jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 1997/2/26 G112/96, G113/96, G289/96, G290/96

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 26.02.1997

Index

L8 Boden- und Verkehrsrecht
L8000 Raumordnung

Norm

B-VG Art18 Abs2
B-VG Art139 Abs1 / Prüfungsmaßstab
B-VG Art139 Abs4
B-VG Art140 Abs1 / Präjudizialität
B-VG Art119a Abs6
StGG Art6 Abs1 / Erwerbsausübung
Vlbg RaumplanungsG §14 Abs5
Vlbg RaumplanungsG 1996 §14 Abs7

Leitsatz

Verfassungswidrigkeit der Verordnungsermächtigung zur Einteilung von Betriebsgebieten in Zonen nach der zulässigen Art der Betriebe und dem zulässigen Maß der Störwirkung gemäß dem Vlbg RaumplanungsG und dem Vlbg RaumplanungsG 1996 wegen Widerspruchs zum Determinierungsgebot und zur Erwerbsausübungsfreiheit

Spruch

I. 1. Der vierte Satz des §14 Abs5 des Gesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz-RPG.), Vorarlberger LGBl. Nr. 15/1973, in der Fassung LGBl. Nr. 27/1993, war verfassungswidrig.

2. §14 Abs7 des Gesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz-RPG.), Vorarlberger LGBl. Nr. 15/1973, in der Fassung LGBl. Nr. 34/1996, neu kundgemacht in LGBl. Nr. 39/1996, wird als verfassungswidrig aufgehoben.

Die Aufhebung tritt am 1. März 1998 in Kraft.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

3. Der Landeshauptmann von Vorarlberg ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Landesgesetzblatt verpflichtet.

II. 1. Das zu G112/96 von Amts wegen gemäß Art140 Abs1 B-VG eingeleitete Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §14 Abs5 des Gesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz-RPG.), Vorarlberger LGBl. Nr. 15/1973, in der Fassung LGBl. Nr. 27/1993, wird eingestellt.

2. Das zu G290/96 von Amts wegen gemäß Art140 Abs1 B-VG eingeleitete Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §14 Abs7 des Gesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz-RPG.), Vorarlberger LGBl. Nr. 15/1973, in der Fassung LGBl. Nr. 34/1996, neu kundgemacht in LGBl. Nr. 39/1996, wird eingestellt.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zuV109/94 ein Antrag der Gemeinde Nüziders gemäß Art139 Abs1 B-VG in Verbindung mit §92 Abs5 des Gesetzes über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesetz-GG.), Vorarlberger LGBl. 40/1985, anhängig, die Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Bludenz vom 3. Mai 1994, ZI-5/2/Nü/94, zur Gänze, in eventu teilweise, aufzuheben. Mit dieser Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Bludenz wurde die Verordnung der Gemeinde Nüziders vom 10. Dezember 1993 über die Erlassung einer Bausperre, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 16. Dezember 1993 bis 30. Dezember 1993 (im folgenden: Bausperrenverordnung) wegen Gesetzwidrigkeit aufgehoben.

Die §§1 und 2 der Bausperrenverordnung der Gemeinde Nüziders vom 10. Dezember 1993 hatten folgenden Wortlaut:

"§1

Für das im geltenden Flächenwidmungsplan als 'Baufläche-Betriebsgebiet' ausgewiesene Gebiet westlich der Bundesstraße B 193, umfassend die GStNr. 2338/1, 2338/4, 2338/5, 2338/6, 2338/8, 2338/9, 2338/10, 2339/1, 2339/3, 2339/4, wird gemäß §23 des Raumplanungsgesetzes, LGBl. Nr. 15/1973, i.d.g.F. eine Bausperre erlassen.

§2

Die Bausperre ist aufgrund einer geplanten Änderung der Flächenwidmung dieses Gebietes, und zwar im Hinblick auf eine Unterteilung nach der zulässigen Art der Betriebe und nach dem zulässigen Ausmaß der Störwirkungen (§14 Abs5 Raumplanungsgesetz) erforderlich und hat den Zweck, eine künftige Nutzung dieses Gebietes, welche der geplanten neuen Flächenwidmung zuwiderläuft, zu verhindern.

Es ist geplant, den Flächenwidmungsplan so zu ändern, daß in diesem Gebiet Betriebe nicht zulässig sind, die störfallgeneigt oder besonders emissionsträchtig sind oder eine abfallrechtliche Bewilligung oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung benötigen."

2. Mit dem Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Bregenz vom 13. Mai 1993, ZI-2-11/1993, wurde die Vorstellung einer nunmehr zur Z94/06/0071 beim Verwaltungsgerichtshof beschwerdeführenden Gesellschaft gegen den Bescheid der Gemeindevertretung der Gemeinde Egg betreffend Versagung der Baubewilligung zur Errichtung einer Tankstelle auf den Grundstücken Nr. 2490/3 und 10582/2, KG Egg, wegen Widmungswidrigkeit der beabsichtigten Bauführung als unbegründet abgewiesen. Die Abweisung stützt sich auf die Verordnung der Gemeindevertretung der Gemeinde Egg vom 17. Februar 1992, Z 063, genehmigt mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 28. August 1992, ZVIIa-310.23-3, (kurz: Zonierungsverordnung), folgenden Wortlauts:

"Gemäß §14 Abs5 letzter Satz des Raumplanungsgesetzes, LGBl. Nr. 15/1973, in der Fassung LGBl. Nr. 31/1985 werden die im Flächenwidmungsplan der Gemeinde Egg als Betriebsgebiet ausgewiesenen Flächen der Gpn. 2490/3, 2493 und 10582/2 KG Egg als Zone für gewerbliche und industrielle Produktionsbetriebe festgelegt."

Der Verwaltungsgerichtshof hegt Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dieser, dem angefochtenen Bescheid zugrundeliegenden Zonierungsverordnung und beantragte beim Verfassungsgerichtshof, die Zonierungsverordnung gemäß Art139 Abs1 B-VG als gesetzwidrig aufzuheben.

3.1. Aus Anlaß dieser Verordnungsprüfungsanträge beschloß der Verfassungsgerichtshof am 29. Februar 1996 zu V109/94 und V138/94, den vierten Satz des §14 Abs5 des Gesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz-RPG.), Vorarlberger LGBl. Nr. 15/1973, idF LGBl. Nr. 27/1993 (im folgenden kurz: RPG 1993), von Amts wegen gemäß Art140 Abs1 B-VG auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.

Mit der am 1. August 1996 in Kraft getretenen Novelle, LGBl. Nr. 34/1996, wurde ua. §14 Abs5-8 RPG, idF LGBl. Nr. 27/1993, geändert.

Der Verfassungsgerichtshof beschloß daher am 24. September 1996 zu V109/94 und V138/94, §14 Abs7 RPG, idF LGBl. Nr. 34/1996, neu kundgemacht in LGBl. Nr. 39/1996 (im folgenden kurz: RPG 1996) von Amts wegen gemäß Art140 Abs1 B-VG auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.

3.2.1. §14 RPG 1993, lautete (unter Hervorhebung der in Prüfung gezogenen Bestimmung) auszugsweise:

"§14

Einteilung der Bauflächen

(1) Als Bauflächen sind nach Erfordernis und Zweckmäßigkeit gesondert festzulegen: Kerngebiete, Wohngebiete, Mischgebiete und Betriebsgebiete.

(2) Kerngebiete sind Gebiete, die ... .

(3) Wohngebiete sind Gebiete, die ... .

(4) Mischgebiete sind Gebiete, in denen Gebäude und Anlagen, die in Kern- und Wohngebieten zulässig sind, und nicht störende Klein- und Mittelbetriebe errichtet werden dürfen. In Mischgebieten können Zonen festgelegt werden, in denen Gebäude und Anlagen für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke errichtet werden dürfen.

(5) Betriebsgebiete sind Gebiete, in denen nur gewerbliche und industrielle Betriebsanlagen errichtet werden dürfen. In Betriebsgebieten ist auch die Errichtung von betriebsnotwendigen Wohnungen für das Aufsichts- und Wartungspersonal sowie von Gebäuden und Anlagen zulässig, die der Versorgung und den sozialen Bedürfnissen der in solchen Gebieten arbeitenden Bevölkerung dienen. Personalunterkünfte sind nur zulässig, wenn keine Gefahren oder Belästigungen für ihre Bewohner zu erwarten sind. Betriebsgebiete können nach der zulässigen Art der Betriebe und nach dem zulässigen Maß der Störwirkungen in Zonen unterteilt werden.

(6) - (16) ... "

3.2.2. §14 RPG 1996 lautet (unter Hervorhebung des in Prüfung gezogenen Abs7) auszugsweise:

"...

(5) Betriebsgebiete Kategorie I sind Gebiete, die für Betriebsanlagen bestimmt sind, die keine wesentlichen Störungen für die Umgebung des Betriebsgebiets verursachen. Im Betriebsgebiet Kategorie I ist die Errichtung von Wohnungen für die in Betrieben des betreffenden Gebiets Beschäftigten sowie von Gebäuden und Anlagen zulässig, die der Versorgung und den sozialen Bedürfnissen der in solchen Gebieten arbeitenden Bevölkerung dienen.

(6) Betriebsgebiete Kategorie II sind Gebiete, die vornehmlich für Betriebsanlagen, die im Betriebsgebiet Kategorie I nicht errichtet werden dürfen, bestimmt sind. In Betriebsgebieten Kategorie II dürfen nicht errichtet werden

a) Wohnungen, ausgenommen betriebsnotwendige Wohnungen für das Aufsichts- und Wartungspersonal, wenn diese in den Betrieb integriert sind,

b) Gebäude und Anlagen für Sport- und Freizeitzwecke.

(7) Betriebsgebiete können nach der zulässigen Art der Betriebe und dem zulässigen Maß der Störwirkungen in Zonen unterteilt werden, soweit die für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse dies erfordern.

(8) Ob ein Gebäude oder eine Anlage mit einer Widmung nach den Abs2 bis 7 vereinbar ist, ist nicht nur nach der Art des Gebäudes oder der Anlage, sondern auch nach den Maßnahmen zur Verhinderung störender Auswirkungen, deren Durchführung technisch möglich ist und rechtlich festgelegt wird, zu beurteilen."

3.3. Der Verfassungsgerichtshof ging in seinem Prüfungsbeschluß vom 29. Februar 1996 davon aus, daß er bei seiner Entscheidung über beide Verordnungsprüfungsanträge die Gesetzesvorschrift des §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 anzuwenden hat.

3.4. In seinem Prüfungsbeschluß vom 24. September 1996 ging der Verfassungsgerichtshof davon aus, daß er nunmehr auch die Vorschrift des §14 Abs7 RPG 1996 insoweit anzuwenden hat, als er die Rechtmäßigkeit der Verordnungen zum Entscheidungszeitpunkt anhand der zu diesem Zeitpunkt geltenden Gesetzeslage zu beurteilen hat.

3.5. Ob der Verfassungsmäßigkeit der §§14 Abs5 RPG 1993 und 14 Abs7 RPG 1996 hegte der Verfassungsgerichtshof

unter Berufung auf sein zum Gesetz vom 6. Juli 1993 über die Raumordnung in Tirol (Tiroler Raumordnungsgesetz 1994), LGBl. Nr. 81/1993, ergangenes Erkenntnis vom 22. Juni 1995, G297/94, einerseits das Bedenken, daß diese Bestimmungen dem verfassungsrechtlichen Verbot einer lediglich formalgesetzlichen Delegation von Verordnungsbefugnissen gemäß Art18 Abs2 B-VG widerstreiten. Der im §14 Abs7 RPG 1996 zusätzlich aufgenommene Hinweis des Gesetzgebers auf "die für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse" dürfte Selbstverständliches besagen und könne wohl nicht eine vermehrte inhaltliche Bindung oder Bestimmung des Verhaltens des Verordnungsgebers bewirken.

Andererseits hegte der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, daß die angeführten Bestimmungen auch der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Freiheit der Erwerbstätigkeit gemäß Art6 StGG widersprechen.

Schließlich hegte der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, daß die in Prüfung gezogenen Bestimmungen auch deshalb verfassungswidrig seien, weil der Landesgesetzgeber gemäß Art15 Abs1 B-VG nicht zuständig sei, die Zulässigkeit eines Betriebsverbotes derart zu regeln, daß von der Gemeinde davon auch unter Voraussetzungen Gebrauch gemacht werden kann, die dem Bundesgesetzgeber zur Regelung überlassen sind.

4. Die Vorarlberger Landesregierung erstattete jeweils eine Äußerung.

4.1. Hinsichtlich der zu §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 geäußerten Bedenken wird vorgebracht, daß diese Bestimmung nicht dem verfassungsrechtlichen Verbot einer lediglich formalgesetzlichen Delegation von Verordnungsbefugnissen gemäß Art18 Abs2 B-VG widerspreche, weil es sich bei der Zonierung eines Betriebsgebietes um einen Teil des Flächenwidmungsplanes handle, der gleich diesem determiniert sei. Die Zonierung eines bereits vorher gewidmeten Betriebsgebietes sei nur unter den im §21 RPG 1993 angeführten materiellen und formellen Änderungsvoraussetzungen zulässig. Eine Zonierung dürfe nur zur Verfolgung der im §2 RPG 1993 angeführten Ziele durchgeführt werden wie etwa Schutz der Umwelt, Vorsorge für geeignete Standortbereiche etc.. Weiters sei gemäß §2 Abs2 lite RPG 1993 "bei der Vorsorge für geeignete Standortbereiche auf die wirtschaftliche Entwicklung Bedacht zu nehmen". Daraus sei keine planwirtschaftliche Steuerung der Entwicklung der Wirtschaftsstruktur abzuleiten, jedoch erscheine es als zulässig, "daß die Gemeinde eine vermehrte Ansiedlung von Gewerbe- und Industriebetrieben durch Widmung entsprechender Betriebsgebiete und ... allenfalls Zonierungen solcher Gebiete begünstigt". Eine weitere Einschränkung ergebe sich aus §3 Abs1 RPG 1993, wonach Planungen unter möglichster Schonung des Privateigentums durchzuführen seien. Weiters hätte die Regelung des §1 Abs3 RPG 1993 Beachtung zu finden, welche das Verbot einschließt, in Vollziehung des Raumplanungsgesetzes Maßnahmen zu setzen, deren Regelung dem Bundesgesetzgeber vorbehalten ist. Die Landesregierung halte "eine nähere Determinierung der möglichen Inhalte von Zonierungen für verfassungsrechtlich nicht geboten", zumal "weitergehende Festlegungen der Beschränkungen, die im Wege einer Zonierung festgelegt werden dürfen, in eine Kasuistik führen, die einerseits nicht erwünscht wäre und andererseits die nach geltendem Recht gegebene ... ausreichende Bindung des Verordnungsgebers nicht wesentlich verstärken würde".

Da §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 keine Ermächtigung an den Verordnungsgeber zur Erlassung eines Betriebsverbotes enthalte und die Gewerbekompetenz dem Bund nicht die Befugnis zu hoheitlichen Bodennutzungsplanungen gebe, greife die Bestimmung auch nicht in die Bundeskompetenz "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" ein.

Es sei auch das Bedenken, daß die in Prüfung gezogene Bestimmung gegen das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf Freiheit der Erwerbstätigkeit verstoße, nicht gerechtfertigt. Der in Prüfung gezogenen Bestimmung wohne keineswegs die versteckte Absicht inne, die Ausübung eines Erwerbszweiges unmöglich zu machen oder die Gemeinden zu ermächtigen, solche die Ausübung eines Erwerbszweiges in ihrem Gebiet verhindernde Regelungen zu erlassen. "Vielmehr ist der §14 Abs5 vierter Satz RPG ... eine Regelung, die ausschließlich im öffentlichen Interesse die zur Erreichung der Raumplanungsziele notwendigen näheren Festlegungen über die Zulässigkeit von Betrieben bestimmter Art oder mit einem bestimmten Maß an Emissionen auf Betriebsflächen trifft." Sie sei daher ein taugliches und adäquates Mittel zur Erreichung der im RPG 1993 angestrebten Ziele.

4.2. Hinsichtlich der zu §14 Abs7 RPG 1996 geäußerten Bedenken verweist die Landesregierung zunächst auf ihre zu §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 erstattete Äußerung. Im Zuge der Novellierung des RPG durch LGBl. Nr. 34/1996 seien die §§2 und 3 RPG 1993 neu gefaßt worden. "Die im §2 enthaltenen Raumplanungsziele unterscheiden sich von den

bisherigen insbesondere durch eine klarere Formulierung und Strukturierung. Sie sind daher an sich geeignet, die Vollziehung stärker zu binden." Die Vornahme einer Zonierung sei nur insofern zulässig, als dies zur Erreichung der Raumplanungsziele notwendig sei.

Weiters sei nicht davon auszugehen, daß der Gesetzgeber mit dem in §14 Abs7 RPG 1996 aufgenommenen Zusatz "soweit die für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse dies erfordern" nur Selbstverständliches besagen wollte. Vielmehr sei es seine Absicht gewesen, "allfällige Mißbräuche der Zonierungsmöglichkeit zu verhindern". Dazu sei in der Regierungsvorlage (8. Beilage im Jahre 1996 zu den Sitzungsberichten des XXVI. Vorarlberger Landtages, S. 22) ausgeführt worden:

"Beibehalten werden soll die Möglichkeit der Zonierung sowohl hinsichtlich der Art der Betriebe als auch hinsichtlich des zulässigen Maßes der Störwirkung. Die Zonierung ist nur zulässig, soweit dies die für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse erfordern. Diese Erforderlichkeit ist nach den Verhältnissen und anhand der Raumplanungsziele zu prüfen. Neben dem Kriterium der Störwirkung kann es hauptsächlich um die Optimierung vorhandener Strukturen, beispielsweise um Betriebsstandorte mit der Möglichkeit eines Eisenbahnanschlusses, gehen. Keinesfalls bietet die Regelung die Möglichkeit für ein gewerberechtliches Zulassungssystem."

Die Vorarlberger Landesregierung ist der Ansicht, daß die angefochtenen Bestimmungen nicht verfassungswidrig seien und daher dem Antrag keine Folge gegeben werden sollte. Im Falle einer Aufhebung der Bestimmung des §14 Abs7 RPG 1996, sollte "für das Außerkrafttreten zumindest ein Jahr vorgesehen werden".

5. Die Gemeinde Egg erstattete zu dem zu §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 gefaßten Prüfungsbeschluß eine Äußerung, in welcher sie betont, daß ihre Absicht einzig und allein darin bestand, "die knappen als Betriebsgebiet gewidmeten Flächen im Sinne eines raumplanungsrechtlichen Zieles gewerblichen und industriellen Produktionsbetrieben vorzubehalten". Mit dieser Regelung sollte die Nutzung aller Dienstleistungs- oder Handelsbetriebe ausgeschlossen werden, "so unter anderem eben auch die von der ÖMV geplante Tankstelle, selbstverständlich aber keineswegs nur diese". Die Gemeinde Egg hätte keine Bedarfsprüfung eingeleitet. Sie hätte sich vielmehr lediglich mit örtlichen raumplanerischen Gegebenheiten und raumplanungsrechtlichen Zielen befaßt.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Für die Prüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung einer Gemeindeaufsichtsbehörde nach Art119a Abs6 B-VG auf Antrag der betreffenden Gemeinde ist gemäß Art139 Abs1 B-VG die Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über den Antrag maßgeblich. Dies ergibt sich schon daraus, daß der Ausspruch gemäß Art139 Abs4 B-VG, daß die Verordnung gesetzwidrig war, bei einem derartigen Antrag nach Art119a Abs6 B-VG nicht in Betracht kommt.

Für die über Antrag der Gemeinde Nüziders zu V109/94 eingeleitete Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Bludenz vom 3. Mai 1994 ist daher die derzeit geltende Rechtslage, somit §14 Abs7 RPG 1996 und nicht (mehr) §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 vom Verfassungsgerichtshof gemäß Art139 Abs1 B-VG anzuwenden.

Das zu G289/96 eingeleitete Verfahren zur Prüfung des§14 Abs7 RPG 1996 ist, da neben der Präjudizialität dieser Norm auch die sonstigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, zulässig. Das zu G112/96 eingeleitete Verfahren zur Prüfung des vierten Satzes des §14 Abs5 RPG 1993 ist dagegen mangels Präjudizialität dieser Gesetzesbestimmung im Verfahren V109/94 einzustellen.

2. Der VwGH hat die bei ihm zur Z94/06/0071 eingebrachte Beschwerde gegen den Vorstellungsbescheid der Bezirkshauptmannschaft Bregenz vom 13. Mai 1993, welche Anlaß des vom VwGH zu V138/94 beim Verfassungsgerichtshof eingebrachten Antrages auf Aufhebung der Zonierungsverordnung ist, anhand der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Erlassung des mittels Vorstellung angefochtenen (letztinstanzlichen) Bescheides der Gemeindevertretung der Gemeinde Egg vom 29. März 1993 zu entscheiden. Für die Gesetzmäßigkeit der vom VwGH gemäß Art139 Abs1 B-VG angefochtenen Verordnung ist sohin im Hinblick auf Art139 Abs4 B-VG die Rechtslage zum Zeitpunkt der Erlassung des letztinstanzlichen Bescheides der Gemeindevertretung Egg maßgeblich. Maßgebliche Rechtsgrundlage der beim Verfassungsgerichtshof angefochtenen Zonierungsverordnung ist demgemäß der zu jenem Zeitpunkt geltende vierte Satz des §14 Abs5 RPG 1993 und nicht §14 Abs7 RPG 1996.

Da insoweit auch die sonstigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, ist das zu G113/1996 eingeleitete Verfahren auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 zulässig, während das zu G290/96 eingeleitete Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §14 Abs7 RPG 1996 mangels Präjudizialität einzustellen ist.

3. §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 war aus folgenden Gründen verfassungswidrig:

a. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 22. Juni 1995, G297/94, eine Wortfolge des §39 Abs2 des Tiroler Raumordnungsgesetzes 1994, derzufolge in einer dem §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 durchaus vergleichbaren Weise in als Gewerbe- und Industriegebiet gewidmeten Gebieten oder in Teilen davon "bestimmte Arten von Betrieben" für "nicht zulässig" erklärt werden konnten, mit folgender Begründung aufgehoben:

"Der Verfassungsgerichtshof ist ... bereits in ... seiner bisherigen Judikatur zu einer den verfassungsrechtlichen Erfordernissen gemäß Art18 Abs2 B-VG entsprechenden gesetzlichen Determinierung von Flächenwidmungsplänen stets davon ausgegangen, daß auch dann, wenn die vom Verordnungsgeber zu erlassenden Planungsnormen ihrem Wesen nach nur final, das heißt im Hinblick auf bestimmte zu erreichende Planungsziele, gesetzlich determiniert werden können, die Widmungsarten selbst, also die durch den Raumplan festzulegenden Raumfunktionen, vom Gesetzgeber im vorhinein festgelegt werden müssen. ...

Gleiches muß für die Festlegung der Flächenwidmungsarten und der damit verbundenen Verwendungszwecke entsprechend gewidmeter Grundflächen gelten: Der Gesetzgeber ist gemäß Art18 Abs2 B-VG gehalten, die für die Flächenwidmungsplanung in Betracht kommenden Widmungsarten sowie die jeweils den Widmungsarten entsprechenden Verwendungszwecke entweder selbst festzulegen oder die Voraussetzungen für eine (vom Gesetz abweichende) Bestimmung der Verwendungszwecke durch den Verordnungsgeber derart zu normieren, daß die konkrete Festlegung möglicher Verwendungszwecke durch den Verordnungsgeber auf das Gesetz zurückgeführt werden kann und nicht dem Belieben des Verordnungsgebers überlassen bleibt. Auch der in den Raumplanungsgesetzen der Länder in verfassungsrechtlich zulässiger Weise eingeräumte, aus der finalen Determinierung des Planungsvorganges resultierende planerische Gestaltungsspielraum umfaßt nicht die Widmungsarten und die daran geschlossenen Verwendungszwecke gewidmeter Grundstücke. Vielmehr besteht der der Planungsbehörde gesetzlich eingeräumte Entscheidungsspielraum lediglich hinsichtlich der Frage, welchen vom Gesetz vorgesehenen Raumordnungszielen die Behörde bei der konkreten Planung Vorrang einräumt und mit welchen der gesetzlich vorgesehenen Widmungskategorien sie die von ihr gewählten Ziele verwirklicht.

...

Soweit aus dem Wesen des Planes die verfassungsrechtliche Zulässigkeit seiner finalen gesetzlichen Determinierung, wie oben dargelegt, abgeleitet wurde, so ist diese Ableitung lediglich und ausschließlich für die Auswahl unter den gesetzlich festgelegten Widmungsarten und den diesen entsprechenden, ebenfalls gesetzlich vorherbestimmten Verwendungszwecken für entsprechend gewidmete Grundstücke begründet. Werden hingegen die möglichen Verwendungszwecke von Gewerbe- und Industriegebieten durch Festlegung zulässiger und unzulässiger Betriebe der Verwaltungsbehörde überlassen, so ist die Ansiedelung von Gewerbe- und Industriebetrieben dem Gutdünken der Behörde überlassen und auch durch die gesetzlichen Raumordnungsziele nicht mehr hinreichend determiniert. Eine derartige gesetzliche Ermächtigung verletzt sohin die Grenzen des rechtsstaatlich (noch) zulässigen Einsatzes einer finalen Determinierung von Verordnungen durch den Gesetzgeber. Soweit eine ... 'planerische Notwendigkeit nach weitergehenden Festlegungen' im Rahmen gesetzlich festgelegter Widmungsarten besteht, bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, die Voraussetzungen für eine weitere Differenzierung der mit konkreten Widmungsarten verbundenen Verwendungszwecke zu bezeichnen. ...

Art18 Abs2 B-VG schließt sohin nicht aus, daß die gesetzlich festgelegten Widmungskategorien durch Verordnung präzisiert oder auch verändert werden. Eine nähere, die gesetzlichen Widmungskategorien und die Verwendung von Grundstücken konkretisierende oder sie überhaupt ändernde Regelung durch Verordnung ist jedoch verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn der Gesetzgeber auch die raumordnungsrechtlichen Voraussetzungen und Bedingungen bestimmt, an denen dann jene Verordnungen im Sinne des Art18 Abs2 B-VG gemessen werden können."

Wie die nähere Definition und normative Festlegung der Verwendungszwecke der gemäß §14 Abs1 bis 5 RPG 1993 als Kern-, Wohn-, Misch- und Betriebsgebiete zu widmenden Bauflächen zeigen, äußert der Gesetzgeber (- den Anforderungen des Art18 Abs2 B-VG genügend -) konkrete Vorstellungen für die einzelnen, den konkreten Widmungsarten entsprechenden, zulässigen Verwendungszwecke von Liegenschaften. Insbesondere die Regelung des

§14 Abs4 RPG 1993, wonach in Mischgebieten "nicht störende Klein- und Mittelbetriebe errichtet werden dürfen" und außerdem "Zonen festgelegt werden" können, "in denen Gebäude und Anlagen für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke errichtet werden dürfen" einerseits, sowie die Anordnung des §14 Abs5 erster Satz RPG 1993 andererseits, derzufolge in Betriebsgebieten "nur gewerbliche und industrielle Betriebsanlagen errichtet werden dürfen", läßt mit hinlänglicher Genauigkeit die im Interesse einer funktionellen Gliederung des Raumes durch Verordnung zu bestimmenden Raumnutzungen erkennen, innerhalb derer der jeweilige Liegenschaftseigentümer oder der sonstige Nutzungsberechtigte die ihm kraft Eigentumsrecht und Erwerbsfreiheit zustehende Disposition und wirtschaftliche Nutzung seiner Liegenschaften wahrzunehmen vermag.

§14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 durchbricht dieses rechtliche Regelungskonzept in einer mit Art18 Abs2 B-VG nicht mehr zu vereinbarenden Art und Weise: Im Gegensatz zur Festlegung zulässiger Nutzungen in den Abs1 bis 5 erster bis dritter Satz des §14 RPG 1993 überläßt es §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 der Verwaltungsbehörde, Betriebsgebiete "nach der zulässigen Art der Betriebe und nach dem zulässigen Maß der Störwirkungen in Zonen" zu unterteilen und dadurch die Nutzungsbefugnisse der privatrechtlichen Nutzungsberechtigten nach Belieben einzuschränken. Der Hinweis des Gesetzgebers auf das "zulässige Maß der Störwirkungen" reicht keinesfalls aus, Umfang und Art der jeweils zulässigen Betriebe in einer den Anforderungen des Art18 Abs2 B-VG entsprechenden Form, also in voraussehbarer Art und Weise vorherzubestimmen, sagt vielmehr lediglich, daß auch das jeweilige Störmaß - neben der Art der Betriebe - ein mögliches Zoneneinteilungskriterium bildet.

Der verfassungsrechtlich zulässige planerische Gestaltungsspielraum, welcher der planenden Behörde daraus erwächst, daß sie zwischen mehreren vom Gesetz vorgesehenen Raumordnungszielen zu wählen vermag und sich dementsprechend entscheiden kann, welche der gesetzlich vorgesehenen Widmungskategorien sie zur Verwirklichung der von ihr gewählten Ziele für konkrete Liegenschaften festsetzt, umfaßt nicht die nähere Festlegung möglicher Verwendungszwecke von Betriebsgebieten für konkrete Betriebe. Der Hinweis des Gesetzgebers auf das zulässige Maß der Störwirkungen für die Untergliederung des Betriebsgebietes durch Verordnung überläßt es in Wahrheit der planenden Verwaltungsbehörde, beliebige Einschränkungen der vom Gesetzgeber für "gewerbliche und industrielle Betriebsanlagen" vorgesehenen Betriebsgebiete durch eine Zonierung vorzusehen.

Wenn dem die Vorarlberger Landesregierung die finale Determinierung des Planungsprozesses, also den Hinweis auf die Raumordnungsziele des §2 RPG 1993 entgegenhält, ist ihr zu erwidern, daß diese finale Determinierung der Planung, wie bereits das insoweit maßgebliche Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 8280/1978 zeigt, verfassungsrechtlich nur soweit den Anforderungen des Art18 Abs2 B-VG an die gesetzliche Determinierung von Verordnungen entspricht, als "Planungsnormen deren Wesen nach nur final, das heißt im Hinblick auf bestimmte zu erreichende

Planungs z i e l e" determiniert werden können. Dies ist für den Nutzungsumfang im Rahmen der einzelnen Widmungskategorien, wie ein Blick in das Raumordnungsrecht zeigt, aber von vornherein nicht der Fall. Die zulässigen Verwendungszwecke der einzelnen Baulandwidmungen können und werden vielmehr üblicherweise auch vom Gesetzgeber selbst mit hinreichender Genauigkeit vorherbestimmt. Dies schließt zwar eine Präzisierung der gesetzlich festgelegten Widmungskategorien durch Verordnung nicht aus. Mit dem Hinweis auf die "zulässige Art der Betriebe" und das "zulässige Maß der Störwirkungen" hat der Gesetzgeber aber im §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 die raumordnungsrechtlichen Voraussetzungen und Bedingungen, welche die Voraussehbarkeit des Inhalts von Zonierungsverordnungen im Sinne des Art18 Abs2 B-VG sicherstellen würden, keineswegs bestimmt. Bildet doch letztlich die jeweilige Zonierungsverordnung, nicht aber das Gesetz den Maßstab dafür, welche Betriebe konkret in bestimmten Zonen zugelassen bzw. verboten sind.

Daß §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 vom Belieben der Planungsbehörde ausgeht, Arten von Betrieben anzuführen, die abweichend vom gesetzlich geregelten Verwendungszweck eines "Betriebsgebietes" nach §14 Abs5 erster und zweiter Satz RPG 1993 in diesem ausschließlich oder umgekehrt überhaupt nicht zulässig sind, beweist nicht zuletzt der beim VwGH anhängige Anlaßfall dieses Gesetzesprüfungsverfahrens: Wenn die Gemeinde Egg in der, aus den Verordnungsakten hervorgehenden Absicht, die Ansiedlung einer weiteren Tankstelle zu verhindern, eine bestimmte, als Betriebsgebiet ausgewiesene Fläche in ihrer Zonierungsverordnung "als Zone für gewerbliche und industrielle Produktionsbetriebe festgelegt" hat, genügte sie damit zwar den gesetzlichen Anforderungen einer Zonierung "nach der zulässigen Art der Betriebe und nach dem zulässigen Maß der Störwirkungen" gemäß §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993. Daraus wird aber umgekehrt deutlich, daß die vom Gesetzgeber der Gemeinde mit §14 Abs5 vierter Satz RPG

1993 eingeräumte planerische Definitionsmacht soweit geht, daß ihr praktisch ein freies Belieben hinsichtlich der im Betriebsgebiet zulässigen Betriebe eingeräumt wurde. Dieses freie Belieben widerspricht Art18 Abs2

B-VG.

Es war daher schon aus diesem Grunde gemäß Art140 Abs4 B-VG auszusprechen, daß §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 verfassungswidrig war.

b. §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 verletzte aber auch das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Freiheit der Erwerbsbetätigung gemäß Art6 StGG.

Wie im bereits zitierten Erkenntnis vom 22. Juni 1995, G297/94, ausgeführt wird, will der Gesetzgeber, sofern er die Zulässigkeit bestimmter Arten von Betrieben im Betriebsgebiet ausschließen läßt, die Neuerrichtung der für "nicht zulässig" erklärten Arten von Betrieben und gleichzeitig auch die mit diesen Betrieben verbundene Erwerbstätigkeit verhindern, sodaß im Ergebnis dadurch ein System der Zulassung von Wirtschaftsbetrieben eingerichtet wird.

Es ist nicht zu übersehen, - wie vom VwGH in dem zu V138/94 protokollierten Verordnungsprüfungsantrag gegen die Zonierungsverordnung zu Recht gerügt wird, - daß die Zonierung bestimmter Flächen im Betriebsgebiet "für gewerbliche und industrielle Produktionsbetriebe" in der Absicht beschlossen wurde, die Errichtung einer weiteren Tankstelle im Gemeindegebiet schlechthin zu verhindern und damit den entsprechenden Erwerbsantritt auszuschließen.

Die verfassungsrechtlich gemäß Art6 StGG gebotene Adäquanz eines Verbots bestimmter Betriebsarten auf bestimmten Flächen entsprechend dem Gesetzesvorbehalt des Art6 StGG wird durch die Regelung des §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 nicht hinreichend sichergestellt. Wie der Verfassungsgerichtshof nämlich bereits in seinem Erkenntnis vom 22. Juni 1995, G297/94, näherhin ausgeführt hat, kann die gemäß Art6 StGG gebotene Adäquanz eines flächenbezogenen Betriebsartenverbotes nur dann hinreichend beurteilt werden, "wenn entsprechende, im Einzelfall schwerer als die Freiheit der Erwerbsbetätigung wiegende Voraussetzungen eines derartigen flächenbezogenen Betriebsverbotes vom Gesetzgeber genannt sind". Mit dem bloßen Hinweis auf das zulässige "Maß der Störwirkungen" in §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 sind die gesetzlichen Bedingungen im Sinne des Art6 StGG, unter denen der Zugang zu einem bestimmten Erwerb im öffentlichen Interesse verhindert werden darf, nicht hinreichend definiert. Vielmehr hat der Gesetzgeber, will er den Anforderungen des Art6 StGG entsprechen, selbst jene Kriterien mit hinreichender Deutlichkeit zu benennen, unter denen eine Verhinderung der Betriebsansiedlung bestimmter Arten von Betrieben auf bestimmten Flächen durch Verordnung zulässig ist. Die Raumplanungsziele des §2 RPG 1993 reichen keinesfalls aus, im konkreten Fall der Erlassung einer Zonierungsverordnung nach §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 ein Überwiegen öffentlicher Interessen an einem flächenbezogenen Verbot bestimmter Arten von Betrieben darzutun, die von der planenden Gemeinde im Verordnungsweg mehr oder minder frei und nach im einzelnen vielfach nicht ohne weiteres nachvollziehbaren Überlegungen festgelegt werden.

§14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 war sohin auch wegen Widerspruchs zum Grundrecht auf Erwerbsfreiheit gemäß Art6 StGG verfassungswidrig.

c. Angesichts des bisherigen Verfahrensergebnisses konnte der Verfassungsgerichtshof darauf verzichten, auf seine im Prüfungsbeschluß geäußerten kompetenzrechtlichen Bedenken näher einzugehen.

4. §14 Abs7 RPG 1996 ist aus folgenden Gründen als verfassungswidrig aufzuheben:

a . §14 RPG 1996 gliedert im Vergleich zur vorhergehenden Rechtslage (vgl. dazu oben 3.a.) die als Bauflächen zu widmenden Gebiete nach zulässigen Verwendungszwecken neu: Insbesondere werden in den Abs5 und 6 des §14 RPG 1996 Betriebsgebiete der Kategorie I, "die für Betriebsanlagen bestimmt sind, die keine wesentlichen Störungen für die Umgebung des Betriebsgebiets verursachen", von Betriebsgebieten der Kategorie II unterschieden, "die vornehmlich für Betriebsanlagen, die im Betriebsgebiet Kategorie I nicht errichtet werden dürfen, bestimmt sind". §14 Abs7 RPG 1996 sieht - insoweit wortgleich mit dem vorhergehenden §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 - vor, daß Betriebsgebiete "nach der zulässigen Art der Betriebe und dem zulässigen Maß der Störwirkungen in Zonen unterteilt werden (können)". Diese Zonierungsermächtigung des Verordnungsgebers wird durch den Halbsatz ergänzt, "soweit die für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse dies erfordern".

Die Überlegungen und Bedenken, die oben unter 3.a. dargestellt wurden und denen zufolge §14 Abs5 vierter Satz RPG

1993 als dem Art18 Abs2 B-VG widerstreitende formalgesetzliche Delegation der Verordnungsgewalt angesehen wurde, treffen auch auf §14 Abs7 RPG 1996 zu. Zwar wird durch die gesetzliche Festlegung zweier, nach dem Ausmaß zulässiger Störungen unterschiedener Betriebsgebietskategorien der Freiraum des Verordnungsgebers nach §14 Abs7 RPG 1996 verringert, weil sich die Zonierung, also die Bestimmung zulässiger Arten von Betrieben und des zulässigen Maßes der Störwirkungen in einzelnen Zonen im Rahmen der jeweiligen Betriebsgebietskategorie zu halten hat. Gleichwohl besitzt die planende Gemeinde im Rahmen der von ihr kraft planerischem Gestaltungsspielraum gewählten Betriebsgebietskategorie, die als solche gesetzlich hinreichend definiert ist, eine praktisch nicht näher determinierte Regelungsbefugnis hinsichtlich der Art der Betriebe und der von diesen ausgehenden Störwirkungen. Ebenso wie in §14 Abs5 vierter Satz RPG 1993 hat es der Gesetzgeber auch mit der Regelung des §14 Abs7 RPG 1996 unterlassen, die der planenden Gemeinde zur Verfügung stehende Widmungskategorie im Falle der Zonierung selbst näher nach Verwendungszwecken zu umschreiben oder diese zumindest materiell hinreichend zu determinieren.

Keine hinreichende Determinierung kann der in §14 Abs7 RPG 1996 neu aufgenommene Hinweis des Gesetzgebers auf "die für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse" sein. Daß die für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse vielmehr bei jedem planerischen Akt nach dem RPG 1996 eine Voraussetzung jedweder rechtlich korrekten Planung bilden, daß also umgekehrt andere als raumplanerische Überlegungen, wie etwa solche gewerbepolitischer Art, aus dem Planungsprozeß auszuscheiden sind, bildet vielmehr, wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Prüfungsbeschluß vorläufig angenommen hat, eine Selbstverständlichkeit, deren gesetzliche Erwähnung kein Mehr an gesetzlicher Vorherbestimmung des Planungsprozesses und -inhaltes, hier bei Erlassung von Zonierungsverordnungen, mit sich bringt. Daß es dabei "um die Optimierung vorhandener Strukturen, beispielsweise um Betriebsstandorte mit der Möglichkeit eines Eisenbahnanschlusses," geht (so die Regierungsvorlage, 8. Beilage im Jahre 1996 zu den Sitzungsberichten des XXVI. Vorarlberger Landtages, 22, zitiert in der Äußerung der Vorarlberger Landesregierung), läßt sich dem insoweit völlig nichtssagenden Hinweis auf "die für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse" allein nicht entnehmen. Vielmehr wäre es Aufgabe des Gesetzgebers gewesen, die Erlassung von Zonierungsverordnungen ausdrücklich an derartige, durchaus aussagekräftige Voraussetzungen zu binden. Keinesfalls kann aber der Textierung des §14 Abs7 RPG 1996 entnommen werden, daß eine Zonierung eines Betriebsgebietes nur dann und insoweit zulässig ist, als es "um die Optimierung vorhandener Strukturen, beispielsweise um Betriebsstandorte mit der Möglichkeit eines Eisenbahnanschlusses," geht. Im Gegenteil wird mit der Zonierungsermächtigung eine Standortoptimierung möglicherweise geradezu ausgeschlossen, weil durch Zonierungen nach dem "zulässigen Maß der Störwirkungen" regelmäßig nur Betriebe mit geringeren Emissionen als durch die Flächenwidmung Betriebsgebiet I oder II vorgesehen für zulässig erklärt werden. Auch die von der Vorarlberger Landesregierung in ihrer zu G 112, 113/96 abgegebenen Äußerung aufgenommenen Beispiele zonierter Betriebsgebiete zeigen, daß dabei von einer Optimierung gegebener Strukturen keine Rede sein kann, sondern, wie der zu V109/94 dem Verfassungsgerichtshof vorgelegte Anlaßfall der Gemeinde Nüziders zeigt, die Zonierungsverordnung durchwegs dazu benutzt wird, Arten von Betriebsanlagen unter mehr oder weniger deutlicher Präzisierung unzulässiger Störwirkungen aus Betriebsgebieten der Kategorie I fernzuhalten, die nach der allgemeinen Definition dieser Widmungskategorie in §14 Abs5 RPG 1996 dort an sich zulässig sind. Offenkundig war es die Absicht des Gesetzgebers, mit §14 Abs7 RPG 1996 die planenden Gemeinden zur Veränderung und Einschränkung der in §14 Abs5 und 6 RPG 1996 festgelegten Verwendungszwecke der Betriebsgebiete für bestimmte Betriebsanlagen zu ermächtigen. Daß dabei in das abgestufte System zulässiger gewerblicher Betriebe in den Abs2 bis 6 des §14 RPG 1996 von der Gemeinde nach Belieben eingegriffen werden kann, ändert weder der Hinweis auf die "zulässige Art der Betriebe" im §14 Abs7 RPG 1996 noch der Hinweis auf das "zulässige Maß der Störwirkungen", weil insoweit nur Einteilungskriterien für die Unterteilung in Zonen abstrakt genannt sind, ohne die Voraussetzungen oder den Inhalt einzelner zulässiger Zonen näher zu benennen. Daß diese auch den "für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse(n)" nicht entnommen werden können, wurde oben ebenso bereits dargetan wie die Unbrauchbarkeit der Raumplanungsziele für die Determinierung von Zonierungsverordnungen, mögen diese Ziele auch, wie die Vorarlberger Landesregierung einwendet, im RPG 1996 genauer als im RPG 1993 formuliert worden sein.

§14 Abs7 RPG 1996 ist sohin wegen Widerspruchs zur verfassungsrechtlichen Vorschrift des Art18 Abs2 B-VG als verfassungswidrig aufzuheben.

b. Aus den oben 3.b. dargelegten Überlegungen widerspricht §14 Abs7 RPG 1996 auch dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Freiheit der Erwerbsbetätigung nach Art6 StGG. Die Gesetzesvorschrift war sohin auch aus diesem Grunde als verfassungswidrig aufzuheben.

c. Angesichts dieses Verfahrensergebnisses war den weiteren, - kompetenzrechtlichen - Bedenken des Verfassungsgerichtshofes gegen §14 Abs7 RPG 1996 nicht weiter nachzugehen.

III. Entsprechend der Anregung der Vorarlberger Landesregierung hat der Verfassungsgerichtshof für das Außerkrafttreten der verfassungswidrigen Gesetzesbestimmung des §14 Abs7 RPG 1996 eine Frist bis 1. März 1998 bestimmt, um dem Landesgesetzgeber Gelegenheit zu geben, eine neue Regelung zu erlassen.

Der Ausspruch über die Verpflichtung des Landeshauptmannes zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung stützt sich auf Art140 Abs5 B-VG, der Ausspruch, daß durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Wirksamkeit treten, auf Art140 Abs6 B-VG.

Dies konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG vom Verfassungsgerichtshof ohne mündliche Verhandlung beschlossen werden.

Schlagworte

VfGH / Präjudizialität, VfGH / Prüfungsmaßstab, VfGH / Prüfungszeitpunkt, Raumordnung, Flächenwidmungsplan, Planungsakte (Flächenwidmungsplan), Erwerbsausübungsfreiheit, Determinierungsgebot, Delegation formalgesetzliche, Adäquanzprinzip

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1997:G112.1996

Dokumentnummer

JFT_10029774_96G00112_00

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

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at