

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

12.09.2006

Geschäftszahl

2003/03/0279

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Sauberer und die Hofräte Dr. Handstanger, Dr. Berger, Dr. Lehofer und Mag. Samm als Richter, im Beisein des Schriftführers Dr. Zeleny, über die Beschwerde der V GmbH in W, vertreten durch Eckert & Fries Rechtsanwälte Gesellschaft mbH in 2500 Baden, Erzherzog-Rainer-Ring 23, gegen den Bescheid des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie vom 24. September 2003, Zl 64.204/2II/L3/03, betreffend Zurückweisung von Anträgen in einer Angelegenheit betreffend Bewilligung zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten, zu Recht erkannt:

Spruch

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Die Beschwerdeführerin hat dem Bund Aufwendungen in der Höhe von EUR 381,90 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Bescheid der belangten Behörde als Oberste Zivilluftfahrtbehörde vom 24. März 2000 wurde der Beschwerdeführerin gemäß § 7 Abs 1 und 2 in Verbindung mit § 4 Abs 1, § 6 Abs 1 und 4, und § 15 des Bundesgesetzes über die Öffnung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen (Flughafen-Bodenabfertigungsgesetz - FBG) die Bewilligung zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten am Flughafen Wien für die Dauer von sieben Jahren erteilt.

Mit dem angefochtenen Bescheid wurde der Antrag der Beschwerdeführerin vom 18. Juli 2003, die belangte Behörde möge den Bescheid vom 24. März 2000 hinsichtlich der unter Punkt 2. der Auflagen und Bedingungen genannten Auflage dahingehend abändern, dass das Pflichtenheft und die technischen Spezifikationen für den Flughafen Wien mit Ausnahme der darin unter Punkt 1.5 enthaltenen Wortfolge "sowie die für die Arbeiter und Angestellten der Flughäfen Österreichs geltenden kollektivvertraglichen Bestimmungen anzuwenden" einzuhalten seien, gemäß § 68 Abs 1 AVG wegen entschiedener Sache zurückgewiesen (Spruchpunkt I). Der in eventu gestellte Antrag, die belangte Behörde möge mit Bescheid feststellen, dass die unter Punkt 1.5 des Pflichtenheftes für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten am Flughafen Wien enthaltene Wortfolge "sowie die für die Arbeiter und Angestellten der Flughäfen Österreichs geltenden kollektivvertraglichen Bestimmungen anzuwenden" als Auflage des Zulassungsbescheides rechtswidrig und unanwendbar sei und somit keine Auflage des Bescheides vom 24. März 2000 darstelle, wurde gemäß §§ 56 und 68 Abs 1 AVG zurückgewiesen (Spruchpunkt II).

Die Beschwerdeführerin hatte ihre Anträge im Wesentlichen damit begründet, dass die Auflage gemäß Punkt 1.5 des Pflichtenheftes für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten am Flughafen Wien in ihrem die Anwendung des Flughafenkollektivvertrages betreffenden Teil sowohl gegen das FBG, als auch gegen die Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (in der Folge: Richtlinie) verstoße und daher unanwendbar sei.

Die belangte Behörde führte in der Begründung des angefochtenen Bescheides zu Spruchpunkt I aus, dass sich die Beschwerdeführerin im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens für die Zulassung zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten im Bereich des Vorfeldes des Flughafens Wien beworben habe. In dieser Bekanntmachung seien die von den Bewerbern zu erfüllenden Mindestbedingungen angeführt gewesen, von denen eine die Einhaltung des Pflichtenheftes betroffen habe, dessen Inhalt - einschließlich der Kollektivvertragsbestimmung - allen Bewerbern zur Kenntnis gebracht worden sei. Die Geschäftsführung der Beschwerdeführerin habe im Zuge des Auswahlverfahrens eine unterschriebene Erklärung vorgelegt, in der sie

sich "unabdingbar und ausdrücklich" zur Einhaltung des Pflichtenheftes verpflichtet habe. In der Folge habe die - als Bestbieterin bewertete - Beschwerdeführerin im Rahmen des im Zulassungsverfahren durchgeführten Parteiengehörs Gelegenheit gehabt, zu den im Zulassungsbescheid vorzuschreibenden Auflagen Stellung zu nehmen. In ihrer Stellungnahme habe sie sich mit der gegenständlichen Auflage einverstanden erklärt. Der in weiterer Folge erlassene Zulassungsbescheid sei mangels Erhebung eines Rechtsmittels in Rechtskraft erwachsen. Im vorliegenden Fall habe sich weder der dem betreffenden Bescheid zugrunde liegende Sachverhalt noch die Rechtslage - weder das FBG noch die Richtlinie seien novelliert worden - maßgeblich verändert, weshalb eine entschiedene Sache vorliege.

In der Begründung zu Spruchpunkt II führte die belangte Behörde aus, der diesbezügliche (Eventual-)Antrag habe die Feststellung einer Tatsache - die Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung mit der Richtlinie - zum Gegenstand, die aber weder das FBG noch ein anderes Gesetz vorsehe. Überdies würde eine neuerliche Sachentscheidung in einer rechtskräftig entschiedenen Sache gegen den in § 68 Abs 1 AVG verankerten Grundsatz "ne bis in idem" verstoßen. Schließlich könne der Beschwerdeführerin, da sie gegen einen ihrer Meinung nach rechtswidrigen Bescheid kein Rechtsmittel ergriffen habe, später, bei unveränderter Sach- und Rechtslage, das für einen Feststellungsantrag erforderliche rechtliche Interesse nicht mehr zugebilligt werden.

Über die gegen diesen Bescheid erhobene Beschwerde hat der Verwaltungsgerichtshof nach Vorlage der Verwaltungsakten und Erstattung einer Gegenschrift durch die belangte Behörde erwogen:

1. Mit Spruchpunkt I des angefochtenen Bescheides wurde der Antrag der Beschwerdeführerin, den Bescheid der belangten Behörde vom 24. März 2000 hinsichtlich der Auflage Punkt 2. abzuändern, gemäß § 68 Abs 1 AVG wegen entschiedener Sache zurückgewiesen. Die Beschwerdeführerin erachtet sich dadurch in ihrem "Recht auf Nichtanwendung einer gemeinschaftsrechtswidrigen Norm bzw Beseitigung einer gemeinschaftsrechtswidrigen Auflage eines Bescheides aus dem Rechtsbestand und Feststellung der Nichtanwendbarkeit einer gemeinschaftsrechtswidrigen Auflage eines im übrigen rechtskräftigen Bescheides, im einzelnen sohin in ihrem (...) Recht auf Abänderung des Bescheides (der belangten Behörde) vom 24. März 2000 (...)", im beantragten Sinn, verletzt.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes liegt eine entschiedene Sache im Sinne des § 68 Abs 1 AVG dann vor, wenn in der durch formell rechtskräftigen Bescheid bereits entschiedenen Verwaltungssache die Abänderung dieses Bescheides begehrt wird. Keine entschiedene Sache ist hingegen gegeben, wenn sich die die Verwaltungsrechtssache bestimmenden rechtlichen bzw tatsächlichen Umstände verändert haben und daher nicht mehr dieselbe Sache wie die bereits entschiedene vorliegt. Die Sache verliert ihre Identität, wenn in den entscheidungsrelevanten Fakten bzw in den die Entscheidung tragenden Normen wesentliche, dh die Erlassung eines inhaltlich anders lautenden Bescheides ermöglichende oder gebietende Änderungen eintreten (vgl etwa das Erkenntnis vom 20. September 1999, Zl 99/10/0071).

Die Argumentation der Beschwerdeführerin lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass nach ihrer Ansicht die belangte Behörde "aufgrund von Art 10 EGV verpflichtet ist, den gemeinschaftsrechtskonformen Zustand durch Abänderung der (gegen Gemeinschaftsrecht verstoßenden) Bescheidaufgabe herzustellen".

Mit der Überprüfung rechtskräftiger Bescheide durch nationale Behörden hat sich der EuGH näher in dem - nach Erlassung des angefochtenen Bescheides ergangenen - Urteil vom 13. Jänner 2004, Rs C-453/00, Kühne & Heitz, befasst. In dem diesem Urteil zugrunde liegenden Vorabentscheidungsverfahren wurde dem EuGH vom (niederländischen) College van Beroep voor het bedrijfsleven unter anderem folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt (Rn 19):

"Verpflichtet das Gemeinschaftsrecht, insbesondere der in Artikel 10 EG aufgestellte Grundsatz der Gemeinschaftstreue, eine Behörde, unter Umständen, wie sie im vorliegenden Urteil geschildert werden, einen bestandskräftigen Bescheid zurückzunehmen, um die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, so wie es aufgrund der Antwort auf ein späteres Vorabentsuchersuchen ausgelegt werden muss, sicherzustellen?"

Der EuGH hat in den Entscheidungsgründen dieses Urteils zunächst darauf hingewiesen, dass die Rechtssicherheit zu den im Gemeinschaftsrecht anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehöre; "die Bestandskraft einer Verwaltungsentscheidung, die nach Ablauf angemessener Klagefristen oder Erschöpfung des Rechtswegs eingetreten ist, trägt zur Rechtssicherheit bei. Daher verlangt das Gemeinschaftsrecht nicht, dass eine Verwaltungsbehörde grundsätzlich verpflichtet ist, eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung zurückzunehmen" (Rn 24). Die Vorlagefrage hat der Gerichtshof folgendermaßen beantwortet (Rn 28):

"Nach allem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass der in Artikel 10 EG verankerte Grundsatz der Zusammenarbeit eine Verwaltungsbehörde auf einen entsprechenden Antrag hin verpflichtet, eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung zu überprüfen, um der mittlerweile vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung der einschlägigen Bestimmung Rechnung zu tragen, wenn

- die Behörde nach nationalem Recht befugt ist, diese Entscheidung zurückzunehmen,
- die Entscheidung infolge eines Urteils eines in letzter Instanz entscheidenden nationalen Gerichts bestandskräftig geworden ist,

- das Urteil, wie eine nach seinem Erlass ergangene Entscheidung des Gerichtshofes zeigt, auf einer unrichtigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts beruht, die erfolgt ist, ohne dass der Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht wurde, obwohl der Tatbestand des Artikels 234 Absatz 3 EG erfüllt war, und
- der Betroffene sich, unmittelbar nachdem er Kenntnis von der besagten Entscheidung des Gerichtshofes erlangt hat, an die Verwaltungsbehörde gewandt hat."

Weiters hat der EuGH in dem kürzlich ergangenen Urteil vom 16. März 2006, Rs C-234/04, Rosmarie Kapferer gegen Schlank & Schick GmbH, Rn 21, mwN, ausgesprochen, dass das Gemeinschaftsrecht einem nationalen Gericht nicht gebiete, von der Anwendung innerstaatlicher Verfahrensvorschriften, aufgrund deren eine Entscheidung Rechtskraft erlangt, abzusehen, selbst wenn dadurch ein Verstoß dieser Entscheidung gegen Gemeinschaftsrecht abgestellt werden könnte (siehe auch schon das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 30. April 1999, Zl 97/21/0539, mwN, wo ausgeführt wird, dass auch nach Ansicht des EuGH nach Ablauf von Rechtsmittelfristen der Rechtssicherheit der Vorrang vor der Rechtsrichtigkeit einzuräumen sei).

Die Beschwerdeführerin hat nicht dargelegt, dass zwischen der Erlassung des Bescheides vom 24. März 2000 und der Erlassung des angefochtenen Bescheides (den der Verwaltungsgerichtshof aufgrund der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt seiner Erlassung zu beurteilen hat) eine die Richtlinie 96/67/EG betreffende Entscheidung des EuGH ergangen wäre, aus der sich ergäbe, dass dieser Bescheid auf einer unrichtigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts beruht und dessen Abänderung daher notwendig wäre, um einer "mittlerweile vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung der einschlägigen Bestimmung Rechnung zu tragen".

Weiters ist darauf hinzuweisen, dass der Bescheid vom 24. März 2000 nicht erst "infolge eines Urteils eines in letzter Instanz entscheidenden nationalen Gerichts bestandskräftig geworden ist", sondern von der Beschwerdeführerin - entsprechend der in diesem Bescheid erteilten Rechtsmittelbelehrung - mit Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof und den Verfassungsgerichtshof hätte angefochten werden können. Eine solche Beschwerdeerhebung nach Art 131 Abs 1 Z 1 oder Art 144 Abs 1 B-VG hat die Beschwerdeführerin damals aber nicht vorgenommen.

Daraus folgt, dass die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebende Verpflichtung einer Verwaltungsbehörde, eine bestandskräftige (rechtskräftige) Verwaltungsentscheidung auf einen Antrag hin zu überprüfen, im vorliegenden Fall nicht in Betracht kommt.

Aus dem von der Beschwerdeführerin zur Unterstützung ihrer Auffassung zitierten Urteil des EuGH vom 29. April 1999, Rs C- 224/97, Erich Ciola, lässt sich für sie ebenfalls nichts gewinnen. Der diesem Urteil zugrunde liegende Rechtsstreit betraf - wie der EuGH selbst festgehalten hat - "nicht das rechtliche Schicksal des Verwaltungsaktes, nämlich des Bescheids (...), selbst, sondern die Frage (...), ob ein solcher Verwaltungsakt im Rahmen der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Sanktion, die wegen der Nichtbeachtung einer sich aus ihm ergebenden Verpflichtung verhängt wurde, deshalb unangewendet bleiben muss, weil er mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs unvereinbar ist" (vgl Rn 25 des Urteils). Der EuGH hat damit klargestellt, dass er sich im zitierten Urteil nicht mit der Frage beschäftigt hat, ob der - dem damaligen Vorabentscheidungsverfahren zugrunde liegende -

Bescheid allenfalls abgeändert oder aufgehoben werden hätte können bzw müssen, sondern mit der Frage der Unanwendbarkeit dieses Bescheides als Grundlage für eine Strafsanktion im Falle seiner Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht. Aufgrund dieses Urteils hat der Verwaltungsgerichtshof im Erkenntnis vom 20. September 1999, Zl 99/10/0069, Bescheide eines unabhängigen Verwaltungssenates wegen Rechtswidrigkeit ihres Inhaltes aufgehoben, weil die über den (damaligen) Beschwerdeführer nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union verhängten Geldstrafen auf dem Zuwiderhandeln gegen eine Verbotsnorm beruht hatten, die wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Geldstrafen unangewendet bleiben musste.

Auch eine wesentliche Änderung der Rechtslage seit Erlassung des Bescheides vom 24. März 2000 - die die Beschwerdeführerin im Übrigen auch gar nicht behauptet hat - ist nicht erkennbar, sodass sich der Beschwerdefall insoweit auch von dem dem Erkenntnis vom 20. September 1999, Zl 99/10/0071, zugrunde liegenden Beschwerdefall unterscheidet. Mit diesem Erkenntnis hat der Verwaltungsgerichtshof einen ein Dauerrechtsverhältnis begründenden Bescheid (Bewilligung zur Errichtung von Bootslichegeplätzen) wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben, weil in dessen zeitlichem Wirkungsbereich (nach dessen Erlassung) eine ihm zugrunde liegende Bestimmung des Vorarlberger Landschaftsschutzgesetzes durch die ab dem Beitritt der Republik Österreich zur Europäischen Union zu beachtende Regelung des Art 59 EG-Vertrag eine Modifikation erfahren hatte. An einer solchen Änderung der Rechtslage fehlt es aber im vorliegenden Fall.

Schließlich ist dem Beschwerdevorbringen, die belangte Behörde habe jegliche Ermittlungstätigkeit unterlassen und der Beschwerdeführerin unter Verletzung ihres Rechtes auf Parteiengehör "keine Möglichkeit zur Darlegung allenfalls geänderter Umstände, soweit diese für die Entscheidung der Behörde von Relevanz sein können, eingeräumt", zu entgegnen, dass die bei einer nachträglichen Änderung des Sachverhaltes bestehende Möglichkeit, einen Anspruch, über den bereits rechtskräftig im abweisenden Sinn entschieden wurde, neuerlich vor der Behörde zu erheben, voraussetzt, dass die wesentlichen Sachverhaltsänderungen von der Partei behauptet werden (vgl etwa das Erkenntnis vom 26. Februar 2004, Zl 2004/07/0014). Es wäre daher an der

Beschwerdeführerin gelegen, schon in ihrem Antrag die seit der Erlassung des Bescheides vom 24. März 2000 allenfalls geänderten Umstände vorzubringen.

2. Hinsichtlich Spruchpunkt II erachtet sich die Beschwerdeführerin in ihrem "Recht auf Feststellung" im oben dargestellten Sinn verletzt und bringt dazu vor, dass die Behörde durch eine solche Feststellung die Möglichkeit gehabt hätte, ohne formelle Abänderung des Bescheides den Umfang der die Beschwerdeführerin aus dem Zulassungsbescheid tatsächlich treffenden Pflichten festzustellen, woran die Beschwerdeführerin jedenfalls ein rechtliches Interesse habe. Beim Inhalt der sich aus dem Zulassungsbescheid ergebenden Verpflichtungen der Beschwerdeführerin handle es sich um keine Tatsache, sondern um die Frage eines Rechtsverhältnisses, das der Feststellung durch Bescheid zugänglich sei.

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist die Frage der Rechtmäßigkeit eines Bescheides im Rechtsmittelverfahren geltend zu machen (vgl das Erkenntnis vom 17. Dezember 1992, ZI 92/06/0219). Hat eine Partei gegen einen ihrer Meinung nach undeutlichen Bescheid keine Berufung erhoben, kann ihr später bei einer - wie oben unter Punkt 1. ausgeführt - unverändert gebliebenen Sach- und Rechtslage das für einen Feststellungsantrag erforderliche rechtliche Interesse an einer Klarstellung nicht mehr zugebilligt werden (vgl das Erkenntnis vom 14. Dezember 1988, ZI 88/03/0092). Die Frage, welche Rechtslage auf eine Rechtsbeziehung anzuwenden ist, oder die Frage der Geltung einer Rechtsvorschrift kann nicht Gegenstand eines Feststellungsbescheides sein (vgl das Erkenntnis vom 22. Dezember 2005, ZI 2004/07/0010, mwN).

Da nach dem Gesagten die beantragte bescheidmäßige Feststellung, dass die in Rede stehende Auflage rechtswidrig und unanwendbar und somit keine Auflage des - rechtskräftigen - Bescheides vom 24. März 2000 sei, unzulässig war, hat die belangte Behörde den Feststellungsantrag zu Recht zurückgewiesen.

3. Die Beschwerde war daher gemäß § 42 Abs 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

Die Entscheidung über den Aufwandsatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der VwGH-Aufwandsatzverordnung 2003, BGBl II Nr 333.

Wien, am 12. September 2006