

FERNANDO MOREIRA
Juiz Conselheiro
do Supremo Tribunal Administrativo

DIE VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT
IN PORTUGAL

Lissabon, den 26. Februar 2001

1. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Portugal ist, wie in den meisten europäischen Staaten, infolge des Siegeszuges der liberalen Revolution vom Anfang des 19. Jahrhunderts entstanden.

Sie begann bei uns im Jahr 1845 mit der Einrichtung einer Kontrollinstanz der Verwaltung, die an das Vorbild des französischen Staatsrats (Conseil d'État) anknüpfte und dem Grundgedanken eines verwaltungsinternen Rechtsschutzes gegen die Eingriffe der Verwaltung in die subjektiven Rechte der Bürger entsprach.

Der Umfang dieses Rechtsweges und die Bezeichnung seiner Organe erfuhr im Laufe der Zeit verschiedene Änderungen bis zu der Reform von 1933, die den endgültigen Namen und die ausschliesslich judikative Aufgabe des Obersten Verwaltungsgerichts festlegte.

Als Beispiel dieser Entwicklung sei erwähnt, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit zeitweise auch beratende Aufgaben übernahm und dass das Oberste Verwaltungsgericht vorübergehend den Namen "Staatsrat" und "Oberster Verwaltungsrat" trug.

Ich möchte jedoch betonen, dass sich der portugiesische Gesetzgeber seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts zwar stufenweise, aber entschieden von dem herkömmlichen Modell entfernt hat, das die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Bestandteil der Verwaltung auffasste, was letzten Endes eine Selbstkontrolle der Verwaltung darstellte.

Vor allem in den letzten Jahrzehnten, wobei die Reform von 1984 einen besonderen Platz einnimmt, hat sich bei uns (in Anknüpfung an das alte

süddeutsche, d.h. österreichische und württembergische System) der Gedanke durchgesetzt, dass eine wirksame Rechtskontrolle der Verwaltung durch unabhängige Gerichte gewährleistet werden muss, was heutzutage als unbestrittenes Grundprinzip des modernen Rechtsstaats verstanden wird.

2. Der portugiesische Gesetzgeber hat die Richtlinien des Verwaltungsrechtsweges im Art. 268 der Verfassung festgelegt, welcher den Bürgern "den effektiven gerichtlichen Schutz ihrer Rechte und juristisch relevanten Interessen" gewährt.

Dieser Rechtsschutz wird konzipiert in der oben genannten Vorschrift beschrieben und erfolgt u. a. auf folgenden Wegen:

- a) Zum einen auf dem Wege der Klage auf Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses, die jedoch nach der Rechtsprechung nur zulässig ist, wenn ein äquivalenter Rechtsschutz durch die Anfechtung eines schon erlassenen Verwaltungsakts nicht erzielt werden kann.
- b) Zum anderen auf dem Wege der Anfechtungsklage, die die klassische und in Portugal am meisten gebrauchte Klageart des Verwaltungsprozesses ist.

Ihr Ziel ist die Aufhebung eines Verwaltungsakts auf Grund seiner Mangelhaftigkeit oder seiner Nichtigkeit. Aber auch Nichtakte (die nur den Anschein eines Verwaltungsakts erwecken) können aus praktischen Gründen angefochten werden. Das kommt vor, wenn sie, obwohl sie keine rechtliche Wirkung herbeiführen können (wie übrigens auch die nichtigen Verwaltungsakte), dennoch Rechte oder rechtserhebliche Interessen der Bürger verletzen.

Ein heiss umstrittenes Thema ist der Umfang der Anfechtungsklage bei Verwaltungsakten, die unter Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe erlassen wurden.

Aber dies ist ein sehr weites Feld, das ich in dieser kurzen Darstellung nicht betreten kann. Jedoch möchte ich nicht unerwähnt lassen, dass bei uns die gerichtliche Kontrolle nicht so weit geht wie in Deutschland und vor allem

nicht so weit, wie die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in Karlsruhe es vorsieht.

Jedoch die Vorgaben des portugiesischen Grundgesetzes reichen noch weiter.

- c) Die Gerichte können auch die Verwaltungsbehörde verpflichten, einen Verwaltungsakt zu erlassen, der erlassen werden sollte. Es handelt sich dabei um ein Gebot, dem der Gesetzgeber unserer Verwaltungsprozessordnung noch nicht vollständig nachgekommen ist, mit dem Ergebnis, dass die Verwaltungsrichter hierbei auf einem subsidiären Weg die entsprechenden Normen des Zivilprozessrechts anwenden müssen.
- d) Ausserdem widmet die Verfassung dem vorläufigen (einstweiligen) Rechtsschutz eine Vorschrift, wonach den Bürgern das Recht auf “angemessene vorläufige Massnahmen” gewährt wird. Auch hier werden, aus dem oben erwähnten Grund, zuweilen die zivilprozessrechtlichen Normen angewendet.
- e) Ferner ermöglicht die Verfassung es den Bürgern, Satzungen und Rechtsverordnungen anzufechten, die ihre Rechte oder juristisch geschützten Interessen verletzen.
- f) Schliesslich sei auch in diesem Zusammenhang der Art. 22 der Verfassung erwähnt, der den Bürgern ein wichtiges materielles Recht zusichert.

Er schreibt vor, dass der Staat und die übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts solidarisch haften mit ihren Beamten (im weiteren Sinne, der alle Verwaltungsträger umfasst) für die Rechtsverletzungen und Schäden, die diese in Ausübung ihres Amtes und wegen dieser Ausübung durch ihr positives Tun oder Unterlassen jemandem zufügen.

Die entsprechenden Ansprüche auf Schadenersatz unterstehen (im Gegensatz zu Deutschland) dem Verwaltungsrechtsweg, weil ihnen ein Verwaltungsrechtsverhältnis zugrunde liegt.

Diese Verfassungsvorgaben finden ihren Niederschlag und ihre Konkretisierung auf einem unmittelbaren oder mittelbaren Weg in einer

Fülle von Gesetzen: u.a. in der Verwaltungsgerichtsordnung, im Verwaltungsprozessgesetz, im Verwaltungsgesetzbuch, im Staatshaftungsgesetz und in der Zivilprozessordnung.

Dort sind verschiedene prozessrechtliche Instrumente festgelegt, z.B. der Antrag auf Akteneinsicht oder auf Ausstellung von Dokumenten, der Antrag auf aufschiebende Wirkung (denn die bloße Einreichung der Anfechtungsklage bringt diese Folge nicht notwendig mit sich) und andere einstweilige Anordnungen, die entweder allgemein im Verwaltungsprozessgesetz oder eingebaut in verschiedene Verfahren vorgesehen sind.

3. Jetzt noch einige Worte über die Organisation und die Zuständigkeit der verschiedenen Verwaltungsgerichte.

Zuvor möchte ich jedoch sagen, dass nach Art. 202 der Verfassung die rechtsprechende Gewalt die folgenden Rechtswege umfasst (die Reihenfolge bedeutet keine Rangordnung):

- a) das Oberste Gericht und die übrigen ordentlichen Gerichte (zuständig für Zivil-, Straf-, Arbeits- und Sozialstreitigkeiten);
- b) das Oberste Verwaltungsgericht und die übrigen Verwaltungs- und Finanzgerichte;
- c) das Verfassungsgericht;
- d) den Rechnungshof.

Verfassungsmässig unterliegen der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit alle Streitigkeiten, die aus einem Verwaltungs- bzw. Steuerrechtsverhältnis entstehen.

Es handelt sich um eine Generalklausel, die in der Verwaltungsgerichtsordnung ergänzt wird durch den Aufzählungsgrundsatz, der die Zuständigkeit der verschiedenen Verwaltungs- und Finanzgerichte festlegt.

4. Das **Oberste Verwaltungsgericht**, das den Gipfel unserer Gerichtsbarkeit darstellt, besteht aus zwei eigenständigen Abteilungen: eine,

zuständig für verwaltungsrechtliche Sachen, besetzt von 30 Richtern, geteilt in 3 Unterabteilungen; die andere, zuständig für steuerrechtliche Sachen und besetzt von 13 Richtern.

Ich werde mich hier auf die verwaltungsrechtliche Seite des Obersten Verwaltungsgerichts konzentrieren.

Zuerst möchte ich betonen, dass seine diesbezügliche Zuständigkeit sehr umfangreich ist.

Das Oberste Verwaltungsgericht entscheidet über das Rechtsmittel

- a) der Berufung gegen Urteile und andere Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts;
- b) der Berufung gegen die meisten Urteile und andere Entscheidungen der Verwaltungsgerichte (Sprungberufung).

Es entscheidet auch im ersten und letzten Rechtszug über die Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte (ausgenommen diejenigen, die Beamtenverhältnisse betreffen), die vom Staatspräsidenten, von der Regierung von den Ministern, von den Staatssekretären und von anderen hohen Trägern der Staatsgewalt (dem Präsidenten der Obersten Gerichte, dem Obersten Staatsanwalt, dem Ombudsmann u.a.) vorgenommen werden.

Es entscheidet ebenfalls über die Anträge auf aufschiebende Wirkung der oben genannten Anfechtungsklagen.

Um die Zweistufigkeit des Rechtsweges zu gewähren, kann man gegen die Urteile, die das Oberste Verwaltungsgericht im ersten Rechtszug erlassen hat, Revision innerhalb des Gerichts einlegen.

Zu diesem Zweck wird ein grosser Senat gebildet, der aus dem Präsidenten und 9 Richtern des Obersten Verwaltungsgerichts besteht, darunter die Vizepräsidenten, der Berichterstatter und die dienstältesten Richter in erforderlicher Zahl.

Ferner entscheidet dieser grosse Senat, wenn ein Urteil erlassen wird, das von einem früheren Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts abweicht und die

Revision auf dieser Abweichung beruht (Divergenzrevision zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung).

Es könnte befremdlich erscheinen, dass sowohl das Oberste Verwaltungsgericht als auch das Oberverwaltungsgericht, wie wir sehen werden, so belastet sind mit Anfechtungsklagen gegen von Ministern und Staatssekretären erlassene Verwaltungsakte.

Dies lässt sich jedoch durch ein Merkmal des portugiesischen Verwaltungsrechts erklären.

In anderen Rechtssystemen, wie z.B. dem deutschen, werden die Verwaltungsakte, die die Bürger gerichtlich anfechten, in der Regel von untergeordneten Behörden erlassen. Den Ministern und Staatssekretären kommt zu, in Ausübung der Weisungsgewalt die Richtlinien der Handlung dieser Behörden durch Verwaltungsvorschriften festzulegen.

Bei uns in Portugal herrscht ein anderes, aus dem französischen Verwaltungsrecht importiertes zentralistisches System. Die Widerspruchsverfahren gegen durch untergeordnete Behörden ergangene Verwaltungsakte müssen in der Regel bis zum Minister oder Staatssekretär geleitet werden, der den gerichtlich anfechtbaren Widerspruchsbescheid erlässt.

5. Zu dieser Gerichtsbarkeit gehört ein **Oberverwaltungsgericht**, das erst vor kurzem durch ein Gesetz vom November 1996 gegründet worden ist. Es ist auch in 2 Abteilungen geteilt und befasst sich hauptsächlich mit Beamtenrecht.

Es entscheidet

- a) über die Berufung gegen die Urteile der Verwaltungsgerichte auf dem Gebiet des Beamtenrechts;
- b) im ersten Rechtszug über die Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte der Minister und anderer Regierungsmitglieder, die die Beamtenverhältnisse betreffen, und über die entsprechenden Anträge auf aufschiebende Wirkung;

- c) über die Ungültigkeit der Satzungen und Rechtsverordnungen, die von der Zentralverwaltung erlassen werden.

6. Umfangreicher ist das Zuständigkeitsfeld der **Verwaltungsgerichte**, das von einer eingehenden Aufzählung der konkreten Zuständigkeitsbereiche und einer Generalklausel bestimmt wird.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, können wir sagen, dass die Verwaltungsgerichte entscheiden:

- a) über die Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte der Kommunal- und Regionalverwaltung, der verschiedenen Körperschaften des öffentlichen Rechts und der Zentralverwaltung, ausgenommen in diesem Fall die Verwaltungsakte, die von Regierungsmitgliedern erlassen werden;
- b) über die Anträge auf aufschiebende Wirkung betreffend die genannten Anfechtungsklagen;
- c) über die Ungültigkeit der Satzungen und Rechtsverordnungen, die von den oben genannten Behörden erlassen werden;
- d) über die Streitigkeiten betreffend verwaltungsrechtliche Verträge;
- e) über die Amtshaftung des Staates, der Kommunalverwaltung und der übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts und deren Beamten im Bereich des öffentlich-rechtlichen Handelns;
- f) über die Feststellungs- bzw. Verpflichtungsklagen gegen die Verwaltung;
- g) über die Anträge auf Akteneinsicht und Ausstellung von Bescheinigungen oder Urkunden.

Mit Ausnahme der Sachen, die die Beamtenverhältnisse, die aufschiebende Wirkung und andere einstweiligen Anordnungen oder die Akteneinsicht und Ausstellung von Bescheinigungen oder Urkunden betreffen, kann man gegen alle Urteile der Verwaltungsgerichte Rechtsmittel einlegen beim Obersten Verwaltungsgericht (Sprungberufung). In den ausgenommenen Fällen ist das Oberverwaltungsgericht für das Rechtsmittel zuständig.

7. Was die Funktionsweise des Obersten Verwaltungsgerichts angeht, möchte ich kurz sagen, dass die Unterabteilungen des Gerichts (jede besetzt mit 10 Richtern) einmal in der Woche tagen, unter dem Vorsitz des Gerichtspräsidenten und in Anwesenheit beider Vizepräsidenten.

Die Urteile werden von Senaten erlassen, die aus 3 Richtern bestehen. Aber alle anwesenden Richter können sich an der Diskussion beteiligen.

Die Sitzungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, nur der Vertreter des öffentlichen Interesses (ein Generalstaatsanwalt) wird zugelassen.

Die Sitzungen des grossen Senates des Gerichts finden durchschnittlich einmal im Monat statt, denn die Richter, die den Senat besetzen, sind auch in den normalen Senaten des Gerichts tätig.

Am Oberverwaltungsgericht, das auch zwei Unterabteilungen besitzt, wird ebenfalls durch dreiköpfige Senate entschieden.

Bei den Verwaltungsgerichten ist die Regelung anders: im Prinzip entscheidet der Einzelrichter. Kollegialentscheidungen werden nur getroffen bei bestimmten Verhandlungen für Beweisaufnahme und Beweiswürdigung.

8. Ich möchte noch auf einen besonderen Zug der portugiesischen Gerichtsbarkeiten hinweisen, nämlich auf die absolute in der Verfassung verankerte Unabhängigkeit des Richteramtes von der Regierung.

Was den Verwaltungsrechtsweg angeht, kommen die Auswahl, die Ernennung, die Dienstaufsicht, die Versetzung und die Beförderung aller Richter, die Benotung der Richter erster und zweiter Instanz und die Ausübung der Disziplinalgewalt gegenüber allen Richtern nicht dem Justizminister oder der Regierung zu, sondern einem Rat mit der folgenden Besetzung:

- a) als Vorsitzender der Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts, gewählt von den Richtern dieses Gerichts;
- b) zwei Richter des Obersten Verwaltungsgerichts, gewählt von ihren Kollegen;

- c) der Präsident des Oberverwaltungsgerichts, der von den Richtern dieses Gerichts gewählt wird;
- d) zwei Richter erster Instanz, gewählt von ihren Kollegen;
- e) fünf bekannte Juristen, ernannt vom Parlament.

9. Zuletzt noch einige Worte über die Laufbahn der Richter an der Verwaltungsgerichtsbarkeit:

Die Richter der Verwaltungsgerichte werden unter den Richtern der ordentlichen Gerichte erster Instanz ausgewählt.

Voraussetzung der Befähigung zum Richteramt ist der Abschluss des rechtswissenschaftlichen Studiums, das 5 Jahre beträgt, und die Absolvierung einer Referendarzeit von 34 Monaten, die eine Ausbildungszeit an der "Hochschule für die Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten" (nach Bestehen einer Aufnahmeprüfung) und eine Probezeit an einem Gericht umfasst.

Die Richter des Oberverwaltungsgerichts werden unter den Richter der ordentlichen Oberlandesgerichte und der Verwaltungsgerichte rekrutiert.

Was die Richter des Obersten Verwaltungsgerichts anbetrifft, so werden sie aus folgenden Quellen ausgewählt:

- a) Richter des Oberverwaltungsgerichts mit mindestens 5 Dienstjahren an diesem Gericht;
- b) Richter der Oberlandesgerichte (der ordentlichen Gerichtsbarkeit);
- c) Generalstaatsanwälte;
- d) Verwaltungsrechtler (u.a. Universitätsprofessoren), die auf diesem Gebiet besondere Leistungen erbracht haben.

Auch die Richter des Obersten Gerichts (der ordentlichen Gerichtsbarkeit) können auf Antrag zum Oberstverwaltungsgericht versetzt werden.

Die Richter können das Anrecht auf ihre frühere Stelle behalten. In diesem Fall wird die an den Verwaltungsgerichten geleistete Dienstzeit ebenfalls auf die ursprüngliche Laufbahn angerechnet. Aber sie können auch das frühere Beamtenverhältnis kündigen.

10. Am Schluss dieser Darstellung möchte ich betonen, dass heute durch aufeinanderfolgende Anstöße vom Verfassungsgesetzgeber (s. die Texte der Änderung von 1971 der Verfassung von 1933, der Verfassung von 1976 und deren Änderungen von 1982, 1989 und 1997) der portugiesische Verwaltungsrechtsweg den Bürgern eine umfangreiche Auswahl an Rechtsschutzmöglichkeiten bietet.

Dennoch ist zu erkennen, dass die Verfassungsvorgabe, die den Bürgern den “effektiven Rechtsschutz” gewährleistet, auf der prozessualen Ebene noch nicht vollständig ausgebaut ist. Auch andere Aspekte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, darunter die Verteilung der Zuständigkeiten unter den Verwaltungsgerichten und die Abgrenzung dieses Rechtswegs selbst, verlangen einige Änderungen.

Deshalb läuft im Moment eine umfangreiche Reform des Verwaltungsrechtswegs, die sich an den folgenden Richtlinien orientiert:

- a) an der Erweiterung des Umfangs des Verwaltungsrechtsweges, der folgende Gebiete einbeziehen soll, die bis jetzt den ordentlichen Gerichten unterlagen (Aufhebung der Zweispurigkeit des Rechtsweges):
 - die Haftung des Staates (und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts), die aus einem dem Privatrecht unterstehenden Verwaltungshandeln hergeleitet wird;
 - die Haftung des Staates für Rechtsverletzungen durch Gesetzgebung und durch Rechtsprechung;
 - alle Streitigkeiten über Verträge (auch privatrechtlicher Natur) an denen der Staat (i.w.S.) beteiligt ist;

- b) an der grundsätzlichen Auffassung des Obersten Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts als Rechtsmittelgerichte (Abschaffung ihrer erstinstanziellen Zuständigkeiten);
- c) an der Erweiterung der Befugnisse der Gerichtspräsidenten hinsichtlich der Planung, Organisation und Überwachung des gerichtlichen Behördenbetriebes, eingeschlossen die Aufsicht über die Laufzeit der Prozesse;
- d) an der Umgestaltung des oben (Punkt 8.) erwähnten Rates der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der aus einer Mehrzahl von vom Staatspräsidenten und vom Parlament ernannten Mitgliedern bestehen soll;
- e) an dem Erfordernis einer besonderen Ausbildung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechtsweges als Voraussetzung (neben der Befähigung zum Richteramt) der Ernennung zum Verwaltungsrichter;
- f) an Änderungen des Verwaltungsprozessgesetzes, u.a. in den folgenden Punkten:
 - der Einführung einer Verpflichtungsklage verbunden mit der Möglichkeit der Festsetzung und Anwendung von Zwangsmitteln (Zwangsgeldern);
 - der Erweiterung der Möglichkeiten der Klagehäufung, z.B. der Verbindung einer Anfechtungsklage mit einer Klage auf Schadenersatz (Amtshaftung);
 - der Erweiterung des Umfanges des Urteils bei Anfechtungsklagen, das auch vom Kläger nicht vorgebrachte Fehler des Verwaltungsaktes umfassen kann (Abweichung vom Verfügungsgrundsatzes);
 - der Aufhebung der Ausschliesslichkeit der Anfechtungsklage, wenn die Rechtsbeeinträchtigung, gegen die sich der Bürger wendet, in einem Verwaltungsakt liegt (in diesem Fall Zulässigkeit einer Feststellungsklage);

- der Einführung von verschiedenen Massnahmen, um den Verlauf der Prozesse zu beschleunigen und die Wirksamkeit der einstweiligen Anordnungen und der Vollstreckung von Urteilen zu sichern;
- der Einschränkung der Tätigkeit des Vertreters des öffentlichen Interesses (Staatsanwaltschaft) am Verwaltungsprozess;
- der Möglichkeit der Einrichtung von Schiedsgerichten in Streitigkeiten betreffend die Amtshaftung und die Verträge.