

A n t r a g

Eing. 11. Juli 1968

Zl.: 266/4 Gem.Bau-A.u.
Verf.Aussch.

der Abgeordneten Hubinger, Marsch, Stangler, Grünzweig,
Dipl.Ing.Robl, Ing.Scheidl, Diettrich, Dr.Brezovszky,
Schneider, Anderl und Genossen,
betreffend den Gesetzesbeschluß des NÖ.Landtages vom
9. Mai 1968 über die Raumordnung (NÖ.Raumordnungsgesetz).

Der Landtag von Niederösterreich hat in seiner Sitzung
am 9. Mai 1968 einen Gesetzesbeschluß über die Raumordnung
(NÖ.Raumordnungsgesetz) gefaßt.

Die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung am 25. Juni 1968
beschlossen, gegen diesen Gesetzesbeschluß gemäß Art.98
B.-VG. Einspruch zu erheben. Zur Einspruchsbegründung, die
diesem Antrag beiliegt, ist folgendes festzustellen:

Zu Z.I/1: Der von der Bundesregierung vertretenen Ansicht,
daß der Katalog der Ziele der überörtlichen Raum-
ordnung im § 1 Abs.2 und der Katalog der Ziele
der örtlichen Raumordnung im § 1 Abs.3 seine
volle normative Bedeutung durch seinen Zusammen-
halt mit den übrigen Bestimmungen des Gesetzes-
beschlusses, insbesondere durch seinen Zusammen-
halt mit den §§ 3, 10 und 20 erhält, kann nicht
beigepflichtet werden. § 1 hat keine normative
Kraft; er ist nur eine programmatische Erklärung
des Gesetzgebers. Würde dem § 1 normative Wirkung

zukommen, so hätte die Bundesregierung auch gegen Abs.1 die zu den Abs.2 und 3 gemachten Einwendungen vorbringen müssen. Daß dem § 1 keine normative Wirkung zukommt, erhellt gerade aus jenen von der Bundesregierung zitierten Bestimmungen, und zwar aus § 3 und § 10. Nach § 3 hat die Landesregierung durch Verordnung Raumordnungsprogramme aufzustellen. Sie hat in der Verordnung die angestrebten Ziele festzulegen und die zur Erreichung erforderlichen behördlichen und privatwirtschaftlichen Maßnahmen zu bezeichnen. Daraus ergibt sich, daß es sich nur um solche behördliche Maßnahmen handeln kann, die auf Grund von Bundes- und Landesgesetzen in den Vollziehungsbereich des Landes fallen. Der Inhalt des Raumordnungsprogrammes ist daher hinsichtlich der Maßnahmen nicht an der Bestimmung des § 1 zu messen sondern an jenen Bestimmungen, die in concreto die behördlichen Maßnahmen materiellrechtlich regeln. Würde ein Raumordnungsprogramm im Sinne des § 3 behördliche Maßnahmen vorsehen, die nicht in die Landesvollziehung fallen, so würde dieses Raumordnungsprogramm jedenfalls als gesetzwidrig anzusehen sein. Es kann daher weder durch § 1 noch durch § 1 im Zusammenhalt mit § 3 zu einer Verletzung der Bundeskompetenz kommen, weil, wie ausgeführt, der Inhalt von Raumordnungsprogrammen nur aus einzelnen behördlichen Maßnahmen aus der

Landesvollziehung bestehen kann. So gesehen wäre § 21 Abs.1 nicht unbedingt erforderlich; er dient jedoch, wie auch im Motivenbericht ausgeführt, der Klarstellung. Die Abgrenzung wird schon durch § 3 Abs.2 vorgenommen.

Das Raumordnungsprogramm nach § 3 hat auch die zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlichen privatwirtschaftlichen Maßnahmen zu bezeichnen. Soweit keine geeigneten, in der Landesvollziehung gelegenen behördlichen Maßnahmen gesetzt werden können, werden ausschließlich Mittel der Privatwirtschaftsverwaltung dem Raumordnungsprogramm Inhalt geben können. Hinsichtlich dieser Maßnahmen ist der Landesgesetzgeber keinen Einschränkungen unterworfen (vgl. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, Slg.2721/1954).

Die obigen Ausführungen gelten auch sinngemäß hinsichtlich des Einwandes der Bundesregierung gegen das örtliche Raumordnungsprogramm. Im Gegensatz zum überörtlichen Raumordnungsprogramm ist eine der möglichen behördlichen Maßnahmen, nämlich die Erstellung des Flächenwidmungsplanes, zwingend vorgesehen. Es kann somit durch die Bestimmungen, betreffend das örtliche Raumordnungsprogramm, ebenfalls nicht in die Bundeskompetenz eingegriffen werden, weil dem örtlichen Raumordnungsprogramm nur insoweit Inhalt gegeben werden kann,

als es sich um Maßnahmen der Gemeinden im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich handelt. Andernfalls wäre eine solche Verordnung jedenfalls gesetzwidrig.

Die Bundesregierung vermeint, daß insbesondere in die Bundeskompetenz "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" (Art.10 Abs.1 Z.8 B.-VG.) und "Forstwesen" (Art.10 Abs.1 Z.10 B.-VG.) eingegriffen wird. Abgesehen davon, daß, wie bereits angedeutet, mangels des normativen Inhaltes dieser Bestimmungen ein Eingriff in die Bundeskompetenzen nicht erfolgen kann, muß der Ansicht der Bundesregierung, daß z.B. unter anderem durch die Formulierung "die Sicherung geeigneter Standorte für Betriebe des Handels, Gewerbes, der Industrie, des Fremdenverkehrs usw." in die erwähnte Bundeskompetenz eingegriffen wird, widersprochen werden. Der Verfassungsgerichtshof hat in mehreren Erkenntnissen, so insbesondere Slg.2500/1953, Slg. 2977/1956 und Slg.4117/1961, zum Ausdruck gebracht, daß "Gewerbe" im Sinne der Kompetenzbestimmungen des B.-VG. nicht die Gesamtheit der zu Erwerbszwecken ausgeübten Tätigkeiten überhaupt bedeutet. Es muß der Begriff vielmehr im gegebenen Zusammenhang in jenem inneren Sinn verstanden werden, in dem er sich für den Bereich des österreichischen Gewerberechtes entwickelt hat und im Zeit-

punkt des Wirksamkeitsbeginnes der Kompetenzverteilung des B.-VG. wirksam war. Aus dem Zusammenhalt des Gesetzes geht hervor, daß es sich nicht um "Standorte" im Sinne gewerberechtlicher Vorschriften handeln kann sondern um die im Interesse der sinnvollen Gestaltung des Lebensraumes erforderliche Placierung dieser Wirtschaftszweige. Inwieweit dies durch behördliche Maßnahmen geschehen kann, bestimmen die einzelnen materiellrechtlichen Vorschriften. Weitestgehend wird es sich um Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung handeln, wie dies auch des näheren im Motivenbericht zu dieser Bestimmung ausgeführt wird. Es wird daher, wie der Verfassungsgerichtshof in dem zuletzt zitierten Erkenntnis ausführt, nicht jede Maßnahme zum Schutze eines Zweiges des Gewerbes oder der Industrie unter den Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" fallen. Es muß sich vielmehr um eine Maßnahme typisch gewerberechtlicher Art handeln. Maßnahmen zum Schutze des Gewerbes können nur dann und nur insoweit als "Angelegenheiten des Gewerbes" angesehen werden, als sie sich auch in ihrer inhaltlichen Regelung als eine solche Maßnahme darstellen. Die Bundesregierung hat weder hinsichtlich dieser zitierten Bestimmung noch hinsichtlich anderer, im Einspruch angeführter, eine nähere Begründung dafür gegeben, daß Bundeskompetenzen verletzt werden.

Die Bedeutung des § 1 liegt somit darin, daß der Gesetzgeber neben der Aussage darüber, was er unter Raumordnung versteht, durch Hervorheben einzelner Ordnungsziele eine bestimmte Wertvorstellung zum Ausdruck bringt. Im Wesen des Bundesstaates gemäß Art.2 B.-VG. liegt es auch begründet, daß sowohl der Oberstaat als auch die Gliedstaaten die gleichen Ziele zu verfolgen haben. Folgerichtig nahm der Verfassungsgesetzgeber auch nur eine Aufteilung der staatlichen Funktionen hinsichtlich Gesetzgebung und Vollziehung zwischen Bund und Ländern vor.

Zu Z.I/2: Die Bundesregierung vermeint weiters, daß durch die §§ 13 Abs.1 Z.5 und 14 Abs.2 des Gesetzesbeschlusses in die Kompetenz gemäß Art.10 Abs.1 Z.10 B.-VG. "Forstwesen" eingegriffen wird. Die Flächen zu bestimmen, die für Gebäude, Bauwerke und Anlagen forstwirtschaftlicher Betriebe dienen sollen, sei dem Bund vorbehalten.

Gerade nach dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, Slg.2674/1954, ergibt sich eindeutig, daß die Widmung des Grundes für bestimmte Verbauungsarten unbestritten Aufgabe der Gemeinden ist. In diesem Kompetenzfeststellungserkenntnis führt der Verfassungsgerichtshof unter anderem aus: "Der im Gesetzentwurf vorgesehene Raumordnungsplan kann mit einer auch die zuständigen

Bundesbehörden bindenden Wirkung festlegen, ob und wie weit in den einzelnen Gebieten des Baulandes oder des Grünlandes Bauten überhaupt oder Bauten bestimmter Art errichtet werden dürfen."

Die Bestimmung der Flächen ist daher eine in die Baupolizei und in die örtliche Raumplanung (Art. 118 Abs.3 Z.9 B.-VG.) fallende Angelegenheit, deren Regelung dem Landesgesetzgeber zusteht. Der Kompetenztatbestand Art.10 Abs.1 Z.10 B.-VG. beinhaltet keinen selbständigen Kompetenztatbestand in Bausachen, wie oben dargestellt, und in der örtlichen Raumplanung zu Gunsten des Bundes.

Wenn, wie bereits ausgeführt, die gesetzliche Regelung über die Widmung des Grundes in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fällt, so kommt ihm auch eine Regelung über die Art der Verbauung nicht nur im Bauland sondern auch im Grünland zu. Das Grünland ergibt sich, wie § 14 Abs.1 eindeutig normiert, aus der Tatsache, daß bestimmte Teile des Gemeindegebietes zum Bauland erklärt oder als Verkehrsflächen vorgesehen werden. Alle übrigen Flächen sind somit Grünland und die Regelung im Abs.2 dieses Paragraphen beinhaltet keinen Nutzungsvorbehalt zu Ungunsten oder zu Gunsten der Forstwirtschaft, wie überhaupt die gesamte Regelung aus dem Gesichtswinkel des Baurechtes und der örtlichen Raumplanung zu beurteilen ist. Es kann

also nicht gefunden werden, daß durch diese Bestimmung in die Bundeskompetenz eingegriffen wird.

In dem von der Bundesregierung zitierten Erkenntnis, Slg.2674/1954, wird im übrigen im letzten Satz durch den Verfassungsgerichtshof angeregt, daß in dem seiner Untersuchung zugrundegelegenen Entwurf eines Salzburger Landesraumordnungsgesetzes ein genereller Vorbehalt im Sinne des Punktes 2 des Spruches dieses Erkenntnisses eingebaut werden soll. Diese Anregung ist der Landesgesetzgeber durch die Bestimmung des § 21 gefolgt.

Abschließend darf zu Z.1 und 2 darauf hingewiesen werden, daß gerade die Abgrenzung auf dem Gebiete der Raumordnung hinsichtlich der Kompetenzen des Bundes, des Landes und der den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich obliegenden Aufgaben äußerst schwierig ist und die raumordnenden Maßnahmen der Gebietskörperschaften mit Rückwirkungen im Bereiche anderer Gebietskörperschaften zwangsläufig verbunden sein werden. Es können aber solche Rückwirkungen nicht als verfassungswidrige Eingriffe bezeichnet werden. So hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis Slg.2447/1952 festgestellt: "Im Hinblick auf die Eigenart der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern - die jeder bundesstaatlichen Verfassung, nicht nur dem österreichischen Bundesverfassungsgesetz eignet -,

ist es einfach nicht zu vermeiden, daß Regelungen, die in einer bestimmten Materie von der verfassungsgesetzlich zuständigen Autorität getroffen werden, eine Rückwirkung auch auf solche Verwaltungsgebiete äußern, die in die Kompetenz der gegenbeteiligten Autorität fallen. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, daß sowohl die zuständigen Organe des Bundes wie auch jene der Länder diese wechselseitige Einwirkung ihrer kompetenzmäßig erlassenen Akte zu beachten und zu wahren haben." Dies trifft auch auf die durch die gegenseitliche Materie aufgeworfene Problematik zu.

Zu Z.I/3: Die Bundesregierung vermeint unter Berufung auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, B 75/66, daß die Enteignung nicht die Merkmale des Art.118 Abs.2 B.-VG. (eigener Wirkungsbereich der Gemeinden) aufweist. Dem muß widersprochen werden, und zwar schon deshalb, weil aus dem von der Bundesregierung zitierten Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes die von ihr vertretene Ansicht sich keineswegs ableiten läßt. Außerdem unterläßt es die Bundesregierung - so wie dies im Motivenbericht des Gesetzesbeschlusses geschehen ist - dafür Argumente zu bringen, daß es sich nicht um Aufgaben der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich handelt. Dem zitierten Erkenntnis liegt nämlich der Fall der Enteignung für

Zwecke einer Gemeindestraße zugrunde. Der Verfassungsgerichtshof kommt letztlich zu dem Schluß, daß solche Enteignungsregelungen aus folgenden Gründen nicht im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehen seien, und zwar geht der Verfassungsgerichtshof von dem Umstand aus, "daß im § 37 Abs.2 Z.4 GÖGr (Art.118 Abs.3 Z.4 B.-VG.) nur von der "Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde" die Rede ist. Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, daß alle jene Angelegenheiten der Verkehrsflächen der Gemeinde, die nicht unter "Verwaltung" dieser Flächen - und auch nicht unter "örtliche Straßenpolizei" - fallen, vom eigenen Wirkungsbereich ausgeschlossen sind; der Gesetzgeber hat damit also festgestellt, daß diese ausgeschlossenen Angelegenheiten nicht unter die Generalklausel des § 37 Abs.1 GÖGr (Art.118 Abs.2, 1.Satz, B.-VG.) fallen. Die Angelegenheit "Enteignung für Zwecke einer Gemeindestraße" gehört weder zur "Verwaltung" der Gemeindestraße noch fällt sie unter den Begriff "örtliche Straßenpolizei"."

Es kann mit bestem Willen die von der Bundesregierung vertretene Ansicht, daß Enteignungen grundsätzlich nicht die Merkmale des Art.118 Abs.2 B.-VG., nämlich im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden vollzogen zu werden, aufweisen, nicht

abgeleitet werden. Im Motivenbericht wurde hinreichend begründet - insbesondere wegen des wesensmäßigen Zusammenhanges zwischen Flächenwidmung, Enteignung und örtlicher Raumordnung -, weshalb der Landesgesetzgeber der Meinung ist, daß die Enteignung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden falle.

Von rechtspolitischen Erwägungen kann sich der Landesgesetzgeber wegen der ihm gemäß Art.118 Abs.2, letzter Satz, B.-VG. auferlegten Verpflichtung nicht leiten lassen.

Zu Z.II: Wie sich aus den Ausführungen zu Z.I ergibt, wird durch den Gesetzesbeschluß in die Kompetenz des Bundes nicht eingegriffen. Die Bundesinteressen konnten auch nur soweit gewahrt werden, als die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers reicht. Im übrigen werden insbesondere durch die Bestimmungen des § 3 Abs.4, § 17 Abs.5 und § 21 Abs.2 die Bundesinteressen weitestgehend berücksichtigt.

Die Antragsteller sind daher der Ansicht, daß es vor neuerlicher Behandlung des Gesetzesbeschlusses im Landtag nicht erforderlich erscheint, mit den Zentralstellen des Bundes das Einvernehmen herzustellen. Es wird kaum möglich sein, alle Interessen der Bundeszentralstellen in einem Landesgesetz berücksichtigen zu können. Dies wird vielmehr Aufgabe eines Bundesraumordnungsgesetzes sein.

Die Gefertigten stellen daher den

A n t r a g :

Der Hohe Landtag wolle beschließen:

- "1. Der vom Landtag in seiner Sitzung am 9. Mai 1968 gefaßte Gesetzesbeschluß über die Raumordnung (NÖ.Raumordnungsgesetz) wird gemäß Art.22 des Landes-Verfassungsgesetzes für das Land Niederösterreich in der Fassung von 1930 wiederholt.
2. Die Landesregierung wird aufgefordert, wegen Durchführung dieses Gesetzesbeschlusses das Erforderliche zu veranlassen."