

Gerhart Wielinger

Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht

und

in das Recht der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

2. Auflage

**Leykam
Kurzlehrbücher**

LEYKAM

Gerhart Wielinger
EINFÜHRUNG IN DAS
ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHT
UND
IN DAS RECHT DER
ÖSTERREICHISCHEN VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

2. Auflage 2019

Gerhart Wielinger

Einführung in das österreichische
Verwaltungsverfahrensrecht
und
in das Recht der österreichischen
Verwaltungsgerichtsbarkeit



LEYKAM

© by Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. Nfg. & Co. KG, Graz – Wien 2019

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotografie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Layout und Satz: Helmut Lenhart

Druck und Bindung: Steiermärkische Landesdruckerei GmbH, 8020 Graz

Gesamtherstellung: Leykam Buchverlag

ISBN 978-3-7011-0427-7

www.leykamverlag.at

Vorwort zur 1. Auflage

Mit 1.1.2014 ist die größte Änderung des für die österreichischen Verwaltung geltenden Verfahrensrechtes seit der Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 1876 in Kraft getreten: Die Aufgabe, Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte zu gewähren, ist nicht mehr primär Aufgabe der Verwaltung selbst bzw zwischen der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit geteilt, sondern weitestgehend ausschließlich in der Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten. Deren Aufgabe ist es, nicht nur über die Gesetzeswidrigkeit von Verwaltungsakten zu erkennen, sondern Entscheidungen in der Sache zu treffen. Die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden über ordentliche Rechtsmittel zu entscheiden, ist seltene Ausnahme. Daher ist es erforderlich geworden, das Verwaltungsverfahrensrecht und das Recht der Verwaltungsgerichtsbarkeit gemeinsam darzulegen. In diesem Sinn wurde die bisher in 12. Auflage erschienene „Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht“ neu gestaltet.

Die Rechtslage wird so dargestellt, wie sie nach der Rechtsentwicklung bis 30.9.2013, ab 1.1.2014 gelten soll.

Vorwort zur 2. Auflage

Einige Regelungen des Verwaltungsverfahrensrechts, insbesondere solche des Verwaltungsstrafrechts und die Praxis deren Anwendung, haben Anlass zu Kritik und für Forderungen nach einer Änderung gegeben. So ist zB die Regelung, welche auch bei fahrlässig begangenen Gesetzesverletzungen nur in sehr eingeschränktem Maß die Möglichkeit eingeräumt hatte, von einer Bestrafung abzusehen, Gegenstand intensiver Kritik geworden. Dies hat eine Novellierung der einschlägigen Regelungen zur Folge gehabt. Zudem waren Richtlinien der EU zur Stellung der Beschuldigten umzusetzen. Überdies ist die verunglückte Regelung im Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz über den Umfang der Prüfungsbefugnis der Verwaltungsgerichte durch die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs korrigiert worden. Dies und noch einige andere Änderungen der Rechtslage, zB die Novellierung des Zustellgesetzes, haben es erforderlich gemacht, dieses Buch zu überarbeiten.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AgrarVG	Agrarverfahrensgesetz
Art	Artikel
AsylGH	Asylgerichtshof
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BAO	Bundesabgabenordnung
BVwGG	Bundesverwaltungsgerichtsgesetz
BFG	Bundesfinanzgericht
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
BNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
dh	das heißt
DSG	Datenschutzgesetz
DVG	Dienstrechtsverfahrensgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGovG	E-Government-Gesetz
EGVG	Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-VwStVG	EU-Verwaltungsstrafenvollstreckungsgesetz
gem	gemäß
GP	Gesetzgebungsperiode
Hellbling	Hellbling, Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, Bd 1 und 2
idF	in der Fassung
KFG	Kraftfahrzeuggesetz
LGBI	Landesgesetzblatt
RGBI	Reichsgesetzblatt
Rz	Randziffer
S.	Seite
s.	siehe
StGB	Strafgesetzbuch
StGBI	Staatsgesetzblatt
StVO	Straßenverkehrsordnung
UFS	Unabhängiger Finanzsenat

UBAS	Unabhängiger Bundesasylsenat
UVP-G	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfGG	Verfassungsgerichtshofgesetz
VfSlg	Amtliche Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
VStG	Verwaltungsstrafgesetz
VVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwG	Verwaltungsgericht
VwGG	Verwaltungsgerichtshofgesetz
VwGAusfG	Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGVG	Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz
VwSlg	Amtliche Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes
ZPO	Zivilprozessordnung
zul	zuletzt
ZustG	Zustellgesetz

INHALTSVERZEICHNIS

Was will dieses Buch?.....	1
----------------------------	---

I. TEIL: EINFÜHRUNG

I. Die Staatsfunktionen Verwaltung und Gerichtsbarkeit	3
1. Allgemeines	3
2. Wie ist eine Unterscheidung zwischen den Staatsfunktionen möglich?	3
3. Organisatorische Aspekte der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit	5
II. Literatur, Textausgaben und Entscheidungssammlungen	6

II. TEIL: DAS VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHT

A. ALLGEMEINES	9
I. Was ist das Verwaltungsverfahrensrecht?.....	9
II. Die Besonderheiten des Verwaltungsverfahrensrechts.....	10
1. Allgemeines	10
2. Die Auswirkungen der Aufgabenstellung auf das Verfahren der Verwaltung	11
3. Die besondere Bedeutung der Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts und der Verwaltungs- gerichte	12
4. Die enge Verbindung von materiellem und formellem Verwaltungsrecht.....	13
5. Die subsidiäre Anwendbarkeit der Regeln des „allgemeinen“ Verwaltungsverfahrensrechts	13
6. Das Verwaltungsverfahrensrecht als „Spiegel“ eines Staates ...	13
III. Historisches zu Entstehung und Entwicklung des Verwaltungs- verfahrensrechts.....	14
IV. Die Rechtsgrundlagen des Verwaltungsverfahrens	17
1. Regelungen auf Verfassungsstufe	17
2. Regelungen auf Gesetzesstufe	18
a) Die „allgemeinen“ Verfahrensregeln	18
b) Das EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz	18
c) Das Zustellgesetz	18
d) Besondere Verfahrensgesetze	18

B. DAS EINFÜHRUNGSGESETZ ZU DEN VERWALTUNGS- VERFAHRENSGESETZEN – EGVG.....	18
I. Die Eigenart des EGVG	18
II. Die Regelung des Anwendungsbereiches der Verwaltungsverfahrensgesetze.....	19
III. Die Wirkung der Grundsätze des AVG über den Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze hinaus ...	21
C. DAS ALLGEMEINE VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ – AVG	21
Vorbemerkung	21
1. Kapitel: Regeln über die Zuständigkeit	23
I. Die rechtliche Bedeutung der Festlegung der Zuständigkeit	23
1. Allgemeines	23
2. Der Grundsatz der festen Zuständigkeitsverteilung.....	24
II. Woraus ergibt sich, welche Behörde im Einzelfall zuständig ist?	24
1. Die „subsidiäre“ Anwendbarkeit der Regeln des AVG über die Zuständigkeit	25
2. Die subsidiäre sachliche Zuständigkeit.....	26
3. Die subsidiäre örtliche Zuständigkeit	26
4. Amtswegige Wahrnehmung der Zuständigkeit – Verpflichtung zur Information über die zuständige Behörde – kein Einfluss der Partei auf die Zuständigkeit	28
III. Zuständigkeitskumulation und Zuständigkeitskonflikt	28
1. Zuständigkeitskumulation	28
2. Zuständigkeitskonflikt	30
2. Kapitel: Regeln zur Sicherung der Unparteilichkeit der Verwaltungsorgane	31
I. Allgemeines.....	31
II. Die Befangenheit von Verwaltungsorganen	31
3. Kapitel: Parteien und Beteiligte	33
I. Allgemeines.....	33
II. Wer ist Partei eines Verwaltungsverfahrens?.....	34
1. Parteien kraft subjektiver Rechte und (bloß) Beteiligte.....	34
2. Welche Beteiligten sind auch Parteien kraft subjektiver Rechte?.....	35

a) Nach welchen Kriterien ist zu entscheiden?.....	35
b) Wie ist vorzugehen, wenn die Parteistellung strittig ist?.....	37
3. Legalpartei – Formalpartei – Organpartei.....	38
4. Übergangene Parteien	39
4. Kapitel: Vertreter, Rechtsbeistand, Kurator	39
5. Kapitel: Allgemeine Regeln über den Verkehr zwischen Behörde und Beteiligten	41
I. Auf welche Weise kann man mit der Behörde in Kontakt treten?	41
II. Die Bedeutung des Gegenstandes eines Anbringens für die Art der Behandlung.....	44
III. Wie sind mangelhafte schriftliche Eingaben zu behandeln?	46
IV. Die Pflicht der Behörden, Rechtsbelehrungen zu erteilen.....	47
V. Das Recht auf Akteneinsicht – die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit – das Recht auf Datenschutz	48
VI. Kontaktnahme und Verkehr der Behörde mit Beteiligten und sonstigen am Verfahren mitwirkenden Personen	50
1. In welcher Form kann die Behörde Kontakt aufnehmen? In welcher Sprache erfolgt der Verkehr?.....	50
2. Die Ladung	50
VII. Wie wird der Verkehr zwischen Behörde und Beteiligten, wie werden behördeninterne Akte dokumentiert?	51
1. Die Niederschrift.....	51
2. Der Aktenvermerk.....	53
VIII. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Wahrung des Anstandes bei Amtshandlungen; Mutwillensstrafen	54
IX. Zustellungen	55
6. Kapitel: Die Bedeutung der Zeit für das Verwaltungsverfahren....	55
I. Was ist eine Frist?.....	55
II. Arten der Fristen	56
III. Die Berechnung von Fristen	56
1. Der Beginn des Fristenlaufes	56
2. Das Ende einer Frist.....	57
7. Kapitel: Die Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens – Wie kann ein Verwaltungsverfahren in Gang kommen?	58

8. Kapitel: Das Ermittlungsverfahren	59
I. Allgemeines	59
II. Das Ziel des Ermittlungsverfahrens: Die Feststellung des maßgebenden Sachverhaltes	61
III. Grundsätze des Ermittlungsverfahrens	62
1. Der Grundsatz der arbiträren Ordnung	62
2. Der Grundsatz der Verfahrensbindung und Verfahrens- koordination	63
3. Der Grundsatz der Amtswegigkeit behördlichen Vorgehens (Offizialmaxime) und daraus abgeleitet der Grundsatz der materiellen Wahrheit	63
4. Der Grundsatz des Parteiengehörs	64
5. Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung	64
6. Der Grundsatz der Unbeschränktheit der Beweismittel	64
IV. Wann kann das Ermittlungsverfahren unterbleiben?	65
V. Die Verhandlung als Instrument des Ermittlungsverfahrens	66
1. Allgemeines	66
2. Wo ist eine Verhandlung durchzuführen?	67
3. Der Termin der Verhandlung	68
4. Öffentliche Auflage von Unterlagen	68
5. Wer ist berechtigt, an einer Verhandlung teilzunehmen?	68
6. Wer ist von der Behörde der Verhandlung beizuziehen und auf welche Weise kann diese Beiziehung erfolgen?	69
7. In welcher Form ist eine Verhandlung anzuberaumen?	71
8. Die Präklusion von Einwendungen als Folge der Anberaumung einer mündlichen Verhandlung	71
9. Welche Folgen hat eine Versäumung der Verhandlung durch den Antragsteller?	74
10. Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung	74
a) Prüfung von Identität und Rechtsstellung der Erschienenen	74
b) Die Erörterung des Verfahrensgegenstandes	75
c) Die Stellung des Verhandlungsleiters gegenüber Sachverständigen	76
d) Suche nach Interessenausgleich	76
e) Unterbrechung und Vertagung	77
f) Verhandlungsschrift	77
g) Schluss der Verhandlung und Bescheidverkündung	77

VI. Großverfahren	77
1. Der rechtspolitische Sinn der Regelung	77
2. Wann kommen die Bestimmungen über Großverfahren zur Anwendung?	78
3. Die Eröffnung des Großverfahrens – das Edikt	79
4. Rechtswirkungen einer Verfahrenseröffnung durch Edikt	79
5. Die besonderen Regeln über die Publizität im Großverfahren	80
6. Die öffentliche Erörterung	81
7. Die mündliche Verhandlung im Großverfahren	81
VII. Vorfrage und Bindungskonflikt	81
1. Die Vorfrage	81
a) Was ist eine Vorfrage?	81
b) Wie sind Vorfragen zu behandeln?	83
2. Der Bindungskonflikt	85
VIII. Die Vorabentscheidung	85
IX. Beweise	86
1. Allgemeines	86
2. Verfahrensregeln über Beweise	86
a) Freie Beweiswürdigung	86
b) Mittelbare Beweisaufnahme	88
c) Parteiengehör zum Ergebnis von Beweisaufnahmen	88
3. Die Beweismittel	89
a) Urkunden	89
a1) Öffentliche Urkunden	89
a2) Privaturkunden	91
b) Die Vernehmung von Zeugen oder von Beteiligten	91
b1) Die Form der Vernehmung	91
b2) Die Vernehmung von Zeugen	91
b2.1) Allgemeine Regeln	91
b2.2) Wer darf nicht als Zeuge vernommen werden?	92
b2.3) Worüber darf die Zeugenaussage verweigert werden?	92
b2.4) Weitere Regeln	93
b3) Die Vernehmung von Beteiligten	94
c) Sachverständige	94
d) Der Augenschein	96

9. Kapitel: Allgemeines über die Erledigung, Erledigung ohne Erlassung eines Bescheides	97
I. Allgemeines.....	97
1. Grundsatz.....	97
2. Die schriftliche Erledigung.....	98
a) Allgemeines.....	98
b) Die Genehmigung.....	98
c) Formvorschriften für schriftliche Ausfertigungen.....	98
II. Die Einstellung.....	99
III. Die Erfüllung des Parteibegehrens ohne Erlassung eines als „Bescheid“ bezeichneten Aktes.....	99
10. Kapitel: Der Bescheid	99
I. Allgemeines.....	99
1. Was ist ein Bescheid?.....	99
2. Die Abgrenzung des Bescheides von anderen Rechtsakten.....	100
3. Verfahrensrechtlicher Bescheid – Verfahrensanordnung.....	102
4. Die Einteilung von Bescheiden nach ihrem Inhalt.....	103
a) Materiell-rechtliche Bescheide – verfahrensrechtliche Bescheide.....	103
b) Leistungsbescheide, Rechtsgestaltungsbescheide, Feststellungsbescheide	103
II. Die Erlassung von Bescheiden	104
A. Die materiell-rechtliche Seite der Erlassung	104
1. Bescheid und gesetzliche Grundlage	104
a) Die Anwendung von Gesetzen	104
b) Welche Rechtslage ist für den Bescheidinhalt maßgeblich?	104
c) Bindung an das Gesetz – Ermessen – unbestimmter Gesetzesbegriff.....	104
2. Bescheid und Antrag	107
a) Die Entscheidung über den Antrag.....	107
b) Die „Nebenbestimmungen“.....	107
B. Die formelle Seite der Erlassung.....	109
1. Allgemeines	109
2. Die Form der Erlassung von Bescheiden.....	109
3. Rechtswirkungen der Bescheiderlassung.....	110
4. Die bloße Mitteilung von Bescheiden.....	111

III. Die Elemente des Bescheides	111
1. Die ausdrückliche Bezeichnung als Bescheid.....	112
2. Die Bezeichnung der Behörde	112
3. Der Spruch	113
3a. Der Spruch in verbundenen Verfahren.....	114
4. Die Begründung	115
a) Begründungspflicht.....	115
b) Inhalt der Begründung	115
c) Folgen von Begründungsmängeln.....	116
5. Die Rechtsmittelbelehrung	116
a) Inhalt der Rechtsmittelbelehrung	116
b) Welche Folgen hat eine fehlende oder mangelhafte Rechtsmittelbelehrung?	117
6. Unterschrift und Datum	118
IV. Die Wirkungen eines Bescheides	118
A. Für wen entfaltet ein Bescheid Wirkungen?.....	118
B. Welche Teile eines Bescheides entfalten rechtliche Wirkungen?.....	120
C. Welche rechtlichen Wirkungen hat ein Bescheid?.....	120
1. Die formelle Rechtskraft.....	121
2. Die Unwiderrufbarkeit des Bescheides.....	121
3. Die Unwiederholbarkeit des Bescheides.....	122
4. Die Verbindlichkeit des Bescheides	122
5. Vollstreckbarkeit des Bescheides	123
6. Die Tatbestandswirkung des Bescheides	123
D. Die Auswirkungen einer Änderung der Rechtslage auf „rechtskräftige“ Bescheide	123
V. Die Berichtigung von Bescheiden	124
 11. Kapitel: Der Rechtsschutz im Rahmen des Verwaltungsverfahrens	 125
A. Allgemeines	125
B. Die Berufung	126
1. Berufsrecht und Instanzenzug.....	126
2. Der Begriff der Berufung.....	126
3. Wer kann Berufung erheben? (Berufungslegitimation)	127
4. Die Berufsfrist	127
5. Wo ist die Berufung einzubringen?.....	127

6. Die Form der Berufung	128
7. Berufungsverzicht und Berufungsrücknahme	128
8. Der Inhalt der Berufung	128
a) Die Elemente der Berufung	128
b) Was kann in einer Berufung geltend gemacht werden?	129
9. Die Wirkung der Einbringung einer Berufung	130
10. Die Berufungsvorentscheidung	131
11. Die Behandlung der Berufung durch die Berufungsbehörde..	132
a) Die Prüfung der formalen Zulässigkeit	132
b) Die Berufungsmittelung	132
12. Die Entscheidung der Berufungsbehörde	133
a) Die für die Entscheidung maßgebliche Rechtslage	133
b) Der Gegenstand der Entscheidung der Berufungsbehörde	133
c) Ergänzung des Ermittlungsverfahrens	134
d) Die Behebung des Bescheides wegen mangelhafter Sachverhaltsermittlung	134
e) Die Entscheidung in der Sache selbst	134
C. Die Vorstellung gegen Mandatsbescheide	137
D. Rechtsschutz der übergangenen Partei	137
E. Die Wiederaufnahme des Verfahrens	138
1. Allgemeines	138
2. Die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme	139
3. Gründe für eine Wiederaufnahme	140
4. Wie kann ein Verfahren wieder aufgenommen werden?	141
a) Die Wiederaufnahme auf Antrag	141
b) Die amtswegige Wiederaufnahme	142
5. Die Zuständigkeit zur Entscheidung über die Wiederaufnahme – die Wirkung dieser Entscheidung	142
6. Die Entscheidung im wieder aufgenommenen Verfahren	143
F. Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	143
1. Allgemeines	143
2. Was kann mit dem Antrag auf Wiedereinsetzung begehrt werden?	144
3. Aus welchen Gründen kann Wiedereinsetzung begehrt werden?	144
4. Formale Regelungen über den Wiedereinsetzungsantrag	145
5. Die Wirkung des Antrags auf Wiedereinsetzung	145
6. Die Entscheidung über den Wiedereinsetzungsantrag	146
7. Die Wirkung der Bewilligung einer Wiedereinsetzung	146
G. Rechtsschutz gegen die Untätigkeit von Behörden	147
1. Allgemeines	147

2. Der Inhalt der Entscheidungspflicht.....	147
3. Die Geltendmachung der Entscheidungspflicht und deren Folge.....	148
4. Die Entscheidung der Berufungsbehörde	149
12. Kapitel: Die amtswegige Abänderung und amtswegige Behebung von rechtskräftigen Bescheiden	150
1. Allgemeines	150
2. Die Abänderung von Bescheiden, aus denen niemandem ein Recht erwachsen ist.....	152
3. Die Abänderung oder Behebung eines Bescheides in Wahrung des öffentlichen Wohles.....	152
4. Die Nichtigterklärung von Bescheiden	153
5. Durchbrechung der Rechtskraft kraft des Gemeinschaftsrechts	154
13. Kapitel: Die Verfahrenskosten	155
D. DAS VERWALTUNGSSTRAFGESETZ– VSTG.....	156
1. Kapitel: Allgemeines	156
A. Verwaltungsstrafrecht, Justizstrafrecht, Europäische Menschenrechtskonvention	156
B. Besonderheiten der Vorschriften über das Verwaltungsstrafrecht und das Verwaltungsstrafverfahrensrecht	158
2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts...	159
I. Der zeitliche Anwendungsbereich von Verwaltungsstrafvorschriften.....	159
II. Der räumliche Anwendungsbereich von Verwaltungsstrafvorschriften	160
III. Die Straftat.....	161
1. Tatbildmäßiges Verhalten.....	161
2. Rechtswidriges Verhalten.....	162
3. Schuldhaftes Verhalten.....	162
a) Der Vorsatz	162
b) Die Fahrlässigkeit	163
IV. Die Beweislast für die Tatbildmäßigkeit und für das Verschulden	163
V. Strafausschließungsgründe	164
1. Die Notwehr	164
2. Die Unzurechnungsfähigkeit.....	165

3. Die Strafunmündigkeit.....	166
4. Der Irrtum	166
5. Der Notstand	167
6. Das Absehen von der Strafe	168
VI. Die „Erscheinungsformen“ der Verwaltungsübertretung	169
1. Die Anstiftung	169
2. Die Beihilfe	170
3. Der Versuch	170
VII. Besondere Fälle der Verantwortlichkeit.....	171
1. Allgemeines	171
2. Verantwortliche Beauftragte	172
3. Haftung für Geldstrafen	174
VIII. Strafen.....	174
1. Allgemeines	174
2. Freiheitsstrafen.....	175
3. Geldstrafen	175
4. Verfall.....	176
IX. Die Strafbemessung	177
1. Allgemeines	177
2. Objektive Kriterien der Strafbemessung	178
3. Subjektive Kriterien der Strafbemessung	178
X. Das Zusammentreffen von strafbaren Handlungen	179
a) Die sogenannte Realkonkurrenz	180
b) Die sogenannte Idealkonkurrenz.....	181
3. Kapitel: Verwaltungsstrafverfahren	181
I. Allgemeines	181
II. Zuständigkeit	182
1. Sachliche Zuständigkeit	182
2. Örtliche Zuständigkeit.....	183
III. Der Grundsatz der Amtswegigkeit der Verfolgung und seine Grenze (Offizialmaxime).....	184
IV. Der Grundsatz „Beraten statt strafen“	185
V. Information der Medien.....	187
VI. Verjährung	188
1. Allgemeines	188
2. Beginn der Frist für die Verfolgungs- und Strafbarkeitsverjährung.....	189
3. Der Ausschluss der Verfolgungsverjährung	189

VII. Sicherungsmaßnahmen	191
1. Feststellung der Identität	191
2. Festnahme	192
3. Sicherheitsleistung	194
4. Die vorläufige Sicherheit	195
5. Beschlagnahme von Verfallsgegenständen	197
VIII. Die Durchführung des „ordentlichen“	
Verwaltungsstrafverfahrens	198
1. Allgemeines	198
2. Allgemeine Regeln zur Stellung des Beschuldigten	199
3. Die Rechtfertigung des Beschuldigten	199
a) Die Ladung des Beschuldigten zur Vernehmung	200
b) Aufforderung zur Rechtfertigung	201
4. Mündliche Strafverhandlung und Strafverhandlungsschrift	201
5. Wie ist vorzugehen, wenn einem Beschuldigten verschiedene	
Delikte zur Last gelegt werden, zu deren Bestrafung nicht	
dieselbe Behörde zuständig ist?	203
6. Die Erledigung des ordentlichen Verwaltungsstrafverfahrens ..	204
a) Allgemeines	204
b) Das Straferkenntnis	205
c) Die Einstellung	206
IX. Abgekürzte Verfahren – Strafverfügung, Anonymverfügung,	
Organstrafverfügung	207
1. Allgemeines	207
2. Die Strafverfügung	208
a) Voraussetzungen und Inhalt der Strafverfügung	208
b) Der Einspruch gegen eine Strafverfügung	209
3. Die Anonymverfügung	210
4. Die Organstrafverfügung	212
X. Wiederaufnahme des Verfahrens, Abänderung und Aufhebung	
von Amts wegen	214
A. Die Wiederaufnahme des Verfahrens	214
B. Amtswegige Aufhebung oder Abänderung von rechtswidrigen	
Bescheiden	214
XI. Sonderbestimmungen für das Verfahren gegen Jugendliche	215
XII. Strafvollstreckung	216
XIII. Kosten des Strafverfahrens	216

E. DAS VERWALTUNGSVOLLSTRECKUNGSGESETZ – VVG	217
I. Allgemeines	217
II. Grundsätze des Vollstreckungsverfahrens	218
III. Vollstreckungstitel – Vollstreckbarkeitsbestätigung	218
IV. Vollstreckungsbehörden.....	219
V. Das Vollstreckungsverfahren	220
VI. Vollstreckungsmittel	221
1. Die Vollstreckung von Verpflichtungen zu einer Geldleistung	221
2. Die Ersatzvornahme – Erzwingung vertretbarer Leistungen	221
3. Zwangsstrafen – Erzwingung von Duldungen, Unterlassungen und unvertretbaren Handlungen.....	222
4. Anwendung unmittelbaren Zwanges	222
5. Einstweilige Verfügung	223
VII. Kosten	223
 F. DAS EU- VERWALTUNGSSTRAFVOLLSTRECKUNGSGESETZ	224
I. Allgemeines	224
II. Die Vollstreckung von Entscheidungen anderer EU-Mitgliedsstaaten in Österreich	224
III. Die Vollstreckung österreichischer Entscheidungen in einem anderen Mitgliedsstaat	225
 G. DAS ZUSTELLGESETZ	226
I. Allgemeines	226
II. Durch wen kann zugestellt werden	227
III. An wen, wo und wie ist zuzustellen?	228
1. Die Zustellverfügung	228
2. Empfänger und Zustellbevollmächtigter.....	228
3. Zustelladresse: Abgabestelle und elektronische Zustelladresse.....	229
IV. Die physische Zustellung	230
1. Zustellung ohne Zustellnachweis	230
2. Zustellung mit Zustellnachweis	230
a) Der Zustellnachweis	230
b) Die „einfache“ Zustellung mit Zustellnachweis – Zustellung, Ersatzzustellung, Hinterlegung	231
c) Zustellung zu eigenen Händen	233

3. Besondere Arten der Zustellung	233
a) Hinterlegung ohne Zustellversuch	233
b) Zustellung durch unmittelbare Ausfolgung	233
c) Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung	233
d) Annahmeverweigerung, Nachsendung, Zurückstellung	234
V. Elektronische Zustellung	235
1. Elektronische Zustellung ohne Zustellnachweis	235
2. Elektronische Zustellung mit Zustellnachweis	235
3. Unmittelbare elektronische Ausfolgung	236
VI. Zustellmängel und deren Heilung	237
VII. Zustellungen inländischer Dokumente im Ausland und ausländischer Dokumente im Inland	237
1. Zustellungen im Ausland	237
2. Zustellung ausländischer Dokumente im Inland	238

III. TEIL: DIE VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

A. ALLGEMEINES	239
I. Historisches zur österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit	239
II. Die Rechtsgrundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit	244
1. Regelungen auf Verfassungsstufe	244
2. Regelungen auf Gesetzesstufe	248
a) Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwGVG)	248
b) Das Verwaltungsgerichtsbarkeits-Übergangsgesetz	248
c) Die Novelle zum Verwaltungsgerichtshofgesetz	249
d) Gesetze für die Verwaltungsgerichte des Bundes	249
da) Das Bundesverwaltungsgerichtsgesetz	249
db) Das Bundesfinanzgerichtsgesetz	250
e) Die Landesverwaltungsgerichtsgesetze	250
B. DAS VERFAHRENSRECHT DER VERWALTUNGSGERICHE ..	251
1. Kapitel: Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte	251
I. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts	251
1. Sachliche Zuständigkeit	251
2. Die örtliche Zuständigkeit	252
II. Die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte	253
1. Die sachliche Zuständigkeit	253
2. Die örtliche Zuständigkeit	253

2. Kapitel: Regeln über die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Verwaltungsgerichte	254
I. Anzuwendendes Recht	254
1. Verfahrensrecht	254
2. Materielles Recht	255
II. Der Grundsatz der festen Geschäftsverteilung	255
III. Regeln zur Sicherung der Unparteilichkeit	256
IV. Die Organisation der Entscheidungsfindung	257
1. Einzelrichter und Senate	257
2. Rechtspfleger	257
3. Kapitel: Die Beschwerde	258
I. Parteien des Verfahrens	258
II. Wer kann Beschwerde erheben?	259
1. Bescheidbeschwerde	259
2. Maßnahmenbeschwerde	260
3. Säumnisbeschwerde	260
4. „Verhaltensbeschwerde“	260
III. Die Beschwerdefrist	260
IV. Form, Inhalt und Einbringung der Beschwerde	261
1. Die Form der Beschwerde	261
2. Der Inhalt der Beschwerde	262
3. Mangelhafte Beschwerden	263
4. Wo ist eine Beschwerde, wo sind weitere Schriftsätze einzubringen?	264
5. Die Mitteilung der Beschwerde	264
4. Kapitel: Das Vorverfahren	265
I. Die Wirkung der Einbringung der Beschwerde	265
1. Bescheidbeschwerde	265
2. Verhaltensbeschwerden	266
3. Maßnahmenbeschwerden	266
II. Die Beschwerdeverentscheidung und Vorlageantrag	266
1. Die Beschwerdeverentscheidung	266
2. Vorlageantrag	267
III. Die Nachholung des ausständigen Bescheides	268
IV. Die Zurückziehung des Antrags, welcher dem Verwaltungsverfahren zugrunde gelegen ist, nach Erhebung der Beschwerde gegen den Bescheid, der im Verwaltungsverfahren ergangen ist ..	268

5. Kapitel: Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht	269
I. Allgemeine Regeln	269
1. Akteneinsicht	269
2. Die Entscheidungspflicht	269
3. Die Aussetzung des Verfahrens über die Beschwerde	270
4. Kostentragung	270
II. Die Verhandlung	271
1. Regelungen zum Grundsatz der Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme	271
a) Zur Ladung	271
b) Zur Beweisaufnahme und zur Fällung des Erkenntnisses ...	271
2. Die Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Verhandlung als Grundsatz	271
3. Wann kann eine Verhandlung entfallen?	272
4. Wann kann die Öffentlichkeit von der Verhandlung ausgeschlossen werden?	273
5. Der Ablauf der Verhandlung, Stellung und Aufgaben des Verhandlungsleiters	273
6. Gebührenansprüche der Zeugen und Beteiligten	273
III. Die für die Entscheidung maßgebliche Rechtslage	274
IV. Der Gegenstand der Entscheidung des VwG – Der Prüfungsumfang	274
V. Die Formen der Entscheidung – Erkenntnis und Beschluss	276
1. Das Erkenntnis	276
a) Allgemeines	276
b) Die Gestaltung des Erkenntnisses – Spruch und Begründung	277
c) Die Belehrung über die Möglichkeit einer Anrufung des VfGH und des VwGH	277
2. Der Beschluss	278
a) Verfahrensleitende Beschlüsse	278
b) Verfahrensabschließende Beschlüsse	278
VI. Der Inhalt der Entscheidung	279
1. Allgemeines	279
2. Die Entscheidung über eine Bescheidbeschwerde	279
a) Grundsatz: Entscheidung in der Sache	279
b) Wie ist im Fall von Ermessensentscheidungen vorzugehen?	280
c) Die Wirkung der Behebung eines angefochtenen Bescheides	280

3. Die Entscheidung über eine zulässige und nicht abzuweisende Maßnahmenbeschwerde oder „Verhaltensbeschwerde“	281
4. Die Entscheidung über eine zulässige und nicht abzuweisende Säumnisbeschwerde	281
VII. Die Wirkung der Sachentscheidung über eine Bescheidbeschwerde	282
1. Allgemeines	282
2. Die Inhalte einer Sachentscheidung und deren mögliche Folgen	283
a) Der Verwaltungsakt wird durch das Erkenntnis des VwG vollständig ersetzt	283
b) Der Verwaltungsakt wird durch den Inhalt des Erkenntnisses nur zum Teil ersetzt	285
6. Kapitel: Besondere Bestimmungen für Verfahren in Verwaltungsstrafsachen	285
I. Allgemeines zur alten und zur neuen Rechtslage	285
II. Die speziellen Regelungen für das Verfahren in Verwaltungsstrafsachen	286
1. Regeln zur Sicherung der Verständlichkeit des Verfahrens	286
2. Beschwerderecht und Beschwerdeverzicht	286
3. Die Wirkung einer Beschwerde	287
4. Das Verbot der Verhängung einer höheren Strafe (Verbot einer „reformatio in peius“)	287
5. Die Säumnisbeschwerde	287
a) Die Frist zur Erhebung einer Säumnisbeschwerde	287
b) Regeln zur Entscheidung über die Säumnisbeschwerde	288
6. Verfahrenshilfeverteidiger	288
7. Verjährung	288
8. Verhandlung und Beweisaufnahme	289
a) Organisation der Entscheidungsfindung	289
b) Öffentliche mündliche Verhandlung	289
c) Durchführung und Ablauf der Verhandlung – Unmittelbarkeit des Beweisverfahrens	297
9. Kosten des Strafverfahrens	292
7. Kapitel: Der Rechtsschutz gegen Entscheidungen eines Rechtspflegers	293

8. Kapitel: Wiederaufnahme des Verfahrens und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	294
C. DER VERWALTUNGSGERICHTSHOF	295
1. Kapitel: Die Rechtsgrundlagen	295
I. Regelungen auf Verfassungsstufe über Zuständigkeit und Verfahren des VwGH	295
II. Regelungen auf Gesetzesstufe	297
2. Kapitel: Regeln über die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch den VwGH	297
I. Anzuwendendes Recht	297
1. Verfahrensrecht	297
2. Materiellrecht	297
3. Vorgangsweise bei verfassungsrechtlichen oder unionsrechtlichen Bedenken	298
II. Die Vertretung vor dem VwGH	298
III. Akteneinsicht	299
IV. Der Grundsatz der festen Geschäftsverteilung	299
V. Regeln zur Sicherung der Unparteilichkeit	300
VI. Regeln über die Organisation der Entscheidungsfindung	300
3. Kapitel: Die Revision – Allgemeine Regeln	301
I. Was ist unter „Revision“ zu verstehen?	301
II. Wer ist zur Erhebung einer Revision legitimiert, wer kann dazu legitimiert sein?	302
III. Die Zulässigkeit einer Revision	302
IV. Die Parteien des Revisionsverfahrens	303
V. Regeln über die Einbringung der Revision und anderer Schriftsätze über die Vertretung, Verfahrenshilfe und Gebühren im Revisionsverfahren	304
1. Wo und in welcher Form ist die Revision, wo sind sonstige Schriftsätze einzubringen?	304
2. Die Vertretung im Revisionsverfahren	304
3. Verfahrenshilfe	305
4. Gebühren im Revisionsverfahren	306
VI. Die Frist zur Erhebung der Revision	306
VII. Der Inhalt der Revision	306

4. Kapitel: Die Vorentscheidung über die Revision durch das VwG und die Vorlage an den VwGH	308
I. Prüfung, ob die Revision zurückzuweisen ist, und Auftrag zur Mängelbehebung	308
II. Entscheidung über die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung	308
III. Aufforderung zur Revisionsbeantwortung	309
IV. Die Vorlage der „ordentlichen“ und der „außerordentlichen“ Revision an den VwGH	309
5. Kapitel: Die Prüfung der Revision durch den Verwaltungsgerichtshof	310
I. Prüfung, ob ein Grund für die Einstellung des Verfahrens eingetreten ist	310
1. Prüfung, ob der Revisionswerber klaglos gestellt worden ist ..	310
2. Der Aufforderung, die Rechtsansicht des Revisionswerbers ergänzend zu begründen, wird nicht entsprochen	310
II. Prüfung, ob die Revision zurückzuweisen ist	311
III. Prüfung der Zulässigkeit einer „außerordentlichen“ Revision	311
IV. Auftrag zur Mängelbehebung	311
V. Das Vorverfahren über außerordentliche Revisionen	311
6. Kapitel: Das Verfahren zur Entscheidung des VwGH über eine Revision	312
I. Allgemeines	312
II. Die Entscheidung ohne weiteres Verfahren	312
1. Abweisung der Revision	312
2. Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses des VwGH	313
III. Das Verfahren zur Entscheidungsfindung	313
1. Ergänzende Schriftsätze	313
2. Die beschränkte Pflicht zur Durchführung einer mündlichen Verhandlung	313
3. Die Regeln über Durchführung und Ablauf einer mündlichen Verhandlung	314
4. Regelungen zur Vermeidung einer großen Zahl von „Parallelverfahren“	314
IV. Der Gegenstand der Entscheidung des VwGH – Prüfungsumfang und Maßstab der Prüfung	315
1. Gegenstand der Entscheidung	315
2. Prüfungsumfang	316
3. Maßstab der Prüfung	317

V. Das Erkenntnis des VwGH	317
1. Allgemeines	317
2. Inhalt und Wirkung des Erkenntnisses	317
a) Möglicher Inhalt des Erkenntnisses	317
b) Die Aufhebung des angefochtenen Rechtsaktes – Gründe und Wirkung	318
c) Entscheidung in der Sache	318
7. Kapitel: Wiederaufnahme des Verfahrens und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	319
I. Die Wiederaufnahme des Verfahrens	319
1. Allgemeines	319
2. Die Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme	319
3. Antragstellung, Entscheidung	319
II. Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	320
1. Funktion und Voraussetzungen einer Wiedereinsetzung	320
2. Antragstellung, Entscheidung, Wirkung der Bewilligung	321
8. Kapitel: Der Fristsetzungsantrag	322
1. Allgemeines	322
2. Die Voraussetzungen für einen Fristsetzungsantrag	322
3. Wer kann einen Fristsetzungsantrag stellen? Vertretung, Verfahrenshilfe, Gebührenpflicht	323
4. Der Inhalt des Fristsetzungsantrags, Formerfordernisse	323
5. Die Vorentscheidung durch das VwG, der Vorlageantrag, die Vorlage an den VwGH	323
6. Die Entscheidung des VwGH	324
9. Kapitel: Die Entscheidung über Kompetenzkonflikte	325
10. Kapitel: Die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Bescheides oder eines Erkenntnisses eines VwG	326
11. Kapitel: Kostentragung und Aufwandersatz	327
Stichwortverzeichnis	328

Was will dieses Buch?

Der Autor und auch der Mitautor früherer Auflagen der Vorläuferin dieses Buches, nämlich der „Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht“, Gunther Gruber haben in ihrem beruflichen Alltag immer wieder die Erfahrung gemacht, dass das Verwaltungsverfahrenrecht ein ungemein sperriger Gegenstand ist. Sie sind beide im Verfassungsdienst des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung tätig gewesen, dabei auch für allgemeine Fragen des Verwaltungsverfahrenrechtes zuständig gewesen und häufig mit konkreten verfahrensrechtlichen Problemen befasst worden. Zudem sind sie in der Ausbildung von Beamten aller Ebenen tätig gewesen. Gerhart Wielinger ist zudem Dozent an der Universität Graz, Gunther Gruber war lange Jahre Mitglied des Verwaltungsgerichtshofs. In all diesen Tätigkeiten haben sie beobachten können, dass für Lernende der Zugang zum Gegenstand „Verwaltungsverfahrenrecht“ schwer ist und dass die Handhabung der Verfahrensgesetze mitunter große Schwierigkeiten bereitet. Die spezifische Ursache dafür dürfte das geringe Maß an Anschaulichkeit des Gegenstandes sein.

Das spezielle Verfahrensrecht für die Verwaltungsgerichte ist zwar in höherem Maße anschaulich als das Verfahrensrecht der Verwaltungsbehörden. Probleme der „Anschaulichkeit“ dürften sich aber an den „Schnittstellen“ zwischen den Sphären der Tätigkeit Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte ergeben. Dies auch deshalb, weil zahlreiche Bestimmungen aus dem Verwaltungsverfahrenrecht sowohl für die Verwaltungsgerichte als auch den Verwaltungsgerichtshof als Verfahrensrecht gelten.

Mit diesem Buch soll dieser Zugang einfacher gemacht werden. In diesem Sinn wurde der Anschaulichkeit ein besonderes Augenmerk zugewendet. Freilich könnte dies dazu geführt haben, diese Rechtsgebiete einfacher aussehen zu lassen, als sie sind. Es sei daher ausdrücklich betont, dass dieses Buch nur als Einführung, als eine Einstiegshilfe verstanden wird, dass es aber keine umfassende Kenntnis des Gegenstandes vermitteln will und kann. Es wendet sich an all jene, die eine erste Information über die Regeln des Verfahrens vor österreichischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten suchen.

Dem Charakter einer Einführung entsprechend, wird auf die Dokumentation und Diskussion von Lehrmeinungen weitgehend verzichtet. Im Allgemeinen wird für das Verwaltungsverfahrenrecht die vom Verwaltungsgerichtshof vertretene Ansicht wiedergegeben, seine Judikatur aber nur durch einzelne Hinweise dokumentiert.

In diesem Buch sollen zunächst die Bestimmungen jener Gesetze dargestellt und besprochen werden, die Hauptquellen des Verfahrensrechtes der

Verwaltungsbehörden – ausgenommen die Behörden der Finanzverwaltung – sind. Dabei wird jeweils auf die durch die Schaffung einer „neuen“ Verwaltungsgerichtsbarkeit bewirkten Zusammenhänge zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichen Verfahren hingewiesen werden.

Im Anschluss daran sollen die spezifischen für die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit – wiederum ausgenommen die Finanzgerichtsbarkeit – geltenden Rechtsvorschriften dargestellt und besprochen werden. Dabei wird zunächst auf die einschlägigen Regeln des B-VG und danach auf das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG), das Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG) und das Verwaltungsgerichtsbarkeits-Übergangsgesetz und – in beschränktem Umfang – auch auf die einzelnen Landesverwaltungsgerichtsgesetze einzugehen sein.

I. TEIL EINFÜHRUNG

I. Die Staatsfunktionen Verwaltung und Gerichtsbarkeit

1. Allgemeines

Die Verfassungen des politischen Kulturkreises, dem Österreich angehört, sind das Ergebnis eines Prozesses, dessen Wurzeln in das 18. Jahrhundert zurückreichen. Zu den wesentlichsten Ideen, die für diesen Prozess bestimmend geworden sind, zählte jene von der Beschränkung der Staatsmacht und des Schutzes jedes Einzelnen in einem Staat lebenden Menschen vor staatlicher Willkür. Um dies zu verwirklichen, wurde ua eine **Trennung oder Teilung der „Staatsgewalten“ oder „Staatsfunktionen“** gefordert: Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung. Diese „Staatsfunktionen“ sollen nicht in einer Hand vereinigt, sondern getrennt und auf verschiedene Staatsorgane aufgeteilt sein. Diese Idee hat in der geltenden Bundesverfassung in folgender Form ihren Ausdruck gefunden: **Die Verfassung unterscheidet zwischen Gesetzgebung und Vollziehung und gliedert die Vollziehung in die Gerichtsbarkeit und die Verwaltung.**

2. Wie ist eine Unterscheidung zwischen den Staatsfunktionen möglich?

Die Unterscheidung und **Trennung der Staatsfunktionen bedeutet** in Österreich allerdings **nicht, dass die Inhalte der Tätigkeit jeder dieser Funktionen voneinander völlig verschieden wären.** Zwar hat jede einzelne dieser Staatsfunktionen Aufgaben zu erfüllen, die nur ihr zugewiesen sind, es gibt aber auch Bereiche, in denen sich die Tätigkeit der Organe einer Staatsfunktion von jener der Organe einer anderen – allgemein gesehen – inhaltlich nicht unterscheidet. So gibt es zB keinen allgemeinen inhaltlichen Unterschied zwischen der Tätigkeit der Organe der Staatsfunktion Gesetzgebung, die Gesetze erlassen, und jener von Organen der Staatsfunktion Verwaltung, die selbstständige Verordnungen erlassen. In beiden Fällen werden nämlich allgemein verbindliche Rechtsvorschriften unmittelbar auf Grund einer Ermächtigung durch die Verfassung geschaffen. Ebenso gibt es keinen allgemeinen inhaltlichen Unterschied zwischen der Tätigkeit eines Strafgerichts

und jener einer Verwaltungsbehörde, die eine Bestimmung des Verwaltungsstrafrechts vollzieht: Das Gericht – wie die Verwaltungsbehörde – verhängen Strafen (freilich jeweils wegen anderer Delikte).

Eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Staatsfunktionen ist in Österreich nur anhand formal-organisatorischer Kriterien möglich. Daher lässt sich die Verwaltung auch nur durch derartige Charakteristika von den anderen Staatsfunktionen abgrenzen. Für die beiden Bereiche der Vollziehung schreibt das Bundes-Verfassungsgesetz eine Abgrenzung und Trennung vor: Jedes Organ der Vollziehung muss entweder der Gerichtsbarkeit oder der Verwaltung angehören; **Organe, die sowohl Gericht als auch Verwaltungsbehörde sind, darf es nach Art 94 B-VG nicht geben.** Allerdings sieht Art 94 Abs 2 B-VG idF der Novelle BGBl I Nr 51/2012 nunmehr vor, dass durch Bundes- oder Landesgesetz „*in einzelnen Angelegenheiten anstelle der Erhebung einer Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein Instanzenzug von der Verwaltungsbehörde an die ordentlichen Gerichte vorgehen werden*“ kann.

Traditionellerweise wurde als das markanteste Charakteristikum der Verwaltung die „Weisungsgebundenheit“ und als Charakteristikum der Gerichtsbarkeit die „Unabhängigkeit“ der in ihr tätigen Organe angesehen. Dies bedeutet Folgendes:

Die **Verwaltung** ist grundsätzlich hierarchisch gegliedert, dh die Organe stehen zueinander im Verhältnis der Über- und Unterordnung. Das jeweils übergeordnete Organ kann dem untergeordneten in Form von „Weisungen“ Aufträge erteilen. Das untergeordnete Organ ist verpflichtet, diese Weisungen zu erfüllen und ist für die Erfüllung verantwortlich (Art 20 B-VG).

Von dieser Regel hat es aber seit jeher Ausnahmen gegeben: Durch verfassungsgesetzliche Regelungen konnten auch Organe der Verwaltung von der Weisungsbindung ausgenommen werden.

Die B-VG-Novelle BGBl I 2008 Nr 2 hat durch eine Änderung des Art 20 die Möglichkeit geschaffen, **durch einfaches Gesetz**, Organe, die mit bestimmten, in diesem Artikel genannten Aufgaben betraut sind (zB: sachverständige Prüfung; Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung; Sicherung des Wettbewerbs; Durchführung einzelner Angelegenheiten des Dienst- und Disziplinarrechts; Durchführung und Leitung von Wahlen) oder soweit dies nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union geboten ist, von der Bindung an Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe freizustellen.

Die „Weisungsbindung“ als traditionelles Unterscheidungsmerkmal zwischen Gerichtsbarkeit und Verwaltung ist zudem durch die Bestimmung des B-VG über die Staatsanwälte (Art 90a) relativiert worden. Nach dieser sind Staatsanwälte Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit,

können aber durch Gesetz an Weisungen von Vorgesetzten gebunden werden.

Es ist daher innerhalb der Staatsfunktion Gerichtsbarkeit zwischen Richtern als in Ausübung ihrer spezifischen Funktion unabhängigen und Staatsanwälten als weisungsgebundenen Organen zu unterscheiden. Zudem gibt es in der Gerichtsbarkeit seit jeher in Form der Rechtspfleger weisungsgebundene Organe, die nicht auf bloße den Richter unterstützende Tätigkeiten beschränkt sind und Rechtspfleger gibt es auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

3. Organisatorische Aspekte der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit

Die österreichische **Verwaltung ist organisatorisch kein einheitliches Ganzes**. Vielmehr ist sie in zahlreiche, nebeneinander bestehende Organisationsgefüge gegliedert: **Bundesverwaltung; Landesverwaltung; Selbstverwaltungskörper** (zB Gemeinden als territoriale Selbstverwaltungskörper oder Kammern als personale Selbstverwaltungskörper). Die Bundesverwaltung ist wiederum organisatorisch in verschiedene Verwaltungszweige gegliedert. Zwischen diesen Organisationsgefügen kann es jedoch funktionelle Verschränkungen geben. So wird zB ein beträchtlicher Teil der Bundesgesetze im Bereich der Bundesländer von Organen vollzogen, die vom jeweiligen Bundesland eingerichtet sind (mittelbare Bundesverwaltung).

Auch die **Gerichtsbarkeit ist in Österreich nie ein organisatorisch einheitliches Ganzes gewesen**. Es hat seit der Dezemberverfassung von 1867 stets ein Nebeneinander von ordentlichen Gerichten und Gerichten des öffentlichen Rechts gegeben. Freilich war in der Vergangenheit die Gerichtsbarkeit stets ausschließlich Sache des Gesamtstaates bzw des Bundes. **Seit der B-VG Novelle BGBl I Nr 51/2012** ist jedoch durch die Neugestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit **neben der Gerichtsbarkeit des Bundes auch eine Gerichtsbarkeit der einzelnen Länder geschaffen** worden: Dem Bund vorbehalten ist die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Verfassungsgerichtsbarkeit; die Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es jedoch sowohl für den Bereich des Bundes als auch für jedes Land.

II. Literatur, Textausgaben und Entscheidungssammlungen

- HELLBLING, Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, Band 1, 1953, Band 2, 1954
- HAUER/LEUKAUF, Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens, 6. Auflage, 2003, Ergänzungsband 2009
- HENGSTSCHLÄGER/LEEB, Kommentar zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG), fünf Teilbände, 2014, 2005, 2007, 2009.
- HENGSTSCHLÄGER/LEEB; Kommentar zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (Fazikelwerk seit 2018)
- THIENEL/ZELENY; Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze, 20. Auflage, 2017
- WALTER/THIENEL, Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze Band 1, 1998 mit Ergänzungsband (enthält verfassungsrechtliche Grundlagen, EGVG, AVG, Zustellgesetz sowie einschlägige sonstige Rechtsvorschriften), Band 2, 2000 (enthält VStG, VVG, AgrVG und weitere einschlägige Rechtsvorschriften). Darin findet sich ein ausführlicher Kommentar mit Literaturhinweisen und zahlreichen Entscheidungen der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts in Kurzfassung.

Textausgaben

- LANNER, Kodex, Verwaltungsverfahrensgesetze 53. Auflage, 2018
- THIENEL/ZELENY, Verwaltungsverfahren (mit Anmerkungen), 20. Auflage, 2017

Gesamtdarstellungen

- FASCHING/SCHWARTZ, Verwaltungsverfahren im Überblick, 5. Auflage, 2014
- FISTER/FUCHS/SACHS, Verwaltungsgerichtsverfahren, 2. Auflage, 2018
- GRABENWARTER/FISTER, Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 6. Auflage, 2019
- HENGSTSCHLÄGER/LEEB, Verwaltungsverfahrensrecht; 6. Auflage, 2018
- HOLOUBEK/LANG (Hrsg.), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, 2013
- HOLOUBEK/LANG (Hrsg.), Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht, 2014

- KOLONOVITS/MUZAK/STÖGER, Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts; 11. Auflage, 2019
- LARCHER (Hrsg.), Handbuch Verwaltungsgerichte, 2013
- SCHULEV-STEINDL, Verwaltungsverfahrenrecht, 6. Auflage, 2018
- STOLZLECHNER/BEZEMEK, Einführung in das öffentliche Recht, 7. Auflage, 2018
- WALTER/MAYER, Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts, 8. Auflage, 2003

Darstellungen des Allgemeinen Verwaltungsrechts

- MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927 (Neudruck 1999)
- ANTONOLLI/KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 1996
- ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 1987
- BAUMGARTNER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, 2018
- KAHL/WEBER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage 2017
- RASCHAUER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, 2017

Entscheidungssammlungen

Wie schon oben gesagt, kommt den Entscheidungen der Höchstgerichte für das Verwaltungsverfahrenrecht besondere Bedeutung zu. Die Entscheidungen werden zum Teil in amtlichen Sammlungen herausgegeben.

- a) **Verfassungsgerichtshof:** Die Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse dieses Gerichtshofs werden seit 1919 in einer amtlichen Sammlung verlaublich. Die Nummerierung erfolgt seit 1921 durchlaufend.
- b) **Verwaltungsgerichtshof:** Wesentliche Entscheidungen werden seit 1919 gleichfalls in einer amtlichen Sammlung, getrennt nach administrativrechtlichen und finanzrechtlichen Entscheidungen (A und F), herausgegeben. 1945 wurde mit der Nummerierung neu begonnen.
- c) Die administrativrechtlichen Entscheidungen des VwGH und des VfGH werden seit 1976 systematisch, nach Sachgebieten gegliedert, in der „Zeitschrift für Verwaltung“ in Auszügen veröffentlicht.
- d) Eine kommentierte Auswahl von Entscheidungen der Landesverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts sowie besonders relevanter Entscheidungen der Höchstgerichte sowie des EUGH findet sich in der „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit“

Automationsunterstützte Datenabfrage

Seit einigen Jahren gibt es juristische Informationen in elektronisch gespeicherter Form.

Erwähnt seien das Rechtsinformationssystem des Bundes RIS und die Rechtsdatenbanken RDB, Lexis Nexis, RIDA. Diese Datenbanken bieten sowohl Gesetzestexte als auch Entscheidungen der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts und der Verwaltungsgerichte an. Sie ermöglichen auch den Zugriff auf Celex, die Datenbank der EU.

II. TEIL DAS VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHT

A. ALLGEMEINES

I. Was ist das Verwaltungsverfahren?

Die österreichische Bundesverfassung orientiert die Staatsfunktion Verwaltung auf das Gesetz hin: Nach Art 18 Abs 1 B-VG braucht jedes Handeln von Verwaltungsorganen (grundsätzlich) eine inhaltliche Grundlage in einem Gesetz (**Legalitätsprinzip**). Aber auch der Staatsfunktion Gesetzgebung macht diese Bestimmung der Bundesverfassung strenge Vorgaben. Nach ihr dürfen sich nämlich Gesetze nicht darauf beschränken, der Verwaltung allgemein gehaltene Ermächtigungen zu erteilen, vielmehr sollen sie den Inhalt des Handelns der Verwaltungsorgane relativ genau vorherbestimmen. Die Reichweite dieses Gebots war allerdings umstritten: Nach einer strengen Auffassung gilt das Legalitätsprinzip für alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. **Einer anderen, heute herrschenden Meinung zufolge gilt das Legalitätsprinzip aber nur für den Bereich der Hoheitsverwaltung, dh für jenen Tätigkeitsbereich, in dem Verwaltungsorgane ermächtigt sind, Rechtsakte zu setzen, zu deren Zustandekommen die Zustimmung des Adressaten rechtlich nicht erforderlich ist.** Die Geltung des Legalitätsprinzips für den Bereich der Hoheitsverwaltung ist aber unbestritten. Der Sinn dieses Prinzips ist es, durch die möglichst klare und eindeutige Festlegung der Rechte und Pflichten der Rechtsunterworfenen und des Inhalts der Ermächtigung der Staatsorgane ein hohes Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten. (Freilich wird in der Praxis dieses Ziel nicht immer erreicht.)

Nach der Bundesverfassung bedarf also jedenfalls das Handeln der Verwaltungsorgane in der Hoheitsverwaltung einer materiellen Grundlage im Gesetz. Gesetze, welche das Handeln der Verwaltungsorgane inhaltlich vorherbestimmen, werden demnach als **materielles Verwaltungsrecht** bezeichnet.

Durch die Regel der Bundesverfassung über das Legalitätsprinzip ist jedenfalls die Hoheitsverwaltung grundsätzlich immer ein Vollzug von Gesetzen, also von materiellem Verwaltungsrecht. Der Vorgang des Vollzugs, die Konkretisierung des materiellen Verwaltungsrechts in Rechtsakte, die Einzelfälle betreffen, ist das **Verwaltungsverfahren**. **Die Regeln, die festlegen, wie**

bei der Konkretisierung des materiellen Verwaltungsrechtes vorzugehen ist, bilden in ihrer Gesamtheit das Verwaltungsverfahrensrecht. Sie werden auch als **formelles Verwaltungsrecht** bezeichnet. Das Legalitätsprinzip gebietet es auch, dass das formelle Recht in Form von Gesetzen festgelegt wird. Das **Verfahrensrecht** soll nämlich nicht nur Regeln für die mit der Anwendung des materiellen Rechts befassten Organe schaffen. Es soll vielmehr auch die **Rechtsposition** der Personen, die vom Vorgang des Vollzugs des materiellen Verwaltungsrechts betroffen sind, **gegenüber den Anwendungsorganen** festlegen.

Durch das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (§ 17) sind die meisten Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts auch zu Regeln für das Verfahren der Verwaltungsgerichte geworden.

Jene Vorschriften der österreichischen Rechtsordnung, die in ihrem Titel als Verfahrensgesetze für die Verwaltung bezeichnet werden, enthalten allerdings nicht ausschließlich Regelungen, die als Verwaltungsverfahrensrecht im eben aufgezeigten Sinn zu qualifizieren wären. Sie beinhalten auch Organisationsrecht, wie Regelungen über die Zuständigkeit von Behörden und sogar materielles Recht, wie zB das EGVG, das auch Regelungen über Verwaltungsübertretungen, also Bestimmungen des materiellen Verwaltungsstrafrechts enthält. Umgekehrt enthalten aber auch jene Vorschriften, die ihrer Bezeichnung nach nur materielles Recht zu enthalten scheinen, mitunter auch verfahrensrechtliche Bestimmungen (zB *die Gewerbeordnung in den Vorschriften über das Verfahren zur Genehmigung von Betriebsanlagen*). Der Grund hierfür ist der enge, oft kaum lösbare sachliche Zusammenhang zwischen dem materiellen Recht, dem formellen Recht und dem Organisationsrecht.

II. Die Besonderheiten des Verwaltungsverfahrensrechtes

Aus dem Umstand, dass das Verwaltungsverfahrensrecht das formelle Recht der Staatsfunktion Verwaltung ist, ergeben sich eine Reihe von Besonderheiten:

1. Allgemeines

Die Tätigkeiten der staatlichen Verwaltung beziehen sich heute – mehr oder minder intensiv – auf alle Lebensbereiche. Das wird oft beklagt und kritisiert, kann aber nicht wegdiskutiert werden. Schon einige Beispiele machen augenfällig, welche Vielzahl von Tätigkeiten die Verwaltung entfaltet:

Will jemand ein Haus bauen, so hat er sich an eine Verwaltungsbehörde zu wenden. Die Behörde legt fest, wo ein Haus gebaut werden darf, und befindet auch über die Eignung von Bauplänen. Einige Gewerbe dürfen nur mit Genehmigung einer Verwaltungsbehörde begonnen werden, andere wieder müssen der Behörde bloß gemeldet werden. Die Gewerbetätigkeit wird von der Behörde überwacht. Verwaltungsbehörden sind mit Angelegenheiten der verschiedensten Beihilfen befasst, aber auch mit der Sozialhilfe und mit dem Schutz gefährdeter Kinder und Jugendlicher. Die Verwaltung ist zu Maßnahmen zum Schutz von Natur und Umwelt berufen. Die Verwaltung soll aber auch die öffentliche Sicherheit im Allgemeinen, wie die Einhaltung besonderer Sicherheitsregeln, etwa jene für den Straßenverkehr, gewährleisten. Die Überwachung technischer Sicherheitsbestimmungen, zB solcher für die Kraftfahrzeuge oder für Seilbahnen, ist ebenfalls Aufgabe der Verwaltung.

Die eben genannten Beispiele betrafen alle die Hoheitsverwaltung. Der Verwaltung insgesamt sind aber auch Aufgaben ganz anderer Art gestellt: Sie soll durch die Leistung von Hilfestellungen gefährdeten Menschen ermöglichen, ihr Leben zu bewältigen, sie soll eine Infrastruktur für erfolgreiche Wirtschaftstätigkeit schaffen, sie soll Krankenhäuser, aber auch kulturelle Einrichtungen, wie Museen und Theater, planen, errichten und erhalten und sogar Wirtschaftsunternehmen betreiben. Schließlich ist es Sache der Verwaltung, zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs Abgaben vorzuschreiben und einzuhoben. Diese Vielfalt an Tätigkeitsinhalten macht es schwierig, eine allgemein gültige Definition des Begriffs „Verwaltung“ durch Angabe von Tätigkeitsmerkmalen zu finden.

2. Die Auswirkungen der Aufgabenstellung auf das Verfahren der Verwaltung

Für Überlegungen zum Verwaltungsverfahrensrecht können alle jene Tätigkeiten der Verwaltung, die nicht dem Bereich der Hoheitsverwaltung zuzurechnen sind, außer Betracht bleiben. Denn dort, wo es um die Hilfe in besonderen Lebenslagen, die Vorsorge für eine optimale Infrastruktur der Wirtschaft, den Betrieb von Krankenanstalten oder kulturellen Einrichtungen geht, wird die Verwaltung zwar auf Grund allgemeiner Aufgabenzuweisungen in Gesetzen tätig, der Inhalt ihrer Tätigkeit besteht aber nicht in der Anwendung von Gesetzen auf konkrete Einzelfälle. Sie führt also keine „Verfahren“ durch.

In dem verbleibenden Bereich, also dort, wo es um die Konkretisierung von Gesetzen geht, finden sich Aufgaben unterschiedlichster Inhalte, zu deren

Erfüllung die Verwaltung in vielfältiger Weise aktiv werden muss: Sie soll den Ausgleich widerstreitender Interessen bewirken, soll dies aber nicht nur in der Rolle des Schiedsrichters tun, der ihm vorgelegte Streitfälle entscheidet, sondern sie soll auch von sich aus tätig werden. Die Verwaltung soll gebietend, verbietend, regelnd, gestaltend und helfend in das Leben der einzelnen Menschen, wie auch in die Beziehungen zwischen ihnen eingreifen und dabei sowohl die Interessen jedes Einzelnen gebührend berücksichtigen als auch jene der Allgemeinheit wahren.

Diese Spezifika der Aufgabenstellung für die Hoheitsverwaltung bedingen auch Besonderheiten des Verwaltungsverfahrensrechtes: Regeln für den formellen Ablauf eines Geschehens, das so unterschiedliche Inhalte haben kann wie die Tätigkeiten von Verwaltungsorganen, müssen entweder extrem detailliert und kasuistisch bzw für jeden Bereich der Verwaltung besonders gestaltet oder aber recht allgemein gehalten sein. Ein einigermaßen einheitliches Verfahrensrecht für die Verwaltung lässt sich daher nur in Form allgemein gehaltener Regeln schaffen. So enthalten denn auch die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze viele derartige Bestimmungen.

3. Die besondere Bedeutung der Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts und der Verwaltungsgerichte

Die Art, wie manche Bestimmungen gestaltet sind, bringt es aber mit sich, dass die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechtes für sich allein genommen mitunter wenig anschaulich sind und dass der Auslegungsspielraum, den sie offen lassen, recht weit ist. Dies hat wiederum zur Folge, dass der Sinn, in dem der Wortlaut mancher Bestimmung verstanden werden soll, den mit der Anwendung des Verfahrensrechtes betrauten Organen sich erst aus der Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof) erschließt. Beispielsweise seien die Regeln über die Parteistellung im Verwaltungsverfahren genannt. Für die Beantwortung der Frage, ob jemandem in einem bestimmten Verfahren Parteistellung zukomme oder nicht, kann die einschlägige Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes von entscheidender Bedeutung sein. (Näheres dazu wird später gesagt werden.) In Zukunft wird auch der Judikatur der Verwaltungsgerichte erhebliche Bedeutung für das Verständnis der Regeln des Verwaltungsverfahrensrechtes zukommen.

4. Die enge Verbindung von materiellem und formellem Verwaltungsrecht

Das Verwaltungsverfahrensrecht steht in einem besonders engen Konnex zum materiellen Verwaltungsrecht, und zwar deshalb, weil dieses zum überwiegenden Teil im und durch Verfahren **angewendet** (konkretisiert) und somit weitgehend nur im Rahmen eines Verfahrens aktuell wird. *So wird zB das Baugesetz nur im Bauverfahren angewendet, das Wasserrechtsgesetz im Wasserrechtsverfahren usw. Im Gegensatz dazu werden zahlreiche Regeln des bürgerlichen Rechts, zB jene über die Verträge, überwiegend auch weit entfernt von jedem zivilgerichtlichen Verfahren angewendet, nämlich im Rechtsverkehr zwischen Privatpersonen.*

5. Die subsidiäre Anwendbarkeit der Regeln des „allgemeinen“ Verwaltungsverfahrensrechtes

Die österreichische Rechtsordnung trägt den besonderen Gegebenheiten der Verwaltung hinsichtlich des Verfahrensrechtes dadurch Rechnung, dass die Regeln der allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze nicht ausnahmslos gelten. Sie gelten wohl grundsätzlich, dh aber, sie gelten nur insoweit, als in den einzelnen Gesetzen, die materielles Verwaltungsrecht enthalten – sie werden im AVG als „Verwaltungsvorschriften“ bezeichnet –, nicht auch besondere Verfahrensregeln für die jeweilige Materie enthalten sind. Solche abweichenden Regelungen dürfen aber nur ausnahmsweise geschaffen werden. (Näheres dazu wird später gesagt werden.)

6. Das Verwaltungsverfahrensrecht als „Spiegel“ eines Staates

Da das Verwaltungsverfahrensrecht die Regeln darüber enthält, in welcher Art und Weise Verwaltungsorgane den Rechtsunterworfenen begegnen sollen, wenn sie Gesetze anwenden, also wenn sie Staatsmacht ausüben, und da das Verwaltungsverfahrensrecht die rechtliche Position der Rechtsunterworfenen gegenüber dem Staatsorgan, das Gesetze anwendet, festlegt, wird dieses Verfahrensrecht gleichsam zu einem Spiegel, in dem sich das Gesicht eines Staates zeigt. Daraus, ob ein Staat ein Verwaltungsverfahrensrecht hat und wie ein Verfahrensrecht der Staatsverwaltung aussieht, wird deutlich, mit welcher Art von Staat man es zu tun hat.