



Der verwaltungsgerichtliche Vergleich – staatsorganisatorische Grundlagen

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre

Universität Innsbruck

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Ius imperium und ius privatum und der VfGH
3. Vereinbarungen im Staatsorganisationsrecht
4. Systematisierung und Analyse
5. Fazit

1. Einleitung

- » Die Instrumente vertraglicher oder öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen in Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung stehen naturgemäß in einem schwer auflösbaren Spannungsfeld zum Modell des Subordinationsverhältnisses des Rechtsunterworfenen gegenüber dem Staat.
- » Freilich ist der demokratische Rechtsstaat kein Gewalt- , sondern ein Rechtsverhältnis (dazu näher *Wimmer*, Rechtsverhältnisse im öffentlichen Recht, 2019)
- » Können – im Rahmen der Gesetze – auch hoheitliche Aspekte zum Gegenstand konsensualen, auf Gleichrangigkeit der Beteiligten beruhender Vereinbarungen gemacht werden?

2. Ius imperium und ius privatum und der VfGH

- » VfSlg 15.625/1999 (Salzburger Vertragsraumordnung): Zwingende Verknüpfung von Hoheitsakten und Verträgen in der Bundesverfassung nicht vorgesehen und widerspricht dem Legalitätsprinzip, weil die solcherart erlassenen Verordnungen nicht mehr ausschließlich auf das Gesetz zurückzuführen sind.
- » In der Folge Entwicklung der fakultativen Vertragsraumordnung, die gerade nicht auf der synallagmatischen Verknüpfung von Hoheitsakt und privatrechtlichem Rechtsgeschäft beruht. Aber auch in anderen Rechtsgebieten wie etwa dem Naturschutz gebräuchlich.
- » VfGH rekurriert auf die Abgrenzung von ius imperium und ius privatum auch in VfSlg 11.500/1987 (reformatorische Entscheidung durch unabhängige Verwaltungsbehörden in Kernbereichen des Zivilrechts zulässig, nicht aber in Randbereichen erforderlich).

2. Ius imperium und ius privatum und der VfGH

- » Unter diesen Aspekten sind Modelle wie der verwaltungsgerichtliche Vergleich nicht unkritisch zu sehen.
- » Daran ändert im Grunde auch nichts, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber mit dem neuen Art. 15 Abs. 5 B-VG die obligatorische Vertragsraumordnung als zulässiges Rechtsinstitut anerkannt hat (aber eben nicht andere Formen der privatrechtlicher oder öffentlichrechtlicher Vereinbarungen soweit sie nicht schon eine verfassungsrechtliche Grundlage aufweisen, siehe dazu im Folgenden).
- » Zur Klärung sind weitere Differenzierungen anzustellen, nämlich zwischen
 - koordinationsrechtlichen
 - subordinationsrechtlichen und
 - sonstiges konsensuales Vorgehen in hoheitlichen Angelegenheiten

3. Vereinbarungen im Staatsorganisationsrecht

Koordinationsrechtliche Vereinbarungen

- » Staatsverträge
- » Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG (siehe dazu VfSlg 18.606/2008 – keine Verfassungswidrigkeit einer finanzausgleichsrechtlichen Regelung, die die Erfüllung einer Bundesaufgabe vom Zustandekommen einer Vereinbarung mit dem betreffenden Land abhängig macht, in der das Land einen finanziellen Beitrag leistet).
- » Vereinbarungen zwischen Gemeinden zum Zusammenschluss zu Gemeindeverbänden (Art 116a B-VG)
- » Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden (Art 116b B-VG)

3. Vereinbarungen im Staatsorganisationsrecht

Subordinationsrechtliche Vereinbarungen

Werden zwischen einem Hoheitsträger und anderen öffentlichen Stellen oder Privaten geschlossen.

Zentrales Problem: Rechtsschutz (weder ordentliche Gerichte noch Verwaltungsgerichte sind zur Entscheidung über Streitigkeiten aus einer solchen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zuständig)

VfSlg 9226/1981: Zwei Voraussetzungen für Zulässigkeit

1. ausdrückliche, hinreichend determinierte gesetzliche Grundlage (Art 18 B-VG)
2. Möglichkeit, im Streitfall einen Bescheid zu erwirken (Rechtsschutz)

3. Vereinbarungen im Staatsorganisationsrecht

Beispiel 1: Leistungsvereinbarungen

- » In VfSlg 17.101/2004 noch unzulässig, da der Universität kein Rechtsschutz im Fall des Nichtzustandekommens der Leistungsvereinbarung zustand (siehe heute §§ 13, 13a Universitätsgesetz)
- » Die Leistungsvereinbarungen zwischen Universitäten und dem Bund tragen den öffentlichen Anforderungen an die Universitäten Rechnung und greifen nicht in die Wissenschaftsfreiheit ein (VfSlg 19.775/2013)
- » Leistungsvereinbarungen im Dienstrecht öffentlich Bediensteter als Instrument anerkannt. Von der Judikatur bisher nicht beanstandet.

3. Vereinbarungen im Staatsorganisationsrecht

Beispiel 2: Diversion und Kronzeugenregelung

- » VfSlg 20.249/2018: Die Diversion ist kein “Grundsatz des österreichischen Strafrechts“. Es besteht ein rechtspolitischer Gestaltungsspielraum, die Diversion im Finanzstrafrecht abweichend vom sonstigen Strafrecht zu gestalten. Offenbar keine Bedenken gegen das Instrument der Diversion an sich.
- » VfGH 28.06.2023, G313/2022: Verwendung von Kronzeugenerklärungen kann Gegenstand eines Einspruchs sein; keine Bedenken gegen das Rechtsinstitut des Kronzeugen an sich geäußert.

3. Vereinbarungen im Staatsorganisationsrecht

Beispiel 3: Vergleiche vor dem Kartellgericht

- » Das durch das KartG geschützte öffentliche Interesse an einem funktionierenden Wettbewerb unterliegt nach dem Willen des Gesetzgebers der Disposition der (Amts)Parteien des kartellgerichtlichen Verfahrens (Vökl-Torggler/Ingemarsson/Majer, Das Verfahren vor dem Kartellgericht, 3. Aufl. 2023), Rz 304.
- » Im Geldbußenverfahren allerdings nicht möglich: „Die Verhängung der Geldbuße als Ausdruck eines staatlichen Unwerturteils kann nicht durch eine Parteienvereinbarung ersetzt werden.“ (a.a.O., Rz 305)
- » Hingegen bildet das „Settlement“ keinen Vergleich, sondern eine Außerstreitstellung von Tatsachen, die von der Amtspartei mit einem prozentuellen Abschlag von der beantragten Geldsumme belohnt wird (a.a.O. Rz 572).

3. Vereinbarungen im Staatsorganisationsrecht

Sonstiges Konsensuales Vorgehen im verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren

- » Zulässigkeit einer befristeten Disposition über das Recht auf Entscheidung durch Antrag auf Aussetzung des Verfahrens (siehe etwa VwGH 15.12.1993, 93/10/0307; 22.07.1999, 98/12/0403 .
- » Bestellung eines privaten Sachverständigen (§ 52a AVG).
- » Ausgleichsversuch in der mündlichen Verhandlung (§ 43 Abs 5 AVG)
- » Protokollierung von Parteienvereinbarungen (siehe etwa § 33 Abs 8 Tiroler BauO).
- » Übereinkommen vor der Gründung einer Wassergenossenschaft (§ 74 WRG)
- » Übereinkommen über die Höhe einer Entschädigung (§§ 17 und 22 EisbEG)

4. Systematisierung und Analyse

Typologien

Die Staatsorganisation kennt verschiedene Konstellationen, in denen Absprachen vor staatlichen Organen stattfinden.

Diese Absprachen sind

- vertikaler Natur, wenn sie zwischen staatlichen Organen und Privaten stattfinden und
- horizontaler Natur, wenn sie zwischen Privaten oder zwischen staatlichen Organen stattfinden und von anderen staatlichen Organen bestätigt werden oder
- Mischformen, wenn Amtsparteien mit Privaten Absprachen treffen und diese von staatlichen Organen bestätigt werden.

4. Systematisierung und Analyse

Typologien

Diese Absprachen sind entweder

- verfassungsrechtlich explizit vorgesehene Instrumente (Art 15 Abs 5 B-VG, Art 116a, Art 116b B-VG)
- einfachgesetzliche verankerte Instrumente soweit sie mit dem Rechtsschutzsystem der Bundesverfassung vereinbar sind (mit Ausnahme der Vertragsraumordnung und der Ursprungsfassung der universitären Leistungsvereinbarung vom VfGH bisher nicht beanstandet)

4. Systematisierung und Analyse

Dogmatik der Grenzen

Vereinbarungen, Absprachen, Settlements sind nur in Grenzen verfassungsrechtlich zulässig:

- » Hoheitliche Maßnahmen generell der Disposition der Parteien untereinander oder zwischen den Parteien und der Behörde zu überlassen, ist rechtsstaatlich kein gangbarer Weg.
- » Das schließt indessen nicht aus, „kooperativ-konsensuale Verständigungsformen“ (Moritz) in bestimmten Fällen durch den Gesetzgeber einzurichten.
- » Entscheidend ist unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips die Determinierung solcher Maßnahmen und die rechtsstaatliche Kontrolle der handelnden Organe.

5. Zusammenfassung

Das Potential öffentlich-rechtlicher Vereinbarung ist nicht auf die im B-VG vorgesehenen Handlungsformen eingegrenzt.

Vielmehr ist das B-VG grundsätzlich offen gegenüber konsensualen Absprachen sowohl in vertikaler Hinsicht als auch in horizontaler Hinsicht.

Ein neuralgischer Punkt bleibt jedoch stets das Legalitätsprinzip sowie die Gewährleistung effizienten Rechtsschutzes. Hoheitliches Handeln kann nur in sehr engem Rahmen zum Gegenstand von vertikalen Vereinbarungen werden.

Anders ist die Rechtslage zu beurteilen, wenn horizontale Absprachen zur Grundlage einer hoheitlichen Entscheidung werden. Aber auch hier gilt: Das Legalitätsprinzip verlangt eine hinreichende Determinierung hoheitlichen Handelns.



www.uibk.ac.at/fakultaeten/rechtswissenschaftliche