

Verfassungsrecht

—

Allgemeines Verwaltungsrecht

von

DDr. Christoph Grabenwarter

Universitätsprofessor an der WU
Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs

und

Dr. Michael Holoubek

Universitätsprofessor an der WU
Mitglied des Verfassungsgerichtshofs

4., überarbeitete Auflage

Wien 2019

facultas

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	19

1. Teil: Einleitung und Grundlagen

A. Staatsbegriff und Staatsformen	25
I. Staatsbegriff	25
1. Staatsgebiet	26
2. Staatsvolk	26
3. Staatsgewalt	27
II. Staatsformen und Regierungsformen	28
1. Staatsformen	29
a) Monarchie und Republik	29
b) Bundesstaat und Einheitsstaat	29
2. Regierungsformen	30
B. Verfassung und Verfassungsrecht	33
I. Verfassung im formellen und im materiellen Sinn	33
II. Funktionen der Verfassung	34
III. Verfassungsinterpretation	35
1. Allgemeines zur Interpretation	35
2. Die einzelnen Canones der Interpretation	35
3. Besonderheiten der Verfassungsinterpretation	37
C. Verwaltung und Verwaltungsrecht	39
D. Rechtsquellen des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts, des europäischen Rechts und des Völkerrechts	40 40
I. Grundtypen der Rechtsquellen	40
II. Rechtsquellen des österreichischen Rechts	41
1. Die Geschlossenheit des Rechtsquellensystems	41
2. Überblick über die Rechtsquellen des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts	42 42
3. Der Stufenbau der Rechtsordnung	42
a) Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit	42
b) Stufenbau nach der derogatorischen Kraft	44
c) Stufenbau der Rechtsordnung und Europarecht	44
III. Rechtsquellen des Europarechts	45
IV. Rechtsquellen des Völkerrechts	46

2. Teil: Verfassungsrecht

A. Grundlagen	49
I. Rechtsquellen des Bundesverfassungsrechts	49
1. Übersicht über das Bundesverfassungsrecht	49
2. Die Zersplitterung des Bundesverfassungsrechts und Reformansätze	50
3. Der Aufbau des B-VG	51

II.	Die Grundprinzipien des österreichischen Verfassungsrechts	52
1.	Begriff und Problematik.....	52
2.	Gesamtänderung der Bundesverfassung.....	53
3.	Die Grundprinzipien im Stufenbau der Rechtsordnung	54
4.	Das demokratische Prinzip	54
a)	Gesetzgebung	54
b)	Vollziehung.....	55
c)	Regierungssystem.....	56
5.	Das republikanische Prinzip	57
6.	Das gewaltenteilende Prinzip.....	58
7.	Das bundesstaatliche Prinzip	58
8.	Das rechtsstaatliche Prinzip.....	60
a)	Gesetzesstaat.....	60
b)	Rechtsschutzstaat.....	61
c)	Verfassungsstaat.....	62
9.	Gesamtänderung durch den EU-Beitritt	63
III.	Staatszielbestimmungen.....	64
1.	Die dauernde Neutralität.....	64
2.	Umfassende Landesverteidigung.....	65
3.	Nachhaltigkeit, umfassender Umweltschutz und Tierschutz.....	65
4.	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk.....	65
5.	Verbot nationalsozialistischer Betätigung.....	66
6.	Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht.....	66
7.	Schutz der Volksgruppen	66
8.	Bedeutung der Staatszielbestimmungen	66
IV.	Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatssprache und staatliche Symbole.....	67
1.	Staatsgebiet	67
2.	Staatsvolk.....	68
3.	Staatssprache.....	68
4.	Staatliche Symbole	69
V.	Völkerrecht und Verfassungsrecht	69
1.	Völkerrechtliche Grundlagen.....	69
a)	Österreich als Völkerrechtssubjekt.....	70
b)	Verhältnis des Verfassungsrechts zum Völkerrecht.....	70
c)	Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen	71
d)	Die innerstaatliche Geltung der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts	72
2.	Abschluss und Transformation von Staatsverträgen.....	72
a)	Staatsverträge	72
b)	Die Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen	73
c)	Parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen	73
d)	Transformation von Staatsverträgen.....	74
e)	Außer-Kraft-Treten von Staatsverträgen	76
f)	Staatsverträge in Angelegenheiten der Länder.....	78
3.	Beschlüsse internationaler Organisationen.....	79
4.	Einseitige völkerrechtliche Akte.....	79
VI.	Der Bundesstaat	80
1.	Begriff	80
2.	Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht	81

3.	Die Kompetenzverteilung	82
a)	Die Kompetenz-Kompetenz	83
b)	Strukturmerkmale der Kompetenzverteilung	83
c)	Haupttypen der Kompetenzverteilung	84
d)	Sonderfälle	88
e)	Weitere Erscheinungsformen der Kompetenzverteilung	93
f)	Besonderheiten der Kompetenzinterpretation	95
4.	Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes	101
a)	Der Bundesrat	101
b)	Zustimmung der Länder zu Bundesgesetzen	101
c)	Mitwirkung der Länder an der Vollziehung des Bundes	102
5.	Mitwirkung von Bundesorganen an der Landesgesetzgebung und der Vollziehung von Landesrecht	103
a)	Mitwirkung der Bundesregierung am Verfahren der Landesgesetzgebung	103
b)	Mitwirkung des Bundes an der Landesvollziehung	103
c)	Bundesaufsicht	104
6.	Der kooperative Bundesstaat	104
a)	Kooperation	104
b)	Gliedstaatsverträge	105
c)	Gemeinsame Organe	106
B.	Die Staatsorgane und ihre Funktion	107
I.	Die Organe der Gesetzgebung	107
1.	Der Nationalrat	107
a)	Das Wahlrecht zum Nationalrat	107
b)	Legislaturperiode, Tagungen und Sitzungen des Nationalrats	113
c)	Die Auflösung des Nationalrats	114
d)	Die Rechtsstellung der Abgeordneten	115
e)	Organisation	119
f)	Die Funktionen des Nationalrates	121
2.	Der Bundesrat	127
a)	Funktionen	127
b)	Organe	128
c)	Zusammensetzung	128
d)	Beschlusserfordernisse	128
3.	Exkurs: Staat und politische Akteure	129
a)	Parteien	129
b)	Interessenverbände	130
4.	Der Weg der Bundesgesetzgebung	131
a)	Initiativrecht	131
b)	Begutachtungsverfahren	131
c)	Notifikationsverfahren	131
d)	Verfahren im Nationalrat	132
e)	Mitwirkung des Bundesrats	133
f)	Beurkundung	135
g)	Kundmachung	135
5.	Die Bundesversammlung	137
6.	Die Landesgesetzgebung	138
a)	Die Landtage	138
b)	Der Weg der Landesgesetzgebung	138

7.	Die Instrumente direkter Demokratie	139
a)	Volksabstimmung	139
b)	Volksbegehren	140
c)	Volksbefragung	141
d)	Landesverfassungsrechtliche Regelungen	141
II.	Die obersten Organe der Vollziehung	141
1.	Der Bundespräsident	142
a)	Wahl und Amtsantritt des Bundespräsidenten	142
b)	Rechtsstellung und Vertretung des Bundespräsidenten	142
c)	Die Kompetenzen des Bundespräsidenten	143
2.	Bundesregierung und Bundesminister	144
a)	Bundesregierung	144
b)	Bundesminister	145
3.	Landesregierung und Mitglieder der Landesregierung	145
III.	Der verfassungsrechtliche Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit	146
1.	Gerichtsorganisation	146
2.	Die Organe der Gerichtsbarkeit	147
3.	Die Justizverwaltung	148
4.	Verfahrensgrundsätze und Justizgrundrechte	148
IV.	Die Organe der Kontrolle	149
1.	Der Rechnungshof	149
a)	Organisation	149
b)	Aufgaben des Rechnungshofs	150
c)	Prüfungsgegenstand der Gebarungskontrolle	150
d)	Prüfungsinitiative	153
e)	Prüfungskriterien, Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses und Berichtspflicht	153
2.	Die Volksanwaltschaft	155
a)	Organisation	156
b)	Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung	157
c)	Aufgaben	157
d)	Initiative und Verfahren	159
e)	Befugnisse der Volksanwaltschaft	160
3.	Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts	161
a)	Der Verfassungsgerichtshof	161
b)	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	162
C.	Grundrechte	167
I.	Allgemeine Grundrechtslehren	167
1.	Grundrechte im österreichischen Verfassungsrecht	167
a)	Allgemeines	167
b)	Grundrechtsquellen	168
2.	Grundrechte als Abwehrrechte	170
a)	Grundrechtsberechtigte	170
b)	Grundrechtsverpflichtete	172
c)	Die Struktur von Freiheitsrechten	173
d)	Grundrechtsprüfung und Verfassungsgerichtsbarkeit – „Formeln“	178
e)	Die Struktur von Verfahrensgrundrechten	180
f)	Die Struktur von Gleichheitsrechten	180
g)	Die Struktur von politischen Rechten	180

3.	Weitere Schutzrichtungen der Grundrechte.....	181
a)	Grundrechtliche Gewährleistungspflichten	181
b)	Die Drittwirkung der Grundrechte	183
c)	Grundrechte als Prinzipien	183
4.	Soziale Grundrechte.....	184
II.	Die einzelnen Grundrechte.....	184
1.	Das Recht auf Leben.....	184
a)	Rechtsquellen	184
b)	Schutzbereich	185
c)	Eingriff.....	186
d)	Bindung des Gesetzgebers.....	186
e)	Bindung der Vollziehung.....	187
2.	Folterverbot und weitere Fundamentalgarantien	188
a)	Rechtsquellen	188
b)	Schutzbereich und Eingriff.....	189
c)	Bindung des Gesetzgebers.....	190
d)	Bindung der Vollziehung	190
e)	Weitere Fundamentalgarantien	192
3.	Der Schutz der persönlichen Freiheit; Freizügigkeits- und Aufenthaltsgarantien	193
a)	Rechtsquellen	194
b)	Schutzbereich	194
c)	Eingriff.....	194
d)	Bindung des Gesetzgebers.....	195
e)	Bindung der Vollziehung.....	197
f)	Besonderheiten im Rechtsschutz.....	198
4.	Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens.....	200
a)	Rechtsquellen	200
b)	Privatleben: Schutzbereich und Eingriffe.....	201
c)	Familienleben: Schutzbereich und Eingriffe	202
d)	Rechtfertigung von Eingriffen des Gesetzgebers	203
e)	Rechtfertigung von Eingriffen der Vollziehung.....	204
f)	Das Recht auf Eheschließung und Familiengründung	206
g)	Der Schutz der Wohnung.....	207
h)	Der Schutz des Briefgeheimnisses und die Achtung des Briefverkehrs	209
i)	Der Schutz des Fernmeldegeheimnisses und die Achtung der Korrespondenz.....	209
j)	Das Grundrecht auf Datenschutz.....	211
5.	Die Eigentumsgarantie.....	212
a)	Rechtsquellen	212
b)	Schutzbereich	213
c)	Eingriff.....	213
d)	Bindung des Gesetzgebers.....	214
e)	Bindung der Vollziehung.....	215
f)	Entschädigung	215
g)	Anspruch auf Rücküberweisung	216
6.	Erwerbs- und Berufsfreiheit	217
a)	Rechtsquellen	217
b)	Schutzbereich	218
c)	Eingriff	218
d)	Bindung des Gesetzgebers.....	220

e)	Bindung der Vollziehung.....	224
f)	Besonderheiten der Berufsfreiheit.....	225
7.	Die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit	225
a)	Rechtsquellen	226
b)	Schutzbereich	227
c)	Eingriff.....	228
d)	Bindung des Gesetzgebers.....	228
e)	Bindung der Vollziehung.....	229
f)	Die Rechtsstellung der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften.....	231
8.	Die Kommunikationsfreiheit	232
a)	Rechtsquellen	233
b)	Schutzbereich	233
c)	Eingriff.....	234
d)	Bindung des Gesetzgebers.....	235
e)	Bindung der Vollziehung.....	238
9.	Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	239
a)	Rechtsquellen	240
b)	Schutzbereich	241
c)	Eingriff.....	242
d)	Bindung des Gesetzgebers.....	242
e)	Bindung der Vollziehung.....	243
10.	Die Wissenschaftsfreiheit	244
a)	Rechtsquellen	245
b)	Schutzbereich	245
c)	Eingriff.....	245
d)	Bindung des Gesetzgebers.....	245
e)	Bindung der Vollziehung.....	246
11.	Kunsthfreiheit	247
a)	Rechtsquellen	247
b)	Schutzbereich	247
c)	Eingriff.....	248
d)	Bindung des Gesetzgebers.....	248
e)	Bindung der Vollziehung.....	249
12.	Rechte im Bildungswesen.....	250
13.	Der Gleichheitsgrundsatz	252
a)	Rechtsquellen	253
b)	Gleichheitsgrundsatz und Gesetzgebung.....	255
c)	Gleichheitsgrundsatz und Vollziehung	264
d)	Drittwirkung	266
e)	Besondere Gleichheitsrechte	267
14.	Rechte von Kindern	268
a)	Rechtsquellen	268
b)	BVG über die Rechte von Kindern	268
15.	Verfahrens- und Justizgarantien.....	269
a)	Rechtsquellen	270
b)	Recht auf den gesetzlichen Richter	270
c)	Das Recht auf ein faires Verfahren.....	272
d)	Sonstige Verfahrensgarantien im Strafrecht	283
e)	Recht auf eine wirksame Beschwerde.....	285

D. Die Verfassungsgerichtsbarkeit	287
I. Die Organisation des VfGH	287
II. Die Kompetenzen des VfGH – die einzelnen Verfahrensarten	288
1. Die Prüfung von Gesetzen und Verordnungen	288
a) Umfang der Zuständigkeit und Maßstab bei der Gesetzesprüfung	288
b) Umfang der Zuständigkeit und Maßstab bei der Verordnungsprüfung	289
c) Antragslegitimation im Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren	290
d) Pflicht zur Anfechtung und Präjudizialität	291
e) Individualantrag und Parteiantrag auf Normenkontrolle	292
f) Entscheidung des VfGH	294
g) Wirkungen aufhebender Erkenntnisse	295
2. Sonstige Zuständigkeiten zur Normenkontrolle	296
a) Prüfung von Staatsverträgen	296
b) Prüfung von Gliedstaatsverträgen	297
c) Prüfung von Wiederverlautbarungen	297
3. Entscheidungsbeschwerde	297
4. Entscheidung über Kompetenzkonflikte	300
5. Kompetenzfeststellung	300
a) Feststellung der Zuständigkeit von Bund und Ländern	301
b) Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit des Rechnungshofes	301
c) Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft	301
6. Wahlgerichtsbarkeit	302
a) Umfang der Zuständigkeit	302
b) Anfechtungslegitimation und Anfechtungsgegenstand	302
c) Entscheidung des VfGH	303
7. Kausalgerichtsbarkeit	303
8. Sonstige Verfahrensarten	305

3. Teil: Verwaltungsrecht

A. Grundbegriffe	307
I. Verwaltungsrecht und Verwaltungsbegriff	307
II. Hoheitsverwaltung – Privatwirtschaftsverwaltung	313
III. Verwaltungsführung und Verwaltungskontrolle	316
IV. Verwaltungsrechtswissenschaft und verwaltungsrechtliche Dogmatik	316
B. Grundprinzipien der Verwaltung	319
I. Verwaltung im (europäischen) Verfassungsgefüge	319
1. Die Entwicklung der Verwaltung und die Funktion des Verwaltungsrechts	319
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	323
3. Unionsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	324
II. Verwaltung und demokratischer Rechtsstaat	327
1. Das Legalitätsprinzip	327
a) Die Bindung der Verwaltung an das Gesetz	328
b) Die hinreichende Bestimmtheit von Gesetzen	332
c) Gebundenheit und Ermessen	334

2. Das „Rechtsstaatsprinzip“ als Determinante des Verwaltungshandelns	336
a) Subjektive Rechte und gerichtliche Kontrolle der Verwaltung	336
b) Rechtsformenbindung und Zusammenspiel zwischen hoheitlichem und nicht hoheitlichem Verwaltungshandeln.....	340
c) (Vorläufiger) Rechtsschutz	342
d) Allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungshandelns.....	344
3. Das Demokratieprinzip als Determinante der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns	344
a) Weisungsbindung und demokratische Legitimation der Verwaltung.....	345
b) Leitung und Verantwortlichkeit der Verwaltung	347
III. Gewaltenteilung – Verwaltung im Gefüge der Staatsfunktionen.....	350
1. Die Trennung von Justiz und Verwaltung im organisatorischen Sinn..	350
a) Materielle Gewaltentrennung	352
b) Gewaltverbindende Elemente zwischen Justiz und Verwaltung.....	353
2. Verwaltung und Gesetzgebung	354
IV. Das verfassungsrechtliche Effizienzprinzip	354
C. Verwaltungsorganisation.....	356
I. Grundbegriffe des Organisationsrechts	356
1. Organ – Organwalter – Organ im funktionellen und im organisatorischen Sinn.....	356
a) Organ	356
b) Organwalter	357
c) Organ im organisatorischen und/oder funktionellen Sinn.....	357
2. Behörde – Hilfsorgan – Amt.....	358
3. Zurechnung von Organhandeln	359
4. Zuständigkeit	360
a) Delegation und Mandat	360
b) Devolution	361
c) Arrogation.....	362
d) Intimierung	362
e) Stellvertretung im engeren Sinn	362
5. Organisationsgewalt.....	362
6. Organisationsmodelle	363
a) Monokratische/Kollegiale Willensbildung.....	363
b) Allgemeine staatliche Verwaltung/Sonderbehörden	363
c) Weisungsfreie Verwaltungsbehörden	364
d) Beleihung/Verwaltungshilfe/Inpflichtnahme.....	366
e) Ausgliederung/Privatisierung/PPP	373
f) Juristische Person des öffentlichen Rechts	376
7. Interorganbeziehungen.....	377
a) Weisung und Aufsicht.....	377
b) Amtshilfe und Behördenkoordination	378
II. Bundesverwaltung.....	379
1. Die obersten Verwaltungsorgane des Bundes.....	380
a) Der Bundespräsident	380
b) Die Bundesregierung	380
c) Die Bundesminister	381

2.	Die unmittelbare Bundesverwaltung	381
a)	Allgemeines	381
b)	Sonderbehörden des Bundes.....	382
3.	Die mittelbare Bundesverwaltung	387
III.	Die Landesverwaltung	388
1.	Die obersten Verwaltungsorgane der Länder	388
a)	Die Landesregierung	389
b)	Die Landesräte.....	389
c)	Der Landeshauptmann.....	389
2.	Das Amt der Landesregierung	389
3.	Die Bezirksverwaltungsbehörden	390
a)	Die Bezirkshauptmannschaften	390
b)	Städte mit eigenem Statut.....	390
4.	Sonderbehörden der Länder.....	391
5.	Die Sonderstellung Wiens.....	391
IV.	Territoriale Selbstverwaltung der Gemeinde	391
1.	Die Organisation der Verwaltung auf Gemeindeebene.....	392
a)	Der Gemeinderat	392
b)	Der Gemeindevorstand.....	393
c)	Der Bürgermeister	393
2.	Die Aufgaben der Gemeinde.....	393
a)	Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich	394
b)	Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich.....	395
V.	Nicht-territoriale Selbstverwaltung.....	395
VI.	Instanzenzüge.....	397
VII.	Der Aufbau der Europäischen Verwaltung.....	398
1.	Indirekter Verwaltungsvollzug.....	400
2.	Direkter Verwaltungsvollzug	400
3.	Europäische Verwaltungskooperation.....	401
a)	Vertikale Verwaltungskooperation	401
b)	Horizontale Verwaltungskooperation	403
c)	Netzwerke.....	404
d)	Kooperative Verwaltungsakte.....	405
D.	Verwaltungshandeln.....	407
I.	Verwaltungshandeln und Verwaltungsakt	407
II.	Hoheitsverwaltung	407
1.	Verordnung.....	408
a)	Allgemeines.....	409
b)	Arten von Verordnungen	411
2.	Weisung	415
a)	Allgemeines.....	415
b)	Verwaltungsverordnung – generelle Weisung	416
3.	Bescheid.....	417
a)	Allgemeines.....	417
b)	Merkmale des Bescheids	418
c)	Mindesterfordernisse des Bescheids.....	423
d)	Arten von Bescheiden.....	424
e)	Rechtswirkungen	426

4. Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt	428
a) Allgemeines	429
b) Elemente	429
c) Rechtsschutz	433
5. Verwaltungsrechtlicher Vertrag	434
a) Allgemeines	434
b) Ausgestaltung und Zielsetzung	435
c) Voraussetzungen	435
d) Besonderheiten verwaltungsrechtlicher Verträge	435
6. Transnationale Verwaltungsakte	437
7. Schlichte Hoheitsverwaltung	437
III. Privatwirtschaftsverwaltung	441
1. Allgemeines	442
2. Abgrenzung – Hoheitsverwaltung/Privatwirtschaftsverwaltung	443
3. Rechtliche Folgen der Abgrenzung	444
a) Rechtsschutz und Amtshaftung	444
b) Privatwirtschaftsverwaltung und Kompetenzverteilung	445
c) Privatwirtschaftsverwaltung und Legalitätsprinzip	445
d) Selbstbindung und Fiskalgeltung	446
IV. Innerstaatliche Durchführung von Unionsrecht	448
1. Durchführung und Vollzug	448
2. Direkter und indirekter Vollzug von Unionsrecht	449
3. Unmittelbarer und mittelbarer Vollzug von Unionsrecht	449
a) Allgemeines	449
b) Behörden	450
c) Verfahren	451
E. Rechte und Rechtsverhältnisse im Verwaltungsrecht	452
I. Subjektiv-öffentliche Rechte	452
1. Allgemeines	453
2. Persönliche und dingliche Rechte	454
3. Die Durchsetzung subjektiv-öffentlicher Rechte im Verwaltungsverfahren	455
II. Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen	459
III. Amtspflichten der Verwaltung	461
1. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht	461
a) Amtsverschwiegenheit	461
b) Auskunftspflicht	462
2. Amtshilfe	464
F. Kontrolle der Verwaltung	466
I. Allgemeines	466
II. Rechtskontrolle der Verwaltung	468
1. Rechtskontrolle der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung	468
2. Primär- und Sekundärrechtsschutz	468
III. Garantien der Verfassung und Verwaltung	470
1. Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz	470
a) Allgemeines	470
b) Organisation	471
c) Zuständigkeitsabgrenzung Bundesverwaltungsgerichte – Landesverwaltungsgerichte	471
d) Kompetenzen	473

e) Verfahren	475
f) Entscheidungen der Verwaltungsgerichte.....	477
2. Verwaltungsgerichtshof	480
a) Allgemeines.....	480
b) Kompetenzen	480
c) Verfahren	483
3. Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH	485
Stichwortverzeichnis.....	487