

Handbuch Verwaltungsgerichte

Die Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz

herausgegeben von

Dr. Albin Larcher

Unabhängiger Verwaltungssenat Tirol

Wien 2013

AutorInnen:

Mag. Dr. Markus Brandstätter, UVS Oberösterreich
Dr. Peter Chvosta, Asylgerichtshof Wien
Mag. Gerold Dünser, UVS Tirol
Mag. Dr. Johanna Weilguni, Amt der Oberösterreichischen
Landesregierung/Verfassungsdienst
Prof. (FH) Dr. Markus Frischhut, LL.M., MCI Management Center Tirol
Hofrat Dr. Alfred Grof, UVS Oberösterreich
Univ.-Ass. Dr. Gregor Heißl, E.M.A., Universität Innsbruck
Dr. Wolfgang Helm, UVS Wien
Priv.-Doz. Dr. Konrad Lachmayer, Universität Wien
Dr. Albin Larcher, UVS Tirol
ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Thomas Olechowski, Universität Wien
Dr. Christian Ranacher, MAS, Amt der Tiroler Landesregierung/Verfassungsdienst
Dr. Peter Unger, UFS, Außenstelle Wien
Priv.-Doz. Mag. Dr. Wolfgang Wessely, LL. M., UVS Niederösterreich –
Universität Wien
RA Univ.-Doz. Dr. Thomas Walzel v. Wiesentreu, Universität Innsbruck

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Angaben in diesem Fachbuch erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr,
eine Haftung der Autoren oder des Verlages ist ausgeschlossen.

© 2013 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
facultas.wuv Universitätsverlag, A-1050 Wien
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der Verbreitung sowie
der Übersetzung, sind vorbehalten.
Satz und Druck: Facultas AG
Printed in Austria
ISBN 978-3-7089-1097-0

Inhaltsübersicht

Vorwort des Herausgebers	5
Abkürzungsverzeichnis	21
Von den Theresianischen Verwaltungsreformen zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 <i>Thomas Olechowski</i>	27
Grundrechtliche Aspekte der Verwaltungsgerichte <i>Gregor Heißl</i>	44
Unionsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz <i>Markus Frischut / Christian Ranacher</i>	64
Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen – Eine rechtsstaatliche Perspektive <i>Konrad Lachmayr</i>	108
Das Richterbild der Verwaltungsgerichte <i>Albin Larcher</i>	126
Verfassungsmäßige Vorgaben für die Organisation und Struktur der Landesverwaltungsgerichte <i>Alfred Grof</i>	138
Organisation und Struktur des Bundeilverwaltungsgerichts <i>Peter Chvosta</i>	161
Das Bundesfinanzgericht – Organisation und Verfahren <i>Peter Unger</i>	185
Das Administrativverfahren des BVwG und der LVwG <i>Wolfgang Wessely</i>	204
Ermessenskontrolle durch Gerichte? Ermessen und öffentliche Interessen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren <i>Gerold Dünser</i>	229
Das Strafverfahren vor den Verwaltungsgerichten <i>Markus Brandstetter / Johanna Weilguni</i>	249

Inhaltsübersicht

Die Maßnahmenbeschwerde von 1991 bis 2014 – Entwicklung und Probleme von den UVS bis zu den Verwaltungsgerichten 1. Instanz <i>Wolfgang Helm</i>	280
Die Bekämpfung von Entscheidungen der Verwaltungsgerichte <i>Thomas Walzel von Wiesentreu</i>	304

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen – Eine rechtsstaatliche Perspektive

Konrad Lachmayer

§§: Art 18 B-VG, Art 129 ff B-VG

Lit: *Eberhard*, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Rechtsschutz, JRP 2012, 269; *ders*, Änderungen des Rechtsschutzsystems durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, in Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 13 (2013) 157; *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013); *Fischer*, Die Einrichtung von Verwaltungsgerichten I. Instanz, JRP 2012, 170; *Grois*, Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, AnwBl 2013, 426; *Hauer*, Die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte, in Janko/Leeb (Hg), Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 27; *Holoubek*, Handlungsformen, Legalitätsprinzip und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in FS Raschauer (2013) 181; *ders*, Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte, in Holoubek/Lang (Hg), Die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 127; *Holoubek/Fuchs*, Der VfGH im neuen Gefüge der Verwaltungsgerichtsbarkeit, eoclex 2013, 598; *Holoubek/Lang* (Hg), Die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013); *Janko*, Bundesfinanzgericht, Bundesverwaltungsgericht oder Landesverwaltungsgerichte? in: Janko/Leeb (Hg), Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 47; *Janko/Leeb* (Hg), Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013); *Köhler*, Der Zugang zum VwGH in der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, eoclex 2013, 589; *Larcher*, Das Verfahren vor dem LVwG, ZUV 2013, 8; *Lienbacher*, Allgemeines zur Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz, JRP 2011, 328; *Muzak*, Die zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Regierungsvorlage zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, ZfV 2012, 14; *Öhlinger*, Abschied von den UVS. Die UVS: Gestern – heute – morgen, ZUV 2012, 51; *Pabel*, Verwaltungsprozessrecht, JRP 2007, 287; *dies*, Verwaltungsgerichtsbarkeits-Nov 2012: Überblick über die mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit, eoclex 2013, 492; *dies*, Verwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel, ZÖR 67 (2012) 61; *Pürgy*, Die Landesverwaltungsgerichte erster Instanz: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in Holoubek/Lang (Hg), Die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 49; *Ranacher*, Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform als Verwaltungsstrukturreform und legistische Herausforderung, ZfV 2013, 359; *Segalla*, Die Stellung des Verwaltungsrichters, in Holoubek/Lang (Hg), Die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 145; *Thienel*, Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013); *Wiederin*, Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in Holoubek/Lang (Hg), Die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 29.

I. Zur rechtsstaatlichen Dimension der Verwaltungsgerichtsbarkeit

A. Die Neukonzeption des österreichischen Rechtsstaates

Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz verändert das Konzept des österreichischen Rechtsstaates grundlegend.¹ Auch wenn die

¹ Siehe die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl I 2012/51 sowie die daran anknüpfenden verfahrensrechtlichen und organisationsrechtlichen Novellen: Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetz 2013, BGBl I 2013/33 sowie BGBl I 2013/122.

Neukonzeption ein neues Verständnis des Rechtsschutzsystems des B-VG mit sich bringt, ist dieses nicht als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu verstehen.² Das verwaltungsrechtliche Rechtsschutzdenken vor der Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform legte ein primär *verwaltungsbehördliches* Verwaltungsrechtskonzept zugrunde. Geprägt war dieses durch das Legalitätsprinzip gem Art 18 B-VG und den hierarchischen Verwaltungsaufbau gem Art 20 B-VG. Die gerichtliche Komponente erfüllten die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts. Die Unabhängigen Verwaltungssenate³ und die Novellierung des Art 20 Abs 2 B-VG⁴ waren indes wesentliche Schritte weg von dem traditionellen verwaltungsrechtlichen Verfassungskonzept.⁵ Die Einführung der Ver-

Schließlich werden auch in den Materiengesetzen die strukturellen Änderungen nachvollzogen: siehe etwa die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetze – Bundesministerium für Finanzen BGBl I 2013/70; Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz BGBl I 2013/71; Schul- und Kultusbereich BGBl I 2013/75; Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Bereich Pädagogische Hochschulen BGBl I 2013/78; Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung BGBl I 2013/79; Bundesministerium für Gesundheit BGBl I 2013/80; Sozialversicherung BGBl I 2013/87; Kunst und Kultur BGBl I 2013/92; Verkehr, Innovation und Technologie BGBl I 2013/96; Umwelt, Abfall, Wasser BGBl I 2013/97; Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend BGBl I 2013/129; Bundesministerium für Gesundheit BGBl I 2013/130; BMLFUW BGBl I 2013/148; Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Bereich Dienstrecht BGBl I 2013/151; VwGANpG-Inneres BGBl I 2013/161; Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport – VwGANpG-BMLVS BGBl I 2013/181; BMLFUW – Land- und Forstwirtschaft BGBl I 2013/189; Justiz – VAJu BGBl I 2013/190; siehe zur Problematik der Anpassung an die neue Rechtslage aus Tiroler Perspektive *Ranacher*, Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform als Verwaltungsstrukturreform und legistische Herausforderung, *ZfV* 2013, 359.

² Es ist vielmehr das einfach-verfassungsgesetzliche System des Rechtsschutzes, das neu konzipiert wird. Siehe dazu *Fuchs* Rechtsschutz, Rechtsstaat, Rechtsschutzstaat. Reflexionen zur Verfassungsinterpretation. in Holoubek ua (Hg), *Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft?* Festschrift für Karl Korinek zum 70. Geburtstag (2010) 83; *Lachmayer*, System und systematische Interpretation im Kontext des Verfassungsrechts, in: Eisenberger ua (Hg), *Norm und Normvorstellung*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Bernd-Christian Funk (2003) 287. In Hinblick auf eine Gesamtänderung ist weder das rechtsstaatliche Prinzip (Verbesserung des Rechtsschutzes stellt keine Gesamtänderung dar) noch das demokratische Prinzip (hierarchische verwaltungsbehördliche Entscheidungen werden nicht völlig abgeschafft, sondern nur eingeschränkt) einschlägig. Überdies ist die Gesamtänderung durch den EU-Beitritt zu berücksichtigen, die das rechtsstaatliche und demokratische Grundprinzip in einer Weise verändert hat, die der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit entspricht. Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz stellt eine Verstärkung des österreichischen Verfassungsrechts im Rahmen des europäischen Verfassungsverbundes dar. Siehe *Lachmayer*, Relevanz des Europäischen Verfassungsverbundes für die österreichische Bundesverfassung, *ÖVwBl* 2013, H 1, 5; *Öhlinger*, Die Transformation der Verfassung, *JB1* 2002, 2.

³ *Lachmayer*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen – eine rechtsstaatliche Perspektive, in: Larcher (Hg), *Handbuch Unabhängige Verwaltungssenate* (2012) 38.

⁴ *Lachmayer*, Zwischen Ordnung und Chaos. Von der Notwendigkeit der Verfassungsberreinigung und der Illusion des Inkorporationsgebotes, *Journal für Rechtspolitik* 2007, 200 (207).

⁵ Siehe *Pabel*, Verwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel, *ZÖR* 2012, 61; *Lachmayer*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen – eine rechtsstaatliche Perspektive, in: Larcher (Hg), *Handbuch Unabhängige Verwaltungssenate* (2012) 38.

waltungsgerichtsbarkeit erster Instanz hat die Umstellung hin zu einem verwaltungsgerichtlichen Verwaltungsrechtskonzept vollendet.⁶ Paradigmatisch für den Wandel steht die Abschaffung des verwaltungsbehördlichen Instanzenzuges,⁷ der durch einen verwaltungsgerichtlichen „Instanzenzug“ ersetzt wird.⁸ Die Systemänderung ist schließlich im Zusammenhang mit gesamteuropäischen Entwicklungen in Hinblick auf den Zugang zu effektivem Rechtsschutz und die Tribunalisierung der Administrative zu sehen.⁹

Der Wandel von behördlichen zu gerichtlichen Entscheidungskompetenzen im Verwaltungsrecht bedeutet auch eine Verschiebung der Gewichtung vom demokratischen zum rechtsstaatlichen Prinzip der Verfassung. Die Unabhängigkeit der Gerichte stärkt das Rechtsschutzsystem zu Lasten demokratisch legitimierter Einflussnahme auf das Verfahren. Die Reduktion des Einflusses der demokratisch konzipierten hierarchischen Verwaltung auf das Verwaltungsverfahren wird im neuen verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Verwaltungsprozessrecht¹⁰) durch die Bindung an die Gesetze (demokratische Funktion des Legalitätsprinzips) kompensiert.¹¹ Die inhaltliche Dimension demokratischer Legitimation tritt in den Vordergrund, die personelle Dimension tritt in den Hintergrund.¹²

Die konzeptionelle Aufwertung der UVS zu Verwaltungsgerichten erster Instanz verändert auch die Rolle der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts im Rechtsschutzsystem. Der VfGH und der VwGH sind nun gerichtliche Nachprüfungsinstanzen i.e.S., da sie nun gerichtliche Entscheidungen überprüfen. Damit verbunden ist die Möglichkeit einer stärkeren Spezialisierung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts auf ihre höchstgerichtliche Funktion.¹³

⁶ *Öhlinger*, Abschied von den UVS. Die UVS: Gestern – heute – morgen, ZUV 2012, 51 (55).

⁷ Die Abschaffung des verwaltungsbehördlichen Instanzenzuges schafft verfahrenswirtschaftliche Vorteile und erhöht die faktische Effizienz des Rechtsschutzes; dies allerdings zu Lasten demokratischen Einflusses durch gestufte verwaltungsbehördliche Entscheidungsstrukturen. Die Systementscheidung des Verfassungsgesetzgebers ist (abgesehen von der Ausnahme im Bereich der Selbstverwaltung der Gemeinde gem Art 118 Abs 4 B-VG) klar. Insoweit kann auch ein Beschwerdeverfahren i.S.d. § 14 VwGVG nicht dazu dienen, einen quasi-verwaltungsbehördlichen Instanzenzug zu schaffen.

⁸ *Eberhard*, Änderungen des Rechtsschutzsystems durch die Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012, in Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 13 (2013) 157 (161).

⁹ Siehe *Frischhut/Ranacher*, Unionsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, in diesem Band sowie *Heißl*, Grundrechtliche Aspekte der Verwaltungsgerichte, in diesem Band.

¹⁰ *Pabel*, Verwaltungsprozessrecht, JRP 2007, 287.

¹¹ Die Laiengerichtsbarkeit ist etwa nicht als demokratisches Element der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu identifizieren. Es werden sachverständige Vertreter zumeist bestimmter Interessensgruppen integriert. Eine demokratische Legitimation ist wenn überhaupt nur schwach dadurch vermittelt.

¹² Siehe *Grabenwarter*, Die demokratische Legitimation weisungsfreier Kollegialbehörden in der staatlichen Verwaltung. Zur Zulässigkeit der Entsendung von Organwaltern durch nicht demokratisch legitimierte Einrichtungen, in Haller ua (Hg) Staat und Recht. FS Winkler (1997) 271.

¹³ Dies war auch ein zentrales Anliegen der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz; siehe *Jabloner*, Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ös-

Über den zentralen verfassungsrechtlichen Strukturwandel von einem verwaltungsbehördlichen zu einem verwaltungsgerichtlichen System hinaus führen zahlreiche Eingriffe in verfassungsgesetzliche Feinmechanik bzw durch die einfachgesetzliche Ausgestaltung im Kontext der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu noch tiefergreifenden Veränderungen des rechtsstaatlichen Systems in Österreich.¹⁴

B. Verfassungsrechtliche Bezüge der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive können unterschiedliche Zugänge zur Analyse der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz gewählt werden. Verfassungsgesetzlicher Ausgangspunkt sind die neuen Bestimmungen der Art 129 ff B-VG. Auf diese wird in weiterer Folge nicht generell eingegangen, sondern nur bei spezifischer thematischer Relevanz.¹⁵

Nähert man sich der Verwaltungsgerichtsbarkeit von grundprinzipieller Seite, so zeigen sich unterschiedliche Themenspektren. Damit angesprochen ist etwa die demokratische Legitimation der Verwaltungsgerichte.¹⁶ Aus bundes-

terreich, ÖJZ 1994, 329. Die Entwicklungen um den AsylGH belegten allerdings das Gegenteil. Die höchstgerichtliche Arbeitsbelastung wurde vom VwGH zum VfGH verschoben. Rechtsstaatliche Problematiken des AsylGH blieben allerdings bestehen. Eine Kompensation der verloren gegangenen Kontrolle durch den VwGH konnte nicht kompensiert werden. Siehe kritisch zum AsylGH *Jablonec*, Kritisches zur neuen Asylgerichtsbarkeit. Schwerpunkt Asylgerichtshof, *migralex* 2008, 2; *Pöschl*, Das Beschwerdeverfahren gegen Entscheidungen des Asylgerichtshofes (Art 144a B-VG), in *Holoubek/Lang* (Hg), Das verfassungsgerichtliche Verfahren in Steuersachen (2010) 75; *Stern*, Das Recht auf Rechtsvertretung bzw -beratung im Asylverfahren im Lichte des Rechts auf eine wirksame Beschwerde, *FABL* 2009/I, 61; *Wiederin*, Der gerichtliche Rechtsschutz in Asylsachen, *Migralex* 2008, 6; siehe zur Problematik in Hinblick auf die Verfahrenshilfe Asylgerichtshof ausführlich *Stern*, Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren (2012); in Hinblick auf die fehlende Verfahrenshilfe bei den UVS siehe bereits kritisch *Thienel*, Das Verfahren der Verwaltungssenate² (1992) 145.

¹⁴ Zu erwähnen sind etwa die Neukonzeption der Gewaltentrennung gem Art 94 Abs 2 B-VG, die Abschaffung der Vorstellung durch Entfall von Art 119a Abs 5 B-VG, die Entscheidung für das 9+2-Modell (Landesverwaltungsgerichte + Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzgericht) gem Art 129 B-VG, die Einführung des Begriffs des „Verhaltens einer Verwaltungsbehörde“ gem Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG, die Einführung eines Revisionsmodells gem § 133 Abs 1 Z 1 B-VG, die Klärung von Kompetenzkonflikten durch den VwGH gem Art 133 Abs 1 Z 3 B-VG oder die Befugnis des VwGH gem § 42 Abs 3a VwGG, in der Sache selbst zu entscheiden. Die Gesamtkonzeption des VwGVG ist als eigenständige und neuartige Konstruktion des Verwaltungsverfahrensrechts zu begreifen und stellt damit neue rechtsstaatliche Strukturen auf einfach-verfahrensgesetzlicher Ebene her. Siehe dazu etwa *Larcher*, Das Verfahren vor dem LVwG, *ZUV* 2013, 8; *Storr*, Das Verfahrensrecht für die zukünftigen Verwaltungsgerichte, *ZfV* 2012, 911; *Herbst*, Das Verfahren der Verwaltungsgerichte, *ZVR* 2012, 433.

¹⁵ Siehe diesbezüglich mwN den Beitrag von *Grof*, Verfassungsmäßige Vorgaben für die Organisation und Struktur der Landesverwaltungsgerichte, in diesem Band sowie die Kommentierung von *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013).

¹⁶ Siehe *Lienbacher*, Allgemeines zur Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz, *JRP* 2011, 328 (334).

staatlicher Sicht ist die Zuständigkeitsaufteilung zwischen BVwG und LVwG zu betonen (Art 131 B-VG), während das Verfahren dem Bundesgesetzgeber gem Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG obliegt.¹⁷ Funktionell können das BVwG und die LVwG sowohl in Angelegenheiten des Bundes als auch der Länder tätig werden (siehe Art 131 Abs 4 u 5 B-VG).¹⁸ Aus diesem Zusammenwirken zwischen Bundes- und Landesebene ergeben sich unterschiedliche Fragestellungen aus bundesstaatlicher Sicht.¹⁹ Die rechtliche Auseinandersetzung mit der Gewaltenteilung wurde durch die Bestimmung des Art 94 Abs 2 B-VG ebenso modifiziert wie durch das gem Art 129 ff B-VG neugestaltete Zusammenspiel zwischen verwaltungsbehördlichen Hoheitsakten und den VwG erster Instanz. Über die genannten Grundprinzipien hinaus können va rechtsstaatliche und damit verbunden auch menschenrechtliche Bezüge hergestellt werden. In diesem Beitrag soll in weiterer Folge ein rechtsstaatlicher Fokus auf die Verwaltungsgerichte eingenommen werden (siehe sogleich unter C.) In Hinblick auf die spezifisch menschenrechtlichen Fragestellungen ist auf Abschnitt V. sowie auf den Beitrag von *Heißl* in diesem Band zu verweisen.²⁰

C. Rechtsstaatliche Bezüge im Besonderen

Der Zusammenhang zwischen dem Rechtsstaat und den Verwaltungsgerichten erster Instanz steht bei verfassungsgesetzlich-formaler Betrachtung im Kontext des Rechtsschutzes. Die Abschaffung der rechtsstaatlichen Grundsatzbestimmung des Art 129 B-VG aF ändert allerdings nichts am System des Rechtsschutzes, wie ihn die Bestimmung des Art 129 aF B-VG zum Ausdruck brachte. Auch wenn somit die bisher bestehende Bestimmung als „Auslegungsregel“ nicht mehr zur Verfügung steht²¹, so bleibt die damit verbundene Konkretisierung des rechtsstaatlichen Grundprinzips auch in systematischer Zusammenschau der damit verbundenen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen normativ bestehen. In diesem Sinne sind auch die LVwG, das BVwG, das BFG und der VwGH „zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung“ berufen. Der Zusammenhang zwischen dem Legalitätsprinzip gem Art 18 B-VG und den Rechtsschutzbestimmungen der Art 129 ff B-VG besteht im rechtsstaatlichen System der Verfassung. So adressiert Art 18 B-VG die Verwaltungsgerichte auf doppelte Weise: zum einen sind die Verwaltungsgerichte auch als Gerichte²² an das Legalitätsprinzip gebunden, zum anderen dienen sie der Sicherung des Legalitätsprinzips gegenüber den Verwaltungsbehörden iSd Art 130 ff iVm Art 18 B-VG.

¹⁷ Siehe *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013) Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG Rz 10.

¹⁸ Über die Kompetenzkonflikte zwischen VwG entscheidet im konkreten Fall der VwGH; über eine falsche Anwendung des Art 131 B-VG durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber entscheidet der VfGH.

¹⁹ *Pabel*, Verwaltungsgerichtsbarkeits-Nov 2012: Überblick über die mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit, *ecolex* 2013, 492.

²⁰ Siehe *Heißl*, Grundrechtliche Aspekte der Verwaltungsgerichte, in diesem Band.

²¹ Siehe *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013) Art 129 B-VG Rz 13.

²² *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007) Rz 569.

Bei weiterer Betrachtung der verfassungsgesetzlichen Einbindung der Verwaltungsgerichte in das von Art 129 ff B-VG vorgezeichnete Konzept des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes sind diese als zentrales Element gerichtlicher Kontrolle von Verwaltungsbehörden zu verstehen. In Hinblick auf die im Rechtsschutz nachfolgenden Höchstgerichte bilden die Verwaltungsgerichte ein zweistufiges System des Rechtsschutzes gegenüber verwaltungsbehördlichen Entscheidungen.

Im verfassungsgerichtlichen Verfahren sind die Verwaltungsgerichte ebenso wie beim VwGH (nicht mehr)²³ formal mittels Parteistellung eingebunden. Als (Verwaltungs)Gericht, das bereits in der Sache entschieden hat, ist es keine belangte „Behörde“ (wie dies noch für die UVS gegolten hat). Diese verfahrensrechtliche Änderung bringt die Stellung der Verwaltungsgerichte im gerichtlichen Rechtsschutzweg zum Ausdruck. Noch deutlicher wird dieses Kooperationsverhältnis sowohl im Rahmen des Revisionsmodells gem Art 133 B-VG in Hinblick auf den Zugang zum VwGH²⁴ als auch durch die Einführung eines Antrags auf Fristsetzung gem Art 133 Abs 7 B-VG anstatt einer Säumnisbeschwerde iSd Art 132 B-VG aF.²⁵ Die VwG sind nicht nur ein durch den VwGH zu überprüfendes Gericht; es kommt den VwG eine Kooperationsfunktion im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahren zu. Darüber hinaus besteht (weiterhin) die Möglichkeit der Einleitung eines konkreten Gesetzesprüfungsverfahrens gem Art 140 Abs 1 Z 1 iVm Art 135 Abs 4 iVm Art 89 B-VG, wodurch das Zusammenspiel mit dem VfGH zum Ausdruck kommt.²⁶

In beiden Fällen, Erkenntnisbeschwerde und Revision einerseits sowie Gesetzesprüfung andererseits, sind die Verwaltungsgerichte als Kooperationspartner zu verstehen. Im ersten Fall (der Überprüfung der Erk der VwG) steht das gemeinsame gerichtliche Anliegen des Rechtsschutzes des Einzelnen im Vordergrund, im zweiten Fall (Normprüfung) ist das gemeinsame gerichtliche Ziel die Verbesserung der Rechtssicherheit und Rechtsrichtigkeit. In beiden Fällen wird das VwG proaktiv tätig.

Schließlich besteht auch die Möglichkeit der Anrufung des VfGH im Rahmen des Art 138 Abs 1 Z 2 B-VG als auch des VwGH gem Art 133 Abs 1 Z 3 B-VG bei Kompetenzkonflikten.²⁷

Weitergehende verfassungsrechtliche Rechtsstaatsbezüge lassen sich hinsichtlich der bei den Verwaltungsgerichten konzentrierten verwaltungsrecht-

²³ Im Gegensatz dazu waren die UVS Parteien des Verfahrens.

²⁴ Siehe nur §§ 25a, 28 (3), 30a VwGG.

²⁵ §§ 38 (1), 42a VwGG.

²⁶ Siehe die analoge Situation in Hinblick auf die Verordnungsprüfung gem Art 139 B-VG; siehe in Hinblick auf die Wiederverlautbarungen auch Art 139a B-VG.

²⁷ § 71 VwGG erklärt die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des VfGG (§§ 43 ff VfGG) für sinngemäß anwendbar und konkretisiert nicht näher. Eine „sinngemäße“ Anwendung erscheint aber nicht unmittelbar möglich, da die Verfahrenskonstellationen sich doch deutlich unterscheiden. § 71 VwGG ist daher nicht nur als fragwürdig, sondern auch aus dem Blickwinkel des Art 18 B-VG in Hinblick auf die hinreichende Bestimmtheit als problematisch anzusehen.

lichen Handlungsformen identifizieren.²⁸ Über die Bescheidbeschwerde bei den Verwaltungsgerichten gem Art 130 Abs 1 Z 1 B-VG hinaus bleibt auch die „Maßnahmenbeschwerde“ gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (AuvBZ) möglich.²⁹ Diese AuvBZ sind gegenüber anderen verfassungsgesetzlich determinierten Handlungsformen, wie etwa Bescheiden, abzugrenzen.

In Hinblick auf die Handlungsformen beschreibt Art 130 Abs 2 B-VG begrifflich neue Wege und führt für schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln den Begriff des „Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze“ ein. Diese Bezeichnung ist in Hinblick auf die Entwicklungen des schlicht hoheitlichen Verwaltungshandelns in den letzten Jahren von besonderer Relevanz. Hervorgehoben werden sollen informationale und informationelle Handlungsformen in Hinblick auf den durch die Verwaltungsgerichte zu gewährenden Rechtsschutz. Informationales Verwaltungshandeln³⁰ bezieht sich auf staatliche Informationstätigkeiten. Der VfGH forderte idZ für Warnmeldungen der FMA rechtsstaatlichen Rechtsschutz ein.³¹ Mit informationellem Verwaltungshandeln ist jenes Verwaltungshandeln gemeint, das sich auf das Verwenden personenbezogener Daten iSd DSG bezieht.³² In diesem Bereich wird weiterhin eigenständig der Rechtsschutz durch die – nun monokratisch organisierte – Datenschutzbehörde³³ erfolgen.³⁴ Gegen die durch die Datenschutzbehörden erlassenen Bescheide besteht in weiterer Folge wiederum die Möglichkeit, sich mittels Bescheidbeschwerde an das BVwG zu wenden. Schließlich ergänzt Art 130 Abs 2 Z 2 u 3 B-VG den auf Handlungsformen bezogenen Rechtsschutz auch um „Verhalten[s] eines Auftraggebers in den Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens“ und um dienstrechtliche Angelegenheiten.³⁵

Zusammenfassend zeigt die erste, formale Betrachtung der rechtsstaatlichen Dimension der Verwaltungsgerichte die Schnittstellenfunktion zwischen regulären Verwaltungsbehörden einerseits und den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts andererseits. Durch die Schaffung der Verwaltungsgerichte erster Instanz wurde – im Vergleich zu den UVS – die organisationsrechtliche Seite

²⁸ Die Handlungsform ist als die andere Seite des Rechtsschutzes zu verstehen. Siehe *Eberhard*, Altes und Neues zur „Geschlossenheit des Rechtsquellensystems“, ÖJZ 2007, 679.

²⁹ Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG.

³⁰ *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation – Öffentlichkeitsarbeit, Beratung, Empfehlung, Warnung (2007).

³¹ Siehe VfSlg 18.747/2009.

³² Fragestellungen der Abgrenzung haben sich etwa in Bezug auf das Filmen bei verwaltpolizeilichem Handeln ergeben. Siehe VfSlg 17.774/2006; 18.404/2008; siehe kritisch etwa *Helm*, Maßnahmen ohne Befehl oder Zwang – eine Neuschöpfung des VfGH?, UVSaktuell 2008, 148.

³³ Siehe DSG-Novelle 2014, BGBl I 2013/83.

³⁴ Im Bereich der Sicherheitsverwaltung bestehen daher unterschiedliche Zuständigkeiten (Maßnahmenbeschwerde: LVwG; Beschwerde gegen Bescheid der Datenschutzbehörde: BVwG).

³⁵ *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013) Art 130 B-VG Rz 37ff.

(von der Verwaltung zur Gerichtsbarkeit) gewechselt (II.). Funktional wird eine doppelte Ausrichtung der Verwaltungsgerichte aus rechtsstaatlicher Sicht erkennbar: auf der einen Seite werden sie als Rechtsstaatsgarant tätig (siehe III.), andererseits sind die Verwaltungsgerichte als zentrale Rechtsschutzinstanz zu verstehen (siehe IV.). Die rechtsstaatliche Bedeutung der Verwaltungsgerichte kann nicht in ihrer Gesamtheit erfasst werden, wenn man ihre Rolle als Menschenrechtsgerichte übersieht (siehe V.). Schließlich ist zu evaluieren, ob die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Einlösung rechtsstaatlicher Versprechen bedeutet (siehe VI.).

II. Organisatorische Dimension

A. Rechtsstaat und Organisationsrecht im Allgemeinen

Rechtsstaatlichkeit wird in der hL zuallererst als Gesetzesbindung (iSd Art 18 B-VG) verstanden.³⁶ In weiterer Folge werden daraus Rechtsschutzmöglichkeiten gefolgert. Darunter werden institutionalisierte Möglichkeiten verstanden die gesetzlich gewährten subjektiven Rechte³⁷ verfahrensrechtlich durchzusetzen. Der Ausgestaltung des Verfahrens kommt dabei besondere Bedeutung zu. Diese wird auch jenseits des Bescheidverfahrens iSd AVG in Form allgemeiner Grundsätze eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens eingefordert.³⁸ Das rechtsstaatliche Verfahren wird nun durch das VwGVG ergänzt, das eine konzeptionelle Zwischenstellung einnimmt: zum einen sieht § 17 VwGVG die subsidiäre Anwendung des AVG vor; zum anderen sind die Bestimmungen des VwGVG zT durch das VwGG inspiriert.³⁹

Dieser rechtliche Anspruch auf ein rechtsstaatliches Verfahren spiegelt sich auch im Mindestmaß an faktischer Effizienz des Rechtsschutzes iSd Rsp des VfGH wider.⁴⁰ Aus der Verbindung von Rechtsschutzkonzept und Verfahrensrechten stellt sich in weiterer Folge die Frage der rechtsstaatlichen Determinanten des Organisationsrechts.

Ausgangspunkt des rechtsstaatlichen Organisationsdenkens im B-VG ist die Gerichtsbarkeit. Die Existenz unabhängiger Gerichte wird iSd hM als Teil des Rechtsstaatsprinzips⁴¹ verstanden. Das Verständnis von Gerichtsbarkeit im B-VG geht von den ordentlichen Gerichten gem Art 82 ff B-VG aus. Für das Rechtsstaatskonzept der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist die Gewaltenteilung des Art 94 B-VG ebenso entscheidend wie die unabhängige Ausübung des

³⁶ *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007) Rz 165.

³⁷ Siehe *Schulev-Steindl*, Subjektive Rechte. Eine rechtstheoretische und dogmatische Analyse am Beispiel des Verwaltungsrechts (2008).

³⁸ Siehe mwN *Thienel/Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrensrecht⁵ (2009) 71.

³⁹ Siehe etwa § 19 VwGVG.

⁴⁰ Siehe *Hiesel*, Die Entfaltung der Rechtsstaatsjudikatur des Verfassungsgerichtshofes, ÖJZ 2009, 12.

⁴¹ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹ (2012) Rz 74.

richterlichen Amtes iSd Art 87 B-VG. Weitere organisationsrechtliche, verfassungsgesetzlich vorgesehene Garantien der Gerichtsbarkeit sind die Unab- und Unversetzbarkeit der Richter wie der Grundsatz der festen Geschäftsverteilung und die verfassungsgesetzlich vorgesehene Konzeption der Justizverwaltung gem Art 87a B-VG.

Die rechtsstaatliche Bedeutung der organisationsrechtlichen Ausgestaltung der Gerichte spiegelt sich in den Regelungen der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit wider. Während durch den Grundsatz der Gewaltenteilung gem Art 94 B-VG die Gerichtsbarkeit von der Verwaltung getrennt ist, wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit als nachprüfende Instanz zum Zwecke der Sicherung der Gesetzmäßigkeit iSd Art 18 B-VG und der Ermöglichung von Rechtsschutz gem Art 129 ff B-VG eingeführt. Das organisationsrechtliche Konzept der Verwaltungsgerichtsbarkeit baut im Grundsatz auf dem Modell der ordentlichen Gerichtsbarkeit auf.⁴²

Die Verbindung des rechtsstaatlichen Konzepts der Verwaltung mit gerichtlichem Organisationsrecht ist vor allem in Auseinandersetzung mit den Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag erfolgt.⁴³ Die zwingend erforderliche Anrufbarkeit des VfGH als Teil des „Systems der nachprüfenden Kontrolle der Verwaltung“⁴⁴ stellt damit nicht nur eine bestimmte Form des Verfahrens dar, sondern auch die Einbindung der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts klar. In ähnlicher Weise hat der VfGH auch die Rolle des VfGH als einen rechtsstaatlichen Systembestandteil bestätigt.⁴⁵

Dieses dem B-VG entsprechende Konzept von Rechtsstaat und gerichtlichem Organisationsrecht wird durch die EMRK und die EU-GRC verstärkt. Die rechtsstaatlichen Vorgaben an das Organisationsrecht durch die EMRK (im Besonderen Art 6 EMRK und Art 47 GRC) prägen die innerstaatlich-verfassungsrechtliche Konzeption des Organisationsrechts über den engeren Gerichts begriff des B-VG hinaus. Das unabhängige „Tribunal“ wird zum organisationsrechtlichen Anknüpfungspunkt eines auch auf Verwaltungsmaterien bezogenen Organisationskonzepts des Rechtsstaats. Die Ausgangslage hat nicht nur zur Einführung der UVS vor 20 Jahren geführt, sondern war auch für die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz maßgeblich.⁴⁶

⁴² Siehe Art 134 Abs 7 B-VG, Art 147 Abs 6 B-VG.

⁴³ Siehe *Grabenwarter/Holoubek*, Demokratie, Rechtsstaat und Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, ZfV 2000, 194.

⁴⁴ VfSlg 15.427/1999; 15.886/2000.

⁴⁵ VfSlg 16.327/2001: Der VfGH „hat ausgeführt, daß das Prinzip der Maßgeblichkeit der Verfassung ebenso wie die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes zur Normenkontrolle als zentrales Element des rechtsstaatlichen Baugesetzes der österreichischen Bundesverfassung anzusehen sei. Die Reduktion der Gesetzesprüfungskompetenz nach Art 140 Abs 1 B-VG ist nur eine zwangsläufige Folge des Verlustes der Maßgeblichkeit der Verfassung.“

⁴⁶ Siehe den Beitrag von *Olechowski*, Von den Theresianischen Verwaltungsreformen zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, in diesem Band.

B. Das Organisationsrecht der Verwaltungsgerichte im Besonderen

Durch die Einführung der Verwaltungsgerichte erster Instanz ist die ambivalente Stellung der UVS⁴⁷ als Tribunal mit funktionalen Gerichtszügen einerseits und organisatorischer Anbindung an die Verwaltung endgültig überwunden. Die Organisation als Verwaltungsgericht ist als rechtsstaatliche Weiterentwicklung zu betrachten, durch die den verfassungsrechtlichen Standards der Gerichtsbarkeit (jenseits europäischer Tribunal- und Gerichtsbegriffe) Genüge getan wird. Das Verwaltungsrecht bietet daher – soweit Rechtsschutzmöglichkeiten an sich eingeräumt sind – einen Rechtsschutz vor vollwertigen Gerichten, die unabhängig, unabsetzbar und unversetzbar ausgestaltet sind.

Art 135 ff B-VG regeln die organisationsrechtlichen Vorgaben.⁴⁸ Hervorzuheben ist die kompetenzrechtliche Aufteilung der Organisationsregeln gem Art 136 Abs 1 B-VG zwischen Bund und Ländern im Vergleich zum einheitlichen Verfahrensrecht gem Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG. Zu betonen ist auch, dass das Gerichtskonzept weiterhin auf den Bestimmungen zur Gerichtsbarkeit in Zivil- und Strafsachen aufbaut (Art 134 Abs 7, 135 Abs 4 B-VG). Durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden aber die Bestimmungen der Art 82 ff B-VG nicht mehr als Gerichtsbarkeit allgemein bezeichnet, sondern als „ordentliche“ Gerichtsbarkeit konkretisiert, um diese offenbar der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber zu stellen. Die weiterhin bestehenden Verweise auf die „ordentliche“ Gerichtsbarkeit belegen aber, dass dem bisherigen Verständnis der Art 82 ff B-VG – als den grundlegenden Bestimmungen der Gerichtsbarkeit generell – weiterhin Relevanz zukommt.

Aus bundesstaatlicher Sicht sind die neu eingerichteten Verwaltungsgerichte auch in zweierlei Hinsicht als Besonderheit zu begreifen. Zum einen war bisher die Gerichtsbarkeit organisatorisch reine Bundessache: Gerichte waren also zwangsläufig Gerichte des Bundes. Durch die organisatorische Erhebung der UVS zu LVwG bestehen nun iSd Art 129 B-VG (Verwaltungs)Gerichte des Landes. Zum anderen gab es in Verwaltungsangelegenheiten keine einheitlichen Tribunale auf Bundesebene. Während die UVS als Verwaltungsbehörden eine einheitliche unabhängige Rechtsschutzinstanz auf Landesebene bildeten, war die Situation auf Bundesebene fragmentiert. Der AsylGH stellte nur die Spitze des Eisberges der unabhängigen Sonderbehörden (wie etwa das BVA oder die DSK) dar. Durch die organisationsrechtliche Schaffung eines Verwaltungsgerichts des Bundes⁴⁹ (abgesehen vom BFG⁵⁰) wurde nun in Verwal-

⁴⁷ Pabel, Verwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel, ZÖR 2012, 61; Lachmayer, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen – eine rechtsstaatliche Perspektive, in: Larcher (Hg), Handbuch Unabhängige Verwaltungssenate (2012) 38.

⁴⁸ Siehe dazu im Detail Grof, Verfassungsmäßige Vorgaben für die Organisation und Struktur der Landesverwaltungsgerichte, in diesem Band sowie Chvosta, Organisation und Struktur des Bundesverwaltungsgerichts, in diesem Band.

⁴⁹ Siehe Wiederin, Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in Holoubek/Lang (Hg), Die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 29.

⁵⁰ Siehe dazu Unger, Das Bundesfinanzgericht – Organisation und Verfahren, in diesem Band.

tungsangelegenheiten eine einheitliche Gerichtsorganisation für den Bund in Verwaltungsangelegenheiten geschaffen, wie diese – im Gegensatz zu den UVS – bisher nicht bestanden hat. Mit dieser organisationsrechtlichen Vereinheitlichung auf Bundesebene ist auch ein rechtsstaatlicher Fortschritt zu konstatieren, der durch kohärente Organisation zu einem standardisierteren Verfahren und damit verbesserten Rechtsschutz führen soll.

Zusammenfassend lässt sich das Organisationsrecht der Verwaltungsgerichte als Teil des verfassungsrechtlichen Rechtsstaatskonzepts verstehen, auch wenn die Regelungen zu den Verwaltungsgerichten keinen unabdingbaren Teil des rechtsstaatlichen Grundprinzips darstellen. Der klaren organisationsrechtlichen Trennung durch Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit steht bemerkenswerterweise ein Verfahrensrecht in Form des VwGVG gegenüber, das die Loslösung vom verwaltungsbehördlichen Verfahren iSd AVG erreicht hat.⁵¹ Die organisatorischen Rahmenbedingungen eines fairen Verfahrens iSd Art 6 ERMK und Art 47 GRC liegen jedenfalls vor.

III. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Rechtsstaatsgarant

A. Die Verwaltungsgerichte als rechtsstaatliche Schnittstelle

Die Verwaltungsgerichte bilden im Rechtsschutzsystem die zentrale Schnittstelle zwischen den eininstanzlichen verwaltungsbehördlichen Verfahren einerseits und den höchstgerichtlichen Verfahren der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts andererseits. Haben bisher der VwGH und der VfGH im Rahmen der Bescheidbeschwerde über verwaltungsbehördliche Rechtsakte entschieden, so ist diese Kontrollkompetenz durch die Verwaltungsgerichte vollständig mediatisiert. Die Bescheidbeschwerde beim VwGH wurde durch die Revision ersetzt. Die Erkenntnisbeschwerde gem Art 144 B-VG generalisiert das bereits im Rahmen des Art 144a B-VG aF entwickelte System in Hinblick auf den AsylGH. Die Bescheidbeschwerde wurde ihrerseits zum zentralen Rechtsmittel gegen verwaltungsbehördliche Entscheidungen, um die Verwaltungsgerichte anzurufen.

In Hinblick auf die Schnittstelle zur Verwaltungsbehörde decken die Verwaltungsgerichte nun als einziger Rechtsschutzweg die Möglichkeiten der Rechtsschutzsuchenden ab. Der Wegfall eines verwaltungsbehördlichen Instanzenzuges hat die Rechtsschutzmöglichkeit nun in Form der Verwaltungsgerichte kanalisiert. Soweit im Sinne der Handlungsformenbindung (bzw soweit eine solche noch gem Art 130 B-VG besteht) die Möglichkeit auf Rechtsschutz

⁵¹ Die bereits bei den UVS bestandenem verfahrensrechtlichen Unzulänglichkeiten durch eine Ergänzung des AVG wurden nicht vollständig überwunden. Das VwGVG schafft keine verwaltungsprozessrechtliche Eigenständigkeit, sondern bleibt in bestehenden Strukturen verhaftet. Es wird damit der neuen organisationsrechtlichen Ausgestaltung als *Verwaltungsgerichte* nicht gerecht.

offensteht, sind die Verwaltungsgerichte berufen, diesen zu gewährleisten. Sie sind damit die primäre Institution des österreichischen Rechtsstaates in Hinblick auf Verwaltungskontrolle. Abgesehen von Verwaltungsstrafangelegenheiten, in denen das Verwaltungsgericht immer in der Sache zu entscheiden hat, liegt die meritorische Entscheidungspflicht der Verwaltungsgerichte gem Art 130 Abs 4 B-VG dann vor, wenn „der maßgebliche Sachverhalt feststeht oder die Feststellung des maßgeblichen Sachverhaltes durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden ist“. Die Kontrollbefugnis des Verwaltungsgerichts ist gem Art 130 Abs 3 B-VG in Hinblick auf das verwaltungsbehördliche, vom Gesetz eingeräumte Ermessen eingeschränkt.⁵²

Der Zugang zu den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts wurde durch die Einführung der Verwaltungsgerichte stärker mediatisiert. Diesbezüglich ist vor allem das Revisionsmodell gem Art 133 B-VG in Hinblick auf den Zugang zum VfGH zu betonen. Art 133 Abs 4 B-VG schränkt die Zulässigkeit der Revision erheblich ein: „Gegen ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtes ist die Revision zulässig, wenn sie von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt, insbesondere weil das Erkenntnis von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht einheitlich beantwortet wird. Hat das Erkenntnis nur eine geringe Geldstrafe zum Gegenstand, kann durch Bundesgesetz vorgesehen werden, dass die Revision unzulässig ist.“ In Hinblick auf den VfGH besteht weiterhin die Möglichkeit zur Ablehnung iSd Art 144 Abs 2 B-VG. Die Erfahrung des AsylGH hat gezeigt, dass die Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten beim VfGH eine quantitative Zunahme der Fälle beim VfGH bewirkt hat; allerdings die inhaltlich zugelassenen Fälle – bereits aufgrund der auf Verfassungsfragen eingeschränkten Kognitionsbefugnis des VfGH – gering ausfielen. Die eingeschränkte Zugänglichkeit der Höchstgerichte für den Rechtssuchenden erhöhen die Bedeutung der Verwaltungsgerichte für den verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz.

B. Die Verwaltungsgerichte und das Legalitätsprinzip

Die Rolle der Verwaltungsgerichte als Rechtsstaatgarant ist durch die Kompetenzen gem Art 130 B-VG konkretisiert. Es ist Aufgabe der Verwaltungsgerichte, die Einhaltung des Legalitätsprinzips durch die bisher tätig gewordenen Verwaltungsbehörden und/oder Organe⁵³ zu überprüfen. Die Verwaltungsgerichte tragen daher zur Effektuierung des Legalitätsprinzips bei. Durch ihre reformatorische Entscheidung kommt diese Kontrolltätigkeit zum Ausdruck. Darüber hinaus sind die Verwaltungsgerichte selbst strikt an das Legalitätsprin-

⁵² *Muzak*, Die zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Regierungsvorlage zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, ZfV 2012, 14 (17). Ausnahmen bestehen in Verwaltungsstrafsachen und in Angelegenheiten des BFG.

⁵³ Dies bezieht sich etwa auf das hoheitliche Handeln von Sicherheitsorganen im Rahmen der AuvBZ.

zip des Art 18 B-VG gebunden. Durch die volle Kognitionsbefugnis der Verwaltungsgerichte und ihre meritorische Entscheidung verwirklichen die Verwaltungsgerichte selbst die Bindung der Verwaltung an die Gesetze.

In ihrer Schnittstellenfunktion zwischen Verwaltungsbehörden und Höchstgerichtsbarkeit stehen die Verwaltungsgerichte dem Legalitätsprinzip nicht nur in der Rolle des Gesetzesbefolgers gegenüber, sondern nehmen auch selbst die Rolle des Hinterfragens der Gesetze mit ein. Die Befugnis der Verwaltungsgerichte nicht nur zur Initiierung von Verordnungs-, sondern auch von Gesetzesprüfungen iSd Art 140 Abs 1 Z 1 iVm Art 135 Abs 4 iVm Art 89 B-VG gibt den Verwaltungsgerichten eine wichtige rechtsstaatliche Rolle. Die Einschränkung auf die Präjudizialität der relevanten Normen im konkreten Verfahren ist durch die Breite des Tätigkeitsfeldes der Verwaltungsgerichte kompensiert. In dieser Rolle nehmen die Verwaltungsgerichte am innerstaatlichen *judicial dialogue* der (Höchst)gerichtsbarkeit teil.

Die Verwaltungsgerichte haben durch die Eröffnung des Rechtsweges zur konkreten Normenkontrolle maßgeblichen Anteil an der Überprüfung des Gesetzesbestands am Maßstab der Verfassung. Verfassungskonformität wird somit nicht nur zum interpretativen Maßstab der Verwaltungsgerichte, sondern darüber hinaus zum verfahrensrechtlichen Instrument. Die Verfassung ist somit Überprüfungsmaßstab der anzuwendenden Gesetze. Darüber hinaus wird die Verfassung zum Prüfungsmaßstab im Rahmen der Verfahren aufgrund einer Maßnahmenbeschwerde.⁵⁴

C. Die Verwaltungsgerichte als Europäischer Rechtsstaatsgarant⁵⁵

Das Rechtsstaatskonzept der österreichischen Verfassung wurde durch den Beitritt zur Europäischen Union verändert. Im Rahmen des Europäischen Verfassungsverbunds⁵⁶ ist auch die österreichische Verfassung in das europäische Rechtsstaatskonzept mit eingebunden.⁵⁷ Primär tragen die Verwaltungsgerichte – wie jede andere Verwaltungsbehörde und jedes andere Gericht auch – durch die Anwendung von Unionsrecht zur Stabilisierung und Effektivierung des Unionsrechts bei. Darüber hinaus besteht aber für das VwG eine Einbindung in das Konzept der Vorabentscheidungen gem Art 267 AEUV.

Österreichische Letztgerichte sind zur Vorlage im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens verpflichtet. Während damit der VwGH zur Vorlage verpflichtet ist, ja sogar bisher sein Ablehnungsrecht in Hinblick auf Bescheid-

⁵⁴ Siehe dazu unter V.

⁵⁵ Siehe generell zum Verhältnis Europarecht und Verwaltungsgerichten den Beitrag von *Frischhut/Ranacher*, Unionsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, in diesem Band.

⁵⁶ Siehe *Pernice*, Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes, in Calliess (Hg), *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund* (2007) 61.

⁵⁷ Siehe *Mayrhofer*, Das Kooperationsverhältnis im staatlichen Unionsverfassungsrecht, in *Holoubek/Martin/Schwarzer*, *Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft?* FS Korinek (2010) 373 (374ff).

beschwerden gegen UVS Bescheide nicht wahrnehmen durfte,⁵⁸ wenn eine Vorabentscheidung notwendig ist, sind die Verwaltungsgerichte nicht zur Vorlage verpflichtet.⁵⁹ Dies ändert allerdings nichts an der Vorlageberechtigung durch die VwG iSd Art 267 AEUV.⁶⁰ Durch das Zusammenspiel von europäischen und innerstaatlichen Rechtsakten ist durch die Verwaltungsgerichte nicht nur Unionsrecht anzuwenden, sondern auch ein Beitrag zur europäischen Rechtsstaatlichkeit zu leisten. Als Bsp für die Bedeutung bereits der UVS für europäische Rechtsstaatlichkeit dient die Rs Heinrich⁶¹, in der der EuGH auf Fragen der Rechtssicherheit und der Publizität von rechtlichen Vorschriften einzugehen hatte. Der Fall wurde vom UVS Nö dem EuGH vorgelegt. Auch wenn sich die Zahl der Vorabentscheidungsverfahren der UVS vor dem EuGH in Grenzen gehalten haben und im Vergleich zum VwGH bisher gering ausgefallen sind, zeigt dies bereits die Funktion der Verwaltungsgerichte als eine Gruppe von vielen europäischen Rechtsstaatsgaranten auf.

IV. Die Verwaltungsgerichte als Rechtsschutzinstanz⁶²

Die Rechtsschutzfunktion der Verwaltungsgerichte kann als die primäre Funktion der Verwaltungsgerichte verstanden werden.⁶³ Die Durchsetzung der Rechte des Einzelnen findet über das eininstanzliche verwaltungsbehördliche Verwaltungsverfahren hinaus vor den Verwaltungsgerichten statt. Die daran anknüpfenden Formen der Rechtskraft bestätigen ihre rechtliche Relevanz.⁶⁴

Die Gewährung von Rechtsschutz im österreichischen Verwaltungskonzept ist noch immer primär an das Vorliegen spezieller Verwaltungsaktformen geknüpft.⁶⁵ Damit entstehen auf unterschiedliche Weise Rechtsschutzlücken im österreichischen System des Rechtsstaats. Durch die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben tragen die Verwaltungsgerichte maßgeblich zur Einschränkung von Rechtsschutzdefiziten bei. Neben der Maßnahmenbeschwerde gegen die AuvBZ und der vergaberechtlichen Beschwerdemöglichkeiten öffnet Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG die Rechtsschutzmöglichkeiten in Hinblick auf

⁵⁸ Diese Grundsätze können auf das neue Revisionsmodell beim VwGH übertragen werden. Siehe *Ranacher/Frischhut*, Unionsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, in diesem Band.

⁵⁹ Siehe *Frischhut/Ranacher*, Handbuch Anwendung des EU-Rechts (2009) 471; siehe auch *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁴ (2011) 200

⁶⁰ EuGH Rs C-258/97, Hospital Ingenieure, Slg 1999, I-1405.

⁶¹ EuGH Rs C-345/06, Gottfried Heinrich, Slg 2009, I-1659.

⁶² Zum Rechtsschutzgedanken durch die Verwaltungsgerichte siehe *Eberhard*, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Rechtsschutz, JRP 2012, 269.

⁶³ *Eberhard*, Änderungen des Rechtsschutzsystems durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, in Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 13 (2013) 157.

⁶⁴ Die komplexen Fragen der Rechtskraft der verwaltungsgerichtlichen Erkenntnisse kann an dieser Stelle nicht näher vertieft werden.

⁶⁵ Siehe *Eberhard*, Altes und Neues zur „Geschlossenheit des Rechtsquellensystems“, ÖJZ 2007, 679.

schlicht-hoheitliches „Verhalten einer Verwaltungsbehörde“, etwa in den Fällen des § 88 Abs 2 SPG.

Durch die verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Verwaltungsgerichte iSd VwGVG iVm dem AVG – orientiert am Konzept des Art 6 EMRK und des Art 47 GRC – kommt den Verwaltungsgerichten auch in Hinblick auf die Verfahrensfairness eine besondere Bedeutung zu.⁶⁶ Die bei den Verwaltungsgerichten bestehende Intensität des rechtsstaatlichen Verfahrens wird weder durch die vorab tätigen Verwaltungsbehörden noch durch die nachher tätigen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts gewährleistet. Während die Verwaltungsbehörden nicht denselben Standard an öffentlichen und kontradiktorischen Verfahren gewährleisten können, sind die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts in ihrer Kognitionsbefugnis eingeschränkt. Das rechtsstaatliche Verfahren verdichtet sich daher bei den Verwaltungsgerichten am stärksten. Nach Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens hängt der weitere Rechtsweg überdies von den Möglichkeiten ab, Revision bzw Beschwerde bei den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts einzubringen.

Der Zugang zu den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts erweist sich als mehrfach beschränkt. Zum einen muss der Einzelne selbst die entsprechenden finanziellen Ressourcen aufbringen, um sich an die Höchstgerichte zu wenden. Die Möglichkeit der Verfahrenshilfe ist zwar ein hilfreiches und notwendiges Instrument, kommt aber bei entsprechender Finanzkraft des Beschwerdeführers nicht in Frage. Es obliegt daher aus finanzieller Sicht der Abwägung und Risikobereitschaft des Einzelnen, das Verfahren vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts anzustreben. Neben dem finanziellen Risiko besteht auch eine – nicht zu unterschätzende – zeitliche Dimension der Verlängerung der Verfahrensdauer. Damit verbunden ist überdies die Problematik der Rechtskraft des verwaltungsgerichtlichen Erkenntnisses und der wiederum nur in Ausnahmefällen gewährten aufschiebenden Wirkung in höchstgerichtlichen Verfahren.⁶⁷

Schließlich sind es die Höchstgerichte selbst, die ihre Möglichkeiten in Anspruch nehmen können, womit ein Zugang zu den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts verwehrt wird. Das Revisionsmodell des VwGH ebenso wie das Ablehnungsmodell des VfGH erschweren den Zugang zu den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts und verstärken die rechtsstaatliche Bedeutung der Verwaltungsgerichte, da nur im Ausnahme- und nicht im Regelfall eine Anrufung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts erfolgt, erfolgen kann bzw (aus Zulässigkeitsgesichtspunkten) erfolgreich ist.

⁶⁶ Siehe *Eberhard*, Änderungen des Rechtsschutzsystems durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, in Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 13 (2013) 157 (177ff).

⁶⁷ Auf die komplexe Problematik der Rechts- bzw Bestandskraft kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Siehe etwa *Herbst*, Die Rechtswirkungen der erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im fortgesetzten Verfahren, in Holoubek/Lang (Hg), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 239; siehe zur Frage der aufschiebenden Wirkung etwa *Köhler*, Der Zugang zum VwGH in der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, *ecolex* 2013, 593f.

V. Die Verwaltungsgerichte als Menschenrechtsgerichte⁶⁸

Die Verwaltungsgerichte können aus unterschiedlichen Gründen als Menschenrechtsgerichte verstanden werden. Die Bezeichnung als Gericht entspricht nicht nur den österreichischen, sondern eben auch den menschenrechtlichen Vorgaben der Art 6 EMRK und Art 47 GRC. Der menschenrechtliche Bezug und die menschenrechtliche Relevanz der Verwaltungsgerichte erweist sich als vielschichtig.

Als erster Zugang zur menschenrechtlichen Dimension der Verwaltungsgerichte ist eine historische Perspektive einzunehmen. Bereits die UVS wurden eingerichtet, um menschenrechtliche Standards aus organisationsrechtlicher und verfahrensrechtlicher Sicht zu gewährleisten. Der Zweck der UVS bestand darin, gerichtliche Standards für Menschenrechte (im Rahmen der österreichischen Verwaltung) umzusetzen und das traditionelle verwaltungsbehördliche Verfahren zu ersetzen. Die UVS waren daher in ihrer historischen Ausprägung als Menschenrechtsgerichte zu verstehen. Die Konzeption der UVS zur Umsetzung menschenrechtlicher Garantien in Österreich hatte Auswirkungen auf die organisatorische Ausgestaltung der UVS ebenso wie auf die verfahrensrechtlichen Besonderheiten des UVS Verfahren im Vergleich zu regulären Verwaltungsverfahren. Selbst im Vergleich zum VfGH und VwGH war die Intensität der Umsetzung der Vorgaben des Art 6 EMRK bei den UVS höher. Das Beweisverfahren stand im Vordergrund und die mündliche Verhandlung spielte daher auch eine wesentlich größere Rolle. Diese Konzeption der UVS gilt für die nun eingeführte Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz umso mehr und verstärkt sich durch die nun ebenfalls relevante Bestimmung des Art 47 GRC.

Als zweite Perspektive der Verwaltungsgerichte als Menschenrechtsgerichtshöfe ist die Rolle der Verwaltungsgerichte im Rahmen der Maßnahmenbeschwerde gem Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG zu betonen.⁶⁹ Die Verwaltungsgerichte sind nicht auf eine Gesetzmäßigkeitskontrolle beschränkt. Es kann nicht nur die „Verletzung einfachgesetzlich gewährleisteter Rechte geltend gemacht werden, sondern auch die Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte sowie von Rechten, die aus dem [Unions]recht [zu] erfließen.“⁷⁰ Die Einbeziehung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte durch die Verwaltungsgerichte ist wiederum entwicklungsbezogen zu verstehen. Die Kontrolle der AuvBZ war bis zur Einrichtung der UVS durch den VfGH wahrzunehmen. Im Sinne des verfassungsgerichtlichen Monopols der Überprüfung von Verwaltungshandeln auf ihre Verfassungskonformität sollte auch die AuvBZ durch den VfGH erfolgen. Durch die Einrichtung der UVS und Übertragung

⁶⁸ Heißl, Grundrechtliche Aspekte der Verwaltungsgerichte, in diesem Band.

⁶⁹ Siehe noch zu den UVS Eisenberger, Gegenstand der Maßnahmenbeschwerde, in Eisenberger/Ennöckl/Helm, Die Maßnahmenbeschwerde (2006) 21 ff.

⁷⁰ So bereits Thienel/Schulev-Steindl, Verwaltungsverfahrenrecht⁵ (2009) 283 zu den UVS; siehe auch Walter/Kolonovits/Muzak/Stöger, Verwaltungsverfahrenrecht⁹ (2011) Rz 548/21.

der Kompetenz zur grundrechtlichen Überprüfung der AuvBZ auf die UVS hatten diese eine verfassungsgerichtliche Funktion übernommen. Diese Funktion ist nun auf die Verwaltungsgerichte erster Instanz übergegangen, die aus dieser Perspektive als Menschenrechtsgerichte zu verstehen sind.

Im Rahmen der Befugnis der Verwaltungsgerichte, sich an den VfGH hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen zu wenden, kommt den Verwaltungsgerichten die Möglichkeit zu, die Menschenrechtskonformität des – im konkreten Verfahren präjudiziellen – Gesetzesrechts überprüfen zu lassen. Wenn somit die Verwaltungsgerichte die Aufhebung von Gesetzen wegen Menschenrechtswidrigkeit – wenn auch nur indirekt durch den VfGH – erwirken, tragen sie zur Herstellung eines menschenrechtskonformen Rechtsbestandes bei.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Verwaltungsgerichte konzeptionell und funktionell als Menschenrechtsgerichte tätig werden und ihre Aufgabe aus rechtsstaatlicher Sicht auch darin besteht, den Menschenrechten zum Durchbruch zu verhelfen. Die menschenrechtliche Dimension der Verwaltungsgerichte verdichtet sich durch die Entwicklungen im Rahmen des europäischen Unionsrechts weiter. Art 6 EMRK sieht noch inhaltliche Einschränkungen der Anwendbarkeit der organisations- und verfahrensrechtlichen Vorgaben auf Zivil- und Strafrecht vor. Auch wenn diese Bereiche jenseits des österreichischen Verständnisses sowohl Teile des allgemeinen Verwaltungsprozessrechts und Verwaltungsstrafrechts mit einbeziehen, bestehen dennoch Beschränkungen.

Die Übernahme der EMRK durch die EU-Grundrechtecharta (GRC) in das Unionsrecht führte aber zu einer Öffnung des Konzepts des Art 6 EMRK auf alle Rechtsmaterien; in Hinblick auf die österreichische Rechtslage besonders relevant, auf alle Verwaltungsmaterien (Art 47 GRC).⁷¹ Die Einschränkung des europäischen Unionsrechts erfolgt nicht mehr durch die Definition konkreter Sachbereiche, sondern durch die Politikbereiche der EU und in weiterer Folge durch die konkreten primär- und sekundärrechtlichen Rechtsgrundlagen. Sobald aber der Zusammenhang zum Unionsrecht hergestellt ist, muss auch die GRC als rechtlich verbindliches Primärrecht angewandt werden. Schließlich wird auch die Öffnung des VfGH in Hinblick auf die Anwendbarkeit der GRC die diesbezügliche Integration in die österreichische Rsp verstärken und auch auf Ebene der Verwaltungsgerichte erster Instanz dazu führen, die GRC regelmäßig heranzuziehen.

VI. Die rechtsstaatlichen Herausforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Mit der Umsetzung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz wurden die bereits seit Jahrzehnten bestehenden Forderungen zur Verbesserung des

⁷¹ Siehe *N. Raschauer*, Unionsrecht und zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit, in *Fachbereich Öffentliches Recht der JKU Linz (Hg)*, FS 20 Jahre UVS (2011) 159 (167ff).

verfassungsrechtlichen Rechtsschutzsystems umgesetzt. Die rechtsstaatlichen Erwartungshaltungen sind daher als denkbar groß einzustufen. Umgekehrt ist mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz trotz der dargestellten Fortschritte nicht die Auflösung aller rechtsstaatlichen Probleme verbunden. Es bestehen weiterhin rechtsstaatliche Herausforderungen, die mit den Verwaltungsgerichten verbunden sind.

Die zentrale Stellung der Verwaltungsgerichte im verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzsystem erhöht den institutionellen Druck, den entsprechenden Rechtsschutz gewährleisten zu können. Die Ausdehnung auf alle Rechtsbereiche sowie die Abschaffung des Instanzenzuges erhöhen nicht nur die Quantität an zu bewältigenden Verfahren, sondern auch die Ansprüche an die Richterinnen und Richter, in den betroffenen Rechtsbereichen die geforderte Qualität zu erbringen. Als besondere Herausforderung ist dabei die Situation zu identifizieren, dass im Vergleich zu Beamten im BM oder dem Amt der LReg eine Spezialisierung in Verwaltungsrechtsgebieten, in denen die Intensität der Verwaltungsverfahren nicht so groß ist, nicht möglich ist.

Eine besondere Fragestellung besteht auch im anzuwendenden Verwaltungsprozessrecht, das in Form des VwGVG nur rudimentär ausgestaltet ist und einen verfahrensrechtlichen Mix aus AVG und VwGG darstellt. Schon das AVG war in seiner historischen Konzeption bereits für die UVS nicht ausreichend. Die Adaption desselben hat keine Neukonzeption im Sinne eines verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes geschaffen. Die eingeschränkte Kognitionsbefugnis des VwGH macht aber auch das VwGG nicht zum adäquaten Vorbild für das Rechtsschutzverfahren vor Verwaltungsgerichten. Der Rechtsstaat des 21. Jhdts muss also an die Wurzeln der Verwaltungsgerichtsbarkeit des 19. Jhdts zurückkehren und neue Grundsätze eines rechtsstaatlichen Verfahrens der Verwaltungsgerichte verfassen, um den neuen, rechtsstaatlichen Anforderungen genügen zu können.