

DER ZUGANG ZUM (VERWALTUNGS-) GERICHT ZU DEN BESCHWERDEVORAUSSETZUNGEN IM ÖSTERREICHISCHEN VERWALTUNGSPROZESS

Zweck. Der Aufsatz erörtert die wichtigsten formalen Voraussetzungen für die Erhebung eines Rechtsmittels gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde im österreichischen Verwaltungsprozessrecht.

Methoden. Ausgehend von der historischen Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in Österreich und der Zielsetzung des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts wird unter Berücksichtigung der Intentionen des Gesetzgebers bei der Schaffung des neuen österreichischen Verwaltungsprozessrechts anhand einzelner Regelungen näher dargestellt, dass sich ein Verwaltungsprozess für den Bürger möglichst kostengünstig und einfach gestalten soll. Formalvorschriften für die Beschwerdeerhebung an das Verwaltungsgericht sollen keinen übertriebenen Formalismus nach sich ziehen und keine besondere Hürde für den Bürger in seinem Bemühen um Rechtsschutz schaffen.

Resultate. Die Erörterung der verwaltungsgerichtlichen Judikatur zeigt, dass die gesetzgeberischen Absichten von der Rechtsprechung aufgegriffen wurden, da vor allem das Erfordernis eines Beschwerdegrundes so rechtsschutzfreundlich ausgelegt wird, dass im Grunde jeder durchschnittliche Bürger ohne anwaltliche Unterstützung diese Prozessvoraussetzung erfüllen kann. In komplexeren Verwaltungsprozessen unter Beteiligung eines anwaltlich unvertretenen Bürgers kommt regelmäßig der Manuduktionspflicht des Verwaltungsgerichts eine besondere Bedeutung zu, weshalb näher erörtert wird, wie weit diese Pflicht des Gerichts geht, den Bürger im Verwaltungsprozess zur Vornahme von Verfahrenshandlungen anzuleiten. In diesem Kontext wird auch das Spannungsverhältnis dargelegt, das sich aus der Erfüllung der Manuduktionspflicht im Hinblick auf die Unparteilichkeit des Gerichts gegenüber sämtlichen Verfahrensparteien ergeben kann. Darüber hinaus werden auch die Voraussetzungen für die Gewährung von Verfahrenshilfe bzw. Prozesskostenhilfe analysiert, womit einkommensschwachen Bürgern ein Rechtsanwalt kostenlos zur Verfügung gestellt werden kann, soweit die Komplexität des Verfahrens dies erfordert. Anschließend werden die Garantien des Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention im Zusammenhang mit den Zugangsvoraussetzungen und -schranken für den Rechtsschutz näher dargestellt und die diesbezügliche Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte anhand von entsprechenden Beispielen, wie zum Beispiel hoher Gerichtsgebühren, veranschaulicht.

Schlussfolgerungen. Zum Abschluss wird anhand einer Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes zur Frage der Prozesskostenhilfe darauf hingewiesen, dass die gesamte Thematik höchst aktuell ist und in letzter Konsequenz das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat maßgeblich beeinflusst.

Key words: Verwaltungsgerichtsbarkeit, Beschwerdegründe, Manuduktionspflicht, Verfahrenskosten, Prozesskostenhilfe.



von Dr. **Peter Chvosta**,
Richter des österreichischen
Bundesverwaltungsgerichts
peter.chvosta@bvw.gv.at

I. Einleitung

In der Zeit der österreichisch-ungarischen Monarchie lebte in Prag der Dichter Franz Kafka, der die Kurzgeschichte „Vor dem Gesetz“ schrieb:

„Vor dem Gesetz steht ein Türhüter. Zu diesem Türhüter kommt ein Mann vom Lande und bittet um Eintritt. Aber der Türhüter sagt, dass er ihm jetzt den Eintritt nicht gewähren könne. <...> Wenn es dich so lockt, versuche es doch, trotz meinem Verbot hineinzugehen. Merke aber: Ich bin mächtig. Und ich bin nur der unterste Türhüter. Von Saal zu Saal stehen aber Türhüter, einer mächtiger als der andere. <...> Solche Schwierigkeiten hat der Mann vom Lande nicht erwartet, das Gesetz soll doch jedem und immer zugänglich sein, denkt er.“

Diese Geschichte, die von einem „Mann vom Lande“ handelt, der durch ein Eingangstor „zum Gesetz“ gelangen möchte, endet damit, dass der Mann bis zu seinem Tod vor dem Tor wartet, ohne jemals Einlass zu erhalten. Diese Parabel Franz Kafkas, der auch Jurist und im Sozialversicherungsrecht tätig war, ist sehr vieldeutig. Es ist sicher nur eine von vielen Interpretationsvarianten, dass es um einen Menschen geht, der keinen „Zugang zum Recht“ findet.

Damit spiegelt diese Geschichte aber durchaus die Realität in weiten Teilen der österreichisch-ungarischen Monarchie wider: Damals gab es bis in das letzte Drittel des 19. Jahrhunderts überhaupt keinen Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Verwaltung. Erst 1875 wurde der österreichische Verwaltungsgerichtshof geschaffen, der für die Kontrolle der Verwaltung zuständig war. Überhaupt war das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger generell – auch in die Rechtsmittelinstanzen der Zivil- und Strafgerichte im 19. Jahrhundert – noch sehr gering ausgeprägt: Deshalb zogen es viele Menschen, die mit einer gerichtlichen oder verwaltungsbehördlichen Entscheidung unzufrieden waren, vor, sich direkt an die „höchste Instanz“ zu wenden, nämlich an den Monarchen: Durchschnittlich 80 Audienzen hatte der Kaiser pro Woche zu absolvieren, in denen Menschen anstelle eines Rechtsmittels – oder nachdem das letzte Rechtsmittel an ein Gericht erfolglos geblieben war – den Kaiser um Hilfe batzen, allenfalls auch rechtskräftige Entscheidungen zu ihren Gunsten abzuändern. Geschichtsforschungen zufolge hat der Kaiser Franz jedes dieser tausenden von „Rechtsmitteln der besonderen Art“ penibel geprüft, aber in seiner gesamten Regentschaft keine einzige Entscheidung zugunsten des Bittstellers abgeändert. Dies dürfte sich in der Bevölkerung

jedoch nicht herumgesprochen haben, weil die Zahl der Audienzen und Petitionen bis zum Ende der Regentschaft nicht wesentlich abnahm. Die Hoffnung in die clementia des Kaisers starb offensichtlich zuletzt; zu alledem vgl. (Drexel, 2016). Hauptgrund für die hohe Frequenz an Interventionen beim Kaiser war, dass in breiten Teilen der Bevölkerung der Zugang zum Rechtsschutz, d.h. die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erhebung eines Rechtsmittels, nur mangelhaft bekannt waren.

Die Zeiten haben sich geändert: Es gibt in Österreich schon lange keinen Kaiser mehr, und fast alle Gerichte sind seit langem mit einer großen Zahl an Eingaben und Rechtsmitteln mehr als ausgelastet¹. Trotzdem ist der Zugang zum Recht bzw. der Zugang zum Gericht nach wie vor ein Thema, das in verschiedenen Facetten immer wieder bewusst macht, dass der Weg zu Gericht für die meisten Bürgerinnen und Bürger nicht selbstverständlich ist².

Während in einem Zivilprozess zwei (mehr oder weniger) ebenbürtige Prozessparteien auf gleicher Ebene gegenüberstehen, ist für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht charakteristisch, dass regelmäßig der Bürger Rechtsschutz gegen eine Entscheidung der Verwaltungsbehörde beansprucht und im Gerichtsverfahren der – übermächtigen – Verwaltung als Prozesspartei gegenübersteht (Hinterberger, 2016).

Ausgehend von dieser Sonderproblematik möchte ich im Folgenden unter dem Blickwinkel des Zugangs zum Verwaltungsgericht die wichtigsten Regelungen des Verwaltungsgerichtsverfahrens erörtern.

II. Die Voraussetzungen zur Erhebung einer Beschwerde an ein Verwaltungsgericht

In Österreich wurde 1925 das erste Verwaltungsverfahrensgesetz der Welt geschaffen, das anlässlich einer schweren Finanzkrise entstanden war, die das „kleine“ Österreich als Rest der österreich-ungarischen Monarchie nach dem 1. Weltkrieg an den Rand des Staatsbankrotts gebracht hatte. Durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz für sämtliche Verwaltungsverfahren sollte eine einheitliche Verwaltungspraxis, die Vorhersehbarkeit verwaltungsbehördlichen Handelns, Rechtssicherheit und insgesamt eine Kostenersparnis in der Verwaltung bewirkt und damit der Staatshaushalt entlastet werden. Auch für damals in weiten Teilen verarmte Bevölkerung sollte das Verwaltungsverfahren weitgehend kostenlos sein. Dieser seinerzeitigen Zielsetzung blieb der Gesetzgeber auch

¹ Auch wenn Gerichte ihre Überlastung mit Anträgen und Beschwerden bitter beklagen: Eine große Zahl an Verfahren ist *Indikator* dafür, dass in der Bevölkerung *Vertrauen in die gerichtlichen Institutionen* besteht. Eine geringe Zahl an Rechtsschutz-Anträgen ist *absolut kein gutes Zeichen* für das Funktionieren rechtsstaatlicher Einrichtungen.

² Das Thema „Zugang zum Recht“ hat in Österreich vor allem in den 1970er Jahren große Aufmerksamkeit erlangt und sogar eine Verfassungsnovelle nach sich gezogen: Obwohl praktisch gegen jede gerichtliche oder verwaltungsbehördliche Entscheidung Rechtsmittel und Instanzenzüge zur Verfügung standen, gab es Bürgerinnen und Bürger, die den „Weg zu Gericht“ nicht fanden, entweder weil sie über zu wenig Informationen darüber verfügten oder weil sie von den Anforderungen, die mit der Beschreitung des Rechtsmittelweges verbunden waren, aus den verschiedensten Gründen schlichtweg überfordert waren. Schon damals in den 1970er Jahren wurde das Institut des Ombudsmannes – eines in Skandinavien entwickelten erfolgreichen Modells zur Verbesserung des Verhältnisses des Bürgers zur Verwaltung – mit einer umfangreichen Änderung der Verfassung in Österreich eingeführt. Das änderte nichts daran, dass die Problematik des „Zugangs zum Recht“ ein immer wiederkehrendes Thema geblieben ist, nicht zuletzt weil es mit der Frage der realen *Effektivität des Rechtsschutzes* zutiefst verbunden ist.

90 Jahre später bei der Gestaltung eines Verwaltungsgerichtsverfahrensrechts für die erst im Jahr 2014 neu geschaffenen Verwaltungsgerichte erster Instanz treu: Wenn der Bürger gegen einen Bescheid der Verwaltungsbehörde ein Rechtsmittel an ein Gericht erhebt, sollte dies nichts kosten³. Folglich besteht im Verwaltungsprozess *keine Anwaltpflicht* und auch nur eine *sehr geringe Gebühr* für die Einbringung einer Beschwerde, nämlich € 30, die allerdings auch dann nicht rückerstattet wird, wenn die Beschwerde Erfolg hatte⁴.

Dass im Verwaltungsprozess jede Verfahrenspartei ihre Kosten selbst trägt und – im Allgemeinen – keine Verfahrenspartei die Kosten des gesamten Verfahrens (insbesondere im Fall des Prozessverlusts) auferlegt werden können, soll die „Kostenbarriere“ für den Bürger möglichst niedrig halten. Wenn besonderer Sachverstand zur Beurteilung eines komplexen Sachverhalts notwendig ist, wie zum Beispiel bei der Genehmigung eines Bergwerks, dann hat das Verwaltungsgericht die Amtssachverständigen der Verwaltung, d. h. beamtete Experten in den Fragen der Montangeologie und Hydrogeologie etc., die in der Verwaltung (nicht unbedingt bei jener Behörde, die den Bescheid erlassen hat) tätig sind, heranzuziehen. Die Amtssachverständigen aus der Verwaltung sind für ihre Erstattung eines Gutachtens im Rahmen eines Verwaltungsgerichtsverfahrens weisungsfrei gestellt und nicht gesondert zu honorieren. Ihre Beiziehung führt dazu, dass die Kosten des Verfahrens zum Wohle aller Beteiligten geringgehalten werden. Ist die Heranziehung von Amtssachverständigen aus der Verwaltung ausnahmsweise nicht möglich, ist ein gerichtlich beeideter Sachverständiger zu bestellen, dessen Honorar generell der jeweilige Antragsteller des Verfahrens, der eine Genehmigung begehrte, zu tragen hat⁵.

Der Umstand, dass der Bürger für die Verfassung eines Rechtsmittels gegen den Bescheid der Verwaltung keinen Rechtsanwalt beiziehen muss, erfordert in verfahrensrechtlicher Hinsicht zwangsläufig, dass das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG) auch keine komplexen Anforderungen für die Beschwerde oder sonstige Formalvorschriften vorsehen darf: So muss der Bürger nicht einmal den Begriff „Beschwerde“ verwenden, damit sein Rechtsmittel als solches zulässig ist (es gilt der Grundsatz „*falsa demonstratio non nocet*“). Nach § 9 VwGVG hat der Beschwerdeführer u.a. den Bescheid zu benennen, gegen den sich seine Beschwerde richtet, und die Gründe darzulegen, „auf die sich die Behauptung der Rechtswidrigkeit stützt“. Es muss lediglich der Wille des Beschwerdeführers erkennbar sein, mit der Beschwerde ein für ihn vorteilhafteres Ergebnis zu erreichen⁶. In der Beschwerde muss auch nicht die Rechtslage erörtert werden, es sind keinerlei rechtliche Ausführungen notwendig. Es reicht aus, wenn deutlich wird, in welchen Rechten sich der Beschwerdeführer durch den Bescheid verletzt

³ Es war ein Ziel der großen Verwaltungsgerichtsreform in Österreich im Jahr 2014, dass der Rechtsschutz durch ein Verwaltungsgericht erster Instanz nicht nur in einem für alle Beteiligten möglichst kostengünstigen sondern auch einem raschen Verfahren gewährleistet wird, das im Regelfall auch zu einer endgültigen Entscheidung führt. Der Verwaltungsgerichtshof als Verwaltungsgericht zweiter Instanz sollte nur im Ausnahmefall – bei Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung – angerufen werden können.

⁴ Würde das Verfahrensrecht die Pflicht vorsehen, ein Rechtsmittel mithilfe eines Rechtsanwalts einzubringen („Anwaltszwang“), würde dies nicht nur den Prozessaufwand für den Beschwerdeführer erhöhen, sondern fast unweigerlich auch eine – im Regelfall am Prozesserfolg orientierte – Kostenersatz-Regelung nach sich ziehen und das Kostenrisiko für den einzelnen erhöhen, der mitunter die Anwaltskosten anderer Prozessbeteiligter, insbesondere im Mehrparteienverfahren, im Falle des Prozessverlusts tragen müsste.

⁵ Siehe § 76 Abs. 1 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes.

⁶ AB 2112 BlgNR 24. GP Seite 7.

erachtet fühlt. Wenn zum Beispiel ein Landwirt für eine gewisse Zahl an Rindern nach dem EU-Recht eine Prämie erhält, die Verwaltungsbehörde jedoch ein Rind nicht miteingerechnet hat und die zugesprochene Prämie daher höher hätte ausfallen müssen, dann reicht es aus, wenn der Landwirt in seiner Beschwerde sich darauf beschränkt, auf genau diesen Umstand hinzuweisen. Mit einem solchen konkreten Beschwerdegrund löst der Landwirt bereits die amtsweigigen Ermittlungspflichten des Verwaltungsgerichts aus.

Das Verwaltungsgericht ist auch nicht an das Beschwerdevorbringen gebunden, sondern hat von Amts wegen alle maßgeblichen Aspekte der Beschwerdesache zu erkunden⁷. Tritt ein anderer Umstand zutage, der – anders als der Beschwerdegrund – den Bescheid tatsächlich mit Rechtswidrigkeit belastet, wird dies zur Aufhebung des Bescheides führen. Dies gilt aber auch wechselseitig: Wenn zum Beispiel der Beschwerdeführer nach einem Führerscheinentzug wegen Trunkenheit am Steuer die Wiedererlangung seiner Lenkberechtigung beantragt und die Lenkberechtigung bloß eingeschränkt mit Auflagen und Befristungen von der Verwaltungsbehörde erteilt bekommt, weswegen er gegen die Auflagen und Befristungen Beschwerde erhebt, dann kann das Verwaltungsgericht die Beschwerdesache umfassend prüfen; wenn der Beschwerdeführer den Nachweis einer erforderlichen neuerlichen Fahrprüfung nicht erbracht hat und die Lenkberechtigung von der Behörde überhaupt nicht (also auch nicht mit Auflagen) hätte erteilt werden dürfen, überschreitet das Verwaltungsgericht seine Prüfungsbefugnisse nicht, wenn es den Antrag auf Erteilung der Lenkberechtigung gänzlich abweist.

Die Anforderungen an die Beschwerde sind so zu verstehen, dass ein durchschnittlicher Bürger sie auch ohne berufsmäßigen Parteienvertreter erfüllen kann⁸. Keinesfalls sollte ein *übertriebener Formalismus* in das Verwaltungs(-gerichts-)verfahren eingeführt werden⁹. Wie erwähnt kann vom Beschwerdeführer nicht erwartet werden, dass er in seiner Beschwerde sämtliche rechtliche Angriffspunkte aufzeigt¹⁰. Wenn auch die Anforderungen für die Zulässigkeit der Beschwerde sehr gering sind, ist zu bedenken, dass zum Beispiel ein bloß allgemeines, weitgehend begründungsloses Bestreiten der Feststellungen der Verwaltungsbehörde (ohne Bezugnahme auf die konkreten Argumente der Behörde) nicht geeignet ist, die Richtigkeit des Bescheides in Zweifel zu ziehen, was dazu führen kann, dass das Rechtsmittel ohne weiteres Verfahren abgewiesen wird.

Enthält eine Beschwerde keine Beschwerdegründe, ist dem Beschwerdeführer die Möglichkeit zu bieten, innerhalb einer angemessenen Frist die Beschwerdegründe nachzureichen (Eberhard Ranacher, Weinhandl, 2016; Bumberger, 2015). Lediglich rechtsmissbräuchlich eingebrachte Beschwerden sind sofort zurückzuweisen¹¹. Das bedeutet, dass im Allgemei-

⁷ Verwaltungsgerichtshof 27.4.2015, Ra 2015/11/0022; 22.3.2018, Ra 2017/22/0204.

⁸ AB 2112 BlgNR 24. GP Seite 7.

⁹ Verwaltungsgerichtshof 2.5.2018, Ra 2017/02/0254.

¹⁰ Verwaltungsgerichtshof 26.3.2015, Ra 2014/07/0077.

¹¹ Die in § 13 Abs. 3 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelte Verbesserungsfähigkeit sämtlicher Antragsvoraussetzungen dient dem Schutz der Parteien vor Rechtsnachteilen, die ihnen daraus entstehen können, dass ihr Antrag aus Unkenntnis der Rechtslage oder infolge eines Versehens mangelhaft sind. Hat dagegen die Partei den Mangel erkennbar bewusst herbeigeführt, um zum Beispiel auf dem Umweg eines Verbesserungsverfahrens eine Verlängerung der Rechtsmittelfrist zu erlangen, ist für die Erteilung eines Verbesserungsauftrages kein Raum und das bewusst und rechtsmissbräuchlich mangelhaft gestaltete Anbringen sofort zurückzuweisen (Verwaltungsgerichtshof 29.5.2018, Ra 2018/20/0059).

nen fehlende oder unverständliche Beschwerdegründe *verbesserungsfähig* sind und nach Aufforderung nachgereicht werden können – soweit überhaupt eine Beschwerde als solche vorliegt¹². In der Praxis bereitet es Schwierigkeiten, wenn nicht einmal klar ist, ob es sich überhaupt um ein – verbessерungsbedürftiges – Rechtsmittel, dem bloß die Bezeichnung als „Beschwerde“ fehlt, handelt. Nicht selten ist einem Schreiben, in dem der Bescheidadressat lediglich seinen Unwillen gegen den Inhalt des Bescheides kundtut, ein Wille, ein Rechtsmittel gegen den Bescheid zu erheben, nicht zu entnehmen. Im Zweifel wird mit solchen Eingaben nach verwaltungsgerichtlicher Praxis eher rechtsschutzfreudlich umgegangen: So wurde auch schon der bloße Hinweis eines Asylwerbers (bestehend aus vier Wörtern: „I want another interview“), eine weitere Anhörung zu wünschen, als Wunsch auf Abänderung des erhaltenen negativen Asyl-Bescheides – und damit auf dessen Überprüfung – somit auf Erhebung eines Rechtsmittels gedeutet, was immerhin einen Verbesserungsauftrag zur Folge hatte. Auch beim folgenden Beispiel, das im Übrigen aufgrund seiner Kuriosität sogar die Aufmerksamkeit der Tagespresse erlangte, war die Rechtsmittelqualität nicht ganz eindeutig:

„Betreff: Einspruch oida

So ned, bei mir sicha ned. Ich mache Einspruch gegen Ige in Papier was sein im anhang. Das korrekt von Gesetz und so.
Mfg und Hanga tschanga

Im vorliegenden Fall ging das Verwaltungsgericht vom Vorliegen einer Beschwerde aus und erteilte einen Verbesserungsauftrag, der jedoch erfolglos blieb, wie hier ersichtlich ist (in der Folge wurde die Beschwerde als unzulässig zurückgewiesen):

„Ich lege hiermit beschwerde, wiederspruch ein. Ich konnte krankheitsbedingt nicht frher antworten. Bin seit einem Unfall schon fast ein Jahr im krankenstand und immer NOCH oft nicht bei sinnen.

Von meinem Samsung Galaxy Smartphone gesendet.“

III. Manuduktionspflicht und Verfahrenshilfe

Dem Ziel des Gesetzgebers, dass ein durchschnittlicher Bürger auch ohne berufsmäßigen Parteienvertreter eine Beschwerde einbringen und ein verwaltungsgerichtliches Beschwerdeverfahren führen können muss, sind in der Realität auch praktische Grenzen gezogen: Für manche Beschwerdeführer bedeutet die Bestreitung eines Gerichtsverfahrens eine größere Herausforderung als für andere Personen. In manchen Verfahren ist der Prozessgegenstand komplexer als in anderen Verfahren: Man denke bloß an einen – unvertretenen – Nachbarn einer geplanten Fabrik, der seine Interessen in einem Betriebsanlagengenehmigungsverfahren hinsichtlich Lärm- und Schadstoffimmissionen vertritt, oder Nachbarn, die die Genehmigung eines Kraftwerks in einem Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren bekämpfen wollen.

Gerade für diese Fälle sieht das Verfahrensrecht vor, dass – ebenso wie die Verwal-

¹² Verwaltungsgerichtshof 29.5.2018, Ra 2018/20/0059.

tungsbehörde im Verwaltungsverfahren – das Verwaltungsgericht (vor allem) gegenüber unvertretenen Parteien eine *Manuduktionspflicht* trifft: Das heißt, dass das Verwaltungsgericht die Partei zur Vornahme von Verfahrenshandlungen im erforderlichen Ausmaß anzuleiten und über die mit Verfahrenshandlungen bzw. Unterlassungen unmittelbar verbundenen Rechtsfolgen zu belehren hat¹³, andernfalls ein Verfahrensfehler die Entscheidung des Gerichts mit Rechtswidrigkeit belastet. Der Beschwerdeführer ist aber nicht vom Verwaltungsgericht in materiell-rechtlicher Hinsicht zu beraten und auch nicht dahingehend anzuleiten, welche für seinen Standpunkt günstigen Behauptungen er aufzustellen bzw. mit welchen Anträgen er vorzugehen hat¹⁴. Beispielsweise kann ein Volksschuldirektor, der wegen einer psychischen Erkrankung in den Ruhestand versetzt wird und sich gegen das maßgebliche amtsärztliche Gutachten über seine Erkrankung wendet, nicht als Verletzung der Manuduktionspflicht erfolgreich geltend machen, dass das Gericht ihn anleiten hätte müssen, ein Gegengutachten einzubringen oder ein neues Gutachten zu beantragen¹⁵. Insbesondere ist die Verfahrenspartei nicht über eine Unzulässigkeit der Antragsstellung zu belehren, und das Verwaltungsgericht hat auch nicht auf ein anderes erfolgversprechendes Vorbringen hinzuwirken¹⁶.

Die richterliche Manuduktionspflicht soll vor allem eines nicht: Die Wahrung der richterlichen Objektivität beeinträchtigen. Dies ist – und das wird im Verwaltungsprozess der Regelfall sein – besonders in einem Mehrparteienverfahren, wenn also einem rechtsunkundigen Beschwerdeführer jedenfalls die Verwaltungsbehörde (und allenfalls auch noch eine weitere Verfahrenspartei, wie etwa der Begünstigte des Verwaltungskaktes) gegenübersteht. Es besteht durchaus die Gefahr, dass eine allzu ausführliche Anleitung die Vornahme von möglichen und auch günstigen Prozesshandlungen den Grundsatz der Waffengleichheit gefährdet bzw. den Anschein der Befangenheit erweckt (Drexel, 2016). Auch wenn eine Bewertung der Erfolgsaussichten einer Verfahrenshandlung von der Manuduktionspflicht nicht erfasst ist, wird in der Praxis vor allem bei größerer Komplexität der objektiven Rechtslage die unvertretene Verfahrenspartei häufig nicht in der Lage sein, die Folgen ihres prozessualen Handelns in zureichendem – und in einem der gegnerischen vertretenen Partei vergleichbarem – Maße einzuschätzen. In der Praxis ist dies ein heikler *Balanceakt* für das Verwaltungsgericht, der Manuduktionspflicht nachzukommen, ohne eine Rechtsberatung zu gewähren, und die Verfahrenspartei im erforderlichen Umfang anzuleiten, ohne die Unparteilichkeit des Gerichts in Zweifel ziehen zu lassen (Drexel, 2016).

Eine Möglichkeit, die daraus resultierenden Probleme zu vermeiden, kann die Gewährung von Verfahrenshilfe bzw. Prozesskostenhilfe bieten: Liegen die Voraussetzungen für die Gewährung der Prozesskostenhilfe vor, kann der Prozesspartei auf entsprechenden Antrag – neben dem Erlass allfälliger Gerichtsgebühren – ein Rechtsanwalt kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Als Voraussetzungen gelten in den meisten

¹³ Verwaltungsgerichtshof 26.2.2016, Ra 2015/12/0042.

¹⁴ Verwaltungsgerichtshof 21.3.2017, Ra 2017/22/0013.

¹⁵ Verwaltungsgerichtshof 26.2.2016, Ra 2015/12/0042.

¹⁶ Verwaltungsgerichtshof 21.3.2017, Ra 2017/22/0013.

Verfahrensgesetzen – nicht nur in Österreich¹⁷, sondern auch in Deutschland¹⁸ und der Schweiz¹⁹ – einerseits das *Fehlen ausreichender finanzieller Mittel* zur Bewältigung der Kosten zur Führung des Verfahrens, d.h. eine mehr oder weniger prekäre Einkommens- und Vermögenssituation²⁰ sowie andererseits die Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung im konkreten Fall (etwa aufgrund der Komplexität der Beschwerdesache) und das Bestehen einer gewissen *Erfolgsaussicht*. Letzteres bedeutet, dass die beabsichtigte Rechtsverfolgung nicht aussichtslos oder gar mutwillig sein darf. Aussichtslos ist die Führung eines Verfahrens dann, wenn dessen Erfolglosigkeit ohne weitere Prüfung des Falles feststeht (Bydlinski, 2002). Dadurch, dass diese Einschätzung stets im Vorhinein (*ex ante*) getroffen werden muss, kann die Beurteilung schwierig sein (und bei negativem Ergebnis weitreichende Konsequenzen haben): Deshalb wird im Zweifel bereits dann die Erfolglosigkeit nicht angenommen werden können, wenn der Verfahrensausgang zugunsten des Antragstellers zumindest nicht völlig unwahrscheinlich ist. Als mutwillig gilt eine Rechtsverfolgung, wenn ein vernünftiger Mensch bei Würdigung aller relevanten Umstände von der Rechtsverfolgung Abstand nehmen würde (etwa wenn er Kenntnis von der Unrichtigkeit des Prozessstandpunktes hat).

IV. Art. 6 EMRK und das Recht auf Zugang zum Gericht

Spätestens jetzt – wenn es um Prozesskostenhilfe geht – ist es unvermeidbar, darauf hinzuweisen, dass der Zugang zum Gericht auch eine internationale bzw. völkerrechtliche Dimension hat: Die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert in Art. 6 – für Zivil- und Strafsachen²¹ – nicht nur das Recht auf ein faires Verfahren, sondern auch das Recht auf Zugang zu Gericht, welches „nicht nur theoretisch und illusorisch, sondern effektiv gewährleistet sein müsse“²². Art. 6 EMRK verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein Rechtsschutzsystem zu errichten, das dem Einzelnen den Zugang zu Gericht tatsächlich möglich macht²³. Dabei kann der Zugang zu Gericht auch eingeschränkt werden, solange damit *ein legitimes Ziel* verfolgt und ein *vernünftiges Verhältnis* zwischen den eingesetzten Mitteln und den damit angestrebten Zielen besteht. Dies wird bei Regelungen der Fall sein, die den Schutz vor missbräuchlichen Rechtsmitteln gewährleisten (z.B. durch Prozessstrafen) oder die Überlastung des Gerichts durch weniger bedeutsame Fälle ver-

¹⁷ Siehe § 8a VwG VG, § 61 Verwaltungsgerichtshofgesetz und § 60 der österreichischen Zivilprozeßordnung.

¹⁸ Siehe § 166 Verwaltungsgerichtsordnung, § 114 und § 121 der deutschen Zivilprozeßordnung.

¹⁹ Siehe z.B. Art. 111 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern und § 117 der schweizerischen Zivilprozeßordnung.

²⁰ Diese Voraussetzung liegt dann vor, wenn die Kosten des Verfahrens *nicht ohne Beeinträchtigung des notwendigen Unterhalts* bestritten werden können. Notwendig ist jener Unterhalt, der für eine einfache Lebensführung erforderlich ist (Bydlinski, 2002: Rz 2 ff).

²¹ Art. 6 gilt zwar primär für Zivil- und Strafsachen, doch interpretiert der EGMR diese Begriffe autonom, sodass auch Rechtssachen, die nach der innerstaatlichem Recht in die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden fallen, aber nach der Judikatur des EGMR einen zivil- oder strafrechtlichen Charakter enthalten, von den Garantien des Art. 6 erfasst werden (Grabenwarter, Pabel, 2016: 472 ff). Eine geradezu kolossale Erweiterung seines Anwendungsbereichs erfuhr Art. 6 EMRK in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen gemäß Art. 47 der EU-Grundrechtecharta bei allen Verfahren, in denen EU-Recht zur Anwendung gelangt, auch die Garantien des Art. 6 EMRK zu berücksichtigen sind.

²² EGMR 26.2.2002, 46800/99, Del Sol gg. Frankreich.

²³ EGMR 15.11.2007, 72118/01, Khamidov gg. Russland.

hindern soll (mittels Beschränkung des Zugangs zum Höchstgericht auf bedeutsame Rechtsfragen) (Grabenwarter, Pabel, 2016).

Die Schranken dürfen jedoch den Gerichtszugang nicht so erschweren, dass der Wesensgehalt des Rechts verletzt wird: Beispielsweise ist es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, die Entrichtung von Gerichtsgebühren als Prozessvoraussetzung für die Einbringung einer Klage oder eines Rechtsmittels gesetzlich vorzusehen²⁴. Die Höhe der Gebühren darf aber *nicht unverhältnismäßig* sein. Dies war etwa im Fall Kreuz gegen Polen der Fall, als eine Schadenersatzklage gegen eine Kommune nur deshalb unterbleiben musste, weil der Geschädigte Gerichtsgebühren in der Höhe eines Vielfachen seines Monatsgehaltes hätte aufbringen müssen und eine vorläufige Befreiung von der Gebühr nicht möglich war²⁵.

Ein Anspruch auf Prozesskostenhilfe kann aus Art. 6 EMRK nicht abgeleitet werden. Den Mitgliedstaaten kommt laut EGMR ein weiter Gestaltungsspielraum dafür zu, ihr Rechtsschutzsystem so einzurichten, dass dem Einzelnen der Zugang zu Gericht nicht aus wirtschaftlichen Gründen unmöglich ist²⁶. In bestimmten Konstellationen kann jedoch die unentgeltliche Gewährung eines Rechtsanwaltes (auch in Zivilsachen) unentbehrlich sein²⁷.

Dass in der Entwicklung des Rechts nichts auf ewig „in Stein gemeißelt“ ist, zeigt gerade die Rechtsprechung in Österreich zur Prozesskostenhilfe im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Bis vor kurzem war in Österreich im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten erster Instanz eine Prozesskostenhilfe lediglich für Verwaltungsstrafsachen vorgesehen, d.h. bei Ordnungswidrigkeiten bzw. Strafen von geringer Höhe (wie Parkstrafen), die von Verwaltungsbehörden verhängt werden²⁸. In allen anderen Verwaltungsverfahren war über viele Jahrzehnte hindurch stets die Ansicht vertreten worden, dass eine Prozesskostenhilfe auch aus dem Blickwinkel des Art. 6 EMRK nicht erforderlich sei: Aufgrund der verwaltungsbehördlichen bzw. verwaltungsgerichtlichen Manuduktionspflicht, des Amtswegigkeitsgrundsatzes, des Fehlens hoher Gebühren und mangels Anwaltszwangs sei die Unterstützung der Verfahrenspartei durch einen Rechtsanwalt nicht erforderlich und daher die Möglichkeit einer kostenlosen Beigabe eines Rechtsanwalts nicht geboten (Stern, 2016).

Erst jüngst hat der österreichische Verfassungsgerichtshof diese Sichtweise aufgegeben und den *ausnahmslosen* gesetzlichen Ausschluss der Prozesskostenhilfe für Verwaltungssachen (abseits von Verwaltungsstrafen) als Verletzung von Art. 6 EMRK aufgehoben: Der Verfassungsgerichtshof²⁹ bemängelte, dass der Ausschluss von Prozesskostenhilfe im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten (abgesehen von Verwaltungsstrafen) eine Verletzung des Art. 6 EMRK darstelle.

²⁴ Zur Zulässigkeit von Regelungen über den Prozesskostenersatz der Verfahrensparteien siehe VfGH, 26.6.2018, G 44/2018.

²⁵ EGMR 19.6.2001, 28249/95, Kreuz gg. Polen.

²⁶ EGMR 9.10.1979, 6289/73, Airey gg. Irland.

²⁷ Verfassungsgerichtshof 25.6.2015, G 7/2015.

²⁸ Siehe Art. 6 Abs. 3 lit c EMRK, wonach der Angeklagte in Strafsachen berechtigt ist, unentgeltlich den Beistand eines Pflichtverteidigers zu erhalten.

²⁹ Verfassungsgerichtshof 25.6.2015, G 7/2015.

tungsstrafen) überhaupt keine Prüfung im Einzelfall dahingehend zulasse, dass z.B. aufgrund der Komplexität eines bestimmten Verfahrens ausnahmsweise die unentgeltliche Beigabeung eines Rechtsanwaltes im konkreten Fall erfolgen kann³⁰. Auch wenn eine anwaltliche Vertretung im Verwaltungsprozess vor den Verwaltungsgerichten erster Instanz in Verwaltungssachen mit civil rights im Sinne des Art. 6 EMRK wegen der Mandatshaberpflicht und des Amtswegigkeitsprinzips in aller Regel nicht erforderlich sein wird, so hat der Gesetzgeber für den Ausnahmefall Vorsorge zu treffen.

V. Schlussbemerkung

Gerade die zuletzt erwähnte Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes zeigt, dass der Zugang zum Recht kein Thema ist, das im Laufe der Entwicklung eines Rechtsstaates irgendwann als abgeschlossen betrachtet werden kann. Bei dieser Thematik stößt immer wieder das *Ideal* des freien und gleichen Zugangs zum (Verwaltungs-)Gericht an die praktischen Grenzen der *Realität*. Man muss kein Prophet sein, um davon ausgehen zu dürfen, dass die Verbesserung des Zugangs zu Gericht auch noch in ferner Zukunft ein „work in progress“ bleiben wird. Dass es sich dabei um ein sehr wichtiges Thema handelt, bedarf keiner näheren Erörterung, geht es doch um das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat.

Bibliographie:

1. Thienel R., Schulev-Steindl E. Verwaltungsverfahrensrecht. Wien: Verlag Österreich, 2009.
2. Grabenwarter Ch., Pabel K. Europäische Menschenrechtskonvention. München: Beck Verlag, 2016.
3. Stern J. Zugang zum Recht. Das Verwaltungsgerichtsverfahren. Journal für Rechtspolitik. 2016. Seite 144.
4. Eberhard H., Ranacher Ch., Weinhandl M. Rechtsprechungsbericht Landesverwaltungsgerichte, Bundesverwaltungsgericht und Verwaltungsgerichtshof. Zeitschrift für Verwaltung. 2016. Seite 72.
5. Drexel C. Der Zugang zum Recht. Wien: Jan Sramek Verlag, 2016.
6. Niedermayr M. Rechtstatsachen zum Zugang zum Recht im frühen 19. Jahrhundert, juridikum 2012. Seite 97. S. 103.
7. Hinterberger K. Verfahrenshilfe in verwaltungsgerichtlichen Verfahren und Verfassungsrecht, juridikum 2016. Seite 58.
8. Bumberger L. Rechtsprechung des VwGH zum VwGVG und VwGG in der ersten Jahreshälfte 2015. Zeitschrift für Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2015. Seite 575 ff.
9. Bydlinski M. Kommentierung zu § 63 ZPO / H.W. Fasching, A. Konecny (Hrsg.). Wien: Manz Verlag, 2002. Rz 20.

³⁰ Siehe im Übrigen auch Art. 47 Abs. 3 Grundrechtecharta, wonach Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Prozesskostenhilfe bewilligt wird, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.

CONDITIONS OF THE APPEAL CLAIM IN THE AUSTRIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Author Dr. **Peter Chvosta**,
Judge of the Austrian Federal Administrative Court
peter.chvosta@baw.gv.at

Purpose. *The article deals with the most important formal requirements of the appealing the decision of the administrative authority in the Austrian administrative procedural law.*

Methods. *Based on the historical development of administrative law protection in Austria and the objective of the Austrian administrative procedural law as well and considering the intentions of the legislative authorities to create the new Austrian administrative procedural law, it is shown in detail by means of certain provisions that the administrative process for a citizen should be as cheap and easy as possible. Formal rules of appeals to the Administrative Tribunal are not intended to exaggerate formalism or to create a particular obstacle for a citizen in his efforts to seek legal protection.*

Results. *The discussion of the administrative court judicature shows that the legislative intentions have been considered in case law, because the requirements of a complaint is so openly protected that basically every average citizen without legal support can fulfill this process requirements. In more complex administrative procedures with the participation of a legally unrepresented citizen, the administrative court's obligation to provide services is regularly of particular importance, that is why the duty of the court to guide a citizen in the administrative procedure and to perform procedural acts is thoroughly analysed. In this context, the tense relationship that can emerge during the fulfillment of the duty of manpower with regard to the impartiality of the court to all disputing parties is also touched upon. In addition, the article analyses the conditions for granting legal aid or legal aid for low-income citizens, that can be provided with a free of charge lawyer, as required by the complexity of the procedure. Subsequently, the guarantees of the Article 6 of the European Convention on Human Rights relating to the conditions of access of justice and access to the protection of justice are described in more detail and also the relevant case law of the European Court of Human Rights is illustrated with such examples as high legal costs.*

Conclusion. *Finally, the decision of the Austrian Constitutional Court regarding legal aid points out that the whole issue is highly topical and, in the final analysis, significantly influences citizens' trust in the rule of law.*

Key words: administrative jurisdiction, grounds for appeal, obligation to provide services, legal costs, legal aid.