

I. Einleitung

Das Thema dieser Arbeit, die Frage nach dem Prüfungs- und Entscheidungsumfang der VwG nach § 27 VwGVG, wird zunächst unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten behandelt (II.B). Dabei wird geklärt, welche Vorgaben die Bundesverfassung dem einfachen Verfahrensgesetzgeber bezüglich der Möglichkeit einer Beschränkung des Prüfungs- und Entscheidungsumfanges der VwG macht. Die beiden daran anschließenden Kapitel beschäftigen sich mit der Auslegung des § 27 VwGVG und bilden somit das **Herzstück** dieser Arbeit. Zunächst wird die **Rsp des VwGH**, die dieser Bestimmung keine erkennbare normative Wirkung beimisst, **analysiert** (II.C) und im Anschluss daran eine **davon abweichende, eigene Auslegung** begründet (II.C).

II. Der Prüfungs- und Entscheidungsumfang der VwG nach § 27 VwGVG

A. Problemstellung

Die zentrale Frage dieser Arbeit besteht darin, ob bzw wie weit das VwG bei der **Prüfung des angefochtenen Bescheides** bzw bei der daran **anschließenden Entscheidung in der Sache selbst** an den **Inhalt der Beschwerde gebunden** ist. Sie stellt sich deshalb, weil § 27 VwGVG vorschreibt, dass das VwG den angefochtenen Bescheid „auf Grund der Beschwerde“ zu überprüfen hat und damit seinem Wortlaut nach grundsätzlich eine solche Bindung indiziert.¹ Im theoretischen Rahmen zwischen Dispositionsgrundsatz und *Offizialmaxime*² könnte der Entscheidungsumfang des VwG einerseits darauf reduziert sein, dass allein über das zu entscheiden ist, was in der Beschwerde vorgebracht wird. Andererseits könnte die inhaltliche Entscheidung eines VwG vom Beschwerdevorbringen auch gänzlich unberührt bleiben, so dass sämtliche Rechts- und Tatsachenfragen, die sich hinsichtlich des angefochtenen Bescheides stellen, vom VwG von Amts wegen aufzuwerfen und durch dessen Entscheidung zu klären sind. In diesem Sinn geht es bei der Auslegung des § 27 VwGVG nun um die Frage, wo zwischen diesen beiden theoretischen Extrempunkten der Verfahrensgesetzgeber das verwaltungsgerichtliche Verfahren nach dem VwGVG aufgestellt hat.

1 Vgl *Brandstetter/Weilguni*, Strafverfahren 272; *Hauer*, Gerichtsbarkeit³ Rz 165; *Hengstschläger/Leeb*, Verwaltungsverfahrenrecht⁵ Rz 1056; *Kittl*, Prüfbefugnis 49; *Merli*, Verwaltungsstaat 366; *Pabel*, Verfahren 401; *Schmid*, Kontrolldichte 217 (Fn 45); *Wessely*, Kognitionsbefugnis 123.

2 Siehe dazu aus öffentlich-rechtlicher Sicht etwa *Bertel*, Wahrheit 106; *Jantscher*, Verfahren 1 ff; *Oberndorfer*, Verwaltungsgerichtsbarkeit 129; sowie aus zivilrechtlicher Sicht *Konecny* in *Fasching/Konecny*, II/1³ Einleitung Rz 6 ff mwN.

Diese auf den ersten Blick eher abstrakte Frage soll zu Beginn anhand einiger kurzer **Problemfälle** verdeutlicht werden:

In einer Beschwerde gegen die Abweisung einer Genehmigung werden nicht alle Abweisungsgründe bekämpft. Kann das VwG dennoch sämtliche Abweisungsgründe prüfen und allenfalls die Genehmigung erteilen?

In der Beschwerde eines Nachbarn wird die Genehmigung eines Projektes mit der Begründung bekämpft, dass die damit verbundene Lärmbelästigung zu hoch sei. Kann das VwG die Genehmigung auch aufgrund eines zu hohen Ausmaßes anderer Immissionen, die denselben Nachbarn betreffen, versagen bzw entsprechende Auflagen erteilen?

In derselben Beschwerde wird die ersatzlose Aufhebung begehrt. Kann das VwG der Beschwerde stattgeben und den Bescheid abändern?

In einer Beschwerde wird lediglich die Unzuständigkeit der belangten Behörde geltend gemacht. Kann das VwG auch andere Rechtswidrigkeitsgründe prüfen?

Diese und weitere Fragen, die sich im Zusammenhang mit § 27 VwGVG stellen, werden im Rahmen dieser Arbeit beantwortet. Der Fokus liegt dabei auf der **Bescheidbeschwerde** von **subjektiv berechtigten Parteien im Administrativverfahren**. Im Folgenden wird zunächst untersucht, was der Verfassung diesbezüglich zu entnehmen ist, wobei dies bereits im Hinblick auf § 27 VwGVG geschehen soll, sodass nicht jede theoretisch denkbare Ausgestaltungsmöglichkeit des einfachen Verfahrensgesetzgebers thematisiert wird. Im Anschluss daran wird § 27 VwGVG analysiert und ausgelegt.

B. Verfassungsrechtlicher Rahmen

1. Allgemeines

Das System des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wird in den **Art 129 ff B-VG** nur **grob vorgezeichnet**. Zwar ist die Gestaltung dieses Verfahrens unmittelbar durch die Verfassung um einiges konkreter als beim Vorbildmodell der ordentlichen Gerichtsbarkeit,³ jedoch bleibt auch hier dem nach Art 136 Abs 2 bzw Abs 3 und 4 B-VG zuständigen einfachen Verfahrensgesetzgeber ein relativ großer **Gestaltungsfreiraum**. Dieser findet eine allgemeine verfassungsrechtliche bzw rechtsstaatliche Grenze nur dort, wo die Interessen des effektiven Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit gefährdet sind.⁴ Im Folgenden wird untersucht, ob sich der Verfassung neben dieser sehr abstrakten Grenze auch konkretere Aussagen zur Möglichkeit einer Beschränkung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrensgegenstandes durch den Inhalt der Beschwerde entnehmen lassen.

3 Vgl *Holoubek*, ZfV 2015, 170.

4 Vgl *Leeb*, Verfahrensrecht 95; siehe auch *Grabenwarter in Korinek/Holoubek* Art 131 B-VG Rz 80 zur Ausgestaltung durch das VwGG.

2. Beschwerdelegitimation

Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG verlangt als **Zulässigkeitsvoraussetzung** für eine Beschwerde an das VwG die Behauptung des Beschwerdeführers, in seinen Rechten verletzt zu sein. Der Regelungsgegenstand dieser Bestimmung ist die **Beschwerdelegitimation**.⁵ Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG ist als Absage an eine Popularbeschwerde zu verstehen,⁶ da das Beschwerderecht jedenfalls nur dem Inhaber eines subjektiven Rechts, das für das jeweilige Verfahren relevant ist, eingeräumt wird. Dass diese Bestimmung auch als Anforderung an den formellen Inhalt der Beschwerde verstanden werden kann, nämlich dahingehend, dass die Beschwerde die genannte Behauptung zu enthalten hat, um überhaupt zulässig zu sein, ist demgegenüber bloß ein Nebeneffekt der konkreten Formulierung dieser Bestimmung. Art 132 B-VG zielt somit nicht primär darauf ab, die formellen Anforderungen an den Beschwerdeinhalt zu regeln. Daher kann zwar gesagt werden, dass nach dieser Bestimmung eine Beschwerde bereits mit der allgemeinen Behauptung, in Rechten verletzt zu sein, zulässig wäre, ohne näher ausführen zu müssen, in welchen konkreten Rechten man verletzt sei. Diese Voraussetzung ist allerdings nicht als abschließend zu verstehen, sodass es dem einfachen Gesetzgeber grundsätzlich freisteht, darüber hinaus noch weitere formelle Inhaltsanforderungen an die Beschwerde vorzusehen oder diese Mindestanforderungen zu lassen.⁷

Denkbar wäre etwa eine Regelung wie jene des § 28 Abs 1 Z 4 VwGG aF, die als **Zulässigkeitsvoraussetzung** einer Bescheidbeschwerde an den VwGH über die allgemeine Rechtsverletzungsbehauptung hinaus die Anführung des konkret als verletzt erachteten subjektiven Rechts als Beschwerdepunkt vorsah. An der Zulässigkeit einer solchen Regelung für die VwG kann aus Sicht des Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG auch insofern kaum ein Zweifel bestehen, als § 28 Abs 1 Z 4 VwGG aF soweit ersichtlich nicht als mit Art 131 Abs 1 Z 1 B-VG aF unvereinbar erachtet wurde und Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG wortgleich aus Art 131 Abs 1 Z 1 B-VG aF übernommen wurde. Es ist daher anzunehmen, dass der Verfassungsgesetzgeber bei der Schaffung des Art 132 Abs 1 B-VG mit der VwG-Novelle 2012 von der Zulässigkeit einer solchen Bestimmung ausgegangen ist. Umgekehrt kann allerdings auch nicht angenommen werden, dass eine solche Bestimmung durch die Verfassung zwingend vorgegeben wäre.⁸

Diese Überlegung ließe sich nun auch auf eine **Bindung** der Prüfungsbefugnis an einen Beschwerdepunkt nach dem Vorbild von § 41 Abs 1 VwGG aF übertragen, da auch diese Bestimmung bei der Erlassung der VwG-Novelle 2012 bereits bestand und auch noch weiterhin besteht. Die verpflichtende Angabe eines Beschwerdepunktes

5 Vgl RV 1618 BlgNR 24. GP 13; *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit Art 132 B-VG Rz 1; *Leitl-Staudinger*, Beschwerdelegitimation 324.

6 Vgl *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit Art 132 B-VG Rz 8; *Herbst*, Beschwerdelegitimation 123; *Leitl-Staudinger*, Beschwerdelegitimation 326 f.

7 Vgl *Herbst*, Beschwerdelegitimation 123; *Holzinger*, Beschwerdelegitimation, 84; *Leitl-Staudinger*, Beschwerdelegitimation 326.

8 Vgl *Herbst*, Beschwerdelegitimation 123; *Holzinger*, Beschwerdelegitimation 83 f; *Leeb*, Verfahrensrecht 120 f; *Wiederin*, ÖJZ 2014, 152 f (Fn 30).

nach § 28 Abs 1 Z 4 VwGG aF steht allerdings noch insofern eher in Zusammenhang mit Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG, als diese beiden Bestimmungen jeweils formelle Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Beschwerde aufstellen. Demgegenüber wirkt sich eine Bindung an den Beschwerdepunkt nach § 41 Abs 1 VwGG aF nicht auf die Zulässigkeit, sondern auf die inhaltliche Entscheidung aus, die mit dem primären⁹ Regelungsgegenstand des Art 132 B-VG in keinem direkten Zusammenhang steht. Umso weniger kann daher Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG gegen die Zulässigkeit einer solchen Bindung sprechen.¹⁰ Umgekehrt kann aber wiederum auch nicht behauptet werden, dass Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG, selbst wenn man diesen für die Entscheidungsbefugnis des VwG zumindest dahingehend für maßgeblich hält, dass daraus eine Beschränkung auf subjektive Rechtswidrigkeiten abgeleitet werden kann,¹¹ verlangt, dass der Beschwerdeführer seine Rechte jedenfalls genau anzuführen hat, um eine inhaltliche Prüfung durch das VwG zu ermöglichen. Dafür spricht auch, dass der VfGH nach der in verfahrensrechtlicher Hinsicht vergleichbaren Bestimmung des Art 144 Abs 1 B-VG, die als Voraussetzung einer Beschwerde ebenfalls eine (Verfassungs-)Rechtsverletzungsbehauptung verlangt, sämtliche in Betracht kommenden und nicht bloß die in der Beschwerde angeführten verfassungsgesetzlich gewährleisteten subjektiven Rechte des Beschwerdeführers bei seiner Prüfung zu berücksichtigen hat, sofern zumindest eine allgemeine Rechtsverletzungsbehauptung vorliegt.¹²

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich aus Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG für den einfachen Gesetzgeber **weder** ein **Verbot** einer Beschränkung des Entscheidungsumfanges durch den Inhalt der Beschwerde **noch** eine **Verpflichtung** dazu ableiten lässt.

3. Entscheidung in der Sache selbst

Die Möglichkeit einer einfachgesetzlichen Beschränkung des Entscheidungsumfanges des VwG könnte jedoch in Hinblick auf die in **Art 130 Abs 4 B-VG** vorgesehene **Pflicht** des VwG, **in der Sache selbst zu entscheiden**, in Zweifel gezogen werden. Würde man diese Pflicht nämlich dahingehend auslegen, dass das VwG jedenfalls die gesamte in Beschwerde gezogene Verwaltungsangelegenheit zu erledigen hat, wäre damit eine Beschränkung durch den einfachen Verfahrensgesetzgeber im Wege einer Bestimmung wie § 27 VwGVG, die eine Bindung des VwG an Beschwerdeinhalte vorsieht, unzulässig.

Der oben zu Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG vorgebrachte Gegeneinwand, dass der Verfassungsgesetzgeber der VwG-Novelle 2012 mit § 41 Abs 1 VwGG aF bereits eine Bestimmung vorfand, die auf einfachgesetzlicher Ebene eine Beschränkung der Entscheidungsbefugnis des VwGH vorsah, kann hier nicht ohne Weiteres wiederholt werden, da es nach der alten Rechtslage für den **VwGH keine** mit Art 130 Abs 4 B-VG **vergleichbare Bestimmung** gab, wie dies im Verhältnis von Art 132 Abs 1 Z 1

9 Siehe allerdings noch unten II.C.5.b)bb).

10 Dasselbe gilt für die Beziehung von § 41 Abs 1 VwGG aF zu Art 131 Abs 1 Z 1 B-VG aF.

11 Siehe unten II.C.5.b)bb).

12 Vgl *Holzinger*, Beschwerdelegitimation 84 mwN.

B-VG zu Art 131 Abs 1 Z 1 B-VG aF der Fall war. Es ist daher grundsätzlich nicht auszuschließen, dass die Zulässigkeit einer Bestimmung nach dem Vorbild von § 41 Abs 1 VwGG aF für das Verfahrensrecht der VwG im Hinblick auf Art 130 Abs 4 B-VG anders zu beurteilen ist, als für jenes des VwGH vor dem Hintergrund der Art 130ff B-VG aF. Hierbei ist zu beachten, dass mit der VwG-Novelle 2012 zwar auch für den VwGH eine Befugnis, in der Sache selbst zu entscheiden, geschaffen wurde. Diese wurde allerdings nicht auf verfassungs-, sondern bloß auf einfachgesetzlicher Ebene in § 42 Abs 3a VwGG eingeführt bzw nunmehr in § 42 Abs 4 VwGG beibehalten, wo sie als im Ermessen des VwGH liegende Ausnahme von der Kassationskompetenz konzipiert ist.¹³ Vor diesem Hintergrund bleibt fraglich, ob allein die Einführung dieser Bestimmung in das System des Verfahrens vor dem VwGH, das eine Bindung an Beschwerdepunkte enthält,¹⁴ als Zugeständnis der Zulässigkeit einer solchen oder einer ähnlichen Bindung auch im System des Verfahrens vor den VwG, die gem Art 130 Abs 4 B-VG in der Sache selbst entscheidenden, gedeutet werden kann.

Zur Klärung der Frage, ob es mit der Pflicht des VwG, in der Sache selbst zu entscheiden vereinbar ist, den Entscheidungsgegenstand durch den Inhalt der Beschwerde zu beschränken, kann letztlich wiederum eine Betrachtung des **Regelungszweckes des Art 130 Abs 4 B-VG**, der diese Pflicht vorschreibt, beitragen. Die Einräumung der Befugnis des VwG, in der Sache selbst zu entscheiden, ist erkennbar als **Absage an die Möglichkeit einer Aufhebung und Zurückverweisung** zu verstehen,¹⁵ wie sie für das System der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle durch den VwGH typisch war bzw nach wie vor ist. Eine **beschränkte Prüfungsbefugnis widerspricht** diesem Regelungszweck **nicht**, da sowohl bei einer unbeschränkten als auch bei einer beschränkten Prüfungsbefugnis vom VwG idS in der Sache selbst entschieden werden kann. Art 130 Abs 4 B-VG verlangt insofern nicht, dass die im vorangehenden verwaltungsbehördlichen Verfahren anhängige Sache vom VwG inhaltlich zur Gänze neu entschieden werden muss, sondern bloß, dass das Verfahren durch die inhaltliche Entscheidung des VwG jedenfalls beendet sein soll.¹⁶ Aus dieser Bestimmung kann daher **kein Verbot einer Beschränkung** der Prüfungsbefugnis des VwG durch eine Bindung an den Beschwerdeinhalt abgeleitet werden.¹⁷

13 Siehe dazu *Julcher*, Prüfungsbefugnis 124 ff; *Mayrhofer/Metzler*, Verfahrensrecht 539 ff; *Sutter*, Ablehnungsrecht 217 ff; *Twardosz*, Handbuch³ 141.

14 Vgl *Mayrhofer/Metzler*, Verfahrensrecht 541; *Sutter*, Ablehnungsrecht 231; *Schick*, Rechtswirkungen 265; *Twardosz*, Handbuch³ 137 f, die davon ausgehen, dass die Beschränkung des Verfahrens vor dem VwGH auf die geltend gemachten Beschwerde- bzw Revisionspunkte auch für die Sachentscheidung nach § 42 Abs 3a bzw nunmehr Abs 4 VwGG gilt. AA *Julcher*, Prüfungsbefugnis 126, nach der der VwGH im Fall einer solchen Entscheidung die Rolle des belangten VwG übernimmt und dabei nicht an die Revisionspunkte gebunden ist, sondern jedenfalls im selben Umfang wie das VwG entscheidet.

15 Vgl RV 1618 BlgNR 24. GP 14; *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit Art 132 B-VG Rz 68 ff; siehe auch unten II.C.5.b)aa).

16 Vgl *Wiederin*, ÖJZ 2014, 153.

17 Vgl *Kneihls/Schmidlechner*, JRP 2016, 13 (Fn 38); davon ausgehend auch *Leeb*, Verfahrensrecht 122.