Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

21.12.1989

Geschäftszahl

89/07/0033

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Schima und die Hofräte Dr. Salcher und Dr. Zeizinger als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Boigner, über die Beschwerde des Mag. FH in G, vertreten durch Dr. Gottfried Korn, Rechtsanwalt in Wien IV., Argentinierstraße 20, gegen den Bescheid des Landeshauptmannes von Steiermark vom 7. Dezember 1988, Zl. 3-30 H 215-88/8, betreffend Bestrafung nach dem Wasserrechtsgesetz, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von S 10.590,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Im Spruch ihres Bescheides (Straferkenntnisses) vom 12. Jänner 1988 ging die Bezirkshauptmannschaft Graz - Umgebung (BH) davon aus, daß die Firma E-gesellschaft m.b.H. als Anlagenerrichter am 6. Oktober 1987 mit den Bauarbeiten für die Errichtung eines X-Marktes in einer aufgelassenen, in einem Grundwasserschongebiet gelegenen Schottergrube in S begonnen und diese Arbeiten zumindest bis zum 30. November 1987 durchgeführt habe. Dieses in Angriff genommene Vorhaben sei als unteilbare Einheit wasserrechtlich bewilligungspflichtig. Eine wasserrechtliche Bewilligung sei aber bisher nicht erteilt worden. Der Beschwerdeführer sei einer der beiden Geschäftsführer der E und habe es als solcher zu verantworten, daß durch den konsenslosen Beginn der Arbeiten und durch deren Weiterführung eine Übertretung des Wasserrechtsgesetzes vorliege. Der Beschwerdeführer habe dadurch § 137 Abs. 1 WRG 1959 in Verbindung mit § 6 und § 3 Abs. 1 der Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 25. Jänner 1962 zum Schutze des Grundwasserwerkes Graz-Feldkirchen, BGBl. Nr. 41/1962, verletzt. Wegen dieser Verwaltungsübertretung werde über den Beschwerdeführer eine Geldstrafe in der Höhe von S 20.000,-- (im Falle der Uneinbringlichkeit 20 Tage Ersatzarreststrafe) verhängt; ferner habe der Beschwerdeführer einen Beitrag zu den Kosten des Strafverfahrens zu leisten.

In der Begründung dieses Bescheides ging die BH von dem Bescheid des Landeshauptmannes der Steiermark (der belangten Behörde) vom 22. Oktober 1987 aus, mit welchem die Firma E zur Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes verpflichtet worden war, innerhalb einer bestimmten Frist um die wasserrechtliche Bewilligung für das Vorhaben ordnungsgemäß anzusuchen. Der Begründung dieses Bescheides sei zu entnehmen, daß grundsätzlich davon auszugehen sei, daß die Errichtung des Einkaufszentrums mit dazugehörigen Parkflächen als unteilbares Ganzes infolge Art, Situierung und Umfang des Betriebes einer wasserrechtlichen Bewilligung bedürfe. Deshalb sei auch am 6. Oktober 1987 mit einstweiliger Verfügung die Baueinstellung verfügt worden.

Durch eine Anzeige der Firma E vom 19. Oktober 1987 sei übrigens die Vorlage eines neuen Projektes bereits angekündigt worden, und zwar mit Maßnahmen, die bei entsprechender Ausführung mit der erforderlichen Sorgfalt eine konkrete Gefährdung des Grundwassers nicht erwarten ließen. Gesondert betrachtet wären diese Maßnahmen nach der Schongebietsverordnung bzw. nach dem Wasserrechtsgesetz sogar weder bewilligungs- noch anzeigepflichtig. Dennoch unterliege die Anlage insgesamt als unteilbare Einheit einer wasserrechtlichen Bewilligungspflicht. Eine wasserrechtliche Bewilligung liege aber bis dato nicht vor.

Auf die Stellungnahme bezüglich der Notwendigkeit einer wasserrechtlichen Bewilligung in einem Schriftsatz des Vertreters des Beschwerdeführers werde nicht eingegangen, weil es "nicht Aufgabe der

Strafbehörde ist, festzustellen, ob eine solche erforderlich ist oder nicht". Erwiesen sei, daß nach Ansicht des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung eine Bewilligung erforderlich sei, aber nicht vorliege.

Die Firma E sei deshalb verantwortlich, weil sie als "Bauherr" aufscheine. Die erfolgte Vermietung an die Firma Z, welche nach Ansicht des Beschwerdeführers für die Einholung aller Bewilligungen zuständig sei, habe keinen Einfluß auf die Verantwortlichkeit. Der Beschwerdeführer sei als einer der beiden Geschäftsführer der Firma E im Handelsregister eingetragen; der Aufforderung, allenfalls für die Verwaltungsübertretung verantwortliche andere Personen zu nennen, sei die Firma E nicht nachgekommen. Es sei daher gegen den Beschwerdeführer das Strafverfahren einzuleiten und eine Bestrafung auszusprechen gewesen, wobei auf Grund der Schwere der Übertretung mit der Höchststrafe vorzugehen gewesen sei.

Gegen diesen Bescheid erhob der Beschwerdeführer sowohl in der Schuld- als auch in der Straffrage Berufung, in welcher er zahlreiche Feststellungs- und Rechtsmängel des erstinstanzlichen Bescheides geltend machte. Seinem Rechtsmittel ließ der Beschwerdeführer im Berufungsverfahren zwei weitere Schriftsätze folgen.

Die belangte Behörde führte im Berufungsverfahren ergänzende Erhebungen durch, jedoch ausschließlich zur Frage der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Beschwerdeführers.

Mit dem nunmehr angefochtenen Bescheid vom 7. Dezember 1988 gab die belangte Behörde der Berufung des Beschwerdeführers gemäß § 66 Abs. 4 AVG 1950 iVm § 24 VStG 1950 keine Folge und bestätigte das bei ihr angefochtene Straferkenntnis der BH. Gleichzeitig wurde gemäß § 64 Abs. 2 VStG 1950 der Beitrag des Beschwerdeführers zu den Verfahrenskosten der zweiten Instanz bestimmt.

Begründend führte die belangte Behörde nach Wiedergabe des im erstinstanzlichen Bescheid erhobenen Strafvorwurfes und des Inhaltes der Berufungsausführungen im wesentlichen aus, die BH habe zutreffend festgestellt, daß für die Erlangung aller für eine Bauführung notwendigen Bewilligungen der Bauherr (Firma E) verantwortlich sei und daß eine erfolgte Vermietung auf diese gegebene Verantwortung keinen Einfluß habe. Daß die Firma E Bauherrin und der Beschwerdeführer ihr nach außen verantwortlicher Geschäftsführer sei, sei im Beschwerdefall unbestritten. Die Firma E sei auch Adressat des wasserpolizeilichen Auftrages gemäß § 138 Abs. 2 WRG 1959 vom 22. Oktober 1987 gewesen, den sie nicht bekämpft habe. Die belangte Behörde sehe nach Rechtskraft dieses Bescheides eine Rechtslage als gegeben an, nach welcher rechtskräftig feststehe, daß die Errichtung des Einkaufszentrums innerhalb der Schottergrube in S mit Einbringung der Abwässer der Parkflächen in die öffentliche Schmutzwasserkanalisationsanlage eines wasserrechtlichen Bewilligungsverfahrens bedürfe. Ab diesem Zeitpunkt könnten die vom Beschwerdeführer vorgelegten Gutachten nur mehr die Bewilligungsfähigkeit des vorgelegten Projektes dokumentieren. Ebenso sei ab diesem Zeitpunkt die Bauführung ohne wasserrechtliche Bewilligung durch den Beschwerdeführer zumindest mit bedingtem Vorsatz verschuldet. Durch den Alternativauftrag vom 22. Oktober 1987 sei rechtskräftig über die wasserrechtliche Bewilligungspflicht des Projektes abgesprochen worden.

Hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Beschwerdeführers verwies die belangte Behörde ferner auf § 9 Abs. 1 und 4 VStG 1950 sowie darauf, daß andere als verantwortlich beauftragte bestellte Personen von der Firma E trotz Aufforderung nicht namhaft gemacht worden seien. Ebenso sei ein Beweis für die Behauptung, der Beschwerdeführer habe trotz seiner Stellung als Geschäftsführer mit dem Bau des Einkaufsmarktes nichts zu tun gehabt, unterblieben; die Beweislast liege aber in einem solchen Fall bei dem zur Vertretung nach außen Berufenen.

Dem Berufungsvorbringen, daß die BH nicht festgestellt habe, wer die inkriminierten Arbeiten beauftragt habe, sei entgegenzuhalten, daß dies keinen Einfluß auf das vorliegende Verfahren habe, sondern nur allenfalls Gegenstand eines eigenen Strafverfahrens gegen die Firma Z sein könne. Bezüglich des umfangreichen Vorbringens in der Berufung zur mangelnden Bewilligungsbedürftigkeit und zur aus diesem Grunde fehlenden Erfüllung des Tatbestandes des § 137 Abs. 1 WRG 1959 iVm §§ 3 und 6 der Schongebietsverordnung sei wiederum auf die Ansicht der belangten Behörde zu verweisen, wonach mit Rechtskraft des Bescheides vom 22. Oktober 1987 die Frage der Bewilligungspflicht der gegenständlichen Bauarbeiten entschieden gewesen sei. Die Aufzählung von einzelnen Bauabschnitten sei nicht von Relevanz, sondern ausschließlich die Tatsache, daß mit der Errichtung der Anlage als unteilbares Ganzes ohne vorherige wasserrechtliche Bewilligung begonnen worden sei. Dies stelle das strafbare Verhalten dar.

In den weiteren Ausführungen der Begründung des angefochtenen Bescheides setzte sich die belangte Behörde mit der Strafbemessung mit dem Ergebnis auseinander, daß auch bei der Verhängung der Höchststrafe der BH zu folgen sei.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes und wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften erhobene Beschwerde. Der Beschwerdeführer erachtet sich in seinem Recht verletzt, "nur bei Vorliegen der gesetzlich normierten Voraussetzungen und Fehlen von Rechtfertigungs-, Entschuldigungs- und sonstigen Strafaufhebungsgründen bestraft zu werden", sowie in seinem Recht darauf, "daß in gesetzeskonformer Weise seitens der Verwaltungsstrafbehörde entschieden nur eine angemessene Strafe verhängt wird".

Die belangte Behörde hat die Akten des Verwaltungsverfahrens vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der sie die Abweisung der Beschwerde als unbegründet beantragt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Gemäß § 137 Abs. 1 WRG 1959 sind Beschädigungen von Wasseranlagen sowie von gewässerkundlichen Einrichtungen (§ 57), ferner Zuwiderhandlungen gegen dieses Bundesgesetz oder die zu seiner Ausführung erlassenen Verordnungen, schließlich die Nichteinhaltung der in Bescheiden der Wasserrechtsbehörden getroffenen Anordnungen unbeschadet einer allfälligen strafgerichtlichen Ahndung von der örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde als Verwaltungsübertretungen mit einer Geldstrafe bis 20.000 S zu bestrafen.

Gemäß § 9 Abs. 1 VStG 1950 ist für die Einhaltung von Verwaltungsvorschriften durch juristische Personen oder Personengemeinschaften ohne Rechtspersönlichkeit, sofern die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen und soweit nicht verantwortliche Beauftragte (Abs. 2) bestellt sind, strafrechtlich verantwortlich, wer zur Vertretung nach außen berufen ist.

Im Beschwerdefall wird der Beschwerdeführer als einer der beiden Geschäftsführer der Firma E im Sinne dieser Bestimmungen für ein Zuwiderhandeln dieser Firma gegen die §§ 6 und 3 Z. 1 der Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 25. Jänner 1962 zum Schutz des Grundwasserwerkes Graz-Feldkirchen (BGBl. Nr. 41/1962) verantwortlich gemacht. Diese Verordnung wurde auf Grund der §§ 34 und 54 WRG 1959 erlassen und bestimmt in ihrem § 6, daß im weiteren Schongebiet (§ 5) alle im § 3 Z. 1, 2, 5 und 6 aufgezählten Maßnahmen sowie die Errichtung und Erweiterung von Bergbaubetrieben vor ihrer Durchführung einer Bewilligung der Wasserrechtsbehörde bedürfen. Als solche Maßnahmen sind in § 3 Z. 1 der Verordnung genannt

"die Errichtung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von gewerblichen, industriellen oder sonstigen Anlagen, wenn hiedurch eine Verunreinigung des Grundwassers oder obertägiger Gewässer mit chemisch oder biologisch nicht oder schwer abbaubaren Stoffen verursacht werden kann; hierunter fallen insbesondere Tankstellen, die Lagerung und unterirdische Leitung von Mineralölen, die Lagerung von Teer und Kohle im Freien sowie die Lagerung von anderen für das Grundwasser gefährlichen Stoffen; ausgenommen von der Bewilligungspflicht ist die Lagerung von Treibstoffen bis 800 l in höchstens 200 l fassenden verschließbaren Stahlfässern oder Kanistern, wenn die Lagerung so erfolgt, daß bei Ausfließen des Treibstoffes ein Einsickern in den Boden ausgeschlossen ist; weiters ist die Aufbewahrung und Verwendung der eingangs bezeichneten Stoffe in kleineren Mengen zur Deckung des laufenden Bedarfes von der Bewilligungspflicht ausgenommen, wenn hiebei die zur Reinhaltung des Grundwassers entsprechende Sorgfalt angewendet wird."

Die Errichtung und der Ausbau von anderen als im § 3 Z. 1 bezeichneten Anlagen und Gebäuden ist, wenn damit ein Abwasseranfall verbunden ist, gemäß § 4 Z. 1 bzw. gemäß § 7 der Verordnung vor ihrer Durchführung der Wasserrechtsbehörde anzuzeigen; eine Anzeigepflicht für solche Maßnahmen besteht nicht, wenn die Abwässer in wasserrechtlich bewilligte Kanalanlagen eingeleitet werden.

Der Beschwerdeführer bringt vor, der angefochtene Bescheid sei deshalb rechtswidrig, weil die belangte Behörde zu Unrecht davon ausgegangen sei, die - nach den weiteren Beschwerdebehauptungen gar nicht von der Firma E veranlaßten - Bauarbeiten seien im Sinne der oben wiedergegebenen Bestimmungen der Schongebietsverordnung wasserrechtlich bewilligungspflichtig gewesen. Überhaupt habe die belangte Behörde Feststellungen darüber nicht getroffen, welche konkreten Arbeiten im Tatzeitraum in wessen Auftrag und mit wessen Wissen tatsächlich vorgenommen worden seien.

Es trifft zu, daß sich die belangte Behörde hinsichtlich der Frage, in wessen Auftrag die beanstandeten Arbeiten durchgeführt wurden, mit der Feststellung begnügt hat, die Firma E sei "Bauherr" gewesen. Es trifft ferner zu, daß im angefochtenen Bescheid Feststellungen darüber fehlen, welche Arbeiten überhaupt durchgeführt worden sind bzw. welche Arbeiten insgesamt projektsgemäß auszuführen waren. Es fehlen demnach auch Feststellungen darüber, daß bzw. welche bei der Errichtung des Einkaufsmarktes anfallende chemisch oder biologisch nicht oder schwer abbaubare Stoffe das Grundwasser oder obertägige Gewässer verunreinigen könnten, sowie darüber, auf welche Weise bei diesem Vorhaben anfallende Abwässer beseitigt werden sollen.

Die belangte Behörde hat sich mit diesen Fragen offenbar deshalb nicht näher auseinandergesetzt, weil sie der Auffassung war, die Bewilligungspflicht für den Einkaufsmarkt als "unteilbares Ganzes" ergebe sich unmittelbar aus den Bestimmungen der Schongebietsverordnung; außerdem sei diese Bewilligungspflicht durch den an die Firma E ergangenen, auf § 138 Abs. 2 WRG 1959 gestützten Alternativauftrag vom 22. Oktober 1987 rechtskräftig festgestellt. Die Auffassung der BH, wonach es nicht Aufgabe der Strafbehörde sei, festzustellen, ob eine wasserrechtliche Bewilligung erforderlich sei oder nicht, hat die belangte Behörde damit offenbar - und zwar mit Recht nicht geteilt, doch vermögen auch die im angefochtenen Bescheid zu dieser Frage angestellten Überlegungen nicht zu überzeugen.

Nach § 6 und § 3 Z. 1 der Schongebietsverordnung ist die Errichtung, Erweiterung oder wesentliche Änderung bestimmter Anlagen (nur) dann wasserrechtlich bewilligungspflichtig, wenn hiedurch eine Verunreinigung des Grundwassers oder obertägiger Gewässer mit chemisch oder biologisch nicht oder schwer abbaubaren Stoffen verursacht werden kann; dafür werden in der Verordnung Beispiele angeführt. Der angefochtene Bescheid läßt eine Begründung dafür vermissen, aus welchen Gründen die Errichtung des Einkaufsmarktes die Errichtung einer Anlage darstelle, durch welche die in der Verordnung genannte

Wassergefährdung herbeigeführt würde. Der Anfall - möglicherweise verschmutzter - Abwässer stellt jedenfalls noch keine rechtliche Grundlage für die von der belangten Behörde angenommene Bewilligungspflicht dar, weil für die Errichtung und den Ausbau von anderen als im § 3 Z. 1 bezeichneten Anlagen und Gebäuden, wenn damit ein Abwasseranfall verbunden ist, § 4 Z. 1 und § 7 der Verordnung bloß eine Anzeigepflicht vorsehen, die dann nicht besteht, wenn die Abwässer in wasserrechtlich bewilligte Kanalanlagen eingeleitet werden.

Die Schongebietsverordnung kennt somit unterschiedliche rechtliche Voraussetzungen für im Schongebiet geplante Anlagen und Gebäude. Bei dieser Rechtslage hätte die belangte Behörde nähere Ermittlungen und Feststellungen über Art und Umfang des im Beschwerdefall geplanten Vorhabens, dessen mögliche Auswirkungen auf das Grundwasser und auf die obertägigen Gewässer sowie über die zur Durchführung dieses Vorhabens erforderlichen Arbeiten vornehmen müssen.

Solcher Ermittlungen und Feststellungen waren die Verwaltungsbehörden auch nicht mit Rücksicht auf den in Rechtskraft erwachsenen Alternativauftrag vom 22. Oktober 1987 enthoben. Abgesehen davon, daß der Tatzeitraum laut Straferkenntnis (6. Oktober 1987 bis 30. November 1987) schon vor Erlassung und jedenfalls vor Rechtskraft des genannten Alternativauftrages zumindest zum Teil abgelaufen war, wurde dem Beschwerdeführer in dem mit dem angefochtenen Bescheid bestätigten erstinstanzlichen Straferkenntnis kein Zuwiderhandeln gegen einen wasserrechtsbehördlichen Bescheid - sei es der genannte Alternativauftrag oder auch eine (nur einmal im Bescheid der BH erwähnte) einstweilige Verfügung -, sondern ausschließlich ein solches gegen die bereits mehrfach genannte Schongebietsverordnung vorgeworfen. Dazu kommt, daß die Strafbehörde nicht die Ergebnisse eines (nicht mit dem Beschuldigten persönlich abgeführten) anderen Verwaltungsverfahrens übernehmen durfte, sondern die Voraussetzungen für die Strafbarkeit des dem Beschuldigten vorgeworfenen Tuns oder Unterlassens selbständig zu prüfen hatte. Für den gegen den Beschwerdeführer verwaltungsstrafrechtlich erhobenen Vorwurf, es sei in der Zeit vom 6. Oktober 1987 bis zum 30. November 1987 zu wasserrechtlich konsensbedürftigen, aber nicht bewilligten Arbeiten im Schongebiet gekommen, stellte es daher keine ausreichende Tatsachengrundlage dar, daß die Firma E im wasserpolizeilichen Auftrag vom 22. Oktober 1987 verhalten wurde, "innerhalb einer Frist von vier Wochen ab Rechtskraft dieses Bescheides um die wasserrechtliche Bewilligung für die Errichtung eines Einkaufszentrums innerhalb der Schottergrube F in S, mit Einbringung der Abwässer der Parkflächen in die öffentliche Schmutzwasserkanalisationsanlage" anzusuchen. Ungeachtet dieses Auftrages wären die Behörden des Verwaltungsverfahrens verpflichtet gewesen, die bereits vorher von wem auch immer in Angriff genommenen, im einzelnen ihrer Art und ihrem Umfang nach nicht festgestellten Arbeiten hinsichtlich des Vorliegens einer wasserrechtlichen Bewilligungspflicht und damit der Strafbarkeit zu überprüfen.

Der von der belangten Behörde festgestellte Sachverhalt reichte daher nicht aus, um die gegen den Beschwerdeführer ausgesprochene verwaltungsstrafrechtliche Verurteilung rechtlich einwandfrei zu untermauern. Da die belangte Behörde dessenungeachtet auf Grund der von ihr vertretenen Rechtsansicht mit einer Bestätigung des erstinstanzlichen Straferkenntnisses vorgegangen ist, hat sie den angefochtenen Bescheid mit inhaltlicher Rechtswidrigkeit belastet. Dieser Bescheid war deshalb gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG aufzuheben.

Die Entscheidung über den Aufwandersatz gründet sich auf die §§ 47 und 48 Abs. 1 Z.1 und 2 VwGG in Verbindung mit Art. I A Z. 1 und Art. III Abs. 2 der Verordnung vom 17. April 1989, BGBl. Nr. 206/1989.

Wien, am 21. Dezember 1989