fb-allgverwverf.book Seite 1 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

Erster Teil: Einführung

§ 1 Die Verwaltung

I. Begriff der Verwaltung

Literatur: *Adamovich*, Österreichisches Verwaltungsrecht, 1924; *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht: Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis, 3. Aufl, 1996; *Brenner*, Staatsaufgaben, in *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg), Verfassungstheorie, 2010; *Damkowski*, Die Entstehung des Verwaltungsbegriffes: eine Wortstudie, 1969; *Dreier*, Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung, in *Jabloner* (Hrsg), 125 Jahre Verwaltungsgerichtshof, 2002, 79; *Funk*, Der Verwaltungsbegriff aus juristischer und verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in *Schäffer* (Hrsg), Staat – Verfassung – Verwaltung: Festschrift anläßlich des 65. Geburtstages von Friedrich Koja, 1998, 539; *Heller*, Zum Begriff der Kernaufgaben des Staates, in *Akyürek* et al (Hrsg), Staat und Recht in europäischer Perspektive: Festschrift Heinz Schäffer, 2006, 241; *Hernritt*, Grundlehren des Verwaltungsrechtes, 1921; *Holoubek*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Konsequenzen der Ausgliederung, Privatisierung und Beleihung, ÖZW 2000, 33; *Novak*, Weisungsprinzip und Verwaltungsbegriff, in *Schäffer* (Hrsg), Im Dienst an Staat und Recht: internationale Festschrift für Erwin Melichar zum 70. Geburtstag, 1983, 359; *B. Raschauer*, Verwaltungsaufgaben, in *Holzinger/Oberndorfer/B. Raschauer*, Österreichische Verwaltungslehre, 3. Aufl, 2013; *B. Raschauer*, Die Aufgaben der Verwaltung, in *Bundeskanzleramt* (Hrsg), Die öffentliche Verwaltung in Österreich, 1992, 81; *Rill*, Zum Verwaltungsbegriff, in *Ermacora* (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht: Festgabe zum 70. Geburtstag für Walter Antoniolli, 1979, 35; *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre, 4. Aufl, 2017; *Wimmer*, Der juristische und der verwaltungswissenschaftliche Verwaltungsbegriff, VERW 1975, 141; *Winkler*, Zum Verwaltungsbegriff. Die Problematik eines positiv formulierten dreifachen Verwaltungsbegriffes, ZöR 9, 1958/59, 66.

A. Verwaltungsbegriff

Die Verwaltung ermöglicht das funktionierende Zusammenleben der Rechtsunterworfenen, schafft (Rechts-)Sicherheit, dient der Bedarfsdeckung und der Rechtsdurchsetzung. Den Ausgangspunkt verwaltungsrechtlicher Überlegungen bildet dabei die allgemeine Verwaltungslehre. Diese ermöglicht eine interdisziplinäre Aufarbeitung organisatorischer Verwaltungsstrukturen und Handlungsformen und limitiert sich im Vergleich zur Verwaltungsrechtswissenschaft nicht auf normierte Vorgaben. Dies bedeutet aber nicht, dass positiv-rechtliche Vorgaben in der Verwaltungslehre unbeachtet bleiben. Den Untersuchungsgegenstand bildet dabei das Verhalten der Verwaltungsorgane und der mit ihnen interagierenden Staatsbürger. **1**

Der allgemeine Sprachgebrauch qualifiziert Verwaltungshandeln vor allem als staatliches Handeln, verfehlt aber teilweise eine trennscharfe Abgrenzung zu anderen Staatsgewalten. Diese Unschärfe ist aber charakteristisch für ein Begriffsbild, dem letztendlich auch seitens des Gesetzgebers keine zentrale Legaldefinition ein- **2**

fb-allgverwverf.book Seite 2 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

geräumt wurde. Legaldefinitionen bilden ein zentrales Element der juristischen Begriffslehre. Legislativorgane verwenden diese im Zuge des Rechtssetzungsprozesses und sie bilden auch den Untersuchungsgegenstand der Rechtsdogmatik als Teil der Rechtswissenschaften.

Beispiel – Legaldefinition

§ 6 GewO erläutert, dass unter verbundenen Gewerben jene Gewerbe zu verstehen sind, die sich aus zwei oder mehreren Gewerben zusammensetzen und die im § 94 *leg cit* ausdrücklich als solche zu bezeichnen sind. Der Begriff des „*verbundenen Gewerbes*" ist also bereits im Gesetzestext selbst definiert.

B. Ansätze zur Bestimmung des Verwaltungsbegriffs

1. Positivierter Verwaltungsbegriff

3 Der Verwaltungsbegriff findet seinen positiv-rechtlichen Niederschlag in der Bundesverfassung, die zugleich auch dessen Ausgangspunkt bildet. Das B-VG konzipiert den organisatorischen Rahmen für die Bundes- und Landesverwaltung. So bezieht sich das Legalitätsprinzip nach Art 18 Abs 1 B-VG auf die Verwaltung, indem es staatliches Verwaltungshandeln an das Gesetz bindet. Zudem erfolgt eine Trennung der Staatsgewalten (Art 94 Abs 1 B-VG) sowie die Einrichtung autonomer Verwaltungsorganisationen, nämlich der territorialen und nicht-territorialen Selbstverwaltung (Art 118 Abs 1 und Art 120a B-VG).

Definition – Selbstverwaltung

Unter Selbstverwaltung wird die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch eigenständige Rechtsträger verstanden. Diesen wird dabei ein eigener Wirkungsbereich zuerkannt, innerhalb dessen sie eigenständig und unabhängig (weisungsfrei) agieren können. Als Beispiel der sonstigen Selbstverwaltung gemäß Art 120a B-VG können die Universitäten angeführt werden. Dahingegen stellen die Gemeinden territoriale Selbstverwaltungskörper auf Grundlage des Art 118 Abs 1 B-VG dar, denen ebenfalls ein eigener Wirkungsbereich zukommt. Aufgaben der Gerichtsbarkeit werden von den Selbstverwaltungskörpern nicht übernommen (vgl Rz 508 ff hinsichtlich Nichtterritorialer Selbstverwaltungskörper).

2. Negative Begriffsbestimmung

4 Der Versuch einer negativen Bestimmung des Verwaltungsbegriffs gründet auf dem Postulat der **Gewaltentrennung**. Bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben kann eine Dreiteilung vorgenommen werden, nämlich in die Staatsgewalten der Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung. Bei der negativen Begriffsbestimmung wird die Verwaltung von den anderen Staatsgewalten abgegrenzt. Dabei kann zwischen einer **materiell-funktionellen** und einer **formell-organisatorischen** Abgrenzung unterschieden werden.

fb-allgverwverf.book Seite 3 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

Exkurs – Gewaltenteilung

Die Trennung zwischen den Staatsgewalten ist zwar in den meisten Ländern nicht vollends verwirklicht, stellt jedoch ein wesentliches verfassungsrechtliches Merkmal demokratischer Rechtsstaaten dar. Einen verfassungsrechtlichen Anhaltspunkt für die Gewaltentrennung sowie die formell-organisatorische negative Begriffsbestimmung bietet insbesondere die Bestimmung des Art 94 Abs 1 B-VG, wonach die Justiz von der Verwaltung (organisatorisch) in allen Instanzen getrennt ist (zum Grundsatz der Gewaltenteilung siehe Rz 286 ff).

Im Rahmen einer **funktionellen** Abgrenzung wird hingegen die jeweilige **Tätigkeit eines Organs** betrachtet. Verwaltung umfasst nach dieser Betrachtung jede Tätigkeit staatlicher Organe, die weder Aufgaben der Gesetzgebung noch der Gerichtsbarkeit betrifft. Die funktionelle Abgrenzung der Verwaltung ermöglicht jedoch keine genaue Grenzziehung zu den anderen Staatsgewalten. Probleme bereitet in diesem Zusammenhang insbesondere, dass eine zufriedenstellende Definition für den Inhalt gesetzgeberischer sowie richterlicher Tätigkeit schwerfällt. **5**

Beispiel – Abgrenzung von gesetzgeberischer Tätigkeit

Die Schwierigkeit einer klaren Abgrenzung zur gesetzgeberischen Tätigkeit zeigt sich etwa am Beispiel von Verkehrsanweisungen eines Polizisten. Es scheint zunächst ungewöhnlich, eine solche Anweisung als Akt der Gesetzgebung zu qualifizieren. Im materiellen Sinn weist sie jedoch gesetzesähnlichen Charakter auf (Gesetz im materiellen Sinn): Sie enthält eine außenwirksame generelle Anordnung, die sich an einen abstrakten Adressatenkreis richtet.

Beispiel – Abgrenzung von der richterlichen Tätigkeit

Wird die richterliche Tätigkeit rein ihrem Inhalt nach definiert, wäre dies die Entscheidung über Streitigkeiten in Rechtsverhältnissen mehrerer Personen. Zu beachten sind dabei jedoch reine Antragsverfahren, die nach dieser materiellen Definition aus der Gerichtsbarkeit herausfallen würden. Dies betrifft vor allem Teile des außerstreitigen Verfahrens, zB Grundbuchs- und Firmenbuchsangelegenheiten, weil Gerichte bei diesen bloß administrative Aufgaben wahrnehmen.

Die **formell-organisatorische** Abgrenzung stellt die Eigenschaft der Organe in den Vordergrund, die mit der Besorgung staatlicher Aufgaben betraut sind. Dabei geht es also um die **Organeigenschaft**, nicht den Inhalt der Tätigkeit. Bei einer organisatorischen Betrachtungsweise kann die Verwaltung als jener Teil staatlicher Tätigkeit bezeichnet werden, der von Verwaltungsorganen besorgt wird. **6**

Diese Definition der Verwaltung wirft in der Folge die Frage auf, welche Eigenschaften **Verwaltungsorgane** aufweisen. Die Bundesverfassung nennt als gesetzgeberisch tätig werdende Organe (im formellen Sinne) den Nationalrat und Bundesrat für die Bundesgesetzgebung (Art 24 B-VG) sowie die Landtage für die Landesgesetzgebung (Art 95 Abs 1 B-VG). Für die Organe der Gerichtsbarkeit normiert Art 87 B-VG deren Unabhängigkeit, wonach Richter in Ausübung ihres richterlichen Amtes unabhängig agieren. Davon unterscheiden sich Verwaltungsorgane dahin gehend, dass sie an Weisungen gebunden sind, soweit nicht verfas- **7**

fb-allgverwverf.book Seite 4 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

sungsrechtlich Gegenteiliges vorgesehen ist. Schließlich ordnet Art 20 B-VG an, dass die Verwaltung **unter der Leitung der obersten Organe** des Bundes und der Länder geführt wird.

8 Im Ergebnis lässt die Bundesverfassung unbestreitbare Tendenzen zu einer formell-organisatorischen Abgrenzung der Verwaltung erkennen. Jedoch ruft das gänzliche Außerachtlassen der Organtätigkeit, wie bereits dargestellt, **Abgrenzungsschwierigkeiten** hervor.

Beispiel – Abgrenzungsschwierigkeiten

Bei einer undifferenzierten formell-organisatorischen Betrachtungsweise stellen nichtstaatliche Rechtsträger, die mit Hoheitsbefugnissen und der Besorgung von Staatsaufgaben betraut sind (zB Beliehene), keinen Teil der Verwaltung dar.

3. Materieller Verwaltungsbegriff

9 Ausgehend von den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben lässt sich der Verwaltungsbegriff aus **organisatorischer Perspektive** näher definieren. Dieser konstituiert sich dabei aus der Gesamtheit jener staatlichen Einrichtungen, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind. Dies umfasst selbst Rechtsträger ohne selbstständige Entscheidungsbefugnis (bloße „*Hilfsapparate*“).

10 Der **Verwaltungsbegriff im funktionellen Sinn** ist demgegenüber weiter zu verstehen. Er umfasst auch Verwaltungshandeln, welches außerhalb staatlicher Organisationsstrukturen vollzogen wird. Ein staatliches Verwaltungsorgan übt demnach Verwaltungshandeln sowohl in der Hoheits- als auch in der Privatwirtschaftsverwaltung aus. Nichtstaatliche Rechtsträger fungieren demgegenüber nur dann als Teil der staatlichen Verwaltung, wenn sie hoheitliche Tätigkeiten erfüllen.

Beispiel – Funktionelle Verwaltungstätigkeit durch nichtstaatliche Rechtsträger

Eine Kfz-Werkstatt, die das „Pickerl“ ausstellt, agiert nur im Rahmen der Verwaltung im funktionellen Sinn, weil die Kfz-Werkstatt kein Verwaltungsorgan im organisatorischen Sinn ist.

C. Aufgaben und Tätigkeiten der Verwaltung

11 Staatliche Aufgaben unterfüttern die staatliche Sphäre mit einem Handlungsfeld, das als zentrale Abgrenzung zur Gesellschaft selbst fungiert. Nachdem dieses Handlungsfeld maßgeblich von den jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen abhängt (legislatives Gestaltungspotential), ist dieses weder trennscharf noch dauerhaft festzumachen. Insbesondere die realpolitische sowie ideologische Ausrichtung des jeweiligen Staates beeinflussen das Verständnis des staatlichen Aufgabenbegriffs wesentlich. Dementsprechend bietet sich eine Aufarbeitung auf abstrahierter Ebene an. So werden Staatsaufgaben von Staatszwecken (Grund für die staatliche Tätigkeit) und Staatszielen (Absichten und Zielrichtung des Han-

fb-allgverwverf.book Seite 5 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

delns) unterschieden. Zudem bilden Staatsaufgaben nur eine Schnittmenge der öffentlichen Aufgaben. Letztere sind im öffentlichen Interesse gelegen, werden aber vielfach von Privaten erbracht. Zuletzt determiniert der legislative Rahmen, ob es sich um obligatorische oder fakultative Staatsaufgaben handelt. Hierfür ist es von zentraler Bedeutung zu ermitteln, ob die fraglichen Aufgaben den **Kern von Staatlichkeit** ausmachen.

Beispiel – Kern staatlicher Tätigkeit

Aufgaben, die den Kern der Staatlichkeit ausmachen, sind insbesondere die Landesverteidigung oder das Einheben von Steuern. Die Erfüllung von Leistungen der Daseinsvorsorge (zB Post, Wasserversorgung, Stromversorgung) wird demgegenüber vielfach mittels Privatisierung in das Tätigkeitsfeld Privater übertragen.

II. Entwicklungsgeschichte der Verwaltung

Literatur: *Brauneder*, Geschichte der Österreichischen Verwaltung, in *Bundeskanzleramt* (Hrsg), Die öffentliche Verwaltung in Österreich, 1992, 31; *Bußjäger*, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen: eine verfassungsdogmatische und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, 1999; *Elvert*, Zur österreichischen Verwaltungs-Geschichte: mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder, 1880; *Hellbling*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 1. Aufl, 1956 und 2. Aufl, 1974; *Huber*, Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation bis zum Ausgange des achtzehnten Jahrhunderts, 1884; *Imboden*, Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung, 1967; *Köbler*, Österreichische und europäische Rechtsgeschichte, in *Faußner* (Hrsg), Die österreichische Rechtsgeschichte: Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven, 1991, 205; *Kucsko-Stadlmayer*, Die heutige Bedeutung eines Allgemeinen Verwaltungsrechts, in *Jabloner* (Hrsg), 125 Jahre Verwaltungsgerichtshof, 2002, 39; *Lehner*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte: mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte, 4. Aufl, 2007; *Olechowski/Schmetterer*, Rechtsgeschichte: Einführung in die historischen Grundlagen des Rechts, 5. Aufl, 2019; *Stolz*, Grundriß der Österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte: ein Lehr- und Handbuch, 1951; *Walter/Wandruszka*, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500–1955, 1972; *Weber*, Die mittelbare Bundesverwaltung: eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation der Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien – zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien, 1987; *Wielinger*, Die Gemeindeverwaltung, in *Bundeskanzleramt* (Hrsg), Die öffentliche Verwaltung in Österreich, 1992, 127; *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre, 4. Aufl, 2017.

Der österreichische (Rechts-)Staat ist ein historisch gewachsenes Gebilde, dessen **12**
Entfaltung Jahrhunderte gedauert hat. Im Laufe der Zeit hat auch die Verwaltungsorganisation zahlreiche Änderungen erfahren. Für die Entwicklung von Verwaltungsstrukturen ist aus heutiger Sicht besonders die Entstehung des Verfassungsstaates bedeutsam. Die Verfassung im materiellen Sinn bezeichnet dabei das Bestehen einer einheitlichen staatlichen Willensbildung. In modernen Verfassungsstaaten wird der Rahmen für die staatliche Willensbildung in Verfassungsgesetzen im formellen Sinn (Verfassungsurkunden) verankert. Wesentlichen Ein-

fb-allgverwverf.book Seite 6 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

fluss auf die Verwaltungsorganisation übten auch territoriale Veränderungen, die Ausprägung des Rechts(schutz)staates sowie das Ausmaß der Einbindung des Volkes in Rechtsgestaltung und -ausübung aus. Außerdem war der Wandel der Verwaltungs- und Staatsorganisation zunehmend komplexeren sowie zunehmenden Staatsaufgaben und dem damit entstandenen Erfordernis einer stärkeren Verwaltungsorganisation geschuldet.

13 Eine organisierte Verwaltung war bereits den frühen Hochkulturen nicht fremd. **Bis ins 17. Jahrhundert** waren derartige Strukturen jedoch kaum mit heutigen (National-)Staaten vergleichbar. Einerseits wiesen diese eine deutliche Fragmentierung auf, beispielsweise durch eine Machtverteilung auf zahlreiche Herrschergeschlechter. Andererseits waren sie häufig von einem privatrechtlichen Verständnis des Rechts geprägt, das eine gesonderte Rechtspersönlichkeit für staatliche Strukturen verkannte.

14 Ab dem 17. Jahrhundert kam es aufgrund **absolutistischer Strömungen** zu einer Bündelung hoheitlicher Macht weg von Ständen und einzelnen Adelshäusern hin auf den aus eigener Machtvollkommenheit handelnden Herrscher. Zwar entgegneten dem Absolutismus durch die Aufklärung liberale Gegenströmungen, jedoch wollten diese nicht auf den Abbau staatlicher Strukturen, sondern auf die (rechtliche) Verantwortlichkeit von Machthabern hinwirken.

Exkurs – Die Aufklärung

Die modernen staatlichen Strukturen gehen im Allgemeinen auf die philosophischen Überlegungen von *Thomas Hobbes* („Der Staat als Leviathan“) sowie *Jean-Jacques Rousseau* („Postulat des Gesellschaftsvertrags“) im Zuge der Aufklärung zurück.

15 Einen bedeutenden Schritt für die Entwicklung und Aufwertung der österreichischen Verwaltungsorganisation bedeutete die Regierungszeit *Maria Theresias* (ab 1740 bis 1780) sowie ihrer Nachfolger *Joseph II.*, der die Zeit des liberalen Josephinismus prägte, und *Leopold II.*

16 Die **Thronfolge *Maria Theresias*** erwies sich bereits im Vorfeld als problematisch. *Karl VI.* verblieb lange Zeit kinderlos und verstarb schließlich 1740 mit *Maria Theresia* als Alleinerbin. Eine weibliche Thronfolge war jedoch grundsätzlich nicht vorgesehen. Aus diesem Grund entschloss sich *Karl VI.,* seine Erbfolge auf einseitig-imperativem Wege zu regeln. Die in der Folge entstandenen Regelungen, die auch die Möglichkeit einer weiblichen Erbfolge im habsburgischen Hause vorsahen, werden als „Pragmatische Sanktion“ bezeichnet. Die Pragmatische Sanktion war zudem ein wesentlicher Schritt für die Umwandlung Österreichs zu einem Einheitsstaat.

17 Als *Maria Theresia* 1740 ihre Regierungszeit antrat, fand sie eine heterogene und fragmentierte Verwaltungsstruktur vor, die noch für das Mittelalter typisch war. Durch zahlreiche Reformen verfolgte sie das Ziel, die Verwaltung aufzuwerten und eine zentralistische Organisation zu schaffen. Im Zuge dessen erreichte sie zudem eine klarere Trennung von Justiz und Verwaltung.

fb-allgverwverf.book Seite 7 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

Exkurs – Reformen unter Maria Theresia

- **Schaffung von Zentralbehörden**: Schrittweise wurden zahlreiche zentralisierte Behörden geschaffen, darunter beispielsweise die Staatskanzlei (1742), die Oberste Justizstelle (1749), die Hofkanzlei (1760) und der Staatsrat (1760).
- **Schwächung der Stellung autonomer Städte** (zB durch die Abschaffung zahlreicher städtischer Kriminalgerichte und die Übertragung von Kompetenzen an die Landesregierung).
- **Heeresreform**: Das Heereswesen wurde weitgehend von ständischen Einflüssen befreit und der Staat übernahm Ausrüstungskosten, während die Heereserhaltung durch Standesabgaben finanziert wurde.
- **Bildungswesen**: Vor den Reformen Maria Theresias war das Unterrichts- und Bildungswesen ständisch organisiert und von starken kirchlichen Einflüssen geprägt. Die theresianischen Maßnahmen bewirkten eine Beschränkung der Einflüsse durch den Klerus sowie eine weitgehende Verstaatlichung des Schulwesens.
- **Zahlreiche Wirtschafts- und Steuerreformen** (zB die Abschaffung von Steuerbefreiungen und die staatliche Förderung der österreichischen Industrie sowie eine Aufhebung von Zwischenzöllen in den österreichischen Kronländern).

18 Einen von *Maria Theresia* abweichenden Stil brachte ab 1792 die Regierungszeit von *Kaiser Franz I.* In dieser erlebte Österreich zahlreiche territoriale Veränderungen sowie eine Verschärfung der Zensurvorschriften bei einem gleichzeitigen Ausbau des Polizeisystems. Diese Entwicklung zu einem **absolutistischen Polizeistaat** löste, gepaart mit der erfolgreichen Pariser Februarrevolution von 1848, ein starkes Verlangen nach einer liberalen Verfassungsurkunde aus. Um die angespannte Situation zu entschärfen, erließ *Kaiser Ferdinand I.* die Pillersdorfsche Verfassung, nach der die Gesetzgebung vom Kaiser gemeinsam mit dem Reichstag ausgeübt werden sollte. Ein später vom Reichstag erarbeiteter Verfassungsentwurf (Kremsierer Verfassungsentwurf) wurde aber verworfen. Nachdem sich *Kaiser Ferdinand I.* zurückgezogen hatte, löste sein Thronfolger und Neffe *Franz Josef I.* den Reichstag auf und oktroyierte die „Reichsverfassung für das Kaisertum Österreich". Von der damit abgelösten Pillersdorfschen Verfassung und dem Kremsierer Verfassungsentwurf unterschied sie sich durch weitreichendere Befugnisse des Kaisers sowie durch eine unterschiedslose Einbeziehung Ungarns.

Exkurs – Neuerungen durch die ersten Verfassungsentwicklungen

- Ablösung der kollegial organisierten Behörden vom monokratischen Ministerialsystem.
- Umwandlung des Hofkriegsrates in das Kriegsministerium und Einführung einer allgemeinen Wehrpflicht.
- Errichtung einer neuen obersten Polizeibehörde.
- Einschränkung des (eigenständigen) Wirkungsbereichs der Gemeinden auf Gemeindeangelegenheiten und Bestätigungserfordernisse für höhere Gemeindebeamte durch die Zentralregierung.
- Beseitigung von Untertänigkeitsverhältnissen und Verstaatlichung der Gerichtsbarkeit durch Abschaffung der Patrimonialgerichtsbarkeit.

fb-allgverwverf.book Seite 8 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

19 Mit den Staatsgrundgesetzen und der Dezemberverfassung von 1867 wurde Österreich zu einer **konstitutionellen Monarchie**, in der nun erstmals Grund- und Freiheitsrechte sowie die Rechtskontrolle von (Verwaltungs-)Organen verankert waren. Auf die Entwicklung erster Verfassungsurkunden folgten aber heftige Turbulenzen, die schließlich aufgrund südslawischer Konflikte im Ersten Weltkrieg (1914–1918) gipfelten. All dies führte, gepaart mit revolutionären Bewegungen, zur Ablösung der konstitutionellen Monarchie und dem Übergang zur republikanischen Staatsform. Am 10. November 1920 trat schließlich das Bundes-Verfassungsgesetz, das Österreich als demokratische Republik und Bundesstaat einrichtete, in Kraft (**Erste Republik**).

20 Im März 1933 traten aufgrund von Meinungsverschiedenheiten sämtliche Präsidenten des Nationalrates zurück. Da die Geschäftsordnung diesen Fall nicht vorgesehen hatte, vertrat die Bundesregierung die Auffassung, sie sei zum Handeln gezwungen, weil sich der Nationalrat **selbst ausgeschaltet hätte**. Mit Berufung auf das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz erließ die Bundesregierung die **Verfassung von 1934**, die Österreich in einen autoritär geführten republikanischen Staat umfunktionierte. Organe der Gesetzgebung und der Gerichtsbarkeit wurden weitgehend entmachtet und Befugnisse bei Verwaltungsorganen gebündelt.

21 Im Jahr 1936 näherte sich das faschistische Italien, das lange Zeit für die Unabhängigkeit Österreichs eingetreten war, dem nationalsozialistischen Deutschland an. Durch den Wegfall der außenpolitischen Unterstützung erhöhte sich somit der Druck auf Österreich, der zu zahlreichen Zugeständnissen gegenüber der nationalsozialistischen Bewegung führte. Bundeskanzler *Schuschnigg* beraumte schließlich für Sonntag, den 13. März 1938, eine Volksabstimmung über die Frage der Unabhängigkeit Österreichs an. Aus diesem Grund entließ der Bundespräsident, genötigt durch eine Androhung vom Einmarsch deutscher Truppen, die Bundesregierung und ernannte eine dem Deutschen Reich wohlgesinnte Regierung. Noch vor deren Bildung überschritten in der Nacht auf den 12. März deutsche Truppen die deutsch-österreichische Grenze, während das österreichische Bundesheer den Befehl erhielt, sich ohne Widerstand zurückzuziehen. Auch *Schuschnigg* war trotz seines Bekenntnisses zu einem unabhängigen Österreich nicht gesonnen, „deutsches Blut" zu vergießen. Nachdem die neue Bundesregierung unter Bundeskanzler *Seyß-Inquart* gebildet war, erklärte diese Österreich in einem auf Grundlage des Ermächtigungsgesetzes von 1934 erlassenen Bundesverfassungsgesetz als Teil des Deutschen Reichs. In der Zeit der **Besetzung durch das Deutsche Reich** war die österreichische Verwaltungsorganisation größtenteils dem nationalsozialistischen Parteigefüge unterworfen.

22 Nach der Befreiung Österreichs von der deutschen Besetzung wurde mit dem Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über die vorläufige Einrichtung der Republik Österreich eine vorübergehende Verfassung geschaffen sowie eine provisorische Staatsregierung eingesetzt. Der provisorischen Staatsregierung wurden von den

fb-allgverwverf.book Seite 9 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

Besatzungsmächten schrittweise weitere Befugnisse eingeräumt. Das 2. Verfassungs-Überleitungsgesetz sah sodann den Rahmen für die Wahl des ersten Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung vor. Der verfassungsrechtliche Übergangszustand war schließlich mit dem Zusammentreten des Nationalrates am 19. Dezember 1945 und der Wahl von *Karl Renner* als Bundespräsidenten überwunden. Das B-VG in der Fassung von 1929 wurde wieder vollständig in Kraft gesetzt (**Zweite Republik**).

III. Arten des Aufbaus der Verwaltung

Literatur: *Brandtner*, Die Organisation der staatlichen Verwaltung, in *Bundeskanzleramt* (Hrsg), Die öffentliche Verwaltung in Österreich, 1992, 99; *Bußjäger*, Föderale Systeme: über Entstehung, Scheitern und Erfolg von Föderalismus, 2017; *Dreier*, Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung, in *Jabloner* (Hrsg), 125 Jahre Verwaltungsgerichtshof, 2002, 79; *Hernritt*, Grundlehren des Verwaltungsrechtes, 1921; *Holzinger/Frank*, Die Organisation der Verwaltung, in *Holzinger* (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 3. Aufl, 2013, 81; *Imboden*, Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung, 1967; *Matzka*, Das B-VG und die atypischen Organisationsformen der österreichischen Verwaltung, in *Hammer* (Hrsg), Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa: Festschrift für Theo Öhlinger, 2004, 685; *Reichard*, Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in *Budäus* (Hrsg), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, 1998, 121; *Ronellenfitsch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat: 1. Teil – der Einwand der Mischverwaltung, Studien über die Verwaltungsformen in der Verfassungsentwicklung 1866–1975, 1975; *Schuppert*, Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in *Budäus* (Hrsg), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, 1998, 19; *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre, 4. Aufl, 2017.

23 Der Verwaltungsaufbau von Staaten kann hinsichtlich zahlreicher Merkmale unterschieden werden. Zu diesen zählen die Verteilung hoheitlicher Befugnisse, die Verantwortlichkeit von Machthabern sowie die Gestaltung der Organstruktur. Bei Letzterem geht es zB um die Frage der Willensbildung innerhalb des Organs.

Beispiel – Willensbildung von Organen

Monokratisch ausgestaltet sind beispielsweise Ministerien und Rechnungshof, während die Bundesregierung und Landesregierungen als kollegiale Organe eingerichtet sind.

24 Von Einfluss sind auch der Ausprägungsgrad der privaten Beteiligung an den Staatsaufgaben und die Stellung der Verwaltung gegenüber dem Gesetz. Bei der Betrachtung staatlicher Strukturen lassen sich typische Formen erkennen. Es gilt aber zu beachten, dass die Kategorisierung in unterschiedliche **Staatstypen** nicht als trennscharfe Linie zu verstehen ist.

25 Die Bindung des Verwaltungshandelns an gesetzliche Vorgaben ist ein zentrales Element des (österreichischen) Rechtsstaates (Art 18 B-VG). Weitere Charakteristika stellen die Gewaltenteilung sowie ein ausgeprägtes Rechtsschutzsystem dar. In einem Polizeistaat erfolgt demgegenüber keine trennscharfe Abgrenzung

fb-allgverwverf.book Seite 10 Dienstag, 4. August 2026 7:01 07

der einzelnen Staatsgewalten. Staatliche Organe sind in ihren Kompetenzen meist nicht durch gesetzliche Vorgaben beschränkt. Aus der Verquickung der Staatsgewalten resultiert auch ein nicht dem rechtsstaatlichen Gedanken entsprechendes Rechtsschutzsystem (zB durch fehlende Unabhängigkeit bei der Ausübung richterlicher Tätigkeiten).

Beispiel – Beamtenstaat

Eine extreme Form des Beamtenstaats sind die bereits dargestellten Polizei- oder Militärstaaten. Denn diese sind durch eine hohe Beteiligung von Beamten bzw staatlichen Bediensteten geprägt. Vor allem bedarf es in derartigen Staaten zum Machterhalt häufig eines großen Polizei- bzw Militäraufgebots samt administrativer Hilfsapparate.

26 Eine weitere Unterscheidung staatlicher Verwaltungsstrukturen basiert auf ihrer Gliederung. Je ausgeprägter die Kompetenzen regionaler Verwaltungsstrukturen sind (Föderalismus), desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es sich um einen Bundesstaat handelt. Demgegenüber ist eine straffe Verwaltungsstruktur, bei der Kompetenzen bei einer zentralen Regierung gebündelt sind, ein wesentliches Kennzeichen von Einheitsstaaten. Eine Mischform dieser Varianten bildet der dezentrale Einheitsstaat, in dem föderale Verwaltungsstrukturen unter zentraler Leitung stehen.

Beispiel – Einheitsstaaten und Bundesstaaten

Die Bundesverfassung stellt bereits in Art 2 Abs 1 B-VG klar, dass die Republik Österreich ein Bundesstaat ist. Das Bestehen der neun Bundesländer wird verfassungsrechtlich abgesichert und das föderalistische Element wird durch Befugnisse auf Landesebene sowie Mitwirken der Länder an den Staatsaufgaben des Bundes verwirklicht. Dahingegen handelt es sich unter anderem bei Frankreich und dem Vereinigten Königreich um Einheitsstaaten.

§ 2 Öffentliches Recht und Privatrecht

I. Zweiteilung der Rechtsordnung

Literatur: *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht: Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis, 3. Aufl, 1996; *Binder*, Der Staat als Träger von Privatrechten, 1980; *Bydlinski*, Privatrecht und umfassende Gewaltenteilung, 1975; *Bydlinski*, Die privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates in privatrechtlicher Sicht, JBl 1968, 9; *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, 1925; *Kelsen*, Reine Rechtslehre, Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik, 1934; *Krüper*, Kategoriale Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht, in *VVDStRL* (Hrsg), Öffentliches Recht und Privatrecht, 2019, 43; *A. Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1999; *Schmidt*, Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht, 1985; *Somek*, Kategoriale Unterscheidung von Öffentlichem Recht und Privatrecht, in *VVDStRL* (Hrsg), Öffentliches Recht und Privatrecht, 2019, 7.

27 Die Unterscheidung zwischen Öffentlichem und Bürgerlichem Recht mag auf den ersten Blick trivial erscheinen, erweist sich jedoch als höchst komplex. Sie ist nicht bloß rechtstheoretischer Natur, sondern lässt sich im positiven Recht festmachen. Denn auch der (Verfassungs-)Gesetzgeber macht von diesen Begrifflich-