

# I. Einleitung

---

## A. Problemstellung

Die Informationsgewinnung und -verarbeitung stellt ein Kernstück nicht nur des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozesses, sondern gleichsam jedes durch eine Verfahrensordnung normativ geregelten (Rechtssetzungs-)Verfahrens dar, das auf die Erzeugung eines Rechtsakts durch die „verfahrende“ Stelle zielt.<sup>1</sup> Gerichtet sind die informatorischen Handlungen, die etwa eine Verwaltungsbehörde oder ein (Verwaltungs-)Gericht im Ermittlungs- und Beweisverfahren setzen, auf die Rekonstruktion und Feststellung bestimmter Begebenheiten als *Sachverhalt*, und zwar bezogen auf das durch die Tatbestandselemente der in Betracht kommenden materiellen Rechtsvorschriften umschriebene Verfahrensprogramm. Generiert werden soll nichts weniger als eine tragfähige Grundlage für die zu treffende rechtliche Entscheidung, also für die durch Erlassung eines Verwaltungsakts oder Gerichtsurteils bewirkte individuell-konkrete Rechtssetzung. Denn mit dem Sachverhalt steht und fällt die Rechtsanwendung: Erst der Sachverhalt als abgegrenzte, „normativierte“ Aussage über die Wirklichkeit und damit für die Rechtsanwendung geeignete sprachliche Form – nicht die sprichwörtlichen „nackten Tatsachen“ – kann der Rechtsfolgenentscheidung im Subsumtionsschluss als Untersatz zugrunde gelegt werden.<sup>2</sup>

Wie die zur behördlichen bzw gerichtlichen Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts erforderliche Informationsbeschaffung im Einzelnen vorstattengeht, wer die handelnden Akteure sind, welche Informationsquellen heranzuziehen in Frage kommen und anderes mehr wird durch die Regelungen der jeweiligen Verfahrensordnung bestimmt. So wird schon die Tatsachenermittlung zu einem rechtlich gesteuerten Vorgang, der Sachver-

- 
- 1 Zu einem in diesem Sinn allgemeinen Verfahrens- bzw Prozessbegriff *Reimer*, *Verfahrenstheorie* (2015) 13 ff. Vgl auch *Fasching*, *Zivilprozeßrecht*<sup>2</sup> (1990) Rz 15 ff; *Kolonovits/Muzak/Stöger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*<sup>11</sup> (2019) Rz 3 ff.
  - 2 Juristischer Syllogismus; dazu nur *Rüthers/Ch. Fischer/Birk*, *Rechtstheorie*<sup>12</sup> (2022) Rz 661 ff.

halt gewissermaßen zu einem der eigentlichen rechtlichen Entscheidung vorgelagerten „Teilrechtsakt“.<sup>3</sup> In der allgemeinen Verfahrenslehre haben sich für diesen, den Sachverhalt zum Ziel habenden Weg des Ermittlungs- und Beweisverfahrens zwei kontingente dogmatische Ansätze als Verfahrensgrundsätze (auch: Prozessmaximen) herausgebildet, die die Zuständigkeit für die Ermittlungsarbeit und damit auch die Beweislast – idealtypisch – entweder in die Hand der verfahrenenden Stelle legen oder aber den Verfahrensbeteiligten selbst überlassen: *Untersuchungs-* und *Verhandlungsgrundsatz*.

Als Grundsatz, der freilich durch Mitwirkungsrechte und -pflichten der Parteien bzw weitere (Sonder-)Verfahrensvorschriften modifiziert wird, sind es im österreichischen System der Verwaltungsführung nach dem AVG dessen §§ 37 und 39 Abs 2, die die Verfahrenshoheit in diesem Sinn der entscheidenden Verwaltungsbehörde zuweisen. Gemäß §§ 17 und 28 Abs 2 VwGVG iVm §§ 37 ff AVG gilt dies – jedenfalls soweit es reformatorisch „in der Sache selbst“ zu entscheiden hat, was schon verfassungsrechtlich als Regelfall festgelegt ist (Art 130 Abs 4 B-VG) – auch für das die Verwaltungskontrolle ausübende VwG erster Instanz. Der Untersuchungsgrundsatz „beherrscht“ damit einerseits das gesamte Verwaltungsverfahren,<sup>4</sup> andererseits ist er als Ausprägung der verwaltungsgerichtlichen *Prüfungs-* und *Entscheidungsbefugnis* (auch: Kognitionsbefugnis) zu begreifen. Diese erstreckt sich sowohl auf Rechts- als auch auf Tatsachenfragen, womit für das VwG keine Bindung an den behördlich festgestellten Sachverhalt (mehr) besteht,<sup>5</sup> während der VwGH als Revisionsinstanz, mit Ausnahme der praktisch kaum bedeutsamen fakultativen Sachentscheidung nach § 42 Abs 4 und § 62 Abs 2 VwGG (iVm § 17 VwGVG und §§ 37 ff AVG), insoweit weiterhin beschränkt bleibt (§ 41 VwGG).<sup>6</sup>

Folglich liegt es im verwaltungsbehördlichen und im (erstinstanzlichen) verwaltungsgerichtlichen Verfahren grundsätzlich am Verwaltungsorgan bzw an der RichterIn, sich – und zwar von sich aus, ohne Bindung an das Vorbringen oder Beweisanträge der Parteien – einen Überblick über die relevanten Tatsachen zu verschaffen und auf ein Bild vom Sachverhalt festzulegen. Dies soll der Verwirklichung des aus § 37 AVG erfließenden *Grundsatzes der materiellen Wahrheit* als wesentlichem Ziel bzw Zweck des Ermittlungs- und Beweisverfahrens dienen, das heißt der im öffentlichen Inte-

---

3 Jabloner, Der Sachverhalt im Recht, ZÖR 2016, 199 (202 ff).

4 Vgl VwSlg 1462 A/1950 mwN zur älteren Rechtsprechung.

5 Grundlegend VwSlg 18.886 A/2014, 18.994 A/2014. Beachte für das Berufungsverfahren § 66 Abs 1 und 4 AVG.

6 Ständige Rechtsprechung; siehe zB VwSlg 16.166 A/2003; VwGH 15.9.2011, 2011/09/0096; 20.1.2016, 2013/17/0033; 23.2.2017, Ra 2016/09/0103.

resse gelegenen (möglichst) „objektiven Feststellung des Sachverhaltes“<sup>7</sup> unter Ausschluss einer Bindung an das bloß formell (gemeint: subjektiv) „wahre“ Vorbringen der Parteien. Mit anderen Worten geht es darum, durch amtswegiges Vorgehen (*ex officio*) „den für eine Entscheidung maßgebenden Tatbestand so gründlich und umfassend festzustellen, daß die Entscheidung auf einer verlässlich erhobenen tatsächlichen Grundlage aufgebaut werden kann“.<sup>8</sup> Dies ist einerseits Ausdruck der insbesondere mit der Verwaltungsführung (weniger: der Verwaltungskontrolle<sup>9</sup>) selbst stets verbundenen Durchsetzung öffentlicher Interessen, wird im modernen Verwaltungsrecht andererseits aber auch als grundlegende Rationalitätsanforderung an behördliches Handeln und Entscheiden angesehen, die nicht zuletzt eine rechtsstaatliche Dimension aufweist.<sup>10</sup>

Freilich treten auch bei Amtswegigkeit laufend verfahrensbezogene Unwägbarkeiten auf. Gerade im Ermittlungs- und Beweisverfahren besteht das größte Streitpotenzial, können sich gegenläufige Vorbringen oder Beweisangebote gegenüberstehen, müssen zur Klärung bestimmter (Tatsachen-) Fragen Sachverständige als zusätzliche Akteure beigezogen werden und verbleiben möglicherweise dennoch Zweifel (*non liquet*). In diesem Sinn stellt die Ermittlung und Feststellung der Tatsachen als Sachverhalt das praktisch mitunter weitaus komplexere Unterfangen dar, als die Auffindung, die richtige Auslegung und die Anwendung der relevanten Rechtsvorschriften auf diesen.<sup>11</sup> Nicht selten ist das Verwaltungsorgan bzw die RichterIn auf die Mitwirkung der Parteien respektive eine entsprechende Beweislastverteilung angewiesen. Das Verfahrensrecht sieht subtile, bisweilen auch (oft aus verfahrensökonomischen Gründen) veränderte oder ergänzte Regelungen vor, um all dem zu begegnen. Hingegen spiegeln die *Verfahrensgrundsätze* als dogmatische Bezeichnungen gleichsam leitbildhaft die den positiven Verfahrensvorschriften zugrunde liegende rechtspolitische Idee vom Verfahren wider<sup>12</sup> – und jene vielschichtigen Festlegungen des österreichischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts im Hinblick auf die prinzipielle „Geltung“<sup>13</sup> des Untersuchungs-

7 So schon die Materialien zur Stammfassung des § 37 AVG, BGBl 274/1925; siehe RV 116 BlgNR 2. GP, BT 5.

8 *Tezner*, Das österreichische Administrativverfahren<sup>2</sup> (1925) 13, bei dem noch kein spezifischer Gebrauch des Begriffs „Sachverhalt“ erfolgt. Dazu näher unten III.A.1.

9 Zu diesem Begriffspaar etwa *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht. Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>5</sup> (2022) Rz 741.

10 Allgemein etwa *Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht (2014) 41 ff.

11 Vgl *Rüthers/Fischer/Birk* (Fn 2) Rz 669 ff.

12 Vgl Bajons/Somek (Hrsg), *Böhm*, Prozessidee und Richtermacht (1975/2019) 304.

13 Zur Frage der „Geltung“ von Verfahrensgrundsätzen unten II.A.

grundsatzes aufzuarbeiten, einzuordnen und zu bewerten, hat sich die vorliegende Arbeit zum Ziel gesetzt.

## B. Gang der Untersuchung

Der gewählte induktive Ansatz geht dahin, dass eine Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit den Blick – neben den begrifflichen, rechtstheoretischen und historischen Grundlagen – zunächst auf die verfahrensrechtlichen Detailfragen, einschließlich ihrer verfassungs-, unions- und konventionsrechtlichen Bezüge, zu richten hat, um sodann auch Aussagen zum übergreifenden Verhältnis von Verwaltungsführung und -kontrolle treffen zu können, das durch den Verfahrensgrundsatz (mit-)bestimmt wird. Die vorliegende Arbeit unternimmt damit den Versuch, durch „Feinarbeit“ an einer der verfahrensrechtlichen Determinanten einen Beitrag zu der mitunter als solche bezeichneten „laufende[n] Aufgabe“ zu leisten, nach der Reform des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystems durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012<sup>14</sup> ein „differenziertes und [...] funktionsadäquates Gesamtsystem“ der Staatsfunktionen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu beschreiben.<sup>15</sup> Obwohl einigen anderen Abhandlungen der vergangenen Jahre eine ähnliche Stoßrichtung zugeschrieben werden kann, fehlt im öffentlich-rechtlichen Schrifttum Österreichs bisher eine entsprechende Monografie zum Untersuchungsgrundsatz.<sup>16</sup>

Abhandlungen wie die vorliegende sollen unter anderem der Begriffsbildung dienen. Dementsprechend werden im Anschluss an diese Einleitung in

---

14 BGBl I 51/2012.

15 *Holoubek*, Alte und neue Grundfragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Holoubek/Lang* (Hrsg), Grundfragen der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit (2017) 1 (14). Dies bedingt freilich ein Bewusstsein darüber, dass bezüglich (staats-)funktionsbezogener Folgerungen stets darauf Bedacht zu nehmen ist, inwieweit sich vorausgesetzte Funktionen tatsächlich in den (Verfassungs-)Rechtsvorschriften abbilden. Mit anderen Worten: dass das Verhältnis von Norm und unterstellter Funktion auseinanderfallen kann.

16 Siehe *Zußner*, Ermessen im Sinne des Gesetzes (2017); *Kuderer*, Der Prüfungsumfang der Verwaltungsgerichte (2018); *Quehenberger*, Verwaltungsführung und Verwaltungskontrolle im neuen Rechtsschutzsystem (Dissertation Universität Salzburg, 2018); *Ph. Haas*, Bindungswirkung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen in fortgesetzten Verfahren (2021). Zum Abgabenverfahren aber *Gunacker-Slawitsch*, Amtswegigkeit und Mitwirkung im Abgabenverfahren (2020). Zur vergleichbaren deutschen Rechtslage insbesondere *Kaufmann*, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit (2002); *Spilker*, Behördliche Amtsermittlung (2015).

Kapitel II. Begriffsbestimmungen und -abgrenzungen vorgenommen, wobei auch eine rechtstheoretische Vergewisserung über die Bedeutung des Sachverhalts bei der Rechtsanwendung erfolgt.

In Kapitel III. werden der Untersuchungsgrundsatz respektive die verwaltungsgerichtliche Kognitionsbefugnis und die diesen zugeschriebenen verfahrenstheoretischen Bedeutungen in historischer Perspektive bezogen auf die Entwicklungsphasen des Verwaltungsverfahrensrechts und der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich erörtert. Dabei werden sowohl die verfassungsrechtliche Dimension, Einflüsse des Zivilprozessrechts, später des Unionsrechts und der EMRK berücksichtigt, als auch punktuelle rechtsvergleichende Hinweise gegeben.<sup>17</sup>

In den Kapiteln IV. und V. wird sodann die Struktur der (Ermittlungs- und Beweis-)Verfahren nach dem AVG, dem VwGVG und dem VwGG systematisch im Hinblick auf den Untersuchungsgrundsatz bzw die verwaltungsgerichtliche Prüfungs- und Entscheidungsbefugnis aufgearbeitet und eingeordnet, wobei auch abweichendes Sonderverfahrensrecht – insbesondere die Grenzen dessen Zulässigkeit – sowie die Querverbindungen zum Verwaltungsstraf- und Abgabenverfahren einbezogen werden; zur Rückversicherung wird auf das verwaltungsbehördliche Berufungsverfahren Bezug genommen. Dem werden die (übrigen) verfassungsrechtlichen Determinanten sowie jene des Unionsrechts und der EMRK vorangestellt. Ergänzend werden einzelne Aspekte des sonderverwaltungsgerichtlichen Verfahrens nach dem VfGG behandelt. Im Zuge dessen werden die (vom Einzelnen zum Allgemeinen hinführenden) Unterschiede zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess bezogen auf den Untersuchungsgrundsatz laufend im Blick behalten, und zwar insbesondere im Hinblick auf den Gerichtscharakter der VwG. Aus dieser spezifischen Perspektive kann der Verfahrensgrundsatz schließlich einer Bewertung hinsichtlich seiner Funk-

---

17 Insofern scheint folgender methodischer Vorbehalt angebracht: Mit diesem Kapitel wird nicht der Anspruch erhoben, eine umfassende rechtshistorische bzw -vergleichende Analyse vorzulegen, zumal eine solche den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Überwiegend auf ausgewählte Sekundärquellen gestützt, ist es vielmehr als Annäherung an die nachfolgenden Kapitel zu verstehen und soll ein breiteres Bild vermitteln, wofür kurze Blicke in die Geschichte und über die Tellerränder des öffentlichen Rechts bzw der österreichischen Rechtsordnung lohnend sein dürften. Im Übrigen wird in der vorliegenden Arbeit generell weitgehend davon abgesehen, die – bedingt durch die Allgemeinheit des Themas – überaus umfangreiche Literatur (insbesondere auch zur deutschen Rechtslage) und schier unüberblickbare Rechtsprechung (in all ihren Verästelungen) *in extenso* aufzuarbeiten, sondern stattdessen versucht, eine repräsentative Quellenauswahl zu treffen.

tion – und „Funktionsadäquanz“<sup>18</sup> – im Verhältnis der Staatsfunktionen politisch-gestaltender Verwaltung und unabhängig-kontrollierender Verwaltungsgerichtsbarkeit unterzogen werden.

In Kapitel VI. werden die Thesen der Arbeit abschließend zusammengefasst und darauf aufbauend ein kurzes Resümee gezogen.

Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit ist sohin insbesondere auf folgende Forschungsfragen gerichtet:

- Wie kann der Begriff „Untersuchungsgrundsatz“ präzise bestimmt und von verwandten Verfahrensgrundsätzen abgegrenzt werden? Welcher Zusammenhang besteht insoweit mit der rechtstheoretischen Bedeutung des Sachverhalts bei der Rechtsanwendung?
- Welche historisch-verfahrenstheoretisch begründeten Bedeutungen kommen dem Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren bzw der Kognitionsbefugnis in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kontext der österreichischen Rechtsentwicklung zu?
- Welchen Regelungen des AVG sind die Teilelemente des Untersuchungsgrundsatzes normativ zuzuordnen, „gilt“ er nur subsidiär, inwieweit sind sonderverfahrensrechtliche Abweichungen – auch verfassungsrechtlich – zulässig und wie verhält sich der Untersuchungsgrundsatz zu Mitwirkungsrechten und -pflichten bzw Beweislasten der Parteien im verwaltungsbehördlichen Ermittlungs- und Beweisverfahren?
- Wo ist der Untersuchungsgrundsatz im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren nach dem VwGVG zu verorten, wie verhält er sich zur Rechtsschutzanforderung „voller“ Tatsachenkognition, wie können Prüfungsumfang, Prüfungs- und (reformatorsche oder kassatorische) Entscheidungsbefugnis im vorliegenden Zusammenhang abgegrenzt werden und welche Rolle kommt der belangten Behörde als Verfahrenspartei zu? Wie gestalten sich demgegenüber das Revisionsverfahren vor dem VwGH sowie das Beschwerdeverfahren vor dem VfGH?
- Welche Differenzen ergeben sich zwischen Verwaltungsführung und -kontrolle im Vergleich und wie ist die „Geltung“ des Untersuchungsgrundsatzes in diesem System insgesamt zu bewerten?

---

18 Vgl *Holoubek* (Fn 15) 10 ff.