

TE Vfgh Erkenntnis 1995/12/4 V42/94

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 04.12.1995

Index

L1 Gemeinderecht

L1000 Gemeindeordnung

Norm

B-VG Art18 Abs2

B-VG Art118 Abs6

GrundwasserschongebietsV VlbG. LGBl 49/1974

Verordnung ortspolizeiliche der Gemeinde Nenzing vom 04.07.84 idF vom 02.04.85

StVO 1960 §1 Abs1

VlbG CampingplatzG §14

VlbG CampingplatzG §19

VlbG GdG 1965 §17

VlbG GdG 1965 §90

VlbG GdG 1985 §18

VlbG GdG 1985 §98

VlbG AbfallG §29

WRG 1959 §35

Leitsatz

Aufhebung von Verbotsbestimmungen hinsichtlich des Ablagerns von Abfällen und der Gewässerunreinigung in einer ortspolizeilichen Verordnung einer Gemeinde wegen Verstoßes gegen bundes- und landesrechtliche Bestimmungen des Wasserrechts und des Abfallrechts; keine Rechtswidrigkeit des Badeverbots, des Kampierverbots sowie der Strafdrohung für dessen Nichtbeachtung und des Fahrverbots in derselben Verordnung aufgrund gesetzlicher Deckung bzw Erfüllung der Anforderungen für die Erlassung ortspolizeilicher Verordnungen; das örtliche Gemeinschaftsleben störender Charakter einer ungehinderten Nutzung eines Baggersees zu Badezwecken

Spruch

I. 1. Die Wortfolge "das Ablagern oder Wegwerfen von Abfällen sowie jede Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers" im §1 der Verordnung der Gemeindevertretung der Gemeinde Nenzing vom 4. Juli 1984 in der Fassung der Verordnung vom 2. April 1985, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 15. April bis 9. Mai 1985, wird als gesetzwidrig aufgehoben.

2. Die Vorarlberger Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieses Ausspruchs im Landesgesetzblatt verpflichtet.

II. Im übrigen wird der Antrag abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Mit dem auf Art148 i Abs2 B-VG in Verbindung mit Art58 Abs2 der Vorarlberger Landesverfassung, LGBl. 30/1984, gestützten Antrag begehrt der Landesvolksanwalt von Vorarlberg die Aufhebung der ortspolizeilichen Verordnung der Gemeindevertretung von Nenzing vom 4. Juli 1984 (Kundmachung durch Anschlag an der Amtstafel vom 5. Juli 1984 bis 24. Juli 1984) idF des Beschlusses der Gemeindevertretung vom 2. April 1985 (Kundmachung durch Anschlag an der Amtstafel vom 15. April 1985 bis 9. Mai 1985)

"I. zur Gänze,

in eventu

II. bezüglich der in §1 der Verordnung idG enthaltenen Wortfolgen

'das Baden,,'

'die Aufstellung von Zelten, Wohnwagen und ähnlichen beweglichen

Unterkünften,,'

'das unbefugte Befahren des genannten Gebietes mit Kraftfahrzeugen oder das Abstellen solcher Fahrzeuge,,' 'das Ablagern oder Wegwerfen von Abfällen sowie jede Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers,,'

wegen Gesetzwidrigkeit".

2. Die angefochtene ortspolizeiliche Verordnung lautet:

"V E R O R D N U N G

...

§1

Im Gelände des im Grundwasserschongebiet 'Satteinser-Au' gelegenen 'Galinasees', das ist das durch den Galinabach, die ÖBB-Trasse, den westlichen Damm am Rande der Landwirtschaftszone und die III begrenzte Gebiet, ist das Baden, das Befahren der Baggerseeflächen mit Booten, Flößen oder Surfergeräten, die Aufstellung von Zelten, Wohnwagen und ähnlichen beweglichen Unterkünften, die Benützung des Geländes zum nächtlichen Lagern, das Entzünden oder Unterhalten von Feuer, ausgenommen bei den dafür vorgesehenen Einrichtungen und Stellen und der unvorsichtige Umgang mit feuergefährlichen Gegenständen (z.B. das Wegwerfen von brennenden oder glimmenden Gegenständen), das unbefugte Befahren des genannten Gebietes mit Kraftfahrzeugen oder das Abstellen solcher Fahrzeuge, das Ablagern oder Wegwerfen von Abfällen sowie jede Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers verboten.

...

§2

Das Verbot im Sinne des §1 gilt nicht für die Benützung des Baggerseegebietes aufgrund bestehender Rechte bzw. behördlicher Bewilligungen, insbesondere nach den Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes, des Forstgesetzes, des Landschaftsschutzgesetzes und der Grundwasserschongebietsverordnung.

§3

Die Nichtbeachtung von Verboten nach §1 stellt - unbeschadet der Strafbarkeit nach anderen Vorschriften - eine Verwaltungsübertretung dar und ist gemäß §90 Abs3 des Gemeindegesetzes, LGBl. Nr. 45/1965, mit einer Geldstrafe bis zu 6.000.-- Schilling oder mit Arrest bis zu sechs Wochen zu bestrafen."

3. Hinsichtlich der Gesetzwidrigkeit der Verordnung bringt der Landesvolksanwalt vor:

3.1. Die ortspolizeiliche Verordnung beziehe sich auf ein Gebiet, welches zum Grundwasserschongebiet erklärt worden ist. Die Einschränkung der Benützung eines Grundwasserschongebietes sei "primär Thema des Wasserrechtes als dem speziellen Materiegesetz" und es bleibe der zuständigen Wasserrechtsbehörde vorbehalten, zum Schutz des Grundwasserschongebietes gewisse Beschränkungen vorzusehen. Der Gemeinde sei die Erlassung ortspolizeilicher Verordnungen nicht gestattet, wenn der Gesetzgeber des Landes oder des Bundes eine Materie selbst umfassend regle. Ortspolizeiliche Verordnungen dürften nur "in bestehenden Lücken der Rechtsordnung" bzw. "im gesetzesfreien

Raum erlassen werden". Sofern die "Intentionen, die die Gemeinde zur Erlassung einer solchen Verordnung bewogen haben, jenen gleich (sind), die auch einen Gesetzgeber zur Erlassung von Vorschriften motiviert haben, so steht der Gemeinde eine zusätzliche Regelung solcher Materien in Form von ortspolizeilichen Verordnungen nicht zu". Daß im vorliegenden Fall Mißstände und Gefährdungssituationen vorlägen, welche der Gesetzgeber nicht ohnedies bereits im Wasserrechtsgesetz, BGBl. 215/1959, (WRG), hintanzuhalten gesucht hätte, sei nicht erkennbar.

Weiters sei der Umstand bedeutsam,

"daß das gegenständliche Gebiet im Privateigentum der Agrargemeinschaft Nenzing steht (sowohl der See selbst als auch das umliegende Gebiet) und die ortspolizeiliche Verordnung offensichtlich den Zweck verfolgt, das Privateigentum vor den in der Verordnung genannten Einwirkungen zu schützen. Es hieße, das Instrumentarium der ortspolizeilichen Verordnung grundlegend zu verkennen, wenn mit solchen Mitteln versucht werden sollte, privates Grundeigentum von Eingriffen Dritter zu schützen und allfällige Eigentumseingriffe, welche der Grundeigentümer mit privatrechtlichen Mitteln zu verfolgen hat, auf die öffentlich-rechtliche Ebene zu heben."

Daß in den normierten Tatbeständen Mißstände und Gefährdungen gelegen wären, die das örtliche Gemeinschaftsleben stören und die es in ihrer Gesamtheit dringend abzuwehren oder zu beseitigen gälte, sei nicht erkennbar.

3.2. Sollte der Verfassungsgerichtshof die Bedenken "zur gänzlichen Gesetzwidrigkeit der Verordnung" nicht teilen, so beantragt der Landesvolksanwalt in eventu die nachstehenden Wortfolgen in §1 der Verordnung aufzuheben:

a. "das Baden":

Baden "in den üblichen Formen" könne (ebenso wie Fischen, VfSlg. 6938/1972) - unabhängig von der privatrechtlichen Erlaubtheit - "denkumöglich ein mit Sicherheit zu erwartender Mißstand im örtlichen Gemeinschaftsleben darstellen".

b. "die Aufstellung von Zelten, Wohnwagen und ähnlichen beweglichen Unterkünften":

Dieser Tatbestand unterliege dem Regelungsbereich des Vorarlberger Campingplatzgesetzes (insbesondere §14 leg.cit.), LGBl. 34/1981, und könne deshalb nicht mittels ortspolizeilicher Verordnung geregelt werden.

c. "das unbefugte Befahren des genannten Gebietes mit Kraftfahrzeugen oder das Abstellen solcher Fahrzeuge":

Dieses Verbot sei den straßenpolizeilichen Bestimmungen (insbesondere §43 Straßenverkehrsordnung 1960, BGBl. 159/1960, (StVO 1960)) zuzuordnen. Eine parallel hiezu normierte Beschränkung im Wege einer ortspolizeilichen Verordnung sei daher ebenfalls gesetzwidrig.

d. "das Ablagern oder Wegwerfen von Abfällen sowie jede Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers":

Das Ablagern oder Wegwerfen von Abfällen werde durch die landesgesetzliche Bestimmung des §29 Abs1 lita Vorarlberger Abfallgesetz, LGBl. 30/1988, verboten und unter Strafe gestellt. Das Verbot der Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers sei nach den wasserrechtlichen Bestimmungen ebenfalls vom Gesetzgeber bereits mit einem Verbot belegt worden.

4. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft gab über Einladung des Verfassungsgerichtshofs eine, wie er selbst sagt, "differenziert(e)" Stellungnahme dahin ab, daß es denkbar sei, "daß die gegenständliche Verordnung nur räumlich an das Grundwasserschongebiet anknüpft und materiell nicht wasserrechtliche Regelungen, sondern die Abwehr sonstiger Mißstände im Sinne des Art118 B-VG zum Ziele hat".

Hingegen könne die Gemeinde mangels Zuständigkeit nicht "jede Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers" verbieten. Hiezu bestünden zahlreiche Vorschriften in den §§30 ff WRG.

5. Die Gemeindevertretung der Gemeinde Nenzing beantragt in ihrer Äußerung die Abweisung des Antrags:

"Nachdem die Kiesabbautätigkeit beim Baggersee Galina schon längere Zeit eingestellt war, entwickelte sich allmählich wieder eine wilde Flora in dieser Region. Von der Grundeigentümerin wurden Bepflanzungen vorgenommen und eine naturnahe Sanierung angestrebt, um den Baggersee als Landschaftssee in die Umgebung einzubinden und die Möglichkeit einer stillen Erholungsnutzung durch Spaziergänger, Wanderer und Radfahrer zu gewährleisten. Anfang der 80er Jahre wurde der Baggersee in zunehmendem Maße von Badefreudigen aufgesucht. Nicht nur aus der unmittelbaren Umgebung, sondern aus weit entfernt gelegenen Landesteilen strömten Besucher in dieses Erholungsgebiet.

An schönen Sommertagen wurden dort mehrere hundert, an Wochenenden sogar mehrere tausend Personen angetroffen. Infolge fehlender sanitärer Einrichtungen und durch Ablagerungen von Getränkedosen, Flaschen und anderen Abfällen sind massive Verunreinigungen des Gewässers und auch im Uferbereich aufgetreten. Die Badegäste haben in dem von Wald umgebenen Gelände vielfach auch Lagerfeuer entzündet, sodaß an heißen trockenen Tagen erhebliche Brandgefahr bestanden hat. Die Besucher des Baggersees strömten zum Teil zu Fuß, zum Teil mit Fahrrädern oder Kraftfahrzeugen von allen Seiten zu den Uferbereichen vor, sodaß das umliegende Gebiet schließlich von Fahrrad- und Motorradwegen durchzogen war. Die vom Fischereiverein errichteten Anlagen, wie Bänke, Stege und Müllsackhalterungen wurden von den Badebesuchern zerstört und der Müll in den See geworfen und in der Landschaft verstreut. Der Grundwassersee weist große Tiefen auf und ist zum Teil von sehr steilen Böschungen umrahmt. Nachdem keine Aufsicht bestand und keine Rettungsschwimmer Dienst versehen haben, sprachen auch sicherheitspolizeiliche Bedenken gegen die Nutzung als Badensee."

Eine ortspolizeiliche Verordnung verstoße dann nicht gegen bestehende Gesetze im Sinne des Art 118 Abs 6 B-VG, wenn zwar für bestimmte Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde Gesetze erlassen wurden, diese gesetzlichen Regelungen aber nicht ausreichen, dem mit der ortspolizeilichen Verordnung bekämpften Mißstand bzw. der "aktuellen und konkreten Gefährdungssituation" abzuwehren.

Die spezifische Situation beim Galinasee in Nenzing habe die Erlassung der Verordnung erforderlich gemacht, da die von den Gesetzen zur Verfügung gestellten Instrumentarien zur Bewältigung der bestehenden Probleme nicht ausreichen. Die Beschränkungen stellten auch ein geeignetes Mittel dar, die aufgezeigte negative Entwicklung abzuwehren.

Die Erlassung der in Prüfung stehenden Verordnung sei "nicht - zumindest nicht ausschließlich - aus gewässerschutztechnischen Gründen" erfolgt. Es seien dabei vielmehr Sicherheitsaspekte und die Vermeidung der aufgetretenen Mißstände im Vordergrund gestanden.

Ziel des Vorarlberger Abfallgesetzes sei es, "eine umfassende Ordnung auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung (Abfuhr und Beseitigung im engeren Sinn) einzuleiten". Im Motivenbericht werde zum hier relevanten § 29 Abs 1 leg.cit. ausgeführt: "Aus dem Tatbestandsmerkmal 'verunreinigt' ergibt sich, daß der Tatbestand durch das Wegwerfen kleinster Abfälle, wie Zündhölzer, Zigarettensammel, Kaugummi und dgl., nicht erfüllt wird"

Gerade weil es sich bei dem in Rede stehenden Gebiet im Hinblick auf die begonnene Entwicklung zu einem Landschaftssee um einen besonders schützenswerten Landschaftsteil handle, sollte das Wegwerfen jeder Art von Abfällen verhindert werden. Da dieses Gebiet von zahlreichen Gästen aufgesucht wurde, hätten sich auch kleinere Abfallablagerungen, die für sich allein betrachtet keine Verwaltungsübertretung darstellten, in der Summe zu störenden Beeinträchtigungen "addiert".

Wenngleich das Baden im Galinasee "isoliert betrachtet", keinen Mißstand darstelle, der das örtliche Gemeinschaftsleben stört, so hätten doch die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, daß diese Freizeitbeschäftigung in der Realität - bedingt durch die hohe Besucherfrequenz und die fehlende Infrastruktur - negative Begleiterscheinungen in einer Größenordnung mit sich bringe, welche die sonst üblicherweise mit dem Baden verbundenen Auswirkungen bei weitem übersteige.

Das Verbot des Aufstellens von Zelten, Wohnwagen oder ähnlichen beweglichen Unterkünften in dem von der Verordnung erfaßten Gebiet finde in der spezifischen Verordnungsermächtigung des § 14 Abs 2 Campingplatzgesetz seine gesetzliche Deckung. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sei die ausdrückliche Nennung der gesetzlichen Grundlagen einer Verordnung nicht geboten und die Angabe einer unrichtigen Grundlage führe nicht zur Gesetzeswidrigkeit der betreffenden Verordnung. Entscheidend sei einzig und allein die Rückführbarkeit der Verordnung auf irgendein Gesetz. Daß ein solches Verbot im Rahmen einer ortspolizeilichen Verordnung erlassen wurde, könne daher nicht schaden.

Der Geltungsbereich der StVO 1960 sei auf Straßen mit öffentlichem Verkehr eingeschränkt. § 2 Abs 1 Z 1 StVO 1960 definiere Straße als eine für den Fußgänger oder Fahrzeugverkehr bestimmte Landfläche samt den in ihrem Zuge befindlichen und diesem Verkehr dienenden baulichen Anlagen. Das von der ortspolizeilichen Verordnung erfaßte Gelände des Grundwasserschongebietes "Satteinser Au" könne aber nicht als eine für den Fußgänger- oder Fahrzeugverkehr bestimmte Landfläche angesehen werden, weshalb eine Anwendung der straßenpolizeilichen Vorschriften von vornherein ausscheide.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Der Antrag des Landesvolksanwaltes auf Aufhebung der Verordnung der Gemeindevertretung der Gemeinde Nenzing vom 4. Juli 1984 in der Fassung der Verordnung der Gemeindevertretung vom 2. April 1985, ist gemäß Art58 Abs2 der Vorarlberger Landesverfassung, LGBl. 30/1984, in Verbindung mit Art148 i Abs2 und Art148 e B-VG zulässig.

2. Er ist jedoch in der Sache nur zum Teil berechtigt:

2.1. Wie der Verfassungsgerichtshof in ständiger Judikatur (VfSlg. 7960/1976, 9762/1983, 10614/1985 und 11726/1988) ausgesprochen hat, ist die Gemeinde - ohne durch die (generelle) Bestimmung des Art118 Abs2 B-VG beschränkt zu sein - kraft Art118 Abs6 B-VG und den übereinstimmenden Vorschriften des Gemeinderechts der Länder (hier §17 Gemeindegesetz, LGBl. 45/1965 idF LGBl. 3/1977, (GG 1965), nunmehr §18 Gemeindegesetz, LGBl. 40/1985, (GG 1985)) ermächtigt, ortspolizeiliche Verordnungen nach freier Selbstbestimmung unter folgenden drei Voraussetzungen zu erlassen:

"Zum einen muß die ortspolizeiliche Verordnung in einer Angelegenheit erlassen werden, deren Besorgung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde nach Art118 Abs2 und 3 B-VG gewährleistet ist,

zum zweiten muß die Verordnung den Zweck verfolgen, das örtliche Gemeinschaftsleben störende Mißstände abzuwehren oder zu beseitigen, und

zum dritten darf die Verordnung nicht gegen bestehende Gesetze oder Verordnungen des Bundes und des Landes verstoßen."

Die Bedenken des Landesvolksanwaltes gegen die Verordnung vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 beziehen sich ausschließlich darauf, daß die in der Verordnung aufgestellten Verbote "gegen bestehende Gesetze oder Verordnungen des Bundes und des Landes" verstoßen und daß es im Sinne der zweitgenannten verfassungsrechtlichen Voraussetzung für die Erlassung einer ortspolizeilichen Verordnung an spezifischen, das örtliche Gemeinschaftsleben störenden Mißständen und Gefährdungssituationen fehlt, welche die Erlassung der Verordnung rechtfertigten.

Da der Verfassungsgerichtshof bei der ihm obliegenden Überprüfung der Verordnung auf ihre Gesetzmäßigkeit an die vom Landesvolksanwalt vorgetragene Bedenken gebunden ist (VfSlg. 13335/1993 mwH), hat er das Vorliegen sonstiger rechtlicher Voraussetzungen für die Erlassung der Verordnung nicht zu überprüfen.

2.2. Das von der zu prüfenden Verordnung der Gemeindevertretung Nenzing erfaßte Gebiet wurde durch §1 litd der Grundwasserschongebietsverordnung des Landeshauptmannes von Vorarlberg, LGBl. 49/1974, auf Grund des §35 WRG "zur Sicherung des Trink- und Nutzwasserbedarfes der Bevölkerung" zum Grundwasserschongebiet erklärt, womit gemäß §2 dieser Verordnung der Schutz "vor allen möglichen Gefährdungen oder Beeinträchtigungen ... (seines) Grundwassers, ..." verbunden ist und "jede über die bisherige land- und forstwirtschaftliche Nutzung hinausgehende Benutzung" des betreffenden Gebietes gemäß §3 der Verordnung einer wasserrechtlichen Bewilligung bedarf.

Das unter die spezielle Strafdrohung des §3 gestellte Verbot "jede(r) Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers" in §1 der angefochtenen Verordnung vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 regelt den gleichen Gegenstand wie die geschilderte Grundwasserschongebietsverordnung in Verbindung mit dem WRG. Es kann auch keine Rede davon sein, daß, - etwa im Sinne der Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes in VfSlg. 11726/1988 (S. 592) -, die wasserrechtlichen Mittel und Maßnahmen insbesondere nach Erlassung der Grundwasserschongebietsverordnung "nicht ausreichen, dem mit der ortspolizeilichen Verordnung bekämpften Mißstand, bzw. der 'aktuellen und konkreten Gefährdungssituation' abzuwehren".

Das durch die angefochtene Verordnung unter besondere Strafsanktion gestellte ortspolizeiliche Verbot "jede(r) Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers" verstößt sohin gegen die zitierte Grundwasserschongebietsverordnung im Verein mit dem WRG und genügt damit den Anforderungen des Art118 Abs6 B-VG im Verein mit §18 Abs2 GG 1985 nicht.

Dem Antrag des Landesvolksanwaltes war insoweit stattzugeben und die Wortfolge "jede Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers" im §1 der Verordnung der Gemeindevertretung von Nenzing vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 als gesetzwidrig aufzuheben.

2.3. Gemäß §29 Abs1 lita Vorarlberger Abfallgesetz ist mit einer Geldstrafe bis zu S 100.000,-- von der Bezirkshauptmannschaft zu bestrafen, wer "außerhalb der zur Abfuhr und Beseitigung von Abfällen vorgesehenen Anlagen Abfälle lagert, ablagert oder wegwirft, sofern das Verhalten nicht den Tatbestand einer anderen Verwaltungsübertretung bildet, ...".

Der von der Gemeindevertretung der Gemeinde Nenzing in ihrer Gegenäußerung vertretenen Auffassung, daß das Verbot des "Ablagern(s) oder Wegwerfen(s) von Abfällen" in ihrer ortspolizeilichen Verordnung vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 über das unter Strafe gestellte und daher verbotene Verhalten nach §29 Abs1 lita Vorarlberger Abfallgesetz hinausginge, weil nur durch das ortspolizeiliche Verbot "das Wegwerfen jeder Art von Abfällen verhindert" und "auch kleinere Abfallablagerungen" verhindert werden, vermag der Verfassungsgerichtshof nicht zu teilen. Vielmehr ist dem Landesvolksanwalt darin Recht zu geben, daß das Verbot des Ablagerns oder Wegwerfens von Abfällen in der ortspolizeilichen Verordnung der Gemeinde Nenzing vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 den gleichen Gegenstand wie die Vorschrift des §29 Abs1 lita Vorarlberger Abfallgesetz regelt und damit nicht nur gegen diese Gesetzesbestimmung, sondern auch gegen Art118 Abs6 B-VG im Verein mit §18 Abs2 GG 1985 verstößt.

Die Wortfolge "das Ablagern oder Wegwerfen von Abfällen" im §1 der Verordnung der Gemeindevertretung von Nenzing vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 war sohin ebenfalls als gesetzwidrig aufzuheben.

2.4. Hinsichtlich der sonstigen, in der angefochtenen Verordnung enthaltenen Verbote teilt der Verfassungsgerichtshof die rechtlichen Bedenken des Landesvolksanwaltes nicht:

Nicht nur in ihrer dem Verfassungsgerichtshof gegenüber abgegebenen Gegenäußerung, sondern bereits in einem vom 1. August 1983 datierten, als Bestandteil der Verwaltungsakten vorgelegten Bericht an verschiedene Verwaltungsstellen schildert die Gemeinde Nenzing eingehend und überzeugend die Mißstände, die "beim Baggersee westlich der Galina (Egelsee) im Gemeindegebiet Nenzing" anzutreffen sind. Zusätzlich zur konkreten Befürchtung, daß die intensive Badenutzung dieses Sees zu Beeinträchtigungen des Grundwassers führen kann, weist die Gemeinde darauf hin, daß der mangels einer sicherheitspolizeilichen Aufsicht unkontrollierte Badebetrieb an jenem See nicht zuletzt wegen des Fehlens von Umkleidekabinen und sanitären Einrichtungen sowie wegen des Freizeitverhaltens der zahlreichen Badenden konkrete Gefährdungen nach sich zieht. Diese Gefährdung beginnt beim unkontrollierten Befahren und Beparken der Wiesen rund um den See, setzt sich mit dem Anzünden von Lagerfeuern, dem nicht bewilligten Kampieren, der Ansammlung von Abfällen und der Verrichtung der Notdurft "zum Teil in Büschen, zum Teil im freien Gelände" fort. Der See wird auch von Windsurfern und Booten befahren, ohne daß eine entsprechende Aufsicht vorhanden wäre, die im Falle der Gefahr einschreiten könnte. In einer Fotoserie werden von der Gemeinde solche Gefahrensituationen näher dokumentiert.

Mag auch dem Schutz des Grundwassers vor Verunreinigungen vorrangige Bedeutung im Grundwasserschongebiet "Satteinser Au" zukommen, so reichen doch die von der Gemeinde beschriebenen Mißstände und konkreten Gefahrensituationen, deren Vorliegen der Verfassungsgerichtshof nicht bezweifelt, deutlich über die bloße Grundwassergefährdung hinaus. Anders als der Landesvolksanwalt meint, führt die Nutzung des Galinasees im Gemeindegebiet von Nenzing durch die große Zahl Badender sohin zu Mißständen und Gefährdungssituationen, welche mit den, zum Schutz des Grundwassers im Grundwasserschongebiet vorgesehenen Mitteln und Maßnahmen allein nicht (mehr) zu bekämpfen sind.

Unrichtig ist auch die vom Landesvolksanwalt vertretene Auffassung, daß die vorliegende ortspolizeiliche Verordnung dazu dient, "privates Grundeigentum vor Eingriffen Dritter zu schützen und allfällige Eigentumseingriffe, welche der Grundeigentümer mit privatrechtlichen Mitteln zu verfolgen hat, auf die öffentlich-rechtliche Ebene zu heben".

Gleichgültig, ob es sich bei den geschilderten Mißständen und konkreten Gefahren, die durch den Bade- und sonstigen Freizeitbetrieb am Galinasee bewirkt werden, um Eingriffe in private Eigentumsrechte handelt oder nicht, bilden sie jedenfalls "das örtliche Gemeinschaftsleben störende Mißstände" im Sinne des Art118 Abs6 B-VG bzw. §18 Abs1 GG 1985, deren Beseitigung oder Verhinderung im öffentlichen Interesse liegt. Nachdem die Bekämpfung der beschriebenen Mißstände und Gefahren im öffentlichen Interesse gelegen und der Gemeinde im Rahmen ihres eigenen Wirkungsbereiches ein berechtigtes Anliegen ist, sind entsprechende öffentlich-rechtliche Maßnahmen polizeilicher Art selbst dann zulässig, wenn der private Grundeigentümer der Nutzung des Baggersees als öffentlichem Badesee zustimmen würde.

Die allgemeinen, vom Landesvolksanwalt vorgetragenen Bedenken gegen die gesamte Verordnung der

Gemeindevertretung von Nenzing vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 treffen sohin nicht zu, weil die ungehinderte Nutzung des Galinasee genannten Baggersees zu Badezwecken zu Mißständen und Gefahren geführt hat, die über die Grundwassergefährdung hinausgehen, durch die Grundwasserschongebietsverordnung allein sohin nicht zureichend bekämpft werden können, und die einen das örtliche Gemeinschaftsleben störenden Charakter besitzen.

2.5. Dem als Eventualbegehren vom Landesvolksanwalt gestellten Antrag, das in §1 der Verordnung vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 enthaltene Verbot des Badens aufzuheben, kommt keine Berechtigung zu:

Zwar ist dem Landesvolksanwalt Recht zu geben, wenn er die Meinung vertritt, daß das Baden - ebenso wie das Fischen (vgl. VfSlg. 6938/1972) - nach der Lebenserfahrung nicht unmittelbar zu einer Störung des örtlichen Gemeinschaftslebens" führt. Nimmt jedoch das Baden, wie von der Gemeindevertretung Nenzing glaubhaft dargestellt, an einem unbeaufsichtigten Baggersee Dimensionen der geschilderten Art an, dann entstehen nicht nur durch die Menge der Badenden, sondern vor allem auch durch die damit üblicherweise verbundene Nutzung der den Baggersee umgebenden Wiesen und Wälder erhebliche, das örtliche Gemeinschaftsleben ernsthaft beeinträchtigende Mißstände und Gefahren. Nur durch die Anordnung und effektive Durchsetzung eines Badeverbotes kann diesen Gefahren begegnet werden, weil dann der Anreiz für den Besuch des betreffenden Sees entfällt.

Das Verbot des Badens im Galinasee bildet mithin eine geeignete und notwendige Maßnahme im Rahmen der örtlichen Sicherheitspolizei, die aus dem Badebetrieb erwachsenden Mißstände und Gefahren für das örtliche Gemeinschaftsleben in der Gemeinde Nenzing hintanzuhalten.

2.6. Zu Recht verweist der Landesvolksanwalt darauf, daß das Verbot der "Aufstellung von Zelten, Wohnwagen und ähnlichen beweglichen Unterkünften" im Bereich des Galinasees seine Rechtsgrundlage im §14 Abs2 des Campingplatzgesetzes findet. Dies macht entgegen seiner Meinung das dementsprechende Verbot in der Verordnung vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 aber nicht rechtswidrig.

§14 Campingplatzgesetz, LGBl. 34/1981, lautet:

"(1) Die Aufstellung von Zelten, Wohnwagen und ähnlichen beweglichen Unterkünften außerhalb von Campingplätzen ist vom Bürgermeister zu untersagen, wenn Interessen der Sicherheit, der Gesundheit, des Schutzes der örtlichen Gemeinschaft, der Landwirtschaft, der Fremdenverkehrswirtschaft oder des Schutzes des Naturhaushaltes sowie des Landschafts- und Ortsbildes gröblich verletzt werden.

(2) Die Gemeindevertretung kann aus den im Abs1 genannten Gründen durch Verordnung bestimmen, daß Zelte, Wohnwagen und ähnliche bewegliche Unterkünfte außerhalb von Campingplätzen nur an bestimmten Orten oder an bestimmten Orten nicht aufgestellt werden dürfen."

Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 8719/1979 (S. 449) ausgesprochen hat, hängt die Frage, ob die Verordnung einer Gemeinde als sogenannte selbständige Verordnung iSd. Art118 Abs6 B-VG oder als Durchführungsverordnung anzusehen ist, "nicht ausschließlich von der Absicht des Ordnungsgebers und keinesfalls von der (nicht einen Bestandteil des Beschlusses des Ordnungsgebers bildenden) Kundmachungsformel ab".

Es ist nicht zu bezweifeln, daß auf Grund des dargestellten Sachverhaltes Interessen der Sicherheit, der Gesundheit, des Schutzes des Naturhaushaltes sowie des Landschaftsbildes durch die Aufstellung von Zelten, Wohnwagen und ähnlichen beweglichen Unterkünften am Galinasee gröblich verletzt werden, sodaß die Gemeindevertretung gemäß §14 Abs2 Campingplatzgesetz ermächtigt war, das genannte Verbot durch Verordnung auszusprechen. Daß sich die angefochtene Verordnung selbst in ihrem Eingangssatz auch hinsichtlich der "Aufstellung von Zelten, Wohnwagen und ähnlichen beweglichen Unterkünften" fälschlicherweise auf die Ermächtigung zur Erlassung ortspolizeilicher Verordnungen gemäß §17 des GG 1965 beruft, vermag keine Rechtswidrigkeit des betreffenden Verbotes zu bewirken. Ist doch eine Verordnung immer schon dann rechtmäßig, wenn sie nur überhaupt eine gesetzliche Grundlage besitzt, gleichgültig ob sie die richtige gesetzliche Grundlage angibt (Aichreiter, Österreichisches Ordnungsrecht, 1988, 943; Havranek/Unkart, Ortspolizeiliches Ordnungsrecht, in:

Fröhler/Oberndorfer, Das österreichische Gemeinderecht, 3.9.2.4).

Zu prüfen bleibt dem Verfassungsgerichtshof im vorliegenden Zusammenhang freilich, ob nicht durch die Vorschrift des §3 der angefochtenen Verordnung (, wonach "die Nichtbeachtung von Verboten nach §1 ... - unbeschadet der Strafbarkeit nach anderen Vorschriften - eine Verwaltungsübertretung dar(stellt) und ... gemäß §90 Abs3 des

Gemeindegeseztzes, LGBl. Nr. 45/1965, mit einer Geldstrafe bis zu 6.000,-- Schilling oder mit Arrest bis zu sechs Wochen zu bestrafen (ist).) auch das Kampionverbot als rechtswidrige, weil auf Art118 Abs6 B-VG in Verbindung mit §17 GG 1965 (jetzt §18 GG 1985) gestützte Verordnungsbestimmung zu betrachten ist; ist doch die Übertretung eines Kampionverbotes gemäß §14 Abs2 Campingplatzgesetz auf Grund der Strafbestimmung des §19 Abs1 lite in Verbindung mit §19 Abs2 Campingplatzgesetz "mit einer Geldstrafe bis zu 10.000,-- S zu bestrafen".

Im Einklang mit den vom Verfassungsgerichtshof zu VfSlg. 10614/1985 (S. 352) angestellten Überlegungen ist jedoch davon auszugehen, daß Art118 Abs6 B-VG die Gemeinden nur ermächtigt, die Nichtbefolgung der in ortspolizeilichen Verordnungen enthaltenen Anordnungen zu Verwaltungsübertretungen zu erklären, nicht aber dazu ermächtigt, die Strafhöhe festzulegen. §3 der angefochtenen Verordnung bildet in Ansehung der Strafhöhe daher eine bloße Wiederholung des (seinerzeit bei Erlaß der Verordnung geltenden) §90 Abs3 des GG 1965 ohne (selbständigen) normativen Charakter, zumal mittlerweile diese gemeindegeseztzliche Vorschrift hinsichtlich der Festsetzung der Strafhöhe von §98 Abs3 GG 1985 abgelöst wurde, derzufolge bei Übertretung einer ortspolizeilichen Verordnung gemäß §18 GG 1985 eine Geldstrafe "bis zu 20.000,-- S" verhängt werden kann. Äußert aber §3 der angefochtenen Verordnung keine selbständige normative Bedeutung, dann gilt auch für die Übertretung des von der Gemeindevertretung ausgesprochenen Verbotes des Kampionierens "an bestimmten Orten", hier "im Gelände des ... Galinasees", nicht die Strafdrohung für die Übertretung ortspolizeilicher Verordnungen nach §98 Abs3 GG 1985, sondern die Strafbestimmung des §19 Abs1 lite in Verbindung mit §19 Abs2 Campingplatzgesetz.

Unverständlich ist dem Verfassungsgerichtshof das Bedenken des Landesvolksanwaltes, daß "die gegenständliche Wortfolge jedenfalls mit Inkrafttreten des §14 Campingplatzgesetz gesetzwidrig geworden" ist, weil sowohl die ursprüngliche Verordnung vom 4. Juli 1984, als auch - und erst recht - die derzeit geltende Verordnung vom 2. April 1985 nach dem Inkrafttreten des Campingplatzgesetzes erlassen wurden.

2.7. Der Gemeindevertretung Nenzing ist Recht zu geben, wenn sie dem Volksanwalt entgegenhält, das Verbot des "unbefugte(n) Befahren des genannten Gebietes mit Kraftfahrzeugen oder (des) Abstellen(s) solcher Fahrzeuge" sei keine vom Geltungsbereich der StVO 1960 erfaßte straßenpolizeiliche Norm. Wie schon der oben wiedergegebenen Beschreibung des Mißstandes des Befahrens und des Parkens in der Umgebung des Galinasees außerhalb der dafür vorgesehenen Verkehrswege deutlich macht, sollte das Verbot des "unbefugten Befahrens des genannten Gebietes" gerade diese Verhaltensweisen abstellen, nicht aber Verkehrsverbote oder sonstige Verkehrsbeschränkungen auf Straßen mit öffentlichem Verkehr ersetzen, für die kraft §1 Abs1 StVO 1960 dieses Gesetz gilt. Gerade dadurch, daß die Gemeindevertretung als Ordnungsgeber "das unbefugte Befahren des genannten Gebietes" (Hervorhebung vom Verfassungsgerichtshof) verboten hat und die Übertretung dieses Verbotes zur Verwaltungsübertretung nach §18 Abs1 GG 1985 erklärte, machte sie deutlich, daß damit nicht ein straßenpolizeilich nach der StVO relevantes Verhalten verboten wird, sondern das Befahren jener Grundflächen und das auf diesen Grundflächen stattfindende Abstellen von Kraftfahrzeugen untersagt werden, die gerade nicht zu den öffentlichen Verkehrsflächen zählen.

Der Antrag des Landesvolksanwaltes auf Aufhebung der ortspolizeilichen Verordnung der Gemeindevertretung von Nenzing vom 4. Juli 1984 idF 2. April 1985 war sohin insgesamt abzuweisen, soweit er sich nicht auf die Wortfolge "das Ablagern oder Wegwerfen von Abfällen sowie jede Verunreinigung oder Gefährdung des Grundwassers" bezog.

3. Dies konnte vom Verfassungsgerichtshof ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG beschlossen werden.

Der Ausspruch über die Verpflichtung zur Kundmachung der Aufhebung stützt sich auf Art139 Abs5 B-VG.

Schlagworte

Gemeinderecht, Verordnung ortspolizeiliche, Wasserrecht, Reinhaltung der Gewässer, Abfallbeseitigung, Campingplätze, Verwaltungsstrafrecht, Strafe, Straßenpolizei, Sicherheitspolizei örtliche, Badeverbot

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1995:V42.1994

Dokumentnummer

JFT_10048796_94V00042_00

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2024 JUSLINE

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

www.jusline.at