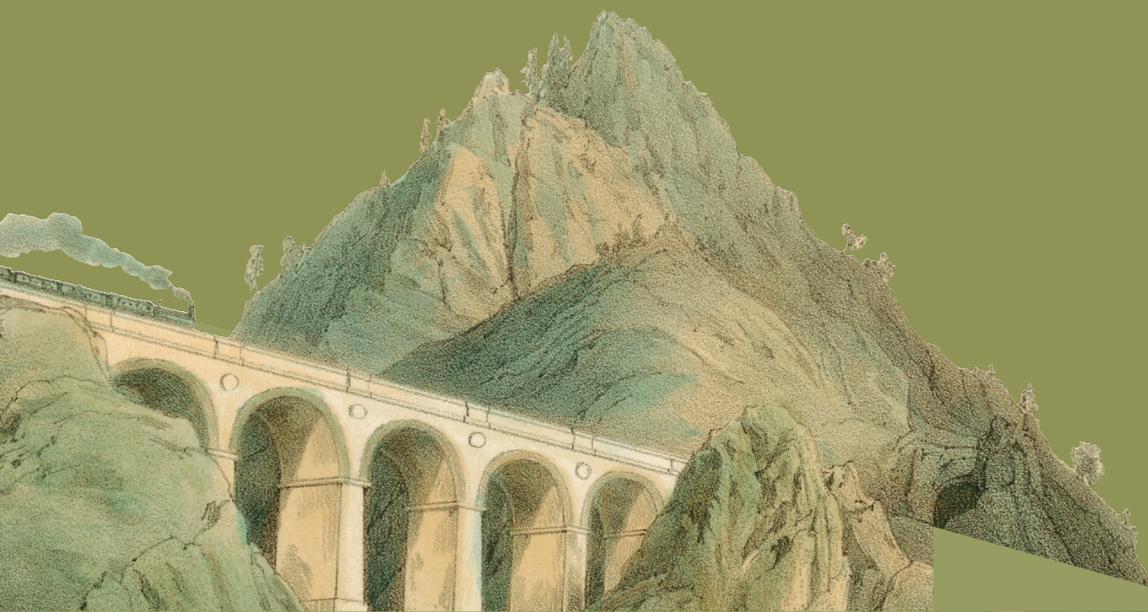


# Niederösterreich im 19. Jahrhundert



## Band 1 **Herrschaft und Wirtschaft** Eine Regionalgeschichte sozialer Macht

Hrsg. Oliver Kühschelm  
Elisabeth Loinig  
Stefan Eminger  
Willibald Rosner

Peter Becker, Zur Kartierung staatlicher Macht. Der Verwaltungsgerichtshof und seine Entscheidungen. In: Oliver Kühschelm, Elisabeth Loinig, Stefan Eminger u. Willibald Rosner (Hrsg.), Niederösterreich im 19. Jahrhundert, Bd. 1: Herrschaft und Wirtschaft. Eine Regionalgeschichte sozialer Macht (St. Pölten 2021) 261–290; <http://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.12>

Alle Beiträge vorliegender Publikation mit einem entsprechenden Vermerk haben ein externes Begutachtungsverfahren durchlaufen. Auskunft zum Peer-Review-Verfahren (double blind) unter [doi.org/10.52035/noil.2021.19jh.dok](https://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh.dok).

Medieninhaber (Verleger und Herausgeber):

NÖ Institut für Landeskunde  
3109 St. Pölten, Kulturbezirk 4  
Verlagsleitung: Elisabeth Loinig

Land Niederösterreich  
Gruppe Kultur, Wissenschaft und Unterricht  
Abteilung NÖ Landesarchiv und NÖ Landesbibliothek  
NÖ Institut für Landeskunde  
[www.noef.gv.at/landeskunde](http://www.noef.gv.at/landeskunde)

Redaktion und Lektorat: Heidemarie Bachhofer, Tobias E. Hämmerle  
Korrektorat und Register: Claudia Mazanek  
Englisches Korrektorat: John Heath  
Bildredaktion: Heidemarie Bachhofer, Tobias E. Hämmerle  
Bildbearbeitung: Wolfgang Kunerth  
Layout: Martin Spiegelhofer  
Umschlaggestaltung und Farbkonzept: Atelier Renate Stockreiter  
Druck: Gugler GmbH



UW-Nr. 609

Umschlagabbildung: *Viaduct bei Spiess*, kolorierte Tonlithographie von Nicolas-Marie Joseph Chapuy, ca. 1855, Niederösterreichische Landesbibliothek, Topographische Sammlung, 6.985  
Vorsatzblatt: Heinrich Wilhelm Blum von Kempen, Natur und Kunst-Producten-Karte von Oesterreich unter der Enns (Wien 1794), Niederösterreichische Landesbibliothek, Kartensammlung, Cl 200  
Nachsatzblatt: R. A. Schulz, Diöcesan-Karte von Nieder-Oesterreich, nach den kirchlichen Schematismen des Jahres 1865 (Wien 1866), Niederösterreichische Landesbibliothek, Kartensammlung, Al 10

© 2021 NÖ Institut für Landeskunde, St. Pölten  
ISBN 978-3-903127-26-5 (Gesamtpublikation)  
ISBN 978-3-903127-27-2 (Band 1)  
ISBN 978-3-903127-28-9 (Band 2)  
DOI: [doi.org/10.52035/noil.2021.19jh1](https://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh1)

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Rundfunk- oder Fernsehsendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung, vorbehalten. Ein Jahr nach Veröffentlichung des gedruckten Buchs wird dieses Werk als Open-Access-Publikation zur Verfügung stehen. Alle Texte inklusive der Grafiken und Tabellen unterliegen der Creative-Commons-Lizenz BY International 4.0 („Namensnennung“), die unter <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> einzusehen ist. Jede andere als die durch diese Lizenz gewährte Verwendung bedarf der vorherigen schriftlichen Genehmigung des Verlages. Ausgenommen vom Anwendungsbereich dieser Lizenz sind Abbildungen. Die Inhaber\*innen der Rechte sind in der Bildunterschrift genannt und diese Rechte werden auch in der elektronischen Veröffentlichung maßgeblich bleiben.



Peter Becker

## Zur Kartierung staatlicher Macht. Der Verwaltungsgerichtshof und seine Entscheidungen

**Abstract:** Die Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof der Habsburgermonarchie, eingerichtet im Jahr 1876, werden als empirischer Bezugspunkt verwendet, um Aufschlüsse über die Beziehungen zwischen einem expandierenden Staat und einer sich rasch verändernden Bevölkerung zu gewinnen. Im Fokus steht das Kronland Niederösterreich, das durch ein Nebeneinander von Tradition und Moderne, von politisch wie wirtschaftlich Mächtigen und produzierenden Klassen geprägt war. In diesem Spannungsfeld entstanden zahlreiche Konflikte, die von der Verwaltung bearbeitet und vom Verwaltungsgerichtshof entschieden wurden. Die Zugangshürden zum Verwaltungsgerichtshof privilegierten Personen aus Industrie und Finanz, die Haus- und Grundbesitzer sowie Gemeinden als Kläger. Sie erhoben Einspruch gegen die Bemessung von Steuern, aber auch gegen konkrete Folgen von neuen Akzentsetzungen in der Staatstätigkeit, die mit *social citizenship* in Verbindung gebracht werden können. Die Nutzung des Verwaltungsgerichtshofes für einen Einspruch gegen Staatstätigkeit stärkte letztlich die Präsenz des Staates.

**Mapping State power. The Administrative Court and its Decisions.** The proceedings of the Administrative Court (*Verwaltungsgerichtshof*) of the Habsburg Monarchy, established in 1876, are used as an empirical point of reference to shed light on the relationship between an expanding state and a rapidly changing economy and society. The focus is on the crownland of Lower Austria, which was characterized by a coexistence of tradition and modernity, by politically and economically powerful classes on the one hand and producing classes on the other. In this field of tension, numerous conflicts arose which were dealt with by the administration and adjudicated upon by the Administrative Court. The barriers to access to the Administrative Court privileged individuals from industry and finance, property and landowners and municipalities as plaintiffs. These actors raised objections to the assessment of taxes, but also to the specific consequences of new emphases in government activity that can be associated with social citizenship. The use of the Administrative Court as an avenue via which to appeal against state activity ultimately strengthened the state's presence.

**Keywords:** state, social citizenship, infrastructure, governance

---

[doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.12](https://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.12)

Veröffentlicht nach externer Begutachtung (doppelblind) / published after external peer review (double blind)

## Einspruch!

Am 17. Februar 1877 fand vor dem Verwaltungsgericht in Wien eine öffentliche, mündliche Verhandlung über den Ersatz von Wildschäden statt, den vier Grundbesitzer gegen August Grafen von Breuner-Enckevoirth geltend machten. Es war dies einer der ersten von etwas mehr als 500 Fällen, in der Kläger bzw. Beklagte aus Niederösterreich (ohne die Haupt- und Residenzstadt Wien) vor dem Verwaltungsgerichtshof (VwGH) in den ersten 25 Jahren seines Bestehens (1876–1901) erschienen.

Vor den Richtern landeten Einsprüche gegen die Bemessung von Gebühren und gegen die Festsetzung der Erwerbs-, Einkommens- und Hausklassensteuer ebenso wie Konflikte über Bausachen, Gewerbeberechtigungen, ärztliche Hausapotheken und Jagdangelegenheiten. Angesichts der fortschreitenden Industrialisierung und Urbanisierung wurde der Zugang zu Wasser als Energieträger und lebenswichtiges Konsumgut ein bedeutender Gegenstand der Verfahren.<sup>1</sup> Neue Politikfelder wie Kranken- und Unfallversicherung benötigten die Klärung von gesetzlich nicht eindeutig bestimmten Ansprüchen.<sup>2</sup> Selbst Institutionen mit langer Tradition wie die katholische Kirche erschienen in Gestalt von Pfarrern, Dechanten und Klöstern als Beschwerdeführer, um vor dem VwGH neue Ansprüche gegenüber dem Staat durchzusetzen.

Der VwGH war ein Erfolgsmodell. Die „Ausbildung von Institutionen, die den einzelnen Bürger *gegen* die Behörden des eigenen Staates schützen“, stellte einen wichtigen Schritt zum Rechtsschutz dar.<sup>3</sup> Dieses Angebot wurde von einer Vielzahl von weiblichen und männlichen Akteuren angenommen. Bereits ein erster Blick auf die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Habsburgermonarchie zeigt jedoch eine deutliche soziale Gewichtung. Das war durch ihre Organisation mit bedingt. Im Gegensatz zu anderen deutschen Staaten war diese Gerichtsbarkeit auf eine zentrale Einrichtung in Wien beschränkt. Geklagt werden konnte erst

1 Zur Entscheidung über die Konflikte über Wassernutzung vgl. die konzeptuellen Überlegungen bei JOS C. N. RAADSCHELDERS, *Fresh Water Management as Collective Action in Time: a multi-dimensional and multi-level Challenge of Governance in an inter-disciplinary Context*. In: JOS C. N. RAADSCHELDERS (Hrsg.), *The Institutional Arrangements for Water Management in the 19th and 20th centuries* (Amsterdam 2005) 1–21, bes. 1–4.

2 Zu Einführung und Ausbau der Sozialversicherung vgl. MONIKA SENGHAAS, *Die Territorialisierung sozialer Sicherheit. Raum, Identität und Sozialpolitik in der Habsburgermonarchie* (Wiesbaden 2015) Kap. 4 und 5; HERBERT HOFMEISTER, *Landesbericht Österreich*. In: PETER A. KÖHLER u. HANS F. ZACHER (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz* (Berlin 1981) 445–730, bes. 611–615; EMMERICH TÁLOS, *Staatliche Sozialpolitik in Österreich* (Wien 1981) 75–84.

3 GERALD STOURZH, *Das liberale Erbe in einer nachliberalen Ära. Nur Rechtsstaatlichkeit verbürgt die Gesundheit einer Demokratie*. In: GERALD STOURZH, *Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates* (Wien 1989) 363–369, hier 368.

dann, wenn der gesamte Instanzenzug bis zum Ministerium durchlaufen worden war. Die an den VwGH eingereichten Beschwerden mussten außerdem von einem Anwalt unterschrieben sein.<sup>4</sup> Das stellte eine soziale und finanzielle Hürde dar, die wirtschaftlich und bildungsmäßig weniger privilegierte Bevölkerungsgruppen ausschloss. Sie erscheinen in den Verfahren deshalb hauptsächlich als Objekte, wenn sich etwa Gemeinden im Fall eines strittigen Heimatrechts gegen die Zuweisung von heimat- und subsistenzlosen Personen wehrten.

Die Verfahren hatten Entscheidungen der Verwaltung zum Gegenstand – und zwar der staatlichen Verwaltung ebenso wie der autonomen Landes-, Bezirks- und Gemeindeverwaltung.<sup>5</sup> „Einander widerstrebende Ansprüche von Privatpersonen“ fielen nicht in den Kompetenzbereich des VwGH, wie der Grazer Staats- und Verwaltungsrechtler Ludwig Gumpłowicz betonte.<sup>6</sup> Sie traten nur dann in den Blick, wenn die Verwaltung über konkurrierende Ansprüche zu befinden hatte. Das war kein seltener Fall, wie der Anspruch auf Wildschadenvergütung zeigt.

Der VwGH entschied in letzter Instanz über strittige Fragen der Gesetzesanwendung und sollte damit die Gesetzesbindung der Verwaltung sicherstellen.<sup>7</sup> Blickt man auf die vor dem VwGH verhandelten Rechtsansprüche, spiegelt sich darin die Expansion des Staates in einer sich rasch wandelnden Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, wobei diese Expansion auf der Durchsetzung von neuen Normen und der Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in der Bereitstellung von öffentlichen Gütern beruhte.<sup>8</sup> Es gab daher einen erheblichen Bedarf

4 Vgl. Reichsgesetzblatt (RGBl.) 36/1876, Gesetz vom 22. Oktober 1875 betreffend die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, §§ 6 u. 18; vgl. Ludwig GUMPLÓWICZ, Das österreichische Staatsrecht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht). Ein Lehr- und Handbuch (Wien 2. Aufl. 1902) 148; Thomas OLECHOWSKI, Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. In: Karl-Peter SOMMERMAN u. Bert SCHAFFARZIK (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa (Berlin 2019) 1099–1130, hier 1108 f.

5 RGBl. 36/1876, Gesetz vom 22. Oktober 1875 betreffend die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, § 2.

6 GUMPLÓWICZ, Das österreichische Staatsrecht, 144.

7 Vgl. Heinz MAYER, Die Verwaltung im Spannungsfeld von Politik und Recht. In: Clemens JABLONER, Heinz MAYER u. Wolfgang PESENDORFER (Hrsg.), 125 Jahre Verwaltungsgerichtshof (Wien 2002) 55–64, hier 56 f.; OLECHOWSKI, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1109 f.

8 Die Konflikte innerhalb des modernen Staates gingen weit über die Verletzung wohl erworbener Rechte und der Festlegung von Grenzen einer obrigkeitlichen *Policeygewalt* hinaus, die dominante Themen in der gerichtlichen Verwaltungskontrolle im Alten Reich waren: Siegrid WESTPHAL, Gerichtliche Verwaltungskontrolle im Alten Reich. In: SOMMERMAN u. SCHAFFARZIK, Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 3–29, hier 27. Im modernen Staat gab es neue Konfliktfelder, die mit einer Ausweitung von Staatszwecken in den Bereichen Infrastruktur, Sozialversicherung, Sicherheitspolizei und Erziehungswesen in Verbindung standen. Vgl. Michael MANN, The Sources of Social Power, Bd. 2: The Rise of Classes and Nation-States, 1760–1914 (Cambridge 1993) 61. Nico Randeraad sieht die beiden Konzepte Staat und Gesellschaft als „two, partly overlapping domains“; siehe Nico RANDERAAD, Introduction. In: Nico RANDERAAD (Hrsg.), Mediators between State and Society (Hilversum 1998) 9–16, hier 10. Vgl. dazu auch Peter BECKER, The Administrative Apparatus

an oberstgerichtlichen Entscheidungen über strittige Auslegungen neuer Gesetze und über die Anwendung bereits bestehender Normen auf geänderte Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse.

Bei der Entscheidung über die von der Verwaltung moderierten Interessenskonflikte zwischen Landwirten und Jagdpächtern über Wildschäden, zwischen ländlichen und städtischen Regionen über den Zugriff auf Trinkwasser, zwischen Sozialversicherungsträgern, Versicherten und Krankenanstalten waren Rechtsfragen eng mit politischen Fragen verquickt. Das ist nicht überraschend, bedeutet doch die Rechtsbindung der Verwaltung, dass „politisches Wollen in das Gesetz Eingang finden [muss], um wirksam werden zu können“.<sup>9</sup> Für den VwGH eröffnete diese Verquickung einen politischen Handlungsspielraum, der sich jedoch auf die Ermittlung politischer Absichten des Gesetzgebers beschränkte.<sup>10</sup> Damit wurde der VwGH zum eigenständigen, wenn auch nur reaktiv tätigen Akteur innerhalb des Herrschaftssystems der Habsburgermonarchie.<sup>11</sup>

Dieser Aspekt wird in meinem Beitrag nicht im Vordergrund stehen, weil ich die Verfahren vor dem VwGH hauptsächlich dazu verwende, um einen synoptischen Blick auf den expandierenden Staat zu gewinnen. Er ist synoptisch, weil alle Beschwerden behandelt wurden, die von den internen Revisionsprozessen der Verwaltung nicht erledigt werden konnten. Dieser Blick kann allerdings keinen panoptischen Charakter beanspruchen, weil staatliches Handeln nur im Fall seiner Beeinspruchung sichtbar wurde. Forderungen und Leistungen der Verwaltung, die keinen Widerspruch fanden, wurden eben nicht erfasst. Dasselbe gilt von Protesten der Menschen ohne einen entsprechenden Zugang zum Recht, deren verbale Einsprüche bei direkten Begegnungen mit staatlicher Autorität in Amtsstuben und auf der Straße entweder verhallten oder mit Verwaltungsstrafen geahndet wurden.<sup>12</sup>

---

under Reconstruction. In: Franz ADLGASSER u. Fredrik LINDSTRÖM (Hrsg.), *The Habsburg Civil Service and Beyond. Bureaucracy and Civil Servants from the Vormärz to the Interwar Years* (Wien 2019) 233–257, bes. 237–239. Zur Expansion des Staatsapparates im Hinblick auf die Zahl seiner Mitarbeiter vgl. die kritischen Kommentare von John DEAK, *Forging a Multinational State. State Making in Imperial Austria from the Enlightenment to the First World War* (Stanford 2015) 211 f.; Peter BECKER, *Der Staat – eine österreichische Geschichte?* In: *Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung* 126 (2018) 317–340, bes. 322–328; John BOYER, *The End of an Old Regime. Visions of Political Reform in Late Imperial Austria*. In: *Journal of Modern History* 58 (1986) 159–193, bes. 177 f.

9 MAYER, *Verwaltung*, 59.

10 Robert Walter verweist auf die Position von Joseph Unger, der dem VwGH eine „vorsichtige taktvolle Auslegung“ der Gesetze empfohlen hatte: Robert WALTER, *Die Idee der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Vergangenheit und Zukunft*. In: JABLONER, MAYER u. PESENDORFER, *125 Jahre Verwaltungsgerichtshof*, 13–21, hier 20.

11 „Der Verwaltungsgerichtshof hat nur auf Anrufung der Parteien vorzugehen.“ RGBl. 36/1876, § 5.

12 Vgl. zur Verhängung von Verwaltungsstrafen bei mündlichen oder schriftlichen Beleidigungen von Amtspersonen Peter BECKER, *Decency and Respect. New Perspectives on Emotional Bonds*

Trotz dieser Beschränkungen sind Verfahren vor dem VwGH ein vielversprechender Ausgangspunkt für eine Geschichte des Staates. Es ist dort ein gewichtiger Teil der Aktivitäten des expandierenden Staates dokumentiert, deren Handlungslogik zusätzlich durch die Verwaltungsunterworfenen kritisch reflektiert wurde. Ihre Kritik mussten sie zwar in den Denkstil bürokratischer Verfahren und in die Sprache des Verwaltungsrechts übersetzen,<sup>13</sup> doch nahmen die Betroffenen mit ihren Beschwerden und ihrer Kritik eine aktive Rolle in der Mitgestaltung von Verwaltungstatsachen ein.<sup>14</sup>

Die Verfahren vor dem VwGH nutze ich somit als ein Prisma, um die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern in einer sozial wie wirtschaftlich heterogen strukturierten Region zu analysieren. Das Kronland Niederösterreich ohne die Haupt- und Residenzstadt Wien ist eine Region, die durch einen hohen Industrialisierungsgrad, eine fortschrittliche Land- und Forstwirtschaft, aber auch durch die Präsenz zahlreicher Klöster und Orte adeliger Repräsentation geprägt war. In diesem Nebeneinander von Tradition und Moderne, von politisch wie wirtschaftlich Mächtigen und produzierenden Klassen entstanden zahlreiche Konflikte, die von der Verwaltung in Auseinandersetzung mit den Verwaltungsunterworfenen bearbeitet und in letzter Instanz vom VwGH entschieden wurden.

In den Verfahren bilden sich Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Akteuren mit einer starken Brechung ab. Trotz dieser Verzerrungen sind sie ein tragfähiger Ausgangspunkt für eine Kartierung von staatlicher Macht, weil der expandierende Staat vermehrt auf jene sozialen und institutionellen Akteure zugriff, die über einen entsprechenden Zugang zum Recht verfügten und ihre Einsprüche bis zum VwGH verfolgen konnten. Obwohl nicht feststellbar ist, welchen Anteil diese Verfahren an der Gesamtheit aller staatlichen Zugriffe auf das Leben, Wirtschaften und Arbeiten der Menschen im letzten Viertel

---

between State and Citizens. In: *Administrory* 3 (2018) 80–95, hier 82 f.; Philip CZECH, Der Kaiser ist ein Lump und Spitzbube. Majestätsbeleidigung unter Kaiser Franz Joseph (Wien 2010) 73–86.

13 Es handelte sich dabei um eine Übersetzungsleistung, die weit über die in den Verfahren der Frühen Neuzeit vor den Reichsgerichten festgestellte Einübung von „verfahrensäquatem Verhalten“ hinausgeht: WESTPHAL, Gerichtliche Verwaltungskontrolle im Alten Reich, 18 Anm. 66.

14 Zur Ko-Produktion von Verwaltungstatsachen in den Auseinandersetzungen zwischen Antragstellerinnen und Antragsteller und Beamten auf Ebene der lokalen Behörden vgl. Sigrid WADAUER, Die Herstellung von Verwaltungstatsachen. Behörden und Antragsteller/innen im Streit um Erwerbsmöglichkeiten. In: *Administrory* 1 (2016) 78–106, hier 80. Sobald Verwaltungsunterworfenen gegen einen Verwaltungsbescheid beriefen, waren sie auch noch auf einer anderen Ebene an der Ko-Produktion von Verwaltungstatsachen beteiligt. Aus der Sicht der zeitgenössischen Staatsrechtler ermöglichten diese Rekurse die Formulierung eines „einheitlichen Staatswillens“: Vgl. dazu Peter BECKER, Brockhausen unplugged. Reden und Schreiben über den Staat um 1900. In: Johannes FEICHTINGER, Marianne KLEMUN, Jan SURMAN u. Petra SVATEK (Hrsg.), Wandlungen und Brüche. Wissenschaftsgeschichte als politische Geschichte (Wien 2018) 211–219, hier 214 f.

des 19. Jahrhunderts hatten, ist ihr Wert für einen synoptischen Blick auf die Expansion des Staates offensichtlich.

### Der Verwaltungsgerichtshof

August Graf von Breuner-Enckevoirth war ein politisch bestens vernetzter Gutsbesitzer, ein hoher Beamter der Wiener Zentralverwaltung und als Oberst-Erblandkämmerer in Niederösterreich auch ein Würdenträger des Landes. Seine Beschwerde richtete sich gegen die Entscheidung des k. k. Ministerium des Inneren vom 7. August 1876, in der die früheren Entscheidungen der Bezirkshauptmannschaft Krems und der Niederösterreichischen Statthalterei bestätigt worden waren. Die eigentlichen Kontrahenten waren Bauern mit Waldbesitz in direkter Nachbarschaft zu seinem Jagdrevier, die Entschädigungen für Wildschäden und den Ersatz von Kosten für die Kommission zur Ermittlung der Schäden beanspruchten.<sup>15</sup>

Seine Klage gegen eine Verwaltungsentscheidung entsprach ganz den Erwartungen an einen Verwaltungsgerichtshof, der zum Schutz von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen und von subjektiven Rechten dem Staat gegenüber gedacht war. Das umfasste auch die Revision der Entscheidung von staatlichen Behörden über einen Konflikt zwischen zwei Parteien.<sup>16</sup> Doch darauf durfte sich eine Verwaltungsgerichtsbarkeit aus der Sicht der zeitgenössischen Experten nicht beschränken. Der Prager Verwaltungsjurist Rudolf Korb argumentierte, dass sie ebenso einen Schutz gegenüber den Eingriffen in die „Privatrechte der Staatsbürger im Interesse der Gesamtheit“ bieten sollte.<sup>17</sup>

Das Erkenntnis des VwGH in der Beschwerde des Grafen von Breuner-Enckevoirth ist auf den ersten Blick überraschend. Die Entscheidung des Ministeriums, den Landwirten den Wildschaden zu ersetzen, wird teilweise aufgehoben – und zwar für zwei der vier Betroffenen; „im Übrigen wird die Beschwerde als unbegründet zurückgewiesen“.<sup>18</sup> Was hatten die beiden namentlich genannten Bauern falsch gemacht, dass sie von der Zahlungsverpflichtung des Grafen ausgenommen wurden? Sie hatten, wie die Richter aus der Aktenlage entnehmen konnten, „einen Schadenersatz, sowie die Mitwirkung der Behörden zu dessen Realisierung gar nie in Anspruch genommen. [...] Es waren daher die Administrativbehörden nicht berufen,

15 Vgl. Erkenntnisse des k.k. Verwaltungsgerichtshofes 41, 17. Februar 1877, 145–148, hier 146.

16 Vgl. Friedrich TEZNER, Über Verwaltungsrechtspflege mit Hinblick auf das neue sächsische Verwaltungsgerichtsgesetz (Dresden 1901) 12; vgl. dazu auch Wolfgang PESENDORFER, Das Verwaltungsrecht als föderalistisches Element. In: JABLONER, MAYER u. PESENDORFER, 125 Jahre Verwaltungsgerichtshof, 23–38, hier 23; zur Schutzfunktion des VwGH WALTER, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 14; vgl. dazu auch STOURZH, Das liberale Erbe, 368.

17 Rudolf KORB, Weiteres zur Frage des Verwaltungsgerichtshofes. In: Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung 8/7 (1875) 25–27, hier 26.

18 Erkenntnisse des VwGH 41, 17. Februar 1877, 146.

den beiden eben genannten Grundbesitzern einen Schadenersatz, welchen sie gar nicht angesprochen, zuzuerkennen.“<sup>19</sup>

Die Habsburgermonarchie war weder Vorreiter noch Nachzügler im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In den deutschen Staaten führte das Großherzogtum Baden Anfang der 1860er Jahre eine Einrichtung nach französischem Vorbild ein. Ihr wesentliches Merkmal war die Zuständigkeit der Verwaltung für die Verwaltungsrechtsprechung auf den unteren Ebenen, die unter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ausgeübt wurde und erst im weiteren Instanzenzug an einen unabhängigen Gerichtshof übergang.<sup>20</sup> Auch in Preußen war die 1875 geschaffene Verwaltungsgerichtsbarkeit eng an die Verwaltung angebunden und auf Kreis- und Bezirksebene durch Bürgerbeteiligung gekennzeichnet.<sup>21</sup> Im Gegensatz zur österreichischen Lösung konnten die preußischen Verwaltungsgerichte „Verwaltungsakte auch meritorisch abändern, also reformatorisch entscheiden“. Dafür gab es keine Generalklausel für die Definition der Zuständigkeit wie in Österreich, sondern eine taxative Aufzählung der Materien.<sup>22</sup>

Die österreichische Lösung war als „außerordentliche Rechtshilfe“ konzipiert. Sie verzichtete auf eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit und richtete eine Behörde ein, die Beschwerden gegen alle Verwaltungsentscheidungen im nicht-ungarischen Teil der Monarchie bearbeiten, die Behörden „gegenüber den jeweils herrschenden politischen Strömungen“ verteidigen<sup>23</sup> und den Beamten ein Orientierungswissen im rasch expandierenden Feld des Verwaltungsrechts bereitstellen sollte.<sup>24</sup>

Als Gerichtshof konnte der VwGH keine Verwaltungsentscheidung treffen, sondern nur mangelhafte Entscheidungen aufheben.<sup>25</sup> Bevor man den VwGH in Wien

19 Erkenntnisse des VwGH 41, 17. Februar 1877, 148. Die Entscheidung des VwGH bestätigt auf den ersten Blick nicht das Argument von Tatjana Tönsmeier, dass „das Geltendmachen von Wildschäden zunehmend schwieriger“ wurde: Tatjana TÖNSMEIER, *Adelige Moderne. Grossgrundbesitz und ländliche Gesellschaft in England und Böhmen, 1848–1918* (Wien 2012) 181. Zieht man die Hürden in Betracht, die bis zur Beschwerde vor dem VwGH zu überwinden waren, lässt sich diese These mit den Beschwerden vor dem VwGH durchaus in Einklang bringen.

20 Vgl. Rüdiger von KROSIGK, *Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden. Zur Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts* (Bielefeld 2010) Kap. 5; Gernot SYDOW, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden*. In: SOMMERMANN u. SCHAFFARZIK, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 143–176, hier 153 f., 156 f., 160–162; GUMFLOWICZ, *Das österreichische Staatsrecht*, 143 f.

21 Vgl. Detlef MERTEN, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen*. In: SOMMERMANN u. SCHAFFARZIK, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 177–301, hier 232–235.

22 OLECHOWSKI, *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 1109.

23 TEZNER, *Über Verwaltungsrechtspflege*, 6.

24 Vgl. Gabriele KUCSKO-STADLMAYER, *Die heutige Bedeutung eines Allgemeinen Verwaltungsrechts*. In: JABLONER, MAYER u. PESENDORFER, *125 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 39–53, hier 42 f.; vgl. dazu auch OLECHOWSKI, *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 1111 f.

25 GUMFLOWICZ, *Das österreichische Staatsrecht*, 146.

anrufen konnte, mussten alle Einspruchsmöglichkeiten im regulären Instanzenzug ausgeschöpft werden. Eine Beteiligung von Laien war nicht vorgesehen.<sup>26</sup> Diese einstufige, in Wien zentralisierte rechtliche Aufsicht über die Verwaltung war durch die Verfassung vorgegeben<sup>27</sup> und, wie Pesendorfer argumentiert, auch der Zweigleisigkeit von autonomer und staatlicher Verwaltung geschuldet. Nur ein Gericht, das außerhalb der staatlichen wie autonomen Verwaltung stand, konnte Entscheidungen beider Verwaltungskörper auf ihre Rechtsförmigkeit hin untersuchen.<sup>28</sup> Der VwGH unterstützte die Bürgerinnen und Bürger gegen die Verwaltung, war aber im Gegensatz zu den deutschen Lösungen durch beachtliche Zugangshürden geprägt. Auf die finanziellen Hürden habe ich bereits hingewiesen. Zusätzlich führte das Fehlen von Laienbeteiligung in der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu einer starken Fokussierung auf die rechtlichen Aspekte der beeinspruchten Verwaltungsentscheidungen.

Die Richter griffen in ihren Entscheidungen auf die Tatbestandsfeststellungen der Verwaltungsbehörden und auf die Ausführungen der Kläger- und Beklagtenseite zurück.<sup>29</sup> Eine Überprüfung des Beweisverfahrens der Verwaltungsbehörden war nicht möglich.<sup>30</sup> Die öffentlich-mündliche Verhandlung über die Beschwerde des Grafen von Breuner-Enckevoirth begann deshalb mit der Anhörung des Rechtsanwalts der Klägerseite. An sie schloss sich die Stellungnahme von Ministerialrat Ernst Mayerhofer als Vertreter des beklagten Ministeriums an. Zuletzt kam noch der Rechtsvertreter der Landwirte zu Wort, die in dem Verfahren als Mitbeteiligte auftraten.<sup>31</sup>

In seiner Entscheidung bezog sich der VwGH auf den politischen Willen des Gesetzgebers, wie er im Fall des Grafen Breuner-Enckevoirth in der Statthaltereikundmachung vom 27. Dezember 1852 zum Ausdruck gekommen war. Dort war der Schutz der „Bodencultur überhaupt und insbesondere auch des Waldbaus gegen aus der Wildhege entspringenden Beschädigungen“ als Zielsetzung klar definiert. Umstritten war die Frage, welche landwirtschaftlichen Kulturen dem Schutz des Gesetzes unterliegen sollten. Die Kundmachung erwähnte explizit Feldfrüchte, Weingärten und Obstbäume. Handelte es sich dabei um eine taxative Aufzählung? Für die Richter des VwGH und für die klagenden Landwirte war es eine demonstrative Aufzählung, weil sonst eine Reihe von Kulturen „vollkommen schutzlos“ bleiben würde, was „die Absicht sicherlich nicht gewesen ist“.<sup>32</sup>

26 Ebd., 145.

27 Vgl. WALTER, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 15; OLECHOWSKI, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1108.

28 Vgl. PESENDORFER, Verwaltungsrecht, 23 f.

29 RGBL. 36/1876, § 26; vgl. zum Verfahren auch GUMPLOWICZ, Das österreichische Staatsrecht, 145 f.

30 Vgl. OLECHOWSKI, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1108 f.

31 Vgl. Erkenntnisse des VwGH 41, 17. Februar 1877, 146.

32 Erkenntnisse des VwGH 41, 17. Februar 1877, 147.

Der Rechtsraum, in dem der VwGH operierte, war zeitlich nicht begrenzt. Ein Blick in das Register der zitierten Gesetzesstellen dokumentiert die umfassende juristische Kompetenz der Richter, die mit den Gesetzen und Verordnungen aus der Regierungszeit von Maria Theresia ebenso vertraut waren wie mit den Normen des Neoabsolutismus und der konstitutionellen Periode. Im Fall der Beschwerde des Grafen von Breuner-Enckevoirth stützten sich die Richter zusätzlich zur Statthaltereikundgebung von 1852 auf das Jagdnormale von Kaiser Joseph II. aus dem Jahr 1786. Dieser Rückgriff auf die Zeit vor der Ausrufung des Kaisertums Österreich im Jahr 1804 ist kein Einzelfall. Wenn man Gesetzesstellen analysiert, die in den Entscheidungen aus dem Jahr 1876 herangezogen wurden, erhält man einen beeindruckenden Befund: Drei Prozent der Normen stammten aus der Zeit vor 1804, 18,6 Prozent aus dem Vormärz, mehr als die Hälfte (59,7 Prozent) aus der Zeit zwischen Revolution und Ausgleich und nur 18,7 Prozent aus der Zeit des Konstitutionalismus.

Dieser komplex strukturierte Rechtsraum stellte hohe Anforderungen an die Beamten vor Ort, die häufig ohne ein fundiertes Wissen über das geltende Recht operierten. Die Vielzahl an Institutionen, die legislativ tätig werden konnten, das Nebeneinander von Reichsrecht und Länderrechten, die unklare Fortgeltung älterer Gesetzgebung, die von neuen Gesetzen nicht explizit aufgehoben wurden – „dazu das naturgemäß noch buntere Vielerlei der an die Gesetze anschließenden oder innerhalb ihrer Grenzen erlassenen Verordnungen, intern normativen Weisungen, usf [...] all diese Momente haben es längst mit sich gebracht, daß der sichere Überblick über das zersplitterte Ganze als ausgeschlossen und folgeweise auch die sichere Behandlung des Details vielfach als fraglich bezeichnet werden muß“. Das war jedenfalls der Eindruck, den die Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform am Beginn des 20. Jahrhunderts bei ihrem Blick auf die Normenanwendung in den Behörden erhalten hatte.<sup>33</sup>

Die österreichische Verwaltungsrechtsprechung war erfolgreich, wenn man ihre Inanspruchnahme als Maßstab heranzieht. Thomas Olechowski verweist auf einen Anstieg der „an den VwGH herangetragenen Fälle von 457 im Jahr 1877 auf 9803 im Jahr 1917, also auf mehr als das Zwanzigfache!“<sup>34</sup> Dennoch wurde sie bis zum Ende der Monarchie als vorläufig gesehen. Eine groß angelegte Ermittlung von *best practices* im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit war ein Schwerpunkt in der Arbeit der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform in den 1910er Jahren. Nach dem Ende des Krieges, am Beginn der Ersten Republik, stand die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit erneut auf der Tagesordnung. Ihre geplante Ausweitung auf die Landesebene scheiterte an den hohen Kosten und am Widerstand der Länder

---

33 Heinrich von WITTEK, Bericht und Anträge betreffend die Errichtung eines legislativen Archivs, Beilage B des 3. Jahresberichts der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform (Wien 1914) 4.

34 OLECHOWSKI, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1111.

gegenüber einer übergeordneten Instanz auf Bundesebene.<sup>35</sup> Trotz aller Pläne zur Umgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte die 1875 gefundene Lösung bis in die Zeit der Zweiten Republik Bestand, wenn man von den Unterbrechungen in der Zeit des „Austrofaschismus“ und des Nationalsozialismus absieht.

### Kläger und Klagen vor dem Verwaltungsgerichtshof

Die Beschwerde beim VwGH stand grundsätzlich allen offen. In der Praxis nutzte nur ein geringer Teil der von einer Verwaltungsentscheidung belasteten Personen diese Möglichkeit. Betrachtet man die 553 Verfahren mit einem Bezug zu Niederösterreich, die in den ersten 25 Jahren seines Bestehens anhängig waren, zeigt sich eine klare Schwerpunktsetzung bei den Klägern im Bereich von Industrie und Finanz, der Gemeinden und der Haus- und Grundbesitzer. Sie stellten gemeinsam mit den Sozialversicherungsträgern und Vereinen und den Klägern aus dem Bereich von Handwerk, Handel und Gewerbe mehr als 80 Prozent aller Beschwerdeführer.

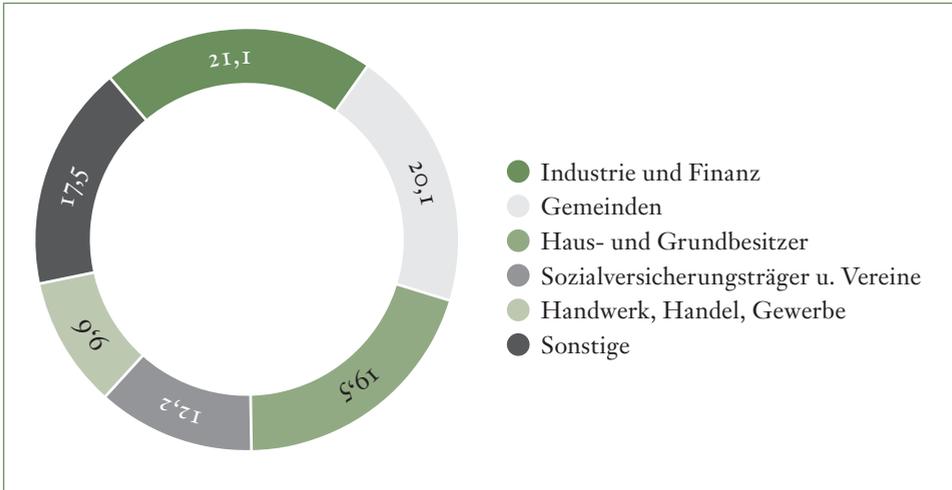
Die einzelnen Klägergruppen hatten unterschiedliche Beschwerdeprofile. Die Kläger aus dem Bereich von Industrie und Finanz, zu denen ich die Inhaber aller größeren Produktionsstätten sowie alle Finanzinstitute zähle, klagten hauptsächlich wegen der Steuerbemessung (39 Prozent), der ihnen auferlegten Gebühren für Rechtsakte (26,7 Prozent), der Nutzung von Wasserressourcen (10,5 Prozent) und der Kosten für Sozialversicherung (9,5 Prozent). Um welche Beschwerden handelte es sich konkret? Der Unternehmer August Bräunlich, Besitzer einer Baumwollspinnfabrik in Pottschach, wandte sich gegen die Bemessung der Einkommenssteuer.<sup>36</sup> Er hatte mit dem Kauf einer Dampfmaschine wie viele andere Unternehmer eine kapitalintensive Investition getätigt. Ausgaben für freiwillige Sozialleistungen belasteten die Unternehmen noch zusätzlich, weshalb sie diese Ausgaben bei der Bemessung der Einkommenssteuer berücksichtigen wollten.<sup>37</sup> Für Bräunlich war es nicht einsichtig, dass Ausgaben für die Errichtung einer Dampfmaschine, die Erweiterung der Fabrikräume und die deutliche Verbesserung der Beleuchtung durch selbst erzeugtes Gas auf seine Steuervorschreibung keine Auswirkung haben sollten. Er sah diese Investitionen als Betriebsauslagen und zog sie als solche von seinem zu steuernden Reinertrag ab. Das hatte die k. k. Bezirkshauptmannschaft

35 Vgl. Gerald STOURZH, Hans Kelsen, die österreichische Bundesverfassung und die rechtsstaatliche Demokratie. In: STOURZH, Wege zur Grundrechtsdemokratie, 309–334, hier 330 f.; OLECHOWSKI, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1113.

36 Zur Einkommenssteuer vgl. Josef WYSOCKI, Die österreichische Finanzpolitik. In: Alois BRUSATTI (Hrsg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. 1: Die wirtschaftliche Entwicklung (Wien 1973) 68–104, bes. 97 f. Für einen vergleichenden Blick auf diese Gesetzgebung siehe Friedrich J. NAUMANN, Die progressive Einkommenssteuer im Staats- und Gemeinde-Haushalt. Gutachten über Personalbesteuerung auf Veranlassung des Vereins für Socialpolitik (Leipzig 1874) 75–112.

37 Vgl. Erkenntnisse des VwGH 205, 5. Februar 1878, 72–74.

Grafik 1: Beschwerdeführer aus Niederösterreich (ohne Wien) beim VwGH 1876–1901



Quelle: Eigene Berechnungen nach Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofes I (1876) – 25 (1901).

Neunkirchen als Steuerbehörde erster Instanz abgelehnt – eine Entscheidung, die von der k. k. niederösterreichischen Finanzlandesdirektion bestätigt worden war.<sup>38</sup>

Der VwGH lehnte die Beschwerde ebenfalls ab. Das passierte häufig bei Einsprüchen gegen Steuerforderungen, von denen nur ein Viertel erfolgreich war. Im Fall des Fabrikanten Bräunlich griff der VwGH auf das Einkommenssteuerpatent des Jahres 1849 zurück, das in Anlehnung an die britische *income tax* eine Steuer nicht auf das Einkommen, sondern „auf einzelne Einkünfte (Unternehmensgewinne, Arbeitseinkommen, Zinsen und Renten)“ eingeführt hatte.<sup>39</sup> Das „Reineinkommen von dem steuerpflichtigen Geschäftsbetriebe [...] der betreffenden Periode“ galt als Grundlage der Besteuerung.<sup>40</sup>

38 Erkenntnisse des VwGH 57, 22. März 1877, 203.

39 Nikolaus ZORN, Entwicklungen im Abgabenrecht. In: JABLONER, MAYER u. PESENDORFER, 125 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit, 65–77, hier 65. Zum Austausch von *best practices* vgl. Holger NEHRING u. Florian SCHUI (Hrsg.), *Global Debates about Taxation* (Basingstoke 2007) und darin besonders den Beitrag von Holger NEHRING, *The Paradoxes of State-Building. Transnationale Expertise and the Income Tax Debates in the United States and German, c. 1880–1914*. In: ebd., 97–115.

40 Erkenntnisse des VwGH 57, 22. März 1877, 204. Die Einkommenssteuer in Österreich war nicht industriefreundlich. Darauf weist Eddie in seinem vergleichenden Beitrag zur Steuerpolitik von Österreich und Ungarn nach dem Ausgleich hin: Scott M. EDDIE, *Limits on the Fiscal Independence of Sovereign States in Customs Union: ‚Tax Union‘ Aspects of the Austro-Hungarian Monarchy, 1868–1911*. In: *Hungarian Studies Review* 9 (1982) 7–28, hier 17 f.

Das Erkenntnis des VwGH klärte nicht nur den Zeitraum, für den die Eingaben- und Ausgabenrechnung relevant war,<sup>41</sup> sondern legte auch fest, wie Investitionen steuerrechtlich zu bewerten waren. Dafür zog es einen Erlass des Finanzministeriums aus dem Jahre 1850 heran, der zwei grundlegende Fragen klärte: Die Vermehrung von Betriebskapital oder Vorräten war als Einkommen anzurechnen. Die aus dem Unternehmen entnommenen Kapitalien waren außerdem keine Ausgaben. Deshalb befanden die Richter, dass nur die direkten Kosten der Erzeugung in Abzug gebracht werden konnten. Die Investitionen mussten dagegen „als Beträge angesehen werden, die den aus dem Geschäftsbetrieb [...] hervorgegangenen Ueberschüssen [...] entzogen und zu neuen Anlagen des stehenden Capitales [...] verwendet worden sind“.<sup>42</sup> Deshalb ließen sich diese Investitionen nicht steuerlich geltend machen.

Bräunlich sah sich nicht von neuen Steuergesetzen belastet. Die Einkommenssteuer war zum Zeitpunkt seiner Beschwerde ein fest etabliertes Einkommen des Staates. Zu klären war jedoch die Anwendung der unzeitgemäßen Steuerfestsetzung. Im Vergleich zum Beginn der 1850er Jahre, als das Finanzministerium das zu versteuernde Einkommen definiert hatte, belasteten in den späten 1870er Jahren Sozialleistungen die Unternehmen. Hinzu kamen erheblich mehr und auch andere Investitionen. Sie wurden aber weiterhin mit der Erhöhung des Betriebskapitals und der Erweiterung von Vorräten gleichgesetzt und daher als Einkommen gerechnet. Die steuerrechtliche Zuordnung von Ausgaben im modernen Industriebetrieb zu den bereits veralteten Kategorien der Steuergesetze beruhte auf einer Interpretationsleistung, die wenig Verständnis für die moderne Industrie zeigte.

Im Vergleich zu Industrie und Finanz findet sich bei den Gemeinden eine stärker ausgeglichene Verteilung der Beschwerden.<sup>43</sup> Im Vordergrund standen Heimatrechtsansprüche (17 Prozent), gefolgt von Steuerangelegenheiten (13 Prozent), Fragen der Straßeninfrastruktur (elf Prozent) und der Kirche (neun Prozent) sowie Armenwesen (acht Prozent), Wahlen (sechs Prozent) und Schulwesen (fünf Prozent). Das komplizierte Heimatrecht und die mit der Zuweisung von Armen verbundenen Kosten bewogen Gemeinden zum selten erfolgreichen Rekurs gegen Entscheidungen

41 Das ist der hauptsächliche Bezugspunkt in der Argumentation von ZORN, *Entwicklungen im Abgabenrecht*, 66.

42 Erkenntnisse des VwGH 57, 22. März 1877, 205.

43 Zu den Beziehungen zwischen Gemeinde und Staat am Beispiel Böhmens vgl. die Arbeit von Milan HLAVAČKA, die unter anderem Erkenntnisse des VwGH als Quellengrundlage heranzieht: *Zlatý věk české samosprávy. Samospráva a její vliv na hos podářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862–1913* [Das goldene Zeitalter der böhmischen Selbstverwaltung. Die Selbstverwaltung und ihr Einfluss auf die wirtschaftliche, soziale und intellektuelle Entwicklung Böhmens 1862–1913] (Praha 2006). Zur Rolle des Adels in der Lokalverwaltung vgl. TÖNSMEYER, *Adelige Moderne*, 266–278. Zur Gemeindegeldverwaltung vgl. die Darstellung von Jiří KLABOUCH, *Die Gemeindegeldverwaltung in Österreich 1848–1918* (Wien 1968).



Abbildung 1: Die Gendarmerie war für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung am Land zuständig. In Orten wie Hollenstein an der Ybbs überprüfte sie die Ausweise von Reisenden und nahm Landstreicher fest.

Hollenstein an der Ybbs, Postkarte, 1912, Österreichische Nationalbibliothek, Ansichtskarten Online, [http://data.onb.ac.at/AKON/AKo52\\_366](http://data.onb.ac.at/AKON/AKo52_366).

der Verwaltungsbehörden. Im hier betrachteten Zeitraum wurden 76,5 Prozent dieser Beschwerden abgelehnt. Zu den wenigen erfolgreichen Beschwerden zählt die Klage des Stadtrats von Waidhofen an der Ybbs gegen die Zuweisung des Landstreichers Alois Kordetzky.<sup>44</sup>

Die Verhandlung am 6. Dezember 1878 gab dem Rechtsvertreter der Stadtgemeinde und dem Verwaltungsrechtler Ernst Mayerhofer als Vertreter des Innenministeriums Gelegenheit zur Darstellung der jeweiligen Rechtsauffassung. Der Sachverhalt war aktenmäßig dokumentiert. Es war unstrittig, dass Alois Kordetzky am 9. September 1877 von der Gendarmerie in der Gemeinde Hollenstein an der Ybbs angetroffen und aufgrund seiner Ausweis- und Subsistenzlosigkeit an das k. k. Bezirksgericht Waidhofen an der Ybbs überstellt worden war. Dort verbüßte er seine Haftstrafe wegen Landstreicherei und wurde anschließend an den Stadtrat „zur weiteren politischen Amtshandlung übergeben“.<sup>45</sup>

Nun stellte sich die Frage, wo der Landstreicher heimatberechtigt war.<sup>46</sup> Die Ermittlung der Zuständigkeit war mit zahlreichen rechtlichen Fußangeln versehen, weil die neuen rechtlichen Bestimmungen gegenüber den älteren Vorschriften keine „rückwirkende Kraft“ hatten, wie Ernst Mayerhofer in seinem Handbuch ausführte. Die politischen Behörden mussten daher mit älteren Heimatrechtsnormen vertraut sein: „[...] so ragt die Vergangenheit mitunter durch mehr als ein Jahrhundert bestimmend in die Gegenwart herein, indessen längst, was damals Recht war, Unrecht geworden ist und Wohlthat Plage.“<sup>47</sup>

Bei der Ermittlung seines Heimatrechts verhielt sich Kordetzky, wie viele seiner Leidensgenossen, wenig kooperativ. Sein „eigentliches Heimatrecht“ war nicht zu ermitteln. Er galt für die weitere Amtshandlung als heimatlos. Die Statthalterei und das Ministerium sahen die Stadtgemeinde Waidhofen an der Ybbs in der Pflicht.<sup>48</sup>

44 Die Zuweisung eröffnete inländischen Personen, deren Heimatzugehörigkeit nicht feststellbar war, eine Grundversorgung in einer Gemeinde: ERNST MAYERHOFER, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern, Bd. 2 (Wien 5. Aufl. 1896) 977. Vgl. dazu Hannelore BURGER, Heimatrecht und Staatsbürgerschaft österreichischer Juden. Vom Ende des 18. Jahrhunderts bis in die Gegenwart (Wien 2014) 91 f.

45 Zu dieser Zeit wurde zwischen Vagabunden sowie Arbeitssuchenden und Arbeitslosen unterschieden. Vgl. dazu Sigrid WADAUER, Establishing Distinctions. Unemployment versus Vagrancy in Austria from the late Nineteenth Century to 1938. In: International Review of Social History 56 (2011) 31–70, bes. 34–38.

46 Vgl. Harald WENDELIN, Schub und Heimatrecht. In: Waltraud HEINDL u. Edith SAURER (Hrsg.), Grenze und Staat. Paßwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremdenengesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750–1865 (Wien 2000) 95–230, hier 227; zur Abschiebepaxis vor 1849 vgl. Harald WENDELIN, Die administrative Konstruktion des Fremden. Heimatrecht und Schub in der Habsburgermonarchie im 18. und 19. Jahrhundert (Diss. Wien 1998) 27–59.

47 MAYERHOFER, Handbuch 2, 978. Vgl. dazu auch BURGER, Heimatrecht, 93–95.

48 Erkenntnisse des VwGH 377, 6. Dezember 1878, 580.

Die Zuweisung von Kordetzky an die Gemeinde Waidhofen begründete kein Heimatrecht, war aber für diese mit Kosten verbunden. Sie musste seine Versorgung in derselben Form übernehmen, wie für die Heimatberechtigten.<sup>49</sup> Sollte sein tatsächliches Heimatverhältnis zu einem späteren Zeitpunkt ermittelt werden können, ließ sich der Aufwand nicht einmal der eigentlichen Heimatgemeinde verrechnen.<sup>50</sup> Eine derartige Zuweisung belastete den Gemeindehaushalt und wurde deshalb häufig zum Gegenstand von Einsprüchen.

Zur rechtlichen Überprüfung dieser Entscheidung griffen die Richter des VwGH auf das Heimatgesetz vom 3. Dezember 1863 zurück, das im dritten Abschnitt die Zuweisung der Heimatlosen an eine Gemeinde regelte. Damit erhielt die Verwaltung erstmals eine Handhabe, das Prinzip der Heimatzuständigkeit durchgehend umzusetzen. Personen wie Alois Kordetzky, für die keine Zuständigkeit ermittelt werden konnte, ließen sich nun einer neuen Gemeinde zuweisen. Die folgenden Kriterien gab der Gesetzgeber vor: der Aufenthalt in einer Gemeinde zur Zeit der Rekrutierung zum Militärdienst, der freiwillige Aufenthalt in einer Gemeinde für die Dauer von wenigstens einem halben Jahr, der Geburts- oder Fundort oder die Verpflegung in einer öffentlichen Findelanstalt. Traf keine dieser Voraussetzungen zu bzw. konnte keiner dieser Orte für Vagabunden wie Alois Kordetzky ermittelt werden, waren sie „derjenigen Gemeinde zuzuweisen, in welcher sie zur Zeit des in Frage gekommenen Heimatrechtes angetroffen werden“.<sup>51</sup>

Im Fall von Kordetzky war die Beschwerde beim VwGH erfolgreich. Für die Richter stand angesichts des vorliegenden Sachverhaltes außer Frage, dass Kordetzky durch die Gendarmerie nach Waidhofen eskortiert wurde und dort eine Arreststrafe verbüßt hatte. Deshalb konnten sie nicht davon ausgehen, dass der Landstreicher in Waidhofen angetroffen worden war und dass er sich in dieser Stadt freiwillig aufgehalten hätte.<sup>52</sup> Der Beschwerde der Stadtgemeinde Waidhofen an der Ybbs wurde somit stattgegeben und die Entscheidung des Ministeriums „als im Gesetze nicht begründet aufgehoben“.<sup>53</sup>

Es ist kennzeichnend für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Habsburgermonarchie, dass der VwGH keine aus seiner Sicht korrekte Entscheidung skizzieren konnte. Die Richter evaluierten die Rechtmäßigkeit der vorliegenden Entscheidung

---

49 Vgl. Marius WEIGL, *Wissenschaft – Verwaltung – Polizei: Zur „Lösung der Zigeunerfrage“ in Österreich-Ungarn während des Ersten Weltkriegs* (Diss. Wien 2018) 46, der sich in einem langen Vorspann ausführlich mit dem Heimatrecht und dem Schubwesen auseinandersetzt.

50 Vgl. MAYERHOFER, *Handbuch 2*, 1006 f.

51 Erkenntnisse des VwGH 377, 6. Dezember 1878, 579 f.; RGBl. 105/1863, Gesetz vom 3. Dezember 1863 betreffend die Regelung der Heimatverhältnisse, § 19.

52 Erkenntnisse des VwGH 377, 6. Dezember 1878, 580; dieser Fall findet sich auch bei MAYERHOFER, *Handbuch 2*, 1015, um den Aspekt des „Angetroffen Werdens“ zu verdeutlichen.

53 Erkenntnisse des VwGH 377, 6. Dezember 1878, 580.

und konnten diese aufheben. Sie konnten Alois Kordetzky jedoch keiner anderen Gemeinde als der Stadtgemeinde Waidhofen an der Ybbs zuweisen, selbst wenn sie konkrete Vorstellungen davon gehabt hätten. Die Behörden, an die ein Fall zur erneuten Entscheidungsfindung zurückgespielt wurde, waren allerdings dazu verpflichtet, sich die Rechtsauffassung des VwGH zu eigen zu machen.<sup>54</sup>

Der Weg zum VwGH stand Personen wie Alois Kordetzky nicht offen. Die Durchsetzung von Rechtsansprüchen beim VwGH blieb Gebietskörperschaften, Vereinen, politischen Organisationen und Sozialversicherungsträgern sowie sozial und wirtschaftlich besser Gestellten vorbehalten. Unter den Klägern dominierten die bürgerlichen Wirtschaftseliten, die Hausbesitzer und die Gewerbetreibenden aufgrund der Ansprüche seitens des Staates und wegen ihrer Forderungen an den Staat um Zugang zu Ressourcen und Berechtigungen. Traditionelle Eliten wie der Adel und die Kirche waren allerdings auch mit mehr als elf Prozent der Beschwerden vertreten. Zum Adel werden hier nicht nur Gutsbesitzer wie Graf von Breuner-Enckevoirth, sondern alle Kläger gezählt, die in den Erkenntnissen eindeutig als Angehörige dieser Gruppe ausgewiesen waren.<sup>55</sup> Bei ihnen standen ebenfalls Steuerfragen im Vordergrund. Diese machten etwa ein Drittel aller Beschwerden aus. Die mit dem adeligen Repräsentationsbedürfnis verbundene Jagd kam gemeinsam mit der Fischerei auf fast ein Viertel der Klagen und lag damit an zweiter Stelle.<sup>56</sup> Die starke Präsenz des Adels lässt sich mit Tatjana Tönsmeier dadurch erklären, dass sich gutbesitzende Adelige „vielfach der Gerichte und Bezirkshauptmannschaften als vermittelnde Instanzen [bedienten], um [...] Konfliktsituationen durch Verrechtlichung zu deeskalieren“.<sup>57</sup>

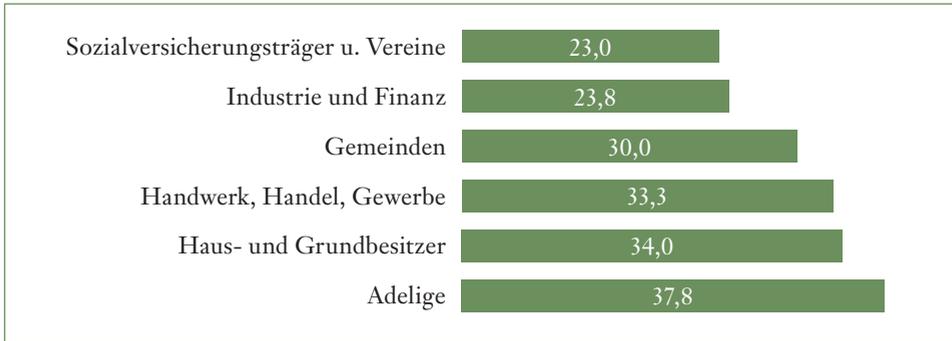
54 Die Ministerien ignorierten manchmal die Entscheidungen des Reichsgerichts und des VwGH. Die Enquete zur Verwaltungsreform diskutierte Maßnahmen, wie man die Ministerien zur Umsetzung der Positionen der obersten Gerichte verpflichten könnte: Enquete der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform (Wien 1913) 482.

55 Diese Zuordnung ist wenig differenziert und beruht auf der Selbstbeschreibung der Kläger, mit der ein Selbstbild als Adelige korrespondiert hatte. Vgl. dazu Heinz REIF, *Adel im 19. und 20. Jahrhundert* (München 2012) 129–133. Das Beschwerdeprofil verweist auf die Amalgamierung von Moderne und Tradition innerhalb dieser Gruppe. Vgl. dazu Hannes STEKL, *Zwischen Machtverlust und Selbstbehauptung. Österreichs Hocharistokratie vom 18. bis ins 20. Jahrhundert*. In: *Geschichte und Gesellschaft* 13 (1990) 144–165, bes. 155–163; Tatjana TÖNSMEYER, *Adelige Moderne*, bes. Kap. 3. Zur Nobilitierung in der Habsburgermonarchie vgl. Jan ŽUPANIČ, *Nová šlechta rakouského císařství* [Der neue Adel des österreichischen Kaiserreichs] (Praha 2006).

56 Die typischen Konfliktfelder der adeligen Großgrundbesitzer mit den „verschiedenen Gruppen der ländlichen Gesellschaft“ (Deputate, Wald- und Gewässernutzung) wurden entweder vor Gericht entschieden oder durch freiwillige Leistungen seitens der Adelige zur Stabilisierung von Herrschaft erledigt. Vgl. dazu TÖNSMEYER, *Adelige Moderne*, Kap. 3.2.

57 Ebd., 190.

Grafik 2: Erfolgsquote der Beschwerden beim VwGH 1876–1901



Quelle: Eigene Berechnungen nach Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes I (1876) – 25 (1901).

Die von dieser Gruppe eingebrachten Beschwerden hatten aufgrund ihres unterschiedlichen Beschwerdeprofils eine etwas höhere Chance auf eine positive Erledigung als die Klagen von Industriellen und Versicherungsträgern (siehe Grafik 2). Das zeigt sich im Vergleich mit Gemeinden sowie Haus- und Grundbesitzern, die eine ähnliche Erfolgsquote wie Angehörige des Adels hatten. Gemeinsam war diesen drei Gruppen, dass das Wegerecht in ihren Beschwerden eine Rolle spielte, für die es mit 56,7 Prozent eine deutlich höhere Erfolgswahrscheinlichkeit gab als bei Heimatrechts- (23,5 Prozent) und Steuerfragen (25,7 Prozent).

Beschwerden im Bereich Wegerecht spiegeln die Konflikte wider, die sich durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in diesem Zeitraum ergaben. Bezirksstraßenausschüsse versuchten jene Wege, deren Zugänglichkeit bisher auf Servitutsregelungen bzw. der freiwilligen Gewährung von Nutzungsrechten beruht hatte, in öffentliche Wege zu überführen. Das stieß auf den Widerstand der Betroffenen, die ihre Eigentumsrechte gefährdet sahen. Der VwGH unterstützte die Eigentumsansprüche gegenüber den Begehrlichkeiten der öffentlichen Hand.<sup>58</sup>

Es war somit weniger die soziale und politische Stellung von Adeligen als traditionelle Eliten maßgeblich für die relativ hohe Erfolgsquote ihrer Beschwerden, sondern deren spezifisches Profil. Eine Bevorzugung des Adels durch die Richter am VwGH lässt sich eben nicht erkennen. Selbst eine Beschwerde des Kaisers, vertreten durch die a.h. Familienfondsgüter-Direktion, wurde abgewiesen. Die a.h. Privat- und Familienfondsgüter-Direktion benötigte eine Amtsbestätigung über die Zugehörigkeit von Fischereirechten in fremden Gewässern zu dem Gutskörper Mannersdorf für die Eintragung ins Grundbuch.<sup>59</sup> Das Ackerbauministerium hatte

58 Erkenntnisse des VwGH 5880, 13. April 1891, 313 f.

59 Vgl. ERNST MAYERHOFER, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern, Bd. 5 (Wien 1901) 1143.

sich aus Kompetenzgründen geweigert, eine solche Bestätigung auszustellen.<sup>60</sup> Für die Kläger war die politische Verwaltung zuständig, weil das Fischereirecht vor der Revolution auf der Dominikaleigenschaft der landtäflichen Güter beruht hatte. Der VwGH musste daher die grundsätzliche Frage klären, ob das Fischereirecht, ein ehemaliges Feudalrecht, als politisches Recht zu betrachten war. Die Richter verneinten diese Frage und verstanden die beanspruchten dinglichen Rechte als Eigentumsrechte, über die von den Gerichten zu entscheiden war.<sup>61</sup> Deshalb wiesen sie die Beschwerde ab.<sup>62</sup>

Noch erfolgreicher als adelige Kläger waren Angehörige und Institutionen der katholischen Kirche. In 42 Prozent aller Fälle gab das VwGH ihren Beschwerden statt. Das war eine fast doppelt so hohe Erfolgsquote wie bei Beschwerdeführern aus den Bereichen von Industrie und Finanz. Hing das mit der privilegierten Stellung der katholischen Kirche im österreichischen Staat oder mit der äußerst komplizierten Rechtslage zusammen? Ich möchte diese Frage anhand der Klage von Pfarrer Johann Haidvogel kurz diskutieren. In der Pfarre Herrenbaumgarten gab es neben dem Pfarrer einen Hilfspriester, die beide ein Mindesteinkommen entsprechend den Bestimmungen des kirchlichen Entlohnungswesens – der sogenannten Kongrua – bezogen. Jedem Seelsorger sollte mit der Kongrua ein „anständiger, d. h. dem Stande und Amte angemessener Lebensunterhalt“ gesichert werden.<sup>63</sup>

Der Staat garantierte seit 1885 selbständigen Seelsorgern und Hilfspriestern dieses Mindesteinkommen, indem er eine allfällige Differenz zu den Einkünften durch kirchliche Benefizien und Gebühren aus dem Religionsfonds bezahlte.<sup>64</sup> Das gab dem Kultusministerium einen wesentlichen Einfluss auf die Entlohnung von Priestern. Im Fall der Pfarre Herrenbaumgarten entstand der Konflikt zwischen dem Ministerium und dem Pfarrer, weil dessen Pfründeneinkommen deutlich über dem gesetzlich garantierten Mindesteinkommen lag und er sich weigerte, mit dem Überschuss die Kosten für den Hilfspriester anteilig oder vollständig zu decken.

60 Erkenntnisse des VwGH 4598, 29. März 1889, 258 f.

61 In Böhmen wurden Nutzungsansprüche an Flüssen durch adelige Fideikomisse gegen Gemeinden vor Gericht ausgetragen. Vgl. dazu TÖNSMEYER, *Adelige Moderne*, 160 f.

62 Erkenntnisse des VwGH 4598, 29. März 1889, 258.

63 Heinrich SINGER, Kongrua. In: Ernst MISCHLER u. Josef ULBRICH (Hrsg.), *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*, Bd. 3 (Wien 2. Aufl. 1907) 145–161, hier 145.

64 Zur „provisorischen“ gesetzlichen Regelung der Kongrua aus dem Jahr 1885 vgl. Julius BOMBIERO-KREMENAČ, *Die Entwicklung der staatlichen Kongrua-Gesetzgebung in Österreich*. In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung* 12 (1922) 110–167, hier 139–143; vgl. dazu auch Erika WEINZIERL-FISCHER, *Die österreichischen Konkordate von 1855 und 1933* (Wien 1960) 127. Die Seelsorger wurden in ihren Bezügen den Beamten der Rangklassen XI und X gleichgestellt. Aus der Sicht der Betroffenen erlaubte ihnen das auch keinen standesgemäßen Lebensunterhalt. Vgl. dazu Peter LEISCHING, *Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien*. In: Adam WANDRUSZKA u. Peter URBANITSCH (Hrsg.), *die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. 4: *Die Konfessionen* (Wien 1995) 1–247, hier 104f., 247.

Die Gesetze und Verordnungen, die der VwGH zur Beantwortung dieser Rechtsfrage berücksichtigte, bezogen sich auf einen normativen Raum, der mehrere Jahrhunderte umspannte und keineswegs auf das Territorium der Habsburgermonarchie beschränkt blieb. Die Entlohnung der Priester war schon ein heißes Thema im kanonischen Recht, vor allem seit dem Konzil von Trient (1545–1563). Zur Verbesserung der Seelsorge wurden die Pfarrer verpflichtet, Hilfspriester aufzunehmen, wenn sie der Aufgabe alleine nicht gewachsen waren. Diese zusätzlichen Priester musste der Pfarrer selbst finanzieren.<sup>65</sup> Für den VwGH stellte sich die Frage, ob diese Bestimmungen aus der tridentinischen Zeit immer noch anwendbar waren.

Die Richter verneinten die Frage. Für sie hatte sich die Kirche seit dem Konzil von Trient wesentlich verändert und konnte daher nicht mehr mit diesen Rechtsnormen verwaltet werden. Eine wesentliche Differenz sahen sie in der Art der Einstellung eines Hilfspriesters. Dieser wurde im 19. Jahrhundert vom Bischof und nicht vom Pfarrer ernannt.<sup>66</sup> Die österreichische Gesetzgebung band seit der Schaffung des Religionsfonds die Unterhaltungspflicht an das Ernennungsrecht.<sup>67</sup> Der VwGH hob daher die Entscheidung des Ministeriums als gesetzwidrig auf und gab der Beschwerde des Pfarrers aus Herrenbaumgarten statt.<sup>68</sup>

Die Entscheidungen des VwGH sprachen dem Staat weitgehende Pflichten gegenüber der katholischen Kirche zu und verpflichteten ihn zu einer starken finanziellen Unterstützung. Der VwGH war in der Auseinandersetzung mit Beschwerden aus dem Bereich der Kirche darum bemüht, die Grenzen zwischen Staat und Kirche durch eine sorgfältige Auslegung der staatlichen wie kirchlichen Normen immer wieder aufs Neue zu bestimmen.<sup>69</sup> Das erhöhte den Einfluss des Staates und führte zu einer Ausweitung staatlicher Macht.<sup>70</sup>

Die Entscheidungen des VwGH boten eine Orientierung im unübersichtlichen Rechtsraum in Kirchensachen, der mit für die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zwischen Kirchenvertretern und Ministerium verantwortlich war. Zeitgenössische Kritiker wiesen darauf hin, dass gerade das Kultusministerium besonders unwillig war, sich in seinen Entscheidungen zu Fragen der Kongrua an den Urteilen des VwGH zu orientieren. Das führte zu weiteren erfolgreichen Klagen und erhöhte, aus statistischer Sicht, die Erfolgsquote der Beschwerden.<sup>71</sup>

65 Erkenntnisse des VwGH 4065, 25. April 1888, 346.

66 Erkenntnisse des VwGH 4065, 25. April 1888, 346.

67 Vgl. SINGER, Kongrua, 149.

68 Erkenntnisse des VwGH 4065, 25. April 1888, 352 f.

69 Vgl. LEISCHING, Kirche, 40–72; zum Konkordat von 1855 vgl. WEINZIERL-FISCHER, Die österreichischen Konkordate, 60–131; zur Präsenz der Kirche im Alltag vgl. Rupert KLIEBER, Jüdische, christliche, muslimische Lebenswelten der Donaumonarchie 1848–1918 (Wien 2010) 101–147.

70 Vgl. dazu LEISCHING, Kirche, 59.

71 Der Anwalt Josef Porzer klagte bei der Enquete des Jahres 1912 über die Uneinsichtigkeit des Ministeriums für Kultus und Unterricht, das Entscheidungen des Reichsgerichts zur Bemessung der

## Wassernutzung als politische Herausforderung und als Rechtsfrage

In den Verfahren vor dem VwGH sehen wir den Staat in Aktion, wie er angesichts der Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern in die Defensive geriet. Den Richtern kam die Aufgabe zu, im Rückgriff auf einen weit gespannten Rechtsraum die Handlungen der Behörden zu evaluieren und damit auch Stellung zu den Erwartungen der Betroffenen zu beziehen. Das analytische Potenzial eines solchen Zugangs werde ich anhand eines Falles vorstellen, der sich mit „Wasser“ beschäftigt. Wasser war und ist ein ganz wesentliches öffentliches Gut: Es ist immer noch ein lebensnotwendiges Konsumgut und Heilmittel und war im späten 19. Jahrhundert noch ein bedeutender Energieträger für die Industrie.

In der heutigen Debatte zählt Wasser nicht mehr zu den „echten öffentlichen Gütern“, weil von der Nutzung Akteurinnen und Akteure nicht ausgeschlossen werden können und Rivalität zwischen den Nutzerinnen und Nutzern besteht. Das unterscheidet laut der Ökonomin Elinor Ostrom Allmendegüter von echten öffentlichen Gütern, weil bei letzteren eine Übernutzung nicht möglich wäre.<sup>72</sup> Diese Überlegung war den Akteurinnen und Akteuren im späten 19. Jahrhundert zwar fremd, sie rangen aber mit demselben Problem: Wie kann man die Nutzung einer für das menschliche Überleben unverzichtbaren und gleichzeitig beschränkten Ressource so organisieren, dass konkurrierende private Interessen zum Ausgleich gebracht werden können und sich innerhalb vorgegebener Grenzen bewegen? Ohne über die konzeptuellen Instrumente des späten 20. Jahrhunderts zu verfügen, sahen sich Gesetzgeber, Bürokraten und Verwaltungsrichter bereits zur Jahrhundertwende genötigt, die von Garret Hardin im Jahr 1968 pointiert als „Tragödie der Allmende“ bezeichnete Situation zu vermeiden – dass individuelles rationales Verhalten zur kollektiven Irrationalität der exzessiven Ausbeutung führt.<sup>73</sup> Dabei setzten sie auf das Recht als Instrument und damit auf den Staat als Regulierungsinstanz und Schiedsrichter.<sup>74</sup>

Die komplexen Verhältnisse der Wassernutzung waren demnach „rechtlich zu konstruieren und einheitlich zu regeln“, so Ernst Mayerhofer in seinem Verwaltungshandbuch. Diese Regelung erfolgte im Bereich des Privatrechts aufgrund der „Wichtigkeit des Wassers für die Privatwirtschaft, seine Verbindung mit Grund

---

Kongrua nicht auf alle Betroffenen anwandte: Stellungnahme des Experten Josef Porzer. In: Enquete, 482.

72 Elinor OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge 1990) Kap. 2. Vgl. dazu auch Wenzel MATIASKE u. Elinor OSTROM, *Governing the Commons*. In: Stefan KÜHL (Hrsg.), *Schlüsselwerke der Organisationsforschung* (Wiesbaden 2015) 515–517.

73 Garret HARDIN, *The Tragedy of the Commons. The Population Problem Has no Technical Solution. It Requires a Fundamental Extension in Morality*. In: *Science* 162 (1968) 1243–1248.

74 In Bezug auf das Management von Wasserressourcen vgl. die konzeptuellen Überlegungen bei RAADSCHELDERS, *Fresh Water Management*, 5–8, 13–15.

und Boden als stehendes und fließendes Gewässer, die mancherlei aus dem Ab- und Zuflusse des Wassers resultierenden nachbarlichen Beziehungen“. Wasser wurde gleichzeitig öffentlich-rechtlich normiert wegen seiner „großen Bedeutung für die Volkswirtschaft und das öffentliche Wohl überhaupt“ und wegen der „thatsächlichen Unmöglichkeit, die rinnende Wasserwelle der vollen Herrschaft eines Rechts-subjectes zu unterwerfen [...]“.<sup>75</sup>

Mayerhofers Bemerkung zur „rinnenden Wasserwelle“ verweist auf die Schwierigkeit, das Wasser mit herkömmlichen Rechtskategorien zu erfassen.<sup>76</sup> Dasselbe Problem gab es auch im Hinblick auf das Grundwasser als wesentlichen Bezugspunkt für die Bereitstellung von Wasser für die Bevölkerung. Wie waren die „meist unsichtbaren und beherrschbaren Grundwässer“ zuzuordnen?<sup>77</sup> Für Großprojekte wie die Versorgung einer Großstadt waren diese Rechtsfragen irrelevant. Eine Entnahme in großem Ausmaß erforderte immer eine staatliche Intervention, weil davon unweigerlich die Interessen anderer Parteien betroffen waren.<sup>78</sup>

„Wasser“ wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts zur Basisleistung einer Gemeinde, zuerst im Bereich der Bereitstellung von Trinkwasser, später auch durch den Bau von Abwassersystemen. Das hängt mit dem verstärkten Hygienebewusstsein und der Sorge um den Ausbruch von Seuchen zusammen. Außerdem wurden die Ansprüche von Angehörigen der unteren sozialen Schichten auf gesundes Wasser zunehmend anerkannt.<sup>79</sup> Rund um das Wasser baute man eine kostspielige Infrastruktur auf

75 MAYERHOFER, Handbuch 5, 1096.

76 Dem Wasser kann man deshalb eine eigenständige Akteursrolle im Sinne von Bruno Latour zugestehen, wie das John Wagner mit seiner Konzeptualisierung von „watersheds as socioecological systems“ vorführt: John Richard WAGNER, Introduction. In: John Richard WAGNER (Hrsg.), *The Social Life of Water* (New York 2013) 1–17, hier 6 f.

77 Vgl. Anton von RANDA, Wasserrecht. In: Ernst MISCHLER u. Josef ULBRICH (Hrsg.), *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*, Bd. 4 (Wien 2. Aufl. 1909) 927–943, hier 928 f., 930. In Preußen galt Grundwasser als Privatbesitz. Zugriff darauf erforderte behördliche Zustimmung, wenn dieser über den Eigenbedarf hinausging. Die süddeutschen Staaten sahen Grundwasser dagegen als öffentliches Gut, was der österreichischen Rechtsprechung entsprach: Stefan FISCH, *German Administrations and Water Issues in History*. In: RAADSCHELDERS, *Institutional Arrangements*, 23–43, hier 25 f.

78 Für Preußen vgl. Pascal CANKIK, *Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen. Kommunikation durch Publikation und Beteiligungsverfahren im Recht der Reformzeit* (Tübingen 2007) 253–260, 292–311.

79 Vgl. zum Zusammenhang mit Seuchengefahr Peter MÜNCH, *Stadtthygiene im 19. und 20. Jahrhundert. Die Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung unter besonderer Berücksichtigung Münchens* (Göttingen 1993) 127–141; am Beispiel von Hamburg: Richard EVANS, *Death in Hamburg. Society and Politics in the Cholera Years, 1830–1910* (Oxford 1987) 145–161, 490–507; spezifischer für die Organisation der Wasserversorgung: FISCH, *German Administrations*, 35; Gavin DREWRY, *Water Management in the UK: Public Utility, Private Ownership and State Regulation*. In: RAADSCHELDERS, *Institutional Arrangements*, 63–79, hier 67 f.; Frits M. van der MEER, *Water Management in the Netherlands in the 19th and 20th Centuries*. In: RAADSCHELDERS, *Institutional Arrangements*, 45–62, hier 57 f. Die Etablierung von Sozialhygiene als Disziplin und politisch

und regelte die Zugriffsrechte und Anschlussmodalitäten.<sup>80</sup> Wasser wurde dadurch in vielfältiger und nicht nur passiver Weise in soziale und technologische Systeme eingebunden.

Welche Rolle spielte der VwGH in der Auseinandersetzung mit Wasser als einem sozio-ökologischen System (Wagner) und als politischem Verteilungsproblem? Dieser Frage werde ich anhand der als Ergänzung zur Wiener Hochquellenleitung<sup>81</sup> geplanten und niemals gebauten Tiefquellenleitung aus dem Steinfeld bei Wiener Neustadt nachgehen.<sup>82</sup> An diesem, bisher wenig erforschten Beispiel lässt sich die oben angesprochene Dreiecksbeziehung zwischen Staat, nicht-staatlichen Akteuren und dem VwGH sehr gut nachvollziehen, weil es im dicht besiedelten Gebiet des Wiener Neustädter Beckens eine Vielzahl von konkurrierenden Bezugsinteressen gab.

Nachdem das Ackerbauministerium 1889 Franz Julius Schneeberger die Konzession für eine Tiefquellen-Wasserleitung aus dem Wiener Neustädter Becken in die Vororte Wiens erteilt hatte, reichten drei politische Schwergewichte eine Beschwerde beim VwGH ein: die Stadtgemeinde Wiener Neustadt als zweitgrößte Stadt des Landes und wichtiger Industriestandort, das Militär mit seiner Militärakademie und der Artillerieabteilung in Wiener Neustadt und das Zisterzienserstift Heiligenkreuz in Vertretung des Priorats Neukloster, ebenfalls in Wiener Neustadt angesiedelt. Die Richter am VwGH wiesen ungeachtet dessen die Beschwerde ab.

Der Fall bietet einen spannenden Blick in die Logiken von infrastruktureller Macht, wie sie Michael Mann in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts rasch expandieren sieht. Aus seiner Perspektive trug der Ausbau von Infrastruktur wesentlich

---

einflussreiches Wissensfeld lässt sich zusätzlich in den Kontext der Entstehung von neuen Vorstellungen von *social citizenship* stellen: Larry FROHMAN, *The Right to Health and Social Citizenship in Germany, 1848–1918*. In: Frank HUISMAN u. Harry OOSTERHIUS (Hrsg.), *Health and Citizenship. Political Cultures of Health in Modern Europe* (New York 2016) 123–139.

- 80 Dirk van Laak versteht Infrastrukturen als ein Ausgreifen einer Herrschaft, die sich einer rein zentralen Steuerung letztlich immer entzog: Dirk VAN LAAK, *Infra-Strukturgeschichte*. In: *Geschichte und Gesellschaft* 27 (2001) 367–393, hier 387 f. Vgl. zum Ausbau der Infrastruktur auch HARDTWIG, *Großstadt und Bürgerlichkeit*, 34, 45; zu Österreich vgl. HYE, *Technologie*, 33, 53 f., 63.
- 81 Vgl. Gerhard MEISSL, *Gebirgswasser in Wien. Die Wasserversorgung der Großstadt im 19. und 20. Jahrhundert*. In: Karl BRUNNER u. Petra SCHNEIDER (Hrsg.), *Umwelt Stadt. Geschichte des Natur- und Lebensraumes Wien* (Wien 2005) 195–205; Alfred DRENNIG, *Die I. Wiener Hochquellenwasserleitung* (Wien 1973) 13–36; zur Rolle von Eduard Suess vgl. den kurzen biographischen Abriss von Johannes SEIDL, *Eduard (Carl Adolph) Suess. Geologe, Techniker, Kommunal-, Regional- und Staatspolitiker, Akademiepräsident*. In: Mitchell ASH u. Josef EHMER (Hrsg.), *Universität – Politik – Gesellschaft* (Wien 2015) 217–223, bes. 219.
- 82 In der Planungsphase gab es eine intensive Debatte, in die neben Eduard Suess als Geologe und Bauexperte auch Mediziner eingriffen. Vgl. etwa die Referate und Diskussionen in der *Gesellschaft der Ärzte: Die Wasserversorgung Wiens*. Nach dem offiziellen Protokoll der k.k. Gesellschaft der Ärzte in Wien (Wien 1892).

zur Durchsetzung von staatlicher Macht „in der Fläche“ bei.<sup>83</sup> Die Initiative für diesen Ausbau lag jedoch nicht unbedingt bei staatlichen Akteuren. Kommunen und private Konzessionswerber entwickelten Versorgungsprojekte wie jenes der Tiefquellen-Wasserleitung aus dem Steinfeld.

Der Staat war mit seinen Behörden nicht als Leistungsanbieter, sondern als Regulierungs- und Entscheidungsinstanz eingebunden. Die Aufgabe der staatlichen Verwaltung beschränkte sich darauf, Interessenskonflikte zum Ausgleich zu bringen und Zugriff auf knappe Ressourcen zu organisieren. Nicht-staatliche Akteure nahmen die „formaljuristischen Verfahren einer modernen Leistungsverwaltung“ in Anspruch<sup>84</sup> und trugen damit zur Expansion des Staates bei. Der Staat wurde dadurch zu einem wichtigen Faktor in den Plänen und Handlungsrationaltäten von Gemeinden, Unternehmen und Genossenschaften.<sup>85</sup>

Diese Akteure entwickelten Projekte und waren die treibenden Kräfte „von unten“, in der Begrifflichkeit Dirk van Laaks. Zur Begründung ihrer Ansprüche und zur Umsetzung ihrer Pläne mussten sie auf die rechtlichen Kategorien „von oben“ zurückgreifen, die von der Legislative auf Reichs- und Landesebene vorgegeben wurden.<sup>86</sup> Die Rolle staatlicher Behörden beschränkte sich jedoch nicht auf die Bereitstellung von rechtlichen Vorgaben. Sie evaluierten Projekte, agierten als Vermittler zwischen divergierenden Interessen und erteilten Konzessionen.<sup>87</sup> Selbst die Einsprüche dagegen wurden zuerst von staatlichen Behörden bearbeitet. In der strategischen Nutzung des öffentlichen Rechts und der staatlichen Behörden zur Durchsetzung von Interessen nicht-staatlicher Akteure wurde der Staat verstärkt in Wirtschaft und Gesellschaft verankert.<sup>88</sup>

Staatliche Behörden waren im Fall der projektierten Tiefquellen-Wasserleitung zuerst für die Erteilung der Konzession zuständig. Damit wurden die Wünsche des

83 Martin ZÜCKERT, Infrastrukturen und Umwelt in Ostmitteleuropa. Überlegungen zu einem wenig beachteten Forschungsfeld. In: Horst FÖRSTER, Julia HERZBERG u. Martin ZÜCKERT (Hrsg.), *Umweltgeschichte(n). Ostmitteleuropa von der Industrialisierung bis zum Postsozialismus* (Göttingen 2013) 31–50, hier 32.

84 Jana OSTERKAMP, *Wasser, Erde, Imperium. Eine kleine Politikgeschichte der Meliorationen in der Habsburgermonarchie*. In: Jörg GANZENMÜLLER u. Tatjana TÖNSMEYER (Hrsg.), *Vom Vorrücken des Staates in die Fläche. Ein europäisches Phänomen des langen 19. Jahrhunderts* (Wien 2016) 179–197, hier 192.

85 Die Bereitstellung von Wasser ist ein Beispiel für komplexe Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse mit zunehmend internationaler Dimension. Vgl. RAADSCHELDERS, *Fresh Water Management*, 2–5.

86 VAN LAAK, *Infra-Strukturgeschichte*, 387.

87 Vgl. TÖNSMEYER, *Adelige Moderne*, 161 f.

88 Zu dieser Logik im Hinblick auf die Durchsetzung von Herrschaftsinteressen durch den adeligen Großgrundbesitz vgl. TÖNSMEYER, *Adelige Moderne*, 314. Friedrich Tezner, Mitglied des VwGH und Professor für Verwaltungsrecht an der Universität Wien, sah die „Parteien selbst durch die Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zur Einheit der Verwaltung mitwirken“. Siehe Enquete, 5.

Konzessionswerbers und die Hoffnungen der Wiener Vorortgemeinden auf besseres Wasser erfüllt. In Wiener Neustadt war bereits das Projekt Kristallisationspunkt einer Vielzahl von Ängsten gewesen, die durch die Entscheidung des Ministeriums zusätzlich verstärkt wurden. Die oberste staatliche Behörde stellte sich auf die Seite der Wiener Gemeinden und missachtete die Gefahren, die den lokalen Einrichtungen drohte – so die Auffassung der Beschwerdeführer.

Eine Entnahme von 103,680 Kubikmeter Wasser pro Tag hätte zur Entwässerung der gesamten Gegend geführt, was sich auf eine große Zahl von Personen und Institutionen negativ ausgewirkt hätte: vom Austrocknen der Brunnen bis hin zur Reduktion des Wasserstandes in den Flüssen, die für Industrieunternehmungen relevant waren. Eine direkte Konkurrenz um das Grundwasser gab es mit der Stadtgemeinde Wiener Neustadt, weshalb ihre Rolle als Beschwerdeführerin nicht überrascht. Sie befasste sich schon seit den 1860er Jahren mit der Verbesserung der Wasserversorgung durch eine Tiefquellenleitung, nahm eine solche allerdings erst 1909 tatsächlich in Angriff, nachdem die Typhusepidemie im Jahr 1899 auf schmerzhaft Weise die Folgen einer fehlenden kommunalen Wasserversorgung sichtbar gemacht hatte.<sup>89</sup>

Der VwGH konnte, laut eigener Darstellung, die politisch motivierte Setzung von Prioritäten nicht untersuchen, weil er auf die Klärung von Rechtsfragen beschränkt war.<sup>90</sup> Die Rechtsfrage war in diesen Fällen allerdings aufs engste mit der Entscheidung über konkurrierende öffentliche Interessen verknüpft. Bereits das Wasserrechtsgesetz legte eine Priorität für die Wasserversorgung von Gemeinden gegenüber den Wasserbenützungsberechtigten für Industrie und Gewerbe fest. Das kann man als Ausdruck eines neu entstehenden *social citizenship* sehen, das den Staatsbürgerinnen und -bürgern soziale Rechte zuerkannte.<sup>91</sup>

Die Beschwerden haken bei der rechtlich abgesicherten Prioritätensetzung ein. Sie stellten den Wasserbedarf der Wiener Umlandgemeinden nicht auf empirischer Grundlage infrage, sondern verwiesen auf fehlende amtliche Erhebungen und unterstellten die widmungswidrige Verwendung des Wassers für Industriebetriebe.<sup>92</sup> Dieser Sichtweise konnte sich der VwGH nicht anschließen. Für die Richter war der Wassermangel in den Wiener Vororten „nicht nur notorisch, sondern auch gerichtsbekannt“. Die Konzession stelle sicher, dass „die Wasserableitung eben nur für die dem Gesetze entsprechenden Zwecke und nur nach Maß derselben erfolge“.<sup>93</sup>

Wie wichtig das öffentliche Interesse und der Anspruch der gesamten Bevölkerung auf die Versorgung mit gesundem Wasser für die Entscheidung des VwGH

89 Vgl. Manfred WEHDORN u. Ute GEORGEACOPOL-WINISCHHOFER, Baudenkmäler der Technik und Industrie in Österreich. Bd. 1: Wien, Niederösterreich, Burgenland (Wien 1984) 254.

90 Erkenntnisse des VwGH 4890, 19. Oktober 1889, 693.

91 Vgl. FROHMAN, Right to Health, 127; Erkenntnisse des VwGH 4890, 19. Oktober 1889, 703.

92 Erkenntnisse des VwGH 4890, 19. Oktober 1889, 697 f.

93 Ebd.

war, lässt sich anhand der Konzessionserteilung für eine Wasserleitung in Hinterbrühl ermitteln. Dort wurde dem Projektwerber von den Beschwerdeführern zum Vorwurf gemacht, dass nicht alle Bewohnerinnen und Bewohner der Gemeinde an die Wasserversorgung angeschlossen würden. Das hätte die Anspruchsberechtigung jener Bevölkerungsgruppen verletzt, die im Zugriff auf gesundes Wasser auch bisher benachteiligt waren. Wer Wasser als öffentliches Gut bereitstellen wollte, musste allen Bewohnerinnen und Bewohnern eine Zugriffsmöglichkeit bieten, wenn auch nicht auf demselben Niveau. Die Richter schlossen sich dieser Argumentation an und hoben – anders als im Wiener Neustädter Fall – die Konzession auf, weil öffentliche Brunnen nicht vorgesehen waren: „Denn es ist eben dadurch keine Gewähr dafür geboten, daß eben diejenigen, welche jetzt schlechtes Wasser oder zu wenig Wasser haben, es dann durch die Wasserleitung bekommen [...]“<sup>94</sup>

Das öffentliche Interesse rechtfertigte nur dann die Entnahme des Wassers, wenn es öffentliches Gut war und in einer Menge vorhanden war, die bestehende Bezugsrechte nicht gefährden würde. Die Beschwerden gegen die Tiefquellenleitung am Steinfeld stellten deshalb auch die Grundwassermenge infrage, die von den Behörden ihrer Konzessionsentscheidung zugrunde gelegt wurde. Dazu setzten die Kläger eigene „technische Beiräte“ zusammen,<sup>95</sup> die kritisch die Auswertung von Daten der Messstationen durch staatliche Wassertechniker und Geologen kommentierten. Wasser erscheint hier als Teil eines ökologisch-technischen Systems, das nur von Experten angemessen erfasst werden konnte. In der zentralen Frage des verfügbaren Wasserquantums gab es selbst unter den Experten der Beschwerdeführer erhebliche Abweichungen. Für den VwGH waren diese unerheblich, weil es für die Beurteilung der Rechtsfrage auf die Mindestmenge ankam, die etwa das Fünffache der projektierten Entnahme betrug.<sup>96</sup> Er kam daher zu dem Schluss, dass aus der Sicht der Gutachten „nicht [...] die tatsächlich erhobenen Unterlagen des Sachverständigenbefundes [...] unrichtig seien“, sondern die Interpretation einzelner „Factoren“.<sup>97</sup>

Die Anlage einer Wasserleitung berührte die privaten Interessen noch in einer ganz anderen Weise als durch konkurrierende Entnahmerechte. Die Leitung selbst sowie die baulichen Vorkehrungen für Entnahmestollen und Wasserreservoir mussten dort errichtet werden, wo es die Logik des technischen Systems notwendig machte. Das erforderte auch im Fall der Tiefquellenleitung die Enteignung von

94 Erkenntnisse des VwGH 1401A, 13. Dezember 1902, 1303.

95 Der Grundwasserstand im Steinfeld war bereits in den 1860er Jahren durch die Wiener Wasserversorgungskommission systematisch verzeichnet worden. Dabei entstand eine der ältesten Grundwasserkartierungen in Österreich; vgl. Andreas EMMERLING-SKALA, Hygiene – Hydrologie – Wasserrecht: Geschichte der Grundwasserstandsbeobachtung von 1856 bis zum Beginn der Landesgrundwasserdienste (Siegburg 2012) 99 f.

96 Ebd.

97 Erkenntnisse des VwGH 4890, 19. Oktober 1889, 699.

privaten Grundstücken bzw. die Erteilung von Servitutsrechten und damit substantielle Eingriffe in Besitzrechte. Die Grundlage dafür stellte das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch (ABGB) bereit. Wie der VwGH in seinem Erkenntnis betonte, war laut Wasserrechtsgesetz die Wasserversorgung von Gemeinden und Ortschaften im Interesse des „allgemeinen Besten“ und entsprach damit den Bestimmungen des ABGB.<sup>98</sup>

Die Entwicklung von Infrastrukturprojekten wie der projektierten Wasserleitung erforderte technisches Wissen, Planungskompetenz und eine ausreichende finanzielle Basis. Aus diesem Grund entstanden diese Projekte nicht nur in einem Zusammenspiel von „unten“ und „oben“, sondern ebenso in der Kooperation zwischen Kommunen und Privatunternehmen. Das Zusammenspiel zwischen privat und öffentlich warf Fragen nach dem öffentlichen Charakter dieser Projekte auf, mit denen sich der VwGH ebenfalls befassen musste. Konnten der Zugriff auf das Grundwasser als einem öffentlichen Gut sowie das Recht auf Enteignung und auf Einräumung von Zwangsservituten auch Privatunternehmungen wie der des Franz Julius Schneeberger gestattet werden? Die Richter verneinten diese Frage, ohne die Konzessionsentscheidung aufzuheben. Denn aus ihrer Sicht blieben die Gemeinden die wesentlichen Akteure und bedienten sich der privaten Unternehmer nur dazu, um ihre eigenen Rechte wahrzunehmen.<sup>99</sup> Dazu stellten sie für die Konzessionsbehörde entsprechende Erklärungen aus, die Teil der Administrativakten waren. Hiermit sei „in formeller Beziehung dargethan, daß die Unternehmer als Beauftragte der Gemeinden und Ortschaften anzusehen sind“.<sup>100</sup>

Obwohl der VwGH die Beschwerden abwies, blieb der projektierten Wasserleitung vom Steinfeld in die Vororte Wiens die Realisierung versagt. Der Wiener Gemeinderat lehnte nach der Eingemeindung der Vororte 1890/91 das Projekt ab.<sup>101</sup> Aufgrund der Einsprüche vor dem VwGH eröffnet das Projekt jedoch wichtige Einblicke in die Rolle von Infrastrukturen zur Verankerung staatlicher Macht und in die Stellung des VwGH in diesem Prozess. Die Richter waren in ihrem Auftrag an die Beurteilung von Rechtsfragen beschränkt. In der Auseinandersetzung mit Wasser als Teil eines sozio-ökologischen und technischen Systems konnte zwischen

98 Erkenntnisse des VwGH 4890, 19. Oktober 1889, 705.

99 Aus einer konzeptuellen Perspektive weist RAADSCHELDERS, *Fresh Water Management*, 13 darauf hin, dass aus der Perspektive der „multi-level nature of collective action“ eine Trennung zwischen der Produktion, Bereitstellung und *governance* von öffentlichen Gütern vorgenommen werden kann. Ohne diese konzeptuellen Ressourcen zu verwenden, nutzten die Richter am VwGH diese Differenzierungen, indem sie die privaten Anbieter auf jene Bereiche beschränkten, die den öffentlichen Charakter des Projektes nicht infrage stellten.

100 Erkenntnisse des VwGH 4890, 19. Oktober 1889, 696.

101 DRENNING, *Hochquellenwasserleitung*, 32 versteht in seinem Rückblick diese Ablehnung nicht. Das Unternehmen hätte die Baukosten und die Risiken übernommen. Es hatte nur auf der Zusage der Wasserabnahme zu einem Preis bestanden, der 25 % unter dem Preis für das Wasser in den Vororten lag.

Rechtsfragen, politischen Prioritätensetzungen und technischen Entscheidungen nicht eindeutig unterschieden werden. Die Richter mussten sich daher gegenüber politischen Ansprüchen ebenso positionieren wie gegenüber wissenschaftlich-technischen Expertenurteilen. Sie folgten dabei einer ähnlichen Strategie, die man bei der Einbindung von medizinisch-psychiatrischen Experten in Strafverfahren beobachten kann,<sup>102</sup> und beanspruchten für sich die Kompetenz, die konkurrierenden Gutachten durch einen synthetisierenden Blick beurteilen zu können.<sup>103</sup>

Zugriff auf gesundes Wasser wurde in dem hier untersuchten Zeitraum zu einem legitimen Anspruch der gesamten Bevölkerung und somit Ausdruck eines sich langsam in der Habsburgermonarchie etablierenden *social citizenship*.<sup>104</sup> Das zeigte sich in der Setzung von Prioritäten im Zugriff auf Wasser als öffentliches Gut ebenso wie in der Expansion des Staates nicht nur in die „Fläche“, sondern auch gegenüber den Eigentumsrechten der Bürgerinnen und Bürger. Die Richter des VwGH trafen keine explizit politischen Entscheidungen. Sie mussten dennoch einschätzen, ob ein Projekt den Anforderungen an die Bereitstellung von Wasser als öffentlichem Gut entsprechen würde. Dabei bezogen sie sich auf ihr eigenes Verständnis von öffentlichen Gütern.

## Schluss

Die Verfahren vor dem VwGH erlauben eine erste Kartierung staatlicher Macht. Das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben sowie das darauf bezogene staatliche Handeln spiegeln sich in gewissem Maße in den Verhandlungen vor dem VwGH. Der Staat in Aktion wird allerdings nur im Moment des Einspruchs sichtbar, der von den Betroffenen große Ausdauer und den Einsatz von erheblichen finanziellen Mitteln erforderte. Deshalb zeigt sich dem Blick in diesen „Spiegel“ nur ein verzerrtes Bild der behördlichen Einwirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur.

Wie spezifisch ist das Bild, das uns im Spiegel der Verfahren vor dem VwGH zugänglich wird? Es ist nicht vergleichbar mit den zahlreichen kultur- und sozialgeschichtlichen Bemühungen, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Praktiken in den Gerichtsakten sichtbar zu machen. Dort liegt der Schwerpunkt des Interesses auf den Sachverhaltserhebungen, die in zivil- wie strafrechtlichen Fällen den Streitpunkt in einem Netz von Handlungen und Zuschreibungen verorten. Die Verfahren

102 Richter beanspruchten die Kompetenz, Resultate der forensischen Gutachten in ihrer Relevanz für das Strafverfahren beurteilen zu können. Vgl. Frédéric CHAUVAUD, *Les experts du crime. La médecine légale en France au XIXe siècle* (Paris 2000) 53–77.

103 Dieser Blick war weder ein technischer noch ein juristischer, sondern lässt sich am ehesten mit dem Konzept des *common sense* bezeichnen. Vgl. dazu Michael HERZFELD, *Common Sense, Anthropology of*. In: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2015) 258–262.

104 Vgl. Thomas H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*. In: Thomas H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class and Other Essays* (Cambridge 1950) 1–856, hier 59.

vor dem VwGH erlaubten kein eigenständiges Beweisverfahren, sondern stellten die korrekte Rechtsanwendung der Behörden auf den vorliegenden Sachverhalt zur Diskussion. Deshalb spiegeln die Verfahren und die mündlichen Verhandlungen die Vorstellungen der Betroffenen und der Behörden über angemessenes staatliches Handeln in konkreten Situationen wider.

Der VwGH sollte eben die Rechtsbindung der Verwaltung sicherstellen, indem er die Rechtsanwendung der Behörden überprüfte. Das ermöglichte ein Externalisieren der Konflikte zwischen Verwaltung und Verwalteten, weil diese von einem externen Gericht entschieden wurden. Die Positionierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit außerhalb der Verwaltung und ihre Beschränkung auf eine Zentralstelle in Wien waren österreichische Besonderheiten. Sie führten dazu, dass die Beteiligung von Laien an der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterblieb und der VwGH Entscheidungen nur aufheben, aber nicht abändern konnte. Der VwGH stellte für die Behörden jedoch nicht nur ein Drohpotential, sondern auch Orientierungswissen im Verwaltungsrecht bereit, das erst 1925 kodifiziert werden sollte.

Ich habe in meinem Beitrag die Verfahren mit einem Bezug zum Kronland Niederösterreich in den ersten 25 Jahren des Bestehens des VwGH zuerst statistisch untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass Personen und Korporationen aus den Bereichen Industrie und Finanz, Gemeinden, Haus- und Grundbesitzer sowie Sozialversicherungen und Vereine den Großteil der Beschwerden eingebracht hatten. Das unterstreicht die Bedeutung dieser Akteurinnen und Akteure für die Expansion des Staates. Sie waren am stärksten von der Ausweitung von Ansprüchen und Leistungen betroffen.

Blickt man genauer auf die Art der Beschwerden, zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt im Bereich von Steuern und Gebühren, wobei die Aussichten auf Erfolg gering waren. Hier musste nicht die Anwendung neuer Normen ausjudiziert werden. Es stand vielmehr die Anpassung bereits bestehender Gesetze an die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten zur Diskussion.

Von Gemeinden wurden häufig Entscheidungen der Behörden zu Heimatrechtsansprüchen, Straßeninfrastruktur, Wahlen und Schulwesen vor dem VwGH beeinsprucht. Der Erfolg war bei Verfahren zum Heimatrecht ebenfalls gering, obwohl die komplizierte Rechtslage durchaus Auffassungsunterschiede zwischen Gemeinden und der politischen Verwaltung nahelegte. Die höhere Wahrscheinlichkeit für eine positive Erledigung der Beschwerden, die von der katholischen Kirche und ihren Vertretern eingebracht worden waren, lässt sich mit der unübersichtlichen Rechtslage zur Bezahlung der Pfarrer und Hilfspriester sowie mit der Weigerung des Ministeriums für Kultus und Unterricht erklären, die Urteile des VwGH und des Reichsgerichts zur Grundlage ihrer Entscheidungen zu machen.

Der statistische Blick erfasst auch die Veränderungen in der Schwerpunktsetzung. Dabei zeigt sich die Wirkung neuer Gesetze. Je komplexer die Gesetzgebung, desto häufiger sind Einsprüche, um offene Fragen in der Gesetzesanwendung zu klären.

Das lässt sich am Beispiel der Sozialversicherung ebenso zeigen wie in der Neufassung der Kongrua, d. h. der Entlohnung von Priestern. Wichtig zum Verständnis der Veränderung in der thematischen Ausrichtung der Klagen sind deshalb neue Akzentsetzungen in der Staatstätigkeit. Neben der Sozialversicherung trat mit der Wasserversorgung ein zusätzlicher Leistungsanspruch im Rahmen einer *social citizenship* auf, der bewusst eine Prioritätensetzung im Zugang zu öffentlichen Gütern vornahm.

Mit der detaillierten Analyse eines Falles aus dem Bereich der Wasserversorgung verfolge ich die Konflikte im Rahmen dieser Prioritätensetzung. Wasser wird dabei als wichtiges Element in einem sozial-ökologischen wie auch technischen System verstanden. Als technisches System mussten in die Dreiecksbeziehung zwischen Staat – Betroffenen – Richter noch die technischen und wissenschaftlichen Experten einbezogen werden. Da bereits zu dieser Zeit Deutungsunterschiede zwischen den wissenschaftlichen Gutachten bestanden, beanspruchten die Richter des VwGH für sich die Kompetenz, diese Expertise in ihrer Relevanz für das Verfahren selbst beurteilen zu können.

Betrachtet man Wasser als sozial-ökologisches System, erschließen sich weitere Dimensionen des Konflikts über den Zugriff auf diese Ressource. Die Bereitstellung von Wasser erfolgte nicht durch staatliche Behörden. Die staatliche Legislative und die Landesgesetzgebung legten die Parameter fest, unter denen Versorgungsprojekte entwickelt werden konnten. Zentral war dabei die Präferenz für die Versorgung von Gemeinden – und zwar der gesamten Bevölkerung. Entwickelt wurden diese Projekte von den Kommunen in enger Kooperation mit privaten Unternehmern. Der Staat war zusätzlich einbezogen als *gate keeper*, der die Konzessionen erteilte. Einsprüche dagegen mussten von staatlichen Stellen entschieden werden, bevor diese Fälle vor den VwGH gelangen konnten.

Im Bereich dieser lebenswichtigen Infrastruktur expandierte der Staat im Austausch mit nicht-staatlichen Akteuren, die staatliche Behörden benötigten, um Zugang zu Ressourcen zu erhalten. Dieser Austausch setzte sich auf einer anderen Ebene fort, wenn konkurrierende Ansprüche an dieselben Ressourcen von staatlichen Stellen entschieden werden mussten. Selbst der Einspruch gegen staatliche Tätigkeit stärkte die Präsenz des Staates. In der Übernahme eines Konzeptes aus der Wissensforschung könnte man hier von einer Ko-Produktion von Staatlichkeit sprechen, in die staatliche und nicht-staatliche Akteure ebenso involviert waren wie technische Systeme. Der VwGH war in diese Konstellation als neutraler Letztentscheider eingebunden. Er stärkte das Vertrauen in die formalen Abläufe, die der expandierende Staat als Rechtsstaat in immer mehr Bereiche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handelns einbrachte. Die Beschwerden vor dem VwGH sicherten die Rechtsbindung seitens der Verwaltung und stellten ein höchst exklusives Forum bereit, wo Erwartungen an diese Verfahren von Betroffenen artikuliert werden konnten.

Der VwGH unterstützte damit das Vordringen eines Staates, der nicht nur in die „Fläche“, sondern auch in die „Tiefe“ expandierte. Die Lebens- und Arbeitswelten der Bevölkerung waren nun zunehmend von staatlichen Leistungen und Erwartungen strukturiert. Wenn auch die von Horkheimer und Adorno in den 1950er Jahren beschworene „verwaltete Welt“<sup>105</sup> noch in weiter Ferne war, lassen sich erste Schritte in diese Richtung beobachten. Dass dieser Weg weiter beschritten werden konnte, setzte die Akzeptanz dieser Verfahren voraus. Der VwGH leistete dazu einen Beitrag.

**Peter Becker**, Dr., Univ.-Prof., lehrt Österreichische Geschichte an der Universität Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte betreffen die Geschichte von Staatlichkeit und Verwaltung, die Geschichte des Internationalismus im 19. und 20. Jahrhundert mit Bezug auf die Habsburgermonarchie und die Nachfolgestaaten sowie die Geschichte von Kriminologie als Diskurs und Praxis von der Moderne bis zur Postmoderne. Er ist Herausgeber der Open Access Zeitschrift *Administratory. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*. Im Dezember 2020 erscheint: *Remaking Central Europe. The League of Nations and the Former Habsburg Lands*, hrsg. gemeinsam mit Natasha Wheatley (Oxford University Press 2020).

---

105 Vgl. Peter BECKER, Bürokratie. In: *Docupedia Zeitgeschichte*, online: <https://doi.org/10.14765/zzf.dok.2.695.v1> (18.9.2019).