

Das Grazer Altstadterhaltungsgesetz — ein Papiertiger

1. Einleitung — Ausgangspunkt der Erlassung des GAEG

„Die Landeshauptstadt Graz verfügt über eine historisch außerordentlich wertvolle Altstadt, die in ihrer Größe und Geschlossenheit sowie in der Vielfalt der in ihr vertretenen Stilepochen zu einer der schönsten und bedeutendsten in Europa zählt. Sie ist jedoch in ihrem Bestand schwerstens bedroht, weil die Wohnungen infolge des teilweise sanierungsbedürftigen Baubestandes an Attraktivität zunehmend verlieren und dann kapitalkräftigen Verwaltungseinrichtungen, Banken, Versicherungen, Großkaufhäusern und dergleichen weichen müssen. Wertvolle, historisch bedeutende Bauwerke werden demoliert und durch meist prestigeträchtige, maßlose Neubauten ersetzt; oft wird nur die Fassade funktionslos erhalten.

Die gegenwärtigen gesetzlichen Bestimmungen reichen nicht aus, um die Grazer Altstadt schützen zu können; dies insbesondere dann nicht, wenn die Altstadt in ihrer Gesamtheit oder wenn charakteristische Baukomplexe erhalten werden sollen. Ein Ensembleschutz im Sinne internationaler Vorbilder ist daher unerlässlich.“¹

Die geschilderte Lage war der Ausgangspunkt für die Erlassung des Grazer Altstadterhaltungsgesetzes (GAEG)² im Jahr 1974 durch den steirischen Landtag. Dieses Gesetz fügt sich in eine Reihe von Vorschriften der letzten fünfzehn Jahre, die Ortsbilder und Altstädte in ganz Österreich schützen sollen³ und damit Ausdruck des wachsenden Bewußtseins vom Wert des „Alten“ sind. Für das GAEG diente vor allem das Salzburger Altstadterhaltungsgesetz als Vorbild; wie dieses wurde es seit seinem Inkrafttreten mehrfach novelliert und schließlich 1980 wiederverlautbart.⁴

2. Die Ziele des GAEG

Die Ziele des GAEG muß man nicht den Materialien entnehmen, denn die Präambel nennt sie ausdrücklich; sie lassen sich in zwei Gruppen teilen:

a) Die „Erhaltung der Altstadt von Graz in ihrem äußeren Erscheinungsbild, ihrer Baustruktur und ihrer Bausubstanz“ — die Häuser in der Altstadt sollen in ihrer äußeren Gestalt und inneren Gliederung erhalten und vor Abbruch geschützt werden.

b) Die „Aktivierung ihrer vielfältigen urbanen Funktion“ — die Verödung der Altstadt durch die Abwanderung der Wohnbevölkerung aus dem Zentrum soll rückgängig gemacht werden; während sich die ursprüngliche Fassung des GAEG² noch mit der „Erhaltung der Altstadt . . . in ihrer vielfältigen organischen Funktion“ begnügte, hat man 1979⁴ den Ernst der Lage erkannt und sich bereits die (Re-)„Aktivierung ihrer vielfältigen urbanen Funktion“ zum Ziel gesetzt.

Dr. Franz Merli ist Universitätsassistent am Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre an der Universität Graz.

Zur Verwirklichung seiner Anliegen sieht das GAEG ein Schutzgebiet vor, in dem Sondervorschriften über die Erhaltung, Veränderung und Nutzung der Gebäude und öffentlichen Flächen gelten. Um die vielen sachlichen und finanziellen Fragen, die dabei auftauchen, zu bewältigen, wurden eine Sachverständigenkommission und ein Altstadterhaltungsfonds geschaffen.

3. Das GAEG im einzelnen

3.1 Geltungsbereich

Das GAEG gilt für „jene Stadtteile von Graz, die in ihrer landschaftlichen und baulichen Charakteristik das Stadtbild prägen“ (§ 1 Abs. 1).⁵ Dieses Schutzgebiet ist in Zonen eingeteilt (§ 2 Abs. 1): Die Zonen I und II wurden durch das GAEG selbst festgelegt (§ 2 Abs. 2); weitere Zonen kann die Landesregierung nach Anhörung der Stadt durch Verordnung hinzufügen (§ 2 Abs. 3). Die Landesregierung hat von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht und eine dritte Zone geschaffen,⁶ so daß jetzt ein Großteil des alten Baubestandes in Graz — wenn man von den Vororten absieht — unter Schutz steht.

3.2 Baurechtliche Sondervorschriften

Für das Schutzgebiet schafft das GAEG eine Reihe von baurechtlichen Sondervorschriften:⁷

3.2.1 Erhöhte Erhaltungspflicht

Die Eigentümer von Häusern, „die in ihrer baulichen Charakteristik für das Stadtbild von Bedeutung sind“ (§ 3 Abs. 1), trifft eine erhöhte Erhaltungspflicht:⁸ Die Steiermärkische Bauordnung 1968 schreibt dem Eigentümer nur die Erhaltung des konsensmäßigen Bestandes vor (§ 70 Abs. 2 BauO), verpflichtet ihn also, Beeinträchtigungen der öffentlichen Interessen zu beseitigen, die im Bauverfahren zu berücksichtigten waren (das sind Sicherheit, Festigkeit, Brand-, Schall- und Wärmeschutz, Hygiene und Landschafts- und Ortsbild);⁹ dagegen umfaßt die Instandhaltungspflicht nach dem GAEG die Erhaltung des Erscheinungsbildes auch über den konsentierten Rahmen hinaus: Der Eigentümer muß „alle gestaltwirksamen Merkmale des Gebäudes, wie zum Beispiel die Gebäudehöhe, Geschoßhöhe, die Dachform, Dachneigung und Dachdeckung, die Fassaden einschließlich Gliederung, die Portale, Tore, Fenster, Fensterumrahmungen und Fensterteilungen, Gesimse, Balkone und Erker sowie die Durchgänge, Höfe und Einfriedungen“ (§ 3 Abs. 1) erhalten, unabhängig davon, ob sie auf die Sicherheit, Festigkeit, Hygiene oder auf Brand-, Schall- und Wärmeschutz des Hauses Einfluß haben und Gebrechen an ihnen beseitigen, gleichgültig, ob diese das Ortsbild stören oder nicht.

Darüber hinaus muß der Eigentümer an Gebäuden in der Zone I auch die „Baustruktur“ (die innere Gliederung) und die „baulichen Innenanlagen“ (zum Beispiel Stiegenhäuser, Vorhäuser) erhalten, wenn sie Auswirkungen auf das Erscheinungsbild haben (§ 3 Abs. 2).

Es ergeben sich also drei Kategorien von Häusern:¹⁰

1. jene, bei denen die äußere Gestalt, die innere Gliederung und die Innenanlagen zu erhalten sind; sie finden sich nur in der Zone I;

2. jene, bei denen nur das äußere Erscheinungsbild geschützt wird; und

3. jene, die nur der (allgemeinen) Instandhaltungspflicht nach der Bauordnung unterliegen, weil sie nicht „in ihrer baulichen Charakteristik für das Stadtbild von Bedeutung sind“; auch sie dürfen allerdings nur beschränkt verändert werden (siehe unten Punkt 3.2.2).

Der Umfang der Erhaltungspflicht richtet sich nach der Schutzwürdigkeit: Ist nur ein Teil des Gebäudes schutzwürdig, fällt auch nur dieser Teil unter die erhöhte Erhaltungspflicht;¹¹ der Rest wird wie ein Haus der dritten Kategorie behandelt.

3.2.2 Beschränkungen für bauliche Veränderungen

Neben der Erhaltungspflicht verfügt das GAEG verschiedene Beschränkungen für bauliche Veränderungen an Häusern im Schutzgebiet:

Geschützte Bauten (das sind Häuser der beiden ersten Kategorien) dürfen – weil sie ja in ihrer ursprünglichen Gestalt erhalten werden sollen – an sich gar nicht verändert werden; doch sollen nicht auch frühere „Bausünden“ konserviert werden. Daher erlaubt § 3 Abs. 3 die Behebung von Beeinträchtigungen des Erscheinungsbildes geschützter Gebäude, die durch frühere Umgestaltung entstanden sind. Solche Veränderungen sind bewilligungspflichtig und wohl nach den Maßstäben für Zu- und Umbauten zu beurteilen.

Gleiches gilt seit der GAEG-Novelle 1979⁴ für größere Instandsetzungen oder Verbesserungen geschützter Häuser (zum Beispiel Fassadenverputz und -färbelung), die nach der Bauordnung nicht bewilligungspflichtig sind,¹² und für das Anbringen von Reklamen (§ 3 Abs. 3).

Kleinere Instandsetzungen geschützter Gebäude sind anzuzeigen. Die Behörde kann sie innerhalb von sechs Wochen für bewilligungspflichtig erklären; tut sie das nicht, ist keine Bewilligung erforderlich (§ 3 Abs. 3), da auch die Bauordnung für solche Arbeiten keine Genehmigung verlangt.

Neubauten sowie Zu- und Umbauten aller Häuser im Schutzgebiet sind schon nach der Bauordnung bewilligungspflichtig (§ 57 Abs. 1 lit. a bis c BauO). Diese Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn das Bauvorhaben (und anderes) das Orts- und Landschaftsbild nicht stört (§§ 15, 18 i. V. m. § 62 Abs. 1 BauO). Das GAEG verschärft nun diese – selten angewendete – Bestimmung, indem es im § 6 Abs. 1 anordnet, daß Neu-, Zu- und Umbauten sich dem Erscheinungsbild des betreffenden Stadtteils einfügen müssen.

Dieses „Einfügen“ bezieht sich also nur auf die äußere Gestalt, nicht aber zum Beispiel auf die Funktion des Hauses. Der Gesetzgeber fordert auch nicht – wie etwa in Wien¹³ – historisierende Fassaden.

Auch der Abbruch bestehender Häuser ist nach der Bauordnung bewilligungspflichtig (§ 57 Abs. 1 lit. e BauO). Die Behörde muß den Abbruch genehmigen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen da-

für (zum Beispiel Sicherheit) vorliegen (§ 62 Abs. 1 BauO); es gibt also ein Recht auf Abbruch. Dieses Recht wird nun durch das GAEG weitgehend eingeschränkt: Es erlaubt die Erteilung einer Abbruchbewilligung für geschützte Gebäude nur, wenn die Behebung von Baugebrechen technisch unmöglich oder – auch unter Berücksichtigung von in Aussicht gestellten Förderungsmitteln – wirtschaftlich unzumutbar ist. Dasselbe gilt für einen Abbruchauftrag nach § 70 Abs. 3 BauO (§ 3 Abs. 4).

3.2.3 Schutz öffentlicher Flächen

Die erhöhte Erhaltungspflicht und die Beschränkungen von baulichen Veränderungen gelten nicht nur für Gebäude, sondern auch für die öffentlichen Flächen in der Zone I (§ 5), denn „besonders die Plätze mit ihren Brunnen, Standbildern, Bäumen und dergleichen prägen das Erscheinungsbild der Stadt wesentlich“.¹⁰ Entscheidend ist also der Einfluß auf das Stadtbild; daher wird der Begriff „öffentlich“ wohl als „öffentlich zugänglich“ zu verstehen sein, sich aber nicht auf die Eigentumsverhältnisse beziehen.

3.2.4 Verordnungsermächtigung für zusätzliche Vorschriften

Das GAEG ermächtigt die Landesregierung, über die durch dieses Gesetz geschaffenen Vorschriften hinaus durch Verordnung zusätzliche detaillierte Sonderregelungen über die Erhaltung und Veränderung von Gebäuden und öffentlichen Flächen im Schutzgebiet zu erlassen (§ 10). Bis jetzt hat es solche Verordnungen noch nicht gegeben, doch sind Regelungen über die Gestaltung von Reklamen, Portalen und Dachausbauten in Vorbereitung.

3.2.5 Nutzungsbeschränkungen

Um den anhaltenden Wohnungsverlusten in der Innenstadt entgegenzuwirken, beschränkt das GAEG auch die Umwandlung von Wohnungen zu Büro- und Geschäftsräumen. Die erlaubte Nutzung von Gebäuden richtet sich nach dem im Baubewilligungsbescheid genehmigten Verwendungszweck; Änderungen der Nutzung sind nach der Bauordnung aber nur bewilligungspflichtig, wenn sie „auf die Festigkeit, den Brandschutz, die Sicherheit, die äußere Gestaltung und die gesundheitlichen Verhältnisse von Einfluß sein können“ (§ 57 Abs. 1 lit. c BauO).¹⁴ Auch das GAEG sieht keine zusätzliche Bewilligungspflicht vor. Allerdings verbietet es der Baubehörde in jenen Fällen, in denen die Änderung des Verwendungszwecks nach der Bauordnung genehmigungspflichtig ist, eine Nutzungsänderung für Büro- und Geschäftszwecke für mehr als die Hälfte der Gesamtnutzfläche zu bewilligen (§ 4 Abs. 1). Diese Regelung gilt für jene Gebäude der Zone I, die als Wohnbauten oder als Wohn- und Geschäftsbauten errichtet wurden. Da es für den Großteil der alten Häuser keine Baubewilligung gibt, in der der Errichtungszweck genannt ist, bleibt als entscheidendes Kriterium wohl die bauliche Struktur des Gebäudes: Ein Wohnhaus wird in der Regel anders gebaut als ein Geschäftshaus.

3.2.6 Sanktionen

Wer sein Haus nicht ordnungsgemäß erhält,

muß mit einem baupolizeilichen Instandsetzungsauftrag (§ 70 Abs. 3 BauO) rechnen. Gesetzwidrige Veränderungen an Gebäuden im Schutzgebiet muß der Eigentümer auf Anordnung der Behörde einstellen (§ 6 Abs. 2) und rückgängig machen: Das kann sogar die Beseitigung von bewilligungslos gebauten Häusern oder den Wiederaufbau von widerrechtlich abgebrochenen Gebäuden bedeuten (§ 6 Abs. 3).

Kommt ein Eigentümer solchen baupolizeilichen Aufträgen nicht nach, kann die Behörde die nötigen Maßnahmen auf seine Kosten durchführen lassen („Ersatzvornahme“ — § 4 Abs. 1 VVG).

Alle diese Verstöße gegen Bestimmungen des GAEG sind Verwaltungsübertretungen, die Geldstrafen bis 300.000 Schilling nach sich ziehen können (§ 22).

3.3 Evidenz des Baubestandes

Die meisten Entscheidungen, die die Behörde nach dem GAEG zu fällen hat, setzen sehr viel Information über die Gliederung, den Zustand und die Nutzung der Gebäude und öffentlichen Flächen in der Altstadt voraus — Information, die nur zu einem geringen Teil von vornherein (etwa in den Bauakten) vorhanden ist und anlässlich eines Verfahrens oft nicht mehr eingeholt werden kann. Daher verpflichtet das GAEG die Stadt, die notwendigen Auskünfte zu sammeln und eine Evidenz des Baubestandes anzulegen, die allgemein eingesehen werden kann (§ 9). Wenn man sich den Sinn dieser Evidenz vor Augen hält, muß sie auch Angaben über die Nutzung der Häuser enthalten, obwohl das aus dem Gesetz nicht ausdrücklich hervorgeht.

3.4 Sachverständigenkommission

Ob ein Haus schutzwürdig, ob ein Abbruch technisch unmöglich ist oder ob sich ein geplanter Neubau in das Erscheinungsbild des betreffenden Stadtteils einfügt, kann die Baubehörde in der Regel ohne die Hilfe von Fachleuten nicht entscheiden. Deshalb wird durch das GAEG beim Amt der Landesregierung eine Sachverständigenkommission eingerichtet (§ 11 Abs. 1), die der Behörde durch die Beantwortung von solchen Fragen die nötigen Entscheidungsgrundlagen liefern soll.

Diese Kommission setzt sich aus je drei von Land und Stadt bestellten Fachleuten und je einem Vertreter des Bundesdenkmalamtes, der Technischen Universität Graz, der Geisteswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz und des Aktionskomitees „Rettet die Grazer Altstadt“ beziehungsweise eines anderen Vereins mit ähnlicher Zielsetzung zusammen (§ 11 Abs. 4). Ihre Tätigkeit ist ehrenamtlich (§ 11 Abs. 6).

Die Kommission erstellt Gutachten über alle baulichen Veränderungen und Nutzungsumwandlungen im Schutzgebiet (§ 11 Abs. 1);¹⁵ diesbezügliche Bescheide, die ohne Einholung eines Gutachtens erlassen werden, sind mit Nichtigkeit nach § 68 Abs. 4 lit. d AVG bedroht (§ 7 Abs. 2). Auch vor der Erlassung von Verordnungen, mit denen weitere Schutzzonen festgelegt werden (§ 2 Abs. 3) oder zusätzliche detaillierte Sondervorschriften ergehen (§ 10), muß die Kommission Gutachten verfassen (§ 11 Abs. 1); geschieht das nicht, ist die betreffende

Verordnung gesetzwidrig (§ 7 Abs. 1). Weiters macht die Kommission dem Kuratorium (siehe unten Punkt 3.5) Vorschläge über die Verwendung der Mittel des Altstadterhaltungsfonds (§ 11 Abs. 3); an dessen Sitzungen kann der Vorsitzende der Kommission mit beratender Stimme teilnehmen (§ 13 Abs. 1). Schließlich hat sie der Baubehörde anzuzeigen, wenn ein Hauseigentümer sein Haus nicht ordnungsgemäß erhält oder bewilligungswidrig verwendet (§ 11 Abs. 2).

3.5 Altstadterhaltungsfonds

Um „dem Liegenschaftseigentümer wenigstens teilweise Kostenbelastungen durch die öffentliche Hand abzunehmen“,¹⁶ wurde ein Fonds zur Förderung von Erhaltungsmaßnahmen in der Altstadt eingerichtet. Dieser „Grazer Altstadterhaltungsfonds“ hat eigene Rechtspersönlichkeit (§ 12). Er wird von einem Kuratorium verwaltet, das aus je drei Stadt- und Landesvertretern besteht; Vorsitzender ist der Grazer Bürgermeister (§ 13 Abs. 1).

Die Mittel des Fonds werden durch Zuwendungen von Stadt und Land aufgebracht; die beiden steuern im Verhältnis von 55 : 45 bei (§ 14). Das Gesetz nennt auch noch andere Geldquellen (zum Beispiel Bund, Banken), die sich aber bis jetzt — mit Ausnahme der Zinserträge aus dem Fondsvermögen — als nicht fündig erwiesen haben.

Alle Liegenschaftseigentümer im Schutzgebiet — ausgenommen Gebietskörperschaften (§ 15 Abs. 6) — können um Förderung „von Baumaßnahmen, die der Erhaltung der Altstadt im Sinne des § 1 Abs. 1 dienen“ (§ 12) ansuchen; das sind vor allem Arbeiten am Erscheinungsbild, also an der Fassade. Aber „da die Instandsetzung der Fassaden sinnlos wäre, wenn das Haus in seiner baulichen Substanz gefährdet ist“,¹⁶ kann auch die Wiederherstellung des „sonstigen baulichen Bestands“ (§ 17 Abs. 1) gefördert werden. Ebenfalls förderungswürdig ist die Beseitigung von früheren Verunstaltungen von Gebäuden im Schutzgebiet (§ 17 Abs. 2). Die Erfüllung baupolizeilicher Aufträge wird bevorzugt behandelt (§ 16).

Arten der Förderung sind Baukostenzuschüsse, die Übernahme von Zinsen oder Annuitäten von Darlehen oder Zuschüsse dazu, die Gewährung von begünstigten Darlehen und die Übernahme von Bürgschaften (§ 15 Abs. 1). In der Praxis spielten bis jetzt allerdings nur die Baukostenzuschüsse eine Rolle.

Der Umfang der Förderung richtet sich nach den Kosten der nötigen Arbeiten, nach der Leistungsfähigkeit des Fonds und nach dem öffentlichen Interesse am Vorhaben, seit der GAEG-Novelle 1979⁴ jedoch nicht mehr nach der finanziellen Leistungsfähigkeit des Eigentümers. Auch gibt es seit 1979 keinen Rechtsanspruch auf Förderung mehr (§ 15 Abs. 3).¹⁷

Die Gewährung der Förderung ist nur auf Antrag möglich; doch kann die Baubehörde den Eigentümer im Instandsetzungsauftrag verpflichten, einen Förderungsantrag zu stellen (§ 18 Abs. 2) — dies wohl deshalb, damit der Eigentümer nicht, ohne um Förderung angesucht zu haben, die wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Instandsetzung und damit ein Recht auf Abbruch geltend machen

kann. Es kann also jemandem gegen seinen Willen eine Förderung zugesprochen werden. Eine weitere Besonderheit des GAEG besteht darin, daß über das Förderungsbegehren — obwohl kein Rechtsanspruch auf Förderung existiert — durch Bescheid entschieden wird. Gegen ihn ist die Berufung an die Landesregierung möglich (§ 18 Abs. 5).

Der Eigentümer kann sich auch bereits vor dem Ansuchen um baubehördliche Bewilligung von geplanten Arbeiten eine Förderung zusichern lassen (§ 19 Abs. 1). Dabei ist eine Beratung des Förderungswerbers durch das Kuratorium, einen Vertreter der Baubehörde und ein Mitglied der Sachverständigenkommission zwingend vorgeschrieben, um sicherzustellen, daß durch das Vorhaben „den mit der Förderung verbundenen Interessen in bestmöglicher Weise gedient wird“ (§ 19 Abs. 2).

Wer eine Förderung erhält, muß alle Arbeiten entsprechend dem Antrag durchführen oder die Förderungsmittel zurückzahlen (§ 20).

4. Probleme des GAEG und seiner Durchführung

Das GAEG ist ein Kompromiß verschiedener, auch entgegengesetzter Interessen. Daher sind viele seiner Bestimmungen unklar oder inkonsequent — Schwierigkeiten, die auch die verschiedenen Novellen nicht haben beseitigen können. Darüber hinaus bereitet auch die Durchführung des GAEG eine Reihe von Problemen.

4.1 Zuständigkeit

Zunächst steht die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für die Erlassung von Normen zum Schutz der Altstadt nicht eindeutig fest, denn solche Vorschriften könnten ja auch unter den Tatbestand „Denkmalschutz“ fallen, der dem Bund vorbehalten ist (Art. 10 Abs. 1 Z. 13 B-VG). Tatsächlich ist die Abgrenzung der beiden Kompetenzbereiche in der Literatur strittig;¹⁸ meist dient die Gegenüberstellung „Individualschutz“ (= Denkmalschutz) — „Ensembleschutz“ (= Schutz des äußeren Ortsbildes) als Unterscheidungsgrundlage. Der VfGH stellt dagegen den Zweck der Regelung in den Vordergrund, kommt aber zum gleichen Ergebnis: Vom Denkmalschutz — der „Erhaltung von Baudenkmalern und damit dem Schutz baulicher Gegenstände, die . . . ihrer historischen, künstlerischen oder sonst kulturellen Bedeutung wegen um ihres besonderen (eigenen) Wertes willen geschützt werden“ — ist der Ortsbildschutz — die „Erhaltung von Gebieten, die wegen ihres örtlichen Stadtbildes in ihrer äußeren Erscheinungsform als geschlossenes Ganzes erhaltungswürdig sind“ — zu unterscheiden; letzterer gehört zum Baurecht und fällt damit in die Zuständigkeit der Länder.¹⁹

Trotz dieser höchstgerichtlichen Feststellung bleiben Schwierigkeiten, die im GAEG ihren Ausdruck finden: Ursprünglich normierte es eine Erhaltungspflicht auch für Baustruktur und Innenanlagen bei solchen Gebäuden der Zone I, „die über ihre Bedeutung für das Erscheinungsbild der Stadt hinaus auch für sich allein durch ihre architektonische Gestaltung von besonderem historischen oder kulturellen Wert sind“ (§ 3 Abs. 2 i. d. F. LGBl. 1974/117); damit war aber die Grenze zum Denkmalschutz wohl schon überschritten. 1979 hat man da-

Aufgaben der Gebietskörperschaften

Der Verfassungsgerichtshof hatte in seinem Erkenntnis vom 28. September 1982, A 3/81, über die Klage der Stadt Krems gegen den Bund wegen vermögensrechtlicher Ansprüche aus dem Finanzausgleich zu entscheiden.* Hiebei war es erforderlich, daß er sich auch mit dem Finanzverfassungsgesetz auseinandersetzte. Die vom Gerichtshof in Abkehr zu seiner bisherigen Judikatur nunmehr vertretene Auslegung der Bestimmung des § 2 Finanzverfassungsgesetzes soll hier keiner kritischen Betrachtung unterzogen werden; es ist anzunehmen, daß sich in Zukunft etliche Arbeiten mit der im Erkenntnis zum Ausdruck gebrachten Rechtsansicht auseinandersetzen werden. Die vom Verfassungsgerichtshof zur Begründung seines Erkenntnisses vertretene Argumentation gibt in anderer Hinsicht Anlaß zu Überlegungen.

Einen Kernpunkt der Begründung stellte die Auslegung der Worte „ihre Aufgaben“ in § 2 F-VG dar. Der Gerichtshof rückte von der bisher von ihm vertretenen Ansicht ab, wonach der „Aufwand für die Aufgaben, die nach der Kompetenzverteilung des B-VG in die Vollziehung des Bundes fallen, grundsätzlich vom Bund, der Aufwand für die Aufgaben, die in der Vollziehung Landessache sind, grundsätzlich von den Ländern zu tragen sei“. Diese Ansicht könne nicht länger aufrechterhalten werden, da dies dazu führen würde, „daß unter den in § 2 F-VG 1948 neben dem Bund erwähnten ‚übrigen Gebietskörperschaften‘ nur die Länder und nicht auch die Gemeinden verstanden werden dürften“. Da ein derartiges Ergebnis mit dem Gesetzeswortlaut offenkundig nicht zu vereinbaren sei und auch im Widerspruch mit dem System des F-VG 1948 stehe, wonach „neben Bund und Ländern auch den Gemeinden ein Anspruch auf Zuteilung von Besteuerungsrechten und Abgabenerträgen zur Verwendung im eigenen — gemäß Art. 116 Abs. 2 B-VG selbständig zu führenden — Haushalt eingeräumt ist“, ergebe sich, daß nicht nur dem Bund und den Ländern, sondern auch den Gemeinden Aufgaben zukommen, die sie als „ihre Aufgaben“ im Sinne des § 2 F-VG 1948 zu besorgen haben. In seinen weiteren Ausführungen befaßte er sich mit der Frage, welche Aufgaben von dieser Wortfolge in § 2 F-VG 1948 erfaßt sind und kam zu dem Ergebnis, daß neben den im Art. 118 Abs. 2 und 3 B-VG umschriebenen Aufgaben auch „jene der mittelbaren Bundesverwaltung und jene des (vom Bund oder vom Land) übertragenen Wirkungsbereiches“ hierunter zu verstehen sind. Hiebei ging er von der Überlegung aus, daß Staatsaufgaben von einer Gebietskörperschaft auch dann „besorgt“ werden, „wenn sie von Rechts wegen gehalten ist, Angelegenheiten einer anderen Gebietskörperschaft für diese nach deren Weisungen und unter deren Verantwortung zu führen. Die eine solche ‚mittelbare Verwaltung‘ begründenden Rechtsvorschriften verpflichten die beauftragten Gebietskörperschaften dazu, ihre Organisation — d. i. ihre Organwalter und die für deren Tätigkeit unerläßlichen Hilfsmittel — zur administrativen Bewältigung der übertragenen Aufgaben zur Verfügung zu stellen, so daß sich auch diese

Angelegenheiten insoweit, das heißt in Ansehung ihrer ‚Besorgung‘, als ihre Aufgaben‘ darstellen“.

Die vom Verfassungsgerichtshof seinem Erkenntnis zugrunde gelegte Interpretation erscheint nun aus folgendem Blickwinkel sehr interessant. Mit dieser Umschreibung hat er nämlich auch für jene Angelegenheiten einen spezifischen Bezug zu den sie besorgenden Gebietskörperschaften erkannt, die nach bisheriger Ansicht als „fremde Aufgaben“ gegolten haben. Die sich aus dem Element der Besorgung ergebende Verbindung einer Aufgabe mit einer Gebietskörperschaft darf keineswegs unterschätzt werden und läßt die Bedeutung beider Vollziehungsbereiche (eigener und übertragener) für die Gemeinde erkennen. Dies macht aber auch das Problem augenscheinlich, daß die schon seit jeher geltende Einteilung der Aufgaben in solche des eigenen und solche des übertragenen Wirkungsbereiches fragwürdig erscheint und der Komplexität der modernen Verwaltung nicht mehr gerecht werden kann; sie berücksichtigt nämlich nicht mehr im genügenden Ausmaß, daß die sogenannten übertragenen Aufgaben neben der reinen Arbeitsbelastung einen besonderen Bezug – zum Beispiel aus dem vom Verfassungsgerichtshof erwähnten organisatorischen Aspekt – zu der Gebietskörperschaft haben. Es wäre nun sicherlich völlig verfehlt, wollten die Gemeinden derartige, der Hoheitsverwaltung zugehörige Aufgaben abzugeben versuchen. Die in der Gemeinde verkörperte örtliche Gemeinschaft ist bei vielen dieser Aufgaben der Garant, daß sie volksnah und somit rasch wie auch effizient vollzogen werden. Darüber hinaus ist nicht zu verkennen, daß manche dieser übertragenen Aufgaben in einem engen Zusammenhang mit Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches stehen können. Für die Gemeinden ergibt sich aus diesem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes eine Bestätigung der schon bisher vom Österreichischen Städtebund vertretenen Ansicht, daß „übertragene Aufgaben“ den Interessenbereich der Gemeinden eng berühren und sie nicht als ein „lästiges Beiwerk“ eingestuft werden können. Darüber hinaus ist aber auch darauf zu verweisen, daß durch dieses Judikat des Verfassungsgerichtshofes klargestellt wird, daß der zukünftige Finanzausgleichsgesetzgeber zu berücksichtigen haben wird, daß die Gemeinden Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches auf ihre Rechnung zu besorgen haben und ihnen – wie dies schon immer gefordert wurde – auch die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen sind.

Dr. Herbert Walter

* Einen ausführlichen Auszug aus diesem Erkenntnis veröffentlichen wir in der Rubrik „Erkenntnisse“ der nächsten Nummer der Gemeinde-Zeitung. Red. ÖGZ

**Die Österreichische
Gemeinde-Zeitung
gehört in jede
Gemeindestube**

her „in Entsprechung der Forderung des Bundes der Kompetenzlage im Denkmalschutz Rechnung getragen“²⁰ und § 3 Abs. 2 so umformuliert, daß nun Struktur und Innenanlagen nur noch zu erhalten sind, wenn sie „Auswirkungen auf das Erscheinungsbild haben“ – denn nur das Erscheinungsbild ist Gegenstand des Ortsbildschutzes und damit Sache der Länder.

Wann aber haben Baustruktur oder Innenanlagen Auswirkungen auf das Erscheinungsbild des Gebäudes? Eine Änderung der Raumaufteilung oder die Beseitigung eines Gewölbes sind in der Regel von außen nicht sichtbar, wenn dabei nicht auch etwa Fenster versetzt werden – das ist jedoch sicher der seltenere Fall. Bei näherer Betrachtung erweist sich also die qualifizierte Erhaltungspflicht nach § 3 Abs. 2 weitgehend als Leerformel aus Kompetenzgründen.²¹

4.2 Entschädigungspflicht für Eigentumsbeschränkungen

Ein weiteres verfassungsrechtliches Problem ist die Frage der Entschädigungspflicht für Mehrbelastungen der Eigentümer von Gebäuden im Schutzgebiet. Die erhöhte Erhaltungspflicht, das Abbruchverbot und die Nutzungsvorschriften sind Eigentumsbeschränkungen, die nur Eigentümer von Gebäuden im Schutzgebiet belasten. Dieses „Sonderopfer“ wird „in vorrangigem öffentlichem Interesse“ (Präambel des GAEG) gefordert, doch die Kosten muß eine Minderheit tragen. Da nach dem GAEG – im Gegensatz zum Salzburger AEG²² – kein Rechtsanspruch auf Förderung der Mehrkosten besteht (§ 15 Abs. 3), erscheint die Regelung sowohl unter dem Gleichheitssatz als auch im Hinblick auf die Unverletzlichkeit des Eigentums fragwürdig. Doch auch in diesem Punkt – zumindest was die erhöhte Erhaltungspflicht und das Abbruchverbot betrifft – hat der VfGH den bestehenden Zustand sanktioniert: Das Abbruchverbot sei „keine über die normale Erhaltungspflicht hinausgehende Belastung“, die erhöhte Erhaltungspflicht aber sei verfassungskonform, wenn man die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Instandsetzungsmaßnahmen als ihre Grenze verstehe.¹⁹ Diese Auffassung ist in der Literatur natürlich nicht ohne Kritik geblieben.¹⁹

4.3 Erhaltung und Abbruch

Das genannte Erkenntnis des VfGH ist nur ein Punkt in einer langen Entwicklung der Rechtsprechung zu den Bestimmungen der Bauordnungen über die Grenze der Erhaltungspflicht und den Abbruch von Gebäuden. Diese Entwicklung macht die Schwierigkeiten der Regelung der beiden Fragen – des Herzstücks der Altstadterhaltung – ganz gut deutlich.

Die Ausgangsfrage lautete: Ist die wirtschaftliche Zumutbarkeit der vorgeschriebenen Erhaltungsarbeiten Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit baupolizeilicher Instandsetzungsaufträge? Entgegen seiner früheren Rechtsprechung entschied der VfGH 1970²³, daß die Baubehörde bei der Erlasung von Instandsetzungsaufträgen nicht prüfen müsse, ob die angeordneten Maßnahmen dem Eigentümer wirtschaftlich auch zumutbar seien, denn dieser könne sich ihnen durch den Abbruch

des Gebäudes entziehen, auf den er ja einen Rechtsanspruch habe. Die Lage änderte sich aber durch die Altstadtgesetzgebung völlig, denn nach den neuen Bestimmungen war der Behörde die Erteilung einer Abbruchbewilligung unter allen Umständen versagt (§ 3 Abs. 4 i. d. F. LGBl. 1974/117): Es gab im Schutzgebiet also kein Recht auf Abbruch mehr. In dieser Situation machten VfGH¹⁹ und VwGH²⁴ die Prüfung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit von Instandsetzungsaufträgen der Behörde wieder zur Pflicht.

Damit ergab sich folgende Lage: Bei Häusern außerhalb von Schutzzonen war alles klar — sie mußten unabhängig von wirtschaftlichen Erwägungen erhalten oder eben abgebrochen werden. Dagegen war die Erhaltungspflicht für Gebäude im Schutzgebiet von der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der erforderlichen Arbeiten abhängig.²⁵ Eine rechtsverbindliche Aussage, ob eine Instandsetzung zumutbar oder nicht sei, ob also die Instandsetzungspflicht bestehe, konnte aber nur die Baubehörde im Rahmen eines Auftragsverfahrens machen.

Nun steht es zwar nicht im Belieben der Behörde, ob sie einen baupolizeilichen Auftrag erläßt, denn Baugebrechen verletzen öffentliche Interessen, deren Wahrung Aufgabe der Behörde ist; das heißt, sie muß, wenn ein Baugebrechen vorliegt, entweder einen Instandsetzungsauftrag erteilen oder — sollte dieser wirtschaftlich unzumutbar sein — den Abbruch des Gebäudes anordnen. Aber nach der ständigen Rechtsprechung des VwGH hatte niemand einen (subjektiven) Rechtsanspruch auf die Erteilung eines baupolizeilichen Auftrags.²⁶ Wie also sollte der Eigentümer erfahren, ob er zur Instandsetzung seines Hauses verpflichtet war, wenn die Behörde trotz des Vorliegens eines Baugebrechens untätig blieb?

Dieses Dilemma hat auch der VwGH erkannt und dem Eigentümer ein rechtliches Interesse an der Klärung der Erhaltungspflicht zugestanden:²⁴ Eigentümer von Gebäuden im Schutzgebiet haben also einen Rechtsanspruch auf Erteilung eines baupolizeilichen Auftrags, sobald ein Baugebrechen vorliegt; dieses Recht kann nötigenfalls mit Devolutionsantrag und Säumnisbeschwerde durchgesetzt werden.

Ein solcher Rechtsanspruch unterscheidet sich aber im Ergebnis durch nichts vom Recht auf Erteilung einer Abbruchbewilligung bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit der Erhaltung des Gebäudes. Dementsprechend wurden die Abbruchbestimmungen des GAEG anlässlich der Novelle 1979⁴ so geändert, daß die Erteilung einer Abbruchbewilligung nun nicht mehr generell verboten, sondern nur dann zulässig ist, wenn die Behebung der Baugebrechen technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar wäre (§ 3 Abs. 4).

Damit wird die Auslegung des Begriffs „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ zur Kernfrage der ganzen Regelung. Der VwGH hält Instandsetzungsmaßnahmen jedenfalls dann für zumutbar, „wenn sich daraus eine Erhöhung des Verkehrswertes oder des Ertragswertes (des) Eigentums ergibt, in welcher die Kosten der Maßnahme Deckung finden“, „wenn der Hauseigentümer die Kosten auf Miet- oder

Pachtzinse überwälzen kann“ oder wenn er „zu deren finanzieller Deckung... öffentliche Mittel, aus welchem Titel immer, anzusprechen in der Lage ist“.²⁷ In der Praxis der Baubehörde spielen die künftigen Erträge des Hauses allerdings keine Rolle: Die Instandsetzungsmaßnahmen sind nach ihrer Auffassung dann wirtschaftlich unzumutbar, wenn ihre Kosten trotz allfälliger Förderungen die Kosten eines Neubaus übersteigen.

4.4 Ausmaß der Erhaltungspflicht

Als nächstes stellt sich die Frage, welches Ausmaß an Erhaltungspflicht den Hauseigentümer trifft. Wie wir gesehen haben, gibt es in der Zone I drei, in den übrigen Zonen zwei Kategorien von Häusern, die in verschiedenem Maß erhalten werden müssen (s. oben Punkt 3.2.1). Woher weiß nun der Eigentümer, zu welcher Kategorie sein Haus zählt?

Ursprünglich sah das GAEG zu diesem Zweck Feststellungsbescheide vor, die die Baubehörde innerhalb von drei Jahren ab seinem Inkrafttreten zu erlassen hatte (§ 3 Abs. 5 idF LGBl. 1974/117). Nachdem sich diese Regelung aber trotz einer Fristverlängerung auf fünf Jahre²⁸ als nicht bewältigbar erwiesen hatte, verzichtete man überhaupt auf die Feststellungsbescheide²⁹. Seither entscheidet die Behörde erst anlässlich eines Bewilligungsverfahrens oder eines baupolizeilichen Auftrags, welcher Kategorie das betreffende Gebäude zuzurechnen ist.

Nun trifft aber die erhöhte Erhaltungspflicht den Eigentümer schon vor der Erteilung eines baupolizeilichen Auftrags³⁰ und völlig unabhängig von einem Bewilligungsverfahren über geplante Änderungen am Haus; gleiches gilt für die Strafdrohung, wenn er dieser Pflicht nicht nachkommt. Das heißt, die Behörde könnte einen Hauseigentümer strafen, weil er eine Pflicht nicht erfüllt hat, die er noch gar nicht kennen konnte.

Dieses Ergebnis wäre aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklich und daher wohl verfassungswidrig³¹. Das Gebot der verfassungskonformen Auslegung³² zwingt zu einer korrigierenden Interpretation, nach der Strafen erst nach behördlicher Feststellung des Ausmaßes der Erhaltungspflicht (anlässlich eines Bewilligungsverfahrens oder der Erteilung eines baupolizeilichen Auftrages) ausgesprochen werden dürfen. Auf diese Weise entsteht eine eigenartige Ausnahme zum System der Bauordnung.

4.5 Nutzungsbestimmungen

Ein Hauptproblem der ganzen Altstadtgesetzgebung ist die Regelung der Nutzung der Gebäude im Schutzgebiet. Der geltende § 4 ist aber unklar: Zuwiderhandlungen gegen ihn sind nach § 22 zu bestrafen; § 4 normiert aber nur eine Pflicht (ein Verbot) für die Behörde; bei wörtlicher Auslegung müßte sich also bei einem Verstoß die Behörde selbst strafen. Dieses Ergebnis ist offensichtlich unsinnig. Wer sonst kann aber gegen § 4 verstoßen? Gemeint ist anscheinend der Eigentümer, der sein Haus nach einer (bewilligungspflichtigen) Veränderung entgegen der Bewilligung zu mehr als der Hälfte als

(Fortsetzung auf Seite 558)

Büro- oder Geschäftsraum verwendet. Dazu müßte man aber ein Verbot der Nutzungsänderung über den genehmigten Rahmen hinaus voraussetzen, denn ein solches Verbot findet sich weder in der Bauordnung³³ noch im GAEG; das wäre aber verfassungswidrig³¹. Es kann also nur der Baubewilligungsbescheid die — anderenfalls nach der Bauordnung unter bestimmten Voraussetzungen bewilligungslos mögliche (s. oben Punkt 3.2.5) — Nutzungsänderung ausdrücklich verbieten. Dann aber verstößt die Verwendung des Hauses als Büro oder Geschäft nicht gegen § 4, sondern gegen den auf seiner Grundlage erlassenen Bescheid. Diese Übertretung ist zwar ebenfalls nach § 22 zu bestrafen; die Nennung des § 4 in den Strafbestimmungen ist aber sinnlos.

Weiters ist nicht klar, ob § 4 auch für Gebäude gilt, die schon vor dem Inkrafttreten des GAEG zu mehr als 50 Prozent als Büro oder Geschäft verwendet wurden. Darf die Behörde also bei solchen Häusern eine Umwandlung der Restwohnungen in Büro- oder Geschäftsräume bewilligen? Nimmt man § 4 wörtlich, so kann er sich nur auf solche Gebäude beziehen, die zu mehr als der Hälfte aus Wohnungen bestanden, denn nur dann ist eine „Nutzungsänderung für Büro- und Geschäftszwecke höchstens bis zur Hälfte der Gesamtnutzfläche“ überhaupt möglich. Hat man aber den Sinn der Bestimmung — die Verhinderung von weiteren Wohnungsverlusten — im Auge, muß man wohl zum gegenteiligen Ergebnis kommen. Dafür sprechen auch die Materialien: Wenn § 4 „nicht rückwirkend aufzufassen (ist), da bei Gebäuden, die derzeit bereits mehr als zur Hälfte für Büro- und Geschäftszwecke verwendet werden, eine Reduzierung nicht mehr vorgeschrieben werden kann“¹⁰, dann muß diese Bestimmung auf solche Häuser zumindest pro futuro anzuwenden sein — sonst hätte ja die ganze Bemerkung keinen Sinn.

Darüber hinaus ist die Regelung des § 4 auch unzureichend: Die Beschränkung der Umwandlung von Wohnungen in Büro- oder Geschäftsräume gilt nicht

- für Neubauten
- für alle Gebäude, an denen keine bewilligungspflichtige bauliche Veränderung vorgenommen wird, in deren Rahmen auch die Nutzungsänderung zu genehmigen wäre; denn eine Änderung des Verwendungszwecks, die keine Auswirkungen auf Festigkeit, Brandschutz, Sicherheit, äußere Gestalt oder gesundheitliche Verhältnisse haben kann, ist nicht bewilligungspflichtig (s. oben Punkt 3.2.5). Daher kommt auch die Beschränkung der Bewilligungsmöglichkeit bei solchen „stillen Umwandlungen“ nicht zum Tragen.

Aus der Sicht der „Aktivierung der vielfältigen urbanen Funktion“ der Altstadt (Präambel des GAEG) gibt es keinen Grund, „stille Umwandlungen“ anders zu behandeln als solche, die Auswirkungen auf die in der Bauordnung angeführten öffentlichen Interessen haben können. Im Ergebnis bedeutet diese Regelung aber nichts anderes, als daß die gesamte Innenstadt unter bestimmten Voraussetzungen zu Büro- und Geschäftsraum umgewandelt werden könnte, ohne daß die Nutzungsbestimmungen des GAEG verletzt würden.

Aber nicht einmal die bestehenden — unzureichenden — Bestimmungen werden angewendet: Es gibt praktisch keine Verfahren über Nutzungsänderungen, die bewilligungsgemäße Verwendung von Gebäuden wird nicht überprüft, und Strafen werden nicht ausgesprochen.

Unter diesen Umständen ist es kein Wunder, daß weiter Wohnungen verlorengehen und Menschen aus der Altstadt abwandern. Gab es 1971 im Bereich der heutigen Schutzzone I (linkes Murufer) noch 2912 Wohnungen, waren es 1979 nur mehr 2591; das bedeutet eine Abnahme von 11 Prozent innerhalb von acht Jahren.³⁴ Noch dramatischer ist der Bevölkerungsverlust: Allein zwischen 1973 und 1976 verringerte sich die Bevölkerung desselben Bereichs von 6219 auf 5213, also ein Rückgang von ungefähr 15 Prozent in nur drei Jahren!³⁵

4.6 Funktion und Stellung der Sachverständigenkommission

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Funktion und Stellung der Sachverständigenkommission. Als erstes stellt sich die Frage nach ihrer rechtlichen Qualifikation: Ist die Altstadtkommission ein Beirat?

Versteht man unter Beiräten „jene ständigen fachlich spezialisierten Beratungskollegien staatlicher Behörden, die nicht ausschließlich aus Berufsbeamten, sondern teilweise oder zur Gänze aus ‚Laien‘, ‚reinen‘ Fachleuten oder Interessenvertretern (im Ehrenamte) zusammengesetzt sind“³⁶, dann ist die Altstadtkommission ein Beirat — denn alle diese Kriterien treffen auf sie zu. Eine Abweichung besteht lediglich darin, daß ihr keine eigentlichen Interessenvertreter angehören; das nimmt ihr aber nicht die Eigenschaft als Beirat, sondern macht sie zu einem typischen „Fachbeirat“.

Die außerordentlich wichtige Frage, ob Beiräte Verwaltungsorgane sind, ist in der Literatur umstritten.³⁷ Ohne auf die Einzelheiten dieser Auseinandersetzung einzugehen, kann man für den Fall der Sachverständigenkommission sagen, daß wohl einiges dafür spricht: sie ist durch Gesetz und auf Dauer geschaffen; auch die Bestellung ihrer Mitglieder regelt das Gesetz selbst — bis auf eines werden alle von staatlichen Behörden entsandt, und alle werden vom Landeshauptmann angelobt; die Aufgaben und die Entscheidungsbildung der Kommission werden ebenfalls durch das Gesetz bestimmt; sie verfügt als typisches Beratungsorgan zwar nicht über Imperium, ist aber sowohl organisatorisch (dem Amt der Landesregierung) wie funktionell (meist der Baubehörde erster Instanz) staatlichen Behörden zugeordnet; ihr Handeln ist damit dem Staat zurechenbar.

Man könnte die Kommission mit einem Amtssachverständigen vergleichen: Sie ist einer Behörde (dem Amt der Landesregierung) „beigegeben“ beziehungsweise steht ihr (der Baubehörde) „zur Verfügung“ (§ 52 Abs. 1 AVG); sie ist „regelmäßig“ und nicht — wie die nichtamtlichen Sachverständigen — nur „ausnahmsweise“ (§ 52 Abs. 2 AVG) beizuziehen; wie für die Amtssachverständigen — nicht aber für die nichtamtlichen Sachverständigen — gelten für die Kommission die Befangenheitsregeln des § 7 AVG; und wie der Amtssachverständige³⁸ —

aber im Gegensatz zum nichtamtlichen Sachverständigen — ist die Altstadtkommission ein Verwaltungsorgan.

Akzeptiert man dieses Ergebnis, ergibt sich daraus eine ganze Reihe von Schwierigkeiten: Gelten dann auch für die Sachverständigenkommission — uneingeschränkt? — die verfassungsgesetzlichen Grundsätze für das Verwaltungshandeln — Weisungsgebundenheit, Amtshaftung, Amtshilfe, Amtsverschwiegenheit?

Nehmen wir nur die Weisungsbindung. Darüber, ob (Amts-)Sachverständige weisungsgebunden sind oder nicht, herrscht in der Literatur Uneinigkeit: Nach der einen Auffassung sind Amtssachverständige an Weisungen gebunden, können aber — wie alle anderen weisungsgebundenen Verwaltungsorgane auch — jene Weisungen ablehnen, deren Befolgung strafgesetzwidrig wäre (Art. 20 Abs. 1 B-VG). Eine solche Weisung wäre nun die Aufforderung, in einem Verwaltungsverfahren ein Gutachten wider besseres (Fach-)Wissen zu erstellen, denn das ist nach § 289 StGB strafbar.³⁹ Sie könnte aber nur dann abgelehnt werden, wenn sie sich auf ein Gutachten in einem Verfahren bezieht — nicht aber, wenn sie „nur“ zum Beispiel Äußerungen gegenüber der Öffentlichkeit zum Inhalt hat, denn das ist nicht strafgesetzwidrig.

Die andere Auffassung geht davon aus, daß es Sachgebiete gibt, die nicht „weisungsfähig“ sind: „Der Wahrheit verpflichtete Erklärungen über Tatsachen und ihre Übereinstimmung mit der Wirklichkeit oder über allgemeine (empirische) Gesetzmäßigkeiten und Erfahrungssätze eignen sich schon a priori nicht als Gegenstand von Weisungen.“ Weisungen können also nur über die Themenstellung, die Frist für die Abgabe des Gutachtens und die Modalitäten der Befundaufnahme ergehen, nicht aber über den Inhalt des Gutachtens selbst.⁴⁰ Nun muß sich die Altstadtkommission aber nicht nur über „Tatsachen und ihre Übereinstimmung mit der Wirklichkeit“ äußern, sondern zum Beispiel klären, ob ein geplanter Neubau sich in die Umgebung einfügt. Solche Aussagen enthalten Wertungen, die zumindest nicht „a priori“ „weisungsunfähig“ sind.

Beide Lösungen sind somit für unseren Fall unbefriedigend. Wenn man die Bestimmungen des GAEG über eine „gewissenhafte und unparteiische“ Ausübung des Sachverständigenamtes (§ 11 Abs. 7) ernst nimmt, ist eine ausdrückliche Weisungsfreistellung der Kommission durch eine verfassungsgesetzliche Ausnahmeregelung notwendig.

Doch das ist nicht genug. Selbst wenn man die Aufgabe der Kommission nur darin sieht, der Baubehörde durch Gutachten die nötigen Entscheidungsgrundlagen zu liefern, ist ihre gegenwärtige Zusammensetzung unzweckmäßig: Die Vertreter von Stadt und Land, die den Großteil der Kommission stellen, bleiben — auch wenn sie als Gutachter weisungsfrei gestellt werden — in ihrer beruflichen Stellung von diesen beiden Gebietskörperschaften abhängig.⁴¹ Zumindest was die Anträge von Stadt und Land als Eigentümern betrifft, bedeutet das die institutionell garantierte Befangenheit der Kommission, gegen die auch die Befangenheitsregeln des AVG, die für das Verfahren vor der Kommission

gelten (§ 11 Abs. 8), wirkungslos bleiben. (Das gleiche gilt übrigens für Architekten, die auch in der Altstadt immer wieder bauen und gleichzeitig Kommissionsmitglieder sind: Sie müssen zwangsläufig in Interessenkonflikte geraten.) Damit der Sachverstand also nicht interessengebunden wird, ist die Besetzung der Altstadtkommission mit wirklich unabhängigen Fachleuten notwendig.⁴²

Diese Forderung ist noch dringender, wenn man die Kommission auch als ein Kontrollinstrument der Einhaltung des GAEG versteht. Ansätze zu dieser Zielsetzung finden sich im Gesetz: so gehört es zu den Aufgaben der Kommission, Verletzungen der Erhaltungs- und Nutzungsbestimmungen bei der Baubehörde anzuzeigen; und auch die Einbeziehung eines Vertreters des Aktionskomitees „Rettet die Grazer Altstadt“ in die Kommission spricht für eine öffentliche Kontrollfunktion.

Diese wäre deshalb so notwendig, weil die Erhaltung und Revitalisierung der Altstadt in offensichtlich allgemeinem Interesse liegt, die österreichische Rechtsordnung die Wahrung solcher öffentlicher Interessen aber den Behörden vorbehält: Bürger, die nicht Partei eines Verfahrens im Sinn des § 8 AVG sind, haben kein Recht, die Wahrung des GAEG durchzusetzen, und auch die Nachbarn — die ja Partei sind — nicht, denn:

„Eine Vorschrift, die den Schutz des Stadtbildes zum Inhalt hat . . ., dient der Allgemeinheit. Sie gehört nicht zu jenen Vorschriften, die außer dem öffentlichen Interesse auch dem Interesse der Nachbarschaft dienen.“⁴³

Es gibt auch keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung eines baupolizeilichen Auftrags.²⁸

Wenn also die Behörde gesetzwidrige Bescheide erläßt, bescheidwidrige oder bewilligungslose Veränderungen und Nutzungen hinnimmt oder keine Instandsetzungsaufträge und Strafen verfügt, ist die Öffentlichkeit — abgesehen von Wahlen als indirekter Sanktionsmöglichkeit — dagegen machtlos. Das ist zwar ein allgemeiner Zug unserer Rechtsordnung, aber die Altstadterhaltung ist — wie etwa der Umweltschutz⁴⁴ — ein Bereich, der nicht nur die Nachbarn, sondern die Allgemeinheit über das normale Maß hinaus besonders stark betrifft. Daher wird gerade hier das Fehlen einer öffentlichen Kontrollmöglichkeit als besonders schwerwiegender Mangel empfunden.

Eine bescheidene Abhilfe gegen solche Mißstände könnte eine starke Altstadtkommission sein, die gezielte und direkte Öffentlichkeitsarbeit betreibt. Das ist aber im Augenblick nicht möglich, da die Kommission auf Weisung der Landesregierung nur auf dem Dienstweg mit der Öffentlichkeit in Kontakt treten darf und selbst dann nicht über einzelne Bauvorhaben berichten kann, weil diese Informationen der Amtsverschwiegenheit (Art. 20 Abs. 2 B-VG) unterliegen.⁴⁵

Aber auch die Stellung der Kommission im Bewilligungsverfahren ist nicht befriedigend: Ihre Äußerungen zu den Bauvorhaben kommen zu spät — nämlich erst dann, wenn bereits bis ins Detail ausgearbeitete Pläne eingereicht wurden. Weist nun die Baubehörde wegen eines ablehnenden Gutachtens der Kommission das Vorhaben ab, muß der Bauwerber neue Pläne erstellen, was weitere Ko-

sten und Zeitverlust bedeutet. Besser wäre daher — ähnlich dem Verfahren über die Zusicherung einer Förderung (§ 19) — eine Beratung des Bauwerbers durch die Kommission schon vor der Einreichung der Pläne, damit diese bereits beim ersten Mal „altstadtgerecht“ ausfallen.

Schließlich hat die Kommission auch keine Möglichkeit, etwas zu unternehmen, wenn die Baubehörde eine Sache gegen ihr Gutachten entscheidet: Dazu müßte sie — zumindest beschränkte — Parteilichkeit im Verfahren haben.⁴⁶

4.7 Evidenz

Obwohl „die Aufnahme des Baubestandes im Schutzgebiet und damit die Feststellung des Umfangs und der Kosten der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen eine grundlegende Voraussetzung für alle weiteren Schritte und Dispositionen auf dem Gebiete der Altstadterhaltung“ ist⁴⁷, hat die Stadt es bis heute versäumt, dem Auftrag des GAEG (§ 9) nachzukommen und eine Evidenz des Baubestandes anzulegen. Das bedeutet, daß die Behörde eigentlich gar nicht weiß, was unter Schutz steht und daher Verstöße gegen die Erhaltungspflicht gar nicht bemerken kann. Auch bei der Anwendung der Nutzungsbestimmungen bereitet das Schwierigkeiten, weil anlässlich eines Verfahrens oft kaum mehr festgestellt werden kann, ob das betreffende Haus zu weniger oder zu mehr als der Hälfte aus Wohnungen bestand; diese Information ist aber — zumindest nach einer Auslegungsvariante des § 4 (s. oben Punkt 4.5) — eine wesentliche Voraussetzung für die Entscheidung der Behörde. Schließlich erschwert das Fehlen der — allgemein zugänglichen — Evidenz die öffentliche Kontrolle und verhindert, daß man sich ohne großen Aufwand ein Bild über Zustand und Entwicklung der Altstadt machen kann.

4.8 Förderungsbestimmungen

Die Förderungsbestimmungen des GAEG bedürfen in mehrfacher Hinsicht einer Erläuterung. Zunächst ist nicht klar, ob alle Häuser im Schutzgebiet Gegenstand einer Förderung sein können oder aber nur jene, „die in ihrer baulichen Charakteristik für das Stadtbild von Bedeutung sind“ und für die daher eine erhöhte Erhaltungspflicht besteht (s. oben Punkt 3.2.1). Weiters stellt sich die Frage, ob nur Arbeiten, zu denen der Hauseigentümer nach dem GAEG verpflichtet ist, oder auch Maßnahmen, die zwar nicht vorgeschrieben sind, aber ebenfalls der „Erhaltung der Altstadt im Sinne des § 1 Abs. 1 dienen“ (§ 12), gefördert werden können. Schließlich ist noch zu klären, ob sich die Förderung nur auf die „Mehrkosten“ — das sind jene, die über die Kosten für die (bau-)ordnungsgemäße Erhaltung des Gebäudes hinausgehen und nach den sonstigen baurechtlichen Vorschriften nicht entstehen würden — bezieht oder ob grundsätzlich die gesamten Kosten der Instandsetzungsarbeiten förderbar sind.

Zur Beantwortung dieser Fragen könnte man die Förderungsrichtlinien⁴⁸ — eine Verordnung des Kuratoriums nach § 21 — heranziehen. Das ist aber deshalb problematisch, weil sie noch aus 1976 stammen, das GAEG aber 1979 beziehungsweise 1980 grundlegend novelliert wurde. So enthalten die

Richtlinien zum Beispiel noch Regelungen über „Förderungen auf Grund eines Rechtsanspruches“, „Bedachtnahme auf die finanziellen Verhältnisse des Liegenschaftseigentümers“ (Punkt III. 1, 2) und setzen für die Gewährung der Förderung die Erlassung eines Feststellungsbescheides über das Ausmaß der Erhaltungspflicht voraus (Punkt II.2) — alles Vorschriften, für die es seit der GAEG-Novelle 1979 keine gesetzliche Grundlage mehr gibt. Zumindest insoweit sind die Förderungsrichtlinien nicht mehr anwendbar. Die übrigen Regelungen geben aber ohne — gegenüber dem Wortlaut und systematisch — korrigierende Auslegung keinen Sinn mehr. Man könnte also behaupten, daß die Förderungsrichtlinien durch die GAEG-Novelle 1979 zur Gänze aufgehoben wurden und daher unsere Fragen nicht beantworten können.

Nimmt man aber an, daß jene Teile der Richtlinien, die der Neufassung des GAEG zumindest nicht offen widersprechen, weitergelten,⁴⁹ kommt man zu folgenden Ergebnissen: Gegenstand der Förderung können nur Gebäude sein, „die für das traditionelle Gepräge des Erscheinungsbildes der Stadt von Bedeutung sind“ (Punkt I. der Richtlinien — vgl. diese alte Formulierung mit der neuen in § 3 Abs. 1 der Novelle). Förderbar sind nur Maßnahmen, zu denen der Eigentümer nach dem GAEG (in der neuen Fassung, müßte man ergänzen) verpflichtet ist (Punkt III. 1, 2); das würde jene Bestimmung des GAEG zur Ausnahme machen, die die Förderung von Arbeiten erlaubt, die „der Herstellung oder Erhaltung der Übereinstimmung zwischen der äußeren Erscheinungsform und dem sonstigen baulichen Bestand eines Gebäudes dienen“ (§ 17 Abs. 1), denn das umfaßt ja Arbeiten wie eben die Erhaltung eines Gewölbes im Inneren eines schutzwürdigen Hauses, zu der der Eigentümer nicht verpflichtet ist. Schließlich werden nur die Mehrkosten gefördert (Punkt III. 2).

Es zeigt sich also, daß die Richtlinien die mögliche Breite der gesetzlichen Förderungsbestimmungen konsequent beschneiden.⁵⁰ Ob das im Sinne des Legalitätsprinzips möglich ist, ist fraglich. In der Praxis wirkt sich das so aus, daß fast nur Fassadenrenovierungen gefördert werden.

Da die „Förderung der Erhaltung der Altstadt im Sinne des § 1 Abs. 1“ (§ 12) Zweck des Fonds ist, diese Bestimmung aber auch die Erhaltung der „vielfältigen urbanen Funktion“ des Schutzgebietes umfaßt, könnte der Fonds auch die Erhaltung und Wiederherstellung von Wohnraum unterstützen. Doch davon ist in den Förderungsrichtlinien und in der Praxis keine Rede. Nun gibt es für solche Arbeiten andere Förderungsmöglichkeiten⁵¹, die sich aber alle in der Altstadt als wenig effektiv erwiesen haben. Das liegt jedoch weniger an den Förderungsbestimmungen, sondern vor allem am Mietrecht, das dem Hauseigentümer die Schaffung und Vermietung von Altbauwohnungen wenig gewinnträchtig erscheinen läßt. Wo nun private Bauträger eine Aufgabe, der „ein vorrangiges öffentliches Interesse“ (Präambel) zukommt, nicht erfüllen, müßte eben die öffentliche Hand in die Bresche springen: Der Fonds müßte schutzwürdige Gebäude kaufen, renovieren und als Wohnungen vermieten oder verkaufen dürfen.

Jedenfalls ist die derzeitige Lösung nicht befriedigend — das zeigen schon ein paar Zahlen: In den sieben Jahren seit der Konstituierung des Fonds haben nur drei Sitzungen des Kuratoriums stattgefunden; Einnahmen von ungefähr 15 Millionen Schilling stehen Ausgaben — also Förderungen — von nur rund 4 Millionen Schilling gegenüber.⁵²

5. Zusammenfassung und Wertung

Zusammenfassend kann man also sagen, daß das GAEG in vieler Hinsicht mangelhaft ist:

○ Die Bestimmungen über die erhöhte Erhaltungspflicht von Gebäuden im Schutzgebiet sind, soweit sie Baustruktur und Innenanlagen betreffen, weitgehend inhaltslos. Soweit sie die Fassaden betreffen, sind sie aus grundrechtlicher Sicht fragwürdig, weil sie — abgesehen von möglichen Verstößen gegen Gleichheitssatz und Eigentumsgarantie — das Ausmaß der bestehenden Erhaltungspflicht nicht erkennen lassen und damit das rechtsstaatliche Prinzip unserer Verfassung verletzen.

○ Die Regelung der Nutzung von Gebäuden in der Schutzzone ist unklar und völlig unzureichend, weil praktisch jede Wohnung in Büro- oder Geschäftsraum umgewandelt werden kann, ohne mit den Bestimmungen des GAEG in Widerspruch zu geraten.

○ Die Altstadtkommission wird zu spät in das Bauverfahren eingeschaltet und kann daher kostspielige Fehlplanungen nicht verhindern. Außerdem ist ihre Stellung zu schwach, um das öffentliche Interesse an der Erhaltung und Belebung der Altstadt auch gegen den Willen der Bürokratie durchzusetzen.

○ Die Förderungsbestimmungen lassen im großen und ganzen nur die Unterstützung von Fassadenrenovierungen, nicht aber die Förderung einer grundlegenden Sanierung des Baubestandes der Altstadt im Sinne der Präambel des GAEG und auch im Sinne des Stadterneuerungskonzeptes⁵³ zu.

Doch selbst die mangelhaften gesetzlichen Bestimmungen werden nicht angewendet:

○ Die Behörde duldet bewilligungslose oder bescheidwidrige Maßnahmen privater und öffentlicher Bauträger; Instandsetzungsaufträge werden sehr selten und Strafen überhaupt nicht ausgesprochen.

○ Es finden praktisch keine Verfahren über Nutzungsänderungen statt.

○ Förderungsmittel werden sehr sparsam vergeben und dienen fast nur der Unterstützung von Fassadenerneuerungen, so daß der Fonds darüber hinaus fast wirkungslos bleibt.

Das GAEG hat zwar den einen oder anderen Abbruch verhindern können (nicht alle) und hat wohl auch dafür gesorgt, daß Neubauten und Renovierungen in letzter Zeit „altstadtgerechter“ ausgefallen sind als vor seinem Inkrafttreten. Im großen und ganzen hat es seine beiden Ziele aber verfehlt: Hinter frisch gefärbelten (und von Touristen bewunderten) Fassaden verfallen die Häuser weiterhin; Wohnungen werden zu Büros und Geschäften; die Bevölkerung wandert ab oder stirbt aus, und die Innenstadt verödet.

6. Rechtspolitische Folgerungen, Novellierungsvorschläge

Um wenigstens einige Mängel des GAEG zu beseitigen, ist eine umfangreiche Novellierung notwendig. Eine Reform müßte meines Erachtens vor allem folgende Punkte berücksichtigen:

○ Das Ausmaß der Erhaltungspflicht muß für den Hauseigentümer klar ersichtlich sein. Hier könnte man sich mit der Rechtsvermutung behelfen, daß Gebäude in der Zone I nach § 3 Abs. 2, die Häuser in den beiden anderen Schutzonen aber nach § 3 Abs. 1 zu erhalten sind; meint der Eigentümer, bei seinem Haus lägen die Voraussetzungen für die erhöhte Erhaltungspflicht nach dem GAEG nicht vor, sollte er einen Rechtsanspruch auf Erlassung eines Feststellungsbescheides haben, der ihm gegebenenfalls ein geringeres Maß an Erhaltungspflicht auferlegt. Diese Regelung ist ähnlich der, die das GAEG in seiner ursprünglichen Fassung vorsah (s. oben Punkt 4.4), aber weniger aufwendig, weil Feststellungsbescheide nun nicht mehr in jedem Fall, sondern nur auf Antrag erlassen werden müssen.

○ Die Bestimmungen über die Nutzung von Gebäuden im Schutzgebiet müßten verschärft werden: Ein allgemeines Verbot der Umwandlung von Wohnungen zu Büro- oder Geschäftsraum⁵⁴ ist unumgänglich, will man den Verlust der noch bestehenden Wohnungen in der Innenstadt durch „stille Umwandlungen“ verhindern.

Ein allgemeines Umwandlungsverbot wäre natürlich ein sehr starker Eingriff in das Eigentum, weil unter den geltenden mietrechtlichen Bestim-

Einbanddecken

für den Jahrgang

1982

(48. Jahrgang)

der Österreichischen
Gemeinde-Zeitung können
zum Preis von 115 Schilling
(inkl. Versandkosten und 8% MWSt.)
beim Verlag bezogen werden.

(Bestellkarte liegt diesem
Heft bei.)

mungen ein Haus, das nicht mehr zu einem Büro- oder Geschäftsgebäude gemacht werden kann, an Wert verliert. Weil nun diese Eigentumsbeschränkung in öffentlichem Interesse erfolgt, müßte man sich überlegen, ob nicht die öffentliche Hand dem Eigentümer — ähnlich wie im Raumplanungsrecht durch den Planwertausgleich — zumindest teilweise die Wertminderung ersetzen sollte.

○ Die Stellung und die Aufgaben der Sachverständigenkommission sollten neu geregelt werden:

— Die Kommission müßte den Bauwerber bereits vor der Erstellung von endgültigen Plänen beraten können.

— Das GAEG sollte die Kommission beauftragen, gezielte Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, um ein Bewußtsein über die Fragen der Altstadterhaltung und -belebung zu schaffen. Dazu müßte die Kommission auch einzelne Bauvorhaben und ihre Stellungnahme veröffentlichen dürfen. Soweit zumindest die äußere Gestalt und die beabsichtigte Nutzung des geplanten Gebäudes betroffen ist, wäre eine Ausnahmebestimmung vom Grundsatz der Amtsverschwiegenheit zu schaffen.

— Die Kommission sollte die Anwendung des GAEG durch die Behörden kontrollieren. Dazu müßte sie ausdrücklich weisungsfrei gestellt werden und würde neben dem Recht auf Öffentlich-

keitsarbeit Parteistellung im Bauverfahren brauchen. Vor allem aber müßte sie aus wirklich unabhängigen Mitgliedern bestehen, weil man sonst nicht erwarten kann, daß sie auch Pflichtverletzungen der Baubehörde oder von Stadt und Land als Hauseigentümern bekämpft.

○ Die Förderungsbestimmungen sollten weiter gefaßt werden, damit eine Sanierung nicht nur der Fassaden, sondern des gesamten Baubestandes unterstützt werden kann. Außerdem sollte die Möglichkeit für den Fonds geschaffen werden, schutzwürdige Häuser anzukaufen und darin Wohnungen zu schaffen.

Natürlich bietet auch ein gutes Altstadterhaltungsgesetz keine Gewähr dafür, daß sich die Lage in der Altstadt bessert — denn zunächst muß es ja erst einmal angewendet werden, und selbst dann geben sich nicht alle Übel wie von selbst. Die Novellierung des GAEG ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Erhaltung und Belebung der Innenstadt.

Darüber hinaus ist jedoch auch ein gewandeltes Bewußtsein vom Wert einer lebenden und funktionsfähigen Altstadt erforderlich. Und gerade hier hätten Stadt und Land als Hauseigentümer die Aufgabe, als Vorbild zu wirken, indem sie nicht neue Büros und Archive in die Innenstadt pflanzen, sondern in ihren Häusern Wohnungen schaffen.

¹ RV 78 BgLT VII. GP, 13.

² LGBl. 1974/117.

³ Sbg. Altstadterhaltungsg 1967, LGBl. 54; Altstadtnovelle 1972 zur Wr. Bauordnung, LGBl. 16; Sbg. Ortsbildschutzg 1974, LGBl. 1975/1; (Stmk.) Ortsbildg 1977, LGBl. 54; Tir. Stadtkern- und Ortsbildschutzg, LGBl. 1976/61; Knt. OrtsbildpflegeG, LGBl. 1979/81.

⁴ GAEG-Novelle 1977, LGBl. 1978/2; GAEG-Nov. 1979, LGBl. 60; Wieder- verlaubarung als Grazer Altstadterhaltungsg 1980, LGBl. 17 und 33.

⁵ Paragrafenangaben ohne weiteren Hinweis beziehen sich auf das GAEG i. d. F. LGBl. 1980/17 und 33.

⁶ LGBl. 1979/26.

⁷ Das GAEG versteht sich als *lex specialis* zur Stmk. Bauordnung 1968, LGBl. 149, i. d. F. LGBl. 1974/30, 1976/61, 1977/55 (vgl. RV 78 BgLT VII. GP, 14).

⁸ Vgl. § 11 Abs. 2, wo von der „Verpflichtung nach § 70 Abs. 2 der Steiermärkischen Bauordnung 1968 und der darüber hinausgehenden Verpflichtung zur Erhaltung gemäß § 3 Abs. 1 und 2“ die Rede ist. Vgl. auch VwSlg. 9977 A/1977 = ZfVB 1980/4/1097 = ÖJZ 1980, 533/A 256.

⁹ Vgl. § 15 BauO 1968.

¹⁰ Vgl. RV 78 BgLT VII. GP, 15.

¹¹ Bis zur GAEG-Nov. 1979 war eine Unterschutzstellung nur von Teilen eines Gebäudes nicht möglich.

¹² So wenigstens die RV 23 BgLT IX. GP, 7; bei wörtlicher Auslegung des § 57 Abs. 1 lit. c BauO ergibt sich allerdings eine Bewilligungspflicht für Maßnahmen an der Fassade (arg: „Bauveränderungen... die auf die äußere Gestaltung... Einfluß haben können“).

¹³ § 85 Abs. 5 Wr. BauO i. d. F. LGBl. 1976/18.

¹⁴ Selbst dann nicht immer, wenn man Zeissl (Zur verfassungsrechtlichen Problematik der baubehördlichen Bewilligungspflicht bloßer Änderungen der Raumwidmung, ÖGZ 1978, 84 ff.) glauben darf: Die Beschränkung der Nutzungsumwandlung z. B. aus gesundheitlichen Gründen sei nicht Sache der Länder, sondern falle unter den Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“ des Bundes; Entsprechendes gelte auch für Beschränkungen der Nutzungsänderung aus anderen Gründen.

¹⁵ Im einzelnen trägt § 11 Abs. 1 der Kommission auf, Gutachten zu folgenden Bescheiden nach dem GAEG zu erstellen: Bewilligung der Behebung von früheren Verunstaltungen geschützter Gebäude (§ 3 Abs. 3), Bewilligung von Nutzungsänderungen in bestimmten Gebäuden der Zone I (§ 4), Bewilligung der Errichtung von Bauten auf öffentlichen Flächen (§ 5), Auftrag zur Einstellung von bewilligungslosen Baumaßnahmen und Nutzungsänderungen (§ 6 Abs. 2), Auftrag zur Beseitigung von bewilligungslos errichteten und zur Wiedererrichtung von gesetzwidrig abgebrochenen Gebäuden (§ 6 Abs. 4); die Hinweise auf § 19 Abs. 2 erster und zweiter Satz sind sinnlos, weil in diesen Bestimmungen nicht von Bescheiden die Rede ist; gemeint sind offensichtlich § 18 Abs. 2 erster Satz — Gewährung oder Ablehnung einer Förderung — und § 19 Abs. 3 zweiter Satz — Zusicherung einer Förderung vor dem Ansuchen um baubehördliche Genehmigung. Darüber hinaus ergibt sich aus § 7 Abs. 2 noch die Verpflichtung für die Kommission, Gutachten zur Erlas-

sung folgender Bescheide nach der Bauordnung zu verfassen: Bauplatzwidmung (§§ 2, 3 BauO), Baubewilligung (§ 62 BauO), Abbruchbewilligung (§ 57 Abs. 1 lit. e BauO), Instandsetzungs- und Abbruchaufträge (§ 70 Abs. 3 BauO) im Schutzgebiet.

¹⁶ RV 78 BgLT VII. GP, 17.

¹⁷ Ursprünglich bestand zwar in der Zone I ein Rechtsanspruch „auf Förderung zur Abgeltung der Mehrkosten, die aus der Verpflichtung des § 3 Abs. 2 erwachsen“, nicht aber auf Art und Höhe der Förderung (§ 15 Abs. 3 und 4 i. d. F. LGBl. 1974/117); mit anderen Worten: Es gab eigentlich keinen Rechtsanspruch.

¹⁸ Helfgott, Ensembleschutz und Teilunterstellung im geltenden Denkmalschutzgesetz, ÖJZ 1972, 536 ff.; Roessler, Ensembleschutz und Teilunterstellung im geltenden Denkmalschutzgesetz, ÖJZ 1973, 347 ff.; Krzizek, Altstadterhaltung, Denkmalschutz und Baurecht (Vortrag), ÖJZ 1973, 388 ff.; Hocke, Denkmalschutz in Österreich (1975), 45 f., 64 f.; M. Fischer, Institutionen der Altstadterhaltung, Stb. 1980, 21 f., 30 f., 34 f.; Zeissl, Historisierende Fassaden an Bauten von heute in rechtlicher Sicht, ÖGZ 1981, 115 ff.; Salzburger Altstadterhaltung, Maßnahmen und Ziele, Bestandsaufnahme Juli 1982, „Salzburg-Dokumentationen“ Nr. 47 (1982), 40 f.

¹⁹ VwSlg. 7759/1976 = ZfVB 1976/2/249 = JBl. 1977, 142 ff.; dazu Korinek, ÖZV 1977, 25 ff.; vgl. auch VwSlg. 10025 A/1980 = ZfVB 1980/6/1869. Die Trennung der Zuständigkeitsbereiche ist seither noch schwieriger geworden, weil die Novelle zum DenkmalschutzG (BGBl. 1978/167) nun auch Ensembleschutz unter dem Titel „Denkmalschutz“ vorsieht.

²⁰ RV 23 BgLT IX. GP, 7; in diesem Zusammenhang muß man bedenken, daß es in Graz allein in der Zone I 173 denkmalgeschützte Gebäude gibt (Revitalisierung — s. FN 33 — S. 73).

²¹ Damit wurde nun zwar die Wirksamkeit des § 3 Abs. 2 großteils bestritten, nicht aber auch die Probleme, die sich aus der Abgrenzung zwischen Ortsbild- und Denkmalschutz ergeben: Zeissl (s. FN 18) weist darauf hin, daß sich die Zielsetzungen der beiden Aufgabenbereiche völlig widersprechen können.

²² § 16 Abs. 1 Sbg. AEG i. d. F. LGBl. 1980/50.

²³ VwSlg. 7789 A/1970; dazu Krzizek, System des österreichischen Baurechts III (1976), 68 ff.

²⁴ Zunächst zur Wr. Bauordnung VwSlg. 9063 A/1976 = ZfVB 1976/4/725; für das GAEG VwGH 992/79 v. 19. 9. 1979 = ZfVB 1980/3/840 und VwSlg. 10025 A/1980 = ZfVB 1980/6/1869.

²⁵ In der Steiermark war die Lage von vornherein etwas anders, denn die Prüfung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, die die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts hier fordern, war bereits ganz allgemein durch die Stmk. BauO (§ 70 Abs. 3) vorgeschrieben. Das heißt, daß die folgenden Überlegungen, die in anderen Bundesländern nur für Schutzgebiete mit Abbruchverbot gelten, sich in der Steiermark auf alle Gebäude in und außerhalb von Schutzzonen beziehen.

²⁶ VwSlg. 2525 A/1952 u. v. a.

²⁷ VwSlg. 9063 A/1976; zur „wirtschaftlichen Zumutbarkeit“ vgl. auch Aichreiter, Eine Form der Enteignung? Stb. 1980, 77 f.

²⁸ § 3 Abs. 5 i. d. F. LGBl. 1978/2.

- ²⁸ § 3 Abs. 5 i. d. F. LGBl. 1979/60; vgl. auch RV 23 BlgLT IX. GP, 7.
- ²⁹ Vgl. Krzizek (s. FN 23), 63.
- ³⁰ Als Verstoß gegen Art. 7 Abs. 1 MRK.
- ³¹ Vgl. z. B. Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts³ (1980), 41, mit Nachweis der Rechtsprechung.
- ³² Anders aber z. B. die Wr. Bauordnung (§ 129 Abs. 1): „Für die bewilligungsgemäße Benützung der Räume ist der Eigentümer... des Gebäudes verantwortlich.“
- ³³ Revitalisierung einer Altstadt — am Beispiel Graz. Wohnen in der Altstadt, hrsgg. v. Institut für Umweltforschung (1980), 154 ff. (160); leider gibt es keine Vergleichsdaten aus 1974, als das GAEG in Kraft trat (vgl. unten Punkt 4.7). Demgegenüber waren am 31. 12. 1981 in Graz 3796 Wohnungssuchende (Familien und Einzelpersonen) registriert — Stadt Graz (Amtsblatt der Landeshauptstadt Graz), 22. 4. 1982, 1.
- ³⁴ Revitalisierung (s. FN 33), 84. Vgl. auch die Angaben von GR Gartler, der von einer durchschnittlichen Abnahme der Wohnbevölkerung der Innenstadt von 245 Einwohnern im Jahr für 1971—1976 spricht. — Stadt Graz 1979, 194.
- ³⁵ Koja, Die rechtliche Stellung der Codexkommission, ZfV 1979, 94 ff. (97 mwN).
- ³⁶ Vermeinend Korinek, Wirtschaftliche Selbstverwaltung (1970), 181 ff.; bejahend Puck, Die Beiräte in der Verwaltung, WiPolBl. 1970, 38 ff. und Koja (s. FN 35); vgl. auch Adamovich-Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht (1980), 258.
- ³⁷ Klecasky, Der Sachverständige im Verwaltungsverfahren, ÖJZ 1961, 309 ff.
- ³⁸ Gallent, Notizen zur „Weisungsfreiheit“ der Amtssachverständigen, ÖGZ 1981, 487 ff.; Mayer, Der Begriff des „Anstaltsgutachtens“ im Verwaltungsverfahrenrecht, ÖZV 1982, 1 ff.
- ³⁹ Böhm, Der Sachverständige im Verfahrensrecht und seine Wechselbeziehung zum Richter, GA 8. ÖJT (1982, in Druck).
- ⁴⁰ Besonders kraß z. B. der gegenwärtige Zustand: Der Vorsitzende der Kommission ist Beamter des Stadtplanungsamtes.
- ⁴¹ Das würde natürlich die Qualifikation der Kommission als Verwaltungsbehörde wieder in Frage stellen; möglicherweise würden sich dann auch Maßnahmen wie die ausdrückliche Weisungsfreistellung oder die Entbindung von der Amtsverschwiegenheit erübrigen.
- ⁴² VwGH 694/7/61 und 755/8/61 v. 30. 11. 1962.
- ⁴³ Hier wurden bereits Abhilfevorschläge gemacht: z. B. Pindur, Eine Strategie für den österreichischen Umweltschutz (hrsgg. v. BMGU, 1980);

Mayer, Ein „Umweltanwalt“ im österreichischen Recht? JBl. 1982, 113 ff.

⁴⁴ Auch das ist natürlich eine Folge der Qualifikation der Kommission als Verwaltungsbehörde. — Nach dem SbgAEG darf die Kommission dessenungeachtet ihre Gutachten veröffentlichen (§ 12 Abs. 4 SbgAEG i. d. F. LGBl. 1980/50).

⁴⁵ So z. B. in Salzburg (§ 12 Abs. 5 SbgAEG i. d. F. LGBl. 1980/50).

⁴⁶ RV 78 BlgLT VII. GP, 16.

⁴⁷ Richtlinien für die Förderung von baulichen Maßnahmen aus den Mitteln des Grazer Altstadterhaltungsfonds gemäß § 21 des Grazer Altstadterhaltungsgesetzes, LGBl. Nr. 117/1974 (Beschluß des Kuratoriums für die Verwaltung des Grazer Altstadterhaltungsfonds vom 1. Juli 1976, genehmigt mit Beschluß der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. September 1976 und des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz vom 16. September 1976); abgedruckt in: Stadt Graz 1976, 241 ff.

⁴⁸ Zu dieser Frage zuletzt Hackl, Die Verordnung, in Ermacora u. a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht (1979), 173 ff. (187 f.) mwN.

⁴⁹ Vgl. dagegen die viel weiteren Bestimmungen des SbgAEG (§§ 13—22) und der entsprechenden Förderungsrichtlinien (abgedruckt in: Salzburger Altstadterhaltung — s. FN 18 — 101 ff.); dazu Steinacher, Der Salzburger Altstadterhaltungsfonds, ÖGZ 1982, 90 ff. — Die restriktive Förderungspraxis liegt wohl auch daran, daß Stadt und Land eine Novellierung des § 15 Abs. 6, der die Förderung von Gebietskörperschaften verbietet, abwarten wollen, um dann selbst an das Geld zu kommen. Ein darauf gerichteter Antrag des Gemeinderates (vgl. Stadt Graz 1981, 200) liegt bei der Landesregierung. (Die Objekte, für die die Mittel verwendet werden sollen, werden bereits offen gehandelt: auf seiten des Landes das Palais Attems, auf seiten der Stadt das Stadtmuseum).

⁵⁰ Z. B. nach dem WohnbauförderungsG oder dem WohnungsverbesserungsG.

⁵¹ Bericht des Altstadterhaltungsfonds an die Rechtsabteilung 14 der Steiermärkischen Landesregierung von Jänner 1981; neuere Daten stellte mir die Geschäftsführung des Fonds trotz intensiver Bemühungen nicht zur Verfügung.

⁵² Gemeinderatsbeschuß A 17—29/24—1980 v. 14. November 1980 (veröffentlicht im Verlag der TU Graz 1981); „Stadterneuerung vor Stadterweiterung“, „Umfangmäßige Steigerung der Sanierungen und Wohnungsverbesserungen“ (S. 20); „Besonders im 1. Bezirk muß eine Abwanderung der Bevölkerung gestoppt und eine leichte Zunahme bis zum Jahre 1990 erreicht werden“ (S. 10).

⁵³ So z. B. in Salzburg (§ 6 SbgAEG i. d. F. LGBl. 1980/50); dazu Salzburger Altstadterhaltung (s. FN 18), 48 ff. und Aichreiter (s. FN 27).

Georg Gaisbauer:

Zum Begriff des „Anrainers“ nach § 93 Abs. 1 StVO 1960

I. Sachverhalt

Eine Gemeinde stellte folgende Anfrage:

„Ein Grundstückseigentümer in unserer Gemeinde weigert sich trotz wiederholter Aufforderung, den Gehsteig zu säubern und bei Glätte zu bestreuen; dies mit der Begründung, daß er dazu nicht verpflichtet sei, weil sein Grundstück nicht unmittelbar an die Straße (den Gehsteig) angrenze, sondern zwischen seinem Grundstück und der Straße mit dem Gehsteig ein schmaler, im Eigentum der Gemeinde stehender Geländestreifen liege. Nach Ansicht der Gemeinde ist der genannte Liegenschaftseigentümer zum Säubern und Bestreuen des Gehsteiges verpflichtet, weil der zwischen seinem Grundstück und dem Gehsteig liegende schmale Grundstreifen von etwa bis zu einem halben Meter nichts an der Verpflichtung des Liegenschaftseigentümers, seinen Anliegerpflichten nachzukommen, ändern kann, zumal sein Grundstück an den Gemeindegund und dieser wiederum an die Gemeindestraße grenze.“

Georg Gaisbauer ist Strafreferent bei der Bezirkshauptmannschaft Braunau am Inn.

II. Rechtliche Beurteilung

In diesem Falle befindet sich die Gemeinde mit ihrer Rechtsansicht im Irrtum. Unter der Überschrift „Pflichten der Anrainer“ ordnet § 93 Abs. 1 StVO an, daß die Eigentümer von Liegenschaften in Ortsgebieten dafür zu sorgen haben, daß die dem öffentlichen Verkehr dienenden Gehsteige und Gehwege entlang der ganzen Liegenschaft in der Zeit von 6 Uhr bis 22 Uhr von Schnee und Verunreinigungen gesäubert sowie bei Schnee und Glätte bestreut sind.

Unter Bedachtnahme auf die Überschrift des § 93 StVO kann diese Bestimmung nur dahin verstanden werden, daß die Pflicht zur Säuberung und Bestreuung des Gehsteiges nur denjenigen Eigentümer trifft, der „Anrainer“ (= „Anlieger“) des Gehsteiges ist, dessen Liegenschaft also an den Gehsteig grenzt.¹ Der Begriff „Anrainer“ ist hiebei wörtlich zu nehmen, die Verpflichtung des § 93 Abs. 1 StVO trifft also nur diejenigen Eigentümer, deren Liegenschaft unmittelbar an den Gehsteig angrenzt.² Liegt dazwischen ein anderes Grundstück — gleichgültig, wie breit dieses ist —, so ist der Eigentümer des nicht unmittelbar an den Gehsteig angrenzenden Grundstückes nicht „Anrainer“ und