

4/SN-276/ME von 9

VERWALTUNGSGERICHTSHOF
PRÄSIDIUM

Wien, am 13. Feb. 1990
1014 Wien, Judenplatz 11
Tel. 63 77 91, Dw.

Präs 1710-41/90

Geänderte Telefonnummer:
0222 / 53 111

An das
P r ä s i d i u m des
Nationalrates
1017 W i e n

Befristet GESETZENTWURF
Z. 6 GE 90
Datum: 19. FEB. 1990
Verteilt: 19. FEB. 1990 *Arno*

St. Otkowinger

Betr.: Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-
Verfassungsgesetz idF von 1929 geändert wird;
Bodenreform und Verkehr mit Baugrundstücken -
Stellungnahme

Zu dem vom Bundesminister für Föderalismus und
Verwaltungsreform mit Schreiben vom 22. Dezember 1989,
GZ 601.999/17-V/1/89, übersandten Entwurf eines Bundes-
verfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz
idF von 1929 geändert wird, übermittle ich in Entsprechung
des Ersuchens des Bundesministers für Föderalismus und
Verwaltungsreform 25 Ausfertigungen der am heutigen Tage
zur selben Zahl erstatteten Äußerung mit der Bitte um
Kenntnisnahme.

Der Präsident:
P E T R I K

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

[Handwritten Signature]

VERWALTUNGSGERICHTSHOF
PRÄSIDIUM

Präs 1710-41/90

Wien, am 13. Feb. 1990
1014 Wien, Judenplatz 11
Tel. 63 77 91, Dw.

Geänderte Telefonnummer:
0222 / 53 111

An den
Bundesminister für Föderalismus und
Verwaltungsreform

Ballhausplatz 2
1014 W i e n

Betr. Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-
Verfassungsgesetz idF von 1929 geändert wird;
Bodenreform und Verkehr mit Baugrundstücken.
Stellungnahme

Bezug: Schreiben des Bundesministers für Föderalismus
und Verwaltungsreform vom 22. Dezember 1989,
GZ 601.999/17-V/1/89

Der mit dem oben angeführten Schreiben zugeleitete Ent-
wurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-
Verfassungsgesetz idF von 1929 geändert wird, gibt mir zu
folgenden Bemerkungen Anlaß:

I.

Soweit mit dem vorliegenden Entwurf eine Kompetenz
der Länder für den Verkehr mit Baugrundstücken geschaffen
wird, ergibt sich aus der Sicht des Verwaltungsgerichts-
hofes ganz allgemein kein Anlaß zu Bemerkungen.

Zu dem im Entwurf verwendeten Ausdruck Baugrund-
stücke wird in den Erläuterungen bemerkt, daß Baugrund-
stücke solche seien, die durch Akte der Raumplanung der
Bebauung gewidmet sind, so daß sich die neue Kompetenz
nicht nur auf Grundstücke, die bereits bebaut sind, sondern
auch auf Grundstücke, deren Bebauung auf Grund widmungs-
rechtlicher Vorschriften zulässig ist, erstrecke. Diese Um-
reißung des Begriffes Baugrundstücke findet sich nicht in
den recht unterschiedlichen Regelungen der österreichischen

- 2 -

Bundesländer (Raumordnungsgesetze und Bauordnungen). Der Umstand, daß auf einem Grundstück ein Bau bereits tatsächlich und rechtlich zulässigerweise (nach früheren Vorschriften) errichtet worden ist, bedeutet nicht in jedem Fall, daß das gesamte Grundstück, aber auch der bebaute Teil selbst, nach den nunmehr geltenden Bauvorschriften bebaut werden darf. Auf Grund widmungsrechtlicher Vorschriften ist aber nicht nur eine Bebauung von Grundstücken auf den im Flächenwidmungsplan als Bauland ausgewiesenen Grundflächen zulässig, sondern auch in anderen Flächenwidmungen (etwa im Grünland - ländliches Gebiet, im Grünland - Erholungsgebiet - Kleingartengebiet oder in Sondergebieten nach § 4 Abs. 2 der Wiener Bauordnung, wobei das Ausmaß der zulässigen Nutzungen im § 6 dieser Bauordnung näher umschrieben wird). Die Frage, ob ein Grundstück in einem Bausperrgebiet nach § 8 Abs. 1 der Bauordnung für Wien als Baugrundstück im Sinne der Erläuterungen des Entwurfes anzusehen ist, erscheint völlig unklar. Sollten nur solche Grundstücke als Baugrundstücke bezeichnet werden, die in einem Flächenwidmungsplan der Gemeinde als Bauland ausgewiesen sind, so wäre dies klar zum Ausdruck zu bringen (Bauerwartungsflächen nach § 15 des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes wären etwa dann nicht erfaßt). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß im Flächenwidmungsplan einer Gemeinde auch Waldgrundstücke bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen als Bauland gewidmet werden können. Es wäre wohl zu erwägen, entweder den Ausdruck Baugrundstück in der neu zu fassenden Bestimmung des Art. 10 Abs. 1 Z. 6 B-VG nicht zu verwenden, oder allenfalls unmittelbar im Gesetzestext klarzustellen, welche Grundstücke damit erfaßt werden sollen. Die Erläuterungen des Entwurfes scheinen jedenfalls nicht ausreichend klar und sind sohin geeignet, nicht erforderliche Auslegungsprobleme zu schaffen.

II.

Der Vorliegende Gesetzentwurf schlägt vor, das geltende Recht der Bodenreform, insbesondere agrarische Operationen

- 3 -

und Wiederbesiedelung, durch Aufhebung des Art. 12 Abs. 1 Z. 3 und des Art. 12 Abs. 2 B-VG (betreffend die Einrichtung der Landesagrarsenate und des Obersten Agrarsenates aus dem Kompetenztatbestand "Grundsatzgesetzgebung des Bundes - Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Landessache" herauszulösen und den Ländern in Gesetzgebung und Vollziehung im Sinne des Art. 15 Abs. 1 B-VG zu überlassen. Auch werden das Agrarbehördengesetz 1950, BGBl. Nr. 1/1951, und das Agrarverfahrgesetz 1950, BGBl. Nr. 173, zu Landesgesetzen.

Zur Bodenreform zählen folgende Materien (wobei bezüglich der einzelnen generellen Rechtsnormen des Bundes und der Länder auf die instruktive Aufzählung samt Übersicht in dem Werk von Maximilian Eichler "Dimensionen des Agrarrechts", herausgegeben vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1987, Seiten 142 bis 158, hingewiesen wird):

1. Flurverfassungsrecht (insbesondere Zusammenlegung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke, sowie Ordnung der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse an agrar-gemeinschaftlichen Grundstücken und Flurbereinigung).

2. Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten ("Einforstungsrechte").

3. Wiederbesiedlung und Luftkeuschenablösung.

4. Güter- und Seilwege-Recht ("Bringungsrechte").

5. Landwirtschaftliches Siedlungswesen.

6. Alm(Alp)schutz, wobei diesbezüglich kein Bundes-Grundsatzgesetz existiert.

Vorstehende Materien sollen unter Ausschaltung des Bundes-Grundsatzgesetzgebers "verländert" werden.

Dies wird u.a. damit begründet, daß ein Naheverhältnis der Materie 'Bodenreform' zu den Angelegenheiten der Landeskultur bestehe.

Allerdings wird auch darauf hingewiesen, daß die Bundesländer im Hinblick auf vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft verfolgte legislative Vorhaben im Bereich der land-

- 4 -

wirtschaftlichen Betriebsmittel ihre entsprechende Zustimmung davon abhängig machen, daß sie ihrerseits die ausschließliche verfassungsrechtliche Kompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet der Bodenreform übertragen erhalten.

Da angenommen werden darf, daß der vorliegende Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes auch mit dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft abgesprochen worden ist, verfolgt offenbar diese Zentralstelle eine Novellierung des Flurverfassungs-Grundsatzgesetzes 1951, wie sie in mehreren Besprechungen im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft - bei denen auch ein Vertreter des Verwaltungsgerichtshofes teilnehmen durfte - erörtert worden ist, nicht weiter.

Der Bundes-Verfassungsgesetzgeber nimmt nach dem Entwurf in Kauf, daß die einschlägigen Verwaltungsvorschriften in zum Teil komplizierten Materien künftighin länderweise "auseinanderdriften" können.

A.

Zur geplanten Abschaffung des Obersten Agrarsenates

Die Frage, ob dem vorliegenden Entwurf in Ansehung der Bodenreform dem Grunde nach zugestimmt werden kann, ist nach ho. Ansicht unlösbar damit verbunden, ob in Zukunft auf den Obersten Agrarsenat verzichtet werden kann, mag sich auch dieses Problem formell als Detailfrage darstellen. Nach ho. Ansicht ist diese Frage vom Standpunkt des Rechtsschutzes allgemein und im besonderen unter dem Blickwinkel der Verwaltungsgerichtsbarkeit von eminenter Bedeutung.

Wird von der Prämisse ausgegangen, daß im Grunde des Art. 133 Z. 4 B-VG die Anrufbarkeit des Verwaltungsgerichtshofes in den Bundesländern durchgängig erhalten bleibt, und die Bundesländer nicht den - lt. Entwurf als Landesvorschrift weiter geltenden - § 8 des Agrarbehördengesetzes aufheben, fällt mit der Beseitigung des Obersten Agrarsenates eine höchstqualifizierte dritte Instanz weg, welche bisher in - von § 7 des Agrarbehördengesetzes erschöpfend aufgezählten - wichtigen Angelegenheiten im Falle difforder unterinstanzlicher Ent-

- 5 -

scheidungen (auf den Begriff der 'Difformität' sei hier nicht näher eingegangen) über der monokratischen Agrarbezirksbehörde und dem kollegial organisierten Landesagrarsenat allfälligen Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof vorgeschaltet gewesen ist. Diese Vorschaltung hatte für den Verwaltungsgerichtshof den großen Vorteil, daß vor seiner Anrufung nicht wenige Rechtsfälle der Bodenreform durch den Obersten Agrarsenat einer subtilen sachverständigen und rechtlichen Beurteilung unterzogen worden sind. Dieser im übrigen nicht nur für den Verwaltungsgerichtshof, sondern auch für den Verfassungsgerichtshof bedeutsame Entlastungseffekt wird in seiner Bedeutung für den Verwaltungsgerichtshof noch durch den Hinweis unterstrichen, daß seit der Agrarbehördengesetz-Novelle 1974, BGBl. Nr. 476, vom Verwaltungsgerichtshof keine Säumnis-Erkenntnisse in Bodenreformangelegenheiten erlassen werden mußten, weil der Oberste Agrarsenat in den oben bezeichneten wichtigen Angelegenheiten auch als Devolutionsbehörde fungiert hat und selbst nicht säumig geworden ist. Mit anderen Worten: Durch den Wegfall des Obersten Agrarsenates und im Falle der - trotz Verfahrensverlängerung vom Standpunkt des Rechtsschutzes wohl gebotenen - Beibehaltung der Anrufbarkeit des Verwaltungsgerichtshofes stünde diesem eine von der Schwierigkeit der Materie als enorm zu bezeichnende Mehrbelastung ins Haus.

Ganz allgemein ist zu bedenken, daß die Agrarbehörden unter Umständen zufolge diversen "Adhäsionstatbeständen" de lege lata nicht nur über die verschiedensten Tatbestände materieller Verwaltungsvorschriften, sondern auch in Zivilrechtssachen - und zwar unter Ausschluß der sonst zuständigen Verwaltungsbehörden bzw. der ordentlichen Gerichte (vgl. z.B. § 34 Abs. 3 bis 5 des Flurverfassungs-Grundsatzgesetzes 1951, BGBl. Nr. 103) - zu entscheiden haben. So bietet sich für die Agrarbehörden unter Umständen die Verpflichtung, über konnexe Millionenstreitigkeiten betreffend Eigentum und Besitz zu entscheiden, während analoge Streitigkeiten außerhalb eines Agrarverfahrens von zwei oder unter Umständen sogar drei zivilgerichtlichen Instanzen beurteilt werden.

- 6 -

Einer Abschaffung des Obersten Agrarsenates kann deshalb nicht zugestimmt werden, wodurch schon deshalb der vorliegende Entwurf dem Grunde nach in Frage gestellt erscheint.

B.

Einzelfragen

Ergänzend seien noch folgende Fragen erörtert:

1. Es könnte vielleicht geprüft werden, ob nicht im Kompromißweg die eine oder andere Materie des Bodenreformrechtes, welche der "Landeskultur" im Sinne des Art. 15 B-VG besonders nahesteht, in die ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Bundesländer übergehen könnte. Hiebei darf auf obige Übersicht verwiesen werden.

2. Es erschiene wünschenswert, daß vom Bundes-Verfassungsgesetzgeber für alle Bundesländer einheitlich vorgeschrieben wird, ob der Verwaltungsgerichtshof in Bodenreformsachen gegen Bescheide der kollegialen Landesinstanzen angerufen werden kann oder nicht. Die Lösung dieser Frage sollte ungeachtet der allgemeinen Regel des Art. 133 Z. 4 B-VG im konkreten Fall nicht dem jeweiligen Landesgesetzgeber überlassen bleiben. Wie schon oben dargelegt, würde im Falle der Ausschaltung des Obersten Agrarsenates die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts vor das Faktum der Mehrbelastung (siehe oben), bzw. der Minderung des Rechtsschutzes gestellt werden. Diese Umstände verlangen im Hinblick auf Österreichs internationale Verpflichtungen auf Grund der Europäischen Menschenrechtskonvention, BGBl. Nr. 210/1958, (vgl. vor allem Art. 6), Berücksichtigung.

3. Von der Grundlage des vorliegenden Entwurfes ausgehend ist die "Verlängerung" des Agrarbehördengesetzes 1950, BGBl. Nr. 1/1951, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz, BGBl. Nr. 476/1974, konsequent. Warum aber das Agrarverfahrensgesetz 1950, BGBl. Nr. 173, zuletzt geändert durch Bundesgesetz BGBl. Nr. 391/1977, ebenfalls zu dem Landesgesetz werden soll, ist schon im Hinblick auf die Bedarfsgesetzgebungskompetenz des Bundes im Sinne des Art. 11 Abs. 2 B-VG nicht einzusehen,

- 7 -

wenden doch die Länder auch in denjenigen Angelegenheiten, in denen dem Land die Materiengesetzgebung und die Vollziehung zukommt, die Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze an. Eine Errungenschaft, nämlich die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechtes auf weiten Gebieten, um die uns andere Staaten beneiden, sollte nicht aufgegeben werden.

4. Im Sinne der MRK würde der Bund noch mehr als bisher für rechtswidrige Vorgänge oder Unterlassungen vor den Straßburger Instanzen verantwortlich gemacht werden können, für deren Abstellung ihm die geplante Ausweitung des föderalistischen Prinzips rechtliche Abhilfemöglichkeiten verweigert.

5. Es darf angenommen werden, daß einzelne Bundesländer mehr als bisher aus dem Titel der Amtshaftung in Anspruch genommen würden.

6. Im Rahmen des (geänderten) Bodenreformrechtes erschiene eine weitere Belassung der Vollziehung solcher Verwaltungsvorschriften, die andere Bundesbehörden zu vollziehen haben (z.B. Wasserrecht), bzw. einer zivilgerichtlichen Zuständigkeit im Sinne der derzeitigen Adhäsionstatbestände bei den Ländern äußerst problematisch - formell müßte sie wohl bundesverfassungsgesetzlich verankert werden -, wobei nicht verkannt wird, daß andererseits wegen der Gemengelage von privatem und öffentlichem Recht auf dem Gebiet der Bodenreform die Gefahr besteht, daß eng Zusammengehöriges auseinandergerissen wird.

Unter den gegebenen Umständen bestehengegen die beabsichtigte Änderung auf dem Gebiet der Bodenreform schwere Bedenken, wobei nicht übersehen wird, daß der Verwaltungsgerichtshof vor dem Jahre 1974 im Grunde des Art. 133 Z. 4 B-VG (wegen der Qualifikation der Agrarsenate als kollegiale Verwaltungsbehörden mit richterlichem Einschlag) von der Rechtsprechung in Bodenreformsachen überhaupt ausgeschlossen gewesen ist. Dies allerdings zu einer Zeit, in welcher das Bewußtsein um den Zugang zum Recht und um die Bedeutung der MRK für Bodenreformangelegenheiten noch nicht so manifest gewesen ist wie heute. Daß eine Ausschaltung des Verwaltungsgerichtshofes eine Mehrbelastung des Verfassungsgerichtshofes zur Folge hätte, liegt auf der Hand.

- 8 -

Entsprechend dem Ersuchen des Bundesministers für
Föderalismus und Verwaltungsreform werden u.e. 25 Ausfertigungen der hg. Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates
übermittelt.

Der Präsident:

P E T R I K

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'F' or similar character.