

1. Kapitel

Rechtliche Grundlagen

I. Verfassungsgesetzliche Grundlagen des Verfahrens vor den Verwaltungsbehörden

A. Kompetenzverteilung

Lit: Mayer, Die Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern, in Mayer/Rill/Funk/Walter (Hrsg), Neuerungen im Verfassungsrecht (1976) 9; Öhlinger, 60 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetze – Verwaltungsstrafrechtsreform: Sind die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze noch zeitgemäß? 9. ÖJT I/2 (1985); Werner, Dreißig Jahre Verwaltungsverfahrensgesetze, JBl 1956, 109.

1. Annexkompetenz

Kompetenzrechtlich gehört das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden (wie auch das Verwaltungsstrafverfahren und das Verwaltungsvollstreckungsverfahren, nicht aber das Verfahrensrecht der VwG [Rz 1017]) zu den sog **Annex- oder Adhäsionsmaterien**. Dh die Zuständigkeit zur gesetzlichen Regelung des Verfahrens und zu seiner Vollziehung richtet sich **gemäß dem Annex(Adhäsions-)prinzip** nach der jeweiligen Sachmaterie. Es ist von dieser als **unselbständiger Bestandteil** mitumfasst und teilt deren kompetenzrechtliches Schicksal. 1

So sind zB die verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen in den „Angelegenheiten des Gewerbes“ – weil es sich um eine in Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG angeführte Materie handelt – vom Bundesgesetzgeber zu erlassen und vom Bund zu vollziehen. In den Angelegenheiten des Baurechts, das unter Art 15 Abs 1 B-VG fällt, ist die gesetzliche Regelung und die Vollziehung des Verwaltungsverfahrens Ländersache, in Staatsbürgerschaftsangelegenheiten (Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG) ist das Verfahren vom Bund zu regeln und von den Ländern zu vollziehen.

Dass das Annexprinzip auf das Verwaltungsverfahren Anwendung findet, geht aus **Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG** hervor, der dem Bund die Gesetzgebung und Vollziehung im „**Strafrechtswesen mit Ausschluss des ... Verwaltungsstrafverfahrens**“ zuweist. Der ausdrückliche Ausschluss des Verwaltungsstrafverfahrens aus dem Strafrechtswesen macht nur dann Sinn, wenn man davon ausgeht, dass das Verwaltungsstrafverfahren vom Kompetenztatbestand „Strafrechtswesen“ mitumfasst wird (VfSlg 3054/1956). Daraus wird der allgemeine Grundsatz abgeleitet, dass für die Zuständigkeit zur Regelung bzw zur Vollziehung des Verwaltungsverfahrens, des Verwaltungsstrafverfahrens (einschließlich der allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts) sowie der Verwaltungsvollstreckung das Annexprinzip gilt (VfSlg 3061/1956). 2

2. Die Bedarfskompetenz des Art 11 Abs 2 B-VG

- 3 Auch **Art 11 Abs 2 B-VG** geht von diesem Grundsatz aus. Er ermächtigt den Bundesgesetzgeber, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, das Verwaltungsverfahren, die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts, das Verwaltungsstrafverfahren und die Verwaltungsvollstreckung auch in den Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht, durch Bundesgesetz zu regeln.

Daraus geht zweierlei hervor:

1. Die angeführten Verfahrensgesetze sind in den Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht, von den Landesgesetzgebern zu erlassen (Annex- oder Adhäsionsprinzip; VfSlg 3054/1956).

2. Wenn es der Bund für notwendig erachtet, kann er das Verfahrensrecht vereinheitlichen und unter Durchbrechung des Annexprinzips auch die Vollziehung von Verwaltungsmaterien, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht, seiner einheitlichen bundesgesetzlichen Verfahrensregelung unterstellen. Es genügt, dass der Bund **subjektiv** der Meinung ist, dass Vereinheitlichungsbedarf besteht („als vorhanden **erachtet**“). Eine Bindung des Gesetzgebers an objektive Kriterien, an einen objektiven Bedarf, ist nicht vorgesehen.

Daher steht es dem Bundesgesetzgeber grundsätzlich¹ frei, welche Materien er dem einheitlichen Verfahrensrecht unterwirft. Für Verwaltungsangelegenheiten, die er nicht miteinbezogen hat, bleibt das Annexprinzip weiterhin voll aufrecht, dh die verfahrensrechtlichen Regelungen für ihre Vollziehung sind vom zuständigen Materiengesetzgeber zu erlassen.

Von der Ermächtigung des Art 11 Abs 2 B-VG hat der Bundesgesetzgeber im Jahre 1925 Gebrauch gemacht und die einheitlichen Verwaltungsverfahrensgesetze (EGVG, AVG, VStG und VVG) erlassen.²

- 4 Die Handhabung (**Vollziehung**; VwSlg 12.429 A/1987) der Verfahrensgesetze richtet sich nach dem Annexprinzip, gleichgültig, ob sie vom Materiengesetzgeber erlassen wurden oder vom Bund aufgrund der Bedarfskompetenz (Art 11 Abs 4 B-VG). Durchführungsverordnungen zu den vereinheitlichenden Bundesgesetzen gem Art 11 Abs 2 B-VG sind aber vom Bund zu erlassen. Der einfache Bundesgesetzgeber kann jedoch „anderes“ bestimmen, dh eine Länderkompetenz begründen (Art 11 Abs 3 B-VG).

- 5 Hat der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage des Art 11 Abs 2 B-VG für bestimmte Bundes- und Landesangelegenheiten eine einheitliche Verfahrensregelung

¹ Das aus dem Gleichheitssatz (Art 7 B-VG und Art 2 StGG) ableitbare Sachlichkeitsgebot gilt aber selbstverständlich auch für den Verfahrensgesetzgeber.

² BGBl 1925/273 bis 276; da im Zeitpunkt der Beschlussfassung (21.7.1925) die Kompetenzartikel des B-VG noch nicht in Kraft standen, wurde Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG 1920 BGBl 1, der eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Verfahrensangelegenheiten enthielt, gleichzeitig durch ein eigenes BVG (BGBl 1925/271) „sogleich“ in Kraft gesetzt; die Bedarfskompetenz des Art 11 Abs 2 B-VG wurde erst durch die B-VG-Novelle 1929 BGBl 392 eingefügt; näher dazu *Werner*, JBl 1956, 109f.

getroffen, darf er selbst sowie der Landesgesetzgeber im betroffenen Materiegesetz von dieser nur dann und nur insoweit **abweichen**, also spezielle Verfahrensbestimmungen erlassen, als sie „zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind“ (Art 11 Abs 2 letzter Halbsatz B-VG). Hervorzuheben ist, dass derartige abweichende Sondervorschriften nur zulässig sind, wenn dafür ein **objektiver Bedarf** besteht, dh wenn sie aufgrund besonderer Umstände „**erforderlich**“ oder „**unerlässlich**“ sind (VfSlg 8945/1980).³

Ausdrücklich wird in den Erläuterungen zur B-VG-Novelle 1974 BGBl 444, mit der Art 11 Abs 2 letzter Halbsatz B-VG seine heutige Fassung erhielt, darauf hingewiesen, dass das Wort „erforderlich“ deshalb gewählt wurde, weil es auch in Art 15 Abs 9 B-VG verwendet wird, zu dem es bereits hinreichend Judikatur des VfGH gab.⁴ Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit ist der konkrete Bedarf an einer verfahrensrechtlichen Spezialvorschrift gegen das Interesse an der Einheitlichkeit des Verfahrensrechts abzuwägen.⁵ Nicht „unerlässlich“ in diesem Sinne war zB der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung der Berufung gegen einen Bescheid (Rz 498ff), mit dem eine Jagdkarte entzogen wurde, weil die Erlassung eines solchen Bescheides gleichzeitig ins Ermessen der Behörde gestellt wurde (VfSlg 8945/1980).

Dies gilt für Abweichungen jeder Art, also zB auch, wenn der Gesetzgeber für bestimmte Verwaltungsbehörden oder für ein bestimmtes Verwaltungsgebiet die bisher gegebene Anwendbarkeit des AVG wieder ausschließt (VfSlg 13.723/1994). Dass Bund und Länder gleichermaßen an den objektiven Bedarf gebunden sind, hat zur Folge, dass der Bund selbst von seiner einmal getroffenen einheitlichen Regelung (zB im AVG) in Bezug auf einzelne Angelegenheiten trotz Bedarfs- und Sachkompetenz nicht mehr abweichen darf, wenn die Sondervorschrift (zB in der GewO) nicht zur Regelung des Gegenstandes objektiv erforderlich ist.⁶

Art 11 Abs 2 B-VG hat aber auf die bei Inkrafttreten seiner Neufassung durch die B-VG-Novelle 1974 BGBl 444 am 1.1.1975 bereits in bestehenden Gesetzen enthaltenen abweichenden Regelungen keine unmittelbaren Auswirkungen, weil nach dem Willen des Gesetzgebers die Kompetenzänderungen „bestehende Vorschriften unberührt lassen und nur für künftige Neuregelungen von Bedeutung sind“.⁷

Die Ermächtigung, abweichendes Sonderverfahrensrecht zu erlassen, haben die Materiegesetzgeber reichlich in Anspruch genommen.

Aus der Fülle der Beispiele sei etwa hingewiesen auf §16ff AsylG, § 361ff GewO, § 28 öö UmweltschutzG.⁸

Die Intention des Art 11 Abs 2 B-VG, für die Vielzahl von Sachmaterien und Verwaltungsbehörden durch Bundesgesetz ein einheitliches Verfahren festzulegen,

³ Zum Kriterium der „Erforderlichkeit“ vgl VfSlg 15.351/1998; 16.460/2002; VfGH 24.9.2013, G 103/2012; *Öhlinger*, 9. ÖJT I/2, 13ff.

⁴ RV 182 BlgNR 13. GP 16.

⁵ Näher dazu *Janko*, Zur Neuordnung der Rechtsstellung übergangener Nachbarn durch die AVG-Novelle 1998 und die öö Bauordnungs-Novelle 1998, bbl 2000, 133 (144).

⁶ Vgl insb VfSlg 13.723/1994; ferner VfSlg 8583/1979, 11.564/1987, 14.153/1995.

⁷ So ausdrücklich RV 182 BlgNR 13. GP 16; vgl auch VfSlg 13.723/1994.

⁸ Oö LG 4.7.1996 LGBl 84 über Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und den Zugang zu Informationen über die Umwelt (Oö. Umweltschutzgesetz 1996) idF LGBl 2010/61.

wird von den Verfahrensgesetzen des Bundes selbst dadurch unterlaufen, dass sie zahlreichen Bestimmungen nur „**subsidiäre**“ Geltung verleihen. Diese Regelungen kommen also nur dann zur Anwendung, wenn in den Verwaltungsvorschriften „nicht anderes bestimmt ist“.

So etwa §§ 9, 13 Abs 1, §§ 38, 39 Abs 2, § 62 Abs 1 und § 73 Abs 1 AVG oder § 2 Abs 1, § 5 Abs 1, § 8 Abs 1, § 9 Abs 1, §§ 15, 16 Abs 2, § 17 Abs 1, §§ 18, 49a Abs 1, § 50 Abs 1 und § 55 Abs 1 VStG sowie § 1 Abs 1 Z 2, § 1 Abs 3 und § 7 VVG.

Unter **Verwaltungsvorschriften** sind gem Art II Abs 2 EGVG alle die verschiedenen Gebiete der Verwaltung regelnden, von den in Art II Abs 1 EGVG bezeichneten Behörden in der Hauptfrage zu vollziehenden Vorschriften (G, VO, StV und unmittelbar anwendbare Normen des Unionsrechts) zu verstehen. Dabei kann es sich sowohl um Vorschriften des materiellen als auch des Verfahrensrechts handeln.⁹

- 8 Da Art 11 Abs 2 B-VG dem Bund die Zuständigkeit nur zur Erlassung „**einheitlicher Vorschriften**“ für das Verfahren überträgt, wird diesen Subsidiärregelungen vorgeworfen, dass sie sich, weil sie keine Vereinheitlichung herbeiführen, auch nicht auf ihn berufen könnten und (zumindest dort, wo den Ländern die Gesetzgebung zusteht) verfassungswidrig seien.¹⁰ Gerechtfertigt werden sie mit der Absicht des historischen Verfassungsgesetzgebers, der bei Schaffung des Art 11 Abs 2 B-VG durch die B-VG-Novelle 1929¹¹ den Verwaltungsverfahrensgesetzen, wie sie zu diesem Zeitpunkt bestanden, also einschließlich der Subsidiärbestimmungen, eine hinreichende und zweifelsfreie Kompetenzgrundlage geben wollte (Versteinerungstheorie).¹²

Im Bereich der Subsidiärregelungen bleibt es also den **Materiengesetzgebern** überlassen, das Verfahren durch **Sondervorschriften** zu regeln, ohne dass sie dabei an die Kriterien des objektiven Bedarfs gebunden sind (VfSlg 16.285/ 2001). Die Verfahrensgesetze nehmen hier keine Vereinheitlichung vor, sondern wollen nur für jene Fälle vorsorgen, in denen der Materiengesetzgeber keine Regelung getroffen hat.

- 9 Soweit aber der Bund die Bedarfskompetenz des Art 11 Abs 2 B-VG in Anspruch genommen hat, haben die Länder die Zuständigkeit zur Regelung des Verfahrens verloren. Im Bereich ihres Rechts zur Erlassung abweichender Bestimmungen iSd Art 11 Abs 2 letzter Satz B-VG besteht eine echte **Zuständigkeitskonkurrenz** auf Gesetzgebungsebene,¹³ die zur Folge hat, dass sich Bundes- und Landesgesetze gemäß der lex-posterior-Regel gegenseitig derogieren.

Aufgrund dieser echten Doppelkompetenz kann der Bundesgesetzgeber in einer neuerlichen vereinheitlichenden Regelung allen abweichenden Sonderbestimmungen in den Materiengesetzen des Bundes und der Länder derogieren, von der dann wiederum objektiv erforderliche Abweichungen in Materiengesetzen möglich sind (zB § 79a Abs 4 GewO idF der Novelle BGBl I 1998/116). Durch neue Subsidiärklauseln tritt allerdings nur insoweit eine Derogation ein, als

⁹ Vgl *Walter/Thienel*, *Verwaltungsverfahrensgesetze I EGVG Art VI Anm 3*.

¹⁰ *Barfuß*, *Gedanken zur materiellen Rechtskraft im österreichischen Verwaltungsrecht*, JBl 1974, 293 (298ff); *Mayer*, *Kompetenzverschiebungen* 14f.

¹¹ Art I § 3 Z 2 BGBl 1929/392.

¹² *Öhlinger*, 9. ÖJT I/2, 9ff.

¹³ *Wiederin*, *Bundesrecht und Landesrecht* (1995) 93.

dies durch den Gesetzgeber ausdrücklich angeordnet wird (so zB § 82 Abs 7 AVG idF der Novelle BGBl I 1998/158).¹⁴

3. Sonderkompetenzen

a) *Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden*

Lit: *Mayer*, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren (1974); *Pernthaler*, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation (1976); *Stoitzner*, Ist der Organisationsgesetzgeber berechtigt, Zuständigkeitsnormen zu erlassen? ÖJZ 1986, 135.

Unter „Verwaltungsverfahren“¹⁵ iSd **Art 11 Abs 2 B-VG** verstand der historische Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1925, dessen Begriffsprägung gemäß der Versteinerungstheorie maßgebend ist, **nicht** auch jene Regelungen, welche die sachliche, örtliche und funktionelle Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden betreffen. **10**

Die Regelung der **sachlichen Zuständigkeit**¹⁶ einschließlich der **funktionellen Zuständigkeit** obliegt dem jeweiligen Materiengesetzgeber (Rz 59).

Für die Festlegung der **örtlichen Zuständigkeit** hat zum einen der Organisationsgesetzgeber den jeweiligen „Amtssprengel“ der Behörden abzugrenzen¹⁷ und zum anderen der Materiengesetzgeber die territoriale Verknüpfung zwischen der Rechtssache und dem Amtssprengel herzustellen.¹⁸

Regelungen zur Lösung von Zuständigkeitskonflikten und -konkurrenzen (§§ 4f AVG; Rz 62ff) gehören jedoch zum historisch geprägten Verfahrensbegriff des Art 11 Abs 2 B-VG.¹⁹

b) *Materielles Verwaltungsstrafrecht*

Art 11 Abs 2 B-VG umfasst ferner nicht die besonderen Bestimmungen des materiellen Verwaltungsstrafrechts, dh die Normierung der **Straftatbestände** und der **Strafdrohungen**. Sie fallen in die Zuständigkeit des Materiengesetzgebers (VfSlg 5649/1967, 5910/1969). **11**

¹⁴ Dazu *Janko*, bbl 2000, 137f.

¹⁵ Zum Umfang des Kompetenztatbestandes „Verwaltungsstrafverfahren“ siehe *Thienel*, Verfahren 205ff; *Walter/Mayer*, Verwaltungsverfahrenrecht Rz 41.

¹⁶ *Mayer*, Zuständigkeit 25f.

¹⁷ Seit der B-VG-Novelle 1974 BGBl 444 gilt der Grundsatz, dass Bund und Länder die Organisation der „eigenen Organe“ selbst zu regeln haben (Art 10 Abs 1 Z 16 und Art 15 Abs 1 B-VG). Besonderes gilt für die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“ (vgl zB BVG ÄmterLReg; V der Minister des Innern, der Justiz und der Finanzen 19.1.1853 RGBL 10; G 19.5.1868 RGBL 44 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden; § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920; Art 15 Abs 10 und Art 106 B-VG; näher dazu *Pernthaler*, Zuständigkeitsverteilung 10ff).

¹⁸ *Mayer*, Zuständigkeit 87ff; *Stoitzner*, ÖJZ 1986, 139f.

¹⁹ So auch *Walter/Kolonovits/Muzak/Stöger*, Verwaltungsverfahrenrecht Rz 37. AA *Stoitzner*, ÖJZ 1986, 142f.

c) Verwaltungsabgaben

- 12 Auch die Regelung der Verwaltungsabgaben fällt nicht unter die Kompetenzbestimmung des Art 11 Abs 2 B-VG, sondern unter das **F-VG** (VfSlg 5158/ 1965).²⁰

Die Regelung der Bundesverwaltungsabgaben erfolgte in § 78 AVG (vgl auch den Hinweis auf Landes- und Gemeindeverwaltungsabgaben in Abs 3 leg cit; Rz 661); hingegen haben die Kostentragungsregelungen der §§ 76f AVG (Rz 649ff) ihre kompetenzrechtliche Grundlage in Art 11 Abs 2 B-VG (VfSlg 11.564/1987, 15.351/1998).

13 und 14 entfallen

d) Bürgerbeteiligungsverfahren

- 15 Um die Legitimation von Großprojekten zu verbessern, wurde ebenfalls durch die B-VG-Novelle 1993 BGBl 508 ein Bürgerbeteiligungsverfahren eingeführt. Die „unechte“ (also subjektive) **Bedarfskompetenz** des Art 11 Abs 6 B-VG räumt dem Bund die Zuständigkeit zur bundeseinheitlichen Regelung folgender Bereiche ein:

1. Das **Bürgerbeteiligungsverfahren** und die Bestimmung der **Vorhaben**, auf die es zur Anwendung kommt.
2. Die **Beteiligung** (Partei- und Beteiligtenstellung) **an Verwaltungsverfahren**, die einem Bürgerbeteiligungsverfahren nachfolgen.
3. Die **Berücksichtigung der Ergebnisse** des Bürgerbeteiligungsverfahrens (zusammenfassende Darstellung des Vorhabens, Stellungnahmen, Protokoll der öffentlichen Erörterung) bei der Genehmigung des betroffenen Vorhabens.
4. Die **Genehmigung** der in Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG geregelten Vorhaben.

16 und 17 entfallen

B. Verfahrensrechtlich relevante Grundrechte

- 18 Die verfahrensrechtlichen Regelungen werden auch inhaltlich durch zahlreiche Verfassungsnormen determiniert, zu denen insbesondere folgende Grundrechte zählen:

- **Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter:**²¹ **Art 83 Abs 2 B-VG** verpflichtet den **Gesetzgeber** zu einer präzisen Regelung der Behördenzuständigkeit (Rz 58, 70). Durch den **Bescheid** einer Verwaltungsbehörde wird das Grundrecht verletzt, wenn diese eine ihr nicht zukommende Zuständigkeit in Anspruch nimmt oder in gesetzwidriger Weise ihre Zuständigkeit ablehnt und damit eine Sachentscheidung verweigert (Rz 70, 81).
- **Recht auf ein faires Verfahren vor einem Tribunal:**²² **Art 6 MRK** räumt jedermann einen Anspruch darauf ein, dass ein **Tribunal** in einem **fairen**

²⁰ Vgl § 7 Abs 6 F-VG.

²¹ Näher dazu *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte Rz 23/1f.

²² Näher dazu *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte Rz 24/1.

Verfahren über seine **zivilrechtlichen Ansprüche** und Verpflichtungen und über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen **strafrechtlichen Anklage** entscheidet.²³ Der Begriff „Strafrecht“ in Art 6 MRK umfasst auch das Verwaltungsstrafrecht. Zum „Zivilrecht“ iSd Art 6 MRK gehören auch typische Verwaltungsangelegenheiten, wie etwa die grundverkehrsbehördliche Genehmigung von Kaufverträgen.

Weitere Kautelen für das Verwaltungsstrafverfahren enthalten:

19

- **Art 90 Abs 2 B-VG**: Aus dem darin normierten, auch im Verwaltungsstrafverfahren (Rz 677) geltenden **Anklageprinzip**²⁴ leitet der VfGH ein Recht auf Parteistellung des Beschuldigten und das Verbot des Zwangs zur Selbstbezeichnung ab (VfSlg 9950/1984, 11.923/1988).
- **Art 3 Abs 2 PersFrBVG**:²⁵ Diese Bestimmung begrenzt den Umfang der Freiheitsstrafen, die durch Verwaltungsbehörden verhängt werden dürfen, auf 6 Wochen bzw 3 Monate (unabhängige Behörden; Rz 673).
- **Art 7 MRK** („nulla poena sine lege“; Rz 675), **Art 2 7. ZP-MRK** (Recht auf eine nachprüfende Instanz), **Art 3 7. ZP-MRK** (Recht auf Entschädigung für Fehltritte), **Art 4 7. ZP-MRK** („ne bis in idem“; Rz 676), **Art 13 MRK** (Recht auf eine wirksame Beschwerde, das auch in Verwaltungsstrafverfahren zum Tragen kommt).²⁶

Auch die **GRC** enthält entsprechende verfahrensrechtliche Gewährleistungen.

Das in Art 18 Abs 1 B-VG normierte **Legalitätsprinzip** verpflichtet zwar den Gesetzgeber, die Tätigkeit der Behörden nicht nur inhaltlich, sondern auch in formeller Hinsicht gesetzlich zu determinieren, und bindet die Verwaltungsbehörden an diese Gesetze. Diese Vorschrift ist allerdings nur an den Gesetzgeber und die Verwaltungsorgane adressiert, sodass ein **subjektives Recht** des Betroffenen aus ihr **nicht** abgeleitet werden kann (VfSlg 1324/1930).

20

II. Einfachgesetzliche Grundlagen des Verwaltungsverfahrens

A. Entwicklung

Lit: *Hellbling*, *Verwaltungsverfahrensgesetze I*; *Herrnritt*, *Verwaltungsverfahren*.

Mit dem „konstitutionellen Rechtsstaat“, fußend vor allem auf der Dezemberverfassung des Jahres 1867²⁷, setzte sich mehr und mehr die Idee von der Begren-

21

²³ Zum inhaltlich weitergehenden Art 47 Abs 2 GRC vgl VfSlg 19.632/2012.

²⁴ Vgl *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte Rz 24/25.

²⁵ Vgl *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte Rz 5/6.

²⁶ Vgl *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte² Rz 25/1ff, 24/12f, 27/1, 26/1ff, 28/1ff.

²⁷ Sie bestand aus den fünf „Staatsgrundgesetzen“: G 21.12.1867 RGBl 141, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird; Staatsgrundgesetz 21.12.1867 RGBl 142, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder; Staatsgrundgesetz 21.12.1867 RGBl 143,

zung und Bindung der Staatsgewalt und der rechtlichen Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Bürger durch. Während das gerichtliche Verfahrensrecht zu den frühen Kodifikationen gehörte, erfolgte die Bindung der Verwaltung in erster Linie durch materielles (Verhaltens-) Recht. Das Verfahren, also die Anwendung des materiellen Rechts durch die Verwaltungsbehörden, wurde vorerst nicht als regelungsbedürftig erachtet.

Die Wende brachte die Einrichtung des **VwGH** im Jahre 1875.²⁸ Wenn er fand, „dass wesentliche Formen des Administrativverfahrens außer Acht gelassen worden sind“, lag es an ihm, die „Entscheidung oder Verfügung wegen mangelhaften Verfahrens aufzuheben und die Sache an die Verwaltungsbehörde zurückzuleiten, welche die Mängel zu beheben und hierauf eine neue Entscheidung oder Verfügung zu treffen“ hatte.²⁹

Zwangsläufig folgte daraus, dass die Verwaltungsbehörden, wollten sie nicht die Aufhebung ihrer Entscheidungen oder Verfügungen durch den VwGH wegen Verfahrensmängeln riskieren, jene **Verfahrensgrundsätze** zu beachten hatten, die der Gerichtshof im Laufe seiner Judikatur entwickelte.³⁰

Im Jahre 1896 kam es mit dem **Gesetz über das Rechtsmittelverfahren**³¹ zumindest in einem Teilbereich zu einer Regelung des Verwaltungsverfahrens. Punktuelle Verfahrensbestimmungen fanden sich weiters in **Materiengesetzen**. Die umfassende Kodifikation des Verwaltungsverfahrens ließ bis 1925 auf sich warten, obwohl in der Zwischenzeit qualifizierte Versuche gestartet wurden³² und sich ein reichlich verdichtetes verwaltungsgerichtliches „Richterrecht“ entwickelt hatte.

B. Verwaltungsverfahrensgesetze 1925

- 22 Angehalten durch die in Genf übernommenen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Österreich gewährten Völkerbundanleihe zur Sanierung der Staatsfinanzen wurden 1925 die „Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung“ erlassen. Sie bestanden aus dem **Verwaltungsentlastungsgesetz**, einem Sammelgesetz unterschiedlicher Materien einschließlich des Haushaltsrechts des Bundes, und den vier Verfahrensgesetzen für die Verwaltung, nämlich dem

über die Einsetzung eines Reichsgerichtes; Staatsgrundgesetz 21.12.1867 RGBI 144, über die richterliche Gewalt; Staatsgrundgesetz 21.12.1867 RGBI 145, über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt.

²⁸ G 22.10.1875 RGBI 1876/36 betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. Er war bereits durch Art 15 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt in Aussicht gestellt worden.

²⁹ § 6 leg cit.

³⁰ Siehe die systematische Aufarbeitung der Verfahrensjudikatur des VwGH bei *Tezner*, Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens (1896); *ders*, Das österreichische Administrativverfahren² (1925).

³¹ G 12.5.1896 RGBI 101, womit ergänzende, beziehungsweise abändernde Bestimmungen bezüglich des Verfahrens bei Geltendmachung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen und Verfügungen der politischen Behörden getroffen werden.

³² Vgl *Hellbling*, Verwaltungsverfahrensgesetze I 6ff; *Herrnritt*, Verwaltungsverfahren 10; ferner die Nachweise in RV 316 BlgNR 2. GP.

1. Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen (**EGVG**), dem
2. Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (**AVG**)³³, dem
3. Verwaltungsstrafgesetz (**VStG**) und dem
4. Verwaltungsvollstreckungsgesetz (**VVG**).

Die Verwaltungsverfahrensgesetze waren eine legitime Meisterleistung im Dienste des Rechtsstaates, was auch dadurch bestätigt wird, dass sie bis heute – natürlich mit entsprechenden Novellierungen und Anpassungen an die Erfordernisse der Zeit – in Geltung stehen. Andere Länder haben das Verwaltungsverfahren erst viel später umfassend kodifiziert, wie etwa die Schweiz 1969³⁴ und die BRD 1976³⁵.

Zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen sind auch einige **Durchführungsverordnungen** ergangen, wie etwa die BundesverwaltungsabgabenV, die BeglaubigungsV oder die VerfallsV.

Zwei Jahre später, 1927, erging das Bundesgesetz über das Verfahren der Agrarbehörden in den Angelegenheiten der Bodenreform (Agrarverfahrensgesetz – **AgrVG**)³⁶ [wv BGBl 1950/173]). 23

Das Verwaltungsverfahren in Dienstrechtsangelegenheiten, auf welches das **Dienstrechtsverfahrensgesetz (DVG)** [BGBl 1958/54, wv BGBl 1984/29] geregelt (Rz 39). Dabei hat der Bund seine Vereinheitlichungskompetenz gem Art 11 Abs 2 B-VG in Anspruch genommen und dem DVG nicht nur die Angelegenheiten des **öffentlich-rechtlichen** Dienst-, Ruhe- und Versorgungsverhältnisses zum Bund, sondern auch jene zu den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden (vgl Art 21 Abs 1 B-VG) unterstellt (§ 1 Abs 1 DVG). 24

In Wahrheit erklärt aber § 1 Abs 1 DVG für das Verfahren in diesen Angelegenheiten wiederum das AVG „mit den nachstehenden Abweichungen“ für anwendbar. Inhaltlich beschränkt sich das DVG im Wesentlichen darauf, zu bestimmten Paragraphen des AVG Abweichungen bzw Ergänzungen anzuordnen.

Zur Anwendung kommt es auch auf öffentlich-rechtliche Bedienstete von Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Bundes oder von Personen verwaltet werden, die hiezu von Organen des Bundes bestellt sind (§ 1 Abs 2 DVG).³⁷

³³ Das AVG enthielt in §§ 21ff seiner Stamfassung auch das Zustellrecht, das aber seit BGBl 1982/200 durch das ZustG gesondert geregelt ist (vgl § 21 AVG idF BGBl 1982/199).

³⁴ Das Schweizer Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20.12.1968 trat am 1.10.1969 in Kraft; vgl dazu insb *Saladin*, Das Verwaltungsverfahren des Bundes (1979).

³⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz 15.5.1976 BGBl 1976/I. Dazu ist allerdings zu bemerken, dass die deutschen Verwaltungsgerichte nicht a posteriori entscheiden, sondern das gerichtsförmige Verfahren bereits bei den – dem Bundesverwaltungsgericht vorgelagerten – Verwaltungsgerichten sowie bei den Oberverwaltungsgerichten, die in den Ländern zu errichten sind, beginnt; siehe dazu *Knack*, Verwaltungsverfahrensgesetz⁵ (1996); *Stelkens/ Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz⁷ (2008); *Wittern/Baßlsperger* Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht¹⁹ (2007).

³⁶ BG 4.3.1927 BGBl 79 über das Verfahren der Agrarbehörden in den Angelegenheiten der Bodenreform (Agrarverfahrensgesetz – AgrVG) idF BGBl I 2013/189.

³⁷ Siehe die Beispiele bei *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁴ Rz 379f; *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (2000) B-VG Art 126b Abs 1 und 5, Art 127 Abs 1 und Art 127a Abs 1 Rz 5f; *Stolzlechner*, Öffentliche Fonds (1982) 322ff.

Ausgenommen vom DVG ist das Verfahren in **Disziplinar(Dienststraf-)angelegenheiten**, wenn die Gesetze und Verordnungen dafür ein besonderes Verfahren vorschreiben (§ 1 Abs 3 DVG),³⁸ sowie die Vorgangsweise bei der Erteilung von Weisungen (§ 1 Abs 4 DVG).

- 25** Besondere Verfahrensgesetze gelten für die Finanzverwaltung des Bundes und der Länder (vgl Art I Abs 3 Z 1 EGVG; Rz 37f):
- Die **Bundesabgabenordnung (BAO)**
 - Das **Finanzstrafgesetz (FinStrG)**
 - Die **Abgabenexekutionsordnung (AbgEO)**
 - Die **Abgabenordnungen der Länder** sind gem § 7 Abs 6 iVm § 17 Abs 3d F-VG idF BGBl I 2007/103 mit 1. 1. 2010 weitgehend außer Kraft getreten, weil seither die BAO auch für die Erhebung der Landes- und Gemeindeabgaben durch deren Abgabenbehörden gilt.³⁹

³⁸ Vgl §§ 105 bis 135 BDG sowie etwa §§ 125ff öö LandesbeamtenG; siehe dazu *Kucsko-Stadlmayer*, Das Disziplinarrecht der Beamten² (1996) 281ff, 306ff.

³⁹ Vgl *Thienel/Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrenrecht* 73.