



IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch die Vorsitzende Senatspräsidentin Dr. Hinterwirth sowie die Hofräte Dr. Bachler und Mag. Haunold als Richter, unter Mitwirkung des Schriftführers Mag. Sinai, über die Revision der E GmbH in R, vertreten durch die Hajek & Boss & Wagner Rechtsanwälte OG in 7000 Eisenstadt, Blumengasse 5, gegen den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Mai 2020, Zlen. 1. W114 2200319-2/7E, 2. W114 2209235-1/9E und 3. W114 2218685-1/4E, betreffend Angelegenheiten nach dem Marktordnungsgesetz 2007 (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Vorstand für den Geschäftsbereich I der Agrarmarkt Austria in 1200 Wien, Dresdner Straße 70), zu Recht erkannt:

Der angefochtene Beschluss wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufgehoben.

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

Entscheidungsgründe:

- 1 Mit rechtskräftigem Bescheid vom 20. Februar 2018 stellte die belangte Behörde fest, die revisionswerbende Partei sei als Erzeugerorganisation für die Produktgruppe Gemüse „im Sinne von Art. 154 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 sowie Art. 4 der Verordnung (EU) 2017/891“ anerkannt.
- 2 Auf der Grundlage dieses Feststellungsbescheids gewährte die belangte Behörde mit drei ebenso rechtskräftigen Bescheiden jeweils vom 20. Februar 2018 der revisionswerbenden Partei Beihilfen in bestimmter Höhe für ihre operationellen Programme der Jahre 2014 bis 2016.
- 3 Mit Bescheid vom 23. Mai 2018 hob die belangte Behörde ihren Feststellungsbescheid vom 20. Februar 2018 gemäß § 19 Abs. 2 des Marktordnungsgesetz 2007 (MOG 2007) von Amts wegen auf.
- 4 Dazu führte sie begründend aus, im Zuge einer Vor-Ort-Kontrolle, die am 12. Dezember 2017 im Betrieb der revisionswerbenden Partei stattgefunden





habe, sei festgestellt worden, dass der für die Anerkennung notwendige mindestens 50-prozentige Anteil des Umsatzes aus anerkannter Erzeugerorganisationsware nicht erreicht worden sei. Dies habe sich aus einer Gewinn- und Verlustrechnung der Bilanz und der bei der Kontrolle erstellten Umsatzübersicht 2016/2017 ergeben. Eine Berechnung anhand der Unterlagen der Vor-Ort-Kontrolle habe gezeigt, dass lediglich rund 30 Prozent der gesamten Umsatzerlöse aus dem Gemüseverkauf des Wirtschaftsjahres 2016/2017 durch Mitgliederware erwirtschaftet worden sei. Nach Ansicht der belangten Behörde sei dadurch „EU-Recht“ verletzt worden, weshalb materiell die objektive Rechtswidrigkeit des aufzuhebenden Verwaltungsaktes gegeben sei. Der Feststellungsbescheid sei daher unter Anwendung des § 19 Abs. 2 MOG 2007 zu beheben gewesen.

- 5 Die dagegen erhobene Beschwerde der revisionswerbenden Partei wies die belangte Behörde mit Beschwerdeverentscheidung vom 26. September 2018 ab. Im Hinblick darauf stellte die revisionswerbende Partei den Antrag, dass die Beschwerde dem Verwaltungsgericht zur Entscheidung vorgelegt werde (Vorlageantrag).
- 6 Mit Bescheid vom 12. Juni 2018 forderte die belangte Behörde auch die der revisionswerbenden Partei mit den oben genannten Leistungsbescheiden jeweils vom 20. Februar 2018 gewährten Beihilfen zurück.
- 7 Die dagegen erhobene Beschwerde der revisionswerbenden Partei legte die belangte Behörde - ohne Erlassung einer Beschwerdeverentscheidung - dem Verwaltungsgericht vor.
- 8 Mit Bescheid vom 17. Jänner 2019 stellte die belangte Behörde unter Spruchpunkt I. fest, die Voraussetzungen zur Anerkennung der revisionswerbenden Partei als Erzeugerorganisation seien gegeben und daher werde die Anerkennung als Erzeugerorganisation für die Produktgruppe Gemüse „gemäß Art. 4 Abs. 1 VO (EU) 2017/891 weiterhin bestätigt“. Unter Spruchpunkt II. erteilte die belangte Behörde der revisionswerbenden Partei „lediglich hinsichtlich der bestehenden Andienungsverpflichtungen und der



damit verbundenen Pflicht der Erzeugerorganisation diese zu kontrollieren“, eine näher umschriebene Auflage.

- 9 Der gegen Spruchpunkt II. dieses Bescheids erhobenen Beschwerde der revisionswerbenden Partei gab die belangte Behörde mit Beschwerdevorentscheidung vom 4. April 2019 statt und behob den Bescheid vom 17. Jänner 2019 (in vollem Umfang) ersatzlos. Auch diesbezüglich beantragte die revisionswerbende Partei die Vorlage, wobei sie darauf hinwies, dass Spruchpunkt I. des genannten Bescheids nicht angefochten worden sei und daher die Beschwerdevorentscheidung in wohlerworbene Rechte eingreife.
- 10 Mit als „Verfahrensanordnung“ bezeichnetem Bescheid vom 9. April 2019 setzte die belangte Behörde sodann das Verfahren zur Entscheidung über die Beschwerde der revisionswerbenden Partei gegen einen näher bezeichneten - hier nicht näher interessierenden - Bescheid vom 18. Jänner 2019, mit dem ihr operationelles Programm des Jahres 2019 genehmigt worden sei, gemäß § 38 AVG bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Vorfrage der „Anerkennung als Erzeugerorganisation“ aus.
- 11 Die dagegen erhobene Beschwerde der revisionswerbenden Partei wies die belangte Behörde mit Beschwerdevorentscheidung vom 20. August 2019 ab. Auch dagegen stellte die revisionswerbende Partei einen Vorlageantrag.
- 12 Mit dem angefochtenen Beschluss gab das Verwaltungsgericht - ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung - sämtlichen verfahrensgegenständlichen Beschwerden der revisionswerbenden Partei statt, behob die Bescheide vom 23. Mai 2018, 12. Juni 2018, 17. Jänner 2019 und 9. April 2019 und verwies die Angelegenheiten an die belangte Behörde zurück. Die Revision erklärte es gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG für zulässig.
- 13 Begründend führte das Verwaltungsgericht aus, es sei aufgrund der Begleitschreiben und den „Bemerkungen“ der belangten Behörde im Rahmen der Beschwerdeunterlagen nicht auszuschließen, dass der vorliegende Sachverhalt unter Berücksichtigung aller derzeit vorliegenden Umstände und auch noch künftigen Ergebnisse des immer noch laufenden Ermittlungsverfahrens der belangten Behörde und insbesondere bei einer



inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Vorbringen der revisionswerbenden Partei zu einer anderen Beurteilung durch die belangte Behörde führen könnte. Daraus (und insbesondere aus dem Bescheid der belangten Behörde vom 9. April 2019) ergebe sich, dass in den gegenständlichen Verfahren das jeweilige Ermittlungsverfahren der belangten Behörde noch nicht abgeschlossen sei.

- 14 In Anbetracht der Komplexität der Bezug habenden Beihilferegelung und des technischen Charakters der Entscheidung über die aus den zu ermittelnden Sachverhaltselementen erfließenden Berechnungen liege eine Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht weder im Interesse der Raschheit noch Kostenersparnis. Vielmehr diene die Zurückverweisung der Angelegenheit einer raschen und kostensparenden Berücksichtigung der von der belangten Behörde zu ergänzenden Ermittlungsverfahren.
- 15 In diesem Zusammenhang werde auch darauf hingewiesen, dass gemäß § 19 Abs. 7b MOG 2007 das Verwaltungsgericht das zur Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts erforderliche Ermittlungsverfahren (auch) durch die belangte Behörde durchführen oder ergänzen lassen könne.
- 16 Schließlich trug das Verwaltungsgericht der belangten Behörde auf, im Rahmen des fortgesetzten Verfahrens insbesondere unter Beachtung der Einhaltung des Parteiengehörs und Durchführung von mündlichen Verhandlungen nähere, in Fragestellungen ausformulierte Tatsachen zu ermitteln.
- 17 Die Nichtdurchführung der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht stützte dieses auf § 24 Abs. 2 VwGVG, wonach eine Verhandlung entfallen könne, wenn bereits aufgrund der Aktenlage feststehe, dass der mit Beschwerde angefochtene Bescheid aufzuheben sei.
- 18 Die Zulässigkeit der Revision begründete es wie folgt:
„Die Revision ist gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG zulässig, weil die Entscheidung von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt. Zur Frage, ob das Verwaltungsgericht eine von einer Verwaltungsbehörde erlassene Entscheidung, die beim Verwaltungsgericht



bekämpft wurde, hinsichtlich derer von dieser Verwaltungsbehörde jedoch nach Erlassung der Entscheidung weitere erforderliche Ermittlungsschritte geführt werden, die zum Zeitpunkt der Entscheidung durch das Verwaltungsgericht noch nicht abgeschlossen sind, die zu einem anderen Ergebnis führen können, zu beheben ist (so die Auffassung des BVwG in den gegenständlichen Angelegenheiten) oder nur behoben werden können bzw. allenfalls auch nicht behoben werden dürfen, liegt - nach Auffassung des BVwG noch keine einschlägige Rechtsprechung des VwGH vor. Daher war gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG die ordentliche Revision für zulässig zu erklären.“

- 19 Dagegen richtet sich die vorliegende Revision wegen Rechtswidrigkeit des Inhalts.
- 20 Die belangte Behörde hat keine Revisionsbeantwortung erstattet.
- 21 Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:
- 22 Nach Art. 133 Abs. 4 B-VG ist gegen ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichts die Revision zulässig, wenn sie von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt, insbesondere weil das Erkenntnis von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht einheitlich beantwortet wird. Auf Beschlüsse der Verwaltungsgerichte ist Art. 133 Abs. 4 B-VG sinngemäß anzuwenden (Art. 133 Abs. 9 B-VG).
- 23 Nach § 25a Abs. 1 VwGG hat das Verwaltungsgericht im Spruch seines Erkenntnisses oder Beschlusses auszusprechen, ob die Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG zulässig ist. Der Ausspruch ist kurz zu begründen.
- 24 Nach § 34 Abs. 1a erster Satz VwGG ist der Verwaltungsgerichtshof bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG an den Ausspruch des Verwaltungsgerichts gemäß § 25a Abs. 1 nicht gebunden.
- 25 In der Zulässigkeitsbegründung wird neben einem Verweis auf die vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Rechtsfrage auch ein Abweichen des angefochtenen Beschlusses von der - näher zitierten - hg. Rechtsprechung zur Anwendbarkeit des § 28 Abs. 2 und 3 VwGVG in Treffen geführt. Dazu wird



ausgeführt, eine Zurückverweisung der Sache an die Verwaltungsbehörde zur Durchführung notwendiger Ermittlungen komme insbesondere nur dann in Betracht, wenn diese jegliche erforderlichen Ermittlungstätigkeiten unterlassen habe, sie zur Ermittlung des maßgebenden Sachverhalts lediglich völlig ungeeignete Ermittlungsschritte gesetzt oder bloß ansatzweise ermittelt habe. Gerade dies sei im gegenständlichen Sachverhalt nicht der Fall.

26 Auch sei der Umstand, dass die belangte Behörde keine mündliche Verhandlung durchgeführt habe, kein solcher, der eine Zurückverweisung nach § 28 Abs. 3 VwGVG rechtfertige. Sofern der Sachverhalt nicht überhaupt als für eine meritorische Entscheidung ausreichend festgestellt einzustufen sei, wäre dieser jedenfalls ohne viel Aufwand nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht im Sinn der Raschheit und Verfahrensstraffung zu ergänzen und danach in der Sache selbst zu entscheiden gewesen. Die Komplexität des „EU-Rechts“ sei entgegen der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts hingegen kein Kriterium, um nicht in der Sache selbst zu entscheiden.

27 Aus diesem Grund erweist sich die Revision als zulässig. Sie ist auch begründet.

28 Nach der ständigen hg. Rechtsprechung ist in § 28 VwGVG ein prinzipieller Vorrang der meritorischen Entscheidungspflicht der Verwaltungsgerichte normiert, weswegen die in § 28 Abs. 3 zweiter Satz leg. cit. vorgesehene Möglichkeit der Kassation eines verwaltungsbehördlichen Bescheids streng auf ihren gesetzlich zugewiesenen Raum zu beschränken ist.

29 Von der Möglichkeit der Zurückverweisung kann nur bei krassen bzw. besonders gravierenden Ermittlungslücken Gebrauch gemacht werden; eine Zurückverweisung der Sache an die Verwaltungsbehörde zur Durchführung notwendiger Ermittlungen kommt daher nur dann in Betracht, wenn die Verwaltungsbehörde jegliche erforderliche Ermittlungstätigkeit unterlassen hat, wenn sie zur Ermittlung des maßgebenden Sachverhaltes (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 (vgl. zum Ganzen VwGH 13.5.2020, Ra 2020/07/0016, 0017, mwN).

- 30 Dazu ist zunächst zu sagen, dass die dem angefochtenen Beschluss vorangestellte Begründung, wonach aus den Ausführungen der belangten Behörde im Rahmen der Beschwerdevorlagen hervorgehe, dass die den Bescheiden zugrundeliegenden Ermittlungsverfahren noch nicht abgeschlossen seien, vage ist, weil damit lediglich die Fortsetzung der begonnenen Ermittlungsverfahren und neuerliche Entscheidungen gefordert werden, jedoch nicht dargelegt wird, welche weiteren Ermittlungen fehlten. Mit diesem „Auftrag“ werden letztlich keine Ermittlungslücken aufgezeigt, die den eigenen Ermittlungshorizont des Verwaltungsgerichts überstiegen (vgl. dazu VwGH 9.3.2016, Ra 2015/08/0025, mwN).
- 31 Schon in Anbetracht der im Dezember 2017 durchgeführten Vor-Ort-Kontrolle der belangten Behörde, deren darauf gestützten Berechnungen der Umsatzerlöse der revisionswerbenden Partei und der übrigen - sich aus den Akten ergebenden - Verfahrenshandlungen der belangten Behörde kann nicht ansatzweise davon gesprochen werden, dass sie zur Ermittlung des maßgebenden Sachverhalts lediglich völlig ungeeignete Ermittlungsschritte gesetzt oder bloß ansatzweise ermittelt bzw. schwierige Ermittlungen unterlassen hätte. Bereits aus diesem Grund kommt eine Aufhebung und Zurückverweisung nach § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG nicht in Betracht.
- 32 Dass nach Ansicht des Verwaltungsgerichts „in Anbetracht der Komplexität der Bezug habenden Beihilferegulung und des technischen Charakters der Entscheidung über die aus den zu ermittelnden Sachverhaltselementen erfließenden Berechnungen“ eine Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht weder im Interesse der Raschheit noch der Kostenersparnis liege, vermag eine Aufhebung und Zurückverweisung ebenso wenig zu begründen: Die Führung des Ermittlungsverfahrens nach § 17 VwGVG in Verbindung mit dem II. Teil des AVG - sei es zur Ergänzung unterbliebener Ermittlungsschritte im Verfahren vor der belangten Behörde



oder zur Feststellung eines im Beschwerdeverfahren strittigen Sachverhalts - zählt zu den Kernaufgaben der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit. Ein Richter des Verwaltungsgerichts muss daher in der Lage sein, die erforderlichen Schritte zur Ermittlung des entscheidungswesentlichen Sachverhalts zu setzen (vgl. VwGH 24.9.2020, Ra 2019/03/0048 bis 0051).

- 33 Nach dem mit BGBl. I Nr. 89/2015 eingefügten § 19 Abs. 7b MOG 2007 kann das Bundesverwaltungsgericht das zur Feststellung des maßgebenden Sachverhaltes erforderliche Ermittlungsverfahren durch eine von ihm zu bestimmende, sachlich in Betracht kommende Behörde durchführen oder ergänzen lassen.
- 34 Dazu wird in den Erläuterungen (ErläutRV 680 BlgNR 25. GP 1) ausgeführt:
„Aufgrund der von der AMA abzuwickelnden Masse an Verfahren zur Prämiengewährung einschließlich der im EU-Recht enthaltenen Zeitvorgaben für die jährlichen Auszahlungen ist eine Bedachtnahme auf die individuellen Fallkonstellationen - innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit - nicht immer in dem gewünschten Ausmaß möglich. Um eine Überlastung des Bundesverwaltungsgerichts mit der Durchführung notwendiger Sachverhaltsergänzungen zu vermeiden, soll das Bundesverwaltungsgericht - analog zu den Möglichkeiten gemäß § 269 Abs. 2 BAO - die AMA mit der Durchführung erforderlicher Ermittlungsverfahren oder Sachverhaltsergänzungen beauftragen können. Das Bundesverwaltungsgericht kann dafür auch eine andere Behörde beauftragen, falls diese aufgrund der spezifischen Sachverhaltsfeststellungen sachlich in Betracht kommt und zur Durchführung der ergänzenden Erhebungen besser geeignet ist.“
- 35 Vor diesem Hintergrund erweist sich der Hinweis des Verwaltungsgerichts auf § 19 Abs. 7b MOG 2007 als verfehlt, weil es grundsätzlich seine Aufgabe ist, auch die sachverhaltsmäßigen Grundlagen der zu treffenden Entscheidung zu ermitteln. Das Verwaltungsgericht konnte sich daher nicht auf fehlende Ermittlungen der belangten Behörde zurückziehen. Es war vielmehr seine Aufgabe, die Erhebungen der belangten Behörde zu ergänzen (oder allenfalls nach §19 Abs. 7b MOG 2007 ergänzen zu lassen) und sodann alle erforderlichen Sachverhaltsfeststellungen zu treffen (vgl. dazu die



hg. Rechtsprechung zur analogen Bestimmung des § 269 Abs. 2 BAO, etwa VwGH 25.4.2019, Ro 2017/13/0021, mwN).

- 36 Auch die allfällige Notwendigkeit der Durchführung einer mündlichen Verhandlung (vor der belangten Behörde), nach § 66 Abs. 2 AVG noch maßgebender Parameter für die Qualifikation einer die Behebung und Zurückverweisung gegebenenfalls rechtfertigenden relevanten Mangelhaftigkeit des der Berufungsbehörde vorliegenden Sachverhalts, stellt entgegen der erkennbaren Auffassung des Verwaltungsgerichts für sich genommen keinen Grund für eine Aufhebung und Zurückweisung dar (vgl. VwGH 26.4.2016, Ro 2015/03/0038). Eine solches Vorgehen kann auch nicht darauf gestützt werden, dass die Behörde das Parteiengehör verletzt habe. Eine allfällige Verletzung des Parteiengehörs durch diese ist nämlich dann als saniert anzusehen, wenn die Partei - wie vorliegend die revisionswerbende Partei - Gelegenheit gehabt hat, zu den Ergebnissen der Ermittlungsverfahren im Rechtsmittel gegen die behördlichen Bescheide Stellung zu nehmen (vgl. VwGH 12.8.2019, Ra 2019/20/0192, mwN).
- 37 Das Verwaltungsgericht wäre somit gehalten gewesen, die von ihm als relevant erachteten Ermittlungsschritte selbst zu setzen bzw. die Ermittlungen der belangten Behörde zu vervollständigen und über die Beschwerde - allenfalls nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung - gemäß § 28 Abs. 2 VwGVG in der Sache selbst zu entscheiden.
- 38 Der angefochtene Beschluss war daher - in einem gemäß § 12 Abs. 1 Z 2 VwGG gebildeten Senat - gemäß § 42 Abs. 2 Z 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufzuheben.
- 39 Gemäß § 39 Abs. 2 Z 4 VwGG konnte von der beantragten Durchführung einer mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof abgesehen werden.
- 40 Der Ausspruch über den Aufwandersatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2014.

W i e n , am 16. Dezember 2020

