

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

31.01.2017

Geschäftszahl

Ra 2016/03/0063

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Präsident Dr. Thienel und die Hofräte Dr. Handstanger, Dr. Lehofer, Mag. Nedwed und Mag. Samm als Richter, unter Mitwirkung des Schriftführers Dr. Zeleny, über die Revision der revisionswerbenden Partei Landeshauptmann von Niederösterreich, gegen das Erkenntnis und den Beschluss des Landesverwaltungsgerichts Niederösterreich vom 1. März 2016, Zl LVwG-AV-796/001-2014, betreffend Widerruf der Ermächtigung zum Betrieb von Ausbildungsstätten (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Landeshauptmann von Niederösterreich; mitbeteiligte Partei: P H KG in B, vertreten durch Gruböck & Lentschig Rechtsanwälte OG in 2500 Baden, Beethovengasse 4-6), zu Recht erkannt:

Spruch

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes wird im Umfang ihres Spruchpunktes II (Beschluss über die Zurückweisung) wegen Rechtswidrigkeit ihres Inhaltes aufgehoben. Im Übrigen wird die Revision als unbegründet abgewiesen.

Ein Kostenersatz findet nicht statt.

Begründung**I. Sachverhalt**

1 A. Aus den Feststellungen der angefochtenen Entscheidung ergibt sich, dass die Mitbeteiligte Ausbildungsstätten zur Weiterbildung von Berufskraftfahrern bestimmter Fahrzeuge für den Güter- und Personenkraftverkehr in B betreibt. Mit Bescheid vom 13. September 2010 erteilte der revisionswerbende Landeshauptmann von Niederösterreich der Mitbeteiligten nach § 14c Abs 2 des Gelegenheitsverkehrsgesetzes (GelverkG), § 19b Abs 2 des Güterbeförderungsgesetzes (GütbefG) und § 44c Abs 2 KfLG des Kraftfahrlineiengesetzes (KfLG) jeweils iVm § 13 Abs 1 der Grundqualifikations- und Weiterbildungsverordnung - Berufskraftfahrer (GWB-VO) die Ermächtigung zum Betrieb einer Ausbildungsstätte für die Weiterbildung der Fahrer von bestimmten Fahrzeugen für den Güter- und Personenkraftverkehr in B, eingeschränkt auf die Sachgebiete der Z 1 lit a, b, c und d der Anlage 1 zur GWB-VO. Mit Bescheid vom 26. September 2011 erteilte der Revisionswerber der Mitbeteiligten in B nach § 14c Abs 2 GelverkG, § 19b Abs 2 GütbefG und § 44c Abs 2 KfLG jeweils iVm § 13 Abs 1 GWB-VO die Ermächtigung zur uneingeschränkten Weiterbildung der Fahrer von bestimmten Fahrzeugen für den Güter- und Personenkraftverkehr und darüber hinaus die Ermächtigung zum Betrieb einer Ausbildungsstätte im selben Umfang in Z. 2 Am 23. Dezember 2013 beantragte die Mitbeteiligte die Ermächtigung zum Betrieb einer Ausbildungsstätte in S und suchte um die Akkreditierung des Ausbilders W R an. Dem Schreiben waren ein Foto des Seminarraums in S und eine schriftliche Bestätigung des W R, dass dieser für die Mitbeteiligte in der Berufskraftfahrer-Weiterbildung als Ausbilder tätig und dazu auch qualifiziert sei, angeschlossen. Mit Schreiben vom 12. Februar 2014 forderte der Revisionswerber die Mitbeteiligte zur Vorlage eines Firmenbuchauszugs auf, um die Umgründung der Mitbeteiligten in eine Kommanditgesellschaft nachzuweisen. Ferner verlangte der Revisionswerber in diesem Schreiben die Bekanntgabe, wer über den Standort Verfügungsberechtigt sei, und den Nachweis der Zustimmung des Verfügungsberechtigten zur Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen durch die Mitbeteiligte. Schließlich schrieb der Revisionswerber die Vorlage eines Geschoßplans und die Übersendung weiterer Fotos des Seminarraums vor. Die Mitbeteiligte ließ dieses Schreiben unbeantwortet.

3 Mit Schreiben vom 2. April 2014 setzte der Revisionswerber der Mitbeteiligten eine Frist von zwei Wochen, um die in dem Schreiben vom 12. Februar 2014 genannten Dokumente vorzulegen, andernfalls der Revisionswerber aufgrund der Aktenlage entscheiden werde und die Anträge abweisen müsse. Am

3. April 2014 führte der Revisionswerber laut behördlichem Aktenvermerk vom selben Tag einen Ortsaugenschein durch, um zu überprüfen, ob der Seminarraum in S als Ausbildungsstätte für Berufskraftfahrer geeignet sei. Dieser Ortsaugenschein ergab, dass es sich bei dem Standort um das K-Heim handelt, in dessen Erdgeschoß sich mehrere Seminarräume, ua mit Beamer ausgestattet, befinden. Auch sind entsprechende Nebenräume vorhanden. Bei dem auf dem von der Mitbeteiligten vorgelegten Foto ersichtlichen Seminarraum handelt es sich um den Lehrsaal Nr 6, der nach dem von einem Vertreter des K-Heims vorgelegten Geschoßplan eine Fläche von etwa 46,5 m² aufweist, wobei die freie Bodenfläche aufgrund ständiger Einbauten etwa 44 m² beträgt. Es ist daher eine voraussichtliche Kursgröße von bis zu maximal 20 Personen möglich. In dem Aktenvermerk hielt der Revisionswerber weiters fest, dass vor Erteilung der Ermächtigung für den gegenständlichen Standort noch die mit Schreiben vom 2. April 2014 nachgeforderten Unterlagen - mit Ausnahme des Geschoßplans - abzuwarten seien. Am 9. April 2014 übermittelte die Mitbeteiligte dem Revisionswerber einen entsprechenden Firmenbuchauszug sowie eine schriftliche Bestätigung des Geschäftsführers des K-Heims, wonach der Mitbeteiligten der Raum A/E0/10 (Lehrsaal Nr 6) nach Maßgabe der Verfügbarkeit bis auf Widerruf zu Schulungszwecken vermietet werden könne.

4 Mit Schreiben vom 15. Mai 2014 verlangte der Revisionswerber, bis Ende Mai 2014 bekanntzugeben, welche Weiterbildungsveranstaltungen in den Jahren 2013 und 2014 bisher durchgeführt worden sind - zu den jeweiligen Seminartagen Angabe von Ausbildungsort, Ausbilder, unterrichtetem Sachgebiet und Anzahl der Teilnehmer - und welche Weiterbildungsveranstaltungen noch geplant seien unter Angabe von Ort und Datum. Die Mitbeteiligte ließ dieses Schreiben wiederum unbeantwortet. Mit Schreiben vom 5. Juni 2014 verlangte der Revisionswerber von der Mitbeteiligten als Nachweis dafür, dass das Qualitätssicherungssystem eingehalten wird, sämtliche Unterlagen darüber für die Jahre 2012 und 2013, insbesondere das Qualitäts-Management-Handbuch, bis Ende Juni 2014 vorzulegen, widrigenfalls die Ermächtigung zum Betrieb von Ausbildungsstätten widerrufen werde, weil die Antragsvoraussetzungen dann nicht mehr vorlägen. Am 17. Juni 2014 legte die Mitbeteiligte das Qualitätsmanagement-Handbuch vor und fragte nach, ob sich die statistischen Daten über Ausbildungsstandorte, Ausbilder, Anzahl der Teilnehmer und unterrichtete Sachgebiete auf Niederösterreich oder das gesamte Bundesgebiet zu beziehen hätten. Dazu teilte der Revisionswerber der Mitbeteiligten mit Schreiben vom 26. Juni 2014 mit, dass nur die für Niederösterreich relevanten statistischen Daten bis spätestens 14. Juli 2014 zu übersenden seien. Am 18. Juli 2014 übersendete die Mitbeteiligte dem Revisionswerber die geforderten statistischen Daten.

5 Mit Schreiben vom 22. Juli 2014 hielt der Revisionswerber der Mitbeteiligten vor, dass die tatsächliche Durchführung des von der Mitbeteiligten selbst festgelegten Qualitätssicherungssystems nicht nachgewiesen habe werden können. Insbesondere seien interne Qualitätsaudits, die Erfassung allfälliger Beschwerden, die Festlegung des Schulungsbedarfs, Kopien von externen Schulungen sowie die Protokolle von internen Schulungen, Mitteilungen, Anweisungen und Workshops, die jährlich durchzuführende Beurteilung und Vorausplanung der Geschäftsleitung, die Mitarbeiterbesprechungen zwischen den Mitarbeitern und der Geschäftsleitung, die Aufzeichnungen der Mitarbeiter über allfällige Beanstandungen, und die schriftlichen Fragebögen, die von den Kunden ausgefüllt worden seien, nicht nachgewiesen bzw nicht vorgelegt worden. Daher sei beabsichtigt, den Antrag auf Ermächtigung zum Betrieb einer Ausbildungsstätte für den Standort in S abzuweisen und die mit den Bescheiden vom 13. September 2010 und vom 26. September 2011 erteilten Ermächtigungen zu widerrufen. Der Revisionswerber räumte der Mitbeteiligten in diesem Schreiben die Möglichkeit ein, innerhalb eines Monats ab Erhalt des Schreibens dazu Stellung zu nehmen. Sofern innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme einlange und die Mitbeteiligte die Durchführung des in den Ermächtigungsbescheiden dargestellten Qualitätssicherungssystems für die Jahre 2013 und 2014 nicht nachweise, werde aufgrund der Aktenlage entschieden.

6 Am 18. August 2014 übermittelte die Mitbeteiligte dem Revisionswerber eine "Audit-Checkliste für ISO 9001:2008", Ausbildungszeugnisse der Ausbilder R K und W R, Aufzeichnungen über zwei "Meeting-Minutes Jour fix Mitarbeitergespräche" vom 26. Februar 2013 und vom 27. Dezember 2013, den "Qualitätsmanagement-Review" und mehrere im Rahmen einer Weiterbildungsveranstaltung am 29. Juni 2013 von Kursteilnehmern ausgefüllte Fragebögen.

7 **B.** Mit Bescheid vom 22. September 2014 widerrief die revisionswerbende Behörde (gestützt auf § 19b des Güterbeförderungsgesetzes, § 14c Abs 2 Gelegenheitsverkehrs-Gesetzes 1996, § 44c Abs 2 des Kraftfahrlineiengesetzes, und § 13 Abs 1 und 2 der Grundqualifikations- und Weiterbildungsverordnung-Berufskraftfahrer) die mit den Bescheiden vom 13. September 2010 und vom 26. September 2011 erteilten Ermächtigungen für die Weiterbildung der Fahrer von bestimmten Fahrzeugen für den Güter- und Personenkraftverkehr in den Standorten B und Z (Spruchpunkt I.). Zudem wies der Revisionswerber die Anträge auf Erteilung der Ermächtigung zur Weiterbildung von Fahrern für den Standort in S und auf Anerkennung der fachlichen Qualifikation des Ausbilders W R ab (Spruchpunkt II.).

8 Begründend führte der Revisionswerber aus, dass die Mitbeteiligte kein Qualitätssicherungssystem nachgewiesen habe, das auf die Berufskraftfahrerweiterbildung bezogen ist. Die vorgelegte Dokumentation des Qualitätsmanagement-Systems lege einerseits nur das zukünftige Vorhaben fest, dokumentiere jedoch nicht bereits durchgeführte Maßnahmen. Weiters liege kein Nachweis vor, dass die Ausbilder in den letzten vier Jahren irgendeine Weiterbildung absolviert hätten. Als Ausbilder seien bisher lediglich drei Personen nominiert und anerkannt worden. Die Weiterbildungsbescheinigungen für R K und W R, sowie die für zwei weitere

Personen angegebenen Kurse könnten daher nicht der Qualitätssicherung der Berufskraftfahrerweiterbildung dienen. Außerdem könne aufgrund der vorgelegten Protokolle über Mitarbeitergespräche vom 26. Februar 2013 und vom 27. Dezember 2013 nicht davon ausgegangen werden, dass diese der Qualitätssicherung der Berufskraftfahrerweiterbildung gedient hätten. Einerseits habe offenbar nur an jener am 27. Dezember 2013 durchgeführten Besprechung ein Ausbilder teilgenommen, andererseits sei Inhalt dieses Mitarbeitergesprächs neben allgemeinen organisatorischen Unternehmensbelangen inhaltlich nur die Stapler- und Kranführer-Ausbildung, die Ausbildung zur Erlangung der ADR-Bescheinigung und ein Lagerkurs gewesen. Die Berufskraftfahrerausbildung sei nicht Gegenstand des Mitarbeitergesprächs gewesen. Da die Voraussetzungen zur Erteilung der Ermächtigung nicht mehr vorlägen, sei die Ermächtigung nach § 14c Abs 2 GelverkG, § 19b Abs 2 GütbefG und § 44c Abs 2 KfLG zu widerrufen, einem Antrag auf Erteilung der Ermächtigung für einen neuen Standort könne nicht Folge gegeben werden. Mangels des Vorliegens der Ermächtigungsvoraussetzungen sei einer Entscheidung über den zusätzlichen Ausbilder die Grundlage entzogen.

9 C. Dagegen erhob die Mitbeteiligte am 21. Oktober 2014 Beschwerde. Mit Entscheidung vom 1. März 2016 gab das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich der Beschwerde nach § 28 Abs 2 VwGVG statt und hob den angefochtenen Bescheid hinsichtlich seines Spruchpunktes I ersatzlos auf (Spruchpunkt I in Form eines Erkenntnisses). Hinsichtlich des Spruchpunktes II hob das Verwaltungsgericht nach § 28 Abs 3 VwGVG den angefochtenen Bescheid auf und verwies die Sache zur Erlassung eines neuen Bescheides an den Revisionswerber zurück (Spruchpunkt II in Form eines Beschlusses). Das Verwaltungsgericht erklärte die Revision für nicht zulässig (Spruchpunkt III).

10 Begründend führte das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, dass die Voraussetzung für die Erteilung der Ermächtigung einer Ausbildungsstätte nach § 13 Abs 1 GWB-VO das Vorhandensein von im Hinblick auf die zu vermittelnden Kenntnisse und Fertigkeiten ausreichendem und qualifiziertem Lehrpersonal, geeigneten Schulungsräumen und Lehrmitteln sei. Zumal die Ermächtigung nach § 19b Abs 2 dritter Satz GütbefG, § 44c Abs 2 dritter Satz KfLG nur zu widerrufen sei, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr gegeben seien, folge daraus, dass ein Widerruf seitens der Behörde nur dann zulässig sein könne, wenn die betreffende Ausbildungsstätte im Hinblick auf die zu vermittelnden Kenntnisse und Fertigkeiten entweder nicht mehr über ausreichendes und qualifiziertes Lehrpersonal, geeignete Schulungsräume oder geeignete Lehrmittel verfüge. Ferner belaste die Vorgehensweise des nunmehrigen Revisionswerbers, nämlich das dem Antrag der Mitbeteiligten beigefügte, eine unternehmensinterne Richtlinie darstellende und somit von ihr selbst auferlegte Qualitätssicherungssystem wortwörtlich in den Spruch des Bescheides aufzunehmen, der Mitbeteiligten damit eine öffentlichrechtliche Verpflichtung ua dahingehend aufzuerlegen, dass diese ihre Ausbilder regelmäßig schulen müsse, weil dies in ihrem Qualitätssicherungssystem so vorgesehen sei, und die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung als Grundlage für den Widerruf der Ermächtigung heranzuziehen, den angefochtenen Bescheid mit inhaltlicher Rechtswidrigkeit, weil hierfür keinerlei gesetzliche Grundlage bestehe. Dem Revisionswerber sei schließlich freigestanden, zwar jederzeit zu überprüfen, ob die Mitbeteiligte weiterhin über ausreichende und qualifizierte Ausbilder verfüge, widrigenfalls die Ermächtigung mangels Vorliegens sämtlicher Erteilungsvoraussetzungen zu widerrufen gewesen wäre. Dem Widerruf der Behörde mit der Begründung, dass es sich bei den im Unternehmen nunmehr eingesetzten Ausbildern nicht um jene Ausbilder handle, die in den bisherigen Anträgen der Mitbeteiligten und in den Ermächtigungsbescheiden genannt wurden, sei aber entgegenzuhalten, dass dies unbeachtlich sei, solange die nunmehr eingesetzten Ausbilder hinsichtlich ihrer Qualifikation den Anforderungen des § 13 Abs 3 GWB-VO entsprächen und ihre Anzahl insbesondere in Berücksichtigung der Kursgröße als ausreichend angesehen werden könne.

11 D. Dagegen richtet sich die vorliegende (außerordentliche) Amtsrevision. Der Revisionswerber bringt vor, dass die Angaben zum Antrag auf Zulassung als Ausbildungsstätte im Rahmen der der Mitbeteiligten erteilten Ermächtigung mit den Bescheiden vom 13. September 2010 und vom 26. September 2011 in den Spruch der Bescheide aufgenommen worden seien, um so die Bedingungen, unter denen die Aus- und Weiterbildung zu erfolgen habe, rechtsverbindlich festzuschreiben. Dies betreffe das Ausbildungsprogramm, die Ausbilder und deren fachliche Qualifikation bzw deren Tätigkeitsbereiche, den Unterrichtsort, die Lehr- und Unterrichtsmittel, die eingesetzten Ausbildungsfahrzeuge und die voraussichtliche Kursgröße, aber auch das zu betreibende Qualitätssicherungssystem. Durch die Gesetzesauslegung des Verwaltungsgerichts, wonach den Unterlagen, die nach § 13 Abs 2 GWB-VO dem Antrag auf Erteilung einer Ausbildungsermächtigung anzuschließen sind, und deren Inhalt keine rechtliche Bedeutung zukomme, würde nicht nur der Bestimmung des § 13 Abs 2 GWB-VO jede rechtliche Relevanz genommen, vielmehr könnten auch die Ziele, die durch die Richtlinie 2003/59/EG verfolgt werden sollen, so nicht erreicht werden. Die Vorschrift des § 13 GWB-VO könne rechtskonform nur so ausgelegt werden, dass die Voraussetzungen des Abs 1 durch die Beilagen des Abs 2 konkretisiert werden sollten. Es könne von der Behörde nicht beurteilt werden, ob eine Ausbildungsstätte über ausreichendes und qualifiziertes Lehrpersonal, geeignete Schulungsräume und geeignete Lehrmittel verfüge, wenn nicht die durch die Beilagen des Abs 2 genannten Konkretisierungen erfolgten. Insbesondere könne ohne ein Qualitätssicherungssystem nicht beurteilt werden, ob fachlich qualifiziertes Lehrpersonal zur Verfügung stehe. Die rechtlichen Rahmenbedingungen machten zwar zu dem zu betreibenden Qualitätssicherungssystem keine näheren Vorgaben. Es müsse aber derart ausgestaltet sein, dass es den Zielen der Verordnung gerecht werde. Ziel der Verordnung sei es, eine Berufsqualifikation vorzuschreiben, aufgrund derer Fahrer eine regelmäßige Auffrischung der für die Ausübung des Berufs notwendigen Kenntnisse absolvieren müssten, um gewährleisten

zu können, dass die Fahrer über eine fundierte fachliche Kompetenz verfügen würden. Dies sei nur gewährleistet, wenn auch ein solches Qualitätssicherungssystem betrieben werde. Im Rahmen des Qualitätssicherungssystems müssten ua eine Zielerreichungskontrolle und eine Kontrolle der Aufrechterhaltung der fachlichen Kompetenz der Ausbilder systematisch gewährleistet sowie die Nachprüfbarkeit dieses Qualitätssicherungssystems gegeben sein.

12 E. Die Mitbeteiligte erstattete eine Revisionsbeantwortung und beantragte, die Revision als unzulässig zurückzuweisen, *in eventu* die Revision kostenpflichtig abzuweisen. Mit verfahrensleitender Anordnung vom 14. September 2016 forderte der Verwaltungsgerichtshof den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, den Revisionswerber und die Mitbeteiligte auf, zu der Frage Stellung zu nehmen, inwiefern die Normierung des Erfordernisses der Darlegung eines Qualitätssicherungssystems im Sinne des § 13 Abs 2 Z 5 GWB-VO eine - unionsrechtskonforme - Maßnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2003/59/EG darstellt. Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, der Revisionswerber und die Mitbeteiligte erstatteten jeweils eine Stellungnahme dazu. **II. Rechtslage**

13 A. Die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2003/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- und Personenkraftverkehr, ABl 2003/L 226/4 idF ABl 2013/L 158/356, lauten auszugsweise:

"Artikel 7

Weiterbildung

Die Weiterbildung gibt den Inhabern von Befähigungsnachweisen gemäß Artikel 6 sowie den Kraftfahrern im Sinne des Artikels 4 die Möglichkeit, die für ihren Beruf grundlegenden Kenntnisse zu aktualisieren, wobei die besondere Betonung auf der Verkehrssicherheit und dem rationelleren Kraftstoffverbrauch liegt.

Diese Weiterbildung wird von einer zugelassenen Ausbildungsstätte gemäß Anhang I Abschnitt 5 organisiert. Wechselt der Kraftfahrer zu einem anderen Unternehmen, so ist die bereits erfolgte Weiterbildung anzurechnen.

Die Weiterbildung dient dazu, bestimmte Kenntnisbereiche der Liste in Anhang I Abschnitt 1 zu vertiefen und zu wiederholen.

...

ANHANG I

MINDESTANFORDERUNGEN AN QUALIFIKATION UND AUSBILDUNG

...

Abschnitt 5: Zulassung für Grundqualifikation und Weiterbildung

5.1. Die Ausbildungsstätten für die Grundqualifikation und

die Weiterbildung bedürfen einer Zulassung vonseiten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Diese Zulassung ist nur auf schriftlichen Antrag zu erteilen. Dem Zulassungsantrag sind Unterlagen beizufügen, die Folgendes umfassen:

5.1.1. ein angemessenes Qualifizierungs- und Ausbildungsprogramm, in dem die unterrichteten Themengebiete präzisiert sowie die geplante Durchführung und die Unterrichtsmethoden angegeben werden;

5.1.2. Qualifikationen und Tätigkeitsbereiche der Ausbilder;

5.1.3. Angaben zu den Unterrichtsorten, zum Lehrmaterial, zu den für die praktische Ausbildung bereitgestellten Unterrichtsmitteln, zum eingesetzten Fuhrpark;

5.1.4. Bedingungen für die Teilnahme an den Kursen (Teilnehmerzahl).

5.2. Die zuständige Behörde hat die Zulassung schriftlich und unter folgenden Bedingungen zu erteilen:

5.2.1. die Ausbildung muss gemäß den dem Antrag beigefügten Unterlagen erteilt werden;

5.2.2. die zuständige Behörde muss bevollmächtigte Personen

zur Teilnahme an den Aus- und Weiterbildungskursen der anerkannten Ausbildungsstätten entsenden können; sie muss ein Aufsichtsrecht über die zugelassenen Ausbildungsstätten in Bezug auf die eingesetzten Mittel und den ordnungsgemäßen Ablauf der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und der Prüfungen ausüben können;

5.2.3. die Zulassung kann entzogen oder ausgesetzt werden,

wenn die Zulassungsbedingungen nicht mehr eingehalten werden. Die zugelassene Ausbildungsstätte hat zu gewährleisten, dass die Ausbilder über den neuesten Stand der Vorschriften und der Bestimmungen für die Aus- und Weiterbildung gut unterrichtet sind. Die Ausbilder müssen im Rahmen eines speziellen Auswahlverfahrens didaktische und pädagogische Kenntnisse nachweisen. Für den praktischen Teil der Ausbildung müssen die

Ausbilder eine Berufserfahrung als Berufskraftfahrer oder eine entsprechende Fahrerfahrung, beispielsweise als Fahrlehrer für Lastkraftwagen, nachweisen.

Das Unterrichtsprogramm ist gemäß der Zulassung auf der Grundlage der in Abschnitt 1 aufgeführten Kenntnisbereiche zu erstellen.

..."

14 **B.** § 14c des Bundesgesetzes über die nichtlinienmäßige gewerbsmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen (Gelegenheitsverkehrs-Gesetz 1996 - GelverkG), BGBl Nr 112/1996 idF BGBl I Nr 153/2006, lautet:

"Weiterbildung

§ 14c. (1) Lenker von Kraftfahrzeugen für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen mit Omnibussen, die Inhaber eines Fahrerqualifizierungsnachweises sind, müssen entweder alle fünf Jahre vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des Fahrerqualifizierungsnachweises oder - wenn die Gültigkeitsdauer bereits abgelaufen ist - vor einer Wiederaufnahme der Tätigkeit eine Weiterbildung nachweisen. Lenker, denen vor dem 10. September 2008 eine Lenkberechtigung für die Klasse D erteilt wurde, haben spätestens bis zum 10. September 2013 oder, wenn die Tätigkeit zu diesem Zeitpunkt nicht ausgeübt wird, vor Aufnahme der Tätigkeit eine Weiterbildung nachzuweisen.

(2) Die Weiterbildung darf nur von Ausbildungsstätten auf Grund einer Ermächtigung des Landeshauptmannes durchgeführt werden. Diese ist auf Antrag zu erteilen, wenn der Antragsteller die durch Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Die Ermächtigung ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr gegeben sind. Die Ausbildungsstätten haben als Nachweis über eine erfolgte Weiterbildung eine Bescheinigung auszustellen.

(3) Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie hat mit Verordnung nähere Vorschriften über die Sachgebiete, den Umfang und die Art der Weiterbildung, sowie über die Voraussetzungen, unter denen ein Ausbilder zugelassen wird, über den Weiterbildungsort und über die auszustellenden Bescheinigungen zu erlassen."

15 **C.** § 19b des Bundesgesetzes über die gewerbsmäßige Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen (Güterbeförderungsgesetz 1995 - GütbefG), BGBl Nr 593/1995 idF BGBl I Nr 153/2006, lautet:

"Weiterbildung

§ 19b. (1) Lenker von Kraftfahrzeugen gemäß § 1 Abs. 1, die Inhaber eines Fahrerqualifizierungsnachweises sind, müssen entweder alle fünf Jahre vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des Fahrerqualifizierungsnachweises oder wenn die Gültigkeitsdauer bereits abgelaufen ist vor einer Wiederaufnahme der Tätigkeit eine Weiterbildung nachweisen. Lenker, denen vor dem 10. September 2009 eine Lenkberechtigung für die Klassen C1 oder C erteilt wurde, haben spätestens bis zum 10. September 2014 oder, wenn die Tätigkeit zu diesem Zeitpunkt nicht ausgeübt wird, vor Aufnahme der Tätigkeit eine Weiterbildung nachzuweisen. Der Nachweis der Weiterbildung einer dieser Klassen gilt als Nachweis der Weiterbildung für die andere Klasse.

(2) Die Weiterbildung darf nur von Ausbildungsstätten auf Grund einer Ermächtigung des Landeshauptmannes durchgeführt werden. Diese ist auf Antrag zu erteilen, wenn der Antragsteller die durch Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Die Ermächtigung ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr gegeben sind. Die Ausbildungsstätten haben als Nachweis über eine erfolgte Weiterbildung eine Bescheinigung auszustellen.

(3) Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie hat mit Verordnung nähere Vorschriften über die Sachgebiete, den Umfang und die Art der Weiterbildung sowie über die Voraussetzungen, unter denen eine Ermächtigung gemäß Abs. 2 zu erteilen ist, über die Voraussetzungen, unter denen ein Ausbilder zugelassen wird, über den Weiterbildungsort und über die auszustellenden Bescheinigungen zu erlassen."

16 **D.** § 44c des Bundesgesetzes über die linienmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen (Kraftfahrliniengesetz - KflG), BGBl I Nr 203/1999 idF BGBl I Nr 32/2013, lautet:

"Weiterbildung

§ 44c. (1) Lenker von Omnibussen des Kraftfahrlinienverkehrs, die Inhaber eines Fahrerqualifizierungsnachweises sind, müssen entweder alle fünf Jahre vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des Fahrerqualifizierungsnachweises oder wenn die Gültigkeitsdauer bereits abgelaufen ist vor einer Wiederaufnahme der Tätigkeit eine Weiterbildung nachweisen. Lenker, denen vor dem 10. September 2008 eine Lenkberechtigung für die Klasse D erteilt wurde, haben spätestens bis zum 10. September 2013 oder, wenn die Tätigkeit zu diesem Zeitpunkt nicht ausgeübt wird, vor Aufnahme der Tätigkeit eine Weiterbildung nachzuweisen.

(2) Die Weiterbildung darf nur von Ausbildungsstätten auf Grund einer Ermächtigung des Landeshauptmannes bzw. der Landeshauptfrau durchgeführt werden. Diese ist auf Antrag zu erteilen, wenn der Antragsteller die durch Verordnung des Bundesministers bzw. der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Die Ermächtigung ist zu widerrufen, wenn die

Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr gegeben sind. Die Ausbildungsstätten haben als Nachweis über eine erfolgte Weiterbildung eine Bescheinigung auszustellen.

(3) Der Bundesminister bzw. die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie hat mit Verordnung nähere Vorschriften über die Gegenstände, den Umfang und die Art der Ausbildung, sowie über die Voraussetzungen, unter denen eine Ermächtigung gemäß Abs. 2 zu erteilen ist, über die Voraussetzungen, unter denen ein Ausbilder zugelassen wird, über den Weiterbildungsort und über die auszustellenden Bescheinigungen zu erlassen."

17 E. § 13 der Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Fahrzeuge für den Güter- oder Personenkraftverkehr (Grundqualifikations- und Weiterbildungsverordnung - Berufskraftfahrer - GWB-VO), BGBl II Nr 139/2008, lautet:

"Ermächtigung von Ausbildungsstätten

§ 13. (1) Eine Ermächtigung ist zu erteilen, wenn die antragstellende Ausbildungsstätte im Hinblick auf die zu vermittelnden Kenntnisse und Fertigkeiten über ausreichendes und qualifiziertes Lehrpersonal (Abs. 3), geeignete Schulungsräume und Lehrmittel verfügt.

(2) Dem schriftlichen Antrag auf Zulassung als Ausbildungsstätte für die Weiterbildung sind folgende Unterlagen beizufügen:

1. ein Ausbildungsprogramm, in dem die zu unterrichtenden Sachgebiete gemäß Anlage 1 sowie die geplante Durchführung und die Unterrichtsmethoden näher darzustellen sind;
2. Angaben über die Anzahl, die Qualifikation und die Tätigkeitsbereiche der Ausbilder, einschließlich der Angaben zu den gemäß Abs. 3 erforderlichen Kriterien sowie der Darstellung ihrer didaktischen und pädagogischen Kenntnisse;
3. Angaben zu den Unterrichtsorten, zum Lehrmaterial, zu den für die praktische Ausbildung bereitgestellten Unterrichtsmitteln und zu den eingesetzten Ausbildungsfahrzeugen;
4. voraussichtliche Kursgröße und
5. die Darlegung eines Qualitätssicherungssystems, das betrieben wird, um die Vermittlung der Inhalte und die Erreichung der Ziele der Weiterbildung zu gewährleisten.

(3) Als Ausbilder dürfen eingesetzt werden:

1. Vortragende im Rahmen der Ausbildung für den Lehrberuf

Berufskraftfahrer gemäß der Berufskraftfahrer/Berufskraftfahrerin-Ausbildungsordnung, BGBl. II Nr. 190/2007, in der jeweils geltenden Fassung;

2. Fahrschullehrer für die Klasse C oder D gemäß § 116 KFG 1967;
3. Fahrlehrer für die Klasse C oder D gemäß § 117 KFG 1967 oder
4. Personen, die ausreichende Kenntnisse in wenigstens

einem der gemäß der Anlage 1 vorgeschriebenen Sachgebiete auf Grund einer einschlägigen Ausbildung oder auf Grund gleichwertiger Erfahrungen aus der Praxis nachweisen können."

III. Erwägungen

18 A. Die Revision erweist sich im Grunde des Art 133 Abs 4 B-VG als zulässig, weil zur vorliegenden Angelegenheit Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht besteht (vgl Punkte B. bis C.) bzw das Verwaltungsgericht die Leitlinien der Rechtsprechung nicht beachtet hat (vgl Punkt D.).

19 B. Die gleichlautenden Bestimmungen des § 14c Abs 2 GelverkG, des § 19b Abs 2 GütbefG und des § 44c Abs 2 KfIG sehen vor, dass die Weiterbildung von Lenkern von Omnibussen des Gelegenheitsverkehrs, Kraftfahrzeugen zur Güterbeförderung und Omnibussen des Kraftfahrlinienverkehrs nur von Ausbildungsstätten auf der Grundlage einer Ermächtigung des jeweils örtlich zuständigen Landeshauptmanns durchgeführt werden dürfen. Eine solche Ermächtigung ist auf Antrag zu erteilen, wenn der Antragsteller die durch Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Die Ermächtigung ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr gegeben sind. Die Ausbildungsstätten haben als Nachweis über eine erfolgte Weiterbildung eine Bescheinigung auszustellen. § 14c GelverkG, § 19b GütbefG und § 44c KfIG wurden mit der Novelle BGBl I Nr 153/2006 in die jeweiligen Gesetze aufgenommen, womit die Umsetzung der Richtlinie 2003/59/EG erfolgte, die Regelungen zur Grundqualifikation und Weiterbildung der Lenker bestimmter Kraftfahrzeuge im Güterkraft- und Personenverkehr vorgibt (ErläutRV 1554 BlgNR 22. GP, 2).

20 Nach Art 7 Abs 2 erster Satz der Richtlinie 2003/59 ist die Weiterbildung von Berufskraftfahrern von einer zugelassenen Ausbildungsstätte gemäß Anhang I Abschnitt 5 der Richtlinie zu organisieren. Die Ausbildungsstätten für die Grundqualifikation und die Weiterbildung von Berufskraftfahrern bedürfen nach

Punkt 5.1 des Anhangs I der Richtlinie 2003/59 einer Zulassung von seiten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Diese Zulassung ist nur auf schriftlichen Antrag zu erteilen. Dem Zulassungsantrag sind Unterlagen beizufügen, die Folgendes umfassen: ein angemessenes Qualifizierungs- und Ausbildungsprogramm, in dem die unterrichteten Themengebiete präzisiert sowie die geplante Durchführung und die Unterrichtsmethoden angegeben werden (Punkt 5.1.1); Qualifikationen und Tätigkeitsbereiche der Ausbilder (Punkt 5.1.2); Angaben zu den Unterrichtsorten, zum Lehrmaterial, zu den für die praktische Ausbildung bereitgestellten Unterrichtsmitteln und zum eingesetzten Fuhrpark (Punkt 5.1.3); sowie die Bedingungen für die Teilnahme an den Kursen einschließlich Teilnehmerzahl (Punkt 5.1.4).

21 Punkt 5.2 des Anhangs I der Richtlinie 2003/59 bestimmt, dass die zuständige Behörde die Zulassung einer Ausbildungsstätte schriftlich und unter folgenden Bedingungen zu erteilen hat: die Ausbildung muss gemäß den dem Antrag beigefügten Unterlagen erteilt werden (Punkt 5.2.1); die zuständige Behörde muss bevollmächtigte Personen zur Teilnahme an den Aus- und Weiterbildungskursen der anerkannten Ausbildungsstätten entsenden können; sie muss ein Aufsichtsrecht über die zugelassenen Ausbildungsstätten in Bezug auf die eingesetzten Mittel und den ordnungsgemäßen Ablauf der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und der Prüfungen ausüben können (Punkt 5.2.2); die zugelassene Ausbildungsstätte hat zu gewährleisten, dass die Ausbilder über den neuesten Stand der Vorschriften und der Bestimmungen für die Aus- und Weiterbildung gut unterrichtet sind; die Ausbilder müssen im Rahmen eines speziellen Auswahlverfahrens didaktische und pädagogische Kenntnisse nachweisen; für den praktischen Teil der Ausbildung müssen die Ausbilder eine Berufserfahrung als Berufskraftfahrer oder eine entsprechende Fahrerfahrung, beispielsweise als Fahrlehrer für Lastkraftwagen nachweisen; das Unterrichtsprogramm ist gemäß der Zulassung auf der Grundlage der in Abschnitt 1 des Anhangs I der Richtlinie 2003/59 aufgeführten Kenntnisbereiche zu erstellen (Punkt 5.2.3). Die zuständige Behörde kann die Zulassung einer Ausbildungsstätte entziehen oder aussetzen, wenn die Zulassungsbedingungen nicht mehr eingehalten werden (Punkt 5.2.3 erster Satz).

22 Ziel der Richtlinie 2003/59 ist die Qualitätssicherung für den Beruf des Kraftfahrers in Form einer Qualifikation sowohl für die Aufnahme als auch für die Ausübung des Berufs (Erwägungsgrund 4 der Richtlinie). Speziell die Pflicht zu einer Grundqualifikation und zur Weiterbildung stellt auf die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit und der Sicherheit des Fahrers ab, wobei sich dies auch auf das Verhalten des Fahrers erstreckt (Erwägungsgrund 5 der Richtlinie). Um die Qualifikation von Berufskraftfahrern, die ihren Beruf bereits ausüben, auf dem neuesten Stand zu halten, soll für diese Fahrer eine regelmäßige Auffrischung der für die Ausübung des Berufs wesentlichen Kenntnisse vorgeschrieben werden (Erwägungsgrund 9 der Richtlinie). Die Durchführung der im Rahmen der Grundqualifikation und der Weiterbildung vorgesehenen Lehrgänge soll nur Ausbildungsstätten gestattet sein, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zugelassen wurden. Um die Qualität dieser zugelassenen Ausbildungsstätten zu gewährleisten, sollen die zuständigen Behörden harmonisierte Zulassungskriterien festlegen, so ua das einer fundierten fachlichen Kompetenz (Erwägungsgrund 12 der Richtlinie).

23 In § 14c Abs 3 GelverkG, § 19b Abs 3 GütbefG und § 44c Abs 3 KfLG wird jeweils der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie ermächtigt, mit Verordnung nähere Vorschriften über die Sachgebiete, den Umfang und die Art der Weiterbildung, sowie über die Voraussetzungen, unter denen eine Ermächtigung von Ausbildungsstätten zu erteilen ist, über die Voraussetzungen, unter denen ein Ausbilder zugelassen wird, über den Weiterbildungsort und über die auszustellenden Bescheinigungen zu erlassen. Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und die Grundqualifikations- und Weiterbildungsverordnung - Berufskraftfahrer (GWB-VO) erlassen. § 13 Abs 1 GWB-VO sieht vor, dass eine Ermächtigung zur Durchführung der Weiterbildung von Berufskraftfahrern zu erteilen ist, wenn die antragstellende Ausbildungsstätte im Hinblick auf die zu vermittelnden Kenntnisse und Fertigkeiten über ausreichendes und qualifiziertes Lehrpersonal, geeignete Schulungsräume und Lehrmittel verfügt. Nach § 13 Abs 2 GWB-VO sind dem schriftlichen Antrag auf Zulassung als Ausbildungsstätte für die Weiterbildung folgende Unterlagen beizufügen: ein Ausbildungsprogramm, in dem die zu unterrichtenden Sachgebiete sowie die geplante Durchführung und die Unterrichtsmethoden näher darzustellen sind (Z 1); Angaben über die Anzahl, die Qualifikation und die Tätigkeitsbereiche der Ausbilder, einschließlich der Angaben zu den über die Einsatzerfordernisse für Ausbilder erforderlichen Kriterien sowie der Darstellung ihrer didaktischen und pädagogischen Kenntnisse (Z 2); Angaben zu den Unterrichtsorten, zum Lehrmaterial, zu den für die praktische Ausbildung bereitgestellten Unterrichtsmitteln und zu den eingesetzten Ausbildungsfahrzeugen (Z 3); die voraussichtliche Kursgröße (Z 4); und die Darlegung eines Qualitätssicherungssystems, das betrieben wird, um die Vermittlung der Inhalte und die Erreichung der Ziele der Weiterbildung zu gewährleisten (Z 5).

24 C. Da mit § 14c GelverkG, § 19b GütbefG, § 44c KfLG und § 13 GWB-VO die Richtlinie 2003/59 in innerstaatliches Recht umgesetzt wurde, hat die Auslegung dieser nationalen Vorschriften unter dem Gesichtspunkt zu erfolgen, dass durch ihre Anwendung die Verwirklichung der mit der Richtlinie zu erreichenden Ziele gewährleistet wird (vgl dazu etwa VwGH vom 9. November 2016, Ra 2015/10/0081, und VwGH vom 30. Juni 2015, 2013/03/0150, beide mwH). § 13 Abs 1 GWB-VO sieht zwar vor, dass die Ermächtigung einer Ausbildungsstätte bereits dann zu erteilen ist, wenn die antragstellende Ausbildungsstätte im Hinblick auf die zu vermittelnden Kenntnisse und Fertigkeiten über ausreichendes und qualifiziertes Lehrpersonal, geeignete Schulungsräume und Lehrmittel verfügt. Punkt 5.2 des Anhangs I der

Richtlinie 2003/59 verlangt aber darüber hinaus, dass die zuständige Behörde - also in Österreich der jeweils örtlich zuständige Landeshauptmann - die Zulassung nur unter den in den Punkten 5.2.1, 5.2.2 und 5.2.3 genannten Bedingungen erteilen darf. Punkt 5.2.1 nennt als eine solche Bedingung ausdrücklich, dass die Ausbildung gemäß den dem Antrag beigefügten Unterlagen erteilt wird.

25 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) sind die in unionsrechtlichen Vorschriften enthaltenen Begriffe autonom und einheitlich auszulegen, wobei diese Auslegung unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und des mit der betreffenden Regelung verfolgten Zwecks vorzunehmen ist, um die einheitliche Anwendung der Vorschriften in allen Mitgliedstaaten zu sichern (vgl etwa EuGH vom 22. Juni 2016, C-280/15, *Nikolajeva gg Multi Protect OÖ*, Rz 45; vgl ferner VwGH vom 30. Juni 2015, Ra 2014/03/0054,0055, mwH). Daher kann sich der in Punkt 5.2.1 des Anhangs I der Richtlinie 2003/59 enthaltene Begriff der "dem Antrag beigefügten Unterlagen", denen gemäß die Ausbildung erteilt werden muss, nicht auf die in § 13 Abs 2 GWB-VO aufgezählten, sondern nur die in Punkt 5.1 des Anhangs I der Richtlinie 2003/59 genannten Unterlagen beziehen. Diese umfassen - wie ausgeführt - ein angemessenes Qualifizierungs- und Ausbildungsprogramm, in dem die unterrichteten Themengebiete präzisiert sowie die geplante Durchführung und die Unterrichtsmethoden angegeben werden (Punkt 5.1.1); die Qualifikationen und Tätigkeitsbereiche der Ausbilder (Punkt 5.1.2); Angaben zu den Unterrichtsorten, zum Lehrmaterial, zu den für die praktische Ausbildung bereitgestellten Unterrichtsmitteln und zum eingesetzten Fuhrpark (Punkt 5.1.3); und die Bedingungen für die Teilnahme an den Kursen (Teilnehmerzahl; Punkt 5.1.4; vgl Rz 18). Diese Unterlagen entsprechen weitgehend jenen, die dem Antrag auf Zulassung als Ausbildungsstätte nach § 13 Abs 2 Z 1 bis 4 GWB-VO beizufügen sind.

26 Nicht zu den dem Zulassungsantrag beizufügenden Unterlagen zählt Punkt 5.1 des Anhangs I der Richtlinie 2003/59 die von § 13 Abs 2 Z 5 GWB-VO geforderte Darlegung eines Qualitätssicherungssystems, das betrieben werden soll, um die Vermittlung der Inhalte und die Erreichung der Ziele der Weiterbildung zu gewährleisten. Wie der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie in seiner Stellungnahme vom 11. Oktober 2016 ua ausführte, sei im Entwurf der GWB-VO, der unter der Zahl BMVIT-167.531/0001-II/ST5/2006 vom 15. November 2006 im Rahmen des Begutachtungsverfahrens versendet worden sei, § 13 Abs 2 Z 5 noch nicht enthalten gewesen. Die in § 13 Abs 2 Z 5 GWB-VO erfolgte Normierung der Darlegung eines Qualitätssicherungssystems sei erst aufgrund einer im Zuge des Begutachtungsverfahrens eingebrachten Stellungnahme des Kuratoriums für Verkehrssicherheit betreffend die erforderliche Qualitätssicherung der Weiterbildung von Berufskraftfahrern, die im Rahmen eines Round Table am 22. Februar 2007 nochmals bekräftigt worden sei, in der Verordnung verankert worden.

27 Wie der EuGH in seiner Rechtsprechung festhält, haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Richtlinien in einer Weise umzusetzen, die den Erfordernissen der Eindeutigkeit und Bestimmtheit des Rechtszustands voll gerecht wird, auf den die jeweilige Richtlinie abzielt (EuGH vom 6. Mai 1980, 102/79, *Kommission gg Belgien*, Rz 11). Die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht verlangt zwar nicht notwendigerweise, dass ihre Bestimmungen förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen Gesetzesvorschrift wiedergegeben werden (EuGH vom 20. Mai 1992, C-190/90, *Kommission gg Niederlande*, Rz 17). Insbesondere ist in einem bloßen Formulierungsunterschied, der sich in keiner Weise auf die Durchführung der Verpflichtungen aufgrund der Unionsregelung auswirken kann, keine Vertragsverletzung zu sehen (EuGH vom 9. April 1987, 363/85, *Kommission gg Italien*, Rz 15). Obwohl Art 288 Abs 3 AEUV den Mitgliedstaaten die Freiheit bei der Wahl der Mittel und Wege zur Durchführung einer Richtlinie überlässt, sind die Mitgliedstaaten aber dennoch verpflichtet, im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vollständige Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten (EuGH vom 10. April 1984, 14/83, *Von Colson und Kamann gg Land Nordrhein-Westfalen*, Rz 15). Die Mitgliedstaaten haben innerhalb der ihnen überlassenen Entscheidungsfreiheit die Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen (EuGH vom 8. April 1976, 48/75, *Royer*, Rz 73; vgl auch VwGH vom 27. November 2014, 2013/03/0092).

28 Punkt 5.2 des Anhangs I der Richtlinie 2003/59 verleiht einer Ausbildungsstätte für die Grundqualifikation und Weiterbildung von Berufskraftfahrern einen Rechtsanspruch darauf, seitens der Behörde als solche zugelassen zu werden, soweit sie die in Punkt 5.2.1 bis 5.2.3 normierten Voraussetzungen erfüllt. Die erste, in Punkt 5.2.1 normierte Voraussetzung besteht darin, dass die Ausbildung gemäß den dem Antrag beigefügten Unterlagen erteilt werden muss. Bei den dem Antrag beizufügenden Unterlagen handelt es sich um ein angemessenes Qualifizierungs- und Ausbildungsprogramm, in dem die unterrichteten Themengebiete präzisiert sowie die geplante Durchführung und die Unterrichtsmethoden angegeben werden (Punkt 5.1.1), um die Qualifikationen und Tätigkeitsbereiche der Ausbilder (Punkt 5.1.2), um Angaben zu den Unterrichtsorten, zum Lehrmaterial, zu den für die praktische Ausbildung bereitgestellten Unterrichtsmitteln und zum eingesetzten Fuhrpark (Punkt 5.1.3) sowie um die Bedingungen für die Teilnahme an den Kursen (Teilnehmerzahl; Punkt 5.1.4). Nach Punkt 5.2.3 erster Satz kann die Zulassung nur entzogen oder ausgesetzt werden, wenn die Zulassungsbedingungen nicht mehr eingehalten werden. Neben dem in Punkt 5.2 verliehenen Rechtsanspruch auf Zulassung garantiert Punkt 5.2.3 einer Ausbildungsstätte somit auch den Rechtsanspruch, dass ihr die Zulassung nicht aus anderen als den in Abschnitt 5 des Anhangs I der Richtlinie 2003/59/EG genannten Gründen entzogen wird.

29 Abschnitt 5 des Anhangs I der Richtlinie 2003/59 sieht nicht vor, dass einer Ausbildungsstätte für die Grundqualifikation und Weiterbildung von Berufskraftfahrern die Zulassung entzogen werden dürfte, weil sie die Einhaltung eines von ihr selbst erstellten Qualitätssicherungssystems, das betrieben wird, um die Vermittlung der Inhalte und die Erreichung der Ziele der Weiterbildung zu gewährleisten, nicht hinreichend nachweisen kann.

§ 14c Abs 2 zweiter Satz GelverkG, § 19b Abs 2 zweiter Satz GütbefG und § 44c Abs 2 zweiter Satz KfLG iVm

§ 13 GWB-VO dürfen daher nicht so ausgelegt werden, dass die Ermächtigung einer Ausbildungsstätte zur Weiterbildung von Berufskraftfahrern schon dann widerrufen werden dürfte, wenn die betreffende Ausbildungsstätte das in § 13 Abs 2 Z 5 GWB-VO geforderte Qualitätssicherungssystem zur Gewährleistung der Vermittlung der Inhalte und zur Erreichung der Ziele der Weiterbildung nicht hinreichend nachweisen kann. Dem Verwaltungsgericht kann folglich nicht entgegengetreten werden, wenn es zu dem Ergebnis gelangt, dass die dem schriftlichen Antrag nach § 13 Abs 2 Z 5 GWB-VO beigefügte Darlegung eines Qualitätssicherungssystems, das betrieben wird, um die Vermittlung der Inhalte und die Erreichung der Ziele der Weiterbildung zu gewährleisten, entgegen der Auffassung des Revisionswerbers keine eigenständige Voraussetzung für die Erteilung bzw - im Fall des Fehlens - den Widerruf der Ermächtigung bildet, sondern dem Antrag lediglich zu dem Zweck beizufügen ist, um die Behörde in die Lage zu versetzen, überprüfen zu können, ob die übrigen in § 13 GWB-VO genannten Voraussetzungen für die Erteilung der Ermächtigung vorliegen. Ein Widerruf der Ermächtigung im vorliegenden Zusammenhang wäre etwa erst dann zulässig, wenn die zuständige Behörde hinreichend feststellt, dass eine zugelassene Ausbildungsstätte nicht mehr gewährleistet, dass die Ausbilder über den neuesten Stand der Vorschriften und der Bestimmungen für die Aus- und Weiterbildung gut unterrichtet sind (vgl Punkt 5.2.3 zweiter Satz des Anhangs I der Richtlinie 2003/59).

30 Vor diesem Hintergrund erweist sich - allerdings lediglich von ihrem Ergebnis her - die rechtliche Beurteilung des Verwaltungsgerichts, dass die revisionswerbende Behörde die in Rede stehenden Widerrufsregelungen unzutreffend angewendet hat, als rechtskonform, weshalb die Revision hinsichtlich des Spruchpunkts I abzuweisen war.

31 D. Dennoch ist der Revision (hinsichtlich Spruchpunkt II) Erfolg beschieden, weil das Verwaltungsgericht die Leitlinien der Rechtsprechung zu § 28 Abs 3 VwGVG nicht hinreichend beachtet hat.

32 Hat das Verwaltungsgericht den verwaltungsbehördlichen Bescheid - wie im vorliegenden Fall - gemäß § 28 Abs 3 VwGVG aufgehoben und die Angelegenheit zur Erlassung eines neuen Bescheides an die Behörde zurückverwiesen, so kann ein solcher Beschluss eine Rechtsverletzung dadurch bewirken, dass das Verwaltungsgericht entweder von der Regelung des § 28 Abs 3 VwGVG zu Unrecht Gebrauch gemacht und keine Sachentscheidung getroffen hat oder von einer für die betroffene Partei nachteiligen, jedoch für das weitere Verfahren bindenden unrichtigen Rechtsansicht ausgegangen ist (vgl etwa VwGH vom 22. Juni 2016, Ro 2016/03/0027, mwH).

33 Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist in § 28 VwGVG ein prinzipieller Vorrang der meritorischen Entscheidungspflicht der Verwaltungsgerichte normiert, weswegen die in § 28 Abs 3 zweiter Satz VwGVG vorgesehene Möglichkeit der Kassation eines verwaltungsbehördlichen Bescheides streng auf ihren gesetzlich zugewiesenen Raum zu beschränken ist. 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 Sachverhalts (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 unterließ, damit diese dann durch das Verwaltungsgericht vorgenommen werden (vgl VwGH vom 26. Juni 2014, Ro 2014/03/0063, sowie ferner etwa VwGH vom 5. Oktober 2016, Ra 2016/19/0208). Liegen die Voraussetzungen des § 28 Abs 2 VwGVG für eine Sachentscheidung vor, hat das Verwaltungsgericht jedenfalls eine Sachentscheidung zu treffen (vgl etwa VwGH vom 26. April 2016, Ro 2015/03/0038).

34 Im vorliegenden Fall hat das Verwaltungsgericht in seinem Spruchpunkt I. selbst angenommen, dass die Voraussetzungen des § 28 Abs 2 VwGVG vorliegen. Ferner ist im vorliegenden Fall - wie schon die Wiedergabe des Bescheides erkennen lässt - auch nicht erkennbar, dass die revisionswerbende Behörde jegliche erforderliche Ermittlungstätigkeit unterlassen hat, noch ist davon auszugehen, dass die Klärung von offenen Fragen hier besonders schwierige und umfangreiche Ermittlungen erfordern würde. Dass von der Verwaltungsbehörde durchgeführte Ermittlungen dann in den Feststellungen zum Sachverhalt, in der Beweiswürdigung und in der rechtlichen Beurteilung des Bescheides keinen Niederschlag fanden, vermag daran nichts zu ändern. Sind die von der Behörde gepflogenen Ermittlungen unzureichend, sind sie vom Verwaltungsgericht - insbesondere im Rahmen einer mündlichen Verhandlung - weiterzuführen, das Ergebnis dieser Ermittlungen ist dann der meritorischen Entscheidung des Verwaltungsgerichtes zu Grunde zu legen (vgl wiederum VwGH vom 26. April 2016, Ro 2015/03/0038, mwH). Bei einer Ergänzungsbedürftigkeit der Ermittlungen dient eine Zurückverweisung iSd § 28 Abs 3 VwGVG nicht dem "Interesse der Raschheit" iSd § 28 Abs 2 Z 2 VwGVG, würde doch die mit der verwaltungsgerichtlichen Kassation einer verwaltungsbehördlichen Entscheidung verbundene Eröffnung eines neuerlichen Rechtszugs gegen die dann abermalige verwaltungsbehördliche

Entscheidung an ein Verwaltungsgericht insgesamt zu einer Verfahrensverlängerung führen (vgl nochmals VwGH vom 26. April 2016, Ro 2015/03/0038, mwH).

35 Bei der vorliegenden Konstellation ist für das fortgesetzte Verfahren vor dem Verwaltungsgericht im Übrigen zu beachten, dass "Sache" des Verfahrens nicht bloß der mit der mit dem bekämpften Bescheid ausgesprochene Widerruf, sondern auch die damit erfolgte Abweisung der Anträge auf Erteilung der Ermächtigung zur Weiterbildung von Fahrern für den Standort in S und auf Anerkennung der fachlichen Qualifikation eines Ausbilders darstellt (vgl dazu etwa VwGH vom 17. Dezember 2014, Ra 2014/03/0049).

IV. Ergebnis

A. Die angefochtene Entscheidung war daher im angegebenen Umfang gemäß § 42 Abs 2 Z 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufzuheben. Im Übrigen war die Revision als unbegründet gemäß § 42 Abs 1 VwGG abzuweisen.

B. Ein Kostenersatz findet nicht statt, weil Mitbeteiligte nach § 47 Abs 3 VwGG Anspruch auf Aufwendersatz nur im Fall der Abweisung der Revision insgesamt haben.

Wien, am 31. Jänner 2017

European Case Law Identifier

ECLI:AT:VWGH:2017:RA2016030063.L00