

Verfassungsrecht

—

Allgemeines Verwaltungsrecht

von

DDr. Christoph Grabenwarter

Universitätsprofessor an der WU
Mitglied des Verfassungsgerichtshofs

und

Dr. Michael Holoubek

Universitätsprofessor an der WU
Mitglied des Verfassungsgerichtshofs

3., überarbeitete Auflage

Wien 2016

facultas

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	17
1. Teil: Einleitung und Grundlagen	23
A. Staatsbegriff und Staatsformen	23
I. Staatsbegriff	23
1. Staatsgebiet	24
2. Staatsvolk	24
3. Staatsgewalt	25
II. Staatsformen und Regierungsformen	26
1. Staatsformen	27
a) Monarchie und Republik	27
b) Bundesstaat und Einheitsstaat	27
2. Regierungsformen	28
B. Verfassung und Verfassungsrecht	30
I. Verfassung im formellen und im materiellen Sinn	30
II. Funktionen der Verfassung	31
III. Verfassungsinterpretation	32
1. Allgemeines zur Interpretation	32
2. Die einzelnen Canones der Interpretation	32
3. Besonderheiten der Verfassungsinterpretation	34
C. Verwaltung und Verwaltungsrecht	36
D. Rechtsquellen des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts,	37
des europäischen Rechts und des Völkerrechts	37
I. Grundtypen der Rechtsquellen	37
II. Rechtsquellen des österreichischen Rechts	38
1. Die Geschlossenheit des Rechtsquellensystems	38
2. Überblick über die Rechtsquellen des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts	39
3. Der Stufenbau der Rechtsordnung	39
a) Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit	39
b) Stufenbau nach der derogatorischen Kraft	41
c) Stufenbau der Rechtsordnung und Europarecht	41
III. Rechtsquellen des Europarechts	42
IV. Rechtsquellen des Völkerrechts	43
2. Teil: Verfassungsrecht	45
A. Grundlagen	45
I. Rechtsquellen des Bundesverfassungsrechts	45
1. Übersicht über das Bundesverfassungsrecht	45
2. Die Zersplitterung des Bundesverfassungsrechts und Reformansätze ..	46
3. Der Aufbau des B-VG	47
II. Die Grundprinzipien des österreichischen Verfassungsrechts	47

1. Begriff und Problematik.....	48
2. Gesamtänderung der Bundesverfassung.....	48
3. Die Grundprinzipien im Stufenbau der Rechtsordnung	49
4. Das demokratische Prinzip	50
a) Gesetzgebung	50
b) Vollziehung.....	51
c) Regierungssystem.....	52
5. Das republikanische Prinzip	53
6. Das gewaltenteilende Prinzip.....	54
7. Das bundesstaatliche Prinzip	54
8. Das rechtsstaatliche Prinzip.....	55
a) Gesetzesstaat.....	56
b) Rechtsschutzstaat.....	57
c) Verfassungsstaat	58
9. Gesamtänderung durch den EU-Beitritt	59
III. Staatszielbestimmungen.....	59
1. Die dauernde Neutralität.....	60
2. Umfassende Landesverteidigung.....	60
3. Nachhaltigkeit, umfassender Umweltschutz und Tierschutz.....	61
4. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk.....	61
5. Verbot nationalsozialistischer Betätigung.....	61
6. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht.....	61
7. Schutz der Volksgruppen	62
8. Bedeutung der Staatszielbestimmungen	62
IV. Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatssprache und staatliche Symbole	62
1. Staatsgebiet.....	62
2. Staatsvolk.....	63
3. Staatssprache.....	64
4. Staatliche Symbole	64
V. Völkerrecht und Verfassungsrecht	65
1. Völkerrechtliche Grundlagen.....	65
a) Österreich als Völkerrechtssubjekt.....	65
b) Verhältnis des Verfassungsrechts zum Völkerrecht.....	66
c) Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen	67
d) Die innerstaatliche Geltung der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts	67
2. Abschluss und Transformation von Staatsverträgen.....	68
a) Staatsverträge	68
b) Die Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen	68
c) Parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen	69
d) Transformation von Staatsverträgen.....	70
e) Außer-Kraft-Treten von Staatsverträgen	72
f) Staatsverträge in Angelegenheiten der Länder.....	73
3. Beschlüsse internationaler Organisationen	74
4. Einseitige völkerrechtliche Akte.....	75
VI. Der Bundesstaat	76
1. Begriff	76
2. Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht	77
3. Die Kompetenzverteilung	78
a) Die Kompetenz-Kompetenz	78

b) Strukturmerkmale der Kompetenzverteilung	79
c) Haupttypen der Kompetenzverteilung.....	80
d) Sonderfälle.....	84
e) Weitere Erscheinungsformen der Kompetenzverteilung.....	88
f) Besonderheiten der Kompetenzinterpretation	90
4. Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes	96
a) Der Bundesrat.....	96
b) Zustimmung der Länder zu Bundesgesetzen.....	96
c) Mitwirkung der Länder an der Vollziehung des Bundes	97
5. Mitwirkung von Bundesorganen an der Landesgesetzgebung und der Vollziehung von Landesrecht.....	98
a) Mitwirkung der Bundesregierung am Verfahren der Landesgesetzgebung.....	98
b) Mitwirkung des Bundes an der Landesvollziehung	98
c) Bundesaufsicht	99
6. Der kooperative Bundesstaat	99
a) Kooperation	99
b) Gliedstaatsverträge	100
c) Gemeinsame Organe.....	101
B. Die Staatsorgane und ihre Funktion	102
I. Die Organe der Gesetzgebung	102
1. Der Nationalrat	102
a) Das Wahlrecht zum Nationalrat.....	102
b) Legislaturperiode, Tagungen und Sitzungen des Nationalrats	108
c) Die Auflösung des Nationalrats	109
d) Die Rechtsstellung der Abgeordneten	110
e) Organisation	114
f) Die Funktionen des Nationalrates	116
2. Der Bundesrat	122
a) Funktionen.....	122
b) Organe	123
c) Zusammensetzung	123
d) Beschlusserfordernisse	123
3. Exkurs: Staat und politische Akteure.....	124
a) Parteien	124
b) Interessenverbände	125
4. Der Weg der Bundesgesetzgebung	126
a) Initiativrecht	126
b) Begutachtungsverfahren	126
c) Notifikationsverfahren	126
d) Verfahren im Nationalrat	127
e) Mitwirkung des Bundesrats.....	128
f) Beurkundung	128
g) Kundmachung.....	129
4. Die Bundesversammlung	130
5. Die Landesgesetzgebung	131
a) Die Landtage	131
b) Der Weg der Landesgesetzgebung.....	132
6. Die Instrumente direkter Demokratie	133
a) Volksabstimmung	134

b) Volksbegehren	134
c) Volksbefragung.....	135
d) Landesverfassungsrechtliche Regelungen.....	136
II. Die obersten Organe der Vollziehung	136
1. Der Bundespräsident.....	136
a) Wahl und Amtsantritt des Bundespräsidenten.....	136
b) Rechtsstellung und Vertretung des Bundespräsidenten.....	137
c) Die Kompetenzen des Bundespräsidenten	138
2. Bundesregierung und Bundesminister.....	139
a) Bundesregierung.....	139
b) Bundesminister.....	139
3. Landesregierung und Mitglieder der Landesregierung.....	140
III. Der verfassungsrechtliche Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit.....	140
1. Gerichtsorganisation	140
2. Die Organe der Gerichtsbarkeit	141
3. Die Justizverwaltung.....	142
4. Verfahrensgrundsätze und Justizgrundrechte.....	143
IV. Die Organe der Kontrolle.....	143
1. Der Rechnungshof	143
a) Organisation	144
b) Aufgaben des Rechnungshofs	145
c) Prüfungsgegenstand der Gebarungskontrolle.....	146
d) Prüfungsinitiative	148
e) Prüfungskriterien, Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses und Berichtspflicht	149
f) Landesrechnungshöfe.....	150
2. Die Volksanwaltschaft	150
a) Organisation	151
b) Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung.....	152
c) Aufgaben	152
d) Initiative und Verfahren.....	154
e) Befugnisse der Volksanwaltschaft.....	155
3. Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts	156
a) Der Verfassungsgerichtshof.....	156
b) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	157
C. Grundrechte	162
I. Allgemeine Grundrechtslehren	162
1. Grundrechte im österreichischen Verfassungsrecht.....	162
a) Allgemeines.....	162
b) Grundrechtsquellen.....	163
2. Grundrechte als Abwehrrechte.....	165
a) Grundrechtsberechtigte.....	165
b) Grundrechtsverpflichtete	167
c) Die Struktur von Freiheitsrechten	168
d) Grundrechtsprüfung und Verfassungsgerichtsbarkeit – „Formeln“	173
e) Die Struktur von Verfahrensgrundrechten.....	175
f) Die Struktur von Gleichheitsrechten	175
g) Die Struktur von politischen Rechten.....	175
3. Weitere Schutzrichtungen der Grundrechte.....	176
a) Grundrechtliche Gewährleistungspflichten	176

b) Die Drittwirkung der Grundrechte	178
c) Grundrechte als Prinzipien	178
4. Soziale Grundrechte	179
II. Die einzelnen Grundrechte	179
1. Das Recht auf Leben	179
a) Rechtsquellen	179
b) Schutzbereich	180
c) Eingriff	181
d) Bindung des Gesetzgebers	181
e) Bindung der Vollziehung	182
2. Folterverbot und weitere Fundamentalgarantien	183
a) Rechtsquellen	183
b) Schutzbereich und Eingriff	184
c) Bindung des Gesetzgebers	185
d) Bindung der Vollziehung	185
e) Weitere Fundamentalgarantien	187
3. Der Schutz der persönlichen Freiheit; Freizügigkeits- und Aufenthaltsgarantien	188
a) Rechtsquellen	189
b) Schutzbereich	189
c) Eingriff	189
d) Bindung des Gesetzgebers	190
e) Bindung der Vollziehung	192
f) Besonderheiten im Rechtsschutz	193
4. Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens	194
a) Rechtsquellen	195
b) Privatleben: Schutzbereich und Eingriffe	195
c) Familienleben: Schutzbereich und Eingriffe	196
d) Rechtfertigung von Eingriffen des Gesetzgebers	198
e) Rechtfertigung von Eingriffen der Vollziehung	199
f) Das Recht auf Eheschließung und Familiengründung	200
g) Der Schutz der Wohnung	202
h) Der Schutz des Briefgeheimnisses und die Achtung des Briefverkehrs	203
i) Der Schutz des Fernmeldegeheimnisses und die Achtung der Korrespondenz	204
j) Das Grundrecht auf Datenschutz	205
5. Die Eigentumsgarantie	206
a) Rechtsquellen	207
b) Schutzbereich	207
c) Eingriff	208
d) Bindung des Gesetzgebers	208
e) Bindung der Vollziehung	209
f) Entschädigung	209
g) Anspruch auf Rückübereignung	210
6. Erwerbs- und Berufsfreiheit	211
a) Rechtsquellen	211
b) Schutzbereich	212
c) Eingriff	213
d) Bindung des Gesetzgebers	214
e) Bindung der Vollziehung	219

f) Besonderheiten der Berufsfreiheit	219
7. Die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit	220
a) Rechtsquellen	220
b) Schutzbereich	221
c) Eingriff.....	222
d) Bindung des Gesetzgebers.....	223
e) Bindung der Vollziehung	224
f) Die Rechtsstellung der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften.....	225
8. Die Kommunikationsfreiheit	226
a) Rechtsquellen	227
b) Schutzbereich	227
c) Eingriff.....	229
d) Bindung des Gesetzgebers.....	229
e) Bindung der Vollziehung	232
9. Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	233
a) Rechtsquellen	234
b) Schutzbereich	234
c) Eingriff.....	236
d) Bindung des Gesetzgebers.....	236
e) Bindung der Vollziehung	237
10. Die Wissenschaftsfreiheit	238
a) Rechtsquellen	238
b) Schutzbereich	239
c) Eingriff.....	239
d) Bindung des Gesetzgebers.....	239
e) Bindung der Vollziehung	240
11. Kunstfreiheit	241
a) Rechtsquellen	241
b) Schutzbereich	241
c) Eingriff.....	242
d) Bindung des Gesetzgebers.....	242
e) Bindung der Vollziehung	243
12. Rechte im Bildungswesen.....	243
13. Der Gleichheitsgrundsatz	246
a) Rechtsquellen	246
b) Gleichheitsgrundsatz und Gesetzgebung.....	249
c) Gleichheitsgrundsatz und Vollziehung	257
d) Drittwirkung	259
e) Besondere Gleichheitsrechte	260
14. Rechte von Kindern	261
a) Rechtsquellen	261
b) BVG über die Rechte von Kindern	261
15. Verfahrens- und Justizgarantien.....	262
a) Rechtsquellen	263
b) Recht auf den gesetzlichen Richter	264
c) Das Recht auf ein faires Verfahren	266
d) Sonstige Verfahrensgarantien im Strafrecht	276
e) Recht auf eine wirksame Beschwerde	278
D. Die Verfassungsgerichtsbarkeit	280
I. Die Organisation des VfGH	280

II. Die Kompetenzen des VfGH – die einzelnen Verfahrensarten	281
1. Die Prüfung von Gesetzen und Verordnungen	281
a) Umfang der Zuständigkeit und Maßstab bei der Gesetzesprüfung	281
b) Umfang der Zuständigkeit und Maßstab bei der Verordnungsprüfung	282
c) Antragslegitimation im Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren	283
d) Pflicht zur Anfechtung und Präjudizialität	283
e) Individualantrag und Parteiantrag auf Normenkontrolle	284
f) Entscheidung des VfGH	286
g) Wirkungen aufhebender Erkenntnisse	288
2. Sonstige Zuständigkeiten zur Normenkontrolle	289
a) Prüfung von Staatsverträgen	289
b) Prüfung von Gliedstaatsverträgen	289
c) Prüfung von Wiederverlautbarungen	290
3. Entscheidungsbeschwerde	290
5. Entscheidung über Kompetenzkonflikte	292
6. Zuständigkeit zur Kompetenzfeststellung	293
a) Feststellung der Zuständigkeit von Bund und Ländern	293
b) Zuständigkeit des Rechnungshofes	294
c) Zuständigkeit der Volksanwaltschaft	294
7. Wahlgerichtsbarkeit	294
a) Umfang der Zuständigkeit	294
b) Anfechtungslegitimation und Anfechtungsgegenstand	295
c) Entscheidung des VfGH	295
8. Kausalgerichtsbarkeit	296
9. Sonstige Verfahrensarten	297
3. Teil: Verwaltungsrecht	299
A. Grundbegriffe	299
I. Verwaltungsrecht und Verwaltungsbegriff	299
II. Hoheitsverwaltung – Privatwirtschaftsverwaltung	304
III. Verwaltungsführung und Verwaltungskontrolle	306
IV. Verwaltungsrechtswissenschaft und verwaltungsrechtliche Dogmatik	307
B. Grundprinzipien der Verwaltung	309
I. Verwaltung im (europäischen) Verfassungsgefüge	309
1. Die Entwicklung der Verwaltung und die Funktion des Verwaltungsrechts	309
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	313
3. Unionsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	314
II. Verwaltung und demokratischer Rechtsstaat	318
1. Das Legalitätsprinzip	318
a) Die Bindung der Verwaltung an das Gesetz	318
b) Die hinreichende Bestimmtheit von Gesetzen	322
c) Gebundenheit und Ermessen	324
2. Das „Rechtsstaatsprinzip“ als Determinante des Verwaltungshandelns	326
a) Subjektive Rechte und gerichtliche Kontrolle der Verwaltung	327
b) Rechtsformenbindung und Zusammenspiel zwischen hoheitlichem und nicht hoheitlichem Verwaltungshandeln	331

c) (Vorläufiger) Rechtsschutz	332
d) Allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungshandelns.....	334
3. Das Demokratieprinzip als Determinante der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns	335
a) Weisungsbindung und demokratische Legitimation der Verwaltung.....	335
b) Leitung und Verantwortlichkeit der Verwaltung	337
III. Gewaltenteilung – Verwaltung im Gefüge der Staatsfunktionen.....	340
1. Die Trennung von Justiz und Verwaltung im organisatorischen Sinn ..	340
a) Materielle Gewaltentrennung	343
b) Gewaltenverbindende Elemente zwischen Justiz und Verwaltung	343
2. Verwaltung und Gesetzgebung	344
IV. Das verfassungsrechtliche Effizienzprinzip	344
C. Verwaltungsorganisation.....	346
I. Grundbegriffe des Organisationsrechts	346
1. Organ – Organwalter – Organ im funktionellen und im organisatorischen Sinn	346
a) Organ	346
b) Organwalter	347
c) Organ im organisatorischen und/oder funktionellen Sinn.....	347
2. Behörde – Hilfsorgan – Dienststelle – Amt	348
3. Zurechnung von Organhandeln	348
4. Zuständigkeit	350
a) Delegation und Mandat	350
b) Devolution	351
c) Arrogation.....	352
d) Intimierung	352
e) Stellvertretung im engeren Sinn	352
5. Organisationsgewalt.....	352
6. Organisationsmodelle	353
a) Monokratische/kollegiale Willensbildung.....	353
b) Allgemeine staatliche Verwaltung/Sonderbehörden	353
c) Weisungsfreie Verwaltungsbehörden	354
d) Beleihung.....	356
e) Ausgliederung/Privatisierung/PPP	359
f) Juristische Person des öffentlichen Rechts	362
7. Interorganbeziehungen.....	362
a) Weisung und Aufsicht.....	363
b) Amtshilfe und Behördenkoordination	364
II. Bundesverwaltung.....	365
1. Die obersten Verwaltungsorgane des Bundes	365
a) Der Bundespräsident	365
b) Die Bundesregierung	366
c) Die Bundesminister	366
2. Die unmittelbare Bundesverwaltung	367
a) Allgemeines.....	367
b) Sonderbehörden des Bundes.....	368
3. Die mittelbare Bundesverwaltung	372
III. Die Landesverwaltung	373
1. Die obersten Verwaltungsorgane der Länder.....	373

a) Die Landesregierung	374
b) Die Landesräte	374
c) Der Landeshauptmann	374
2. Das Amt der Landesregierung	374
3. Die Bezirksverwaltungsbehörden	375
a) Die Bezirkshauptmannschaften	375
b) Städte mit eigenem Statut	375
4. Sonderbehörden der Länder	376
5. Die Sonderstellung Wiens	376
IV. Territoriale Selbstverwaltung der Gemeinde	376
1. Die Organisation der Verwaltung auf Gemeindeebene	377
a) Der Gemeinderat	377
b) Der Gemeindevorstand	378
c) Der Bürgermeister	378
2. Die Aufgaben der Gemeinde	378
a) Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich	378
b) Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich	379
V. Nicht-territoriale Selbstverwaltung	380
VI. Instanzenzüge	382
VII. Der Aufbau der Europäischen Verwaltung	382
1. Indirekter Verwaltungsvollzug	384
2. Direkter Verwaltungsvollzug	385
3. Europäische Verwaltungskooperation	385
a) Vertikale Verwaltungskooperation	385
b) Horizontale Verwaltungskooperation	387
c) Netzwerke	388
d) Kooperative Verwaltungsakte	389
D. Verwaltungshandeln	391
I. Verwaltungshandeln und Verwaltungsakt	391
II. Hoheitsverwaltung	391
1. Verordnung	392
a) Allgemeines	393
b) Arten von Verordnungen	395
2. Weisung	399
a) Allgemeines	399
b) Verwaltungsverordnung – generelle Weisung	400
3. Bescheid	401
a) Allgemeines	402
b) Merkmale des Bescheids	403
c) Mindestanfordernisse des Bescheids	407
d) Arten von Bescheiden	409
e) Rechtswirkungen	411
4. Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt	413
a) Allgemeines	413
b) Elemente	413
c) Rechtsschutz	416
5. Verwaltungsrechtlicher Vertrag	416
a) Allgemeines	417
b) Ausgestaltung und Zielsetzung	417
c) Voraussetzungen	418

d) Besonderheiten verwaltungsrechtlicher Verträge	418
6. Transnationale Verwaltungsakte	419
7. Schlichte Hoheitsverwaltung	420
III. Privatwirtschaftsverwaltung	422
1. Allgemeines	423
2. Abgrenzung – Hoheitsverwaltung/Privatwirtschaftsverwaltung	424
3. Privatwirtschaftsverwaltung und Kompetenzverteilung	425
4. Privatwirtschaftsverwaltung und Legalitätsprinzip	425
5. Selbstbindung und Fiskalgeltung	426
IV. Innerstaatliche Durchführung von Unionsrecht	427
1. Allgemeines	427
a) Durchführung und Vollzug	427
b) Direkter und indirekter Vollzug von Unionsrecht	428
c) Unmittelbarer und mittelbarer Vollzug von Unionsrecht	428
E. Rechte und Rechtsverhältnisse	
im Verwaltungsrecht	431
I. Subjektiv-öffentliche Rechte	431
1. Allgemeines	432
2. Persönliche und dingliche Rechte	433
3. Die Durchsetzung subjektiv-öffentlicher Rechte	
im Verwaltungsverfahren	433
II. Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen	436
III. Amtspflichten der Verwaltung	437
1. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht	438
a) Amtsverschwiegenheit	438
b) Auskunftspflicht	439
2. Amtshilfe	439
F. Kontrolle der Verwaltung	441
I. Allgemeines	441
II. Rechtskontrolle der Verwaltung	442
1. Rechtskontrolle der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung	442
2. Primär- und Sekundärrechtsschutz	443
III. Garantien der Verfassung und Verwaltung	444
1. Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz	444
a) Allgemeines	444
b) Organisation	445
c) Zuständigkeitsabgrenzung Bundesverwaltungsgerichte –	
Landesverwaltungsgerichte	446
d) Kompetenzen	447
e) Verfahren	449
f) Entscheidungen der Verwaltungsgerichte	451
2. Verwaltungsgerichtshof	452
a) Allgemeines	452
b) Kompetenzen	453
d) Verfahren	455
3. Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH	457
Stichwortverzeichnis	459