

# Einleitung

## I. Rechtswissenschaft und Recht

Der vorliegende Grundriss stellt das österr Verwaltungsverfahrensrecht **1** und das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichtsbarkeit dar. Beide Gebiete sind spezifische Teile des Normsystems „Recht“. Unter Recht wird hier das **positive Recht** verstanden. Dieses ist ein von Menschen für Menschen gesetztes, regelmäßig wirksames (effektives), zwangsbewehrtes (dh organisierten Zwang gebietendes) Normensystem. **Norm** bedeutet, dass jemand etwas tun oder unterlassen **soll** oder zur Normerzeugung (-aufhebung) oder zum Normvollzug **ermächtigt** ist.  
(entfällt) **2**

## II. Recht und Verfahrensrecht

Die **Rechtsordnung** besteht somit aus **Normen**. Diese sind entweder **3** gebietend oder ermächtigend. Die gebietenden Normen schreiben ein bestimmtes Verhalten vor und verknüpfen eine Nichtbefolgung des gebotenen Verhaltens mit einer Sanktion (Exekution, Strafe); sie sind **Zwangsnormen**. Die ermächtigenden Normen erteilen die Befugnis, Normen zu erzeugen (aufzuheben) oder zu vollziehen; sie sind demnach **Erzeugungsnormen** oder **Vollzugsnormen**.

Beim **Verfahrensrecht** handelt es sich nun um jene (ermächtigenden) **4** Normen, die bestimmen, **wer** zur Vollziehung von Zwangsnormen berufen ist (**Organisationsrecht**) und **wie** dabei **vorzugehen** (zu „verfahren“) ist (**Verfahrensrecht im engeren Sinn**). Während die (ermächtigenden) Erzeugungsnormen (**Verfassungsrecht im materiellen Sinn**) also die Erzeugung von Normen regeln, indem sie Organe und Verfahren der Rechtserzeugung bestimmen, regeln die Vollzugsnormen (**Verfahrensrecht im weiteren Sinn**) Organisation und Verfahren des Vollzugs der Zwangsnormen bis zur Setzung des Vollzugsaktes („Rechtsverwirklichung“). Die Ordnung des Weges bis zur Vollstreckung der Zwangsnorm erfordert also die Regelung, **wer** die Zwangsnorm zu erkennen und **wie** er dabei vorzugehen hat, **wer** die tatsächlichen Voraussetzungen, die die Zwangsnorm aufgestellt hat, festzustellen und **wie** dies zu geschehen hat sowie **wer** den Zwangsakt zu setzen hat. Es geht also um die Regelung der Rechtsfindung (**Erkenntnisverfahren**), die Feststellung der tatsächlichen Voraussetzungen (**Beweisverfahren**) sowie die Setzung des Zwangsakts (**Vollstreckungsverfahren**) und darum, wer diese Aufgaben zu erfüllen hat (**Organisationsrecht**). Die hier vorgenommene Abgrenzung von **materiellem Recht** (Zwangsnormen) und **formellem Recht** (Zwangsnormvollzugsnormen) wird auch in verschiedenen anderen rechtstheoretischen Systemen vorgenommen.  
(entfällt) **5**

### III. Das Verfahrensrecht im positiven Recht

- 6** Die vorgenommene Abgrenzung der Zwangsnormvollzugsnormen (des Verfahrensrechts) von den Zwangsnormen und den Erzeugungsnormen ist idealtypischer Art; sie findet sich im positiven Recht nur annähernd wieder. Folgende wesentliche Abweichungen sind hervorzuheben:
- 7** 1. Die durch das Verfahrensrecht zu vollziehende Zwangsnorm ist vielfach nicht exakt bestimmt; es kann „**Ermessen**“ eingeräumt sein, oder es kann durch „**unbestimmte Gesetzesbegriffe**“ ein Entscheidungsspielraum gegeben sein. Damit erhält die Vollzugsnorm in diesen Fällen auch den Charakter einer (partiellen) Rechtserzeugungsnorm; denn erst im Prozess der Zwangsnormvollziehung wird ein Teil der angewendeten Zwangsnorm erzeugt. Deshalb wird vom „**doppelten Rechtsantlitz**“ (*Merkl*) von Akten gesprochen, die gleichzeitig rechtsschöpfend und rechtsanwendend sind.
- 8** 2. Anders als die Zwangsnormerzeugungsnormen, für die als Verfassungsrecht im formellen Sinn meist eine besondere Rechtsform zur Verfügung steht, ist für das Verfahrensrecht – so auch nach österr Verfassungsrecht – die gleiche Rechtsform wie für das materielle Recht (Zwangsnormen), nämlich regelmäßig die Form des einfachen Gesetzes, vorgesehen. Allerdings kann eine Verfahrensvorschrift auch in Verfassungsform erlassen werden<sup>1)</sup>.

Sowohl die Verfahrensgesetze des Justizbereiches (zB ZPO, AußStrG, EO, StPO) als auch die des Bereiches der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit (zB AVG, VStG, VVG, DVG, VwGVG, VwGG) haben den Charakter einfacher Bundesgesetze.

- 9** 3. Das positive Recht zeigt vielfach keine scharfe Gliederung zwischen materiellrechtlichen Gesetzen und Verfahrensgesetzen.

Im Justizbereich wird die Trennung von materiellem und formellem Recht durch die Kodifikationen strenger vorgenommen als im Bereich der Verwaltung. So entsprechen etwa dem materiellen Privatrecht (zB im ABGB) das Verfahrensrecht der ZPO, des AußStrG sowie der EO, dem materiellen Strafrecht (StGB) die Strafprozessordnung (StPO) und das StrafvollzugsG (StVG). Hingegen finden sich in zahlreichen primär materiellen Verwaltungsgesetzen verfahrensrechtliche Regelungen<sup>2)</sup>, solche Sonderregelungen in materiellen Verwaltungsgesetzen dürfen gem Art 136 Abs 2 B-VG auch für das Verfahren der VwG (nicht aber des VwGH) erlassen werden.

- 10** 4. Desgleichen findet sich im positiven Recht keine deutliche Scheidung zwischen Organisationsrecht und Verfahrensrecht im engeren Sinn.

So enthalten zB „Verfahrensgesetze“ vielfach **auch organisationsrechtliche Bestimmungen**, zB über die Organe und ihre Zuständigkeit, die Lösung von Zuständigkeitskonflikten uam<sup>3)</sup>.

- 11** 5. Der Weg vom G bis zur Setzung des Zwangsakts ist im positiven Recht regelmäßig in zwei Stufen normiert. Zunächst ist in einem eigenen Verfahren die bestehende (zivil- oder verwaltungsrechtliche) Pflicht „bei sonstiger Exeku-

<sup>1)</sup> Vgl zB Art 90 B-VG.

<sup>2)</sup> Vgl zB §§ 339–365 k GewO; §§ 45 ff UG; §§ 102 ff WRG.

<sup>3)</sup> Vgl zB §§ 1 ff AVG; §§ 2 f VwGVG.

tion“ festzulegen. Diesem Ziel dienen zB die ZPO oder das AVG. Erst nach dieser Bestimmung der Pflicht ist in einem gesonderten Verfahren Zwang zur Durchsetzung der Verpflichtung, falls ihr nicht freiwillig entsprochen wird, anzuwenden. Dem dienen zB die EO oder das VVG.

Auch im Strafrechtsbereich ist die Strafe in einem eigenen Verfahren (StPO, VStG) zu verhängen, dann nach eigenen Vorschriften (zB StVG) zu vollstrecken.

Die damit angedeutete Gliederung des positiven Rechts kann noch weitere 12 Stufungen aufweisen, indem zB bis zur Festlegung der Pflicht mehrere Akte gesetzt werden müssen; andererseits kann das Verfahren auch verkürzt sein, wie zB bei der Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt.

#### IV. Die Bedeutung der Unterscheidung des Verfahrensrechts von anderen Rechtsbereichen

Gerade die dargestellte „Gemengelage“ von Verfahrensrecht und materiel- 13 lem Recht, die sich im positiven Recht findet, macht es notwendig, ein möglichst klares Instrumentarium zur Durchführung der Unterscheidung zu besitzen, um eine Rechtsvorschrift jeweils dem einen oder anderen Bereich zuzuordnen zu können. Diese Zuordnung ist deshalb notwendig, weil das positive Recht an die Unterscheidung Verfahrensrecht – materielles Recht vielfach Rechtsfolgen knüpft. So gilt zB bei **verfahrensrechtlichen Fristen** (zB Beschwerdefrist) regelmäßig, dass die rechtzeitige Aufgabe bei der Post die Frist wahrt<sup>4)</sup>; weiters, dass bei einer schuldlosen oder durch einen minderen Grad des Versehens verursachten Versäumung einer Frist Wiedereinsetzung zulässig ist<sup>5)</sup>. Beides gilt für materiellrechtliche Fristen (zB Frist für die Annahme eines rechtsgeschäftlichen Antrags: § 862 ABGB) nicht<sup>6)</sup>. Während materiellrechtliche Bestimmungen nach ihrer Aufhebung regelmäßig für vorher verwirklichte Sachverhalte anwendbar bleiben, gilt dies für verfahrensrechtliche Rechtsvorschriften regelmäßig nicht<sup>7)</sup>. Desgleichen gilt im Verfahrensrecht regelmäßig der Grundsatz, dass österr Behörden stets österr Verfahrensrecht anzuwenden haben, auch wenn sie in besonderen Fällen ausländisches materielles Recht anzuwenden haben<sup>8)</sup>. Vielfach knüpfen die Verfahrensgesetze an materiellrechtliche Verstöße andere Rechtsfolgen als an verfahrensrechtliche Fehler<sup>9)</sup>.

Auch verfassungsrechtlich hat die genannte Unterscheidung eine Bedeutung: Art 11 Abs 2 B-VG verwendet nämlich den Terminus „Verwaltungsverfahren“, Art 136 Abs 2 B-VG spricht vom „Verfahren“ der VwG, weshalb es zur Auslegung dieser Kompetenztatbestände notwendig ist, den Begriff „Verfahrensrecht“ präzise zu erfassen.

<sup>4)</sup> Vgl zB § 33 Abs 3 AVG iVm § 17 VwGVG.

<sup>5)</sup> Vgl zB § 71 Abs 1 AVG; § 33 VwGVG.

<sup>6)</sup> Zu dieser Unterscheidung vgl Rz 229 f.

<sup>7)</sup> VwGH 23. 5. 1995, 94/04/0161.

<sup>8)</sup> Vgl *Fasching/Konecny*, Kommentar I<sup>3</sup> (2013) Einleitung Rz 111.

<sup>9)</sup> Vgl zB § 42 VwGG.

## V. Das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht und das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichtsbarkeit

- 14** 1. Unter „**Verwaltungsverfahrensrecht**“ ist jener Teil des Verfahrensrechts zu verstehen, nach dem die „Verwaltungsbehörden“ – im behördlichen (hoheitlichen) Bereich ihrer Tätigkeit – vorzugehen haben. Verwaltungsbehörden sind jene zur Vollziehung berufenen Behörden, die nicht die besondere Stellung der (ordentlichen oder Verwaltungs-) Gerichtsbarkeit haben.

Eine Verwaltungsbehörde kann auch nach anderen Verfahrensregelungen vorzugehen haben. So zB wenn sie als „Partei“ Anträge an eine andere Behörde stellt oder im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig wird.

- 15** 2. Das **österreichische Verwaltungsverfahrensrecht** ist in der Weise gestaltet, dass ein **Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)** für sehr weite – jedoch nicht für alle – Bereiche der Verwaltung gilt (dazu näher Rz 57 ff). Es ist in seiner Rechtswirkung insofern eingeschränkt, als manche Bestimmungen nur subsidiär gelten<sup>10</sup>) und manche Bestimmungen in gewisser Hinsicht abweichende Regelungen gestatten<sup>11</sup>). Für verschiedene Bereiche bestehen formell eigene, wenn auch materiell weitestgehend an das AVG anknüpfende Verfahrensgesetze (Agrarverfahrensgesetz – AgrVG, Dienststreitsverfahrensgesetz – DVG). Eigene, ausgebaute verfahrensrechtliche Kodifikationen bestehen für den **Bereich der Finanzverwaltung** (insb BAO, AbgEO, FinStrG). Diese werden hier nicht dargestellt.

- 16** In einer Reihe von Fällen ist im Bereich der Verwaltung ein derart abgekürztes „Verfahren“ vorgesehen, dass man hierfür das Wort „Verfahren“ gar nicht verwendet: Dann nämlich, wenn ein Verwaltungsorgan unmittelbar auf Grund von Gesetzen einen Zwangsakt (zB Festnahme, Führerscheineinziehung, Waffengebrauch) setzen kann, ohne dass sich zwischen Gesetz und Setzung des Zwangsakts ein Verfahren zur Festlegung der bestehenden Pflichten einschleibt (**Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt**). Organisationsrechtlich muss geregelt sein, wer zur Setzung eines solchen Aktes befugt ist, verfahrensrechtlich kann normiert sein, wie das Organ sich dabei zu verhalten hat (zB Abmahnung vor Einschreiten, Warnung vor Schusswaffengebrauch). Die diesbezüglichen besonderen Verfahrensvorschriften finden sich in den einzelnen Gesetzen und werden hier nicht dargestellt.

- 17** 3. Das **österreichische Verwaltungsstrafverfahrensrecht** ist im Wesentlichen – wieder mit Ausnahme des Finanzbereiches – im **VStG** geregelt, das auch einen – aus Zweckmäßigkeitsgründen mitzubehandelnden – **allgemeinen Teil des materiellen Verwaltungsstrafrechts** enthält.

- 18** 4. Die **Verwaltungsvollstreckung** ist – auch hier ist der Bereich der Finanzverwaltung ausgenommen – in ihren Grundzügen im **Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG)** geregelt. Die grenzüberschreitende Vollstreckung von Verwaltungsstrafen zwischen Mitgliedsstaaten der EU ist im EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz (**EU-VStVG**) geregelt.

<sup>10</sup>) Vgl §§ 1–4, 9, 13 Abs 1 AVG uam.

<sup>11</sup>) Vgl zB § 39 Abs 2 und § 68 Abs 6 AVG.

5. Die **Rechtskontrolle** über die **hoheitliche Tätigkeit** (sowie über eingeschränkte Bereiche der privatwirtschaftlichen Tätigkeit<sup>12)</sup> der Verwaltungsbehörden wird von den **Verwaltungsgerichten (VwG) des Bundes und der Länder** sowie – nach deren Entscheidung – vom **Verwaltungsgerichtshof (VwGH)** ausgeübt. Diese gehören der Staatsfunktion Gerichtsbarkeit an. Ihr Verfahrensrecht gilt zwar für ihre gesamte rechtsprechende Tätigkeit, ist aber nicht einheitlich gestaltet.

Die VwG der Länder und das BVwG haben nach dem **Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG)** vorzugehen. Allerdings sind von diesem – wie von den Verwaltungsverfahrensgesetzen – Abweichungen möglich, wobei es zu diesen auch selbst ermächtigen kann<sup>13)</sup>. Dies tut es insb dahingehend, dass es das AVG, das AgrVG, das DVG und die BAO bzw materiengesetzliche Sonderbestimmungen im Beschwerdeverfahren für subsidiär anwendbar erklärt<sup>14)</sup>.

Das Verfahrensrecht des Bundesfinanzgerichts ist grundsätzlich in der **BAO**<sup>15)</sup> und im FinStrG geregelt, die BAO gilt nach Maßgabe ihres § 2 a auch im Abgabenverfahren vor den VwG der Länder und insoweit an Stelle des VwGVG.

Das Verfahrensrecht des VwGH ist durch Bundesgesetz zu regeln, dies erfolgte mit dem – auch organisationsrechtliche Bestimmungen enthaltenden – **Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG)**. Dieses erklärt subsidiär das AVG für anwendbar<sup>16)</sup>.

<sup>12)</sup> Art 130 Abs 2 Z 2 und 3 B-VG.

<sup>13)</sup> Vgl Art 136 Abs 2 B-VG.

<sup>14)</sup> Vgl § 17 VwGVG.

<sup>15)</sup> Auf die auch die §§ 42 ff ZollR-DG weitestgehend rückverweisen.

<sup>16)</sup> Vgl § 62 Abs 1 VwGG; für Entscheidungen in der Sache vgl Abs 2 leg cit.



# Erster Teil

## Grundlagen

### Erstes Kapitel

## Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrens in Österreich

**Lit (Hinweis: die Auswahl beschränkt sich weitgehend auf das Verwaltungsverfahren und bezieht die Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich erst ab 2012 mit ein):** *Antoniolli*, Das Schicksal der Verwaltungsverfahrensgesetze, JBl 1947, 439; *Eberhard*, Änderungen des Rechtsschutzsystems durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, in *Baumgartner* (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliches Recht 2013 (2013) 157; *Fister*, Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Die Neuerungen im Administrativverfahren, in *Baumgartner* (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliches Recht 2014 (2014) 11; *Griller*, Die Neuordnung der Gerichtsbarkeit des Öffentlichen Rechts, 20. ÖJT I/1 (2018); *Gruber*, Die erste Novelle zum VwGVG nach dessen Inkrafttreten – ein erster Blick, ZVG 2017, 82; *Hengstschläger*, Die Entwicklung des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts in den letzten 50 Jahren, FS 50 Jahre Oberösterreichische Juristische Gesellschaft (2010) 27; *Hiesel*, Die Änderungen des Verwaltungsstrafgesetzes 1991 durch das Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetz 2013, ZVR 2013, 433; *Jablonek*, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867–2012 und darüber hinaus, in *Holoubek/Lang* (Hrsg.), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit Erster Instanz (2013) 15; *Kahl*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in *Eberhard/Holoubek/Kröll/Lienbacher/Storr* (Hrsg.), 100 Jahre Republik Österreich. Kontinuität – Brüche – Kompromisse (2021) 121; *Köhler*, Änderungen des Verfahrensrechts durch die AVG-Novelle BGBl I 2018/57, in *Baumgartner* (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliches Recht 2019 (2019) 133; *Lienbacher*, Das Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 und seine Entstehung, in *Holoubek/Lang*, Verwaltung 29; *Mannlicher/Coreth*, XXI; *Melichar*, Das Verwaltungsverfahren, VVdStRL 17 (1959) 183; *Olechowski*, Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, in *Fischer/Pabel/N. Raschauer*, Verwaltungsgerichtsbarkeit 3; *Pabel*, Verwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel, ZÖR 2012, 61; *Pabel*, Verwaltungsgerichtsbarkeit, in *Eberhard/Holoubek/Kröll/Lienbacher/Storr* (Hrsg.), 100 Jahre Republik Österreich. Kontinuität – Brüche – Kompromisse (2021) 425; *Olechowski*, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Historische Entwicklung eines schwierigen Verhältnisses, in *Holoubek/Lang*, Verwaltung 1; *Ranacher*, Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform als Verwaltungsstrukturenreform und legistische Herausforderung, ZUV 2013, 359; *Schäffer*, 80 Jahre Kodifikation des Verwaltungsverfahrens in Österreich, ZÖR 2004, 285; *Steiner*, Das Projekt „zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit“, in *Janko/Leeb* 1; *Thaler*, Vom Wesen und Wert der Verwaltungsverfahrensgesetze, ZÖR 2009, 433; *Thienel*, Verwaltungsverfahrensnovellen 2001; *Thienel*, Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013); *Thienel*, Bewährung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, ZVG 2019, 321; *Walter*, Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts im Spiegel einer Gesetzesausgabe, FS Barfuß (2002) 281; *Walter/Thienel*, Verwaltungsverfahrensnovellen 1995; *Walter/Thienel*, Verwaltungsverfahrensnovellen 1998; *Werner*, Dreißig Jahre Verwaltungsverfahrensgesetze, JBl 1956, 109.

- 19** 1. Eine – wenn auch nicht umfassende – **Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts gibt es in Österreich seit 1925**; sie stellte einen bedeutenden Schritt in der **Entwicklung des Rechtsstaates** dar. Während sich für den Bereich des Justizrechtes bereits relativ früh die Einsicht in die rechtliche Funktion des Verfahrens durchgesetzt hatte und damit auch erkannt wurde, dass es aus Gründen der Rechtssicherheit und zum Schutz gegen behördliche Willkür notwendig sei, das Verfahrensrecht zu normieren, bestand auf dem Gebiet der Verwaltung lange die Vorstellung, dass diese keine Rechtsfunktion oder zumindest eine von der Justiz ganz verschiedene Staatsaufgabe sei. Der „Untertan“ wurde nur als ein Objekt der staatlichen Tätigkeit betrachtet. Die innere Verwaltung („Polizey“) sollte das ihr jeweils erforderlich Erscheinende rasch und einfach anordnen und durchsetzen können. Eine rechtliche Bindung wurde weitgehend für überflüssig und nachteilig gehalten (**Polizeistaat**). Eine Konsequenz dieser Auffassung war, dass im Verwaltungsbereich subjektive Rechte des Einzelnen gegen den Staat weithin als unmöglich angesehen wurden.
- 20** 2. Als im Zuge des Konstitutionalismus des 19. Jh allmählich die Einsicht Raum gewann, dass auch die Tätigkeit der **Verwaltung** eine – wie man allerdings vielfach meinte: ganz andersartige – **Rechtsfunktion** darstellt, führte dies zunächst lediglich zur stärkeren gesetzlichen Regelung des materiellen Verwaltungsrechts (der Zwangsnormen), aber nicht des Verfahrensrechts. In bestimmten Fällen wurden Verfahrensregelungen in Form von behördeninternen „Dienstvorschriften“ und „Amtsinstruktionen“ erlassen.
- 21** Soweit einzelne Fragen des Verwaltungsverfahrens gesetzlich geregelt wurden, geschah dies zersplittert in den verschiedenen Verwaltungsgesetzen.
- 22** 3. Einen Markstein in der Entwicklung des österr Verwaltungsverfahrensrechts bildete die Einrichtung des – bereits im Art 15 StGG über die richterliche Gewalt, RGBl 1867/144 vorgesehenen – **Verwaltungsgerichtshofes** durch das G v 22. 10. 1875, RGBl 1875/36. Dieser Gerichtshof, der 1876 seine Tätigkeit aufnahm, war nach § 6 des zit G ua dazu berufen, verwaltungsbehördliche „Entscheidungen oder Verfügungen wegen mangelhaften Verfahrens aufzuheben“, wenn der Tatbestand aktenwidrig angenommen wurde, wenn er in wesentlichen Punkten einer Ergänzung bedurfte oder wenn „**wesentliche Formen des Administrativverfahrens außer acht gelassen worden sind**“. Trotz Einrichtung des VwGH kam es aber vorerst zu keiner gesetzlichen Kodifikation des Verwaltungsverfahrens, weshalb die Jud des VwGH<sup>1)</sup> besondere praktische Bedeutung erlangte.
- 23** 4. So groß die praktische Bedeutung dieser Jud auch war, sie konnte doch keinen vollwertigen Ersatz für ein kodifiziertes Verwaltungsverfahrensrecht darstellen.
- 24** Die Notwendigkeit einer **gesetzlichen Kodifikation des Verwaltungsverfahrens**, zu der mit dem G über das Rechtsmittelverfahren, RGBl 1896/101, ein (unzureichender) erster Schritt gesetzt wurde, erschien vor allem unter zwei Ge-

<sup>1)</sup> Systematische Darstellung derselben bei Tezner, Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens (1896); Tezner, Das Österreichische Administrativverfahren, dargestellt auf Grund der verwaltungsgerichtlichen Praxis, 1. Aufl (1922); 2. Aufl (1925).



sichtspunkten gegeben: einerseits aus Gründen der **Rechtssicherheit** und andererseits aus Gründen der **Verwaltungsvereinfachung**.

5. Auch in der ersten Republik führten Versuche einer Reform zunächst nicht zum Ziel. Bei der Ausarbeitung der Bundesverfassung gelang es aber, eine ausschließliche Kompetenz des Bundes zur gesetzlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens verfassungsrechtlich festzulegen (Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG StF). Mit den übrigen Kompetenzbestimmungen der Verfassung trat jedoch gem § 42 ÜG 1920 auch diese Bestimmung vorläufig nicht in Kraft. 25

Nachdem der Versuch einer Teilregelung des Verwaltungsverfahrensrechts<sup>2)</sup> gescheitert war, gab die auf Grund der „Genfer Protokolle“<sup>3)</sup> eingeleitete Sanierung der österr Staatsfinanzen den entscheidenden Anstoß für die Schaffung der Verwaltungsverfahrensgesetze.

Am 30. 5. 1924 beschloss der Ministerrat die Einbringung einer RV im NR betr ein BVG, das die Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung schaffen sollte, sowie ein Einführungsgesetz, ein G über das Allgemeine Verwaltungsverfahren, ein G über das Verwaltungsstrafverfahren und ein G über das Verwaltungsvollstreckungsverfahren. An der Ausarbeitung der genannten Gesetzesentwürfe hatten die Ministerialräte *Mannlicher* und *Coreth* entscheidenden Anteil. 26

Im Zusammenhang mit den genannten Gesetzesentwürfen wurde auch die RV betr ein – primär eine Vereinfachung des materiellen Verwaltungsrechts bezweckendes – „Verwaltungsentlastungsgesetz“ der parlamentarischen Behandlung zugewiesen<sup>4)</sup>. Die genannten Gesetzesentwürfe wurden unter der Bezeichnung „Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung“ zusammengefasst.

Die Gesetzesentwürfe wurden dem Verfassungsausschuss des NR zugewiesen, der einen Unterausschuss einsetzte; in den Beratungen wurden zahlreiche Änderungen der RV beschlossen. In rechtsstaatlicher Hinsicht war die Ergänzung des Gesetzesentwurfes betr das Verwaltungsstrafverfahren durch die Aufnahme eines allgemeinen Teils des – materiellen – Verwaltungsstrafrechts von besonderer Bedeutung.

Die Verwaltungsverfahrensgesetze wurden vom NR am 21. 7. 1925 beschlossen und im BGBl verlautbart<sup>5)</sup>; sie traten am 1. 1. 1926 in Kraft. Mit der Erlassung **einheitlicher Verwaltungsverfahrensgesetze** war ein wesentlicher Schritt zur **Verwaltungsreform** vollzogen und dem **Legalitätsprinzip** (Art 18 Abs 1 B-VG) auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrens Rechnung getragen. 27

6. In der Folge wurde die österr Gesetzgebung auf diesem Gebiet für zahlreiche andere Staaten zum Vorbild<sup>6)</sup>. 28

7. Die im Jahre 1925 erlassenen Verwaltungsverfahrensgesetze blieben in ihrer nunmehr fast 90-jährigen Geschichte nicht unverändert; doch ließen die zahlreichen Novellierungen einschließlich der Einbindung der UVS (als unabhängige Berufungsbehörden) in das Administrativverfahren die Grundstrukturen bis zum Jahr 2012 im Wesentlichen unangetastet. Wichtig war, dass der 29

<sup>2)</sup> RV 697 BlgNR 1. GP.

<sup>3)</sup> BGBl 1922/842.

<sup>4)</sup> Vgl BGBl 1925/277, dieses wurde durch Art 6 BGBl I 2001/137 aufgehoben.

<sup>5)</sup> BGBl 1925/273–276: EGVG, AVG, VStG, VVG.

<sup>6)</sup> *Herrnritt*, Verwaltungsverfahren 11 (Anm 8).

Anwendungsbereich der verfahrensrechtlichen Regelungen immer weiter ausgedehnt wurde. Die letzte Wiederverlautbarung der Verwaltungsverfahrensgesetze fand im Jahr 1991 statt (BGBl 1991/50–53), das EGVG wurde 2008 (BGBl I 2008/87) erneut wiederverlautbart.

- 30** Mit der B-VG-Nov BGBl I 2012/51 (**Verwaltungsgerichtsbarkeits-Nov**) kam es jedoch nach mehrmaligen vergeblichen Anläufen<sup>7)</sup> zu einer Änderung des verfassungsrechtlichen Rahmens des Verwaltungsverfahrens, die nicht nur Novellen der Verwaltungsverfahrensgesetze erforderlich machte, sondern auch die Bedeutung der Verwaltung und ihres Verfahrens im System der Bundesverfassung sehr stark – wenn auch noch nicht im Ausmaß einer Gesamtänderung<sup>8)</sup> – veränderte. Durch diese Nov wurde eine MRK-konforme und GRC-konforme Gestaltung des Verwaltungsverfahrens sichergestellt (umfassende Zuständigkeit von „tribunals“ iSd Bestimmungen des Art 6 MRK bzw Art 47 GRC) und zugleich eine Entlastung des VwGH<sup>9)</sup> bewirkt.

Die wesentlichen Änderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Nov waren die folgenden:

1. **Abschaffung des Instanzenzugs** innerhalb der Verwaltung mit Ausnahme des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde. Ein solcher Instanzenzug kann jedoch vom zuständigen Materiengesetzgeber für die jeweiligen Rechtsgebiete des eigenen Wirkungsbereichs einfachgesetzlich ausgeschlossen werden<sup>10)</sup>. Die fortbestehenden Regelungen des AVG über das Berufungsverfahren (Rz 526 ff) sind somit nur noch für den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde relevant.

2. **Abschaffung der UVS sowie fast aller Sonderbehörden:** Jedenfalls unzulässig ist die Tätigkeit von Sonderbehörden als Rechtsmittelinstanz im administrativen Instanzenzug.

3. **Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz** nach dem „9+2-Modell“ (neun LVwG, ein BVwG, ein BFinG), gegen deren Entscheidungen eine eingeschränkte Anrufbarkeit des VwGH mittels Revision bzw des VfGH gem Art 144 B-VG vorgesehen ist.

- 31** Mit den Art 5 bis 10 der Sammelnov BGBl I 2013/33 (**Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetz 2013**) erfolgte dann die Anpassung von EGVG, AVG, VStG, VVG, EU-VStVG und ZustG an das neue Rechtsschutzsystem, wobei bei dieser Gelegenheit auch sonstige zahlreiche Änderungen dieser Bundesgesetze vorgenommen wurden<sup>11)</sup>. Mit Art 1 derselben Nov wurde das VwGVG als einheitliches Verfahrensrecht der VwG Erster Instanz erlassen,

<sup>7)</sup> Vgl zu den einzelnen Schritten insb Steiner in Janko/Leeb 1.

<sup>8)</sup> Vgl zutr Thienel, Die Kontrolle der Verwaltungsgerichte erster Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof, in Holoubek/Lang, Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013) 331 (334).

<sup>9)</sup> Ein erster Schritt in Richtung des zweitgenannten Ziels erfolgte bereits durch die Einrichtung eines Asylgerichtshofes, der mit 1. 1. 2014 im Bundesverwaltungsgericht aufging.

<sup>10)</sup> Näher Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger Rz 878/1.

<sup>11)</sup> Dazu Fister, Jahrbuch Öffentliches Recht 2014, 11 ff.