

Allgemeines Verwaltungsrecht

von

Dr. Arno Kahl

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

und

Dr. Karl Weber

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

7., überarbeitete Auflage

Wien 2019

facultas

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur siebenten 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	54
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	63
B. Sekundärrecht	65
II. Europarechtliche Vorgaben für den Vollzug von Unionsrecht durch österreichische Stellen	69
A. Direkter Vollzug	70
1. Arten	70
2. Verfahren	70
B. Indirekter Vollzug	71
1. Arten	72
2. Verfahren	73
a. Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie	73
b. Schranken für die mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie	73
aa. Effektivitätsgebot	74
bb. Äquivalenzprinzip	74
c. Allgemeine Rechtsgrundsätze	75
3. Anwendungsvorrang des Unionsrechts	77
4. Kooperativer indirekter Vollzug	78
C. Gemischter Vollzug	79
2. Kapitel: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	82
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisation	82
A. Gewaltenteilung	84
1. Trennung der Justiz von der Verwaltung	85
2. Trennung der Verwaltung von der Gesetzgebung	88
3. Trennung der Justiz von der Gesetzgebung	89
B. Bundesstaatliches Prinzip	89
1. Modelle der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation	89
2. Bundesstaatliche Eigenarten der österreichischen Verwaltungsorganisation	91
a. Organisationshoheit von Bund und Ländern	91
b. Bundesverfassungsrechtliche Festlegung der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern	92

c.	Mittelbare Bundesverwaltung	92
d.	Bundesverfassungsrechtliche Festlegung der Gemeindeorganisation	94
e.	Zentralisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit beim Bund ..	94
C.	Selbstverwaltung	94
D.	Demokratie als Grenze für die Verwaltungsorganisation	97
E.	Rechtsstaat als Grundlage und Grenze für die Verwaltungs- organisation	102
F.	Grundrechte als Vorgaben für die Verwaltungsorganisation	103
1.	Gleichheitsgrundsatz	103
2.	Recht auf den gesetzlichen Richter	103
3.	Verfahrensgarantien des Art 6 EMRK	104
4.	Minderheitenrechte	106
5.	Weitere Grundrechtsbindungen	106
II.	Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungshandeln	107
A.	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Legalitätsprinzip)	107
1.	Legalitätsprinzip als zentraler Baustein des demokratischen und des rechtsstaatlichen Prinzips	107
2.	Doppelte Stoßrichtung des Legalitätsprinzips	109
3.	Reichweite des Legalitätsprinzips	110
4.	Ausreichende Bestimmtheit der Gesetze	111
5.	Legalitätsprinzip im Lichte des EU-Rechts und Reformdiskussion	114
B.	Gebundenheit der Verwaltung – Ermessen und unbestimmte Gesetzesbegriffe	116
1.	Abschwächung des Legalitätsprinzips durch Ermessen und unbestimmte Gesetzesbegriffe	116
2.	Ermessen	117
3.	Unbestimmte Gesetzesbegriffe	120
4.	Relativierung der theoretischen Unterscheidung	120
5.	Gerichtliche Kontrolle	121
C.	Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht	121
1.	Amtsverschwiegenheit	123
2.	Auskunftspflicht	125
D.	Amtshilfe	126
E.	Verfassungsrechtliches Effizienzprinzip	127
F.	Verantwortung für Verwaltungshandeln	129
G.	Weitere verfassungsrechtliche Prinzipien als Determinanten des Verwaltungshandelns	130

3. Teil: Organisationsrecht

1.	Kapitel: Aufbau der europäischen Verwaltungsorganisation	132
I.	Begriff	132

II.	Unionsorgane	133
A.	Europäisches Parlament	133
B.	Rat	134
C.	Europäische Kommission	134
D.	Gerichtshof der Europäischen Union	135
E.	Rechnungshof	136
III.	Ergänzende Einrichtungen und Neben- und Hilfsorgane	136
IV.	Agenturen	137
2.	Kapitel: Organisationsrechtliche Grundbegriffe	139
I.	Organisationsgewalt (Organisationshoheit)	140
II.	Organisationsmodelle	143
A.	Allgemeines	143
B.	Monokratische Organisation	144
C.	Kollegiale Organisation	144
D.	Interorganverbindungen.....	146
1.	Interorganbeziehungen in hierarchischen Systemen	147
a.	Weisung	147
aa.	Organisationsrechtlicher und demokratischer Gehalt des Weisungsprinzips	147
bb.	Weisungsbefugte und weisungsgebundene Organe	149
cc.	„Führung der Verwaltung“ und Ausnahmen vom Weisungsprinzip	150
dd.	Grenzen der Weisungsbindung	151
b.	Aufsicht	153
2.	Interorganbeziehungen in horizontalen Systemen	154
a.	Amtshilfe	154
b.	Einvernehmen	154
c.	Bedachtnahme	155
d.	Informations- und Anhörungsrechte	155
III.	Organ, Behörde, Hilfsorgan	156
A.	Organ	157
B.	Behörde	157
C.	Hilfsorgane (Exekutivorgane), Ämter	158
IV.	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	158
A.	Allgemeines.....	159
B.	Körperschaften des öffentlichen Rechts	160
C.	Öffentliche Fonds, Anstalten und Stiftungen	161
V.	Besondere Organisationsformen	162
A.	Beliehene Aufsichtsorgane	163
B.	Wachkörper	164
C.	Bundesheer	166
D.	Sicherheitsbehörden des Bundes	167
E.	Schulbehörden	169

VI.	Zurückdrängung justizförmiger Verwaltungseinrichtungen	171
VII.	Beliehene	172
VIII.	Indienst- und Inpflichtnahme	173
IX.	Public Private Partnership (PPP)	174
3.	Kapitel: Verwaltungsaufbau in Österreich	175
I.	Verwaltungsorganisation im Bundesstaat	175
II.	Aufbau der Bundesverwaltung	177
A.	Oberste Organe der Bundesverwaltung	178
1.	Bundespräsident	179
2.	Bundesregierung	180
3.	Mitglieder der Bundesregierung, Staatssekretäre, Bundesministerien	181
B.	Mittelbare Bundesverwaltung	185
III.	Aufbau der Landesverwaltung	187
A.	Oberste Organe der Landesverwaltung	188
B.	Amt der Landesregierung	189
C.	Bezirkshauptmannschaften	191
IV.	Aufbau der Gemeindeverwaltung	192
A.	Bundesverfassungsrechtliche Verankerung der Gemeindeorganisation	193
B.	Ortsgemeinde als Gebietskörperschaft	194
C.	Städte mit eigenem Statut	196
D.	Jedenfalls einzurichtende Gemeindeorgane	197
1.	Gemeinderat	197
2.	Gemeindevorstand	198
3.	Bürgermeister	198
E.	Weitere Gemeindeorgane, Gemeindeverbände	199
F.	Gemeindeaufgaben – eigener und übertragener Wirkungsbereich	200
1.	Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde	201
2.	Der übertragene Wirkungsbereich der Gemeinde	204
G.	Staatliche Aufsicht über den eigenen Wirkungsbereich	205
V.	Aufbau der sonstigen (nichtterritorialen) Selbstverwaltung	207
4.	Kapitel: Instanzenzüge in der österreichischen Verwaltung	209
I.	Der administrative Instanzenzug	210
II.	Sukzessive Gerichtszuständigkeiten	211
III.	Sachlich in Betracht kommende Oberbehörde	211
5.	Kapitel: Weisungszusammenhänge in der österreichischen Verwaltung	212

6. Kapitel: Delegation, Mandat, Devolution, Arrogation	214
I. Delegation und Mandat	214
II. Devolution	216
III. Arrogation	216
7. Kapitel: Organisation der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzeinrichtungen im Verwaltungsrecht	216
I. Die Landesverwaltungsgerichte	217
II. Die Verwaltungsgerichte des Bundes	219
III. Der Verwaltungsgerichtshof	220

4. Teil: Verwaltungshandeln

1. Kapitel: Europäisches Verwaltungshandeln	222
I. Determinanten für die Wahl der Handlungsform	222
II. Handlungsformen	224
A. Beschlüsse	224
B. Verordnungen	224
C. Richtlinien	225
D. Sonstige Handlungsformen	226
2. Kapitel: Nationales Verwaltungshandeln	226
I. Verwaltungsakt und Verwaltungsrechtsverhältnis	226
A. Verwaltungsakt	226
1. Lehre vom Verwaltungsakt	227
2. Transnationaler Verwaltungsakt	229
B. Verwaltungsrechtsverhältnis	230
II. Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung	232
A. Begrifflichkeiten	233
B. Befugnis zur nichthoheitlichen Betätigung und deren Abgrenzung von der Hoheitsverwaltung	234
C. Gesetzliche Bindung	236
D. Formenwahl	237
E. Fiskalgeltung der Grundrechte und Verwaltungsprivatrecht	239
F. Schlichtes Verwaltungshandeln	240
III. Hoheitsverwaltung	241
A. Verordnung	241
1. Begriff	241
a. Akt der Hoheitsverwaltung	242
b. Akt einer Verwaltungsbehörde	242
c. Genereller Akt	243

d. Außenwirksamer Akt: Rechts- und Verwaltungs-	
verordnung	244
e. Fehlerhafte Verordnungen und absolut nichtige Akte	247
2. Arten von Verordnungen	247
a. Durchführungsverordnungen und ihre Gesetzes-	
gebundenheit	247
b. Selbständige Verordnungen	249
3. Verfahren und Rechtsschutz	250
B. Bescheid	251
1. Begriff	252
a. Individueller Akt	252
b. Akt der Hoheitsverwaltung	253
c. Außenwirksamer Akt	253
d. Akt einer Verwaltungsbehörde	253
e. Normativer Charakter	253
2. Förmlichkeit, Bescheidbestandteile	255
3. Fehlerhafte Bescheide und absolut nichtige Akte	257
4. Arten von Bescheiden	258
5. Rechtswirkungen von Bescheiden	259
C. Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher	
Befehls- und Zwangsgewalt	261
1. Begriff	261
a. Akt eines Verwaltungsorgans	262
b. Außenwirksamer Hoheitsakt	262
c. Normativer Charakter – Anordnung (Befehl)	
oder unmittelbare Veranlassung (Zwang)	263
d. Individueller Akt	264
e. Relative Verfahrensfreiheit	265
f. Unmittelbarkeit	265
2. Rechtsschutz	266
D. Verwaltungsrechtlicher Vertrag	266
1. Begriff	266
2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	267
E. Weisung	268
F. Exkurs: Janusköpfige Verwaltungsakte	269
IV. Typische Bereiche der Privatwirtschaftsverwaltung	271
A. Wirtschaftliche Betätigung des Staats – Öffentliche	
Unternehmen	271
B. Beihilfen- und Subventionsverwaltung	276
C. Öffentliches Auftragswesen	278

5. Teil: Relation zwischen Staat und Bürgern

1. Kapitel: Allgemeines	281
2. Kapitel: Zur Konzeption des Rechtsstaats	281
I. Geschichtliches	282
II. Begriff und Wesen des Rechtsstaats	284
A. Formeller und materieller Rechtsstaat	284
B. Das Konzept des Rechtsstaats im B-VG	285
III. Regeln über die Rechtserzeugung, geschlossener Rechts- quellenkatalog und Publizität von Rechtsvorschriften	285
IV. Verfassungsrechtliches Legalitätsprinzip als Grund für die Gesetzesflut	287
V. Rechtsstaat als Rechtsschutzstaat	288
3. Kapitel: Subjektiv-öffentliches Recht	290
4. Kapitel: Objektives Recht und das Verhältnis zum Bürger	294
5. Kapitel: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen	295
I. Parteistellung	296
II. Beteiligtenstellung	296
III. Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen des Verordnungs- erlassungsverfahrens.....	297
IV. Informationsrechte	298
V. Mediatisierung der Partizipation durch Anwälte	298
VI. Plebiszitäre Partizipationsinstrumente	299
6. Kapitel: E-Government als Konzept	299
I. Begriff und Entstehung	300
II. Bestehende Anwendungsbereiche des E-Government	301
7. Kapitel: Recht auf eine gute Verwaltung?	303
I. Recht auf gesetzmäßige Verwaltung	303
II. Recht auf eine gute Verwaltung?	304
8. Kapitel: Funktionen der Verwaltung exemplarisch	305
I. Eingriffsverwaltung am Beispiel der Sicherheitspolizei	305
II. Leistungsverwaltung am Beispiel der Daseinsvorsorge	308
III. Exkurs: Verwaltung öffentlicher Sachen	311

6. Teil: Verwaltungskontrolle und Rechtsschutz

1. Kapitel: Die Begriffe Kontrolle und Rechtsschutz	314
2. Kapitel: Verwaltungskontrolle durch das Parlament	314
3. Kapitel: Rechtliche Kontrolle der Verwaltung	319
I. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle	320
A. Entwicklung und staatstheoretische Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	320
B. Grundsätze der österreichischen Verwaltungs- gerichtsbarkeit	320
C. Zuständigkeiten der VwG	323
1. Sachliche Zuständigkeit	323
a. Bescheidbeschwerde	324
aa. Parteibescherde	324
bb. Amtsbeschwerde	324
b. Maßnahmenbeschwerde	325
c. Säumnisbeschwerde	325
d. Beschwerde gegen schlichthoheitliches Verwaltungs- handeln („Verhaltensbeschwerde“, „typenfreie Beschwerde“)	326
e. Beschwerden in Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens	327
f. Entscheidung in dienstrechtlichen Angelegenheiten	327
g. Rechtsschutz in „sonstigen Angelegenheiten“	327
h. Entscheidung über Zwangsmittel in Untersuchungs- ausschüssen	328
2. Zuständigkeitsverteilung zwischen den VwG	329
a. Sachliche Zuständigkeit	329
aa. Sachliche Zuständigkeit der LVwG	329
bb. Sachliche Zuständigkeit des BVwG	329
cc. Sachliche Zuständigkeit des BFinG	330
b. Örtliche Zuständigkeit	330
D. Verfahren vor den VwG	331
1. Verfassungsrechtliche Grundlage	331
2. Allgemeines und Vorverfahren	331
3. Hauptverfahren und Entscheidung	334
E. Zuständigkeiten des VwGH	336
1. Revision gegen Erkenntnisse und Beschlüsse der VwG	337
2. Fristsetzungsanträge	338
3. Entscheidung von Kompetenzkonflikten	338
4. Feststellungsanträge der ordentlichen Gerichte	339
F. Verfahren vor dem VwGH	339
1. Revisionsverfahren	339

a.	Ordentliche und außerordentliche Revision	339
b.	Verfahrensablauf	340
2.	Fristsetzungsverfahren	343
3.	Kompetenzentscheidungsverfahren	343
4.	Verfahren über Feststellungsanträge	344
II.	Zuständigkeiten des VfGH zur Verwaltungskontrolle	344
A.	Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit	344
B.	Verordnungsprüfung	346
4.	Kapitel: Amtshaftung, Staatshaftung, Organhaftung	348
I.	Amtshaftung	349
II.	Staatshaftung	351
A.	Haftungsvoraussetzungen	351
B.	Durchsetzung von Staatshaftungsansprüchen	352
III.	Organhaftung	354
	Stichwortverzeichnis	355