



Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Rigler sowie den Hofrat Dr. Fasching und die Hofrätin Dr. Leonhartsberger als Richter, unter Mitwirkung der Schriftführerin Mag.^a Wurzer, über die Revision der Bundesministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (nunmehr: Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) in Wien, vertreten durch die Finanzprokuratur in 1011 Wien, Singerstraße 17-19, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 26. August 2019, Zlen. W270 2213399-1/13E und W270 2213624-1/21E, betreffend Eintragung in eine Kontrollbescheinigung (Sichtvermerk) anlässlich der Einfuhr ökologischer/biologischer Erzeugnisse aus Drittländern (mitbeteiligte Partei: V GmbH in W, vertreten durch Mag. Jakob Hütthaler-Brandauer, Rechtsanwalt in 1060 Wien, Otto-Bauer-Gasse 4/5), den **Beschluss** gefasst:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Der Bund hat der mitbeteiligten Partei Aufwendungen in der Höhe von EUR 1.106,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung:

- 1 Die D Ltd. mit Sitz in der Ukraine als „Ausführer“ und „Produzent“ übermittelte der mitbeteiligten Partei als „Einführer“ sowie „erster Empfänger in der Union“ per Schiffstransport Waren, für die die „Organic Standard - UA-BIO-108“ mit Sitz in Kiew am 21. September 2018 eine Kontrollbescheinigung nach der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 der Kommission vom 8. Dezember 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates hinsichtlich der Regelung der Einfuhren von ökologischen/biologischen Erzeugnissen aus Drittländern (im Folgenden: Durchführungs-VO 1235/2008) für „organische Rapssamen“ ausgestellt hatte.
- 2 Diese Kontrollbescheinigung wurde im Original beim Revisionswerber zur Anbringung eines Sichtvermerks eingereicht. Der mit der Kontrolle der Sendung befasste Grenztierarzt Dr. K veranlasste, dass die Sendung seitens der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (im Folgenden:



AGES) einer physischen Warenkontrolle unterzogen wurde. Bei der Kontrolle wurden Rückstände des Stoffes „Chlorpyrifos“ in der Höhe von 0,020 (+/- 0,010) mg/kg festgestellt. Der mitbeteiligten Partei wurde dieses Prüfergebnis am 15. November 2018 mitgeteilt. Am 30. November 2018 fragte Dr. K bei der mitbeteiligten Partei nach, wie weiter vorgegangen werden bzw. ob die Sendung „zurückgewiesen“ oder „konventionell“ verwertet werden solle.

- 3 Dr. K notierte am 13. Dezember 2018 im Feld 20 der Kontrollbescheinigung: „Die Sendung kann als konventionell freigegeben werden“. Das Feld wurde mit einem Rundstempel bestehend aus dem Bundeswappen, dem Text „Republik Österreich Grenztierarzt“ und der Zahl „27“ sowie einem weiteren Stempel mit „Veterinärgrenzkontrollstelle WIEN-Flughafen a-1300 Flughafen Wien-Schwechat“ inklusive Telefon- und Faxnummer sowie der leserlichen Unterschrift von Dr. K versehen. Am Ende des Formulars wurde ergänzt: „Bei der Laboruntersuchung durch die AGES Innsbruck wurde in der Sendung der Pflanzenschutzmittel-Rückstand Chlorpyrifos im Ausmaß von 0,020 (+/- 0,010) mg/kg festgestellt!“. Dieser Zusatz wurde ebenfalls mit der Unterschrift des Grenztierarztes und dem Rundstempel mit Bundeswappen versehen.
- 4 Das Original der Kontrollbescheinigung wurde in der Folge durch eine Spedition an die mitbeteiligte Partei übermittelt, wo ein Mitarbeiter am 17. Dezember 2018 im Feld Nr. 21 den Empfang der Waren in Einklang mit den Bestimmungen des Art. 34 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle (im Folgenden: Durchführungs-VO 889/2008) bestätigte.
- 5 Gegen die von Dr. K vorgenommene Eintragung in die Kontrollbescheinigung erhob die mitbeteiligte Partei mit Schriftsatz vom 11. Jänner 2019 sowohl eine Bescheidbeschwerde als auch mit Schriftsatz vom 24. Jänner 2019 eine Maßnahmenbeschwerde, wobei sie jeweils gleichzeitig die Gestattung der



Einfuhr des Rapses als Bioprodukt, verbunden mit der Freigabe der Vermarktung als solches, beantragte.

- 6 Das Bundesverwaltungsgericht (im Folgenden: Verwaltungsgericht) wies - nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung - mit Beschluss die Maßnahmenbeschwerde vom 24. Jänner 2019 (Spruchpunkt I.A.1.) und die Anträge auf Gestattung sowie auf Genehmigung der Einfuhr von Bio-Raps (Spruchpunkt I.A.2.) zurück, gab mit Erkenntnis der Beschwerde vom 11. Jänner 2019 statt und behob den angefochtenen „Bescheid vom 17.12.2018“ (gemeint wohl: 13.12.2018) (Spruchpunkt II.A.). Weiters erklärte es die Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG gegen die Spruchpunkte I.A.1. und II.A. für zulässig und gegen Spruchpunkt I.A.2. für nicht zulässig.
- 7 Begründend führte das Verwaltungsgericht - soweit für das Revisionsverfahren relevant - im Wesentlichen aus, es handle sich beim gegenständlichen Sichtvermerk weder um bloß „schlicht“ hoheitliches Handeln, noch um einen Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (im Folgenden: Maßnahme), sondern um einen Bescheid.
- 8 Vor dem Hintergrund, dass Verwaltungsakte, die erhebliche Rechtswirkungen hätten, rechtlich nicht als unbekämpfbare Akte konstruiert werden dürften, weil sonst das verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechtsschutzsystem leerliefe, sei der Akt der Ablehnung des Versehens der Kontrollbescheinigung mit einem Sichtvermerk bzw. der Erteilung eines nur eingeschränkten Sichtvermerks (hier: „kann konventionell freigegeben werden“) als Akt selbständiger administrativer Rechtssetzung - und damit nicht als „schlicht“ hoheitliches Handeln - anzusehen. Die Qualifikation als Maßnahme scheide ebenfalls aus. Es sei nicht zu erkennen, dass durch den genannten Akt bei einem Betroffenen der Eindruck entstehen müsse, dass es bei Nichtbefolgung zu einer - unverzüglich einsetzenden - physischen Sanktion der Anordnung komme. Vielmehr erhalte das zuständige Zollorgan mit der Entscheidung über den Sichtvermerk die Information, dass eben die Überlassung in den freien Verkehr nur unter bestimmten Bedingungen möglich sei. Zudem spreche gegen die Annahme einer Maßnahme, dass ein relativ förmliches Ermittlungsverfahren vorgenommen worden sei.



- 9 Für das Vorliegen eines Bescheides spreche bereits der rechtliche Rahmen, der von der Zuständigkeit des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (im Folgenden: Bundesminister) für Antrags- und Meldeverfahren und von der Sendungskontrolle bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus biologischer Produktion aus Drittstaaten durch bestellte Organe spreche (Hinweis auf § 4 Abs. 4 Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz und § 3 Abs. 6 EU-Qualitätsregelungen-Durchführungsgesetz). Bei objektiver Betrachtung sei bereits dem Wortlaut „Die Sendung kann konventionell freigegeben werden“ der Wille der Behörde zu entnehmen, bezogen auf die Sendung und damit auch gegenüber dem Importeur bzw. dem ersten Empfänger eine Entscheidung zu treffen. Es sei ausreichend erkennbar, um welche Behörde es sich handle, auch wenn der Grenztierarzt und nicht der Revisionswerber genannt werde. Selbst wenn man die bloße Erteilung des Sichtvermerks als „behördlichen Realakt“ qualifizieren wollte, sei dessen gänzliche oder teilweise Verweigerung aus rechtsstaatlichen Gründen jedenfalls in Form eines Bescheides zu erlassen. Durch Übermittlung der Kontrollbescheinigung im Original sei der Bescheid - unter Berücksichtigung der besonderen unionsrechtlichen Vorgaben sowie der Genehmigungserfordernisse des § 18 AVG - wirksam zugestellt und somit rechtswirksam erlassen worden. Sollte man einen Verstoß gegen die Zustellvorschriften erblicken, sei dieser durch die Übermittlung der „Urerledigung“ geheilt.
- 10 Zur Zulässigkeit der Revision hinsichtlich der Spruchpunkte I.A.1. und II.A. führte das Verwaltungsgericht aus, es fehle Rechtsprechung zur Frage, welche Rechtsqualität der gänzlichen oder teilweisen Ablehnung eines Sichtvermerks in einer Kontrollbescheinigung gemäß Art. 33 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen (im Folgenden: VO 834/2007) iVm der Durchführungs-VO 1235/2008 zukomme. Weiters fehle Rechtsprechung zur Frage, ob Art. 30 VO 834/2007 bei der Frage des Versehens einer Kontrollbescheinigung mit einem Sichtvermerk anzuwenden sei und ob ein Sichtvermerk nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtes abzulehnen



gewesen sei. Darüber hinaus fehle Rechtsprechung zur Frage, ob es als ausreichend anzusehen sei, dass das Verwaltungsgericht den als Bescheid qualifizierten Rechtsakt bloß aufgehoben und nicht abgeändert habe.

11 Gegen Spruchpunkt II.A. dieses Erkenntnisses richtet sich die vorliegende ordentliche Amtsrevision. Die mitbeteiligte Partei erstattete eine Revisionsbeantwortung und beantragte Aufwandersatz.

12 Die maßgeblichen Bestimmungen des EU-Qualitätsregelungen-Durchführungsgesetzes (EU-QuaDG), BGBl. I Nr. 130/2015 idF BGBl. I Nr. 78/2017, lauten auszugsweise:

„Anwendungsbereich

§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz dient der Durchführung folgender Rechtsakte der Europäischen Union samt deren Änderungs- und Durchführungsvorschriften:

1. Verordnung (EG) Nr. 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. Nr. L 189 vom 20.7.2007 S. 1,

[...]

Kontrollsystem

§ 3. (1) Der Landeshauptmann ist, sofern in den folgenden Absätzen nicht anderes geregelt ist, die für die amtlichen Kontrollen zuständige Behörde gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

[...]

(6) Die Kontrolle von Sendungen bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus biologischer Produktion aus Drittstaaten ist durch von der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen bestellte Organe gemäß § 47 Abs. 3 LMSVG durchzuführen. Mit der Kontrolle von Sendungen können weitere Stellen beauftragt werden. Beauftragungen sind vom Bundesministerium für Gesundheit und Frauen in geeigneter Weise auf seiner Homepage zu veröffentlichen. Beauftragte Stellen unterliegen der Aufsicht durch die Organe gemäß § 47 Abs. 3 LMSVG und sind an deren Weisungen und Anordnungen gebunden.“

13 Die maßgeblichen Bestimmungen des Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetzes (LMSVG), BGBl. I Nr. 13/2006 idF BGBl. I Nr. 37/2018, lauten auszugsweise:



„Meldung von Warensendungen

§ 47. (1) Sind Waren auf Grund von Rechtsakten der Europäischen Kommission einer verstärkten Kontrolle bei der Einfuhr aus Drittstaaten gemäß § 49 Abs. 4 zu unterziehen, so haben die Unternehmer die Zollbehörden und das Bundesministerium für Gesundheit vorab rechtzeitig über Art und Ankunftszeit der Sendung zu verständigen.

(2) Der Bundesminister für Gesundheit kann im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen die Einzelheiten der Vorabinformation kontrollpflichtiger Sendungen mit Verordnung festlegen.

(3) Die Kontrolle bei der Einfuhr aus Drittstaaten ist durch vom Bundesminister für Gesundheit bestellte Organe, die für die Grenzkontrolle besonders geschult sind, auszuüben. Die fachliche Aufsicht ist vom Bundesminister für Gesundheit wahrzunehmen. Bei der dienstlichen Tätigkeit haben diese Organe ein Dienstabzeichen sichtbar zu tragen.

Maßnahmen bei der Einfuhr

§ 48. [...]

(3) Wenn Waren aus Drittstaaten auf Grund von Rechtsakten der Europäischen Union nur nach Maßgabe verstärkter Kontrollen in der Europäischen Union in Verkehr gebracht oder nach Kontrollen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 vom 8. Dezember 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates hinsichtlich der Regelung der Einfuhren von ökologischen/biologischen Erzeugnissen aus Drittländern, ABl. Nr. L 334 vom 12. Dezember 2013, in den zollrechtlich freien Verkehr überführt werden dürfen, sind die daraus resultierenden Kosten vom Anmelder im Sinne der zollrechtlichen Vorschriften zu bezahlen. Die Kosten der Untersuchung sind nach Maßgabe eines Tarifs gemäß § 66 zu berechnen und können im Verwaltungsweg eingebracht werden.

(4) Die aus den verstärkten Kontrollen resultierenden Kosten gemäß Abs. 3 sind anlässlich der Kontrolle von den Organen gemäß § 47 Abs. 3 dem Anmelder mit Bescheid vorzuschreiben. Der Anmelder hat die Kosten beim Zollamt, das der Grenzkontrollstelle örtlich zugeordnet ist, zu erlegen; erst dann darf die Sendung von der Zollstelle überlassen werden. Werden die Kosten nicht sogleich beim Zollamt erlegt, so darf abweichend davon die Sendung auch dann von der Zollstelle überlassen werden, wenn ein Zahlungsaufschub gemäß Art. 110 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union, ABl. Nr. L 269 vom 10. Oktober 2013, bewilligt ist. Die Kosten sind von den Zollämtern zu vereinnahmen und zugunsten des Bundesministeriums für Gesundheit zu verrechnen. Wenn die Kosten nicht sogleich beim Zollamt erlegt werden, so ist der Bescheid, mit dem die Kosten vorgeschrieben werden, dem Empfänger der



Sendung zuzustellen. Der Absender und der Empfänger der Sendung haften als Gesamtschuldner für die Kosten. Für die Vorschreibung, Einhebung und zwangsweise Einbringung sind das AVG und das VVG anzuwenden.“

- 14 Art. 54 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (VO 882/2004), zuletzt geändert mit der Durchführungsverordnung (EU) 2018/1587 der Kommission vom 22. Oktober 2018, lautet:

„Artikel 54

Maßnahmen im Fall eines Verstoßes

(1) Stellt die zuständige Behörde einen Verstoß fest, so trifft sie die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Unternehmer Abhilfe schafft. Sie berücksichtigt dabei die Art des Verstoßes und das bisherige Verhalten des betreffenden Unternehmers mit Blick auf Verstöße.

(2) Dazu können gegebenenfalls folgende Maßnahmen gehören:

- a) Verhängung von Gesundheitsschutz- oder anderen Maßnahmen, die als notwendig erachtet werden, um die Sicherheit von Futtermitteln oder Lebensmitteln oder die Einhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz zu gewährleisten;
- b) Einschränkung oder Untersagung des Inverkehrbringens und der Ein- oder Ausfuhr von Futtermitteln, Lebensmitteln oder Tieren;
- c) Überwachung und, falls erforderlich, Anordnung der Rücknahme, des Rückrufs und/oder der Vernichtung der Futtermittel oder Lebensmittel;
- d) Genehmigung zur Verwendung des Futtermittels oder Lebensmittels für andere als die ursprünglich vorgesehenen Zwecke;
- e) Betriebsaussetzung oder Schließung des ganzen oder eines Teils des betreffenden Unternehmens für einen angemessenen Zeitraum;
- f) Aussetzung oder Entzug der Zulassung des Betriebs;
- g) Maßnahmen gemäß Artikel 19 in Bezug auf Sendungen aus Drittländern;
- h) sonstige Maßnahmen, die von der zuständigen Behörde für angemessen erachtet werden.

(3) Die zuständige Behörde unterrichtet den betreffenden Unternehmer oder einen Vertreter



- a) schriftlich über ihre Entscheidung über Maßnahmen nach Absatz 1 und die Gründe hierfür;
- b) über sein Widerspruchsrecht gegen derartige Entscheidungen sowie über geltende Verfahren und Fristen.

(4) Gegebenenfalls teilt die zuständige Behörde ihre Entscheidung auch der zuständigen Behörde des versendenden Mitgliedstaats mit.

(5) Alle infolge der Durchführung dieses Artikels anfallenden Kosten sind von dem betreffenden Futtermittel- und Lebensmittelunternehmer zu tragen.“

15 Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (VO 834/2007), in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 517/2013 des Rates vom 13. Mai 2013, lautet:

„Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen: [...]

- n) 'zuständige Behörde': die für die Durchführung amtlicher Kontrollen im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion gemäß dieser Verordnung zuständige zentrale Behörde eines Mitgliedstaats oder jede andere Behörde, der diese Zuständigkeit übertragen wurde, gegebenenfalls auch die entsprechende Behörde eines Drittlandes;
- o) 'Kontrollbehörde': eine öffentliche Verwaltungsorganisation eines Mitgliedstaats, der die zuständige Behörde ihre Zuständigkeit für die Inspektion und die Zertifizierung im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion gemäß dieser Verordnung ganz oder teilweise übertragen hat, gegebenenfalls auch die entsprechende Behörde eines Drittlandes oder die entsprechende Behörde, die ihre Tätigkeit in einem Drittland ausübt;
- p) 'Kontrollstelle': ein unabhängiger privater Dritter, der die Inspektion und die Zertifizierung im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion gemäß dieser Verordnung wahrnimmt, gegebenenfalls auch die entsprechende Stelle eines Drittlandes oder die entsprechende Stelle, die ihre Tätigkeit in einem Drittland ausübt;

[...]

Artikel 30



Maßnahmen bei Verstößen und Unregelmäßigkeiten

(1) Bei Feststellung einer Unregelmäßigkeit hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften dieser Verordnung stellt die Kontrollbehörde oder Kontrollstelle sicher, dass in der Kennzeichnung und Werbung für die gesamte von der Unregelmäßigkeit betroffene Partie oder Erzeugung kein Bezug auf die ökologische/biologische Produktion erfolgt, wenn dies in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Vorschrift, gegen die verstoßen wurde, sowie zu der Art und den besonderen Umständen der Unregelmäßigkeit steht.

Bei Feststellung eines schwerwiegenden Verstoßes oder eines Verstoßes mit Langzeitwirkung untersagt die Kontrollbehörde oder Kontrollstelle dem betreffenden Unternehmer die Vermarktung von Erzeugnissen mit einem Bezug auf die ökologische/biologische Produktion in der Kennzeichnung und Werbung für eine mit der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats vereinbarte Dauer.

(2) Die Informationen über Unregelmäßigkeiten oder Verstöße, die den ökologischen/biologischen Status eines Erzeugnisses beeinträchtigen, müssen umgehend zwischen den betroffenen Kontrollstellen, Kontrollbehörden, zuständigen Behörden und Mitgliedstaaten ausgetauscht und gegebenenfalls der Kommission mitgeteilt werden.

[...]“

- 16 In der Amtsrevision wird zunächst vorgebracht, das Verwaltungsgericht habe die Frage der Rechtsqualität des Sichtvermerks unzutreffend beurteilt. Der Sichtvermerk sei nicht als Bescheid, sondern als Maßnahme zu qualifizieren. Dies ergebe sich zweifelsfrei aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 30. September 1998, B 4681/96-10.
- 17 Schon im Hinblick auf die Frage der Revisionslegitimation ist - wie nachfolgend ausgeführt wird - zu klären, welcher Rechtsnatur der vor dem Verwaltungsgericht bekämpfte Rechtsakt ist und wem er zurechenbar ist.
- 18 Der Verwaltungsgerichtshof hat bereits ausgesprochen, dass, wenn eine an eine bestimmte Person gerichtete Erledigung, die die Bezeichnung der Behörde, den Spruch und die Unterschrift oder auch die Beglaubigung enthält, das Fehlen der ausdrücklichen Bezeichnung als Bescheid für den Bescheidcharakter der Erledigung unerheblich ist. Auf die ausdrückliche Bezeichnung als Bescheid kann aber nur dann verzichtet werden, wenn sich aus dem Spruch eindeutig ergibt, dass die Behörde nicht nur einen individuellen Akt der



Hoheitsverwaltung gesetzt hat, sondern auch, dass sie normativ, also entweder rechtsgestaltend oder rechtsfeststellend eine Angelegenheit des Verwaltungsrechtes entschieden hat. Der normative Inhalt muss sich aus der Formulierung der behördlichen Erledigung, also in diesem Sinn auch aus der Form der Erledigung, ergeben. Es muss im Wortlaut der behördlichen Erledigung selbst zum Ausdruck kommen, dass die Behörde eine Verwaltungssache in rechtsverbindlicher Weise erledigt. Ergibt sich ein solcher rechtsverbindlicher Abspruch bereits aus dem Wortlaut der behördlichen Erledigung, dann liegt ungeachtet des Fehlens der ausdrücklichen Bezeichnung als Bescheid ein solcher vor (vgl. den Beschluss des verstärkten Senats VwGH 15.12.1977, 0934/73 und 1223/73). Auch ist das Erfordernis, dass ein Bescheid einen Spruch enthalten muss, nicht streng formal auszulegen; vielmehr ist der normative Abspruch auch aus der Formulierung erschließbar, doch muss sich der Wille der Behörde, in einer Verwaltungssache hoheitlich abzusprechen, eindeutig aus der Erledigung ergeben (vgl. VwGH 10.8.2000, 2000/07/0043).

- 19 Auch formlose Schreiben können daher Bescheide sein. Das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung ist für den Bescheidcharakter einer behördlichen Erledigung ebenso wenig entscheidend wie eine Gliederung dieser Erledigung nach Spruch und Begründung (vgl. VwGH 26.6.2019, Ro 2018/03/0009). An eine nicht ausdrücklich als Bescheid bezeichnete behördliche Erledigung ist allerdings hinsichtlich der Wertung als Bescheid ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. VwGH 11.4.2018, Ra 2015/08/0033, 0047 und 0048).
- 20 Die vorliegende „Kontrollbescheinigung für die Einfuhr von Erzeugnissen aus ökologischem Landbau / biologischer Landwirtschaft in die Europäische Gemeinschaft“ enthält in dem Feld, das das Ergebnis der Überprüfung der Sendung durch die betreffende Behörde des (Einfuhr-)Mitgliedstaates zu enthalten hat, die Formulierung „Die Sendung kann als konventionell freigegeben werden“. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Sendung nicht - wie beabsichtigt - als „biologisch“ eingeführt werden darf, sondern nur als „konventionell“. Dabei handelt es sich um einen Spruch in Form einer individuellen, rechtsgestaltenden Entscheidung in einer Angelegenheit des



Verwaltungsrechts. Der Spruch ist zwar nicht als solcher bezeichnet, dennoch geht aus der Formulierung der Erledigung klar hervor, dass diese Verwaltungssache in rechtsverbindlicher Weise erledigt werden soll. Eine Begründung für diese Entscheidung enthält das Formular an seinem Ende ebenfalls, auch wenn sie nicht als solche ausdrücklich ausgewiesen ist. Dass die Erledigung an die mitbeteiligte Partei als „erster Empfänger in der Union“ gerichtet ist, steht außer Zweifel, ebenso wie die Unterfertigung.

- 21 Für die Qualifikation der Kontrollbescheinigung als Bescheid spricht überdies, dass der Erlassung ein förmliches Ermittlungsverfahren vorausgegangen ist. Die AGES wurde zur Ziehung einer Probe beauftragt und der mitbeteiligten Partei wurde die Möglichkeit eingeräumt, zum Ergebnis der Probenziehung Stellung zu nehmen. Erst danach wurde der eingeschränkte Sichtvermerk erteilt.
- 22 Schließlich ist für die Qualifikation als Bescheid noch die Bezeichnung der Behörde erforderlich.
- 23 Das für das Vorliegen eines Bescheides wesentliche Merkmal der Bezeichnung der Behörde ist dann erfüllt, wenn nach objektiven Gesichtspunkten für jedermann - also unabhängig von der subjektiven Kenntnis des Adressaten des Schriftstücks - erkennbar ist, von welcher Behörde der Bescheid erlassen wurde. Es genügt für die Zurechnung zur zuständigen Behörde nicht, dass diese aus dem Gesetz erschlossen werden kann (vgl. die in *Hengstschläger/Leeb*, AVG I² § 18 Rz 15f wiedergegebene Judikatur; vgl. auch VwGH 27.10.2017, Ra 2016/17/0214 bis 0216).
- 24 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus dem verwendeten Rundsiegel und dem weiteren Stempel, dass der Grenztierarzt der Veterinärgrenzkontrollstelle Wien-Flughafen den Sichtvermerk ausgestellt hat. Ein Hinweis darauf, dass der Grenztierarzt für eine andere Behörde eingeschritten wäre, findet sich weder in den Stempeln, noch in der Fertigungsklausel, noch im sonstigen Text. Von einer Erkennbarkeit, dass der Grenztierarzt den Bescheid nicht im eigenen Namen erlassen hat, sondern für eine andere Behörde tätig wurde, kann somit nicht gesprochen werden (vgl. VwGH 3.10.1996, 96/06/0111).



- 25 Da dem Grenztierarzt die Stellung einer Behörde jedenfalls insoweit zukommt, als ihm gemäß § 48 Abs. 4 LMSVG die Vorschreibung von Kontrollkosten obliegt, kann auch nicht von einem nichtigen Akt (durch eine „Nichtbehörde“) gesprochen werden.
- 26 Ausgehend davon kann dem Verwaltungsgericht nicht gefolgt werden, dass es für eine Zurechnung des Bescheides an den Bundesminister ausreichend sei, dass der Grenztierarzt „bestelltes Organ“ iSd § 47 Abs. 3 LMSVG sei. Der fallbezogen in Form eines - eingeschränkten - Sichtvermerks vorliegende Bescheid ist vielmehr dem Grenztierarzt zuzurechnen.
- 27 Im Zweifelsfall ist nach ständiger Rechtsprechung außerdem anhand der Gesetzeslage zu klären, in welcher Rechtsform die getroffene Erledigung zu erfolgen hatte; da im Zweifel vom gesetzeskonformen Vorgehen der Behörde auszugehen ist, bestimmt in diesem Fall der Rückgriff auf das Gesetz die Beurteilung, wie die Behörde im Einzelfall (tatsächlich) vorgegangen ist (vgl. VwGH 12.12.2008, 2007/12/0059; 28.1.2009, 2008/05/0191). Weder das LMSVG noch das QuaDG noch darauf beruhende Verordnungen sehen nähere Bestimmungen über die Vorgangsweise im Fall der (teilweisen) Nichtentsprechung der Waren bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus biologischer Produktion aus Drittstaaten vor. Aus Art. 54 Abs. 3 der VO 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz ergibt sich allerdings, dass die zuständige Behörde den betreffenden Unternehmer oder einen Vertreter schriftlich über ihre Entscheidung über Maßnahmen nach Absatz 1 leg. cit. (als solche kommen auch Maßnahmen nach Art. 30 der spezielleren VO 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen in Betracht) und die Gründe hierfür, über sein Widerspruchsrecht gegen derartige Entscheidungen sowie über geltende Verfahren und Fristen zu unterrichten hat.
- 28 Bei der Umsetzung von Unionsrecht in nationales Recht ist von der doppelten rechtlichen Bedingtheit der der Umsetzung dienenden gesetzlichen Vorschriften auszugehen, und zwar so, dass nicht nur die umzusetzende



unionsrechtliche Vorgabe, sondern auch die österreichischen verfassungsrechtlichen Vorschriften vom Gesetzgeber beachtet und eingehalten werden müssen (vgl. die in VwGH 16.4.2004, 2001/10/0156, 2002/10/0212, 2001/10/0081 [VwSlg 16335A] zitierte Judikatur des VfGH). Wie vom Verfassungsgerichtshof zudem schon mehrfach ausgesprochen wurde, bringt das Rechtsstaatsprinzip das Gebot mit sich, die behördliche Festlegung von Rechtsfolgen an eine Form zu knüpfen, die einen verfassungsgesetzlich vorgesehenen Rechtsschutz sowie eine inhaltliche Überprüfung des entsprechenden Aktes ermöglicht (vgl. VfGH 11.10.2006, G 138/05 ua, V 97/05 ua [VfSlg 17.967]; 10.12.2009, B 937/08 [VfSlg 18.941]; 12.12.2012, G 75/12 [VfSlg 19.728]).

- 29 Bezüglich individueller Verwaltungsakte, die von österreichischen Verwaltungsbehörden auf der Grundlage von unmittelbar anzuwendenden Rechtsvorschriften des Unionsrechts gesetzt werden, folgt aus dem (insbesondere im Erkenntnis VfSlg 17.967) Gesagten, dass für eine Verwaltungsbehörde, die eine unionsrechtliche Verordnung vollzieht, nur die Rechtsformen offenstehen, die ihr bei der Vollziehung innerstaatlicher Gesetze zur Verfügung stehen. Das Bundesverfassungsrecht kennt als individuelle, hoheitliche, an einen Rechtsunterworfenen adressierte Verwaltungsakte den Bescheid und den Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (vgl. zu allem VwGH 13.9.2016, Ro 2014/03/0062). Daher hat die zuständige Behörde iSd Art. 2 lit. n bzw. Kontrollbehörde iSd Art. 2 lit. o VO 834/2007, soweit sie bei der Durchführung insbesondere der in der VO 834/2007 vorgeschriebenen Maßnahmen zur Setzung von Hoheitsakten ermächtigt ist, auf dem Boden der gesetzlichen Vorschriften die ihr obliegenden Hoheitsakte grundsätzlich in Form von Bescheiden und Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu setzen.
- 30 In Anbetracht der Anordnung des Art. 54 Abs. 3 der VO 882/2004 über die Mitteilung der begründeten Entscheidung an den Betroffenen und dessen verpflichtende Belehrung über sein Widerspruchsrecht sowie das anzuwendende Verfahren und geltende Fristen wäre die nach der





österreichischen Rechtsordnung zu wählende Rechtsform ohne Zweifel jene des Bescheides.

31 Da das innerstaatliche Recht auch keine - etwa aufgrund eines Kontrollberichtes des Grenztierarztes ergehende - Bescheiderlassung einer anderen Behörde kennt, ist die vom Grenztierarzt vorgenommene Eintragung in der Kontrollbescheinigung als Bescheid zu qualifizieren.

32 Gemäß Art. 133 Abs. 6 B-VG kann gegen das Erkenntnis eines Verwaltungsgerichtes wegen Rechtswidrigkeit Revision erheben,

1. wer durch das Erkenntnis in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet;
2. die belangte Behörde des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht;
3. der zuständige Bundesminister in den im Art. 132 Abs. 1 Z 2 genannten Rechtssachen.

Wer in anderen als den in Abs. 6 genannten Fällen wegen Rechtswidrigkeit Revision erheben kann, bestimmen die Bundes- oder Landesgesetze (Abs. 8 leg. cit.).

33 Der Bundesminister stützt seine Revisionslegitimation ausdrücklich auf Art. 133 Abs. 6 Z 2 B-VG. Belangte Behörde ist jene Verwaltungsbehörde, deren Verwaltungsakt oder sonstiges Handeln vor dem Verwaltungsgericht angefochten bzw. deren Untätigkeit mit Säumnisbeschwerde bekämpft wurde. Wer belangte Behörde im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist, regelt die Verfassung nicht. Maßgeblich ist daher § 9 Abs. 2 VwGVG (vgl. Verwaltungsgerichtshof 22.11.2017, Ro 2016/17/0003).

34 Gemäß § 9 Abs. 2 Z 1 VwGVG ist belangte Behörde im Fall einer Beschwerde gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde wegen Rechtswidrigkeit jene Behörde, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat.

35 Wie oben ausgeführt, ist der vom Verwaltungsgericht fallbezogen zu Recht als Bescheid qualifizierte Sichtvermerk dem Grenztierarzt zuzurechnen, welcher demnach als belangte Behörde dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht beizuziehen gewesen wäre und dem als belangte Behörde Revisionslegitimation zukäme. Der Bundesminister hingegen kann aus der zu



Unrecht erfolgten Behandlung als Partei des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht weder eine Revisionslegitimation ableiten, noch eine Parteistellung im Revisionsverfahren einer anderen Partei (vgl. wiederum VwGH 22.11.2017, Ro 2016/17/0003).

- 36 Eine Revisionslegitimation aufgrund einer besonderen gesetzlichen Bestimmung iSd Art. 133 Abs. 8 B-VG, auf die sich der Revisionswerber auch nicht beruft, ist nicht ersichtlich; eine solche auf der Grundlage des Art. 133 Abs. 6 Z 3 B-VG kommt deshalb nicht in Betracht, weil es sich verfahrensgegenständlich um eine in Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG - und damit um keine in Art. 132 Abs. 1 Z 2 leg. cit. - genannte Materie handelt.
- 37 Die Revision war daher gemäß § 34 Abs. 1 VwGG mit Beschluss zurückzuweisen.
- 38 Der Ausspruch über den Aufwandsatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der VwGH-Aufwandsatzverordnung 2014.

W i e n , am 22. Oktober 2020