
Erster Abschnitt: Grundbegriffe

A. Definition des Begriffs „Verwaltung“

Der Regelungsgegenstand des Verwaltungsrechts ist die hoheitliche Verwaltung. Für eine Definition der Verwaltung lässt sich bei der **Lehre von der Gewaltenteilung** ansetzen, wonach sie als eine der **drei Staatsfunktionen** von Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit abzugrenzen ist. Die drei staatlichen Gewalten können jeweils als Tätigkeitskomplexe (im materiellen Sinn) oder als Gesamtheit von Organen (im organisatorischen Sinn) betrachtet werden. So versteht sich etwa als Gerichtsbarkeit die Tätigkeit der Rechtsprechung, also das Entscheiden über Parteienstreitigkeiten, in Strafrechtsangelegenheiten oder über Beschwerden, genauso aber die Gesamtheit der handelnden Organe, nämlich die Richter und deren Hilfsorgane.

I. Begriff der Verwaltung im materiellen Sinn

Anhand **materieller Kriterien** (Aufgabenbereich) lässt sich die Verwaltung nicht präzise definieren, weil ihre Aufgaben vielfältig sind, diese neu geschaffen werden oder wieder wegfallen können. Damit wäre die Staatsfunktion Verwaltung auch von der Gesetzgebung und der Rechtsprechung nicht scharf abgrenzbar. Gleichwenig taugt die **negative Definition** der Verwaltung als Tätigkeit außerhalb von Gerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Fällt etwa die Erlassung ortspolizeilicher Verordnungen durch die Gemeinde gem Art 118 Abs 6 B-VG unter die Verwaltung oder die Gesetzgebung?

II. Begriff der Verwaltung im organisatorischen Sinn

Für eine Definition der Verwaltung ist es zielführender, bei der **Stellung des Organs** anzusetzen, um darüber auf die staatliche Funktion zu schließen. Nach dem Konzept des B-VG steht der Gesetzgebung die Gesetzesvollziehung gegenüber, diese zerfällt in Gerichtsbarkeit und Verwaltung. In Summe ergeben sich drei Staatsfunktionen, diese müssen zur Verhinderung von Missbrauch der Staatsmacht durch verschiedene Organe ausgeübt werden. Die Trennung der Staatsgewalten voneinander erfolgt somit sowohl in inhaltlicher als auch in organisatorischer Hinsicht.

Abzugrenzen sind die beiden Teilfunktionen der Vollziehung durch die besonderen Eigenschaften ihrer jeweiligen Organe: Die Gerichtsbarkeit ist die Vollziehung durch die mit den verfassungsgesetzlichen Garantien der Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit ausgestatteten Organe (Richter); die **Verwaltung ist die Vollziehung durch Organe, die diese besonderen richterlichen Garantien nicht haben.**

Anknüpfend an die Definition der Verwaltung als staatliche Vollziehung außerhalb der Gerichtsbarkeit und an das verfassungsrechtlich vorgegebene System der Trias der Staatsteilgewalten, ist zunächst der funktionelle Gehalt von Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit zu erörtern.

1. Staatsfunktion Gesetzgebung

Zur Gesetzgebung gehören die Tätigkeiten von Gesetzgebungsorganen des Bundes und der Länder (Nationalrat, Bundesrat, Landtage) sowie von deren Teilorganen (etwa Präsidenten, Ausschüsse, Schriftführer) und Hilfsorganen (Parlamentsdirektion).

Grundsätzlich sind *sämtliche Tätigkeiten dieser Organe* vom Gesetzgebungsbegriff umfasst. Neben der eigentlichen Aufgabe, *allgemein verbindliche Rechtsvorschriften* zu erlassen, gilt dies auch für damit in

Zusammenhang stehende Tätigkeiten, die für sich betrachtet eher als Verwaltung anmuten. Zur Gesetzgebung zählen daher etwa die Handhabung des Hausrechts im Parlament durch den Nationalratspräsidenten, die Tätigkeiten der Parlamentsdirektion wie die Führung von Sitzungsprotokollen durch Stenographen und Schriftführer oder das Vervielfältigen und Ordnen von Schriftstücken. Unerheblich ist, dass die für diese Tätigkeiten herangezogenen Bediensteten dabei in einem Weisungsverhältnis gegenüber dem Teilorgan stehen.

Die Tätigkeiten der *Volksanwaltschaft* und des *Rechnungshofes* werden der Gesetzgebung zugerechnet, obwohl sie keinerlei Aufgaben im Bereich der Erlassung von Normen haben. Beim Rechnungshof handelt es sich funktionell um ein Hilfsorgan des Nationalrats und der Landtage zur Kontrolle der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger (Art 121 Abs 1 B-VG). Die Volksanwaltschaft und die entsprechenden Einrichtungen der Länder kontrollieren die gesamte Verwaltungstätigkeit des Bundes sowie der Länder und sind funktionell den Gesetzgebungsorganen zugeordnet (Art 148a bis 148j B-VG).

Beachte: Durchbrochen wird der Grundsatz, dass sämtliche von den Gesetzgebungsorganen verübten Tätigkeiten – unabhängig von ihrem materiellen Gehalt – zur Staatsfunktion Gesetzgebung zählen, von einigen Ausnahmen **echter Verwaltungstätigkeit** von Teil- und Hilfsorganen im Rahmen der Parlamentsverwaltung; zB die Zuständigkeit des Nationalratspräsidenten für die Personal- und Sachmittelverwaltung in der Parlamentsdirektion, bei welcher der Präsident als oberstes Verwaltungsorgan mit Weisungsbefugnis fungiert. Dasselbe gilt bei den Zuständigkeiten des Rechnungshofes und der Volksanwaltschaft für die Bereiche Personal und Sachmittel oder Angelegenheiten der Bezüge. Ein weiteres Beispiel ist die interimistische Ausübung der Funktion des Bundespräsidenten durch die drei Nationalratspräsidenten gem Art 64 B-VG.

2. Staatsfunktion Gerichtsbarkeit

Da die Bestimmung einer Staatsfunktion anhand der jeweiligen Organe und nicht durch den Inhalt der Tätigkeit erfolgt, definiert sich die Gerichtsbarkeit als **Vollziehung durch Organe der Gerichtsbarkeit** (die richterlichen Organe und deren Hilfsorgane). Nicht nur die Rechtsprechung im eigentlichen Sinn, also die Entscheidung in Parteistreitigkeiten, in Strafsachen oder über Beschwerden, sondern auch darüber hinausgehende Tätigkeiten (zB Weisungen an das Hilfspersonal) werden organisatorisch der Gerichtsbarkeit zugerechnet.

Richterliche Organe sind die *ernannten Richter* im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Art 86 B-VG) und der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, ausgestattet mit den richterlichen Garantien der Unabhängigkeit, Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit; weiter die *Geschworenen*, die *Schöffen* (Art 91 B-VG) und sonstigen *Laienrichter*. **Hilfsorgane** sind die „besonders ausgebildeten nichtrichterlichen Bundesbediensteten“ (*Rechtspfleger*), das *gerichtliche Hilfspersonal* (Schriftführer, Kanzleikräfte) sowie nach Umständen die *Exekutivorgane*, etwa wenn sie aufgrund eines richterlichen Befehls eine Hausdurchsuchung vornehmen.

Beachte: Auch im Bereich der Gerichtsbarkeit gibt es der Verwaltung zugehörige Handlungen, die das Funktionieren der Gerichtsbarkeit sicherstellen (Personalverwaltung bezüglich Laienrichter und Rechtspraktikanten, Gebäude- und Sachmittelverwaltung, Vorschreibung von Gerichtsgebühren). Diese Aufgaben fallen unter die sog *Justizverwaltung*. Werden die Justizverwaltungssachen monokratisch durch Einzelrichter und deren Hilfsorgane besorgt, sind diese als weisungsgebun-

dene Organe tätig und nicht in Ausübung ihres richterlichen Amtes. Werden Aufgaben der Justizverwaltung durch aus richterlichen Organwaltern gebildete Kollegialorgane besorgt, so bleiben es Angelegenheiten der Gerichtsbarkeit (Art 87 Abs 2 B-VG).

Die bei den **Verwaltungsgerichten tätigen Mitglieder** sind gem Art 134 Abs 7 B-VG *vollwertige Richter*, sie genießen demnach die besonderen richterlichen Garantien der Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit. Ferner besteht wie in der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine feste Geschäftsverteilung. Durch die Einrichtung der Verwaltungsgerichte für Rechtsmittelverfahren gegen verwaltungsbehördliche Akte ist es zu einem Wechsel der Staatsfunktion gekommen. Während die vormaligen Unabhängigen Verwaltungssenate („UVS“) und sämtliche anderen Berufungsinstanzen innerhalb der Staatsfunktion Verwaltung agierten, zählen die Verwaltungsgerichte zur Gerichtsbarkeit. Da die Richter der Landesverwaltungsgerichte Landesbedienstete sind, haben seit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auch die Länder erstmals Anteil an der Staatsfunktion Gerichtsbarkeit. In diesem Sinne lautet Art 82 B-VG nunmehr: „Die ordentliche Gerichtsbarkeit geht vom Bund aus.“ (vormals: „Alle Gerichtsbarkeit geht vom Bund aus“).

3. Staatsfunktion Verwaltung

Im Konzept der österreichischen Bundesverfassung muss jede Staatstätigkeit einer Staatsfunktion zugeordnet werden. Nach der vorgenommenen Definition der Aufgabenbereiche von Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit lässt sich sagen, dass die Verwaltung die Summe der *restlichen Tätigkeiten des Staates* ist. Diese negative Begriffsbestimmung der Verwaltung lässt sich durch **positive – organisationsrechtliche – Gesichtspunkte** ergänzen:

a. Weisungsgebundenheit

Der Verwaltungsbegriff kann positiv umschrieben werden, indem man der richterlichen Unabhängigkeit den *Weisungszusammenhang* als verwaltungstypologisches Organisationsmerkmal gegenüberstellt. Die Einbettung sämtlicher Verwaltungsorgane in die Hierarchie gem Art 20 B-VG, wonach ein Organ gegenüber dem vorgesetzten Organ Weisungsempfänger und gegenüber dem unterstellten Organ Weisungsgeber ist, ermöglicht die Definition der Verwaltung als *Tätigkeitsbereich weisungsgebundener Staatsorgane*.

Beachte: Der weisungsbezogene Verwaltungsbegriff ist allerdings mangelhaft, zum einen weil die obersten Verwaltungsorgane zwingend weisungsfrei sind, zum anderen weil gewisse Tätigkeiten aus der staatlichen Verwaltungshierarchie ausgeklammert sind (Selbstverwaltung der Gemeinden, Kammern oder Behörden iSd Art 20 Abs 2 B-VG wie zB der Rechtsschutzbeauftragte oder die Gleichbehandlungskommission), die gleichermaßen zur Verwaltung gehören. Weiters liegt die Schwäche dieser Definition darin, dass die Weisungsgebundenheit des Verwaltungsorgans erst eine Rechtsfolge der Einstufung seiner Tätigkeit als Verwaltung ist. Es bedarf daher zur Einstufung als Verwaltung anderer Abgrenzungskriterien neben dem Weisungsprinzip.

b. Typische Organe

Die Verwaltung umfasst eine *Vielzahl von Trägern*, die zusammen – im Gegensatz zur Konzentration auf wenige Organausformungen in der Gerichtsbarkeit und Gesetzgebung – als *ein vielfach gegliederter*

Organisationskomplex in Erscheinung treten. Von diesem Begriffsverständnis geht Art 20 Abs 1 B-VG aus, der bestimmt, dass gewisse Organe unter der Leitung oberster Organe „die Verwaltung“ führen.

Charakteristisch für die Verwaltung ist die Aufgabenbesorgung durch folgende **Organe**:

- die *obersten Organe des Bundes* (BPräs, BReg, BM),
- die *obersten Organe der Länder* (LReg, LH und übrige Mitglieder der LReg, soweit sie mit der selbständigen Führung von obersten Verwaltungsagenden der Länder betraut sind),
- die *Organe der Selbstverwaltung* (Gemeinden, Gemeindeverbände und ihre nachgeordneten Dienststellen, Kammern und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie über hoheitliche Befugnisse verfügen),
- die Angehörigen des *Bundesheeres* (Berufssoldaten, Bedienstete, Milizsoldaten im Dienst, Präsenzdiener),
- die *weisungsfreien Verwaltungsbehörden* (zB die Gleichbehandlungskommission gem Art 20 Abs 2 Z 3 B-VG),
- die *Beliehenen*, also natürliche und juristische Personen des Privatrechts, die mit der Besorgung hoheitlicher Aufgaben betraut werden (zB die Tätigkeit der Oesterreichische Nationalbank AG aufgrund des DevisenG).

Beachte: Werden andere natürliche oder juristische Personen (des öffentlichen Rechts oder Privatrechts) als die Gebietskörperschaften privatrechtlich – erwerbswirtschaftlich – tätig, zählt dies nach hM *nicht zur Verwaltung*, selbst wenn zB das agierende Unternehmen zur Gänze im Eigentum des Bundes steht. Hingegen zählt das hoheitliche Handeln solcher Personen stets zur Verwaltung, weil sämtliche Erscheinungsformen des *imperiums* sich auf eine Verleihung durch den Staat berufen können.

Der Begriff der Verwaltung lässt sich mit einem **organisatorischen Ansatzpunkt** genauer bestimmen als mit einem materiellrechtlichen Ansatzpunkt. Die Qualifikation als Verwaltung erfolgt dabei über die Stellung des Organs, anhand dessen grundsätzlich alle Handlungen dieses Organs der jeweiligen Staatsteilgewalt zugeordnet werden.

Daher stellt zB die Erlassung von Verordnungen durch die Verwaltungsbehörden (zB ortspolizeiliche Verordnungen der Gemeinde, Durchführungsverordnungen eines BM) einen Akt der Verwaltung dar, auch wenn die Erlassung allgemein verbindlicher Rechtsvorschriften materiell betrachtet der Gesetzgebung zuzurechnen wäre. Dasselbe gilt für die Erlassung von Geschäftsordnungen durch den VfGH und den VwGH, die trotz genereller Normenqualität als Akte der Gerichtsbarkeit gelten. Weiters bringt die Anknüpfung an das handelnde Organ etwa mit sich, dass das Entschließungsrecht des Nationalrates und Bundesrates, welches Angelegenheiten der Regierung bzw der Verwaltung zum Gegenstand hat, Gesetzgebungstätigkeit ist. Abschließend lässt sich aufgrund der negativen organisatorischen Abgrenzung und der Berücksichtigung positiver Kriterien folgende weitere Definition, die zumindest den *Großteil der Verwaltung charakterisiert*, herausfiltern:

Verwaltung ist die Vollziehung durch staatliche Organe außerhalb der Gerichtsbarkeit, die in einen *Weisungszusammenhang* eingebunden sind, die – im Falle der Selbstverwaltung – unter *staatlicher Aufsicht* stehen, oder durch Organe, denen hoheitliche Befugnisse übertragen wurden (*Beliehene*).

B. Verwaltungsrecht

Aufbauend auf dem Begriff der Verwaltung als Vollziehung außerhalb der Gerichtsbarkeit lässt sich das Verwaltungsrecht als die **Gesamtheit jener Rechtsvorschriften** definieren, welche die **Verwaltung regeln und die von Verwaltungsorganen zu vollziehen** sind. Aufgrund des geringen Aussagewertes dieser Definition ist auch hier eine eingehendere Betrachtung geboten.

I. Gliederung in materielles und formelles Verwaltungsrecht

1. Materielles Verwaltungsrecht

Zwei Arten von Regelungen sind bei jedem Rechtsbereich zu unterscheiden: die materielle und die formelle Seite. Das materielle Recht regelt einerseits die *Verhaltenspflichten in Form von Ge- und Verboten für die Rechtsunterworfenen*, andererseits die *inhaltlichen Entscheidungsdeterminanten für die Verwaltungsorgane*.

Zum materiellen Verwaltungsrecht werden nach klassischer Einteilung das

- **allgemeine Verwaltungsrecht** (die für sämtliche Bereiche des Verwaltungsrechtes relevanten Rechtsquellen, Regelungen der Behördenorganisation, Handlungsformen der Verwaltung, Ermessen und Gebundenheit, Rechtsschutz etc) und das
- **besondere Verwaltungsrecht** (Regelungen der einzelnen Rechtsgebiete wie das Gewerberecht, Wasserrecht, Sicherheitspolizeirecht, Vereinsrecht, Telekommunikationsrecht oder Abfallwirtschaftsrecht) gezählt.

2. Formelles Verwaltungsrecht

Das formelle Verwaltungsrecht umfasst:

- das **Organisationsrecht** (Regelungen über die Einrichtung von Organen und ihre Kompetenzen; umfassende organisationsrechtliche Normenkomplexe sind zB das BundesministerienG, das Universitätsg);
- das **Verfahrensrecht**, welches die Vorgangsweise der Behörden bei der Vollziehung festlegt. Hier sind insbes die geschlossenen Verfahrensgesetze wie EGVG, AVG, VStG und VVG zu nennen. Zusätzlich gibt es einzelne besondere Verfahrensbestimmungen in den Materiengesetzen verstreut (zB nennt das IV. Hauptstück der GewO 1994 „Behörden und Verfahren“, in dem zunächst ab § 333 organisationsrechtliche Regelungen und anschließend ab § 339 Verfahrensbestimmungen enthalten sind).

Beispiel: § 74 Abs 2 GewO 1994 zählt die Voraussetzungen auf, bei deren Vorliegen eine Betriebsanlagengenehmigung eingeholt werden muss. Der Rechtsunterworfene entnimmt daraus die Verhaltenspflicht, dass er bei einer möglichen Erfüllung der in Z 1 bis 5 angegebenen Kriterien (ua Lebens- oder Gesundheitsgefährdung, Geruchs- oder Lärmbelästigung der Nachbarn durch seine Betriebsanlage) einen Genehmigungsantrag zu stellen hat. Die Behörde wiederum ist aufgrund § 74 Abs 2 leg cit verpflichtet, die Eignung der Betriebsanlage zur Erfüllung der Kriterien im Verfahren zu überprüfen und das Ergebnis der Entscheidung über die Genehmigung der Betriebsanlage zugrunde zu legen. Bei dieser Bestimmung handelt es sich somit um typisches *materielles Verwaltungsrecht*.

Hingegen stellen die §§ 353 ff GewO 1994 spezifische Verfahrensbestimmungen zum Betriebsanlagengenehmigungsverfahren und damit *formelles Verwaltungsrecht* dar, weil sie die formale

Vorgangsweise der Behörde im Betriebsanlagenverfahren regeln; zB den Ablauf der Anberaumung einer Augenscheinverhandlung gem § 356 Abs 1 leg cit, in der die inhaltlichen Kriterien erörtert werden.

II. Gliederung in öffentliches und privates Recht

Für die Einteilung des Rechts in öffentliches und privates Recht haben sich verschiedene Theorien herausgebildet. Im Wesentlichen kann zwischen der Subjektionstheorie (auch: Subordinationstheorie), der Subjekttheorie und der Interessentheorie unterschieden werden: Die **Subjektionstheorie** unterscheidet danach, ob das Rechtsverhältnis gegenüber einem *Träger hoheitlicher Gewalt* besteht, der aufgrund seines *imperiums* in übergeordneter Funktion tätig wird (Über-/Unterordnungsverhältnis), oder ob sich zwei Personen *als Träger privaten Rechts* gegenüberstehen (Gleichordnungsverhältnis). Nach der Subjekttheorie liegt ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis vor, wenn eine Vorschrift ausschließlich Hoheitsträger berechtigt und/oder verpflichtet. Die **Interessentheorie** fragt indessen danach, ob der Normzweck im *öffentlichen Interesse* steht oder dem *Interesse Einzelner* dient. Diese Abgrenzungsmerkmale fallen in der rechtlichen Natur einer Handlungsform zusammen.

Beispiel: Um ein Haus zu bauen, kauft sich eine Person ein Grundstück, beantragt die Erteilung der Baubewilligung und beauftragt ein Bauunternehmen, den Bau zu errichten. Ob bei diesem Sachverhalt öffentliches oder privates Recht angewendet wird, richtet sich nach den folgenden Kriterien:

- Der Grundstückskauf erfolgt durch einen *privatrechtlichen Kaufvertrag* nach den Regeln des ABGB von einem gleichberechtigten Vertragspartner, sei es, dass es sich dabei um eine natürliche oder juristische Person handelt; selbst wenn eine Gebietskörperschaft der Partner ist, bleibt es ein zivilrechtliches Rechtsgeschäft, weil diese nicht in Ausübung von *imperium* handelt, sondern gleichfalls nur in Ausübung privater Rechte. Der Kaufvertrag dient dem Austausch der Interessen der beiden Vertragspartner.
- Die erforderliche Bewilligungen müssen von der zuständigen Verwaltungsbehörde eingeholt werden, die bei Erteilung oder Verweigerung ihre spezifischen *hoheitlichen Befugnisse* ausübt. Es liegt keine Gleichrangigkeit der beiden Teile vor und es wird keine Willensübereinstimmung gesucht, sondern die Behörde erlässt einen einseitigen, hoheitlichen (öffentlich-rechtlichen) Akt, nämlich einen Bescheid; Zweck der Bewilligungsbedürftigkeit liegt in der Wahrnehmung öffentlicher Interessen.
- Die Beauftragung eines Unternehmens mit der Errichtung eines Bauwerks erfolgt durch Abschluss eines *privatrechtlichen Werkvertrages* durch Willensübereinstimmung im ausschließlich privaten Interesse.

Die meisten Angelegenheiten lassen sich aufgrund dieser Kriterien eindeutig dem öffentlichen oder dem privaten Recht zuordnen. Unmittelbare Rechtsfolge dieser Einteilung ist die **Zuständigkeit** entweder der *Verwaltungsbehörden* bei öffentlich-rechtlichen oder der *Gerichte* bei den zivilrechtlichen Angelegenheiten im Streitfall (vgl § 1 JN, der den Gerichten die generelle Zuständigkeit für bürgerliche Rechtssachen zuspricht, sofern gesetzlich kein anderes Organ betraut wird). Sonderfälle des öffentlichen Rechts sind das Strafrecht mit dem Strafprozessrecht und das Zivilprozessrecht. Das Strafrecht dient der Durchsetzung des Strafanspruchs des Staates und wird wie das Straf- und Zivilverfahrensrecht trotz Zugehörigkeit zum öffentlichen Recht von den Gerichten vollzogen. Das Problem der Abgrenzung in weniger eindeutigen, strittigen Fällen rückt aufgrund der regelmäßig im Gesetz ausdrücklich vorgesehenen *Zuständigkeitsregelungen* in den Hintergrund.

Das Verständnis vom Verwaltungsrecht als das von den Verwaltungsorganen anzuwendende Recht (**Verwaltungsvorschriften**) erweist sich aber teilweise als ungenau, wenn Verwaltungsbehörden kraft gesetzlicher Anordnung zuweilen auch privatrechtliche (zB ABGB) oder verfassungsrechtliche Vorschriften zu vollziehen haben. Dies erfordert eine engere Abgrenzung.

III. Umfang des Verwaltungsrechts

1. Hoheitlich zu vollziehendes Verwaltungsrecht

Zur Gruppe des Verwaltungsrechts zählen jedenfalls diejenigen Normen, welche die Organisation der Behörden und die Verfahrensabläufe für das behördliche Verhalten festlegen (**formelles Verwaltungsrecht**); weiters diejenigen materiell-rechtlichen Regelungen, welche die Verwaltungsorganisation für zuständig erklären und eine **hoheitliche Vollziehung** vorsehen, also die durch Verordnungen, Bescheide, Weisungen oder Befehls- und Zwangsgewalt umgesetzt werden.

Beachte: Ausnahmsweise liegt im Rahmen der Hoheitsverwaltung privates Recht als Grundlage vor, wenn einerseits die Verwaltungsbehörde über *privatrechtliche Einwendungen* abzusprechen oder *privates Recht anzuwenden* hat (zB hat die Behörde im Strafverfahren wegen einer Verwaltungsübertretung gem § 100 Abs 6 StVO iVm § 57 Abs 1 VStG auch über privatrechtliche Ansprüche des Straßenerhalters abzusprechen). Traditionell werden die in diesen Fällen von den Behörden anzuwenden Normen trotz ihres teilweise privatrechtlichen Charakters zum Verwaltungsrecht gezählt.

Andererseits sind hier die Fälle der **sukzessiven Kompetenz** wie im Enteignungsverfahren bei der Festsetzung der Entschädigung zu nennen. Hier entscheidet zunächst die Verwaltungsbehörde im Enteignungsbescheid über die Höhe der Entschädigung und damit über eine zivilrechtliche Frage. Sodann muss sich der Bescheidadressat – anstatt einer Beschwerde gegen die Entscheidung an das Verwaltungsgericht (wie bei der Frage der Notwendigkeit, des Gegenstandes und des Umfangs der Enteignung) – an das zuständige ordentliche Gericht wenden (§ 20 Abs 2 und 3 BundesstraßenG). Dadurch tritt die verwaltungsbehördliche Entscheidung außer Kraft und das Gericht hat in der Sache neu zu entscheiden.

Ein weiteres Beispiel für die sukzessive Zuständigkeit: Möchte jemand einen Pensionsbescheid bekämpfen, so hat er anstelle einer Bescheidbeschwerde eine Klage beim Arbeits- und Sozialgericht (ASG) zu erheben. Dadurch tritt der Pensionsbescheid ex lege außer Kraft und das ASG hat in der Sache neu zu entscheiden.

Seit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 gibt es mit Art 94 Abs 2 B-VG eine eigene **verfassungsrechtliche Grundlage** für Instanzenzüge von einer Verwaltungsbehörde zu einem ordentlichen Gericht. Es wird damit der Grundsatz des Art 94 Abs 1 B-VG durchbrochen, wonach die Justiz von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt ist. Die Ausnahme des Abs 2 leg cit ermächtigt den einfachen Gesetzgeber, in „*einzelnen Angelegenheiten*“ ausdrücklich einen solchen Instanzenzug von der Verwaltungsbehörde zu einem ordentlichen Gericht vorzusehen. Im Unterschied zur alten Rechtslage ist es für die verfassungskonforme Ausgestaltung des Rechtsschutzes nicht mehr erforderlich, dass der angefochtene Bescheid mit Anrufung des ordentlichen Gerichts außer Kraft tritt. Art 94 Abs 2 B-VG ermöglicht einen „echten“ Instanzenzug: Das ordentliche Gericht kann aufgrund Art 94 Abs 2 B-VG nunmehr den bekämpften Verwaltungsakt überprüfen. Abseits dieser Rechtsschutzkonstruktion werden verwaltungsbehördliche Entscheidungen nicht durch ordentliche Gerichte, sondern durch die Verwaltungsgerichte überprüft.

2. Privatwirtschaftlich zu vollziehendes Verwaltungsrecht

Größere Probleme bringt die Einordnung der nicht hoheitlich, also **privatwirtschaftlich zu vollziehenden Normen**. Gebietskörperschaften sind auch Träger von Privatrechten. Wo ihre Organe privatrechtsförmig handeln, spricht man von „Privatwirtschaftsverwaltung“. Zu unterscheiden sind hier das eigens für die Privatwirtschaftsverwaltung der Verwaltungsorgane geschaffene *Sonderrecht* (Verwaltungsprivatrecht, Statutargesetze) und die *sonstigen privatrechtlichen Normen* (insbes des ABGB), die auch den Rechtsverkehr der Privaten untereinander regeln.

Eine generelle Unterordnung all dieser privatrechtlichen Normen unter das Verwaltungsrecht wäre unsinnig. Vom Begriff des Verwaltungsrechts auszuscheiden sind daher die Regelungen des ABGB, die va bei den rein *erwerbswirtschaftlichen Geschäften* des Staates und nicht bei der Erfüllung von typisch staatlichen Aufgaben Anwendung finden; zB bei einem Grundstückskauf durch eine Gemeinde. Die Verwaltung handelt in diesem Fall aufgrund allgemeiner privatrechtlicher Vorschriften.

Demgegenüber bestehen teilweise besondere Vorschriften für privatrechtsförmiges Handeln der Verwaltung, wenn dieses in engem Zusammenhang mit der Erfüllung einer **öffentlichen Aufgabe** steht, etwa die Errichtung und Erhaltung von Straßen oder die Vergabe von Förderungen für den Wohnbau oder den Sport. Das (privatwirtschaftliche) Verwaltungshandeln wird damit über das allgemeine Privatrecht hinaus determiniert. Derartige Sondervorschriften, die also auf die privatwirtschaftliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Verwaltung zielen, fallen regelmäßig unter den Verwaltungsrechtsbegriff.

Beachte: Anders *Antonioli/Koja*, die nur die Bestimmungen, die hoheitlich zu vollziehen sind, unter das Verwaltungsrecht subsumieren. Das Herausfallen der Normen, die eine privatwirtschaftliche Vollziehung vorsehen, begründen sie trotz Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe mit der Zuständigkeit der Gerichte für Streitigkeiten aus den Verträgen. Auch dies verdeutlicht, dass es eine Vielzahl von Definitionen des Verwaltungsrechtsbegriffs gibt.

Zusammenfassend fallen nach dieser Gliederung somit unter den **Verwaltungsrechtsbegriff**:

- das Organisations- und Verfahrensrecht,
- sämtliche Rechtsvorschriften, die hoheitlich von Verwaltungsbehörden zu vollziehen sind und von der Hoheitsverwaltung handeln, und
- das Verwaltungsprivatrecht sowie die Statutargesetze (s 6. Abschnitt, C.I.).

Aus diesem Begriff folgt, dass zum Verwaltungsrecht *nicht nur öffentliches Recht* gehört, sondern aufgrund ihres Zusammenhangs mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch einzelne Regelungen *privatrechtlichen Inhalts*, unabhängig davon, ob sie hoheitlich oder privatwirtschaftlich zu vollziehen sind.

IV. Das von der Verwaltung geschaffene Recht

Zum Verwaltungsrecht zählen neben gesetzlichen Rechtsvorschriften über die Organisation, das Verfahren oder die Aufgabenerfüllung durch Behörden auch die von den Verwaltungsorganen selbst erlassenen **Verordnungen** gem Art 18 Abs 2 B-VG und selbständigen Verordnungen nach spezifischen verfassungsrechtlichen Ermächtigungen zum Verwaltungsrecht (s 5. Abschnitt, B.I.–III.).

C. Die Verwaltungswissenschaften

Die Verwaltungswissenschaft, die sich dem Phänomen der Verwaltung gesamthaft widmet, gliedert sich in die Verwaltungsrechtslehre, die Verwaltungslehre und die Verwaltungspolitik(wissenschaft).

I. Verwaltungsrechtslehre

Die Verwaltungsrechtswissenschaft befasst sich nicht mit der Verwaltung schlechthin, sondern mit dem **Recht der Verwaltung**. Diese Disziplin fragt sich, wie vom Standpunkt des Rechts aus verwaltet werden *soll*. Auf der Grundlage des positiven Verwaltungsrechts wird nach dem rechtlichen Sollen, Können und Dürfen gefragt. Da das Erkenntnisobjekt der Verwaltungsrechtslehre das Verwaltungsrecht ist, muss sich diese Disziplin der **juristischen und normativen Methode** bedienen. Anhand von Rechtsvorschriften soll auf diesem Weg der Wille der rechtsetzenden Autorität (des Gesetzgebers bei Gesetzen, der Verwaltungsbehörde bei Verordnungen) ermittelt und beschrieben werden. Ziel der Verwaltungsrechtslehre kann zum einen sein, das Verwaltungsrecht oder Teile davon nach inneren Sachbezügen zu erforschen und die dabei gewonnenen Resultate nach Ordnungsgesichtspunkten zu systematisieren (*abstrakt-dogmatisches Denken*). Zum anderen kann aber auch die Lösung konkreter verwaltungsrechtlicher Probleme und Fälle das Ziel bilden, sodass hier von einem *konkret-dogmatischen Anliegen* gesprochen wird.

Im Vordergrund steht die Begriffsbestimmung nur anhand rechtlicher Merkmale, das heißt die Interpretation des Wortsinns einer Vorschrift und ihres Verhältnisses zu anderen Rechtsvorschriften. Soziologische, historische oder politologische Gesichtspunkte dürfen für die Ermittlung des Normgehalts grundsätzlich nicht herangezogen werden. Allerdings können diese über die übrigen Interpretationsmethoden in die Begriffsbestimmung einfließen. So wird bei der objektiv-entstehungszeitlichen Interpretation der historische Zusammenhang betrachtet, bei der teleologischen Interpretation der in den Vorschriften oder in den dazugehörigen Materialien erkennbar zum Ausdruck kommende Zweck der Regelung. Die Interpretation ist durch den äußerst möglichen Wortsinn einer Rechtsvorschrift begrenzt.

II. Verwaltungslehre

Die rechtswissenschaftliche Untersuchung der Verwaltung beleuchtet nur eine – die rechtliche – Seite des Phänomens Verwaltung. Ergänzend dazu bedarf es einer mehr auf die tatsächlichen Gegebenheiten abstellende Betrachtungsweise. Diesen Zweck erfüllt die Verwaltungslehre, welche das **tatsächliche Verwaltungsgeschehen als gesellschaftliches Phänomen** untersucht. Dabei wird die Verwaltung einer umfassenden, auf geschichtliche Anschauung, theoretisches Denken und praktische Erfahrungen gestützten Untersuchung unterzogen.

Der Gegenstand der Verwaltung ist demzufolge ein sehr weiter: Umfasst sind die Organisation, Aufgaben und Vorgangsweisen, soziale Strukturen und Funktionen der Verwaltung, ihre Mittel (in finanzieller, personeller und sachlicher Hinsicht) sowie ihre Handlungen und Ziele. Im Mittelpunkt stehen das Verhalten der staatlichen Organe, ihre Sozialbeziehungen untereinander und nach außen. Untersuchungsobjekte sind auch der Kosten-Nutzen-Effekt der Verwaltung, die historische Entwicklung und der Vergleich der Verwaltungssysteme verschiedener Staaten und Institutionen.

III. Verwaltungspolitik

Die Verwaltungspolitik hat bestimmte Ziele und Ideale vor Augen und sie untersucht die Frage, wie die **Verwaltung in rechtlicher und faktischer Hinsicht beschaffen sein soll**, um diesen Zielvorstellungen zu entsprechen. Die Verwaltung wird hier also aus dem Blickwinkel bestimmter politischer, wirtschaftlicher oder kultureller Ziele betrachtet und es werden geeignete Mittel und Wege zur Realisierung dieser Ziele gesucht. Ziel ist eine laufende *Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung* und ihrer einzelnen Teilbereiche. Die vielfach diskutierte Verwaltungsreform und damit einhergehende Vorschläge zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung, der Entbürokratisierung und der Kostensenkung fallen in den Bereich der Verwaltungspolitik.

Beispiel: Konkret können sich hier folgende Fragen stellen: Wie sollen die Krankenanstalten organisiert sein, um einerseits sämtlichen Patienten eine optimale Krankenversorgung zu bieten und andererseits eine möglichst kostengünstige Organisation des Spitalswesens zu verwirklichen. Um motivierte und engagierte öffentliche Bedienstete zu haben, kann überlegt werden, ob nicht eine leistungsgerechte Bezahlung die Motivation nachhaltiger steigert als eine Bezahlung rein nach dem Dienstalter.

Die per 1. 1. 2014 in Kraft getretene **Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform** war tiefgreifend. Mit der Reform wurde eine ganze Reihe von Sonderverwaltungsbehörden abgeschafft, deren Aufgaben nun gänzlich von den Verwaltungsgerichten übernommen wurden. Es kam daher zu einer „Flurbereinigung“; ausdrückliche Ziele der Reform waren die Schaffung einer übersichtlicheren Struktur des Rechtsschutzes und damit auch einer Beschleunigung der Verfahren.

Die **Verwaltungsrechtspolitik** bildet einen Teil der Verwaltungspolitik und wendet sich hauptsächlich an den Gesetzgeber. Finden sich in der Verwaltung organisatorische Mängel, die ihre Ursachen in rechtlichen Regelungen haben, so sollen geeignete rechtliche Veränderungen eine Verbesserung bringen.