

9/SN-388/ME

VERWALTUNGSGERICHTSHOF
PRÄSIDIUM

Präs. 1710-434/94

Wien, am
1014 Wien, Judenplatz 11
Tel. 531 11, Dw.
Telefax: (0 22 2) 63 89 21
DVR: 0000141

An das
BUNDESKANZLERAMT-Verfassungsdienst

Ballhausplatz 2
1014 W i e n

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	39 64
Datum:	19. MRZ 1994
Verteilt	19. April 1994

J. Ullrich

zu Zl. 603.363/63-V/1/94 vom 7. April 1994

Der mit dem oben zitierten do. Schreiben übermittelte Entwurf einer B-VG-Novelle 1994 gibt dem Verwaltungsgerichtshof Anlaß, in einer ersten Stellungnahme zunächst auf jene Punkte des Entwurfes einzugehen, die unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbarkeit betreffen. Die fristgerechte Stellungnahme zum Entwurfpaket insgesamt, insbesondere zur Neufassung des Art. 132 (Abs. 1), darf vorbehalten bleiben.

I. A. Die kompetenzrechtliche Zuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit soll nach Art. 1 Z. 2 und Z. 6 derart erfolgen, daß die Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung in Art. 10 Abs. 1 Z. 1 lauten soll: "Verwaltungsgerichtsbarkeit, ausgenommen die Landesverwaltungsgerichtsbarkeit gemäß Art. 129" und - in der komplementären Bestimmung des Art. 15 Abs. 1 Z. 3 - die Angelegenheiten der "Landesverwaltungsgerichtsbarkeit nach Maßgabe des Art. 129" in Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zugewiesen werden.

B. In diesem Zusammenhang soll Art. 129 B-VG durch folgenden Satz ergänzt werden: "Die Einrichtung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit bleibt einer besonderen bundesverfassungsgesetzlichen Regelung vorbehalten" (Art. 1 Z. 41).

- 2 -

C. Art. 1 Z. 45 sieht eine Änderung des Art. 132 B-VG vor: In Absatz 1 wird die Beschwerde wegen Verletzung der Entscheidungspflicht in Verwaltungsstrafsachen in den Fällen für zulässig erklärt, "in denen nicht nur der Beschuldigte das Recht der Berufung hat" (bisher "Privatanklagesachen"). Weiters soll dem zuständigen Bundesminister das Recht zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht zustehen, wenn in Verwaltungsstrafsachen Organe des Bundes das Recht der Berufung haben.

In Absatz 2 ist eine vom Typ her neue Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes vorgesehen, nämlich eine Beschwerde des zuständigen Bundesministers, wenn "in einer bestimmten Angelegenheit, in der die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung Landessache ist, von Amts wegen ein Bescheid zu erlassen wäre, das zuständige Organ des Landes aber trotz einer an die Landesregierung gerichteten Aufforderung des Bundes rechtswidrigerweise untätig geblieben ist". Diese Form der Säumnisbeschwerde soll nur zulässig sein, "wenn seit der Aufforderung an die Landesregierung, für die Erlassung des Bescheides zu sorgen, sechs Monate verstrichen sind".

D. Weiters betrifft den VwGH die im Art. 1 Z. 38 vorgesehene Änderung des Art. 119a Abs. 5 B-VG, daß in Hinkunft ausnahmslos gegen Bescheide der Städte mit eigenem Statut keine Vorstellung zulässig ist, diese Bescheide sohin unmittelbar beim VwGH bekämpft werden können.

II. Abgesehen von den dargestellten Änderungen ergibt sich die Betroffenheit des Verwaltungsgerichtshofes aber weiters auch aus der Änderung des Systems der Vollziehung von Bundesgesetzen. Wesentlicher Schwerpunkt der Novelle ist die "Auflassung der mittelbaren Bundesverwaltung" und die weitgehende Überstellung der Vollziehung von Bundesgesetzen in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder (Art. 11 B-VG). Dazu tritt ein entsprechender Ausbau der Aufsichtsbefugnisse des Bundes, und zwar kommen zu Instrumenten der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof auch entsprechende administrative Befugnisse.

- 3 -

Aus der Sicht des Verwaltungsgerichtshofes ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, daß zwischen dem System der Vollziehung von Bundesgesetzen nach Art. 11 B-VG ("Vollzugsföderalismus") und der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein enger systematischer Zusammenhang besteht:

Von den Kommentatoren des B-VG 1920 wurde die Konstruktion des Art. 11 B-VG, der ja nur relativ wenige Materien zugeordnet wurden, aus damaliger Sicht als "Problemfall" behandelt. Es wurde herausgestellt, daß der Wegfall der Bundesministerien als Rechtsinstanzen durch den Ausbau der gerichtlichen Kontrolle kompensiert sei (vgl. Kelsen, Österreichisches Staatsrecht/1923/173 und Kelsen-Fröhlich-Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Fünfter Teil (1922), 78, 240: "Immerhin entfällt in diesen Fällen eine wichtige Garantie für die Bundesgesetzmäßigkeit der Verwaltung. Sie wird ersetzt durch die weitgehenden Bestimmungen über die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit"; "durch dieses Beschwerderecht soll die Rechtskontrolle über die Gesetzmäßigkeit dieser Vollzugsakte ermöglicht werden, hinsichtlich welcher der Instanzenzug nicht bis zu den Bundesministerien geht und auch ein Weisungsrecht der Bundesregierung nach Art. 103 nicht besteht.") Gemeint war die Einführung der Amtsbeschwerde bei geteilten Kompetenzen, also die Kontrolle der objektiven Gesetzmäßigkeit durch den VwGH.

Es sei eingeräumt, daß die Kommentatoren des B-VG die Bedeutung der Bundesministerien als Organe der Rechtsaufsicht überschätzt haben mögen. Es bleibt aber jedenfalls der "quantitative" Aspekt: Der Entfall der von den Bundesministerien ausgeübten Funktionen Berufungsinstanz nach Maßgabe des Art. 103 Abs. 4 B-VG, sachlich in Betracht kommende Oberbehörde nach § 73 AVG etc., leitende und verantwortliche Behörde nach Art. 20 Abs. 1 B-VG muß - wie immer man die Funktionstüchtigkeit der mittelbaren Bundesverwaltung auch bewertet - einen Aufgabenzuwachs beim VwGH zufolge haben. Mit der B-VG Novelle werden "große" Mehrparteienverfahren - insbesondere aus dem Gewerbe- und

- 4 -

Wasserrecht - in den selbständigen Vollzugsbereich der Länder fallen. Zunächst einmal wird der VwGH in einer Reihe von Fällen den Wegfall der Bundesministerien als Berufungsbehörden zu kompensieren haben. Als Beispiel sei genannt, daß das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft als oberste Wasserrechtsbehörde im Jahre 1993 350 Berufungsfälle bearbeitet hat. Auch wenn bisher ein Teil dieser Rechtssachen mit Beschwerde an den VwGH weitergeführt wurde, ist die Dimension deutlich erkennbar - ein Effekt, der zwangsläufig eintreten muß. Es ist zu vermuten, daß in Hinkunft nicht selten gerade schwierige Fälle im Wege von Amtsbeschwerden und Säumnisbeschwerden letztlich vom VwGH zu entscheiden sein werden.

Daß zwischen dem Vollzugsföderalismus und der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein enger Zusammenhang besteht, erkennt im übrigen auch die Regierungsvorlage, wenn sie den Verwaltungsgerichtshof im Bereich der Säumnisbeschwerde neue Zuständigkeiten zuteilt, unter anderem eine Kompetenz ganz neuen Typs, nämlich eine Kombination von Amts- und Säumnisbeschwerde (Art. 132 Abs. 2 B-VG). Obzwar nun die ganze Konstruktion in die Richtung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit drängt, findet sich diesbezüglich bloß die Kombination einer verfassungsrechtlichen Promesse und einer Kompetenzbestimmung.

Die Regierungsvorlage befindet sich hier in einem unauflösbaren Widerspruch mit ihren eigenen Leitgedanken. Auf der einen Seite wird in den Erläuterungen zu Art. 1 Z. 41 ausgeführt, daß es verfassungspolitische ebenso wie verwaltungsreformatorische Überlegungen erforderlich machen, die derzeitigen unabhängigen Verwaltungssenaten zu einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit auszubauen. Dies entspricht vielfachen verfassungspolitischen Erklärungen auch der Länder (vgl. Kobzina, Die richterliche Verwaltungskontrolle und die ausstehende Integration von Rechtsschutz und Föderalismus, JBl. 1993, 205 (208)). Auf der andern Seite ist es nicht unbekannt geblieben, daß der Widerstand gegen die Einführung der Landesverwaltungs-

- 5 -

gerichtsbarkeit von der Seite der Länder (oder einiger Länder) ausgeht. Wenn daher zugleich die Kompetenz für die Landesverwaltungsgerichtsbarkeit in Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zugewiesen wird (nach den Erläuterungen zu Art. 1 Z. 1 soll damit "der Möglichkeit der Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit gedacht" werden (!)), bedeutet dies im Ergebnis nicht anderes als die Verhinderung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit für einen unabsehbaren Zeitraum! Was nämlich von verfassungsrechtlichen "Verheißungen" zu halten ist, zeigt überdeutlich das Schicksal der Gebietsgemeinden nach Art. 120 B-VG. Diese Promesse soll mit der gegenständlichen Novelle nach 74 Jahren abgeschafft werden.

Nimmt man die für die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit negativste Interpretation, so könnte die Novelle darauf hinauslaufen, daß es nicht nur für Jahrzehnte keine Landesverwaltungsgerichtsbarkeit geben wird, sondern daß offenbar auch jede andere Form der Einführung von Verwaltungsgerichten erster Instanz (also etwa Bundesverwaltungsgerichte erster Instanz in den OLG-Sprengeln) unzulässig wird, da es sich ja nur um "Landesverwaltungsgerichte" handeln darf.

III. Zur Darstellung der Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat der VwGH im Herbst 1993 ein "Memorandum zur Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit" an den entsprechenden Kreis von politischen Funktionären übermittelt. Die als Blg./A angeschlossene "Information" soll - unter Heranziehung neuesten Zahlenmaterials - noch einmal darstellen, in welchem Ausmaß sich die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit in einer ernststen Krise befindet.

Zu diesen rein quantitativen Aspekten tritt die labile Situation der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit in bezug auf die EMRK. Die Tribunalqualität des Verwaltungsgerichtshofes kann wegen der in § 42 VwGG eingerichteten Befugnis zur Sachverhaltskontrolle nur jeweils im Einzelfall garantiert werden. Es ist unbestreitbar, daß eine "MRK-feste" Lösung nur

- 6 -

dann erreicht werden kann, wenn Verwaltungsgerichte mit der Zuständigkeit zur uneingeschränkten Tatsachenprüfung eingerichtet werden.

Dazu kommen noch die Elemente der "Öffentlichkeit" und der Entscheidung "innerhalb einer angemessenen Frist". Besonders der zuletzt genannte Aspekt hat eine ungemein große praktische Bedeutung für den VwGH, da die Durchführung mündlicher Verhandlungen in allen Verfahren, die "civil rights" betreffen, die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofes zwangsläufig herabsetzen muß.

Der VwGH übersieht nicht die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, die mit VfSlg. 11500 eingeleitet wurde. Freilich treffen die Straßburger Instanzen keine Entscheidungen über die Vereinbarkeit der abstrakten Kompetenzen des Verwaltungsgerichtshofes mit der EMRK, doch bildet es kaum eine sinnvolle verfassungspolitische Perspektive, wenn sich ein Widerspruch zwischen innerstaatlich bestätigter Verfassungsmäßigkeit und durch die europäischen Instanzen ausgesprochener Völkerrechtswidrigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Republik Österreich im Einzelfall ergibt.

Letztlich ist im gegebenen Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß für den Fall der österreichischen Mitgliedschaft in der EU der Verwaltungsgerichtshof insoweit betroffen ist, als nach Art. 177 des EU-Vertrages die nationalen Gerichte den EuGH anzurufen haben, wenn im Rechtsstreit eine Frage der Auslegung oder Gültigkeit des Gemeinschaftsrechtes auftritt. Letztinstanzliche Gerichte - wie der VwGH - sind zur Vorlage verpflichtet. Auch unter der Voraussetzung, daß die UVS vorlagefähige Gerichte sein könnten, bliebe diese Möglichkeit abstrakt, solange die Gesetzgeber den UVS kaum Zuständigkeiten im Administrativbereich übertragen, wie sich dies zur Zeit darstellt. Dies hat aber zur Konsequenz, daß besonders in den ersten Jahren nach einem Beitritt zur EU eine Fülle von VwGH-Beschwerden zu erwarten sind, mit denen der Weg zum EuGH nach Luxemburg ge-

- 7 -

öffnet werden soll. Auch hier zeigt sich deutlich, daß nach dem vorliegenden Konzept die zentralisierte Verwaltungsgerichtsbarkeit mehr und mehr zum "Flaschenhals" des Rechtsstaates zu werden droht.

Dies kann auch - und nicht zuletzt - zu schweren volkswirtschaftlichen Schäden führen: eine der Hoffnungen, die wirtschaftlich mit dem EU-Beitritt verbunden werden, ist die zunehmende Attraktivität Österreichs als idealer Wirtschaftsstandort innerhalb der EU z.B. zur Bearbeitung der Märkte in den ehemaligen "Ostblock-Staaten". Eines der Kriterien bei der Wahl des Standortes eines Unternehmens ist wohl auch ein funktionierender Behördenapparat in dem betreffenden Land und eine berechenbare und in angemessener Zeit agierende Rechtsprechung, die eine vernünftige wirtschaftliche Planung mit den entsprechenden Zeithorizonten erlaubt. Über all dies verfügt Österreich im Augenblick - soweit es die Verwaltungsgerichtsbarkeit betrifft - noch: erste Auswertungen der Ergebnisse des Jahres 1993 zeigen eine durchschnittliche Verfahrensdauer aller 1993 beim Verwaltungsgerichtshof erledigten Akten von rd. 9 Monaten, in Beschwerdeakten, die mit Erkenntnis erledigt werden, von rd. 11 Monaten. Das soll zwar nicht darüber hinwegtäuschen, daß im Einzelfall ein Verfahren auch mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann, ist aber international durchaus beachtlich (so berichtet z.B. der Bundesfinanzhof der BRD für das Jahr 1993 bei einem halb so großen Aktenanfall und rd. 12 % mehr Richtern von einer Verfahrensdauer von rd. 12 Monaten). Es gilt daher auch, diesen beachtlichen Rechtsschutzstandard zu wahren, um nicht einen Teil der EU-bedingten neuen Entwicklungschancen zu gefährden.

IV. Der Verwaltungsgerichtshof muß daher zum Ergebnis kommen, daß die B-VG Novelle 1994 die Chance einer föderalistischen Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit vertun wird. Sie wird zugleich dem VwGH neue Typen von Zuständigkeiten übertragen und für ein Ansteigen der Verfahren nach den bereits

- 8 -

existenten Typen sorgen, seine Belastungssituation somit arg verschlimmern.

V. Der Verwaltungsgerichtshof übersieht keinesfalls die legistischen, ökonomischen und organisatorischen Probleme, die mit dem Aufbau der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit verbunden sind. Soweit es aber die Bundesverfassung betrifft, so sollten auf dieser Normensetzungsebene zumindest jene Bestimmungen geschaffen werden, die zur Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit auf der Stufe des Bundesverfassungsrechtes erforderlich sind, sodaß ein weiteres Tätigwerden des Bundesverfassungsgesetzgebers unterbleiben kann. Der dem Verwaltungsgerichtshof bekannte interne Entwurf des BKA-VD wäre hiefür ein gut geeigneter Ausgangspunkt. Nach einer solchen Maßnahme läge der nächste Schritt beim Landes(Verfassungs)gesetzgeber und beim Bundesgesetzgeber und man könnte - ohne weitere Zeit zu verlieren, und das heißt ohne einen neuerlichen verfassungspolitischen Kompromiß finden zu müssen - bereits die legistischen Vorkehrungen der nächsten Rechtsetzungsstufe diskutieren. Eine verfassungsrechtliche Neuerung von der Bedeutung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit kann - bei realistischer Betrachtung - überhaupt nur in der derzeitigen Phase einer tiefgreifenden Neugestaltung des bundesstaatlichen Gefüges Österreichs gelingen.

Sollte eine derartige Willensbildung nicht zustandekommen, so hielte es der Verwaltungsgerichtshof für besser, auf die Erwähnung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, insbesondere auf die Schaffung einer Länderzuständigkeit, besser ganz zu verzichten. Dies könnte den Weg freimachen, im Bundesbereich eine entsprechende Lösung zu überdenken, etwa die Einführung von Verwaltungsgerichten erster Instanz in den Sprengeln der Oberlandesgerichte unter gleichzeitigem "Aufsaugen" der UVS. Das in diesem Zusammenhang von Skeptikern einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit gebrauchte Argument, es stünden dafür nicht genug qualifizierte Juristen zur Verfügung, übersieht zum

- 9 -

einen, daß dieses Argument wohl auch für den derzeitigen Vollzugsbereich gelten müßte, zum anderen aber, daß es keineswegs Aufgabe einer Verwaltungsgerichtsbarkeit der ersten Rechtsstufe zu sein hätte, auch in den kompliziertesten Fällen juristisch unanfechtbare Lösungen zu finden, sondern vielmehr die große Zahl von Routineangelegenheiten, die derzeit den Verwaltungsgerichtshof voll belasten, zu erledigen, um dem Höchstgericht Gelegenheit zu geben, sich auf die richtungsweisende Judikatur in grundsätzlichen Rechtsfragen beschränken zu können.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß der Verein der österreichischen Verwaltungsrichter - im Einklang mit dem Präsidium des VwGH - an das Bundeskanzleramt als dem für die Verfassungslegistik zuständigen Bundesministerium Vorschläge unterbreitet hat, die - auf der Basis der derzeit gegebenen Verfassungsrechtslage - zu einer gewissen Entlastung des VwGH beitragen könnten. In diesen Vorschlägen ist insbesondere davon die Rede, daß ein Ablehnungsrecht des Verwaltungsgerichtshofes analog § 33a VwGG auch in Administrativsachen eingeführt wird, wenn der letztinstanzliche Bescheid von einem Tribunal im Sinn des Art. 6 MRK erlassen wurde. Die Effektivität eines solchen Ablehnungsrechtes würde allerdings davon abhängen, daß es zu einer verstärkten Übertragung von Administrativangelegenheiten an die UVS kommt und zwar sowohl im Bereich der civil rights, als auch in der Vollziehung sonstiger Materien. Zugleich wurde angeregt, jene gesetzlichen Konstruktionen zu verhindern, die eine Beschwerdemöglichkeit unmittelbar an den VwGH unter Ausschluß eines administrativen Rechtszuges vorsehen. Es liegt auf der Hand, daß der vorliegende Entwurf etwa mit dem Ausschluß der Vorstellung gegen Bescheide der Städte mit eigenen Statut keineswegs auf dieser Linie liegt.

Zu den davor genannten rechtspolitischen Vorstellungen ist allerdings anzumerken, daß sie - da die organisatorischen Probleme der UVS keineswegs gelöst erscheinen - zwangsläufig auf

- 10 -

eine Verminderung des rechtsstaatlichen Standards hinauslaufen. Sie können daher an der verfassungspolitischen Position des VwGH, echte Verwaltungsgerichte erster Instanz einzuführen, nichts ändern.

Ausfertigungen dieser Stellungnahme des Verwaltungsgerichtshofes werden an die Mitglieder des "Kleinen Komitees" übermittelt. 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme ergehen an des Präsidium des Nationalrates in Wien.

W i e n , am 15. April 1994

Der Präsident:



Blg. ./A

**Verwaltungsgerichtshof
PRÄSIDIUM**

14. April 1994

Information
über die Entwicklung der Belastung des VwGH
von 1985 - 1994

I. ÜBERSICHT 1985 - 1993

Jahr	Planstellen SenPräs/Berichter	Gesamt		Pro Berichter	
		Anfall/Erledigung		Anfall/Erledigung	
1985	10/40	3978	4142	99,5	103,5
1986	10/40	3976	4047	99,4	101,2
1987	10/42	4121	4041	98	96
1988	10/42	4459	4134	106	103,4
1989	10/42	4621	4486	110	106/8
1990	11/44	5059	4748	114,9	107,9
1991	11/44	4577	4795	104	108,9
1992	11/44	6200	5715	140,9	129,8
1993	11/44	6923	5290	157,3	120,2

II. ENTWICKLUNG 1991 - 1993 IM DETAIL

	GESAMT	Davon			Davon in den	
		Bescheid- beschw.	Säumnis- beschw.	Sonstige	Senaten "Asyl" + "Fremdenrecht"	
					Senat 01	Senat 19 bzw. 18
1991	4577	4070	399	108	229	394
1992	6200	5085	1001	114	1105	530
1993	6923	6042	768	113	1550	632

- 2 -

III. Interpretation der Tabellen

1. Die Übersicht 1985 bis 1993 zeigt folgende Tendenzen:

a) Steigerung des Anfalls in absoluten Zahlen von ca. 4000 auf fast 7000 Beschwerdeakten im Berichtszeitraum (Mehrbelastung rund 75 %);

b) Steigerung des durchschnittlichen Anfalls pro Richter von rund 100 auf 157 (Mehrbelastung pro Richter rund 57 %);

c) Steigerung der Erledigungszahlen absolut von rund 4001 auf rund 5300 (Mehrerledigungen insgesamt 30 %);

d) Steigerung der individuellen, durchschnittlichen Arbeitsleistung von rund 103 auf rund 120 Akten pro Jahr (das sind 16,5 %).

Das Jahr 1992 ist etwas atypisch - wie die Tabelle II zeigt -, weil im gesamten Mehranfall von rund 1700 Akten gegenüber 1991 ein Mehranfall von 700 Säumnisbeschwerdeverfahren (in Asylsachen) enthalten ist, die infolge Nachholung der Bescheide durch die belangte Behörde zum überwiegenden Teil noch 1992 eingestellt werden konnten. Daraus resultiert auch ein Teil der erhöhten Erledigungszahlen für 1992. In der Folge wurde jedoch ein Teil der nachgeholtten Bescheide mit Bescheidbeschwerde angefochten, sodaß - unter Berücksichtigung des zu erwartenden Arbeitsaufwandes - die Mehrbelastung des Jahre 1993 sich von den Säumnisbeschwerden hin zu den Bescheidbeschwerden verschoben hat. Daraus resultiert wieder ein Rückgang der Erledigungszahlen 1993 (sowohl insgesamt, als auch bezogen auf den Richter) gegenüber 1992.

2. Die Übersicht I. zeigt ferner, daß zwar durch eine Vergrößerung des Gremiums von 40 auf 44 Richter (das heißt um 10 %) und infolge einer Steigerung der durchschnittlichen, individuellen Erledigungszahlen um rund 16,5 % eine Erhöhung der Gesamterledigungszahl um rund 30 % erreicht werden konnte, daß aber die

- 3 -

"Sollerledigungszahl" pro Richter im gleichen Zeitraum um 57 % gestiegen ist, dies trotz der Erhöhung der Zahl der Richter zum 1.1.1987 um 2 Planstellen und zum 1.1.1990 um weitere zwei Planstellen. Das daraus resultierende, von allen zusätzlichen Anstrengungen der Mitglieder des Gremiums anscheinend nicht beeinflussbare Ansteigen der Rückstände wirkt nicht nur demoralisierend für das bereits "am Limit" arbeitende richterliche Gremium, sondern wirkt auch abschreckend für qualifizierte Bewerber, deren Zahl von Ausschreibung zu Ausschreibung in allen Sparten abnimmt. Es ist daher weder eine weitere, nennenswerte Erhöhung des "Ausstoßes" des Gerichtshofes zu erwarten, der mit der bereits entstandenen und weiterhin zu erwartenden Mehrbelastung Schritt halten könnte, noch können die Planstellen des Gerichtshofes (sei es aus Raumgründen, sei es aus Gründen der Gefahr von zunehmenden Judikaturdivergenzen) noch nennenswert erhöht werden.

3. Wie ein Vergleich der gesamten Anfallszahlen mit den Anfallszahlen in den für Asylrecht und Fremdenrecht zuständigen Senaten zeigt, ist der steigende Aktenanfall in seiner Dramatik zwar überwiegend in diesen Materien zu verzeichnen (von 1991 auf 1992 zu rund 62 %, von 1992 auf 1993 zu rund 80 %), davon überlagert ist jedoch auch ein stetiges, starkes Ansteigen der sonstigen Beschwerdesachen festzustellen.

4. Dazu noch folgende Vergleiche:

a) In den Siebzigerjahren betrug die durchschnittliche Belastung pro Richter etwa zwischen 60 und 70 Akten pro Jahr (derzeit mehr als das Doppelte).

b) Nach dem bereits vorliegenden Jahresbericht des Bundesfinanzhofes (BRD) sind dort bei einer Anzahl von 63 Richtern rund 3779 Akten angefallen.

c) Prognostisch befürchtet der Verwaltungsgerichtshof für 1994 noch Schlimmeres: Sollte das erste Quartal 1994 gleich dem Vergleichszeitraum des Jahres 1993 mit etwa 22 % des Jahresanfalls

- 4 -

zu Buche schlagen, so entspräche die neuerliche Steigerung des Beschwerdeeinlaufs von 1500 Beschwerden (1. Quartal 1993) auf rd. 2000 Beschwerden (1. Quartal 1994) einem hochgerechneten Jahresanfall für 1994 von rund 9000 Beschwerdeakten. Dem stünde zwar eine Vermehrung der Zahl der Planstellen mit 1.1.1994 um 2 Richter gegenüber, würde aber eine Steigerung der individuellen Richterbelastung auf 200 Akten(!) pro Jahr bedeuten.

5. Die Schlußfolgerung aus diesem Befund kann daher nur sein, daß weder die Zahl der Richter des Verwaltungsgerichtshofes beliebig vermehrbar, noch die Arbeitsleistung des einzelnen Richters beliebig steigerbar ist (von der damit verbundenen Qualitätsgefährdung in der Rechtsprechung ganz zu schweigen), sondern daß nur die Schaffung einer weitgehenden gesetzlichen Zugangsbeschränkung zum Verwaltungsgerichtshof (in Form eines Ablehnungsrechtes oder einer dem gleichkommenden Begründungserleichterung) Abhilfe schaffen kann, wie auch die Beispiele des Obersten Gerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes, die über derartige Zugangsbeschränkungen bereits verfügen, zeigen.

Um vor den Anforderungen der MRK Bestand zu haben, wird eine spürbare Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes auf diesem Wege jedoch nur dann möglich sein, wenn zwischen den Verwaltungsbehörden und dem Verwaltungsgerichtshof eine nach regionalen Gesichtspunkten gegliederte Verwaltungsgerichtsbarkeit (Landesverwaltungsgerichtsbarkeit oder regionale Bundes-Verwaltungsgerichte) eingezogen wird.