

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

25.02.2009

Geschäftszahl

2008/03/0083

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Präsident Dr. Jabloner und die Hofräte Dr. Handstanger, Dr. Lehofer, Mag. Nedwed und Mag. Samm als Richter, im Beisein des Schriftführers Dr. Zeleny, über die Beschwerde der Ö GmbH in W, vertreten durch Lansky, Ganzger & Partner Rechtsanwälte GmbH in 1010 Wien, Rotenturmstraße 29/9, gegen den Bescheid des Unabhängigen Verwaltungssenates des Landes Salzburg vom 20. April 2008, Zl. UVS-36/10143/5-2008, betreffend Kraftfahrlinienkonzession (weitere Partei: Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie), zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat der beschwerdeführenden Partei Aufwendungen in der Höhe von EUR 1.286,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Bescheid der Landeshauptfrau von Salzburg vom 11. Dezember 2007 wurde der beschwerdeführenden Partei gemäß §§ 3 und 29 Kraftfahrlineiengesetz (KfLG) die Konzession zum Betrieb der Kraftfahrlinie T- L (A) mit einer näher festgelegten Streckenführung wieder erteilt. Mit Spruchpunkt II. des erstinstanzlichen Bescheides wurde als Auflage vorgeschrieben, dass die Kraftfahrlinien mit Omnibussen bis zu einer Gesamtlänge von 12 Meter zu befahren ist. Mit Spruchpunkt III. des erstinstanzlichen Bescheides wurde festgelegt, dass die Konzession gemäß § 15 Abs 1 KfLG vom 21. November 2007 bis 12. Dezember 2009 erteilt wird.

Die gegen diesen Bescheid erhobene Berufung der beschwerdeführenden Partei wurde von der belangten Behörde mit dem nun angefochtenen Bescheid abgewiesen.

Begründend führte die belangte Behörde aus, die beschwerdeführende Partei habe am 28. März 2007 den Antrag auf Wiedererteilung der zuletzt bis 15. Dezember 2007 befristeten Konzession für die Kraftfahrlinie T - L (Kfl Nr A) für die Dauer von weiteren acht Jahren beantragt. Nach Darlegung des Inhalts des erstinstanzlichen Bescheides sowie wörtlicher Wiedergabe des Berufungsvorbringens führte die belangte Behörde aus, dass mit dem erstinstanzlichen Bescheid dem auf Wiedererteilung der Konzession für die Dauer von acht Jahren gerichteten Antrag der beschwerdeführenden Partei insoweit nicht stattgegeben worden sei, als die Konzession für die beantragte Linie lediglich bis zum 12. Dezember 2009 erteilt worden sei. Die belangte Behörde habe diese Befristung auf die Bestimmung des § 15 Abs 1 zweiter Satz KfLG in der Fassung der Novelle BGBl I Nr 12/2006 gestützt, wonach die Konzession bei Vorliegen eines zeitlich begrenzten oder nur vorübergehenden Verkehrsbedürfnisses sowie zur Erreichung der in § 37 Abs 3 angeführten Ziele (der Bundes- und Landesplanung) auch für einen kürzeren Zeitraum als auf die Dauer von (höchstens) acht Jahren erteilt werden könne.

In Bezug auf den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr seien die Planungsziele des Landes Salzburg in dem am 14. August 2006 von der Salzburger Landesregierung beschlossenen Landesmobilitätskonzept 2006 bis 2015 (S-LMK) definiert. Im Maßnahmenprogramm sehe dieses S-LMK unter Punkt 7.2. vor, einerseits Mindestbedienungsstandards für eine adäquate, an den regionalen Bedürfnissen orientierte Grundversorgung mit dem öffentlichen Verkehr sicherzustellen und andererseits durch landesweit aufeinander abgestimmte Fahrpläne ("integraler Taktfahrplan") ein attraktives und an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiertes Angebot im öffentlichen Personennahverkehr zu erzielen. Zur Umsetzung dieser Ziele des S-LMK habe die Salzburger Landesregierung am 28. August 2007 den Beschluss gefasst, die im Bundesland Salzburg bestehenden Kraftfahrlinien zu sogenannten "Linienbündeln" zusammenzufassen und die

Konzessionslaufzeiten sämtlicher in diesen Linienbündeln zusammengefasster Linien zu harmonisieren, um diese Linien später vor Ablauf der (harmonisierten) Konzessionslaufzeiten gemeinsam im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienstleistungen an den jeweiligen Bestbieter vergeben zu können und solcherart ein den Zielsetzungen des S-LMK bestmöglich entsprechendes Angebot im öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr bei möglichst effizientem Mitteleinsatz zu gewährleisten.

Der Regierungsbeschluss vom 28. August 2007 habe folgenden Wortlaut:

"1. Die Salzburger Landesregierung setzt sich unter

Beachtung der budgetären Möglichkeiten dafür ein, dass im öffentlichen Verkehr ein flächendeckendes und bestmöglich aufeinander abgestimmtes Angebot im Sinne der Festlegungen des Salzburger Landesmobilitätskonzeptes zur Verfügung gestellt wird.

2. Es liegt im öffentlichen Interesse, zur Erreichung dieses Zieles im Kraftfahrlinienverkehr Linienbündel zu bilden und die Konzessionslaufzeiten innerhalb dieser Linienbündel zu harmonisieren.

3. Die Abteilung 5 wird beauftragt, bei der Erteilung von Kraftfahrlinienkonzessionen die Vorgaben der Landesplanung zu beachten und für eine Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten innerhalb der in Beilage 2 dargestellten Linienbündel zu sorgen. Die Laufzeit des jeweils für ein Linienbündel abzuschließenden Verkehrsdienstleistungsvertrages und der damit verbundenen Konzessionen wird auf Grund verkehrsplanerischer Erwägungen rechtzeitig vor dem jeweiligen Betriebsaufnahmedatum (siehe Beilage 2) sodann vor Auslaufen festgelegt.

4. Durch dieses Vorhaben entstehen dem Land keine Mehrkosten."

Wie sich aus der diesem Regierungsbeschluss als Beilage 2 angeschlossenen Linienübersicht ergebe, sei die antragsgegenständliche Kraftfahrlinie T - L dem Linienbündel L West zugeordnet, für welches die Betriebsaufnahme mit 13. Dezember 2009 festgelegt worden sei. Die nähere Entwicklung und Ausgestaltung dieser Planungsziele sei dabei dem sogenannten "ÖPNV-Rahmenplan" vorbehalten, welcher gegenwärtig von der Fachabteilung Verkehrsplanung des Amtes der Salzburger Landesregierung in Abstimmung mit den einzelnen Regionalverbänden des Landes als Grundlage für die spätere öffentliche Ausschreibung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienstleistungen ausgearbeitet werde.

Nach auszugsweiser Wiedergabe der §§ 15, 23, 29 und 37 KfVG sowie des § 3 ÖPNRV-G 1999 führte die belangte Behörde sodann aus, dass den im Rahmen der mündlichen Berufungsverhandlung von den Vertretern des Referates Verkehrsplanung beim Amt der Salzburger Landesregierung und der Salzburger Verkehrsverbund GmbH (als zuständiger Verkehrsverbund Organisationsgesellschaft im Sinne des § 17 ÖPNRV-G 1999) abgegebenen und durch Abrechnungsunterlagen untermauerten Stellungnahmen zu entnehmen sei, dass auf der Grundlage des im Jahre 2003 zwischen der Salzburger Verkehrsverbund GmbH und der beschwerdeführenden Partei abgeschlossenen und bis 31. Dezember 2008 gültigen Verkehrsdienstvertrages für die verfahrensgegenständliche Kraftfahrlinie im Jahr 2006 aus öffentlichen Mitteln ein Finanzierungsbeitrag in der Höhe von rund EUR 3.500,-- geleistet und darüber hinaus unter dem Titel "L-Takt" Zusatzleistungen im Volumen von knapp EUR 8.500,-- bestellt worden seien. Daraus ergebe sich, dass entgegen den Ausführungen der beschwerdeführenden Partei nicht davon gesprochen werden könne, dass die in Rede stehende Linie eigenwirtschaftlich im Sinne des § 3 ÖPNRV-G, also ohne jeglichen Finanzierungsbeitrag durch Bund, Länder, Gemeinden oder durch Dritte, betrieben werde.

Nach § 15 Abs 1 KfVG liege es im freien Ermessen der Konzessionsbehörde, beim Vorliegen eines zeitlich begrenzten oder nur vorübergehenden Verkehrsbedürfnisses sowie zur Erreichung der in § 37 Abs 3 KfVG angeführten Ziele der Bundes- und Landesplanung die Konzession auch für einen kürzeren Zeitraum als für die Dauer von acht Jahren zu erteilen. Von einer Ermessensausübung im Sinne des Gesetzes werde im gegebenen Zusammenhang dann gesprochen werden können, wenn die im konkreten Fall vorgenommene Befristung der Konzessionslaufzeit (auf weniger als acht Jahre) geeignet sei, die Ziele der Bundes- oder Landesplanung erreichen zu lassen.

Ziel der von der Salzburger Landesregierung beschlossenen und solcherart von den Aufsichtsbehörden zu berücksichtigenden Planung im Bereich des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs im Bundesland Salzburg sei es, durch die nach regionalen Gesichtspunkten vorgenommene, bündelweise Zusammenfassung mehrerer Kraftfahrlinien und die gemeinsame Ausschreibung und Vergabe der auf diesen Linien zu bestellenden gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienstleistungen ein bestmöglich aufeinander abgestimmtes Verkehrsangebot unter möglichst effizientem Einsatz öffentlicher Mittel zu erreichen. Die Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten innerhalb eines jeden dieser Linienbündel und die dieser Harmonisierung entsprechende befristete Wiedererteilung der jeweiligen Konzessionen sei auch nach Auffassung der belangten Behörde geeignet, diese Ziele der Verkehrsplanung erreichen zu lassen. Der erstinstanzlichen Behörde könne daher nicht entgegengetreten werden, wenn sie dem für das hier in Betracht kommende Linienbündel L West im Planungsbeschluss vorgesehenen Betriebsaufnahmetermin entsprechend die Konzession im erstinstanzlichen Bescheid lediglich bis zum 12. Dezember 2009 wieder erteilt habe.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die Rechtswidrigkeit seines Inhaltes sowie Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend machende Beschwerde mit dem Antrag, ihn kostenpflichtig aufzuheben.

Die belangte Behörde legte die Akten des Verwaltungsverfahrens vor, nahm von der Erstattung einer Gegenschrift Abstand und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

1. Gemäß § 15 Abs 1 Kraftfahrliniengesetz (KfllG) wird die Konzession zum Betrieb einer Kraftfahrlinie auf höchstens acht Jahre erteilt. Bei Vorliegen eines zeitlich begrenzten oder nur vorübergehenden Verkehrsbedürfnisses sowie zur Erreichung der in § 37 Abs 3 KfllG angeführten Ziele kann sie auch für einen kürzeren Zeitraum erteilt werden.

§ 37 KfllG steht unter der Überschrift "Ausgleich der Verkehrsinteressen, Förderung der Zusammenarbeit und von Zusammenschlüssen der Unternehmen" und sieht in seinem Abs 1 vor, dass die Aufsichtsbehörden zur Optimierung des öffentlichen Personenverkehrs fördernd darauf einzuwirken haben, dass die Interessen der verschiedenen Verkehrsträger des öffentlichen Personenverkehrs ausgeglichen und ihre Leistungen und ihre Entgelte aufeinander abgestimmt werden. Sie haben zu diesem Zweck die freiwillige Zusammenarbeit und die Zusammenschlüsse der Unternehmen, wie beispielsweise Gemeinschaftsverkehre und Verkehrsverbünde, zu fördern. Gemäß § 37 Abs 3 KfllG haben die Aufsichtsbehörden bei ihren Maßnahmen auch die Ziele der Bundes- und Landesplanung zu beachten.

2. Im Beschwerdefall ist strittig, ob die belangte Behörde berechtigt war, die beantragte Konzession entgegen dem Antrag der beschwerdeführenden Partei nicht auf acht Jahre, sondern unter Berufung auf Ziele der Landesplanung bloß auf rund zwei Jahre befristet zu erteilen.

Die beschwerdeführende Partei verweist darauf, dass dem Salzburger Landesmobilitätskonzept bzw dem Regierungsbeschluss, der in teilweiser Umsetzung des Landesmobilitätskonzepts die Fachabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung "beauftragt", bei der Erteilung von Kraftfahrlinienkonzessionen die (im Salzburger Landesmobilitätskonzept zum Ausdruck kommenden) Vorgaben der Landesplanung zu beachten und für eine Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten zu sorgen, keine Rechtsverbindlichkeit zukommt. Das Salzburger Landesmobilitätskonzept enthalte lediglich eine mögliche zukünftige Planung und stelle nur eine rechtlich unverbindliche Empfehlung dar. Eine Kundmachung im Sinne des Salzburger Gesetzes über das Landesgesetzblatt sei nicht ersichtlich. Sofern die belangte Behörde zudem Ziele aus Punkt

7.2. des Salzburger Landesmobilitätskonzeptes anführt (zum einen Mindestbedienungsstandards für eine adäquate, an den regionalen Bedürfnissen orientierte Grundversorgung mit öffentlichem Verkehr sicher zu stellen und zum anderen landesweit aufeinander abgestimmte Fahrpläne im Sinne eines integralen Taktfahrplans), sei nicht nachvollziehbar, inwiefern diese Ziele durch die verkürzte Erteilung der gegenständlichen Kraftfahrlinienkonzession erreicht werden könnten. Auch der Beschluss der Salzburger Landesregierung vom 28. August 2007 sei nicht verbindlich, sondern sei nur "als grundlegende Überlegung anzusehen", die der Salzburger Landesregierung allenfalls als Entscheidungshilfe dienen könne. Es sei auch nicht ersichtlich, inwiefern eine Verkürzung der Konzessionsdauer dazu beitrage, ein flächendeckendes und bestmöglich aufeinander abgestimmtes Angebot im Sinne der Festlegungen des Salzburger Landesmobilitätskonzeptes zur Verfügung zu stellen. Wenn die belangte Behörde schließlich darauf Bezug nehme, dass die nähere Entwicklung und Ausgestaltung der Planungsziele im sogenannten ÖPNV-Rahmenplan erfolgen solle, verkenne sie, dass der ÖPNV-Rahmenplan nicht einmal im Ansatz erarbeitet und sohin rechtlich nicht existent sei.

3. Mit der Novelle zum Kraftfahrliniengesetz, BGBl I Nr 12/2006, wurde die maximale Konzessionsdauer von zehn auf acht Jahre verkürzt. Nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage (1170 BlgNR 22. GP) sollte zudem "entsprechend dem Wunsch der meisten Länder auch diesen ein verkehrspolitischer Gestaltungsspielraum durch Einschränkung der Konzessionsdauer eingeräumt" werden.

Vor diesem Hintergrund ist § 15 Abs 1 zweiter Satz iVm § 37 Abs 3 KfllG dahin zu verstehen, dass der Konzessionsbehörde bei der Festlegung der konkreten Konzessionsdauer eine Ermessensausübung ermöglicht wird. Dieses Ermessen ist jedoch im Sinne des Gesetzes zu üben, was insbesondere bedeutet, dass eine Verkürzung der Konzessionsdauer jedenfalls nur insoweit in Betracht kommt, als diese zumindest geeignet ist, zur Erreichung konkret festzustellender Ziele der Bundes- und Landesplanung beizutragen. Wird die Konzession daher nicht für die beantragte Höchstdauer erteilt, so hat die Behörde nicht nur die zu beachtenden Ziele der Landesplanung festzustellen, sondern auch darzulegen, wie die konkret festgelegte Konzessionsdauer zur Erreichung dieser Ziele beitragen kann. Bei der konkreten Festlegung der Konzessionsdauer sind dabei auch die auf eine möglichst lange Konzessionsdauer gerichteten Interessen des Konzessionswerbers angemessen zu berücksichtigen.

Zu beachtende Planungsziele können vordringlich in den gesetzlich vorgesehenen Planungsinstrumenten, wie sie auf Landesebene etwa im Salzburger Raumordnungsgesetz 1998 (ROG 1998) festgelegt sind, zum Ausdruck kommen. Darüber hinaus ist - entgegen der Ansicht der beschwerdeführenden Partei - nicht ausgeschlossen, dass Ziele der Landesplanung, die bei der Festlegung der Konzessionsdauer nach § 15 Abs 1

KfLG zu beachten sind, auch aus von der Landesregierung im Sinne einer Selbstbindungserklärung beschlossenen allgemeinen Planungsdokumenten wie im vorliegenden Fall dem Salzburger Landesmobilitätskonzept abgeleitet werden können.

Auch wenn der Gesetzgeber des KfLG - über das verfassungsrechtliche Berücksichtigungsgebot (vgl die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes vom 3. Dezember 1984, VfSlg 10.292, und vom 25. Juni 1999, VfSlg 15.552) hinausgehend - vorgesehen hat, dass die Regelkonzessionsdauer nach diesem Gesetz zur Erreichung von Zielen (auch) der Landesplanung unterschritten werden kann, so eröffnet er damit jedoch nicht der Landesregierung, die Konzessionsdauer aus Gründen der Landesplanung im Einzelfall zu bestimmen, sondern trägt der Konzessionsbehörde lediglich auf, die Planungsziele zu beachten.

Im Beschwerdefall hat sich die belangte Behörde im Hinblick auf die konkret festgelegte Konzessionsdauer im Wesentlichen auf den (oben wiedergegebenen) Beschluss der Salzburger Landesregierung vom 28. August 2007 gestützt. Mit diesem Landesregierungsbeschluss wurde eine Abteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung "beauftragt", bei der Erteilung von Kraftfahrlinienkonzessionen für eine Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten in konkret festgelegten "Linienbündeln" (mit jeweils festgelegtem "Betriebsaufnahmedatum", aus dem die belangte Behörde die Konzessionslaufzeit abgeleitet hat) zu sorgen.

Selbst wenn man diesen "Auftrag" nicht als kompetenzwidrige -

und daher nicht zu befolgende - Weisung der Landesregierung an die bei der Erteilung von Kraftfahrlinienkonzessionen in mittelbarer Bundesverwaltung tätig werdende Konzessionsbehörde (die Landeshauptfrau von Salzburg, die sich dabei der im Regierungsbeschluss genannten Abteilung bedient) verstehen wollte, kann jedenfalls bei der Festlegung konkreter Termine, bis zu denen Konzessionen erteilt werden sollen, nicht mehr bloß von "Zielen der Landesplanung" gesprochen werden, die von der Konzessionsbehörde zu beachten sind. Indem die belangte Behörde daher bei ihrer Entscheidung über die Konzessionsdauer im Ergebnis eine Bindung an das im zitierten Landesregierungsbeschluss festgelegte "Betriebsaufnahmedatum" angenommen hat, belastete sie den Bescheid mit inhaltlicher Rechtswidrigkeit. Schon aus diesem Grund war der angefochtene Bescheid daher gemäß § 42 Abs 2 Z 1 VwGG aufzuheben.

Der Ausspruch über den Aufwandsatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG iVm der VwGH-Aufwandsatzverordnung 2008, BGBl II Nr 455.

Wien, am 25. Februar 2009