

Landes- oder doch Bundes- verwaltungsgericht – Zuständigkeits- probleme bei nicht UVP-pflichtigen Infrastrukturvorhaben



PETER SANDER/DAVID SUCHANEK

Abstract

Der Artikel behandelt die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bei bundesländerübergreifenden – nicht UVP-pflichtigen – Infrastrukturvorhaben. Dabei wird bewusst eine Gegenposition zur herrschenden Ansicht vertreten, was unter der unmittelbaren Vollziehung durch Bundesbehörden iSd Art 131 Abs 2 B-VG zu

verstehen ist. Zur Begründung dieser Position werden neben rechtlichen auch rechtspolitische Erwägungen und die Probleme, welche mit der Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte nach der herrschenden Auffassung verbunden sind, ins Treffen geführt.

Schlagworte

Bundesverwaltungsgericht, Landesverwaltungsgericht, örtliche und sachliche Zuständigkeit, beschränkte Parteistellung

Rechtsquellen

§ 3 VwGVG, § 3 AVG, Artikel 130, 131 B-VG

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung	15
II.	Problemstellung	15
III.	Unbedingte Zuständigkeit des BVwG bei Behördenzuständigkeit von Bundesbehörden	16
	A. Alleine bereits der Wortlaut der Gesetze ist eindeutig	16
	B. Auch die einschlägige Fachliteratur stützt BVwG Zuständigkeit	17
	C. Widersprüchliche Erläuterungen führen zu keinem an	18
	D. Zwischenresümee	19
IV.	Exkurs: Landesverwaltungsgerichtliche Zuständigkeit wäre praxisfremd	19
V.	Ergebnis	21

I. Einleitung

Mit umsichtiger Vorbereitung hat der (Verfassungs-)Gesetzgeber die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich vorgenommen¹. Mit viel Enthusiasmus und ein klein wenig Skepsis ist sie in den einschlägigen Juristenkreisen aufgenommen worden. Zwei Bundes- und neun Landesverwaltungsgerichte sollten es sein, ein »neues« Verfahrensrecht² für die Verwaltungsgerichte musste her – und natürlich wollte man auf den bewährten Strukturen des AVG³ aufbauen.

Letzteres regelt bekanntlich auch die Zuständigkeit. Wenig verwunderlich verweist § 3 Abs 2 VwGVG in Bezug auf die örtliche Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte für Beschwerden nach Art 130 Abs 1 Z 1 B-VG daher auf die Bestimmungen des § 3 Z 1, 2 und 3 AVG mit Ausnahme des letzten Halbsatzes. So ordnet § 3 Z 1 AVG an, dass jenes Verwaltungsgericht örtlich über eine Beschwerde entscheiden soll, welches nach der Lage des Gutes, also der Sache des Verfahrens, zuständig ist. Für den Fall, dass die örtliche Zuständigkeit nicht gemäß § 3 Abs 1 oder 2 VwGVG bestimmt werden kann, ist das Landesverwaltungsgericht Wien gemäß § 3 Abs 3 VwGVG subsidiär zuständig.

II. Problemstellung

Die Erfahrung der letzten zwei Jahre zeigt nun aber, dass diese doch recht simple und in der Welt des AVG bewährte Zuständigkeitsregel oftmals zu zwingend realitätsfremden und nach Meinung der Autoren jedenfalls auch rechtspolitisch und mutmaßlich verfassungsrechtlich falschen Ergebnissen führen könnte, wenn die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts – wie in der Praxis doch das eine oder andere Mal bereits vorgekommen – in bestimmten, bundeslandgrenzüberschreitenden Sachverhalten verneint werden würde. Konkret geht es um linienförmige Infrastrukturvorhaben, die Bundeslandgrenzen überschreiten und wo regelmäßig eine ministerielle Zuständigkeit zur Erlassung des jeweiligen Genehmigungsbescheides ge-

geben ist: Dies ist beispielsweise nach dem GWG 2011⁴ oder auch nach dem StWG⁵ der Fall. Gleichmaßen gilt dies auch für bundeslandgrenzüberschreitende Eisenbahn- oder Straßenanlagen⁶. In weiterer Folge muss man in UVP-pflichtige und sonstige Vorhaben differenzieren. Bei ersteren entscheidet die jeweilige Landesregierung als Verwaltungsbehörde und das Bundesverwaltungsgericht kraft ausdrücklicher Anordnung im UVP-G 2000⁷ über allfällige Beschwerden gegen einen Bescheid der Landesregierung. Somit ist bei UVP-pflichtigen Vorhaben die Zuständigkeitsfrage hinsichtlich der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung von behördlichem Handeln eindeutig geregelt, sodass es keiner diffizilen Auslegungsvorgänge bedarf.

Anders sieht dies bei sämtlichen anderen Projekten aus, die für sich keinen UVP-Tatbestand auslösen aber dennoch aus dem »normalen« Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung herausfallen, auf den die Zuständigkeitsregelungen im Zusammenhang mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufbauen. Zu denken ist hier an nicht UVP-pflichtige (in aller Regel bundeslandgrenzüberschreitende) Erdgasleitungen, Starkstromleitungen, Straßen- oder Schienenvorhaben. Typischerweise besteht bei solchen Vorhaben eine Zuständigkeit des jeweiligen Bundesministers, womit sich die Frage stellt, welches Verwaltungsgericht zur Entscheidung über allfällige Beschwerden gegen einen solchen ministeriellen Bescheid zuständig sein soll.

Erlässt nun der zuständige Bundesminister beispielsweise einen Genehmigungsbescheid für zB eine Starkstromleitungsanlage (also für eine sich zwingend über das Gebiet von zumindest zwei Bundesländern erstreckende Leitungsanlage), wäre man im ersten Reflex geneigt, von einer Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgericht zur verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung und zur Absprache über entsprechende Beschwerden auszugehen. Diese Ansicht wird aber zur Zeit nicht

1 Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948, das Finanzstrafgesetz, das Bundesgesetz, mit dem das Invalideneinstellungsgesetz 1969 geändert wird, das Bundessozialamtsgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundesgesetzblattgesetz, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012), BGBl I 51/2012.

2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, BGBl I 33/2013 idF BGBl I 122/2013.

3 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl 51/1991 idF BGBl I 161/2013.

4 Bundesgesetz, mit dem Neuregelungen auf dem Gebiet der Erdgaswirtschaft erlassen werden (Gaswirtschaftsgesetz 2011 – GWG 2011), BGBl I 107/2011 idF BGBl II 226/2015. § 148 Abs 2 GWG 2011 sieht eine ministerielle Zuständigkeit für die Genehmigung von Fernleitungsanlagen im Sinne des § 7 Abs 1 Z 19 GWG 2011 sowie von Verteilerleitungsanlagen der Netzebene 1 und für die Errichtung, die Änderung, die Erweiterung von die Bundesländergrenzen überschreitenden Erdgasleitungsanlagen vor.

5 gen, die sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken (Starkstromwegegesetz 1968), BGBl 70/1968 idF BGBl I 112/2013. Nach dessen § 30 obliegt die Vollziehung des StWG entweder dem BMWWF alleine oder im Einvernehmen mit dem BMJ.

6 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz 1957 – EisbG), BGBl 60/1957 idF BGBl I 137/2015 bzw. Bundesgesetz vom 16. Juli 1971, betreffend die Bundesstraßen (Bundesstraßengesetz 1971 – BStG 1971), BGBl 286/1971 idF BGBl I 96/2013. Siehe die umfassenden ministeriellen Zuständigkeiten in § 12 Abs 3 EisbG bzw. § 32 Z 2 BStG.

7 § 40 Abs 1 UVP-G 2000.

auch vom Bundesverwaltungsgericht selbst geteilt, welches sich – in einem solchen Sachverhalt – bereits mit (nicht separat bekämpfbarem) Beschluss für unzuständig erklärt und eine eingebrachte Beschwerde gemäß § 6 AVG iVm § 17 VwGVG an ein Landesverwaltungsgericht weitergeleitet hat, weil das StWG⁸ keine Rechtsmaterie darstellen solle, die der Vollziehung des Bundes im Sinne eines unmittelbaren Vollzuges entspreche⁹. »Praktischen Erwägungen« würde diese Verweigerung der eigenen Zuständigkeit zwar selbst nach Meinung des Bundesverwaltungsgerichts entgegen laufen, solche müssten jedoch nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts außer Betracht bleiben. Wie im Folgenden aufgezeigt wird, entbehrt eine solche Interpretation der eigenen Unzuständigkeit durch das Bundesverwaltungsgericht nicht nur jeder Logik, sie ist auch juristisch mehr als fragwürdig und würde darüber zu äußerst skurrilen Ergebnissen in der Praxis führen.

III. Unbedingte Zuständigkeit des BVwG bei Behördenzuständigkeit von Bundesbehörden

Freilich ist die Tatsache, dass es in Österreich nun zwei Bundes- und neun Landesverwaltungsgerichte gibt, Ausfluss eines politischen Kompromisses, der letztendlich dem Föderalismus geschuldet ist. Nichtsdestotrotz ergibt sich unserer Meinung nach in Konstellationen wie der eingangs skizzierten eine zwingende Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts – ganz gleich, was die (politische) Intention des Splittings in Bundes- und Landesverwaltungsgerichte ursprünglich war:

A. Alleine bereits der Wortlaut der Gesetze ist eindeutig

Zunächst ist bei Studium der einschlägigen Literatur festzustellen, dass Art 102 B-VG hinsichtlich der Zuständigkeit von Bundes- und/oder Landesverwaltungsgerichten offensichtlich eine entscheidende Rolle zukommen soll(te)¹⁰. Dies ergibt sich so auch aus den erläuternden Bemerkungen zur damaligen B-VG-Novelle, die selbst den Konnex zwischen Art 131 und 102 B-VG herstellen¹¹. Dabei darf jedoch nicht übersehen

werden, dass bereits der Wortlaut des Art 131 Abs 2 B-VG so eindeutig ist, dass es *de facto* keines Rückgriffs auf Art 102 B-VG oder die erläuternden Bemerkungen bedarf: Art 131 Abs 2 B-VG besagt nämlich, dass – soweit sich aus Art 131 Abs 3 B-VG nichts anderes ergibt – das BVwG über Beschwerden »in den Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden«, erkennt. Dass es sich bei den Regelungen des StWG um »Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes« handelt ergibt sich aus Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG, wonach das Starkstromwegerecht, soweit sich die Leitungsanlage auf zwei oder mehrere Länder erstreckt, in die Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeit des Bundes fällt¹². Kein anderer Befund ergibt sich für das Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und für Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge (Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG).

Somit bleibt – um beim Eingangsbeispiel zu bleiben – zu überprüfen, ob es sich bei der Angelegenheit »Starkstromwegerecht« im Vollzugsbereich des Bundes um eine solche Angelegenheit handelt, die unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden. Diesbezüglich macht wiederum ein Blick in das StWG selbst sicher: Nach § 30 StWG ist mit der Vollziehung des Gesetzes entweder der BMWFW alleine (wie beispielsweise für die Erteilung einer starkstromwegerechtlichen Bau- und Betriebsbewilligung) oder aber im Einvernehmen mit dem BMJ zuständig. Der Begriff der »Behörde« (Gericht- oder Verwaltungsbehörde) ist dabei eine Teilmenge des Begriffs »Organ«: Unter Behörden sind jene Organe zu verstehen, denen hoheitliche Aufgaben übertragen sind, insbesondere wenn sie zur Erlassung von Bescheiden oder Verordnungen oder zur Setzung von AuvBZ berufen sind. Ob ein Organ zur Setzung von Hoheitsakten berufen ist, ergibt sich aber nicht aus seinem »Wesen« – auch ein Bundesminister ist nicht deshalb eine Behörde, weil er Bundesminister, oberstes Organ oder dergleichen ist – sondern allein aus den konkreten Ermächtigungen der materiell-rechtlichen Verwaltungsvorschriften¹³. Da es sich bei einem Bundesminister allgemein und zweifelsfrei um ein monokratisches Verwaltungsorgan handelt¹⁴ und somit um ein oberstes Verwaltungsorgan des Bundes, wird diesem obersten Organ des Bundes, insbesondere wenn es in Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes tätig wird, also dann Behördenfunktion zukommen, wenn

8 Nichts anderes kann nach der momentanen Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts für Bescheide der zuständigen Bundesminister nach dem GWG, dem EisbG, dem BStG oder aber auch nach dem WRG oder dem ForstG gelten.

9 BVwG 23.2.2016, W110 2121172-1/2E.

10 Vgl idZ auch *Wiederin*, Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in: Holoubek/Lang (Hrsg), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, 35 ff; *Höllbacher*, Unmittelbare Bundesverwaltung, 28 ff.

11 EBRV 1618 BlgNR 24. GP, 15.

12 S dazu auch *Lindner*, Starkstromwege, in: Energieinstitut an der Johannes Kepler-Universität Linz (Hrsg), Beiträge zum Elektrizitätsrecht, 219.

13 Grundlegend *B. Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴, Rz 138.

14 Wiederum grundlegend *B. Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴, Rz 253.

die materiell-rechtlichen Vorschriften dem Minister eine Bescheidkompetenz zuerkennen.

Genau dies ist der Regelungsinhalt des § 30 StWG. Als Zwischenergebnis ist daher an dieser Stelle bereits festzuhalten, dass der BMWFW bei der Erlassung von starkstromwegerechtlichen Bau- und Betriebsbewilligungen in Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes und vor allem als oberstes Bundesorgan mit Behördenfunktion und somit als Bundesbehörde tätig wird.

Nichts anderes gilt nach vielen anderen Materien-gesetzen. Nur beispielhaft seien hier das GWG 2011 sowie das EisbG und das BStrG genannt: So ist nach § 148 Abs 2 GWG 2011 Behörde im Sinne der Gesetzes und damit in erster Instanz zuständig für die Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung, die Änderung, die Erweiterung von Fernleitungsanlagen im Sinne des § 7 Abs 1 Z 19 GWG 2011 sowie von Verteilerleitungsanlagen der Netzebene 1 und für die Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung, die Änderung, die Erweiterung von die Bundesländergrenzen überschreitenden Erdgasleitungsanlagen der BMWFW. Ihm kommt somit ebenfalls Behördenfunktion und Bescheidkompetenz zu. Auch nach dem EisbG besteht eine Behördenzuständigkeit und Bescheiderlassungskompetenz eines Bundesministers (BMVIT) für beispielsweise alle Angelegenheiten der Hauptbahnen, ausgewählte Angelegenheiten von vernetzten Nebenbahnen oder die Entscheidung über Anträge auf Erteilung der eisenbahnrechtlichen Baugenehmigung und über Anträge auf Erteilung der Betriebsbewilligung, jeweils für Eisenbahnanlagen oder nicht ortsfeste eisenbahnsicherungstechnische Einrichtungen, die über den Betrieb von oder den Verkehr auf einer Hauptbahn hinaus auch dem Betrieb von oder dem Verkehr auf einer Nebenbahn, einer Straßenbahn oder einer nicht-öffentlichen Eisenbahn dienen (§ 12 Abs 3 EisbG).

Legt man dies nun auf die Vorgaben des Art 131 Abs 2 B-VG über die Zuständigkeit des BVwG um, muss man zwangsläufig zu dem Ergebnis kommen, dass über Beschwerden gegen starkstromwege-, gaswirtschafts-, eisenbahn- oder bundesstraßenrechtliche Bescheide des BMWFW, des BMVIT oder allgemein über Bescheide von Bundesministern, soweit ihnen Materiegesetze eine Bescheiderlassungskompetenz einräumen, das BVwG und nicht ein Verwaltungsgericht eines Bundeslandes zur Entscheidung zuständig ist. Art 102 B-VG spielt dabei unseres Erachtens lediglich eine untergeordnete Rolle, keinesfalls eine so gewichtige wie in der eingangs dieses Punktes zitierten Literatur und auch in den Gesetzesmaterialien herausgestrichen. Insofern ist auch auf die bisherige Judikatur des BVwG¹⁵ zu verweisen, die dieses Ergebnis stützt.

15 Vgl BVwG, 12.11.2015, W157 2106145-1; BVwG 9.3.2015, W179 2017538-1.

So gesehen ist das BVwG im Falle einer Beschwerde gegen einen Bescheid eines Bundesministers in den Angelegenheiten des Bundes zur Entscheidung zuständig. Eine Verneinung der eigenen Zuständigkeit zugunsten eines Landesverwaltungsgerichts kommt als rechtlich zulässige Möglichkeit nicht in Betracht und widerspricht auch der bisherigen Judikatur.

B. Auch die einschlägige Fachliteratur stützt BVwG-Zuständigkeit

In Ergänzung zu der im vorstehenden Punkt herausgearbeiteten unserer Meinung nach eindeutigen Leseart der Bestimmungen des Art 131 B-VG findet diese dargelegte Rechtsansicht auch Deckung in der einschlägigen Literatur. So ist zunächst – wie das BVwG in gegenständlichem Beschluss vom 23.2.2016 zutreffend feststellt »ohne nähere Begründung« weil selbstverständlich – auf die Kommentierung des StWG in *Altenburger/N. Raschauer (Hrsg)*, Kommentar zum Umweltrecht, hinzuweisen: Dort vertritt *Schilchegger* die – im Ergebnis auch unserer Meinung nach zutreffende – Meinung, dass gegen starkstromwegerechtliche Bescheide des BMWFW den Parteien seit dem 1.1.2014 des Recht einer Beschwerde an das BVwG zur Verfügung steht¹⁶ und verweist dabei ebenfalls auf die Verfassungsbestimmungen der Art 130 Abs 1 Z 1 iVm Art 131 Abs 2 B-VG. Zur im Kern des hier diskutierten Problems vergleichbaren ministeriellen Zuständigkeit des BMVIT nach dem BStG vertritt jedoch *N. Raschauer* – ebenfalls ohne nähere Begründung – die (hier nicht vertretene) Meinung, dass die Landesverwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden gegen solche Bescheide zuständig sein sollen¹⁷.

Doch auch ein Blick in die einschlägige Kommentarliteratur zu Art 102 B-VG macht sicher. So heißt es bei *B. Raschauer* beispielsweise, dass ein Vollzug durch oberste Organe des Bundes eben nicht eine »Vollziehung des Bundes im Bereich der Länder« ist¹⁸. Dort wird zwar auch darauf hingewiesen, dass der Umstand alleine, dass ein konkretes Vorhaben den Bereich eines Bundeslandes überschreitet, für sich noch keine ausreichende Rechtfertigung für eine ministerielle Zuständigkeit anstelle eines einvernehmlichen Vorgehens der beteiligten Landeshauptleute sein muss. Gleichzeitig wird aber auch – wie in der lang bewährten Praxis ebenfalls – offensichtlich indirekt zur Kenntnis genommen, dass im Anwendungsbereich des UVP-G 2000 für trassengebundene Verkehrsanlagen eine einfachgesetzliche Bestim-

16 *Schilchegger*, in: *Altenburger/Raschauer (Hrsg)*, Kommentar zum Umweltrecht, § 24 StWG, Rz 1.

17 *N. Raschauer*, in: *Altenburger/Raschauer (Hrsg)*, Kommentar zum Umweltrecht, § 4 BStG, Rz 50.

18 *B. Raschauer*, in: *Korinek/Holoubek (Hrsg)*, B-VG, Art 102, Rz 62.

mung die ausschließliche Zuständigkeit eines Bundesministers vorsieht, wenn das Projekt selbst nicht einmal die Grenzen eines Bundeslandes überschreitet¹⁹.

Überhaupt ist die Begründung von ministeriellen Zuständigkeiten (wie es sie beispielsweise auch im MinroG oder im WRG 1959 gibt) nicht ausgeschlossen. Ganz im Gegenteil ist die in der herrschenden Lehre vertretene Begründung für eine ministerielle Vollzugszuständigkeit doch jene, dass es sich bei der Vollziehung durch einen Bundesminister eben nicht um eine Vollziehung »im Bereich der Länder« handelt²⁰. Oder anders gewendet: Wenn die ausnahmsweise bestehende Behördenzuständigkeit eines Bundesministers dadurch gerechtfertigt werden kann, dass es sich nachgerade nicht um eine Vollziehung im Bereich der Länder handelt, kann es sich dabei auch nicht um »mittelbare Bundesverwaltung« iSd ersten Klammerausdruckes in Art 102 Abs 1 B-VG handeln. Insofern spricht es auch gerade gegen die von ihm selbst zitierte herrschende Meinung, wenn *Bußjäger* konstatiert, dass die Besorgungen einer Angelegenheit durch eine Ministerialinstanz die Führung mittelbarer Bundesverwaltung durch ein Bundesorgan sein soll²¹, was zu Recht – und von *Bußjäger* auch offen gelegt – in der einschlägigen Fachliteratur nicht unumstritten ist²².

Überhaupt scheint der Bezug zwischen Art 131 und Art 102 B-VG nur ein relativer zu sein. Auch der VfGH hat nämlich zu einer Zuständigkeitsfrage betreffend das BVwG – jedoch zu einem besonderen und nur schwer verallgemeinerbaren Sachverhalt das Universitätsrecht betreffend – bereits ausgesprochen, dass die Zuständigkeit des BVwG zwar scheinbar daran anknüpft, dass es sich um eine Angelegenheit der unmittelbaren Bundesverwaltung im Sinne des Art 102 B-VG handeln muss, dies aber unabhängig davon, ob die betreffende Angelegenheit in Art 102 Abs 2 B-VG explizit genannt ist oder sich die Besorgung in unmittelbarer Bundesverwaltung aus anderen Bestimmungen ergibt²³. Anders gewendet: Es daher nicht von Relevanz, ob das Starkstromwe gerecht bezüglich Leitungsanlagen, die sich auf zwei oder mehrere Länder erstrecken, das GWG 2011 oder das EisbG oder andere Gesetze, in denen ministerielle Zuständigkeiten zur Bescheiderlassung vorgesehen sind, explizit in Art 102 Abs 2 B-VG genannt sind. So gesehen würde der Bestimmung des Art 102 B-VG im Zusammenhang mit der Eruierung der Zuständigkeit der Ver-

waltungsgerichte – wie bereits herausgestrichen – lediglich eine untergeordnete Rolle zukommen.

C. Widersprüchliche Erläuterungen führen zu keinem anderen Ergebnis

Nun darf zur Eruierung der Zuständigkeit des richtigerweise zuständigen Verwaltungsgerichtes freilich nicht übersehen werden, dass der Verfassungsgesetzgeber selbst in den Erläuterungen ausführt, dass unter anderem dann keine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes des Bundes bestehen soll, wenn in einer Angelegenheit, die in mittelbarer Bundesverwaltung besorgt wird, (ausnahmsweise) eine erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesministers vorgesehen ist²⁴. Dabei muss aber auch bedacht werden, dass der Verbalinterpretation vor den anderen Interpretationsarten im »Kanon der Interpretationstechniken« ganz grundsätzlich der Vorrang eingeräumt sein muss²⁵. Wenn daher – wie im gegenständlichen Fall – bereits die Wortinterpretation ein eindeutiges Ergebnis liefert, ist ein Rückgriff auf die erläuternden Bemerkungen im Wesentlichen auch gar nicht mehr erforderlich. Zudem darf nicht übersehen werden, dass die Bundesverwaltung in oberster Instanz (nichts anderes gilt – wie hier untersuchungsgegenständlich – für die Bundesverwaltung in erster und letzter Instanz durch einen Bundesminister) nur von Bundesbehörden besorgt wird, also – soweit sie nicht dem Bundespräsidenten übertragen ist – von Bundeskanzler, Vizekanzler und den übrigen Bundesministern²⁶. Somit besorgen zwangsläufig die Bundesminister unmittelbar die Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes iSd Art 131 Abs 2 1. Satz B-VG.

Auch steht der gegenständlich vertretenen Zuständigkeit des BVwG zur Behandlung von Beschwerden gegen Bau- und Betriebsbewilligungen für linienförmige Infrastrukturen des BMWFW weder die Bestimmung des Art 102 Abs 4 B-VG noch jene des Art 131 Abs 4 letzter Satz B-VG entgegen: Art 102 Abs 4 B-VG regelt ausweislich des Wortlautes ausschließlich die »Errichtung von eigenen Bundesbehörden«, die einer Zustimmungspflicht der beteiligten Länder unterliegen muss. Es kann als unstrittig angesehen werden, dass der BMWFW für beispielsweise die Angelegenheiten des Energiewege-, Straßen- oder Eisenbahnrechtes (und auch für seine Vollzugszuständigkeit im Wasser- oder Forstrecht) nicht als »eigene Bundesbehörde« geschaffen oder »errichtet« wurde. Den Minister als oberstes Organ für die Verwaltungsgeschäfte des Bundes hat es bereits vor Erlassung

19 B. Raschauer, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), B-VG, Art 102, Rz 64 und FN 105.

20 MwN *Bußjäger*, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar B-VG, Art 102, Rz 9.

21 *Bußjäger*, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar B-VG, Art 102, Rz 10.

22 S die weiteren Nachweise in der vorstehend zitierten Belegstelle.

23 VfGH 4.3.2005, E 923/2014.

24 EBRV 1618 BlgNR 24. GP, 15.

25 Statt vieler B. Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴, Rz 546 ff.

26 Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht³, 416.

der angesprochenen Gesetze gegeben – auch wenn es sich dabei schon um betagtere Rechtsmaterien wie zB das WRG 1959 oder das StWG 1968 handelt.

Auch die Bestimmung des § 131 Abs 4 B-VG ist gegenständlich nicht einschlägig. Dort ist nämlich nur geregelt, dass durch Bundesgesetz – unter anderem – in Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, mit Zustimmung der Länder eine Zuständigkeit des BVwG festgelegt werden kann. Da es sich beim Vollzug der hier untersuchungsgegenständlichen Rechtsmaterien für linienförmige Infrastrukturen aber nicht um Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, handelt, sondern nachgerade – wie oben ausgeführt – um solche Angelegenheit der Vollziehung des Bundes, die eben von einer Bundesbehörde unmittelbar besorgt werden, verbleibt für die Anwendung des Art 131 Abs 4 Z 2 lit b B-VG kein Raum.

D. Zwischenresümee

Alleine bereits der Wortlaut der Bestimmung des Art 131 Abs 2 B-VG steht einer Rechtsauslegung entgegen, wonach das Bundesverwaltungsgericht nicht für Beschwerden gegen Bescheide von Bundesministern in Angelegenheiten des Bundes zuständig sein soll. Darüber hinaus finden sich zahlreiche Belegstellen in Judikatur und Literatur für die hier vertretene Rechtsansicht, dass zum Abspruch über Beschwerden gegen solche Bescheide des BMWFW jedenfalls das BVwG zuständig ist.

IV. Exkurs: Landesverwaltungsgerichtliche Zuständigkeit wäre praxisfremd

Jedes andere als das in dieser Untersuchung vertretene Ergebnis bezüglich der sachlichen Zuständigkeit für linienförmige Infrastrukturvorhaben, über die ein Bundesminister entscheidet, würde zudem zu wenig zufriedenstellenden Ergebnissen führen. Lediglich um sicherzugehen, dass auch diese rechtspolitischen Aspekte berücksichtigt werden, soll an dieser Stelle der Versuch einer theoretischen Simulierung einer oder mehrerer landesverwaltungsgerichtlicher Zuständigkeit(en) unternommen werden:

Würde man nun nämlich – entgegen den bisherigen Ausführungen – die sachliche Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte bejahen, würde sich in weiterer Folge die Frage ihrer örtlichen Zuständigkeit stellen, sofern nicht materiengesetzliche Regelungen bestehen (vgl § 32a BStG). Die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungs-

gerichte regelt § 3 VwGVG. Danach gilt für Beschwerden nach Art 130 Abs 1 Z 1 B-VG gemäß § 3 Abs 2 Z 1 VwGVG die entsprechende Regelung in § 3 Z 1, 2 und 3 AVG mit Ausnahme des letzten Halbsatzes. Für den Fall, dass die örtliche Zuständigkeit nicht gemäß § 3 Abs 1 oder 2 VwGVG bestimmt werden kann, sieht § 3 Abs 3 VwGVG eine subsidiäre Zuständigkeit des LVwG Wien vor. Folglich ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob sich aus § 3 AVG ein örtlich zuständiges Landesverwaltungsgericht ermitteln lässt.

Gemäß der verwiesenen Norm des § 3 Z 1 AVG bestimmt sich die örtliche Zuständigkeit in Sachen, die sich auf ein unbewegliches Gut beziehen, nach der Lage des Gutes. Diese Bestimmung kommt nach der Literatur²⁷ bei anlagenrechtlichen Genehmigungsverfahren grundsätzlich zur Anwendung. Somit ist auch bei Genehmigungsverfahren beispielsweise nach dem GWG 2011 oder dem StWG – mangels einfachgesetzlicher Regelung – zur Ermittlung der örtlichen Zuständigkeit eines Landesverwaltungsgerichts Z 1 des § 3 AVG heranzuziehen. Die Zuständigkeitsregelung des § 3 Z 1 AVG stellt auf die Lage des Gutes ab, auf die sich eine Sache bezieht. Als Sache bzw. Prozessgegenstand ist grundsätzlich die Rechtssache anzusehen, die auch in der unteren Instanz vorlag²⁸. Folglich wäre grundsätzlich die Genehmigung einer sich über mehrere Bundesländer erstreckende Gas- oder Stromfreileitung oder einer Straße Sache des jeweiligen Verfahrens vor dem Landesverwaltungsgericht.

Wie sich aus der Judikatur des VwGH zu § 27 VwGVG ergibt²⁹, ist die Kognitionsbefugnis eines Verwaltungsgerichtes mit jener des § 66 Abs 4 AVG vergleichbar. Bereits zu § 66 Abs 4 AVG und der dort entwickelten Figur der beschränkten Parteistellung von Nachbarn ist die Rechtssache eines Berufungsverfahrens bei eben solchen Parteien durch ihre Einwendungsbefugnis beschränkt³⁰. Dieser Grundsatz wurde vom VwGH auch auf das neue verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren übertragen³¹. Noch eindeutiger ist eine aktuelle Entscheidung des VwGH³², nach der Sache des bekämpften Bescheides nur die Frage der Präklusion der Mitbeteiligten im Verfahren ist. Zudem ergeben sich Begrenzungen für die zu behandelnde Sache nicht nur durch das »Thema« des

27 Vgl Hengstschläger/Leeb, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991², § 3 Rz 3.

28 Vgl Walter/Kolonovits/Muzak/Stöger, Verwaltungsverfahrensgesetz⁹, Rz 538; VwGH 26.2.2016, Ko 2015/03/0004 iBa § 3 Z 2 AVG. VwGH 11.8.2015, Ra 2015/10/0077; 27.1.2016, Ra 2014/10/0003.

30 ZB VwGH 7.8.2013, 2012/06/0142.

31 VwGH 9.9.2015, Ra 2015/04/0012: »Innerhalb des so eingeschränkten Prüfungsumfanges findet nochmal eine weitere Beschränkung insofern statt, als Parteibeswerden iSd Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG nur insoweit zu prüfen sind, als die Frage einer Verletzung von subjektiv-öffentlichen Rechten Gegenstand ist.«

32 VwGH 27.1.2016, Ra 2014/10/0003.

entsprechenden Verfahrens³³, sondern auch dann, wenn eine Sache teilbar ist³⁴, was dann der Fall ist, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nur für einen Teil des Bauvorhabens vorliegen und dieser Teil vom übrigen Vorhaben trennbar ist³⁵. Ein solcher Fall ist bei Linienvorhaben durchaus denkbar, da Knotenpunkte im jeweiligen Netz, den Gas- oder Elektrizitätstransport auf anderen Wegen – gleichsam Alternativrouten – ermöglichen können (was nichts an der Tatsache ändert, dass über den Antrag noch immer der Verfahrensgegenstand bestimmt wird und der Antragsteller solcherart entscheidet, welche Route über wieviele Knotenpunkte einem (Änderungs-) Genehmigungsverfahren unterworfen werden soll). Mit anderen Worten: Bei Beschwerden ein und dasselbe Projekt betreffend, könnte die vor dem LVwG zu behandelnde Sache jeweils eine andere sein. Während bei einer Beschwerde des Projektwerbers die Genehmigung für das gesamte Vorhaben die zu behandelnde Sache wäre, kann dies bei Beschwerden von Personen mit beschränkter Parteistellung die Frage ihrer Parteistellung oder aber auch ein sich aus ihren einzelnen subjektiven Rechten ergebender beschränkter Prüfumfang – somit eine beschränkte Sache – für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sein.

Da sich die Zuständigkeit eines Verwaltungsgerichtes gemäß § 3 Abs 2 VwGVG iVm § 3 Z 1 AVG aus der Sache ergibt, würde demgemäß die örtliche Zuständigkeit im Fall der Beschwerdeerhebung einer Person mit beschränkter Parteistellung nach der Lage der Liegenschaft des Beschwerdeführers variieren. Die (beschränkte) Parteistellung im starkstromwegerechtlichen Verfahren stellt auf das Grundeigentum ab³⁶. Nichts anderes gilt für das gewerbliche Betriebsanlagenverfahren sowie das anlagenrechtliche Genehmigungsverfahren beispielsweise nach den §§ 143 ff GWG 2011. Dort genießen freilich auch andere als dinglich berechnete wie zB Mieter Parteistellung. Nichtsdestotrotz ergibt sich auch die Parteistellung eines Mieters nicht zuletzt aus der Nutzung einer Liegenschaft, die wiederum eindeutig verortet werden kann. Diese Liegenschaft bzw. die mit ihr zwangsweise verbundenen subjektiv-öffentlichen Rechte sind daher Sache des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, sofern es sich um ein teilbares Vorhaben handelt. Betrifft die Beschwerde die Frage der Parteistellung, kommt man zum gleichen Ergebnis, wobei die Frage der Teilbarkeit des Projekts

dann wohl keine Rolle spielt. Da die Lage des Grundstücks einer Person mit beschränkter Parteistellung leicht ermittelt werden kann, ist ein Rückgriff auf die Regel des § 3 Abs 3 VwGVG nicht notwendig.

Zusammengefasst bedeutet dies – bei gedanklicher Bejahung der Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte – für Bundesländergrenzen überschreitende Vorhaben:

- ▶ Für den Fall, dass nur die antragstellende Partei Beschwerde erhoben hat, erscheint die örtliche Zuständigkeit des LVwG ein lösbares Problem zu sein. Dann ist als Sache – auch iSd § 27 VwGVG – das gesamte eingereichte Projekt anzusehen, weshalb die Lage des Gutes nicht eindeutig festgestellt werden kann. In diesem Fall erscheint ein Vorgehen nach § 3 Abs 3 VwGVG (*»im Zweifel«* Zuständigkeit des Landesverwaltungsgerichts Wien) nach einer systematischen Interpretation des § 3 VwGVG geboten. Dass man wohl direkt auf diese Zweifelsregelung abstellen muss, ergibt sich alleine bereits aus der Tatsache, dass die antragstellende Partei ansonsten durch beispielsweise Sitzverlegung während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens beliebig auch die Gerichtszuständigkeit beeinflussen und abändern könnte (an Parteien ohne Sitz im Inland möchte man erst gar nicht denken).
- ▶ Im zweiten Fall, nämlich dass nicht die antragstellende Partei, sondern eine Person mit beschränkter Parteistellung Beschwerde erhoben hat, kann die Sache und damit die örtliche Zuständigkeit des Landesverwaltungsgerichts schon vorab eingeschränkt sein. In diesen Fällen ergibt sich die Zuständigkeit aus dem »Sprengel«, in dem sich die Liegenschaft des Beschwerdeführers befindet. Somit würde beispielsweise ein Beschwerde erhebender Grundeigentümer aus dem Land Salzburg die Zuständigkeit des Landesverwaltungsgerichts Salzburg begründen.
- ▶ Haben nun mehrere Grundeigentümer (Personen mit beschränkter Parteistellung), um beim Beispiel der Grundeigentümer zu bleiben, aus verschiedenen Bundesländern Beschwerde erhoben, stellt sich die Frage, ob mehrere verwaltungsgerichtliche Verfahren erforderlich werden. Für sich genommen könnte ja wiederum jedes Verfahren eine eigenständige Verwaltungssache darstellen. So könnte in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren in Kärnten durch das dortige Landesverwaltungsgericht festgestellt werden, dass der Kärntner Grundeigentümer keine Parteistellung hat, während das Landesverwaltungsgericht Salzburg beurteilt, ob der vom Gesamtvorhaben trennbare Salzburger Teil der (beispielsweise) Gasleitung den Salzburger Grundeigentümer in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten beeinträchtigt.

33 Vgl. Eberhard/Ranacher/Weinhandl, Rechtsprechungsbericht: Landesverwaltungsgerichte, Bundesverwaltungsgericht und Verwaltungsgerichtshof, in: ZfV 2016, 72 [78] iBa einen Abbruchauftrag, der sich gegen einen Teil des Bauwerks gerichtet hat (LVwG NÖ 17.9.2015, LVwG-AV-27/001-2015).

34 VwGH 4.8.2015, Ra 2015/06/0039.

35 VwGH 28.3.2006, 2004/06/0176.

36 Vgl. § 7 StWG, VwGH 9.10.2014, 2013/05/0078.

V. Ergebnis

Wie am gegenständlichen Beispiel eines Projektgenehmigungsverfahrens, welches sich über mehrere Bundesländer erstreckt, gezeigt werden konnte, bestehen nicht nur im Hinblick auf die Frage, ob ein Landes- oder das Bundesverwaltungsgericht zuständig ist, sondern auch im Hinblick auf die örtliche Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte ungelöste Fragen.

In Verfahren, in denen nur Nachbarn oder andere Personen mit beschränkter Parteistellung Beschwerde erhoben haben, kann sich die Zuständigkeit eines Landesverwaltungsgerichts, welches zu entscheiden hat, nach dem Entscheidungsgegenstand (der »Sache«) »verschieben«. Vor diesem Hintergrund, welcher zu teils bizarren Ergebnissen in Bezug auf die örtliche Zuständigkeit führen kann, ist die oben angeführte Präferenz für die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts, insbesondere im Hinblick auf eine einheitliche Judikatur und vor allem aus realitätsnahen rechtspolitischen Überlegungen zu unterstützen; mögen auch »praktische Erwägungen« nach der Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts außer Acht zu lassen sein. Ob nun der Gesetzgeber zu einer Novelle berufen ist, oder ob sich das aufgezeigte Problem im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmungen durch die Höchstgerichte lösen lässt, wird wohl aufgrund einiger anhängiger Verfahren in Kürze durch die Höchstgerichte entschieden werden.

Korrespondenz:

*RA Dr. Peter Sander, LL.M./MBA
Niederhuber & Partner Rechtsanwälte GmbH
Wollzeile 24
1010 Wien
email: peter.sander@nhp.eu*

*RA MMag. David Suchanek
Niederhuber & Partner Rechtsanwälte GmbH
Wollzeile 24
1010 Wien
email: david.suchanek@nhp.eu*