

# TE Vwgh Erkenntnis 1997/11/11 96/01/0347

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 11.11.1997

## Index

001 Verwaltungsrecht allgemein;  
10/04 Wahlen;  
10/06 Direkte Demokratie;  
10/07 Verwaltungsgerichtshof;  
40/01 Verwaltungsverfahren;  
63/02 Gehaltsgesetz;

## Norm

AVG §56;  
BPräsWG 1971 §24 Abs1;  
GehG 1956 §30a Abs5;  
NRWO 1970 §119 Abs2;  
NRWO 1970 §119;  
NRWO 1992 §124 Abs2 impl;  
NRWO 1992 §124 Abs4;  
NRWO 1992 §124 impl;  
VAbstG 1973 §18 Abs2;  
VwGG §41 Abs1;

VwRallg;

## Beachte

Miterledigung (miterledigt bzw zur gemeinsamen Entscheidung verbunden):96/01/0560 96/01/0348

## Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Dorner und die Hofräte Dr. Kremla, Dr. Bachler, Dr. Rigler und Dr. Schick als Richter, im Beisein der Schriftführerin Oberkommissärin Mag. Unterer, über die Beschwerden der Stadt Steyr, vertreten durch den Bürgermeister Hermann Leithenmayr in Steyr, Stadtplatz 27, gegen die Bescheide des Landeshauptmannes von Oberösterreich 1.) vom 5. März 1996, Zl. Wahl(Stb) - 432/1 - 1992-Mah, 2.) vom 5. März 1996, Zl. Wahl(Stb) - 482/1 - 1993 - Ah, und 3.) vom 8. Mai 1996, Zl. Wahl(Stb) - 568/1 - 1996-Mah, betreffend

1.) Kostenersatz Bundespräsidentenwahl 1992, 2.) Kostenersatz Volksbegehren "Österreich zuerst", und 3.) Kostenersatz Volksabstimmung am 12. Juni 1994, zu Recht erkannt:

## Spruch

1.) + 3.) Die Beschwerden gegen den erst- und drittangefochtenen Bescheid werden als unbegründet abgewiesen.

Die Beschwerdeführerin hat dem Bund Aufwendungen in der Höhe von insgesamt S 9.130,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

2.) Der zweitangefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufgehoben.

Der Bund hat der Beschwerdeführerin Aufwendungen in der Höhe von S 12.500,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

### **Begründung**

Mit Schreiben vom 1. Juli 1992 beantragte die Stadt Steyr gemäß § 24 Bundespräsidentenwahlgesetz 1971 (BPräsWG) in Verbindung mit § 119 Nationalratswahlordnung 1971 (in der Folge: NRWO) den Ersatz der durch die Durchführung der Bundespräsidentenwahl 1992 erwachsenen Kosten beim Landeshauptmann von Oberösterreich. Die Gesamtsumme der zum Ersatz angemeldeten Kosten betrug S 1.001.386,14 und gliederte sich in die Kosten für das zur Wahl erforderliche Papier in Höhe von S 23.345,17 und die übrigen Wahlkosten in Höhe von S 978.040,97.

Mit dem erstangefochtenen Bescheid erkannte die belangte Behörde den Kostenanspruch für das zur Wahl erforderliche Papier zur Gänze an. Von den übrigen Wahlkosten erkannte sie die im Antrag unter Position II.5. genannten Personalkosten in Höhe von S 398.945,06 nicht sowie die in den Positionen II.10.-13. genannten Entschädigungen für Wahlleiter bzw. Mitglieder der Wahlbehörde nur in einem um S 11.736,-- verringerten Ausmaß an. Die daher verbleibenden S 567.359,91 wurden im Sinne des § 124 Abs. 1 NRWO gedrittelt, weshalb von den anerkannten übrigen Wahlkosten S 189.119,97, somit ein Gesamtbetrag von S 212.465,14 als Ersatz der der Stadt Steyr für die am 26. April 1992 und am 24. Mai 1992 durchgeführte Wahl des Bundespräsidenten erwachsenen Kosten zum Ersatz festgesetzt wurde. Die belangte Behörde begründete zum nicht anerkannten Betrag, daß die Tätigkeiten im Rahmen der Wahlvorbereitung grundsätzlich in der normalen Dienstzeit durchgeführt worden seien. Im Einvernehmen mit der Finanzlandesdirektion sei ein finanzieller Mehraufwand durch die Durchführung der Wahl gegenüber den laufend anfallenden Personalkosten nicht gegeben, weshalb diese Kosten gemäß § 124 Z. 2 NRWO nicht ersatzfähig seien, da diese Kosten der Gemeinde auch erwachsen wären, wenn keine Wahl stattgefunden hätte. Verpflegskosten für die Mitglieder der Wahlbehörden stünden nur nach den im Gebührenanspruchsgesetz geregelten Sätzen (hier S 111,-- für den ersten Wahlgang, S 129,-- für den zweiten Wahlgang) zu.

Mit Schreiben vom 16. März 1993 beantragte die Stadt Steyr gemäß § 23 Volksbegehrensgesetz 1973 (VBegG) den Ersatz der durch die Durchführung des Volksbegehrens "Österreich zuerst" erwachsenen Kosten in Höhe von S 195.217,47 beim Landeshauptmann von Oberösterreich. Mit dem zweitangefochtenen Bescheid wurde nur der Betrag von S 30.893,32 zum Ersatz anerkannt. Der restliche Betrag von S 164.324,15 sei nicht anzuerkennen, da es sich hiebei um Personalkosten handle, welche während der Regeldienstzeit angefallen seien. Seitens der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich werde einem Kostenersatz dieser Bezugssteile nicht zugestimmt.

Mit Schreiben vom 1. August 1994 beantragte die Stadt Steyr gemäß § 18 Volksabstimmungsgesetz 1972 (VAbstG) den Ersatz der durch die Durchführung der Volksabstimmung über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union erwachsenen Kosten in Höhe von S 586.136,75 beim Landeshauptmann von Oberösterreich. Mit dem drittangefochtenen Bescheid ersetzte die belangte Behörde nur den Betrag von S 131.232,10. Das erforderliche Papier wurde in Höhe von S 25.005,11 zur Gänze ersetzt, von den übrigen Abstimmungskosten in Höhe von S 561.131,64 wurde ein Betrag von S 242.450,17 nicht anerkannt, da es sich hiebei um eine Belohnung für Verwendungszulagenbezieher (§ 30a Abs. 1 Z. 3 bzw. Abs. 2 Gehaltsgesetz 1956 idGF) handle und seitens der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich einem Kostenersatz nicht zugestimmt werde (S 10.000,--); die Personalkosten, die mit "Wahlamt", "Personal-EDV", "Personalzentralverwaltung" sowie "Anbringen der Hauskundmachungen" bezeichnet worden seien, könnten nicht ersetzt werden, da diese Kosten Arbeiten beträfen, die während der regulären Dienstzeit geleistet worden seien. Deshalb wären die Kosten auch angefallen, wenn keine Volksabstimmung stattgefunden hätte (S 227.888,83). Für sie stehe gemäß § 18 Abs. 2 VAbstG kein Ersatz zu. Für die Wählerverzeichnisauflage (gemeint offenkundig die Möglichkeit der Einsichtnahme in den Gesetzesbeschluß in einem allgemein zugänglichen Amtsraum für jeden Stimmberechtigten durch zehn Tage innerhalb bestimmter Tagesstunden, die nicht unter vier Stunden bemessen sein dürfen, gem. § 7 Abs. 2 VAbstG) könne nur Journaldienst verrechnet werden (S 4.561,84).

Gegen diese Bescheide richten sich die vorliegenden Beschwerden. Die belangte Behörde erstattete Gegenschriften, in denen sie die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerden beantragte.

Der Verwaltungsgerichtshof hat nach Verbindung der Beschwerden aufgrund ihres persönlichen und sachlichen Zusammenhanges zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung erwogen:

Die Beschwerdeführerin bringt gegen alle angefochtenen Bescheide zunächst vor, daß über die Differenz zwischen den angemeldeten und den im Spruch zum Ersatz anerkannten Kosten "in keiner Weise abgesprochen" worden sei.

Richtig ist, daß der Spruch der angefochtenen Bescheide jeweils keine ausdrückliche Abweisung des nicht anerkannten Betrages enthält. Dies hat zur Folge, daß der Bescheidspruch - für sich allein betrachtet - in zwei Richtungen gedeutet werden könnte: zum einen, daß das Mehrbegehren implizit abgewiesen wurde, zum anderen, daß eine Entscheidung über das Mehrbegehren noch ausständig ist. Ermangelt der Spruch für sich alleine der gebotenen Deutlichkeit, so ist die Bescheidebegründung zur Auslegung heranzuziehen (vgl. die ständige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, z.B. die Erkenntnisse vom 12. April 1988, Zl. 87/07/0017, und vom 21. Juni 1994, Zl. 91/14/0165). In den Begründungen der angefochtenen Bescheide wurde von der belangten Behörde jeweils in nachvollziehbarer Weise ausgeführt, daß das im Spruch ihrer Bescheide nicht zum Ersatz anerkannte Mehrbegehren der Beschwerdeführerin nicht anerkannt, somit abgewiesen werde. Diesbezüglich liegt daher keine Rechtswidrigkeit der angefochtenen Bescheide vor.

Wenn die Beschwerdeführerin darauf hinweist, daß ihre Auffassung, bei den von ihr zum Ersatz begehrten Personalkosten handle es sich um ersatzfähige Kosten, bisher von der belangten Behörde geteilt worden sei und diese Kosten anerkannt und ersetzt worden seien, wobei keine Gesetzesänderung in der Zwischenzeit eingetreten sei, so ist ihr zu erwidern, daß auch eine etwaige großzügigere Handhabung der in Betracht kommenden gesetzlichen Bestimmungen zu einer früheren Zeit keine Bindungswirkung entfaltet und daraus kein Rechtsanspruch in Ansehung der vorliegenden Fälle ableitbar ist.

#### 1. Zum erstangefochtenen Bescheid:

Die Beschwerdeführerin rügt, daß § 124 NRWO, anwendbar gemäß § 24 BPräsWG auch für die Wahl des Bundespräsidenten, "in keiner Weise eine relevante Bestimmung" enthalte, wonach es für die Gewährung von Kostenersatz von Bedeutung sei, "ob die Tätigkeiten zur Abwicklung einer Wahl innerhalb oder außerhalb der normalen Dienstzeit liegen". Sie fährt fort:

"Es wäre verfehlt zu glauben, daß die in der normalen Dienstzeit durchgeführten Tätigkeiten zur Abwicklung der Bundespräsidentenwahl Kosten verursacht haben, welche der Stadt Steyr auch dann erwachsen wären, wenn die Wahl nicht stattgefunden hätte, da ja diese Bediensteten jedenfalls in der Regeldienstzeit in Beschäftigung standen. Dieser Gedanke wäre auch deshalb verfehlt, weil es bei der Beurteilung der Rechtsfrage, ob Kostenersatz gebührt, nicht davon abhängen kann, ob die Stadt Steyr die Arbeiten zur Abwicklung der Wahl auch mit eigenem Personal besorgt (und dafür keinen Kostenersatz bekäme) oder ob sie die Wahl ausschließlich mit externen Hilfskräften abwickelt, um dann den ihr unbestreitbar zustehenden Kostenersatz zugesprochen zu erhalten. Da diese wenig sparsame Vorgangsweise nicht im Sinne einer zweckmäßigen und sparsamen Verwaltung und daher auch nicht vom Gesetzgeber gewollt sein kann, würde diese formaljuristische Interpretation wohl eine Fehldeutung darstellen.

Zur Verdeutlichung:

Es handelt sich bei der Abwicklung einer Bundespräsidentenwahl um Tätigkeiten im gesetzlichen Auftrag des Bundes und für den Bund, welche außergewöhnliche Kosten verursachen, denen jedoch kein Nutzen für die Stadt Steyr gegenübersteht und die auch nicht entstanden wären, wenn die Wahl nicht stattgefunden hätte.

Da die beschäftigten Mitarbeiter in der besagten Zeit ausschließlich mit der Abwicklung der Bundespräsidentenwahl beschäftigt waren, entstand dadurch einerseits ein negativer Arbeitsüberhang von jenen Arbeiten und Aufgaben, zu deren Bewältigung diese Bediensteten üblicherweise eingesetzt und verpflichtet sind, welche im nachhinein durch die Leistung von zusätzlichen Überstunden abgearbeitet und erledigt werden mußten und andererseits war der Magistrat der Stadt Steyr als Dienstgeber durch die Setzung von organisatorischen Maßnahmen gezwungen, unaufschiebbare Tätigkeiten umzugruppieren und umzuschichten, was selbstverständlich auch Mehrkosten verursachte. Diese Mehrkosten sind jedoch schwer nachzuweisen, da sie mittelbar entstanden."

Gegen die Ansicht der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich, detailliert ausgeführt im Schreiben vom 27. Februar 1995, daß als Verpflegskosten für die Mitglieder der Wahlbehörden nach dem mit BGBl. Nr. 214/1992, in Kraft getreten mit 1. Mai 1992, für den ersten Wahlgang mit S 111,-- anstatt mit S 129,-- zustünden (der diesbezügliche Schriftsatz vom 27. Februar 1995 wurde der Beschwerdeführerin vorgehalten), wendete sich die Beschwerdeführerin im Verwaltungsverfahren nicht. Auch in der Beschwerde finden sich gegen den diesbezüglichen Begründungsteil des angefochtenen Bescheides keine Ausführungen. Der Verwaltungsgerichtshof kann im Hinblick auf § 20 Abs. 2 NRWO, nach dem für den Umfang und die Höhe der Gebühren für die Tätigkeit in den Wahlbehörden die Bestimmungen des Gebührenanspruchsgesetzes 1975, BGBl. Nr. 136, anzuwenden sind, in Ausführung dessen § 64 die genannte Verordnung des Bundesministers für Justiz über die Festsetzung eines Zuschlags zu den im Gebührenanspruchsgesetz 1975 angeführten festen Beträgen, BGBl. Nr. 214/1992, ergangen ist, hierin keine Rechtswidrigkeit erkennen.

(Gemäß § 2 BPräsWG sind auf die Wahlbehörden die einschlägigen Bestimmungen der NRWO sinngemäß anzuwenden.)

Gemäß § 24 Abs. 1 BPräsWG ist unter anderem § 119 NRWO auf die Wahl des Bundespräsidenten anzuwenden.

§ 119 Abs. 1 bis 3 NRWO lauten:

"(1) Soweit in diesem Bundesgesetz nicht anderes bestimmt ist, sind die mit der Durchführung der Wahl verbundenen Kosten von den Gemeinden zu tragen; der Bund hat jedoch den Gemeinden die bei der Durchführung der Wahl entstehenden Kosten für Papier einschließlich jener der Drucksorten zur Gänze, die übrigen Kosten zu einem Drittel, in beiden Fällen nur nach ordnungsgemäßer Nachweisung und insoweit zu ersetzen, als sie nicht bereits gemäß § 12 des Wählerevidenzgesetzes 1973 abgegolten sind.

(2) Ersatzfähig nach Abs. 1 sind Kosten, die für die Durchführung der Wahl unbedingt erforderlich waren. Nicht ersatzfähig sind Kosten, die den Gemeinden auch dann erwachsen wären, wenn keine Wahl stattgefunden hätte. Der Kostenersatz wird durch eine allenfalls gleichzeitig stattfindende Landtags- oder Gemeindevertretungswahl nicht berührt.

(3) Die Gemeinden, mit Ausnahme der Stadt Wien, haben den Anspruch auf Ersatz der Kosten binnen 60 Tagen nach dem Wahltag beim Landeshauptmann geltend zu machen, der hierüber im Einvernehmen mit der zuständigen Finanzlandesbehörde entscheidet."

Bei der Entscheidung über den Ersatz der bei Wahlen entstandenen Kosten handelt es sich um eine solche, bei der darüber abzusprechen ist, was zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einem konkreten Zeitraum rechtens war, somit um eine jener Ausnahmen vom Grundsatz, daß im allgemeinen das im Zeitpunkt der Erlassung des Bescheides geltende Recht anzuwenden ist, welche gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. u.a. das Erkenntnis eines verstärkten Senates vom 28. November 1983, Slg. Nr. 11.237/A) hinsichtlich der materiellrechtlichen Voraussetzungen die Anwendung des zum Zeitpunkt des Entstehens des Kostenersatzanspruches geltende Recht erfordert. Dies gilt nicht für rein verfahrensrechtliche Bestimmungen, wie z.B. die Regelung des Instanzenzuges. Daher hätte die belangte Behörde

§ 24 BPräsWG iVm § 119 Abs. 1 bis 3 NRWO 1971 anzuwenden gehabt. Durch die Anwendung des erst ab 1. Mai 1993 geltenden

§ 124 Nationalratswahlordnung 1992 wurde die Beschwerdeführerin aber in keinem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt, da diese Bestimmungen wortgleich sind. Zu Recht erfolgte hingegen die Anwendung des nur den Instanzenzug regelnden § 124 Abs. 4 Nationalratswahlordnung 1992 in der Rechtsmittelbelehrung des angefochtenen Bescheides.

Die Beschwerdeführerin weist zur Begründung ihrer Rechtsansicht auf den legislatischen Ursprung des § 124 NRWO hin. Er liege in § 108 NRWO 1949 in der Fassung der Nationalratswahlordnungs-Novelle BGBl. Nr. 25/1957. Der Hinweis der Beschwerdeführerin auf die betreffende Regierungsvorlage (132 BlgNR 8. GP, Seite 27) geht schon deshalb ins Leere, weil die Ausführungen in den Erläuterungen zu § 108 Abs. 1 NRWO 1949 erfolgen, jedoch über den im Abs. 2 enthaltenen Satz "nicht ersatzfähig sind Kosten, die den Gemeinden auch dann erwachsen wären, wenn keine Wahl stattgefunden hätte" nichts aussagen. Der weitere Hinweis der Beschwerdeführerin auf die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage hinsichtlich des Stimmlistengesetzes, BGBl. Nr. 1956/271 (dieses war der

Vorgänger des Wählerevidenzgesetzes 1973), sind für den gegenständlichen Fall deshalb nicht aussagekräftig, weil es sich bei der Führung der Stimmliste um eine Aufgabe handelt, welche einen ständigen Arbeitskräfteeinsatz bedingt, Kosten anlässlich von Wahlen jedoch nicht dauernd, sondern nur in periodischen Intervallen anfallen.

Richtig ist, daß der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 19. April 1955, Zl. 478/53, Slg. Nr. 3711/A, nach der damals geltenden Rechtslage ausgesprochen hat, daß es nicht darauf ankommt, ob anlässlich einer Wahl zusätzliche Kosten entstehen oder nicht, zumal die Beurteilung der vorliegenden Rechtsfrage nicht davon abhängen kann, ob eine Gemeinde die Wahlarbeiten mit eigenem Personal besorgen läßt oder ob sie - vielleicht sogar in wenig sparsamer Weise - zusätzlich Hilfskräfte für die Wahlarbeiten aufnimmt. Dieses Erkenntnis erging aber zur Rechtslage vor der Nationalratswahlordnungs-Novelle BGBl. Nr. 25/1957, mit welcher in § 108 Abs. 2 NRWO 1949 bestimmte Kosten als nicht ersatzfähig erklärt wurden.

Der Verwaltungsgerichtshof hat im Erkenntnis vom 20. Jänner 1988, Zl. 87/01/0077, ausgesprochen:

"Von einer Gemeinde für die Durchführung eines Volksbegehrens während der üblichen Dienstzeit erbrachte Arbeiten können nur dann Ursache ersatzfähiger Kosten sein, wenn die Arbeiten für das Volksbegehren zu einer Hintanstellung der sonstigen im Rahmen des normalen Dienstbetriebes zu erledigenden Arbeiten führen und die Leistung von Überstunden oder sonstigem personellen Mehraufwand zur Folge haben. Dieser Mehraufwand und seine auf das Volksbegehren zurückzuführende Notwendigkeit ist seitens der Gemeinde nachzuweisen."

Dieses Erkenntnis erging zur Bestimmung des § 23 Abs. 2 VBegG, welche jene Kosten als ersatzfähig erklärt, die für die Durchführung des Volksbegehrens unbedingt erforderlich waren. Des weiteren normiert diese Bestimmung aber, daß Kosten nicht ersatzfähig sind, die den Gemeinden auch dann erwachsen wären, wenn kein Volksbegehren stattgefunden hätte. Damit gleicht die Bestimmung inhaltlich der im gegenständlichen Fall anzuwendenden Norm des § 119 Abs. 2 NRWO.

Mißt man das Begehren der Beschwerdeführerin auf Ersatz der Personalkosten an diesen Kriterien, so ergibt sich, daß Arbeiten für die Bundespräsidentenwahl, die innerhalb der üblichen Dienstzeit verrichtet werden - diese Tatsache hat die Beschwerdeführerin im Verwaltungsverfahren ausdrücklich selbst angegeben - nicht von vornherein als Ursache für im Sinne der zitierten Gesetzesstelle ersatzfähige Kosten eingestuft werden können. Die Personalkosten entstehen durch den normalen Dienstbetrieb unabhängig davon, ob die Bundespräsidentenwahl durchgeführt wird oder nicht. Ersatzfähige Kosten können sohin nur dann entstehen, wenn die Arbeiten für die Bundespräsidentenwahl zu einer Hintanstellung der sonstigen im Rahmen des normalen Dienstbetriebes zu erledigenden Arbeiten führen und die Leistung von Überstunden oder sonstigem vermehrten Personalaufwand zur Folge haben. Trotz der Mitteilung von den Kostenersatz insoweit ablehnenden Stellungnahmen der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich hat die Beschwerdeführerin aber entgegen dem Gebot der ordnungsgemäßen Nachweisung der Kosten weder nähere Angaben über Art, Menge und Zeitraum von durch die während der normalen Dienstzeit durchgeführten Arbeiten für die Bundespräsidentenwahl bedingten Aufwendungen bzw. Kosten, die im Sinne der obigen Ausführungen ersatzfähig wären, gemacht, noch nachgewiesen, daß eine unbedingte Notwendigkeit für solche Kosten bestanden hätte. Bei dieser Sach- und Rechtslage kann aber in der Abweisung des solcherart nicht nachgewiesenen Kostenersatzbegehrens eine inhaltliche Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides nicht erblickt werden. Abgesehen davon, daß die nunmehrigen Sachverhaltsausführungen in der Beschwerde nicht ausreichen, um den obigen Kriterien zu entsprechen, ist die Beschwerdeführerin auch darauf hinzuweisen, daß diese Ausführungen dem im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof geltenden Neuerungsverbot des § 41 Abs. 1 VwGG widersprechen.

Die Beschwerde war daher gemäß § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

2. Zum zweitangefochtenen Bescheid:

§ 23 Abs. 1 bis 3 Volksbegehrengesetz 1973 lauten:

"(1) Den Gemeinden sind die ihnen bei der Durchführung dieses Bundesgesetzes erwachsenen notwendigen und ordnungsgemäß ausgewiesenen Kosten vom Bund insoweit zu ersetzen, als sie nicht gemäß § 12 des Wählerevidenzgesetzes 1973 abgegolten sind.

(2) Ersatzfähig nach Abs. 1 sind Kosten, die für die Durchführung des Volksbegehrens unbedingt erforderlich waren. Nicht ersatzfähig sind Kosten, die den Gemeinden auch dann erwachsen wären, wenn kein Volksbegehren stattgefunden hätte.

(3) Die Gemeinden, mit Ausnahme der Stadt Wien, haben den Anspruch auf Ersatz der Kosten binnen 60 Tagen nach Ablauf der Eintragsfrist (§ 5 Abs. 2) beim Landeshauptmann geltend zu machen, der hierüber im Einvernehmen mit der zuständigen Finanzlandesbehörde zu entscheiden hat."

Die Beschwerdeführerin rügt als Verfahrensmangel, ihr sei keine Gelegenheit geboten worden, vor der Bescheiderlassung zu den Erwägungen der belangten Behörde und der Ansicht der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich - speziell im Hinblick auf die nicht zuerkannten Personalkosten - Stellung zu nehmen. Zwar fänden die Verwaltungsverfahrensgesetze - soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt sei - keine Anwendung in den Angelegenheiten u.a. der Durchführung der Volksbegehren und Volksabstimmungen aufgrund der Bundesverfassung oder einer Landesverfassung, jedoch mit Ausnahme des in diesen Angelegenheiten von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung, den Bundespolizeibehörden oder den Organen der Gemeinden durchzuführenden Strafverfahrens. Jedoch seien die wesentlichen Grundsätze des Verwaltungsverfahrens auch in Verfahren anzuwenden, die nicht der unmittelbaren Anwendbarkeit der Bestimmungen des AVG unterlägen. Es sei sowohl Parteiengehör zu gewähren als auch der Begründungspflicht von Bescheiden nachzukommen.

Bei Einhaltung der Verfahrensbestimmungen wäre es für die belangte Behörde aufgrund der divergierenden Normalarbeitszeit bzw. Regelarbeitszeit beim Magistrat der Stadt Steyr und der gemäß § 7 VBegG angeordneten Mindestöffnungszeiten (teilweise bis 20.00 Uhr abends und an Samstagen sowie an Sonn- und Feiertagen zumindest von 8.00 bis 12.00 Uhr) hervorgekommen, daß die von der Stadt Steyr zum Kostenersatz angemeldeten Personalkosten über weite Strecken nicht in der Regeldienstzeit angefallen sein konnten. Die Personalkosten hätten sich aus der unbedingten Notwendigkeit ergeben, eine ausreichende Zahl von Eintragungslokalen im Stadtgebiet verteilt zu den Eintragungszeiten geöffnet zu halten und in dieser Zeit mit ausreichendem Personal zu besetzen. Insgesamt seien 18 Personen im Einsatz gewesen, wovon neun Personen Magistratsbedienstete und die restlichen neun externe Mitarbeiter gewesen seien, die zu keiner Zeit dem Stammpersonal des Magistrates der Stadt Steyr angehört hätten, sondern lediglich zur Abwicklung des Volksbegehrens und nur für diese Zeit zusätzlich unter Vertrag genommen worden seien. Allein diese neun externen Mitarbeiter hätten durch ihren Einsatz Gesamtpersonalkosten im Ausmaß von S 58.566,76 verursacht, welche der Stadt Steyr nicht erwachsen wären, wenn kein Volksbegehren stattgefunden hätte. Auch die zur Bewältigung des Volksbegehrens durch den Einsatz von dem Stammpersonal des Magistrates der Stadt Steyr angehörenden Mitarbeitern entstandenen Kosten seien ersatzfähig, weil diese Mitarbeiter in der Zeit der Vorbereitungs-, Durchführungs- und Nachbereitungsphase ausschließlich mit der Ausrichtung und Durchführung des Volksbegehrens beschäftigt gewesen seien. Es sei ein negativer Arbeitsüberhang von Arbeiten und Aufgaben, zu deren Bewältigung diese Bediensteten üblicherweise eingesetzt und verpflichtet seien, entstanden. Dieser habe im nachhinein durch die Leistung von zusätzlichen Überstunden abgearbeitet und erledigt werden müssen. Zusätzlich wäre der Dienstgeber durch die Setzung von organisatorischen Maßnahmen gezwungen gewesen, unaufschiebbare Tätigkeit umzugruppieren und umzuschichten, was auch Mehrkosten verursacht habe. Diese mittelbar entstandenen Mehrkosten seien jedoch schwer nachzuweisen.

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs stellt einen Kardinalgrundsatz jedes behördlichen Verfahrens dar, dem auch auf Gebieten Rechnung zu tragen ist, für die das AVG nicht Anwendung findet (vgl. das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 7. Oktober 1950, W II-1/50, VfSlg. 2038).

Im gegenständlichen Fall übersandte die belangte Behörde den Kostenersatzantrag der Stadt Steyr der Finanzlandesdirektion für das Land Oberösterreich mit dem Ersuchen um Abgabe einer Stellungnahme im Sinne des § 23 Abs. 3 VBegG, nach dem der Landeshauptmann über Kostenersatzanträge im Einvernehmen mit der zuständigen Finanzlandesbehörde zu entscheiden hat. Daß die Finanzlandesdirektion eine Stellungnahme abgegeben habe, ist im Verwaltungsakt nicht ersichtlich. Es findet sich aber ein Aktenvermerk "Eine Stellungnahme der FinDion war beim Kostenakt des Mag. Steyr nicht erforderlich, da die FinDion mit dem Inhalt des h. Bescheides vollkommen einverstanden war."

Es kann dahingestellt bleiben, ob die belangte Behörde vor Erlassung ihres Bescheides der Finanzlandesdirektion ihre - vom Antrag abweichende - Auffassung mitgeteilt hat oder nicht. Die belangte Behörde hat ihre Ansicht, daß die im Antrag genannten Personalkosten in Höhe von S 164.324,15 während der Regeldienstzeit angefallen seien, der Beschwerdeführerin nicht vorgehalten. Daher widersprechen die in der Beschwerde erstmalig getroffenen Ausführungen zum Sachverhalt nicht dem im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof geltenden Neuerungsverbot des § 41 Abs. 1 VwGG. Mit dem Hinweis auf die durch die Einstellung externer Mitarbeiter verursachten

Personalkosten im Ausmaß von S 58.566,76 zeigt die Beschwerdeführerin die Relevanz dieses Verfahrensmangels auf, da nicht auszuschließen ist, daß die belangte Behörde in Beachtung der zu den Personalkosten im hg. Erkenntnis vom 20. Jänner 1988, Zl. 87/01/0077, ausgeführten Grundsätze (vgl. auch die Begründung des ggst. Erkenntnisses zum erstangefochtenen Bescheid) diesbezüglich zu einem anderen Ergebnis hätte kommen können.

Jedoch wird die Beschwerdeführerin hinsichtlich derjenigen Personalkosten, welche durch den Einsatz von dem Stammpersonal des Magistrates der Stadt Steyr angehörnden Mitarbeitern entstanden sind, darauf hingewiesen, daß sie in Beachtung der unter 1. genannten Grundsätze eine Relevanz des Verfahrensmangels hinsichtlich dieser Kosten nicht dargelegt hat.

Da somit Verfahrensvorschriften außer acht gelassen wurden, bei deren Einhaltung die belangte Behörde zu einem anderen Bescheid hätte kommen können, war der zweitangefochtene Bescheid gemäß § 42 Abs. 2 Z. 3 lit. c VwGG wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufzuheben.

3. Zum drittangefochtenen Bescheid:

§ 18. Abs. 1 bis 3 VABstG lauten:

"§ 18. (1) Soweit in diesem Bundesgesetz nicht anderes bestimmt ist, sind die mit der Durchführung der Volksabstimmung verbundenen Kosten von den Gemeinden zu tragen; der Bund hat den Gemeinden jedoch die bei der Durchführung der Volksabstimmung entstehenden Kosten für Papier einschließlich jener der Drucksorten zur Gänze, die übrigen Kosten zu einem Drittel, in beiden Fällen nur nach ordnungsgemäßer Nachweisung und insoweit zu ersetzen, als sie nicht bereits gemäß § 12 des Wählerevidenzgesetzes 1973 abgegolten sind.

(Wahlrechtsanpassungsgesetz BGBl 1993/339)

(2) Ersatzfähig nach Abs. 1 sind Kosten, die für die Durchführung der Volksabstimmung unbedingt erforderlich waren. Nicht ersatzfähig sind Kosten, die den Gemeinden auch dann erwachsen wären, wenn keine Volksabstimmung stattgefunden hätte. Der Kostenersatz wird durch eine allenfalls gleichzeitig stattfindende Volksabstimmung auf Grund landesrechtlicher Bestimmungen nicht berührt.

(3) Die Gemeinden, mit Ausnahme der Stadt Wien, haben den Anspruch auf Ersatz der Kosten binnen sechzig Tagen nach dem Abstimmungstage beim Landeshauptmann geltend zu machen, der hierüber im Einvernehmen mit der zuständigen Finanzlandesbehörde entscheidet."

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst gleichlautend wie in der Beschwerde gegen den zweitangefochtenen Bescheid die Verletzung von Verfahrensvorschriften, ihr sei zu den Erwägungen der Bescheidbehörde oder der Rechtsansicht der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich keine Gelegenheit eingeräumt worden, Stellung zu nehmen. Der Verwaltungsgerichtshof verweist hiezu auf die grundsätzlichen Erwägungen zum zweitangefochtenen Bescheid.

Anders als in der Beschwerde gegen den zweitangefochtenen Bescheid legt die Beschwerdeführerin im konkreten Fall aber die Relevanz des Verfahrensmangels nicht dar. Denn sie bringt als Sachverhalt, den sie im Falle der Einräumung des Parteienghört vorgebracht hätte, nur vor, daß die die Personalkosten im Gesamtausmaß von S 227.888,83 verursachenden Arbeiten nicht ausschließlich in der regulären Dienstzeit geleistet worden seien, und verweist auf den Abrechnungsbeleg II/B. Dem ist entgegenzuhalten, daß weder aus dem angeführten Beleg noch aus den Belegen zu den Rechnungsposten Personalkosten "Wahlamt" (II/A), "Zentralverwaltung" (Beleg II/C), "Anbringen der Hauskundmachungen" (Beleg II/G) noch aus dem von der Beschwerdeführerin genannten Beleg zu Personalkosten "EDV" (II/B) Hinweise zu ersehen sind, daß die Arbeiten möglicherweise tatsächlich nicht in der regulären Dienstzeit (wenn man darunter die Normaldienstzeit versteht) geleistet wurden, sondern allenfalls in einem bei der Stadt Steyr vorgesehenen Gleitzeitrahmen und somit in der Regeldienstzeit und deshalb keine für die Durchführung der Volksabstimmung unbedingt erforderlichen zusätzlichen Kosten verursacht hätten. Letztendlich ist sie auf den Rechnungsposten II/E hinzuweisen, mit welchem Personalkosten, die durch die Leistung von Überstunden entstanden seien, ohnehin gesondert in Rechnung gestellt wurden. Im übrigen ist den weiteren Ausführungen der Beschwerdeführerin konkludent zu entnehmen, daß sämtliche Personalkosten tatsächlich in der Regeldienstzeit geleistet wurden, hinsichtlich des Ansatzes "Anbringen der Hauskundmachungen" wird dies von der Beschwerdeführerin sogar ausdrücklich angegeben.

Die rechtlichen Ausführungen, warum die Beschwerdeführerin der Ansicht ist, daß auch die Personalkosten für in der

Regeldienstzeit ständiger Bediensteter geleistete Arbeiten für die Durchführung der Volksabstimmung ersatzfähig seien, gleichen im wesentlichen den Beschwerdeausführungen gegen den erstangefochtenen Bescheid. Es genügt deshalb, auf die im gegenständlichen Erkenntnis betreffend den erstangefochtenen Bescheid getroffenen Ausführungen zu verweisen, zumal die Bestimmung des § 18 Abs. 1, 2 und 3 VAbstG in ihrem wesentlichen Inhalt den diesbezüglichen Bestimmungen des § 124 NRWO 1992 entspricht.

Des weiteren rügt die Beschwerdeführerin einen Begründungsmangel des angefochtenen Bescheides, weil in einer "nicht exakt nachvollziehbaren Art und Weise dargelegt" werde, daß hinsichtlich des Betrages von S 242.415,17 einem Kostenersatz nicht zugestimmt werde.

Im Gegensatz zur Meinung der Beschwerdeführerin hat die belangte Behörde im drittangefochtenen Bescheid die nichtanerkannten Kosten aufgeschlüsselt. In Verbindung mit dem Kostenersatzantrag der Beschwerdeführerin sind die Erwägungen der belangten Behörde nachvollziehbar. Gemäß der beantragten Position II/D sind als Kosten für den Dienst am Abstimmungstag der Fachabteilung für Statistik für 24 Beschäftigte je S 2.500,-- als Personalkosten aufgegliedert. Aus dem angefochtenen Bescheid ist in nachvollziehbarer Weise zu erkennen, daß die belangte Behörde hievon viermal S 2.500,-- nicht anerkannt hat (gesamt S 10.000,--), weil es sich hierbei um eine Belohnung für Verwendungszulagenbezieher handle.

Auch die Personalkosten, die mit "Wahllamt", "Personal-EDV", "Personalzentralverwaltung" sowie "Anbringen der Hauskundmachungen" bezeichnet wurden, betreffen die gesamten unter diesen Positionen von der Beschwerdeführerin genannten Beträge, sind inhaltlich und rechnerisch nachvollziehbar und richtig berechnet (S 227.888,83). Hinsichtlich der Position II/E, Personalkosten für Bedienstete, die in Form von Überstunden für die Volksabstimmung tätig gewesen seien, ist aus der Begründung des angefochtenen Bescheides gerade noch hinreichend erkennbar, daß die belangte Behörde der Meinung ist, daß diese Überstunden für Zeiten in Anspruch genommen wurden, in der das Wählerverzeichnis zur öffentlichen Einsicht aufgelegt wurde und daß für diesen Dienst nur Journaldienst verrechnet werden könne, weshalb von den begehrten S 11.404,60 S 4.561,84 nicht anerkannt werden könnten.

Als inhaltliche Rechtswidrigkeit rügt die Beschwerdeführerin, daß § 18 VAbstG keine Bestimmung zu entnehmen sei, wonach Entscheidungskriterium für die Kostenersatzfähigkeit oder Nichtersatzfähigkeit die Tatsache des Beziehens einer Verwendungszulage der eingesetzten Bediensteten sei.

Die Beschwerdeführerin verkennt den Inhalt des § 18 Abs. 2 VAbstG, gemäß dem nur unbedingt erforderliche Kosten ersatzfähig sind. Mit dem Landesgesetz, LGBl. für Oberösterreich, Nr. 29/1975 (19. Ergänzung zum Landesbeamtengesetz), wurde das Gehaltsgesetz 1956, BGBl. Nr. 54, soweit es als landesgesetzliche Vorschrift für Landesbeamte in Geltung steht, in dessen § 30a geändert. Danach gebührt unter bestimmten in Abs. 1 und 2 genannten Bedingungen Landesbeamten eine Verwendungszulage. Gemäß § 30a Abs. 5 leg. cit. gelten durch die Verwendungszulage nach Abs. 1 Z. 3 oder Abs. 2 alle Mehrleistungen des Beamten in zeitlicher Hinsicht als abgegolten. Die Beschwerdeführerin tritt in sachverhältnismäßiger Hinsicht der Ansicht der belangten Behörde, daß sich unter den in der Position II/D genannten Bediensteten der Fachabteilung für Statistik vier Bezieher von Verwendungszulagen im Sinne der genannten Bestimmungen befinden, nicht entgegen. Der von der belangten Behörde daraus gezogene Schluß, daß dennoch gewährte Geldleistungen an Verwendungszulagenbezieher als Belohnung anzusehen seien und daher für die Durchführung der Volksabstimmung nicht unbedingt erforderlich gewesen seien, begegnet demnach keinen Bedenken.

Auch gegen die Ansicht der belangten Behörde betreffend "Journaldienst" bringt die Beschwerdeführerin nur vor, daß die Verweigerung des begehrten Kostenersatzes in voller Höhe keine gesetzliche Grundlage habe, womit sie auch hier die Bestimmung des § 18 Abs. 2 erster Satz VAbstG außer acht läßt.

Gemäß § 17a Gehaltsgesetz 1956 idF des LGBl. Nr. 29/1975 gebührt einem Beamten, der außerhalb der im Dienstplan vorgeschriebenen Dienststunden zu einem Journaldienst herangezogen wird, für die im Journaldienst enthaltene Bereitschaftszeit und Dienstleistung anstelle der Vergütungen nach dem § 16 (Überstundenvergütung) und § 17 (Sonn- und Feiertagsvergütung) eine Journaldienstzulage.

In der Beschwerde wird nicht vorgebracht, daß im Verwaltungsverfahren im Sinne des § 18 Abs. 1 VAbstG ordnungsgemäß nachgewiesen worden sei, daß in den Zeiten der öffentlichen Einsichtnahme in den Gesetzesbeschuß von den hierfür eingeteilten Bediensteten auch andere für die Durchführung der Volksabstimmung unbedingt



erforderliche Arbeiten verrichtet worden wären. Daher kann der Verwaltungsgerichtshof die Ansicht der belangten Behörde, daß es sich bei der Tätigkeit der in den Zeiten der öffentlichen Einsichtnahme eingeteilten Bediensteten nicht um eine in Form von Überstunden bzw. Sonn- und Feiertagsvergütung zu bezahlende Tätigkeit gehandelt habe, sondern lediglich um Journaldienst, keine Rechtswidrigkeit erblickt werden.

Insoferne die belangte Behörde ein Argument aus § 12 Abs. 2 WählerevidenzG zu gewinnen sucht, übersieht sie, daß die Führung der Wählerevidenz eine Aufgabe ist, die eine dauernde Beschäftigung von Bediensteten bedingt, weshalb die zwar zu § 18 Abs. 2 VAbstG nahezu wortgleiche Bestimmung, daß Kosten nicht ersatzfähig sind, die den Gemeinden auch dann erwachsen wären, wenn keine Volksabstimmung stattgefunden hätte bzw. wenn die Wählerevidenz nicht zu führen wäre, nicht zwingend zum selben Ergebnis betreffend den Kostenersatz für Arbeiten, die während der Regeldienstzeit geleistet werden, führen muß. Denn wenn ein Bediensteter ausschließlich dafür aufgenommen und besoldet wird, um die Wählerevidenz zu führen, ist dies etwas anderes, als wenn ein Bediensteter, der grundsätzlich mit der Gemeindevollziehung beauftragt ist, in periodischen Intervallen für die Durchführung einer Volksabstimmung (gleiches gilt für Volksbegehren sowie jede Art von Wahlen) herangezogen wird.

Die dagegen erhobene Beschwerde war daher gemäß § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

Der Ausspruch über den Aufwandersatz gründet sich in allen Beschwerdefällen auf die §§ 47 ff VwGG iVm der Verordnung BGBl. Nr. 416/1994.

#### **Schlagworte**

Verfahrensgrundsätze außerhalb des Anwendungsbereiches des AVG VwRallg10/2Anzuwendendes Recht Maßgebende Rechtslage VwRallg2Beschwerdepunkt Beschwerdebegehren Rechtslage Rechtsgrundlage Rechtsquellen

#### **European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VWGH:1997:1996010347.X00

#### **Im RIS seit**

11.07.2001

#### **Zuletzt aktualisiert am**

17.06.2015

**Quelle:** Verwaltungsgerichtshof VwGH, <http://www.vwgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)