jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 1995/9/29 G50/95

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 29.09.1995

Index

77 Kunst, Kultur
77/01 Kunst, Kultur

Norm

B-VG Art10 Abs1 Z13
DenkmalschutzG §8

Leitsatz

Aufhebung einer Regelung des DenkmalschutzG betreffend das Verbot der Errichtung störender Bauten in der Umgebung von unbeweglichen Denkmalen wegen Fehlens einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes; Regelungen betreffend ein Verbot oder eine Beschränkung der Errichtung von Bauten in der Umgebung von unbeweglichen Denkmalen zum Zweck des Schutzes solcher Denkmale gegen Beeinträchtigungen ihrer überlieferten Erscheinung oder künstlerischen Wirkung nicht unter den Kompetenztatbestand "Denkmalschutz" subsumierbar

Spruch

Die Wortgruppe ", Errichtung von Kiosken, Tankstellen und sonstigen störenden Bauten" in §8 Abs1 des Denkmalschutzgesetzes - DMSG, BGBl. Nr. 533/1923, in der Fassung des ArtI Z20 des BundesgesetzesBGBl. Nr. 473/1990, wird als verfassungswidrig aufgehoben.

Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 30. September 1996 in Kraft.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

Der Bundeskanzler ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Bundesgesetzblatt verpflichtet.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof ist eine (zuB871/92 protokollierte) Beschwerde gegen einen Bescheid des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung (nunmehr:

Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst (BGBl. 1105/1994)) anhängig, der folgender Sachverhalt zugrunde liegt:

a) Die Beschwerdeführer sind (Mit-)Eigentümer der Grundstücke Nr. 53/1, 188/1 und 191 in EZ 112 KG Algersdorf. Mit (rechtskräftigem) Bescheid des Stadtsenates der Landeshauptstadt Graz vom 9. November 1990 wurde ihnen die Baubewilligung zur Errichtung von vier ganz unterkellerten, zweigeschossigen Wohngebäuden mit teilweise ausgebautem Dachgeschoß sowie mit eingebauter Kleingarage in massiver Ausführung für 6 Pkw auf den Grundstücken Nr. 53/1 und 191 erteilt.

Noch vor der Erlassung dieses Bescheides hatte das Bundesdenkmalamt mit der der Sache nach an den Bürgermeister der Landeshauptstadt Graz als Bezirksverwaltungsbehörde gerichteten Eingabe vom 31. August 1991 den Antrag gestellt, zur Vermeidung der Gefährdung des Erscheinungsbildes des Schlosses Eggenberg gemäß §8 Abs1 des Denkmalschutzgesetzes - DMSG, BGBl. 533/1923, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. 473/1990, ein Verbot der Errichtung dieser Bauten zu erlassen.

Mit Bescheid des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Graz als Bezirksverwaltungsbehörde vom 6. März 1991 wurde ein derartiges Bauverbot für das Grundstück Nr. 53/1 sowie für Teile der Grundstücke Nr. 188/1 und 191 ausgesprochen.

Dieser Bescheid wurde von den Beschwerdeführern mit Berufung bekämpft und in der Folge mit Bescheid des Landeshauptmannes von Steiermark vom 9. Juli 1991 mit der Begründung ersatzlos aufgehoben, daß das erlassene Verbot in §8 Abs1 DMSG keine Deckung finde.

b) Über die gegen diesen Bescheid rechtzeitig eingebrachte Berufung des Bundesdenkmalamtes sprach der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung mit Bescheid vom 15. Mai 1992 ab, dessen Spruch folgendermaßen lautet:

"1. Der vom Bundesdenkmalamt mit Schriftsatz vom 25. Juli 1991 gegen den Bescheid des Landeshauptmannes von Steiermark vom 9. Juli 1991, GZ 6-61 B3/1-1991, eingebrachten Berufung wird gemäß §66 Abs4 AVG in Verbindung mit §13 Denkmalschutzgesetz (DMSG), BGBl. Nr. 533/1923, in der Fassung der Bundesgesetze BGBl. Nr. 92/1959, 167/1978 und 473/1990, insoferne Folge gegeben, als

a) der angefochtene Bescheid behoben und gemäß §8 Abs1 DMSG das Verbot der gänzlichen oder teilweisen Ausführung des mit Bescheid des Magistrates Graz vom 9. November 1990, GZ A 17-K-6.013/1990-1, bewilligten Projektes oder anderer Projekte gleichen oder ähnlichen Umfanges auf den Grundstücken Nr. 53/1, Nr. 188/1 und Nr. 191, EZ 112, KG Algersdorf, ausgesprochen wird;

b) die Erteilung einer Baubewilligung für die genannten Grundstücke verboten ist, soweit nicht entweder am vorangehenden Verfahren das Bundesdenkmalamt als Beteiligter teilgenommen hat oder ihm drei Wochen vor Erlassung des Bescheides schriftlich mitgeteilt wurde, für welches konkrete Projekt die Erteilung einer Baubewilligung geplant ist und dem Bundesdenkmalamt die Möglichkeit zur Akteneinsicht geboten wurde.

2. Die Anträge der von Rechtsanwalt Dr. H vertretenen Berufungsgegner auf

a) exakte Ausmessung des Höhen- und Sichtbereiches durch einen Geodäten und Interpolierung der bewilligten Baukörper in dieses Vermessungsergebnis und

b) Bestellung eines Sachverständigen des Denkmalschutzes betreffend gutachtliche Klärung der Frage, ob bzw. daß nicht die zukünftigen Baukörper im Bereiche deren Sichtbarkeit eine optische Beeinträchtigung oder Gefährdung des Erscheinungsbildes des Schlosses Eggenberg auslösen könnten

werden gemäß §63 Abs2 AVG abgewiesen."

2. Mit der auf Art144 Abs1 B-VG gestützten Beschwerde gegen den Bescheid des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung wird die Verletzung der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz und auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter sowie die Verletzung in Rechten wegen Anwendung verfassungswidriger gesetzlicher Bestimmungen geltend gemacht und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Bescheides begehrt.

3. Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung als die Behörde, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat, legte die Verwaltungsakten vor und beantragte in einer Gegenschrift die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

II. 1. Der Verfassungsgerichtshof hat aus Anlaß dieses Beschwerdeverfahrens beschlossen, gemäß Art140 Abs1 B-VG von Amts wegen das Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Wortgruppe ", Errichtung von Kiosken, Tankstellen und sonstigen störenden Bauten" in §8 Abs1 DMSG, idF des ArtI Z20 des Bundesgesetzes BGBl. 473/1990, einzuleiten.

2. §8 DMSG lautete in seiner Stammfassung (BGBl. 533/1923):

"§8. Zur Hintanhaltung der Gefährdung von unbeweglichen Denkmalen durch Veränderungen in ihrer Umgebung (zum Beispiel durch Anbringung von Reklameschildern, Schaukasten, Aufschriften und dergleichen) kann die politische Behörde erster Instanz auf Antrag des Bundesdenkmalamtes Verbote erlassen."

Durch das Bundesgesetz BGBl. 167/1978 erhielt §8 DMSG eine neue Fassung. Der Abs1 dieses Paragraphen hatte danach folgenden Wortlaut:

"(1) Zur Vermeidung der Gefährdung und Beeinträchtigung des Bestandes oder Erscheinungsbildes von unbeweglichen Denkmalen durch Veränderung in ihrer Umgebung (zum Beispiel durch Anbringung von Reklameschildern, Schaukasten, Aufschriften, Errichtung von Kiosken, Tankstellen oder sonstigen störenden Bauten) hat die Bezirksverwaltungsbehörde auf Antrag des Bundesdenkmalamtes Verbote zu erlassen."

In der Folge wurde §8 DMSG durch das Bundesgesetz BGBl. 473/1990 (ArtI Z20) neuerlich geändert. Sein Abs1 lautet nunmehr:

"(1) Zur Vermeidung der Gefährdung und Beeinträchtigung des Bestandes oder Erscheinungsbildes von unbeweglichen Denkmalen durch Veränderung in ihrer Umgebung (zB durch Anbringung von Reklameschildern, Schaukästen, Aufschriften, Errichtung von Kiosken, Tankstellen und sonstigen störenden Bauten) hat die Bezirksverwaltungsbehörde auf Antrag des Bundesdenkmalamtes oder - bei Gefahr in Verzug - von Amts wegen Verbote zu erlassen."

III. 1.a) Der Verfassungsgerichtshof ging in dem das Gesetzesprüfungsverfahren einleitenden Beschluß davon aus, daß die Beschwerde zulässig sei.

b) Der Verfassungsgerichtshof nahm ferner aus folgenden Erwägungen an, daß er bei der Entscheidung über die Beschwerde §8 Abs1 DMSG, idF des Bundesgesetzes BGBl. 473/1990, insoweit anzuwenden hätte, als er das Verbot der Errichtung von Kiosken, Tankstellen und sonstigen störenden Bauten betrifft, die Bestimmung in diesem Umfang somit präjudiziell sei:

"Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung stützte den Pkt. 1.a) des Spruches des angefochtenen Bescheides ausdrücklich auf §8 Abs1 DMSG. Es scheint, daß der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung diese gesetzliche Bestimmung auch als Rechtsgrundlage für den Spruchpunkt 1.b) heranzog, wenngleich er sich in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich auf sie berief. Während sich Spruchpunkt 1.a) lediglich auf Wohngebäude beziehen dürfte, da die in Rede stehende Baubewilligung nur solche zum Gegenstand hat, scheint Spruchpunkt 1.b) - dessen Rechtmäßigkeit hier nicht zu erörtern ist - alle einer Baubewilligung bedürfenden Vorhaben und somit auch die Errichtung von Kiosken und Tankstellen zu erfassen, weil hier von der 'Erteilung einer Baubewilligung' schlechthin die Rede ist. Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung dürfte somit bei der Erlassung des angefochtenen Bescheides den §8 Abs1 DMSG insoweit angewendet haben, als er das Verbot der Errichtung von Kiosken, Tankstellen und sonstigen störenden Bauten betrifft."

2. Im Verfahren ist weder vorgebracht worden noch sonst hervorgekommen, daß die vorläufigen Annahmen des Verfassungsgerichtshofes über die Zulässigkeit der Beschwerde und über die Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Gesetzesbestimmung unzutreffend wären.

3. Im Beschluß über die Einleitung des Gesetzesprüfungsverfahrens hat der Verfassungsgerichtshof die gegen die Verfassungsmäßigkeit der in Prüfung gezogenen Wortgruppe in §8 Abs1 DMSG entstandenen Bedenken, die ihn zu diesem Beschluß bewogen haben, im wesentlichen folgendermaßen umschrieben:

"b) Nach §4 Abs1 erster Satz DMSG (idF des ArtI Z8 des Bundesgesetzes BGBl. 473/1990) ist bei Denkmalen, die gemäß bestimmten Vorschriften dieses Gesetzes unter Denkmalschutz stehen, die Zerstörung sowie jede Veränderung, die den Bestand (Substanz), die überlieferte Erscheinung oder künstlerische Wirkung beeinflussen könnte, ohne Bewilligung gemäß §5 Abs1 DMSG verboten.

In Ergänzung zu diesem unmittelbar durch das Gesetz normierten Verbot (unter anderem) von Veränderungen am Denkmal selbst, die auf dessen Bestand, überlieferte Erscheinung oder künstlerische Wirkung von Einfluß sein könnten, verpflichtet §8 Abs1 DMSG zur Erlassung behördlicher Verbote von Veränderungen in der Umgebung von Denkmalen, durch die eine Gefährdung und Beeinträchtigung des Bestandes oder Erscheinungsbildes von unbeweglichen Denkmalen bewirkt werden kann. Nach §8 Abs1 DMSG ist die Bezirksverwaltungsbehörde unter anderem verpflichtet, auf Antrag des Bundesdenkmalamtes oder - bei Gefahr im Verzug - von Amts wegen zur

Vermeidung der Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes von unbeweglichen Denkmalen durch Veränderung in ihrer Umgebung Verbote zu erlassen. Ein solches Verbot kann gemäß §8 Abs2 erster Satz DMSG entweder durch Verordnung oder durch Bescheid erlassen werden. Sein Ziel hat es offenbar zu sein, die Veränderung zu verhindern oder rückgängig zu machen.

Der Begriff der 'Veränderung' ist im Gesetz durch Anführung von Beispielen inhaltlich näher bestimmt. In der Stammfassung des §8 DMSG umfaßte die Anführung von Beispielen die 'Anbringung von Reklameschildern, Schaukasten, Aufschriften und dergleichen'. Diese Anführung wurde durch das Bundesgesetz BGBl. 167/1978 (unter Weglassung der Worte 'und dergleichen') durch folgende Beispiele erweitert: 'Errichtung von Kiosken, Tankstellen und sonstigen störenden Bauten' (daran hat das Bundesgesetz BGBl. 473/1990 nichts geändert). In der solchermaßen geänderten - dem angefochtenen Bescheid zugrunde liegenden - Fassung dürfte §8 Abs1 DMSG somit die Bezirksverwaltungsbehörde verpflichten, unter anderem die Errichtung eines Baues in der Umgebung eines unbeweglichen Denkmals zu verbieten, sofern dieser Bau voraussichtlich das Erscheinungsbild des Denkmals beeinträchtigt und damit als 'störender Bau' iS dieser Gesetzesstelle anzusehen ist.

c) Der Verfassungsgerichtshof hegt das Bedenken, daß §8 Abs1 DMSG insoweit, als er das Verbot der Errichtung 'störender Bauten' in der Umgebung eines unbeweglichen Denkmals vorschreibt, deshalb verfassungswidrig ist, weil dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz zur Erlassung einer Regelung dieses Inhaltes fehlt. Es dürfte nämlich, wie der Verfassungsgerichtshof vorläufig annimmt, eine solche Regelung weder auf den Kompetenztatbestand 'Denkmalschutz' (Art10 Abs1 Z13 B-VG) noch auf einen anderen die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers begründenden Kompetenztatbestand gestützt werden können, sodaß ihre Erlassung und Vollziehung in die nach dem System der Bundesverfassung bei den Ländern liegende Generalkompetenz (s. etwa VfSlg. 11503/1987, S. 381) fallen dürfte.

Der Kompetenztatbestand 'Denkmalschutz' ist, da in der Bundesverfassung nicht näher umschrieben, im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Auslegung von Kompetenztatbeständen (s. etwa VfSlg. 10292/1984, S. 759, mwH) in der Bedeutung zu verstehen, die ihm im Zeitpunkt seines Wirksamwerdens - es war dies der Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Kompetenzartikel des B-VG am 1. Oktober 1925 (vgl. VfSlg. 4680/1964) - nach dem damaligen Stand der Rechtsordnung zugekommen ist (vgl. etwa auch VfSlg. 7759/1976).

Am 1. Oktober 1925 stand bereits das auch heute noch geltende DMSG vom 25. September 1923, BGBl. 533, in Kraft (inzwischen durch die Bundesgesetze BGBl. 92/1959, 167/1978, 406/1988 und 473/1990 geändert). Der (oben unter II. 2.a) im Wortlaut wiedergegebene) §8 dieses Gesetzes in seiner am 1. Oktober 1925 in Geltung gewesenen Stammfassung ermächtigte die 'politische Behörde erster Instanz' - also die Bezirksverwaltungsbehörde (vgl. dazu §8 V-ÜG 1920) - zur Hintanhaltung der Gefährdung von unbeweglichen Denkmalen durch Veränderungen in ihrer Umgebung auf Antrag des Bundesdenkmalamtes Verbote zu erlassen. Auch nach dieser Bestimmung waren unter 'Veränderungen' in der Umgebung eines Denkmals jedenfalls auch solche zu verstehen, die geeignet waren, wenn schon nicht den Bestand, so doch das Erscheinungsbild eines unbeweglichen Denkmals zu beeinträchtigen. Dies zeigt die zum Zweck der inhaltlichen Bestimmung des Begriffes 'Veränderungen' beigefügte, beispielsweise Anführung bestimmter Fälle solcher 'Veränderungen', nämlich die Anbringung von Reklameschildern, Schaukasten und Aufschriften.

Der Verfassungsgerichtshof ist im Rahmen der hier vorzunehmenden vorläufigen Beurteilung der Auffassung, daß die Errichtung von Bauten, insbesondere von Gebäuden, nicht als 'Veränderung' iS der Stammfassung des §8 DMSG angesehen werden kann.

Dabei dürfte es keinen Unterschied machen, ob man die der beispielsweisen Aufzählung von Gegenständen, deren 'Anbringung' eine vom Gesetz erfaßte 'Veränderung' darstellt, abschließend angefügte Wendung 'und dergleichen' auf diese Gegenstände (also: Reklameschilder, Schaukasten und Aufschriften) bezieht, sodaß auch die Anbringung von Gegenständen, die den ausdrücklich genannten vergleichbar sind, als eine vom Gesetz erfaßte 'Veränderung' anzusehen ist, oder ob man die Wendung 'und dergleichen' als dem Wort 'Anbringung' an die Seite gestellt versteht und demnach unter dieser Wendung Maßnahmen begreift, die der Anbringung der in Rede stehenden Gegenstände vergleichbar sind. Auch im zweiten Fall dürften unter 'Veränderungen' nur Maßnahmen von verhältnismäßig geringer Tragweite zu verstehen sein. So hat etwa der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 5991/1969 die mit

Verordnung ausgesprochenen Verbote der Abstellung von Fahrzeugen aller Art im Arkadenhof eines Baudenkmals und von Lagerungen aller Art im Arkadenhof und in den Arkadengängen eines Baudenkmals als durch §8 DMSG in seiner Stammfassung gedeckt angesehen.

Die Errichtung von Bauten dürfte mit der Anbringung von Reklameschildern, Schaukasten und Aufschriften ungeachtet dessen nicht vergleichbar sein, daß einzelne dieser Maßnahmen nach baurechtlichen Vorschriften einer Bewilligung der Baubehörde bedürfen (vgl. etwa §92 Abs1 Z8 der NÖ Bauordnung 1976, LGBl. 8200-0, idgF, wonach die Aufstellung oder Anbringung von Werbeanlagen einer Bewilligung der Baubehörde bedarf; die steiermärkische Bauordnung, LGBl. 149/1968, idgF, sieht für die (in §56 geregelten) Werbeeinrichtungen keine Bewilligungspflicht vor). Es ist vielmehr anzunehmen, daß der Gesetzgeber, hätte er auch die Errichtung aller oder bestimmter Arten von Bauten, insbesondere von Wohngebäuden, mit dem Begriff 'Veränderung' iS (der Stammfassung) des §8 DMSG erfassen wollen, dies zumindest durch die beispielsweise Anführung bestimmter Arten von Bauten zum Ausdruck gebracht, wie dies in der Folge durch das Bundesgesetz BGBl. 167/1978 (erstmals) geschehen ist. Der Kompetenztatbestand 'Denkmalschutz' dürfte somit nach der Begriffsbildung, die sich aus dem Stand der Gesetzgebung am 1. Oktober 1925 ergibt, nicht auch die gesetzliche Normierung des Verbotes der Errichtung von störenden Bauten in der Umgebung von Denkmalen ermöglichen.

Es scheint sich ferner bei der gesetzlichen Normierung eines solchen Verbotes auch nicht um eine Neuregelung zu handeln, die ihrem Inhalt nach systematisch dem durch den Stand der Gesetzgebung am 1. Oktober 1925 inhaltlich bestimmten Rechtsgebiet 'Denkmalschutz' zugehört (vgl. in diesem Zusammenhang etwa VfSlg. 3393/1958, 4117/1961, 5748/1968, 6137/1970, 10831/1986).

Es dürfte aber auch der Umstand, daß das in Rede stehende Verbot störender Bauten in der Umgebung von (unbeweglichen) Denkmalen dem Zweck dient, Beeinträchtigungen des Erscheinungsbildes solcher Denkmale hintanzuhalten, nicht bewirken, daß diese Regelung im Kompetenztatbestand 'Denkmalschutz' ihre kompetenzrechtliche Deckung findet, weil dieser Kompetenztatbestand nicht ausdrücklich auf den Zweck einer Regelung als auf ein der kompetenzrechtlichen Zuordnung dieser Regelung dienendes Abgrenzungsmerkmal verweist. Der Zweck, dem eine Regelung dienen soll, ist nämlich nur in jenen Fällen für ihre Unterstellung unter einen bestimmten Kompetenztatbestand von Belang, in denen die Umschreibung des Kompetenztatbestandes ausdrücklich auf den Zweck Bezug nimmt (so etwa VfSlg. 2452/1952, 5534/1967, 10403/1985).

d) Der Verfassungsgerichtshof kommt vorläufig zu dem Ergebnis, daß der Kompetenztatbestand 'Denkmalschutz' nach dem Stand der Begriffsbildung, der sich aus der Rechtslage nach dem Stand der Gesetzgebung am 1. Oktober 1925 ergibt, keine Kompetenzgrundlage für eine bundesgesetzliche Regelung bildet, nach der die Errichtung von Bauten, insbesondere von Gebäuden, in der Umgebung von unbeweglichen Denkmalen zu verbieten ist, soweit dies zur Vermeidung der Gefährdung und Beeinträchtigung ihres Bestandes oder Erscheinungsbildes erforderlich ist. Es ist vorerst auch nicht erkennbar, daß eine Regelung dieses Inhaltes auf eine andere die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers begründende Kompetenznorm gestützt werden könnte. Es scheint daher, daß die Zuständigkeit zur Erlassung und Vollziehung einer solchen gesetzlichen Vorschrift in der durch Art15 Abs1 B-VG begründeten Generalkompetenz der Länder verblieben ist.

Damit dürfte §8 Abs1 DMSG idF des Bundesgesetzes BGBl. 473/1990 insoweit, als er (wie bereits die durch das Bundesgesetz BGBl. 167/1978 geänderte Fassung) unter den dort näher umschriebenen Voraussetzungen die Erlassung eines behördlichen Verbotes der Errichtung von Kiosken, Tankstellen und sonstigen störenden Bauten anordnet, mangels Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Erlassung dieser Regelung mit Verfassungswidrigkeit belastet sein."

IV. Die Bundesregierung hat im Gesetzesprüfungsverfahren die Verfassungsmäßigkeit der in Prüfung gezogenen Gesetzesbestimmung mit folgenden Ausführungen verteidigt:

"1. Zur Gesetzeslage 1925 und 1978:

Die als Ausgangspunkt der kompetenzrechtlichen Beurteilung maßgebliche Regelung des §8 DMSG lautete in der Stammfassung (BGBl. Nr. 533/1923):

'§8. Zur Hintanhaltung der Gefährdung von unbeweglichen Denkmalen durch Veränderungen in ihrer Umgebung (z.B. durch Anbringung von Reklameschildern, Schaukasten, Aufschriften und dergleichen) kann die politische Behörde erster Instanz auf Antrag des Bundesdenkmalamtes Verbote erlassen.'

Sie enthielt damit im Versteinerungszeitpunkt (l. Oktober 1925) folgende Bestandteile:

-

Eine ausdrückliche Zweckbestimmung im Sinne der Gefahrenabwehr ('Zur Hintanhaltung der Gefährdung von unbeweglichen Denkmalen'). Als Abwehr spezifischer Gefahren ist diese Regelung der Verwaltungspolizei zuzuordnen.

-

Eine Beschreibung der Gefahren. Diese erfolgte zweistufig:

einerseits durch eine allgemeine Beschreibung ('Veränderungen in ihrer Umgebung') und andererseits durch eine demonstrative Auszählung von Unterbegriffen ('z.B. durch Anbringung von Reklameschildern, Schaukasten, Aufschriften und dergleichen').

-

Vorgesehene behördliche Gefahrenabwehrmaßnahmen ('kann Verbote erlassen').

-

Eine Zuständigkeitsbestimmung ('die politische Behörde erster Instanz' sowie

-

eine Verfahrensvorschrift ('auf Antrag des Bundesdenkmalamtes').

Die Novelle BGBl. Nr. 167/1978 änderte diese Regelung in folgenden Punkten:

Die ausdrückliche Zweckbestimmung im Sinne der Gefahrenabwehr wurde erweitert ('und Beeinträchtigung des Bestandes oder Erscheinungsbildes')

ebenso wie die Beschreibung der Gefahren ('Errichtung von Kiosken, Tankstellen oder sonstigen störenden Bauten'). Der 1925 vorhandenen Hinweis auf die Restmenge ('dergleichen') wurde durch die Wendung 'sonstige störende Bauten' ersetzt.

Die Zuständigkeitsbestimmung ('die Bezirksverwaltungsbehörde') wurde gleichfalls angepaßt.

2. Zur kompetenzrechtlichen Bedeutung des Regelungszweckes:

Die zentrale Argumentation im Unterbrechungsbeschluß findet sich auf der Seite 10 und lautet:

'Es dürfte aber auch der Umstand, daß das in Rede stehende Verbot störender Bauten in der Umgebung von (unbeweglichen) Denkmalen dem Zweck dient, Beeinträchtigungen des Erscheinungsbildes solcher Denkmale hintanzuhalten, nicht bewirken, daß diese Regelung im Kompetenztatbestand 'Denkmalschutz' ihre kompetenzrechtliche Deckung findet, weil dieser Kompetenztatbestand nicht ausdrücklich auf den Zweck einer Regelung als auf ein der kompetenzrechtlichen Zuordnung dieser Regelung dienendes Abgrenzungsmerkmal verweist. Der Zweck, dem eine Regelung dienen soll, ist nämlich nur in jenen Fällen für ihre Unterstellung unter einen bestimmten Kompetenztatbestand von Belang, in denen die Umschreibung des Kompetenztatbestandes ausdrücklich auf den Zweck Bezug nimmt (so etwa VfSlg. 2452/1952, 5534/1967, 10403/1985).'

Sein Verständnis einer ausdrücklichen Bezugnahme auf den Zweck hat der Verfassungsgerichtshof etwa in den Erkenntnissen 2452/1952 und 2733/1954 durch beispielhafte Anführung jener Kompetenztatbestände veranschaulicht, in denen das Bundes-Verfassungsgesetz tatsächlich das Wort 'Zweck' verwendet. Aus diesen eben bloß beispielhaften Aufzählungen ist aber nicht zwingend zu schließen, daß nicht auch andere Formulierungen, die sich nicht des Wortes 'Zweck' bedienen, das Kriterium der Ausdrücklichkeit erfüllen.

Mit Bezug auf die fragliche Judikaturlinie ist in der Lehre von der '(angeblichen) Irrelevanz der Regelungszwecke gesprochen worden (Funk, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, 81). Funk fragt sich zunächst, warum es nur auf das 'höchst vordergründige Ausdruckskriterium' der Verwendung des Wortes Zweck ankommen sollte, zumal ein 'nicht weniger offenkundiger'

Zweckbezug sich etwa in den Kompetenztatbeständen 'Einrichtungen zum Schutz der Gesellschaft gegen verbrecherische, verwahrloste oder sonst gefährliche Personen' (Art10 Abs1 Z6 B-VG), 'Statistik, soweit sie nicht nur den Interessen (= den Zwecken) eines einzelnen Landes dient' (Art10 Abs1 Z13 B-VG), 'aus Anlaß eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur (= zum Zwecke der) Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinenden Maßnahmen' (Art10 Abs1 Z15 B-VG) ua. finde; es sei nicht ersichtlich, weshalb nur die ausdrückliche Bezugnahme auf das 'Zweck'-moment eine Relevanz der Regelungszwecke begründen sollte.

Daher ist gegen die vorhin wiedergegebene Argumentation des Unterbrechungsbeschlusses zunächst einzuwenden, daß die Aussage, der Kompetenztatbestand 'Denkmalschutz' verweise nicht ausdrücklich auf einen Zweck der Regelung, insoferne nicht zutrifft, als im Kompetenztatbestand 'Denkmalschutz' explizit ein Zweckelement enthalten ist, nämlich der Begriff 'Schutz'. Der Begriff 'Schutz' ist final angelegt: Es gibt etwas, das vor etwas anderem geschützt wird. Anders wäre es, wenn auf Verfassungsebene nur von 'Denkmalangelegenheiten' oder von 'Denkmalwesen' die Rede wäre. Das ist aber nicht der Fall. Durch das finale verfassungsrechtliche Kompetenzelement 'Schutz' sind alle jene Schutzmaßnahmen umfaßt, welche diesem Schutzziel dienen. Der Verfassungsgesetzgeber hat bei der Umschreibung des Kompetenztatbestandes durch die Verwendung des finalen Begriffes 'Schutz' bereits ausdrücklich auf einen Zweck Bezug genommen.

Die fraglichen, teilweise im Unterbrechungsbeschluß zitierten Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes hingegen bezogen sich durchwegs auf solche Fälle, bei denen der Kompetenztatbestand kein solches explizites finales Kompetenzelement enthalten hat (vgl. VfSlg. 2452/1952: Zivilrechtswesen; 2670/1954: Zivilrechtswesen, Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes, Arbeiterrecht, Arbeiter- und Angestelltenschutz; VfSlg. 2733/1954: Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie; VfSlg.2977/1956: Kraftfahrwesen, Angelegenheit des Gewerbes und der Industrie; VfSlg. 3152/1957:

(Katastrophenhilfe); VfSlg. 3314/1958: Bundesverfassung; VfSlg. 4117: Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie; VfSlg. 4205/1962: Bundesfinanzen; VfSlg. 2649/1967: Strafrechtswesen;

VfSlg. 6344/1970: Zivilrechtswesen; VfSlg. 7074/1973:

Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie; VfSlg. 9580/1982:

Zivilrechtswesen; VfSlg. 10403/1985 (und die dort zitierte Vorjudikatur: Abgabenwesen).

Im Zuge seiner Untersuchung gelangt Funk (aaO 82) zu der Aussage, daß die Regelungszwecke durchwegs einen maßgebenden Faktor für die kompetenzrechtliche Zuordnung sowie für die Beurteilung von kompetenzrechtlichen Grenzen bilden, was durch die Rechtsprechung (des Verfassungsgerichtshofes) selbst laufend praktiziert worden sei. Zum Beleg führt derselbe Autor etwa (aaO 82) die Gesichtspunktetheorie (VfSlg. 8831/1980 und die dort zitierte Vorjudikatur) an. Die Bedeutung der Formel von der grundsätzlichen Unmaßgeblichkeit des Regelungszwecks läßt sich aber noch mit weiteren Beispielen aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes relativieren. So hat der Verfassungsgerichtshof in einer Reihe von Erkenntnissen das Zweckelement unter verfassungsgesetzlicher Regelungen, die im Versteinerungszeitpunkt bestanden, zumindest implizit als für die Auslegung des betreffenden Kompetenztatbestandes maßgeblich erkannt:

In VfSlg. 2192/1951 hat der Verfassungsgerichtshof den Rechtssatz formuliert, daß das 'Forstwesen' alle auf die Pflege, Erhaltung und auf den Schutz des Waldbestandes Bezug habenden Vorkehrungen (daher im besonderen auch die zur Verhütung und Bekämpfung von Waldbränden erforderlichen Maßnahmen) umfasse.

In VfSlg. 5679/1968 erkannte der Verfassungsgerichtshof, daß die Erlassung und Vollziehung eines im Entwurf vorgelegten Gesetzes über die Bewährungshilfe unter dem Titel des Strafrechtswesens in die Zuständigkeit des Bundes falle, wofür er sich auf bereits im Versteinerungszeitpunkt im Bereiche des Strafrechtes vorgesehene Maßnahmen berief, in denen die gewandelte Auffassung von den Aufgaben des Strafrechtes zum Ausdruck komme, wonach nicht mehr nur die Angst vor einer neuerlichen Bestrafung vor einen Rückfall bewahren solle, sondern die Gesellschaft es unternehme, der Gefahr eines Rückfalles durch aktives Handeln entgegenzuwirken; die Einrichtung der Bewährungshilfe nach dem Jugendgerichtsgesetz 1961 sei 'von gleicher Art'.

In seinem in VfSlg. 5748/1968 formulierten Rechtssatz ordnete der Verfassungsgerichtshof 'auch Maßnahmen, die unmittelbar die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zum Inhalt haben', dem 'Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle' (Art10 Abs1 Z12 B-VG) zu. Die Spezifizierung von

Maßnahmen durch das Element der 'Sicherstellung' weist auf deren Zweck hin.

Mit den Erkenntnissen Slg. 3650/1959, 7582/1975 und 8035/1977 hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, daß Maßnahmen der Staatsgewalt, die der Abwehr von Gefahren für den allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung dienen, zum Gesundheitswesen (Art10 Abs1 Z12 B-VG) gehören.

In VfSlg. 9337/1982 hat der Verfassungsgerichtshof den Rechtssatz, daß eine gesetzliche Regelung, die es verbiete, Sammlungen zu einen wohltätigen oder gemeinnützigen Zweck mit einer erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit zu verbinden, als Regelung zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs gemäß Art10 Abs1 Z8 B-VG in die Zuständigkeit des Bundes falle, aus der Überlegung abgeleitet, daß das Wettbewerbsrecht die Aufrechterhaltung eines funktionierenden geschäftlichen Wettbewerbs bezwecke und rechtliche Vorkehrungen enthalte, um die Beseitigung, Beeinträchtigung oder Verfälschung des Wettbewerbs zu unterbinden oder jedenfalls unter Kontrolle zu halten. Zentraler Regelungsgegenstand sei dabei die Verhinderung von gegen die guten Sitten verstoßenden Handlungen im geschäftlichen Verkehr zum Zweck des Wettbewerbs. Gesetzliche Regelungen, die ihrem Inhalt (!) nach diesem Regelungsbereich zuzuordnen seien, zählten zu den Regeln zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs.

3. Die gesetzliche Zweckbestimmung des §8 DMSG:

Die mit der DMSG-Novelle 1978 erfolgte Ausweitung der ausdrücklichen Zweckbestimmung im §8 auf die 'Beeinträchtigung des Bestandes oder Erscheinungsbildes' ist nach dem Unterbrechungsbeschluß (vgl. Seite 8) deshalb nicht bedenklich, da bereits in der Fassung des Jahres 1925 unter 'Veränderungen' in der Umgebung eines Denkmals jedenfalls auch solche zu verstehen waren, die geeignet waren, wenn schon nicht den Bestand, so doch das Erscheinungsbild eines unbeweglichen Denkmals zu beeinträchtigen. Dies zeigt die zum Zweck der inhaltlichen Bestimmung des Begriffes 'Veränderungen' beigefügte, beispielhafte Anführung bestimmter Fälle solcher 'Veränderungen', nämlich der Anbringung von Reklameschildern, Schaukasten und Aufschriften.

Die zitierte kompetenzrechtliche Judikatur über die grundsätzliche kompetenzrechtliche Irrelevanz des Zweckes einer Regelung (soferne nicht der Zweck der Regelung ausdrücklich im Kompetenztatbestand angesprochen ist) steht jedenfalls einer intrasystematischen Fortentwicklung nicht im Wege, da es hier nicht um einen von außen festzustellenden Zweck einer Regelung geht, sondern vielmehr um eine Zweckbestimmung in einer Regelung, die ihrem Inhalt nach seit 1925 gleichgeblieben ist (zumal der Unterbrechungsbeschluß die 1978 erfolgte ausdrückliche Ausweitung auf den Zweck der Hintanhaltung der Beeinträchtigungen des Erscheinungsbildes als bereits im Inhalt der Regelung von 1925 als angelegt erachtet). Die Argumentation mit dem Zweck eines Kompetenztatbestandes ist somit deshalb hier nicht relevant, weil es in der Regelung des §8 DMSG eine gesetzliche Zweckbestimmung gibt, die ausdrücklich im Unterbrechungsbeschluß nicht problematisiert wurde. Die verfahrensgegenständliche systematische Weiterentwicklung ist im Zusammenhang mit dieser gesetzlichen und verfassungsrechtlich unproblematischen Zweckbestimmung zu sehen.

4. Zur intrasystematischen Fortentwicklung des Begriffes 'Veränderung' im §8 DMSG:

Die 'Versteinerungstheorie' schließt nicht aus, auf einem durch den Stand der Gesetzgebung am 1. Oktober 1925 inhaltlich bestimmten Rechtsgebiet Neuregelung zu erlassen; diese müssen allerdings nach ihrem Inhalt dem betreffenden Rechtsgebiet angehören (VfSlg. 2658/1954, 3393/1959, 3670/1960, 4117/1961, 4883/1964, 5748/1968, 6137/1970, 10292/1984 ua.)

Abgesehen davon, daß auf Verfassungsebene im Kompetenztatbestand 'Denkmalschutz' ausdrücklich ein Zweckelement ('Schutz') enthalten ist, das dann in der im §8 DMSG enthaltenen Zweckbestimmung ('Zur Hintanhaltung von') näher ausgeführt wird, wobei diese gesetzliche Zweckbestimmung im Unterbrechungsbeschluß ausdrücklich nicht thematisiert problematisiert wird, geht es im gegenständlichen Verfahren weniger um diese Zweckbestimmungen als um die systematische Weiterentwicklung von Subbegriffen des Begriffes 'Veränderung'.

Der Kompetenztatbestand enthält ein ausdrückliches Zweckelement. Der §8 DMSG enthält eine ausdrückliche Zweckbestimmung, die aber als bereits in der Regelung des Jahres 1925 vorhanden angesehen wird. Im Zusammenhang mit der Zweckbestimmung ist in der Regelung der Begriff 'Veränderung' enthalten, der durch Subbegriffe näher ausgeführt wird. Die Zahl der Subbegriffe wurde erweitert. Nach Auffassung der Bundesregierung umfaßt die systematische Weiterentwicklung des Begriffes auch die neuen Subbegriffe. Diese begriffliche Entwicklung

hält sich im Rahmen der im Gesetz bereits 1925 vorhandenen Zweckbestimmung und ist kompetenzrechtlich unter das im Kompetenztatbestand des Art10 Abs1 Z13 B-VG bereits ursprünglich enthaltenen Zweckelement ('Schutz') zu subsumieren.

Deutlich wird dies auch aus den Erläuterungen anläßlich der Novellierung des §8 DMSG (308 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des NR, XIV. GP):

'Die beispielsweise Aufzählung der Bauten im Klammerausdruck wurde um solche Bauwerke vermehrt, bei denen es sich um spezifische Bauwerke der Jetztzeit handelt und welche systematisch den schon bisher in dieser Bestimmung aufgezählten Objekten einzuordnen sind.

Die Verbote können in Verordnungsform oder in Bescheidform erlassen werden, dies entspricht der bisherigen Gesetzeslage.'

Daraus folgt, daß sich die im §8 DMSG vorhandene Differenzierung des Begriffes 'Veränderung' durchaus konsequent intrasystematisch in Richtung auf 'Errichtung von Kiosken, Tankstellen und sonstige störende Bauten' weiterentwickelt hat.

Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, daß die in Prüfung gezogene Bestimmung nicht verfassungswidrig ist."

V. Die im Beschluß des Verfassungsgerichtshofes über die Einleitung des Gesetzesprüfungsverfahren dargelegten Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der in Prüfung gezogenen Gesetzesbestimmung sind im Ergebnis nicht zerstreut worden.

1. Gemäß der mit 1. Oktober 1925 in Kraft getretenen (vgl. dazu etwa VfSlg. 4680/1964) Kompetenznorm des Art10 Abs1 Z13 B-VG ist unter anderem der Denkmalschutz in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Da dieser Kompetenzbegriff in der Bundesverfassung nicht näher umschrieben ist, ist er iS der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Auslegung von Kompetenztatbeständen ("Versteinerungstheorie"; s. etwa VfSlg. 10292/1984, S. 759, mwH, 11141/1986, 11503/1987) in jener Bedeutung zu verstehen, die ihm im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kompetenztatbestandes Denkmalschutz nach dem damaligen Stand und der Systematik der Rechtsordnung zugekommen ist (zB VfSlg. 9543/1982 mwH; s. was den Kompetenztatbestand Denkmalschutz betrifft, insbesondere VfSlg. 4680/1964; vgl. dazu etwa auch VfSlg.7759/1976). Von Bedeutung ist ferner der vom Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 4680/1964 im Rahmen eines Kompetenzfeststellungsverfahrens gemäß Art138 Abs2 B-VG in Form eines Rechtssatzes (s. dazu die Kundmachung BGBl. 140/1965) formulierte Begriff des "Denkmals" iS des Art10 Abs1 Z13 B-VG (auf den näher einzugehen hier entbehrlich ist).

Wie der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 7759/1976 ausgesprochen hat, hat der Kompetenztatbestand Denkmalschutz, soweit er sich auf - hier allein in Betracht zu ziehende - Baudenkmale erstreckt, die im öffentlichen Interesse gelegene Erhaltung von Baudenkmalen und damit den Schutz baulicher Gegenstände, die iS des Erkenntnisses VfSlg. 4680/1964 ihrer historischen, künstlerischen oder sonst kulturellen Bedeutung wegen um ihres besonderen (eigenen) Wertes willen geschützt werden, zum Gegenstand.

Der Kompetenzbegriff Denkmalschutz enthält, worauf die Bundesregierung in ihrer Äußerung zutreffend hinweist, allein schon durch die Verwendung des Begriffes "Schutz" ein finales Element: Der Denkmalschutz umfaßt, soweit es sich um unbewegliche Denkmale handelt, (nur) Regelungen, die der Abwehr spezifischer - noch zu erörternder - Gefahren für solche Denkmale dienen.

Dabei geht es freilich nicht um Gefahren jeglicher ArtVielmehr können, gestützt auf den Kompetenztatbestand "Denkmalschutz" nur Regelungen erlassen werden, die der Abwehr solcher einem Denkmal drohender Gefahren dienen, die für die mit dem Kompetenztatbestand "Denkmalschutz" umschriebene Verwaltungsmaterie typisch sind. Es handelt sich somit um Regelungen verwaltungspolizeilicher Natur (zum Begriff der Verwaltungspolizei vgl. etwa die Erkenntnisse VfSlg. 2192/1951, 3650/1959, 5910/1969, 6011/1969, 7219/1973, 8466/1978).

2. Für die Ermittlung jener Gefahren, denen durch gesetzliche Regelungen im Rahmen des Kompetenztatbestandes "Denkmalschutz" begegnet werden kann, kommt es im Sinne der erwähnten "Versteinerungstheorie" zunächst darauf an, der Abwehr welcher Gefahren die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Kompetenztatbestandes - also am 1. Oktober 1925 - in Geltung gestandenen gesetzlichen Regelungen auf dem Gebiet des Denkmalschutzes gedient haben.

a) Am 1. Oktober 1925 stand - außer dem Gesetz vom 5. Dezember 1918, StGBl. 90, betreffend das Verbot der Ausfuhr

und der Veräußerung von Gegenständen von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung (idF des Bundesgesetzes vom 24. Jänner 1923, BGBl. 80), auf das im Rahmen dieses Gesetzesprüfungsverfahrens nicht weiter einzugehen ist - bereits das auch heute noch geltende (wenngleich mehrfach geänderte) Bundesgesetz vom 25. September 1923, BGBl. 533, betreffend Beschränkungen in der Verfügung über Gegenstände von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung (Denkmalschutzgesetz) in Kraft.

b) Während die §§4 und 5 DMSG in ihrer Stammfassung den Schutz von Denkmalen vor Zerstörung und vor (bestimmten) Veränderungen am Denkmal selbst betrafen, enthielt §8 DMSG in seiner (oben unter II.2. wiedergegebenen) Stammfassung eine darüber hinausgehende den Schutz unbeweglicher Denkmale - demnach auch von Baudenkmalen - betreffende Regelung: Danach war die zuständige Behörde ermächtigt, (auf Antrag des Bundesdenkmalamtes) zur Hintanhaltung der Gefährdung solcher Denkmale durch Veränderungen in ihrer Umgebung Verbote zu erlassen. §8 DMSG (in seiner Stammfassung) bot somit eine gesetzliche Grundlage für behördliche Verbote von Veränderungen nicht am Denkmal selbst, sondern in seiner Umgebung. Der in §8 verwendete, sich (ausschließlich) auf die Umgebung eines Denkmales beziehende Begriff "Veränderung" wurde durch die in Klammer beigefügte Anführung bestimmter Maßnahmen ("Anbringung von Reklameschildern, Schaukasten, Aufschriften und dergleichen") inhaltlich näher bestimmt. Diese Anführung ist, wie der Gesetzeswortlaut zweifelsfrei erkennen läßt, eine lediglich beispielsweise.

Während die in den §§4 und 5 DMSG (in ihrer Stammfassung) getroffenen Regelungen näher umschriebene Beeinträchtigungen (einschließlich der Zerstörung) von Denkmalen betreffen, die vom Eigentümer oder sonst über das Denkmal Verf

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

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at