

Dokumentinformation

Die Kognitionsbefugnis des Umweltsenats im Berufungsverfahren

VwGH 22. 12. 2010, 2010/06/0262, 0263 - Roma locuta, causa finita?

Datum/Gültigkeitszeitraum	01.03.2011
Publiziert von	Manz
Autor	Dieter Neger
Rechtsgebiet	Natur- und Umweltschutz Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit Verwaltungsverfahren
Fundstelle	RdU 2011/23
Heft	2 / 2011
Seite	54
Entscheidung	VwGH 22.12.2010, 2010/06/0262

Abstract

Mit Erk v 22. 12. 2010, 2010/06/0262, 0263, hat der VwGH der Prüfungsbefugnis des US im Berufungsverfahren deutliche Grenzen gesetzt. Damit revidiert er die st Spruchpraxis des US. Im folgenden Artikel sollen - neben einer kurzen Entscheidungsbesprechung - Überlegungen de lege ferenda angestellt werden.

Inhaltsübersicht

- A Zur Prüfungsbefugnis –des Umweltsenats
 - 1 Zur Vorgeschichte dieses Erk
 - 2 Ständige (bisherige) Rechtsprechung des Umweltsenats
 - 3 Literaturmeinungen
 - 4 Erkenntnisse des VwGH in Gewerberechtsangelegenheiten
- B Ausblick

Text

A. Zur Prüfungsbefugnis des Umweltsenats

Mit Erk v 22. 12. 2010, 2010/06/0262, 0263 (vormals 2008/10/0171, 0362), gesteht der VwGH dem US als BerBeh lediglich eine eingeschränkte Prüfungsbefugnis zu. Diese beschränkt sich im Falle von Berufungen von mitbet Parteien, denen kein umfassendes Mitspracherecht gesetzlich eingeräumt ist, auf jenen Themenkreis, "in dem diese Partei mitzuwirken berechtigt ist. Sache iSd § 66 Abs 4 AVG ist ausschließlich

jener Bereich, in welchem dem Berufungswerber ein Mitspracherecht zusteht. Die Berufungsbehörde ist auch nicht berechtigt, aus Anlass der Berufung andere Fragen als (rechtzeitig geltend gemachte) Rechtsverletzungen der betreffenden Partei aufzugreifen."

Somit bestätigt der VwGH - im Gegensatz zur mittlerweile st Spruchpraxis des US (FN ¹) - die Anwendbarkeit seiner diesbezüglich in st baurechtlicher Rspr judizierten Einschränkungen, denen zufolge sich die Kognitionsbefugnis der BerBeh und der GH des öffentlichen Rechts im Falle von Rechtsmitteln einer Partei mit beschränktem Mitspracherecht auf jene Fragen beschränkt, hinsichtlich derer das Mitspracherecht als ein subjektiv-öffentliches Recht besteht, (auch) auf Berufungsverfahren nach dem UVP-G 2000. (FN ²)

1. Zur Vorgeschichte dieses Erk

Die Stmk LReg als GenehmigungsBeh erster Instanz hatte im Jahr 2007 nach den Bestimmungen des UVP-G die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Test- und Autosportanlage erteilt. Im Rahmen der Mitanzuwendung relevanter materiengesetzlicher Bestimmungen wurde gleichzeitig ausgesprochen, dass diese Genehmigung für diverse Flächen als forstrechtliche Rodungsbewilligung gem §§ 17 und 18 Forstgesetz 1975 (FN ³) gelte. Mehrere Nachbarn erhoben gegen diesen Bescheid Berufungen und brachten - neben befürchteten gesundheitsschädigenden Auswirkungen des Vorhabens durch Lärm, Staub und Luftschadstoffe - vor, dass, entgegen der Auffassung der ErstBeh, kein das Walderhaltungsinteresse überwiegendes öffentliches Interesse am Vorhaben bestehe (FN ⁴) und eine tatsächliche Interessenabwägung überdies dem Genehmigungsbescheid nicht zu entnehmen sei. Ohne sich ausdrücklich auf das diesbezügliche Berufungsvorbringen zu stützen, änderte der US als BerBeh nach § 66 Abs 4 AVG den berufungsgegenständlichen Bescheid der Stmk LReg derart ab, dass er den Genehmigungsantrag abwies. (FN ⁵) Der US begründete seine Entscheidung im Wesentlichen damit, dass er aufgrund der zulässigen Nachbar-Berufungen als BerBeh gem § 66 Abs 4 AVG ermächtigt sei, in der Sache selbst zu entscheiden, und dass der BerBeh diesfalls *"im Anlagenbewilligungsverfahren eine völlig uneingeschränkte Befugnis erwachse, die von der Behörde - und nur von der Behörde - wahrnehmbaren öffentlichen Interessen umfassend und damit auch dort und in jenem Ausmaß zu prüfen, wo und in welchem Ausmaß eine Prüfung der zu beachtenden öffentlichen Interessen von der Erstbehörde versäumt worden war"*. Da der US aufgrund der ihm vorliegenden bzw von ihm eingeholten Gutachten zum Schluss kam, dass nicht von einem Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Projektverwirklichung gegenüber jenem an der Erhaltung von Waldflächen gesprochen werden könne, erachtete er die gem § 17 Abs 1 UVP-G mitanzuwendenden Genehmigungsvoraussetzungen des § 17 ForstG als nicht erfüllt, was zu seiner abweisenden Berufungsentscheidung führte.

Ende Seite 54

Anfang Seite 55

2. Ständige (bisherige) Rechtsprechung des Umweltssenats

Ausgehend von der Entscheidung *Zwentendorf* (FN ⁶) judizierte der US in zahlreichen weiteren Entscheidungen (FN ⁷) - einschließlich der dem hier besprochenen Erk des VwGH zugrunde liegenden (FN ⁸) - bis jüngst (FN ⁹) in st Rspr ua unter Berufung auf das Erk des VwGH v 10. 6. 1999, 96/07/0191, Folgendes: Mit einer zulässigen Berufung, durch welche Partei des Verfahrens immer, erwächst der BerBeh jedenfalls im Anlagenbewilligungsverfahren eine völlig uneingeschränkte Befugnis, die von der Beh - und nur von der Beh - wahrnehmbaren öffentlichen Interessen umfassend und damit auch dort und in jenem Ausmaß zu prüfen, wo und in welchem Ausmaß eine Prüfung der zu beachtenden öffentlichen Interessen von der ErstBeh versäumt worden war.

3. Literaturmeinungen

IZm der Kognitionsbefugnis der BerBeh und dem objektiven Rechtsschutz wurden und werden in der Literatur unterschiedliche Lehrmeinungen vertreten. Die überwiegende neuere Lehre geht davon aus, dass die BerBeh objektive Rechtswidrigkeiten des unterinstanzlichen Bescheids aufzugreifen habe, auch wenn der Berufungswerber insofern keine subjektiven Rechte geltend machen könne. Zweck des

Verwaltungsverfahren sei nämlich nicht nur die Durchsetzung einzelner subjektiver Rechte, sondern auch die Sicherung der objektiven Rechtmäßigkeit. Die BerBeh solle daher in Anlagenbewilligungsverfahren berechtigt sein, aufgrund einer zulässigen Berufung die von der Beh wahrzunehmenden öffentlichen Interessen umfassend zu prüfen. (FN ¹⁰) Mit diesen bis in jüngste Zeit reichenden Literaturmeinungen hat sich der VwGH im hier besprochenen Erk v 22. 12. 2010, 2010/06/0262, 0263, leider nicht auseinandergesetzt.

4. Erkenntnisse des VwGH in Gewerberechtsangelegenheiten

Im Erk v 2. 6. 1999, 98/04/0233, hatte der VwGH ausgesprochen, dass es nicht rechtswidrig gewesen sei, *"wenn die Berufungsbehörde aus Anlass der Berufungen von Nachbarn über den Genehmigungsantrag des Bf eine auf die SACHE insgesamt bezogene Entscheidung - Versagung der Genehmigung [...] - traf, obwohl hinsichtlich dieses Versagungsgrundes kein subjektiv-öffentliches Recht der allein berufungswerbenden Nachbarn bestand"*. (FN ¹¹) Die Inkonsistenz dieser Spruchpraxis und der nunmehr entscheidungsgegenständlichen quitierte der VwGH im hier kommentierten Erk damit, dass es *"im vorliegenden Fall nicht darauf ankommt, ob die gewerberechtlichen Vorschriften die Auffassung der belangten Behörde decken würden, hat sich diese doch nicht auf solche, sondern ausschließlich auf forstrechtliche Bestimmungen gestützt"*. Dieser "Side-Step" des VwGH erscheint iSd eindeutigen Festlegung der Kognitionsbefugnis der BerBeh unscharf. (FN ¹²)

B. Ausblick

Unter Berücksichtigung anderer aktueller Entscheidungen des VwGH sowie der europa- und völkerrechtlichen Rechtsentwicklung ergeben sich - auch de lege ferenda - zahlreiche Fragen aus dem besprochenen Erk v 22. 12. 2010.

Der VwGH hält es in seiner E v 30. 9. 2010, 2010/03/0051, 0055, (FN ¹³) für weder mit dem Wortlaut und der Systematik noch mit der Zielsetzung des Art 10a UVP-RL, (FN ¹⁴) der betroffenen Öffentlichkeit einen effektiven Rechtsschutz gegen umweltbezogene Entscheidungen zu gewähren, vereinbar, *"wenn die Kognitionsbefugnis des überprüfenden Gerichtes insbesondere einer Beschränkung dahin unterworfen ist, dass die von der Verwaltungsbehörde angenommenen Tatsachen, die der angefochtenen Entscheidung zugrunde liegen, keiner oder nur einer beschränkten Kontrolle unterliegen. Die unionsrechtlich geforderte effektive Überprüfung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der Entscheidung setzt vielmehr voraus, dass dem nachprüfenden Gericht auch volle Tatsachenkognition zukommt."* Daher muss *"im Anwendungsbericht des Gemeinschaftsrechts (nun: des Unionsrechts) für die Entscheidung über 'civil rights' iSd Art 6 EMRK ein Tribunal mit voller Kognition eingerichtet sein, bevor der Verwaltungsgerichtshof angerufen wird, um den Anforderungen eines effektiven Rechtsschutzes Genüge zu tun"*. Weiters stellt der VwGH fest, dass *"in Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung idR die LReg als Beh erster Instanz zur Durchführung des Verfahrens und zur Erteilung oder Verweigerung der Genehmigung zuständig [ist]. Gegen die Erteilung oder Verweigerung der Genehmigung kann das Rechtsmittel der Berufung an den US ergriffen werden. Der US ist ein vorlageberechtigtes Gericht iSd Art 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV und ein Tribunal iSd Art 6 EMRK. Der US hat in Anwendung der Bestimmungen des AVG allenfalls notwendige Ergänzungen des Ermittlungsverfahrens vorzunehmen und grundsätzlich in der Sache selbst zu entscheiden, wobei er berechtigt*

Ende Seite 55

Anfang Seite 56

ist, den erstinstanzlichen Bescheid nach jeder Richtung abzuändern." (FN ¹⁵)

Die obigen aktuellen Rechtssätze des VwGH weisen dem US Aufgabenstellungen zu, die deutlich über jenen Umfang, den der VwGH in seinem hier besprochenen Erk v 22. 12. 2010 gezeichnet hat, hinauszugehen scheinen. (FN ¹⁶)

Wie sich nicht zuletzt aus der Begründung des VwGH in seiner E v 30. 9. 2010, 2010/03/0051, 0055, ergibt, beschränken die sich aus Art 10a UVP-RL ergebenden Rechtsschutzerfordernisse die umfassende

Kognitionsbefugnis des Umweltsenats als überprüfendes Gericht auch keineswegs auf Verfahren nach dem UVP-G, sondern auf alle "umweltbezogenen Entscheidungen". (FN ¹⁷)

Sohin zeigt sich nunmehr folgende Diskrepanz: Ausgehend von dem in baurechtlichen Belangen ergangenen Erk des verst Sen des VwGH v 3. 12. 1980 (FN ¹⁸) bis zu seinem hier besprochenen Erk v 22. 12. 2010 stellt der VwGH eine auf den Umfang der zulässig einzuwendenden subjektiven Rechte der Berufungswerber eingeschränkte Kognitionsbefugnis des jeweiligen "überprüfenden Gerichtes", welches in Angelegenheiten des UVP-G derzeit der Umweltsenat ist, fest. Die in Bezug auf Art 10a UVP-RL diesbezüglich bestehende Inkonsistenz zeigt der VwGH jedoch selbst in seinem Erk v 30. 9. 2010, 2010/03/0051, 0055, deutlich auf, zumal er in diesem Erk ausdrücklich (nur) die auf "alle umweltbezogenen Entscheidungen" anzuwendende umfangreiche Kognitionsbefugnis als mit dem Wortlaut und der Systematik sowie der Zielsetzung des Art 10a UVP-RL vereinbar erachtet.

Wie kann nun eine iSd einheitlichen Rechtsentwicklung gelegene Harmonisierung des hier besprochenen Erk des VwGH v 22. 12. 2010 und des soeben zitierten Erk v 30. 9. 2010 gefunden werden? Legt man die in letzterem Erk vom VwGH attestierte volle Tatsachenkognition (FN ¹⁹) iSd hier besprochenen Erk v 22. 12. 2010 streng formal aus und schränkt sie lediglich auf die zulässig vorgebrachten Berufungsgründe ein, stößt man, zumindest de lege ferenda, an wesentliche Grenzen. iSd in Art 10a UVP-RL intendierten Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes der betroffenen Öffentlichkeiten kann es wohl nicht der Weisheit letzter Schluss sein, dass die Überprüfmöglichkeiten gesetzeswidriger Entscheidungen von Beh erster Instanz in umweltrelevanten Angelegenheiten lediglich davon abhängig sein sollen, ob - zufälligerweise - durch hiezu legitimierte Parteien diesbezügliche Berufungsvorbringen erstattet wurden oder nicht. Im gegenständlichen Fall würde dies nämlich bedeuten, dass - auch iSd UVP-RL - eine Überprüfung der durch die ErstBeh offenbar gesetzeswidrig entschiedenen Frage, ob das öffentliche Interesse am Vorhaben jenes an der Walderhaltung überwiegt, davon abhängt, ob umfassend berufungsbefugte Parteien, wie der Umweltsenat, die Standortgemeinde oder eine Nachbargemeinde, Bürgerinitiativen oder Umweltorganisationen eben diese Frage zum Berufungsgegenstand machen oder nicht. Es würde sohin im Ergebnis von den Aktivitäten dieser (Formal-)Parteien abhängen, ob ein effektiver umweltbezogener Rechtsschutz greifen kann oder nicht.

Versucht man eine sinnvolle Synthese der vom VwGH im besprochenen Erk v 22. 12. 2010 festgestellten eingeschränkten Kognitionsbefugnis der BerBeh, seiner unionskonformen Spruchpraxis im Erk v 30. 9. 2010 und den europarechtlichen Intentionen zu finden, könnten sich mehrere Lösungsvarianten anbieten. Neben einer doch in Umweltbelangen weitgehend uneingeschränkten Kognitionsbefugnis sämtlicher BerBeh (dies würde allerdings im Gegensatz zur diesbezüglichen Klarstellung des VwGH in seinem hier besprochenen Erk v 22. 12. 2010 stehen) bietet sich diesbezüglich möglicherweise eine Erweiterung des Normengehalts des § 68 AVG an. Die in § 68 Abs 3 leg cit normierte Möglichkeit, Bescheide in Wahrung des öffentlichen Wohls insofern abändern zu können, als dies zur Beseitigung von lebens- oder gesundheitsgefährdenden Missständen oder zur Abwehr schwerer volkswirtschaftlicher Schädigungen notwendig und unvermeidlich ist (ggf aber auch § 68 Abs 4 leg cit), könnte um ein Instrument erweitert werden, welches es der BerBeh erlaubt, öffentliche Interessen im umweltrelevanten Sinne korrigierend wahrzunehmen, wenn diesbezügliche Entscheidungsdefizite einer UnterBeh bestehen. Eine derartige Korrekturmöglichkeit wäre unabhängig von mehr oder weniger zufällig erhobenen Berufungen und müsste sowohl den Intentionen des europäischen RL-Gebers als auch des VwGH iSd zitierten Erk v 30. 9. 2010 gerecht werden.

Es wäre interessant, weitere Erfordernisse, wie insb auch die Umsetzung der Aarhus-Konvention hinsichtlich deren Art 9 Abs 3 in nationales Recht, darzulegen. Dies würde aber den vorgegebenen Rahmen sprengen.

Notiz

In Kürze

Jüngste Erkenntnisse des VwGH betreffend die Prüfungsbefugnis des US und den effektiven Rechtsschutz gegen umweltbezogene Entscheidungen iSd Zielsetzungen der UVP-RL sowie die völker- und europarechtlichen Entwicklungen zeigen gesetzgeberischen Anpassungsbedarf.

Zum Autor

Dr. Dieter Neger ist Rechtsanwalt in Graz und war am Verfahren als Vertreter der Berufungswerber beteiligt.
Kontaktadresse: Neger /Ulm Rechtsanwälte OG, Parkstraße 1, 8010 Graz, Tel: (0316) 232 032, Fax: (0316) 672 590, E-Mail: office@neger-ulm.at, Internet: www.neger-ulm.at.

Fußnote(n)

- 1) Siehe dazu sogleich unten A.2.
- 2) Diese Spruchpraxis nahm - abgehend von der bis dahin gültigen, wesentlich weniger einschränkenden - ihren Ausgang mit dem Erk des verst Sen v 3. 12. 1980, 3112/79 (VwSlg 10.317 A) und umfasst seither im Wesentlichen die baurechtliche, aber auch die wasserrechtliche und apothekenrechtliche Judikatur des VwGH.
- 3) BGBl 1975/440 idF BGBl I 2007/55.
- 4) Vgl § 17 Abs 3 ForstG 1975.
- 5) Vgl US 11. 6. 2008, 4B/2007/6-48.
- 6) US 19. 6. 2001, 2/2000/12-66.
- 7) Vgl insb US 22. 3. 2004, 6B/2003/8-57, Mutterer Alm; 8. 9. 2005, 4B/2005/1-49, Marchfeld Nord, und 24. 6. 2010, 9A/2010/6-11, Gmünd (NÖ).
- 8) US 11. 6. 2008, 4B/2007/6-48.
- 9) US 14. 1. 2011, 3B/2010/12-23, Windpark Pischelsdorf.
- 10) So jüngst Thienel/Schulev-Steindl, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 5. Auflage (2009) 273 mwN; vgl weiters, die Auffassungskontroverse darstellend, Hauer, *Zur Frage der Entscheidungsbefugnis der Berufungsbehörde im nachbarrechtlichen Verfahren. Ein Beitrag zur Auslegung des § 66 Abs 4 AVG*, ZfV 1980, 1; siehe auch Mayer, *Präklusion und Prozessgegenstand des Berufungsverfahrens*, ZfV 1981, 521; Mally/Mayer, *Kognitionsbefugnis der Berufungsbehörde und objektiver Rechtsschutz*, ÖGZ 1984, 38 (1. Teil) und 62 (2. Teil); Thienel, *Das Verfahren der Verwaltungssenats*, 2. Auflage (1992) 126 ff; Pallitsch, *Die Präklusion im Verwaltungsverfahren* (2001) 84 ff; Kante, *Die Präklusion im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Licht der Rechtsprechung des EuGH*, ÖJZ 2002, 161 (1. Teil) und 172 (2. Teil).
- 11) VwGH 2. 6. 1999, 98/04/0233, Rechtssatz 1; gleichlautend auch VwGH 22. 11. 1994, 93/04/0102, Rechtssatz 1.
- 12) Dazu auch Berger, *Prüfungsbefugnis des Umweltsenats (Entscheidungsglossierung)*, in diesem Heft der RdU 2011, 66, der diese Spruchpraxis der damaligen gewerberechtlichen Sonderrechtslage zuschreibt.
- 13) *ecolex* 2010, 1208 (Primosch) = RdU-LSK 2010, 195 = JusGuide 2011/01/1803 (VwGH); vgl auch Fritzberg, *Zuständigkeitsübergang durch Unionsrecht - VwGH zum Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz*, ÖJZ 2010/103; im Ergebnis gleich auch VwGH 30. 9. 2010, 2009/03/0067.
- 14) RL 85/337/EWG des Rates v 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABiL 1985/175, 40 idF RL 2003/35/EG, ABiL 2003/156, 17.

- 15) VwGH 30. 9. 2010, 2010/03/0051, Rechtssätze 3 - 7.
- 16) AA Berger, Prüfungsbefugnis des Umweltsenats (Entscheidungsglossierung), in diesem Heft der RdU 2011, 66.
- 17) VwGH 30. 9. 2010, 2010/03/0051, Rechtssatz 4; ausführlich dazu auch Wiederin, Zuständigkeit des Umweltsenates für Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken, wbl 2011, 53.
- 18) VwGH 3112/79 VwSlg 10.317 A.
- 19) VwGH 30. 9. 2010, 2010/03/0051, Rechtssatz 4.

Meta-Daten

Schlagwort(e)

Voitsberg, Kognitionsbefugnis des US, Parteienrechte im Berufungsverfahren, öffentliches Interesse, subjektives Recht, objektiver Rechtsschutz.

Rubrik(en)

Schwerpunkt: UVP-Verfahren

Verweise

VwGH 22.12.2010, 2010/06/0262

§ 66 AVG

§ 19 UVP-G 2000

§ 17 ForstG 1975

§ 19 ForstG 1975