

## **3. LINZER VERWALTUNGSGERICHTSTAG**

**22. SEPTEMBER 2014**



**Präsident Dr. Johannes Fischer, Landesamtsdirektor Dr. Erich Watzl, Univ.Prof. Dr. Andreas Janko und Landtagsdirektor Dr. Wolfgang Steiner präsentieren die erneuerte Kooperationsvereinbarung zwischen dem Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich, der Johannes Kepler Universität Linz und dem Amt der Oberösterreichischen Landesregierung**

Eröffnet wurde der Verwaltungsgerichtstag, der dieses Jahr wieder in den Räumlichkeiten der Johannes Kepler Universität Linz stattfand und sich anschickt, künftig eine traditionelle Einrichtung zu werden, mit der Erneuerung der jeweils befristeten **Kooperationsvereinbarung** zwischen dem Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich, der Johannes Kepler Universität Linz (Institut für Staatsrecht und Politische Wissenschaften und Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre) und dem Amt der Oö. Landesregierung (Landtagsdirektion und Direktion Verfassungsdienst). Diese Zusammenarbeit hatte in den letzten Jahren einen regen und äußerst fruchtbringenden Gedankenaustausch zwischen den Kooperationspartnern bewirkt. **Univ.Prof. Dr. Andreas Janko** betonte in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer praxisnahen Wissenschaft einer-



seits und einer – insbesondere angesichts der jüngsten Reformen – theoretisch gesicherten Fundierung der Praxis andererseits; dem soll durch eine Institutionalisierung eines jährlichen „Linzer Verwaltungsrechtstages“ entsprechend Rechnung getragen werden. **Landesamtsdirektor Dr. Erich Watzl** zeigte sich äußerst erfreut über den hohen Stellenwert, den die beteiligten Kooperationspartner jeweils bei den maßgebenden Institutionen des Bundes und der anderen Bundesländer genießen, und regte darüber hinaus an, künftig auch die Oberösterreichischen Fachhochschulen in diese Kooperation mit einzubeziehen.

Als erste Referentin gab **Dr.<sup>in</sup> Alexandra Schrefler-König** (Leiterin der Evidenzstelle des Verwaltungsgerichtes des Bundes) einen illustrativen Einblick in die ersten drei Quartale der Tätigkeit des (allgemeinen) BVwG. Als unmittelbare Nachfolgeeinrichtung des Asylgerichtshofes sah sich dieses gleich zu Beginn mit einer hohen Anfallsquantität konfrontiert: Inklusive der aus dem Zeitraum vor dem 1. Jänner 2014 übernommenen Rechtssachen sind beim BVwG bis dato ca. 25.000 Beschwerdefälle anhängig! Trotz dieses enormen Einganges, der Größe des Gerichtes – das BVwG besteht aus insgesamt 450 Bediensteten, davon 167 Richtern – und der teilweisen Dislozierung auf Außenstellen in Linz, Graz und Innsbruck konnte objektiv besehen dennoch ein im Wesentlichen problemloser Übergang vollzogen werden. Materienmäßige Schwerpunkte bilden in erster Linie Fremden- und Sozialrecht, aber auch Dienst- und Finanzrecht. Da das BVwG und die Verwaltungsgerichte der Länder in gleicher Weise das VwGVG anzuwenden haben, erachtete die Referentin die Institutionalisierung eines regelmäßigen wechselseitigen Austausches in Bezug auf verfahrensrechtliche Fragen als äußerst wünschenswert.





Anschließend erläuterte **Präsident Dr. Johannes Fischer**, dass beim Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich mit Stichtag 1.8.2014 ca. 3.200 Beschwerden (davon etwa 1.800 Neueingänge) anhängig gemacht wurden. Von diesen konnten bis dahin 2.140 Beschwerden finalisiert werden, wobei lediglich in 98 Fällen ( $\approx 4,6\%$  der ergangenen Entscheidungen) eine Zurückverweisung an die belangte Behörde ausgesprochen, der Rest hingegen enderledigt wurde. Im Vorfeld geäußerte Befürchtungen hinsichtlich zu erwartender „Kassationskaskaden“ haben sich damit jedenfalls in Oberösterreich nicht bestätigt, die vom Gesetzgeber intendierte Entlastung des VwGH dürfte also plangemäß greifen. In oben genannten Entscheidungen wurde in 129 Fällen wurde ordentliche Revision an den VwGH zugelassen, wovon die Parteien in der Folge in 39 Verfahren auch tatsächlich Gebrauch gemacht haben; darüber hinaus wurden bis dahin 46 außerordentliche Revisionen an den VwGH und 14 Beschwerden an den VfGH erhoben. Derzeit sind im LVwG OÖ insgesamt 88 Mitarbeiter tätig (davon 37 Richter). Um der v.a. im Bereich der wissenschaftlichen Literatur problematisierten gesetzlichen Verpflichtung, dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren primär Sachverständige aus dem Dienststand des Amtes der Oö. Landesregierung beiziehen zu müssen, die Spitze zu nehmen, wurde im Interesse der gleichzeitigen Sicherung der Ziele der Unabhängigkeit einerseits und der Verfahrensökonomie andererseits eine Liste von Sachverständigen erstellt, aus der für das konkrete Verfahren vom zuständigen richterlichen Mitglied – und nicht vom jeweiligen Dienstvorgesetzten – eine geeignete Person ausgewählt wird. Dagegen, jenen Amtssachverständigen, der bereits von der Behörde in deren Verfahren beigezogen wurde, im Verfahren vor dem VwG als Sachverständigen beizuziehen, bestehen im Allgemeinen keine Bedenken.

Der Vorsitzende der Oö. Bezirkshauptleutekonferenz, **Mag. Christoph Schweitzer, MBA**, betonte, dass die neue Verfahrensordnung – Beschwerdeverfahren, Verfahren vor den VwG und Revisionsverfahren vor dem VwGH – in den Bezirksverwaltungsbehörden zu einer zusätzlichen organisatorischen und personellen Belastung führte, die in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar war. Dennoch können – wenngleich jeweils unter erheblichen ressourcenmäßigen Herausforderungen – Standardverfahren im gewerblichen Betriebsanlagenrecht durchschnittlich in 21 Tagen und Massenverfahren weiterhin von B- und C-Bediensteten erledigt werden. Dies ist insbesondere dadurch möglich, dass in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit dem Verfassungsdienst des Amtes der Oö. Landesregierung ein entsprechender Leitfaden und Schriftsatzmuster erstellt wurden. Probleme bestehen derzeit insbesondere noch im Zusammenhang mit dem Eintrittsrecht der Bundesminister, weil nicht geklärt ist, bei welcher Stelle welche Unterlagen vorgelegt werden sollen. Im laufenden Jahr wurden zwar vergleichsweise mehr Beschwerdeentscheidungen getroffen, die Gesamtzahl ist aber weiterhin



noch nicht optimal (z.B. BH Grieskirchen: 10 im Jahr 2014). Vor allem die hohe Zahl an mündlichen Verhandlungen stellt die Bezirkshauptleute vor gravierende organisatorische und personelle Probleme, die in der Praxis regelmäßig dahin gelöst werden, dass meist nur dann die Entsendung eines Vertreters erfolgt, wenn die Bedeutung des jeweiligen Falles dies zu rechtfertigen vermag. Um Fehlentwicklungen rechtzeitig vorzubeugen, musste einer zurückverweisenden Entscheidung des LVwG OÖ durch eine Revision an den VwGH entgegengetreten werden (s. dazu näher unten); im Besonderen sorgte auch eine Zuständigkeitsentscheidung zum Glücksspielgesetz für Unverständnis. Zweckmäßig erschiene schließlich, wenn die geplante Einführung des elektronischen Aktes synchron mit LVwG OÖ erfolgen könnte.

Als Vertreter des Oö. Gemeindebundes wies **Mag. Franz Flotzinger LL.M.**, darauf hin, dass der 1.1.2014 für die Gemeinden eine fundamentale Veränderung brachte. Bürgermeister und Gemeinderat stehen seither dem Bürger in einem kontradiktorischen Gerichtsverfahren gegenüber. Gewohnte Verfahrensabläufe haben sich grundlegend geändert und erfordern beträchtliche Anpassungen - eine Herausforderung für den kommunalen Sektor. Erste Erfahrungen mit dem



Verfahrensrecht zeigen, dass sich AVG und BAO auseinander entwickeln, wobei sich BAO und VwGVG nicht nur überlappen, sondern sich für den eigenen Wirkungsbereich auch Verweisungsketten innerhalb der BAO ergeben. Eine bekannte Folge: AVG – 82 Paragraphen / BAO: 324 Paragraphen. Neu sind auch einschlägige Verfahrens- bzw. Organisationsvorschriften in der Oö. Gemeindeordnung. Nach § 58 Abs. 2 Z. 9 OöGemO idF LGBl 90/2013 ist der Bürgermeister für die Abgabe von Stellungnahmen und die Vertretung von Gemeindeorganen in verwaltungsbehördlichen und verwaltungsgewaltigen Verfahren, sofern gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, zuständig. Hierüber ist dem Gemeinderat in der jeweils nächsten Sitzung zu berichten. Dem Gemeindevorstand obliegt es gemäß § 56 Abs. 2 Z. 11 OöGemO insbesondere, gegen eine Entscheidung des VwG Revision zu erheben. Da für die Gemeinde vor dem VwGH – nach wie vor – Anwaltpflicht besteht, kommt dem Gemeindevorstand auch die Kompetenz zu, einen Anwalt mit der Einbringung der Revision zu beauftragen und ihn dazu im Namen der Gemeinde zu bevollmächtigen. Letztlich kann der Gemeinderat nach § 43 Abs. 4 OöGemO verschiedene Entscheidungen auf den Bürgermeister übertragen. Bislang wurden zwei Drittel aller gemeindlichen Entscheidungen vom LVwG OÖ bestätigt, wobei in 75 % jener Fälle, in denen der Bescheid als rechtswidrig beurteilt wurde, eine Zurückverweisung an die Gemeinde erfolgte. Als problematisch erscheint, dass das LVwG OÖ in einigen Fällen materiell als Verwaltungsprüfungsinstanz agiert. Jene Regelung, wonach eine Gemeinde selbst dann, wenn ihr Bescheid aufgehoben wurde, gleichsam als Verteidiger der VwG-Entscheidung im Verfahren vor dem VwGH bzw. VfGH zu agieren hat, bildet derzeit ohnehin den Gegenstand eines Gesetzesprüfungsverfahrens vor dem VfGH (vgl. B 40/2014-9 vom 11.3.2014).

Anhand von Beispielen aus der Judikatur behandelte **Univ.Prof. Dr. David Leeb** aktuelle Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Implementierung der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit. So hat der VwGH in seinem Erkenntnis



vom 26.6.2014, 2014/03/0063, klargestellt, dass die Bestimmung des § 28 Abs. 2 bis Abs. 4 VwGVG dahin auszulegen ist, dass die VwG in aller Regel meritorisch, also in der Sache selbst, zu entscheiden haben; für kassatorische Erledigungen, d.h. für eine Aufhebung des angefochtenen Bescheides in Verbindung mit einer Zurückverweisung der Angelegenheit zur neuerlichen Entscheidung durch die Behörde, bleibt hingegen nur sehr wenig Raum – dann nämlich, wenn krasse oder besonders gravierende Ermittlungslücken vorliegen. Letzteres ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Behörde überhaupt jegliche Ermittlungstätigkeit unterlassen oder völlig ungeeignete Ermittlungsschritte gesetzt oder bloß ansatzweise ermittelt hat bzw. wenn sich ergibt, dass schwierige Ermittlungen deshalb unterlassen wurden, damit diese dann vom VwG vorgenommen werden. Ergänzend hat auch der VfGH hierzu in seinem Erkenntnis vom 18.6.2014, G 5/2014, ausgeführt, dass sich aus § 28 VwGVG bezüglich des Inhalts dieser meritorischen Erledigungskompetenz keine Einschränkung ableiten lässt; eine meritorische Entscheidung kann daher z.B. auch darin bestehen, dass das VwG den das Verfahren vor der Behörde einleitenden Antrag zurückweist, wenn sich ergibt, dass schon der Sachentscheidung der Behörde das Prozesshindernis der res iudicata entgegen gestanden ist. Von einer solcherart meritorischen Erledigung ist demgegenüber die ersatzlose Behebung des Bescheides gemäß § 28 Abs. 2 VwGVG zu unterscheiden, die dann in Betracht kommt, wenn ein amtswegiger Bescheid zu Unrecht ergangen ist, ein notwendiger Antrag fehlt oder dieser zu Unrecht zurückgewiesen wurde sowie dann, wenn Unzuständigkeit der Behörde vorliegt. Hinsichtlich der Frage, ob eine Übernahme von Teilen des behördlichen Bescheides, insbesondere eine Ergänzung oder Korrektur des Spruches, durch die VwG zulässig ist, wies der Vortragende darauf hin, dass der vom LVwG OÖ in seiner Entscheidung vom 21.8.2014, LVwG-000047, zum Ausdruck gebrachten Rechtsansicht, dass eine solche Vorgangsweise im Hinblick auf das Prinzip der Gewaltentrennung verfassungsrechtlichen Bedenken begegne, Art. 130 B-VG sowie das Erkenntnis des VwGH vom 15.10.2013, 2010/02/0161, entgegen zu halten sei, in der das Höchstgericht selbst im Zuge einer von ihm getroffenen meritorischen Entscheidung dagegen keine Bedenken geäußert habe. In vergleichbarer Weise dürften die Gerichtshöfe des Öffentlichen Rechts ihre bisherige Judikatur, wonach bei einem Verlust der Parteistellung infolge Präklusion in weiterer Folge keine Legitimation mehr für eine Beschwerdeerhebung an den VwGH und/oder an den VfGH gegeben war (vgl. z.B. VwGH vom 16.5.2006, 2005/05/0345, und vom 4.3.2008, 2007/05/0241, bzw. VfGH vom 11.3.2014, B 1479/2010) – wohl auch für das VwG-Verfahren beibehalten.

Der von **Univ.Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Katharina Pabel** zur öffentlichen Verhandlung als einem Kernelement des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geplante Vortrag muss leider wegen Krankheit der Referentin entfallen.

**Landtagsdirektor Dr. Wolfgang Steiner** wies vorweg darauf hin, dass die Neugestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Verwaltungsbehörden zu einem grundlegenden Rollenwechsel führt: Im Gegensatz zu dem von ihr zu führenden Verwaltungsverfahren wird die Behörde vor dem VwG gleichsam vom „Handelnden“ zum „Behandelten“. Nicht zuletzt bedingt dies auch eine entsprechende Adaption ihrer schriftlichen und mündlichen



Ausdrucksformen. Hält man sich die Vielschichtigkeit der mit einer Nachricht dem Partner jeweils übermittelten Informationen vor Augen, besteht nunmehr die größte Herausforderung wohl darin, den Gesamthalt dessen, was als Information intendiert ist, auf das Wesentliche zu konzentrieren, um diesen in der Kürze der im Rahmen einer öffentlichen Verhandlung zur Verfügung stehenden Zeit einerseits vollständig, andererseits aber auch erfolgreich kommunizieren zu können. Dies bedingt nicht nur eine optimale Vorbereitung auf die Verhandlung (wie z.B. Kenntnis des Aktes, Ausarbeitung von vorhersehbaren Antworten, ...), sondern auch das Bemühen der Parteien und ihrer Vertreter um einen positiven „erster Eindruck“, um eine gute nonverbale Kommunikation und um die gebotene Trennung zwischen emotionalen und sachlichen Aspekten. Wenngleich die Verantwortung für die Gesamtkommunikation beim VwG liegt, können aber durchaus auch die Parteien steuernd auf ein positives Klima einwirken, das von Höflichkeit, gegenseitigem Respekt, von Rücksichtnahme auf Personen, die erstmals an einer Gerichtsverhandlung teilnehmen, etc. geprägt wird. Von grundlegender Bedeutung ist, darauf zu achten, dass das Vorbringen für alle Verhandlungsteilnehmer stets verständlich bleibt; obliegt es einem Verfahrensteilnehmer (insbesondere einem Sachverständigen), komplexe Themenkreise zu erläutern, zeugt es von Fachkompetenz, wenn man sich hierzu der jeweils gängigen technischen Hilfsmittel bedient.

In der Folge beleuchtete **Dr.<sup>in</sup> Sonja Neudorfer**, verfassungsrechtliche Mitarbeiterin im Verfassungsgerichtshof (Dienstzuteilung des Landes OÖ), jene zentralen legislativen und praktischen Fragen, die sich im Zuge der Umsetzung der B-VG-Novelle 2012 im Bereich des Verfassungsdienstes des Amtes der Oö. Landesregierung ergeben haben. Vorweg betonte die Referentin, dass die Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene ein Großprojekt darstellte, waren doch neben der Übergangsregelung und der Neugestaltung der Verfahrensordnungen durch den Bund (AVG/VStG, BAO, VwGVG, VwGG, VfGG) für den Landesbereich ein eigenständiges Übergangsgesetz (LGBI 61/2012), ein Vorbereitungsgesetz (LGBI 10/2013), eine Novellierung der Lan-



desverfassung (LGBl 8/2013), das LVwG-Gesetz selbst (LGBl 9/2013) sowie ein Anpassungsgesetz (LGBl 90/2013) zu erlassen, mit dem die Materienetze insbesondere einer Revision dahin zu unterziehen waren, dass diese nunmehr der Neuordnung des Instanzenzuges – mit besonderer Berücksichtigung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde – und dem daraus resultierenden Ausschluss von Rechtsmitteln sowie den geänderten Befugnissen von Behörden und Formalparteien entsprechen. Zudem war die Schaffung von spezifischen Definitionen für den Bescheid- und den Rechtskraftbegriff geboten. Um zugleich auch eine möglichst reibungslose praktische Umsetzung der Novelle zu gewährleisten, wurde unter der Leitung des Verfassungsdienstes ein entsprechendes Projektteam eingerichtet, in dem behördenintern, aber auch im Verbund mit dem LVwG OÖ, der Landesgruppe OÖ des Österreichischen Städtebundes und dem Oö. Gemeindebund grundlegende Strukturen für eine abgestimmte, effektive und effiziente Vorgangsweise hinsichtlich Fragen des Zusammenspiels von behördlichen und gerichtlichen Verfahren (wie etwa: Zustellung der LVwG-Entscheidungen, Abwicklung von Zahlungspflichten, Amtsbeschwerden, Revisionsverfahren, ...) erarbeitet wurden. Zuletzt wurde ein „Leitfaden für die Praktische Umsetzung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit in Oberösterreich“ erstellt.

Als letzter Referent wies **Dr. Alfred Grof**, Leiter der Wissenschafts-, Evidenz- und Dokumentationsstelle des LVwG OÖ, darauf hin, dass sich seit dem Inkrafttreten der Novelle 2012 bisher vornehmlich zwei neuralgische Punkte herauskristallisiert haben. Hinsichtlich des Problemkreises der öffentlichen Verhandlung ist die Praxis beim LVwG OÖ leider signifikant dadurch gekennzeichnet, dass eine



echte Öffentlichkeit so gut wie nie und häufig auch kein Vertreter der Belangten Behörde präsent ist; Verhandlungen finden daher nahezu regelmäßig lediglich mit dem Beschwerdeführer statt, was nicht selten zu einer eher eindimensionalen Problemsicht führt. Bezüglich der Fragestellung „Kassatorische oder meritorische Erledigung?“ ist in Ergänzung zu den Ausführungen von Univ.Prof. Dr. David Leeb darauf hinzuweisen, dass sich der VfGH zur Begründung seiner Entscheidung vom 26.6.2014, 2014/03/0063, nahezu ausschließlich auf die Gesetzesmaterialien gestützt hat. Berücksichtigt man hingegen auch den § 28 VwGVG determinierenden verfassungsrechtlichen Überbau, muss man jedoch geradezu zu einem gegenteiligen Ergebnis, nämlich dazu kommen, dass die in § 28 VwGVG normierten Fälle der meritorischen Entscheidungskompetenz eng auszulegen sind (vgl. näher LVwG-750135 vom 24.9.2014). In seinem Erkenntnis vom 18.6.2014, G 5/2014, hat der VfGH, dem diesbezüglich die Letztentscheidungsbefugnis zukommt, diese Frage allerdings – anlassfallbedingt – ebenso offen gelassen wie das dahinter stehende Grundsatzproblem, ob bzw. inwieweit die Novelle 2012 eine maßgebliche Verschiebung der Trennlinie zwischen den Staatsfunktionen „Verwaltung“ und „Gerichtsbarkeit“ nach sich gezogen hat. Deshalb bleiben auch Kernfragen wie etwa jene, ob die

VwG im Zuge ihrer Entscheidung auch objektive Rechtswidrigkeiten aufgreifen dürfen und ob eine Übernahme von Teilen des Bescheides (Spruchkorrektur) zulässig ist vorläufig weiterhin offen. Im Außenverhältnis soll jedoch dadurch der gesetzgeberisch-politische Auftrag, wonach die VwG als Hoffnungsträger des Bürgers in dessen Ausgeliefertheit gegenüber dem Staatsapparat fungieren, nicht beeinträchtigt werden.

In seinem Schlusswort betonte **Landtagsdirektor Dr. Wolfgang Steiner**, dass die Novelle 2012 auch unter dem Aspekt zu sehen ist, dass Traditionelles – wie etwa die bisherige Trennlinie zwischen Verwaltung und Gerichtsbarkeit – neu gedacht werden muss und die Entwicklung der nächsten Jahre zeigen wird, wo diese Grenze künftig neu verläuft. Davon abgesehen zählt zur dringenden Agenda für den Verfahrensgesetzgeber zum einen, in Bezug auf Bagatellverfahren für die VwG künftig effiziente Erleichterungen im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Durchführung öffentlicher Verhandlungen zu normieren und zum anderen, eine umfassende Harmonisierung zwischen dem AVG/VStG-Verfahren einerseits und dem BAO-Verfahren andererseits in Angriff zu nehmen.

### **Hinweis:**

Das Tagungsprogramm und die Präsentationen, die von einzelnen Referenten ihren Vorträgen zu Grunde gelegt wurden, können auf der Homepage des Institutes für Staatsrecht und Politische Wissenschaften der Johannes Kepler Universität Linz ([www.jku.at/stapol/content/e101549](http://www.jku.at/stapol/content/e101549)) eingesehen werden.

### Herausgeber:

Sektion Oberösterreich der Vereinigung der Mitglieder der Verwaltungsgerichte  
(Verwaltungsrichter-Vereinigung – VRV)  
Sektionsleiter: Dr. Alfred Grof  
4020 Linz, Fabrikstraße 32  
alfred.grof@lvwg-ooe.gv.at