

Verfassungsrecht

Allgemeines Verwaltungsrecht

von

DDr. Christoph Grabenwarter

Universitätsprofessor an der WU (Wirtschaftsuniversität Wien)

Mitglied des Verfassungsgerichtshofs

und

Dr. Michael Holoubek

Universitätsprofessor an der WU (Wirtschaftsuniversität Wien)

Mitglied des Verfassungsgerichtshofs

2., überarbeitete Auflage

Wien 2014

facultas.wuv

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, 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

Inhaltsverzeichnis

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	56
c)	Verfassungsstaat	58
9	Gesamtänderung durch den EU-Beitritt	58
III	Staatszielbestimmungen	59
1	Die dauernde Neutralität	60
2	Umfassende Landesverteidigung	60
3	Nachhaltigkeit, umfassender Umweltschutz und Tierschutz	60
4	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	61
5	Verbot nationalsozialistischer Betätigung	61
6	Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	61
7	Schutz der Volksgruppen	61
8	Bedeutung der Staatszielbestimmungen	61
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	64
1	Völkerrechtliche Grundlagen	65
a)	Österreich als Völkerrechtssubjekt	65
b)	Verhältnis des Verfassungsrechts zum Völkerrecht	65
c)	Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen	66
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	75
1	Begriff	75
2	Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht	76
3	Die Kompetenzverteilung	77
a)	Die Kompetenz-Kompetenz	78

Inhaltsverzeichnis

b)	Strukturmerkmale der Kompetenzverteilung	78
c)	Haupttypen der Kompetenzverteilung	79
d)	Sonderfälle	83
e)	Weitere Erscheinungsformen der Kompetenzverteilung	88
f)	Besonderheiten der Kompetenzinterpretation	90
4	Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes	95
a)	Der Bundesrat	96
b)	Zustimmung der Länder zu Bundesgesetzen	96
c)	Mitwirkung der Länder an der Vollziehung des Bundes	96
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	98
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	121
a)	Funktionen	122
b)	Organe	122
c)	Zusammensetzung	123
d)	Beschlusserfordernisse	123
3	Exkurs: Staat und politische Akteure	124
a)	Parteien	124
b)	Interessenverbände	125
4	Der Weg der Bundesgesetzgebung	125
a)	Initiativrecht	126
b)	Begutachtungsverfahren	126
c)	Notifikationsverfahren	126
d)	Verfahren im Nationalrat	127
e)	Mitwirkung des Bundesrats	127
f)	Beurkundung	129
g)	Kundmachung	129
4	Die Bundesversammlung	131
5	Die Landesgesetzgebung	132
a)	Die Landtage	132
b)	Der Weg der Landesgesetzgebung	133
6	Die Instrumente direkter Demokratie	133
a)	Volksabstimmung	134

Inhaltsverzeichnis

b)	Volksbegehren	134
c)	Volksbefragung	135
d)	Landesverfassungsrechtliche Regelungen	136
II	Der verfassungsrechtliche Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit	136
1	Gerichtsorganisation	136
2	Die Organe der Gerichtsbarkeit	137
3	Die Justizverwaltung	138
4	Verfahrensgrundsätze und Justizgrundrechte	139
III	Die Organe der Kontrolle	139
1	Der Rechnungshof	139
a)	Organisation	139
b)	Aufgaben des Rechnungshofs	141
c)	Prüfungsgegenstand der Gebarungskontrolle	141
d)	Prüfungsinitiative	144
e)	Prüfungskriterien, Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses und Berichtspflicht	144
f)	Landesrechnungshöfe	146
2	Die Volksanwaltschaft	146
a)	Organisation	147
b)	Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung	148
c)	Aufgaben	148
d)	Initiative und Verfahren	150
e)	Befugnisse der Volksanwaltschaft	151
3	Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts	152
a)	Der Verfassungsgerichtshof	152
b)	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	153
C	Grundrechte	158
I	Allgemeine Grundrechtslehren	158
1	Grundrechte im österreichischen Verfassungsrecht	158
a)	Allgemeines	158
b)	Grundrechtsquellen	159
2	Grundrechte als Abwehrrechte	161
a)	Grundrechtsberechtigte	161
b)	Grundrechtsverpflichtete	163
c)	Die Struktur von Freiheitsrechten	164
d)	Grundrechtsprüfung und Verfassungsgerichtsbarkeit	169
e)	„Formeln“	169
f)	Die Struktur von Verfahrensgrundrechten	171
g)	Die Struktur von Gleichheitsrechten	172
h)	Die Struktur von politischen Rechten	172
3	Weitere Schutzrichtungen der Grundrechte	172
a)	Grundrechtliche Gewährleistungspflichten	172
b)	Die Drittwirkung der Grundrechte	174
c)	Grundrechte als Prinzipien	174
4	Soziale Grundrechte	175
II	Die einzelnen Grundrechte	176
1	Das Recht auf Leben	176
a)	Rechtsquellen	176
b)	Schutzbereich	176
c)	Eingriff	177

Inhaltsverzeichnis

d)	Bindung des Gesetzgebers	177
e)	Bindung der Vollziehung	178
2	Folterverbot und weitere Fundamentalgarantien	180
a)	Rechtsquellen	180
b)	Schutzbereich und Eingriff	180
c)	Bindung des Gesetzgebers	181
d)	Bindung der Vollziehung	182
e)	Weitere Fundamentalgarantien	184
3	Der Schutz der persönlichen Freiheit; Freizügigkeits- und Aufenthaltsgarantien	184
a)	Rechtsquellen	185
b)	Schutzbereich	185
c)	Eingriff	186
d)	Bindung des Gesetzgebers	186
e)	Bindung der Vollziehung	189
f)	Besonderheiten im Rechtsschutz	189
4	Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens	190
a)	Rechtsquellen	191
b)	Privatleben	192
c)	Familienleben	193
d)	Eingriffe in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens durch den Gesetzgeber	194
e)	Eingriff in das Recht auf Achtung von Privat- und Familienleben durch die Vollziehung	195
f)	Das Recht auf Eheschließung und Familiengründung	197
g)	Der Schutz der Wohnung	198
h)	Der Schutz des Briefgeheimnisses und die Achtung des Briefverkehrs	199
i)	Der Schutz des Fernmeldegeheimnisses und die Achtung der Korrespondenz	200
j)	Das Grundrecht auf Datenschutz	201
5	Die Eigentumsgarantie	202
a)	Rechtsquellen	203
b)	Schutzbereich	203
c)	Eingriff	204
d)	Bindung des Gesetzgebers	205
e)	Bindung der Vollziehung	205
f)	Entschädigung	206
g)	Anspruch auf Rücküberweisung	206
6	Erwerbs- und Berufsfreiheit	207
a)	Rechtsquellen	208
b)	Schutzbereich	208
c)	Eingriff	209
d)	Bindung des Gesetzgebers	210
e)	Bindung der Vollziehung	215
f)	Besonderheiten der Berufsfreiheit	215
7	Die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit	216
a)	Rechtsquellen:	216
b)	Schutzbereich	217
c)	Eingriff	218
d)	Bindung des Gesetzgebers	218

Inhaltsverzeichnis

e)	Bindung der Vollziehung	220
f)	Die Rechtsstellung der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften	221
8	Die Kommunikationsfreiheit	222
a)	Rechtsquellen	223
b)	Schutzbereich	223
c)	Eingriff	224
d)	Bindung des Gesetzgebers	225
e)	Bindung der Vollziehung	228
9	Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	229
a)	Rechtsquellen	230
b)	Schutzbereich	230
c)	Eingriff	232
d)	Bindung des Gesetzgebers	232
e)	Bindung der Vollziehung	233
10	Die Wissenschaftsfreiheit	235
a)	Rechtsquellen	235
b)	Schutzbereich	235
c)	Eingriff	236
d)	Bindung des Gesetzgebers	236
e)	Bindung der Vollziehung	237
11	Kunstfreiheit	237
a)	Rechtsquellen	237
b)	Schutzbereich	238
c)	Eingriff	238
d)	Bindung des Gesetzgebers	238
e)	Bindung der Vollziehung	239
12	Rechte im Bildungswesen	240
13	Der Gleichheitsgrundsatz	242
a)	Rechtsquellen	243
b)	Gleichheitsgrundsatz und Gesetzgebung	245
c)	Gleichheitsgrundsatz und Vollziehung	253
d)	Drittwirkung	256
e)	Besondere Gleichheitsrechte	256
14	Rechte von Kindern	257
a)	Rechtsquellen	257
b)	BVG über die Rechte von Kindern	257
15	Verfahrens- und Justizgarantien	258
a)	Rechtsquellen	259
b)	Recht auf den gesetzlichen Richter	260
c)	Das Recht auf ein faires Verfahren	262
d)	Sonstige Verfahrensgarantien im Strafrecht	272
e)	Recht auf eine wirksame Beschwerde	274
D	Die Verfassungsgerichtsbarkeit	276
I	Die Organisation des VfGH	276
II	Die Kompetenzen des VfGH – die einzelnen Verfahrensarten	277
1	Die Prüfung von Gesetzen und Verordnungen	277
a)	Umfang der Zuständigkeit und Maßstab bei der Gesetzesprüfung	277
b)	Umfang der Zuständigkeit und Maßstab bei der Verordnungsprüfung	278

Inhaltsverzeichnis

c)	Antragslegitimation im Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren	279
d)	Pflicht zur Anfechtung und Präjudizialität	279
e)	Individual- und Subsidiarantrag	280
f)	Entscheidung des VfGH	282
g)	Wirkungen aufhebender Erkenntnisse	284
2.	Sonstige Zuständigkeiten zur Normenkontrolle	285
a)	Prüfung von Staatsverträgen	285
b)	Prüfung von Gliedstaatsverträgen	285
c)	Prüfung von Wiederverlautbarungen	286
3.	Entscheidungsbeschwerde	286
5.	Entscheidung über Kompetenzkonflikte	288
6.	Zuständigkeit zur Kompetenzfeststellung	289
a)	Feststellung der Zuständigkeit von Bund und Ländern	289
b)	Zuständigkeit des Rechnungshofes	290
c)	Zuständigkeit der Volksanwaltschaft	290
7.	Wahlgerichtsbarkeit	290
a)	Umfang der Zuständigkeit	290
b)	Anfechtungslegitimation und Anfechtungsgegenstand	291
c)	Entscheidung des VfGH	291
8.	Kausalgerichtsbarkeit	292
9.	Sonstige Verfahrensarten	293
3.	Teil: Verwaltungsrecht	295
A.	Grundbegriffe	295
I.	Verwaltungsrecht und Verwaltungsbegriff	295
II.	Hoheitsverwaltung – Privatwirtschaftsverwaltung	299
III.	Verwaltungsführung und Verwaltungskontrolle	302
IV.	Verwaltungsrechtswissenschaft und verwaltungsrechtliche Dogmatik	302
B.	Grundprinzipien der Verwaltung	305
I.	Verwaltung im (europäischen) Verfassungsgefüge	305
1.	Die Entwicklung der Verwaltung und die Funktion des Verwaltungsrechts	305
2.	Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	309
3.	Unionsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	310
II.	Verwaltung und demokratischer Rechtsstaat	313
1.	Das Legalitätsprinzip	313
a)	Die Bindung der Verwaltung an das Gesetz	313
b)	Die hinreichende Bestimmtheit von Gesetz en	317
c)	Gebundenheit und Ermessen	320
2.	Das „Rechtsstaatsprinzip“ als Determinante des Verwaltungshandelns	321
a)	Subjektive Rechte und gerichtliche Kontrolle der Verwaltung	322
b)	Rechtsformenbindung und Zusammenspiel zwischen hoheitlichem und nicht hoheitlichem Verwaltungshandeln	326
c)	(Vorläufiger) Rechtsschutz	328
d)	Allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungshandelns	329
3.	Das Demokratieprinzip als Determinante der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns	330

Inhaltsverzeichnis

a)	Weisungsbindung und demokratische Legitimation der Verwaltung	330
b)	Leitung und Verantwortlichkeit der Verwaltung	333
III.	Gewaltenteilung – Verwaltung im Gefüge der Staatsfunktionen	336
1.	Die Trennung von Justiz und Verwaltung im organisatorischen Sinn	336
a)	Materielle Gewaltentrennung	338
b)	Gewaltenverbindende Elemente zwischen Justiz und Verwaltung	339
2.	Verwaltung und Gesetzgebung	339
IV.	Das verfassungsrechtliche Effizienzprinzip	340
C.	Verwaltungsorganisation	342
<1.	Grundbegriffe des Organisationsrechts	342
1.	Organ – Organwalter – Organ im funktionellen und im organisatorischen Sinn	342
a)	Organ	342
b)	Organwalter	343
c)	Organ im organisatorischen und/oder funktionellen Sinn	343
2.	Behörde – Hilfsorgan – Dienststelle – Amt	344
3.	Zurechnung von Organhandeln	344
4.	Zuständigkeit	346
a)	Delegation und Mandat	346
b)	Devolution	347
c)	Arrogation	348
d)	Intimierung	348
e)	Stellvertretung im engeren Sinn	348
5.	Organisationsgewalt	348
6.	Organisationsmodelle	349
a)	Monokratische/kollegiale Willensbildung	349
b)	Allgemeine staatliche Verwaltung/Sonderbehörden	349
c)	Weisungsfreie Verwaltungsbehörden	350
d)	Beleihung	352
e)	Ausgliederung/Privatisierung/PPP	355
f)	Juristische Person des öffentlichen Rechts	358
7.	Interorganbeziehungen	358
a)	Weisung und Aufsicht	359
b)	Amtshilfe und Behördenkoordination	359
II.	Bundesverwaltung	361
1.	Die obersten Verwaltungsorgane des Bundes	361
a)	Der Bundespräsident	361
b)	Die Bundesregierung	362
c)	Die Bundesminister	362
2.	Die unmittelbare Bundesverwaltung	363
a)	Allgemeines	363
b)	Sonderbehörden des Bundes	363
3.	Die mittelbare Bundesverwaltung	368
III.	Die Landesverwaltung	369
1.	Die obersten Verwaltungsorgane der Länder	369
a)	Die Landesregierung	369
b)	Die Landesräte	370
c)	Der Landeshauptmann	370

Inhaltsverzeichnis

2.	Das Amt der Landesregierung	370
3.	Die Bezirksverwaltungsbehörden	371
	a) Die Bezirkshauptmannschaften	371
	b) Städte mit eigenem Statut	371
4.	Sonderbehörden der Länder	372
5.	Die Sonderstellung Wiens	372
IV.	Territoriale Selbstverwaltung der Gemeinde	372
1.	Die Organisation der Verwaltung auf Gemeindeebene	372
	a) Der Gemeinderat	373
	b) Der Gemeindevorstand	373
	c) Der Bürgermeister	373
2.	Die Aufgaben der Gemeinde	374
	a) Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich	374
	b) Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich	374
V.	Nicht-territoriale Selbstverwaltung	375
VI.	Instanzenzüge	377
VII.	Der Aufbau der Europäischen Verwaltung	377
1.	Indirekter Verwaltungsvollzug	379
2.	Direkter Verwaltungsvollzug	379
3.	Europäische Verwaltungskooperation	380
	a) Vertikale Verwaltungskooperation	380
	b) Horizontale Verwaltungskooperation	382
	c) Netzwerke	383
	d) Kooperative Verwaltungsakte	384
D.	Verwaltungshandeln	386
I.	Verwaltungshandeln und Verwaltungsakt	386
II.	Hoheitsverwaltung	386
1.	Verordnung	387
	a) Allgemeines	388
	b) Arten von Verordnungen	389
2.	Weisung	393
	a) Allgemeines	394
	b) Verwaltungsverordnung – generelle Weisung	394
3.	Bescheid	395
	a) Allgemeines	396
	b) Merkmale des Bescheids	397
	c) Mindestanforderungen des Bescheids	400
	d) Arten von Bescheiden	401
	e) Rechtswirkungen	403
4.	Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt	405
	a) Allgemeines	406
	b) Elemente	406
	c) Rechtsschutz	408
5.	Verwaltungsrechtlicher Vertrag	409
	a) Allgemeines	410
	b) Ausgestaltung und Zielsetzung	410
	c) Voraussetzungen	410
	d) Besonderheiten verwaltungsrechtlicher Verträge	411
6.	Transnationale Verwaltungsakte	412
7.	Schlichte Hoheitsverwaltung	412

Inhaltsverzeichnis

III. Privatwirtschaftsverwaltung	414
1. Allgemeines	415
2. Abgrenzung – Hoheitsverwaltung/Privatwirtschaftsverwaltung	416
3. Privatwirtschaftsverwaltung und Kompetenzverteilung	417
4. Privatwirtschaftsverwaltung und Legalitätsprinzip	417
5. Selbstbindung und Fiskalgeltung	417
IV. Innerstaatliche Durchführung von Unionsrecht	419
1. Allgemeines	419
a) Durchführung und Vollzug	419
b) Direkter und indirekter Vollzug von Unionsrecht	419
c) Unmittelbarer und mittelbarer Vollzug von Unionsrecht	420
E. Rechte und Rechtsverhältnisse im Verwaltungsrecht	422
I. Subjektiv-öffentliche Rechte	422
1. Allgemeines	423
2. Persönliche und dingliche Rechte	423
3. Die Durchsetzung subjektiv-öffentlicher Rechte im Verwaltungsverfahren	424
II. Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen	426
III. Amtspflichten der Verwaltung	427
1. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht	428
a) Amtsverschwiegenheit	428
b) Auskunftspflicht	428
2. Amtshilfe	429
F. Kontrolle der Verwaltung	431
I. Allgemeines	431
II. Rechtskontrolle der Verwaltung	432
1. Rechtskontrolle der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung	432
2. Primär- und Sekundärrechtsschutz	433
III. Garantien der Verfassung und Verwaltung	434
1. Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz	434
a) Allgemeines	434
b) Organisation	435
c) Zuständigkeitsabgrenzung Bundesverwaltungsgerichte – Landesverwaltungsgerichte	435
d) Kompetenzen	437
e) Verfahren	438
f) Entscheidungen der Verwaltungsgerichte	441
2. Verwaltungsgerichtshof	441
a) Allgemeines	441
b) Rechtsgrundlagen	442
c) Kompetenzen	442
d) Verfahren	443
3. Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH	445
Literaturverzeichnis	447
Stichwortverzeichnis	449