

Thomas OLECHOWSKI, Wien

Verwaltungsgerichte, Verwaltungstribunale und Verwaltungssenate

Administrative Courts, Administrative Tribunals and Administrative Senates

Separation of Powers is one of the leading principles of the Austrian Federal Constitution. It is considered to have been developed by Montesquieu. A closer examination shows, however, that his ideas differed from the principles which were written into the Austrian constitutions of the 19th and 20th centuries. In particular, the sphere of administration was extended considerably at the cost of the sphere of the judiciary. The introduction of administrative jurisdiction in Austria, which took place in 1876, did not lead to significant changes in this respect. However, the constitutional amendment of 2012 modified the relation between the spheres of administration and the judiciary, so that one can argue that the boundary between these two powers is now situated roughly at the position where Montesquieu would have located it.

Keywords: *Administrative Courts – Administrative Tribunals – Administrative Senates – Administrative Justice – Separation of Powers – Charles de Montesquieu – European Convention of Human Rights, article 6*

1. Einleitung

Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz geht von einer strikten Trennung von Verwaltung und Gerichtsbarkeit aus. Art. 94 Abs. 1 B-VG, der diese Trennung in allen Instanzen verfügt, ist zum Anknüpfungspunkt für eine reiche Judikatur des Verfassungsgerichtshofes geworden. Und diese hat insbesondere den Grundsatz aufgestellt, dass jede Behörde nur entweder Verwaltungsbehörde oder Gerichtsbehörde sein kann, *tertium non datur*.¹ Was aber ein Gericht ist, kann scheinbar ebenso einfach aus der Bundesverfassung herausgelesen werden: Gerichte sind solche Behörden, bei denen die Gesetze durch unabhängige, unabsetzbare und unversetzbare Richter vollzogen werden (Art. 87, 88 B-VG).

Diese klare und einfache Unterscheidung vermittelt Sicherheit und ist daher verlockend. Historisch ist sie freilich relativ jungen Datums. Art. 94 Abs. 1 B-VG geht auf Art. 14 StGG-RiG 1867 zurück; die Art. 87f. B-VG haben ihre Vorläuferbestimmung in Art. 6 StGG-RiG 1867. Die damit angesprochene Dezemberverfassung 1867 basiert ihrerseits auf der Märzverfassung 1849, welche in ihren §§ 99–102 ebenfalls die Grundsätze der Trennung von Justiz und Verwaltung sowie der richterlichen Unabhängigkeit normierte – und zwar erstmals in der (Rechts-) Geschichte Österreichs. Nicht einmal die Pillersdorf'sche Verfassung des Jahres 1848 enthielt die genannten Garantien, und in der Zeit vor der Revolution wurden die Funktionen Justiz und Verwaltung zwar begrifflich unterschieden – hinzuweisen ist etwa schon hier auf die „separation des justizwesens von denen *publicis* und

¹ Dazu ausführlich WIEDERIN, In allen Instanzen getrennt 43f; PILS, Art. 94, 161.

politicis“ durch Maria Theresia 1749,² auf die noch zurückzukommen sein wird – doch kann schon vorab gesagt werden, dass die Theresianische Staatsreform nicht zum Ziel hatte, der Justiz ihre Unabhängigkeit zu sichern.

Die eigentliche Wurzel der richterlichen Unabhängigkeit und der Gewaltenteilung, wie sie in den konstitutionellen Verfassungen des 19. Jh. zum Ausdruck kam, liegt im Gedankengut der europäischen Aufklärung, und regelmäßig wird hier „*De l'esprit des lois*“ von Charles de Montesquieu angeführt. Die entscheidende Passage lautet: „Es gibt keine Freiheit, wenn die richterliche Gewalt nicht getrennt ist von der legislativen und der exekutiven Gewalt. Wenn sie mit der Legislative verbunden wäre, wäre die Macht, über Leben und Freiheit der Bürger zu entscheiden, schrankenlos: denn der Richter wäre zugleich Gesetzgeber. Wenn sie aber mit der Exekutive verbunden wäre, hätte der Richter die Macht eines Unterdrückers.“³ So zeitlos richtig diese mehr als 250 Jahre alten Sätze erscheinen mögen, so wichtig ist es doch, sie im Kontext des Gesamtwerkes zu lesen – was freilich nur selten getan wird. Die Montesquieu-Rezeption im 19. und 20. Jahrhundert bietet vielmehr das Bild einer fortwährenden Entfremdung vom ursprünglichen Sinn seines Textes und namentlich die Gewaltenteilungslehre bildete „eine Konstruktion, die um so mythologischer wurde, je mehr sie sich von Montesquieus soziologischer Betrachtung entfernte, um sich in die Spitzfindigkeiten des liberalen juristi-

schen Formalismus zu verwickeln.“⁴ Daher zurück *ad fontes!*

2. Montesquieu und die Gewaltenteilung in England

Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu (1689–1755) entstammte einer Familie, die das Amt des Gerichtspräsidenten von Bordeaux (*président à mortier du parlement de Bordeaux*) erblich innehatte; er selbst übernahm diese Funktion 1716 von seinem Onkel.⁵ Die Gerichte (*parlements*) waren zu jener Zeit jene Organe, die den stärksten Widerstand gegen die absolutistische Regierung der französischen Könige leisteten; vor allem ihre Kompetenz, Verwaltungsakte zu annullieren, war eine empfindliche Einschränkung der monarchischen Gewalt. Der König begegnete dieser konkurrierenden Gewalt, indem er die Kompetenzen der *parlements* auf die historisch tradierten Bereiche fixierte (*justice retenue*) und in allen Fällen, in denen neue Materien geregelt wurden, besondere Verwaltungsbehörden ermächtigte, Streitigkeiten, die aus diesen Angelegenheiten resultieren würden, zu entscheiden.⁶

1726 verkaufte Montesquieu seine Stellung als Gerichtspräsident um eine Summe, die ihn sein restliches Leben von materiellen Sorgen entband, und ging auf Reisen, insbesondere nach England, wo er 1730 in die *Royal Society* aufgenommen wurde und auch den englischen Philosophen und Politiker Henry Viscount Bolingbroke und dessen Vorstellungen von einer „gemischten Verfassung“ kennenlernte, was seine späteren Arbeiten beeinflussten sollte.⁷ Das poli-

² Maria Theresia, Handschreiben an Graf von Seiller vom 2. 5. 1749, in: Zentralverwaltung II/2, 275.

³ „*Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle étoit jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens seroit arbitraire; car le juge seroit législateur. Si elle étoit jointe à la puissance exécutrice, le juge pourroit avoir la force d'un oppresseur.*“ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* 397.

⁴ KONDYLLIS, Montesquieu 95.

⁵ MUHLACK, Montesquieu in seiner Zeit 39.

⁶ Dazu MESTRE, *Juridictions judiciaires*; MESTRE, Frankreich 87; OLECHOWSKI, *Verwaltungsgerichtsbarkeit* 21.

⁷ KONDYLLIS, Montesquieu 82.

tische System Englands war sozusagen das genaue Gegenteil von dem Frankreichs: die absolutistischen Bestrebungen der Stuart-Könige hatten 1689, im Geburtsjahr Montesquieus, mit der *Glorious Revolution* geendet, die die Macht des Königs dauerhaft beschränkte. Abgesehen davon, dass dieser in fast allen Angelegenheiten nur gemeinsam mit dem Parlament handeln konnte, lagen weite Bereiche dessen, was wir heute unter „innere Verwaltung“ subsumieren würden, in der Hand der *justices of the peace* (von denen viele zugleich Parlamentsmitglieder waren) und unterlagen der Kontrolle der Hohen Gerichte Englands, insbesondere des *Court of King's Bench*.⁸ Dem König verblieben dementsprechend vor allem die Außenpolitik und das Kriegswesen.

1748 erscheint Montesquieus Hauptwerk, „*De l'esprit des lois*“. Die oben zitierte Passage erscheint in jenem Kapitel, das er „Über die Verfassung Englands“ bezeichnet und in welchem er dieses als geradezu vorbildlich darstellt.⁹ Bemerkenswert ist nun die Art und Weise, in der Montesquieu drei Gewalten voneinander begrifflich unterscheidet, die seiner Ansicht nach „in jedem Staat“ existieren: Der legislativen Gewalt (*puissance législative*) stellt er nämlich gleich zwei Exekutivgewalten gegenüber, gleichsam Kelsens spätere Gleichstellung von Justiz und Verwaltung¹⁰ vorwegnehmend: Die „*puissance*

exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens“, oder auch „*puissance exécutrice*“ schlechthin, beinhalte die Befugnis, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Botschafter zu empfangen, die Sicherheit zu gewährleisten und Einfällen vorzubeugen. Die „*puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil*“ hingegen umfasse die Befugnis, Strafen zu verhängen oder über Streitigkeiten der Einzelpersonen zu entscheiden (*juger les différends des particuliers*); er schlägt vor, sie kurz „*puissance de juger*“ zu nennen.¹¹

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass Montesquieu hier eine Abgrenzung der Gewalten vornimmt, wie sie der Machtverteilung in England entspricht, betont er doch an anderen Stellen, dass die exekutive Gewalt dem Monarchen zukommen müsse und dass sie – im Gegensatz zur richterlichen Gewalt – nicht gegen Einzelpersonen gerichtet sei.¹² Dementsprechend rechnete Montesquieu nicht nur das „*ius privatum*“ im Sinne von D 1,1,1,2 zur richterlichen Gewalt, sondern durchaus auch Materien wie etwa das Gewerberecht, das Baurecht oder die Straßenpolizei – all dies Materien, die zu jener Zeit von den *justices of the peace* gehandhabt wurden. Und dies ist insofern bedeutsam, als

⁸ LOUGHLIN, Großbritannien 123 f; CRAIG, Großbritannien 318.

⁹ Die Art und Weise der Darstellung ist für den modernen Leser gewöhnungsbedürftig, denn es scheint auf den ersten Blick so, als würde Montesquieu über kein spezifisches Verfassungssystem schreiben, sondern allgemein seine Gedanken für eine optimale Verfassung wiedergeben; tatsächlich aber handelt es sich bei fast allen Institutionen, die er für vorbildlich hält, um solche des englischen Verfassungsrechts bis hin zur rechtsprechenden Gewalt des *House of Lords*: MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* 404.

¹⁰ Nach KELSEN, Allgemeine Staatslehre 260 sind sowohl Verwaltung als auch Gerichtsbarkeit nur besondere Formen der Vollziehung. Auf Kelsen geht auch

die Gliederung des B-VG, wonach sich das Hauptstück über die „Vollziehung des Bundes“ in die beiden Unterabschnitte „A. Verwaltung“ und „B. Gerichtsbarkeit“ gliedert, zurück: SCHMITZ, Entwürfe 45.

¹¹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* 396f. Vgl. zu der Problematik, ob Montesquieu zwei oder drei Gewalten unterscheidet auch RICHTER, Montesquieu 90f., 95.

¹² MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* 399, 401. Es ist daher unbegreiflich, wie beispielsweise Ernst von Hippel – um nur ein prominentes Beispiel aufzugreifen – in seinem Bericht für die Deutsche Staatsrechtslehrervereinigung ausdrücklich auf Montesquieu Bezug nimmt, richtigerweise auch die Rechtsprechung als Teil der Exekutive auffasst, und dann plötzlich deren Wesen, das sie von der Verwaltung unterscheidet, in der bloßen Entscheidung „über die Normgemäßheit des von ihr zu begutachtenden Tuns“ erblickt: HIPPEL, Überprüfung von Verwaltungsakten 179f.

dieses englische Rechtsdenken zweihundert Jahre später in die Entstehung des Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention einfließt. Der dort verwendete Begriff „*civil right*“ ist nicht einfach mit „Zivilrecht“ zu übersetzen, vielmehr umfasst er durchaus auch Materien wie die oben genannten, die nach modernem kontinentaleuropäischen Verständnis zum Verwaltungsrecht gehören. Er subsumiert unter diesem Begriff alle Verfahren, deren „Ausgang für Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur entscheidend“ sind.¹³ Und in all diesen Fällen verlangt er ein „unabhängige[s] und unparteiische[s], auf Gesetz beruhende[s] Gericht (*tribunal*)“ – nicht anders, als es Montesquieu schon 1748 getan hat.

3. Der Streit um die öffentlich-rechtliche Streitsache

Ein Jahr nach dem Erscheinen von Montesquieus „*Esprit*“, 1749, kam es in den habsburgischen Erblanden zu der schon erwähnten Trennung von Justiz und Verwaltung in oberster Instanz. Der „*Esprit*“ war damals noch nicht in Österreich bekannt, er wurde erst 1753 durch einen Machtspruch Maria Theresias von der Zensur freigegeben.¹⁴ Und wie bereits betont, hatte die Theresianische Staatsreform keineswegs das Ziel, den Bürgern ihre Freiheiten zu sichern; vielmehr ging es um eine effizientere Verwaltung, die neu organisiert und allein dem Willen der Monarchin unterstellt werden sollte, während die zeitgleich errichtete Oberste Justizstelle letztlich nur jene „Restmaterien“ zugewiesen erhielt, die der Böhmisches und der Öster-

reichischen Hofkanzlei nach deren schrittweiser Entmachtung noch verblieben waren.¹⁵

Zu diesen Restmaterien zählten auch „jene *causae*, die zwar ihren Ursprung *ex materia publica* hernehmen, dennoch aber in das *contentiosum* einschlagen“, also die Streitigkeiten des öffentlichen Rechts, deren Besonderheit bei der Reform von 1749 offenbar noch nicht ganz klar erkannt wurde.¹⁶ Bereits ein Jahr später jedoch kam es zu einem Kompetenzkonflikt, der die ganze Problematik aufs Tapet brachte: Im Zuge einer Untertansstreitigkeit in der mährischen Herrschaft Meseritsch [Valašské Meziříčí] hatte eine Partei die „Repräsentation und Kammer“ in Brünn [Brno] angerufen, zumal es sich um eine *contribunale* handelte, die andere Partei jedoch Klage beim königlichen Tribunal erhoben und die Sache damit zu einem *contentiosum* gemacht hatte. Die Oberste Justizstelle, die in weiterer Folge mit der Sache betraut wurde, beantragte hierauf, dass künftig „alle *contentiosa* zwischen Obrigkeit und Unterthanen von denen Justizstellen besorget und die *repraesentationes* mit *judicialibus* nicht beschäftigt werden sollen“.¹⁷ Friedrich Wilhelm Graf Haugwitz, der geistige Vater der Staatsreform von 1749 und nunmehrige Präsident des *Directorium in publicis et camerilibus*, war naturgemäß gegenteiliger Ansicht: Auf seinen Vorschlag hin wurden die *mixti* den Justizbehörden entzogen und den politischen Behörden zugewiesen, dort jedoch besondere *consensus in causis principis et commissorum* errichtet. Hervorhebenswert ist dabei, dass jener *consensus*, der beim Directorium selbst errichtet wurde, „aus 9 Personen und lauter solchen Räten bestehen solle“, welche in den böhmischen und

¹³ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 16. 7. 1971 (Ringeisen gegen Österreich – Hauptsache), in: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte. Deutschsprachige Sammlung I (Kehl 2008) Nr. 16. Vgl. zu diesem Fall noch ausführlich unten.

¹⁴ OLECHOWSKI, Preßrecht 65.

¹⁵ OLECHOWSKI, Böhmisches Hofkanzlei 247; WIEDERIN, Österreich 194. Vgl. zum Folgenden auch den Beitrag von MÜRIG in diesem Band.

¹⁶ Agenda der obristen Justizstelle, in: Zentralverwaltung II/2, 279.

¹⁷ Friedrich Wilhelm Haugwitz, Vortrag vom 12. 12. 1750, in: Zentralverwaltung II/2, 303–314, hier 304.

österreichischen „landesrechten, gesäzen und gewohnheiten genugsamb geübet, folgar zu justizmässiger entscheidung deren *ex materia publica* ihren ursprung nehmenden und darmit einen unauflösllichen zusammenhang habenden strittsachen von beeden ländern hinlänglich gewachsen sein würden.“¹⁸

Vor allem aber erließ Maria Theresia am 18. Februar 1751 eine Consensualordnung für die genannten *consensus*, in der einige Verfahrensgrundsätze normiert wurden. So sollten Klagen schriftlich eingereicht und mit einer Gegenschrift beantwortet werden; die Parteien sollten zu Tagsatzungen geladen werden; gegen die Entscheidung der ersten Instanz war Revision mit aufschiebender Wirkung möglich; etc.¹⁹ Dies zeigt deutlich, wie sehr die Verwaltungstreitsachen als *judicialia* aufgefasst wurden, und die Staatsreformen von 1760/61 und 1782 verstärkten diese Tendenz nur noch weiter, indem die *contentiosa publica* nun auch organisatorisch wieder mit der Zivil- und Strafjustiz verbunden und der Obersten Justizstelle sowie den (1782 errichteten) Appellationsgerichten anvertraut wurden.²⁰

Parallel zu dieser Entwicklung sind jedoch die Bestrebungen der Justiz nach Unabhängigkeit zu sehen, die einen ersten Höhepunkt in der „Allerunterthänigste[n] Nota die bey der Obristen Justizstelle höchst wichtigen Gebrechen der reinen Justiz Pflege betreffend“ vom 27. Dezember 1779 fand: Zwei Wochen, nachdem Friedrich II. von Preußen seinen Machtanspruch im Fall des Müllers Arnold getätigt hatte, forderte in Österreich der Präsident der Obersten Justizstelle Johann Graf Seilern seine Kaiserin auf, niemals einen „Ausspruch aus höchster

Machtvollkommenheit“ zu tätigen, da ein solcher stets den Verdacht des „Unrechts“ in sich trüge.²¹ Dass sich Maria Theresia in dieser Situation weigerte, sich selbst „die Hände [zu] binden“, ist durchaus verständlich, besonders wenn man bedenkt, dass dies auch das Ende des landesfürstlichen Einflusses auf die Verwaltungsrechtspflege bedeutet hätte. Diese Entwicklung kann hier nur skizziert werden; auf den Punkt brachte es jedenfalls 18 Jahre später der niederösterreichische Regierungspräsident Franz Graf Saurau, als er 1797 in einem Vortrag vor Kaiser Franz II. über einige „Übel“ in der Monarchie berichtete und namentlich den Umstand erwähnte, dass sich Gerichte in Verwaltungsangelegenheiten einmischten. Seine Forderung war: „Alles, was das peinliche verfahren in sich begreift, alles was das eigenthumsrecht nach dem strengsten, aber ächten begriffe der jurisprudenzen in sich begreift, gehört vor die gerichtshöfe der justizverwaltung; alles übrige muss dem wirkungskreise der politischen behörden ausschließend zugewiesen seyn und jenes, was der landesfürst kraft seiner obersten gewalt, ich darf sagen, kraft seiner obersten pflicht unternimmt, muss unangetastet bleiben, da er davon nur gott allein rechenschaft schuldig ist.“²²

Dieser Vortrag ist eine ein der wichtigsten Quellen für das – ansonsten aufgrund der schlechten Quellenlage²³ kaum fassbare – Phänomen, dass die Gerichte gerade in jener Zeit aufhören, in Verwaltungsrechtssachen zu judizieren. Es entwickelte sich damals ein System, welches im Wesentlichen fast zweihundert Jahre, bis 1990, unverändert blieb und welches im

¹⁸ Beratungsprotokoll vom 3./4. 1. 1751, in: Zentralverwaltung II/2, 314–322, hier 316.

¹⁹ Consensualordnung vom 18. 2. 1751, abgedruckt bei TEZNER, Verwaltungsrechtspflege II, 137–141. Vgl. dazu schon OLECHOWSKI, Verwaltungsverfahren 16f.

²⁰ OLECHOWSKI, Verwaltungsgerichtsbarkeit 18.

²¹ Johann Friedrich Seilern, Vortrag vom 27. 12. 1779, zit.n. TEZNER, Verwaltungsrechtspflege II, 124; vgl. dazu OLECHOWSKI, Iustitia regnorum fundamentum 134.

²² Franz v. Saurau, Vortrag v. 16. 5. 1797, in: Zentralverwaltung II/5, 59

²³ Hingewiesen sei insbesondere auf den Justizpalastbrand 1927, durch den viele Akten der Obersten Justizstelle vernichtet wurden.

19. Jahrhundert als „Administrativjustiz“, im 20. Jahrhundert als „administrativer Instanzenzug“ bezeichnet wurde: Rechtsschutz in Verwaltungssachen gewährten nur mehr die übergeordneten Verwaltungsbehörden, und zwar in einem Verfahren, das zunächst nur wenig geregelt war.²⁴ Immerhin wurde 1896 ein Gesetz über das Rechtsmittelverfahren erlassen,²⁵ 1925 folgte das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz, welches für die damalige Zeit sehr hohe rechtsstaatliche Standards brachte.²⁶ Nichtsdestoweniger: Der Rechtsschutz in Verwaltungssachen war bis 1990 primär eine Aufgabe von Behörden, die nicht als „tribunals“ im Sinne des Art. 6 MRK gelten konnten.

4. Der Verwaltungsgerichtshof

Lediglich der VwGH und auch der VfGH, auf den hier aber nicht einzugehen ist, erfüllten dieses Kriterium. Denn beim 1876 errichteten VwGH handelte es sich von allem Anfang an um ein echtes Gericht, dessen Richter über die gleiche Rechtsstellung und das gleiche Maß an Unabhängigkeit verfügten wie ihre Kollegen in der ordentlichen Justiz.²⁷ Dieser Punkt wurde bei den gesamten Diskussionen rund um das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1875 von keiner Seite angezweifelt; er ergab sich offenbar schon aus dem Umstand, dass der VwGH seine verfas-

sungsrechtliche Grundlage nicht im Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt, sondern im Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt hatte. Dieses Staatsgrundgesetz enthielt auch schon die Generalklausel, dass der VwGH immer dann angerufen werden könne, wenn „Jemand behauptet, durch eine Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein“.²⁸ Der Wirkungsbereich des VwGH umfasste damit im Prinzip das gesamte Verwaltungsrecht, wovon nur wenige Ausnahmen gemacht wurden.²⁹ Dieser eigentlich erstaunliche Sieg des Rechtsstaates war allerdings hart erkämpft worden: Der Verwaltungsgerichtshof trat nicht an die Stelle der Administrativjustiz, sondern wurde ihr eigentlich aufgefropft, d.h. der Rechtsschutz Suchende musste zuerst den gesamten administrativen Instanzenzug durchlaufen, bevor er die Beschwerde vor dem Verwaltungsgerichtshof ergreifen konnte. Dieser prüfte auch nicht den eigentlichen Verwaltungsstreit, sondern lediglich, ob der in letzter Instanz ergangene Bescheid rechtmäßig war oder nicht. Es fand also insbesondere kein neues Beweisverfahren, sondern ein reines Aktenverfahren statt; auch das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden unterlag anfangs überhaupt

²⁴ Dazu näher OLECHOWSKI, Verwaltungsverfahren 19–21.

²⁵ Gesetz v. 12. 5. 1896, RGBl. 101 womit ergänzende beziehungsweise abändernde Bestimmungen bezüglich des Verfahrens bei Geltendmachung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen und Verfügungen der politischen Behörde getroffen werden.

²⁶ Bundesgesetz v. 21. 7. 1925, BGBl. 274 über das allgemeine Verwaltungsverfahren (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG). Vgl. WIEDERIN, Österreich 206.

²⁷ § 11 Verwaltungsgerichtshofgesetz 22. 10. 1875 RGBl. 36/1876; vgl. den Motivenbericht zur Regierungsvorlage 1873 in GAUTSCH, Materialien 12.

²⁸ Art. 15 StGG-RiG. Die Motive für die Entstehung dieser Bestimmung liegen weitgehend im Dunkeln; sie findet sich schon in dem von Josef v. Waser verfassten Ur-Entwurf, jedoch ohne nähere Begründung. Zu vermuten ist, dass der 1863 errichtete Verwaltungsgerichtshof des Großherzogtums Baden hier „inspirierend“ wirkte; vgl. dazu schon OLECHOWSKI, Verwaltungsgerichtsbarkeit 41.

²⁹ Diese Ausnahmen waren in den §§ 3 und 48 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1875 aufgelistet und waren zum Teil notwendige Folgen der Struktur der Doppelmonarchie, zum Teil nahmen sie Rücksicht auf die Kompetenz des OGH und des Reichsgerichts; nur wenige Ausnahmen waren wirklich als Einschränkungen einer umfassenden Rechtsschutzgarantie zu sehen. Zum Ausnahmetatbestand des § 3 lit. h Verwaltungsgerichtshofgesetz 1875 vgl. noch ausführlich unten.

keiner Kontrolle des VwGH, erst 1920 konnte er Fälle des Ermessensmissbrauchs überprüfen. All diese Beschränkungen machten es ihm freilich unmöglich, anstelle der Verwaltungsbehörde einen neuen Verwaltungsakt zu erlassen, er konnte lediglich den Verwaltungsakt kassieren, worauf die Behörde einen neuen Akt zu setzen hatte und dabei an die Rechtsansicht des VwGH gebunden war.³⁰

Soweit die Rechtslage, die im Lehrbuch von Robert Walter und Heinz Mayer auf folgenden Satz verkürzt wurde: „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des B-VG ist eine zentralisierte, besondere, einstufige, echte, kassatorische, auf die Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgerichtsbarkeit a posteriori mit umfassender Kompetenz“.³¹ Als zentralisiert und einstufig konnte sie bezeichnet werden, weil sie in einer einzigen Behörde, dem VwGH, konzentriert war. Sie war „besonders“, weil von der ordentlichen Justiz getrennt, „echt“ weil ein echtes Gericht im Sinne des Art. 87 B-VG, kassatorisch und a posteriori, weil sie bereits erlassene Verwaltungsakte überprüfte und gegebenenfalls aufhob, auf die Rechtskontrolle beschränkt, weil weder Ermessensentscheidungen noch Sachverhaltsfeststellungen überprüft werden konnten,³² jedoch mit umfassender Kompetenz aufgrund der Generalklausel.

Wohl nur wenige Leserinnen und Leser dieses Lehrsatzes werden sich näher gefragt haben, wie eine Verwaltungsgerichtsbarkeit aussehen könnte, die diesen Prinzipien nicht folgt, ja, die das

genaue Gegenteil der vorhin beschriebenen Verwaltungsgerichtsbarkeit wäre. Und doch gab es stets neben dieser „echten“ österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit auch eine „unechte“, die nicht zentralisiert, sondern dezentralisiert war, die nicht a posteriori kassierte, sondern a priori Sachentscheidungen fällte, und deren Kompetenz nicht mit einer Generalklausel umschrieben war, sondern sich nur auf taxativ aufgezählte Felder erstreckte. Es handelte sich um die sogenannten Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag.

5. Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag

Diese Kollegialbehörden sind, so scheint es fast, letzte Überreste jener älteren Verwaltungsrechtspflege, wie sie bis zum Ende des 18. Jh. existierte. Als eigenes Phänomen tauchten sie allerdings erst 1875, im Gesetz über den Verwaltungsgerichtshof, auf: Nach § 3 lit. h sollten u.a. „Beschwerden gegen [...] Entscheidungen, welche von einer aus Verwaltungsbeamten und Richtern zusammengesetzten Instanz geschöpft worden sind“ von der Zuständigkeit des VwGH ausgenommen sein.³³ Beispiele dafür waren insbesondere die Gefällsgerichte, d.h. die Finanzstrafgerichte, die aus Finanzbeamten und Richtern zusammengesetzt waren, mit dem Obersten Gefällsgericht an der Spitze, das sich aus Mitgliedern der Hofkammer bzw. später des Finanzministeriums einerseits, aus Mitgliedern der Obersten Justizstelle bzw. später des OGH andererseits zusammensetzte.³⁴ Die parlamenta-

³⁰ OLECHOWSKI, Verwaltungsgerichtsbarkeit 121.

³¹ WALTER, MAYER, Bundesverfassungsrecht 248.

³² Ausgenommen der Fall, dass der Sachverhalt aktenwidrig angenommen worden war oder dass die Behörde wesentliche Formen des Administrativverfahrens außer Acht gelassen hatte: In diesen Fällen konnte der VwGH nach § 6 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1876 den Verwaltungsakt aufheben und zur neuerlichen Entscheidung an die Verwaltungsbehörde zurückleiten. Vgl. heute § 42 Abs. 2 Z. 3 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 i.d.F. BGBl. I 2013/122.

³³ PERNTHALER, Kollegialbehörden 17. Auch in älteren Werken, wie etwa bei KÖRNER, Kollegiale Verwaltungsbehörden, findet kein „Rückblick“ hinter das Jahr 1875 statt.

³⁴ Strafgesetz über Gefällsübertretungen, Anlage zum Kaiserlichen Patent v. 11. 7. 1835 PGS 63 Nr. 112, § 519. Vgl. schon OLECHOWSKI, Verwaltungsgerichtsbarkeit 128 sowie auch die bei MAYRHOFER, PACE,

rischen Materialien zum Verwaltungsgerichtshofgesetz wiesen auch auf die Grundlastenablösungs- und Regulierungskommissionen sowie auf die Kommissionen zur Lehensallodifikation hin.³⁵ Es fällt auf, dass sie alle erst nach 1800, also nach dem genannten „Kahlschlag“, begründet wurden. In allen Fällen handelte es sich um Spezialmaterien, die besondere Sachkunde erforderten, und offenbar hatten sie sich bewährt, sodass selbst Karl von Lemayer, der geistige Vater des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1875, keine Bedenken hatte, sie von der Judikatur des VwGH auszunehmen.³⁶

Der Rechtsschutz schien bei diesen Behörden insbesondere deshalb gewährleistet, weil ein Teil der Mitglieder im Hauptamt Richter war und offenbar auch bei der kommissionellen Tätigkeit Unabhängigkeit genoss – bei den übrigen Mitgliedern war das nicht so eindeutig;³⁷ erst mit der Verfassungsnovelle 1925 wurde klargestellt, dass auch sie „in Ausübung ihres Amtes an keine Weisungen“ gebunden seien. Bei dieser Gelegenheit wurde auch bestimmt,

Handbuch 1108, aufgelisteten einschlägigen Erkenntnisse des VwGH.

³⁵ 148 BlgHH 7. Sess. 825. Die Grundentlastungs- und Regulierungskommissionen gingen auf das Grundentlastungspatent v. 4. 3. 1849 RGBl. 152 zurück und hatten insbesondere die Höhe der Entschädigungen für die Grundherren, die nach Aufhebung der Grundherrschaft das Obereigentum über dieselben verloren, einzuschätzen. Siehe die einschlägigen Erkenntnisse des VwGH bei MAYRHOFER, PACE, Handbuch 1108. Vergleichbares kann für die Allodialisierungs-Kommissionen gesagt werden, die nach § 20 Gesetz über die theilweise Aufhebung des Lehenbandes v. 17. 12. 1862 RGBl. 103, errichtet wurden; zu diesen Kommissionen findet sich allerdings keine verwaltungsgerichtliche Judikatur. Ansonsten wurden vom VwGH zunächst keine anderen Behörden unter § 3 lit. h Verwaltungsgerichtshofgesetz 1875 subsumiert.

³⁶ LEMAYER, Apologetische Studien 402; PERNTHALER, Kollegialbehörden 17. Kritische Stimmen, wie etwa von KÖRNER, Kollegiale Behörden 258, blieben in der Minderheit.

³⁷ PERNTHALER, Kollegialbehörden 19.

dass die von ihnen erlassenen Bescheide im Verwaltungswege weder aufgehoben noch abgeändert werden durften.³⁸

Damit bestanden nun also zwei verwaltungsgerichtliche Systeme, die gegensätzlicher nicht sein konnten, parallel zueinander, merkwürdigerweise ohne dass dies in der Lehre nennenswerte Probleme aufgeworfen hätte, wohl vor allem deshalb, als es sich bei dieser „unechten“ Verwaltungsgerichtsbarkeit um ein absolutes „Randphänomen“,³⁹ das nur wenige Materien betraf, handelte.⁴⁰ Dies änderte sich erst rund hundert Jahre nach Errichtung des VwGH im Gefolge des Falles „Ringeisen“.

Michael Ringeisen war ein Immobilienmakler aus Linz, der wegen des Verdachts betrügerischer Grundstücksgeschäfte, insbesondere im Zusammenhang mit dem Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen und dem Verkauf von parzelliertem angeblichem Bauland zweimal in Untersuchungshaft genommen wurde.⁴¹ Der reichlich verwickelte Fall kam 1965 vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, und hier behauptete Ringeisen u.a., er sei von der oberösterreichischen Landesgrundverkehrskommission, die sich seinerzeit geweigert hatte, von ihm gezeichnete Kaufverträge über diverse Grundstücke zu genehmigen, „unfair“ behandelt worden. Bei dieser Landesgrundverkehrskommission aber handelte es sich um eine Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag, zumal der Vorsitzende der Kommission ein Rich-

³⁸ Art. 130 Z. 3 B-VG i.d.F. BGBl. 1925/268.

³⁹ So noch 1996 in der Darstellung von ANTONIOLLI, KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht 20.

⁴⁰ Vgl als eine der frühen Stimmen KÖRNER, Kollegiale Verwaltungsbehörde 266 f, der die hohe Sachqualität von Entscheidungen eines Kollegialorgans, das noch dazu von Fachleuten besetzt ist, preist und schon 1933 an die hohe Arbeitsbelastung des VwGH erinnert, der seines Erachtens entlastet werden müsse.

⁴¹ Der Sachverhalt folgt der Darstellung des EGMR (siehe oben bei Anm. 1313).

ter war.⁴² Der EGMR befand, dass es sich beim Recht, die behördliche Genehmigung zu einem Grundstückskauf zu erhalten, um ein „civil right“ im Sinne des Art. 6 MRK handle, zumal der Ausgang des Genehmigungsverfahrens für Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur entscheidend sei. Aber zugleich befand der EGMR, dass die Grundverkehrskommission ein „tribunal“, ein Gericht im Sinne des Art. 6 MRK, sei. „Denn sie ist von der Exekutive und den Prozessparteien unabhängig, ihre Mitglieder werden auf fünf Jahre ernannt und das Verfahren vor der Kommission bietet die notwendigen Garantien.“ Der EGMR verwendete damit einen Gerichtsbegriff, der sich deutlich vom österreichischen Gerichtsbegriff abhob und wesentlich weiter gefasst war. Summa summarum konnte der EGMR keine Verletzung des Art. 6 MRK erblicken. Es wurde sozusagen ein Problem für das gesamte österreichische Recht aufgetan – und auch gleich das Mittel zu dessen Lösung genannt.⁴³

Beides, die Charakterisierung der grundverkehrsbehördlichen Genehmigung als „civil right“ als auch die Charakterisierung der Landesgrundverkehrskommission als „tribunal“, revolutionierte die österreichische Staatsrechtslehre. Das Problem der „civil rights“ wurde schon genannt; an dieser Stelle ist zu betonen, was der Fall „Ringelisen“ für den Begriff „Gericht“ bedeutete: Der österreichische Gesetzgeber ging nun dazu über, für immer mehr Angelegenheiten Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag einzusetzen. Der Bogen reichte vom Disziplinarsenat der Österreichischen Ärztekammer über die Datenschutzkommission und die Tele-

kom-Control-Kommission bis zum Umweltse-
nat; ihre Zahl betrug zuletzt weit über einhundert.⁴⁴

Eine bedeutende Voraussetzung, dass dieses System funktionieren konnte, war die Verfassungsnovelle 1975, die allen Mitgliedern derartiger Behörden, auch den nichtrichterlichen, Weisungsfreiheit garantierte.⁴⁵ Dies war freilich nicht ohne Tücken: Denn das demokratische Grundprinzip der Verfassung sieht – jedenfalls nach Kelsen und Merkl – vor, dass die gesamte staatliche Verwaltung hierarchisch aufgebaut zu sein und den Weisungen der demokratisch legitimierten Verwaltungsspitze zu gehorchen hat.⁴⁶ Auch bestimmte Art. 129 B-VG, dass der Verwaltungsgerichtshof zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung berufen sei; die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag aber waren ja seit jeher von der Überprüfung durch den VwGH ausgenommen. Solange die Kollegialbehörden ein Randphänomen waren, hatte dies niemand beachtet, nun aber tauchte eine Reihe prinzipieller Fragen auf, sodass der Verfassungsgerichtshof 1987 den Gesetzgeber ermahnte, es mit der Errichtung von Kollegialbehörden nicht so weit zu treiben, dass „die allgemeine Leitungsbefugnis der obersten Organe und die umfassende Zuständigkeit des VwGH zur Überprüfung des Verwaltungshandelns in Frage stellen würde.“⁴⁷ Und auch von anderer Seite kamen Probleme: So bestimmte etwa eine Richtlinie des Europäi-

⁴⁴ Siehe die Auflistung in Art. 152 B-VG Anhang A.

⁴⁵ Art. 20 Abs. 2 B-VG i.d.F. BGBl. 1975/302; vgl. WIEDERIN, Österreich 221. Bis dahin hatte jede Weisungsfreistellung einer besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedurft. Vgl. das Erkenntnis des VfGH v. 16. 6. 1948 V 3/48 VfSlg 1641; ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 148.

⁴⁶ KELSEN, Demokratisierung der Verwaltung 12; MERKL, Demokratie und Verwaltung; ÖHLINGER, Stufenbau 32.

⁴⁷ Erkenntnis des VfGH v. 14. 10. 1987 B 267/86 VfSlg 11500.

⁴² § 18 Abs. 4 oberösterreichisches Grundverkehrsgesetz 26. 5. 1954, oö LGBl. 16. In der damals geltenden Stammfassung dieses Gesetzes war die Richterqualifikation des Vorsitzenden noch nicht zwingend erforderlich, sondern nur wünschenswert; offenbar stellte der EGMR nicht auf die Gesetzeslage, sondern auf die tatsächliche Zusammensetzung der Kommission ab.

⁴³ Ausführlich PERNTHALER, Kollegialbehörden 68 ff.

schen Parlaments und des Rates aus dem Jahr 1997,⁴⁸ dass die europäischen Staaten sicherzustellen hätten, dass gegen die Entscheidungen von nationalen Regulierungsbehörden im Telekommunikationsrecht Beschwerdeinstanzen existieren. Die österreichische Telekom-Control-Kommission war jedoch eine Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag, gegen deren Entscheidungen keine Beschwerdemöglichkeit existierte! Der Verfassungsgerichtshof löste dies salomonisch, indem er entschied, dass die Richtlinie Anwendungsvorrang vor Art. 133 Z. 4 B-VG habe, mithin gegen Entscheidungen der Telekom-Control-Kommission doch eine Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof möglich sei.⁴⁹ Es scheint, dass ab diesem Zeitpunkt das Interesse des Gesetzgebers, neue Kollegialbehörden zu schaffen, allmählich abnahm – wenn auch nicht gänzlich erlosch.

6. Von der einstufigen zur mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit

a) Die Entwicklung 1875–1945

Etwa zur selben Zeit, in der sich das Modell der Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag als nicht bzw. kaum ausbaufähig erwies, brannten auch die Diskussionen rund um die Etablierung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit neu auf. Sie waren schon bei der Schaffung des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1875 aufgekommen und auch danach nie ganz versiegt.

⁴⁸ Richtlinie 97/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 1997 zur Änderung der Richtlinien 90/387/EWG und 92/44/EWG des Rates zwecks Anpassung an ein wettbewerbsorientiertes Telekommunikationsumfeld.

⁴⁹ Erkenntnis des VfGH v. 24. 2. 1999 B 1625/98 VfSlg 15427.

1875 hatte nämlich nicht nur Österreich, sondern auch Preußen eine Verwaltungsgerichtsbarkeit erhalten. Das preußische Verwaltungsgerichtshofgesetz 1875 sah die Errichtung von Bezirksverwaltungsgerichten vor, die als Berufungsbehörden gegen Entscheidungen der Kreisausschüsse zu entscheiden hatten und gegen deren Urteile (mit gewissen Einschränkungen) die Revision an das Oberverwaltungsgericht in Berlin möglich war.⁵⁰ Diese in ganz Europa – und besonders in Österreich – viel beachtete und bewunderte Reform war der krönende Abschluss einer umfassenden Verwaltungsreform, die insbesondere eine Stärkung der Selbstverwaltung zum Ziel gehabt hatte. In Österreich war Vergleichbares schon aufgrund des Nationalitätenproblems nicht möglich.⁵¹ Vor allem aber sah das schon erwähnte Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt einen einzigen VwGH und nicht deren mehrere vor, und die k.k. Regierung hatte sich bei der Schaffung des Verwaltungsgerichtshofgesetzes zum obersten Prinzip gemacht, am Wortlaut der Verfassung nicht zu rütteln.⁵² Die Befürworter eines mehrstufigen Systems wurden auf weitere Reformen zu einem späteren Zeitpunkt vertröstet, sodass sich die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit eben „von Oben herab“, statt wie in Preußen „von Unten herauf“ entwickeln werde, was schließlich akzeptiert wurde, auch wenn der Abgeordnete Joseph Kopp schon 1875 prophezeite, dass bis dahin „noch viel staatsrechtli-

⁵⁰ Gesetz v. 3. 7. 1875 preußische Gesetzessammlung S. 375 betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren.

⁵¹ Dieser Punkt wird in den parlamentarischen Debatten vor allem bei der Rede des tschechischen Abgeordneten Alois Pražák vom 18. 3. 1875 deutlich: GAUTSCH, Materialien 199. Hingewiesen sei darauf, dass die preußische Selbstverwaltung u.a. nicht in der Provinz Posen eingeführt wurde, weil dort ein hoher polnischer Bevölkerungsanteil lebte: HAHN, Gneist 169.

⁵² LEMAYER, Activierung 738 f.

ches Wasser durch diesen Staat fließen“ werde.⁵³ Wieviel Wasser, das konnte er freilich nicht ahnen. Denn bis zur Etablierung einer mehrgliedrigen Verwaltungsgerichtsbarkeit sollte es noch fast 140 Jahre dauern, und aus der Fülle an Versuchen zu einer Gesamtreform können hier nur einige wenige exemplarisch genannt werden: Hinzuweisen ist hier jedenfalls auf die Entwürfe Hans Kelsens zum österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz, die von ihm zwischen Juli und September 1919 erstellt wurden. Diese standen bekanntlich unter dem Impetus der Umwandlung Österreichs in einen Bundesstaat und sahen dementsprechend vor, dass „in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises der souveränen Länder die Landesverwaltungsgerichte“ und „in Angelegenheiten der Bundesverwaltung das Bundesverwaltungsgericht“ entscheiden solle.⁵⁴ Eine übergeordnete, rechtsvereinheitlichende Instanz war nicht vorgesehen; diese extreme Föderalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hätte also auch eine Zersplitterung des Verwaltungsrechts nach sich gezogen. Die Staatsregierung verfolgte demgegenüber das Konzept einer instanzenmäßig gegliederten Verwaltungsgerichtsbarkeit nach preußischem Vorbild – was auf den erbitterten Widerstand der Länder traf.⁵⁵ Daher beschloss der mit der Verfassungsreform betraute Staatssekretär Michael Mayr, dass es „vorläufig“ auch im Bundesstaat nur „einen gemeinsamen Verwaltungsgerichtshof“ für die Bundes- und die Landesverwaltung geben werde.⁵⁶

⁵³ Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 18. 3. 1875, in GAUTSCH, Materialien 169.

⁵⁴ SCHMITZ, Entwürfe 290f.

⁵⁵ SCHMITZ, Karl Renners Briefe 112; JABLONER, Gerichtshöfe 217.

⁵⁶ Michael Mayr, Aktenvermerk vom 12. 2. 1920, zit.n. SCHMITZ, Karl Renners Briefe 112. Das Föderalismusproblem wurde 1920 zunächst in der Weise gelöst, dass in Fällen, in denen über Landesverwaltungsakte zu erkennen war, dem erkennenden Senat „in der Regel“ ein Richter aus dem betreffenden Land zugehö-

ren sollte (Art. 132 B-VG Stammfassung), was die Zusammensetzung der Senate vor nicht unerhebliche Schwierigkeiten stellte, auch wenn damals das Prinzip der festen Geschäftsverteilung für den VwGH noch nicht existierte. 1929 wurde diese Bestimmung beseitigt, dafür bestimmt, dass wenigstens ein Viertel sämtlicher Verwaltungsrichter aus den Ländern kommen sollte (Art. 134 Abs. 3 B-VG i.d.F. 1929; heute Art. 134 Abs. 4).

1925/29 kam es zu einer wichtigen Ausweitung der Verwaltungsgerichtsbarkeit:⁵⁷ Die Kompetenz zur Entscheidung in Verwaltungsstrafsachen war 1875 „suspendiert“ worden, und zwar bis zu dem Zeitpunkt, zu dem ein „Polizeistrafgesetzbuch“ in Kraft trete.⁵⁸ Diese Voraussetzung war mit Inkrafttreten des Verwaltungsstrafgesetzes 1925 gegeben, sodass die diesbezügliche Kompetenz des VwGH aktiviert werden konnte. Die Verfassungsnovellen 1925 und 1929 sahen dabei vor, dass der VwGH in Verwaltungsstrafsachen nicht nur, wie sonst, wegen Rechtswidrigkeit, sondern auch wegen der Höhe einer Verwaltungsstrafe angerufen werden konnte, er wirkte in diesem Fall also als Billigkeitsgerichtshof.⁵⁹

Wohl im Zusammenhang mit dieser Neuerung tauchte in den Diskussionen rund um die Verfassungsreform 1929 auch der Plan auf, unabhängige Verwaltungsstrafsenate als oberste Instanzen für das Verwaltungsstrafrecht zu schaffen. Die Zahl dieser Senate wurde nicht genannt, sie sollten „bei den zuständigen Behörden“ gebildet werden, also wohl in großer Zahl bestehen, woraus zu schließen ist, dass nicht an eigens für diesen Zweck ernannte Verwaltungsrichter gedacht war, sondern dass die Senatsmitglieder diese Tätigkeit neben ihren sonstigen Verwaltungsarbeiten erledigen sollten. Aller-

ren sollte (Art. 132 B-VG Stammfassung), was die Zusammensetzung der Senate vor nicht unerhebliche Schwierigkeiten stellte, auch wenn damals das Prinzip der festen Geschäftsverteilung für den VwGH noch nicht existierte. 1929 wurde diese Bestimmung beseitigt, dafür bestimmt, dass wenigstens ein Viertel sämtlicher Verwaltungsrichter aus den Ländern kommen sollte (Art. 134 Abs. 3 B-VG i.d.F. 1929; heute Art. 134 Abs. 4).

⁵⁷ Die weitreichenden Änderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Verfassungsnovelle 1925 wurden bis 1929 mangels Ausführungsgesetz nicht wirksam; ein solches wurde erst 1930, in Folge der Verfassungsnovelle 1929, erlassen: BGBl. 153/1930.

⁵⁸ § 48 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1875.

⁵⁹ Dazu OLECHOWSKI, Kassation 584f.

dings sollten sie „in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden“ sein.⁶⁰ Jedoch hatte dieser Plan, der offenbar von den beiden Ministerialbeamten Georg Froehlich und Egbert Mannlicher entwickelt worden war, nicht nur die Verbesserung des Rechtsschutzes zum Ziel: Die zu bildenden Senate sollten so zusammengesetzt sein, dass ihre Mitglieder, auch wenn es sich um Senate bei Landesbehörden handelte, vom Bund bestellt wurden, womit dieser auch einen ganz entscheidenden Einfluss auf die Verwaltungsrechtssprechung der Länder nehmen konnte, wie Mannlicher in der Ministerratssitzung vom 14. Oktober 1929, zu der er als Auskunftsperson hinzugezogen worden war, betonte. Freilich ist hier sein Zielpublikum zu beachten: die Minister waren an diesem Aspekt natürlich weit mehr interessiert als an einer unabhängigen Verwaltungsstrafrechtspflege. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch der Alternativvorschlag Mannlichers, den unabhängigen Verwaltungsstrafsenaten nur die Lösung von Rechtsfragen zu überantworten, wohingegen „Gnadensachen“ weiterhin von den politischen Behörden gehandhabt werden sollten.⁶¹ Und im parlamentarischen Unterausschuss, in dem Mannlicher seine Ideen noch einmal, diesmal aber in Gegenwart auch von Sozialdemokraten, äußerte, betonte er wiederum den rechtsstaatlichen Aspekt: es solle „eine Art Verwaltungsgerichtsbarkeit in der unteren Instanz“ geschaffen werden.⁶² Der Oppositionsführer Otto Bauer antwortete, dass dieser „gute Gedanke sofort verdorben“ werde durch die Art und Weise, wie er verwirklicht werde und sprach sich dafür aus, dass die Länder eigene Verwaltungsgerichte, und nicht nur für Verwal-

tungsstrafsachen, einrichten dürften.⁶³ Verwirklicht wurde schließlich weder das Eine noch das Andere.

1934 wurde die Republik zwar in „Bundesstaat Österreich“ umbenannt, doch bewerkstelligte das autoritäre Regime keine Stärkung, sondern eine Schwächung der föderalen Struktur Österreichs.⁶⁴ Daher sind auch keine Pläne zu einer Föderalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit aus jener Zeit bekannt.⁶⁵ Gleiches gilt für die NS-Zeit, in der die Institution der Verwaltungsgerichtsbarkeit ja generell in Frage gestellt, wenn auch nicht abgeschafft wurde.⁶⁶

b) Die Entwicklung nach 1945

Aber auch in den Anfangsjahren der Zweiten Republik scheint es, als sei das Interesse an einer Gesamtreform der Verwaltungsgerichtsbarkeit erlahmt gewesen. Mit dem Verwaltungsgerichtshofgesetz 1945 wurde vielmehr die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht viel anders, als sie schon in der Monarchie bestanden hatte, eingerichtet. Versuche aus der Ersten Republik, dem VwGH wenigstens teilweise eine reformatorische Kompetenz zu geben, wie etwa die schon erwähnte „Billigkeitsgerichtsbarkeit“ in Verwaltungsstrafsachen, wurden nicht übernommen.⁶⁷

Besonders aber wurden die Folgen des Beitritts zur MRK für die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit zunächst weder vom Gesetzgeber noch von der Rechtswissenschaft erkannt. Die stenographischen Protokolle des Nationalrates vermitteln vielmehr den Eindruck, als ob diesem Beitritt v.a. eine symbolische Bedeutung, zu-

⁶³ Ebd. 163.

⁶⁴ WIEDERIN, Christliche Bundesstaatlichkeit 34; REITER-ZATLOUKAL, Rechtsstellung der Länder.

⁶⁵ Vgl. zur Verwaltungsgerichtsbarkeit 1934–1938 nunmehr umfassend REITER-ZATLOUKAL, Bundesgerichtshof.

⁶⁶ Grundlegend STOLLEIS, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus; vgl. nun auch die kurzen Hinweise bei STOLLEIS, Hundertfünfzig Jahre 1277.

⁶⁷ OLECHOWSKI, Kassation 585.

⁶⁰ Ministerratsprotokoll Nr. 589 v. 14. 10. 1929, in: BERCHTOLD, Verfassungsreform I, 166–180, hier 170.

⁶¹ Ebd. 171. Die Reformidee schlug sich dann in § 6 der RV zur Verfassungsnovelle 1929 nieder.

⁶² Protokoll der 4. Sitzung des Verfassungs-Unterausschusses vom 5. 11. 1929, in: BERCHTOLD, Verfassungsreform II, 150–168, hier 163.

kommen sollte, mit dem die Menschenrechte bejaht werden;⁶⁸ und namentlich zu Art. 6 MRK erklärte der VfGH 1960, dass dieser „lediglich programmatische Grundsätze“ aufstelle und „non self-executing“ sei.⁶⁹

Dies änderte sich, als der Verfassungsgesetzgeber 1964 der MRK Verfassungsrang zuerkannte.⁷⁰ Nun anerkannte der VfGH die Bindungswirkung der MRK für den österreichischen Gesetzgeber und erklärte auch freimütig, dass der österreichische Verwaltungsrechtsschutz den Konventionsvorgaben nicht optimal entspreche, „konnte sich aber nicht zur Annahme der Verfassungswidrigkeit der seit langem bestehenden, im großen und ganzen ausreichenden Regelung

entschließen. Angesichts der so verschiedenartigen Vorstellungen, die sich aus den Rechtsordnungen der vertragsschließenden Staaten über das Wesen eines Gerichtes und eines angemessenen Verfahrens ergeben, kann nicht die weittragende, die österreichische Rechtsordnung geradezu umstürzende Folgerung gezogen werden, daß die österreichische Regelung der Menschenrechtskonvention widerspricht.“⁷¹

Es wurde noch ein halbes Jahrhundert Widerstand gegen diese „umstürzende Folgerung“ geleistet, und erst allmählich breitete sich die allgemeine Erkenntnis der Notwendigkeit einer Gesamtreform des österreichischen Verwaltungsrechtsschutzsystems in Lehre und Rechtsprechung aus, während der österreichische Gesetzgeber parallel dazu immer nur zu einzelnen Reformschritten, gerade eben so viel, wie unbedingt nötig erschien, bereit war.

Die Unterzeichnung des 7. Zusatzprotokolls zur MRK im Jahre 1985⁷² verschärfte das Problem noch weiter, zumal das 7. ZPMRK in Art. 2 garantierte, dass jedes strafgerichtliche Urteil von einem übergeordneten Gericht nachgeprüft werden könne. Zwar hatte die österreichische Regierung anlässlich der Unterzeichnung eine Erklärung abgegeben, wonach unter einem „übergeordneten Gericht“ auch VfGH und VwGH zu verstehen seien, doch war dies insofern problematisch, als ja nicht in jeder Verwaltungsstrafsache auch nur einer der beiden öffentlich-rechtlichen Gerichtshöfe angerufen werden konnte. Eine Reform zumindest des Verwaltungsstrafverfahrens schien unabdingbar.⁷³

Zu diesem Zweck reichte die Bundesregierung 1987 eine Regierungsvorlage im Nationalrat ein, mit der in den Ländern „Unabhängige Verwal-

⁶⁸ StProtNR 8. GP 2931–2951. Die Redner sind durchwegs von der Überzeugung getragen, dass Österreich derzeit alle Vorgaben der MRK erfülle, diese könne allenfalls einen Schutz *pro futuro* garantieren. Allerdings hatte die österreichische Bundesregierung anlässlich der Unterzeichnung der MRK einen Vorbehalt bezüglich Art. 5 und Art. 6 abgegeben, wonach die Strafgewalt der österreichischen Verwaltungsbehörden mit nachträglicher Kontrolle durch VfGH und VwGH sowie auch die Bestimmungen des Art. 90 B-VG zur Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren unberührt bleiben sollten.

⁶⁹ VfGH 27. 6. 1960 B 469/59 VfSlg 3767.

⁷⁰ Bundesverfassungsgesetz 4. 3. 1964 BGBl. 59. Mit diesem Verfassungsgesetz wurden prinzipielle Regelungen über verfassungsändernde Staatsverträge getroffen und außer der MRK auch einige andere bereits ratifizierte Staatsverträge als verfassungsändernd bezeichnet. Bereits 1959 hatte die Bundesregierung eine Regierungsvorlage für ein Bundesverfassungsgesetz eingebracht, mit dem einige Bestimmungen des B-VG und des StGG-ARStB geändert werden sollten, um sie der MRK anzupassen. Eine Anpassung der österreichischen Verfassung wurde demnach hinsichtlich der Art. 3, Art. 7, Art. 8, Art. 10, Art. 12 MRK sowie des Art. 2. 1. ZPMRK – nicht jedoch hinsichtlich der Art. 5 und Art. 6 MRK, zu denen ja schon der oben erwähnte Vorbehalt abgegeben worden war – für notwendig erachtet: 60 BlgNR 9. GP. Die Regierungsvorlage wurde dem Verfassungsausschuss zugewiesen (StProtNR 9. GP 155), der aber dem Plenum niemals Bericht erstattete; mit dem BVG BGBl 1964/59 wurde sie obsolet.

⁷¹ VfGH 14. 10. 1965 G 28/64, VfSlg 5100.

⁷² BGBl. 1988/628.

⁷³ So v.a. WALTER, Pläne 387.

tungsstraßenbehörden“ errichtet werden sollten.⁷⁴ Es war der Verfassungsausschuss des Nationalrates, der diese Vorlage entscheidend um- und ausbaute und aus den „Unabhängigen Verwaltungsstraßenbehörden“ die „Unabhängigen Verwaltungssenaten in den Ländern“ schuf, die 1991–2013 das österreichische Verwaltungsrecht prägten.⁷⁵ Sie sollten nicht nur, wie in der Regierungsvorlage vorgesehen, in Verwaltungsstraßen-sachen, sondern zusätzlich überall dort, wo es der einfache Gesetzgeber vorsah, als Berufungsbehörden fungieren.⁷⁶ Ihre Mitglieder sollten weisungsfrei sein, doch war es nach Art. 129b B-VG zulässig, dass sie für lediglich sechs Jahre bestellt wurden (während Richter gem. Art. 88 B-VG ihr Amt bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze versehen sollten). Wie der Abgeordnete Sepp Rieder von der SPÖ damals erklärte, sollte damit der Menschenrechtskonvention Genüge getan, aber nicht der Schritt hin zu einem Richterstaat gemacht werden; Kritik kam von Friedhelm Frischenschlager, damals noch FPÖ, der die „Zwitterrolle“ der UVS, die

weder echte Verwaltungsbehörden noch echte Gerichte waren, kritisierte.⁷⁷

Damit war neben den Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag eine weitere Organform geschaffen worden, die zwar nicht dem Gerichtsbegriff des B-VG, wohl aber dem Tribunal-Begriff der MRK Genüge tat. Im Gegensatz zu diesen wurden die UVS aber nicht für „Randbereiche“, sondern geradezu für Kernbereiche der Verwaltung eingesetzt, was auch die andere Organisation erklärt.

In den 23 Jahren, in denen die UVS tätig waren, wurde diesen fast nur gute Zeugnisse ausgestellt; dies drückte sich nicht zuletzt darin aus, dass sie mit immer mehr Aufgaben betraut wurden⁷⁸ und dass die Landesgesetzgeber auch die organisatorische Stellung der UVS-Mitglieder schrittweise verbesserten, sodass schließlich die Mehrheit von ihnen nicht mehr auf Zeit, sondern dauerhaft ernannt war.⁷⁹

Nichtsdestoweniger entwickelte sich der Verwaltungsgerichtshof immer mehr zum „Flaschenhals“ des österreichischen Rechtsstaates, der namentlich aufgrund der Entwicklung im Asylrecht völlig in Beschwerden unterging, was den Anlass gab, 1997 einen zehnten UVS, den Unabhängigen Bundesasylsenat zu schaffen;⁸⁰ 2002 folgte als Nummer elf der Unabhängige Finanzsenat.⁸¹ Namentlich die Mitglieder des Unabhängigen Bundesasylsenats waren in ihrer Rechtsstellung Richtern so weit angeglichen, „dass man die Unterschiede mit der Lupe suchen musste“⁸²

⁷⁴ 132 BlgNR 17. GP. Ein schon 1986 ausgesendeter Entwurf des Bundeskanzleramtes war insbesondere von MAYER, Verwaltungsstraßenbehörden 3, heftig kritisiert worden, was aber nur zu Änderungen im Detail geführt hatte.

⁷⁵ Vgl. dazu den Ausschussbericht vom 30. 6. 1988, 668 BlgNR 17. GP. Noch vor Beschlussfassung im Plenum wurde der Verfassungsausschuss mit einer weiteren Regierungsvorlage befasst und beschloss, im neuen Ausschussbericht die eben gemachten Vorschläge zu wiederholen: 817 BlgNR 17. GP; ein Motivenbericht zu den UVS findet sich allerdings nur im zuerst genannten Ausschussbericht.

⁷⁶ Art. 129a Abs. 1 Z. 1 u. 3 B-VG i.d.F. BGBl. 685/1988. Nach Z. 4 sollten sie in diesen Angelegenheiten auch im Falle von Säumnis der Verwaltungsbehörden angerufen werden können. Mit Z. 2 sollten sie auch über die Rechtmäßigkeit von Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt entscheiden; sie übernahmen damit eine Kompetenz, die seit 1975 VfGH und VwGH besessen hatten, worauf hier nicht näher eingegangen werden kann.

⁷⁷ StProtNR 17. GP 9244, 9252.

⁷⁸ Einen Überblick über die Vielfalt der Tätigkeit der UVS bot zuletzt LARCHER, Handbuch UVS.

⁷⁹ SCHMIED, Die Unabhängigen Verwaltungssenaten 4.

⁸⁰ Bundesverfassungsgesetz v. 10. 7. 1997 BGBl. I 87 und Bundesgesetz v. 10. 7. 1997 BGBl. I 88.

⁸¹ Bundesgesetz v. 22. 5. 2002 BGBl. I 97 (teilweise in Verfassungsrang).

⁸² WIEDERIN, Österreich 222.

Von 30. Juni 2003 bis 31. Jänner 2005 beriet ein „Österreich-Konvent“ über „Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform“; ihm gehörten Vertreter von Bund, Ländern, der parlamentarischen Parteien und sonstiger Interessenvertreter sowie auch eine Reihe von Universitätsprofessoren an. Eigentliches Ziel war eine Neukodifikation der Bundesverfassung. Auch wenn dieses Ziel letztlich nicht erreicht werden konnte,⁸³ so lieferten doch seine Beratungen die Grundlage für eine Reihe nachfolgender Verfassungsreformen.⁸⁴

Im Besonderen sprach sich der Ausschuss IX, dem die Reform des Rechtsschutzes anvertraut war, für eine Umwandlung der UVS zu erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten aus, wobei man einem „9+1“-Modell (neun Landesverwaltungsgericht plus ein Bundesverwaltungsgericht) folgte. Diese erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte sollten auch an die Stelle der Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, die mit wenigen Ausnahmen aufgelöst werden sollten, treten.⁸⁵

2007 wurde im Bundeskanzleramt eine „Expertengruppe“ gebildet, die u.a. die Vorschläge des Ausschusses IX aufgriff und das „9+1-Modell“ in den Entwurf für eine umfangreiche Verfassungsnovelle integrierte.⁸⁶ Der heiße Sommer 2007 mit seiner noch heißeren öffentlichen Debatte um einen konkreten Asylfall (Arigona Zogaj) führte jedoch dazu, dass der Verfas-

sungsgesetzgeber stattdessen die Umwandlung des Unabhängigen Bundesasylsenates in einen Asylgerichtshof favorisierte und die allgemeine Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die lange Bank schob.⁸⁷ Mit der Verfassungsnovelle 2008 war für einen wichtigen, jedoch schmalen Rechtsbereich, das Asylrecht, tatsächlich eine echte Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen worden, zumal seine Mitglieder Richter i.S.d. Art. 87 B-VG waren. Die Freude über diesen Erfolg wurde aber wesentlich dadurch getrübt, dass der VwGH lediglich über „Grundsatzentscheidungen“ des Asylgerichtshofs entscheiden konnte, während dem bzw. der einzelnen Asylsuchenden die Berufung an den VwGH gegen Entscheidungen des Asylgerichtshofes verwehrt war.⁸⁸

Es war eine Reihe von Faktoren, die letztlich zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 führte; ausschlaggebend dürfte das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 gewesen sein, durch den auch die Europäische Grundrechtscharta verbindlich wurde, welche in ihrem Art. 47 die Garantien eines unabhängigen Gerichtes auch für die Sicherung der europäischen Freiheiten und Rechte fordert.⁸⁹ Mit Inkrafttreten der Reform am 1. Jänner 2014 trat an die Stelle jedes Landes-UVS je ein Landesverwaltungsgericht, an die Stelle des Unabhängigen Finanzsenates das Bundesfinanzgericht und an die Stelle des Asylgerichtshofes das Bundesverwaltungsgericht.⁹⁰ Aufgehoben wurden jedoch auch die allermeisten Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag – einige wenige, wie etwa die schon genannte Telekom-Control-Kommission,

⁸³ Ein vom Vorsitzenden Franz Fiedler auf Grundlage der Beratungen, jedoch auf eigene Verantwortung erstellter und am 12. 1. 2005 veröffentlichter Entwurf fand keine ausreichende Unterstützung im Konvent.

⁸⁴ Vgl. die Homepage des Konvents: [<http://www.konvent.gv.at>] (31. 03. 2016).

⁸⁵ JABLONER, Reform des Rechtsschutzes; RASCHAUER, Sonderbehörden 654f.

⁸⁶ Dazu und zur Zusammensetzung der Expertengruppe vgl. OLECHOWSKI, Theresianische Verwaltungsreformen 39. Der Text des Entwurfs ist abgedruckt bei HOLOUBEK, LANG, Verwaltungsgerichtsbarkeit 387–410.

⁸⁷ 314 BlgNR 23. GP. Vgl. MUZAK, ROHRBÖCK, Asylgerichtshof.

⁸⁸ Art 132a B-VG i.d.F. BGBl. I 2008/2.

⁸⁹ OLECHOWSKI, Theresianische Verwaltungsreformen 40.

⁹⁰ Bundesverfassungsgesetz 15. 5. 2012 BGBl. I 51.

blieben aus europarechtlichen Gründen bestehen.⁹¹

Hier ist allgemein die Bemerkung zu machen, dass der Verfassungsgesetzgeber mit der Novelle 2012 fast all jene „Zwitterbehörden“ beseitigte, die die Grenzziehung zwischen Justiz und Verwaltung in den letzten Jahren immer mehr verwischt hatten, und nun wieder sauber zwischen diesen Staatsfunktionen unterscheidet. Die neue Grenzlinie wurde aber jetzt viel weiter zugunsten der Justiz verschoben. Wohin? Wohl ziemlich genau an die Stelle, die schon vor 250 Jahren Montesquieu gewollt hatte.

Korrespondenz:

Ao. Univ.-Prof. Dr. Thomas Olechowski
 Universität Wien
 Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte
 Abt. KRGÖ
 Strohgasse 45/2d, 1030 Wien, Österreich
 thomas.olechowski@univie.ac.at

Abkürzungen:

VfSlg Erkenntnisse und Beschlüsse des
 Verfassungsgerichtshofes. Neue Folge

ZPMRK Zusatzprotokoll zur Europäischen
 Menschenrechtskonvention

Siehe auch das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:
 [http://www.rechtsgeschichte.at/files/abk.pdf]

Literatur:

Walter ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht
 (Wien 1954).

Walter ANTONIOLLI, Friedrich KOJA, Allgemeines
 Verwaltungsrecht (Wien 31996).

Adam v. BUDWIŃSKI (Hg.), Erkenntnisse des k.k. Ver-
 waltungsgerichtshofes (Wien 1878–1899).

Paul CRAIG, Grundzüge des Verwaltungsrechts in
 gemeineuropäischer Perspektive: Großbritannien,
 in: Armin v. BOGDANDY u.a. (Hgg.), Handbuch Ius
 Publicum Europaeum V (Heidelberg 2014) 315–
 369.

Paul GAUTSCH v. FRANKENTHURN (Hg.), Die Gesetze
 vom 22. October 1875, R.G.B. Nr. 36 und 37, Jahr-
 gang 1876 über den Verwaltungsgerichtshof mit
 Materialien (Wien 1876).

Erich J. HAHN, Rudolf von Gneist 1816–1895. Ein
 politischer Jurist in der Bismarckzeit (= Studien
 zur Europäischen Rechtsgeschichte 74, Frankfurt
 am Main 1995).

Ernst von HIPPEL, Überprüfung von Verwaltungsak-
 ten durch die ordentlichen Gerichte, in: Veröffent-
 lichungen der Vereinigung der Deutschen Staats-
 rechtslehrer 5 (Berlin–Leipzig 1929) 178–202.

Michael HOLOUBEK, Michael LANG (Hgg.), Die Schaf-
 fung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster In-
 stanz (Wien 2008).

Clemens JABLONER, Die Reform des Rechtsschutzes,
 in: Thomas OLECHOWSKI (Hg.), Der Wert der Ver-
 fassung – Werte in der Verfassung. Der „Öster-
 reich-Konvent“ und die Neukodifikation der
 Bundesverfassung (Wien 2005) 53–63.

Clemens JABLONER, Die Gerichtshöfe des öffentlichen
 Rechts im Zuge des Staatsumbaues 1918 bis 1920,
 in: BRGÖ 1 (2011) 213–227.

Hans KELSEN, Demokratisierung der Verwaltung, in:
 Zeitschrift für Verwaltung NF 1 (1921) 5–15.

Hans KELSEN, Allgemeine Staatslehre (Berlin 1925).

Panajotis KONDYLIS, Montesquieu und der Geist der
 Gesetze (Berlin 1996).

⁹¹ RASCHAUER, Sonderbehörden 673.

- Alois KÖRNER, Kollegiale Verwaltungsbehörden mit richterlichem Einschlag, in: Zentralblatt für die juristische Praxis 51 (1933) 257–268.
- Albin LARCHER (Hg.), Handbuch UVS (Wien 2012).
- Karl LEMAYER, Zur Frage der Activirung des Verwaltungsgerichtshofes, in: Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart (GrünhutsZ) 1 (1874) 738–747.
- Karl v. LEMAYER, Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart (GrünhutsZ) 22 (1895) 353–488.
- Martin LOUGHLIN, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Großbritannien, in: Armin v. BOGDANDY u.a. (Hgg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum III (Heidelberg 2010) 117–148.
- Heinz MAYER, Zur Einführung von kollegialen Verwaltungsstrafbehörden, in: RZ 65 (1987) 2–7.
- Ernst MAYRHOFER, Anton PACE (Hgg.), Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern I (Wien 1895).
- Adolf MERKL, Demokratie und Verwaltung (Wien–Leipzig 1923).
- Jean-Louis MESTRE, Juridictions judiciaires et annulation des actes administratifs dans la France d’Ancien Régime et en Angleterre, Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 8 (1996) 37–53.
- Jean-Louis MESTRE, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Frankreich, in: Armin v. BOGDANDY u.a. (Hgg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum III (Heidelberg 2010) 83–115.
- Charles de MONTESQUIEU, Œuvres complètes, hg. v. Roger CAILLOIS (Paris 1951).
- Gerhard MUZAK, Josef ROHRBÖCK, Der Asylgerichtshof (Wien 2008).
- Thomas OLECHOWSKI, Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich (= Österreichische Rechtswissenschaftliche Studien 52, Wien 1999).
- Thomas OLECHOWSKI, Zwischen Kassation und Reformation. Zur Geschichte der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsbefugnis, in: ÖJZ 54 (1999) 581–586.
- Thomas OLECHOWSKI, „Iustitia regnorum fundamentum“. Ein Beitrag zum Ende der Kabinettsjustiz, in: RZ 78 (2000) 132–142.
- Thomas OLECHOWSKI, Die Entwicklung des Preßrechts in Österreich bis 1918. Ein Beitrag zur österreichischen Medienrechtsgeschichte (Wien 2004).
- Thomas OLECHOWSKI, Die Auflösung der Böhmisches Hofkanzlei und die Errichtung des Directorium 1749, in: Karel MALÝ, Ladislav SOUKUP (Hgg.), Vývoj České ústavnosti v letech 1627–1918 (Praha 2006) 243–249.
- Thomas OLECHOWSKI, Die Entwicklung allgemeiner Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, in: Michael HOLOUBEK, Michael LANG (Hgg.), Allgemeine Grundsätze des Verwaltungs- und Abgabenverfahrens (Wien 2006) 13–40.
- Thomas OLECHOWSKI, Von den Theresianischen Verwaltungsreformen zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, in: Albin LARCHER (Hg.), Handbuch Verwaltungsgerichte. Die Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz (Wien 2013) 27–43.
- Thomas OLECHOWSKI, Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, in: Johannes FISCHER, Katharina PABEL, Nicolas RASCHAUER (Hgg.), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Wien 2014) 3–36.
- Theo ÖHLINGER, Der Stufenbau der Rechtsordnung (Wien 1975).
- Peter PERNTHALER, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (= Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung 4, Wien 1977).
- Ramon PILS, Artikel 94 B-VG und die Errichtung des österreichischen Abrechnungsgesichtshofs, in: BRGÖ 4 (2014) 158–171.
- Nicolaus RASCHAUER, Die Auflösung (fast) aller Sonderbehörden, in: Johannes FISCHER u.a. (Hgg.) Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Wien 2014) 653–692.
- Ilse REITER-ZATLOUKAL, Die Rechtsstellung der Länder 1933 bis 1938. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und Rechtsrealität, in: Martin SCHENNACH (Hg.), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus (Wien 2015) 147–182.
- Ilse REITER-ZATLOUKAL, Der Bundesgerichtshof 1934–1938. Wendeexperte oder Verteidiger des Rechtsstaats? in: Clemens JABLONER u.a. (Hgg.), Gedächtnisschrift für Robert Walter (Wien 2013) 657–678.
- Melvin RICHTER, The Political Theory of Montesquieu (Cambridge u.a. 1977).
- Gero SCHMIED, Die unabhängigen Verwaltungssenate im Gefüge der österreichischen Rechtsordnung, in: UVS aktuell 4; Nr. 1 (2009) 4–11.
- Georg SCHMITZ, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 6, Wien 1981).
- Georg SCHMITZ, Karl Renners Briefe aus Saint Germain und ihre rechtspolitischen Folgen (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 16, Wien 1991).

- Michael STOLLEIS, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus, in: DERS. (Hg.), *Recht im Unrecht. Studien zur Rechtsgeschichte des Nationalsozialismus* (Frankfurt am Main 1994) 190–220.
- Michael STOLLEIS, Hundertundfünfzig Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 20 (2013) 1274–1280.
- Friedrich TEZNER, Die landesfürstliche Verwaltungspflege in Österreich vom Ausgang des 15. bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts, Heft II (Wien 1902).
- Robert WALTER, Pläne zur Neugestaltung des Rechtsschutzes in Verwaltungsstrafsachen, in: *ÖJZ* 42 (1987) 385–389.
- Robert WALTER, Heinz MAYER, *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts* (Wien 1978).
- Ewald WIEDERIN, In allen Instanzen getrennt. Zum Verhältnis von Justiz und Verwaltung am Beispiel des strafprozessualen Vorverfahrens, in: *Vienna Law Inauguration Lectures. Antrittsvorlesungen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien 2* (Wien 2010) 41–74.
- Ewald WIEDERIN, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Österreich, in: Armin v. BOGDANDY u.a. (Hgg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum III* (Heidelberg 2010) 187–228.
- Ewald WIEDERIN, Christliche Bundesstaatlichkeit auf ständischer Grundlage: Eine Strukturanalyse der Verfassung 1934, in: Ilse REITER ZATLOUKAL, Christian ROTHLÄNDER, Pia SCHÖLNBERGER (Hgg.), *Österreich 1933–1938. Interdisziplinäre Annäherungen an das Dollfuß-/Schuschnigg-Regime* (Wien-Köln-Weimar 2012) 31–41.
- Die österreichische Zentralverwaltung II/2: Die Zeit des Directoriums in publicis et cameralibus (Vorstadien 1748–1749. Das Directorium 1749–1760). Aktenstücke, hgg. v. Joseph KALLBRUNNER, Melitta WINKLER (Wien 1925).
- Die österreichische Zentralverwaltung II/5: Die Zeit Franz' II. (I.) und Ferdinands I. (1792–1848). Aktenstücke, bearb. v. Friedrich WALTER (Wien 1956).