



universität  
wien

# MASTER THESIS

Titel der Master Thesis / Title of the Master's Thesis

„Verwaltungsgerichtsbarkeit im weltlichen und im kirchlichen Recht – ein Vergleich“

verfasst von / submitted by

Mag. iur. David Auer, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Legum Magister (LL.M.)

Wien, 2018 / Vienna, 2018

Studienkennzahl lt. Studienblatt /  
Postgraduate programme code as it appears on  
the student record sheet:

A 992 619

Universitätslehrgang lt. Studienblatt /  
Postgraduate programme as it appears on  
the student record sheet:

Kanonisches Recht /  
Canon Law for Lawyers

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. i.R. DDr. Ludger Müller, MA

## **Inhalt**

|                                                                 |        |
|-----------------------------------------------------------------|--------|
| 1. Einleitung .....                                             | - 3 -  |
| 2. Verwaltungshandeln.....                                      | - 4 -  |
| a) Weltliches.....                                              | - 4 -  |
| b) Kirchliches .....                                            | - 9 -  |
| 3. Weltliche Verwaltungsgerichtsbarkeit .....                   | - 12 - |
| a) Historisches .....                                           | - 12 - |
| b) Aktuelle Rechtslage.....                                     | - 19 - |
| 4. Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit.....                   | - 30 - |
| a) Historisches .....                                           | - 30 - |
| b) Aktuelle Rechtslage.....                                     | - 39 - |
| 5. Übertragung der weltlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit? ..... | - 45 - |
| a) Frühere Debatten .....                                       | - 45 - |
| b) Stellungnahme.....                                           | - 46 - |
| Literaturverzeichnis .....                                      | - 52 - |

## 1. Einleitung

„Die Anerkennung von Würde und Freiheit jedes Menschen zeigt sich gerade dann, wenn Konflikte fair und mit gegenseitigem Respekt ausgetragen werden. Kirchliches Recht verdient diesen Namen nur, wenn die Gläubigen ihre Rechte tatsächlich geltend machen können. Rechtsschutz und Rechtskultur in der Kirche müssen dringend verbessert werden; ein erster Schritt dazu ist der Aufbau einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit.“<sup>1</sup>

So lautet ein Punkt eines Memorandums von Theologieprofessoren und -professorinnen, das von mehr als 300 vor allem aus dem deutschsprachigen Bereich stammenden Unterstützern unterschrieben wurde.<sup>2</sup> Auch c. 221 § 1 CIC 1983 bestimmt, dass es den Gläubigen zusteht, „ihre Rechte, die sie in der Kirche besitzen, rechtmäßig geltend zu machen und sie nach Maßgabe des Rechts vor der zuständigen kirchlichen Behörde zu verteidigen.“ Ebenso statuiert c. 1491 CIC 1983, dass, soweit das Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes vorsieht, jedwedes Recht durch Klage geschützt ist. Diese Regelungen sehen daher die prozessrechtliche Durchsetzbarkeit der im CIC 1983 geregelten Rechte vor, was zu den Voraussetzungen für das Funktionieren einer Rechtsordnung und ihrer Gerichtsbarkeit zu zählen ist.<sup>3</sup>

Bereits anlässlich des neuen Codex Iuris Canonici von 1983 beziehungsweise partikularkirchlich bereits davor auf der Würzburger Synode 1975 wurde bereits intensiv über die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit diskutiert. Letztlich fand die Verwaltungsgerichtsbarkeit jedoch keinen Eingang in den CIC, sondern wurde in der Schlussphase der Arbeiten gestrichen, nachdem bereits zuvor während der Beratungen die ursprünglich vorgesehene Form der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Weise modifiziert worden war, dass es in der Entscheidung der Bischofskonferenz liegen hätte sollen, ob eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet wird.<sup>4</sup> Wie aus dem Memorandum ersichtlich, besteht innerhalb der Kirche jedoch nach wie vor ein Wunsch nach der Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, da der momentan vorgesehene Rechtsschutz gegenüber Akten der Verwaltung als defizitär angesehen wird.<sup>5</sup>

In der vorliegenden Arbeit soll daher untersucht werden, ob im kirchlichen Recht eine derartige Einrichtung, wie sie im staatlichen Recht vorgesehen ist, möglich ist. Dazu soll in einem ersten

---

<sup>1</sup> Kirche 2011: Ein notwendiger Aufbruch. Memorandum von Theologieprofessoren und -professorinnen zur Krise der katholischen Kirche, online verfügbar auf [www.memorandum-freiheit.de](http://www.memorandum-freiheit.de) (Zugriff durch den Verfasser am 20.09.2018).

<sup>2</sup> Die Liste der Unterstützer ist online verfügbar auf [www.memorandum-freiheit.de/unterzeichner/](http://www.memorandum-freiheit.de/unterzeichner/) (Zugriff durch den Verfasser am 20.09.2018).

<sup>3</sup> Lüdike in: MK 1491, Rz 2.

<sup>4</sup> Schmitz, Codex Iuris Canonici, in: Hearing/Rees/Schmitz (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 70-100, 90.

<sup>5</sup> Lüdike in: MK 221, Rz 5 mwN.

Kapitel kurz dargelegt werden, was im weltlichen und im kirchlichen Recht unter Verwaltung zu verstehen ist, wobei dabei insbesondere auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede eingegangen wird. In einem weiteren Schritt soll sodann anhand dieser Definitionen die Ausgestaltung des Rechtsschutzes gegenüber der Verwaltung und ihre historische Entwicklung im österreichischen staatlichen Recht dargelegt werden. Anschließend soll sodann der kirchliche Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung und dessen historische Entwicklung näher beleuchtet werden, um insofern auch einen rechtsvergleichenden Aspekt zu liefern. Darauf aufbauend wird an bereits geführte Debatten anschließend die Frage behandelt werden, ob beziehungsweise welche Teilaspekte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Kirche bereits vorhanden sind und welche noch nicht vorhandenen in die kirchliche Rechtsordnung sinnvollerweise, allenfalls auch in modifizierter Form, übernommen werden können, um den Betroffenen eine Rechtsverfolgung der im CIC 1983 gewährleisteten Rechte zu ermöglichen.

## **2. Verwaltungshandeln**

### **a) Weltliches**

In einem ersten Kapitel soll nunmehr dargestellt werden, wie der Bereich der Verwaltung beziehungsweise des Verwaltungsrechts sowohl im weltlichen als auch im kirchlichen Bereich definiert wird und welcher Handlungsformen sich die Verwaltung bedienen kann. Eingangs soll dabei das weltliche Recht dargestellt werden, wobei sich die Darstellungen auf das österreichische Recht beziehen.

Im Bereich des Staats ist die Verwaltung eine Organisation, die das Zusammenleben der Menschen bestimmt und ist gleichzeitig durch ihre Ver- und Gebote die primäre Erscheinungsform einer staatlichen Obrigkeit.<sup>6</sup> Die Verwaltung berührt beinahe alle Lebensbereiche der Gesellschaft, beginnend bei der personenstandsrechtlichen Erfassung von Neugeborenen bis hin zu Fragen der Pension.<sup>7</sup>

Infolge des Verständnisses der Verwaltung als Staatsfunktion ist zunächst darauf hinzuweisen, dass diese Staatsfunktion Verwaltung von den anderen Staatsfunktionen Gesetzgebung und Rechtsprechung zu trennen ist.<sup>8</sup> Der Aufbau des B-VG bedingt eine organisatorische Trennung der einzelnen Gewalten.<sup>9</sup> Diese Trennung dient einerseits der Vermeidung von Machtkonzentration und soll andererseits eine gegenseitige Kontrolle der Staatsorgane ermöglichen.<sup>10</sup> Sie zeigt

---

<sup>6</sup> B. Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>4</sup>, Wien 2013, Rz 1.

<sup>7</sup> Adamovich/Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien, New York, 1980, 2.

<sup>8</sup> Adamovich/Funk, Verwaltungsrecht, 11.

<sup>9</sup> Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis<sup>3</sup>, Wien 1996, 52.

<sup>10</sup> Potacs, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>2</sup>, Wien 1996, 1.

sich insbesondere im Art. 94 B-VG, der in seinem Absatz 1 bestimmt: „Die Justiz ist von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt.“ Wenngleich dieses System durch Art. 94 Abs. 2 B-VG etwas aufgeweicht wird, wenn er anordnet, dass durch Bundes- oder Landesgesetzten in einzelnen Angelegenheiten anstelle der Erhebung einer Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein Instanzenzug von einer Verwaltungsbehörde an ein ordentliches Gericht vorgesehen werden kann, ist trotz dieser Regelung noch immer eine organisatorische Trennung insofern gegeben, als es keine gemischten Organe geben darf.<sup>11</sup>

Innerhalb des Verwaltungsrechts wird weiter unterschieden in das besondere Verwaltungsrecht, dem Verwaltungsverfahrensrecht und dem allgemeinen Verwaltungsrecht. Unter besonderem Verwaltungsrecht werden die einzelnen Verwaltungsvorschriften, also die verschiedenen Materienengesetze verstanden während die Rechtsvorschriften, die das Verhalten der Verwaltungsbehörden und der Rechtsunterworfenen inhaltlich determinieren dem allgemeinen Verwaltungsrecht zugeordnet werden. Das Verwaltungsverfahrensrecht regelt schließlich die Vorgangsweise, die die Verwaltungsbehörden zu beachten haben.<sup>12</sup>

Gegenständlich soll nur das allgemeine Verwaltungsrecht in seinen Grundzügen dargestellt werden, soweit es für den Inhalt der Arbeit von Bedeutung ist. Das besondere Verwaltungsrecht kann bereits aufgrund seines Umfangs nicht in der vorliegenden Arbeit behandelt werden,<sup>13</sup> während das Verwaltungsverfahrensrecht, soweit von Relevanz in einem späteren Kapitel dargestellt werden wird.<sup>14</sup>

Oberste Träger der Verwaltung sind, soweit die Kompetenzen nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, nach Art. 69 Abs. 1 B-VG der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister.<sup>15</sup> Diese drei Arten von obersten Verwaltungsbehörden stehen in verwaltungsrechtlicher Hinsicht gleichrangig nebeneinander.<sup>16</sup> Art. 20 Abs. 1 B-VG regelt, dass die obersten Organe der Verwaltung mittels Leitungs-, Aufsichts- und Weisungsrechts die Verwaltung zu führen haben.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 199.

<sup>12</sup> Baumgartner, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien/New York 1999, 1.

<sup>13</sup> Siehe dazu etwa Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Lienbacher, Besonders Verwaltungsrecht<sup>10</sup>, Wien 2014.

<sup>14</sup> Siehe dazu unten Kapitel 3. b).

<sup>15</sup> Siehe auch Art. 19 B-VG, der als oberste Organe der Vollziehung den Bundespräsidenten, die Bundesminister und Staatssekretäre sowie die Mitglieder der Landesregierungen einsetzt.

<sup>16</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 241.

<sup>17</sup> Weber, Das Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert, in: Bußjäger (Hrsg.) Moderner Staat und innovative Verwaltung, Wien 2003, 107-127, 108.

Bei dieser in Art. 20 B-VG angesprochenen Weisung handelt es sich um einen hoheitlichen Befehl im verwaltungsinternen Bereich.<sup>18</sup> Durch diese Institution wird die hierarchische Beziehung innerhalb der Verwaltung deutlich.<sup>19</sup> Welches Verwaltungsorgan zuständig ist eine Weisung zu erteilen, welches also das vorgesetzte Organ ist, richtet sich nach den Organisations- und Funktionsvorschriften der Verwaltung.<sup>20</sup> Diese durch die Stellung der Minister beziehungsweise des Kanzlers als oberste Träger der Verwaltung bedingte politische Leitung der Verwaltung stellt ein Wesensmerkmal der österreichischen Bundesverfassung dar.<sup>21</sup> Dementsprechend ordnet Art. 74 Abs. 1 B-VG an, dass ein Minister oder der Bundeskanzler seines Amtes zu entheben ist, wenn der Nationalrat durch ausdrückliche EntschlieÙung diesem sein Vertrauen entzieht.<sup>22</sup> Diese Kompetenz des Nationalrates stellt sich als eine Art der Kontrolle der Verwaltung durch die Gesetzgebung dar.

Als obersten Grundsatz der Verwaltung neben dem Prinzip der Weisungsgebundenheit und der Verantwortlichkeit der obersten Organe der Verwaltung stellt Art. 18 Abs. 1 B-VG das sogenannte Legalitätsprinzip auf, wenn er anordnet, dass die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf. Dieses Prinzip beinhaltet in Abkehr vom Polizeistaat das Bekenntnis zum Rechtsstaat.<sup>23</sup> Das Legalitätsprinzip gilt für alle Bereiche der Vollziehung, das heißt es sind nicht nur die Bundesorgane, sondern auch die Landes- und Gemeindeorgane sowie auch etwaige Selbstverwaltungskörper daran gebunden.<sup>24</sup>

Diese Regelung in Art. 18 B-VG, die in dieser Ausprägung weder im deutschen noch im schweizerischen oder anderen Rechten zu finden ist,<sup>25</sup> bedeutet letztlich, dass die Verwaltung an das Gesetz gebunden ist, was näherhin bedeutet, dass die Verwaltung ohne gesetzliche Grundlage nicht tätig werden darf, ihr durch Gesetz aber auch ein Auftrag zum Handeln gegeben werden kann und schließlich, dass das Handeln der Verwaltung aufgrund der Gesetze kontrolliert werden kann.<sup>26</sup>

Das Legalitätsprinzip richtet sich jedoch nicht nur an die Verwaltung, sondern auch an die Gesetzgebung und fordert eine möglichste Determinierung der Verwaltung durch das Gesetz.<sup>27</sup> Dieses Legalitätsprinzip ist freilich je nach anzuwendenden Rechtsgebiet differenziert anzuwen-

---

<sup>18</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 935.

<sup>19</sup> Antonioli/Koja, Verwaltungsrecht, 341.

<sup>20</sup> Adamovich/Funk, Verwaltungsrecht, 101.

<sup>21</sup> Weber, Verwaltung, 108.

<sup>22</sup> Dabei handelt es sich um das sogenannte Misstrauensvotum.

<sup>23</sup> Weber, Verwaltung, 110.

<sup>24</sup> Baumgartner, Verwaltungsrecht, 34.

<sup>25</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 558.

<sup>26</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 559.

<sup>27</sup> Potacs, Verwaltungsrecht, 7.

den.<sup>28</sup> Dadurch wird auch ein Spielraum beziehungsweise eine Bewegungsfreiheit der Verwaltung gesichert.<sup>29</sup>

Trotz dieses grundsätzlich strengen Legalitätsprinzip in der österreichischen Verfassung gibt es selbstverständlich auch Bereiche, die von Gesetzen als allgemein abstrakte Normen insofern nicht gelöst werden, als sie der Rechtsanwendung Varianten eröffnen. Ist dies der Fall wird von Ermessen gesprochen.<sup>30</sup>

Der Begriff wird dabei dem Begriff der Gebundenheit gegenübergestellt. Gebunden ist die Verwaltung demnach, wenn die Behörde von Gesetzes wegen verpflichtet ist bei einem bestimmten Sachverhalt einen Akt zu setzen, während beim Ermessen, der Behörde die Wahl zwischen zwei rechtlich gleichwertigen Lösungen offen steht.<sup>31</sup>

Das Ermessen wird weiterhin unterschieden in Handlungs- beziehungsweise Entscheidungsermessen, worunter Konstellationen verstanden werden, in denen die Behörde handeln kann aber nicht muss,<sup>32</sup> und in Auswahlermessen, wo die Behörde handeln muss, ihr aber mehrere Verhaltensweisen beziehungsweise Entscheidungen offenstehen.<sup>33 34</sup> Gleichwohl ermächtigt auch ein der Behörde eingeräumtes Ermessen nicht zu einer willkürlichen Entscheidung, vielmehr hat sich die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens am Sinn des Gesetzes zu orientieren, der daher vom Gesetzgeber vorzugeben ist.<sup>35</sup> Es handelt sich daher bei der Übung des Ermessens um einen Abwägungsvorgang.<sup>36</sup>

Zu unterscheiden vom Begriff des Ermessens ist der Begriff der unbestimmten Gesetzesbegriffe. Dabei handelt es sich um Begriffe, die aufgrund ihres Begriffsinhalts allgemein und daher unbestimmt sind.<sup>37</sup> Bei der Anwendung dieser Begriffe handelt es sich jedoch nicht um Begriffe, die es der Verwaltung anheimstellen würden zu handeln, nicht zu handeln, oder sich zwischen recht-

---

<sup>28</sup> Antonioli/Koja, Verwaltungsrecht, 232.

<sup>29</sup> Adamovich/Funk, Verwaltungsrecht, 91.

<sup>30</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, 225.

<sup>31</sup> Potacs, Verwaltungsrecht, 17.

<sup>32</sup> Zum Beispiel ist die Behörde nach § 38 AVG berechtigt, „im Ermittlungsverfahren auftauchende Vorfragen, die als Hauptfragen von anderen Verwaltungsbehörden oder von den Gerichten zu entscheiden wären, nach der über die maßgebenden Verhältnisse gewonnenen eigenen Anschauung zu beurteilen und diese Beurteilung ihrem Bescheid zugrunde zu legen. Sie kann aber auch das Verfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Vorfrage aussetzen, wenn die Vorfrage schon den Gegenstand eines anhängigen Verfahrens bei der zuständigen Verwaltungsbehörde bzw. beim zuständigen Gericht bildet oder ein solches Verfahren gleichzeitig anhängig gemacht wird.“ Es steht der Behörde somit grundsätzlich frei, ob sie das Verfahren aussetzt und auf die Beurteilung der zuständigen Behörde wartet, oder ob sie das Verfahren fortsetzt und die sich stellende Vorfrage selbst beantwortet.

<sup>33</sup> Baumgartner, Verwaltungsrecht, 38.

<sup>34</sup> Als Beispiel dafür kann § 15 Abs. 3 BGzLV dienen, wonach der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie bei beschränkten Luftfahrtrechten auswählen kann, welchem Luftunternehmen die Rechte zugewiesen werden können.

<sup>35</sup> Antonioli/Koja, Verwaltungsrecht, 259.

<sup>36</sup> Siehe etwa VwGH 24.05.2012, 2011/03/0076

<sup>37</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 595.

lich gleichwertigen Lösungen zu unterscheiden, vielmehr handelt es sich dabei um eine Gesetzesauslegung, die nach den Interpretationsregeln zu lösen ist.<sup>38</sup>

Nach diesen grundsätzlichen Überlegungen soll schließlich noch kurz dargestellt werden, was unter Verwaltungshandeln überhaupt zu verstehen ist, beziehungsweise welche Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung offen stehen. Dabei ist zunächst die Unterscheidung zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung maßgeblich.<sup>39</sup>

Eine Unterscheidung zwischen diesen beiden Begriffen ist dahingehend vorzunehmen, welcher Form sich die Verwaltung bedient. Verwendet sie Formen, die jedem anderen Privaten auch zugänglich sind, so spricht man von Privatwirtschaftsverwaltung,<sup>40</sup> während sich die Hoheitsverwaltung dadurch auszeichnet, dass die Verwaltung mit obrigkeitlicher Befugnis auftritt, wenn sie also mit imperium (= Kompetenz zur Normerzeugung) ausgestattet ist und in dieser abstrakten Kompetenz tätig wird.<sup>41</sup> Die Verwaltung ist dabei die einzige Staatsgewalt, die eine derartige Zweiteilung kennt.<sup>42</sup>

Konsequenz der Einordnung eines Aktes als privatwirtschaftlich oder hoheitlich, ist zunächst bei der Möglichkeit in welcher Form dieser ergehen kann gegeben. So stehen im hoheitlichen Bereich nur die Verordnung, der Bescheid und die Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt offen,<sup>43</sup> während sich die Verwaltung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung jeder erdenklichen Form bedienen kann.<sup>44</sup> Eine weitere Unterscheidung ist bei der Frage des Rechtsschutzes gegeben, da gegen privatwirtschaftliche Akte grundsätzlich nur der ordentliche Rechtsweg zulässig ist.<sup>45</sup> Hinsichtlich der Beachtung der Grundrechte ist zwischen Privatwirtschaftsverwaltung und Hoheitsverwaltung kein Unterschied gegeben.<sup>46</sup>

Letztlich ist noch darauf hinzuweisen, dass neben der Privatwirtschaftsverwaltung und der Hoheitsverwaltung auch noch das Institut der verwaltungsrechtlichen Verträge existiert. Dieses darf jedoch nicht mit der Privatwirtschaftsverwaltung verwechselt werden, da in diesem Fall eben ein privatwirtschaftlicher Vertrag mit der Verwaltung geschlossen wird, während bei jenem ein Vertrag auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts geschlossen wird.<sup>47</sup> Solche sind jedoch im Hinblick

---

<sup>38</sup> Zu einem solchen Fall siehe etwa BVwG 26.04.2018, W204 2150578-1 und W204 2150739-1 zum Begriff „Auftrag“ im § 45 InvFG.

<sup>39</sup> Antonioli/Koja, 495.

<sup>40</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 684f.

<sup>41</sup> Antonioli/Koja, Verwaltungsrecht, 496.

<sup>42</sup> Adamovich/Funk, Verwaltungsrecht, 108.

<sup>43</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 698; zu den einzelnen Formen siehe unten.

<sup>44</sup> Baumgartner, Verwaltungsrecht, 6.

<sup>45</sup> Antonioli/Koja, Verwaltungsrecht, 35.

<sup>46</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 629f.

<sup>47</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 1216f.



auf das Legalitätsprinzip und dem Typenzwang der Rechtsordnung nur unter der Bedingung zulässig, wenn sie auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage beruhen und es gewährleistet ist, dass Streitigkeiten aus einem solchen Vertrag in einem Bescheid münden und dem Rechtsunterworfenen daher ein Rechtsschutz offen steht.<sup>48</sup>

## **b) Kirchliches**

Nach dieser – abrissartigen – Darstellung des Begriffs der Verwaltung im staatlichen Bereich, soll nunmehr der Begriff der Verwaltung im kirchlichen Bereich näher dargelegt werden, wobei – entsprechend dem Grundanliegen der vorliegenden Arbeit – vor allem auf die Unterschiede zur weltlichen Verwaltung einzugehen ist.

Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass auch die kirchliche Verwaltung auf die Förderung des Wohles der Kirche gerichtet ist<sup>49</sup> und daher insofern vergleichbar ist, als eben auch die staatliche Verwaltung darauf gerichtet ist, das Wohl des Staates zu fördern. Ebenso nimmt die Verwaltung gleich wie im weltlichen Bereich auch im kirchlichen Bereich den größten Raum ein.<sup>50</sup>

Der auffälligste Unterschied zur staatlichen Verwaltung ist der, dass das kirchliche Recht eine Gewaltentrennung, wie sie in den meisten Staaten der Welt geregelt ist, nicht kennt.<sup>51</sup> Dies ist durch das in der Kirche vorherrschende hierarchische Prinzip bedingt, sodass man insofern von einer Gewaltenkonzentration sprechen kann, als exekutive, legislative und judikative Gewalt in den hierarchischen Häuptern der Kirche vereint werden.<sup>52</sup> Dementsprechend bestimmt c. 135 CIC 1983:

„§ 1. Die Leitungsgewalt wird unterschieden in gesetzgebende, ausführende und richterliche Gewalt.

§ 2. Die gesetzgebende Gewalt ist auf die im Recht vorgeschriebene Weise auszuüben, und die Gewalt, die ein Gesetzgeber in der Kirche unterhalb der höchsten Autorität besitzt, kann nicht gültig delegiert werden, wenn nicht im Recht ausdrücklich etwas anderes vorgesehen ist, von einem untergeordneten Gesetzgeber kann ein höherem Recht widersprechendes Gesetz nicht gültig erlassen werden.

§ 3. Richterliche Gewalt, die Richter oder Richterkollegien besitzen, ist auf die im Recht vorgeschriebene Weise auszuüben und kann nur zur Vornahme von Handlungen für die Vorbereitung eines Dekrets oder Urteils delegiert werden.

§ 4. Bei der Ausübung ausführender Gewalt sind die Vorschriften der folgenden Canones einzuhalten.“

---

<sup>48</sup> Baumgartner, Verwaltungsrecht, 93.

<sup>49</sup> Aymans/Mörsdorf, Kanonisches Recht. Lehrbuch aufgrund des Codex Iuris Canonici, Bd I, Einleitende Grundfragen und Allgemeine Normen, Paderborn, München, Wien, Zürich, 1991, 225.

<sup>50</sup> Amann, Der Verwaltungsakt für Einzelfälle. Eine Untersuchung aufgrund des Codex Iuris Canonici (= Aymans/Weitlauff/Müller G. (Hg), Münchner Theologische Studien, III. Kanonistische Abteilung, 54. Band), 3.

<sup>51</sup> Weiß, Grundfragen kirchlicher Gerichtsbarkeit, in: Hearing/Rees/Schmitz (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 1647-1660, 1651, Fn 16.

<sup>52</sup> Pree, Die Ausübung der Leitungsgewalt, in: Hearing/Rees/Schmitz (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 207-233, 224.

Diese eine Gewalt wird auch als heilige Gewalt bezeichnet, da sie göttlichen Ursprungs ist und aufgrund ihres Vorbilds in der einen allumfassenden Vollmacht Jesu Christi unteilbar ist.<sup>53</sup> Diese Überschneidung der Gewalten ist speziell im Amt des Diözesanbischofs gegeben, der alle drei Gewalten in sich vereint.<sup>54</sup> Unterhalb des Diözesanbischofs ist eine funktionelle Trennung der Gewalten jedoch gleichwohl vorgesehen.<sup>55</sup>

Dieser Unterschied zwischen kirchlichem und staatlichem Recht bedingt auch den zweiten großen Unterschied zwischen den beiden Rechtsordnungen, nämlich eine nur abgeschwächte Geltung des Legalitätsprinzips.<sup>56</sup>

Das bedeutet, dass die kirchliche Verwaltung insofern an die Gesetze beziehungsweise an das Recht gebunden ist, als vorgesehen ist, dass das Handeln grundsätzlich nicht im Widerspruch zum Recht stehen darf, ihr aber gleichzeitig ein Ermessensspielraum offensteht, der einerseits durch die Zuständigkeit der Autorität und andererseits durch das vom Recht vorgegebene Ziel begrenzt ist.<sup>57</sup> Man kann somit sagen, dass die kirchliche Verwaltung nicht nur aufgrund der Gesetze tätig werden darf, sondern sich ihr Handeln so lange als rechtmäßig erweist, als sie nicht gegen ein geltendes Gesetz verstößt, sie also gleichsam im Rahmen der Gesetze handelt.<sup>58</sup>

Dieser Punkt führt auch zu einem weiteren Unterschied, nämlich hinsichtlich des bereits angesprochenen Ermessens, dem durch die eingeschränkte Geltung des Legalitätsprinzips im kirchlichen Verwaltungshandeln eine weit größere Bedeutung als im staatlichen Recht zukommt.<sup>59</sup> Trotz dieses grundsätzlich weiten Bereich, der dem Ermessen zukommt ist auch dieses selbstverständlich begrenzt, nämlich durch den Verstoß gegen das *ius divinum* und durch das Heil der Seelen und der *aequitas canonica*.<sup>60</sup>

Unter *ius divinum* versteht man das göttliche Recht, bestehend aus dem positiven göttlichen Recht und dem Naturrecht und das dem durch Menschen gesetzten Recht vorgeht und über ihm

---

<sup>53</sup> Demel, Das Recht fließe wie Wasser. Wie funktioniert und wem nützt Kirchenrecht?, Regensburg 2017, 100.

<sup>54</sup> Pree, Leitungsgewalt, 225.

<sup>55</sup> Platen, Die Diözesankurie, in: Hearing/Rees/Schmitz (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 638-651, 639; besonders deutlich wird das an der Vorschrift des c. 1420 § 1 CIC 1983, nach dem der Gerichtsvikar grundsätzlich eine vom Generalvikar unterschiedliche Person sein soll.

<sup>56</sup> Kalb, Verwaltungsakt und Verwaltungsverfahren, in: Hearing/Rees/Schmitz (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 163-182, 168f.

<sup>57</sup> Fürnkranz, Effizienz der Verwaltung Rechtsschutz im Verfahren. Can. 1739 in der Dynamik der hierarchischen Beschwerde, Paderborn 2014 (= Graulich/Hallermann/Pulte, Kirchen- und Staatskirchenrecht 19), 45.

<sup>58</sup> Meier, Die Rechtsbindung kirchlicher Gesetzgeber als unabdingbare Voraussetzung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Aymans/Haering/Schmitz (Hg), *Iudicare inter fideles*. Festschrift für Karl-Theodor Geringer zum 65. Geburtstag, Sankt Ottilien, 2002, 287-301, 301.

<sup>59</sup> Fürnkranz, Effizienz, 45.

<sup>60</sup> Raith, Verwaltungsermessen im kanonischen Recht, Berlin 2007, 134, 137, 144.

steht.<sup>61</sup> Infolge dieses Normenvorrangs ist daher ein dagegen verstoßender Verwaltungsakt nichtig.<sup>62</sup>

Dem Heil der Seelen kommt im Bereich der Verwaltung eine große Bedeutung zu, so normiert auch c. 1752 CIC 1983, dass das Heil der Seelen in der Kirche immer das oberste Gesetz sein muss.<sup>63</sup> Das Heil der Seelen ist somit nicht nur ein Ziel von Recht und Gerechtigkeit, sondern das eigentliche Hauptziel.<sup>64</sup> Das Ermessen wird daher überschritten und macht den Verwaltungsakt materiell rechtswidrig, wenn durch die Entscheidung das Heil der Seelen der Betroffenen beziehungsweise des Betroffenen verletzt würde.<sup>65</sup>

Die Einhaltung der *aequitas caonica* fordert mit Blick auf die Rechtsfolgen neben der Achtung der Gesetzmäßigkeit auch die Berücksichtigung der örtlichen, zeitlichen und persönlichen Umständen des Einzelnen, um auf diesem Weg die Umstände des Einzelfalls bedenken zu können und derartig eine sinnvolle Ergänzung der Rechtsvorschriften zu ermöglichen, ohne sich jedoch von ihnen zu befreien.<sup>66</sup> Gleich wie beim Heil der Seelen fordert daher auch der Grundsatz der Billigkeit, dass ein Verwaltungsakt, der dagegen verstoßen würde, entweder gar nicht oder anders getroffen wird, wobei eine Verletzung der *aequitas canonica* wiederum zur materiellen Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts führt.<sup>67</sup>

Gleich wie im staatlichen Recht mündet nicht jedes Verwaltungshandeln in einem Verwaltungsakt im Sinne der cc. 35ff CIC 1983, sondern nur hoheitliches.<sup>68</sup> Demgemäß muss für das Vorliegen von Verwaltungshandeln ein Akt von der zuständigen Autorität mit *potestas exsecutiva* innerhalb ihres grundsätzlichen Zuständigkeitsbereiches gesetzt werden.<sup>69</sup> Das sakramentale Handeln als solches ist daher kein Verwaltungsakt im Sinne der cc. 35ff CIC 1983.<sup>70</sup> Als äußere Form stehen der Autorität dabei das Dekret und Präzept in mündlicher oder schriftlicher Form, das Reskript, die schriftliche oder mündliche Erlaubniserteilung und die mündliche Gewährung einer Gnade offen.<sup>71</sup>

---

<sup>61</sup> Lüdike/Bier (Hg), Das römisch-katholische Kirchenrecht. Eine Einführung, Stuttgart 2012, Modul 2, Rz 8.

<sup>62</sup> Raith, Verwaltungsermesse, 137.

<sup>63</sup> C.1752: „Bei Versetzungssachen sind die Vorschriften des can. 1747 anzuwenden, unter Wahrung der kanonischen Billigkeit und das Heil der Seelen vor Augen, das in der Kirche immer das oberste Gesetz sein muß.“

<sup>64</sup> Demel, Einführung in das Recht der katholischen Kirche. Grundlagen – Quellen – Beispiele, Darmstadt 2014, 77.

<sup>65</sup> Raith, Verwaltungsermessen, 143.

<sup>66</sup> Demel, Einführung, 74f.

<sup>67</sup> Raith, Verwaltungsermessen, 149.

<sup>68</sup> Aymans/Mörsdorf, KanR I, 229.

<sup>69</sup> Amann, Verwaltungsakt, 43.

<sup>70</sup> Aymans/Mörsdorf, KanR I, 229.

<sup>71</sup> Amann, Verwaltungsakt, 43; Auf eine Beschreibung der einzelnen Formen des Verwaltungsaktes für Einzelfälle wird hier bewusst verzichtet, da für das Thema der Arbeit eine solche nicht notwendig ist, vgl. zu den einzelnen Entscheidungsformen grundsätzlich Amann, Verwaltungsakt, sowie Kalb, Verwaltungsakt.

Wie gezeigt bestehen somit die größten Unterschiede zwischen der Verwaltung im staatlichen und im kirchlichen Recht im Bereich der Gewaltentrennung beziehungsweise der Gewaltenteilung und der Geltung des Legalitätsprinzips. Ob beziehungsweise inwiefern sich das auf eine mögliche verwaltungsgerichtliche Überprüfung kirchlicher Verwaltungsakte auswirkt, wird im abschließenden Kapitel dargelegt werden.

### **3. Weltliche Verwaltungsgerichtsbarkeit**

#### **a) Historisches**

Dem absolutistischen Staat im 17. und 18. Jahrhundert war eine Unterscheidung zwischen unabhängigen Gerichten und weisungsgebundenen Verwaltungsbehörden fremd, weswegen auch keine Verwaltungsgerichtsbarkeit im heutigen Sinne vorhanden war. Vielmehr kam den zur Entscheidung zuständigen Behörden keine richterliche Unabhängigkeit zu. Der oberste Gerichtsherr, der in allen Fällen der Monarch war, konnte nach Belieben in Fälle eingreifen und durch Machanspruch entscheiden.<sup>72</sup> Demzufolge kann auch nicht von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit im heutigen Sinne gesprochen werden. Dabei handelt es sich vielmehr um einen Vorläufer der heutigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, weswegen diese auch als „Verwaltungsrechtspflege älteren Stils“ bezeichnet wird.<sup>73</sup>

Nichtsdestotrotz gab es in den habsburgischen Ländern eine derartige Verwaltungsrechtspflege bereits längere Zeit. Zu Zeiten Maria Theresias wurden die Besonderheiten der Verwaltungsrechtspflege schließlich klar erkannt und 1751 eine Behörde mit einer geregelten Ordnung eingerichtet. Diese Consensualordnung kann als erste gesetzliche Regelung für einen Verwaltungsprozess in Österreich angesehen werden.<sup>74</sup> Das Verfahrensrecht dieser Behörden, die bis 1782 existierten, war dem der Zivilgerichte nachgebildet. Trotzdem blieb dem Monarchen – wie im Übrigen auch im Zivil- und im Strafverfahren – stets die Möglichkeit in die Sache einzugreifen beziehungsweise sie an sich zu ziehen.<sup>75</sup>

Im Gefolge der französischen Revolution und der damit zusammenhängenden Durchsetzung der Forderung einer unabhängigen Justiz, konnte ein Richter nicht mehr länger als Stellvertreter des Monarchen angesehen werden, da er nunmehr selbstständig zu entscheiden hatte und an keine Weisungen mehr gebunden war. Die den Richtern damit (zumindest faktisch) zuerkannte Unab-

---

<sup>72</sup> Verwaltungsgerichtshof (Hrsg), Der österreichische Verwaltungsgerichtshof. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – das Palais der ehemaligen Böhmisches-Österreichischen Hofkanzlei, 15.

<sup>73</sup> Olechowski, Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, in: Fischer/Pabel/Raschauer N. (Hrsg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Wien 2014, 6-36, 6.

<sup>74</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 6f.

<sup>75</sup> Olechowski, Von den Theresianischen Verwaltungsreformen zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, in: Larcher (Hrsg), Handbuch Verwaltungsgerichte. Die Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz, Wien 2013, 27-43, 28.

hängigkeit in der Zivil- und Strafjustiz wollte der Kaiser in Verwaltungssachen jedoch gerade nicht zugestehen, da für diese der Monarch zuständig und dafür nur Gott allein Rechenschaft schuldig sei. Derartige Angelegenheiten hatten daher an die Weisungen des Kaisers gebundene Verwaltungsbehörden und nicht unabhängige Gerichte zu besorgen.<sup>76</sup>

Es wurde daher immer öfter die Weisung an die Verwaltungsbehörden erteilt, dass die Verwaltungssache nicht in einem Verwaltungsprozess münden solle, sondern dass verfahrensfrei darüber entschieden werden solle. Beschwerden gegen die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden sollten sodann von der übergeordneten Behörde erledigt werden. Dieser dadurch etablierte administrative Instanzenzug, der zur damaligen Zeit auch Administrativjustiz genannt wurde, blieb in Österreich im Wesentlichen bis 31.12.2013 vorherrschend.<sup>77</sup>

Diese Administrativjustiz war immer wieder Kritikpunkt von Juristen. Am deutlichsten wurde diese Ablehnung während der Revolution 1848, als in der Paulskirchenversammlung beschlossen wurde, dass die Administrativjustiz aufhören und über alle Gesetzesverletzungen die Gerichte entscheiden sollten.<sup>78</sup> Ebenso war in Österreich im so genannten Kremsierer Entwurf zum Schutz der Grundrechte eine Klage vorgesehen, mit der volle Genugtuung eingefordert werden konnte.<sup>79</sup> Auch in Zeitungen formierte sich Widerstand gegen die bestehenden Regelungen. So forderte beispielsweise ein nicht genannter Autor in der „Presse“ einen an die damals in Frankreich bestehende Regelung angelehnten Verwaltungsrechtsschutz zu etablieren. Danach solle der „Reichsrath“ (dabei handelt es sich nicht um ein Parlament, sondern um das Nachfolgeorgan des 1848 aufgelösten Staatsrates<sup>80</sup>) zur obersten Instanz in Sachen der Administrativjustiz gemacht werden. Das wird damit begründet, dass eine Garantie einer unparteilichen Beurteilung nur durch eine von der eigentlichen Administration unabhängige Behörde dargestellt werden könne.<sup>81</sup>

Erste Schritte zu einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich wurden mit der Dezemberverfassung 1867 getätigt. Dabei handelt es sich nicht um eine Verfassungsurkunde, sondern um sechs Gesetze, die alle am gleichen Tag die Sanktion des Kaisers erfuhren, nämlich am 21. Dezember 1867. Es war dies allerdings – anders als bei den Verfassungen zuvor – nicht eine vom

---

<sup>76</sup> Verwaltungsgerichtshof (Hrsg), Verwaltungsgerichtshof, 17.

<sup>77</sup> Olechowski, Verwaltungsreformen, 29.

<sup>78</sup> Verwaltungsgerichtshof (Hrsg), Verwaltungsgerichtshof, 18.

<sup>79</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 10.

<sup>80</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 9.

<sup>81</sup> Verwaltungsjustiz, in: Die Presse, 13. Jahrgang, Nr. 211 (21.08.1860), 1f.

Kaiser oktroyierte Verfassung, sondern sie wurde im Zusammenspiel zwischen dem Reichsrat und dem Kaiser erlassen.<sup>82</sup>

In der Dezemberverfassung waren schließlich drei Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts vorgesehen, nämlich einerseits der Staatsgerichtshof (der bereits im Juli 1867 eingerichtet wurde)<sup>83</sup>, das Reichsgericht<sup>84</sup> und der Verwaltungsgerichtshof.<sup>85</sup> Die bereits im Juli 1867 erfolgte Einrichtung des Staatsgerichtshofes war bedingt durch den Ablauf der Verfassungsarbeiten, weswegen die wesentliche Kompetenz der Ministerverantwortlichkeit nicht dem Reichsgericht sondern einem eigenem Gericht übertragen wurde. Im Verfassungsausschuss wurde im Zuge der Ausarbeitung vereinzelt angeregt, auch diese Kompetenz dem Reichsgericht zu übertragen, was jedoch erfolglos blieb.<sup>86</sup>

Mit Art. 3 lit b Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichts wurde in einem kleinen Teilbereich eine Verwaltungsgerichtsbarkeit im heutigen Sinne eingerichtet. Danach stand dem Reichsgericht die endgültige Entscheidung „über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte nachdem die Angelegenheit im gesetzlich vorgeschriebenen administrativen Wege ausgetragen worden ist“<sup>87</sup> zu. Diese Kompetenz wird bis heute vom Verfassungsgerichtshof wahrgenommen.<sup>88</sup>

Eine weitere Zuständigkeit normierte Art. 3 lit a Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichts. Danach sollte dieses über Ansprüche entscheiden, die sich gegen eine Gebietskörperschaft richteten, „wenn solche Ansprüche zur Austragung im ordentlichen Rechtsweg nicht geeignet sind.“<sup>89</sup> Gestützt auf diesen Artikel gab das Reichsgericht einem Anspruch eines dalmatinischen Gymnasialprofessor, der seine Beschwerde noch auf Art. 3 lit b Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichts gestützt hatte, auf eine Gehaltszulage statt, obwohl seitens der belangten Behörde der Einwand erhoben wurde, dass für derartige Ansprüche nicht das Reichsgericht, sondern der Verwaltungsgerichtshof zu-

---

<sup>82</sup> Arbeitsgemeinschaft Österreichische Rechtsgeschichte (Hg.), Rechts- und Verfassungsgeschichte<sup>2</sup>, Wien 2012, Rz 1629.

<sup>83</sup> Siehe Art 16 Gesetz vom 25.07.1867 über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, RGBl Nr. 101/1867.

<sup>84</sup> Siehe Art 1 Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichtes, RGBl Nr. 143/1867.

<sup>85</sup> Siehe Art 15 Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die richterliche Gewalt, RGBl Nr. 144/1867.

<sup>86</sup> Neschwara, Verfassungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Monarch und Parlament: Österreichs Reichsgericht von 1869 bis 1918, in: Miscellen, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte Germanistische Abteilung 123 (2006) 310-342, 311.

<sup>87</sup> Art. 3 lit b Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichtes, RGBl Nr. 143/1867.

<sup>88</sup> Art. 144 B-VG.

<sup>89</sup> Art. 3 lit a Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichts, RGBl Nr. 143/1867.

ständig sei. In der Begründung der Entscheidung wurde auch festgehalten, dass der durch die Dezemberverfassung vorgesehene Verwaltungsgerichtshof noch immer nicht eingerichtet wurde und diese Rechtsschutzlücke daher durch das Reichsgericht geschlossen werden müsse.<sup>90</sup>

Aufgrund dieser nicht unumstrittenen Judikatur des Reichsgerichts sah man sich schließlich veranlasst den vorgesehenen Verwaltungsgerichtshof einzurichten. Bereits 1871 fing man daher mit den Vorarbeiten zu einem Ausführungsgesetz an. Aufgrund einiger Diskussionen, insbesondere zur Frage, ob der Verwaltungsgerichtshof auch in Steuer- und Gebührensachen tätig werden sollte, sowie organisatorischer und finanzieller Schwierigkeiten wurde das Gesetz erst am 02.04.1876 publiziert und trat drei Monate später in Kraft.<sup>91</sup>

Mit diesem Gesetz<sup>92</sup> wurde damit zwar ein Verwaltungsgerichtshof geschaffen. Dieser konnte aber aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Einstufigkeit und der Zentralisation die Administrativjustiz nicht ersetzen, sondern ergänzte diese. So musste zuerst der administrative Rechtszug vollständig ausgeschöpft sein, erst danach war eine Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof möglich.<sup>93</sup> Diese Entscheidung für ein einstufiges System wurde in den Debatten vor allem mit Blick auf Preußen, wo eine mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt wurde, zwar kritisiert, fand allerdings letztlich aufgrund der Einsicht, dass eine derartige Reform zu einem mehrstufigen Verwaltungsrechtsschutz mehrere Jahre dauern würde, schließlich doch die Zustimmung.<sup>94</sup> Der Verwaltungsgerichtshof war sodann nach seiner Einrichtung bis zum Ende der Monarchie ein wesentlicher Faktor in der Entwicklung des Verwaltungsverfahrenrechts. Dieses war gesetzlich beinahe unregelt und wurde somit maßgeblich durch die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes beeinflusst. Diese Judikatur mündete schließlich 1925 in der Erlassung der Verfahrensgesetze.<sup>95</sup>

Mit dem Ende der Monarchie und Gründung der Ersten Republik endete auch die Tätigkeit des k.k. Verwaltungsgerichtshofes. Hans Kelsen, der Schöpfer der Verfassung, sah in seinen ersten Entwürfen mit der Einrichtung eines Verwaltungsgerichts des Bundes sowie jeweils eines der Länder eine Föderalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Dieses Vorhaben wurde letztlich aus Kostengründen verworfen und so blieb es bei einem einzigen Verwaltungsgerichtshof

---

<sup>90</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 12; RG SlG Hye Nr. 18/1871.

<sup>91</sup> Verwaltungsgerichtshof (Hrsg), Verwaltungsgerichtshof, 22ff.

<sup>92</sup> Gesetz vom 22.10.1875 betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, RGBI Nr. 36/1876.

<sup>93</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 14.

<sup>94</sup> Olechowski, Verwaltungsreformen, 30.

<sup>95</sup> Verwaltungsgerichtshof (Hrsg), Verwaltungsgerichtshof, 36.

als organisatorischem Bundesorgan, das funktionell sowohl Bundes- als auch Landesorgan sein konnte.<sup>96</sup>

Mit der sogenannten Selbstausschaltung des Parlaments und der Einrichtung eines autoritären Ständestaates<sup>97</sup> und der damit einhergehenden Aufhebung des Bundesverfassungsgesetzes wurde auch dem Verwaltungsgerichtshof die gesetzliche Grundlage entzogen. Er wurde im Jahr 1934 aufgelöst und durch den Bundesgerichtshof ersetzt. Die neue Verfassung übernahm jedoch bei- nahe alle Institutionen und wesentlichen Prinzipien der Verwaltungsgerichtsbarkeit und so blieb es auch im Ständestaat beim Kassations- und beim Zentralisationsprinzip und bei der Beschrän- kung der Rechtskontrolle. Gleichfalls wurden im Wesentlichen die Zuständigkeiten des Verwal- tungsgerichtshofes auf den Bundesgerichtshof übertragen. Neu eingerichtet wurde die Säumnis- beschwerde, also der Zuständigkeitsübergang der Sachentscheidung auf den Bundesgerichtshof, wenn die Verwaltungsbehörde nicht in der gesetzlich vorgesehenen Frist entscheidet. In diesen Fällen konnte der Bundesgerichtshof selbstverständlich meritorisch entscheiden und war nicht auf die Kassation des Bescheides beschränkt.<sup>98</sup>

Einen weitaus größeren Bruch auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit als die Einrichtung des Stän- destaates zeigte der Anschluss der Republik Österreich an das Deutsche Reich im Jahr 1938. Zwar wurde der Bundesgerichtshof weiterhin beibehalten, wenn er auch 1940 in Verwaltungsge- richtshof in Wien umbenannt und 1941 mit dem preußischen Oberverwaltungsgericht und eini- gen weiteren Sondergerichten zum Reichsverwaltungsgericht vereinigt wurde, es wurde jedoch die sachliche Zuständigkeit weitgehend beschränkt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Führererlass vom 28.08.1939 zu erwähnen, nachdem jede Beschwerde an den Verwaltungs- gerichtshof von der Zulassung durch die belangte Behörde abhängig war.<sup>99</sup> Generell standen die Nationalsozialisten der Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit skeptisch gegenüber, da die Vorstellung abgelehnt wurde, dass ein Einzelner den Staat vor Gericht stellen könne, zumal es mit der nationalsozialistischen Ideologie nur schwer vereinbar schien, dass eine Einzelperson ihr subjektives Recht gegen die Volksgemeinschaft in einem kontradiktorischen Verfahren durch- setzen können sollte.<sup>100</sup>

Mit der Errichtung der Zweiten Republik und der Wiederinkraftsetzung des Bundesverfassungs- gesetzes 1920 in der Fassung 1929 wurde auch die gesetzliche Grundlage des Verwaltungsge-

---

<sup>96</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 19.

<sup>97</sup> Vgl dazu ausführlich: Huemer, Sektionschef Robert Hecht und die Zerstörung der Demokratie in Österreich. Eine historisch-politische Studie, Wien 1975.

<sup>98</sup> Verwaltungsgerichtshof (Hrsg), Verwaltungsgerichtshof, 50f.

<sup>99</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 25f.

<sup>100</sup> Verwaltungsgerichtshof (Hrsg), Verwaltungsgerichtshof, 56; Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 25.



richtshofes wiederhergestellt. Nach Erlassung eines entsprechenden Ausführungsgesetzes nahm sodann der Verwaltungsgerichtshof seine Tätigkeit auch wieder auf.<sup>101</sup> Eine Einrichtung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit scheiterte jedoch wiederum. Maßgebende Gründe waren neben finanziellen Problemen eine mögliche Zersplitterung der Rechtsprechung, verfassungsrechtliche Komplikationen aufgrund der Vermischung von Landesverwaltung und mittelbarer Bundesverwaltung sowie auch die Frage nach einer Entmachtung von politischen Verwaltungsbehörden.<sup>102</sup>

In der zweiten Republik blieb es somit zunächst bei einer einstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Durch den Beitritt Österreichs zur EMRK sowie zu deren 7. Zusatzprotokoll, konnten diese Verfahrensregelungen jedoch nicht mehr aufrecht erhalten werden, da nach Art 6 EMRK jedermann Anspruch darauf hat, „daß (sic!) seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat.“ Wenngleich der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis vom 14.10.1965 schon zu dem Ergebnis kam, „daß (sic!) hier vom Standpunkt der Konvention aus eine bessere Lösung getroffen werden könnte. Er konnte er sich aber nicht zur Annahme der Verfassungswidrigkeit der seit langem bestehenden, im großen und ganzen ausreichenden Regelung entschließen. Angesichts der so verschiedenartigen Vorstellung, 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 (sic!) die österreichische Regelung der Menschenrechtskonvention widerspricht.“<sup>103</sup>, wurde durch die weitere Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte immer deutlicher, dass eine Novellierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit unumgänglich war.

Diese Entwicklung wurde letztlich auch durch die Unterzeichnung des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK<sup>104</sup> verstärkt. Darin war nämlich vorgesehen, dass im Bereich des gerichtlichen wie des Verwaltungsstrafrechts in erster und zweiter Instanz ein unabhängiges Gericht angerufen können werden muss.<sup>105</sup> Demzufolge sah sich die Regierung veranlasst darauf zu reagieren und legte

---

<sup>101</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 28f.

<sup>102</sup> Olechowski, Verwaltungsreformen, 31.

<sup>103</sup> VfGH 14.10.1965, G 28/64; VfSlg 5100/1965.

<sup>104</sup> BGBl Nr. 628/1988.

<sup>105</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 31.

eine Regierungsvorlage zur Schaffung von Unabhängigen Verwaltungsstraßbehörden vor. Der Verfassungsausschuss setzte bei den Beratungen einen zehnköpfigen Unterausschuss ein, der nach Beratungen und Anhörungen hochrangiger Juristen einen neuen Gesetzesentwurf vorlegte, mit dem die Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern eingerichtet werden sollten.<sup>106</sup>

Diese Unabhängigen Verwaltungssenate sollten Berufungsinstanz in allen Verwaltungsstrafsachen und in allen anderen Verwaltungsmaterien, in denen das der einfache Gesetzgeber beschließen würde, sein. Auch die Maßnahmenbeschwerde sollte nunmehr bei den Unabhängigen Verwaltungssenaten gebündelt werden. Gegen die Entscheidungen der Senate waren außerordentliche Rechtsbehelfe an den Verwaltungs- und den Verfassungsgerichtshof möglich.<sup>107</sup> Dieser Entwurf wurde vom Nationalrat mit Stimmenmehrheit angenommen. Lediglich die FPÖ stimmte gegen den Entwurf, unter anderem da sie befürchtete, dass durch die Einrichtung einer zusätzlichen Instanz die Verfahrensdauer verlängert werden würde.<sup>108</sup> Das rechtspolitische Ziel dieser Novellierung und der damit einhergehenden Einführung der Unabhängigen Verwaltungssenate war, eine Art 6 EMRK entsprechende Institution zu schaffen.<sup>109</sup>

Die Einrichtung dieser Behörden stellte somit die größte Neuerung der Verwaltungsgerichtsbarkeit seit ihrer Einführung dar, ebenso wurde dadurch den Vorgaben der durch die EMRK garantierten Verfahrensgarantien entsprochen, gleichwohl handelte es sich dabei noch nicht um die Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das bereits aus dem Grund, dass die Behörden organisatorisch Landesbehörden waren, aber funktionell sowohl als Bundes- als auch als Landesbehörden eingerichtet waren und somit dem Art 82 Abs. 1 B-VG in der damals geltenden Fassung widersprachen, wonach alle Gerichtsbarkeit vom Bund ausging.<sup>110</sup>

Auch mit diesem System konnte sich die österreichische Regierung also nicht zu einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit durchringen. Vielmehr bestand ein dualistisches Rechtsschutzsystem. Dieses baute einerseits auf der verwaltungsinternen Kontrolle, zu der auch die Überprüfung durch die Unabhängigen Verwaltungssenate gehörten, und andererseits auf der gerichtlichen Kontrolle durch den Verwaltungs- und den Verfassungsgerichtshof auf.<sup>111</sup>

Die Kritik an diesem System wurde immer lauter,<sup>112</sup> die Regierung konnte sich jedoch einerseits aus finanziellen Gründen, andererseits auch aus Gründen des Machterhalts noch nicht zu einer

---

<sup>106</sup> Olechowski, Verwaltungsreformen, 35.

<sup>107</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 31.

<sup>108</sup> Olechowski, Verfahrensreformen, 36.

<sup>109</sup> Mair, Die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, Salzburg 2010, 34.

<sup>110</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 31.

<sup>111</sup> Mair, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 62.

<sup>112</sup> Siehe dazu die Zusammenfassung der Kritik bei Mair, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 62-65.

echten zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit durchringen, obwohl eine solche damals Bestandteil jedes Regierungsprogrammes war.<sup>113</sup>

Durch den von 2003 bis 2005 tagenden Österreich Konvent kam wieder Bewegung in die Debatte um die Schaffung einer echten zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, indem während des Konvents sowie in der Zeit danach mehrere Expertengruppen Vorschläge dazu ausarbeiteten. Auch dieser Reformentwurf scheiterte letztlich doch, lediglich der Unabhängige Bundesasylsenat, wurde durch den Asylgerichtshof ersetzt, der somit zum ersten Sonderverwaltungsgericht ausgebaut wurde.<sup>114</sup>

Nachdem die Stimmen in der Staatsrechtslehre nach einer echten zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit immer lauter wurden, sah sich der Verfassungsgesetzgeber im Zugzwang und legte am 15.02.2010 einen neuen Begutachtungsentwurf vor. Nach Verhandlungen mit den Ländern wurde am 21.10.2011 ein endgültiger Konsens gefunden und nach parlamentarischer Beratung folgte am 15.05.2012 die Beschlussfassung im Nationalrat.<sup>115</sup>

#### **b) Aktuelle Rechtslage**

Die nunmehr geltende Regelung des Verwaltungsrechtsschutzes wurde mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit-Novelle 2012 (BGBl I Nr. 51/2012) neu in das System der Bundesverfassung eingeführt. Damit wurde im siebenten Hauptstück, das die Garantien der Verfassung und der Verwaltung regelt ein neuer Abschnitt A eingefügt, der unter der Überschrift Verwaltungsgerichtsbarkeit steht.<sup>116</sup> Mit Art. 129 B-VG wurden damit 9 Landesverwaltungsgerichte und zwei Verwaltungsgerichte des Bundes eingerichtet.<sup>117</sup> Bei diesen Verwaltungsgerichten handelt es sich um echte Gerichte im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes.<sup>118</sup> Es handelt sich somit bei dieser Reform um einen Paradigmenwechsel, zumal weite Bereiche dessen, was bis dahin zur Verwaltung gehört hatte, nunmehr der Gerichtsbarkeit zugewiesen wurde.<sup>119</sup>

---

<sup>113</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 33.

<sup>114</sup> Olechowski, Verwaltungsreformen, 39.

<sup>115</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 34.

<sup>116</sup> Vgl. Art. 1 Z 60 BGBl I Nr. 51/2012.

<sup>117</sup> Art. 129 B-VG: „Für jedes Land besteht ein Verwaltungsgericht des Landes. Für den Bund bestehen ein als Bundesverwaltungsgericht zu bezeichnendes Verwaltungsgericht des Bundes und ein als Bundesfinanzgericht zu bezeichnendes Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen.“. Mit dieser Regelung wurde das so genannte 9+2 Modell eingerichtet. Die noch im Rahmen des Österreich-Konvents vorgeschlagene Möglichkeit für bestimmte Angelegenheiten „Sondergerichte“ einzurichten (9+x Modell) wurde damit nicht übernommen (siehe RV 1618 BlgNR 24. GP 13).

<sup>118</sup> Art. 134 Abs. 7 B-VG: „Die Mitglieder der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsgerichtshofes sind Richter. Art. 87 Abs. 1 und 2 und Art. 88 Abs. 1 und 2 sind mit der Maßgabe sinngemäß anzuwenden, dass die Altersgrenze, mit deren Erreichung die Mitglieder der Verwaltungsgerichte der Länder in den dauernden Ruhestand treten oder ihr Dienstverhältnis endet, durch Landesgesetz bestimmt wird.“

<sup>119</sup> Olechowski, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 35f.

Im Folgenden soll zuerst die verfassungsmäßige Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte dargestellt werden, um in einem späteren Abschnitt dieser Arbeit untersuchen zu können, ob die Zuständigkeiten auch auf mögliche Verwaltungsgerichte in der Kirche übertragen werden können.

Die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte sind in Art. 130 B-VG grundgelegt. Nach dessen Absatz 1 entscheiden die Verwaltungsgerichte über Beschwerden gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde wegen Rechtswidrigkeit (Z 1); gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt wegen Rechtswidrigkeit (Z 2); wegen Verletzung der Entscheidungspflicht durch eine Verwaltungsbehörde (Z 3) und gegen Weisungen gemäß Art. 81a Abs. 4 (Z 4). Art. 130 Abs. 2 B-VG ermächtigt den Bundes- und den Landesgesetzgeber weitere Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte vorzusehen.<sup>120</sup>

Die erste vorgesehene Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist somit die Entscheidung der Verwaltungsgerichte über Bescheide, die von Verwaltungsbehörden erlassen<sup>121</sup> beziehungsweise nicht erlassen<sup>122</sup> worden sind. Nicht zuständig sind die Verwaltungsgerichte dagegen Entscheidungen über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen zu treffen. Dafür ist nach Art. 139 B-VG alleine der VfGH zuständig.<sup>123</sup> Beim Bescheid handelt es sich um eine von einer staatlichen Verwaltungsbehörde im Bereich der Hoheitsverwaltung förmlich erlassene individuelle außenwirksame Norm.<sup>124</sup> Um mit den Worten des VfGH zu sprechen ist also eine Erledigung einer Verwaltungsbehörde dann als Bescheid zu qualifizieren, „wenn sie von einer Verwaltungsbehörde gegenüber individuell bestimmten Personen erlassen wird und eine konkrete Verwaltungsangelegenheit in einer der Rechtskraft fähigen Weise normativ regelt, wenn sie also für den Einzelfall bindend die Gestaltung oder Feststellung von Rechtsverhältnissen zum Inhalt hat, ob sie nun unter Einhaltung der von den Verwaltungsvorschriften für die Bescheiderlassung aufgestellten Voraussetzungen erlassen worden ist oder nicht (vgl. zB VfSlg 19.622/2012 mwN). Aus der Erledigung muss deutlich der objektiv erkennbare Wille hervorgehen, gegenüber einer individuell

---

<sup>120</sup> Art. 130 Abs. 2 B-VG: „Durch Bundes- oder Landesgesetz können sonstige Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über

1. Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze oder

2. Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens eines Auftraggebers in den Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens oder

3. Streitigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten der öffentlich Bediensteten

vorgesehen werden. In den Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, sowie in den Angelegenheiten der Art. 11, 12, 14 Abs. 2 und 3 und 14a Abs. 3 und 4 dürfen Bundesgesetze gemäß Z 1 nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.

<sup>121</sup> Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG.

<sup>122</sup> Art. 130 Abs. 1 Z 3 B-VG.

<sup>123</sup> Die Verwaltungsgerichte haben allerdings nach Art. 139 B-VG iVm § 57 VfGG Verordnungen beim VfGH anzufechten, wenn sie die Verordnung für gesetzwidrig halten.

<sup>124</sup> B. Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>4</sup>, Rz 820.

bestimmten Person die normative Regelung einer konkreten Verwaltungsangelegenheit zu treffen“.<sup>125</sup>

Die zweite verfassungsmäßig vorgesehene Zuständigkeit ist die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit bei Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt.<sup>126</sup> Ein bekämpfbarer Akt der Befehls- und Zwangsgewalt liegt nach der herrschenden Lehre und Rechtsprechung dann vor, wenn Verwaltungsorgane im Rahmen der Hoheitsverwaltung einseitig gegen individuell bestimmte Adressaten einen Befehl erteilen oder Zwang ausüben und damit unmittelbar also ohne vorangegangenen Bescheid in subjektive Rechte des Betroffenen eingreifen. Das ist im Allgemeinen dann der Fall, wenn physischer Zwang ausgeübt wird oder die unmittelbare Ausübung physischen Zwanges bei Nichtbefolgung eines Befehls droht.<sup>127</sup>

Die dritte obligatorische Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist jene über Beschwerden gegen Weisungen nach Art. 81a Abs. 4 B-VG zu entscheiden.<sup>128</sup> Unter Weisung ist – im Gegensatz zu den Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt – ein hoheitlicher Befehl eines Organwalters im inneren Bereich der Verwaltung, also die Anordnung eines übergeordneten Organwalters an einen untergeordneten. Der Inhalt einer Weisung kann sich sowohl auf das Führen der Verwaltung, als auch auf die Dienstpflichten, wie beispielsweise die Einhaltung bestimmter Dienstzeiten oder die Standesgemäßheit des Verhaltens beziehen.<sup>129</sup> Weisungen – außer denen nach Art. 81a Abs. 4 B-VG – können jedoch grundsätzlich nicht direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden, sondern erst dann wenn ein Feststellungsbescheid ergangen ist, woraus sich wieder die obligatorische Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte nach Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG ergibt.<sup>130</sup>

Nach dieser Darstellung der grundsätzlichen verfassungsgemäßen Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte soll nunmehr das Verfahren dieser in Grundzügen erläutert werden. Dies ist notwendig, um untersuchen zu können, ob die österreichischen Regelungen des Beschwerdeverfahrens auch auf möglich kirchliche Verwaltungsgerichte übertragen werden können, oder ob dies aufgrund der unterschiedlichen Rechtsordnungen nicht möglich ist. Aufgrund des Umfangs der Arbeit können nicht alle Aspekte und Streitfragen des Verfahrens ausführlich beschrieben wer-

---

<sup>125</sup> VfGH 10.06.2016, E 2263/2015, V 149/2015.

<sup>126</sup> Art. 130 Abs. 1 Z 2 B-VG.

<sup>127</sup> VwGH 29.09.2009, 2008/18/0687; B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 955ff; für Beispiele eines Akts unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt siehe Hengstschläger/Leeb, Verwaltungsverfahrensrecht<sup>5</sup>, Rz 1140.

<sup>128</sup> Art. 130 Abs. 1 Z 4 B-VG.

<sup>129</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht, Rz 935, 937, 939.

<sup>130</sup> Marth, Das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte. Ein Skriptum zur Einführung im Rahmen der Grundausbildung A1/v1, 15f.

den, das Hauptaugenmerk soll daher auf die grundsätzlichen Verfahrensprinzipien gelegt werden.

Die wichtigsten verfahrensrechtlichen Regelungen ergeben sich bereits aus dem Bundesverfassungsgesetz. So regelt Art. 132 B-VG die Beschwerdelegitimation,<sup>131</sup> während Art. 136 Abs. 2 B-VG bestimmt, dass das Verfahren der Verwaltungsgerichte (mit Ausnahme des Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen) durch ein besonderes Bundesgesetz einheitlich geregelt wird.<sup>132</sup>

Bei dem erwähnten besonderen Bundesgesetz handelt es sich um das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG).<sup>133</sup> Dieses sei daher in seinen wichtigsten Bestimmungen hier kurz vorgestellt. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass subsidiär stets auch das AVG beziehungsweise in Verwaltungsstrafsachen das VStG und im Übrigen jene verfahrensrechtlichen Bestimmungen in Bundes- oder Landesgesetzen sinngemäß anzuwenden sind, die die Behörde in dem dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vorangegangenen Verfahren angewendet hat oder anzuwenden gehabt hätte.<sup>134</sup>

Nach § 2 VwGVG entscheidet das Verwaltungsgericht durch Einzelrichter, soweit die Bundes- oder Landesgesetze nicht die Entscheidung durch einen Senat vorsehen.<sup>135</sup> Diese grundsätzliche Einzelrichterzuständigkeit ist auch bereits durch das Bundesverfassungsgesetz vorgegeben, in dessen Art. 135 Abs. 1 es heißt, dass die Verwaltungsgerichte durch Einzelrichter erkennen.

---

<sup>131</sup> Art. 132 B-VG: „(1) Gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde kann wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben:

1. wer durch den Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet;
2. der zuständige Bundesminister in Rechtssachen in einer Angelegenheit der Art. 11, 12, 14 Abs. 2 und 3 und 14a Abs. 3 und 4 oder in Rechtssachen, in denen dem Bescheid eines Landesschulrates ein kollegialer Beschluss zugrunde liegt.
- (2) Gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt kann wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben, wer durch sie in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.
- (3) Wegen Verletzung der Entscheidungspflicht kann Beschwerde erheben, wer im Verwaltungsverfahren als Partei zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht berechtigt zu sein behauptet.
- (4) Gegen Weisungen gemäß Art. 81a Abs. 4 kann der Landesschulrat auf Grund eines Beschlusses des Kollegiums Beschwerde erheben.
- (5) Wer in anderen als den in Abs. 1 und 2 genannten Fällen und in den Fällen, in denen ein Gesetz gemäß Art. 130 Abs. 2 eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte vorsieht, wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben kann, bestimmen die Bundes- oder Landesgesetze.
- (6) In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden.“

<sup>132</sup> Art 136 Abs 2 B-VG: „Das Verfahren der Verwaltungsgerichte mit Ausnahme des Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen wird durch ein besonderes Bundesgesetz einheitlich geregelt. Der Bund hat den Ländern Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung solcher Gesetzesvorhaben mitzuwirken. Durch Bundes- oder Landesgesetz können Regelungen über das Verfahren der Verwaltungsgerichte getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind oder soweit das im ersten Satz genannte besondere Bundesgesetz dazu ermächtigt.“

<sup>133</sup> BGBl I Nr. 33/2013 idgF.

<sup>134</sup> Siehe §§ 11, 17, 38 VwGVG.

<sup>135</sup> Solche Senatszuständigkeiten finden sich in vielen Regelungen beispielsweise in § 22 Abs. 2a FMABG, in § 36 KOG oder in § 75 Abs. 1 HDG 2014 uva.

Um die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte auszulösen, braucht es zunächst eine Beschwerde gegen einen Bescheid. Diese ist nur innerhalb der gesetzlichen Frist zulässig, ansonsten ist die Beschwerde zurückzuweisen.<sup>136</sup> Die Frist zur Erhebung der Beschwerde beträgt nach § 7 Abs. 4 VwGVG grundsätzlich vier, bei Maßnahmenbeschwerden nach Art. 130 Abs. 1 Z 2 B-VG sechs Wochen. Einzelne Materiengesetze sehen teils kürzere oder längere Fristen vor.<sup>137</sup> Den notwendigen Inhalt der Beschwerde regelt § 9 VwGVG. Danach hat die Beschwerde zu enthalten: die Bezeichnung des angefochtenen Bescheides, der angefochtenen Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt oder der angefochtenen Weisung (Z 1); die Bezeichnung der belangten Behörde (Z 2), die Gründe, auf die sich die Behauptung der Rechtswidrigkeit stützt (Z 3); das Begehren (Z 4) und die Angaben, die erforderlich sind, um zu beurteilen, ob die Beschwerde rechtzeitig eingebracht ist (Z 5).

Das weitere Verfahren teilt das VwGVG in ein Vorverfahren vor der belangten Behörde und das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Die Beschwerde ist daher auch nicht direkt beim Verwaltungsgericht, sondern bei der belangten Behörde selbst einzubringen.<sup>138</sup> Dies entspricht den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis, da die belangte Behörde nach den Bestimmungen des VwGVG zu einer Beschwerdeentscheidung berechtigt ist.<sup>139</sup> Im Vorverfahren kann in gewisser Weise auch ein Ausgleich des Entfalls des administrativen Instanzenzugs gesehen werden.<sup>140</sup> Damit wird vor allem auch dem Gedanken Rechnung getragen, dass es der Behörde möglich sein soll, allfällige Fehler selbst zu korrigieren, was wiederum der Verfahrensökonomie entspricht.<sup>141</sup>

Der Behörde steht daher nach § 14 Abs. 1 VwGVG binnen einer zweimonatigen Frist frei, den angefochtenen Bescheid aufzuheben, abzuändern oder die Beschwerde zurückzuweisen oder abzuweisen. Im Rahmen der Beschwerdeentscheidung ist die Behörde auf die Prüfung der in der Beschwerde angeführten Gründe beschränkt.<sup>142</sup> Wie weit diese Beschränkung der Prüfungsbefugnis des § 27 VwGVG ist zwar in der Literatur umstritten,<sup>143</sup> der Verwaltungsgerichtshof

---

<sup>136</sup> Siehe etwa BVwG 06.07.2018, W204 2195868-1 ua.

<sup>137</sup> Etwa § 16 Abs. 1 BFA-VG: zwei Wochen; siehe zu dieser Regelung auch VfGH 24.06.2015, G 171/2015 ua; 26.09.2017, G 134/2017 ua; oder § 19 Abs. 1 BEinstG: sechs Wochen.

<sup>138</sup> § 12 VwGVG.

<sup>139</sup> Pabel, Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, in: Fischer/Pabel/Raschauer N. (Hrsg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Wien 2014, 379-431, 391.

<sup>140</sup> Wessely, Das Administrativverfahren des BVwG und der LVwG, in: Larcher (Hrsg), Handbuch Verwaltungsgerichte. Die Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz, Wien 2013, 204-228.

<sup>141</sup> Pabel, Verwaltungsgerichten, 394.

<sup>142</sup> §§ 14 Abs. 1 VwGVG letzter Satz iVm § 27 VwGVG, siehe auch Pabel, Verwaltungsgerichten, 395.

<sup>143</sup> Siehe Kuderer, Der Prüfungs- und Entscheidungsumfang der Verwaltungsgerichte nach § 27 VwGVG, Linz 2017.

verneint jedoch in ständiger Rechtsprechung eine Bindung an den Beschwerdeinhalt im Sinn einer Beschränkung des Verfahrensgegenstandes.<sup>144</sup> Die belangte Behörde ist daher in gleicher Weise an den Beschwerdeinhalt gebunden. Eine Beschränkung besteht jedoch insofern, als Parteibeschwerden nur insoweit zu prüfen sind, als die Frage einer Verletzung von subjektiv-öffentlichen Rechten Prüfungsgegenstand ist.<sup>145</sup>

Im Beschwerdeverfahren kann die belangte Behörde ein weiteres Ermittlungsverfahren führen, falls sie dies zur Behandlung der Beschwerde für notwendig erachtet.<sup>146</sup> Die Behörde ist jedoch nicht verpflichtet eine Beschwerdevorentscheidung zu treffen.<sup>147</sup> Vielmehr steht es ihr frei den Verwaltungsakt auch ohne weitere Ermittlungen oder Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung dem Verwaltungsgericht nach § 14 Abs. 2 VwGVG vorlegen. Erlässt die Behörde eine Beschwerdevorentscheidung, so derogiert diese dem Ausgangsbescheid endgültig.<sup>148</sup> Nach Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung steht jeder Partei nach § 15 VwGVG der Vorlageantrag an das Verwaltungsgericht zu, das daraufhin den Bescheid in der Fassung der Beschwerdevorentscheidung zu überprüfen hat.

Nach Vorlage des Verwaltungsaktes, sei es mit oder ohne Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung ist das Verwaltungsgericht für das weitere Verfahren zuständig. Es hat sodann im Regelfall eine öffentliche mündliche Verhandlung durchzuführen und dabei Beweise, wie etwa Zeugenaussagen oder Gutachten, aufzunehmen.<sup>149</sup>

Nach Durchführung des Ermittlungsverfahrens hat das Verwaltungsgericht schließlich seine Entscheidung zu treffen. Dafür stehen ihm nach §§ 28, 31 VwGVG Erkenntnisse und Beschlüsse zur Verfügung. Mit Beschluss ist die Beschwerde beispielsweise dann zurückzuweisen, wenn sie verspätet erhoben worden ist.

Ein Erkenntnis ist immer dann zu fällen, wenn in der Sache selbst entschieden wird, also wenn der Beschwerde stattgegeben und der angefochtene Bescheid abgeändert wird oder wenn die Beschwerde als unbegründet abgewiesen wird.<sup>150</sup> Nach Art. 130 Abs. 4 B-VG in Verbindung mit § 28 Abs. 2 VwGVG hat das Verwaltungsgericht grundsätzlich in der Sache selbst, also reformatorisch zu entscheiden.<sup>151</sup>

---

<sup>144</sup> Kuderer, Entscheidungsumfang, 15 mwN aus der Rsp.

<sup>145</sup> Grundlegend VwGH 27.08.2014, Ro 2014/05/0062.

<sup>146</sup> VwGH 03.09.2015, Ra 2015/21/0086.

<sup>147</sup> VwGH 29.04.2015, Ra 2015/20/0038.

<sup>148</sup> VwGH 04.03.2016, Ra 2015/08/0185.

<sup>149</sup> §§ 24f VwGVG.

<sup>150</sup> § 31 VwGVG.

<sup>151</sup> Siehe auch Hengstschläger/Leeb, Verwaltungsverfahrensrecht<sup>5</sup>, Rz 1061; Kolonovits/Muzak/Stöger, Verwaltungsverfahrensrecht<sup>10</sup>, Rz 827; Pabel Verwaltungsverfahren, 411.



Nach § 28 Abs. 3 VwGVG kann das Verwaltungsgericht den angefochtenen Bescheid mit Beschluss aufheben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheids an die Behörde zurückzuverweisen. Der Verwaltungsgerichtshof hat sich in seinem Erkenntnis vom 26.06.2014, Ro 2014/03/0063, mit der Sachentscheidungspflicht der Verwaltungsgerichte auseinandergesetzt und darin folgende Grundsätze herausgearbeitet (vgl. auch VwGH 30.06.2015, Ra 2014/03/0054):

- Die Aufhebung eines Bescheides einer Verwaltungsbehörde durch ein Verwaltungsgericht kommt nach dem Wortlaut des § 28 Abs. 2 Z 1 VwGVG nicht in Betracht, wenn der für die Entscheidung maßgebliche Sachverhalt feststeht. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn der entscheidungsrelevante Sachverhalt bereits im verwaltungsbehördlichen Verfahren geklärt wurde, zumal dann, wenn sich aus der Zusammenschau der im verwaltungsbehördlichen Bescheid getroffenen Feststellungen (im Zusammenhalt mit den dem Bescheid zu Grunde liegenden Verwaltungsakten) mit dem Vorbringen in der gegen den Bescheid erhobenen Beschwerde kein gegenläufiger Anhaltspunkt ergibt.
- Der Verfassungsgesetzgeber hat sich bei Erlassung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012, davon leiten lassen, dass die Verwaltungsgerichte grundsätzlich in der Sache selbst zu entscheiden haben, weshalb ein prinzipieller Vorrang einer meritorischen Entscheidungspflicht der Verwaltungsgerichte anzunehmen ist.
- Angesichts des in § 28 VwGVG insgesamt verankerten Systems stellt die nach § 28 Abs. 3 zweiter Satz leg.cit. bestehende Zurückverweisungsmöglichkeit eine Ausnahme von der grundsätzlichen meritorischen Entscheidungszuständigkeit der Verwaltungsgerichte dar. Nach dem damit gebotenen Verständnis steht diese Möglichkeit bezüglich ihrer Voraussetzungen nicht auf derselben Stufe wie die im ersten Satz des § 28 Abs. 3 leg.cit. verankerte grundsätzliche meritorische Entscheidungskompetenz der Verwaltungsgerichte. Vielmehr verlangt das in § 28 leg.cit. insgesamt normierte System, in dem insbesondere die normative Zielsetzung der Verfahrensbeschleunigung bzw. der Berücksichtigung einer angemessenen Verfahrensdauer ihren Ausdruck findet, dass von der Möglichkeit der Zurückverweisung nur bei krassen beziehungsweise besonders gravierenden Ermittlungslücken Gebrauch gemacht wird. Eine Zurückverweisung der Sache an die Verwaltungsbehörde zur Durchführung notwendiger Ermittlungen kommt daher insbesondere dann in Betracht, wenn die Verwaltungsbehörde jegliche erforderliche Ermittlungstätigkeit unterlassen hat, wenn sie zur Ermittlung des maßgebenden Sachverhalts (vgl. § 37 AVG) lediglich völlig ungeeignete Ermittlungsschritte gesetzt oder bloß an-

satzweise ermittelt hat. Gleiches gilt, wenn konkrete Anhaltspunkte annehmen lassen, dass die Verwaltungsbehörde (etwa schwierige) Ermittlungen unterließ, damit diese dann durch das Verwaltungsgericht vorgenommen werden (etwa im Sinn einer "Delegierung" der Entscheidung an das Verwaltungsgericht).<sup>152</sup>

Daraus ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichte grundsätzlich in der Sache selbst aufgrund eigener getroffenen Sachverhaltsfeststellungen und aufgrund der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Erlassung der Entscheidung<sup>153</sup> zu entscheiden haben. Nur aufgrund krasser Ermittlungsfehler oder überhaupt unterlassener Ermittlungen steht dem Verwaltungsgericht eine kassatorische Entscheidung offen. Mängel, die nicht diese vom Verwaltungsgerichtshof geforderte Gravität erreichen, sind vom Verwaltungsgericht nachzuholen, wodurch das mangelhafte Ermittlungsverfahren der Behörde saniert wird.<sup>154</sup> Sieht sich das Verwaltungsgericht dazu veranlasst den Bescheid aufzuheben und an die Behörde zurückzuverweisen, so ist nach § 28 Abs. 3 letzter Satz VwGVG die Behörde an die rechtliche Beurteilung gebunden, von der das Verwaltungsgericht bei seinem Beschluss ausgegangen ist.

Eine Besonderheit ergibt sich jedoch bei Ermessensentscheidungen: So ist ein Bescheid dann nicht rechtswidrig, wenn der Behörde bei ihrer Entscheidung außer in Verwaltungsstrafsachen und in den zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen gehörenden Rechtssachen durch Gesetz Ermessen eingeräumt wird und sie dieses im Sinne des Gesetzes geübt hat.<sup>155</sup> Diese Ausnahme der Übung von Ermessen durch die Verwaltungsgerichte hat eine lange Tradition und war auch bereits vor der Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung.<sup>156</sup>

Das bedeutet jedoch nicht, dass die Ermessensentscheidung der Verwaltungsbehörden jeglicher Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte entzogen wäre, vielmehr ist es in solchen Fällen Aufgabe des Verwaltungsgerichts, zu überprüfen, ob die Ermessensübung im Sinne des Gesetzes ausgeführt wurde, das vor dem Hintergrund der im Zeitpunkt der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestehenden Sach- und Rechtslage. Bejahendenfalls ist die Beschwerde ohne, dass das Verwaltungsgericht befugt wäre, eine eigene Ermessensentscheidung zu treffen, abzuweisen. Nur wenn sich die Ermessensübung als nicht im Sinne des Gesetzes erweist, was insbesondere

---

<sup>152</sup> Siehe auch etwa BVwG 16.07.2018, W158 2187306-1; 18.04.2018, W204 2123118-2.

<sup>153</sup> VwGH 27.01.2016, Ra 2014/10/0038.

<sup>154</sup> Etwa VwGH 26.06.2018, Ra 2017/05/0043.

<sup>155</sup> Art. 130 Abs. 3 B-VG.

<sup>156</sup> Dünser, Ermessenskontrolle durch Gerichte? Ermessen und öffentliche Interessen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in: Larcher (Hrsg), Handbuch Verwaltungsgerichte. Die Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz, Wien 2013, 229-248, 229f.

dann der Fall ist, wenn die für die Übung maßgeblichen Umstände mangelhaft oder unvollständig festgestellt werden, ist das Verwaltungsgericht befugt – bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen für eine Entscheidung in der Sache selbst nach § 28 Abs. 2 VwGVG, allenfalls auch nach ergänzenden Ermittlungen und Sachverhaltsfeststellen – eigenes Ermessen zu üben. Nur wenn auch diese Voraussetzungen des § 28 Abs. 2 VwGVG nicht vorliegen kann das Verwaltungsgericht nach § 28 Abs. 4 VwGVG vorgehen.<sup>157</sup>

Nach dem angesprochenen § 28 Abs. 4 VwGVG hat das Verwaltungsgericht bei einer Ermessensübung und nicht Vorliegens der Voraussetzungen nach § 28 Abs. 2 VwGVG, wenn also die Beschwerde nicht bereits mangels fehlerhafter Ermessensübung abzuweisen, sie aus einem sonstigen Grund zurückzuweisen ist oder aufgrund mangelnder Ermittlungen, die auch nicht durch das Verwaltungsgericht nachzuholen sind, den angefochtenen Beschluss mit Bescheid aufzuheben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die Behörde zurückzuverweisen. Die Behörde ist im weiteren Rechtsgang an die rechtliche Beurteilung gebunden, von der das Verwaltungsgericht bei seinem Beschluss ausgegangen ist.

Neben dem Abspruch über die Begründetheit der Beschwerde hat das Verwaltungsgericht in seinem Erkenntnis oder Beschluss nach § 25a VwGG<sup>158</sup> auszusprechen, ob die Revision an den Verwaltungsgerichtshof nach Art. 133 Abs. 4 B-VG zulässig ist und diesen Ausspruch kurz zu begründen. Nach dem genannten Artikel des Bundesverfassungsgesetzes ist eine Revision dann 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. Nach § 34 Abs. 1a VwGG ist der Verwaltungsgerichtshof bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Revision nicht an den Ausspruch des Verwaltungsgerichtes gebunden.

Das Verwaltungsgericht hat seine Erkenntnisse und Beschlüsse selbstverständlich auch zu begründen. Diese Begründungspflicht ergibt sich aus § 17 VwGVG in Verbindung mit §§ 58, 60 AVG. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes erfordert dies in einem ersten Schritt die eindeutige, eine Rechtsverfolgung durch die Partei ermöglichende und einer nachprüfenden Kontrolle zugängliche konkrete Feststellung des der Entscheidung zugrunde gelegten Sachverhalts, in einem zweiten Schritt die Angabe jener Gründe, welche das Verwaltungsgericht im Falle des Vorliegens widerstreitender Beweisergebnisse in Ausübung der freien Beweiswür-

---

<sup>157</sup> Grundlegend VwGH 01.03.2016, Ra 2015/11/0106 sowie 15.12.2016, Ra 2015/11/0059.

<sup>158</sup> BGBl Nr. 10/1985 idgF.

digung dazu bewogen haben, gerade jenen Sachverhalt festzustellen, und in einem dritten Schritt die Darstellung der rechtlichen Erwägungen, deren Ergebnisse zum Spruch des Bescheides geführt haben. Danach bestehen die drei logisch aufeinander aufbauenden und formal zu trennenden Elemente einer ordnungsgemäß begründeten Entscheidung erstens in einer im Indikativ gehaltenen Tatsachenfeststellung, zweitens in der Beweiswürdigung und drittens in der rechtlichen Beurteilung. Die bloße Zitierung von Beweisergebnissen wie zum Beispiel von Zeugenaussagen ist weder erforderlich noch hinreichend, eine Aufzählung aufgenommener Beweise mag zweckmäßig sein.<sup>159</sup>

Ebenfalls hat jedes Erkenntnis und jeder Beschluss nach § 30 VwGVG eine Rechtsmittelbelehrung zu enthalten.

Im Wesentlichen gelten diese Ausführungen zum Verfahren für alle Verfahrensarten bei den Verwaltungsgerichten. Besonderheiten bestehen bei der Säumnisbeschwerde nur insofern, als im Gegensatz zur Bescheidbeschwerde gerade kein Bescheid vorliegt, der bekämpft werden kann. Eine Untätigkeit der Behörde berechtigt den Rechtsunterworfenen jedoch nach Ablauf der gesetzlichen Entscheidungsfrist<sup>160</sup> zur Erhebung der Säumnisbeschwerde. Ähnlich zur Beschwerdevorentscheidung steht es auch in diesem Verfahren der Behörde nach § 16 VwGVG grundsätzlich frei den versäumten Bescheid binnen einer Frist von drei Monaten nachzuholen.

Abweichungen zum Bescheidbeschwerdeverfahren ergeben sich auch insofern, als die Beschwerde als unzulässig zurückzuweisen ist, wenn die Entscheidungsfrist noch nicht abgelaufen ist.<sup>161</sup> Ist die Entscheidungsfrist zwar bereits abgelaufen, trifft die Behörde daran jedoch kein überwiegendes Verschulden, so ist nach § 8 Abs. 1 VwGVG die Säumnisbeschwerde abzuweisen.<sup>162</sup> Ist die Säumnisbeschwerde weder zurück- noch abzuweisen, so hat das Verwaltungsgericht in der Sache selbst zu entscheiden.

Auch bei der Maßnahmenbeschwerde sind im Wesentlichen dieselben Verfahrensregeln anwendbar wie bei der Bescheidbeschwerde. Eine Besonderheit ergibt sich nur dadurch, dass die Beschwerde direkt beim Verwaltungsgericht einzubringen ist und kein Vorverfahren bei der Behörde stattfindet.<sup>163</sup>

Nach dem Verfahren vor dem erstinstanzlichen Verwaltungsgericht stehen sodann noch die (je nach Ausspruch des Verwaltungsgerichts) ordentliche oder außerordentliche Revision oder die

---

<sup>159</sup> etwa VwGH 21.10.2014, Ro 2014/03/0076

<sup>160</sup> Diese beträgt nach § 73 AVG grundsätzlich sechs Monate, wobei Materiengesetze andere Fristen vorsehen können.

<sup>161</sup> BVwG 18.04.2018, W204 2183393-1.

<sup>162</sup> Dies war etwa anlässlich der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 der Fall: VwGH 24.05.2016, Ro 2016/01/0001.

<sup>163</sup> § 20 VwGVG.

Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof offen. Die Revisionsfrist<sup>164</sup> beträgt ebenso wie die Beschwerdefrist<sup>165</sup> sechs Wochen. Da das Thema dieser Arbeit die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist, wird auf eine Darstellung der Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof verzichtet.

Beim Revisionsmodell orientierte sich der Verfassungsgesetzgeber am Revisionsmodell der §§ 500ff ZPO.<sup>166</sup> Demzufolge sind Revisionen nur dann zulässig, wenn die Entscheidung von der Lösung einer Rechtsfrage des materiellen Rechts oder des Verfahrensrechts abhängt, der zur Wahrung der Rechtseinheit, Rechtssicherheit oder Rechtsentwicklung erhebliche Bedeutung zukommt. Diese Voraussetzungen sind daher auch auf die Revision vor dem Verwaltungsgerichtshof übertragbar.<sup>167</sup>

Wird die Schwelle des Art. 133 Abs. 4 B-VG nicht überschritten oder wird die Revision dem Erfordernis des § 28 Abs. 3 VwGG, wonach die Revision die Gründe, warum die Revision zulässig sein soll gesondert zu enthalten hat, nicht gerecht, weist der Verwaltungsgerichtshof die Revision zurück, ohne inhaltlich auf sie einzugehen.<sup>168</sup>

Wird die Schwelle des Art. 133 Abs. 4 B-VG überschritten, liegt also eine grundsätzliche Rechtsfrage im Sinne dieser Bestimmung vor, so beschäftigt sich der Verwaltungsgerichtshof inhaltlich mit der Revision und weist sie im Falle einer zutreffenden Entscheidung des Verwaltungsgerichts ab, oder hebt sie im Falle einer unzutreffenden Rechtsansicht beziehungsweise wegen Verfahrensfehlern auf, womit das Verfahren wieder beim Bundes- oder Landesverwaltungsgericht anhängig wird, zumal das Verfahren nach § 42 Abs. 3 VwGG die Rechtssache in die Lage zurücktritt, in der sie sich vor Erlassung des angefochtenen Erkenntnisses beziehungsweise Beschlusses befunden hat.<sup>169</sup>

Der Verwaltungsgerichtshof ist somit – ebenso wie der OGH – weitestgehend eine Rechtsinstanz und daher zur Überprüfung der Beweiswürdigung im Allgemeinen nicht zuständig. Eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung im Sinne des Art. 133 Abs. 4 B-VG liegt nur dann vor, wenn das Verwaltungsgericht die im Einzelfall vorgenommene Beweiswürdigung in einer die Rechtssicherheit beeinträchtigenden, unvertretbaren Weise vorgenommen hat. Die Beweiswürdigung ist nur insofern einer Überprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof zugänglich, als es sich um die Schlüssigkeit dieses Denkvorganges (nicht aber die konkrete Richtigkeit) handelt

---

<sup>164</sup> § 26 Abs. 1 VwGG.

<sup>165</sup> § 82 Abs. 1 VfGG.

<sup>166</sup> Kahl, Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte erster Instanz beim VwGH, in: Fischer/Pabel/Raschauer N. (Hrsg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Wien 2014, 433-452, 436.

<sup>167</sup> VwGH 05.11.2014, Ro 2014/09/0050.

<sup>168</sup> Etwa VwGH 31.07.2018, Ra 2018/08/0089.

<sup>169</sup> Kolonovits/Muzak/Stöger, Verwaltungsverfahrenrecht<sup>10</sup>, Rz 1401ff.

beziehungsweise darum, ob die Beweisergebnisse, die in diesem Denkvorgang gewürdigt wurden, in einem ordnungsgemäßen Verfahren ermittelt worden sind, da diesfalls von der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abgewichen wird.<sup>170</sup>

#### **4. Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit**

##### **a) Historisches**

Historisch gesehen hat der Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten in der Kirche eine durchaus lange Tradition. Generell wird dieser in vier Abschnitte unterteilt: 1.) Die Zeit bis Papst Alexander III. beziehungsweise bis zur *appellatio extraiudicialis*; 2.) Von Papst Alexander III. bis zur Konstitution *Sapienti consilio*; 3.) Die Zeit von *Sapienti consilio* bis *Regimini Ecclesiae universae*; 4.) Die Entwicklungen seit *Regimini Ecclesiae universae*.<sup>171</sup>

In der Zeit der frühen Kirche war die Rechtsordnung vom römischen Recht geprägt.<sup>172</sup> Nichtsdestotrotz darf dabei nicht übersehen werden, dass die Rechtsbefolgung auch in der Bibel grundgelegt wird und zwar als Ausdruck und nicht als Ursache der Gottesbeziehung und der immer wieder drohenden Gefahr seiner Fehlinterpretation.<sup>173</sup> Demzufolge sind auch die Rechtsschutzmöglichkeiten an die des römischen Rechts angelehnt. Im römischen Recht war vor allem die Berufung bekannt, die sich gegen ein Endurteil richtete.<sup>174</sup> Ebenso konnte man gegen behördliche Akte eine Appellation einlegen.<sup>175</sup> Ferner war es möglich sich mit einer Appellation direkt an den Kaiser zu wenden, damit er in der Sache entscheide.<sup>176</sup>

Gemein war diesen Instituten, dass sie darauf gerichtet waren, dass eine weitere Instanz zugunsten des Appellanten einschritt, um auf diese Weise das eigene Recht gegenüber hoheitlichen Akten zu schützen.<sup>177</sup>

Diese Institute waren weitgehend auch in der katholischen Kirche bekannt, so kannte sie den „*recursus graciosus*“, mit dem die den angefochtenen Akt erlassende Autorität um neuerliche Entscheidung angegangen wurde, den „*recursus extraordinarius*“, also die Berufung an den Bi-

---

<sup>170</sup> VwGH 04.07.2016, Ra 2016/04/0056.

<sup>171</sup> M. Landau, *Amtsenthörung und Versetzung von Pfarrern. Eine Untersuchung des geltenden Rechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung der Zweiten Sektion des Höchsten Gerichts der Apostolischen Signatur* (= Grüthoff/Selge (Hrsg), *Adnotationes in ius canonicum*, Bd. XVI, Frankfurt am Main/Berlin/Bern/Brüssel/New York/Wien), 139f.

<sup>172</sup> Haering, *Kirchliche Rechtsgeschichte*, in: Haering/Rees/Schmitz (Hg), *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*<sup>3</sup>, 3-11, 5.

<sup>173</sup> Demel, *Recht* 26.

<sup>174</sup> M. Landau, *Amtsenthörung*, 139.

<sup>175</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte für die Kirche in Deutschland? Von der gemeinsamen Synode 1975 zum Codex Iuris Canonici 1983*, Essen 2001, 14.

<sup>176</sup> M. Landau, *Amtsenthörung*, 140.

<sup>177</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 14.

schof von Rom, sowie den „*recursus hierarchicus*“, wobei es sich um die Anrufung einer übergeordneten Instanz handelt.<sup>178</sup>

Wenngleich somit weitgehend ähnliche Rechtsinstitute sowohl in der weltlichen als auch in der kirchlichen Rechtsordnung existierten, so darf doch nicht übersehen werden, dass auch bereits in dieser frühen Zeit Unterschiede zwischen diesen beiden vorhanden waren. Die wohl bedeutendste Differenz war die, dass nach dem kirchlichen Recht demjenigen, der sich ungerecht behandelt fühlte, sowohl vor als auch nach dem Urteil die Möglichkeit der Berufung offen stand, da jede ungerecht zugefügte Beschwer die Rechtssache fehlerhaft mache.<sup>179</sup>

Die sogenannte „*appellatio extraiudicialis*“, die sich gegen administrative Entscheidungen richtet, wegen derer noch kein Prozess anhängig gemacht wurde, entwickelte sich schließlich auf Basis dieser Aussagen im *Decretum Gratiani* dahingehend, dass auch eine Appellation vor einem Urteil stattfinden kann und wurde durch Papst Alexander III. bestätigt.<sup>180</sup>

Diese „*appellatio extraiudicialis*“, in der in gewisser Weise eine Vorform kirchlicher Verwaltungsgerichtsbarkeit gesehen werden kann<sup>181</sup> diente somit der Umsetzung des kanonistischen Grundsatzes, dass es unzulänglich sei, ein Recht zu begründen, wenn dieses nicht auch geschützt wird. Es sollte daher eine Möglichkeit geschaffen werden, dass jeder Rechtsunterworfenen sein Recht geltend machen konnte, ohne durch Verfahrensvorschriften gehindert zu werden.<sup>182</sup>

Insbesondere die Kanonisten in der Zeit zwischen 1190 und 1215 versuchten die bis dahin bestehenden anscheinenden Widersprüche in der bisherigen Lehre zu harmonisieren. Sie kamen dabei unter anderem zu dem Ergebnis, dass neben den Appellationen während des Prozesses auch vor einem Prozess appelliert werden könne. Dabei handelt es sich, da es kein Verfahren bedurfte gewissermaßen um eine „*appellatio praeter iudicium*“ und mit ihr konnte ein Inhaber eines öffentlichen Amtes gegen Akte der Verwaltung vorgehen, wenn er sich in seinem Recht verletzt sah.<sup>183</sup>

Durch die zahlreichen Möglichkeiten der „*appellatio extraiudicialis*“ kamen bald Missstände bei ihrer Erhebung und ihrer Handhabung auf.<sup>184</sup> Man sah sich daher anlässlich des vierten Laterankonzils 1215 gezwungen, diesen Missständen entgegenzuwirken. Dazu wurde im Gegensatz zur bisherigen Praxis zur Erhebung nun die Geltendmachung eines vernünftigen Appellationsgrun-

---

<sup>178</sup> M. Landau, *Amtsenthebung*, 141.

<sup>179</sup> Schmitz, *Appellatio extraiudicialis*. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung im Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140 – 1348) (= Mörsdorf/Tüchle/Düring (Hrsg), *Münchener Theologische Studien*, III. Kanonistische Abteilung, Bd. XXIX), 21.

<sup>180</sup> Landau, *Amtsenthebung*, 143f.

<sup>181</sup> Schmitz, *Appellatio*, 65, M. Landau, *Amtsenthebung*, 142, Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 15.

<sup>182</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 16.

<sup>183</sup> Schmitz, *Appellatio*, 65.

<sup>184</sup> M. Landau, *Amtsenthebung*, 146f.

des gefordert.<sup>185</sup> Das Verfahren sah vor, dass bereits dem Unterrichter wahrscheinlich gemacht werden musste, dass ein vernünftiger Grund vorhanden war. Nur dann, wenn der Richter der Ansicht war, dass der Grund – wenn er im weiteren Verfahren bewiesen werden könnte – ein rechtmäßiger wäre, war die Appellation zuzulassen. Ob der Grund bewiesen werden konnte, war jedoch nicht vom unteren Richter, sondern vom Instanzenrichter zu beurteilen, sodass von ihm, wenn der Grund bewiesen werden konnte und er vernünftig war, in der Sache selbst entschieden werden konnte.<sup>186</sup>

Eine weitere Einschränkung erfuhr die „*appellatio extraiudicialis*“ durch Papst Innozenz IV. und dem Konzil von Lyon (1245), wo im Wesentlichen ein Schriftlichkeitsgebot eingeführt wurde.<sup>187</sup> In der damaligen Lehre wurde zu dem Institut der „*appellatio extraiudicialis*“ zwar immer wieder angeführt, dass es sich dabei nicht um eine „*appellatio*“ im eigentlichen Sinn handle, sondern, dass dadurch die richterliche Gewalt erst angerufen wird, Einigkeit bestand jedoch darin, dass es sich dabei um ein Rechtsmittel zur Wahrung und Verteidigung des Rechts handle, um vor Ungechtigkeit und anderen Beschwerden zu schützen.<sup>188</sup>

Im Laufe der Zeit wurde vor allem das Verfahren immer genauer geregelt,<sup>189</sup> diese Eingriffe stellten aber keine Einschränkung der grundsätzlichen Verfügbarkeit der „*appellatio extraiudicialis*“ dar, sondern es sollte durch diese Verfahrensgarantien lediglich eine Beschränkung der unbegründet und mutwillig erhobenen Appellationen erfolgen. Gleichwohl war der Kirche das subjektive Recht eines Einzelnen doch so wichtig, dass sie es vor jedem unberechtigten Eingriff schützen wollte. Demzufolge konnte sich der Beschwerter gegen seinen Oberen stets an seinen höheren Oberen oder den Papst als ordentlichen Richter wenden, um seinem Recht zum Durchbruch zu verhelfen.<sup>190</sup> Auch das fünfte Laterankonzil (1512-1517) betonte im Hinblick auf den Rückgang der Appellationen, dass die kirchliche Ordnung gefährdet werde, wenn den Gläubigen der Rechtsschutz entzogen würde.<sup>191</sup>

Trotz dieser grundsätzlich positiven Einstellung der kirchlichen Autorität einer außergerichtlichen Berufung, schränkte das Konzil von Trient diese zugunsten einer stärkeren Rolle der päpstlichen Legaten ein, um eine ungehinderte Seelsorge und eine effektive Durchführung einer Kirchenreform gewährleisten zu können und verbot eine außergerichtliche Berufung gegen die Ent-

---

<sup>185</sup> Maier, *Verwaltungsgerichte?*, 17.

<sup>186</sup> Schmitz, *Appellatio*, 67.

<sup>187</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 17f.

<sup>188</sup> Schmitz, *Appellatio*, 93.

<sup>189</sup> Siehe etwa Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 18ff.

<sup>190</sup> Schmitz, *Appellatio*, 153.

<sup>191</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 19.



scheidung eines Bischofs beziehungsweise eines Generalvikars bei der Frage der Qualifikation bei der Ämterbesetzung.<sup>192</sup>

Ein weiterer Schritt war die Kurienreform durch Papst Sixtus V. Danach bestanden die Kurialbehörden aus 15 Kardinalskongregationen, die allesamt einen genau benannten Zuständigkeitsbereich hatten, den jede einzelne Kongregation bei einem Vorgehen zu beachten hatte. Gegen die Entscheidungen dieser Kurialbehörden gab es keine Rechtsmittel an ein päpstliches Gericht.<sup>193</sup>

Mit dieser Reform wurde die Signatura Gratiae als Instanz für Gnadenverweise in den Rang einer Kongregation erhoben und war gegenüber dem obersten kirchlichen Gericht, der Signatura Iustitiae vorrangig, da diese nicht in den Rang einer Kongregation erhoben wurde. Da von der Signatura Gratiae somit kein Rechtsmittel an die Signatura Iustitiae erhoben werden konnte, war damit eine Trennung von Justiz und Verwaltung erfolgt, die dem Rechtsschutz gegenüber kirchlichem Verwaltungshandeln nicht zuträglich war.<sup>194</sup>

Eine weitere wesentliche Änderung der außergerichtlichen Berufung fand erst knapp 300 Jahre später statt, als Pius X. mit seiner Kurienreform eine klare Trennung zwischen den administrativen Aufgaben, die bei den Kongregationen liegen sollten, und den gerichtlichen Aufgaben, für die er die „Sacra Roma Rota“ errichtete, einführte.<sup>195</sup>

Mit dieser Kurienreform wurde auch die – de iure noch bestehende, jedoch faktisch oft nicht mehr ausgeübte – Möglichkeit der außergerichtlichen Berufung abgeschafft, womit die kirchlichen Gerichte gegenüber der Verwaltung weiter geschwächt wurden, was zu einer dominanten Stellung der Verwaltung führte.<sup>196</sup>

Aufgrund der immer unübersichtlicher werdenden Fülle an kirchlichen Gesetzen und der damit zusammenhängenden Unübersichtlichkeit und rechtlichen Unklarheit wurden die Rufe nach einer zusammenfassenden Darstellung des geltenden Kirchenrechts immer lauter. Diese Bemühungen mündeten in dem Corpus Iuris Canonici von 1917, dem ersten amtlichen Gesetzbuch der römisch-katholischen Kirche, das fortan als einzige Quelle des kirchlichen Rechts galt.<sup>197</sup>

Nach dessen c. 1601 stand gegen Akte der Verwaltung nur der hierarchische Rekurs an die zuständige Kongregation in Rom offen.<sup>198</sup> Es war somit zwar weiterhin ein Schutz gegenüber Ak-

---

<sup>192</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 20.

<sup>193</sup> M. Landau, Amtsenthebung, 147.

<sup>194</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 21, Fn 96.

<sup>195</sup> M. Landau, Amtsenthebung, 152.

<sup>196</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 22f.

<sup>197</sup> Demel, Recht, 28.

<sup>198</sup> C. 1601 CIC 1917: „Contra Ordinariorum decreta non datur appellatio seu recursus ad Sacram Rotam; sed de eiusmodi recursibus exclusive cognoscunt Sacrae Congregationes.“ Nicht verschwiegen soll hier bleiben, dass diese Regelung nicht unumstritten war und auch anlässlich der Reformarbeiten am CIC ein gerichtlicher Schutz gegen-

ten der Verwaltung gegeben, allerdings weist dieser große Defizite auf. So fehlt bereits dem Verwaltungsakt eine Begründung, das rechtliche Gehör wird nicht gewahrt, die Zeugen werden nicht gegenübergestellt oder benannt und auch die Rekursentscheidung enthielt keine Begründung, sondern lediglich, ob der Beschwerde stattgegeben oder ob sie verworfen wurde.<sup>199</sup>

C. 1667 CIC 1917 erklärte zwar nun grundsätzlich jedes Recht für einklagbar, allerdings mit der Einschränkung, dass ein gerichtlicher Schutz dann nicht bestehe, wenn ausdrücklich anderes angeordnet wurde.<sup>200</sup> In der herrschenden Kanonistik wurde c. 1601 CIC 1917 als eine solche Ausnahme interpretiert, sodass eine Klage gegen Akte der Verwaltung als nicht zulässig angesehen wurde.<sup>201</sup> Das wurde vor allem damit begründet, dass nach c. 1601 CIC 1917 eine Appellation an die Rota ausgeschlossen wurde. Auch wenn damit eine Anrufung eines erstinstanzlichen Gerichts zwar nicht *expressis verbis* ausgeschlossen sei, so sei erst recht ein Verfahren vor einem niedrigeren Gericht ausgeschlossen, zumal andernfalls in einer Rechtssache zwei Verfahren gleichzeitig geführt werden könnten, was nicht im Sinne des Gesetzes sei.<sup>202</sup> Diese Ansicht wurde auch durch einen Entscheid des Päpstlichen Rats für die Gesetzestexte bestätigt, nachdem c. 1601 CIC 1917 c. 1667 CIC 1917 derogiere.<sup>203</sup>

Neben diesen Überlegungen sprachen sich einige Kanonisten auch dafür aus, dass es Gründe der Zweckmäßigkeit verböten, eine gerichtliche Überprüfung einzuführen, da sich die seelsorgerischen Aufgaben der Kirche zweckmäßiger in einem formlosen Verwaltungsverfahren erledigen ließen, als in einem formstrengen Verfahren vor unabhängigen Richtern.<sup>204</sup>

Da der CIC 1917 als reformbedürftig erkannt wurde, initiierte Papst Johannes XXIII. eine Überarbeitung des CIC.<sup>205</sup> Die Reformwünsche betrafen dabei unter anderem auch die Verwaltung, wobei insbesondere Kritik am Fehlen einer Entscheidungsbegründung und an der strengen Geheimhaltung geübt wurde. Es wurde daher die Forderung erhoben die Exekutive klarer von der

---

über Verwaltungsentscheidungen diskutiert wurde, der sich allerdings letztlich nicht durchsetzte, vgl. Meier, Verwaltungsgerichte?, 24f.

<sup>199</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 23.

<sup>200</sup> C. 1667 CIC 1917: „Quodlibet ius non solum actione munitur, nisi aliud expresse cautum sit, sed etiam exceptione, quae semper competit et est suapte natura perpetua.“

<sup>201</sup> M. Landau, Amtsenthebung, 154f.

<sup>202</sup> Melichar, Gerichtsbarkeit und Verwaltung im staatlichen und kanonischen Recht, Wien 1948, 95.

<sup>203</sup> AAS 16 (1924), 251: „Utrum ob eiusmodi decreta, actus, dispositiones, actio iudicialis institui possit saltem ratione refectionis damnorum; et proinde Ordinarius conveniri possit, ad normam can. 1557, § 2 et 1559, § 2, penes Tribunal Sacrae Romanae Rotae.

Resp.: Negative ad utrumque et ad mentem. Mens est: exclusive competere Sacris Congregationibus cognitionem tum huiusmodi decretorum, actuum, dispositionum, tum damnorum, quae quis praetendat ex iis sibi illata esse.“

<sup>204</sup> Melichar, Gerichtsbarkeit, 91.

<sup>205</sup> Demel, Recht, 30.

Judikative abzuheben, um eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsakten zu ermöglichen.<sup>206</sup>

Diese Wünsche wurden auch beim Zweiten Vatikanischen Konzil (1962 – 1965) vorgetragen, wobei auch klargestellt wurde, dass als unabdingbare Voraussetzung für einen effektiven Rechtsschutz Einrichtungen erforderlich seien, die bei der richterlichen Tätigkeit von anderen Institutionen unabhängig sein müssten und dass es nicht ausreicht Rechte zu schaffen, wenn es keine Einrichtungen gibt, um diese zu schützen.<sup>207</sup>

Diese durch das Konzil geäußerten Denkanstöße wurden letztlich auch in die von der Codexreformkommission vorgelegten Leitsätze übernommen, die von der Generalversammlung der Bischofssynode 1967 einstimmig beschlossen wurden. Es bestand damals offenbar weitgehender Konsens über die Notwendigkeit einer Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit.<sup>208</sup>

Da allerdings die Reformarbeiten am CIC nahezu 20 Jahre in Anspruch nahmen<sup>209</sup> und der bestehende Verwaltungsrechtsschutz in der Praxis als ungenügend angesehen wurde,<sup>210</sup> und der Wunsch nach einer grundlegenden Reform der obersten Kirchenverwaltung während des Konzils immer lauter wurde,<sup>211</sup> promulierte Papst Paul VI. am 15.08.1967 die am 01.03.1968<sup>212</sup> in Kraft getretene Apostolische Konstitution „*Regimini Ecclesiae universae*“ (im Folgenden zitiert als REU) und ordnete damit den Schutz gegen Rekursentscheidungen neu.

Art. 106 der genannten Konstitution regelt: „In der Zweiten Sektion urteilt die Apostolische Signatur über Rechtsstreitigkeiten, die auf Grund eines kirchlichen Verwaltungsaktes entstanden und an sie mittels eingelegter Berufung oder Beschwerde gegen die Entscheidung der zuständigen Behörde der Römischen Kurie gelangt sind, sooft vorgebracht wird, dass durch den kirchlichen Verwaltungsakt irgendein Gesetz verletzt worden ist. In diesen Fällen urteilt die Zweite Sektion sowohl über die Annahme der Beschwerde als auch über die Gesetzwidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes.“<sup>213</sup>

---

<sup>206</sup> Meier, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 29.

<sup>207</sup> Meier, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 32.

<sup>208</sup> Wesemann, *Ad tuenda iura personarum*. Zur Planung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz, in: Heinemann/Hermann/Mikat (Hrsg), *Diaconia et ius*. Festgabe für Heinrich Flatten zum 65. Geburtstag, dargebracht von seinen Freunden und Schülern, München, Paderborn, Wien, 151-170, 151.

<sup>209</sup> Demel, Recht, 31.

<sup>210</sup> M. Landau, *Amtsenthörung*, 158f.

<sup>211</sup> Meier, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 36.

<sup>212</sup> Vgl. Reskript des Staatssekretariats „*De vacatione legis Constitutione Apost. ‚Regimini Ecclesiae universae‘ latae*, AAS 60 (1968), 50.

<sup>213</sup> AAS 59 (1967), 885-928, 921: „106 Per ALTERAM SECTIONEM Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In his

Noch vor Erlassung des CIC 1983 wurden die Regelungen durch Antworten der Päpstlichen Kommission für die Interpretation der Dekrete des Zweiten Vatikanischen Konzils präzisiert. Dadurch wurde klargestellt, dass Beschwerde nicht nur gegen eine von einer unteren Behörde und von der zuständigen Behörde der Kurie bestätigten Entscheidung erhoben werden kann, sondern auch gegen einen von einer Behörde der Kurie erlassenen Akt, wenn die Entscheidung einer untergeordneten Autorität fehlte. Klargestellt wird weiters, dass unter einer Gesetzesverletzung im Sinne von Art 106 REU ein Rechtsirrtum zu verstehen ist, der sowohl verfahrens- als auch materiellrechtlicher Natur sein kann. Ferner wurde festgelegt, dass die Annahme der Beschwerde auch der zuständigen Behörde der Römischen Kurie mitgeteilt werden muss. Zuletzt wurde festgehalten, dass die Zweite Sektion der Apostolischen Signatur nur über die Illegitimität des angefochtenen Aktes aber nicht „de merito causae“ entscheidet.<sup>214</sup>

Weitere Änderungen beziehungsweise Präzisierungen erfuhr die Zweite Sektion der Apostolischen Signatur beispielsweise durch die am 28.06.1988 erlassene und am 01.03.1989 in Kraft getretene Apostolische Konstitution *Pastor Bonus*,<sup>215</sup> durch das *Regolamento Generale della Curia Romana* vom 04.02.1992.<sup>216</sup> Erwähnenswert ist dabei, dass nach Art. 123 § 2 *Pastor Bonus* die Zweite Sektion nunmehr auch befugt ist über die Wiedergutmachung von Schäden, die durch den gesetzwidrigen Akt zugefügt wurden, zu entscheiden.<sup>217</sup>

Aufgrund des oben beschriebenen Votums der Generalversammlung der Bischofskonferenz und des verabschiedeten Leitsatzes, erarbeitete ein Konsultorenkreis 1970 einen Entwurf im Umfang von 21 Canones, nach dem drei mögliche Rechtsmittel gegen einen Verwaltungsakt möglich hätten sein sollen, nämlich erstens eine Beschwerde beim hierarchischen Oberen innerhalb von zehn Tagen und aus jedem Grund, zweitens eine Beschwerde beim Verwaltungsgericht innerhalb von dreißig Tagen wegen Verfahrensfehlern, Rechtsmissbrauch oder einer falschen Begründung und drittens eine Klage beim ordentlichen Gericht aufgrund der Verletzung eines subjektiven Rechts.<sup>218</sup>

In einem weiteren Entwurf von 1972, der durch die Kommission zur Neubearbeitung des *Codex Iuris Canonici* unter dem Vorsitz von Kardinal Felici erarbeitet wurde, nahm der Abschnitt über

---

*casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati.*“ Übersetzung zitiert nach M. Landau, *Amtsenthebung*, 159.

<sup>214</sup> Siehe zu alledem *Pontificia Commissio decretis consilii Vaticani II interpretandis*, *Responsa ad proposita dubia* vom 11.01.1971, AAS 63 (1971) 329f.

<sup>215</sup> Johannes Paul II., *Constitutio Apostolica De Romana Curia Pastor Bonus* vom 20.11.1988, AAS 80 (1988), 841-934.

<sup>216</sup> AAS 84 (1992), 202-267.

<sup>217</sup> AAS 80 (1988), 891: „In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum.“

<sup>218</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 46.

die Verwaltungsakte und ihrer Anfechtung 26 Artikel ein und gliederte sich in einen Teil über den Erlass von Verwaltungsakten und einen über deren Anfechtung.<sup>219</sup> Auch in einem weiteren Entwurf aus dem Jahr 1976 war wiederum eine Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgesehen.<sup>220</sup>

Auch im Schema von 1980 war erneut eine Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgesehen. Nach diesem Schema kann die Bischofskonferenz ein oder mehrere Verwaltungsgerichte, auch ein zweitinstanzliches Gericht, in ihrem Gebiet errichten. Diese Verwaltungsgerichte sollten neben der Möglichkeit des hierarchischen Rekurses gegen jeden Verwaltungsakt ausgenommen jenen des Papstes zur Verfügung stehen und in einem Kollegium von drei Richtern entscheiden, das sich aus Priestern zusammensetzen sollte. Hinsichtlich des Verfahrensrechts wurde auf das allgemeine Prozessrecht verwiesen.<sup>221</sup> Diese Bestimmungen wurden größtenteils unverändert in das letzte Schema von 1982 übernommen, eine Änderung ergab sich nur insofern, als im Schema von 1982 im Gegensatz zu jenem von 1980 erst gegen Dekrete des Bischofs und nicht auch gegen von unterhalb des Bischofs stehenden Entscheidungsträgern erlassene eine Anrufung des Verwaltungsgerichts möglich sein sollte.<sup>222</sup>

Dieser letzte Entwurf von 1982 wurde dem Papst vorgelegt, der sich zur Beratung mit einem kleinen, persönlich ausgewählten Kreis nach Castelvoglio in seine Sommerresidenz zurückzog, wobei dabei auch Canones geändert, gestrichen oder ganz neu aufgenommen wurden.<sup>223</sup> Zu den gestrichenen Canones zählten auch jene über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, worüber die Kanonisten durchaus verwundert waren, zumal bis heute keine offizielle Begründung dafür gegeben wurde.<sup>224</sup>

Neben diesen Bestrebungen auf gesamtkirchlicher Ebene, gab es auch in den Teilkirchen verschiedene Bestrebungen eine Verwaltungsgerichtsbarkeit einzuführen<sup>225</sup>, wobei dabei insbesondere die Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland, die von 1971 bis 1975 tagte und aufgrund ihres Tagungsortes Würzburger Synode genannt wird, zu nennen ist, deren Bemühungen daher hier kurz vorgestellt werden sollen.

Bereits in der zweiten Sitzung beschloss die zuständige Sachkommission dem Thema kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit Priorität zuzuerkennen und bildete daher eine gemischte Kommissi-

---

<sup>219</sup> Wesemann, *Ad tuenda iura personarum*, 152.

<sup>220</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 57-60.

<sup>221</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 63.

<sup>222</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 69.

<sup>223</sup> Demel, *Recht*, 31.

<sup>224</sup> T. Schüller, *Vergessenes Recht – Die „Würzburger Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung“*, in: Feiter/Hartmann/Schmiedl (Hrsg), *Die Würzburger Synode. Die Texte neu gelesen* (= Schmiedl (Hrsg), *Europas Synoden nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil, Band I Die Würzburger Synode*), Freiburg, Basel, Wien, 2013, 290-307, 305.

<sup>225</sup> Siehe eine Zusammenstellung bei Meier, *Verwaltungsgerichte?*, 75ff.

on „Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit“, die eine Vorlage eines Gesetzestextes erarbeitete.<sup>226</sup> Diese Vorlage wurde auf zwei Vollversammlungen in der Synode beraten, wobei man bei der ersten Lesung noch davon ausging, dass auf gesamtkirchlicher Ebene durch ein Motu proprio eine Grundlage für die geplante Ordnung als Teilkirchengesetz erlassen werden würde, war bei der abschließenden Beratung mangels der Erlassung des erwarteten gesamtkirchlichen Gesetzes lediglich ein Votum an den Hl. Stuhl zu stellen, anstatt es als Teilkirchengesetz in Kraft setzen zu können.<sup>227</sup> Bereits vor der zweiten Lesung wurde dem Präsidenten der Synode durch den Kardinalstaatssekretär mitgeteilt, dass der Entwurf eines allgemeinkirchlichen Gesetzes in der Form eines Motu proprio zwar vorliege, allerdings ein Termin für die Veröffentlichung noch nicht genannt werden kann.<sup>228</sup>

Nach Einarbeitung und teilweise auch Ablehnung der zur Ordnung eingelangten Stellungnahmen<sup>229</sup> wurde das Votum in der achten Vollversammlung am 19.11.1975 mit 239 Ja gegen sieben Nein Stimmen bei zwei Enthaltungen beschlossen.<sup>230</sup>

Dieses Votum lautete: „Die gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland bittet den Papst, eine Rahmenordnung für die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit zu erlassen oder der Deutschen Bischofskonferenz eine Einzelermächtigung zu geben, eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit einzurichten. Zugleich bittet die Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland die Deutsche Bischofskonferenz, sobald die Rahmenordnung oder die Einzelermächtigung vorliegt, in ihrem Bereich die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der folgenden Ordnung zu errichten.“<sup>231</sup>

Das Hauptziel der „Kirchlichen Verwaltungsgerichtsordnung“ (im Folgenden: KVGO)<sup>232</sup> war, eine zeitgemäße Form des kirchlichen Rechtsschutzes gegen Verwaltungsentscheidungen zu gewährleisten, da der hierarchische Rekurs alleine als nicht (mehr) ausreichend angesehen wurde.<sup>233</sup> Ebenso wurde die pastorale Bedeutung der KVGO herausgestrichen. Danach müsse auch innerhalb der Kirche mit Streit gerechnet werden, um diesen Streit zu schlichten und Frieden

---

<sup>226</sup> Bayerlein, Einleitung zu Ordnung der Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gemeinsame SYNODE der Bistümer der Bundesrepublik Deutschland. Offizielle Gesamtausgabe II, Freiburg, Basel, Wien, 2012, 727-734, 728.

<sup>227</sup> T. Schüller, Vergessenes Recht, 297.

<sup>228</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 106.

<sup>229</sup> Vgl. zu diesen Stellungnahmen und ihren Auswirkungen auf das Votum der Synode, Meier, Verwaltungsgerichte?, 89-119.

<sup>230</sup> Bayerlein, Einleitung, 729.

<sup>231</sup> SYNODE, 735.

<sup>232</sup> Das gesamte Votum samt der Kirchlichen Verwaltungsgerichtsordnung ist abgedruckt in: Gemeinsame SYNODE der Bistümer der Bundesrepublik Deutschland. Offizielle Gesamtausgabe, Freiburg, Basel, Wien, 2012, 734-763.

<sup>233</sup> T. Schüller, Vergessenes Recht, 298f.

herbeizuführen und Gerechtigkeit zu gewährleisten, sei eine geregelte Verfahrensordnung ein pastorales Bedürfnis.<sup>234</sup>

Mit der KVGGO wären somit von der Verwaltung getrennte unabhängige kirchliche Verwaltungsgerichte eingeführt worden, die jedoch jederzeit eine gütliche Einigung herbeizuführen suchten.<sup>235</sup>

Nach § 27 Abs. 1 KVGGO war geplant, den Verwaltungsrechtsweg für „alle Streitigkeiten aufgrund der Ausübung außergerichtlicher kirchlicher Funktionen“ einzurichten, „soweit die Streitigkeiten nicht durch allgemeines kirchliches Recht einem anderen Rechtsweg zugewiesen sind.“<sup>236</sup> Ausgenommen waren nach § 27 Abs. 2 KVGGO die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Rechtsnormen (Z 1), für Lehrstreitigkeiten (Z 2), für Gottesdienst, Verkündigung und Spendung der Sakramente (Z 3) und für Streitigkeiten innerhalb von Ordensgemeinschaften, soweit sie der bischöflichen Jurisdiktion entzogen sind (Z 4).<sup>237</sup> Die Generalklausel wurde gewählt, da einerseits zwar ein möglichst weitgehender und gleichzeitig effektiver Weg geschaffen werden sollte, weswegen es sich verbot nur Verwaltungsakte im engsten Sinn als anfechtbar zu beurteilen und andererseits auch im damaligen Entwurf des römischen Rahmengesetzes der Begriff des Verwaltungsaktes nicht definiert war.<sup>238</sup>

Die KVGGO (sowie auch die anderen vorhergehenden teilkirchlichen Bemühungen) erhielten schließlich trotz des eindeutigen Votums der Synode bis heute keine Gesetzeskraft,<sup>239</sup> sodass auch momentan als einziger Rechtsschutz gegen kirchliche Akte der Verwaltung der hierarchische Rekurs nach den cc. 1732ff CIC 1983 möglich ist, der daher im folgenden Kapitel in seinen Grundzügen dargestellt werden soll.

## **b) Aktuelle Rechtslage**

Nachdem also nun die geschichtlichen Stationen des kirchlichen Rechtsschutzes gegen Akte der Verwaltung sowie die Bestrebungen diese zu reformieren kurz vorgestellt wurden, soll nun die aktuell geltende Rechtslage des CIC 1983 mit Blick auf den Schutz gegen das kirchliche Verwaltungshandeln beschrieben werden.

Dazu ist zunächst der V. Teil des siebenten Buches maßgeblich, der das Vorgehen bei Verwaltungsbeschwerden und bei Amtsenthebung oder Versetzung von Pfarrern regelt. Bei dem darin geregelten hierarchischen Rekurs handelt es sich um ein Verfahren innerhalb der kirchlichen

---

<sup>234</sup> Bayerlein, Einleitung, 733.

<sup>235</sup> §§ 1, 2 KVGGO.

<sup>236</sup> SYNODE, 741.

<sup>237</sup> SYNODE, 741.

<sup>238</sup> Bayerlein, Einleitung 731.

<sup>239</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 119f.

Verwaltung, das als Ziel die Sicherung der subjektiven Rechte des Christen dient.<sup>240</sup> Er ist nach c. 1732 CIC 1983, „auf alle Verwaltungsakte für Einzelfälle anzuwenden, die im äußeren Bereich außergerichtlich erlassen werden, mit Ausnahme der vom Papst persönlich oder von einem Ökumenischen Konzil erlassenen Dekrete.“ Nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sind dagegen Allgemeindekrete nach cc. 29-31.<sup>241</sup>

Um einen Rechtsstreit überhaupt zu vermeiden beziehungsweise ihn friedlich zu beenden, ist vom Gesetzgeber vor dem eigentlichen Beschwerdeverfahren ein fakultativer Einigungsversuch mit demjenigen, der das Dekret erlassen hat und demjenigen, der sich beschwert fühlt, vorgesehen.<sup>242</sup> Diese Institution ist ebenso im allgemeinen Prozessrecht vorgesehen.<sup>243</sup>

Nach c. 1733 § 2 kann die Bischofskonferenz bestimmen, dass ein Amt oder ein Rat dauernd eingerichtet wird, dem es obliegt, billige Lösungen zu suchen und anzuraten.<sup>244</sup> Nicht geregelt ist jedoch, wie diese Suche nach einer einvernehmlichen Lösung stattzufinden hat. Es kommen daher alle Arten in Betracht, insbesondere aber Gespräche zwischen demjenigen, der das Dekret erlassen hat und demjenigen, der sich beschwert fühlt oder aber auch durch die Einbindung von Vermittlern.<sup>245</sup> Diese Einigungsversuche sollen zwar grundsätzlich vor der Erhebung der Beschwerde durchgeführt werden, allerdings kann nach c. 1733 § 3 CIC 1983 der Obere auch dann den Beschwerdeführer und den Urheber des Dekrets auffordern nach Lösungen im Sinne des c. 1733 § 2 CIC 1983 zu suchen, wenn er Hoffnung auf einen gütlichen Ausgang sieht.<sup>246</sup>

Die Kompetenz der Schlichtungsstelle nach c. 1733 § 2 CIC 1983 beschränkt sich auf das Suchen und Vorschlagen einer billigen Lösung, sie besitzt jedoch keine Entscheidungskompetenz, weswegen ein von ihr gemachter Vermittlungsvorschlag – etwa im Unterschied zu einem Schiedsspruch nach § 606 ZPO – auch von keiner der beiden Parteien angenommen werden muss.<sup>247</sup>

---

<sup>240</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, Kanonisches Recht. Lehrbuch aufgrund des Codex Iuris Canonici, Bd IV, Vermögensrecht, Sanktionsrecht und Prozeßrecht, Paderborn, München, Wien, Zürich, 2013, 590.

<sup>241</sup> Lüdicke, Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Hearing/Rees/Schmitz (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 1749-1759, 1752.

<sup>242</sup> Landau, Amtsenthebung, 188; c. 1733 § 1 CIC 1983: „Es ist sehr zu wünschen, daß zwischen dem, der sich durch ein Dekret beschwert fühlt, und dem, der das Dekret erlassen hat, ein Rechtsstreit vermieden wird und daß zwischen ihnen in gemeinsamer Überlegung für eine billige Lösung Sorge getragen wird; dabei sollen gegebenenfalls auch angesehene Persönlichkeiten zur Vermittlung und zum Dienst beigezogen werden, so daß auf geeignete Weise Streit vermieden oder geschlichtet wird.“

<sup>243</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 591.

<sup>244</sup> Zur Frage der Realisierung dieser Möglichkeit für den Bereich der Deutschen Bischofskonferenz siehe Handschuh, Diözesane Schieds- und Schlichtungsstellen in der katholischen Kirche. Eine rechtssystematische Untersuchung für den Bereich der Deutschen Bischofskonferenz, Berlin 2006.

<sup>245</sup> Handschuh, Schieds- und Schlichtungsstellen, 51.

<sup>246</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 591.

<sup>247</sup> Handschuh, Schieds- und Schlichtungsstellen, 214.



Als zwingenden Schritt vor der Erhebung des hierarchischen Rekurses sieht c. 1734 § 1 CIC 1983 vor, dass der (potenzielle) Rekurswerber beziehungsweise Beschwerdeführer zuerst innerhalb einer ausschließenden Nutzfrist von zehn Tagen nach rechtmäßiger Bekanntgabe des Dekrets<sup>248</sup> die Rücknahme oder Änderung des Dekrets bei dem der es erlassen hat beantragt. Dieser Schritt fällt nach c. 1734 § CIC 1983 aus, bei Beschwerden gegen ein Dekret, das von einer dem Bischof untergeordneten Autorität erlassen wurde,<sup>249</sup> ebenso, wenn das angefochtene Dekret bereits über eine Beschwerde entscheidet, sofern nicht die Entscheidung vom Bischof ergangen ist<sup>250</sup>, sowie bei Beschwerden nach cc. 57<sup>251</sup>, 1735<sup>252</sup> CIC 1983.<sup>253</sup>

C. 1735 CIC 1983<sup>254</sup> regelt den Fristenlauf bei einem Antrag auf Rücknahme oder Abänderung des Dekrets. Demzufolge läuft die Frist bei Erlassung eines neuen Dekrets, was innerhalb von 30 Tagen zu geschehen hat, ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe des neuen Dekrets. Trifft der Urheber des Dekrets innerhalb der 30 Tage keine neue Entscheidung, so laufen die Fristen ab dem dreißigsten Tag. Dies liegt darin begründet, dass von Gesetzes wegen davon ausgegangen wird, dass das Schweigen der kirchlichen Autorität als Ablehnung des Antrags zu werten ist.<sup>255</sup>

C. 1736 CIC 1983 bestimmt, dass in den Fällen, in denen einem hierarchischen Rekurs die aufschiebende Wirkung zukommt, diese auch bereits dem Antrag nach c. 1734 CIC 1983 zukommt, was jedoch nur in sehr wenigen Fällen der Fall ist.<sup>256</sup> Kommt der Beschwerde demnach keine aufschiebende Wirkung zu, so kann sie der der das Dekret erlassen hat innerhalb von zehn Tagen zuerkennen. Wird in dieser Zeit keine Entscheidung getroffen, so kann die aufschiebende Wir-

---

<sup>248</sup> C. 1734 § 2 CIC 1983.

<sup>249</sup> Dabei handelt es sich um alle diözesanen Verwaltungsbehörden wie das Generalvikariat beziehungsweise Ordinariat und alle, die kraft Delegation mit ausführender Leitungsgewalt betraut sind, sowie Pfarrer und Dekan. Soweit jedoch der General- oder der Bischofsvikar erlässt, ist dieses wie ein Dekret des Diözesanbischofs zu behandeln, weshalb ein hierarchischer Rekurs dagegen ausscheidet. Vgl. Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 591f.

<sup>250</sup> Wenn der Bischof über die Beschwerde gegen eine Entscheidung des Ordinariats entscheidet, steht dagegen der hierarchische Rekurs beim Apostolischen Stuhl offen, vgl. Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 592.

<sup>251</sup> C. 57 CIC 1983: „§ 1. Sooft ein Gesetz den Erlaß eines Dekretes vorschreibt oder wenn von dem, der ein rechtliches Interesse hat, ein Antrag oder eine Beschwerde rechtmäßig mit dem Ziel vorgebracht wird, ein Dekret zu erlangen, hat die zuständige Autorität innerhalb von drei Monaten nach Erhalt des Antrags oder der Beschwerde eine Entscheidung zu fällen, wenn nicht eine andere Frist im Gesetz vorgeschrieben wird.

§ 2. Wenn nach Ablauf dieser Frist ein Dekret noch nicht ergangen ist, wird eine ablehnende Antwort vermutet, was die Einlegung einer weiteren Beschwerde betrifft.

§ 3. Eine vermutete ablehnende Antwort befreit die zuständige Autorität nicht von der Verpflichtung, ein Dekret zu erlassen, wie auch einen etwa zugefügten Schaden gemäß can. 128 wiedergutzumachen.“

<sup>252</sup> Siehe dazu sogleich.

<sup>253</sup> Lüdicke, Verwaltungsbeschwerde, 1753.

<sup>254</sup> C. 1735 CIC 1983: „Gibt derjenige, der ein Dekret erlassen hat, innerhalb von dreißig Tagen nach Empfang des in can. 1734 erwähnten Antrages ein neues Dekret bekannt, mit dem er entweder das frühere Dekret abändert oder entscheidet, daß der Antrag abzuweisen ist, so laufen die Beschwerdefristen ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe des neuen Dekretes; fällt innerhalb von dreißig Tagen jedoch keine Entscheidung, so laufen die Fristen ab dem dreißigsten Tag.“

<sup>255</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 593; c. 57 § 2 CIC 1983.

<sup>256</sup> Lüdicke, Verwaltungsbeschwerde, 1753.

kung zwischenzeitlich beim hierarchischen Oberen beantragt werden, der sie jedoch nur aus schwerwiegenden Gründen verfügen kann und stets dafür Sorge tragen muss, dass das Heil der Seelen keinen Schaden nimmt.<sup>257</sup> Wird die aufschiebende Wirkung von der zuständigen kirchlichen Autorität gewährt und kommt der Beschwerde diese nicht bereits von Gesetzes wegen zu, so ist bei der endgültigen Entscheidung darüber zu befinden, ob diese Maßnahme zu bestätigen oder aufzuheben ist.<sup>258</sup> Wurde während des Vorverfahrens die aufschiebende Wirkung gewährt, jedoch innerhalb der Frist keine Beschwerde erhoben, so ist die einstweilen gewährte Aussetzung hinfällig.<sup>259</sup> Auch im eigentlichen Beschwerdeverfahren kann noch der Vollzug der Aussetzung angeordnet werden, wobei auch dafür wiederum ein schwerwiegender Grund vorliegen muss und darauf geachtet werden soll, dass das Heil der Seelen keinen Schaden leidet.<sup>260</sup>

Soweit der Antrag nach c. 1734 CIC 1983 für den Betroffenen nicht das gewünschte Ergebnis gebracht hat, kann nach c. 1737 CIC 1983 Beschwerde eingelegt werden. Die Beschwerde kann aus „jedem gerechten Grund“ eingelegt werden.<sup>261</sup> Darunter ist jeder durch das Dekret verursachter oder auch nur befürchteter Nachteil zu verstehen. Soweit ein solcher nicht einmal geltend gemacht wird, kann die Beschwerde als unbegründet zurückgewiesen werden.<sup>262</sup> Da zufolge c. 57 § 2 CIC 1983, soweit das Gesetz eine Erlassung eines Dekrets fordert oder von jemanden mit rechtlichem Interesse ein Antrag mit dem Ziel ein Dekret zu erlangen, das Verstreichenlassen der grundsätzlich dreimonatigen Entscheidungsfrist, eine ablehnende Antwort vermutet wird, kann mithilfe der Beschwerde nach c. 1737 CIC 1983 auch gegen die Untätigkeit der kirchlichen Verwaltung vorgegangen werden.<sup>263</sup>

Als Frist für die hierarchische Beschwerde sieht c. 1737 § 2 CIC 1983 eine ausschließende Nutzfrist von fünfzehn Tagen vor.<sup>264</sup> Eingebracht werden kann sie nach c. 1737 § 1 CIC 1983 bei demjenigen, der das Dekret erlassen hat, der sie an den hierarchischen Oberen weiterzuleiten hat. Durch die Möglichkeit der Einbringung der Beschwerde beim Urheber des Dekrets wird der Beschwerdeführer entlastet, da er nicht selbst beurteilen muss, welche Autorität der hierarchische Obere ist, gleichfalls erfährt dadurch der Dekreturheber, dass Beschwerde gegen sein Dekret

---

<sup>257</sup> C. 1736 § 2 CIC 1983.

<sup>258</sup> C. 1736 § 3 CIC 1983.

<sup>259</sup> C. 1736 § 4 CIC 1983.

<sup>260</sup> C. 1737 § 3 CIC 1983.

<sup>261</sup> C. 1737 § 1 CIC 1983.

<sup>262</sup> Handschuh, Schieds- und Schlichtungsstellen, 56.

<sup>263</sup> Handschuh, Schieds- und Schlichtungsstellen, 59.

<sup>264</sup> Nach c 201 § 2 CIC 1983 versteht man unter einer Nutzfrist „eine Frist, die demjenigen, der sein Recht ausübt oder geltend macht, in der Weise zukommt, daß sie nicht verstreicht, wenn er unwissend ist oder nicht handeln kann.“

eingelegt wurde.<sup>265</sup> Wer der hierarchische Obere ist, ist funktional zu bestimmen.<sup>266</sup> Wenn die Verwaltungshierarchie im CIC 1983 auch nur zum Teil ausdrücklich normiert ist,<sup>267</sup> so lässt sich grundsätzlich festhalten, dass bei einer dem Bischof unterstellten Autorität der hierarchische Obere der Diözesanbischof, bei diesem der Apostolische Stuhl ist.<sup>268</sup>

Während des Verfahrens steht es dem Beschwerdeführer gemäß c. 1738 CIC 1983 frei, einen Anwalt oder einen Bevollmächtigten beizuziehen. Zieht der Beschwerdeführer keinen Beistand bei, erachtet es der Obere aber für notwendig, soll ein Rechtsbeistand von Amts wegen bestellt werden.

Soweit nicht eine gütliche Lösung nach c. 1733 § 3 CIC 1983 letzter Halbsatz gefunden wurde, hat der Obere unter Beachtung der cc. 50 bis 57 eine Entscheidung zu treffen.<sup>269</sup> Es sind also die nötigen Ermittlungen durchzuführen und die etwaigen Beweismittel einzuholen, sowie nach Möglichkeit diejenigen zu hören, deren Rechte verletzt werden könnten.<sup>270</sup> Die für die Entscheidung zuständige Autorität kann die Entscheidung nach c. 1739 CIC 1983 in alle Richtungen ändern, er kann also das Dekret ganz oder teilweise bestätigen, aufheben oder es auch an die untere Instanz zurückverweisen. Durch die Entscheidung des Oberen kann die Situation des Beschwerdeführers auch verschlechtert werden.<sup>271</sup> Die Entscheidung hat nach c. 51 CIC 1983 schriftlich zu ergehen und ist zumindest mit einer summarischen Begründung zu versehen. Soweit über der entscheidenden Autorität noch höhere Verwaltungsinstanzen bestehen, kann gegen die Entscheidung eine weitere Beschwerde bei der höheren Autorität erhoben werden.<sup>272</sup>

Soweit der Rechtszug innerhalb der Verwaltung ausgeschöpft wurde, steht gegen das Dekret eines Dikasteriums der Römischen Kurie eine Klage gegen bei der Apostolischen Signatur offen. Die Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeiten und des Verfahrens der Apostolischen Signatur finden sich im Motu proprio „Antiqua ordinatione“ vom 21.06.2008.<sup>273</sup> Nach dessen Art. 34 entscheidet die Apostolische Signatur – soweit hier von Interesse – über materiell- oder verfahrensrechtliche Fehler, sowie über Schadenersatz.<sup>274</sup> Sie hat damit nicht über die Zweckmäßigkeit

---

<sup>265</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 594.

<sup>266</sup> Handschuh, Schieds- und Schlichtungsstellen, 58.

<sup>267</sup> Lüdicke, Verwaltungsbeschwerde, 1754.

<sup>268</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 594.

<sup>269</sup> Lüdicke, Verwaltungsbeschwerde, 1753.

<sup>270</sup> C. 50 CIC 1983.

<sup>271</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 595.

<sup>272</sup> Handschuh, Schieds- und Schlichtungsstellen, 59.

<sup>273</sup> AAS 100 (2008), 513-538.

<sup>274</sup> AAS 100 (2008), 521: „§ 1 Signatura Apostolica cognoscit de recursibus, intra terminum peremptorium sexaginta dierum utilium interpositis, adversus actus administrativos singulares sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos, quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit.

oder Notwendigkeit und auch nur indirekt über subjektive Rechte zu entscheiden.<sup>275</sup> Es handelt sich bei der Apostolischen Signatur somit um einen reinen Kassationsgerichtshof.<sup>276</sup>

Die Klage ist binnen 60 Tagen einzubringen, wobei diese Frist vom Papst, allerdings nur von diesem verlängert werden kann.<sup>277</sup> Der Kläger hat sich bei Einbringung der Klage eines Anwalts zu bedienen.<sup>278</sup> Die Inhaltserfordernisse der Klage regelt Art. 73 *Antiqua ordinatione*.

Die Klage kann nach Art. 76 *Antiqua ordinatione* vom Sekretär a limine zurückgewiesen werden, wenn eine der im Artikel genannten Voraussetzungen vorliegen. Dabei handelt es sich um die Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichts, um die fehlende Klagebefugnis, um den Fall, dass kein Gesetz existiert, das verletzt werden hätte können, sowie die Fristversäumung.<sup>279</sup> Gegen diese Entscheidung des Sekretärs steht dem Kläger gemäß Art. 76 Abs. 3, 4 *Antiqua ordinatione* binnen zehn Tagen die Berufung an den Kongress offen, dessen Entscheidung endgültig ist und nicht mehr mit Rechtsmitteln angefochten werden kann.<sup>280</sup>

Wird die Klage nicht bereits vom Sekretär a limine zurückgewiesen, sind zunächst die Akten des Verwaltungsverfahrens anzufordern.<sup>281</sup> In einem weiteren Schritt sind Stellungnahmen der Rechtsbeistände und des Kirchenanwalts einzuholen. Auf Basis dieser entscheidet der Präfekt, ob der Rekurs zuzulassen oder aufgrund offensichtlichen Fehlens einer rechtlichen Voraussetzung oder des Fundaments zurückzuweisen ist.<sup>282</sup> Auch gegen diese Entscheidung steht nach Art. 84 *Antiqua ordinatione*<sup>283</sup> der Rekurs an das Richterkollegium offen.

Wird das Verfahren zugelassen, sind nötigenfalls ergänzende Beweise und in jedem Fall weitere Stellungnahmen der Rechtsbeistände einzuholen, auf deren Basis die Apostolische Signatur ihr Urteil erlässt, die nur mehr mittels Nichtigkeitsbeschwerde und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand bekämpfbar sind.<sup>284</sup> Nach einer bestätigenden Entscheidung kann der bekämpfte Verwal-

---

§ 2 In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum.“

<sup>275</sup> Handschuh, Schieds- und Schlichtungsstellen, 59; Lüdicke, Verwaltungsbeschwerde, 1756.

<sup>276</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 595.

<sup>277</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 596.

<sup>278</sup> Art. 16 § 1 *Antiqua ordinatione*.

<sup>279</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 596.

<sup>280</sup> AAS 100 (2008), 529: „§ 3 Recurrens in ipso decreto certior fit de facultate recurrenti ad Congressum intra peremptorium terminum decem dierum ab eodem recepto.

§ 4 Decretum, quo Congressus reiectionem in limine confirmat, nulli iuris remedio est obnoxium“

<sup>281</sup> Lüdicke, Verwaltungsbeschwerde, 1758.

<sup>282</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 596.

<sup>283</sup> AAS 100 (2008), 531: „Salvo art. 76, § 4, contra reiectionis decretum datur recursus ad Collegium ad normam art. 42 proponendus et pertractandus.“

<sup>284</sup> Lüdicke, Verwaltungsbeschwerde, 1758f.

tungsakt daher vollzogen werden, bei einer aufhebenden Entscheidung hat demgegenüber das zuständige Dikasterium erneut zu entscheiden.<sup>285</sup>

## **5. Übertragung der weltlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit?**

Nach der Darstellung sowohl der geschichtlichen und der geltenden Ordnung des Verwaltungsschutzes im kirchlichen wie im staatlichen Recht, soll nunmehr im abschließenden Kapitel untersucht werden, inwiefern eine Verwaltungsgerichtsbarkeit möglich ist und bejahendenfalls, welche Regelungen des staatlichen Rechts übernommen werden. Zuvor sollen jedoch die Hauptpunkte früherer geführter Debatten um eine derartige Möglichkeit dargestellt werden, an die schließlich angeschlossen werden soll.

### **a) Frühere Debatten**

Besonders in der Zeit der Reform Arbeiten am Codex Iuris Canonici herrschte in der Kanonistik eine breite Debatte um die grundsätzliche Möglichkeit eines gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Verwaltungsakte.<sup>286</sup>

Hauptkritikpunkte der Gegner einer Einführung eines gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber der Verwaltung waren dabei vor allem die Frage, ob die Möglichkeit besteht die Autorität der Bischöfe so zu begrenzen, dass sie Verwaltungsgerichten unterworfen werden können, weil das pastorale Handeln durch Gegenvorstellungen und Streitigkeiten zu sehr behindert würde und weil es an vielen Orten schwer sei, Verwaltungsgerichte zu schaffen.<sup>287</sup> Gleichfalls wurde vor einer legalistischen Mentalität gewarnt, die die staatliche Verwaltung präge und derart das pastorale Handeln behindere.<sup>288</sup> Es gebe auch keine Möglichkeit eine missbräuchliche Anrufung eines Verwaltungsgerichts zu verhindern.<sup>289</sup>

Diese Einwände wurden bereits während der – oben beschriebenen – Vorarbeiten des Codex Iuris Canonici vorgebracht. Die Kommission begegnete diesen Bedenken damit, dass, wenn der Papst die Einrichtung von Verwaltungsgerichten vorschreibe, eine derartige Beschränkung jedenfalls möglich sei.<sup>290</sup> Ebenso wurde auf die erfolgreich arbeitende Zweiten Sektion der Apostolischen Signatur verwiesen.<sup>291</sup>

---

<sup>285</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 597.

<sup>286</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 267.

<sup>287</sup> Lüdicke, Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland. Zur Lage 20 Jahre nach dem Beschluß der Gemeinsamen Synode, in: Reinhardt (Hg), Theologia et jus canonicum. Festgabe für Heribert Heinemann zur Vollendung seines 70. Lebensjahres, 433-446, 435.

<sup>288</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 64.

<sup>289</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 268.

<sup>290</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 53.

<sup>291</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 64.

Andere Autoren dagegen vertraten die Auffassung, dass ein gerichtlicher Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten sehr wohl möglich sei. Dafür verwiesen sie einerseits auf historische Gründe und andererseits darauf, dass auch in der kirchlichen Rechtsordnung eine funktionale Gewaltenunterscheidung gegeben sei und daher eine Kontrolle durch rechtsprechende Instanzen – mit Ausnahme beim Papst – nicht unmöglich sei, auch wenn alle Gewalt in einer Hand vereinigt sei.<sup>292</sup>

### **b) Stellungnahme**

Wie bereits im ersten Kapitel kurz beschrieben, besteht in der kirchlichen Rechtsordnung des Codex Iuris Canonici 1983 keine Gewaltentrennung wie im staatlichen Recht, aber dennoch eine funktionale Gewaltenunterscheidung, der sich insbesondere im c. 135 CIC 1983 zeigt.<sup>293</sup>

Demnach kommt die gesetzgebende Funktion zum Ausdruck in der allgemeinen Normsetzung, also im Erlass von Gesetzen.<sup>294</sup> Die Kompetenz zum Erlass von Gesetzen kommt dem Papst und dem Bischofskollegium sowie auf Ebenen der Teilkirche die Bischofskonferenz beziehungsweise für den Bereich seiner Diözese dem Diözesanbischof zu.<sup>295</sup> Nach c. 135 § 2 kann die Gesetzgebungsgewalt nicht gültig delegiert werden, das heißt, der Gesetzgeber muss selbst tätig werden und darf sich keines anderen Organs bedienen.

Demgegenüber steht die richterliche Gewalt, die die von der gesetzgebenden Gewalt erlassenen notwendig allgemein abstrakt gehaltenen Gesetze auf den individuellen Einzelfall anwendet.<sup>296</sup> Judikative Gewalt besitzen innerhalb ihres Gebiets die Diözesanbischöfe, die diese persönlich oder durch andere, dem so genannten Offizial, ausüben können. Da der Bischof durch den Offizial Recht spricht, ist eine Berufung vom Offizial zum Diözesanbischof nicht möglich.<sup>297</sup> Der Richter ist bei seiner Rechtsprechung an das göttliche und das von der zuständigen Autorität erlassene materielle und formelle Recht gebunden.<sup>298</sup>

Als dritte Gewalt nennt c. 135 CIC 1983 schließlich die ausführende Gewalt, die neben der Rechtsprechung die zweite rechtsanwendende Gewalt darstellt und unter dem alles verstanden

---

<sup>292</sup> Schmitz, Möglichkeit und Gestalt einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung: AfkKR 135 (1966), 18-38, 21; Wirth, Gerichtlicher Schutz gegenüber der kirchlichen Verwaltung. Modell eines kirchlichen Verwaltungsgerichtes, AfkKR 140 (1971), 29-73, 32.

<sup>293</sup> Siehe oben.

<sup>294</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 395.

<sup>295</sup> Rees, Die Rechtsnormen, in: Hearing/Rees/Schmitz (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 127-162, 132.

<sup>296</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 397.

<sup>297</sup> Güthoff, Gerichtsverfassung und Gerichtsordnung, in: Hearing/Rees/Schmitz (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 1661-1672, 1663f.

<sup>298</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 398.

werden kann, was kein Akt der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung ist.<sup>299</sup> Innerhalb der Verwaltung wird noch einmal unterschieden zwischen Verwaltungsakt für Einzelfälle und Allgemeinregeln der Verwaltung, wobei ersteres den Vollzug einer Norm und zweiteres die Präzisierung einer generellen Norm meint.<sup>300</sup> Auch die exekutive Gewalt kann der Diözesanbischof gleich wie die judikative entweder selbst oder durch jemand anderen, in concreto durch die General- beziehungsweise Bischofsvikare ausüben.<sup>301</sup> Die Bestellung eines Generalvikars ist grundsätzlich verpflichtend vorgesehen.<sup>302</sup> Verdeutlicht wird diese Gewaltenunterscheidung unterhalb des Diözesanbischofs an der Regelung des c. 1420 § 1 CIC 1983, nach dem der Gerichtsvikar grundsätzlich eine vom Generalvikar unterschiedliche Person sein soll.

Hält man sich nun diese Gewaltenunterscheidung vor Augen, so wird deutlich, dass grundsätzlich ein gerichtlicher Schutz gegen Akte der Verwaltung nicht ausgeschlossen ist, da der Bischof als Gesetzgeber jedenfalls derartiges anordnen kann, wie sich auch aus der Norm des c. 391 § 2 CIC 1983<sup>303</sup> ergibt.<sup>304</sup>

Auch das Argument der Gegner ein gerichtlicher Rechtsschutz gegenüber Akten der Verwaltung könne nicht eingeführt werden, da damit die Autorität der Diözesanbischöfe begrenzt werde, trifft nicht zu. Dabei ist nämlich zu bedenken, dass Rechtsprechung immer nur die Durchsetzung bereits bestehenden und verpflichtenden Rechts ist, ein Richter das geltende Recht also nur erklärt und er kein neues schafft und den Parteien daher nicht übergeordnet ist.<sup>305</sup> Hält man sich diesen Umstand nun vor Augen, so wird klar, dass es sich bei einer gerichtlichen Kontrolle eben nicht um eine Begrenzung einer anderen Autorität, sondern eben um eine Kontrolle dieser Autorität handelt. Selbstverständlich sind dabei die Spielräume, die der Verwaltung offenstehen zu beachten, weswegen eine Entscheidung, in der das Ermessen dem Gesetz gemäß ausgeübt wurde<sup>306</sup> nicht deswegen aufgehoben werden kann, nur weil das Verwaltungsgericht eine andere Ermessensentscheidung für gerechtfertigter erachtet. In einem solchen Fall hat das Verwaltungsgericht eine dagegen erhobene Beschwerde vielmehr abzuweisen.<sup>307</sup> Davon zu unterscheiden

---

<sup>299</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 398.

<sup>300</sup> Kalb, Verwaltungsakt, 166.

<sup>301</sup> Meier, Verwaltungsgerichte?, 401.

<sup>302</sup> Platen, Diözesankurie, 640.

<sup>303</sup> C. 391 § 2 CIC 1983: „Die gesetzgebende Gewalt übt der Bischof selbst aus, die ausführende Gewalt selbst oder nach Maßgabe des Rechts durch die Generalvikare bzw. die Bischofsvikare, die richterliche Gewalt selbst oder nach Maßgabe des Rechts durch den Gerichtsvikar und die Richter.“

<sup>304</sup> So auch Meier, Verwaltungsgerichte?, 402.

<sup>305</sup> Lüdike in: MK, Einführung vor 1732, Rz 2.

<sup>306</sup> Dabei ist insbesondere auch an die *aequitas canonica* und die *salus animarum* zu bedenken; siehe dazu oben Kapitel 2.

<sup>307</sup> Vgl. auch Art. 130 Abs. 3 B-VG.

sind jedoch die unbestimmten Gesetzesbegriffe, wo es eben um eine korrekte Auslegung dieser und nicht um eine Ermessensentscheidung handelt.<sup>308</sup>

Dem Argument, das pastorale Handeln werde durch Streitigkeiten zu sehr eingeschränkt, ist zu entgegnen, dass mit einem generellen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung, wie sie ja auch beim hierarchischen Rekurs vorgesehen ist,<sup>309</sup> diesem Umstand abgeholfen werden kann. Es ist nämlich kein Grund ersichtlich, warum das pastorale Handeln durch verwaltungsgerichtliche Beschwerden mehr eingeschränkt wird, als durch einen hierarchischen Rekurs, sodass auch dieser Umstand nicht grundsätzlich gegen die Einrichtung einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung eingewandt werden kann.

Beim Einwand, es könne eine missbräuchliche Anrufung der Verwaltungsgerichte nicht wirksam begegnet werden, handelt es sich recht betrachtet nicht um ein grundsätzliches Argument gegen die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung, sondern vielmehr um eine Frage der praktischen Ausgestaltung des Verfahrensrechts. Im Übrigen könnte das gleiche Argument gegen jedweden Rechtsschutz, beispielsweise auch gegen den hierarchischen Rekurs vorgebracht werden, wo jedoch durch eine entsprechende Regelung ein gerechter Grund für die Erhebung dieses Rechtsmittels gefordert wird.<sup>310</sup> Mit dieser oder einer ähnlichen Regelung könnte auch einer missbräuchlichen Anrufung der Verwaltungsgerichte entgegengetreten werden. In einem solchen Fall könnte die Beschwerde nämlich ohne aufwendiges Verfahren zurückgewiesen werden.

Letztlich sprechen auch historische Gründe nicht gegen die grundsätzliche Möglichkeit eines gerichtlichen Schutzes gegenüber Verwaltungsakten. Vielmehr kannte die Kirche bereits seit ihrer frühen Zeit einen solchen Weg, der Anfang des 20. Jahrhunderts jedoch abgeschafft wurde.<sup>311</sup> Auch dieser Umstand zeigt, dass eine Begrenzung der Autorität der Bischöfe durch die Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht stattfindet. Dies zeigt auch, dass ein Haupteinwand der Gegner einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, nämlich dass der Beschwerdegegner (oder dessen Vorgesetzter) über sich selbst Recht spricht,<sup>312</sup> von der Kirche lange Zeit nicht als Hinderungsgrund für eine gerichtliche Kontrolle gesehen wurde. Im Übrigen wäre diese Situation, dass der Beschwerdegegner oder dessen Vorgesetzter selbst Richter ist auch durch entsprechende Verfahrensregeln zu vermeiden. So könnte beispielsweise vorgesehen werden, dass in-

---

<sup>308</sup> Siehe dazu oben Kapitel 2.

<sup>309</sup> Vgl. c. 1736 CIC 1983, sowie oben Kapitel 4.

<sup>310</sup> Siehe c. 1737 CIC 1983.

<sup>311</sup> Vgl. dazu ausführlich oben Kapitel 4.

<sup>312</sup> Lüdicke in: MK Einführung vor 1732, Rz 3; Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 590.



nerhalb einer Diözese weiterhin der Rekurs an den Bischof offen steht und gegen dessen Entscheidung sodann eine Beschwerde an ein Verwaltungsgericht der Bischofskonferenz erhoben werden kann.<sup>313</sup> Dadurch würde nicht mehr der Beschwerdegegner oder dessen Vorgesetzter über eine Beschwerde entscheiden, sondern ein vom Diözesanbischof verschiedenes Organ.<sup>314</sup>

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen spricht zudem auch die geltende Rechtsordnung für die Möglichkeit einer Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. So regelt c. 1400 § 2 CIC 1983: „Streitigkeiten jedoch, die sich aus einer Maßnahme der ausführenden Gewalt ergeben, können nur einem Oberen oder einem Verwaltungsgericht zur Entscheidung vorgelegt werden.“ Auch c. 149 § 2 CIC 1983 spricht von Verwaltungsgerichten, wenn er regelt, dass eine gültige Übertragung eines Kirchenamtes durch ein Dekret der zuständigen Autorität oder durch ein Urteil eines Verwaltungsgerichts aufgehoben werden kann.<sup>315</sup> Ob es sich bei dieser Belassung der Verwaltungsgerichte in diesen beiden Regelungen des CIC 1983 um ein Redaktionsversehen handelt, oder ob damit die Möglichkeit von teilkirchlichen Verwaltungsgerichten geschaffen oder diese zumindest offen gelassen wurde, ist ebenso strittig, wie die Frage, ob es sich bei den in den erwähnten Canones behandelten Verwaltungsgericht um die Zweite Sektion der Apostolischen Signatur handelt.<sup>316</sup> Egal wie man nun zu dieser Frage stehen mag, eröffnet der CIC 1983 jedoch trotzdem die Möglichkeit der Einrichtung von Verwaltungsgerichten: Im Gegensatz zum CIC 1917 in seinem c. 1601<sup>317</sup> enthält der CIC 1983 nämlich keine Sperre mehr für gerichtliche Entscheidungen über Akte der Verwaltung. Da diese Materie auch gesamtkirchlich nicht geregelt wurde und auch keine Reservierung zugunsten der Gesetzgebung durch den Apostolischen Stuhl vorgesehen ist, ist der Diözesanbischof – beziehungsweise nach Approbation durch die Apostolische Signatur auch die Bischofskonferenz – nach geltendem Recht befugt Verwaltungsgerichte für ihre Teilkirche zu errichten.<sup>318</sup>

Ebenso spricht die Existenz der Zweiten Sektion der Apostolischen Signatur für die grundsätzliche Möglichkeit der Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dabei ist nämlich zu bedenken, dass es sich bei dieser um ein Verwaltungsgericht handelt, das auf Ebene der Gesamtkirche

---

<sup>313</sup> Siehe etwa auch Art. 118 Abs. 4 B-VG, wonach innerhalb der Gemeinde noch ein verwaltungsrechtlicher Instanzenzug offensteht und erst danach Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben werden kann.

<sup>314</sup> Dazu, dass eine Einrichtung eines Verwaltungsgerichts auf überdiözesaner Ebene mit einer entsprechenden Approbation durch die Apostolische Signatur möglich ist siehe Lüdicke, Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit, 439.

<sup>315</sup> C. 149 § 2: „Die Übertragung eines Kirchenamtes an jemanden, der die erforderlichen Eigenschaften nicht besitzt, ist nur dann ungültig, wenn diese Eigenschaften vom allgemeinen oder partikularen Recht oder von den Stiftungsbestimmungen zur Gültigkeit der Amtsübertragung ausdrücklich verlangt werden; andernfalls ist sie gültig, kann aber durch Dekret der zuständigen Autorität oder durch Urteil eines Verwaltungsgerichts aufgehoben werden.“

<sup>316</sup> Lüdicke in: MK, Einführung vor 1732, Rz 4.

<sup>317</sup> Siehe dazu oben Kapitel 4.

<sup>318</sup> Lüdicke, Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit, 436-439.

über Akte der Verwaltung entscheidet.<sup>319</sup> Warum das auf Ebene der Teilkirchen nicht ebenso möglich sein sollte, ist aber nicht ersichtlich.

Wie gezeigt besteht daher grundsätzlich die Möglichkeit eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Verwaltungsakten. Selbstverständlich sind bei einer derartigen Einrichtung jedoch die Eigenheiten des kirchlichen Rechts, insbesondere auch im Verfahrensrecht zu beachten. Dabei ist beispielsweise an die verpflichtende Bitte um Rücknahme des Dekrets nach c. 1734 CIC 1983 zu denken, wobei hierfür etwa das Beschwerdevorverfahren als Vorbild dienen kann, wonach zuerst ebenfalls die Verwaltungsbehörde die Möglichkeit hat, ihren Akt selbstständig zu widerrufen, abzuändern oder zu bestätigen.<sup>320</sup> Damit kann auch dem Bedürfnis Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, das auch dem allgemeinen Prozessrecht immanent ist,<sup>321</sup> Rechnung getragen werden.

Auch kann in einer Verfahrensordnung ähnlich wie in c. 1733 § 3 CIC 1983 geregelt werden, dass, soweit Aussicht zu einer gütlichen Lösung besteht ebenfalls Verhandlung zwischen demjenigen, der das Dekret erlassen hat und dem Beschwerzten geführt werden, um solcherart die Rechtsstreitigkeit ohne gerichtliches Erkenntnis zu lösen. Demzufolge wäre dann auch eine Regelung möglich, wonach sich die Parteien auch während eines anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens einigen können vorzusehen, womit eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit auch als Vorbild für die österreichische Rechtsordnung dienen könnte, in der eine solche Möglichkeit nicht vorgesehen ist.<sup>322</sup>

## **6. Fazit**

Wie gezeigt besteht in der Kirche die grundsätzliche Möglichkeit einer Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Während das momentane Rechtsschutzsystem gegen Verwaltungshandeln vielfach als defizitär angesehen wird,<sup>323</sup> könnte damit also ein System geschaffen werden, das den Gläubigen das ihnen im CIC 1983 gewährleistete Recht ihre Rechte verfolgen zu können, effektiver zu regeln. Es wäre daher sehr zu begrüßen, wenn diesem sehr lange sowohl durch Bischöfe als auch durch die Laien vorgetragenen Wunsch entsprechende Umsetzungstätigkeiten eingeleitet würden. Damit könnte nicht nur ein bestehendes Rechtsschutzdefizit geschlossen

---

<sup>319</sup> Siehe dazu oben Kapitel 4.

<sup>320</sup> Siehe dazu ausführlich oben Kapitel 3.

<sup>321</sup> Aymans/Mörsdorf/Müller, KanR IV, 591.

<sup>322</sup> Siehe im Gegensatz dazu § 106 dVwGO, der eine solche Möglichkeit vorsieht: „Um den Rechtsstreit vollständig oder zum Teil zu erledigen, können die Beteiligten zu Protokoll des Gerichts oder des beauftragten oder ersuchten Richters einen Vergleich schließen, soweit sie über den Gegenstand des Vergleichs verfügen können. Ein gerichtlicher Vergleich kann auch dadurch geschlossen werden, daß die Beteiligten einen in der Form eines Beschlusses ergangenen Vorschlag des Gerichts, des Vorsitzenden oder des Berichterstatters schriftlich gegenüber dem Gericht annehmen.“

<sup>323</sup> Lüdicke in: MK MK 221, Rz 5 mwN.

werden, sondern die Kirche würde sich damit auch wieder auf ihre geschichtliche Tradition besinnen, wonach ein gerichtlicher Schutz gegenüber Verwaltungsakten von der frühen Kirche bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts vorgesehen war. Soweit teilweise auch vorgebracht wird, es gebe Diözesen, in der eine Einrichtung einer teilkirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht möglich sei, da diese nicht über die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen verfügen würden, so mögen diese Bedenken zwar möglicherweise zutreffen, allerdings handelt es sich dabei nicht um ein grundsätzliches Argument gegen eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Verwaltung, sondern lediglich um ein praktisches Problem, dem mit der Einführung einer fakultativen Verwaltungsgerichtsbarkeit abgeholfen werden könnte. Insgesamt gesehen, besteht daher kein Grund das bereits in den 1970er Jahren geäußerte Verlangen der Gemeinsamen Synode nicht in die Praxis umzusetzen, um auf diese Weise den Rechtsschutz der Gläubigen und dadurch auch das Vertrauen in die Kirche zu stärken.

## **Anhang**

### **Literaturverzeichnis**

ADAMOVICH Ludwig, FUNK Bernd-Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien/New York, 1980.

AMANN Thomas A., Der Verwaltungsakt für Einzelfälle. Eine Untersuchung aufgrund des Codex Iuris Canonici (= AYMANs Winfried, WEITLAUFF Manfred, MÜLLER Gerhard L. (Hg), Münchner Theologische Studien, III. Kanonistische Abteilung, 54. Band).

ANTONIOLLI Anton, KOJA Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis<sup>3</sup>, Wien 1996.

Arbeitsgemeinschaft Österreichische Rechtsgeschichte (Hg.), Rechts- und Verfassungsgeschichte, Wien<sup>2</sup> 2012.

AYMANs Winfried, MÖRSDORF Klaus, Kanonisches Recht. Lehrbuch aufgrund des Codex Iuris Canonici, Bd I, Einleitende Grundfragen und Allgemeine Normen, Paderborn, München, Wien, Zürich, 1991.

AYMANs Winfried, MÖRSDORF Klaus, MÜLLER Ludger, Kanonisches Recht. Lehrbuch aufgrund des Codex Iuris Canonici, Bd IV, Vermögensrecht, Sanktionsrecht und Prozeßrecht, Paderborn, München, Wien, Zürich, 2013.

BAUMGARTNER Gerhard, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien/New York 1999.

BAYERLEIN Walter, Einleitung zu Ordnung der Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gemeinsame SYNODE der Bistümer der Bundesrepublik Deutschland. Offizielle Gesamtausgabe, Freiburg, Basel, Wien, 2012, 727-734.

DEMEL Sabine, Das Recht fließe wie Wasser. Wie funktioniert und wem nützt Kirchenrecht?, Regensburg 2017.

DEMEL Sabine, Einführung in das Recht der katholischen Kirche. Grundlagen – Quellen – Beispiele, Darmstadt 2014.

DÜNSER Gerold, Ermessenskontrolle durch Gerichte? Ermessen und öffentliche Interessen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in: LARCHER Albin (Hrsg), Handbuch Verwaltungsgerichte. Die Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz, Wien 2013, 229-248.

FUCHS Claudia, Verwaltungsermesen und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Rückblick und Ausblick, in: HOLUBEK Michael, LANG Michael, Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht, Wien 2014, 231-265.

FÜRNKRANZ Johannes, Effizienz der Verwaltung Rechtsschutz im Verfahren. Can. 1739 in der Dynamik der hierarchischen Beschwerde, Paderborn 2014 (= GRAULICH Markus, HALL-ERMANN Heribert, PULTE Matthias, Kirchen- und Staatskirchenrecht 19).

GÜTHOFF Elmar, Gerichtsverfassung und Gerichtsordnung, in: HEARING Stephan, REES Wilhelm, SCHMITZ Heribert (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 1661-1672.

HABISCH André, Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit? Sozialphilosophische Überlegungen zu einem bleibenden Desiderat: AfkKR 162 (1993) 427-450.

HAERING Stephan, Kirchliche Rechtsgeschichte, in: HEARING Stephan, REES Wilhelm, SCHMITZ Heribert (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 3-11.

HANDSCHUH Wilhelm, Diözesane Schieds- und Schlichtungsstellen in der katholischen Kirche. Eine rechtssystematische Untersuchung für den Bereich der Deutschen Bischofskonferenz, Berlin 2006.

HELM Wolfgang, Die Maßnahmenbeschwerde von 1991 bis 2014 – Entwicklung und Probleme von den UVS bis zu den Verwaltungsgerichten I. Instanz, in: LARCHER Albin (Hrsg), Handbuch Verwaltungsgerichte. Die Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz, Wien 2013, 280-303.

Hengstschläger/Leeb, Verwaltungsverfahrensrecht

KAHL Arno, Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte erster Instanz beim VwGH, in: Fischer/Pabel/Raschauer N. (Hrsg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Wien 2014, 433-452

KALB Herbert, Verwaltungsakt und Verwaltungsverfahren, in: HEARING Stephan, REES Wilhelm, SCHMITZ Heribert (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 163-182.

Kolonovits/Muzak/Stöger, Verwaltungsverfahrensrecht

KUDERER Bernhard, Der Prüfungs- und Entscheidungsumfang der Verwaltungsgerichte nach § 27 VwGVG, Linz 2017.

LANDAU Michael, Amtsenthebung und Versetzung von Pfarrern. Eine Untersuchung des geltenden Rechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung der Zweiten Sektion des Höchsten Gerichts der Apostolischen Signatur (= GÜTHOFF Elmar, SELGE Karl-Heinz (Hrsg), Adnotationes in ius canonicum, Bd. XVI, Frankfurt am Main/Berlin/Bern/Brüssel/New York/Wien).

LÜDICKE Klaus (Hg), Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, Österreich und der Schweiz.

LÜDICKE Klaus, Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland. Zur Lage 20 Jahre nach dem Beschluß der Gemeinsamen Synode, in: REINHADRT Heinrich J.F. (Hg), *Theologia et jus canonicum*. Festgabe für Heribert Heinemann zur Vollendung seines 70. Lebensjahres, 433-446.

LÜDICKE Klaus, Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: HEARING Stephan, REES Wilhelm, SCHMITZ Heribert (Hg), *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*<sup>3</sup>, 1749-1759.

LÜDICKE Norbert, BIER Georg (Hg), *Das römisch-katholische Kirchenrecht. Eine Einführung*, Stuttgart 2012.

MAIR Sonja, *Die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Salzburg 2010.

MARTH Thomas, *Das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte. Ein Skriptum zur Einführung im Rahmen der Grundausbildung A1/v1* [unveröffentlicht].

MEIER Dominicus M. *Verwaltungsgerichte für die Kirche in Deutschland. Von der gemeinsamen Synode 1975 zum Codex Iuris Canonici 1983*, Essen 2001 (= LÜDICKE Klaus, *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici Beiheft 28*).

MEIER Dominicus M., Die Rechtsbindung kirchlicher Gesetzgeber als unabdingbare Voraussetzung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: AYMANS Winfried, HAERING Stephan, SCHMITZ Heribert (Hg), *Iudicare inter fideles*. Festschrift für Karl-Theodor Geringer zum 65. Geburtstag, Sankt Ottilien, 2002, 287-301.

MELICHAR Erwin, *Gerichtsbarkeit und Verwaltung im staatlichen und kanonischen Recht*, Wien 1948.

NESCHWARA Christian, Verfassungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Monarch und Parlament: Österreichs Reichsgericht von 1869 bis 1918, in: *Miszellen, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte Germanistische Abteilung* 123 (2006) 310-342.

OLECHOWSKI Thomas, Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, in: FISCHER Johannes, PABEL Katharina; RASCHAUER Nicolaus (Hrsg), *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2014, 6-36.

OLECHOWSKI Thomas, Von den Theresianischen Verwaltungsreformen zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, in: LARCHER Albin (Hrsg), *Handbuch Verwaltungsgerichte. Die Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz*, Wien 2013, 27-43.

PABEL Katharina, Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, in: FISCHER Johannes, PABEL Katharina; RASCHAUER Nicolaus (Hrsg), *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2014 379-431.

- POTACS Michael, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>2</sup>, Wien 1996.
- PÖTTER Mechthild, Die Beschwerde im kirchlichen Prozessrecht, Essen 2007 (= LÜDICKE Klaus, Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici Beiheft 45).
- PREE Helmuth, Die Ausübung der Leitungsgewalt, in: HEARING Stephan, REES Wilhelm, SCHMITZ Heribert (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 207-233.
- RAITH Ronny, Verwaltungsermessen im kanonischen Recht, Berlin 2007.
- RASCHAUER Bernhard, Allgemeines Verwaltungsrecht
- RASCHAUER Bernhard, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>4</sup>, Wien 2013.
- REES Wilhelm, Die Rechtsnormen, in: HEARING Stephan, REES Wilhelm, SCHMITZ Heribert (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 127-162.
- SCHMITZ Heribert, Appellatio Extraiudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung im Zeitalter der Klassischen Kanonistik (1140 – 1348) (= MÖRS-DORF Klaus, TÜCHLE Hermann, DÜRING Walter (Hrsg), Münchner Theologische Studien, III. Kanonistische Abteilung, Bd. XXIX).
- SCHMITZ Heribert, Codex Iuris Canonici, in: HEARING Stephan, REES Wilhelm, SCHMITZ Heribert (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 70-100.
- SCHMITZ Heribert, Möglichkeit und Gestalt einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung: AfkKR 135 (1966), 18-38.
- SCHÜLLER Thomas, Vergessenes Recht – Die „Würzburger Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung“, in: FEITER Reinhard, HARTMANN Richard, SCHMIEDL Joachim (Hrsg), Die Würzburger Synode. Die Texte neu gelesen (= SCHMIEDL Joachim (Hrsg), Europas Synoden nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil, Band I Die Würzburger Synode), Freiburg, Basel, Wien, 2013, 290-307.
- TAMMLER Ulrich, Tutela iurium personarum. Grundfragen des Verwaltungsrechtsschutzes in der katholischen Kirche in Vergangenheit und Gegenwart, Amsterdam 1981 (= KOENIGER Albert, Kanonistische Studien und Texte, Band 32).
- Verwaltungsgerichtshof (Hrsg), Der österreichische Verwaltungsgerichtshof. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – das Palais der ehemaligen Böhmisch-Österreichischen Hofkanzlei, Wien 2001.
- Verwaltungsjustiz, in: Die Presse, 13. Jahrgang, Nr. 211 (21.08.1860), 1f.
- WEBER Karl, Das Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert, in: BUßJÄGER Peter (Hrsg), Moderner Staat und innovative Verwaltung, Wien 2003, 107-127.

WEIß Andreas, Grundfragen kirchlicher Gerichtsbarkeit, in: HEARING Stephan, REES Wilhelm, SCHMITZ Heribert (Hg), Handbuch des katholischen Kirchenrechts<sup>3</sup>, 1647-1660.

WESEMANN Paul, Ad tuenda iura personarum. Zur Planung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz, in: HEINEMANN Heribert, HERMANN Horst, MIKAT Paul (Hrsg), Diaconia et ius. Festgabe für Heinrich Flat-ten zum 65. Geburtstag, dargebracht von seinen Freunden und Schülern, München, Paderborn, Wien, 151-170.

WESSELY Wolfgang, Das Administrativverfahren des BVwG und der LVwG, in: Larcher (Hrsg), Handbuch Verwaltungsgerichte. Die Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz, Wien 2013, 204-228.

WIRTH Paul, Gerichtlicher Schutz gegenüber der kirchlichen Verwaltung. Modell eines kirchlichen Verwaltungsgerichtes: AfkKR 140 (1971), 29-73.



## **Zusammenfassung**

In der kirchlichen Rechtsordnung besteht gegenüber Akten der Verwaltung lediglich ein Rechtsschutz innerhalb der Verwaltung. Nur gegen letztinstanzliche Verwaltungsakte des zuständigen Dikasteriums der römischen Kurie kann bei einem Verwaltungsgericht, der Zweiten Sektion der Apostolischen Signatur, die gerichtliche Überprüfung begehrt werden. Die Zuständigkeit der Zweiten Sektion der Apostolischen Signatur ist dabei eine rein kassatorische. Eine Entscheidung im Meritum steht ihr somit nicht zu. Unterhalb der obersten Instanz ist dagegen der Rekurs bei der oberen Autorität vorgesehen. Dieser ist im Gegensatz zu einer Beschwerde vor einem Verwaltungsgericht mit vielen Mängeln im Rechtsschutz gekennzeichnet. Ebenso ist ein Misstrauen gegenüber der Verwaltung bei den Gläubigen gegeben, wenn die Verwaltung selbst über die Rechtmäßigkeit ihrer Akte entscheidet.

Auch im österreichischem staatlichen Recht war der Rechtsschutz gegenüber Akten der Verwaltung lange Zeit derart geregelt, dass gegen Verwaltungsakte nur eine Beschwerde innerhalb der Verwaltung zulässig war. Erst gegen eine letztinstanzliche Entscheidung, das war in den meisten Fällen der zuständige Bundesminister, konnte der Verwaltungsgerichtshof angerufen, der eine gerichtliche Kontrolle gegenüber der Verwaltung ausübte. Dies allerdings in einer eingeschränkten Form, als er zumeist nicht in der Sache selbst entscheiden konnte.

In Folge einer durch europarechtliche Regelungen bedingten Stärkung des verwaltungsgerichtlichen Schutzes wurde mit 01.01.2014 in Österreich eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt. Nach dieser Regelung ist somit nach der ersten Instanz innerhalb der Verwaltung eine gerichtliche Kontrolle dieser Akte möglich. Dabei ist auch auf die Besonderheiten der Verwaltung Bedacht genommen worden, als eine Entscheidung dann nicht als rechtswidrig angesehen werden kann, wenn die Behörde Ermessen im Sinne des Gesetzes geübt hat.

Auch in der kirchlichen Rechtsordnung wurde vor allem während der Arbeiten am Codex Iuris Canonici, der schließlich 1983 promulgiert wurde, die Wiedereinrichtung eines gerichtlichen Schutzes gegenüber Akten der Verwaltung diskutiert. Es handelt sich dabei deswegen um eine Wiedereinrichtung, weil von der frühen Kirche bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts stets ein gerichtlicher Schutz gegenüber Verwaltungsakten vorgesehen war.

Unter den Bischöfen bestand daher anlässlich der Vorarbeiten des Codex Iuris Canonici auch weitestgehend Einigkeit darüber, dass eine solche Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt werden sollte, weswegen auch in den entsprechenden Schemata die Einführung einer solchen geplant war. Umso größer war daher die Überraschung als nach der Promulgation des Codex Iuris Cano-

nici festgestellt werden musste, dass die Regelungen über eine Verwaltungsgerichtsbarkeit gestrichen wurden.

Diese Tatsache veranlasst immer wieder zu Forderungen einer Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, um auf diese Weise den Rechtsschutz der Gläubigen stärken zu können. Die Argumente der Gegner der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, die hauptsächlich darauf hinauslaufen, dass eine Begrenzung der Autorität der Diözesanbischöfe nicht möglich ist, erweisen sich als nicht stichhaltig, da ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung gerade keine Begrenzung der Autorität der Diözesanbischöfe ist, sondern es sich dabei um eine Kontrolle ebendieser handelt. Eine solche Kontrolle ist aber auch angesichts der kirchenrechtlichen Besonderheiten – dabei ist insbesondere die fehlende Gewaltentrennung und ein nur eingeschränkter Grundsatz des Legalitätsprinzips zu nennen – möglich und sinnvoll, weswegen die Forderung nach der Einrichtung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit nichts an Aktualität verloren hat. Dabei ist insbesondere auch zu bedenken, dass durch eine derartige Einrichtung der Rechtsschutz der Gläubigen gestärkt und dadurch das Ansehen in der Kirche gestärkt werden würde.