

TE Vwgh Erkenntnis 1993/12/23 92/17/0056

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 23.12.1993

Index

001 Verwaltungsrecht allgemein;
10/01 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG);
10/07 Verwaltungsgerichtshof;
40/01 Verwaltungsverfahren;
55 Wirtschaftslenkung;

Norm

AVG §59 Abs1;
AVG §59 Abs2;
B-VG Art18;
PrG 1976 §2 idF 1980/288;
PrG 1976 §2 idF 1982/311;
PrG 1976 §5 Abs1 idF 1988/337;
VwGG §34 Abs1;
VwRallg;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Kirschner und die Hofräte Dr. Kramer, Dr. Puck, Dr. Gruber und Dr. Höfinger als Richter, im Beisein der Schriftführerin Oberkommissärin Mag. Raunig, über die Beschwerde der X Aktiengesellschaft, vertreten durch Dr. S, Rechtsanwalt in W, gegen den Bescheid des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 27. Dezember 1991, Zl. 36.914/18-III/7/91, betreffend Strompreisbestimmung per 1. Jänner 1992 unter Vorschreibung von Auflagen, zu Recht erkannt:

Spruch

Die lit. b, c, d, e, g, h, m, n und r im Spruchpunkt 5 des angefochtenen Bescheides werden wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes aufgehoben.

Der Bund (Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten) hat der beschwerdeführenden Partei Aufwendungen in der Höhe von S 11.810,- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

1.1. Im Bescheid des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 27. Dezember 1991 heißt es, die beschwerdeführende Partei habe mit Schreiben vom 24. Jänner 1991 eine Erhöhung ihrer Strompreise um durchschnittlich 9,5 % beantragt. Über diesen Antrag sei auf Grund des Ergebnisses des preisbehördlichen

Vorprüfungsverfahrens und nach Begutachtung durch die Preiskommission unter Bedachtnahme auf die mit Bescheid vom 31. Juli 1991 ergangene Zwischenerledigung mit dem Einverständnis der beschwerdeführenden Partei gemäß den §§ 2, 5 und 12 des Preisgesetzes, BGBl. Nr. 260/1976 in der Fassung der Preisgesetznovelle 1988, BGBl. Nr. 337 (im folgenden: PreisG), wie folgt entschieden worden:

" SPRUCH

1.

Für die Versorgung von Tarifabnehmern und typischen Sonderabnehmern (Letztabnehmer und Wiederverkäufer) gelten die Bestimmungen der einen Bestandteil dieses Bescheides bildenden Beilage (21 Blatt "Tarif- und Preisblatt").

2.

Für die Versorgung von atypischen Sonderabnehmern (Letztabnehmern) sind die Bestimmungen der Beilage gemäß Ziffer 1 sowie die Ziffer 3 sinngemäß anzuwenden.

3.

Sämtliche in der Beilage gemäß Ziffer 1 festgesetzten Preise sind Höchstpreise und Nettopreise; die Umsatzsteuer gemäß dem Umsatzsteuergesetz 1972, BGBl. Nr. 223, in der jeweils geltenden Fassung ist hinzuzurechnen.

4.

Die Ziffern 1 und 2 gelten nicht für die Versorgung von industriellen Abnehmern, wenn vom Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten in Härtefällen ein gesonderter Bescheid erlassen wird.

5.

Es werden folgende Auflagen erteilt:

Die X AG hat

a)

alle nach Maßgabe ihrer Einnahmen möglichen Vorkehrungen für eine klaglose Stromversorgung zu treffen;

b)

als Folge der Neufestsetzung der höchstzulässigen Preise erzielte Gewinne - nach Dividendenausschüttung - für die Finanzierung von Kraftwerksbauten oder Netzinvestitionen zu verwenden. Die Errichtung von Verwaltungsgebäuden sowie deren Ankauf gilt nicht als eine solche Investition;

c)

zusammen mit jenen Elektrizitätsversorgungsunternehmen, von welchen sie elektrische Energie bezieht und/oder an welche sie elektrische Energie liefert, insbesondere mit der Verbundgesellschaft, für eine Optimierung des Einsatzes der österreichischen Kraftwerke und für eine optimale innerösterreichische Verwendung der inländischen Wasserkrafterzeugung (auch von nichtständiger Energie) mit dem Ziel einer Minimierung des Einsatzes fossiler Brennstoffe und der damit verbundenen Emissionen und Devisenabflüsse einerseits und einer Minimierung der Produktionskosten der Elektrizitätsversorgung andererseits zu sorgen. Hierüber ist dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, jeweils bis zum 31. März und 30. September eines jeden Jahres ein diesbezüglicher Bericht über die im jeweils folgenden Halbjahr vorgesehenen Kooperations- und Koordinationsmaßnahmen mit jenen Elektrizitätsversorgungsunternehmen, insbesondere der Verbundgesellschaft, zu erstatten;

d)

in Zusammenhang mit Punkt c) zusammen mit jenen Elektrizitätsversorgungsunternehmen, von welchen sie elektrische Energie bezieht und/oder an welche sie elektrische Energie liefert, insbesondere der Verbundgesellschaft, zu prüfen, ob und in welcher Organisationsstruktur die holländischen und skandinavischen Praktiken des Profit-Sharings auf österreichische Verhältnisse übertragbar sind. Dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, ist hierüber bis spätestens 30. Juni 1992 ein abschließender Bericht mit entsprechenden Schlußfolgerungen zu erstatten;

e)

sich im Sinne einer volkswirtschaftlich optimalen Tarifgestaltung mit jenen

Elektrizitätsversorgungsunternehmen, von welchen sie elektrische Energie bezieht und/oder an welche sie elektrische Energie liefert, insbesondere der Verbundgesellschaft, hinsichtlich der Ausbaupläne auf dem Kraftwerks- und Netzsektor zu koordinieren und in Erfüllung dieser Auflage dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, über das Bestehen von sogenannten Koordinierungsverträgen, den Abschluß solcher Verträge sowie die Vornahme sonstiger Koordinierungsmaßnahmen jährlich bis spätestens 31. Dezember Bericht zu erstatten;

f)

bei Exporten elektrischer Energie mindestens solche Preise zu verrechnen, die auf Grund des jeweils geltenden Bescheides bei vergleichbaren Lieferungen im Inland verrechnet werden. Insbesondere sind in jenen Fällen von Exporten, die langfristig auf Basis von Inlandspreisen vereinbart wurden, die auf Grund des jeweils geltenden Preisbescheides geltenden Inlandspreise in voller Höhe anzuwenden. Ausgenommen von dieser Auflage sind lediglich Lieferungen von trotz der gemäß c) und d) gesetzten Aktivitäten im Inland nicht verwertbarer Energie und Exportlieferungen auf Grund besonderer Rechtsverhältnisse; diese sind dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, unverzüglich anzuzeigen;

g)

über das Ergebnis der entsprechend der Auflage gemäß Punkt 2 lit. g) des Spruches des Bescheides vom 31. Juli 1991, Zl. 36.914/11-III/7/91, in Auftrag gegebenen Organisationsanalyse der X AG mit dem Ziel der Ermittlung der maximalen Rationalisierungsmöglichkeiten und Personaleinsparungsmöglichkeiten dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, unmittelbar nach deren Vorliegen, spätestens jedoch bis 30. Juni 1992 Bericht zu erstatten;

h)

über das Ergebnis der entsprechend der Auflage gemäß Punkt 2 lit. h) des Spruches des in obiger lit. g) zitierten Bescheides von einem unabhängigen Sachverständigen erfolgten Prüfung der Angemessenheit des derzeit bei der X AG geltenden Pensionssystems dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, unmittelbar nach deren Vorliegen, spätestens jedoch bis 30. Juni 1992, Bericht zu erstatten;

i)

die entsprechend der Auflage gemäß Punkt 2 lit. i) des Spruches des in obiger lit. g) zitierten Bescheides vorzulegende Nachkalkulation sowie die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, verlangten Unterlagen und Indikatoren dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, zusätzlich auch auf 3,5 Zoll-Diskette (LOTUS 1-2-3 Framework/Windows) zu übermitteln;

j)

jährlich bis spätestens 31. Dezember über Art und Umfang der von der X AG verfolgten forschungs-, entwicklungs- und anwendungsorientierten Aktivitäten und der dafür bereitgestellten finanziellen Mittel - aufgeschlüsselt nach Beiträgen für die beim Verband der Elektrizitätswerke Österreichs eingerichtete Energieforschungsgemeinschaft und nach im Unternehmen selbst verwendeten Mitteln - an das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, zu berichten;

k)

jeden Tarifabnehmer einmal jährlich auf die von ihm gegenüber dem vorhergehenden Abrechnungsjahr (bzw. gegenüber dem Vorjahresbezug) erzielte Stromeinsparung bzw. auf den verursachten Strommehrverbrauch in kWh, getrennt nach Tag- und Nachtstrom, hinzuweisen. Bei nicht ganzjährigen Bezügen (Wohnungswechsel, Neuanlagen, Bauprovisorien usw.) kann dieser Hinweis entfallen;

l)

dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, bis zum 31. März jeden Jahres unter Angabe der betreffenden Abgabemengen die gegenüber dem Tarifsatz begünstigten Abgabepreise und die daraus resultierende Erlösminderung bekanntzugeben; diese Auflage bezieht sich auf Tarifabnehmer;

m)

mit kleinen und mittleren

Elektrizitätsversorgungsunternehmen über Antrag nach Möglichkeit Abtauschvereinbarungen abzuschließen oder eine gesonderte Peagierungsregelung zu treffen;

n)

im Hinblick auf das Ziel möglichst kostenorientierter Preisansätze die Erbringung eines fundierten Nachweises hinsichtlich der tatsächlichen Kostenverursachung durch die einzelnen Abnehmergruppen, insbesondere der Haushalts- und Landwirtschaftskunden gegenüber den Gewerbekunden, auf Grund repräsentativer Messungen unter Einschaltung unabhängiger Gutachter bis spätestens 30. Juni 1992 einzuleiten und hierüber dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, bis zu diesem Termin zu berichten;

o)

dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, jährlich bis spätestens 30. Juni für das vorangegangene Kalenderjahr die Anzahl jener Stromabnehmer bekanntzugeben, die den "Maximumtarif" (Tarif II/1 und II/2) in Anspruch genommen haben.

p)

dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, über die jährlichen Meldungen zur Erlösstatistik (diese zusätzlich auch auf Diskette) hinaus bis spätestens 31. März jeden Jahres, erstmals per 31. März 1993, für das vorangegangene Kalenderjahr und für die einzelnen Abnehmerkategorien im Rahmen der Kleinabgabe die der Umstellung zugrundegelegte Erlösentwicklung nachzuweisen und die sich aus der Umstellung im Vergleich zu dem bis 31. Dezember 1991 in Geltung gestandenen Tarifsysteem ergebenden Abweichungen mitzuteilen und zu begründen;

q)

sich bei Bedarf, zumindest aber einmal jährlich für ein im Rahmen der Preiskommission stattfindendes Hearing über die Auswirkungen der neuen Tarifsysteme sowohl für Kleinabnehmer als auch für Großabnehmer zur Verfügung zu stellen (erstmals Ende 1993) und dabei insbesondere Lösungen für aufgetretene Härtefälle aufzuzeigen. Im Zuge dieser jährlichen Hearings wird gegebenenfalls das wirtschaftliche Umfeld der X an Hand der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, verlangten Unterlagen und Indikatoren untersucht werden;

r)

auf Verlangen eine Kostenträgerrechnung gemäß einem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion VIII, vorzugebenden Modell für ein allfälliges zukünftiges Preisverfahren vorzulegen.

6.

Übergangsbestimmung

Mit Rücksicht auf die mit der Beschaffung der für den Tarif II/1 erforderlichen vollstatischen Zähler allenfalls verbundenen längeren Lieferfristen der Erzeugerfirmen ist die X AG während des Einführungszeitraumes des Tarifes II/1 (gemäß Punkt 1.1 und 1.2 der Übergangsbestimmungen des Tarif- und Preisblattes) berechtigt, darüber hinausgehende, von den Abnehmern gewünschte Unterlagen auf diesen Tarif nur nach Maßgabe der Verfügbarkeit der erforderlichen Meßeinrichtungen vorzunehmen.

7.

Dieser Bescheid tritt mit 1. Jänner 1992 in Kraft. Gleichzeitig treten der Bescheid des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 4. Dezember 1987, Zl. 36.914/10-III/7/87, sowie der Bescheid des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 31. Juli 1991, Zl. 36.914/11-III/7/91, letzterer mit Ausnahme des Punktes 6 lit. e), g), h), i) und j) des Spruches, außer Kraft."

Nach der Begründung dieses Bescheides sei im preisbehördlichen Vorprüfungsverfahren ein Sachverständigengutachten von Wirtschaftsprüfern über das betriebswirtschaftlich gerechtfertigte Ausmaß einer Preiserhöhung der beschwerdeführenden Partei eingeholt worden.

Auf Grund des Ergebnisses des Vorprüfungsverfahrens und nach Anhörung der Preiskommission werde die Beschwerdeführerin ermächtigt, mit Wirkung vom 1. August 1991 zu den gemäß Beilage des Bescheides des Bundesministers vom 4. Dezember 1987 jeweils sich ergebenden Rechnungssummen einen Zuschlag im Ausmaß von 6 % vorzunehmen. Gleichzeitig seien die bisher von der Beschwerdeführerin tatsächlich verrechneten Arbeitspreise für Sonderabnehmer, die um 10 Groschen unter den gemäß Punkt C der Beilage des Bescheides vom 30. Dezember 1981 festgesetzten Höchstpreisen gelegen seien, um 6,12 Groschen pro kWh erhöht und in diesem Ausmaß neu festgesetzt worden.

Nunmehr sei die Erhöhung unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Neustrukturierung des Verbundtarifes entsprechend dem im Zuge der Tarifreform generell verfolgten Leitmotiv der Kostenorientierung möglichst verursachungsgerecht auf die Tarifansätze der beschwerdeführenden Partei umgelegt worden. Die Bescheide des Bundesministers vom 4. Dezember 1987 und vom 31. Juli 1991, letzterer mit bestimmten Ausnahmen, seien daher aufzuheben gewesen. Gleichzeitig mit der Tarifierung erfolge ein weiterer Reformschritt in der Form, daß der Haushalts- und Landwirtschaftstarif zusammengelegt werde und daß auf Grund der guten Erfahrungen mit der Leistungsmessung und der neuen Zählertechnologie nunmehr für den gesamten Bereich der gewerblichen Abnehmer der neue Spitzenlasttarif (GS-Tarif) eingeführt werde.

Eine nähere Begründung könne mit Rücksicht auf das Einverständnis der beschwerdeführenden Partei mit der Entscheidung entfallen.

1.2. Gegen diesen Bescheid wendet sich hinsichtlich der in Punkt 5 lit. b, c, d, e, g, h, m, n und r enthaltenen Auflagen die vorliegende Beschwerde vor dem Verwaltungsgerichtshof, in der Rechtswidrigkeit des Inhaltes geltend gemacht wird. Sollte die Aufhebung bloß der genannten Auflagenpunkte nicht zulässig erscheinen, möge der gesamte Bescheid aufgehoben werden. Die beschwerdeführende Partei erachtet sich in ihrem Recht darauf verletzt, daß in eine bescheidmäßige Kostenpreisregelung keine ungesetzlichen Auflagen aufgenommen werden.

Nach der Begründung dieser Beschwerde sei das Ziel des Preisgesetzes die Preisregelung, nicht etwa die Veränderung betriebswirtschaftlicher, vertraglicher, gesellschaftsrechtlicher oder sonstiger Strukturen. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Preisregelung beruhe auf einer eigenen Verfassungsbestimmung (im vorliegenden Fall: BGBl. Nr. 337/1988), wonach die Erlassung, Aufhebung und Vollziehung von Vorschriften, wie sie im Preisgesetz enthalten seien, auch in jenen Belangen Bundessache seien, in denen das B-VG an sich etwas anderes bestimme, etwa die Landeszuständigkeit vorsehe. Die unter Punkt 5 lit. b, c, d, e, g, h, m, n und r des angefochtenen Bescheides enthaltenen Auflagen hätten rechtlich mit der Preisbestimmung auf Grund des Preisgesetzes nicht das geringste zu tun; sie seien dem Inhalt des Preisgesetzes nicht im entferntesten zu entnehmen und beruhten lediglich auf der - jedenfalls in dieser Weite - verfassungswidrigen Blankettermächtigung des § 5 PreisG, wonach Preisbestimmungen "auch unter Vorschreibung von Bedingungen und Auflagen erfolgen" könnten.

Vertrete man - im Sinne des Gebotes einer verfassungskonformen Auslegung - die Auffassung, daß es sich bei der Anordnung des § 5 PreisG um eine (gerade noch) im Sinne des Gesetzes interpretationsfähige und dem Art. 18 B-VG entsprechende Anordnung handle, dann dürfe man aber keinesfalls, wie es die belangte Behörde mache, diese Blankettermächtigung exzessiv ausüben. Vielmehr müßte man diese Ermächtigung darauf beschränken, nur solche Bedingungen und Auflagen festzulegen, die unmittelbar mit dem Bestimmen des volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preises verbunden seien. Soweit z.B. eine amtliche Preisbestimmung einen bestimmten Höchstpreis nur dann als volkswirtschaftlich gerechtfertigt ansehe, wenn er bei Vorliegen bestimmter Bedingungen und bei Erfüllung bestimmter Auflagen verrechnet werde, dann werde dagegen nichts einzuwenden sein. In solchen Fällen sei eben der festgesetzte amtliche Höchstpreis nur dann volkswirtschaftlich gerechtfertigt, wenn gleichzeitig bestimmte - gerade diesen Höchstpreis rechtfertigende - Nebenbedingungen und Auflagen erfüllt seien. Das vom Gesetzgeber selbst gebrachte Beispiel der Abschöpfung von Mehrerlösen bei Berücksichtigung der Einstandskosten vorhandener Waren bei Genehmigung einer Preiserhöhung spreche hier eine deutliche Sprache.

Bei anderer Auslegung liege der Charakter der bloß formalgesetzlichen Delegation der "Auflagenermächtigung" des § 5 PreisG auf der Hand. Im vorliegenden Fall griffen einige Auflagen sogar in die Landeskompetenz ein. Sämtliche

Auflagen seien aber nicht nur gesetzlich ungedeckt, sondern überdies zu wenig konkret, um überhaupt vollstreckt werden zu können.

Im vorliegenden Fall lasse der Gegenstand der Verhandlung im Sinne des § 59 Abs. 1 AVG eine Trennung nach mehreren Punkten zu und daher wären für die einzelnen Auflagen an sich auch Teilbescheide zulässig. Daher müsse eine Teilanfechtung der Nebenbestimmungen des angefochtenen Bescheides im Interesse des Rechtsschutzes möglich und zulässig sein. Aus diesem Grunde bekämpfe die beschwerdeführende Partei primär die im Aufhebungsantrag genannten Auflagenpunkte und nur in eventu den gesamten Bescheid.

1.3. Die belangte Behörde legte die Verwaltungsakten vor und erstattete eine Gegenschrift, auf die die beschwerdeführende Partei replizierte.

2.0. Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

2.1. Entgegen der von der belangten Behörde in ihrer Gegenschrift vertretenen Rechtsauffassung ist die Beschwerde nicht deswegen unzulässig, weil die beschwerdeführende Partei im Preisbestimmungsverfahren ihr "Einverständnis" zu dem Bescheidinhalt (wie dies im Vorspruch und in der Begründung des angefochtenen Bescheides festgehalten wird) erklärt hat. Ein "Einverständnis" dieser Art im Verwaltungsverfahren - eine Änderung des Preisbestimmungsantrages dahingehend, daß dieser im Sinne des nunmehrigen Spruchinhaltes modifiziert worden wäre, ist nicht erfolgt - ist nicht nur, was die Frage der von der Beschwerdeführerin behaupteten inhaltlichen Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides anlangt, ohne Bedeutung, sondern schließt auch die Beschwerdelegitimation vor dem Verwaltungsgerichtshof nicht aus.

2.2. Der Verwaltungsgerichtshof hat zunächst zu prüfen, welche prozessuale Bedeutung die Abgrenzung des Anfechtungsgegenstandes durch die beschwerdeführende Partei hat, im besonderen, ob der Primärantrag im konkreten Fall zulässig ist.

Von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts wird die Frage der Zulässigkeit der Beschwerdeführung (bloß) gegen Nebenbestimmungen, die mit dem Hauptinhalt des Spruches in einem UNTRENNBAREN Zusammenhang stehen, divergent beantwortet. Sie wird vom Verfassungsgerichtshof verneint, vom Verwaltungsgerichtshof in der Regel bejaht, allerdings mit der Folge, daß bei Gesetzeswidrigkeit der Nebenbestimmung der gesamte Bescheid aufgehoben wird. Dazu wird unter Bezugnahme auf § 43 Abs. 2 VwGG auf das hg. Erkenntnis vom 3. Juli 1986, Slg. NF Nr. 12.191/A = ZfVB 1987/2/525, Punkt 2.2.1., hingewiesen. Diese Frage braucht allerdings im Beschwerdefall nicht gelöst zu werden. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes sind nämlich die hier in Beschwerde gezogenen Spruchteile (Auflagenpunkte) vom übrigen Bescheidinhalt aus folgenden Gründen TRENNBAR.

2.3.1. Hinsichtlich der allgemeinen Ausführungen zur Frage dieser Trennbarkeit bzw. Untrennbarkeit von Nebenbestimmungen verweist der Gerichtshof ebenfalls auf das eben zitierte Erkenntnis (dessen Punkt 2.2.2.). Wenn eine Bewilligung ohne Nebenbestimmung (z.B. Auflage) nicht erteilt werden dürfte und dementsprechend von der Behörde auch nicht erteilt worden wäre, sind die Bewilligung und die mit ihr verbundene Nebenbestimmung als eine untrennbare Einheit zu behandeln, was ihre Bekämpfbarkeit anlangt (vgl. zu dieser Untrennbarkeit ungeachtet der Selbständigkeit der Auflage, was ihre Vollstreckbarkeit betrifft, das hg. Erkenntnis vom 28. Juni 1979, Zl. 47/79 = ZfVB 1980/2/440). Bei Entscheidung der Frage, wann eine untrennbare Einheit zwischen dem Hauptinhalt des Spruches und der Nebenbestimmung anzunehmen sein wird, ist zu prüfen, ob der Hauptinhalt des Bescheides ohne Nebenbestimmung rechtmäßigerweise bestehen dürfte. Dabei ist die Trennbarkeit einer Nebenbestimmung vom sonstigen Bescheidinhalt und damit deren getrennte Anfechtbarkeit mit ordentlichen Rechtsmitteln oder Beschwerde vor den Höchstgerichten von der Beurteilung des jeweils gegebenen sachlichen und rechtlichen Zusammenhanges abhängig (vgl. Duschanek, Nebenbestimmungen im Bescheid, ÖZW 1985, 7, 15, sowie das bereits zitierte Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 3. Juli 1986, Slg. NF

Nr. 12.191/A).

2.3.2. Im konkreten Fall ist daher zu prüfen, ob die bekämpften Nebenbestimmungen, und zwar ihrem Typus nach, in einem Preisbestimmungsbescheid überhaupt vorgesehen werden durften und insofern im Gesetz ihre Deckung finden. Steht eine in den Bescheidspruch aufgenommene Nebenbestimmung mit dem Hauptinhalt des Spruches - mag auch eine allgemeine Ermächtigung (Blankettermächtigung) zur Vorschreibung von Auflagen im Gesetz enthalten sein -

in keinem aus dem Gesetz nach dessen Inhalt und Zweck (insbesondere nach dem Schutzzweck der Norm) ableitbaren Regelungszusammenhang, dann kann nicht gesagt werden, daß der Hauptinhalt des Spruches nach Aufhebung der gesetzwidrigen Nebenbestimmung nicht rechtmäßigerweise selbständig weiterbestehen dürfte.

Werden Nebenbestimmungen ("Auflagen") formal auf eine allgemein gehaltene Ermächtigung, wie sie im § 5 Abs. 1 PreisG enthalten ist, gestützt, dann gibt es Vorschriften, die im Sinne des eben Gesagten ihrer Art und ihrem Inhalt nach offenkundig den vorausgesetzten unmittelbaren Zusammenhang zum Hauptgegenstand des Spruches nicht aufweisen. Als extremes Beispiel diene nicht nur die gedachte, mit einer Strompreisbestimmung verbundene Auflage, eine bestimmte Musikveranstaltung zu fördern, sondern etwa auch die konkret angefochtene Auflage zu Punkt 5 lit. d. Danach wird der Beschwerdeführerin aufgetragen, zu prüfen, ob und in welcher Organisationsstruktur die holländischen und skandinavischen Praktiken() des Profit-Sharings auf österreichische Verhältnisse übertragbar seien; hierüber sei bis spätestens 30. Juni 1992 ein abschließender Bericht mit entsprechenden Schlußfolgerungen zu erstatten. Treffend sagt die beschwerdeführende Partei dazu in ihrer Replik auf die Gegenschrift der belangten Behörde, die Organisation der österreichischen Elektrizitätswirtschaft ergebe sich aus dem 2. Verstaatlichungsgesetz; es sei der belangten Behörde unbenommen, sich das erforderliche Wissen anzueignen und gegebenenfalls entsprechende gesetzliche Maßnahmen zu veranlassen, wenn sie meine, daß die derzeitigen rechtlichen Gegebenheiten in Österreich unter dem Gesichtspunkt der Optimierung des Kraftwerkseinsatzes nicht ausreichend seien; nicht zulässig sei es jedoch, einem Strompreisverfahren ohne gesetzliche Deckung Prüfungsaufgaben in Richtung neuer Organisationsstrukturen "aufzupropfen".

Der Verwaltungsgerichtshof ist aber darüber hinaus der Auffassung, daß auch die übrigen hier angefochtenen Auflagenpunkte ihrem Typus nach keine Deckung im § 5 Abs. 1 PreisG finden. Dazu ist es erforderlich, Klarheit über Inhalt und Umfang dieser Ermächtigung zu gewinnen. Dabei hat sich der Verwaltungsgerichtshof im folgenden - da die bekämpften Vorschriften ihrem Inhalt nach nicht als Bedingungen zu verstehen sind - mit der Auslegung der in der zitierten Gesetzesbestimmung enthaltenen Ermächtigung, soweit sie die Vorschrift von "Auflagen" betrifft, zu befassen.

2.4.1. Im Beschwerdefall ist noch § 5 Abs. 1 PreisG in der Fassung BGBl. Nr. 337/1988 (vor dem Preisgesetz 1992, BGBl. Nr. 145) anzuwenden. Diese Bestimmung lautete:

"Preisbestimmungen nach § 2 Abs. 1 sowie nach den §§ 3 und 4 können auch unter Vorschrift von Bedingungen und Auflagen erfolgen. Insbesondere können Mehrerlöse, die sich dadurch ergeben, daß die tatsächlichen Estandskosten unter den der behördlichen Preisbestimmung zugrunde gelegten Estandskosten liegen, zugunsten des Bundes eingezogen werden. Bei der Bemessung des Abschöpfungsbetrages ist auf die Belastung durch zu erwartende höhere Wiederbeschaffungspreise im Umfang der üblicherweise getätigten Umsätze und der dadurch bedingten Vorratshaltung Rücksicht zu nehmen."

Gemäß § 5 Abs. 2 leg. cit. wird die Verpflichtung zur Abführung der Abschöpfungsbeträge (Abs. 1) durch Verordnung oder Bescheid des Bundesministers ausgesprochen. Die weiteren Absätze des § 5 PreisG befassen sich mit der Preisabschöpfung.

§ 2 Abs. 1 PreisG, auf den § 5 Abs. 1 leg. cit. Bezug nimmt, sowie § 2 Abs. 2 PreisG bestimmen:

"(1) Der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten kann auf Antrag oder von Amts wegen volkswirtschaftlich gerechtfertigte Preise und Entgelte für die im § 1a Abs. 1 genannten Sachgüter und Leistungen nach Maßgabe der folgenden Vorschriften bestimmen.

(2) Preise und Entgelte im Sinne dieses Bundesgesetzes sind volkswirtschaftlich gerechtfertigt, wenn sie sowohl den bei der Erzeugung und im Vertrieb oder bei der Erbringung der Leistung jeweils bestehenden volkswirtschaftlichen Verhältnissen als auch der jeweiligen wirtschaftlichen Lage der Verbraucher oder Leistungsempfänger bestmöglich entsprechen. Die Preise können als Höchst-, Fest- oder Mindestpreise bestimmt werden; für Entgelte gilt dies sinngemäß."

§ 3 leg. cit. sah die Preisbestimmung aus Anlaß einer übereinstimmenden Mitteilung der vier dort genannten Interessenvertretungen für die Dauer von höchstens sechs Monaten vor, § 4 die Preisbestimmung in den Fällen, in denen ein oder mehrere Unternehmen eine betriebswirtschaftlich nicht erforderliche Erhöhung des Preises oder

Entgeltes vorgenommen oder eine durch die Senkung von Rohstoffpreisen betriebswirtschaftlich mögliche Senkung des Preises nicht durchgeführt hatten.

2.4.2. Es fällt nun auf, daß die im § 5 Abs. 1 PreisG erwähnten "Auflagen" in "Preisbestimmungen" vorgeschrieben werden können, die im Verfahren auf Antrag oder von Amts wegen vorgenommen werden. Dies steht mit der üblichen Terminologie in Widerspruch, die bei einer Auflage als einer pflichtenbegründenden Nebenbestimmung einen an sich begünstigenden Verwaltungsakt, eine Bewilligung oder Erlaubnis, voraussetzt (Antoniolli-Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht², 512; Duschanek, ÖZW 1985, 7, 10, unter Hinweis auf ältere Literatur; Laurer, Behördliche Auflagen im Wirtschaftsrecht, ÖJZ 1992, 1). Eine Erlaubnis dieser Art, die mit einer Auflage im Sinne der verwaltungsrechtlichen Terminologie verbunden werden könnte, kann aber - allenfalls - nur bei einer Preisbestimmung in Stattgebung eines Antrages auf Festsetzung eines höheren als des bisherigen Höchstpreises oder eines niedrigeren als des bisherigen Mindestpreises erblickt werden, schon nicht aber bei einem Antrag auf Veränderung eines Festpreises (denn davon könnte der Unternehmer nicht Abstand nehmen, um die Erfüllung der "Auflage" zu vermeiden). Darüber hinaus kann die Ermächtigung zur Vorschreibung von "Auflagen" nicht auf die Antragsverfahren, wo dies begrifflich in Betracht käme, reduziert gesehen werden, weil sich § 5 Abs. 1 PreisG ausdrücklich auch auf die Verfahren nach den §§ 3 und 4 leg. cit. bezieht, die allerdings nur von Amts wegen eingeleitet werden können (vgl. Laurer, ÖJZ 1992, 1, 5). Der Begriff der Auflage im § 5 Abs. 1 PreisG wird daher untypisch und nicht im Einklang mit der üblichen verwaltungsrechtlichen Terminologie verwendet. Er wird für eine zum Hauptinhalt des Spruches hinzutretende belastende Nebenbestimmung gebraucht, mag es sich um eine belastende Nebenbestimmung zu einem die Partei an sich begünstigenden Verwaltungsakt oder um eine zusätzliche pflichtenbegründende Vorschreibung in einem die Partei belastenden, nämlich ihre unternehmerische Disposition über den Preis (erstmalig) beschränkenden Verwaltungsakt handeln. Dazu kommt, daß sich der Begriff der Preisbestimmung, an den im § 5 Abs. 1 PreisG angeknüpft wird, sowohl auf Bescheide als auch auf Verordnungen bezieht, sodaß diese Ermächtigung auch auf die Vorschreibung zusätzlicher Verordnungsbestimmungen bezogen werden könnte. Auch hierfür wäre der gebrauchte Begriff unüblich und unzutreffend.

2.4.3. Eine dem Art. 18 B-VG Rechnung tragende Auslegung dieser Ermächtigung der Verwaltungsbehörde zur Vorschreibung von belastenden, zum Hauptinhalt des Spruches hinzutretenden Nebenbestimmungen muß auf einen engen und unmittelbaren Zusammenhang mit diesem Hauptinhalt des Verwaltungsaktes abstellen.

Dieser Hauptinhalt des Verwaltungsaktes ist die Preisbestimmung, also die Festlegung eines Höchst-, Fest- oder Mindestpreises oder eines eben solchen Entgeltes für die in den Fällen nach § 2 Abs. 1 (§ 1a Abs. 1), § 3 und § 4 (§ 1a Abs. 2) PreisG in Betracht kommenden Sachgüter und Leistungen. Gegenstand des Preisbestimmungsverfahrens ist die Ermittlung und Festsetzung des volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preises. Nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 PreisG sind Preise und Entgelte im Sinne dieses Bundesgesetzes volkswirtschaftlich gerechtfertigt, wenn sie sowohl den bei der Erzeugung und im Vertrieb oder bei der Erbringung der Leistung jeweils bestehenden volkswirtschaftlichen Verhältnissen als auch der jeweiligen wirtschaftlichen Lage der Verbraucher oder Leistungsempfänger bestmöglich entsprechen. Diese zu ermittelnden betriebswirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Sachverhaltsgrundlagen bilden den von der Behörde festzustellenden Sachverhalt, auf den sie ihre Entscheidung zu gründen hat. Ausschließliche Aufgabe der Behörde ist in diesen Verfahren die Bestimmung eines Preises oder Entgeltes. Eine Einflußnahme auf einzelne Kostenfaktoren oder sonstige Parameter, die anläßlich der nach den Kriterien des § 2 Abs. 2 PreisG vorzunehmenden Abwägung und Entscheidung zu beurteilen sind oder für ein zukünftiges, noch gar nicht eingeleitetes Preisbestimmungsverfahren von Bedeutung sein könnten, wird der Behörde durch die Bestimmungen des Preisgesetzes nicht eröffnet. Den Unternehmer an Kalkulationsvorschriften zu binden, ist ihr nach diesem Gesetz in den hier in Betracht kommenden Verfahren ebenso verwehrt wie sämtliche Einflußnahmen im Wege mengenmäßiger Regulierungen (etwa durch Produktionsaufträge, Bezugs- und Belieferungsanordnungen etc.). Gleiches gilt für jegliche Einflußnahmen auf die Betriebs- und Organisationsstruktur der Unternehmungen. Ist ein der amtlichen Festsetzung zugänglicher Preis einmal bestimmt, dann haben die Verwaltungsbehörden die Aufgabe der Preisüberwachung. Durch welche betrieblichen Maßnahmen jedoch der Unternehmer die Einhaltung des behördlich bestimmten Preises erreicht, liegt ausschließlich in seiner unternehmerischen Disposition.

2.4.4. Dieses Auslegungsergebnis findet in der Entstehungsgeschichte der anzuwendenden Regelung seine Stütze. Im Preisregelungsgesetz 1949, BGBl. Nr. 166, fand sich im § 2 Abs. 1 eine der hier anzuwendenden Vorschrift entsprechende Ermächtigung des Bundesministers zur Preisbestimmung. Daneben gab es im § 2 Abs. 4 eine Ermächtigung des

Bundesministers, durch Bescheid oder Verordnung sonstige Maßnahmen zu treffen, die der Sicherung volkswirtschaftlich angemessener Preise und Entgelte für die dem Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes unterliegenden Sachgüter oder Leistungen mittelbar oder unmittelbar dienen. Gemäß § 2 Abs. 6 konnten Preisbestimmungen nach § 2 Abs. 1 oder 4 auch unter Vorschreibung von Bedingungen oder Auflagen erfolgen. Unter den im § 2 Abs. 4 PreisregelungsG 1949 genannten Maßnahmen war somit wesentlich mehr als die Preisbestimmung zu verstehen, zumal darunter auch zu Maßnahmen ermächtigt wurde, die der Sicherung volkswirtschaftlich angemessener Preise und Entgelte auch bloß MITTELBAR dienen sollten. Dies hätte verschiedenste Einflußnahmen auf die Preisfaktoren selbst ermöglicht. Eine Preisbestimmung ist daher begrifflich von "Sicherungsmaßnahmen" dieses Inhaltes, wie dies auch in der Überschrift zum damaligen § 2 zum Ausdruck kommt, klar unterschieden. Nachdem § 2 Abs. 1 und 5 PreisregelungsG 1949 (§ 2 Abs. 1 und 5 PreisregelungsG 1950, Wiederverlautbarungskundmachung BGBl. Nr. 194) in der Folge mit Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 25. März 1954, Slg. Nr. 2.660, wegen Widerspruchs zu Art. 18 B-VG aufgehoben worden waren, kam es mit der Preisregelungsgesetznovelle 1954, BGBl. Nr. 121, zur Schaffung der heute noch geltenden Legaldefinition der volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preise und Entgelte im § 2 Abs. 2. Der vormalige § 2 Abs. 4 PreisregelungsG 1949 (§ 2 Abs. 6 PreisregelungsG 1950) über die erwähnten Sicherungsmaßnahmen entfiel jedoch. Dazu heißt es in den EB zur RV, 307 BlgNR 7. GP, 6, lediglich: "Die im bisherigen Abs. 6 vorgesehene Befugnis des Bundesministeriums für Inneres, "sonstige Maßnahmen" zur Sicherung volkswirtschaftlich angemessener Preise und Entgelte zu treffen, wurde aus verfassungsrechtlichen Gründen fallen gelassen." Immerhin ergibt sich daraus, was immer die verfassungsrechtlichen Bedenken gewesen sein mögen (Legalitätsprinzip, Fragen der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern), für den hier zu prüfenden Begriffsumfang mit Klarheit: Die Auflagenermächtigung bezieht sich seither nur mehr auf die behördliche Preisbestimmung; sie ist, wie sich aus dieser Entstehungsgeschichte ableiten läßt, auf deren engen Begriffsinhalt bezogen und dadurch bestimmt.

Der Gesetzgeber verwendet aber nicht nur einen engen, sich im normativen Preisfestsetzungsakt erschöpfenden Begriff der Preisbestimmung. Aus der Geschichte des Rechtsinstitutes der Vorschreibung von Auflagen in Preisbestimmungsakten läßt sich erkennen, daß ihm keine aus dem eben beschriebenen engen Konnex gelöste, allgemeine, ja geradezu uferlose Handlungsermächtigung vorgeschwebt ist. Die Ermächtigung zur Vorschreibung von Auflagen geht auf § 2 Abs. 6 PreisregelungsG 1949, BGBl. Nr. 166, zurück, wobei in den EB zur RV 921 BlgNR 5. GP, die Ansicht vertreten wurde, daß darin auch Preisabschöpfungsmaßnahmen gedeckt wären. Nachdem allerdings der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 21. März 1950, Slg. Nr. 1908, eine Abschöpfungsverordnung aus dem Jahr 1948, die auf das PreisregelungsG 1945 in der Fassung aus 1947 (das hierfür überhaupt keine Ermächtigung vorgesehen hatte) gestützt war, wegen Gesetzlosigkeit aufgehoben hatte, war der Gesetzgeber nunmehr offenbar der Auffassung, daß für Preisabschöpfungen auch diese Auflagenermächtigung keine ausreichende gesetzliche Grundlage bilden würde. Er sah daher in der Preisregelungsgesetznovelle 1950, BGBl. Nr. 91, in einem § 2a im Anschluß an die Ermächtigung, bei Preisbestimmungen Bedingungen und Auflagen vorzuschreiben, vor, daß insbesondere Mehrerlöse abgeschöpft werden können, und erließ dazu eingehende Regelungen. Nach den EB zur RV 103 BlgNR 6. GP, 3, sei diese ergänzende Novellierung notwendig geworden, um eine klare Rechtslage zu schaffen. Dies kann nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes nur so verstanden werden, daß sich der Gesetzgeber - vor dem Hintergrund des Determinierungsgebotes nach Art. 18 B-VG - der Grenzen der blankettartigen Ermächtigung zur Vorschreibung von Bedingungen und Auflagen im konkreten Kontext durchaus bewußt war.

2.5. Aus diesen Erwägungen folgt, daß die in Rede stehende Ermächtigung des § 5 Abs. 1 PreisG, auch wenn sie sich nicht nur im Fall der Abschöpfung von Mehrerlösen erschöpfen sollte, einen engen, auf den unmittelbaren Zusammenhang mit der Preisbestimmung abgestellten Inhalt hat, der es jedenfalls ausschließt, in irgendeiner Weise Sicherungsmaßnahmen, die mittelbar oder unmittelbar der Bildung volkswirtschaftlich angemessener Preise, insbesondere durch Einflußnahme auf unternehmerische Dispositionen, dienen sollen, anzuordnen. Über den engen Ermächtigungsumfang des § 5 Abs. 1 PreisG hinausgehende Auflagen jedoch, die tief in betriebswirtschaftliche, vertragliche, gesellschaftsrechtliche und sonstige Strukturen des Unternehmens - in die Zukunft gerichtet - eingreifen, sind durch das Preisgesetz in der hier anzuwendenden Fassung nicht gedeckt. Sie sind gesetzlos. Dies gilt für sämtliche der oben unter Punkt 1.1. im Wortlaut wiedergegebenen Auflagenpunkte, darunter im besonderen für die Auflage, daß Gewinne in Zukunft nur für bestimmte Zwecke verwendet werden dürfen, daß (zusammen mit der Verbundgesellschaft) für eine Optimierung des Einsatzes der österreichischen Kraftwerke und für eine optimale Verwertung der Wasserkrafterzeugung mit dem Ziel einer Minimierung des Einsatzes fossiler Brennstoffe und der damit verbundenen Emissionen und Devisenabflüsse sowie einer Minimierung der Produktionskosten der

Elektrizitätsversorgung zu sorgen sei, daß dem Ministerium in diesem Zusammenhang bestimmte Berichte periodisch zu erstatten seien, daß zu prüfen sei, ob bestimmte Organisationsstrukturen in den Niederlanden und in Skandinavien auf österreichische Verhältnisse übertragbar seien, daß sich die beschwerdeführende Partei insbesondere mit der Verbundgesellschaft hinsichtlich von Ausbauplänen zu koordinieren habe, daß ein Unternehmensberater mit einer Organisationsanalyse der beschwerdeführenden Partei zu beauftragen sei, daß ihr Pensionssystem von einem Sachverständigen zu überprüfen sei, daß mit kleinen und mittleren Elektrizitätsversorgungsunternehmen nach Möglichkeit Abtauschvereinbarungen abzuschließen und eine gesonderte Peagierungsregelung zu treffen sei, daß bestimmte Messungen unter Einschaltung unabhängiger Gutachter einzuleiten sowie daß auf Verlangen eine Kostenträgerrechnung nach einem von der belangten Behörde vorzugebenden Modell vorzulegen sei, sowie für alle damit im Zusammenhang normierten Berichtspflichten.

2.6. Damit ist zum einen die prozessuale Frage der Trennbarkeit des Anfechtungsgegenstandes und des Aufhebungsumfanges beantwortet, zum anderen aber auch die materiell-rechtliche Frage der Rechtmäßigkeit der bekämpften Auflagenpunkte. Sie können sich, wie ausgeführt, auf keine gesetzliche Grundlage in dem von der belangten Behörde angewendeten PreisG in der Fassung BGBl. Nr. 337/1988 stützen.

Die belangte Behörde hat somit den angefochtenen Bescheid im Umfang der angefochtenen Auflagenpunkte (Spruchpunkt 5 lit. b, c, d, e, g, h, m, n und r) mit Rechtswidrigkeit des Inhaltes belastet.

Diese Punkte des Spruches des angefochtenen Bescheides waren infolgedessen gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG aufzuheben.

2.7. Die Kostenentscheidung gründet sich auf die §§ 47 und 48 Abs. 1 Z. 1 und 2 VwGG in Verbindung mit Art. 1 Z. 1 der Verordnung des Bundeskanzlers BGBl. Nr. 104/1991.

2.8. Soweit Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes zitiert wurden, die in der Amtlichen Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse dieses Gerichtshofes nicht veröffentlicht sind, wird auf Art. 14 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtshofes, BGBl. Nr. 45/1965, hingewiesen.

Schlagworte

Trennbarkeit gesonderter AbspruchMangel der Berechtigung zur Erhebung der Beschwerde mangelnde subjektive Rechtsverletzung Grundsätzliches zur Parteistellung vor dem VwGH Allgemein

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1993:1992170056.X00

Im RIS seit

11.09.2001

Zuletzt aktualisiert am

30.05.2011

Quelle: Verwaltungsgerichtshof VwGH, <http://www.vwgh.gv.at>

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at