

Verwaltungsgerichtshof
Zl. Ro 2015/01/0012-4

I M N A M E N D E R R E P U B L I K !

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Blaschek und die Hofräte Dr. Kleiser, Dr. Hofbauer, Dr. Fasching und die Hofrätin Dr. Reinbacher als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Schweda, über die Revision der revisionswerbenden Partei Bürgerinitiative XY in W, vertreten durch Mag. Dr. Bernhard Birek, Rechtsanwalt in 4707 Schlüßlberg, Marktplatz 4, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Oberösterreich vom 12. März 2015, Zl. LVwG-950026/2/MB, betreffend eine Bürgerinitiative nach dem Statut für die Stadt Wels 1992 (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Bürgermeister der Stadt Wels), zu Recht erkannt:

Das angefochtene Erkenntnis wird wegen Rechtswidrigkeit infolge Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtes aufgehoben.

Das Land Oberösterreich hat der Revisionswerberin Aufwendungen in der Höhe von € 1.346,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

I.

Angefochtenes Erkenntnis

Mit Bescheid des Bürgermeisters der Stadt Wels (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht) vom 16. Juni 2014 wurde der Antrag der revisionswerbenden Bürgerinitiative gemäß § 69 des Statutes der Stadt Wels 1992 (StW) zurückgewiesen.

Mit dem angefochtenen Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Oberösterreich (Verwaltungsgericht) wurde die Beschwerde gegen diesen Bescheid

(13. Oktober 2015)

gemäß § 28 Abs. 1 VwGVG als unbegründet abgewiesen (Spruchpunkt I.) und eine Revision gegen dieses Erkenntnis für zulässig erklärt (Spruchpunkt II.)

Begründend führte das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, im Vergleich zur Rechtslage vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (B-VG in der Fassung vor BGBl. I Nr. 51/2012) statuiere Art. 118 Abs. 4 B-VG nunmehr den zweigliedrigen Instanzenzug bei Angelegenheiten der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich als Regel. Von dieser Regel könne der einfache Gesetzgeber Ausnahmen vorsehen.

Vor dem Hintergrund, dass mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich des Instanzenzuges bei den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde am Ausgangszustand keine Veränderungen intendiert gewesen seien, sondern vielmehr dem einfachen Gesetzgeber eine Handlungsmöglichkeit zur Abschaffung desselben eingeräumt wurde, sei die unverändert gebliebene Anordnung des § 69 Abs. 4 iVm § 64 StW dahingehend zu interpretieren, dass die ausdrückliche und einzige Nennung des Bürgermeisters einen Ausschluss des Instanzenzuges im Sinne des Art. 118 Abs. 4 B-VG darstelle. Dies finde auch Bestätigung darin, dass § 64 Abs. 1 StW, welcher den Instanzenzug regle, als Ausgangspunkt dieses "Zuges" alleine auf Entscheidungen des Magistrates Bezug nehme. Der Bürgermeister selbst finde sich nicht als Anknüpfungspunkt für einen Instanzenzug.

Daher sei das Verwaltungsgericht zur Entscheidung über Rechtsmittel gegen Bescheide des Bürgermeisters gemäß § 69 Abs. 4 StW zuständig.

Zur Zulässigkeit der vorliegenden Bürgerinitiative führte das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, deren Gegenstand sei iSd § 69 Abs. 1 StW nicht tauglich, da diese einerseits Angelegenheiten betreffe, die nicht im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde lägen, und andererseits behördliche Entscheidungen und Verfügungen, welche nicht Gegenstand einer Bürgerinitiative sein könnten.

Die Zulassung der ordentlichen Revision begründete das Verwaltungsgericht damit, dass in der vorliegenden Rechtssache fraglich erscheine, ob die zu den einschlägigen Bestimmungen (gemeint: über die Bürgerinitiative in den oÖ. Stadtrechten) ergangene Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (Verweis auf VwSlg. 15.525 A) auf die nunmehr geltende Rechtslage übertragen werden könne, da diese vor allem auf der Annahme basiert habe, dass im Bereich der Selbstverwaltung ein Instanzenzug nur in Betracht komme, wenn er ausdrücklich geregelt sei. Nunmehr finde sich jedoch in Art. 118 Abs. 4 B-VG die generelle Anordnung, dass in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde ein zweistufiger Instanzenzug bestehe.

Revision

Gegen dieses Erkenntnis richtet sich vorliegende (ordentliche) Revision, in welcher unter anderem die Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtes geltend gemacht wird. Die Revision verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass nach Art. 118 Abs. 4 B-VG grundsätzlich ein zweistufiger Instanzenzug im innergemeindlichen Bereich bestehe und von dieser Regelung der einfache Gesetzgeber Ausnahmen vorsehen könne. Tue er dies nicht, bestehe ein zweistufiger Instanzenzug. Von diesem Instanzenzug hätten auch die §§ 64 ff StW keine Ausnahme gemacht und einen solchen nicht ausgeschlossen.

Die belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht erstattete eine Revisionsbeantwortung, in der im Wesentlichen vorgebracht wird, mangels ausdrücklicher Regelung im StW sei im Sinne des Art. 118 Abs. 4 B-VG ein Instanzenzug gesetzlich ausgeschlossen worden.

II.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Grundsätzlich

Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass in der vorliegenden Rechtssache eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung im Sinne

des Art. 133 Abs. 4 B-VG zu beurteilen ist, da die zitierte, zum Instanzenzug nach der gleichlautenden Bestimmung des § 69 des Statutes für die Stadt Steyr 1992 (StS) ergangene Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (hg. Erkenntnis vom 15. November 2000, Zl. 99/01/0324 = VwSlg. 15.525 A) nicht auf Grund der nunmehr geltenden Verfassungsrechtslage des Art. 118 Abs. 4 B-VG ergangen ist und zu letzterer in diesem Zusammenhang keine Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes besteht.

Die Revision ist daher zulässig. Sie ist auch berechtigt.

Rechtsgrundlagen

Art. 115 und Art. 118 B-VG in der Fassung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012, lauten auszugsweise:

"A. Gemeinden

Artikel 115. ...

(2) Soweit nicht ausdrücklich eine Zuständigkeit des Bundes festgesetzt ist, hat die Landesgesetzgebung das Gemeinderecht nach den Grundsätzen der folgenden Artikel dieses Abschnittes zu regeln. Die Zuständigkeit zur Regelung der gemäß den Art. 118, 118a und 119 von den Gemeinden zu besorgenden Angelegenheiten einschließlich eines allfälligen Ausschlusses des Instanzenzuges bestimmt sich nach den allgemeinen Vorschriften dieses Bundesverfassungsgesetzes.

...

Artikel 118. ...

(4) Die Gemeinde hat die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes in eigener Verantwortung frei von Weisungen und unter Ausschluss eines Rechtsmittels an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde zu besorgen. In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches besteht ein zweistufiger Instanzenzug; dieser kann gesetzlich ausgeschlossen werden. In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches kommt dem Bund und dem Land ein Aufsichtsrecht über die Gemeinde (Art. 119a) zu.

(5) Der Bürgermeister, die Mitglieder des Gemeindevorstandes (Stadtrates, Stadtsenates) und allenfalls bestellte andere Organe der Gemeinde sind für die Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugehörigen Aufgaben dem Gemeinderat verantwortlich.

..."

Die maßgeblichen Bestimmungen des Statutes für die Stadt Wels 1992, LGBl. Nr. 8 in der Fassung LGBl. Nr. 34/2014 (StW), lauten wie folgt (die Neufassung des § 69 in der Fassung LGBl. Nr. 41/2015 tritt gemäß der Übergangsbestimmung des Art. VII Abs. 2 dieses Landesgesetzes erst mit dem Beginn der XVIII. Gesetzgebungsperiode des OÖ. Landtags in Kraft):

"§ 51 Zuständigkeit des Magistrates

(1) ...

(2) Der Magistrat verfügt und entscheidet in allen behördlichen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt in erster Instanz, soweit diese nicht ausdrücklich einem anderen Organ vorbehalten sind.

...

§ 64 Instanzenzug

(1) Sofern nicht durch Gesetz eine andere Berufungsinstanz gegeben ist, entscheidet in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadtsenat über Berufungen gegen Bescheide des Magistrates. Der Stadtsenat übt gegenüber dem Magistrat auch die in den verfahrensgesetzlichen Bestimmungen vorgesehenen oberbehördlichen Befugnisse aus.

(2) Gegen die Entscheidung des Stadtsenates ist eine Berufung nicht zulässig.

...

§ 69 Bürgerinitiative

(1) Das Recht der Bürgerinitiative umfaßt das Verlangen auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung von Beschlüssen des Gemeinderates in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt.

(2) Die Bestellung der Organe der Stadt, Personalangelegenheiten, Abgaben, Entgelte (Tarife), die Feststellung des Voranschlages (Nachtragsvoranschlages), Kreditübertragungen bzw. Kreditüberschreitungen, der Rechnungsabschluß, die Verleihung des Ehrenbürgerrechtes, behördliche Entscheidungen und Verfügungen sowie Verordnungen können nicht Gegenstand einer Bürgerinitiative sein.

(3) Der Antrag muß schriftlich eingebracht werden, die betreffende Angelegenheit genau bezeichnen, hat eine Begründung zu enthalten und muß von mindestens 200 Bürgern unterschrieben sein. Der Antrag hat ferner die Bezeichnung eines (einer) zur Vertretung der Antragsteller (Antragstellerinnen) Bevollmächtigten (Familien- und Vorname, Geburtsdatum, Wohnadresse) zu enthalten.

(4) Entspricht eine Bürgerinitiative nicht den Erfordernissen nach Abs. 1 bis 3, so hat sie der (die) Bürgermeister (Bürgermeisterin) binnen zwei Wochen mit schriftlichem Bescheid als unzulässig zurückzuweisen.

..."

Zur Revisionslegitimation der Bürgerinitiative

Vorauszuschicken ist, dass die revisionswerbende Bürgerinitiative revisionslegitimiert ist.

Der Verwaltungsgerichtshof hat zur (gleichlautenden) Rechtslage des § 69 des Statutes für die Landeshauptstadt Linz 1992 (StL) vor der Einführung des Revisionsmodelles festgehalten, der Gesetzgeber habe der den Antrag unterzeichnenden Personenmehrheit (der Bürgerinitiative) als solcher in diesem Bereich Parteifähigkeit (Rechtsfähigkeit) eingeräumt. Daraus folge, dass auch die Parteienrechte im Verfahren einschließlich der Anfechtung von Bescheiden in diesem Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof nur der Personenmehrheit als solcher und nicht den einzelnen Personen zukommen soll (vgl. das hg. Erkenntnis vom 14. September 2001, 2001/19/0068, mit Verweis auf das zur entsprechenden Bestimmung des § 69 StS ergangene hg. Erkenntnis vom 15. November 2000, 99/01/0324, mwH).

Diese Rechtsprechung kann auf die Rechtslage des § 69 StW nach Einführung des Revisionsmodelles übertragen werden. Daher kommen Parteienrechte im Verfahren gemäß § 69 StW einschließlich der Erhebung von Beschwerden an das Verwaltungsgericht und der Erhebung einer Revision an den Verwaltungsgerichtshof nur der Personenmehrheit als solcher und nicht etwa einzelnen Unterzeichnern der Bürgerinitiative zu.

Zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes

In der vorliegenden Rechtssache ist strittig, ob dem Verwaltungsgericht die Zuständigkeit zur Entscheidung über Bescheide des Bürgermeisters nach § 69 StW zukommt.

Im Erkenntnis vom 15. November 2000, Zl. 99/01/0324, hat der Verwaltungsgerichtshof zur entsprechenden Rechtslage des § 69 StS festgehalten, dass das StS einen Instanzenzug gegen die - im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde ergangene - Entscheidung des Bürgermeisters gemäß § 69 Abs. 4 StS nicht vorsieht. Da der im Bereich der Bundes- und Landesverwaltung geltende Grundsatz des Bestehens eines Instanzenzuges bis zum obersten in Betracht kommenden Organ (wenn nicht anderes gesetzlich vorgesehen ist) im Bereich der Selbstverwaltung nicht gelte, komme ein Instanzenzug nur in Betracht, wenn er ausdrücklich geregelt sei.

Die maßgebliche (Verfassungs)Rechtslage hat sich zwischenzeitlich insoweit geändert, als Art. 118 Abs. 4 zweiter Satz B-VG nunmehr in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches einen zweistufigen Instanzenzug normiert.

Die Erläuterungen zu dieser Bestimmung (RV 1618 BlgNR. 24. GP, 12) führen zu dieser Bestimmung wie folgt aus:

"Nach dem vorgeschlagenen Art. 118 Abs. 4 zweiter Satz soll in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde von Verfassung wegen ein zweigliedriger (administrativer) Instanzenzug bestehen. Wie sich nicht zuletzt aus (dem vorgeschlagenen) Art. 118 Abs. 4 erster Satz ergibt, handelt es sich bei diesem Instanzenzug um einen innergemeindlichen, dieser verläuft also zwischen Organen der Gemeinde; ein Instanzenzug an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde kommt somit von vornherein nicht in Betracht. Durch die zuständige (Bundes- oder Landes-)Gesetzgebung (vgl. den vorgeschlagenen Art. 115 Abs. 2) kann dieser Instanzenzug ausgeschlossen werden."

Daraus wird deutlich, dass nunmehr - im Gegensatz zur Bundes- und Landesverwaltung, in welcher der administrative Instanzenzug durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 beseitigt wurde - im Bereich der innergemeindlichen Verwaltung bereits von Verfassungs wegen der Grundsatz des Bestehens eines Instanzenzuges normiert wurde.

Art. 118 Abs. 4 zweiter Satz B-VG bildet somit die einzige Ausnahme von dem mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 vollzogenen Systemwechsel, mit dem administrative Instanzenzüge grundsätzlich abgeschafft wurden. Für den

eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden ist der zweigliedrige Instanzenzug sogar als Prinzip vorgesehen. Ein solcher Instanzenzug kann nach Art. 118 Abs. 4 B-VG vom zuständigen (Bundes- oder Landes-)Gesetzgeber ausgeschlossen werden (vgl. zum Ganzen *Leeb*, Das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte aus gemeindespezifischer Sicht in: Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft [Hrsg.], Verwaltungsreform - Verwaltungsgerichtsbarkeit [2014], 28 f).

Wie Art. 115 Abs. 2 B-VG zeigt, hat ein solcher Ausschluss des Instanzenzuges durch eine Regelung des zuständigen Gesetzgebers zu erfolgen (vgl. idS das hg. Erkenntnis vom 30. Juni 2015, Zl. Ra 2015/06/0050).

Nach der (nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 unveränderten) Rechtslage des § 69 StW wurde der (nunmehr auf Verfassungsebene bestehende) Instanzenzug nicht ausgeschlossen, sondern ein solcher nicht normiert.

Die Rechtsfolgen eines derartigen Schweigens des Gesetzgebers sind nach der neuen Rechtslage des Art. 118 Abs. 4 B-VG andere als vor der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012:

Während nach der alten Rechtslage (wie im zitierten Erkenntnis 99/01/0324 dargelegt) das Fehlen einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung zum Fehlen eines Instanzenzuges in der Gemeinde führte, bedeutet das Fehlen einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung nunmehr, dass der von Verfassungs wegen bestehende Instanzenzug aufrecht bleibt (vgl. idS zum Instanzenzug in der Landesverwaltung vor der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 das hg. Erkenntnis vom 25. September 2014, Ro 2014/07/0032, wonach das Fehlen einer ausdrücklichen abweichenden Regelung, wonach der Instanzenzug früher endete, dazu führte, dass die Landesregierung nach Art. 101 Abs. 1 B-VG als zuständige Berufungsbehörde anzusehen war).

Da der Gemeinderat entsprechend der Regelung in Art. 118 Abs. 5 B-VG als oberstes Organ der Gemeinde anzusehen ist (vgl. dazu den hg. Beschluss vom 24. Juni 2009, 2009/05/0127, mwN; vgl. auch das Erkenntnis des

Verfassungsgerichtshofes [VfGH] vom 4. Oktober 2003, G 53/03 u.a., bis G 106/03; G 29/04; G 35/04 = VfSlg. 17.001 bis 17.052, 17.277 und 17.347, wonach der Gemeinderat verfassungsgesetzlich durch Art. 118 Abs. 5 B-VG als oberstes Organ der Gemeinde eingerichtet ist), besteht gegen Bescheide des Bürgermeisters nach § 69 Abs. 4 StW ein innergemeindlicher Instanzenzug an den Gemeinderat.

Ergebnis

Da gemäß Art. 132 Abs. 6 B-VG in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden kann, hat das Verwaltungsgericht in der vorliegenden Rechtssache unzuständiger Weise über den Bescheid des Bürgermeisters der Stadt Wels entschieden.

Das angefochtene Erkenntnis war daher wegen Rechtswidrigkeit infolge Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtes gemäß § 42 Abs. 2 Z 2 VwGG aufzuheben.

Aufwandersatz

Die Entscheidung über den Aufwandersatz beruht auf den §§ 47 ff VwGG iVm der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2014.

W i e n , am 13. Oktober 2015