

Allgemeines Verwaltungsrecht

von

Dr. Arno Kahl

Univ.-Prof. an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

und

Dr. Karl Weber

Univ.-Prof. an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

6., überarbeitete Auflage

Wien 2017

facultas

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur sechsten Auflage	5
Vorwort zur ersten Auflage	7
Abkürzungsverzeichnis	19
Literaturhinweise	25

1. Teil: Begriff, Geschichte und Rechtsquellen der Verwaltung

1. Kapitel: Begriffliches	27
I. Zum Begriff „Verwaltung“	27
II. Einteilung der Verwaltungstätigkeiten	34
2. Kapitel: Entwicklungsgeschichtliche Schlaglichter	37
I. Monarchische und bundesstaatliche Wurzeln der Verwaltungsorganisation	38
II. Vom Wandel der Verwaltungsaufgaben	40
III. Neuere Tendenzen	43
3. Kapitel: Rechtsquellen der Verwaltung	46
I. Einleitende Bemerkungen	46
II. Rechtsquellen	47
A. Verfassungsrecht	47
1. Baugesetze der Bundesverfassung	47
2. Bundesverfassungsgesetze	47
3. Landesverfassungsgesetze	48
B. Gesetze	48
C. Verordnungen	49
D. Gliedstaatsverträge	50
E. Rechtsquellen des Völkerrechts	51
F. Rechtsnormen des Unionsrechts	52
G. Gewohnheitsrecht	53
III. Der Stufenbau der Rechtsordnung	53
IV. Auslegung von Rechtsquellen	56
4. Kapitel: Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsrechts- wissenschaft	58

2. Teil: Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung

1. Kapitel: Europarechtliche Vorgaben für die österreichische Verwaltung	61
I. Europarechtliche Vorgaben für die österreichische Verwaltungsorganisation	61
A. Primärrecht	62
B. Sekundärrecht	64
II. Europarechtliche Vorgaben für den Vollzug von Unionsrecht durch österreichische Stellen	68
A. Direkter Vollzug	69
1. Arten	69
2. Verfahren	70
B. Indirekter Vollzug	71
1. Arten	71
2. Verfahren	72
a. Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie	72
b. Schranken für die mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie	72
aa. Effektivitätsgebot	73
bb. Äquivalenzprinzip	73
c. Allgemeine Rechtsgrundsätze	74
3. Anwendungsvorrang des Unionsrechts	76
4. Kooperativer indirekter Vollzug	77
C. Gemischter Vollzug	78
2. Kapitel: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	81
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisation	81
A. Gewaltenteilung	82
1. Trennung der Justiz von der Verwaltung	83
2. Trennung der Verwaltung von der Gesetzgebung	87
3. Trennung der Justiz von der Gesetzgebung	88
B. Bundesstaatliches Prinzip	88
1. Modelle der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation	88
2. Bundesstaatliche Eigenarten der österreichischen Verwaltungsorganisation	90
a. Organisationshoheit von Bund und Ländern	90
b. Bundesverfassungsrechtliche Festlegung der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern	91

c.	Mittelbare Bundesverwaltung	91
d.	Bundesverfassungsrechtliche Festlegung der Gemeindeorganisation	92
e.	Zentralisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit beim Bund ..	93
C.	Selbstverwaltung	93
D.	Demokratie als Grenze für die Verwaltungsorganisation	96
E.	Rechtsstaat als Grundlage und Grenze für die Verwaltungs- organisation	100
F.	Grundrechte als Vorgaben für die Verwaltungsorganisation	101
1.	Gleichheitsgrundsatz	101
2.	Recht auf den gesetzlichen Richter	102
3.	Verfahrensgarantien des Art 6 EMRK	102
4.	Minderheitenrechte	104
5.	Weitere Grundrechtsbindungen	105
II.	Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungshandeln	105
A.	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Legalitätsprinzip)	105
1.	Legalitätsprinzip als zentraler Baustein des demokratischen und des rechtsstaatlichen Prinzips	106
2.	Doppelte Stoßrichtung des Legalitätsprinzips	107
3.	Reichweite des Legalitätsprinzips	109
4.	Ausreichende Bestimmtheit der Gesetze	110
5.	Legalitätsprinzip im Lichte des EU-Rechts und Reformdiskussion	113
B.	Gebundenheit der Verwaltung – Ermessen und unbestimmte Gesetzesbegriffe	115
1.	Ab Schwächung des Legalitätsprinzips durch Ermessen und unbestimmte Gesetzesbegriffe	115
2.	Ermessen	116
3.	Unbestimmte Gesetzesbegriffe	118
4.	Relativierung der theoretischen Unterscheidung	119
5.	Gerichtliche Kontrolle	119
C.	Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht	120
1.	Amtsverschwiegenheit	121
2.	Auskunftspflicht	123
D.	Amtshilfe	124
E.	Verfassungsrechtliches Effizienzprinzip	126
F.	Verantwortung für Verwaltungshandeln	127
G.	Weitere verfassungsrechtliche Prinzipien als Determinanten des Verwaltungshandelns	128

3. Teil: Organisationsrecht

1.	Kapitel: Aufbau der europäischen Verwaltungsorganisation	130
I.	Begriff	130

II.	Unionsorgane	131
A.	Europäisches Parlament	131
B.	Rat	132
C.	Europäische Kommission	132
D.	Gerichtshof der Europäischen Union	133
E.	Rechnungshof	134
III.	Ergänzende Einrichtungen und Neben- und Hilfsorgane	134
IV.	Agenturen	135
2.	Kapitel: Organisationsrechtliche Grundbegriffe	137
I.	Organisationsgewalt (Organisationshoheit)	138
II.	Organisationsmodelle	140
A.	Allgemeines	140
B.	Monokratische Organisation	141
C.	Kollegiale Organisation	142
D.	Interorganverbindungen.....	143
1.	Interorganbeziehungen in hierarchischen Systemen	144
a.	Weisung	144
aa.	Organisationsrechtlicher und demokratischer Gehalt des Weisungsprinzips	145
bb.	Weisungsbefugte und weisungsgebundene Organe	146
cc.	„Führung der Verwaltung“ und Ausnahmen vom Weisungsprinzip	147
dd.	Grenzen der Weisungsbindung	149
b.	Aufsicht	150
2.	Interorganbeziehungen in horizontalen Systemen	151
a.	Amtshilfe	152
b.	Einvernehmen	152
c.	Bedachtnahme	152
d.	Informations- und Anhörungsrechte	153
III.	Organ, Behörde, Hilfsorgan	154
A.	Organ	154
B.	Behörde	155
C.	Hilfsorgane (Exekutivorgane), Ämter	155
IV.	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	156
A.	Allgemeines	156
B.	Körperschaften des öffentlichen Rechts	157
C.	Öffentliche Fonds, Anstalten und Stiftungen	158
V.	Besondere Organisationsformen	159
A.	Beliehene Aufsichtsorgane	160
B.	Wachkörper	162
C.	Bundesheer	164
D.	Sicherheitsbehörden des Bundes	164
E.	Schulbehörden	166

VI.	Zurückdrängung justizförmiger Verwaltungseinrichtungen	167
VII.	Beliehene	168
VIII.	Indienst- und Inpflichtnahme	169
IX.	Public Private Partnership (PPP)	169
3.	Kapitel: Verwaltungsaufbau in Österreich	171
I.	Verwaltungsorganisation im Bundesstaat	171
II.	Aufbau der Bundesverwaltung	173
A.	Oberste Organe der Bundesverwaltung	174
1.	Bundespräsident	174
2.	Bundesregierung	175
3.	Mitglieder der Bundesregierung, Staatssekretäre, Bundesministerien	176
B.	Mittelbare Bundesverwaltung	180
III.	Aufbau der Landesverwaltung	182
A.	Oberste Organe der Landesverwaltung	182
B.	Amt der Landesregierung	184
C.	Bezirkshauptmannschaften	185
IV.	Aufbau der Gemeindeverwaltung	186
A.	Bundesverfassungsrechtliche Verankerung der Gemeindeorganisation	187
B.	Ortsgemeinde als Gebietskörperschaft	187
C.	Städte mit eigenem Statut	190
D.	Jedenfalls einzurichtende Gemeindeorgane	190
1.	Gemeinderat	191
2.	Gemeindevorstand	192
3.	Bürgermeister	192
E.	Weitere Gemeindeorgane, Gemeindeverbände	193
F.	Gemeindeaufgaben – eigener und übertragener Wirkungsbereich	194
1.	Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde	194
2.	Der übertragene Wirkungsbereich der Gemeinde	197
G.	Staatliche Aufsicht über den eigenen Wirkungsbereich	199
V.	Aufbau der sonstigen (nichtterritorialen) Selbstverwaltung	201
4.	Kapitel: Instanzenzüge in der österreichischen Verwaltung	203
I.	Der administrative Instanzenzug	203
II.	Sukzessive Gerichtszuständigkeiten	204
III.	Sachlich in Betracht kommende Oberbehörde	205
5.	Kapitel: Weisungszusammenhänge in der österreichischen Verwaltung	206

6. Kapitel: Delegation, Mandat, Devolution, Arrogation	207
I. Delegation und Mandat	207
II. Devolution	209
III. Arrogation	209
7. Kapitel: Organisation der verfassungsrechtlichen Rechtsschutz- einrichtungen im Verwaltungsrecht	210
I. Die Landesverwaltungsgerichte	210
II. Die Verwaltungsgerichte des Bundes	212
III. Der Verwaltungsgerichtshof	214

4. Teil: Verwaltungshandeln

1. Kapitel: Europäisches Verwaltungshandeln	216
I. Determinanten für die Wahl der Handlungsform	216
II. Handlungsformen	217
A. Beschlüsse	217
B. Verordnungen	218
C. Richtlinien	219
D. Sonstige Handlungsformen	219
2. Kapitel: Nationales Verwaltungshandeln	220
I. Verwaltungsakt und Verwaltungsrechtsverhältnis	220
A. Verwaltungsakt	220
1. Lehre vom Verwaltungsakt	220
2. Transnationaler Verwaltungsakt	222
B. Verwaltungsrechtsverhältnis	224
II. Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung	226
A. Begrifflichkeiten	227
B. Befugnis zur nichthoheitlichen Betätigung und deren Abgrenzung von der Hoheitsverwaltung	227
C. Gesetzliche Bindung	229
D. Formenwahl	231
E. Fiskalgeltung der Grundrechte und Verwaltungs- privatrecht	232
F. Schlichtes Verwaltungshandeln	233
III. Hoheitsverwaltung	234
A. Verordnung	234
1. Begriff	234
a. Akt der Hoheitsverwaltung	235
b. Akt einer Verwaltungsbehörde	235
c. Genereller Akt	236

d. Außenwirksamer Akt: Rechts- und Verwaltungs-	
verordnung	237
e. Fehlerhafte Verordnungen und absolut nichtige Akte	240
2. Arten von Verordnungen	241
a. Durchführungsverordnungen und ihre Gesetzes-	
gebundenheit	241
b. Selbständige Verordnungen	242
3. Verfahren und Rechtsschutz	243
B. Bescheid	244
1. Begriff	245
a. Individueller Akt	245
b. Akt der Hoheitsverwaltung	246
c. Außenwirksamer Akt	246
d. Akt einer Verwaltungsbehörde	246
e. Normativer Charakter	246
2. Förmlichkeit, Bescheidbestandteile	248
3. Fehlerhafte Bescheide und absolut nichtige Akte	250
4. Arten von Bescheiden	251
5. Rechtswirkungen von Bescheiden	252
C. Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher	
Befehls- und Zwangsgewalt	254
1. Begriff	254
a. Akt eines Verwaltungsorgans	254
b. Außenwirksamer Hoheitsakt	255
c. Normativer Charakter – Anordnung (Befehl)	
öder unmittelbare Veranlassung (Zwang)	256
d. Individueller Akt	257
e. Relative Verfahrensfreiheit	257
f. Unmittelbarkeit	258
2. Rechtsschutz	258
D. Verwaltungsrechtlicher Vertrag	259
1. Begriff	259
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	260
E. Weisung	261
F. Exkurs: Janusköpfige Verwaltungsakte	262
IV. Typische Bereiche der Privatwirtschaftsverwaltung	264
A. Wirtschaftliche Betätigung des Staats – Öffentliche	
Unternehmen	264
B. Beihilfen- und Subventionsverwaltung	269
C. Öffentliches Auftragswesen	271

5. Teil: Relation zwischen Staat und Bürgern

1. Kapitel: Allgemeines 274

2. Kapitel: Zur Konzeption des Rechtsstaats 274

 I. Geschichtliches 275

 II. Begriff und Wesen des Rechtsstaats 277

 A. Formeller und materieller Rechtsstaat 277

 B. Das Konzept des Rechtsstaats im B-VG 278

 III. Regeln über die Rechtserzeugung, geschlossener Rechtsquellenkatalog und Publizität von Rechtsvorschriften 278

 IV. Verfassungsrechtliches Legalitätsprinzip als Grund für die Gesetzesflut 280

 V. Rechtsstaat als Rechtsschutzstaat 281

3. Kapitel: Subjektiv-öffentliches Recht 283

4. Kapitel: Objektives Recht und das Verhältnis zum Bürger 287

5. Kapitel: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen 288

 I. Parteistellung 288

 II. Beteiligtenstellung 289

 III. Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen des Verordnungserlassungsverfahrens 290

 IV. Informationsrechte 290

 V. Mediatisierung der Partizipation durch Anwälte 291

 VI. Plebiszitäre Partizipationsinstrumente 291

6. Kapitel: E-Government als Konzept 292

 I. Begriff und Entstehung 292

 II. Bestehende Anwendungsbereiche des E-Government 294

7. Kapitel: Recht auf eine gute Verwaltung? 295

 I. Recht auf gesetzmäßige Verwaltung 296

 II. Recht auf eine gute Verwaltung? 296

8. Kapitel: Funktionen der Verwaltung exemplarisch 298

 I. Eingriffsverwaltung am Beispiel der Sicherheitspolizei 298

 II. Leistungsverwaltung am Beispiel der Daseinsvorsorge 301

 III. Exkurs: Verwaltung öffentlicher Sachen 304

6. Teil: Verwaltungskontrolle und Rechtsschutz

1. Kapitel: Die Begriffe Kontrolle und Rechtsschutz 307

2. Kapitel: Verwaltungskontrolle durch das Parlament 307

3. Kapitel: Rechtliche Kontrolle der Verwaltung 312

 I. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle 313

 A. Entwicklung und staatstheoretische Bedeutung der
 Verwaltungsgerichtsbarkeit 313

 B. Grundsätze der österreichischen Verwaltungs-
 gerichtsbarkeit 313

 C. Zuständigkeiten der VwG 315

 1. Sachliche Zuständigkeit 315

 a. Bescheidbeschwerde 317

 aa. Parteibeschwerde 317

 bb. Amtsbeschwerde 317

 b. Maßnahmenbeschwerde 318

 c. Säumnisbeschwerde 318

 d. Weisungsbeschwerde 320

 e. Beschwerde gegen schlichthoheitliches Verwaltungs-
 handeln („Verhaltensbeschwerde“, „typenfreie
 Beschwerde“) 320

 f. Beschwerden in Angelegenheiten des öffentlichen
 Auftragswesens 320

 g. Entscheidung in dienstrechtlichen Angelegenheiten 321

 h. Entscheidung über Zwangsmittel in Untersuchungs-
 ausschüssen 321

 2. Zuständigkeitsverteilung zwischen den VwG 321

 a. Sachliche Zuständigkeit 321

 aa. Sachliche Zuständigkeit der LVwG 322

 bb. Sachliche Zuständigkeit des BVwG 323

 cc. Sachliche Zuständigkeit des BFinG 323

 b. Örtliche Zuständigkeit 323

 D. Verfahren vor den VwG 324

 1. Verfassungsrechtliche Grundlage 324

 2. Allgemeines und Vorverfahren 324

 3. Hauptverfahren und Entscheidung 328

 E. Zuständigkeiten des VwGH 330

 1. Revision gegen Erkenntnisse und Beschlüsse der VwG 330

 2. Fristsetzungsanträge 332

 3. Entscheidung von Kompetenzkonflikten 332

 4. Feststellungsanträge der ordentlichen Gerichte 332

 F. Verfahren vor dem VwGH 333

 1. Revisionsverfahren 333

a. Ordentliche und außerordentliche Revision	333
b. Verfahrensablauf	333
2. Fristsetzungsverfahren	336
3. Kompetenzentscheidungsverfahren	337
4. Verfahren über Feststellungsanträge	338
II. Zuständigkeiten des VfGH zur Verwaltungskontrolle	338
A. Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit	338
B. Verordnungsprüfung	339
4. Kapitel: Amtshaftung, Staatshaftung, Organhaftung	341
I. Amtshaftung	342
II. Staatshaftung	344
A. Haftungsvoraussetzungen	344
B. Durchsetzung von Staatshaftungsansprüchen	345
III. Organhaftung	347
Stichwortverzeichnis	349