

Nr. 36**Ettl u.a. gegen Österreich**

Urteil vom 23. April 1987 (Kammer)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 117.

Beschwerde Nr. 9273/81, eingelegt am 27. Oktober 1980; am 18. Oktober 1985 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

EMRK: Recht auf faires Verfahren, hier: unparteiisches Gericht bei zivilrechtlicher Streitigkeit wegen Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke, Art. 6 Abs. 1.

Innerstaatliches Recht: *Bundesrecht:* (1) Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951 i.d.F. v. 1977; (2) §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 2, 7 Abs. 2, §§ 8 und 9 Agrarbehördengesetz 1950 i.d.F. v. 1974; (3) § 9 Agrarverfahrensgesetz 1950; (4) § 52 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; (5) Art. 12 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz; *Landesrecht:* Niederösterreichisches Flurverfassungs-Landesgesetz von 1975.

Ergebnis: Keine Verletzung der Konvention.

Sondervoten: Keine.

Zum Verfahren:

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 3. Juli 1985 zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 vorliegt, s.u. S. 463, Ziff. 29.

Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 20. Oktober 1986 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: H. Türk, Rechtsberater, Außenministerium, als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: D. Okresek, Bundeskanzleramt, D. Hunger, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, als Berater;

für die Kommission: F. Ermacora als Delegierter;

für die Beschwerdeführer: Rechtsanwalt R. Wandl, E. Pawel, agrartechnischer Sachverständiger.

Sachverhalt:

(Übersetzung)*

7. Die Beschwerdeführer (Bf.) [Anton Ettl, Leopoldine Ettl, Anton Schalhas, Rosa Schalhas, Franz Gunacker, Maria Gunacker, Anton Haas und Maria Haas] sind österreichische Landwirte aus Obritzberg in Niederösterreich. Sie rügen das Zusammenlegungsverfahren bei ihren Grundstücken im Juli 1973.

*I. Die Umstände des Falles**1. Das Verfahren vor den Agrarbehörden*

8. Am 30. Juli 1973 veröffentlichte die Agrarbezirksbehörde von Niederösterreich einen Zusammenlegungsplan für Obritzberg, der auch die Grundstücke der Bf. mit einschloss. Die Bf. legten beim Landesagrarsenat Berufung ein und machten geltend, sie hätten die in einer der Bestimmungen des Flurverfassungs-Landesgesetzes von Niederösterreich (s.u. Ziff 15) vorgesehene Grundentschädigung nicht erhalten. Die Bf. trugen unterschiedliche Beru-

* Anm. d. Hrsg.: Unter Berücksichtigung der Übersetzung der Kanzlei des EGMR.

fungsgründe vor, je nachdem in welcher Weise ihre Grundstücke von dem Zusammenlegungsplan betroffen waren.

9. Der Landesagrarsenat entschied am 26. und 27. Mai 1975 nach Anhörung der Parteien und mehrerer anderer durch die von den Bf. beantragten Veränderungen betroffenen Eigentümer. Auf der Grundlage der Akten und der Ergebnisse eines von einzelnen seiner Mitglieder durchgeführten Lokal-Augenscheins hat er in einzelnen Punkten die den Betroffenen zuerkannte Grundentschädigung abgeändert.

Gemäß § 5 Abs. 2 des Agrarbehördengesetzes 1950 i.d.F. v. 1974 (s.u. Ziff. 15) tagte der Landesagrarsenat in folgender Zusammensetzung: drei Richter – nämlich drei Räte des Oberlandesgerichtes am 26. Mai 1975, zwei Räte des Oberlandesgerichtes und ein Richter des Landesgerichtes am folgenden Tag – und fünf Beamte des Amtes der Landesregierung von Niederösterreich. Der Vorsitzende war der Leiter der Abteilung VI 4 des Amtes der Landesregierung, der Berichterstatter ein Beamter derselben Abteilung; ein drittes Mitglied gehörte der Abteilung VI 11 an. Die beiden übrigen Mitglieder scheinen im Organisationsplan für die Jahre 1975/76, den die Regierung dem Gerichtshof vorgelegt hatte, nicht auf, wohl aber im Organisationsplan für 1976/77, ein Zeitraum nach den umstrittenen Entscheidungen des Landesagrarsenats. In dem letztgenannten Zeitraum gehörten sie gemeinsam mit dem Präsidenten und dem Berichterstatter der Abteilung VI 3 an, welche nach Angabe der Regierung im Jahre 1976 infolge einer Reorganisation der Dienststellen des Amtes der Landesregierung geschaffen worden war. In ihrem Bericht (dort Ziff. 97) stützt sich die Europäische Menschenrechtskommission nicht auf den Organisationsplan von 1975/76, sondern auf den von 1976/77; sie merkt an, dass der Landesagrarsenat im Zeitpunkt seiner Entscheidung aus vier Mitgliedern und deren Ersatzmitgliedern aus der Abteilung VI 3 und aus dem Vorsitzenden, dem Berichterstatter und zwei weiteren Mitgliedern aus der Abteilung VI 4 bestand.

10. Die Bf. wandten sich dann an den Obersten Agrarsenat. Am 6. Oktober 1976 nahm dieser die Berufung der Bf. Ettl und Schalhas insoweit an, als sie die Gefahr von Erosionen auf einigen der ihnen im Austausch gegebenen Parzellen zum Gegenstand hatte; er hat daraufhin Drainagen angeordnet. Er gab der Berufung aus den übrigen Gründen nicht statt und verwarf die Berufung der Bf. Gunacker und Haas.

Der Oberste Agrarsenat bestand aus drei Richtern – Räte des Obersten Gerichtshofs – und fünf Beamten des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft (§ 6 Abs. 2 Agrarbehördengesetz, s.u. Ziff. 18). Zwei der letztgenannten – Vorsitzender und Berichterstatter – gehörten der Abteilung I 7 an, die gleichzeitig die Sekretariatsgeschäfte des Agrarsenats führte, die drei anderen den Abteilungen II C 7, II C 8 und V A 3.

2. Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und vor dem Verwaltungsgerichtshof

11. Die Bf. legten sodann Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof ein. Sie berufen sich darauf, dass ihr Recht auf Entscheidung durch den gesetzlichen

Richter (Art. 83 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz) verletzt worden sei; denn nach der Gesetzgebung über die Organisation der Agrarbehörden mussten dem Landesagrarsenat und dem Obersten Agrarsenat mehrere Sachverständige angehören. Sie fanden es nicht logisch, dass diese Mitglieder ein Stimmrecht haben sollten, auch wenn die zu untersuchende Frage ihre Fachkenntnisse überstieg oder sie gar selbst ein Gutachten erstattet hatten. Die Bf. behaupten im Übrigen eine Verletzung ihres durch die Verfassung geschützten Rechts auf Eigentum und beriefen sich ganz allgemein auf die entsprechenden Bestimmungen der Menschenrechtskonvention.

Mit Erkenntnis vom 1. Februar (Anton und Maria Haas), 28. Februar (Franz und Maria Gunacker) und 19. März 1980 (Anton und Leopoldine Ettl und Anton und Rosa Schalhas) verwarf der Verfassungsgerichtshof die Beschwerden als unbegründet. Er hob u.a. hervor, dass Art. 12 Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes die Anwesenheit von Sachverständigen ausdrücklich vorsieht. Auf Antrag der Bf. verwies er die Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof zur Prüfung, ob eine Verletzung von nicht verfassungsmäßig gewährleisteten Rechten vorlag.

12. Vor dem Verwaltungsgerichtshof bestritten die Bf. die Rechtmäßigkeit der zuerkannten Grundentschädigungen: Sie tragen vor, den Erfordernissen des Niederösterreichischen Flurverfassungs-Landesgesetzes sei nicht entsprochen worden. Sie behaupten des Weiteren eine Verletzung der Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes über die Unparteilichkeit der Verwaltungsbehörden und über das Recht auf ein faires Verfahren: Die Sachverständigen hätten in einer außerhalb ihrer Fachkompetenz liegenden Sache mitgestimmt; es sei kein schriftliches Gutachten erstellt worden und keiner der Senate hätte den Bf. das Ergebnis des Ermittlungsverfahrens zur Kenntnis gegeben.

Am 11. November (Eheleute Ettl und Gunacker) und am 25. November 1980 (Eheleute Schalhas und Haas) stellte der Verwaltungsgerichtshof eine Verletzung von Verfahrensbestimmungen fest; die anderen Beschwerdepunkte wurden abgewiesen.

Seine ähnlich formulierten Erkenntnisse können wie folgt zusammengefasst werden (Ziff. 52 des Kommissionsberichts):

- In dem Maße, in dem die Beschwerdeführer den sachverständigen Mitgliedern des Obersten Agrarsenats Parteilichkeit vorwarfen, entbehrte ihre These der Grundlage, da der Senat gesetzmäßig zusammengesetzt war.
- Was ihre Beschwerde über das Fehlen eines schriftlichen Gutachtens über gewisse Punkte betrifft, haben sie nicht angeführt, welche wesentlichen Tatsachen dem Senat mangels eines solchen Gutachtens nicht zur Kenntnis gelangt seien. Es liegt also kein wesentlicher Verfahrensmangel vor.
- Was das Ermittlungsverfahren anlangt, so hätte man ihnen nicht nur den Befund, sondern auch das Gutachten selbst zur Kenntnis bringen müssen. Allerdings haben sie nicht näher angegeben, welche zusätzlichen Beweiselemente sie beigebracht hätten, wenn ihnen das Ergebnis des Ermittlungsverfahrens zur Kenntnis gebracht worden wäre; sie haben also auch hier keinen wesentlichen Verfahrensmangel dargelegt.

– Schließlich waren die Beschwerdepunkte, betreffend Nichtbeachtung des Gesetzes über die Flurverfassung, unbegründet. Allerdings hatte der Oberste Agrarsenat einige Maßnahmen angeordnet – Drainagen auf den Ettl, Schalhas und Haas zugewiesenen Grundstücken, Errichtung einer Zufahrt im Falle Gunacker – ohne jedoch alle notwendigen Arbeiten aufzuzählen, ohne seine Entscheidungen in ausreichendem Maße zu begründen und ohne den wesentlichen Sachverhalt festzustellen. Im Falle des Ehepaars Ettl hatte der Senat die Stellungnahme seines in agrartechnischen Angelegenheiten sachverständigen Mitglieds über das Problem der Erosion auf einigen Grundstücken zur Kenntnis genommen, diese aber den Beschwerdeführern nicht zur Kenntnis gebracht, die folglich auch keine Gelegenheit hatten, sich dazu zu äußern.

Demzufolge hob der Verwaltungsgerichtshof die angefochtenen Entscheidungen wegen Verfahrensmängeln in diesen verschiedenen Punkten auf und verwies die Fälle an den Obersten Agrarsenat zurück.

13. Dieser gab den Berufungen der Bf. am 3. März 1982 statt. Die Bezirksbehörde veröffentlichte daraufhin einen neuen Zusammenlegungsplan, den die Bf. im Herbst 1985 vor dem Landesagrarsenat anfochten.

Der Gerichtshof ist über den weiteren Verlauf des Verfahrens nicht informiert worden.

II. Die relevante Gesetzgebung

1. Allgemeines

14. In Österreich ist die Zuständigkeit in Angelegenheiten der Agrarreform zwischen dem Bund und den Ländern geteilt: Die Grundsatzgesetzgebung steht dem Bund zu, die Ausführungsgesetzgebung und der Vollzug den Ländern (Art. 12 Abs. 1 Z 3 Bundes-Verfassungsgesetz). Nach Art. 12 Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes steht die Entscheidung in letzter Instanz und in der Landesinstanz den Senaten zu, die aus „dem Vorsitzenden und aus Richtern, Verwaltungsbeamten und Sachverständigen als Mitgliedern“ bestehen. „Der in oberster Instanz zur Entscheidung berufene Senat wird beim zuständigen Bundesministerium eingesetzt“. „Die Einrichtung, die Aufgaben und das Verfahren der Senate sowie die Grundsätze für die Einrichtung der mit den Angelegenheiten der Bodenreform sonst noch befassten Behörden werden durch Bundesgesetz geregelt.“ Dieses muss vorsehen, dass die Bescheide der Senate nicht der Aufhebung und Abänderung im Verwaltungsweg unterliegen; der Ausschluss eines Rechtsmittels von der Behörde erster Instanz an den Landesagrarsenat ist unzulässig.

15. In diesem verfassungsrechtlichen Rahmen hat der Nationalrat drei Gesetze erlassen, die folgende Fragen betreffen:

- i) Die Grundsätze des anzuwendenden Rechts in Angelegenheiten der Agrarreform (*Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951* i.d.F. v. 1977);
- ii) Die Organisation der Agrarsenate und die Grundsätze betreffend die Einrichtung der Behörden erster Instanz (*Agrarbehördengesetz 1950* i.d.F. v. 1974);
- iii) Das Verfahren vor den Agrarbehörden (*Agrarverfahrensgesetz 1950*, das auf das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz verweist).

Die Länder haben die Fragen, die ihnen der Bundesgesetzgeber überlassen hat, in *Flurverfassungs-Landesgesetzen* geregelt. In Niederösterreich bildet

die Grundzusammenlegung den Gegenstand des Gesetzes von 1975. Es ersetzt ein Gesetz von 1934 und es wurde durch ein Gesetz vom 23. Februar 1979 in bestimmten Punkten abgeändert.

2. Die Agrarbehörden

16. In Niederösterreich ist das Organ, das zur Entscheidung in erster Instanz berufen ist, die Agrarbezirksbehörde; sie hat den Charakter einer reinen Verwaltungsbehörde. Die oberen Behörden sind der Landesagrarsenat, der beim Amt der Landesregierung, und der Oberste Agrarsenat, der beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft eingerichtet ist.

Gegen die Bescheide der Bezirksbehörde kann vor dem Agrarsenat Berufung eingelegt werden. Dieser entscheidet in letzter Instanz, außer er hat den betreffenden Bescheid abgeändert und wenn der Streit eine der Fragen betrifft, die in § 7 Abs. 2 Agrarbehördengesetz aufgeführt sind, wie etwa die Gesetzmäßigkeit der Abfindung im Falle einer Grundzusammenlegung; in einem solchen Fall ist ein Rechtsmittel an den Obersten Agrarsenat eröffnet.

Im österreichischen Recht werden die Agrarbehörden als gemischte Organe (*Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag*) betrachtet; sie stellen eine Art von „besonderen Verwaltungsgerichten“ dar.

17. Der Landesagrarsenat besteht aus acht Mitgliedern, die von der Landesregierung bestellt werden (§ 5 Abs. 2 und 4 Agrarbehördengesetz):

- ein rechtskundiger Landesbeamter als Vorsitzender;
- drei Richter;
- ein in den Angelegenheiten der Bodenreform erfahrener rechtskundiger Landesbeamter als Berichterstatter;
- ein in agrartechnischen Angelegenheiten erfahrener Landesbeamter des höheren Dienstes;
- ein in forstlichen Angelegenheiten erfahrener Landesbeamter des höheren Dienstes;
- ein landwirtschaftlicher Sachverständiger i.S.d. § 52 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz.

18. Der Oberste Agrarsenat besteht ebenso aus acht Mitgliedern (§ 6 Abs. 2 und 4 Agrarbehördengesetz) und zwar:

- ein rechtskundiger Beamter des höheren Ministerialdienstes im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft als Vorsitzender;
- drei Mitglieder des Obersten Gerichtshofes;
- ein in Angelegenheiten der Bodenreform erfahrener rechtskundiger Beamter des höheren Ministerialdienstes im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft als Berichterstatter;
- ein in agrartechnischen Angelegenheiten erfahrener Beamter des höheren Ministerialdienstes im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft;
- ein in forstlichen Angelegenheiten erfahrener Beamter des höheren Ministerialdienstes im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft;
- ein landwirtschaftlicher Sachverständiger i.S.d. § 52 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz.

Die Mitglieder aus dem Richterstand werden vom Bundesminister für Justiz, die übrigen Mitglieder vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft bestellt.

19. Die in § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 Agrarbehördengesetz erwähnte Bestimmung des § 52 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz lautet wie folgt:

„1. Wird die Aufnahme eines Beweises durch Sachverständige notwendig, so sind die der Behörde beigegebenen oder zur Verfügung stehenden amtlichen Sachverständigen (Amtssachverständige) beizuziehen.

2. Die Behörde kann aber ausnahmsweise andere geeignete Personen als Sachverständige heranziehen und beenden, wenn Amtssachverständige nicht zur Verfügung stehen oder es mit Rücksicht auf die Besonderheit des Falles geboten erscheint. (...)“

20. Die Mitglieder der Agrarsenate sind für eine Amtsdauer von fünf Jahren zu bestellen und eine Wiederbestellung ist zulässig. (§ 9 Abs. 1 Agrarbehördengesetz). Das Amt als Mitglied endet vor Ablauf der Amtsdauer, insbesondere bei Wegfall der für die Bestellung erforderlichen Voraussetzungen (§ 9 Abs. 2). Jedes Mitglied kann aus wichtigen gesundheitlichen oder beruflichen Gründen, durch die eine ordnungsgemäße Ausübung des Amtes nicht gewährleistet erscheint, über sein eigenes Ansuchen vom Amt enthoben werden (§ 9 Abs. 3). Wird ein als Mitglied bestellter Richter oder Beamter mit einem Beschluss des Disziplinargerichtes vom Dienst suspendiert, so ruht sein Amt für die Dauer der Suspendierung (§ 9 Abs. 4).

21. Die Mitglieder der genannten Senate sind in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisung gebunden (§ 8 Agrarbehördengesetz und Art. 20 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz). Die Entscheidungen dieser Senate können im Verwaltungswege weder aufgehoben noch abgeändert werden (§ 8 Agrarbehördengesetz und Art. 12 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (s.o. Ziff. 14)). Sie unterliegen der Anfechtung beim Verwaltungsgerichtshof (§ 8 Agrarbehördengesetz).

22. Die oben beschriebene Organisation ergibt sich aus einer Gesetzesänderung aus dem Jahre 1974, die infolge eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes desselben Jahres vorgenommen wurde.

Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes konnten die Agrarsenate unter dem Gesetz von 1950 nicht als unabhängige und unparteiische Gerichte im Sinne des Art. 6 Abs. 1 der Konvention angesehen werden: unter ihren Mitgliedern gab es damals einen Bundesminister (Oberster Agrarsenat) oder ein Mitglied der Landesregierung (Landesagrarsenat) und die zuständigen Regierungsstellen konnten die übrigen Mitglieder jederzeit abberufen (Erkenntnis vom 19. März 1974, Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes, 1974, Bd. 39, Nr. 7284, S. 148-161, EuGRZ 1974, 32-34).

Die neue Gesetzgebung hat Regierungsmitglieder aus den Senaten ausgeschlossen, Anordnungen das Mandat und die Abberufung der Mitglieder betreffend erlassen und die Möglichkeit, den Verwaltungsgerichtshof anzurufen geschaffen (§ 5 Abs. 2, § 6 Abs. 2, §§ 8 und 9 Agrarbehördengesetz 1974).

3. Das Verfahren vor den Agrarsenaten

23. Das Verfahren vor den Agrarsenaten richtet sich nach dem Agrarverfahrensgesetz (s.o. Ziff. 15) dessen § 1 die Anwendbarkeit des Allgemeinen Verwal-

tungsverfahrensgebietes anordnet; davon ausgenommen ist eine Bestimmung, die für den vorliegenden Fall ohne Bedeutung ist; vorbehalten bleiben die Änderungen und Ergänzungen, die vom Agrarverfahrensgesetz vorgesehen sind.

Die Agrarsenate bestimmen den Gang des Verfahrens (§ 39 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz). Nach § 9 Abs. 1 und 2 Agrarverfahrensgesetz entscheiden sie nach einer nichtöffentlichen Verhandlung. Die Parteien können ausnahmslos daran teilnehmen; sie haben das Recht auf Akteneinsicht (§ 17 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) und können persönlich erscheinen oder sich vertreten lassen (§ 9 Abs. 3 Agrarverfahrensgesetz). Der Vorsitzende kann Zeugen und zur Erteilung von Auskünften ebenso Beamte laden, die an der Entscheidung in unterer Instanz beteiligt waren (§ 9 Abs. 5).

Die Verhandlung beginnt mit einem Vortrag des Berichterstatters; danach klärt der Senat den Sachverhalt, indem er Parteien und Zeugen anhört und die rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse eingehend untersucht (§ 10 Abs. 2). Der Verhandlung wird der von der unteren Instanz festgestellte Sachverhalt zugrunde gelegt; der Senat kann aber dieser oder einem oder mehreren seiner Mitglieder eine ergänzende Sachverhaltsfeststellung auftragen (§ 10 Abs. 1). Den Parteien ist Gelegenheit zu geben, von der Beweisaufnahme Kenntnis zu nehmen und ihre Stellungnahme abzugeben (§ 45 Abs. 3 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz).

Die Senate beraten und stimmen in Abwesenheit der Parteien ab: Nachdem die Ergebnisse der Verhandlung erörtert wurden, stellt der Berichterstatter einen Antrag; jene Mitglieder, die Gegen- und Abänderungsanträge stellen wollen, müssen diese begründen (§ 11 Abs. 1 Agrarverfahrensgesetz). Der Vorsitzende bestimmt die Reihenfolge, in der über die einzelnen Anträge abzustimmen ist (ebd.). Der Berichterstatter stimmt als erster ab, gefolgt von den Richtern und den anderen Mitgliedern, den Vorsitzenden eingeschlossen, der als letzter abstimmt und dessen Stimme den Ausschlag gibt, wenn Stimmgleichheit herrscht (§ 11 Abs. 2).

Im Falle einer innerhalb der gesetzlichen Frist von zwei Wochen eingebrachten und angenommenen Berufung (§ 7 Abs. 3), hebt der Agrarsenat die angefochtene Entscheidung auf und verweist die Sache an die untere Instanz, wenn er den Sachverhalt als so mangelhaft ansieht, dass eine neuerliche Verhandlung unerlässlich ist; andernfalls entscheidet er in der Sache selbst (§ 66 Abs. 2 und 4 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz); er kann die genannte Entscheidung abändern, gleich ob es sich um den Spruch [Tenor] oder um die Begründung handelt (§ 66 Abs. 4).

Die Senate müssen ohne unnötigen Aufschub entscheiden, spätestens aber sechs Monate nach Einlangen der Berufung (§ 73 Abs. 1). Wird den Parteien innerhalb dieser Frist das Erkenntnis nicht zugestellt, können sie sich an die obere Behörde wenden, welcher dann die Entscheidung in der Sache zukommt (§ 73 Abs. 2). Entscheidet auch diese nicht in der vorgegebenen Frist, geht die Zuständigkeit auf Antrag der Betroffenen auf den Verwaltungsgerichtshof über (Art. 132 Bundes-Verfassungsgesetz und § 27 Verwaltungsgerichtshofgesetz).

In der Begründung sind die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens, die für die Beweiswürdigung maßgeblichen Erwägungen und die darauf gestützte Be-

urteilung der Rechtsfrage klar und übersichtlich zusammenzufassen (§ 58 Abs. 2 und § 60 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz). Das Erkenntnis ist den Parteien zuzustellen; auf Beschluss des Senats kann das Erkenntnis auch sogleich verkündet werden (§ 13 Agrarverfahrensgesetz).

4. Die Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof und den Verwaltungsgerichtshof

24. Die Entscheidungen der Agrarsenate können vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten werden. Dieser prüft, ob der Bf. wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung, eines verfassungswidrigen Gesetzes oder eines rechtswidrigen Staatsvertrags in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt wurde (Art. 144 Bundes-Verfassungsgesetz).

25. Abweichend von der Grundsatznorm des Art. 133 Z 4 Bundes-Verfassungsgesetz, ist nach § 8 Agrarbehördengesetz die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofs zulässig. Diese kann vor oder nach der Anrufung des Verfassungsgerichtshofs erfolgen, der den Fall auf Antrag des Bf. und wenn er eine Verletzung des geltend gemachten Rechts nicht als gegeben annimmt, an den Verwaltungsgerichtshof verweist (Art. 144 Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz).

26. Nach Art. 130 Bundes-Verfassungsgesetz entscheidet der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) über Beschwerden, mit denen die Rechtswidrigkeit des Bescheides der Verwaltungsbehörden, der Ausübung unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt gegen eine Person oder die Verletzung der Entscheidungspflicht der Verwaltungsbehörden behauptet wird. Er entscheidet ebenso über Beschwerden gegen die Entscheidungen von gemischten Organen wie den Agrarsenaten – wenn das Gesetz ihn dazu ermächtigt (s.o. Ziff. 16, 22 und 25).

Wenn der VwGH die Beschwerde nicht als unbegründet abweist, hebt er die angefochtene Entscheidung auf. Er entscheidet in der Sache nur, wenn die zuständige Behörde ihrer Entscheidungspflicht nicht nachgekommen ist (§ 42 Abs. 1 Verwaltungsgerichtshofgesetz).

Wenn der VwGH die Gesetzmäßigkeit eines Verwaltungsaktes oder der Entscheidung eines gemischten Organs zu überprüfen hat, entscheidet er auf der Grundlage des von der betroffenen Behörde festgestellten Sachverhalts und nur im Rahmen der geltend gemachten Beschwerdegründe, ausgenommen bei Unzuständigkeit der betroffenen Behörde oder bei Verletzung von Verfahrensvorschriften (§ 41 Verwaltungsgerichtshofgesetz). Hierzu präzisiert das Gesetz: Der Verwaltungsgerichtshof hebt den angefochtenen Bescheid wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften auf, wenn der Sachverhalt von der Behörde in einem wesentlichen Punkt aktenwidrig angenommen wurde oder der Sachverhalt in einem wesentlichen Punkt einer Ergänzung bedarf oder wenn Verfahrensvorschriften nicht beachtet wurden, bei deren Einhaltung die betroffene Behörde zu einer anderen Entscheidung hätte kommen können (§ 42 Abs. 2 Z 3 Verwaltungsgerichtshofgesetz).

Wenn im Zuge des Verfahrens Gründe auftreten, die den Parteien bisher nicht bekannt waren, hat der Verwaltungsgerichtshof diese darüber anzuhören und, wenn nötig, eine Vertagung zu verfügen (§ 41 Abs. 1 Verwaltungsgerichtshofgesetz).

27. Das Verfahren besteht im Wesentlichen in einem Austausch von Schriftsätzen (§ 36), gefolgt – mit einigen im Gesetz angeführten Ausnahmen – von einer kontradiktorischen Verhandlung, die grundsätzlich öffentlich ist (§§ 39 und 40).

* * *

Das Verfahren vor der Kommission

28. In ihrer Beschwerde an die Kommission vom 27. Oktober 1980 (Beschwerde Nr. 9273/81) rügen die Bf., ihr Fall sei nicht vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, wie es Art. 6 Abs. 1 der Konvention vorsieht, verhandelt worden.

29. Die Kommission hat die Beschwerde am 9. März 1984 für zulässig erklärt. In ihrem Bericht vom 3. Juli 1985 (Art. 31 EMRK) gelangt sie mit zehn Stimmen gegen zwei zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 vorliegt.

Anträge an den Gerichtshof

30. In der mündlichen Verhandlung am 20. Oktober 1986

- beantragt die Regierung, der Gerichtshof möge feststellen, dass die Bestimmungen des Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht verletzt worden sind und dass daher die geltend gemachten Beschwerdegründe keine Verletzung der Konvention durch die Republik Österreich darstellen;
- der Delegierte der Kommission beantragt, der Gerichtshof möge die Meinung der Kommission bestätigen;
- die Bf. beantragen, der Gerichtshof möge der Beschwerde stattgeben.

Entscheidungsgründe:

31. Die Bf. rügen, ihr Fall sei nicht „öffentlich“ von einem „unabhängigen und unparteiischen Gericht“ verhandelt worden. Ihrer Auffassung nach waren der Landesagrarsenat und der Oberste Agrarsenat gegenüber der Verwaltung nicht hinreichend unabhängig; zumindest einige ihrer Mitglieder konnten nicht als unparteiisch gelten und die Verhandlung war nicht öffentlich. Die nachfolgende Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof hätte dem nicht abgeholfen: Sie wurde erst nach langdauernden Verwaltungsverfahren vorgenommen und war von unzureichender Tragweite, da sie grundsätzlich nur auf die Überprüfung von Rechtsfragen beschränkt war. Demzufolge liege eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention vor, der wie folgt lautet:

„Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen ... von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht ..., öffentlich ... verhandelt wird. ...“

Die Regierung widerspricht dieser These; die Kommission ist mit den Bf. der Ansicht, dass eine Verletzung ihres Rechts auf ein „unabhängiges und unparteiisches Gericht“ vorliegt.

1. Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1

32. Der Zusammenlegungsplan von Obritzberg betraf u.a. Grundstücke der Familien Ettl, Schalhas, Gunacker und Haas, die ihnen im Austausch mit Grundstücken anderer Eigentümer gegeben wurden. Die Bf. haben die Gesetz-

mäßigkeit des erhaltenen Ausgleichs bestritten und bestreiten sie weiterhin. Jede – günstige oder ungünstige – Entscheidung der befassen Behörden betraf, betrifft oder wird ihre Eigentumsrechte folglich betreffen. Der Ausgang des gerügten Verfahrens ist „für Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur entscheidend“ (Urteil *Ringelsen* vom 16. Juli 1971, Série A Nr. 13, S. 39, Ziff. 94, EGMR-E 1, 131, und *Sramek* vom 22. Oktober 1984, Série A Nr. 84, S. 17, Ziff. 34, EGMR-E 2, 489), so dass Art. 6 Abs. 1 im vorliegenden Falle anwendbar ist. Im Übrigen wird dies auch von der Regierung eingeräumt.

2. Zur Beachtung von Art. 6 Abs. 1

33. Die „Streitigkeit“ betrifft den von der niederösterreichischen Agrarbezirksbehörde verabschiedeten und dann im Juli 1973 veröffentlichten Zusammenlegungsplan. Der Reihe nach waren folgende Organe damit befasst: der Landesagrarsenat, der Oberste Agrarsenat, der Verfassungsgerichtshof und der Verwaltungsgerichtshof. Es stellt sich somit die Frage, ob die Rechtsmittel an diese Organe den Erfordernissen von Art. 6 Abs. 1 entsprachen.

a) „Unabhängiges und unparteiisches Gericht“

34. Landesagrarsenat, Oberster Agrarsenat, Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof sind eindeutig auf Gesetz beruhende Gerichte (s. sinngemäß das vorzitierte Urteil *Sramek*, S. 17, Ziff. 36, EGMR-E 2, 490). Sie müssen allerdings auch die von Art. 6 Abs. 1 geforderte Unabhängigkeit und Unparteilichkeit aufweisen.

35. Der Verwaltungsgerichtshof und der Verfassungsgerichtshof erfüllen ohne Zweifel diese Bedingung. Die Bf. tragen jedoch vor, dies treffe nicht auf die beiden erstgenannten Behörden zu, vor allem nicht aufgrund ihrer Zusammensetzung. Der Landesagrarsenat und der Oberste Agrarsenat setzten sich mehrheitlich aus Beamten zusammen, zwischen denen ein hierarchisches Verhältnis bestanden habe und von denen drei als Sachverständige fungierten, während die beiden anderen die Schlüsselpositionen des Vorsitzenden und des Berichterstatters inne gehabt hätten. Überdies halten die Bf. die Dauer des Mandats der Mitglieder für zu kurz: Nach ihrer Meinung hätten diese auf Lebenszeit bestellt sein müssen, um keinem Druck ausgesetzt zu sein.

Die Regierung betrachtet die genannten Senate als „besondere Verwaltungsgerichte“ (s.o. Ziff. 16) wie sie in Österreich seit dem letzten Jahrhundert bestehen. Ihre Mitglieder waren mit der nötigen Unabhängigkeit ausgestattet: 1974 habe der Gesetzgeber die Organisation der Senate den Erfordernissen des Art. 6, wie er vom Gerichtshof in seinem Urteil *Ringelsen* vom 16. Juli 1971 (EGMR-E 1, 128) ausgelegt worden ist, angepasst.

Für die Europäische Menschenrechtskommission hingegen genießen der Landesagrarsenat und der Oberste Agrarsenat im vorliegenden Falle keine hinreichende Unabhängigkeit, denn sie bestanden aus einer Mehrheit von Beamten, die alle oder einige von ihnen, in derselben Dienststelle tätig waren und sich im Verhältnis der hierarchischen Unterordnung bzgl. ihrer anderen Aufgaben befanden (Ziff. 97 und 98 des Berichts und auch oben Ziff. 9 und 10).

36. Der Gerichtshof stellt fest, dass in dem in Betracht kommenden Zeitabschnitt drei Richter dem Landesagrarsenat angehörten; der Leiter der Ab-

teilung VI 4 des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung hatte den Vorsitz inne; ein Beamter derselben Abteilung fungierte als Berichtserstatter; ein Mitglied kam von der Abteilung VI 11; zwei weitere Beamte kamen gleichfalls von dem vorgenannten Amt, von denen einer als landwirtschaftlicher Sachverständiger fungierte (s.o. Ziff. 9).

Was nun den Obersten Agrarsenat betrifft, so setzte er sich aus drei Räten des Obersten Gerichtshofes und fünf Beamten des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft zusammen: der Vorsitzende und der Berichtserstatter gehörten der Abteilung I 7 an, die drei anderen Mitglieder der Abteilungen II C 7, II C 8 und V A 3 (s.o. Ziff. 10).

37. Die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der richterlichen Mitglieder stehen außer Diskussion.

Bleiben die Beamten, die dem Landesagrarsenat und dem Obersten Agrarsenat gem. Agrarbehördengesetz angehörten (s.o. Ziff. 17 und 18).

38. Es ist zuerst hervorzuheben, dass ihre Anwesenheit, selbst mehrheitlich, innerhalb der fraglichen Senate Art. 6 Abs. 1 der Konvention an sich nicht verletzt: Das Bundes-Verfassungsgesetz und das Agrarbehördengesetz gewährleisten ihre Unabhängigkeit und untersagen der öffentlichen Gewalt, ihnen Weisungen bzgl. ihrer richterlichen Tätigkeiten zu erteilen (s.o. Ziff. 21 und die vorzitierten Urteile *Ringelsen*, Série A Nr. 13, S. 39-40, Ziff. 95-97, EGMR-E 1, 131 f., und *Sramek*, Série A Nr. 84, S. 19, Ziff. 41, EGMR-E 2, 492). Die Bf. behaupten übrigens nicht, dass die Beamten, die mit ihrem Fall befasst waren, Weisungen dieser Art, die die Regelung des Streitfalles betreffen, erhalten hätten.

Die Senate waren somit von der Verwaltung unabhängig; sie waren es insbesondere auch von den betroffenen Parteien, d.h. von den Eigentümern der betroffenen Grundstücke (das vorzitierte Urteil *Ringelsen*, S. 39, Ziff. 95, EGMR-E 1, 131; Urteil *Campbell und Fell* vom 28. Juni 1984, Série A Nr. 80, S. 39, Ziff. 78, EGMR-E 2, 423). Hier ist zu betonen, dass weder die Landesregierung noch die Bundesregierung Parteienstellung hatten; in diesem Punkt nähert sich der vorliegende Fall dem Fall *Ringelsen* und unterscheidet sich vom Fall *Sramek* (vorzitiertes Urteil *Sramek*, ebd.).

39. Hinsichtlich der Rechts- und Tatsachenlage im vorliegenden Fall, haben die hierarchischen Beziehungen der Beamten derselben Abteilung, die in anderem Zusammenhang zwischen den Beamten derselben Abteilung bestanden, keine Auswirkungen im Hinblick auf Art. 6. Eine hierarchische Beziehung bestand anscheinend nur zwischen dem Präsidenten und dem Berichtserstatter der beiden Senate.

40. In Bezug auf die drei Beamten, die nach dem Gesetz als Sachverständige für agrartechnische, für forstliche und für landwirtschaftliche Angelegenheit auftreten, lässt deren Mitwirken die „Unabhängigkeit und Unparteilichkeit“ der genannten Senate, nicht in Zweifel ziehen. Es handelt sich um Mitglieder, die Sachverständige auf ihrem Gebiet waren; es bedarf der Sachverständigen für eine Grundzusammenlegung, die Fragen großer Komplexität aufwirft und nicht nur die direkt betroffenen Eigentümer, sondern auch die Gemeinschaft insgesamt betreffen. Durch ihre Zusammensetzung können die Senate zu ausgewogenen Lösungen gelangen und die verschiedenen Inter-

essen berücksichtigen. Im Übrigen kennt die innerstaatliche Gesetzgebung der Mitgliedstaaten des Europarates zahlreiche Beispiele von Gerichten, welche nicht nur aus Berufsrichtern, sondern auch aus Personen zusammengesetzt sind, die eine besondere Sachkenntnis auf diesem oder jenem Gebiet besitzen und deren Kenntnisse wünschenswert oder für die Entscheidung der in ihre Zuständigkeit fallenden Streitfragen sogar notwendig sind.

In dem Maße, in dem diese Beamten schriftliche Stellungnahmen über ein bestimmtes Problem ausarbeiten, verlangt § 45 Abs. 3 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes deren Mitteilung an die Parteien, damit diese Gelegenheit haben, eine Stellungnahme abzugeben (s.o. Ziff. 23). Der kontradiktorische Charakter des anzuwendenden Verfahrens vor den Agrarsenaten, gemäß dem Agrarbehördengesetz und dem oben genannten Gesetz (vorzitiertes Urteil *Sramek*, S. 18, Ziff. 38, EGMR-E 2, 491), leidet daher keinesfalls durch die Mitwirkung „sachkundiger Beamter“. Im Fall Ettl hat der Verwaltungsgerichtshof übrigens die Entscheidung des Obersten Agrarsenats gerade aus dem Grunde aufgehoben, weil die Stellungnahme des sachverständigen Mitglieds in agrartechnischen Fragen den Betroffenen nicht zur Kenntnis gegeben worden war (s.o. Ziff. 12).

41. Was die Mandatsdauer der Mitglieder des Landesagrarsenats und des Obersten Agrarsenats betrifft, so erfüllt das Agrarbehördengesetz gleichfalls die Bedingungen des Art. 6 Abs. 1: Das Mandat auf fünf Jahre, verstärkt durch die praktische Unabsetzbarkeit der Mitglieder während dieser Funktionsdauer (s.o. Ziff. 20), stellt die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der genannten Senate nicht in Frage (vorzitiertes Urteil *Sramek*, ebd.).

b) „Öffentliche“ Verhandlung

42. In Übereinstimmung mit dem Gesetz haben die Senate im vorliegenden Fall zwar in Gegenwart der Parteien, aber nicht öffentlich verhandelt (s.o. Ziff. 23).

Das Fehlen der öffentlichen Verhandlung, das im Prinzip dem Art. 6 Abs. 1 widerspricht, ist jedoch durch den Vorbehalt gedeckt, den Österreich bei der Ratifikation der Konvention angebracht hat. Der Gerichtshof verweist in diesem Punkt auf sein vorgenanntes Urteil *Ringeisen*; er sieht keinen Anlass im vorliegenden Fall davon abzuweichen (Série A Nr. 13, S. 40-41, Ziff. 98, EGMR-E 1, 132 f.).

43. Folglich ist Art. 6 Abs. 1 auf der Ebene des Landesagrarsenats und des Obersten Agrarsenats nicht verletzt worden. Demgemäß erübrigt es sich, zu prüfen, ob die durch den Verwaltungsgerichtshof ausgeübte Kontrolle – allein oder in Verbindung mit dem Verfassungsgerichtshof – in Bezug auf ihre Tragweite den Erfordernissen des Art. 6 Abs. 1 entspricht.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof einstimmig,
dass Art. 6 Abs. 1 nicht verletzt worden ist.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Kammer): die Richter Ryssdal, *Präsident* (Norweger), Lagergren (Schwede), Gölcüklü (Türke), Matscher (Österreicher), Walsh (Ire), Sir Vincent Evans (Brite), Russo (Italiener); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)