

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

26.02.1991

Geschäftszahl

90/04/0277

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Vizepräsident Mag. Kobzina und die Hofräte Dr. Griesmacher, Dr. Weiss, DDr. Jakusch und Dr. Gruber als Richter, im Beisein des Schriftführers Oberkommissär Dr. Puntigam, über die Beschwerde des N gegen den Bescheid des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 31. Juli 1990, Zl. 310.918/4-III-3/90, betreffend Antrag auf Genehmigung einer gewerblichen Betriebsanlage (mitbeteiligte Partei: A in X), zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von S 10.680,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit dem im Instanzenzug ergangenen Bescheid des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 31. Juli 1990 wurde infolge Berufung der mitbeteiligten Partei gegen den Bescheid des Landeshauptmannes von Oberösterreich vom 30. September 1987 dahin erkannt, daß dieser Bescheid und der diesem zugrundeliegende Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Gmunden vom 24. September 1986, Zl. Ge-3215-1986, letzterer mit Ausnahme der Vorschreibung der Kommissionsgebühren (Spruchteil II), behoben und das Ansuchen des Beschwerdeführers um gewerbebehördliche Genehmigung einer Betriebsanlage für die Lagerung von Erdaushub- und Bauschuttmaterial auf den Grundstücken 435/1, 431, 58/4, 432 und 428, alle KG Y, gemäß § 77 Abs. 1 zweiter Satz GewO 1973 abgewiesen werden. Zur Begründung wurde ausgeführt, mit Ansuchen vom 8. April 1986 habe der Beschwerdeführer die gewerbebehördliche Genehmigung einer Betriebsanlage für die Lagerung von Erdaushub- und Bauschuttmaterial in der (ehemaligen) Schottergrube X, beantragt, wobei ausdrücklich ausgeführt worden sei, daß sich die Betriebsanlage über die Parzellen 434, 435/1, 431, 58/4, 432 und 428 der KG Y, Gemeinde Z, erstrecken solle. Mit Bescheid vom 24. September 1986 habe die Bezirkshauptmannschaft Gmunden als Gewerbebehörde erster Instanz die beantragte Betriebsanlage genehmigt. Dagegen habe die mitbeteiligte Partei auf Grund ihrer Nachbarstellung Berufung erhoben. Der Landeshauptmann von Oberösterreich habe mit Bescheid vom 30. September 1987 dieser Berufung durch Neufassung einer Auflage und Hinzunahme einer weiteren Auflage teilweise Folge gegeben. Auch gegen diesen Bescheid habe die mitbeteiligte Partei Berufung erhoben. Der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten habe daraufhin zum Berufungsvorbringen zunächst ein umfassendes hydrologisches Gutachten eingeholt. Im Zuge des Ermittlungsverfahrens der Behörde dritter Instanz habe sich herausgestellt, daß eine Grundparzelle, die für die Betriebsanlage in Anspruch genommen werden solle, nämlich die GP 434, KG Y, nicht mehr existent sei, und daß diese in der Parzelle 435/1 aufgegangen sei. Im Wege über die Stadtgemeinde Z sei die genaue Flächenwidmung sämtlicher Bezug habender Betriebsparzellen erhoben worden, welche sich wie folgt darstelle: GP 435/1 - Betriebsbaugebiet, GP 58/4, 431 und 432 - Grünland (landwirtschaftliche Nutzfläche) und GP 428 - Bauland- Dorfgebiet (alle KG Y). Sodann wurde unter Hinweis auf die Bestimmung des § 77 Abs. 1 GewO 1973 in der Fassung der Gewerberechts-Novelle 1988 ausgeführt, vor Prüfung der Auswirkungen der Anlage sei zu untersuchen, ob dem Errichten und Betreiben der gegenständlichen Betriebsanlage Rechtsvorschriften im Sinne des § 77 Abs. 1 zweiter Satz GewO 1973 entgegenstünden. Dafür kämen insbesondere Normen der Flächenwidmung in Betracht. Gemäß § 18 des OÖ Raumordnungsgesetzes (ROG) laute die Flächenwidmungsnorm für Grünland: Abs. 1) Alle nicht als Bauland oder Verkehrsflächen gewidmeten Flächen seien als Grünland auszuweisen. Abs. 2) Flächen des Grünlandes, die nicht für die Land- und Forstwirtschaft bestimmt seien und nicht zum Ödland gehörten, seien im Flächenwidmungsplan gesondert auszuweisen. Abs. 3) Im Grünland seien insbesondere - je nach Erfordernis - folgende Widmungen auszuweisen:

1) Größere Erholungsflächen, das seien Flächen, die für die Einrichtung und Anlagen der allgemeinen Erholung und des Sportes bestimmt seien, wie Parkanlagen, Spiel- und Liegewiesen, Sport- und Spielflächen, Freibäder, Campingplätze, Wintersportanlagen einschließlich der Skipisten, Fremdenverkehrsbetriebe, 2) Dauerkleingärten, 3) Erwerbsgärtnereien und 4) Friedhöfe. Nach Abs. 4) seien je nach Erfordernis überdies sonstige Flächen im Grünland, wie Aufschüttungsgebiete, Abgrabungsgebiete, Gebiete mit Vorkommen mineralischer Rohstoffe oder mit sonstigen Bodenvorkommen, Bruchgebiete, Ablagerungsplätze (für Müll, Altmaterial, Fahrzeugwracks udgl.), Schießstätten und Sprengstofflager gesondert auszuweisen. Nach Abs. 5) dürften im Grünland nur solche Bauten und Anlagen errichtet werden, die einer bestimmungsgemäßen Nutzung (Abs. 2 bis 4) dienen. Hiezu gehörten im besonderen auch Bauten und Anlagen für den Nebenerwerb der Land- und Forstwirtschaft. Hiezu sei festzuhalten, daß dem Errichten und Betreiben einer Betriebsanlage im Grünland dann eine Verbotsnorm im oben dargestellten Sinn entgegenstehe, wenn die Bezug habende Fläche als Grünland ohne gesonderte Ausweisung, etwa im konkreten Fall als Ablagerungsplatz, gewidmet sei. Möge auch die gegenständliche Betriebsanlage nicht über Baulichkeiten oder feste Anlagen verfügen, so sei deren Vorhandensein für die Qualifikation einer Anlage als örtlich gebundene Einrichtung im Sinne des § 74 Abs. 1 GewO 1973 nicht erforderlich. Unter "Anlage" im Sinne der oben zitierten Flächenwidmungsnorm sei alles zu verstehen, was angelegt worden sei, d.h. durch die Hand des Menschen gebaut oder vorgekehrt worden sei. Es seien daher Flächen, auf denen im vorliegenden Fall Bauschutt und Erdaushubmaterial regelmäßig abgelagert werde, ebenso wie Flächen, auf denen regelmäßig Lkw abgestellt würden, als Anlagen im Sinne des § 18 Abs. 5 ROG zu verstehen, auch wenn keine Baulichkeiten errichtet würden. Da Teile der gegenständlichen Betriebsanlagen auf Flächen errichtet werden sollten, die als Grünland ohne gesonderte Ausweisung als Ablagerungsgebiet sondern mit dem zusätzlichen Hinweis "landwirtschaftliche Nutzfläche" gewidmet seien, stehe dem Errichtung und Betreiben der Betriebsanlage auf diesen Flächen eine Verbotsnorm im Sinne des § 77 Abs. 1 zweiter Satz GewO 1973 entgegen. Da das Ansuchen um eine gewerbliche Betriebsanlage eine Einheit darstelle, sei die Genehmigung zu versagen gewesen. Es seien daher auch die genehmigenden Bescheide der Behörde erster und zweiter Instanz zu beheben gewesen. Die Verpflichtung zur Tragung der im Spruch bezifferten Kommissionsgebühren im Bescheid der Behörde erster Instanz sei jedoch aufrecht zu erhalten gewesen, da die Augenscheinsverhandlung der Behörde erster Instanz noch vor Inkrafttreten der Gewerberechts-Novelle 1988 im Einklang mit der Rechtsordnung auf Grund eines aufrechten Genehmigungsansuchens durchgeführt worden und dadurch die Gebührenschuld entstanden sei. Die Verwaltungsabgabe sei zu beheben gewesen, da nunmehr eine Genehmigung nicht erteilt werde (§ 68 Abs. 2 AVG 1950).

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde.

Die belangte Behörde legte die Akten des Verwaltungsverfahrens vor und erstattete eine Gegenschrift mit dem Antrag, der Beschwerde keine Folge zu geben.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Seinem gesamten Vorbringen zufolge erachtet sich der Beschwerdeführer in dem Recht auf stattgebenden Abspruch über seinen Genehmigungsantrag verletzt und - was subsidiär geltend gemacht werde - in dem Recht auf Feststellung, daß er für die Art seiner tatsächlichen und inhaltlich der Behörde offengelegten Tätigkeit, nämlich Deponie von Erdaushub zum Zweck der Wiederbefüllung, eine Bewilligung nicht benötigt hätte. Hiezu wird unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit des Inhaltes bzw. einer Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften vorgebracht, der damals unvertretene Beschwerdeführer habe mit seinem Antrag vom 5. März 1986 nichts anderes beabsichtigt, als sich

- behördlich - abzusichern, daß er durch die Wiederbefüllung der ausgebeuteten Schottergrube keine gewerberechtlich relevanten, der Genehmigungspflicht unterliegenden Tätigkeiten vornehme und habe folgerichtig sein Ansuchen bei der Gewerbebehörde, und zwar betreffend die Parzellen 434/1 und 435/1 eingebracht. Die Parzelle 434/1 sei in der Parzelle 435/1 aufgegangen, das heiße, sein ursprünglicher Antrag habe ausschließlich auf die Befüllung einer im Betriebsbaugelände liegenden Schottergrube gelaute. Es hätte damals schon releviert werden müssen, ob für die Erreichung dieses Zweckes, nämlich Wiederbefüllung einer im Jahre 1972 genehmigten Aushebung einer Grundfläche, die für die Rekultivierung (und landwirtschaftliche Nutzbarmachung) erforderlich seien, überhaupt gewerberechtliche Relevanz, nämlich in Richtung einer erforderlichen Bewilligung, gegeben sei. Zu erörtern wäre gewesen, ob es sich dabei überhaupt begrifflich um eine Betriebsanlage im Sinne der Bestimmung des § 74 GewO 1973 bzw. des § 18 ROG handeln könne. Erst durch die Modifizierung dieses Antrages (damit dieser einem "Antrag auf Genehmigung einer Betriebsanlage" formell entspreche) seien damals erstmals die Begriffe "Betriebsanlage und Lagerung von Erdaushub und Bauschuttmaterial" zur Verwendung gelangt, offenbar davon ausgehend, daß nur gewerbebehördlich genehmigt werden könne, was in der Gewerbeordnung begrifflich als Betriebsanlage im Sinne des § 74 GewO 1973 vorgesehen sei. Die eigene Wortwahl des Beschwerdeführers "Betriebsanlage" könne ihm aber nicht zum Nachteil in der Form gereichen, daß schon tatsächlich vom Vorliegen einer Anlage auszugehen sei, weil es auf die tatsächlichen Verhältnisse ankomme. Die tatsächlichen Verhältnisse hätten ergebe - und das wäre auch von der belangten Behörde aufzugreifen gewesen -, daß er in Wahrheit um keine Betriebsanlage im Sinne des § 74 GewO 1973 angesucht habe. Unter gewerblicher Betriebsanlage sei jede örtlich gebundene Einrichtung zu verstehen, die der "Entfaltung" einer gewerblichen Tätigkeit regelmäßig zu dienen bestimmt sei. Die Entfaltung der gewerblichen Tätigkeit liege vorliegendenfalls in erster Linie in der genehmigten Ausbeutung der

Schottergrube mit der Verpflichtung, diese wieder zu rekultivieren. Der Beschwerdeführer habe darauf verweisen können, daß er keine Baulichkeit benötige. Richtig sei, daß das Vorhandensein einer eigenen Baulichkeit für die Annahme einer "örtlich gebundenen Einrichtung" im Sinne des § 74 GewO 1973 nicht unbedingt erforderlich sei. Der in der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes vom 24. April 1990, Zl. 89/04/0217, herangezogene Sachverhalt sei mit dem vorliegenden Fall nicht zu vergleichen, weil dort Gewerbebetriebe, nämlich Lkw-Transportunternehmen, vorhanden gewesen seien und das Abstellen dieser Lkw unmittelbar Ausfluß gewerberechtlich relevanter Tätigkeit gewesen sei. Im vorliegenden Fall liege eine (bereits 1972 genehmigte) Vorkehrung längst vor, er schaffe daher keine Anlage, und zwar auch keine Anlage im weitesten Sinn. Die belangte Behörde hätte einen Lokalausweis anberaumen müssen, um sich an Ort und Stelle von den tatsächlichen Gegebenheiten und der Tatsache zu überzeugen, daß es sich im vorliegenden Fall um nichts anderes als die im Zuge befindliche Ausbeutung einer Schottergrube handle, die bis 1997 mit einer totalen Rekultivierung und gänzlichen Wiederanpassung an dieses Grünland abgeschlossen sein würde. Es sei von den tatsächlichen Verhältnissen auszugehen, auch bei der Beurteilung der Frage, ob im Sinne des § 77 GewO 1973 tatsächlich die Annahme einer "Verbotsnorm" gerechtfertigt sei, ob also etwa eine Ausweisung als "Ablagerungsplatz" für die Genehmigung tatsächlich erforderlich gewesen wäre oder ob die gegebene Ausweisung "landwirtschaftliche Nutzfläche" im Zusammenhang mit der bevorstehenden Rekultivierung nicht ohnedies den tatsächlichen Verhältnissen entspreche, wovon sich die Behörde durch Augenscheinsverhandlung hätte überzeugen können. Es finde sich ferner im angefochtenen Bescheid keine Begründung dafür, warum die belangte Behörde davon ausgehe, daß deswegen, weil drei Parzellen, noch dazu solche, die im Gesamtprojekt eine untergeordnete Rolle spielten, und die nach Meinung der belangten Behörde Gegenstand einer Verbotsnorm im Sinne des § 77 GewO 1973 seien, gleich das gesamte Projekt zu Fall bringen müßten. Die Begründung, wonach das Ansuchen um eine gewerbliche Betriebsanlage eine Einheit darstelle, sei keine hinreichende Begründung, da er allenfalls anzuleiten gewesen wäre, sein Projekt entsprechend einzuschränken, ohne dann mit einer derartig überraschenden Rechtsmeinung, die vollkommen konträr zu den bereits vorgenommenen Bewilligungen der Unterinstanzen sei, konfrontiert zu werden. Insbesondere werde auch generell die Annahme bekämpft, daß bei Zuschütten einer Bodenöffnung mit Bauschutt und Erdaushubmaterial von einer "Anlage" im Sinne der zitierten Flächenwidmungsnorm zu sprechen sei. Gehe man daher zusammenfassend vom Sinn und Inhalt des Parteiwillens bei vorliegendem Genehmigungsantrag aus (Wiederbefüllung einer ausgebeuteten Schottergrube mit neutralem Material, damit verbunden die Chance bzw. der Effekt für den Beschwerdeführer, seine Grundfläche, die auf der Talsohle durch den Böschungsgrad geringer geworden sei, wieder auf ihr ursprüngliches Maß zu vergrößern) und weiters von dem zu erwartenden Ergebnis der beantragten Tätigkeit (Herstellung einer rekultivierten Fläche) sowie auch vom Sinn der Bestimmung des § 77 GewO 1973, ergebe sich, daß der Antrag jedenfalls zu genehmigen gewesen wäre.

Gemäß § 74 Abs. 1 GewO 1973 in der hier anzuwendenden Fassung der Gewerbechts-Novelle 1988, BGBl. Nr. 399, ist unter einer gewerblichen Betriebsanlage jede örtlich gebundene Einrichtung zu verstehen, die der Entfaltung einer gewerblichen Tätigkeit regelmäßig zu dienen bestimmt ist.

Gemäß § 77 Abs. 1 GewO 1973 in der vorangeführten Fassung, ist die Betriebsanlage zu genehmigen, wenn nach dem Stand der Technik (§ 71a) und dem Stand der medizinischen und der sonst in Betracht kommenden Wissenschaften zu erwarten ist, daß überhaupt oder bei Einhaltung der erforderlichenfalls vorzuschreibenden bestimmten geeigneten Auflagen die nach den Umständen des Einzelfalles voraussehbaren Gefährdungen im Sinne des § 74 Abs. 2 Z. 1 GewO 1973 vermieden und Belästigungen, Beeinträchtigungen oder nachteilige Einwirkungen im Sinne des § 74 Abs. 2 Z. 2 bis 5 leg. cit. auf ein zumutbares Maß beschränkt werden. Die Betriebsanlage darf nicht für einen Standort genehmigt werden, in dem das Errichten oder Betreiben der Betriebsanlage zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Genehmigungsantrag durch Rechtsvorschriften verboten ist.

Ausgehend davon kann aber entgegen der Meinung des Beschwerdeführers zunächst in der Annahme der belangten Behörde keine Rechtswidrigkeit erkannt werden, wenn sie unter Bedachtnahme auf die Darlegungen des auch in der Beschwerde erörterten hg. Erkenntnisses vom 24. April 1990, Zl. 89/04/0217, davon ausging, daß ein Vorhaben der von ihr angenommenen Art - bei Zutreffen der hierfür relevanten weiteren Voraussetzungen - die Tatbestandsmerkmale einer gewerblichen Betriebsanlage im Sinne des § 74 Abs. 1 GewO 1973 aufweist, mit der sich auch der gesetzliche Tatbestand der "Anlage" im Sinne der Bestimmung des § 18 Abs. 5 ROG deckt. Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers ergibt sich in diesem Zusammenhang keine sachliche Differenzierung zwischen den Merkmalen eines von dieser Entscheidung betroffenen "Lkw-Abstellplatzes" und einer Stätte für Lagerung von Erdaushub- und Bauschuttmaterial. Wenn daher die belangte Behörde grundsätzlich davon ausging, daß, da die von ihr als vom Genehmigungsantrag erfaßt angesehene Betriebsanlage zumindest zum Teil - zur mangelnden Trennbarkeit eines Abspruches über einen Antrag auf gewerbebehördliche Betriebsanlagengenehmigung siehe die Darlegungen im hg. Erkenntnis vom 19. September 1989, Zl. 89/04/0034 - auf Grundflächen situiert ist, die im Sinne der im angefochtenen Bescheid dargestellten Bestimmungen des OÖ Raumordnungsgesetzes die Widmung "Grünland" ohne eine einem derartigen Anlagenvorhaben entsprechende Sonderwidmung aufweisen, gemäß § 77 Abs. 1 zweiter Satz GewO 1973 die Bestimmung des § 18 Abs. 5 ROG entgegensteht, so vermag der Verwaltungsgerichtshof auch hierin keine Rechtswidrigkeit zu erkennen.

Der Beschwerde kommt aber im Ergebnis aus folgenden Überlegungen Berechtigung zu:

Nach § 353 GewO 1973 setzt der meritorische Abspruch im Betriebsanlagengenehmigungsverfahren einen entsprechenden Antrag des Genehmigungswerbers voraus.

Im vorliegenden Fall hatte sich die belangte Behörde ohne nähere Darstellung des Antragsinhaltes auf das Genehmigungsansuchen des Beschwerdeführers vom 8. April 1986 bezogen. Diese Eingabe, gerichtet "An die Bezirkshauptmannschaft Gmunden, Abt. Gewerbe" weist folgenden Inhalt auf:

"Betrifft: Ansuchen um Genehmigung für die Lagerung von Erdaushub- und Bauschuttmaterial in der Schottergrube X

Sehr geehrte HerrenÜ

Da ich Eigentümer der Grundstücke Parz. Nr. 434, 435/1, 431, 58/4, 432 und 428 in der KG Y bin und die Hälfte dieser Parzellen (431, 435/1) bereits das dort vorkommende Schottermaterial von der Firma W abgebaut wurde, möchte ich auf den ausgebeuteten Grundstücken den Urzustand wiederherstellen, um die Grundstücke wieder landwirtschaftlich nutzen zu können.

Da immer wieder von verschiedenen Baufirmen des Salzkammergutes um Deponiemöglichkeiten angefragt wird, und die derzeitige Deponiestelle in V bzw. der Abtransport weit ist und die Grube in naher Zukunft voll sein wird.

Mit der Bitte um positive Erledigung zeichne ich

....."

Aus dem nach objektiven Maßstäben zu beurteilenden Wortlaut dieses Antrages ergibt sich zunächst das Vorliegen eines an die Gewerbebehörde gerichteten, nicht näher spezifizierten "Genehmigungsantrages" und nicht etwa - wie in der Beschwerde hilfsweise angeführt wird - ein Begehren mit dem Inhalt eines Feststellungsantrages nach § 358 Abs. 1 GewO 1973.

Entgegen der Annahme der belangten Behörde im angefochtenen Bescheid - wie dies insbesondere auch in der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erstatteten Gegenschrift der belangten Behörde zum Ausdruck kommt - kann aber diesem Genehmigungsansuchen weder ein eindeutiges Vorbringen über die örtliche Situierung der in Rede stehenden "Anlage" - und somit auch deren Umfang - noch überhaupt über eine in diesem Zusammenhang im Sinne des § 74 Abs. 1 GewO 1973 beabsichtigte gewerbliche Tätigkeit entnommen werden. Dies deshalb, da der Beschwerdeführer nach dem Wortlaut des ersten Absatzes seiner Eingabe in Ansehung der im angefochtenen Bescheid angeführten Grundstücke lediglich auf seine Eigentümereigenschaft hinwies und in der Folge weiter vorbrachte, daß die Hälfte dieser Parzellen (431, 435/1) bereits von der Firma "W" abgebaut worden sei, und ferner, daß er beabsichtige, auf den "ausgebeuteten Grundstücken" den Urzustand wiederherzustellen, um die Grundstücke wieder landwirtschaftlich nutzen zu können.

Wenn aber der Inhalt eines von einer Partei gestellten Antrages unklar ist, ist die Behörde verpflichtet, den Antragsteller zu einer Präzisierung seines Begehrens aufzufordern. Solange ein eindeutiger Antrag der Partei nicht vorliegt, ist die Erlassung eines antragsbedürftigen Verwaltungsaktes inhaltlich rechtswidrig (vgl. hiezu die entsprechenden Darlegungen im hg. Erkenntnis vom 29. Jänner 1991, Zl. 90/04/0234, und die weitere dort zitierte hg. Rechtsprechung).

Da die belangte Behörde dies verkannte, belastete sie den angefochtenen Bescheid in Hinsicht darauf mit Rechtswidrigkeit des Inhaltes. Dieser war daher gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG aufzuheben, ohne daß es einer Erörterung des weiteren, hierauf nicht Bezug habenden Beschwerdevorbringens bedurfte.

Die Entscheidung über den Aufwandsersatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. Nr. 206/1989.