

ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND

A-1010 Wien · Johannesgasse 15

Telefon: 5121480

Telefax: 513375872

An die
Parlamentdirektion

Parlament
1017 W i e n

Wien, am 15. Juni 1989

Betrifft	GESETZENTWURF
Z:	32. GEZ. 89
Datum:	20. JUNI 1989
Verteilt:	23.6.89 Hild

H. Bauer

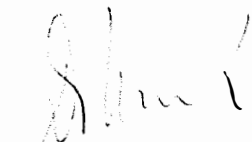
Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz
von Sportstätten (Sportstättenschutzgesetz);
Begutachtungsverfahren

In der Anlage übermitteln wir in 25-facher Ausfertigung
die Stellungnahme des Österreichischen Gemeindebundes
zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz von
Sportstätten (Sportstättenschutzgesetz).

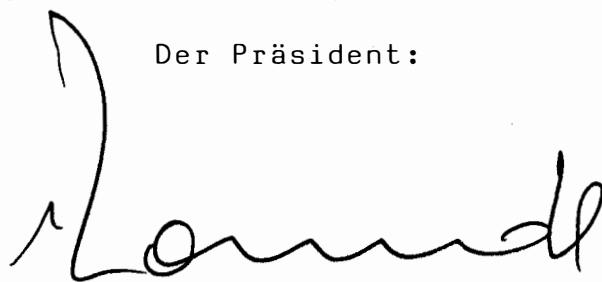
Für den Österreichischen Gemeindebund:

Der Generalsekretär:

Der Präsident:



Dr. Robert Hink



Franz Romeder

Präsident d. NÖ. Landtages

25 Beilagen

ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND

A-1010 Wien · Johannesgasse 15
Telefon: 512 14 80
Telefax: 513 37 58 72

An das
Bundesministerium
für Unterricht, Kunst
und Sport

Minoritenplatz 5
1014 W i e n

Wien, 15. Juni 1989

PA

Bezug: GZ. 12.949/3-III/2/89

Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz
von Sportstätten (Sportstättenschutzgesetz);
Begutachtungsverfahren

Der Österreichische Gemeindebund erlaubt sich zu dem im
Betreff angeführten Entwurf eines Bundesgesetzes über den
Schutz von Sportstätten folgende Stellungnahme abzugeben:

Der Österreichische Gemeindebund hält die Schaffung und die
Erhaltung einer ausreichenden sportlichen Infrastruktur als
wichtige öffentlich rechtliche Aufgabe. Es wird auch anerkannt,
daß zufolge der Inkraft getretenen mietrechtsgesetzlichen
Änderung ein Handlungsbedarf zum Schutze von Sportstätten
entstanden ist und werden daher Aktivitäten, die der Sicherung
von Sportstätten dienen, begrüßt. Dessen ungeachtet, müssen
jedoch zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf folgende Bedenken
angemeldet werden.

§ 1 bestimmt, daß dieses Bundesgesetz auf Grundflächen, die
zum Zwecke der Sportausübung an Personen im Rahmen ihrer
gemeinnützigen Tätigkeit, am 31. 12. 1988 länger als 1 Jahr
vermietet waren, Anwendung findet. Diese Formulierung des § 1
"Zweck der Sportausübung" ist in keiner Weise inhaltlich um-
schrieben. Vielmehr will man nur andere Gesetze oder Verordnungen
herangezogen wissen um diesen Gesetzesbegriff inhaltlich auszu-
füllen. Diese Vorgangsweise erscheint äußerst bedenklich, da
so ein Landesgesetzgeber bzw. eine Landesregierung durch Ver-

- 2 -

ordnung bundesgesetzliche Bestimmungen inhaltlich abändern kann. Diese Inhaltsleere des Begriffes Sportausübung ist umso bedenklicher, da im Spielplatzschutzgesetz 1920 sehr wohl eine inhaltliche Regelung enthalten war. Damals waren nämlich Spiel-, Sport- und Turnplätze für den Betrieb von Körperpflege und Leibesübungen einem Schutz hinsichtlich Bestandszins und Kündigungsschutz unterworfen.

Durch den derzeitigen Gesetzesentwurf können aber auch je nach landesgesetzlicher Gesetzes- und Verordnungslage, Flugplätze und ähnliches miteingeschlossen sein oder nicht.

Der Österreichische Gemeindebund erlaubt sich auch, darauf hinzuweisen, daß nicht nur die Möglichkeit des Zivilrechtes besteht, durch einen Kündigungsschutz den Bestand von Sportstätten zu gewährleisten, sondern es auch auf dem Gebiet des Verwaltungsrechtes Möglichkeiten gibt, den Zielen der Schaffung und Erhaltung einer ausreichenden sportlichen Infrastruktur gerecht zu werden. Erfreulicherweise ist auch in den erläuternden Bemerkungen zu diesem Gesetzesentwurf auf diese Möglichkeit hingewiesen worden.

Der Österreichische Gemeindebund begrüßt daher den Schutz von Sportstätten und erlaubt sich generell anzuregen in diesen Schutz nicht nur bereits bestehende Sportstätten einzubeziehen, sondern auch diesen Schutz künftigen Sportstätten zukommen zu lassen. Darüberhinaus ist es unserer Meinung nach unerläßlich eindeutig durch den Bundesgesetzgeber selbst zu determinieren, welche Sportstätten von der gesetzlichen Regelung umfaßt werden sollen.

Zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf hat der Bgld. Gemeindebund uns noch folgende verfassungsrechtlichen Bedenken mitgeteilt, welche wir deponieren wollen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf verstößt eindeutig gegen zwei elementare verfassungsrechtlich gewährleistete Grundrechte:

1.) Gleichbehandlungsgrundsatz

Gemäß § 1 des vorgelegten Gesetzesentwurfes soll dieses Bundesgesetz nur auf jene Mietverträge Anwendung finden, die am 31. 12. 1988 länger als ein Jahr vermietet waren. Damit erfolgt aber eine Unterschutzstellung nur jener Verträge, die vor dem Stichtag abgeschlossen wurden, nicht aber jener Mietverträge, die nach diesem Termin abgeschlossen werden. Damit wird in einer dem Gleichheitsgebot widersprechenden Weise durch Kündigungsbeschränkung in bestehende Verträge eingegriffen, während diese Beschränkung für gleichartige Verträge nach dem Stichtag nicht gelten soll.

Wenn diese Ungleichbehandlung damit begründet wird, daß bei einer generellen Kündigungsbeschränkung künftig niemand bereit sein wird, Grundflächen für Sportzwecke zu vermieten, dann ist zu fragen, warum diese exzessive Last der Kündigungsbeschränkung einem Vertragspartner auferlegt wird, der bei Vertragsabschluß auf die Wirksamkeit der einvernehmlich vereinbarten Vertragsdauer vertrauen konnte.

2.) Unverletzlichkeit des Eigentums

a) Wegen der Bedeutung des Art 1 1. ZPEMRK auf die Entwicklung der Rsp des VfGH zum Eigentumsrecht und im Hinblick auf die Rsp der Straßburger Instanzen beziehen sich die nachstehenden Überlegungen vor allem auf Art 1 1. ZPEMRK. Einleitend sei darauf hingewiesen, daß das österreichische MRG derzeit Gegenstand mehrerer Verfahren vor den Straßburger Instanzen ist, und zwar im Hinblick auf die Unvereinbarkeit mit Art 1 1. ZPEMRK (Fälle Mellacher und andere gegen Österreich, Applications Nos. 10522/83, 11011/84 und 11070/84. In diesen Fällen geht es um die Herabsetzung von Mietzinsen nach § 44 Abs. 2 und 3 MRG.

Es liegt ein Bericht der Europäischen Kommission für Men-

schenrechte (EKMR) v 11.7.1988 vor, in dem die EKMR in der Mehrzahl der Fälle eine Verletzung des Art 1 1.ZPEMRK feststellt (vgl den Kurzbericht in RdW 1988, 410; der Bericht ist auch in der Originalfassung erhältlich). Die Fälle sind derzeit vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anhängig. Weiters ist unseres Wissens zur Zeit auch vor dem österreichischen VfGH ein Gesetzesprüfungsverfahren betreffend § 44 MRG anhängig.

Zu den folgenden Ausführungen sei nur beispielsweise verwiesen auf: Peukert, Der Schutz des Eigentums nach Art 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1981, 97; Öhlinger, Eigentum und Gesetzgebung in Österreich, EuGRZ 1984, 557; Kucsko-Stadlmayer, Artikel 1 1.ZP, in: Ermacora - Nowak - Tretter, Die Europäische Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der österreichischen Höchstgerichte (1983), 581; Berchtold, Eigentumsbeschränkungen und allgemeines Interesse, ZfV 1983, 123; Frowein - Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention (1985), 252; Walter - Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁶, Rz 1368 ff; jeweils mwN. Hervorzuheben sind auch das Urteil des EGMR v 29.9.1982, im Fall Sporrang und Lönnroth gegen Schweden (EuGRZ 1983, 523) und der bereits genannte Bericht der EKMR v 11.7.1988 in den Fällen Mellacher und andere gegen Österreich.

b) Art 5 StGG bestimmt, daß "das Eigentum ... unverletzlich ist".

Art 1 1.ZPEMRK lautet:

"Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigen-

tums in Übereinstimmung mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern, sonstiger Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält."

c) Art 1 1.ZPEMRK enthält drei voneinander zu unterscheidende Regeln:

- Die erste legt das Prinzip der "Achtung des Eigentums" fest (Abs 1 Satz 1);
- die zweite stellt bestimmte Bedingungen auf, unter denen ein Eigentumentzug zulässig ist (Abs 1 Satz 2);
- die dritte erkennt das Recht der Vertragsstaaten an, den Gebrauch des Eigentums entsprechend dem öffentlichen Interesse durch Gesetze zu regeln (Abs 2).

Demnach ist zu unterscheiden zwischen dem Fall eines Eigentumentzugs (einer Enteignung) einerseits (Abs 1 Satz 2) und der bloßen Regelung der Benutzung des Eigentums (der bloßen Eigentumsbeschränkung) andererseits (Abs 2). Beide Tatbestände sind nach ständiger Rechtsprechung der Straßburger Instanzen im Lichte der allgemeinen Regel des Abs 1 Satz 1 auszulegen.

d) Ein Eigentumentzug liegt nach der Rechtsprechung des EGMR seit dem Fall Sporong und Lönnroth nicht nur im Fall einer formellen Enteignung vor. Vielmehr unterliegen dem Regime des Art 1 Abs 1 Satz 2 auch sogenannte "materielle" oder "de facto" Enteignungen, dh Eigentumsbeschränkungen, die den Eigentümer wirtschaftlich ebenso wie eine formelle Enteignung beeinträchtigen. Maßgeblich sind dabei die tatsächlichen wirtschaftlichen Auswirkungen der in Frage stehenden Maßnahmen auf die Eigentümerposition des Betroffenen.

Der vorliegende Entwurf eines Sportstättenchutzgesetzes würde bewirken, daß Grundeigentümer (wie zB die Gemeinden und Gemeindeverbände) von ganz wesentlichen Eigentümerrechten keinen Gebrauch machen können: So steht es insbesondere nicht in ihrer -einem Eigentümer üblicherweise zustehenden- Disposition, in welcher Art und Weise dort

Grundeigentum genutzt wird. (So hat etwa eine Gemeinde keine Möglichkeit, sich gegen den Betrieb eines Flugplatzes auf ihren Grundstücken zur Wehr zu setzen, selbst wenn sie auf den betreffenden Liegenschaften Sportplätze für breite Bevölkerungsschichten zu errichten beabsichtigt). Weiters ist den Grundeigentümern eine Entscheidung darüber genommen, ob und mit wem sie einen Mietvertrag abschließen und zu welchen Bedingungen.

Wenngleich diese Eigentumsbeschränkungen sehr wesentlich sind und einer (materiellen bzw. de facto-) Enteignung nahekommen, so gehen wir davon aus, daß die mit dem Sportstättenchutzgesetz beabsichtigte Rechtslage lediglich eine "Regelung der Benutzung des Eigentums" iSd Art 1 1. ZPEMRK wäre und daher dem Regime des Art 1 Abs 2 unterliegt.

e) Nach ständiger Rechtsprechung der Straßburger Instanzen gelten folgende Voraussetzungen für gesetzliche Maßnahmen, die die Benutzung des Eigentums iSd Art 1 Abs 2 1. ZPEMRK regeln:

- Sie müssen auf einem Gesetz beruhen;
- sie müssen als dem Allgemeininteresse dienend für erforderlich gehalten werden;
- sie müssen verhältnismäßig sein.

Die erstgenannte Voraussetzung (" auf einem Gesetz beruhen") wäre im vorliegenden Zusammenhang sicherlich erfüllt. Es mangelt jedoch an den zwei weiteren Voraussetzungen.

ea) Zum "Allgemeininteresse":

Hier räumen die Straßburger Instanzen den Gesetzgebern der Mitgliedstaaten einen relativ weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraum ein (vgl zuletzt Kommissionsbericht im Fall Mellacher und andere gegen Österreich v 11.7.1988 betreffend das MRG, Pkt 205). In dem zuletzt genannten Fall hat die EKMR das Allgemeininteresse in dem Wohnbedürfnis als soziales Grundbedürfnis gesehen (Pkt 208 des Berichts).

- 7 -

Ein ähnlich intensives und dringendes Bedürfnis liegt einem Kündigungsschutz für Sportplätze ganz offenkundig nicht zugrunde. Im Gegenteil: Es ist durch nichts erwiesen, daß der Bestand einer nennenswerten Zahl von Sportplätzen ohne Einführung des Kündigungsschutzes gefährdet wäre. Ein erheblicher Teil einschlägig gewidmeter Grundflächen gehört dem Sportstättenbetreiber selbst. Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, daß ein Großteil der Sportplätze wegen darauf befindlicher Gebäude (zB einer Tennishalle) auch weiterhin ohnedies insgesamt dem Kündigungsschutz unterliegt (vgl OGH 12.6.1986, 6 Ob 592/86 betreffend eine Tennisanlage). All das - wie auch die Zahl der uns bekannten Interventionen vor Erlassung der MRG-Novelle - legen die Vermutung nahe, daß es sich bei dieser Novelle um eine "lex Trausdorf" handelt, um den Flugplatz Trausdorf für eine einflußreiche Flieger-Lobby zu sichern.

Wo aber nur unbebaute Grundflächen in Bestand gegeben wurden, trifft aber das Argument, auf den Bestandsflächen seien beträchtliche Investitionen vorgenommen worden, ins Leere.

Tatsache ist jedenfalls, daß es an einem Allgemeininteresse mangelt, das geeignet wäre, einen so tiefen Eingriff in das Eigentumsrecht zu rechtfertigen.

eb) Zum Prinzip der Verhältnismäßigkeit:

Die EMRK gründet sich (nicht nur im Zusammenhang mit dem Eigentumsschutz) auf ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen dem Schutz des Allgemeininteresses und der Achtung der Grundrechte, wobei sie diesen Grundrechten besonderen Wert beimißt (so der EGMR im Fall Sporrong und Lönnroth). Es ist daher auch der Eigentumsgarantie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit immanent. Es muß ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Schutz des allgemeinen Interesses der Gemeinschaft (des Allgemeininteresses) und der Achtung des Eigentums iSd Art 1 1.ZPEMRK bestehen (zB Pkt 69 des Urteils des EGMR im Fall Sporrong und Lönnroth).

- 8 -

Der österreichische Gesetzgeber würde mit dem vorliegenden Gesetz gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Es würde Eigentümern von Grundflächen, auf denen sich Sportplätze befinden, eine individuelle und exzessive Last aufliegen.

Erschwerend wirkt dabei, daß das beabsichtigte Sportstätten-schutzgesetz in bestehende Vertragsverhältnisse und Rechte eingreifen würde. Die Eigentumsbeschränkung entspreche nämlich nur dann dem Verhältnismäßigkeitsgebot, wenn besondere Gründe diesen Eingriff erfordern (vgl zB Pkt 213 des Berichts der EKMR im Fall Mellacher und andere betreffend das österreichische MRG). Zu berücksichtigen ist weiters, daß einerseits die Eigentumsbeschränkungen einer (materiellen) Enteignung nahekämen, und daß andererseits das Allgemeininteresse in den meisten Fällen eher niedrig einzustufen ist; jedenfalls ist das allgemeine Interesse an Sportplätzen ungleich geringer als jenes an der Deckung eines dringenden Wohnbedarfes.

Die sich auf Grund des Sportstättenschutzgesetzes ergebende Rechtslage würde gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in mehrfacher Hinsicht:

Zunächst würde es bereits dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit verstoßen, daß den Grundeigentümern jede Entscheidung darüber genommen wird, an wen sie die Grundflächen künftig vermieten wollen. Selbst wenn an der Erhaltung von Sportplätzen ein Allgemeininteresse iSd Rechtsprechung zu Art 1 1.ZPEMRK vorläge, so wäre eine so exzessive Beschränkung des Verfügungsrechts der Grundeigentümer unverhältnismäßig. Nichts spricht im Sinne des unterstellten Allgemeininteresses an der Erhaltung von Sportplätzen dagegen, die Entscheidung darüber, welcher Mieter (oder aber gar der Eigentümer selbst!) einen Sportplatz erhalten und betreiben soll, dem Grundeigentümer zu überlassen (vgl auch die Ladenschluß-Erkenntnisse des VfGH; zB VfGH 1.12.1987, G 132/87 ua).

Es widerspricht aber auch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, daß das Sportstättenschutzgesetz das seinerzeit zur Sicherung des dringendsten sozialen Wohnbedürfnisses geschaffene, betont "eigentümerfeindliche" bzw. "mieterfreundliche" Regelungssystem des Kündigungsschutzes mehr oder weniger übernimmt. Es ist sachwidrig und unverhältnismäßig, dieses Regelungssystem - wenauch modifiziert - auf den Kündigungsschutz für Sportstätten zu übertragen.

Weiters widerspricht es dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit, daß der Gesetzesentwurf keinerlei Differenzierung danach zuläßt, wie groß der Bedarf nach einer Sportstätte ist, bzw. ob ein solcher Bedarf überhaupt gegeben ist. Beispielsweise besteht an der Erhaltung eines Flugplatzes - der Fall "Flugplatz Trausdorf" scheint Anlaß für diese Gesetzesinitiative zu sein - sicherlich ein weit geringeres Allgemeininteresse als an Sportplätzen, die der körperlichen Ertüchtigung breiterer Bevölkerungskreise dienen.

An dieser Stelle sei auch ein weiteres Beispiel erwähnt: Der Burgenländische Müllverband, ein landesweiter Gemeindeverband, hat auf seinen größten Deponiestandort einen halbjährlich kündbaren Mietvertrag mit einem Motorsportverein abgeschlossen. Dieser Mietvertrag könnte bei Inkrafttreten des Sportstättenschutzgesetzes nur unter der Voraussetzung der Bereitstellung eines gleichwertigen Grundstückes aufgekündigt werden. Da ein gleichwertiges Ersatzgrundstück sicherlich nicht angeboten werden könnte, könnte das für die Deponiewerke bereits bewilligte Grundstück nicht dafür verwendet werden, obwohl die Interessen der Abfallwirtschaft sicherlich höher einzustufen sind, als jene des (Motor) Sports.

f) Daraus folgt: Der vorgelegte Entwurf eines Sportstättenschutzgesetzes ist verfassungs- weil konventionswidrig.

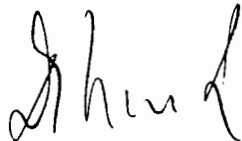
- 10 -

Aus den vorgenannten Gründen spricht sich der Burgenländische Gemeindebund entschieden gegen den Entwurf eines Sportstättenschutzgesetzes aus.

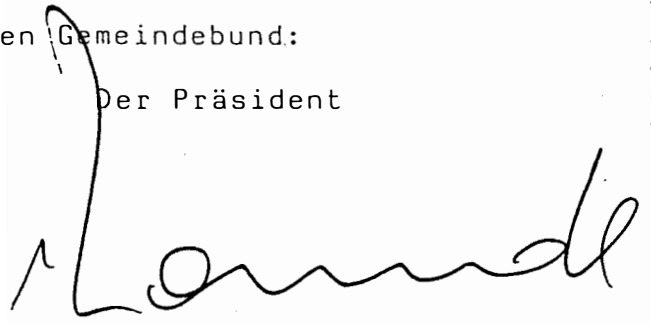
Für den Österreichischen Gemeindebund:

Der Generalsekretär:

Der Präsident



Dr. Robert Hink



Franz Romeder

Präsident d. NÖ. Landtages