



LUNDS
UNIVERSITET

Gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen.

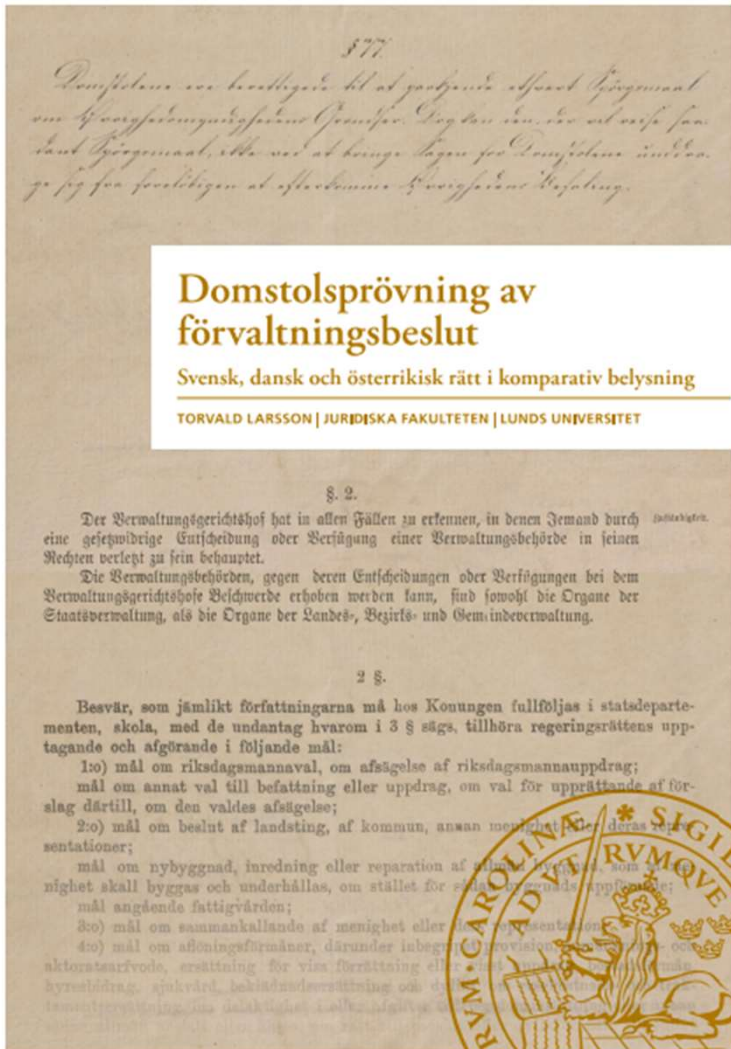
Schwedisches, dänisches und österreichisches Recht aus
einer rechtsvergleichenden Perspektive

DR. TORVALD LARSSON, JURISTISCHE FAKULTÄT, UNIVERSITÄT LUND



Die heutige Präsentation

- Hintergrund des Forschungsthemas
- Die Zielsetzung und Forschungsfragen der Doktorarbeit
- Die Wahl und Verwendung einer rechtsvergleichenden Methode
- Inhaltsübersicht der Doktorarbeit
- Wesentliche Forschungsergebnisse



Hintergrund des Forschungsthemas

- Das Recht auf einen effektiven Rechtsschutz bildet einen Kernpunkt im europäischen Rechtsraum.
- Dieses Recht steht im Gegensatz zum traditionellen System von verwaltungsrechtlichem Rechtsschutz und Kontrolle in Schweden.
- Die Rechtsentwicklung in Schweden:
 - Historisch war es – als Grundregel – möglich, behördliche Entscheidungen vor dem „König im Rat“ (der Regierung) anzufechten.
 - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde im Laufe des 20. Jahrhundert ausgebaut: Seit den 1970er Jahren gibt es Verwaltungsgerichte in drei Instanzen.
 - Für mehrere Arten von Verwaltungsentscheidungen war aber eine Oberverwaltungsbehörde oder die Regierung die letzte Kontrollinstanz, was eine Lücke im gerichtlichen Rechtsschutz bedeuten könnte.



Hintergrund des Forschungsthemas

- Die Rechtsentwicklung in Schweden, Fortsetzung:
 - Im späten 20. Jahrhundert wurden die Strukturen des schwedischen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts durch den wachsenden Einfluss der EMRK und des EU-Rechts auf den Prüfstand gestellt.
 - Im Jahr 1952 hat Schweden die EMRK ratifiziert und im Jahr 1995 ist das Land der EU beigetreten.
 - In den 1980er Jahren stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einer Reihe verwaltungsrechtlicher Fälle Verletzungen des in Art. 6 Abs. 1 EMRK verankerten Rechts auf ein gerichtliches Verfahren durch Schweden fest.
 - Das gab Ende der 1980er und im Verlauf der 1990er Jahre Anlass zu verschiedenen Reformen.
 - Die Reformen erfolgten schrittweise und waren von einem gewissen Widerstand begleitet.
 - Es gibt noch immer keine allgemeine verfassungsrechtliche Regelung zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen in Schweden.



Hintergrund des Forschungsthemas

- Das „Schwedische Paradox“: Entweder eine volle verwaltungsgerichtliche Überprüfung oder gar keine gerichtliche Überprüfung.
- In den meisten Fällen haben die Verwaltungsgerichte eine volle Prüf- und Entscheidungsbefugnis – sie fungieren also teilweise als Oberverwaltungsbehörde.
- Sind die schwedische Verwaltungsgerichte *zu* stark?



Hintergrund des Forschungsthemas

- Die Rechtsentwicklung in Schweden illustriert viele der Spannungen und Interessenkonflikte, die mit der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen verbunden sind, u. A.:
- Nationale Strukturen und Traditionen *vis-à-vis* europarechtlichen Anforderungen.
- Das Interesse auf Rechtsschutz und Kontrolle *vis-à-vis* der Fachkunde und demokratischen Legitimität der Verwaltung.



Die Zielsetzung der Doktorarbeit

- Das übergeordnete Ziel der Arbeit besteht darin, zu analysieren, wie die verschiedenen Interessen, die mit dem Phänomen der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen verbunden sind, durch unterschiedliche Arten der Systemkonstruktion gegeneinander abgewogen werden können.
- Dieses Ziel wird durch eine rechtsvergleichende Untersuchung der Systeme der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen in Schweden, Dänemark und Österreich erreicht.



Forschungsfragen

1. Wie sind die Systeme der drei Länder im Hinblick auf die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen und hinsichtlich der Prüf- und Entscheidungsbefugnisse von Gerichten aufgebaut?
2. Wie werden die gegenseitigen Interessen, die mit der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen verbunden sind, in den drei Ländern gegeneinander abgewogen?
3. Welche Umstände, Interessen und Argumente haben zu den heutigen rechtlichen Lösungen in den drei Ländern beigetragen?
4. Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede gibt es zwischen dem schwedischen Recht, einerseits, und dem dänischen und dem österreichischen Recht, andererseits? Wie lassen sich die Gemeinsamkeiten und Unterschiede erklären?



Die Wahl und Verwendung einer rechtsvergleichenden Methode

- Das Forschungsproblem an sich geht von einer rechtsvergleichenden Perspektive aus.
- Dänemark und Österreich als zwei kontrastierende Beispiele:
- Beide Länder sind Mitglieder des Europarats und der Europäischen Union.
- Dänemark verwendet die „angelsächsischen“ Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Die ordentlichen Gerichte können seit 1849, gemäß der Verfassung, jedes Verwaltungshandeln überprüfen.
- Österreich hat durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (in Kraft 2014) das System der Verwaltungsgerichtsbarkeit völlig reformiert, mit dem Ziel eine lückenlose gerichtliche Verwaltungskontrolle zu schaffen.



Inhaltsübersicht der Doktorarbeit

Vorwort

Abkürzungen

1. Einleitung (S. 7-76)
2. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit aus historischer Perspektive (S. 77-136)
3. Die Grundlagen der Verwaltungs- und Gerichtssystemen (S. 137-172)
4. Voraussetzungen für eine gerichtliche Überprüfung (S. 173-284)
5. Die Prüf- und Entscheidungsbefugnis der (Verwaltungs)gerichte (S. 285-400)
6. Abschließende Analyse (S. 401-420)

English Summary (S. 423-436)

Verzeichnis der Literatur und Rechtsquellen



LUNDS
UNIVERSITET

Wesentliche Forschungsergebnisse

1. Wie sind die Systeme der drei Länder im Hinblick auf die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen und hinsichtlich der Prüf- und Entscheidungsbefugnisse der Gerichte aufgebaut?

Dänemark:

- Jede Verwaltungsentscheidung kann, laut der Verfassung, vor den ordentlichen Gerichten angefochten werden
- Die gerichtliche Kontrolle ist hauptsächlich auf Rechtsfragen beschränkt und ist – in den meisten Fällen – kassatorisch
- In der Praxis ist es wichtiger die Möglichkeit zu haben, eine Beschwerde bei einer Oberverwaltungsbehörde oder Beschwerdeausschuss einlegen zu können.



Wesentliche Forschungsergebnisse

1. Wie sind die Systeme der drei Länder im Hinblick auf die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen und hinsichtlich der Prüf- und Entscheidungsbefugnisse der Gerichte aufgebaut?

Österreich:

- Jede Verwaltungsentscheidung („Bescheid einer Verwaltungsbehörde“) kann, laut der Verfassung, vor einem Verwaltungsgericht angefochten werden.
- Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle ist laut der Verfassung auf Rechtsfragen ausgerichtet. Die Verwaltungsgerichte entscheiden aber - in den meisten Fällen - reformatorisch.



Wesentliche Forschungsergebnisse

1. Wie sind die Systeme der drei Länder im Hinblick auf die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen und hinsichtlich der Prüf- und Entscheidungsbefugnisse der Gerichte aufgebaut?

Schweden:

- Die meisten Verwaltungsentscheidungen können, laut des Verwaltungsverfahrensgesetzes, vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden. Die näheren Voraussetzungen hängen aber von der Art der Verwaltungsangelegenheit an.
- *Verwaltungsbeschwerde*: Das Verwaltungsgericht hat die Befugnis, die Verwaltungsentscheidung vollumfänglich zu überprüfen und darf reformatorisch entscheiden.
- *Kommunalbeschwerde*: Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle ist auf die Rechtmäßigkeit eingeschränkt. Das Verwaltungsgericht darf nur kassatorisch entscheiden.
- *Rechtmäßigkeitsprüfung der Regierungsentscheidung*: Der Verwaltungsgerichtshof macht eine erweiterte Rechtmäßigkeitskontrolle. Er darf nur kassatorisch entscheiden.



Wesentliche Forschungsergebnisse

2. Wie werden die gegenseitigen Interessen, die mit der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen verbunden sind, in den drei Ländern gegeneinander abgewogen?
 - Die Abwägung wird auf verschiedenen Ebenen in der rechtlichen Hierarchie vorgenommen:
 - Österreich: Verfassungsebene.
 - Dänemark: Verfassungsebene und in der Rechtsprechung.
 - Schweden: Hauptsächlich in den einfachen Gesetzen.
 - Österreich betont, durch die umfassende verfassungsrechtliche Regelung, die Rolle der Verwaltungsgerichte im verfassungs- und verwaltungsrechtlichen System von Rechtsschutz und Kontrolle.
 - Auch Dänemark betont die richterliche Kontrolle als einen wesentlichen Teil des Rechtsstaates. In der Realität werden aber wenige Verwaltungsentscheidungen von den ordentlichen Gerichten geprüft.
 - Das schwedische System ermöglicht eine größere Flexibilität. Der Gesetzgeber kann für die verschiedenen Arten von Verwaltungsangelegenheiten entscheiden ob und in welcher Form eine richterliche Überprüfung möglich sein soll.



Wesentliche Forschungsergebnisse

3. Welche Umstände, Interessen und Argumente haben zu den heutigen rechtlichen Lösungen in den drei Ländern beigetragen?
 - Alle drei Systeme sind von rechtlichen Traditionen als auch politischen Entscheidungen geprägt.
 - Die Systeme in Dänemark und Österreich sind von den Ideen der Rechtsstaatlichkeit im 19. Jahrhundert deutlich geprägt.
 - In Dänemark und Österreich ist die richterliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen in der Verfassung verankert (obwohl die Regelungen ganz unterschiedlich sind).



Wesentliche Forschungsergebnisse

3. Welche Umstände, Interessen und Argumente haben zu den heutigen rechtlichen Lösungen in den drei Ländern beigetragen?
 - Schweden:
 - Die „Verwaltungsbeschwerde“ ist älter als die Ideen von Gewaltentrennung und Rechtsstaatlichkeit aus dem 18. und 19. Jahrhundert
 - Als der Verwaltungsgerichtshof im Jahr 1909 eingerichtet wurde, wurde die Prüfungskompetenz durch Aufzählung („Enumeration“) statt durch eine Generalklausel bestimmt: eine Lösung pragmatischer Art.
 - Die schwedische Verfassung von 1974 betont die Souveränität des Volkes und nicht die Gewaltentrennung.
 - Die schwedischen Verwaltungsbehörden sind, wenn Sie Entscheidungen treffen, unabhängig.
 - Sozialdemokratische Skepsis gegenüber Grundrechten und richterlicher Überprüfung.
 - Auch der Rechtsrealismus ist von Bedeutung.



Wesentliche Forschungsergebnisse

3. Welche Umstände, Interessen und Argumente haben zu den heutigen rechtlichen Lösungen in den drei Ländern beigetragen?
 - Der Einfluss des Europarechts:
 - Dänemark: Das Europarecht hat zu wenigen Veränderungen des richterlichen Kontrollsystems beigetragen.
 - Schweden: Das System wurde schrittweise reformiert, um die europarechtlichen Anforderungen zu erfüllen.
 - Österreich: Durch eine umfassende Verfassungsreform wurde ein zweistufiges System von Verwaltungsgerichten eingerichtet – u.A. um die Anforderungen des europäischen Rechts zu erfüllen.



Wesentliche Forschungsergebnisse

4. Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede gibt es zwischen dem schwedischen Recht, einerseits, und dem dänischen und dem österreichischen Recht, andererseits? Wie lassen sich die Gemeinsamkeiten und Unterschiede erklären?
- Auch in Schweden wird nun mehr die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsentscheidungen als ein Teil der demokratischen Rechtsstaatlichkeit betont.
 - Jedoch: Noch immer gibt es keine allgemeine Rechtsschutzgarantie in der schwedischen Verfassung.
 - Ist es Zeit, eine neue Verfassungsregelung zu schaffen? U.a. diese Frage wird derzeit vom Ausschuss für die Rechte und Freiheiten 2023 (Ju 2023:05) analysiert.



Wesentliche Forschungsergebnisse

- Rechtsvergleichende Untersuchungen können die Perspektive erweitern.
- Jede rechtsvergleichende Untersuchung von Systemen der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen muss die Systeme des Rechtsschutzes und Kontrolle in ihrer Gesamtheit betrachten.



M.C. Escher (1898-1972) *Relativity*



Ich freue mich auf Ihre Fragen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Torvald.Larsson@jur.lu.se



LUNDS
UNIVERSITET



LUNDS
UNIVERSITET