

TE Vfgh Erkenntnis 1992/12/18 KII-1/91

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 18.12.1992

Index

10 Verfassungsrecht

10/01 Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 (B-VG)

Norm

B-VG-Nov 1992 BGBl 276 Artl Z1

B-VG Art10 Abs1 Z6

B-VG Art15 Abs1

B-VG Art15 Abs9

B-VG Art138 Abs2

Sbg AltstadterhaltungsG 1980

Leitsatz

Keine Zuständigkeit des Bundes oder der Länder zur Erlassung eines dem vorgelegten Gesetzesentwurf der Salzburger Landesregierung entsprechenden Gesetzes betreffend Änderung des Sbg AltstadterhaltungsG 1980; Feststellung der Zuständigkeit des Bundes zur gesetzlichen Einräumung von Vorkaufs-, Vorbestands- und ähnlichen Rechten zu bestimmten Verwaltungszwecken sofern keine Regelung einer Verwaltungsmaterie mit Gesetzgebungskompetenz der Länder

Spruch

I. Die Erlassung eines Gesetzes, das dem von der Salzburger Landesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 geändert wird, entspricht, fällt weder in die Zuständigkeit des Bundes noch in die Zuständigkeit der Länder.

II. Rechtssatz:

Die gesetzliche Einräumung von Vorkaufs- und Vorbestandsrechten und ähnlichen Rechten zu bestimmten Verwaltungszwecken fällt gemäß Art10 Abs1 Z6 B-VG (Zivilrechtswesen) in die Zuständigkeit des Bundes, sofern darin nicht die Regelung einer Verwaltungsmaterie liegt, für welche die Gesetzgebungskompetenz den Ländern zukommt.

III. Der Bundeskanzler ist verpflichtet,

diesen Rechtssatz unverzüglich im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Die Salzburger Landesregierung beschloß am 31. Mai 1991 auf Ersuchen des Salzburger Landtages, beim

Verfassungsgerichtshof gemäß Art138 Abs2 B-VG die Feststellung zu beantragen, daß die Erlassung eines Gesetzes, das dem von der Salzburger Landesregierung vorgelegten Entwurf eines Landesgesetzes, mit dem das Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 geändert werden soll, entspricht, in die Zuständigkeit der Länder fällt.

1.1. Der Entwurf dieses Landesgesetzes lautet:

"Gesetz

vom . . . , mit dem das Salzburger

Altstadterhaltungsgesetz 1980 geändert wird

Der Salzburger Landtag hat beschlossen:

Artikel I

Das Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980, LGBI. Nr. 50, in der Fassung der Gesetze LGBI. Nr. 26/1987 und Nr. 16/1990 wird geändert wie folgt:

1. Nach §12 wird eingefügt:

'III. Schutz des Lebensraumes Altstadt

Vorkaufs- und Vorbestandsrecht

§13

(1) Der Stadtgemeinde Salzburg steht an den im Schutzgebiet (§2) liegenden bebauten oder unbebauten Liegenschaften, Bauten oder Teilen hievon ein Vorkaufs- und Vorbestandsrecht (Vormiete, Vorpacht) zu.

(2) Liegt der Kaufpreis über dem Verkehrswert, so kann die Stadtgemeinde Salzburg zu diesem in den Vertrag eintreten. Liegt der Bestandzins über dem für den Bestandgegenstand nach Größe, Art, Beschaffenheit, Lage und Erhaltungszustand angemessenen Betrag, so kann die Stadt Salzburg ihr Vorbestandsrecht mit diesem Zins geltend machen.

Ausschluß des Vorkaufs- und Vorbestandsrechtes

§14

Die Ausübung des Vorkaufs- und des Vorbestandsrechtes ist ausgeschlossen, wenn

a) der Eigentümer des Kaufgegenstandes oder der Bestandgeber des Bestandgegenstandes an seinen Ehegatten, an seine Verwandten in gerader Linie einschließlich Stief-, Wahl- oder Pflegekinder oder an seine Verwandten der Seitenlinie bis zum dritten Grad verkauft oder in Bestand gibt;

b) die Republik Österreich oder das Land Salzburg eine der Vertragsparteien ist und das Rechtsgeschäft für Zwecke der Bundesoder Landesverwaltung abgeschlossen wird;

c) gesetzlich anerkannte Kirchen oder Religionsgemeinschaften eine der Vertragsparteien sind und das Rechtsgeschäft für Zwecke des Gottesdienstes oder der Seelsorge abgeschlossen wird;

d) die Bestandgabe im Rahmen eines Beherbergungsbetriebes(,) eines Betriebes für ledige oder betagte Menschen oder zur Begründung eines ordentlichen Wohnsitzes, sofern dieser kein Zweitwohnsitz ist, erfolgt oder

e) sich der Käufer oder Bestandnehmer verpflichtet, den Vertragsgegenstand in einer von der Stadtgemeinde Salzburg entsprechend dem Ziel der Bewahrung und Entfaltung des Lebensraumes der Salzburger Altstadt (§1) festgelegten Art und Weise zu verwenden.

Verfahrensbestimmungen

§15

(1) Der Verkäufer oder Bestandgeber hat der Stadtgemeinde Salzburg den Vertragsinhalt unverzüglich mitzuteilen.

(2) Ein Käufer kann als neuer Eigentümer ins Grundbuch eingetragen werden, wenn die Nichtausübung oder das Nichtbestehen des Vorkaufsrechtes nachgewiesen ist. Darüber hat die Stadtgemeinde Salzburg auf Antrag eine Bescheinigung auszustellen.

(3) Das Vorkaufs- und das Vorbestandsrecht kann binnen zwei Monaten nach der Mitteilung gemäß Abs1 ausgeübt werden.

Rechtsgeschäftliche Rechte Dritter, Entschädigungen

§16

(1) Mit der Einlösung des gesetzlichen Vorkaufs- oder Vorbestandsrechtes erlöschen rechtsgeschäftliche Vorkaufs- und Vorbestandsrechte. Sind einem Dritten dadurch Vermögensnachteile entstanden, so hat die Stadtgemeinde Salzburg h(i)efür dem Berechtigten auf Antrag eine von der Landesregierung festzusetzende, in Geld zu leistende Entschädigung zu leisten, soweit dessen Rechte vor dem Inkrafttreten der gesetzlichen Vorkaufs- und Vorbestandsrechte der Stadtgemeinde Salzburg begründet worden sind.

(2) Der Antrag auf Entschädigung ist bei sonstigem Anspruchsverlust binnen einem Jahr vom Zeitpunkt der Einlösung der gesetzlichen Vorkaufs- und Vorbestandsrechte bei der Landesregierung einzubringen.

(3) Auf die Festsetzung der Entschädigung findet, sofern vorstehend nichts anderes bestimmt ist, §15 des Salzburger Landesstraßengesetzes 1972, LGBI. Nr. 119, sinngemäß mit der Maßgabe Anwendung, daß die Frist zur Anrufung des Gerichtes sechs Monate ab der Erlassung des Entschädigungsbescheides beträgt.

Dienstbarkeiten, andere Rechte

§17

Die §§13 bis 16 gelten sinngemäß auch für Dienstbarkeitsstellungsverträge, soweit sie Gebrauchsrechte an Wohnungen oder Geschäftsräumlichkeiten begründen, sowie für die Einräumung von Rechten, die in ihrer Auswirkung den Vorkaufs- bzw. Vorbestandsrechten gleichkommen.

2. Die bisherigen Abschnitte 'III. Altstadterhaltungsfonds' und

'IV. Wiederherstellung, Strafbestimmungen' erhalten die Bezeichnungen 'IV. Altstadterhaltungsfonds' bzw. 'V. Wiederherstellung, Strafbestimmungen'.

3. Die bisherigen §§13 bis 24 erhalten die Bezeichnungen '§18' bis '§29'.

4. Im §29 Abs1 in der Fassung der Z. 3 wird nach den Worten 'eine bauliche Maßnahme setzt oder unterläßt' die Wortfolge 'oder unbedingte Verträge abschließt' eingefügt.

Artikel II

Dieses Gesetz tritt mit Beginn des auf seine Kundmachung folgenden Tages in Kraft."

1.2. Dem Entwurf des Gesetzes sind folgende "Erläuterungen" beigegeben:

"An der Erhaltung der Salzburger Altstadt besteht unbestritten ein vorrangiges öffentliches Interesse. Dazu zählt einerseits der Schutz ihrer Gestalt, ihrer Bausubstanz und Struktur. Dieser Schutz ist zuletzt mit der Novelle 1990 entscheidend verbessert worden. Eine weitere, mit der Altstadterhaltung untrennbar verbundene Aufgabe, liegt in der Bewahrung und Entfaltung der vielfältigen urbanen Funktionen der Altstadt im Lebensraum der Stadt Salzburg. Bislang fehlen jedoch geeignete Instrumente, die dieser auch im §1 des Altstadterhaltungsgesetzes angesprochenen Zielsetzung zum Durchbruch verhelfen können. Die Stadt Salzburg steht den meisten Fällen der Spekulation und des sich abzeichnenden bedrohlichen Strukturwandels der sogenannten Citybildung machtlos gegenüber. Ganze Gebäudekomplexe werden aufgekauft, Mieter mit hohen Ablösen zur Wohnungsaufgabe verleitet.

Ein Gesetz in der Form des vorliegenden Entwurfs gäbe der Stadtgemeinde Salzburg ein geeignetes Instrumentarium an die Hand, um in den Strukturwandel einzutreten. In Anlehnung an Lösungsversuche in deutschen Städten ist die Einführung eines gesetzlichen Vorkaufs- bzw. Vorbestandsrechtes mit dem Verkehrswert bzw. einem angemessenen Bestandszins als Obergrenze vorgesehen. Die Stadtgemeinde Salzburg könnte in Kauf- und Bestandsgeschäfte einsteigen und damit einerseits strukturpolitische Maßnahmen setzen, andererseits durch die Preisbegrenzungen die Spekulation wirkungsvoll eindämmen.

Die Bestimmungen fallen zwar in das Gebiet des Zivilrechtes, doch stehen sie mit der in die Landeskompetenz fallenden Hauptmaterie in einem unerlässlichen Zusammenhang. Man kann die Altstadt auf Sicht auch nicht baustrukturell schützen, wenn nicht gleichzeitig ihre urbanen Funktionen und eine entsprechende Bewohner- und

Infrastruktur bewahrt werden. Dies ist auch aus §1 des Salzburger Altstadterhaltungsgesetzes klar ableitbar. Als Kompetenzgrundlage kann daher Art15 Abs9 B-VG herangezogen werden. Er wurde im übrigen problemlos auch bei der zivilrechtlichen Bestimmung des §7 Salzburger Altstadterhaltungsgesetz betreffend das Stockwerkseigentum herangezogen.

Ein weiterer möglicher Einwand, die neuen Regelungen würden in unzulässiger Weise die Eigentümerbefugnisse beschränken, besteht nicht zu Recht: Die Beschränkungen sind nicht als wesentlich anzusehen, liegen unzweifelhaft im Allgemeininteresse und sind nicht entschädigungslos. Im übrigen sind gesetzlich begründete Vorkaufsrechte dem österreichischen Recht nicht fremd.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes wird bemerkt.

Zu Z. 1:

Zu §13:

Neben dem Vorkaufsrecht ist die Einräumung des Vormiet- und Vorpachtrechtes vorgesehen, bei dem ebenso wie beim Vorkaufsrecht durch einseitige Erklärung des Berechtigten das Bestandverhältnis hergestellt werden kann. Grundsätzlich können die Rechte nur zu dem selben Preis eingelöst werden (und zu den selben Bedingungen), den der Dritte zu zahlen bereit ist. Davon wird nur abgegangen, wenn der Preis beim Kauf den gemeinen Wert und bei Bestandvergaben den angemessenen Zins übersteigt. Als Vertragsgegenstand können nicht nur bei Bestandgablen, sondern auch bei Kaufgeschäften Teile von Liegenschaften oder Bauten in Betracht kommen (Stockwerkseigentum, Superädifikate und dgl.).

Zu §14:

Diese Regelung betrifft die notwendigen oder sinnvollen Ausnahmen. In Fällen der lita werden die vereinbarten Preise meist unter dem Verkaufswert liegen. Die Grenzen bei der Seitenlinie wurden bei Onkel und Nichte festgesetzt. In Fällen der ltd wurde dem Umstand Rechnung getragen, daß es mehrere ordentliche Wohnsitze geben kann.

Zu §15:

Die in §1075 ABGB vorgesehene Einlösungsfrist wurde etwas verlängert.

Zu §16:

Der Stadtgemeinde Salzburg wird ein Vorkaufs- und Vorbestandsrecht kraft Gesetzes eingeräumt, das sich gegenüber privatrechtlichen Rechten durchsetzt. Vermögensnachteile Dritter, für deren Entstehung der Verlust eines vertraglichen Erwerbs- oder Vorbestandsrechtes ursächlich ist, sind zu entschädigen.

Zu §17:

Mit dieser Bestimmung soll einer Rechtsumgehung vorgebeugt werden.

Zu Z. 2:

Die Abschnittsbezeichnung und die Paragraphennummern werden nach Einführung des neuen III. Abschnittes adaptiert. Die Verletzung der neuen Regelungen wird in den Strafkatalog des §29 Abs1 (neu) aufgenommen.

Zur näheren Begründung des Antrages wird ausgeführt:

1. Seine Zulässigkeit ergibt sich daraus, daß der beiliegende Gesetzentwurf den Gegenstand einer Beschußfassung des Salzburger Landtages bilden soll. Der Salzburger Landtag hat seine Beratungen über den von den Abgeordneten Veichtlbauer, Stuchlik, Dr. Firlei und Dr. Pluntz eingebrachten wortgleichen Initiativantrag unterbrochen und die Landesregierung ersucht, hierüber ein Verfahren nach Art138 Abs2 B-VG einzuleiten. Der Verwaltungsakt, aus dem dieser Vorgang hervorgeht, ist angeschlossen.

2. Zum Inhalt des Entwurfes:

Kernstück des Gesetzesvorschages bilden die gesetzliche Begründung eines Vorkaufs- und Vorbestandsrechtes bzw. eines Vorrechtes allgemein bei der vertraglichen Begründung von Nutzungsrechten an Liegenschaften oder Teilen hievon im Altstadtschutzgebiet zugunsten der Stadtgemeinde Salzburg.

3.1. Der Verfassungsgerichtshof hält in historisch-systematischer Auslegung all jene Materien zum Zivilrechtswesen

gehörig, 'die nach der Systematik der Rechtsordnung, wie sie zur Zeit des Wirksamkeitsbeginnes der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung bestanden hat, als Angelegenheiten des Zivil-, Prozeß- und Exekutionsrechtes anzusehen waren. Dieser in diesem Sinn materiell definierte Begriff des Zivilrechtswesens wird allerdings nicht, wie der Verfassungsgerichtshof ebenfalls in diesem Erkenntnis (VfSlg. 2658/1954) hervorgehoben hat, durch die Summe der im Zeitpunkt des Wirksamkeitsbeginnes der Kompetenztatbestände des B-VG bestehenden Bestimmungen zivil-, prozeßund exekutionsrechtlichen Inhaltes erschöpft. Auch neue Regelungen sind hinzuzuzählen, sofern sie nur nach ihrem inhaltlichen Gehalt systematisch dem Zivilprozeß oder Exekutionsrecht angehören' (VfSlg. 3121/1956).

3.2. Bestimmungen über den Erwerb des Eigentums an unbeweglichem Vermögen sind jedenfalls solche des Zivilrechtswesens gemäß Art10 Abs1 Z. 6 B-VG, wenn hiedurch rechtsgeschäftlich einräumbare Rechte von Personen des Privatrechtes untereinander berührt werden. Dies gilt auch für die Einräumung von Vorkaufs-, Vorbestands- und sonstigen Vorrechten gegenüber anderen zivilen Nutzungsberchtigten.

3.3. Desweiteren enthält §15 Abs1 des Entwurfes eine Mitteilungspflicht, die für sich kompetenzrechtlich neutral zu beurteilen ist. Der Abs2 enthält eine grundbuchsrechtliche Vorschrift, die in historischer Interpretation Zivilrecht darstellt. Die Bestimmungen über die Frist zur Ausübung der Vorrechte ist grundsätzlich gleich zu beurteilen wie jene über das so befristete Recht selbst, hier also als Zivilrecht.

3.4. §16 sieht für den Fall der Einlösung der gesetzlichen Vorkaufs- bzw. Vorbestandsrechte das Erlöschen rechtsgeschäftlicher Vorrechte vor. Es handelt sich dabei um den Verlust rechtsgeschäftlich eingeräumter Rechte, was einer Enteignung gleich zu halten ist. Enteignungen sind ohne Zweifel den zivilrechtlichen Bestimmungen zuzuordnen. Gleiches gilt für die damit zusammenhängenden Entschädigungs- und Verfahrensbestimmungen.

3.5. Hinsichtlich der Ausdehnung der Vorrechte auf andere zivile Gebrauchsrechte durch §17 ist auf die Ausführungen zu den Vorkaufs- und Vorbestandsrechten zu verweisen.

3.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die gesetzliche Einräumung der genannten Vorrechte sowie die diesbezüglichen Verfahrens- und Entschädigungsbestimmungen dem Zivilrecht zuzuordnen sind. Dieser Umstand wurde auch im zuständigen Landtagsausschuß einhellig akzeptiert.

4.1. Als zulässige Kompetenzgrundlage für die Erlassung des genannten Gesetzes kommt somit ausschließlich Art15 Abs9 B-VG in Betracht. Danach sind die Länder im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechtes zu treffen.

Die Grundlage des Art15 Abs9 B-VG kann zur Anwendung gelangen,

- a) wenn eine Hauptkompetenz des Landes vorliegt und die Zivilrechtsbestimmungen an eine entsprechende landesgesetzliche Hauptregelung anknüpft und
- b) die zivilrechtliche Regelung eine notwendige Ergänzung zur landesgesetzlichen Hauptregelung darstellt, ohne die die Regelung unvollständig erscheint.

4.2. Als Hauptkompetenz kommen unzweifelhaft das Bauwesen und die Altstadterhaltung in Betracht. Die Ziele der Altstadterhaltung bestehen gemäß §1 des Salzburger Altstadterhaltungsgesetzes 1980 darin, die Salzburger Altstadt in ihrer Gestalt, Baustruktur und Bausubstanz zu erhalten und zu pflegen sowie die vielfältigen urbanen Funktionen im Lebensraum der Stadt Salzburg zu bewahren und zu entfalten.

4.3. Zur Verwirklichung dieser Grundsätze normiert das Altstadterhaltungsgesetz 1980 im §3 eine Erhaltungspflicht für im Schutzgebiet befindliche charakteristische Bauten. Im §4 werden besondere bauliche Vorschriften für solche Bauten normiert (Ausschluß der Bauanzeige, Baugebrechen, ihre Behebung und die Verhinderung ihres Eintrittes, Meldepflicht und Wartepflicht bei Auftreten baulicher Kostbarkeiten, Bauvollendungsfristen). §5 trifft besondere Vorschriften für sonstige Bauten (Neubauten, Zu-, Auf- und Umbauten) im Schutzgebiet. Nach §6 besteht ein grundsätzliches Umwidmungsverbot für Wohnraum mit guter Wohnqualität. §7 enthält eine besondere (zivilrechtliche) Regelung für die Behandlung von Liegenschaften mit Stockwerkseigentum. Schließlich regelt §8 die Umgestaltung und Verwendung von im Schutzgebiet gelegene(n) öffentlichen Flächen sowie sonstige(n) Grundflächen und Anlagen. §9 bietet die Grundlage für die Erlassung von baupolizeilichen Bewilligungsvorbehalten für bestimmte Maßnahmen, von besonderen bautechnischen Gestaltungsvorschriften und besonderen Erfordernissen, die Bauansuchen erfüllen müssen, im Verordnungsweg. §10 verpflichtet die Stadt Salzburg, eine Evidenz des Baubestandes anzulegen und zu

führen. Die Bestimmungen des II., III. und IV. Abschnittes (II. Sachverständigenkommission, III. Altstadterhaltungsfonds und IV. Wiederherstellung, Strafbestimmungen) sind für die Erörterung der gegenständlichen Frage nicht relevant.

4.4. Diese Bestimmungen sollen nunmehr durch ein Vorkaufs- und Vorbestandsrecht der Stadt Salzburg ergänzt werden. Damit hätte die Stadtgemeinde die Handhabe, eine bessere und der urbanen Funktion der Altstadt angemessenere Bewohnerstruktur zu fördern. Durch den Ankauf von Altstadtobjekten und nachfolgenden begünstigten Verkauf bzw. begünstigte Vermietung könnte der überproportionalen Steigerung der Zweitwohnsitze im Altstadtschutzgebiet Einhalt geboten werden. Gleichzeitig wäre eine Zunahme der Personen mit Hauptwohnsitz im Altstadterhaltungsgebiet zu erreichen. Eine Entwicklung weg von der reinen Einkaufs- und Touristenstadt hin zur urbanen Altstadt, wo Bewohner, Nahversorgung, Geschäfts- und Kultureinrichtung im ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, könnte eingeleitet werden.

Die Altstadterhaltung im Sinne der Erhaltung oder Wiederherstellung der urbanen Funktionalität als in die Landeskompetenz fallende Angelegenheit kann nur im Weg der angestrebten Vorkaufs- und Vorbestandsrechte u.dgl. erreicht werden. Als Alternative kämen allein detaillierte Nutzungsfestlegungen in Betracht, die im Verbot einer anderen Nutzung noch durchsetzbar erscheinen, keinesfalls aber mehr in der tatsächlichen Nutzung. Nicht das Leerstehen von Gebäuden oder Teilen davon in der Altstadt bedeutet Altstadterhaltung, sondern nur deren Nutzung im Sinne einer urbanen Vielfalt. Diese aber ist mit den Mitteln des Verwaltungsrechtes nicht durchsetzbar.

4.5. Aber auch die Zweckmäßigkeit und letztlich auch die Sinnhaftigkeit der sonstigen baurechtlichen Bestimmungen des Salzburger Altstadterhaltungsgesetzes 1980 werden dadurch in Frage gestellt, wenn die Gebäude nicht mehr entsprechend genutzt werden. Was bleibt, ist ein reiner Gebäude- und Stadtbildschutz, eine Fremdenverkehrs- und Filmkulisse. Ohne die neuen Bestimmungen, die eine vielfältige Gebäudenutzung in der Altstadt erreichbar machen sollen, verbliebe in diesem Sinn im Gesetz eine Regelungslücke. In die Beurteilung der Erforderlichkeit im Sinn des Art15 Abs9 B-VG sind auch die vom Landesgesetzgeber gegeben erachtete Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit jener baurechtlichen Regelungen, die als Hauptmaterie in die Landeskompetenz fallen, einzubeziehen. Eine zivilrechtliche Regelung muß somit auch dann erforderlich sein, wenn ansonsten die Ziele der Hauptmaterie zwar erreicht werden können, aber diese Ziele nur einen Teilbereich der Altstadterhaltung erfassen, während Altstadterhaltung auch die Erhaltung der besonderen vielfältigen Funktionen und Strukturen bedeutet. Im Erkenntnis VfSlg. 8989/1980 hielt der Verfassungsgerichtshof eine zivilrechtliche Regelung nur dann für erforderlich im Sinn des Art15 Abs9 B-VG, wenn die landesgesetzliche Hauptregelung ohne die zivilrechtliche Ergänzung normativ unvollständig, d.h. vollkommen unvollziehbar wäre. Diese Auffassung, die eine zivilrechtliche Ergänzung zu einer landesgesetzlichen Regelung nur dann zuläßt, wenn sie ansonsten von der Durchsetzung her ins Leere ginge, erscheint im Sinn der vorgenannten Ausführungen nicht den Intentionen des Art15 Abs9 zu entsprechen. Vielmehr muß eine finale Betrachtungsweise Anwendung finden, bei der zu berücksichtigen ist, ob die legitimen Ziele des zuständigen Landesgesetzgebers auch ohne zivilrechtliche Ergänzung sinnvoll und effektiv zu verfolgen sind.

Dies ist für die gegenständlichen Regelungen offensichtlich nicht der Fall. Daß die bisherigen Instrumente nicht im ausreichenden Maß gegriffen haben, belegt eine Analyse der Bewohnerbewegung des Altstadtamtes der Landeshauptstadt Salzburg. Danach ist für die Jahre 1981 bis 1989 eine überproportionale Steigerung der Nebenwohnsitze (um + 84 %) bei gleichzeitigem Rückgang der Hauptwohnsitze (um - 10,9 %) zu konstatieren gewesen. Die Gesamtzahl der Bewohner ist während dieses Zeitraumes um rund 5,9 % gestiegen. Die ergänzende Einfügung der gegenständlichen Vorkaufs- bzw. Vorbestandsrechte in das Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 erscheint aus einer solchen Sicht erforderlich im Sinne des Art15 Abs9 B-VG."

2. Gemäß §56 Abs3 VerfGG 1953 wurden die Bundesregierung und die Landesregierungen aufgefordert, zu diesem Antrag der Salzburger Landesregierung eine schriftliche Äußerung zu erstatten. Folgende Äußerungen langten darauf beim Verfassungsgerichtshof ein:

2.1. Die Bundesregierung erstattete folgende Äußerung:

"I.

1. Das Institut des Vorkaufs- und Vorbestandsrechtes ist ein zivilrechtliches Institut. Als solches kann eine Regelung nach Art der §§13ff des vorliegenden Entwurfes vom Landesgesetzgeber nur dann vorgesehen werden, wenn sich im Sinne der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. etwa VfSlg. 9580/1982) für den Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Kompetenzartikel eine 'Herausnahme' aus dem Begriff des Zivilrechtswesens - mit der Folge der Zugehörigkeit zur

Generalklausel des Art15 Abs1 B-VG nachweisen ließe. Soweit ein derartiger Nachweis nicht geführt werden kann, wäre im Sinne des Art15 Abs9 B-VG zu prüfen, ob die entsprechende Vorschrift zur Regelung des Gegenstandes erforderlich ist.

Den Erläuterungen zum vorgelegten Entwurf zufolge soll sich das Gesetz auf Art15 Abs9 B-VG stützen. Die Antragstellerin geht somit offenkundig davon aus, daß der oben angesprochene Nachweis der Zugehörigkeit zu einer in die Zuständigkeit des Landes gem. Art15 Abs1 B-VG fallenden Materie - etwa zum Baurecht - nicht geführt werden kann. Diese Auffassung vertritt auch die Bundesregierung.

2. Es ist daher insbesondere zu prüfen, ob es zutrifft, daß die vorgelegten Regelungen betreffend ein Vorkaufs- und Vorbestandsrecht der Gemeinde zur Regelung der dem Landesgesetzgeber obliegenden Angelegenheiten des Baurechts bzw. der Altstadterhaltung erforderlich sind.

3. Bei der Prüfung der Erforderlichkeit einer Regelung im Sinne des Art15 Abs9 B-VG ist der Verfassungsgerichtshof davon ausgegangen, daß eine Regelung dann erforderlich ist, wenn sie zur Regelung der in die Landeskompétenz fallenden Angelegenheit unerlässlich ist. Dies wird beispielsweise dahingehend verstanden, daß eine Regelung dann auf Art15 Abs9 B-VG gestützt werden kann, wenn ohne sie der Regelungszweck einer landesgesetzlichen Norm nicht erreicht werden kann (vgl. z.B. für den mit der vorliegenden Frage thematisch am ehesten vergleichbaren Grundverkehr das Erk. VfSlg. 7563/1975 mit weiteren Nachweisen).

Der Verfassungsgerichtshof hat aber eine Regelung dann nicht als erforderlich angesehen, wenn für die Erreichung des Ziels der landesgesetzlichen Regelung eine andere Maßnahme ausreichend ist. (Im erwähnten Erk. VfSlg. 7563/1975, dem eine exekutionsrechtliche Regelung zugrundelag, ging der Verfassungsgerichtshof davon aus, daß die zivilrechtliche Regelung, in welchen Fällen bei einer Zwangsversteigerung der Zuschlag nicht erteilt werden darf, ausreicht, die grundverkehrsrechtlichen Ziele zu erreichen und daher zulässiger Weise vom Landesgesetzgeber erlassen werden darf; die darüber hinausgehende Regelung, daß einer anderen Person der Zuschlag zu erteilen wäre, wurde dagegen als nicht erforderlich angesehen.)

Angesichts verschiedener Möglichkeiten, mit verwaltungsrechtlichen Instrumenten die in den Erläuterungen angestrebten Ziele zu erreichen, erscheint die Erlassung zivilrechtlicher Bestimmungen im vorliegenden Fall nicht erforderlich im Sinne der Judikatur des VfGH zu Art15 Abs9 B-VG.

An dieser Beurteilung kann auch §14 lte des vorgelegten Entwurfes nichts ändern. Aus dieser Regelung ergibt sich zwar, daß das Vorkaufs- und Vorbestandsrecht dann ausgeschlossen ist, wenn sich der Käufer oder Bestandnehmer zu einer bestimmten Verwendung des Objekts verpflichtet. Die Bestimmung der Verwendung, zu der sich der Käufer oder Bestandnehmer verpflichten muß, obliegt dabei dem wenig präzise determinierten Ermessen der Stadt ('entsprechend dem Ziel der Bewahrung und Entfaltung des Lebensraumes der Salzburger Altstadt (§1)'). Damit hängt zwar die Anwendung der zivilrechtlichen Bestimmung, die dem Verkäufer gegenüber wirkt, von der Disposition des Käufers ab. Dies allein bedeutet aber nicht, daß die von der dargestellten Judikatur angenommene Unerlässlichkeit gegeben wäre. Die Pflicht zu einer bestimmten Verwendung kann nämlich auch im Wege des Verwaltungsrechts festgelegt werden, ohne daß dazu von vornherein eine zivilrechtliche Regelung erforderlich wäre. So könnte - etwa im Rahmen des Baurechts - jede Änderung des Verwendungszweckes von einer verwaltungsbehördlichen Bewilligung abhängig gemacht werden, die nur bei Vorliegen entsprechend präzise umschriebener Voraussetzungen zulässig wäre.

4. Ungeachtet dieser grundsätzlichen Beurteilung der Erforderlichkeit der Regelungen ist aber für die kompetenzrechtliche Beurteilung noch auf folgendes hinzuweisen:

Eine Beurteilung, ob ein zivilrechtliches Institut für die Regelung einer Landesangelegenheit erforderlich ist, erfordert zunächst eine Prüfung dahingehend, welchem Zweck das Institut dient. Im Hinblick auf das Erk. VfSlg. 5375/1966 ist von Bedeutung, daß die vorgelegten Bestimmungen lediglich das Vorkaufs- und Vorbestandsrecht der Gemeinde einräumen, ohne aber eine inhaltliche Bindung der Gemeinde hinsichtlich der Verwendung der auf diese Weise erworbenen Eigentums- und Bestandsrechte festzulegen. Es fällt daher schwer festzustellen, ob die in den Erläuterungen angesprochenen Zielsetzungen mit dem Gesetzesentwurf überhaupt erreicht werden können. Der Mangel einer solchen Bindung der Gemeinde verstärkt jedoch die Bedenken gegen die Erforderlichkeit der Regelung, da ein derart undeterminiertes Vorkaufs- und Vorbestandsrecht keineswegs geeignet erscheint, die in den Erläuterungen - und nur in den Erläuterungen! - angesprochenen Zielsetzungen zu erreichen. Der

Verfassungsgerichtshof hat im Erkenntnis VfSlg. 5375/1966 im Zusammenhang mit einer Grundverkehrsregelung die Auffassung vertreten, daß ein Eintrittsrecht in Rechtsgeschäfte betreffend land- und forstwirtschaftliche Grundstücke für eine 'Niederösterreichische Siedlungsgesellschaft GesmbH' weder zum Grundverkehrsrecht zähle, noch im Hinblick auf Art15 Abs9 B-VG in die Landeskompetenz falle. Das Gesetz sehe den Erwerb des Betriebes durch einen Interessenten, nämlich die Niederösterreichische Siedlungsgesellschaft GesmbH, die weder Landwirt sein, noch nach dem Gesetz über eine ähnliche Qualifikation verfügen müsse, vor. Das Gesetz enthalte keinerlei Hinweis darauf, daß die Gesellschaft angekauft Liegenschaften für Zwecke aufstockungsbedürftiger Betriebe weiterzuveräußern habe.

Der Verfassungsgerichtshof prüfte im zitierten Erkenntnis aufgrund des dargestellten Befundes nicht weiter, ob die Regelung wären die umschriebenen Umstände im Gesetz begründet - dem Grundverkehrsrecht zugezählt werden könnte. In gleicher Weise ist aber eine Beurteilung im vorliegenden Fall, ob das Vorkaufs- und Vorbestandsrecht allenfalls für die Regelung der Altstadterhaltung erforderlich ist, allein schon im Hinblick auf das gänzliche Fehlen von Determinanten für die Gemeinde, die erworbenen Objekte in einer bestimmten Weise zu verwenden, nicht möglich. Schon aus diesem Grunde ist die Erforderlichkeit der Regelungen im Sinne des Art15 Abs9 B-VG zu bezweifeln.

5. Nur ergänzend ist darüber hinaus darauf zu verweisen, daß das Vorkaufsrecht im Hinblick auf die dargelegte Unbestimmtheit der Regelung auch aus den gleichen Gründen ausgeübt werden könnte, die nach dem Bodenbeschaffungsgesetz, BGBI. Nr. 288/1974, zur Ausübung des Eintrittsrechts der Gemeinde gemäß §6 Bodenbeschaffungsgesetz berechtigen. Auch daraus ergibt sich, daß die zur Prüfung vorgelegten Regelungen nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen dürften.

6. Die vorangegangenen Überlegungen betreffen sämtliche der vorgelegten Bestimmungen:

§13 Abs1 sieht das Vorkaufs- und Vorbestandsrecht grundsätzlich vor.

§13 Abs2 regelt den Kaufpreis bzw. Bestandspreis, zu dem das Recht ausgeübt werden kann.

§14 regelt Fälle, in denen das Vorkaufs- und Vorbestandsrecht nicht ausgeübt werden kann. Eine solche Regelung stellt eine inhaltliche Abgrenzung des Vorkaufs- und Vorbestandsrechts dar und kann daher für sich allein nicht als in die Landeskompetenz fallend angesehen werden.

§15 trifft Verfahrensbestimmungen, die sich auf die Sicherung der Ausübung des Rechtes beziehen (Abs1) bzw. die Eintragung ins Grundbuch regeln (Abs2) und eine Frist für die Ausübung des Rechtes vorsehen (Abs3). Auch Abs1 muß wegen seines unlösbar Zusammenhangs mit der Regelung des Vorkaufs- und Vorbestandsrechts als eine Regelung eingestuft werden, die dem Landesgesetzgeber verwehrt ist. Wenngleich verwaltungsrechtliche Mitteilungspflichten an sich als kompetenzneutral bezeichnet werden können, heißt das nicht, daß eine kompetenzrechtliche Zuordnung einer Mitteilungspflicht nicht möglich sei. Selbst wenn man in der in Abs1 geregelten Verpflichtung daher eine verwaltungsrechtliche Mitteilungspflicht erblicken wollte (und sie nicht als zivilrechtliche Bestimmung qualifiziert, weil die Mitteilungspflicht an den Abschluß eines zivilrechtlichen Vertrages geknüpft wird), stellt sich die Frage, ob eine Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Regelung dieser Mitteilungspflicht besteht. Die kompetenzrechtliche Beurteilung einer Mitteilungspflicht hängt von dem regelungstechnischen Zusammenhang und dem Zweck ab, den die Regelung verfolgt. Eine generelle Zuständigkeit der Länder, aufgrund der Restkompetenz des Art15 Abs1 B-VG beliebige Mitteilungspflichten zu regeln, dürfte daher nicht bestehen.

Im vorliegenden Fall ergibt sich, daß eine zur Durchsetzung eines Vorkaufsrechts normierte Mitteilungspflicht kompetenzrechtlich wie die Regelung des Vorkaufsrechts zu beurteilen ist. Es fällt daher auch die Erlassung des §15 Abs1 nicht in die Zuständigkeit des Landes.

Zu §15 Abs2 zweiter Satz ist auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs VfSlg. 10715/1987 hinzuweisen. Die Norm ist demnach von jenem Gesetzgeber zu erlassen, der die Angelegenheit, in welcher die Bescheinigung als erforderlich oder zweckmäßig angesehen wird, regeln kann.

§16 regelt das Erlöschen bestehender Vorkaufsrechte oder Vorbestandsrechte und allfällige Entschädigungen im Fall der Einlösung der Verkaufsrechte.

§17 betrifft Dienstbarkeiten an den Liegenschaften, die vom Gesetz erfaßt sind.

Auch diese Regelungen betreffen daher unmittelbar die Folgen der Ausübung von Rechten, die als zivilrechtliche zu qualifizieren sind. Solche Regelungen dürften im gegebenen Zusammenhang ebenfalls in die Kompetenz des Bundes fallen."

Abschließend beantragt die Bundesregierung, der Verfassungsgerichtshof möge aussprechen, daß die Erlassung der im Entwurf vorgelegten Regelungen der §§13 bis 17 eines Salzburger Altstadterhaltungsgesetzes in die Zuständigkeit des Bundes fällt.

2.2. Die Burgenländische Landesregierung erstattete folgende Äußerung:

"I.1. Der Auffassung der Salzburger Landesregierung, die im vorliegenden Entwurf enthaltenen Bestimmungen seien grundsätzlich solche 'zivilrechtlichen' Inhalts im Sinne des Art10 Abs1 Z. 6 B-VG und könnten vom Landesgesetzgeber nur unter den Voraussetzungen des Art15 Abs9 B-VG erlassen werden, wird zugestimmt.

2.a) Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Auslegung des Art15 Abs9 B-VG kann kurz folgendermaßen zusammengefaßt werden:

Die betreffende zivilrechtliche Regelung muß in einem unerlässlichen Zusammenhang mit anderen Bestimmungen, die den Hauptinhalt des jeweiligen Gesetzes bilden, stehen (s. bereits VfSlg. 558/1926; ferner etwa VfSlg. 8989/1980, 10097/1984). Es muß ferner ein innerer, 'rechtstechnischer' Zusammenhang der zivilrechtlichen Regelung mit einer konkreten Bestimmung (öffentliche - rechtlichen Inhalts) im Gesetz bestehen (s. VfSlg. 4605/1963, 8989/1980, 9906/1983, 10097/1984). Diese Erfordernisse hat der Verfassungsgerichtshof dahingehend präzisiert, daß die jeweilige Bestimmung zivilrechtlichen Inhalts eine notwendige Ergänzung einer bestimmten Regelung darstellen muß (vgl. etwa VfSlg. 8989/1980, 9906/1983). Im besonderen fordert der Verfassungsgerichtshof, daß eine derartige Ergänzung dadurch erforderlich wird, daß eine zivilrechtlich zu lösende Frage gerade durch eine konkrete Regelung im Gesetz ausgelöst wird (s. VfSlg. 8989/1980, 9906/1983, 10097/1984).

b) Es ist nun nicht erkennbar, daß die im Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 - in der geltenden Fassung - enthaltenen Regelungen eine zivilrechtliche Frage aufwerfen würden, zu deren Lösung die in dem den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildenden Entwurf enthaltenen (zivilrechtlichen) Bestimmungen in irgendeiner Form beitragen könnten. Aus den Ausführungen der Salzburger Landesregierung ergibt sich vielmehr, daß die beabsichtigten Regelungen zur Verwirklichung der mit dem geltenden - Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 gemäß seinem §1 verfolgten Ziele (Erhaltung und Pflege von Gestalt, Baustruktur und Bausubstanz der Altstadt sowie Bewahrung und Entfaltung ihrer vielfältigen urbanen Funktion im Lebensraum der Stadt) als notwendig erachtet werden. Wie der Verfassungsgerichtshof aber im Erkenntnis VfSlg. 8989/1980 ausgeführt hat, begründet der Umstand, daß eine zivilrechtliche Bestimmung Zielen dient, die das Gesetz auch mit anderen Regelungen verfolgt, daß durch die zivilrechtliche Vorschrift mithin eine Förderung der im Bereich der Gesetzgebung des Landes verfolgten Ziele erfolgt, noch nicht eine Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Erlassung dieser Regelung zivilrechtlichen Inhalts.

c) Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß - aus der Sicht der Burgenländischen Landesregierung - nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes eine Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Erlassung der in dem den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildenden Entwurf enthaltenen Regelungen nicht gegeben ist.

3. Es darf freilich bezweifelt werden, ob die oben dargestellte Judikatur des Verfassungsgerichtshofes in ihrer Strenge (noch) als vertretbar erachtet werden kann.

Es wird nun nicht verkannt, daß Art15 Abs9 B-VG keinesfalls der Inhalt beigemessen werden kann, den Landesgesetzgeber zur Erlassung jeglicher Vorschriften zivilrechtlichen Inhalts zu ermächtigen, die in irgendeinem Zusammenhang mit einer Regelung stehen, zu deren Erlassung der Landesgesetzgeber an sich befugt ist, da dann der Kompetenztatbestand des Art10 Abs1 Z. 6 B-VG eines konkreten Inhalts entrat. Es ist jedoch kein Anhaltspunkt dafür erkennbar, der es rechtfertigen würde, Art15 Abs9 B-VG dahingehend auszulegen, er gestatte die Erlassung zivilrechtlicher Regelungen durch den Landesgesetzgeber ausschließlich als Ergänzung konkreter Bestimmungen, die eine konkrete zivilrechtliche Frage aufwerfen. Art15 Abs9 B-VG schränkt die Gesetzgebungskompetenz der Länder 'im Bereich ihrer Gesetzgebung' (lediglich) auf 'die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen' ein. Darunter fallen nach Auffassung der Burgenländischen Landesregierung aber auch gesetzliche Regelungen, die die volle Wahrnehmung der dem Land aufgrund seiner sonstigen Kompetenzen eingeräumten Zuständigkeit erst gewährleisten (s. Moritz, Zur kompetenzrechtlichen

Bedeutung des Art15 Abs9 B-VG, JBl. 1989, S. 72, hier S. 78). Die Ausführungen der Salzburger Landesregierung, auf die der Kürze halber verwiesen werden darf, sind im Ergebnis geeignet, die Burgenländische Landesregierung davon zu überzeugen, daß Art15 Abs9 B-VG - im eben dargelegten Sinne ausgelegt - eine taugliche Kompetenzgrundlage für die im vorliegenden Entwurf enthaltenen Bestimmungen darstellt.

II. Aus den unter Punkt I.3. dargelegten Gründen vertritt die Burgenländische Landesregierung die Auffassung, daß die Zuständigkeit zur Erlassung der in dem den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildenden Gesetzesentwurf enthaltenen Regelungen in die Zuständigkeit der Länder fällt."

2.3. Die Kärntner Landesregierung erstattete die nachstehend wiedergegebene Äußerung:

" ...

II. Beurteilung des Antrages:

II.1. Die Generalkompetenz zur Gesetzgebung liegt nach dem System des B-VG gemäß Art15 Abs1 B-VG bei den Ländern. Auf Grund dieser Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern ist das Baurecht, auch unter dem Gesichtspunkt des Ortsbildschutzes und der Ortsbildgestaltung Landessache (VfSlg 2342 (Fehlzitat), 2675 (richtig wohl: 2674), 7759). Weiters ist die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes im Bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen unverbauten Flächen andererseits ('Landesplanung', 'Raumordnung') nach Art15 Abs1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung soweit Landessache, als nicht etwa einzelne dieser planenden Maßnahmen, wie im besonderen solche auf den Gebieten des Eisenbahnwesens, des Bergwesens, des Forstwesens und des Wasserrechts nach Art10 bis 12 B-VG der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes ausdrücklich vorbehalten sind (VfSlg 2474 (richtig: 2674)). Gemäß Art15 Abs9 B-VG sind die Länder im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechtes zu treffen.

II.2. Wenn man die Landesplanung als eine Aufgabe ansieht, mit der die Lebensverhältnisse der Menschen durch vorausschauende und planvolle Ordnung ihrer räumlichen Umwelt in optimaler Weise gestaltet werden sollen, stellt sich die Raumplanung als eine Aufgabe der Gemeinschaft, vor allem der im Staat organisierten Gemeinschaft, dar.

In diesem Sinne betrachtet ist die Raumordnung, und in diesem Zusammenhang auch eine Bodenordnung, untrennbar mit dem modernen Sozialstaat, also mit jenem Staatstypus, der sich neben dem Schutz der Rechtssphäre des Einzelnen, auch die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz zum Ziele setzt, verbunden. Eine Landesplanung kommt nur dann zustande, wenn man Planungsziele aufstellt und sicherstellt, daß alle in Betracht kommenden staatlichen Maßnahmen, seien es nun öffentliche-rechtliche Maßnahmen oder Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, auf diese Ziele ausgerichtet werden.

Die Raumplanung ist ein Teil der Raumordnung, nämlich derjenige Teil, der die Raumordnungsziele durch eine auf Grund und Boden bezogene Nutzungsordnung erreichen will. Dieser Nutzungsordnung gehört insbesondere auch eine flächensparende und am öffentlichen Verkehr orientierte Siedlungsentwicklung, die Sicherung wichtiger Freiraumfunktionen, die Standortvorsorge für Ver- und Entsorgungseinrichtungen, kostensparende Infrastruktur und auch die Steuerung der Siedlungsentwicklung an. Gerade im Zusammenhang mit der Steuerung der Siedlungsentwicklung sind Raumansprüche und Raumangebot nach festgelegten Zielsetzungen miteinander in Einklang zu bringen. Dies bedeutet, daß auf der einen Seite der Landverbrauch der einzelnen Funktionen (Wohnen, Wirtschaft, Verkehr, Versorgung, Sport/Freizeit) durch die Flächenbegrenzung auf ein erforderliches Minimum rückgeführt wird. Vergeudungen der begrenzten Ressource für Boden sind durch intensivere Nutzung bestehender Nutzungskategorien und der Förderung flächensparender Nutzungsformen zu verhindern. Auf der anderen Seite ist gerade die in vielen Orten feststellbare Verarmung oder gar Verwüstung der Gestaltungsqualität der Siedlungslandschaft keineswegs nur ein ästethisches, auf das Ortsbild bezogene Problem. Es ist längst als ein wichtiger Faktor der Lebensqualität und somit der Standortattraktivität erkannt worden.

Die Planung hat daher nicht nur künftige Nutzungen zu erfassen und zu gestalten, sondern auch den bestehenden Baubestand und auf die damit verbundene Nutzung Einfluß zu nehmen. Zum Siedlungsbild gehört nämlich nicht nur die äußere Gestaltung baulicher Maßnahmen und die Erhaltung der erhaltenswerten Bausubstanz, sondern ist gerade im Zusammenhang mit einem historisch gewachsenen Stadtbild die kulturelle Identität und die räumliche Solidarität ein prägendes Element des Siedlungsbildes.

II.3. Gerade auf diese Elemente nimmt auch das Salzburger Altstadterhaltungsgesetz 1980 in seinen allgemeinen Bestimmungen Bezug. Danach trägt die historisch bedeutsame Altstadt von Salzburg in ihrer Gestalt und in ihrem Gefüge den Ausdruck hoher Stadtbaukunst. Im Rahmen einer umfassenden Stadtplanung kommt der Erhaltung und Pflege ihrer Gestalt, Baustruktur und Bausubstanz sowie der Bewahrung und Entfaltung ihrer vielfältigen urbanen Funktion im Lebensraum der Stadt ein vorrangiges öffentliches Interesse zu. Jenes Gebiet der Stadt Salzburg, das wegen seines eigenartigen, für die Salzburger Bautradition charakteristischen Gepräges, das es dem Stadtbild und Stadtgefüge verleiht, besonders erhaltungswürdig ist, unterliegt dem Schutz des Salzburger Altstadterhaltungsgesetzes.

Bereits aus diesen allgemeinen Bestimmungen ist erkennbar, daß die historisch bedeutsame Altstadt im Zusammenhang mit der Raumplanung nicht nur auf die pflegliche Erhaltung der bestehenden Bausubstanz abzielt, sondern auch der Bewahrung und der Entfaltung der vielfältigen urbanen Funktionen im Lebensraum der Stadt. Dies bedeutet, im Hinblick auf diese Vielfalt der urbanen Funktion, daß auch der Verwendungszweck von Bauten eine maßgebliche Bedeutung in der Planung darstellt. Da jedoch bei bestehenden, erhaltungswürdigen Bauten das Instrumentarium Planung gerade im Hinblick auf den Verwendungszweck von Bauten nicht ausreicht, versucht der Salzburger Landesgesetzgeber ein entsprechendes Instrumentarium zu schaffen, um die Vielfalt der urbanen Funktion aufrechtzuerhalten.

II.4. Dem Antrag der Salzburger Landesregierung ist in eindeutiger und schlüssiger Weise die Bewohnerbewegung der Salzburger Altstadt zu entnehmen. Diese Unterlagen beweisen, daß das bisherige Planungsinstrumentarium nicht ausreichend war, und die Vielfalt der urbanen Funktion in keiner Weise mehr existent ist.

II.5. Art10 Abs1 Zif. 6 B-VG weist dem Bund in Gesetzgebung und Vollziehung das 'Zivilrechtswesen' zu. Schon aus historischen Gründen - eigentumsrechtliche Regelungen waren immer Gegenstand des ABGB - ist unzweifelhaft, daß auch und gerade eigentumsrechtliche Regelungen Gegenstand des 'Zivilrechtswesens' sind. An dieser umfassenden Zivilrechtskompetenz nehmen allerdings im gewissen Umfang gemäß Art15 Abs9 B-VG die Länder teil. Sie sind befugt, 'im Bereich ihrer Gesetzgebung die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiet des ... Zivilrechtes zu treffen'.

Die verfassungsgerichtliche Judikatur versteht unter der 'Erforderlichkeit' im Sinne des Art15 Abs9 B-VG nur solche Bestimmungen - auch verfahrens- und exekutionsrechtlicher Natur -, die mit der in die Landeskompétence fallenden Hauptmaterien in einem unerlässlichen Zusammenhang stehen.

Die Anforderungen an diesen unerlässlichen Zusammenhang sieht der Verfassungsgerichtshof relativ streng. So führt er in VfSlg. 8989/1980 aus, daß in seiner Rechtsprechung zu Art15 Abs9 B-VG der Gerichtshof seit seinem Erkenntnis VfSlg. 558/1926 daran festgehalten hat, daß zivilrechtliche Bestimmungen in einem Landesgesetz nur zulässig sind, 'sofern sie in einer unerlässlichen Verbindung mit anderen Bestimmungen stehen, die den Hauptinhalt des Gesetzes bilden'.

'Anderenfalls würde das Zivilrechtswesen, nicht, wie es dem eigentlichen Sinn der Bundesverfassung entspricht, grundsätzlich in die Kompetenz des Bundes fallen, sondern es läge auf diesem Gebiete eine besondere Art von konkurrierender Kompetenz des Bundes und der Länder vor. Diese Möglichkeit aber wollte die Bundesverfassung nicht schaffen'.

Die bloße Tatsache, daß sich eine an sich zivilrechtliche Maßnahme auf einen Bereich der Landesgesetzgebung bezieht, hat der VfGH daher nicht als ausreichend erachtet (VfSlg. 2319/1952; vgl. auch VfSlg.1944(6344?)/1970 in Verbindung mit VfSlg. 6862/1972, wo bei gleicher Zielsetzung zwar eine öffentlich-rechtliche, nicht aber eine privatrechtliche Lösung für zulässig erkannt wurde). Die Voraussetzung für die Zulässigkeit zivilrechtlicher Bestimmungen ist also ein rechtstechnischer Zusammenhang mit der im Landesgesetz getroffenen verwaltungsrechtlichen Regelung (Binder-Fröhler-Lackinger-Nowotny-Böll-Zeitlhofer, Bodenordnung in Österreich, Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz, 1990, Seite 51 ff). Die Gleichartigkeit der Zielsetzung genügt noch nicht. Pernthaler führt aus (Pernthaler, Zivilrechtswesen und Landeskompétence, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 40, Wien 1987, Seite 9 ff), daß der Verfassungsgerichtshof seine Judikatur als maßgebende Grenze zwischen der 'generalklauselhaften Länderkompétence gegenüber der Zivilrechtskompétence des Bundes' erklärt (vgl. VfSlg. 9580/1982):

Nur im Rahmen dieser eng auszulegenden 'Spezial-Annexkompétence' dürften die Länder auf Grund ihrer

Gesetzgebungszuständigkeiten in 'Rechtsbeziehungen zwischen den Bürgern' eingreifen.

II.6. Nachdem im vorliegenden Gesetzentwurf der Rechtsverkehr zwischen den Beteiligten nicht bloß Anknüpfungspunkt, sondern Gegenstand der Regelung ist, handelt es sich im vorliegenden Fall um eine Angelegenheit des Zivilrechts. Daß aus besonderen Gründen im vorliegenden Fall ein öffentliches Interesse an einem bestimmten Rechtszustand oder an der Vermeidung eines solchen, nämlich eine entsprechende Siedlungsstruktur zu erzielen, besteht - und ein solches Interesse hat gerade im Zusammenhang einer modernen Raumplanung zweifellos steigende Bedeutung -, macht eine von diesem Interesse bestimmte Regelung des Verhältnisses zwischen den Beteiligten noch nicht zu einer Materie des öffentlichen Rechts.

Art15 Abs9 B-VG steckt sohin den Rahmen ab, innerhalb dessen die Länder auch das Verhältnis der Bürger unter sich regeln können, weil der Sachzusammenhang so stark ist, daß die von der Eigenart der Rechtsbeziehung bezogenen (gezogene?) Schranke übersprungen werden muß.

Soweit 'Erforderlichkeit' im Sinne der zitierten Verfassungsbestimmung gegeben ist, obliegt sohin auch die zivilrechtliche Ausgestaltung des Eigentumsrechtes neben dem Bund und in Abweichung zu seinen Regelungen auch den Ländern. Als Beispiel sei hier auf §25 Abs5 des O.Ö. Raumordnungsgesetzes verwiesen, der den Partnern eines zivilrechtlichen Kaufvertrages besondere zivilrechtliche Anfechtungsbefugnisse für den Fall einer Wertdiskrepanz einräumt und damit in seiner Vorstellung und Konzeption der Regelung der laesio enormis in §934 ABGB folgt.

II.7. Im vorliegenden Gesetzesentwurf liegt ein rechtstechnischer Zusammenhang mit der im Salzburger Altstadterhaltungsgesetz getroffenen verwaltungsrechtlichen Regelung jedenfalls vor. Wann immer nämlich ein Verkauf oder eine Inbestandgabe eines Bauwerks im Schutzgebiet nach dem Salzburger Altstadterhaltungsgesetz erfolgt, wird die Frage aufgeworfen, welcher Nutzung dieser bauliche Altbestand gewidmet wird. Darauf nimmt auch §6 des Salzburger Altstadterhaltungsgesetzes Bezug, wonach Wohnraum im Schutzgebiet einem anderen Zweck nur dann zugeführt werden darf, wenn er keine gute Wohnqualität aufweist und eine solche nicht zu erreichen ist, oder wenn an der anderwertigen Verwendung ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

Eine solche verwaltungsrechtliche Vorschrift ist jedoch, selbst im Hinblick auf die mögliche Wiederherstellung des vorherigen Zustandes, normativ unvollständig. Denn allein durch diese Grundsätze hinsichtlich der Umwidmung von Wohnraum und einer allfälligen möglichen Wiederherstellung ist noch keineswegs gewährleistet, daß bestehende Bauwerke auch tatsächlich der Nutzung als Wohnraum zugeführt werden.

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

© 2026 JUSLINE

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

www.jusline.at