

Verwaltungsgerichtshof

Zl. Ra 2015/07/0070-11

I M N A M E N D E R R E P U B L I K !

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Bumberger und die Hofrätin Dr. Hinterwirth sowie die Hofräte Dr. N. Bachler, Dr. Lukasser und Mag. Haunold als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Pitsch, über die Revision des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. März 2015, Zl. W193 2000184-1/36E, betreffend Aussetzung eines UVP-Verfahrens (mitbeteiligte Parteien: 1. Gemeinde S, 2. W S eGen mbH, beide vertreten durch Eisenberger & Herzog Rechtsanwälte GmbH in 8010 Graz, Hilmgasse 10, 3. T AG, vertreten durch Schönherr Rechtsanwälte GmbH in 1010 Wien, Schottenring 19; belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Tiroler Landesregierung), zu Recht erkannt:

Der Revision wird Folge gegeben und das angefochtene Erkenntnis dahingehend abgeändert, dass die Beschwerde der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien gegen den Bescheid der belangten Behörde vom 22. Oktober 2013 als unbegründet abgewiesen wird.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Zur Vorgeschichte wird auf die hg. Erkenntnisse vom 18. Dezember 2014, Ro 2014/07/0033, und Ra 2014/07/0002 bis 0003, verwiesen.

Mit Schriftsatz vom 20. Mai 2009 stellte die drittmittelbeteiligte Partei den Antrag auf Einleitung eines Widerstreitverfahrens gemäß den §§ 17 und 109 WRG 1959 samt Antrag auf wasserrechtliche Bewilligung, in eventu auf UVP-Genehmigung für das Projekt "Ausbau K K."

(28. Jänner 2016)

Mit Schriftsatz vom 25. Juli 2009 stellten die erst- und zweitmitbeteiligten Parteien unter Verweis auf den eigenen, bereits zuvor gestellten Antrag vom 27. August 2008 auf Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligung für die Wasserkraftanlage G A den Antrag auf Zurückweisung des Antrags der drittmittelbeteiligten Partei vom 20. Mai 2009.

Mit einem weiteren Schriftsatz vom 6. August 2013 beantragten die erst- und zweitmitbeteiligten Parteien, das UVP-Verfahren "Ausbau K K" der drittmittelbeteiligten Partei für die Dauer des anhängigen Widerstreitverfahrens zu unterbrechen und über diesen Antrag bescheidmäßig abzusprechen (in weiterer Folge: Unterbrechungs- oder Aussetzungsantrag).

Mit Schriftsatz vom 15. August 2013 beantragte die drittmittelbeteiligte Partei im Gegenzug, diesen Antrag der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien (auf Aussetzung des UVP-Verfahrens) zurückzuweisen.

Mit Bescheid des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) vom 2. Dezember 2013 wurde der Antrag der drittmittelbeteiligten Partei auf Widerstreit zurückgewiesen. Die dagegen erhobene Revision der drittmittelbeteiligten Partei wurde mit dem hg. Erkenntnis vom 18. Dezember 2014, Ro 2014/07/0033, als unbegründet abgewiesen.

Bereits zuvor hatte die Tiroler Landesregierung (als UVP-Behörde) mit Bescheid vom 22. Oktober 2013 über die Anträge der mitbeteiligten Parteien vom 6. August 2013 bzw. 15. August 2013 dahingehend entschieden, dass dem Antrag der drittmittelbeteiligten Partei auf Zurückweisung des Unterbrechungsantrages Folge gegeben und der Antrag der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien auf Unterbrechung des UVP-Genehmigungsverfahrens als unzulässig zurückgewiesen werde.

Über die gegen diesen Bescheid seitens der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien erhobene Beschwerde entschied das Bundesverwaltungsgericht (BVwG) mit Erkenntnis vom 27. Februar 2014 insofern, als es der Beschwerde stattgab; dies mit der Maßgabe, dass der Spruch nunmehr dahingehend laute, dass dem Antrag der erst-

und zweitmitbeteiligten Parteien auf Unterbrechung des UVP-Genehmigungsverfahrens Folge gegeben werde.

Mit Erkenntnis vom 18. Dezember 2014, Ra 2014/07/0002, behob der Verwaltungsgerichtshof dieses Erkenntnis wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit. Der Verwaltungsgerichtshof vertrat die Ansicht, dass das BVwG angesichts der seitens der Tiroler Landesregierung erfolgten Zurückweisung des Aussetzungsantrags an den Gegenstand dieses Verfahrens insofern gebunden sei, als eine erstmalige Sachentscheidung unzulässig wäre. Auch im Anwendungsbereich des § 28 Abs. 2 und Abs. 3 VwGVG habe die Rechtsprechung Gültigkeit, wonach es dem Verwaltungsgericht verwehrt sei, über den Rahmen der bloßen Prüfung der Rechtmäßigkeit der Zurückweisungsentscheidung der Vorinstanz hinaus mit einer Entscheidung über den Gegenstand des Verfahrens vorzugehen, weil dadurch der sachlichen Prüfung des gestellten Antrags und damit den Parteien eine Instanz genommen würde. Das BVwG habe aber nicht bloß über die Rechtmäßigkeit der Zurückweisung des Unterbrechungsantrags durch die Tiroler Landesregierung, sondern in merito über diesen Antrag entschieden und deshalb das Erkenntnis mit inhaltlicher Rechtswidrigkeit belastet.

Der Verwaltungsgerichtshof führte ergänzend aus, es könne dahinstehen, ob die Wirkung der Aussetzung (Unterbrechung) der widerstreitenden Bewilligungsverfahren bereits ex lege eintrete, ob es diesbezüglich eines Aussetzungsbescheides bedürfe und ob diese Überlegungen auch für das Bewilligungsverfahren nach dem UVP-G 2000 Geltung hätten. Jedenfalls habe im vorliegenden Fall der Zeitraum, in dem eine Aussetzung von widerstreitenden Bewilligungsverfahren eingetreten sei oder eintreten hätte können, bereits mit der Rechtskraft des Bescheides des BMLFUW vom 2. Dezember 2013 geendet. Die durch ein anhängiges Widerstreitverfahren bewirkte (oder ermöglichte) Aussetzung aller Bewilligungsverfahren werde mit dem das Widerstreitverfahren entscheidenden Bescheid beendet; an ihre Stelle trete in Bezug auf die nicht bevorzugten Vorhaben ein Genehmigungshindernis, an welches auch die UVP-Behörde gebunden sei.

Mit dem nunmehr in Revision gezogenen Erkenntnis des BVwG wurde der Beschwerde der erst- und zweitmitbeteiligten Partei gegen den ihren Unterbrechungsantrag zurückweisenden Bescheid der Tiroler Landesregierung vom 22. Oktober 2013 gemäß § 28 Abs. 2 VwGGV stattgegeben und dieser Bescheid ersatzlos aufgehoben. Die Revision wurde nicht zugelassen.

Dies wurde im angefochtenen Erkenntnis nach Ableitung der Antragsbefugnis der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien aus den Bestimmungen des Art. 132 Abs. 1 Z 1 B-VG iVm § 8 AVG und § 19 Abs. 1 Z 1 UVP-G und unter Zitierung von einschlägiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zum einen damit begründet, dass das BVwG nur darüber zu entscheiden habe, ob die belangte Behörde den Antrag zu Recht zurückgewiesen habe oder nicht. Der Verwaltungsgerichtshof habe im zitierten Vorerkenntnis ausgesprochen, dass der Zeitraum, in dem eine Aussetzung von widerstreitenden Bewilligungsverfahren eintrat oder hätte eintreten können, bereits mit Rechtskraft des Bescheides des BMLFUW vom 2. Dezember 2013 geendet habe. Überlegungen zum Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft des zuletzt genannten Bescheides erübrigten sich, weil die Revision der drittmitbeteiligten Partei mit Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Dezember 2014, Ro 2014/07/0033, als unbegründet abgewiesen und "somit einer unabänderlichen Entscheidung unterworfen worden sei".

Die Beantwortung der Frage, ob das Widerstreitverfahren gemäß den §§ 17, 109 WRG 1959 überhaupt eine Aussetzungsmöglichkeit kenne, hätte sich somit schon zum Zeitpunkt des Erkenntnisses des BVwG vom 27. Februar 2014 erübrigt, weil zu diesem Zeitpunkt bereits eine Entscheidung über das Widerstreitverfahren gefällt gewesen sei. Anstelle der Beantwortung der Frage nach der Aussetzung des Verfahrens trete - in Bezug auf das nicht bevorzugte Vorhaben (Ausbau K K der T) - ein Genehmigungshindernis, an das auch die UVP-Behörde gebunden sei.

Da sich dieses Erkenntnis nicht auf Beweismittel stütze, welche den Parteien nicht zugänglich gewesen seien, sei kein Parteiengehör zu gewähren gewesen.

Die Revision wurde als unzulässig erklärt, weil der Inhalt der relevanten Rechtsfrage, ob das Widerstreitverfahren gemäß den §§ 17 und 109 WRG 1959 beendet werde und welche Folgen sich daran knüpfen, durch umfangreiche und einheitliche Rechtsprechung (vgl. VwGH 97/07/0061) sowie Literatur entschieden sei, der im verfahrensgegenständlichen Fall zweifellos gefolgt werden könne. Eine neuerliche Befassung des Verwaltungsgerichtshofs mit dieser Rechtsfrage erscheine daher nicht erforderlich.

Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vorliegende außerordentliche Revision des BMLFUW. Dieser macht mehrere Gründe für die Zulässigkeit der außerordentlichen Revision geltend.

So sei fraglich, inwieweit ein Verwaltungsgericht noch an § 28 Abs. 2 VwGVG gebunden sei, wenn sich trotz der Bindung an den Prozessgegenstand des Verfahrens vor der belangten Behörde nicht mehr die ursprünglich zu Grunde liegende Rechtsfrage stelle. Eine weitere entscheidende Rechtsfrage über den Entscheidungsumfang nach § 28 Abs. 2 VwGVG liege in der Frage, ob Neuerungen wie die zwischenzeitige Lösung einer Vorfrage vom Verwaltungsgericht zu berücksichtigen seien. Weiters stelle die ersatzlose Behebung durch das BVwG eine Verweigerung der Erledigung der Anträge der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien dar; dies sei aber rechtswidrig. Fraglich sei schließlich auch die Parteistellung des obsiegenden Widerstreitwerbers im UVP-Verfahren (über das unterlegene Projekt). Aus der Klassifizierung des wasserrechtlichen Widerstreitverfahrens als ein Vorfragen- bzw. Vorverfahren, ziehe das BVwG die Schlussfolgerung, dass das Einbringen von Anträgen an die UVP-Behörde auch für obsiegende Widerstreitparteien zulässig sei. Diese aus § 19 Abs. 1 Z 1 UVP-G 2000 gewonnene Begründung sei aber nicht nachvollziehbar. Schließlich sei auch dem Begründungserfordernis zum Ausschluss der ordentlichen Revision nicht entsprochen worden. Anders als das BVwG zur Begründung des Revisionsausschlusses argumentiere, liege zu den dargestellten Rechtsfragen bisher noch keine umfangreiche und einheitliche Judikatur vor. Der Begründung für den

Ausschluss der ordentlichen Revision läge zudem eine gänzlich andere Rechtsfrage zu Grunde als jene, die den Gegenstand des Verfahrens und Urteils bildete.

Zu dieser Revision erstattete die Tiroler Landesregierung eine Revisionsbeantwortung, in der sie mit näherer Begründung beantragte, der Verwaltungsgerichtshof möge gemäß § 42 Abs. 4 VwGG in der Sache selbst entscheiden und das angefochtene Erkenntnis insofern abändern, als die Beschwerden abgewiesen würden, in eventuelle das angefochtene Erkenntnis wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit aufheben.

Die erst- und zweitmitbeteiligten Parteien erstatteten eine Revisionsbeantwortung, in der sie die kostenpflichtige Zurück- bzw. Abweisung der Revision beantragten.

Auch die drittmittelbeteiligte Partei erstattete eine Revisionsbeantwortung mit einem Antrag auf Kostenersatz. Einen Antrag in der Sache stellte die drittmittelbeteiligte Partei nicht.

Die erst- und zweitmitbeteiligten Parteien erstatteten eine ergänzende Stellungnahme vom 24. August 2015 und legten mit einer weiteren Stellungnahme vom 21. Oktober 2015 eine ergänzende Unterlage vor.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

1. Nach Art. 133 Abs. 4 B-VG ist gegen ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtes 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).

Nach § 34 Abs. 1 VwGG sind Revisionen, die sich wegen Nichtvorliegens der Voraussetzungen des Art. 133 Abs. 4 B-VG nicht zur Behandlung eignen, ohne weiteres Verfahren in nichtöffentlicher Sitzung mit Beschluss zurückzuweisen.

Nach § 34 Abs. 1a VwGG ist der Verwaltungsgerichtshof bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG an den Ausspruch des Verwaltungsgerichtes gemäß § 25a Abs. 1 VwGG nicht gebunden. Die Zulässigkeit einer außerordentlichen Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG hat der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen der dafür in der Revision vorgebrachten Gründe (§ 28 Abs. 3 VwGG) zu überprüfen.

2. Die Revision erweist sich im vorliegenden Fall als zulässig, weil die ersatzlose Aufhebung des die Anträge der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien zurückweisenden Bescheides der Tiroler Landesregierung im Widerspruch zur Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes steht. Darin liegt eine vom Revisionswerber im Rahmen der Darstellung der Zulässigkeitsgründe genannte Rechtsfrage grundsätzlicher Bedeutung.

2.1. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs bestimmt sich das, was Gegenstand eines in Rechtskraft erwachsenen Bescheides einer Behörde ist, ausschließlich nach dem Inhalt des Spruches des Bescheides. Nur er erlangt rechtliche Geltung (Verbindlichkeit) und legt dadurch die Grenzen der Rechtskraft fest. Die Bescheidbegründung spielt hierfür nur insoweit eine Rolle, als (auch) sie zu der (nach den für Gesetze maßgebenden Regeln vorzunehmenden) Auslegung (Deutung), nicht aber zur Ergänzung eines in sich unklaren Spruches heranzuziehen ist (vgl. die hg. Erkenntnisse vom 27. November 2014, 2012/08/0138, und vom 5. September 1995, 95/08/0236, mwN).

Das BVwG behob mit dem Spruch seines in Revision gezogenen Erkenntnisses den Bescheid der belangten Behörde, mit dem der Antrag der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien zurückgewiesen worden war, ersatzlos. Eine

Begründung für diese Vorgangsweise, nämlich die ersatzlose Behebung des Bescheides, findet sich im angefochtenen Erkenntnis nicht.

Auch die Umschreibung der nach Ansicht des BVwG hier relevanten (aber nicht grundsätzlichen) Rechtsfrage, nämlich ob das Widerstreitverfahren beendet werde und welche Folgen sich daran knüpfen, lässt keinen Rückschluss darauf zu, aus welchem Grund das BVwG mit einer ersatzlosen Behebung der Zurückweisung des Unterbrechungsantrags vorgegangen ist.

3. Zutreffend verwies das BVwG darauf, dass es an die Sache des Verfahrens vor der Verwaltungsbehörde gebunden sei und die Zulässigkeit des Antrags der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien, die von der Verwaltungsbehörde verneint worden sei, zu beurteilen habe. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens war daher die Entscheidung über die Zulässigkeit dieses Antrages, der von der Verwaltungsbehörde zurückgewiesen worden war.

Dabei hatte das BVwG die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt seiner Entscheidung zu berücksichtigen (vgl. ua das hg. Erkenntnis vom 21. Oktober 2014, Ro 2014/03/0076). Entgegen der Ansicht des Revisionswerbers steht einer Berücksichtigung der Änderung des Sachverhaltes während des Beschwerdeverfahrens kein "Neuerungsverbot" entgegen.

Nun hat der Verwaltungsgerichtshof im zitierten Erkenntnis vom 18. Dezember 2014, Ra 2014/07/0002, 0003, die Ansicht vertreten, eine Aussetzung wäre - wenn überhaupt - nur bis zur Erlassung des Bescheides des BMLFUW vom 2. Dezember 2013 möglich gewesen. Das Ziel des Aussetzungsantrages konnte daher jedenfalls seit diesem Zeitpunkt nicht mehr erreicht werden, war doch die Frage des Widerstreits mit diesem Bescheid endgültig zugunsten des Projektes der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien entschieden worden.

Die Antragslegitimation der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien oder aber die materielle Zulässigkeit des Aussetzungsantrags selbst muss daher im vorliegenden Fall nicht näher geprüft werden; der Antrag wäre nämlich jedenfalls

zurückzuweisen gewesen, weil eine Aussetzung des UVP-Bewilligungsverfahrens für die Dauer des Widerstreitverfahrens wegen Zeitablaufs nicht mehr in Frage kommt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat zu § 38 AVG und die dort vorgesehene Möglichkeit der Aussetzung eines Verfahrens (bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Vorfrage) in einer vergleichbaren Konstellation die Ansicht vertreten, dass es ab dem Zeitpunkt, in dem eine rechtskräftige Entscheidung der Verwaltungsbehörde über eine Vorfrage vorliegt, an einer Voraussetzung für die Anwendung des § 38 AVG fehlt; die Erlassung eines Aussetzungsbescheides ist nach diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich (vgl. dazu das hg. Erkenntnis vom 19. Februar 1992, 91/12/0255; und die Ausführungen in *Hengstschläger-Leeb*, AVG, Rz 27 zu § 38).

Umgelegt auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass nach der rechtskräftigen Entscheidung des Widerstreitverfahrens eine Aussetzung des UVP-Bewilligungsverfahrens nicht mehr möglich war; der Aussetzungsantrag der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien wäre daher zurückzuweisen gewesen. Das BVwG hätte somit deren Beschwerde abzuweisen und damit die bescheidmäßig erfolgte Zurückweisung des Unterbrechungsantrags durch die vor ihm belangte Behörde bestätigen müssen.

Die ersatzlose Behebung nach § 28 Abs. 2 VwGVG erweist sich daher als rechtswidrig.

4. Der Verwaltungsgerichtshof hat in beiden Vorerkenntnissen vom 18. Dezember 2014 darauf verwiesen, dass die rechtskräftige Zurückweisung des Widerstreitantrags mit dem Bescheid des BMLFUW vom 2. Dezember 2013 für das unterlegene Projekt (der drittmitbeteiligten Partei) zur Folge hat, dass es nicht bewilligt werden kann; der unterlegene Antrag (hier: der Antrag im UVP-Verfahren) ist vielmehr zurückzuweisen.

Der vorliegende Aussetzungsantrag der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien vom 6. August 2013 bezog sich nur auf die Aussetzung des UVP-Verfahrens bis zur

Entscheidung über den Widerstreit ("für die Dauer des anhängigen Widerstreitverfahrens"). Ein Verständnis dahingehend, dass der Unterbrechungsantrag auch für den Fall eines rechtswidrigerweise dennoch fortgesetzten UVP-Bewilligungsverfahrens Geltung hätte und die Unterbrechung dieses Verfahrens auch für einen Zeitraum nach dem Ende des Widerstreits bezweckte, ginge über seinen klar abgegrenzten Inhalt hinaus.

5. Gemäß § 42 Abs. 4 VwGG kann der Verwaltungsgerichtshof in der Sache selbst entscheiden, wenn sie entscheidungsreif ist und die Entscheidung in der Sache selbst im Interesse der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Kostenersparnis liegt. Dieser Fall liegt hier vor.

Wie dargestellt, war der Antrag der zweit- und drittmitbeteiligten Parteien jedenfalls deshalb zurückzuweisen, weil sein Ziel, nämlich die Unterbrechung (Aussetzung) des UVP-Bewilligungsverfahrens für die Dauer des Widerstreitverfahrens, nicht mehr erreicht werden kann.

Die Beschwerden der erst- und zweitmitbeteiligten Parteien gegen die Zurückweisung dieses Antrags durch den Bescheid der Tiroler Landesregierung vom 22. Oktober 2013 waren daher abzuweisen.

Gemäß § 42 Abs. 4 VwGG war der Spruch des in Revision gezogenen Erkenntnisses somit entsprechend abzuändern.

W i e n , am 28. Jänner 2016