



Exposé zur Dissertation

Arbeitstitel

„Staatliche Warnungen Rechtsqualität - Legalität - Determinierung - Rechtsschutz“

Dissertationsfach

Verfassungsrecht/Verwaltungsrecht

verfasst von

Mag.^a Sidar Yaylagül

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr.ⁱⁿ iur.)

Studienzahl lt Studienblatt:

Dissertationsgebiet lt Studienblatt:

Betreut von:

A 783 101

Rechtswissenschaften

Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin

Wien, Mai 2021

Inhalt

| | |
|---|----|
| I. Problemaufriss | 2 |
| II. Forschungsstand und Zielsetzung | 3 |
| III. Gang der Untersuchung | 4 |
| IV. Forschungsfragen | 12 |
| V. Methodik | 12 |
| VI. Vorläufige Grobgliederung | 12 |
| VII. Ausgewählte Literatur | 13 |

I. Problemaufriss

Staatliche Akteure setzen immer mehr auf Warnungen als Steuerungsmittel jenseits von Befehl und Zwang.¹ Aus der Rechtsprechung bekannt sind etwa Warnungen vor mutmaßlich betrügerischen Finanzunternehmen², Medizinprodukten³, Sekten⁴, hormonbelastetem Rindfleisch⁵, aber die Beispiele sind mittlerweile Legion. So gibt es etwa noch Warnungen vor gefährlichen Arzneimitteln⁶, Naturkatastrophen, der Einreise in bestimmte Bundesländer oder Staaten. Meist wird der Hinweis auf eine Gefahr mit einem Appell verbunden⁷, z.B. dass vom Abschluss von Rechtsgeschäften mit einem bestimmten Finanzdienstleister⁸ oder vom Verzehr bestimmter Lebensmittel⁹ abgesehen werden soll.¹⁰ Mit einer Warnung wird nicht nur Wissen über eine Gefahr vermittelt.¹¹ Die Gewarnten sollen vielmehr auch zu einem bestimmten Verhalten veranlasst werden,¹² in dem an ihre Vernunft¹³ appelliert wird. Im Vergleich zu anderen informationellen Steuerungsmitteln, wie Aufklärungen oder Empfehlungen, werden Warnungen eindringlich formuliert und sind somit von ihrer Wirkung her intensiver. Öffentliche und medienwirksame Warnungen können für die Betroffenen erhebliche Folgen haben, wie die Rufschädigung oder den Verdienstentgang.¹⁴

Teilweise sind Warnbefugnisse normiert.¹⁵ Oft fehlen aber konkrete gesetzliche Befugnisse: Wenn beispielsweise die NÖ Landesstelle für Sektenfragen vor den Aktivitäten namentlich

¹ *Alemanno/Spina*, Nudging legally: On the checks and balances of behavioural regulation, I CON 2014, 429; *Stöger*, Verhaltensökonomische Steuerungsinstrumente und Verfassungsrecht - Einige Gedanken, ALJ 2014, 89 (91 f).

² VfSlg 18.747/2009.

³ OGH 14.10.1997, 1 Ob 303/97h.

⁴ OGH 19.1.1999, 1 Ob 306/98a.

⁵ OGH 30.9.2002, 1 Ob 155/02d.

⁶ ZB Arzneimittelwarnung des Bundesamts für Sicherheit im Gesundheitswesen, <https://www.basg.gv.at/marktbeobachtung/amtliche-nachrichten/detail/warnung-vor-zdorov-propolis-cream-old> (16.3.2021).

⁷ *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation (2007) 427.

⁸ VfSlg 18.747/2009.

⁹ Presseaussendung des Gesundheitsministeriums zu einer Lebensmittelwarnung, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20061103_OTS0189/lebensmittelwarnung-vollwert-goldhirse (31.3.2021).

¹⁰ Teilweise gibt es auch Rechtsgrundlagen für solche Verhaltensempfehlungen wie etwa § 26a Abs 2 Z 4 IG-L; § 8 Abs 4 OzonG; § 4 StKSG; § 14 Tir KMG; § 18 Abs 2 Bgld KHG.

¹¹ *Ibler*, Grundrechtseingriff und Gesetzesvorbehalt bei Warnungen durch Bundesorgane in FS Maurer (2001) 145 (147).

¹² *Stöger*, ALJ 2014, 91; *Kloepfer*, Staatliche Information als Lenkungsmittel dargestellt insbesondere am Problem behördlicher Warnungen und Empfehlungen im Umweltrecht (1998) 8.

¹³ *Kloepfer*, Staatliche Information als Lenkungsmittel 8; *Gerg*, Nudging 60.

¹⁴ *Leidinger*, Hoheitliche Warnungen, Empfehlungen und Hinweise im Spektrum staatlichen Informationshandelns, DVBl 1993, 925 (927).

¹⁵ ZB § 4 Abs 7 BWG, § 92 Abs 6 WAG, § 288 VAG (Investorenwarnungen); § 6 Abs 2 Z 12 ChemikalienG; § 4 Abs 1 Bundesstelle für Sektenfragen (Sektenwarnungen); § 19 Abs 2 PSG 2004 (allgemeine Produktwarnungen); § 9 PflanzenschutzmittelG; § 17 Abs 5 FuttermittelG; Art 58 Abs 2 lit a DSGVO; § 43 Abs 3 LMSVG (Lebensmittelwarnungen); § 75q Abs 7 AMG (Arzneimittelwarnungen).

genannter Sekten und deren Weltanschauungen¹⁶ warnt oder mittels Rundbrief vor bestimmten Blutplasmaerzeugnissen¹⁷ gewarnt wird.

II. Forschungsstand und Zielsetzung

Staatliche Warnungen und sonstiges informationelles Steuerungshandeln des Staates sind zu einem häufig behandelten Gegenstand der (vorwiegend deutschen) Literatur geworden.¹⁸ In der deutschen Literatur liegt der Schwerpunkt auf der Typologie und den grundrechtlichen Problemen, insbesondere dem Eingriffsbegriff. Die österreichische Diskussion fokussierte sich bisher auf den fehlenden Rechtsschutz.¹⁹ Dabei wurden einzelne Warnbefugnisse untersucht. Beispielsweise hat *N.Raschauer* unterschiedliche Investorenwarnungen systematisiert. *Scholz* hat Warnungen im Gesundheitsrecht behandelt. *Feik* hat informationelle Steuerungsmittel aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive behandelt. Auch in allgemeineren Arbeiten wird Bezug auf Warnbefugnisse genommen. So bezieht sich *Lenzbauer* in seiner Arbeit zur schlichten Hoheitsverwaltung auf einzelne Warnbefugnisse. Dennoch ist die Frage nach der Legalität und Determinierung von Warnungen in der österreichischen Literatur nahezu unbehandelt geblieben²⁰. Dazu möchte das vorliegende Dissertationsvorhaben beitragen: Fraglich ist inwiefern der Gesetzesvorbehalt des Art 18 B-VG auf Warnungen anzuwenden ist. Zudem soll untersucht werden welchen Determinierungsanforderungen Warnungen unterliegen. Dazu wird die Rsp des VfGH zum differenzierten Legalitätsprinzip im

¹⁶ ZB Presseaussendung der NÖ Landesstelle für Sektenfragen, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20010406_OTS0143/noe-landesstelle-fuer-sektenfragen-informiert (10.4.2021).

¹⁷ OGH 14.10.1997, 1 Ob 303/97h.

¹⁸ *Gusy*, Verwaltung durch Information- Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns, NJW 2000, 977; *Heintzen*, Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, 1448; *Ibler*, in FS Maurer (2001) 145; *Schoch*, Entformalisierung staatlichen Handelns in Isensee/Kirchhof (Hrsg) Handbuch des Staatsrechts III³ (2005) § 37 Rz 52 ff; *Kirchhof*, Mittel des staatlichen Handelns, in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts V³ (2007) § 99; *Murswiek*, Staatliche Warnungen, Wertungen, Kritik als Grundrechtseingriffe, DVBl 1997, 1023; *Tschannen*, Amtliche Warnungen und Empfehlungen, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1999, 354; *Kloepfer*, Staatliche Information als Lenkungsmittel; *Leidinger*, DVBl 1993, 925; *Di Fabio*, Information als hoheitliches Gestaltungsmittel, JuS 1997,1; *Gröschner*, Öffentlichkeitsaufklärung als Behördenaufgabe, DVBl 1990, 619.

¹⁹ *N. Raschauer*, Staatliche Warnungen- rechtsstaatliche Grenzgänge? in Lienbacher/Wielinger, Jahrbuch öffentliches Recht 2009 (2009) 271; ders Investorenwarnungen im Finanzmarktaufsichtsrecht, ÖZW 2008, 95; *Scholz*, Produktwarnungen im Gesundheitsrecht (Teil I) Rechtsnatur und Rechtsschutz, RdM 2017, 13; *Scholz*, Produktwarnungen im Gesundheitsrecht (Teil II) Rechtsnatur und Rechtsschutz, RdM 2017, 61; *Wildpanner*, Warnmeldungen der Behörden in Schmidt et al (Hrsg), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2010) 49; *Feik*, Verwaltungskommunikation; *Merli*, Grenzen der Staatsinformation und staatlicher Propaganda, in Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger, Elektronische Medien im "postfaktischen" Zeitalter (2019) 107; *Storr*, Energieeffizienz durch Nudging, RdU 2017, 90; *Holoubek*, Haftung für schlichtes Verwaltungshandeln, insbesondere staatliche Warnungen und Empfehlungen, in *Holoubek/ Lang*, Organhaftung und Staatshaftung in Steuersachen 247; Müller, Pressearbeit als (regulierungs-) verwaltungsrechtliche Handlungsform, ZfV 2010, 17.

²⁰ *Berka*, Staatliche Öffentlichkeitsarbeit und grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt, in FS Brünner Wissenschaftsgesellschaft (2007) 371 (379 f); *Feik*, Verwaltungskommunikation 192 ff.

Zusammenspiel mit den grundrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen untersucht. Wobei unterschiedliche Maßstäbe an personenbezogene und nicht personenbezogene Warnungen zu stellen sind. Auffällig ist zudem, dass bei Informationsrealakten überwiegend Hoheitsverwaltung angenommen wird. Oft bleibt unklar welche Kriterien für die Einordnung entscheidend sind. Da das aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht unproblematisch ist, sollen die Kriterien für die Einordnung von Warnungen zur Hoheitsverwaltung und zur Privatwirtschaftsverwaltung, aufgearbeitet und kritisch geprüft werden. Hinsichtlich des Rechtsschutzes lag der Fokus in der Literatur insbesondere auf dem Rechtsschutzbedürfnis gegen Warnungen. Wenig Beachtung in diesem Zusammenhang fand die Ermächtigung zur Verhaltensbeschwerde gem Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG. Allerdings würde genau damit direkter Rechtsschutz bei den Verwaltungsgerichten ermöglicht werden. Stattdessen bedient sich der Gesetzgeber der Konstruktion des Bescheidumwegs oder regelt überhaupt keinen Rechtsschutz. Es stellt sich die Frage inwieweit aus Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG eine Verhaltensbeschwerdepflicht gegen schlicht-hoheitliche Warnungen abgeleitet werden kann.

III. Gang der Untersuchung

1. Erster Teil: Funktion und Einsatzgebiete

Gegenstand dieser Arbeit sind öffentliche Warnungen der Verwaltung. Für staatliche Warnungen gibt es keine allgemein gültige Legaldefinition, auch handelt es sich hierbei um kein typisiertes Verwaltungshandeln.²¹ In diesem Teil soll eine für die Zielsetzungen der Arbeit adäquate Typologie des Warnungsbegriffs umschrieben werden. Mit Warnungen wird in der Regel auf eine unmittelbar drohende Gefahr hingewiesen. Zu unterscheiden ist zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Warnungen. Warnungen, die sich gegen eine bestimmte Person oder das Produkt eines Unternehmens richten, sind personenbezogen.²² Es sollen zum einen gesetzlich normierte Warnbefugnisse und die relevanten Tatbestandsmerkmale als auch Beispiele für Warnungen ohne entsprechende gesetzliche Befugnis systematisiert werden. Zudem wird in diesem Abschnitt die Funktion von Warnungen als sanftes Steuerungsmittel behandelt.

²¹ Siehe *Ibler* in FS Maurer 146; *Tschannen*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1999, 354 (365 f); *Leidinger*, DÖV 1993, 926.

²² *Merli* in Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger 112.

2. Zweiter Teil: Rechtsqualität

In erster Linie stellt sich die Frage nach der Rechtsnatur öffentlichkeitswirksamer Warnungen. Dabei ist zu entscheiden, ob staatliche Warnungen der Hoheitsverwaltung oder der nicht hoheitlichen Verwaltung²³ zuzuordnen sind. Informationsrealakte wie Warnungen können sowohl in der Hoheitsverwaltung als auch in der Privatwirtschaftsverwaltung²⁴ eingesetzt werden.²⁵ Diese Unterscheidung ist kein Selbstzweck, sondern entscheidend für die Anwendbarkeit des Legalitätsprinzips gem Art 18 Abs 1 B-VG und für den Rechtsschutzweg.²⁶ Gegen typisiertes Hoheitshandeln steht den Betroffenen verfassungsunmittelbarer Rechtsschutz gem Art 130 Abs 1 B-VG zu. Bei schlichthoheitlichen Akten gibt es nur dann eine Rechtsschutzmöglichkeit, wenn das materiengesetzlich vorgesehen ist. Ansonsten bleibt den Betroffenen auf sekundärer Ebene lediglich das Amtshaftungsrecht, welches sich auf Geldersatz richtet. Gegen privatrechtliche Warnungen, stehen hingegen verschuldensunabhängige Unterlassungs- und Widerrufsansprüche gem § 1330 Abs 2 ABGB offen.²⁷

Es sollen die durch die Lehre und Judikatur entwickelten Abgrenzungsmethoden von hoheitlichen und nicht hoheitlichen Akten analysiert werden, um schließlich Kriterien, welche für die Zuordnung von Warnungen entscheidend sind, zu bestimmen. Ausgangspunkt ist zunächst die rein formale Abgrenzung des VfGH.²⁸ Wonach Hoheitsverwaltung jedenfalls dann vorliegt, wenn etwa ein Bescheid im Zuge eines förmlichen Verfahrens, eine Maßnahme unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt oder eine Verordnung erlassen werden.²⁹ Die Zurechnung zur Hoheitsverwaltung wird auch dann bejaht, wenn ein formeller Zusammenhang zu einem typengebundenen Verwaltungsakt besteht, dh wenn eine

²³ Hier wird der Begriff Privatwirtschaftsverwaltung als Synonym für nicht hoheitliche Verwaltung verwendet, näher dazu *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung: verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rahmenbedingungen nicht hoheitlicher Verwaltung (1993) 13.

²⁴ Nach Art 17 B-VG und Art 116a Abs 1 Z 2 B-VG sind der Bund, die Länder und die Gemeinden Träger von Privatrechten und können somit auch privatrechtlich handeln.

²⁵ OGH 23.2.2011, 1 Ob 208/10k; OGH 19.1.1999, 1 Ob 306/98a.

²⁶ *Stöger*, ALJ 2014, 92 f.

²⁷ *Koziol/Bydlinski/Bollenberger*, ABGB Kurzkommentar⁶ (2020) § 1130 Rz 7.

²⁸ VfSlg 3262/1957. Dazu *B. Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ Rz 695; *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung 11; *Puck*, Haftung des Staates für informelle Zusagen und Auskünfte, in *Aicher*, Die Haftung für staatliche Fehlleistungen im Wirtschaftsleben (1988) 171 (176 f); *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 30; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 560.

²⁹ *Novak*, Die Problematik der Abgrenzung der Hoheitsverwaltung von der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung, in *FG Antoniolli* (1979) 61 (63); *Adamovic/Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1972) 266 ff.

Handlung einen Verwaltungsakt vor- oder nachgelagert ist.³⁰ Bei Warnungen handelt es sich nicht um typisiertes Verwaltungshandeln. Mit ihnen wird in der Regel auch kein Verwaltungshandeln vor- oder nachbereitet. Es handelt sich vielmehr um selbstständige Akte, die unabhängig von einem Verfahren erlassen werden.³¹

Da die rein formelle Abgrenzung bei Warnungen nicht zweckdienlich ist, ist auf materielle Kriterien abzustellen. Der OGH, welcher sich im Zuge des Amtshaftungsrechts regelmäßig mit Abgrenzungsfragen auseinandersetzen muss, stellt bei schlichter Hoheitsverwaltung auf inhaltliche Kriterien, wie „einen hinreichend engen und äußeren Zusammenhang mit hoheitlichen Aufgaben“³² ab (funktioneller Zusammenhang).³³ Allerdings besteht die Gefahr, dass dadurch die Grenzen verschwimmen. Die Judikatur zu Informationsrealakten ist uneinheitlich: Mal wird auf die Aufgaben des konkret handelnden Organs abgestellt³⁴, mal reicht es aus wenn eine Aufgabe seinem „Wesen nach hoheitlicher Natur“³⁵ ist, auch auch bei Unzuständigkeit des handelnden Organs. Unklar bleibt zudem was genau eine öffentliche bzw. hoheitliche Aufgabe in diesem Zusammenhang ist.³⁶

Gelingt die Einordnung dennoch nicht, bleibt nur der Rückgriff auf Gemeinplätze, etwa jenen wonach „im Zweifel Privatwirtschaftsverwaltung“ anzunehmen ist. Tragendes Argument dafür ist, dass Hoheitsverwaltung gem Art 18 B-VG immer auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müsse.³⁷ Teilweise wird eine gegenteilige Ausrichtung der Zweifelsregel vertreten.³⁸ Insbesondere bei Informationsrealakten wird im Zweifel eher Hoheitsverwaltung angenommen.³⁹ Der OGH bekennt sich zwar nicht zu einer Umkehr der Zweifelsregel, doch

³⁰ *Lenzbauer*, Schlichte Hoheitsverwaltung (2018) 13; *Müllner*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung (2016) 297.

³¹ Vgl *Feik*, Verwaltungskommunikation 189, der Informationsrealakte auch als „eigenständige Verwaltungsmaßnahmen“ bezeichnet; *Berka* in FS Brünner 379 f, bezeichnet Warnungen als „eigenständige Öffentlichkeitsarbeit“; *Müllner*, Katastrophenbekämpfung, sieht staatliche Warnungen als Wissenserklärunen mit „Selbstzweck“.

³² ZB OGH 22.2.2000, 1 Ob 14/00s; 11.7.2006, 1 Ob 54/06g.

³³ MwN *Holoubek* in *Holoubek/Lang* 252 ff.

³⁴ OGH, 1 Ob 171/75

³⁵ 14.10.1997, 1 Ob 3030/97.

³⁶ *Lenzbauer*, Schlichte Hoheitsverwaltung 16. *Pöschl*, Private Verwalter als Problem des allgemeinen Verwaltungsrechts, in FS Mayer 515 (527 f), stellt am Beispiel der Beleihung dar, dass die öffentliche Aufgabe ein „beliebig einsetzbares Argument“ ist.

³⁷ Zur Zweifelsregel statt vieler VfSlg 3183/1957; 10.357/1985; *B. Raschauer*, Verwaltungsrecht⁵ Rz 697; *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung 195 f; *Eberhard*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (2005) 155; *Lenzbauer*, Schlichte Hoheitsverwaltung 24; *Grabenwarter/Frank*, B-VG (2020) Art 17 Rz 2.

³⁸ *Oberndorfer*, Handlungsformen der Verwaltung und Rechtsschutz (aus österreichischer Sicht) in FS Ress (1990) 39 (49); *Vrba/Zechner*, Kommentar zum Amtshaftungsrecht (1983) 71 f; *Binder*, Der Staat als Träger von Privatrechten (1980) 61 f.

³⁹ ZB *Feik*, Verwaltungskommunikation 177, nimmt im Zweifel Hoheitsverwaltung an.

gelangt er selten zum Ergebnis dass privatrechtliche Akte vorliegen.⁴⁰ Um den Betroffenen möglichst einen Anspruch auf Amtshaftung zu gewähren, wird der erforderliche Zusammenhang zur Hoheitsverwaltung oft sehr großzügig ausgelegt. Dies ist aber nur prima facie rechtsschutzfreundlich.⁴¹ Denn das primäre Anliegen der Betroffenen ist es eine unrechtmäßige Warnmeldung zu beseitigen. Das Amtshaftungsrecht normiert allerdings lediglich einen Anspruch auf Geldersatz und keine Möglichkeit auf Widerruf oder Beseitigung. Den Betroffenen ist damit meist wenig geholfen. Gute Gründe sprechen für das Abstellen auf den abstrakten Vollzugsbereich des handelnden Organs. Es ist wohl anzunehmen, dass Warnungen von zuständigen Aufsichtsorganen jedenfalls als schlicht-hoheitlich einzustufen sind. Spricht allerdings ein Organ eine Warnung aus, welche inhaltlich nicht in seinen Zuständigkeits- oder Vollziehungsbereich fällt, ist fraglich ob Hoheitsverwaltung angenommen werden kann.

3. Dritter Teil: Gesetzesvorbehalt und Determinierung

A. Differenziertes Legalitätsprinzip

In diesem Abschnitt wird geprüft, ob staatliche Warnungen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung nach Art 18 Abs 1 B-VG bedürfen. Nach Art 18 Abs 1 B-VG darf die gesamte staatliche Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden. Art 18 Abs 1 B-VG normiert einen umfassenden Gesetzesvorbehalt und die Gesetzesbindung für die staatliche Vollziehung.⁴² Jeder hoheitliche Vollzugsakt muss auf einer entsprechenden gesetzlichen Befugnis beruhen.⁴³ Historisch sollte der Einzelne mit der Verankerung des Legalitätsprinzips vor Willkür geschützt werden⁴⁴, somit stellt es eine wesentliche Komponente des rechtsstaatlichen Grundprinzips dar.⁴⁵ Während typengebundene Hoheitsakte dem Legalitätsprinzip in ihrer vollen Strenge unterliegen, gehen die Meinungen hinsichtlich der schlichten Hoheitsverwaltung stark auseinander.⁴⁶ Für den Bereich der nicht hoheitlichen

⁴⁰ OGH 23.2.2011, 1Ob208/10k.

⁴¹ So schon *Holoubek* in *Holoubek/Lang* 256: „Die rechtsschutzfreundliche weite Auslegung hat sich in eine, so der OGH ausdrücklich, „Rechtsschutzlücke“ verwandelt, die sich einer Schließung durch die Rechtssprechungsorgane entzieht.“

⁴² *Grabenwarter/Frank*, 18 B-VG Rz 2; *Muzak*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kommentar⁶ (2020) Art 18 B-VG Rz 2 f; *Rill*, in *Kneihs/Lienbacher*, *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (1.Lfg 2001) Art 18 B-VG Rz 2 ff.

⁴³ *Korinek/Holoubek*, *Privatwirtschaftsverwaltung* 62.

⁴⁴ *Adamovich/Funk*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*³ (1980) 102 f.

⁴⁵ *Walter*, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (1972) 391; *Berka*, *Verfassungsrecht*⁷ Rz 492; *Öhlinger/Eberhard*, *Verfassungsrecht*¹² Rz 598; *Rill*, in *Kneihs/Lienbacher*, Art 18 B-VG Rz 1.

⁴⁶ Bejahend: *Feik*, *Verwaltungskommunikation* 194 f; *Stöger*, *ALJ* 2014, 92 ff, hinsichtlich verhaltensökonomisch inspirierter Instrumente; *Davy/Davy*, *Gezähmte Polizeigewalt? Aufgaben und Neuordnung der Sicherheitspolizei in Österreich* (1991) 225 ff; *Karkulik*, *JRP* 2014 181. Verneinend: *Rill* in *Kneihs/Lienbacher*, Art 18 B-VG Rz 31.

Verwaltung hingegen verneinen sowohl die hL als auch die Judikatur einen Gesetzesvorbehalt. Denn bei privatrechtlichen Akten solle das Gesetz bloß eine Schranke sein, nicht zwingende Handlungsgrundlage.⁴⁷ Es soll geklärt werden inwiefern der Gesetzesvorbehalt des Art 18 Abs 1 B-VG auf staatliche Warnungen anzuwenden ist. Wobei hier zwischen privaten und schlicht-hoheitlichen Warnungen zu unterscheiden ist.

In weiterer Folge wird der Inhalt des aus Art 18 Abs 1 B-VG abgeleiteten Determinierungsgebots im Hinblick auf schlicht-hoheitliche Warnungen untersucht. Mit dem Determinierungsgebot wird dem Gesetz ein Mindestmaß an Bestimmtheit abverlangt.⁴⁸ Der Gesetzgeber muss die Rechtsgrundlagen für das Verwaltungshandeln so formulieren, dass sich die Voraussetzungen und der Inhalt aus dem Gesetz ergeben.⁴⁹ Da das Determinierungsgebot auf eine Rechtsfortbildung des VfGH⁵⁰ zurückzuführen ist, wird das Augenmerk auf der Judikatur des Gerichtshofs liegen.⁵¹ Der Gerichtshof zieht für die Determinierung von Gesetzen unterschiedliche Maßstäbe heran, differenziert wird unter anderem nach dem Regelungsgegenstand⁵², dem Rechtsschutzinteresse⁵³ sowie der Eingriffsnähe^{54,55}. Diese Judikaturlinien sollen einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Es gilt zu untersuchen, ob aus diesen Topoi inhaltliche Vorgaben an die Determinierung von Warnbefugnissen ableitbar sind.

Die Suche nach einer geeigneten Rechtsgrundlage für Warnungen hat die Praxis schon auf so manche Idee gebracht. Als Ermächtigungsgrundlage herangezogen wurden unter anderem allgemeine Kompetenzuweisungen wie in der Anlage zu § 2 Bundesministeriengesetz (BMG), wonach die Bundesministerien über ihren Ressortbereich Informationen verbreiten dürfen⁵⁶, die Geschäftsordnung einer Landesregierung, nach der die einzelnen Mitglieder der

⁴⁷ *Korinek/Holoubek*, Privatwirtschaftsverwaltung 62 f; *Rill* in *Kneihls/Lienbacher*, Art 18 B-VG Rz 34; *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 247; Vgl zB auch VfSlg 7717/1975, 7716/1975, 11.924/1988.

⁴⁸ *Rill* in *Kneihls/Lienbacher*, Art 18 B-VG Rz 51.

⁴⁹ *Berka*, Verfassungsrecht⁷ Rz 500.

⁵⁰ *Mörth*, Das Legalitätsprinzip. Gesetzesvorbehalt und Determinierungsgebot im österreichischen Recht (2020) 121.

⁵¹ VfSlg 2740/1954; mwN *Raschauer*, Gesetzmäßigkeitsgrundsatz und Wirtschaftsrecht, in FS *Rill*, Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts 515 (517 ff); *Novak*, Das differenzierte Legalitätsprinzip in FS *Adamovich* (1992) 491 (492 ff).

⁵² VfSlg 8389/1978.

⁵³ VfSlg 18.747/2009.

⁵⁴ VfSlg 10.737/1985; mwN *Berka*, Das „eingriffsnähe Gesetz“ und die grundrechtliche Interessensabwägung in FS *Walter*, Staatsrecht in Theorie und Praxis (1991) 37; *Holoubek*, Der Grundrechtseingriff, DVBl 1997, 1031 (1036).

⁵⁵ MwN *Eberhard*, ZfV 2013, 726 ff; *Novak* in FS *Adamovich* 494 ff.

⁵⁶ In der Entscheidung OGH 19.1.1999, 1 Ob 306/98a erachtete der OGH diese allgemeine Zuständigkeitsregelung als ausreichende Grundlage für eine Sektenwarnung. Kritisch dazu *Kalb*, Anmerkung zu OGH 19.1.1999, 1 Ob 306/98a, JBl 2000, 179 = SZ 72/5;

Landesregierung, die ihnen zugewiesenen Angelegenheiten selbstständig besorgen dürfen⁵⁷ oder die Informationspflichten nach dem Auskunftspflichtgesetz iVm Art 20 Abs 4 B-VG⁵⁸. Wenig davon scheint tragfähig, weshalb die Arbeit eine Neuorientierung versuchen will. Von der Aufgabe kann nicht ohne weiteres auf die Befugnis geschlossen werden.⁵⁹ Allgemeine Zuständigkeitszuweisungen geben keinen Aufschluss darüber unter welchen Umständen und worüber genau gewarnt werden darf, sowie welche schutzwürdigen Interessen gegeneinander abgewogen werden müssen.⁶⁰ Es ist anzunehmen, dass nach dem differenzierten Legalitätsprinzip für allgemein gehaltene Warnungen, die nicht dazu geeignet sind in Rechte einzugreifen wie zB Warnungen vor Viren oder Unwettern, allgemeine Zuständigkeits- und Aufgabenbefugnisse ausreichen und keine besonderen Ermächtigungen vorgesehen werden müssen.⁶¹ Anders ist es bei Warnbefugnissen, die Eingriffsnähe aufweisen oder ein besonderes Rechtsschutzinteresse auslösen. In solchen Fällen muss gesetzlich festgelegt sein, wer unter welchen Umständen gegen wen, eine Warnung aussprechen darf.

B. Grundrechtliche Aspekte

Auch aus den materiellen Gesetzesvorbehalten der Konventionsrechte, wie etwa Art 8 EMRK ergeben sich Bestimmtheitsanforderungen. Diese stellen strengere Anforderungen an Warnbefugnisse als das differenzierte Legalitätsprinzip. Zudem ist auf grundrechtlicher Ebene nicht zwischen hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Akten zu unterscheiden. Denn jeder Eingriff muss auf einem hinreichend determinierten Eingriffstatbestand beruhen. Verweise auf allgemeine Zuständigkeiten oder Aufgaben sind nicht hinreichend. Die grundrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen werden in der Judikatur des VfGH neben dem Determinierungsgebot gem Art 18 Abs 1 B-VG meist zusätzlich angeführt.⁶² Grundrechtlich muss zunächst an einen Eingriff geknüpft werden. Es soll dargestellt werden welche Warnungen dazu geeignet sind, in grundrechtlich geschützte Bereiche einzugreifen und bei

⁵⁷ OGH 19.5.1998, 1 Ob 140/98i; IdF befand der Gerichtshof unter anderem die Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung als ausreichende Grundlage für eine Presseaussendung, in der dem Kläger Unzuverlässigkeit und Unkorrektheit im Umgang mit öffentlichen Geldern vorgeworfen wurde.

⁵⁸ OGH 11.7.2006, 1 Ob 54/06g. Für den OGH ergab sich sowohl aus Art 20 Abs 4 B-VG als auch aus Abschnitt F des Teiles 2 der Anlage zu § 2 Z 12 BMG eine ausreichende Determinierung für eine Pressemitteilung, mit welcher vor einer bestimmten Finanzgruppe gewarnt wurde. Sofern einer Informationsveröffentlichung keine Geheimhaltungspflichten der Behörde iSd Art 20 Abs 2 B-VG entgegenstehen, sei eine Informationsveröffentlichung verhältnismäßig.

⁵⁹ Dazu *Leidinger*, DVBl 1993, 931.

⁶⁰ Vgl *Berka* in FS Brünner 375.

⁶¹ Ein relativ niedriger Grad an Determinierung reicht in vielen Fällen aus zB VfSlg 11.639/1988: „Bei Ermittlung des Inhalts des Gesetzes sind alle zur Verfügung stehenden Auslegungsmethoden auszuschöpfen: Nur wenn sich nach Heranziehung aller Interpretationsmethoden immer noch nicht beurteilen lässt, was im konkreten Fall rechtens ist, verletzt die Norm die in Art18 B-VG statuierten rechtsstaatlichen Erfordernisse.“

⁶² Z.B. VfGH 9.3.2021, V530/2020.

welchen Warnungen der Eingriff verneint werden muss. Dabei wird der Grundrechtseingriff, der von der Warnung Betroffenen im Vordergrund stehen. Während Warnungen vor allgemeinen Umständen, grundrechtlich meist unproblematisch sind, verhält es sich mit namentlich genannten Produkten oder Personen anders.⁶³ Doch auch allgemein gehaltene Warnungen können durchaus einen ähnlichen Effekt haben.⁶⁴ Wenn beispielsweise vor allen Gastronomen in einer bestimmten Gemeinde, in der nur ein Gastronom tätig ist, gewarnt wird, kommt das von der Intensität her wohl einer namentlichen Nennung gleich. Würde es jedoch einen Unterschied machen, wenn sich die Warnung gegen alle Gastronomen im gesamten Bundesgebiet richtet? Ist in diesem Fall ein Eingriff zu bejahen oder zu verneinen, weil die Zahl der Betroffenen zu groß oder die Intensität der Aussage nicht stark genug ist? Ähnlich verhält es mit Äußerungen einer Aufsichtsbehörde, die vom Abschluss von bestimmten Verträgen warnt, welche durch Banken angeboten werden. Allein diese Konstellationen verdeutlichen, dass sich grundrechtliche Eingriffe nicht nur auf namentlich genannte Produkte oder Personen beschränken können.

4. Fünfter Teil: Rechtsschutz

Da es sich bei hoheitlichen Warnungen um schlichte Hoheitsverwaltung handelt, kommt nicht das öffentlich-rechtliche Rechtsschutzsystem verfassungsunmittelbar zur Anwendung.⁶⁵ Es obliegt dem Materiengesetzgeber Rechtsschutz zu normieren. Manche Materiengesetze verfügen über ausgeprägte Rechtsschutzbestimmungen⁶⁶, andere über weniger ausgeprägte⁶⁷ und manche Bereiche lassen den Rechtsschutz gänzlich vermissen⁶⁸.

Zunächst wird auf das Rechtsschutzerfordernis⁶⁹ und auf den adäquaten Rechtsschutz eingegangen.⁷⁰ Bei eingriffsnahen Warnungen ist den Betroffenen jedenfalls eine

⁶³ VfSlg 18.747/2009; ähnlich 11.7.1006, 1Ob54/06g. *Scholz*, RdM 2017, 62 f; *Feik*, Verwaltungskommunikation 58; *Merli* in Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger 112; *Wildpanner* in *Schmid et al* 61 ff; *Holoubek*, Altes und neues zum Grundrechtseingriff in FS Berka (2013) 79 (86 f).

⁶⁴ *Merli* in Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger 112.

⁶⁵ *Scholz*, RdM 2017, 65; *Lenzbauer*, Schlichte Hoheitsverwaltung 34.

⁶⁶ ZB § 4 Abs 7 BWG, § 92 Abs 6 WAG, § 288 VAG (Investorenwarnungen); §§ 75q Abs 7 iVm 75c AMG (Arzneimittelwarnungen), diese Bestimmungen sehen neben der Überprüfung der Rechtmäßigkeit, auch Folgenbeseitigungsansprüche vor.

⁶⁷ ZB § 77 Abs 1 iVm Art 130 Abs 1 Z 1 B-VG, die Rechtmäßigkeit der Warnung kann überprüft werden allerdings sind keine Folgenbeseitigungsansprüche vorgesehen.

⁶⁸ Keinen Rechtsschutz gibt es gegen folgende Warnungen: § 4 SektenG, § 19 ProduktsicherheitsG, § 9 Abs 1 Z 5 PflanzenschutzmittelG und § 17 Abs 5 Z 7 FuttermittelG; § 43 Abs 1 LMSVG. Vgl dazu auch *N. Raschauer* in *Lienbacher/Wielinger*, 283.

⁶⁹ Siehe zB *N. Raschauer* in *Lienbacher/Wielinger* 271; *Müller*, ZfV 2010, 19.

⁷⁰ VfSlg 18.747/2009.

Rechtsschutzmöglichkeit zu eröffnen. Dies ergibt sich sowohl aus Art 13 EMRK als auch aus dem rechtsstaatlichen Prinzip⁷¹. Dem Rechtsschutzinteresse der Betroffenen wird nur dann ausreichend entsprochen, wenn die Warnung auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft und gegebenenfalls widerrufen werden kann.⁷²

Nach Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG kann der einfache Gesetzgeber „wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze“ eine Beschwerde vorsehen.⁷³ Die Verhaltensbeschwerde, wie in § 88 Abs 2 SPG, § 54 Abs 2 MBG vorgesehen, ermöglicht den direkten Gang zu den Verwaltungsgerichten. Bisher machte der Gesetzgeber bei staatlichen Warnungen nicht von dieser Ermächtigung Gebrauch. Gegen schlicht-hoheitliche Warnungen wird der Rechtsschutz nur im Zuge eines bescheidmäßig zu erledigenden Verfahrens ermöglicht: Z.B. kann gem § 4 Abs 7 BWG gegen eine Investorenwarnung der FMA ein Antrag auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit gestellt werden. Der darüber erlassene Bescheid der FMA tritt an die Stelle der Investorenwarnung. Das Verwaltungsgericht entscheidet im weiteren Rechtsgang nicht über die schlicht-hoheitlich ergangene Warnung, sondern über den von der Behörde erlassenen Bescheid. Fraglich ist ob dieser Bescheidumweg zulässig ist oder der Gesetzgeber die Pflicht hat, eine Verhaltensbeschwerde vorzusehen.

Zudem stellt sich die Frage, ob bei Beschwerden gem Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG zwischen individuellem und generellem Verhalten zu unterscheiden ist. Dabei hat sich der Gesetzgeber mit „in Vollziehung der Gesetze“ einer Wendung bedient, die insbesondere in der Amtshaftung bedeutend ist. Im Amtshaftungsrecht umfasst diese Wortfolge die gesamte Hoheitsverwaltung, sowohl individuelle als auch generelle Akte.⁷⁴ In der Literatur zur Verhaltensbeschwerde wurde mehrfach geäußert, dass Art 130 Abs 2 B-VG keine generellen Akte umfasse.⁷⁵ Nach dieser

⁷¹ VfSlg 18.747. Dazu auch *Eberhard*, Die Bedeutung des Legalitätsprinzips im Wirtschaftsrecht, ZfV 2013, 727 (731).

⁷² VfSlg. 18.747/2009.

⁷³ Siehe *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit Kommentar (2013) Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG, Rz 24.

⁷⁴ *Lenzbauer*, Schlichte Hoheitsverwaltung 152. Auch in den Materialien wird nicht zwischen individuellen und generellen Akten unterschieden, ErlRV 1618 BlgNR 24.GP 13.

⁷⁵ *Raschauer*, Schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln, in FS Stolzlechner 547 (552 f), als tragendes Argument wird vorgebracht, dass Art 130 Abs 1 und Abs 2 B-VG nur individuelle Akte betreffen und dass die Prüfung von generellen Normen dem VfGH vorbehalten sei; wohl gleicher Meinung auch *Faber*, Art 130 Abs 2 Z 1, „Verordnungen und sonstige generelle Rechtsakte der Verwaltung bilden keinen zulässigen Beschwerdegegenstand“; *Grabenwarter/Fister*, Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit⁵ (2016) 228, Beschwerdegegenstand seien nur Akte „gegenüber individuell bestimmten Personen“; *Karkulik*, JRP 2014, 180, bezeichnet diese Sichtweise schon als herrschend. Zweifelnd *Holoubek*, Die Verhaltensbeschwerde-Das Verfahren über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit sonstigen Verhaltens einer Verwaltungsbehörde, in *Holoubek/Lang*, Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und Bundesfinanzgericht (2014) 113 (118). Verneinend *Lenzbauer*, Schlichte Hoheitsverwaltung. Offenlassend *Stöger*, ALJ 2014, 97.

Sichtweise wäre das Vorsehen einer Verhaltensbeschwerde gegen Warnungen, die in der Regel einen generellen Adressatenkreis haben, unzulässig. Als Beschwerdegegenstand seien aber jene Konstellationen zulässig, in welchen der generelle Akt den individuellen Charakter einer Handlung verschleierte.⁷⁶ Dem soll nachgegangen werden, zumal es weder im Gesetzestext noch in den Materialien Anhaltspunkte für diese einschränkende Auslegung gibt. Warnungen können sowohl generelle als auch individuelle Merkmale aufweisen.⁷⁷ Meist richten sie sich zwar an einen allgemeinen Adressatenkreis, betroffen sind aber einzelne. Zudem würde diese Differenzierung dem Zweck des Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG zuwiderlaufen. Mit dieser Bestimmung sollten gerade die Rechtsschutzdefizite, die sich durch das typengebundene Rechtsschutzsystem ergeben, überwunden werden.⁷⁸

IV. Forschungsfragen

1. Wonach bemisst sich die Einordnung staatlicher Warnungen als hoheitliche oder nicht hoheitliche Akte?
2. Bedürfen schlicht-hoheitliche Warnungen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage gem Art 18 B-VG und den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten? Welcher Determinierungsgrad ergibt sich aus dem differenzierten Legalitätsprinzip und den grundrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen für die Rechtsgrundlagen von schlicht-hoheitlichen Warnungen?
3. Hat der Gesetzgeber gegen schlicht-hoheitliche Warnungen eine Verhaltensbeschwerde gem Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG vorzusehen?

V. Methodik

Die Fragestellungen dieser Dissertation sollen rechtsdogmatisch bearbeitet werden. Einschlägige Literatur sowie Rechtsprechung soll recherchiert und aufgearbeitet werden. Die relevanten Normen werden anhand der rechtswissenschaftlichen Auslegungsmethoden interpretiert.

VI. Vorläufige Grobgliederung

- I. Einleitung
 - A. Problemaufriss und Fragestellungen
 - B. Methoden und Gang der Untersuchung

⁷⁶ *Raschauer* in FS Stolzlechner 553, bezeichnet solche Akte als „verschleierte Verfügungen“.

⁷⁷ Vgl *Holoubek* in Holoubek/Lang 119.

⁷⁸ *Holoubek* in Holoubek/Lang 118.

- II. Typologie und Einsatzgebiete
 - A. Typologie
 - B. Einsatzgebiete
- III. Hoheitliche und nicht hoheitliche Verwaltung
 - A. Abgrenzungstopoi
 - B. Würdigung
- IV. Gesetzesvorbehalt und Determinierung
 - A. Differenziertes Legalitätsprinzip
 - B. Grundrechtliche Aspekte
- V. Rechtsschutz
 - A. Materiengesetzliche Ausgestaltung
 - B. Anforderungen an den effektiven Rechtsschutz
 - C. Verhaltensbeschwerde - Pflicht?
- VI. Zusammenfassung

VII. Ausgewählte Literatur

Antoniolli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996).

Berka, Das „eingriffsnahe Gesetz“ und die grundrechtliche Interessensabwägung in FS Walter, Staatsrecht in Theorie und Praxis (1991) 37.

Berka, Lebendiges Verfassungsrecht, JBl 2009, 613.

Berka, Staatliche Öffentlichkeitsarbeit und grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt, in FS Brüner, Funktionen des Rechts in der pluralistischen Wissensgesellschaft (2007) 371.

Berka, Verfassungsrecht⁷ (2018).

Berka/Binder/Kneihls, Die Grundrechte. Grund- und Menschenrechte in Österreich² (2019).

Binder, Der Staat als Träger von Privatrechten (1980) 61 f.

Cohen, Amtshaftung bei schlichter Hoheitsverwaltung (1. Teil), JBl 2014, 163.

Cohen, Amtshaftung bei schlichter Hoheitsverwaltung (2. Teil), JBl 2014, 228.

Davy/Davy, Gezähmte Polizeigewalt? Aufgaben und Neuordnung der Sicherheitspolizei in Österreich (1991)

Di Fabio, Information als hoheitliches Gestaltungsmittel, JuS 1997, 1.

Eberhard in *Korinek/Holoubek et al* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (12. Lfg 2016) § 1 DSG.

Eberhard, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (2005).

Eberhard, Die Bedeutung des Legalitätsprinzips im Wirtschaftsrecht, ZfV 2013, 727.

Ennöckl, Entspricht die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit den Anforderungen des Grundrechtsschutzes? in *ÖJK* (Hrsg), Justizstaat: Chance oder Risiko? (2014) 119.

Feik, Öffentliche Verwaltungskommunikation (2005).

Gerg, Nudging (2019).

Grabenwarter/Frank (Hrsg), Bundes-Verfassungsgesetz und Grundrechte (2020).

Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention⁶ (2016).

Gröschner, Öffentlichkeitsaufklärung als Behördenaufgabe, DVBl 1990, 619.

Gusy, Verwaltung durch Information- Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns, NJW 2000, 977.

Heintzen, Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, 1448.

Holoubek, Der Grundrechtseingriff – Überlegungen zu einer grundrechtsdogmatischen Figur im Wandel, in Merten/Papier (Hrsg), Grundfragen der Grundrechtsdogmatik (2007) 17.

Holoubek, Der Grundrechtseingriff, DVBl 1997, 1031.

Holoubek, Die Verhaltensbeschwerde – Das Verfahren über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit sonstigen Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Holoubek/Lang, Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht (2014) 113.

Holoubek, Haftung für schlichtes Verwaltungshandeln, insbesondere staatliche Warnungen und Empfehlungen, in Holoubek/Lang (Hrsg) Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit (2011) 249.

Holoubek, Handlungsformen, Legalitätsprinzip und Verwaltungsgerichtsbarkeit in FS Raschauer (2013) 181.

Ibler, Grundrechtseingriff und Gesetzesvorbehalt bei Warnungen durch Bundesorgane in FS Maurer (2001) 145.

Kahl/Pöschl, Die Intentionalität - ihre Bedeutung und Berechtigung in der Grundrechtsjudikatur ÖJZ (2001) 41.

Karkulik, Rechtsschutz gegen die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, JRP 2014, 169.

Kirchhof, Mittel des staatlichen Handelns, in *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts V³ (2007) § 99.

Korinek/Holoubek, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung: verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rahmenbedingungen nicht hoheitlicher Verwaltung (1993).

Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung – der gebändigte Leviathan? In FS Aicher (2012) 307.

Kucsko-Stadlmayer, Grenzen der Ausgliederung. Gutachten. (2003).

Leidinger, Hoheitliche Warnungen, Empfehlungen und Hinweise, DVBl 1993, 925.

Lenzbauer, Rechtsschutz gegen schlichte Hoheitsverwaltung. Die typenfreie Beschwerde und ihre Verwandten, JAP 2014/2015, 20.

Lenzbauer, Schlichte Hoheitsverwaltung (2018).

Mayer, Gleichbehandlungsgesetz und Rechtsschutzstaat, ZAS 1992, 37.

Mayer, Staatliche Warnungen vor „Sekten“ und Rechtsschutz aus verfassungsrechtlicher Sicht, in Mayer (Hrsg) Staat und „Sekten“ – staatliche Information und Rechtsschutz (2001) 19.

Merli, Grenzen der Staatsinformation und staatlicher Propaganda, in *Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger*, Elektronische Medien im “postfaktischen“ Zeitalter (2019) 107.

Merli, Hat das öffentliche Wirtschaftsrecht ein System und leitende Prinzipien? ÖZW 2015, 32.

Meyer-Ladewig/Renger in *Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer* (Hrsg), Europäische Menschenrechtskonvention⁴ (2017) Art 13 EMRK.

Mörth, Das Legalitätsprinzip. Gesetzesvorbehalt und Determinierungsgebot im österreichischen Recht (2020).

Müller, Pressearbeit als (regulierungs-) verwaltungsrechtliche Handlungsform, ZfV 2010, 17.

Murswiek, Staatliche Warnungen, Wertungen, Kritik als Grundrechtseingriffe, DVBl 1997, 1023.

Muzak, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kommentar⁶ (2020).

Novak, Das differenzierte Legalitätsprinzip in FS Adamovich (1992).

Novak, Die Problematik der Abgrenzung der Hoheitsverwaltung von der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung, in FG Antonioli (1979) 61.

Oberndorfer, Handlungsformen der Verwaltung und Rechtsschutz (aus österreichischer Sicht) in FS Ress (1990) 39.

Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019).

Öhlinger/Potacs, EU - Recht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich⁷ (2020).

Potacs, Zum effektiven Rechtsschutz beim Vollzug von Unionsrecht durch die Mitgliedsstaaten, in FS Schwarze (2014) 717.

Puck, Haftung des Staates für informelle Zusagen und Auskünfte, in *Aicher*, Die Haftung für staatliche Fehlleistungen im Wirtschaftsleben (1988) 171.

Raschauer B., Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2017).

Raschauer B., Gesetzmäßigkeitsgrundsatz und Wirtschaftsrecht in FS Rill, Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts (1995) 515.

Raschauer B., Realakte, schlicht hoheitliches Handeln und Säumnisschutz in Holoubek/Lang (Hrsg) Rechtsschutz gegen staatliche Untätigkeit (2011) 265.

Raschauer N., Investorenwarnungen im Finanzmarktaufsichtsrecht, ÖZW 2008, 95.

Raschauer N., Staatliche Warnungen- rechtsstaatliche Grenzgänger? in Lienbacher/Wielinger (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2009 (2009) 271.

Rill, in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (1.Lfg 2001) Art 18 B-VG.

Schoch, Entformalisierung staatlichen Handelns in Isensee//Kirchhof (Hrsg) Handbuch des Staatsrechts III³ (2005) § 37.

Scholz, Produktwarnungen im Gesundheitsrecht (Teil I) Rechtsnatur und Rechtsschutz, RdM 2017, 13.

Scholz, Produktwarnungen im Gesundheitsrecht (Teil II) Rechtsnatur und Rechtsschutz, RdM 2017, 61.

Schulev-Steindl, Wirtschaftslenkung und Verfassung (1996).

Stöger, Verhaltensökonomische Steuerungsinstrumente und Verfassungsrecht- Einige Gedanken, ALJ 2014, 89.

Stolzlechner, Soll das Legalitätsprinzip geändert werden? in, Berka/Schäfer/Stolzlechner/Wiederin (Hrsg), Verfassungsreform – Überlegungen zur Arbeit des Österreich Konvents (2004) 49.

Tschannen, Amtliche Warnungen und Empfehlungen, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1999, 354.

Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972).

Wettner, Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht (2005).

Wiederin in Korinek/Holoubek et al (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (5.Lfg, 2002) Art 8 EMRK.

Wildpanner, Behördliche Warnmeldungen am Beispiel des Lebensmittelsicherheitsrechts und des Finanzmarktaufsichtsrechts (2011).

Wildpanner, Warnmeldungen der Behörden in Schmidt et al (Hrsg), Auf dem Weg zum hypermodernen Rechtsstaat? (2010) 49.

Wollenschläger, Informationssysteme als Herausforderung für den Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsverbund, Die Verwaltung 2019, 1.