

Agnieszka Krawczyk (Hg.)

Das rechtliche Erbe Österreichs im polnischen Verwaltungsverfahren



unipress

Beiträge zu Grundfragen des Rechts

Band 46

Herausgegeben von
Stephan Meder

Agnieszka Krawczyk (Hg.)

Das rechtliche Erbe Österreichs im polnischen Verwaltungsverfahren

Zum 100-jährigen Jubiläum des Allgemeinen
Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG 1925–2025)

V&R unipress

ISSN 2198-5405
ISSN 2197-0742 (digital)
ISBN 978-3-8471-2004-9
ISBN 978-3-8470-2004-2 (pdf)
ISBN 978-3-7370-2004-6 (eLibrary)
DOI <https://doi.org/10.14220/9783737020046>

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Brill Deutschland GmbH, Robert-Bosch-Breite 10, 37079 Göttingen, Deutschland

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk sowie einzelne Teile desselben sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen ist ohne vorherige schriftliche Zustimmung des Verlags nicht zulässig. Text- und Dataming zu kommerziellen Zwecken bedarf der Genehmigung des Verlags.

V&R unipress und Brill Deutschland GmbH sind Teil von De Gruyter Brill.
www.degruyterbrill.com

Fragen zur allgemeinen Produktsicherheit: productsafety@degruyterbrill.com

Inhalt

Vorwort	9
-------------------	---

Teil 1: Die normativen Grundlagen des Verwaltungsverfahrens

Agnieszka Krawczyk Einführung	15
--------------------------------------------	----

Kapitel 1: Die Entstehung und Entwicklung des AVG und der KPA

Bernd Wieser Die Entstehung und Entwicklung des AVG	19
------------------------------------------------------------------	----

Agnieszka Krawczyk Die Entstehung und Entwicklung des KPA	33
------------------------------------------------------------------------	----

Kapitel 2: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verwaltungsverfahrens

Matthias Lukan Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verwaltungsverfahrens in Österreich	53
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Wojciech Piątek Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verwaltungsverfahrens in Polen	67
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Teil 2: Die Säulen des Verwaltungsverfahrens

Bogdan Dolnicki Einführung	87
-----------------------------------------	----

Kapitel 3: Die Behörden im Verwaltungsverfahren

Antonia Bruneder / Maximilian Zankel	
Die Behörden im Verwaltungsverfahren in Österreich	91
Wojciech Chróścielewski	
Die Behörden im Verwaltungsverfahren in Polen	105

Kapitel 4: Parteien und Beteiligte im Verwaltungsverfahren

Stefan Storr	
Parteien und Beteiligte im Verwaltungsverfahren in Österreich	125
Dorota Sylwestrzak	
Parteien und Beteiligte im polnischen Verwaltungsverfahren	141

Kapitel 5: Der Bescheid und seine Alternativen

Beatrice Sommerauer / Matthias Zußner	
Der Bescheid und seine Alternativen im österreichischen Recht	159
Adam Kozień	
Der Bescheid und seine Alternativen im polnischen Recht	177

Teil 3: Der Rechtsschutz innerhalb der Verwaltung

Andrzej Wróbel	
Einführung	189

Kapitel 6: Die Berufung im Verwaltungsverfahren

Magdalena Eder / Theresa Zwach	
Die Berufung in Österreich	193
Weronika Szafrńska	
Die Berufung in Polen	207

Kapitel 7: Nichtigerklärung von Bescheiden

Matthias Fritz / Alexander Hilgartner	
Die Aufhebung, Abänderung und Nichtigerklärung des rechtskräftigen Bescheids im österreichischen Recht	223

Marcin Kamiński	
Normative Konstruktion der Nichtigerklärung von Verwaltungsbescheiden im polnischen Verwaltungsverfahren	237
Kapitel 8: Der Rechtsschutz bei Säumnis	
Anna Zeller / Florentine Schmölder	
Der Rechtsschutz bei Säumnis in Österreich	255
Magdalena Śliwa-Wajda	
Der Rechtsschutz gegen Säumnis und Verzögerung im polnischen Verwaltungsverfahren	271
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	283
Sachregister	287
Personenregister	291

Vorwort

Das Jahr 2025 bot einen besonderen Anlass, die polnisch-österreichischen Bezüge im Verwaltungsverfahrensrecht erneut und vertieft in den Blick zu nehmen: das hundertjährige Jubiläum des österreichischen Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1925 (AVG). Dieses Gesetz ist nicht nur ein epochales Ergebnis österreichischer Rechtswissenschaft und Gesetzgebung, sondern zugleich ein maßgeblicher Referenzpunkt für die Entwicklung der polnischen Verwaltungsverfahrenskodifikation. Dass österreichische Verfahrensinstitutionen dauerhaft Eingang in die polnische Rechtsordnung gefunden haben, gehört zu den prägenden Tatsachen der mitteleuropäischen Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts.

Der vorliegende Band ist aus der wissenschaftlichen Konferenz »Das rechtliche Erbe Österreichs im polnischen Verwaltungsverfahren. Zum 100-jährigen Jubiläum des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG) 1925–2025«, die am 17.–18. Oktober 2025 an der Fakultät für Recht und Verwaltung der Universität Łódź stattfand, hervorgegangen. Die Beiträge verfolgen ein gemeinsames Ziel: Sie wollen die Beziehungen zwischen dem österreichischen und dem polnischen Verwaltungsverfahrensrecht nicht nur historisch rekonstruieren, sondern in ihrer gegenwärtigen Tragweite und in ihren Entwicklungsperspektiven sichtbar machen. Im Mittelpunkt steht damit nicht eine bloße »Einflussgeschichte«, sondern die Frage, wie sich ein gemeinsamer normativer Stammbaum in unterschiedlichen institutionellen, verfassungsrechtlichen und praktischen Kontexten weiterentwickelt hat.

Gerade in der polnischen Perspektive ist diese Fragestellung von besonderem Gewicht. Dass sich nach 1918 im wiedererrichteten polnischen Staat eine kodifikatorische, rechtsstaatlich geprägte Vorstellung des Verwaltungsverfahrens durchsetzen konnte, war keineswegs selbstverständlich. Die Vereinheitlichung des Rechts nach den Teilungen, die unterschiedlichen administrativen Traditionen der ehemaligen Teilungsgebiete und die Schwierigkeit, ein rechtsstaatliches Verständnis administrativen Handelns institutionell zu verankern, stellten die junge Republik vor außerordentliche Herausforderungen. Umso bedeutsamer ist es, dass sich ein Modell durchsetzen konnte, das auf Verfahrensbindung,

Kontrollfähigkeit staatlichen Handelns und Schutz der Rechtsposition des Einzelnen beruhte.

Rückblickend zeigt sich darin nicht nur ein Erfolg der Kodifikationstechnik, sondern ein wesentlicher Baustein der Staatsbildung und der Entwicklung des Rechtsstaats in Polen. Die Rezeption und Weiterentwicklung österreichisch geprägter Verfahrenslösungen kann daher auch als grundlegende Entscheidung zugunsten einer rechtsgebundenen Verwaltung, zugunsten verfahrensförmiger Rationalität und zugunsten einer europäischen Rechtskultur verstanden werden. Vieles, was heute als selbstverständlich erscheint, ist historisch betrachtet Ergebnis eines anspruchsvollen institutionellen Lernprozesses. Wie tief diese kodifikatorische Orientierung die polnische Rechtsentwicklung geprägt hat, wird im juristischen Alltag nicht immer hinreichend wahrgenommen.

Zugleich zeigt die Geschichte des polnischen Verwaltungsverfahrensrechts, wie widerstandsfähig diese Tradition ist. Sie hat politische Zäsuren und Systemwechsel überdauert; sie wurde modifiziert, teilweise belastet und bisweilen durch unsystematische Reformimpulse irritiert, aber nicht verdrängt. Gerade deshalb lädt das Jubiläum des AVG nicht nur zur historischen Würdigung ein, sondern auch zu einer erneuten Reflexion über die Voraussetzungen gelingender Reformen. Der Vergleich mit dem österreichischen Recht macht sichtbar, dass Reformfähigkeit nicht notwendig im Bruch mit der Tradition liegt, sondern häufig in deren präziser dogmatischer Durchdringung und in einer systemgerechten Fortentwicklung.

Der Band ist in drei Teile gegliedert. Teil I behandelt die normativen Grundlagen des Verwaltungsverfahrens (Genese und verfassungsrechtliche Grundlagen), Teil II die tragenden Institutionen des allgemeinen Verwaltungsverfahrens (Behörde, Beteiligte, Bescheid und seine Alternativen), und Teil III die inner-administrativen Rechtsschutzmechanismen (insbesondere Berufung, Bestandskraftdurchbrechung sowie Rechtsschutz bei Säumnis und Verfahrensverzögerung). Die jeweiligen Einführungen zu den Teilen erläutern den thematischen Zugriff und den Zusammenhang der einzelnen Beiträge im Detail.

Der vorliegende Band versteht sich als wissenschaftlicher Beitrag zur historischen Selbstvergewisserung und zur gegenwartsbezogenen Rechtsvergleichung zugleich. Er will zeigen, dass das österreichische Erbe im polnischen Verwaltungsverfahren weder ein bloßes Kapitel der Rezeptionsgeschichte noch eine symbolische Bezugnahme ist. Es handelt sich vielmehr um eine weiterhin produktive vergleichende Matrix, die hilft, aktuelle Probleme des polnischen Verwaltungsverfahrensrechts klarer zu erfassen und zukünftige Entwicklungsoptionen dogmatisch fundiert zu diskutieren.

Mein herzlicher Dank gilt allen Autorinnen und Autoren aus Österreich und Polen, die mit ihren Beiträgen die Entstehung dieses Bandes ermöglicht haben. Ihr Engagement, ihre wissenschaftliche Präzision und ihre Bereitschaft zum

rechtsvergleichenden Dialog haben diesem Projekt seine besondere Qualität verliehen. Danken möchte ich ferner allen Personen und Institutionen, die die Konferenz und die Publikation organisatorisch und inhaltlich unterstützt haben.

Möge der Band dazu beitragen, das gemeinsame rechtskulturelle Erbe sichtbar zu machen und zugleich den Blick für die offenen Fragen des Verwaltungsverfahrensrechts zu schärfen.

Łódź, im Februar 2026

Agnieszka Krawczyk

Teil 1:
Die normativen Grundlagen des Verfahrens

Einführung

Teil I eröffnet den Band aus der Perspektive der »Fundamente«: dessen, was im Verwaltungsverfahren am dauerhaftesten ist, weil es in den Grundannahmen des Rechtsstaats verankert ist – und zugleich am »lebendigsten«, weil es die praktische Gestalt der Beziehung zwischen Verwaltung und Individuum prägt. In der polnisch-österreichischen Vergleichsperspektive reduziert sich die Frage nach dem rechtlichen Erbe nicht auf eine Rekonstruktion der Geschichte der Verfahrenskodifikationen. Es geht vielmehr darum, sichtbar zu machen, wie bestimmte Leitideen (Legalitätsprinzip, Verfahrensgerechtigkeit, Schutz der Individualrechte, Erfordernis gerichtlicher bzw. institutioneller Kontrolle von Entscheidungen) in die Sprache von Normen und Institutionen übersetzt wurden – und wie diese Lösungen trotz des Zeitablaufs weiterhin die Entwicklungsrichtungen des Verfahrensrechts bestimmen.

Das erste Kapitel führt die Leserinnen und Leser durch die »Schicht der Genese«: von der österreichischen Kodifikation bis zur polnischen Rezeption und kreativen Adaptation. Zugleich zeigt es, dass der Begriff des »Einflusses« nur selten ein mechanisches Kopieren meint. Gerade dort, wo gemeinsame Quellen unterschiedliche systemische Akzentsetzungen hervorbringen (etwa eine andere Gewichtung zwischen Verwaltungswirksamkeit und verfahrensrechtlichen Garantien der Parteien), wird Tradition zum Argument in der Auseinandersetzung um das zeitgenössische Verfahrensmodell. Dieses Kapitel setzt damit auch den Bezugsrahmen für die weiteren Teile des Bandes: Die später analysierten Verfahrensinstitutionen (Organe, Parteien oder Rechtsbehelfe) werden erst dann in ihrer Funktion verständlich, wenn ihr »Stammbaum« und ihre ursprüngliche Rolle in der rechtsstaatlichen Architektur sichtbar werden.

Das zweite Kapitel verlagert den Schwerpunkt von der Geschichte zur Konstitutionalisierung des Verwaltungsverfahrens. Im Zentrum steht die Frage, wie verfassungsrechtliche Standards – einschließlich der Anforderungen rechtsstaatlicher Bindung sowie der Grundrechtsgarantien – innerhalb der Verfahrensordnung »wirken«: wie sie den Gesetzgeber begrenzen, den Gehalt der allgemeinen Grundsätze prägen, das Modell der Kontrolle von

Entscheidungen beeinflussen und welche Spannungen sie erzeugen (etwa zwischen der Dichte der Garantien einerseits und Verfahrensökonomie sowie tatsächlicher Effektivität des Rechtsschutzes andererseits). In diesem Sinne bereitet Teil I den Boden für die weitere Analyse: Er macht deutlich, dass das, was in den folgenden Teilen als Institutionen und Mechanismen beschrieben wird, stets auch eine verfassungsrechtliche Dimension besitzt – und dass ohne diese Perspektive weder die »Treue zum Erbe« noch die Reformbedürftigkeit überzeugend beurteilt werden können.

Kapitel 1:
Die Entstehung und Entwicklung des AVG und der KPA

Die Entstehung und Entwicklung des AVG

Zusammenfassung: Der vorliegende Beitrag ist rechtshistorisch gearbeitet; untersucht wird die Entwicklung des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts. Das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht hat seine Ursprünge in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Gesetzliche Vorschriften gab es hierzu nur wenige, entwickelt wurde es in erster Linie durch die Rechtsprechung des 1876 eingerichteten Verwaltungsgerichtshofes. Nach einigen Versuchen, noch zur Zeit der Monarchie ein Verwaltungsverfahrensgesetz zu verabschieden, gelang es Österreich im Jahre 1925 als erstem Staat in Europa, ein solches Gesetz zu erlassen: das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG). Zeitgleich wurden auch ein Verwaltungsstrafgesetz und ein Verwaltungsvollstreckungsgesetz verabschiedet. Das AVG gilt für die meisten Verwaltungsverfahren in Österreich; wesentliche Ausnahmen sind das Dienstrechtsverfahren und das Abgabenverfahren. Das AVG gilt seit 1925 ohne Unterbrechung. Es wurde in dieser Zeit oftmals novelliert, die Grundstrukturen blieben jedoch unverändert. Der wesentliche Umbruch besteht darin, dass seit 2014 nur mehr in seltenen Ausnahmen eine Verwaltungsbehörde über Berufungen entscheidet; ordentliches Rechtsmittel ist seit damals die Beschwerde an ein Verwaltungsgericht. Das AVG hat sich insgesamt sehr bewährt und gilt heute als »Jahrhundertgesetz«.

Schlüsselwörter: Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; Verwaltungsstrafrecht; Verwaltungsgerichtsbarkeit; Rechtsstaat; Gesetzesänderungen; Rechtsmittel.

Abstract: This article is a legal history study examining the development of Austrian administrative procedural law. Austrian administrative procedural law has its origins in the second half of the 19th century. There were few legal provisions in this area, and it was developed primarily through the case law of the Administrative Court, which was established in 1876. After several attempts to pass an administrative procedural law during the monarchy, Austria became the first country in Europe to enact such a law in 1925: the General Administrative Procedural Act (AVG). At the same time, an administrative penal code and an administrative execution act were also passed. The AVG applies to most administrative procedures in Austria; significant exceptions are public service procedures and tax procedures. The AVG has been in force without interruption since 1925. It has been amended many times during this period, but its basic structure has remained unchanged. The main change is that, since 2014, administrative authorities only decide about appeals in rare exceptions; since then, the ordinary legal remedy

has been to lodge a complaint to an administrative court. Overall, the AVG has proven its value and is now considered to be a »law of the century«.

Keywords: General Administrative Procedural Act; administrative criminal law; administrative jurisdiction; rule of law; legislative amendments; legal remedies.

I. Die Zeit der Monarchie

Das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht hat – parallel zum modernen Verwaltungsrecht allgemein – in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sich zu entwickeln begonnen, und diese Entwicklung mündete schließlich im 20. Jahrhundert in die Erlassung des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG) im Jahre 1925. Die Entwicklung des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts hing hiebei eng mit jener der Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammen. Beide sind ein Produkt der Forderung des politischen Liberalismus des 19. Jahrhunderts nach Verwirklichung rechtsstaatlicher Garantien im Verwaltungsrecht. Der ältere – absolutistische – Polizeistaat war hingegen von der Vorstellung beherrscht, dass der Staatsbürger eigentlich nur ein Objekt der staatlichen Tätigkeit sei und dass daher eine gesetzliche Bindung der Verwaltung (der sogenannten »Polizey«) nicht notwendig und geradezu nachteilig sei; die Vorstellung subjektiv-öffentlicher Rechte war diesem Staatsverständnis fremd, dementsprechend gab es keine Möglichkeit der Anrufung der Gerichte in »Polizeisachen«.

Erst allmählich – insbesondere mit dem Beginn des modernen Konstitutionalismus in der österreichischen Monarchie ab 1848 – setzte sich die Einsicht durch, dass auch die Verwaltung eine Rechtsfunktion sei, was zur Forderung nach einer rechtlichen Regelung der Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung führte. Die zentrale Forderung ging dahin, dass der Einzelne nicht bloßes Objekt staatlichen Wohlwollens sein, sondern auch im Bereich der hoheitlichen Verwaltung dem Staat als Rechtssubjekt gegenüberreten sollte. Neben der Forderung nach einer Bindung der hoheitlichen Verwaltung an das Gesetz bedeutete dies insbesondere, dass der Einzelne Träger subjektiv-öffentlicher Rechte sein und ihm zur Durchsetzung seiner rechtlich geschützten Interessen eine entsprechende Rechtsmacht eingeräumt werden sollte. Im Ergebnis sollte ein dem Justizrecht möglichst angenähertes Verwaltungsrecht geschaffen werden, in dem die subjektiv-öffentlichen Rechte ähnlich wie die Privatrechte letztlich vor Gerichten durchsetzbar sein sollten.

Die Forderung nach rechtlicher Bindung der Verwaltungstätigkeit führte in der österreichischen Monarchie zunächst zur eingehenderen Regelung des materiellen Verwaltungsrechts. Dem Verfahrensrecht wurde vorerst geringere Bedeutung beigemessen. Auch war die Vorstellung verbreitet, dass die vielfältigen

Tätigkeitsbereiche der Verwaltung einer einheitlichen Verfahrensregelung nicht zugänglich seien.

Soweit gesetzliche Regelungen erfolgten, wurden diese in den Materiegesetzen getroffen, was zu erheblicher Rechtszersplitterung führte. Dazu folgende Beispiele: Das Gewerberecht wurde 1859 in der sogenannten Gewerbeordnung geregelt, die damals ein fundamental neues Gesetz war. Die Gewerbeordnung enthielt eine Fülle von materiellen Regelungen, konkret: wer unter welchen Voraussetzungen welches Gewerbe ausüben darf; daneben gab es aber auch vereinzelte verfahrensrechtliche Vorschriften. Das Baurecht wurde in den sogenannten Bauordnungen geregelt. Diese waren Landesgesetze, die von den Kronländern erlassen wurden. Auch hier lag der Schwerpunkt auf den materiellrechtlichen Regelungen, die aber wiederum von verfahrensrechtlichen Vorschriften flankiert wurden. Allein diese wenigen Beispiele zeigen, dass – soweit es überhaupt solche Regelungen gab – einer Zersplitterung der verfahrensrechtlichen Vorschriften Tür und Tor geöffnet waren.

Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, dass es überhaupt keine gesonderten verfahrensrechtlichen Regelungen gab. Diese waren aber rein verwaltungsintern, zudem verstreut und normierten nur einzelne Fragen insbesondere auf dem Gebiet des Verwaltungsstrafrechts.¹ Zu diesen Vorschriften gehören vor allem das Hofkanzleidekret vom 2. März 1799 (PGS Band 14, Nr. 19) betreffend die einhaltende Wirkung der Rekurse im politischen Wege, das Hofkanzleidekret vom 18. April 1807 (PGS Band 28, Nr. 48) betreffend Abschriften von Protokollen über amtliche Kommissionsverhandlungen, das Hofkanzleidekret vom 31. Dezember 1810 (PGS Band 35, Nr. 50) betreffend das Verbot der Mitteilung der Akten an Parteien, das Hofkanzleidekret vom 6. März 1840 (JGS Nr. 413) betreffend die Zuwendung der für Polizeivergehen verhängten Geldstrafen, die kaiserliche Verordnung vom 20. April 1854 (RGrBl. Nr. 96), wodurch eine Vorschrift für die Vollstreckung der Verfügungen und Erkenntnisse der landesfürstlichen politischen und polizeilichen Behörden erlassen wird, die Ministerialverordnung vom 17. März 1855 (RGrBl. Nr. 52) (Amtsinstruktion für die politischen Bezirksamter), die Ministerialverordnung vom 3. April 1855 (RGrBl. Nr. 61), wodurch die Behörden bestimmt werden, welchen die Untersuchung und Bestrafung derjenigen Gesetzesübertretungen zukommt, welche nicht in dem Strafgesetze als strafbare Handlungen erklärt sind, und womit zugleich das dabei zu beobachtende Verfahren festgesetzt wird, die Ministerialverordnung vom 5. März 1858 (RGrBl. Nr. 34), womit Vorschriften über das Verfahren in den zur politischen Amtshandlung gehörigen Übertretungsfällen erlassen werden, die

¹ Vgl. auch Egbert Mannlicher: »Die österreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925«, *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 1926, S. 357–394, hier S. 363.

Ministerialverordnung vom 31. Jänner 1860 (RGL. Nr. 31), womit Bestimmungen über den Rekurs und über das außerordentliche Straf-, Milderungs- und Nachsichtsrecht in den zur politischen Amtshandlung gehörigen, im Strafgesetze nicht begriffenen Übertretungen erlassen werden.²

Besonders prominent, aber auch berühmt-berüchtigt war die Verordnung vom 20. April 1854. Sie regelte zum einen in relativ eingängiger und für damalige Zeiten relativ moderater Weise die verwaltungsbehördliche Vollstreckung von auferlegten Geldleistungen sowie Arbeits- und Naturalleistungen (vgl. §§ 2 ff). Zum anderen enthielt sie allerdings – in heutiger Diktion – Verwaltungsstraftatbestände, deren Übertretung drastisch sanktioniert war. So konnte etwa bei jedem polizeiwidrigen Verhalten an öffentlichen Versammlungsorten (z. B. Wirtshäusern), aber etwa auch auf Eisenbahnen oder Schiffen, wodurch die Ordnung und der Anstand verletzt wurde, ferner bei jeder demonstrativen Handlung, wodurch Abneigung gegen die Regierung oder Geringschätzung ihrer Anordnungen ausgedrückt werden soll, sowie bei ungestümem und beleidigendem Verhalten gegen Beamte in Ausübung gesetzlicher Amtshandlungen gegen näher genannte Personen sogar körperliche Züchtigung zur Anwendung kommen (vgl §§ 11 ff); Gleiches galt für die Übertretung behördlicher Verbote allgemein (vgl § 7). Die in Rede stehende Verordnung bekam daher umgangssprachlich den wenig schmeichelhaften Beinamen eines »Prügelpatentes«.

Herausgehoben sei ferner die (umfangreiche) Amtsinstruktion für die politischen Bezirksämter aus 1855. Zum einen regelte sie dienstrechtliche Belange, zum anderen schimmern hier insbesondere in den §§ 76 ff schon viele Anordnungen und Grundstrukturen des erst 70 Jahre später erlassenen AVG durch. Bemerkenswert sind unter anderem die an zahlreichen Stellen platzierten Vorschriften, die die Beamten zu einem einfachen und effizienten Geschäftsgang anhalten; so sind etwa nach § 78 Verfügungen, Vorkehrungen und Erhebungen »auf die einfachste und mindest kostspielige Weise ohne viele Schreibeereien zu veranlassen«. Nach § 35 ist im dienstlichen Verkehre mit den Parteien Freundlichkeit und Hilfsbeflissenheit mit Anstand und würdigem Ernste zu verbinden.

Die entscheidende Wende brachte die Einführung des Verwaltungsgerichtshofs (VwGH) im Jahr 1876: Art. 15 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt vom 21. Dezember 1867 (RGL. Nr. 144), Teil der sogenannten Dezemberverfassung 1867, bestimmte unter anderem, dass demjenigen, der behauptet, durch eine Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein, freisteht, seine Ansprüche vor dem VwGH im öffent-

2 Ernst C. Hellbling: *Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*, Bd. 1, Wien: Manz 1953, S. 3f.

lichen mündlichen Verfahren wider einen Vertreter der Verwaltungsbehörde geltend zu machen. Nach dem erst Ende 1875 erlassenen und Anfang 1876 kundgemachten Ausführungsgesetz hatte der VwGH »Entscheidungen und Verfügungen« der Verwaltung unter anderem dann wegen Rechtswidrigkeit aufzuheben, wenn bei ihrer Erlassung »wesentliche Formen des Administrativverfahrens außer Acht gelassen worden sind« (§ 6 VwGG 1876).

Dabei war man sich jedoch von vornherein im Klaren darüber, dass das Konzept einer bloß nachprüfenden Verwaltungsgerichtsbarkeit – und insbesondere die genannte Regelung – eine gesetzliche Regelung des Verwaltungsverfahrens erfordere. Im Motivenbericht zum zitierten Gesetz musste die Regierung zugestehen, »daß die erhöhte Bedeutung, welche nach den Bestimmungen des Entwurfes in Zukunft der Ermittlung und Feststellung des Tatbestandes durch die administrativen Behörden zukommt, die Erlassung genauer Vorschriften über das administrative Verfahren, insbesondere über das in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten abzuführende Beweisverfahren, notwendig machen wird«.³

Besonders eindrücklich äußerte sich bei der Behandlung des Gesetzes im Abgeordnetenhaus der damalige Abgeordnete Dr. *Ignaz von Plener*:

»Es ist vor allem nötig, eine Kodifizierung der Verwaltungsgesetze anzubahnen, damit das materielle Recht der Verwaltung auf einer deutlichen, positiven Grundlage stehe. Wir besitzen in Österreich keine Vorschriften, keine Normen für das administrative Verfahren. Das administrative Verfahren unserer Behörden ist vollständig regellos, der reinen Willkür der Behörden überlassen und gerade, wenn wir den Begriff der Judikatur in der Verwaltung einführen wollen, so können wir nicht anders, als daß wir den unteren Behörden, welche innerhalb ihrer Entscheidung jurisdiktionell zu befinden haben, feste wirkliche Normen ihres Verfahrens geben, die allein die Bürgschaft für den Rechtsschutz der Parteien abgeben. Allein auch diese Vorbedingung fehlt und ist nicht gegeben. Wir haben in Österreich noch jene berühmte Verordnung vom 20. April 1854 über die Grenzen der Vollzugsgewalt der politischen Behörden – ein Unikum, welches die schrankenlosesten Entscheidungen, die schrankenloseste Willkür der administrativen Behörden erweckt.«⁴

Zu einer gesetzlichen Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts kam es aber bis zum Ende der Monarchie nicht mehr. Unmittelbar nach der Schaffung des VwGH gab das damalige Ministerium für Kultus und Unterricht, um den allerdringendsten Bedürfnissen der Verwaltungsbehörden nach gewissen Richtlinien für das von ihnen einzuhaltende Verfahren zu entsprechen, den Erlass vom 21. Juni 1876, Zl 8040, heraus, dessen Bestimmungen auch in die Praxis der

3 148 BlgStenProt. Herrenhaus, VII. Session, S. 826.

4 StenProt. Abgeordnetenhaus, 133. Sitzung der VIII. Session, S. 4677 ff.

übrigen Verwaltungsbereiche Eingang fanden, obgleich sie nur für den Bereich des Ressorts dieses Ministeriums bestimmt waren.⁵

Ein weiterer Schritt war die Erlassung eines Gesetzes über das Rechtsmittelverfahren im Jahre 1896 (RGL. 101), welches Gesetz freilich nur bruchstückhaft und ungenügend war. Es legte immerhin – allerdings unbeschadet besonderer, materienspezifischer Regelungen – einheitliche Berufungsfristen fest: 14 Tage gegen Entscheidungen und Verfügungen der politischen Bezirksbehörden, vier Wochen gegen Entscheidungen und Verfügungen der politischen Landesbehörden (§ 1 leg cit). Die Berufungen (»Recurse«) waren grundsätzlich bei der Behörde erster Instanz einzubringen (§ 2 leg cit). Auch war vorgesehen, dass die Entscheidungen und Verfügungen der Behörden eine Rechtsmittelbelehrung zu enthalten haben, und gab es verfahrensrechtliche Vorschriften bei Fristversäumnis im Falle einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung (§ 3 leg cit). Keine Vorschriften enthielt das Gesetz freilich über das Berufungsverfahren selbst; insbesondere war auch nicht geregelt, welche Entscheidungsbefugnis der Berufungsbehörde zukam.

In dieser Situation erlangte die Rechtsprechung des VwGH besondere Bedeutung. Wie schon erwähnt, hatte der VwGH Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltung unter anderem dann wegen Rechtswidrigkeit aufzuheben, wenn bei ihrer Erlassung »wesentliche Formen des Administrativverfahrens außer Acht gelassen worden sind«. Da es aber keine allgemeine Kodifikation des Administrativverfahrens gab, musste der VwGH im Wege richterlicher Rechtsfindung Grundsätze eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens entwickeln, was ihm nach Meinung des seinerzeitigen Schrifttums auch vortrefflich gelang;⁶ *Friedrich Tezner* hat seinerzeit die Judikatur in zwei umfangreichen Monographien aufgearbeitet.⁷ Die Verwaltungsbehörden wiederum mussten sich – wollten sie nicht die Aufhebung ihrer Entscheidungen riskieren – an diese Grundsätze halten.

Ungeachtet der praktischen Bedeutung dieser Rechtsprechung wurde das Fehlen einer einheitlichen gesetzlichen Regelung jedoch weiterhin als gravierender Mangel empfunden. Dies führte zunächst dazu, dass verschiedene private Vorschläge für ein einheitliches Verwaltungsverfahrensgesetz vorgelegt wurden. Von wissenschaftlicher Seite seien hier nur stellvertretend für andere die auch heute noch in eingeweihten Kreisen renommierten »Drei Gutachten über die

5 Hellbling: *Kommentar*, Bd. 1, S. 6; Egbert Mannlicher/Emmerich Coreth: *Die Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung*, Wien: Österreichische Staatsdruckerei 1926, S. XXIII f.

6 Vgl. nur Mannlicher/Coreth: *Gesetze*, S. XXIII; Rudolf Herrnritt: *Das Verwaltungsverfahren*, Wien: Springer 1932, S. 10.

7 Friedrich Tezner: *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien: Manz 1896; ders.: *Das österreichische Administrativverfahren*, 2. Aufl., Wien: Österreichische Staatsdruckerei 1925.

Form des Administrativ-Verfahrens, dem Österreichischen Advokatentag erstattet«, aus 1884 herausgegriffen.⁸

In den im Jahre 1904 im Auftrag des damaligen Ministerpräsidenten Dr. *Ernest von Koerber* ausgearbeiteten »Studien über die Reform der inneren Verwaltung« wurden die Defizite der Rechtslage eindrücklich herausgearbeitet. Herausgestellt wird, dass der Mangel an ausdrücklichen Vorschriften für das Administrativverfahren einschneidender sei als die Fehler in der Organisation der Verwaltung. Die auf verfahrensrechtliche Fragen bezüglichen Vorschriften seien bruchstückweise in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen zerstreut, sie seien teils generell, teils nur für einzelne Materien erlassen worden und entbehrten demgemäß der Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit, überdies seien sie teilweise veraltet, aber auch, wo dies nicht zutreffe, oft unklar und ihrem materiellen Inhalt nach unzweckmäßig. Am empfindlichsten machten sich aber die zahlreichen Lücken in diesen Verfahrensvorschriften geltend, die die wichtigsten Fragen, wie die Stellung der Parteien in administrativen Prozessen und die formellen Erfordernisse der Gültigkeit der Entscheidungen der Administrativbehörde, teilweise ungelöst ließen, während nebensächliche Punkte, wie z. B. die Rechtsmittelbelehrung, eine umständliche, übrigens auch verworrene Regelung erfahren hätten. Besonders bemerkenswert ist die in den Studien vertretene Ansicht, dass die vom VwGH gleichsam in freier Rechtsfindung in weit hergeholten Analogien herausgearbeiteten Rechtsgrundsätze sogenanntes Juristenrecht seien; da dieses aber als Rechtsquelle in Österreich durch die »grundlegenden Gesetze« ausgeschlossen sei, müsse der Bestand eines solchen Rechtes als Rechtswidrigkeit empfunden werden.⁹

1911 wurde eine »Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform« eingesetzt, deren Präsident Dr. *Erwin von Schwarzenau* einen »Entwurf einer Ministerialverordnung, mit der die Grundsätze des Verfahrens vor den politischen Behörden festgestellt werden«, ausarbeitete. Der Erste Weltkrieg setzte dem Reformvorhaben jedoch vorerst ein Ende.

II. Die Erste Republik

Nach Ende des Krieges und dem Untergang der österreichisch-ungarischen Monarchie wurden die Reformvorhaben zunächst auf ministerieller Ebene wieder aufgegriffen. Unter Staatskanzler Dr. *Karl Renner* beschäftigte sich im Jahre 1919 der Sektionschef Dr. *Benjamin Davy* im damaligen Staatsamt des Inneren neuerlich mit der Frage der Reform des Administrativverfahrens. In

8 Siehe dazu die Nachweise bei Hellbling: *Kommentar*, Bd. 1, S. 5 f., Fn. 1a.

9 Hellbling: *Kommentar*, Bd. 1, S. 6 f.; Mannlicher/Coreth: *Gesetze*, S. XXIVf.