

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

09.09.2015

Geschäftszahl

Ra 2014/04/0031

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Blaschek, die Hofräte Dr. Kleiser und Dr. Mayr, die Hofrätin Mag. Hainz-Sator sowie den Hofrat Dr. Pürgy als Richter, im Beisein des Schriftführers Mag. Pichler, über die Revision des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Klagenfurt, vertreten durch die Haslinger/Nagele & Partner Rechtsanwälte GmbH in 1010 Wien, Mölker Bastei 5, gegen den Beschluss des Landesverwaltungsgerichts Kärnten vom 26. Juni 2014, Zl. KLVwG-412- 515/15/2014, betreffend gewerberechtliche Betriebsanlagengenehmigung (mitbeteiligte Parteien: 1. E W in K, 2. Dr. R W in K, vertreten durch Mag. Christof Alexander Mörtl, Rechtsanwalt in 9020 Klagenfurt, Bahnhofstraße 49-51, 3. Ing. K R in E, 4. Dr. J M in E, 5. M W in K, vertreten durch die Fellner Wratzfeld & Partner Rechtsanwälte GmbH in 1010 Wien, Schottenring 12), zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Beschluss wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat der revisionswerbenden Partei Aufwendungen in der Höhe von EUR 1.346,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung**I.**

1. Mit Bescheid des revisionswerbenden Bürgermeisters der Landeshauptstadt Klagenfurt vom 25. November 2013 wurde der B GmbH die gewerberechtliche Betriebsanlagengenehmigung für ein Biomasseheizkraftwerk in Klagenfurt unter Mit Anwendung der einschlägigen arbeitnehmerschutzrechtlichen, luftfahrtrechtlichen, eisenbahnrechtlichen und emissionsrechtlichen Bestimmungen erteilt. Hinzu kam die im Rahmen des konzentrierten Genehmigungsverfahrens erteilte wasserrechtliche Bewilligung für die Oberflächenentwässerung und die Indirekteinleitung in den Kanal.

2. Den gegen diesen Bescheid erhobenen (in der Folge als Beschwerden behandelten) Berufungen der mitbeteiligten Parteien gab das Landesverwaltungsgericht Kärnten mit dem angefochtenen Beschluss gemäß § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG statt, hob den Bescheid und verwies die Angelegenheit zur neuerlichen Entscheidung an den Bürgermeister der Landeshauptstadt Klagenfurt zurück (Spruchpunkt I.). Weiters wurde gemäß § 25a VwGG die ordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof nach Art. 133 Abs. 4 B-VG für unzulässig erklärt (Spruchpunkt II.).

Das Verwaltungsgericht legte in der Begründung dar, das beantragte Biomasseheizkraftwerk liege mit einer Brennstoffwärmeleistung von 49,797 MW mit 0,203 MW äußerst knapp unter der in § 3 Abs. 2 UVP-G 2000 normierten Kapazität von weniger als 25 % des in Anhang 1 Z 4 lit. a (Spalte 1) festgelegten Schwellenwertes von 200 MW Brennstoffwärmeleistung für thermische Kraftwerke oder andere Feuerungsanlagen. Das ursprünglich im Mai 2013 eingereichte Projekt, das weit über der Kapazität dieses Schwellenwertes gewesen sei, habe die B GmbH zurückgezogen, nachdem vom Kärntner Naturschutzbeirat als Umweltanwalt beantragt worden sei, die UVP-Behörde wolle feststellen, inwieweit das Projekt der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliege. Im vorliegenden Fall sei kein objektiver Grund ersichtlich, warum die Kapazität des nunmehr eingereichten Projektes äußerst gering, nämlich nur 0,203 MW unterhalb des Schwellenwertes für eine UVP-Prüfpflicht (Einzelfallprüfung) liegend eingereicht worden sei, bzw. nach welchen objektiven Kriterien der Planung nunmehr das kleinere Projekt verfolgt werde. Diesbezüglich sei das von der Erstbehörde durchgeführte Ermittlungsverfahren mangelhaft geblieben und zu ergänzen. Im Falle des Vorliegens einer UVP-Pflicht werde seitens der Behörde zu prüfen sein, ob Kumulationswirkungen mit anderen

bestehenden Heizkraftwerken eintreten, das beantragte Vorhaben in einem räumlichen Zusammenhang mit diesen stehe und mit diesen gemeinsam den jeweiligen Schwellenwert nach den Bestimmungen des UVP-G 2000 erreiche. Die Behörde habe im fortgesetzten Verfahren ein umfangreiches Ermittlungsverfahren hinsichtlich der genannten Punkte bzw. bei Vorliegen einer möglichen UVP-Pflicht die Einleitung eines UVP-Feststellungsverfahrens gemäß § 3 Abs. 7 UVP-G 2000 zu bewirken, um die Frage der Zuständigkeit bzw. des anzuwendenden Verfahrensregimes definitiv zu klären.

Nachdem das beantragte Biomasseheizkraftwerk sowohl der Erzeugung von elektrischer Energie als auch der Gewinnung und Abgabe von Wärme diene, sei § 74 Abs. 5 GewO 1994 einschlägig. Dazu habe die Behörde lediglich ausgeführt, es sei aus den Projektunterlagen ersichtlich, dass in der Anlage im überwiegenden Maße Wärme und im untergeordneten Maße Strom (teilweise zur Eigennutzung) erzeugt werde, weshalb § 74 Abs. 5 GewO 1994 nicht zur Anwendung komme und die Gewerbeordnung gelte. Die Ermittlung des Sachverhalts sei diesbezüglich äußerst mangelhaft geblieben. Es werde im fortgesetzten Verfahren durch die Beiziehung entsprechender Sachverständiger zu beurteilen sein, ob der Hauptzweck der gegenständlichen Anlage in der Erzeugung von elektrischer Energie oder von Wärme liege bzw. ob ein Charakter der Anlage als Stromerzeugungsanlage gegeben sei. Die Behörde habe es unterlassen, entsprechende Feststellungen in Hinblick auf das Vorliegen einer doppelunktionalen Stromerzeugungsanlage zu treffen. Sollte das fortgesetzte Verfahren ergeben, dass der Charakter des Biomasseheizkraftwerkes als Stromerzeugungsanlage gegeben sei, werde sich die Behörde auch mit den weiteren Tatbestandsvoraussetzungen des § 74 Abs. 5 GewO 1994 auseinandersetzen müssen.

Falls sich die Unzuständigkeitseinrede der Beschwerdeführer als unbegründet erweise, werde jedenfalls eine neuerliche, ergänzende Prüfung der einen Bestandteil der Projektunterlagen bildenden Detailgutachten für die Fachbereiche "Schalltechnik" und "Luft - Immissionen" vorzunehmen sein.

Gemäß § 28 Abs. 3 VwGVG könne das Verwaltungsgericht den angefochtenen Bescheid mit Beschluss aufheben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die Behörde zurückverweisen, wenn die Behörde notwendige Ermittlungen des Sachverhalts unterlassen habe. Die Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts durch das Landesverwaltungsgericht selbst sei nicht im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden. Das Modell der Aufhebung des Bescheides und der Zurückverweisung der Angelegenheit an die Behörde folge konzeptionell jenem des § 66 Abs. 2 AVG, setze im Unterschied dazu aber nicht auch die Notwendigkeit der Durchführung oder Wiederholung einer mündlichen Verhandlung voraus. Voraussetzung für eine Aufhebung und Zurückverweisung sei allgemein (nur) das Fehlen behördlicher Ermittlungsschritte. Sonstige Mängel abseits jener der Sachverhaltsfeststellung legitimierten nicht zur Behebung auf Grundlage des § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG.

3. Gegen diesen Beschluss erhob der Bürgermeister der Landeshauptstadt Klagenfurt außerordentliche Revision, in der er zur Zulässigkeit unter anderem vorbringt, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verwaltungsgerichts (26. Juni 2014) Rechtsprechung zu der seit 1. Jänner 2014 in Kraft getretenen Regelung des § 28 Abs. 3 VwGVG gefehlt habe. Der angefochtene Beschluss sei aufzuheben, weil das Verwaltungsgericht weder begründet habe, warum es den maßgebenden Sachverhalt als nicht feststehend ansieht, noch warum die Feststellung des maßgebenden Sachverhalts nicht durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden gewesen wäre.

4. Das Verwaltungsgericht legte die Akten des Verfahrens vor.

Die zweit- und die fünfmitbeteiligten Parteien erstatteten jeweils eine Revisionsbeantwortung, in der sie die Zurückweisung bzw. Abweisung der Revision beantragen. Das Verwaltungsgericht habe detailliert begründet, welche notwendigen Ermittlungen des Sachverhalts die Behörde unterlassen habe und somit eine meritorische Entscheidung nicht möglich gewesen sei.

II.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

1. § 28 des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes (VwGVG), BGBl. I Nr. 33/2013, lautet auszugsweise:

"Erkenntnisse

§ 28. (1) Sofern die Beschwerde nicht zurückzuweisen oder das Verfahren einzustellen ist, hat das Verwaltungsgericht die Rechtssache durch Erkenntnis zu erledigen.

(2) Über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG hat das Verwaltungsgericht dann in der Sache selbst zu entscheiden, wenn

1. der maßgebliche Sachverhalt feststeht oder

2. die Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts

durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden ist.

(3) Liegen die Voraussetzungen des Abs. 2 nicht vor, hat das Verwaltungsgericht im Verfahren über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG in der Sache selbst zu entscheiden, wenn die Behörde dem nicht

bei der Vorlage der Beschwerde unter Bedachtnahme auf die wesentliche Vereinfachung oder Beschleunigung des Verfahrens widerspricht. Hat die Behörde notwendige Ermittlungen des Sachverhalts unterlassen, so kann das Verwaltungsgericht den angefochtenen Bescheid mit Beschluss aufheben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die Behörde zurückverweisen. Die Behörde ist hiebei an die rechtliche Beurteilung gebunden, von welcher das Verwaltungsgericht bei seinem Beschluss ausgegangen ist.

(4) bis (8) (...)"

2. Die Revision ist zulässig und berechtigt.

2.1. Der Verwaltungsgerichtshof hat sich bereits mit der Frage auseinandergesetzt, unter welchen Voraussetzungen das Verwaltungsgericht den Bescheid einer Verwaltungsbehörde gemäß § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG aufheben und die Sache zurückverweisen kann (vgl. grundlegend das Erkenntnis vom 26. Juni 2014, Ro 2014/03/0063, sowie die Erkenntnisse vom 10. September 2014, Ra 2014/08/0005, und vom 26. Mai 2015, Ra 2014/01/0205).

Der Verwaltungsgerichtshof hat im Erkenntnis Ro 2014/03/0063 ausgesprochen, dass sich die Anwendbarkeit der Zurückverweisungsbestimmung des § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG nicht auf die von § 28 Abs. 2 VwGVG erfassten Fälle erstreckt. Eine Aufhebung des Bescheides und Zurückverweisung der Angelegenheit an die Verwaltungsbehörde kommt erst dann in Betracht, wenn die in § 28 Abs. 2 VwGVG normierten Voraussetzungen, die eine Pflicht des Verwaltungsgerichtes zur "Entscheidung in der Sache selbst" nach sich ziehen, nicht vorliegen. Die Voraussetzungen der Z 1 und 2 des § 28 Abs. 2 VwGVG sind angesichts der Zielsetzung (meritorische Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte) weit zu verstehen. Damit wird dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung bzw. dem Gebot der angemessenen Verfahrensdauer (durch Vermeidung der Eröffnung eines neuerlichen Rechtszuges gegen die dann abermalige verwaltungsbehördliche Entscheidung) entsprochen.

Demnach ist Zielsetzung des § 28 VwGVG, dass angesichts des in dieser Bestimmung insgesamt verankerten Systems die Zurückverweisungsmöglichkeit nach § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG eine Ausnahme von der grundsätzlichen meritorischen Entscheidungszuständigkeit der Verwaltungsgerichte darstellt. Nach dem damit gebotenen Verständnis steht diese Möglichkeit bezüglich ihrer Voraussetzungen nicht auf derselben Stufe wie die im ersten Satz des § 28 Abs. 3 VwGVG verankerte grundsätzliche meritorische Entscheidungskompetenz der Verwaltungsgerichte. Vielmehr verlangt § 28 VwGVG, in dem insbesondere die normative Zielsetzung der Verfahrensbeschleunigung bzw. der Berücksichtigung einer angemessenen Verfahrensdauer ihren Ausdruck findet, dass von der Möglichkeit der Zurückverweisung nur bei krassen bzw. besonders gravierenden Ermittlungslücken Gebrauch gemacht wird. Eine Zurückverweisung der Sache an die Verwaltungsbehörde zur Durchführung notwendiger Ermittlungen wird daher insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die Verwaltungsbehörde jegliche erforderliche Ermittlungstätigkeit unterlassen hat, wenn sie zur Ermittlung des maßgebenden Sachverhalts (vgl. § 37 AVG) lediglich völlig ungeeignete Ermittlungsschritte gesetzt oder bloß ansatzweise ermittelt hat. Gleiches gilt, wenn konkrete Anhaltspunkte annehmen lassen, dass die Verwaltungsbehörde (etwa schwierige) Ermittlungen unterlassen hat, damit diese dann durch das Verwaltungsgericht vorgenommen werden.

2.2. Das Verwaltungsgericht begründet die Zurückverweisung damit, dass es nicht im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden gewesen wäre, wenn es im vorliegenden Fall den maßgeblichen Sachverhalt selbst festgestellt hätte. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts sei Voraussetzung für eine Aufhebung und Zurückverweisung "allgemein (nur) das Fehlen behördlicher Ermittlungsschritte".

Damit hat das Verwaltungsgericht die Rechtslage verkannt.

So kommt eine Zurückverweisung nach § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG - wie dargelegt - nur dann in Betracht, wenn die Voraussetzungen des § 28 Abs. 2 VwGVG nicht vorliegen. Der Verwaltungsgerichtshof betonte im Erkenntnis Ro 2014/03/0063 den Vorrang der meritorischen Entscheidungsbefugnis und wies insbesondere auf die Zielsetzungen der Verfahrensbeschleunigung und der Vermeidung von "Kassationskaskaden" sowie auf das Gebot der angemessenen Verfahrensdauer hin.

Das Verwaltungsgericht hat im vorliegenden Fall zwar Mängel im verwaltungsbehördlichen Verfahren aufgezeigt und auf die Notwendigkeit ergänzender Sachverhaltsermittlungen - auch zum Teil unter Mitwirkung von Sachverständigen - verwiesen. Inwieweit diese fehlenden Ermittlungen eine Aufhebung und Zurückverweisung nach § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG rechtfertigen, wurde vom Verwaltungsgericht hingegen nicht dargetan.

Es ist im vorliegenden Fall auch nicht erkennbar, dass es sich bei den vom Verwaltungsgericht angenommenen Mängeln um krasse bzw. besonders gravierende Ermittlungslücken der Behörde im obigen Sinn handelt. Die Behörde hat weder jegliche erforderliche Ermittlungstätigkeit unterlassen noch ist davon auszugehen, dass die Klärung der vom Verwaltungsgericht als offen angesehenen Fragen, die in erster Linie die Zuständigkeit und das anzuwendende Verfahrensregime betreffen, besonders schwierige und umfangreiche Ermittlungen erfordert.

So rechtfertigen selbst Bescheide, die in der Begründung dürftig sind, keine Zurückverweisung der Sache, wenn brauchbare Ermittlungsergebnisse vorliegen, die im Zusammenhalt mit einer allenfalls durchzuführenden

mündlichen Verhandlung zu vervollständigen sind (vgl. das hg. Erkenntnis vom 24. März 2015, Ra 2014/09/0043 und 0044, mwN). Insbesondere hat der Verwaltungsgerichtshof etwa in Zusammenhang mit dem in § 28 Abs. 2 Z 2 VwGVG genannten "Interesse der Raschheit" zur dort vorliegenden Konstellation auch festgehalten, dass die Anordnung der Ergänzung eines Sachverständigengutachtens vom Verwaltungsgericht vorzunehmen ist, weil dies im Interesse der Raschheit liegt (vgl. das Erkenntnis vom 17. Februar 2015, Ra 2014/09/0037, mwN).

3. Der angefochtene Beschluss war daher wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts gemäß § 42 Abs. 2 Z 1 VwGG aufzuheben.

Aus Anlass des Ersuchens des Verwaltungsgerichts um Übermittlung des Originalprojektes der Betriebsanlage mit der Begründung, dass bei ihm eine Beschwerde gegen den zwischenzeitlich von der Verwaltungsbehörde erlassenen Bewilligungsbescheid anhängig sei, weist der Verwaltungsgerichtshof auf Folgendes hin:

Durch die Aufhebung tritt die Rechtssache gemäß § 42 Abs. 3 VwGG in die Lage zurück, in der sie sich vor Erlassung des angefochtenen Beschlusses befunden hat. Allfällige auf der Basis der aufgehobenen Entscheidung gesetzte Rechtsakte treten damit außer Kraft, wenn sie in derselben Rechtssache ergangen sind (vgl. den hg. Beschluss vom 18. März 1994, 91/07/0144).

4. Der Ausspruch über den Aufwandsatz stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG iVm der VwGH-Aufwandsatzverordnung 2014, BGBl. II Nr. 518/2013 idF BGBl. II Nr. 8/2014.

Wien, am 9. September 2015