



4. LINZER VERWALTUNGSGERICHTSTAG

28. SEPTEMBER 2015



I.



Nach der Eröffnung durch den **Präsidenten** des Verwaltungsgerichtes des Landes Oberösterreich, **Dr. Johannes Fischer**, und den **Direktor** des Amtes der Oö. Landesregierung, **Dr. Erich Watzl**, wurde der diesjährige Verwaltungsgerichtstag mit **Erfahrungsberichten aus der Praxis** eingeleitet.



Stellvertretend für die Sichtweise des (Landes-)Gesetzgebers wies **Dr.ⁱⁿ Julia Dorner** (Direktion Verfassungsdienst des Amtes der Oö. Landesregierung) darauf hin, dass im Rahmen des Projektes „Praktische Umsetzung der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ ein entsprechender Leitfaden erarbeitet wurde, der



über die Homepage des Landes Oberösterreich abgerufen werden kann und laufend evaluiert wird. Ein weiteres Projekt zur „Zusammenarbeit zwischen den Bezirkshauptmannschaften und dem Amt der Oö. Landesregierung“ setzt sich zum Ziel, einen einheitlichen und rechtmäßigen Vollzug der Verfassungsnovelle sicherzustellen. Dies geschieht beispielsweise im Wege der Mitzeichnung von Revisionen an den VwGH durch die Direktion Verfassungsdienst, wurde doch bisher in ca. 30 Fällen von den belangten Behörden eine Amtsrevision gegen Entscheidungen des LVwG OÖ eingebracht. Neben dieser Form der Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen erfolgte eine solche aber auch unmittelbar in Gesetzen selbst, wie etwa durch eine Legaldefinition des Begriffes der Rechtskraft in § 6b des Oö. LVwG-Vorbereitungsgesetzes. Diese Problematik ist durchaus praxisrelevant, was sich beispielsweise an § 103 der Oö. Gemeindeordnung oder anhand der Frage, wer unter welchen Voraussetzungen eine Rechtskraftbestätigung ausstellen darf, zeigt.

Dr. Herbert Strasser (Magistrat der Landeshauptstadt Linz) betonte aus dem Blickwinkel der Verwaltungsbehörden, dass der innerhalb des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde weiterhin bestehende zweigliedrige Instanzenzug im Praxisalltag insbesondere deshalb sinnvoll ist, weil er eine maßgebliche Filterfunktion erfüllt. So wurden im Jahr 2014 insgesamt 192 Berufungen gegen Entscheidungen des Bürgermeisters der Stadt Linz eingebracht, in der Folge aber nur 88 Berufungsbescheide des Stadtsenates einer Beschwerdeführung an das LVwG OÖ unterzogen. Nicht bewährt hat sich dem gegenüber das Rechtsinstitut der Beschwerdevorentscheidung, was vorrangig daran liegen dürfte, dass die Entscheidungsfrist von bloß zwei Monaten für ein Rechtsmittelverfahren viel zu kurz ist. Soweit es konkret die Stadt Linz betrifft, ergingen seitens des LVwG OÖ im Jahr 2014 insgesamt 52 Entscheidungen, wobei in 40 Fällen die Beschwerde entweder ab- oder zurückgewiesen wurde; dem stehen 8 reformatorische Erkenntnisse, in denen die Entscheidung der Stadt Linz zumindest teilweise inhaltlich abgeändert wurde, und 4 Zurückverweisungen gegenüber. Gerade die letzte Zahl beweist, dass zumindest in Oberösterreich die Kassationsbefugnis – entgegen anderslautenden Befürchtungen des VwGH – ohnehin äußerst restriktiv gehandhabt wird.



Aus der Sicht der Verwaltungsgerichte lässt die bisherige Praxis nach Ansicht von **Dr. Markus Brandstetter** (Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich) v.a. Klarheit dahin vermissen, welche neue



Funktionen nunmehr den „normalen“ Parteien und den Behörden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zukommen. Dies liegt vornehmlich daran, dass im VwGVG hinreichend deutliche Festlegungen fehlen. Weitere neuralgische Punkte sind die zu eng gefassten gesetzlichen Ermächtigungen bezüglich einer Kassationsbefugnis und eines Absehens von einer öffentlichen Verhandlung. Gleichsam im Sinne einer „Wunschliste“ möge daher der Verfahrensgesetzgeber bei künftigen Novellierungen des VwGVG insbesondere folgende Modifikationen ernsthaft überlegen:

- Zulässigkeit der Verfahrenserledigung in Form eines bloßen Protokoll- und Urteilsvermerks nach dem Vorbild des § 270 Abs. 4 StPO, wenn gegen die LVwG-Entscheidung keine VwGH-Revision oder VfGH-Beschwerde erhoben wurde;
- Beistellung eines eigenständigen Apparates, der zur amtswegigen Sachverhaltsermittlung herangezogen werden kann;
- Klärung der Stellung und Funktion der belangten Behörde in Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, v.a. hinsichtlich des Rollenwechsels vom Entscheidungsorgan hin zur bloßen Partei;
- Ausdehnung des § 266 Abs. 4 BAO auch auf das normale Administrativverfahren, d.h., dass vom VwG allein auf Grund der Beschwerdebehauptungen entschieden werden kann, wenn seitens der belangten Behörde eine Aktenvorlage unterbleibt;
- Schaffung von Anreizen zu vermehrten Berufungsvorentscheidungen; sowie
- Erweiterung der Möglichkeiten des Absehens von einer öffentlichen Verhandlung im Verwaltungsstrafverfahren nach dem Muster der §§ 73 ff des Ordnungswidrigkeitengesetzes der BRD

II. In der Folge wurden unter dem Vorsitz von **Landtagsdirektor Dr. Wolfgang Steiner** spezifische, das Vorfeld des VwG-Verfahrens betreffende Problembereiche einer näheren Betrachtung unterzogen.



Univ.Prof. Dr. David Leeb fokussierte seinen Vortrag zur **Einleitung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens** insbesondere auf den Rechtsschutztypus der Bescheidbeschwerde in Administrativangelegenheiten., wobei der Referent vorweg konstatierte, dass § 7 VwGVG keine



abschließende Regelung der Frist zur Einbringung einer Beschwerde enthält, sondern bloß als ergänzende Regelung zu den entsprechenden Bestimmungen des B-VG zu verstehen ist. Analoges gilt auch hinsichtlich des Beschwerdegegenstandes „Bescheid“, weil ja gegen spezifische Bescheide (z.B. erstinstanzliche Bescheide im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, Mandatsbescheide, Bescheide im Wahlverfahren,) keine (unmittelbare) Beschwerde an die VwG zulässig ist. Ob im Besonderen überhaupt ein Bescheid oder bloß eine Verfahrensordnung vorliegt, richtet sich nach dem Rechtsschutzbe-

dürfnis des Adressaten, d.h.: Ein Bescheid ist dann anzunehmen, wenn es dem Betroffenen nicht zuzumuten ist, erst nach Ende des Verfahrens ein Rechtsmittel dagegen erheben zu können (vgl. VfSlg 19188/2010). Die Einleitung des VwG-Verfahrens kann aber nicht nur durch einen Bescheidadressaten, sondern auch seitens einer übergangenen Partei initiiert werden, dies allerdings nur dann, wenn deren Parteistellung eindeutig feststeht (vgl. VwGH v. 26.4.1999, 98/10/0419); Personen, die hinsichtlich ihrer Parteistellung präkludiert sind, kommt hingegen keine Beschwerdelegitimation an das VwG zu (vgl. VfGH v. 11.3.2014, B 1479/2010, und VwGH v. 26.3.2015, 2014/07/0077). Aus § 12 i.V.m. § 20 VwGVG ergibt sich, dass Bescheidbeschwerden in schriftlicher Form (und zwar bei der belangten Behörde) eingebracht werden müssen.

Hinsichtlich der **Beschwerdevorentscheidung** betonte **Dr.ⁱⁿ Sonja Neudorfer** (Direktion Verfassungsdienst des Amtes der Oö. Landesregierung), dass die belangte Behörde nach übereinstimmender Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts keine diesbezügliche Verpflichtung trifft (vgl. VfGH v. 2.12.2014, G 74/2014, und VwGH v. 29.4.2015, Ra 2015/20/0038); die Auffassung der Lehre, wonach es sich hierbei um eine (im Ergebnis begründungspflichtige) Ermessensentscheidung handelt, dürfte damit wohl als abgelehnt anzusehen sein. Wurde eine Beschwerdevorentscheidung erlassen, tritt diese im Falle eines dagegen eingebrachten Vorlageantrages nicht ex lege außer Kraft. Fraglich ist allerdings, ob dadurch der Beschwerdegegenstand ausgetauscht wird. Wenn man die Auffassung vertritt, dass die Beschwerdevorentscheidung einen eigenständigen Bescheid verkörpert, muss man konsequenterweise auch zu einem Wechsel des Rechtsmittels gelangen, d.h. also, dass das VwG nicht über eine Beschwerde gegen den behördlichen Bescheid, sondern über einen Vorlageantrag gegen die Beschwerdevorentscheidung zu befinden hat. Die dazu ergangene Rechtsprechung der einzelnen VwG ist sehr uneinheitlich. In seinem Erkenntnis vom 20.5.2015, Ra 2015/09/0025, scheint der VwGH dazu zu tendieren, dass der angefochtene Bescheid mit Erlassung der Beschwerdevorentscheidung außer Kraft tritt.



terweise auch zu einem Wechsel des Rechtsmittels gelangen, d.h. also, dass das VwG nicht über eine Beschwerde gegen den behördlichen Bescheid, sondern über einen Vorlageantrag gegen die Beschwerdevorentscheidung zu befinden hat. Die dazu ergangene Rechtsprechung der einzelnen VwG ist sehr uneinheitlich. In seinem Erkenntnis vom 20.5.2015, Ra 2015/09/0025, scheint der VwGH dazu zu tendieren, dass der angefochtene Bescheid mit Erlassung der Beschwerdevorentscheidung außer Kraft tritt.

III. Hieran schloss sich unter dem Vorsitz von **Univ.Prof. Dr. Andreas Janko** eine Erörterung von zwei ausgewählten Problemfeldern des **Verfahrens vor den Verwaltungsgerichten** an.



In seiner Darstellung zur **Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsgerichte gemäß § 27 VwGVG** setzte sich **Univ.Ass. Mag. Bernhard Kuderer** zunächst mit dem Erkenntnis des VwGH vom 17.12.2014, Ro 2014/03/0066, auseinander. In dieser Entscheidung hat das Höchstgericht festgestellt, dass § 27 VwGVG keine Beschränkung der Entscheidungsbefugnis normiere, sodass die VwG nicht gehindert seien, die objektive Rechtmäßigkeit von Bescheiden auch dann zu prüfen, wenn eine diesbezügliche Verletzung in der (Amts-)Revision nicht geltend gemacht wurde. Damit sowie in einigen dieses Erkenntnis bestätigenden Folgeentscheidungen



ist der VwGH jedoch nicht nur in einen Widerspruch zu den Gesetzesmaterialien geraten, sondern es sprechen auch rechtssystematische Bedenken gegen eine solche Sichtweise. Vielmehr lässt sich aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte eher ableiten, dass den Verwaltungsgerichten nur eine beschränkte Kognitionsbefugnis zukommt. Hinsichtlich der Frage nach dem Umfang dieser Beschränkung ist im jeweiligen Fall immer gesondert zu prüfen, inwieweit der Beschwerdegegenstand einen materiellen Konnex erzeugt und welchen Umfang dieser in concreto aufweist. Insbesondere kann wohl keine Beschränkung hinsichtlich solcher Aspekte bestehen, die in der Begründung des angefochtenen Bescheides infolge einer unzutreffenden Rechtsansicht der Behörde nicht thematisiert wurden, nunmehr aber eine Voraussetzung für die vom VwG zu treffende Sachentscheidung bilden.

Der Themenkreis des **Schlusses und der Wiedereröffnung der Verhandlung** wurde von **Dr.ⁱⁿ Karin Lidauer** anhand einer Gegenüberstellung der entsprechenden Regelungen im VwGVG, im ASGG und in der ZPO erörtert. Daraus folgt insbesondere, dass eine förmliche Schließung nach dem ASGG und der ZPO die Beweisaufnahme rechtskräftig finalisiert, während sich im VwGVG daran keine Konsequenzen knüpfen, weil es sich insoweit lediglich um eine Verfahrensordnung handelt. Daher ist im VwG-Verfahren im Falle einer entsprechenden Notwendigkeit eine formelle Wiedereröffnung nicht erforderlich, während eine solche im ASGG-Verfahren und im Zivilprozess vom Gericht abhängig und nur unter den Voraussetzungen des § 194 ZPO zulässig ist. Zudem ist dem gerichtlichen Urteil jene Sach- und Rechtslage, die im Zeitpunkt der Schließung der Verhandlung maßgeblich war, zu Grunde zu legen, während das VwG nach der im Zeitpunkt der Entscheidung relevanten Fakten- und Rechtslage zu erkennen hat, wobei die *Offizialmaxime* zum Tragen kommt und überdies auch kein Neuerungsverbot besteht.



IV. Unter dem Vorsitz von **Univ.Prof. Dr. Michael Mayrhofer** war der letzte Themenblock den Problemfeldern im Zusammenhang mit **Revisionen an den Verwaltungsgerichtshof** gewidmet.



Hierzu führte **Hofrat Dr. Clemens Mayr** (Richter des Verwaltungsgerichtshofes) aus, dass das neue Revisionsmodell vornehmlich der Entlastung des VwGH dienen soll und deshalb unter die Prämisse gestellt wurde, dass die vorrangige Funktion dieses Höchstgerichtes nunmehr darin besteht, grundsätzliche Rechtsfragen zu klären, während die Sicherung der Einzelfallgerechtigkeit den VwG obliegt. Vor diesem Hintergrund stellt der VwGH sohin schon strenge Anforderungen an die Begründung dahin, weshalb dieser Rechtsbehelf vom Revisionwerber als zulässig erachtet wird: Insbesondere wird in diesem Zusammenhang die alleinige Wiedergabe der *verba legalia* des VwGG oder die bloße Anführung von Judikaturzitate etc. nicht als hinreichend angesehen. Vielmehr ist detailliert anzuführen, worin die grundsätzliche Rechtsfrage besteht und weshalb diese vom VwG falsch gelöst wurde, zumal der VwGH



insoweit ja an das Parteivorbringen gebunden ist. Im Besonderen hat der VwGH hinsichtlich des Revisionsgrundes der „fehlenden Rechtsprechung“ bereits festgestellt, dass dieser etwa nicht vorliegt, wenn die Rechtslage ohnehin eindeutig ist und das VwG auch dieser entsprechend entschieden hat. Ferner ist eine „uneinheitliche Judikatur“ nicht gegeben, wenn bloß eine divergierende Rechtsprechung zwischen den VwG untereinander vorliegt. Schließlich ist der VwGH auch nicht dazu berufen, bloß abstrakte, hypothetische oder theoretische Rechtsfragen zu lösen.

Abschließend erörterte **Univ.Prof. Dr. Andreas Hauer** anhand von spezifischen Problemkonstellationen einige Ungereimtheiten, die sich in der bisherigen Judikatur des VwGH zu Revisionen gegen Entscheidungen der VwG finden. So ist etwa noch nicht eindeutig geklärt, ob die Einstellung des Revisionsverfahrens deshalb, weil einem Mängelbehebungsauftrag nicht entsprochen oder die Revision zurückgezogen wurde, durch das VwG oder durch den VwGH selbst zu erfolgen hat. Außerdem dürfte gegen Verfahrenshilfeentscheidungen der VwG ebenso wie gegen bloß verfahrensleitende Beschlüsse kein Revisionschutz bestehen (vgl. z.B. VwGH v. 24.3.2015, Ro 2014/05/0089). Wenn nach dem Erkenntnis des VwGH vom 29.10.2014, Ro 2014/04/0069, jeweils das sachnächste Gericht – und damit i.d.R. das VwG – zur Erlassung von Einstweiligen Anordnungen in Revisionsverfahren mit Unionsrechtsbezug zuständig ist, hieße dies konsequenterweise, dass dann in Fällen einer außerordentlichen Revision eine solche wohl vom VwGH selbst zu verfügen wäre. Schließlich führt auch die mangelnde Parteistellung der VwG im Revisionsverfahren vor dem VwGH zu eigentümlichen Ergebnissen, wie z.B., dass die belangte Behörde, die kein Interesse an der Verteidigung eines aufhebenden Erkenntnisses des VwG haben kann, dann, wenn der VwGH der Revision einer „normalen“ Partei stattgibt, auch noch zum Kostenersatz verpflichtet ist.



Herausgeber:

Sektion Oberösterreich der Vereinigung der Mitglieder der Verwaltungsgerichte
(Verwaltungsrichter-Vereinigung – VRV)

Sektionsleiter: Dr. Alfred Grof

4020 Linz, Fabrikstraße 32

alfred.grof@lwwg-ooe.gv.at