

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

18.03.1997

Geschäftszahl

96/04/0237

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Griesmacher und die Hofräte DDr. Jakusch, Dr. Gruber, Dr. Stöberl und Dr. Blaschek als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Marihart, über die Beschwerde der M in T und weiterer 22 Beschwerdeführer gegen den Bescheid des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 9. September 1996, Zl. 318.681/6-III/A/2a/96, betreffend Zurückweisung einer Berufung in einem Verfahren gemäß § 81 GewO 1994 (mitbeteiligte Partei: X-Gesellschaft m.b.H. in L), zu Recht erkannt:

Spruch

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Begründung

Nach dem Vorbringen in der Beschwerde im Zusammenhang mit dem Inhalt des angefochtenen Bescheides stellte die mitbeteiligte Partei einen Antrag um Genehmigung der Änderung ihrer genehmigten Betriebsanlage zur Erzeugung von Xylose. Mit der Durchführung des Verfahrens betraute der Landeshauptmann von Oberösterreich gemäß § 335a GewO 1994 die Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck und ermächtigte sie auch, in seinem Namen zu entscheiden. Die mündliche Augenscheinsverhandlung erster Instanz wurde für den 1. Juli 1996 in den Betriebsräumlichkeiten der mitbeteiligten Partei anberaumt. Am Beginn dieser Augenscheinsverhandlung erschien ein Teil der Beschwerdeführer am Werkstor und begehrte, an der Verhandlung teilnehmen zu dürfen. Der Verhandlungsleiter erklärte ihnen, sie verfügten nicht über Parteistellung und würden daher nicht zur Verhandlung zugelassen. Über ihren ausdrücklichen Wunsch wurde der Erstbeschwerdeführerin als der Sprecherin der Personengruppe folgendes Schreiben ausgehändigt:

"Zunächst wird festgehalten, daß am heutigen Tage eine gewerbebehördliche Verhandlung betreffend die beantragten Änderungen der genehmigten Xylose-Anlage stattfindet. Aus diesem Anlaß sind Sie und 15 weitere Personen zum Haupteingang der L-AG gekommen und haben die Zulassung zu der für heute anberaumten gewerbebehördlichen Verhandlung beantragt.

Seitens des Unterzeichneten als verantwortlicher Verhandlungsleiter wurden Sie darauf aufmerksam gemacht, daß Sie und die miterschiedenen Personen keine Parteistellung im gegenständlichen Verfahren besitzen. Beim gegenständlichen gewerbebehördlichen Verfahren handelt es sich um ein Parteienverfahren und nicht um ein Ediktalverfahren. Aus diesem Grunde wurde die erschienene Personengruppe nicht zur Verhandlung zugelassen.

Aufgrund dieser behördlichen Entscheidung wurde seitens der Eigentümervertreter der L-AG dieser Personengruppe das Betreten des Betriebsgeländes ausdrücklich untersagt. Sie erklärten gegenüber dem Unterzeichneten, daß Sie bzw. die Personengruppe keinesfalls freiwillig das Betriebsgelände verlassen werden, sondern nur über behördlichen Zwang.

Hiezu wird festgestellt, daß das Betreten des Betriebsgeländes zunächst in der Kompetenz des Eigentümers gelegen ist. Bei zwangsweiser Besetzung wären die Bestimmungen des Sicherheitspolizeigesetzes anzuwenden."

Gegen dieses Schreiben erhoben die Beschwerdeführer Berufung.

Mit dem vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochtenen Bescheid vom 9. September 1996 wies der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten diese Berufung gemäß § 58 Abs. 1 AVG als unzulässig zurück. In der Begründung dieses Bescheides wird nach Darstellung des Verfahrensganges ausgeführt,

grundsätzlich sei die Entscheidung über die Frage, wer an einer Augenscheinsverhandlung teilnehmen dürfe, in Form einer Verfahrensordnung und nicht in Bescheidform zu treffen. Im vorliegenden Verfahren habe die Erstbehörde weder mündlich noch schriftlich in Bescheidform über die Nichtzulassung bestimmter Personen zur Augenscheinsverhandlung vom 1. Juli 1996 entschieden. Über die mündliche Anordnung sei ein Aktenvermerk aufgenommen worden. Weder die mündliche Verfahrensordnung noch das Schreiben der Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck vom 1. Juli 1995 (richtig: 1996), welches im Namen des Landeshauptmannes als gemäß § 334 Z. 7 GewO 1994 zunächst zuständiger Behörde erster Instanz verfaßt worden sei, enthalte eine ausdrückliche Bezeichnung als Bescheid, noch einen Spruch, noch eine Rechtsmittelbelehrung. Wenn auch das Fehlen der ausdrücklichen Bezeichnung als Bescheid und das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung von der Judikatur bisweilen nicht als essentielles Kriterium der Bescheidqualität betrachtet worden sei, sei ein behördliches Schriftstück, dem aus welchem Grund immer der Spruch fehle, kein Bescheid. Die Wiedergabe einer Rechtsansicht, von Tatsachen und Hinweisen auf Vorgänge des Verfahrens, Rechtsbelehrungen u.dgl. könnten nicht als verbindliche Erledigung, als Bescheid, gewertet werden. Nach Lehre und Rechtsprechung vermöge der Mangel der ausdrücklichen Bezeichnung als Bescheid für sich allein einer Erledigung den rechtlichen Charakter eines Bescheides dann nicht zu nehmen, wenn sich der Inhalt der Erledigung in eindeutiger Weise als eine Entscheidung oder Verfügung, durch die Rechtsverhältnisse festgestellt oder begründet werden sollten, darstelle, somit einen normativen Inhalt aufweise. Die entscheidungswesentlichen Passagen des Schreibens der Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck vom 1. Juli 1996 wiesen eindeutig informativen und nicht normativen Charakter auf. Das genannte Schreiben sei daher auch bei einer inhaltlichen Betrachtung nicht als Bescheid zu qualifizieren. Klärend sei in gewerberechtlicher Hinsicht hinzuzufügen, daß gemäß § 356 Abs. 1 GewO 1994 eine Augenscheinsverhandlung z.B. auch über die Genehmigung der Änderung einer Betriebsanlage wohl auch durch Anschlag in der Gemeinde (neben persönlicher Ladung und Hausanschlag) kundzumachen sei, dieser Anschlag richte sich allerdings an einen beschränkten Personenkreis, nämlich Nachbarn im Sinne des § 75 Abs. 2 GewO 1994. Nur Personen, die durch die Errichtung, den Bestand oder den Betrieb einer Betriebsanlage gefährdet, belästigt oder deren Eigentum oder sonstige dingliche Rechte gefährdet werden könnten, könnten durch die Erhebung von Einwendungen Partei werden. Da es dem angefochtenen behördlichen Akt an der Bescheidqualität mangle, sei die dagegen eingebrachte Berufung als unzulässig zurückzuweisen gewesen.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, über die der Verwaltungsgerichtshof erwogen hat:

Im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof erachten sich die Beschwerdeführer durch den angefochtenen Bescheid "in ihren einfachgesetzlichen Rechten dadurch verletzt, daß ihnen zu einer nach § 356 Abs. 1 GewO 1994 kundgemachten Augenscheinsverhandlung der mitbeteiligten Partei am 1. 7. 1996 durch die Organe der gewerberechtlichen Bewilligungsbehörde zu Unrecht der Zutritt zur Augenscheinsverhandlung verwehrt wurde". In Ausführung des so formulierten Beschwerdepunktes tragen sie zunächst unter dem Gesichtspunkt einer Unzuständigkeit der belangten Behörde vor, aus dem Umstand, daß der über das Genehmigungsansuchen der mitbeteiligten Partei ergangene Genehmigungsbescheid von der Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck im Namen des Landeshauptmannes von Oberösterreich erlassen worden sei, ergebe sich noch nicht, daß auch die in Rede stehende Erledigung in seinem Namen geschehen sei. Die Bestimmung des § 335a GewO 1994 sei jener des § 101 Abs. 3 WRG nachgebildet. Zu der letzteren Bestimmung habe der Verwaltungsgerichtshof bereits zum Ausdruck gebracht, daß bei Vorliegen der Ermächtigung zur Entscheidung im Namen der übergeordneten Behörde im Spruch des Bewilligungsbescheides der unmißverständliche Hinweis auf die Delegation enthalten sein müsse. Die mit der in Rede stehenden Berufung angefochtene Erledigung der Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck vom 1. Juli 1994 enthalte einen solchen Hinweis nicht. Auch sei der Kundmachung der Augenscheinsverhandlung ein solcher Hinweis nicht zu entnehmen gewesen. Da die Erledigung vom 1. Juli 1996 im Spruch keinen Hinweis enthalten habe, daß eine Ermächtigung zur Entscheidung im Namen der übergeordneten Behörde vorliege, sei in Beachtung der zitierten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes die "gewerbliche Bewilligungsbehörde" im eigenen Namen eingeschritten. Damit habe über die dagegen erhobene Berufung mit der belangten Behörde eine unzuständige Behörde entschieden. Unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften machen die Beschwerdeführer geltend, in die Entscheidung seien neue Umstände eingeflossen, die nicht Bestandteil des Berufungsvorbringens der Beschwerdeführer gewesen seien noch zum Verfahrensakteninhalt des Standes vom 1. Juli 1996 gezählt hätten. Die belangte Behörde müsse daher zwangsläufig durch weitere Beweise oder einen anderen Sachverhalt Erkenntnisse gewonnen haben, die sie den Beschwerdeführern vor ihrer Entscheidung nicht zur Wahrung des Parteigehörs vorgehalten habe. Dadurch sei ihnen die Möglichkeit genommen worden, dazu Stellung zu nehmen. Bei Vermeidung dieses Verfahrensfehlers hätten die Beschwerdeführer vorbringen können, daß die schriftliche Erklärung vom 1. Juli 1996 sehr wohl über Bescheidqualität verfüge. Unter dem Gesichtspunkt einer inhaltlichen Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides schließlich bringen die Beschwerdeführer vor, bei der in Rede stehenden Erledigung handle es sich sehr wohl um einen Bescheid, gehe daraus doch hervor, daß dieser Erledigung ein Antrag zugrunde gelegen sei und darin ausdrücklich ausgesprochen werde, daß die erschienene Personengruppe nicht zur Verhandlung zugelassen werde. Außerdem werde diese Erledigung im letzten Absatz ausdrücklich als "behördliche Entscheidung" bezeichnet. Die in dieser Erledigung gebrauchten

Worte: "... die erschienene Personengruppe nicht zur

Verhandlung zugelassen." ergebe schon den Bescheidcharakter, weil darin ein bindend regelnder Spruch eines Bescheides des Inhaltes zu erblicken sei, es werde den Beschwerdeführern der Zutritt zur Augenscheinsverhandlung verwehrt. Es sei auch verfehlt, wenn die belangte Behörde meine, ein Abspruch über die Verweigerung des Zutrittes zu einer Verhandlung sei lediglich eine Verfahrensordnung im Sinne des § 63 Abs. 2 AVG. Denn die Frage, wer an einer nach § 356 Abs. 1 GewO 1994 kundgemachten Augenscheinsverhandlung teilnehmen dürfe, stelle sich gar nicht, sodaß darüber auch keine Verfahrensordnung zu treffen sei. Die Kundmachung der Augenscheinsverhandlung richte sich nämlich an einen unbestimmten Personenkreis, der nach der Bestimmung des § 356 Abs. 3 GewO 1994 durch Besuch dieser Augenscheinsverhandlung und die Erhebung rechtserheblicher Einwendungen Parteistellung erlangen könne. Eine solche Verfahrensordnung wäre auch unzulässig, denn eine solche könnte, wäre sie rechtswidrig, erst mit Berufung gegen den das Verfahren abschließenden Bescheid angefochten werden. Eine solche Vorgangsweise wäre den Beschwerdeführern aber verwehrt, da sie mangels Zutrittes zur Verhandlung keine Einwendungen hätten erheben können und dadurch auch nicht Parteistellung im Verfahren erlangt hätten, was wiederum zur Folge habe, daß ihnen eine Berufung gegen den das Verfahren abschließenden Bescheid nicht offenstehe. Die Abgrenzung zwischen einer Verfahrensordnung und einem verfahrensrechtlichen Bescheid sei dort zu ziehen, wo durch die Entscheidung unmittelbar geschützte Interessen der Partei betroffen werden. Davon ausgehend handle es sich aber bei der in Rede stehenden Erledigung zweifelsfrei um einen verfahrensrechtlichen Bescheid, denn mit der Verweigerung des Zutrittes zur Augenscheinsverhandlung sei über formalrechtliche Rechtsverhältnisse feststellend abgesprochen worden. Sie habe also die verfahrensrechtliche Rechtsstellung der Beschwerdeführer bestimmt, indem es ihnen dadurch nicht ermöglicht worden sei, die nach § 351 Abs. 1 GewO 1994 kundgemachte Augenscheinsverhandlung entgegen der ausdrücklichen Anordnung im § 356 Abs. 3 leg. cit. zu besuchen. Das von der belangten Behörde in diesem Zusammenhang gebrauchte Argument, die Kundmachung der Augenscheinsverhandlung richte sich nur an einen beschränkten Personenkreis, treffe nicht zu, weil die Frage der Nachbareigenschaft von der Behörde nicht im Vorfeld der Augenscheinsverhandlung, sondern erst auf Grund der in der Augenscheinsverhandlung erhobenen Einwendungen zu lösen sei.

Was zunächst die behauptete Unzuständigkeit der belangten Behörde betrifft, ist auf die Bestimmung des § 335a GewO 1994 zu verweisen, wonach der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten oder der Landeshauptmann dann, wenn sie in einer Sache in erster Instanz zuständig sind, mit der Durchführung des Verfahrens ganz oder teilweise die nachgeordnete Behörde betrauen und diese auch ermächtigen können, in ihrem Namen zu entscheiden. Daß eine derartige Ermächtigung im vorliegenden Fall vom Landeshauptmann von Oberösterreich der Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck erteilt wurde, ziehen auch die Beschwerdeführer nicht in Zweifel. Davon ausgehend war im gegebenen Zusammenhang die fragliche Amtshandlung dem Landeshauptmann zuzurechnen. Der Verwaltungsgerichtshof vermag daher die Rechtsansicht der belangten Behörde, die in Rede stehende Erledigung vom 1. Juli 1996 sei vom Verhandlungsleiter namens des Landeshauptmannes von Oberösterreich gesetzt worden, sodaß zur Entscheidung über eine dagegen erhobene Berufung der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten berufen ist, nicht als rechtswidrig zu erkennen.

In der Sache selbst ist auszugehen von der Bestimmung des § 63 Abs. 2 AVG, wonach gegen nur das Verfahren betreffende Anordnungen eine abgesonderte Berufung nicht zulässig ist. Zu Recht verweisen die Beschwerdeführer zur Definition der Verfahrensordnung im Sinne dieser Gesetzesstelle auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, wonach immer dann das Vorliegen einer selbständig unanfechtbaren Verfahrensordnung zu verneinen sein wird, wenn durch den in Rede stehenden Verwaltungsakt die materielle Rechtslage gestaltet wird. Verfahrensrechtliche Bescheide sprechen über die sich aus den verfahrensrechtlichen Bestimmungen ergebenden formalrechtlichen Rechtsverhältnisse gestaltend oder feststellend ab, d.h. sie bestimmen die verfahrensrechtliche Rechtsstellung der Parteien. Unanfechtbare Verfahrensordnungen regeln hingegen nur den Gang des Verwaltungsverfahrens (vgl. das hg. Erkenntnis vom 16. Dezember 1986, Zl. 86/04/0044). Die Beschwerdeführer irren aber, wenn sie meinen, eine Entscheidung über die Frage, welchen Personen der Zutritt zu einer mündlichen Augenscheinsverhandlung im Sinne des § 356 Abs. 1 GewO 1994 gestattet wird, bilde einen derartigen die verfahrensrechtliche Rechtsstellung der Parteien bestimmenden verfahrensrechtlichen Bescheid. Es trifft zwar zu, daß gemäß § 356 Abs. 3 erster Satz GewO 1994 die Erlangung der Parteistellung in einem Verfahren über die Genehmigung der Änderung einer gewerblichen Betriebsanlage die Erhebung von Einwendungen spätestens in der mündlichen Augenscheinsverhandlung erfordert. Das Gesetz sieht aber im zweiten Satz dieser Gesetzesstelle für den Fall, daß ein Nachbar - durch welche Umstände auch immer - ohne sein Verschulden an der rechtzeitigen Erhebung solcher Einwendungen gehindert war, einen besonderen Rechtsbehelf zur Erlangung seiner Parteistellung vor. Mit der Verweigerung der Zulassung zur Augenscheinsverhandlung wird daher keineswegs, wie die Beschwerdeführer meinen, im Ergebnis endgültig über formalrechtliche Rechtsverhältnisse, nämlich die Parteistellung eines Nachbarn, entschieden. Damit erweist sich aber auch im Verfahren über die Genehmigung der Änderung einer gewerblichen Betriebsanlage nach § 356 Abs. 1 GewO 1994 eine Entscheidung über die Zulassung zur Teilnahme an der mündlichen Augenscheinsverhandlung lediglich als eine nur das Verfahren betreffende Anordnung, die gemäß § 63 Abs. 2 AVG selbständig nicht anfechtbar ist (vgl. sinngemäß auch den hg. Beschluß vom 28. März 1989, Zl. 89/04/0028).

Handelte es sich solcherart bei der in Rede stehenden Erledigung vom 1. Juli 1996 lediglich um eine Verfahrensordnung im Sinne des § 63 Abs. 2 AVG, so erweist sich die Zurückweisung der dagegen erhobenen Berufung der Beschwerdeführer schon kraft der ausdrücklichen Anordnung des § 63 Abs. 2 erster Satz AVG als frei von Rechtsirrtum. Es erübrigt sich daher, auf das sonstige Beschwerdevorbringen einzugehen.

Da somit schon der Inhalt der Beschwerde erkennen läßt, daß die von den Beschwerdeführern behauptete Rechtsverletzung nicht vorliegt, war die Beschwerde gemäß § 35 Abs. 1 VwGG ohne weiteres Verfahren in nichtöffentlicher Sitzung als unbegründet abzuweisen.