

TE Vfgh Erkenntnis 1995/6/22 G297/94

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 22.06.1995

Index

L8 Boden- und Verkehrsrecht

L8000 Raumordnung

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art18 Abs2

B-VG Art118 Abs3 Z9

B-VG Art140 Abs1 / Präjudizialität

B-VG Art139 Abs1 / Prüfungsmaßstab

StGG Art6 Abs1 / Erwerbsausübung

Tir RaumOG 1994 §39 Abs2

Tir RaumOG 1994 §108 Abs2

Tir RaumOG 1994 §109 Abs1

Leitsatz

Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Bestimmung des Tir RaumOG 1994 anlässlich der Prüfung eines vor Inkrafttreten des neuen Raumordnungsgesetzes erlassenen Flächenwidmungsplanes; Beurteilung der inhaltlichen Gesetzmäßigkeit von Verordnungen aufgrund der Rechtslage zum Zeitpunkt der Fällung des verfassungsgerichtlichen Erkenntnisses; Aufhebung der Verordnungsermächtigung zur Festlegung von Betriebsverboten für bestimmte Arten von Betrieben im Gewerbe- und Industriegebiet in Flächenwidmungsplänen im Tir RaumOG 1994 wegen Verstoßes gegen das Determinierungsgebot und gegen die Erwerbsausübungsfreiheit; keine Determinierung der zulässigen Betriebsverbote; keine Benennung der Bedingungen für ein Verbot eines Erwerbszweiges im öffentlichen Interesse; keine Beantwortung der Frage der kompetenzrechtlichen Zuordnung der in Prüfung gezogenen Regelung angesichts ihrer Unbestimmtheit

Spruch

I. Die Wortfolge "oder b) bestimmte Arten von Betrieben nicht zulässig" in §39 Abs2 des Gesetzes vom 6. Juli 1993 über die Raumordnung in Tirol (Tiroler Raumordnungsgesetz 1994), LGBl. für Tirol Nr. 81/1993, wird als verfassungswidrig aufgehoben.

Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 30. Juni 1996 in Kraft.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

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

II. Im übrigen wird das Gesetzesprüfungsverfahren eingestellt.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof ist ein zuV42/93 protokolliertes, auf Art139 Abs1 B-VG gestütztes Verfahren zur Prüfung der Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Lans vom 5. August 1991, mit dem der Flächenwidmungsplan geändert wurde, anhängig. Aus Anlaß dieses Verfahrens hat der Verfassungsgerichtshof gemäß Art140 Abs1 B-VG am 30. November 1994 beschlossen, die Verfassungsmäßigkeit des §39 Abs2 des Gesetzes vom 6. Juli 1993 über die Raumordnung in Tirol (Tiroler Raumordnungsgesetz 1994 - TROG 1994), LGBl. 81/1993, von Amts wegen zu prüfen.

§39 TROG 1994 lautet:

"§39

Gewerbe- und Industriegebiet

(1) Im Gewerbe- und Industriegebiet dürfen errichtet werden:

a) Gebäude für Gewerbebetriebe mit Ausnahme von Gastgewerbebetrieben zur Beherbergung von Gästen;

b)

Gebäude für Industriebetriebe;

c)

betriebstechnisch notwendige Wohnungen;

d)

Gebäude für Einrichtungen, die der Versorgung oder den sozialen Bedürfnissen der Personen, die sich im Gewerbe- und Industriegebiet aufhalten, dienen.

(2) Für das Gewerbe- und Industriegebiet oder für Teile davon kann festgelegt werden, daß

a)

nur bestimmte Arten von Betrieben zulässig oder

b)

bestimmte Arten von Betrieben nicht zulässig sind.

(3) ...

(4) ..."

2.a. Der Verfassungsgerichtshof ging in seinem Prüfungsbeschluß davon aus, daß die Antragsteller des Verfahrens zu V42/93 ihre Bedenken nur hinsichtlich des Ausschlusses von Betriebsstätten von Transportunternehmen und Erdbewegungsunternehmen ausreichend individualisiert haben, weshalb eine Verordnungsprüfung nur in diesem Umfang zulässig sei, daß aber eine Beschränkung einer (allfälligen) Aufhebung auf das Grundstück der Antragsteller, das weder im Text der Verordnung angeführt noch in der planlichen Darstellung benannt ist, nicht möglich sei.

b. In bezug auf die Präjudizialität nahm der Verfassungsgerichtshof vorläufig an, daß er aufgrund der Übergangsbestimmung des §109 Abs1 TROG 1994 die Gesetzmäßigkeit der angefochtenen Verordnungsbestimmungen nach §39 Abs2 TROG 1994 zu prüfen habe.

c. In der Sache hegte der Verfassungsgerichtshof einerseits die Bedenken, daß §39 Abs2 TROG 1994 die Erwerbsausübungsfreiheit unzulässiger Weise beschränke und es überdies dem Legalitätsprinzip nicht genügt, wenn bei einer derartigen Eingriffsintensität flächenplanerischer Widmungen, wie der durch §39 Abs2 TROG 1994 ermöglichten, die gesetzliche Determinierung bloß durch Vorschreibung von Zielen und Verfahrensvorschriften vorgesehen ist.

Andererseits hatte der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, daß ein flächenbezogenes Gebot zur Ansiedelung oder Errichtung bestimmter Betriebsarten bzw. ein flächenbezogenes Verbot möglicherweise vielfach unter Voraussetzungen erfolgen würde, deren Regelung kompetenzrechtlich dem Bund als Angelegenheit des Gewerbes und der Industrie im Sinne des Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG vorbehalten ist.

3. Die Tiroler Landesregierung hat eine Äußerung erstattet.

a. Sie vertritt darin die Ansicht, daß im Anlaßfall nur § 39 Abs 2 lit b TROG 1994 präjudiziell und daher das Gesetzesprüfungsverfahren nur hinsichtlich dieser litzulässig ist. Die dem Gesetzesprüfungsverfahren zugrundeliegende angefochtene Festlegung im Flächenwidmungsplan der Gemeinde Lans beschränke sich nämlich entsprechend ihrer seinerzeitigen gesetzlichen Grundlage im § 13 Abs 2 Tiroler Raumordnungsgesetz 1984, LGBl. 4, darauf, emissionsintensive Arten von Betrieben von einer Ansiedelung im Gewerbe- und Industriegebiet der Gemeinde auszuschließen. Eine derartige Negativfestlegung finde ihre gesetzliche Deckung nunmehr im § 39 Abs 2 lit b TROG 1994. Eine der Lita des § 39 Abs 2 TROG 1994 entsprechende gesetzliche Ermächtigung zur Festlegung der in einem bestimmten Gebiet ausschließlich zulässigen Betriebsarten sei im seinerzeitigen Tiroler Raumordnungsgesetz 1984 nicht enthalten gewesen.

b. Im übrigen sei die Bestimmung verfassungskonform. Hinsichtlich des vom Verfassungsgerichtshof angenommenen Eingriffs in die Erwerbsausübungsfreiheit verweist die Tiroler Landesregierung darauf, daß für diese Frage entscheidend sei, ob die Bestimmung tatsächlich die gesetzliche Grundlage für Maßnahmen der Wirtschaftslenkung bilde oder ob es sich dabei um eine ausschließlich raumordnungsrechtliche Regelung handle. Raumordnungsrechtliche Maßnahmen hätten nämlich nicht zum Ziel, den Antritt oder die Ausübung einer Erwerbstätigkeit verwaltungsbehördlichen Beschränkungen zu unterwerfen, sie zielten vielmehr ausschließlich auf die vorausschauende planerische Gestaltung von Raumnutzungen ab, weshalb sich eine Beeinträchtigung von Erwerbstätigkeiten höchstens als faktische Nebenwirkung bei der Verwirklichung dieser ausschließlich raumbezogenen Zielsetzung ergeben könne. Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung ergibt sich der spezifisch raumordnungsrechtliche Charakter des § 39 Abs 2 TROG 1994 daraus, "daß die dadurch geschaffenen planerischen Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich des Gewerbe- und Industriegebietes vielfach eine unabdingbare Voraussetzung für eine den maßgebenden Raumordnungszielen gerecht werdende Aufgabenerfüllung sind".

Dabei sei von der besonderen topografischen Situation Tirols als Gebirgsland auszugehen, die zur Folge habe, daß sich in den einzelnen Landesteilen höchst unterschiedliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung ergeben. Auf Grund der "Enge des vorhandenen Raumes" könnten gemischte Wirtschaftsstrukturen aber nur eingeschränkt und überdies nur unter der Voraussetzung geschaffen werden, daß ein wirkungsvolles raumordnerisches Instrumentarium besteht, das es zum einen ermöglicht, verschiedene wirtschaftliche Aktivitäten raumverträglich aufeinander abzustimmen, und zum anderen sicherstellt, daß Konflikte mit anderen Raumnutzungen weitestgehend vermieden werden. Gewerbe- und Industriegebiete könnten auf Grund der geschilderten topografischen Situation nämlich nicht als großflächige Strukturen, wie dies für industrielle Kernräume typisch ist, geschaffen werden. Vielmehr handle es sich dabei fast ausschließlich um kleinräumige Gebiete, bei denen sich Verflechtungen der vorhin geschilderten Art nicht vermeiden ließen. Umgekehrt ermögliche gerade die Widmung als Gewerbe- und Industriegebiet eine unüberschaubare Vielfalt an wirtschaftlichen Tätigkeiten, deren raumordnungsrelevanten Auswirkungen höchst unterschiedlich seien. Gerade diese Vielfalt mache es wiederum unmöglich, bereits auf Gesetzesstufe nähere Festlegungen über die im Gewerbe- und Industriegebiet zulässigen Betriebsarten zu treffen.

Dieses Spannungsfeld zwischen der im Gewerbe- und Industriegebiet möglichen Nutzungsvielfalt und den Erfordernissen der Vermeidung von Nutzungskonflikten mache weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten, wie sie im § 39 Abs 2 TROG 1994 vorgesehen sind, aus raumordnungsfachlicher Sicht unverzichtbar.

Die Gemeinde habe bei der Standortplanung für Gewerbe- und Industriebetriebe im Rahmen ihrer Bedachnahmepflicht nach § 27 Abs 1 zweiter Satz TROG 1994 die dort angeführten raumordnerischen Gesichtspunkte miteinzubeziehen. Vor allem habe die Gemeinde dabei aber die örtlichen Raumordnungsziele, die in weiten Bereichen bloß die Ausformung und Konkretisierung überörtlicher Ziele sind, heranzuziehen. Auch bei dieser spezifisch örtlichen Sichtweise ergebe sich dasselbe Spannungsfeld zwischen der Nutzungsvielfalt im gewerblich-industriellen Bereich auf der einen Seite und der Notwendigkeit der Vermeidung von Nutzungskonflikten auf der anderen Seite.

Zusammenfassend vertritt die Tiroler Landesregierung daher die Auffassung, daß § 39 Abs 2 TROG 1994 ausschließlich

raumordnungsrechtliche Zielsetzungen verfolge, weshalb diese Bestimmung auch materiell dem Bereich des Raumordnungsrechtes zuzurechnen sei. Wirtschaftslenkende Effekte seien "rein faktische Nebenwirkungen dieses raumbezogenen Regelungssystems". Die Bestimmung greife daher nicht in die Erwerbsausübungsfreiheit, sondern als Eigentumsbeschränkung in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums ein. Dieser Eingriff sei jedoch im öffentlichen Interesse erforderlich, überdies sachgerecht und angemessen. Ein wirtschaftslenkender Effekt sei auch deshalb auszuschließen, da Festlegungen nach §39 Abs2 TROG 1994 in strikter Bindung an die in Betracht kommenden Raumordnungsziele zu erfolgen haben.

c. Hinsichtlich der Bedenken gemäß Art18 B-VG verweist die Tiroler Landesregierung auf den Umstand, daß dieser Bestimmung keine - im Vergleich zu anderen Widmungsfestlegungen - besonders gravierende Eingriffsintensität zukomme. Bei einer Widmung als Gewerbe- und Industriegebiet ohne weitergehende Festlegung ergebe sich ein geradezu unübersehbar breites Nutzungsspektrum, weshalb vielfach die planerische Notwendigkeit nach weitergehenden Festlegungen bestehe. In einem unbeschränkten Gewerbe- und Industriegebiet sei beispielsweise eine die Umwelt und die Umgebung stark belastende Asphaltmischanlage oder Bauschuttauflagerungsanlage ebenso zulässig, wie eine hoch-technologische Fertigungsstätte, von der praktisch keine nachteiligen Auswirkungen ausgingen. Dies bedeute, daß die raumrelevanten Auswirkungen der in einem solchen Gebiet zulässigen Nutzungen zum Teil wesentlich stärker differieren, als dies sonst selbst zwischen verschiedenen Widmungskategorien der Fall ist. Dies führe dazu, daß selbst innerhalb des Gewerbe- und Industriegebietes Nutzungskonflikte entstünden. Umgekehrt mache es die große Vielfalt möglicher gewerblicher und industrieller Tätigkeiten praktisch unmöglich, bereits auf Gesetzesstufe weitergehende Festlegungen zu treffen.

Dazu komme, daß Widmungsfestlegungen nach dem System dieses Gesetzes nicht nur auf Gesetzesstufe über die maßgebenden Raumordnungsziele determiniert seien, sondern darüber hinaus auch durch das der Flächenwidmungsplanung und Bebauungsplanung vorgelagerte Instrument der örtlichen Raumordnungskonzepte. Lediglich für den im Hinblick auf die Neueinführung dieses zusätzlichen Planungsinstruments unumgänglich notwendigen Übergangszeitraum nach §108 Abs1 TROG 1994 komme diese zusätzliche Determinante noch nicht zum Tragen. Das örtliche Raumordnungskonzept sei aber nicht auf allgemeine Zielvorgaben beschränkt, sondern habe auf Grund des §31 Abs1 TROG 1994 konkrete grundsätzliche Festlegungen über die räumliche Entwicklung der Gemeinde zu treffen. Da sich die Flächenwidmungsplanung künftig nur mehr im Rahmen der durch das örtliche Raumordnungskonzept vorgegebenen Grenzen bewegen darf, stelle das örtliche Raumordnungskonzept im Hinblick auf die Legalitätsbindung der Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne eine Verbesserung im Vergleich zur vorherigen Rechtslage nach dem Tiroler Raumordnungsgesetz 1984 dar. Insbesondere §31 Abs1 litc TROG 1994 sehe vor, daß im örtlichen Raumordnungskonzept die angestrebte Entwicklung der Gemeinde unter besonderer Berücksichtigung der Wirtschaftszweige und Betriebsformen mit erheblichen Auswirkungen auf die sonstige Entwicklung der Gemeinde, insbesondere der Tourismuswirtschaft sowie der Großformen von Handel, Gewerbe und Industrie, festzulegen sei. Auf diese Weise werde die nach wie vor bestehende finale Determinierung auf Gesetzesstufe bloß durch konkrete verbindliche Vorgaben auf einer vorgelagerten Verordnungsebene ergänzt. Dies bewirke im Ergebnis eine größere Regelungsdichte, die - raumordnungsfachlich sinnvoll und auch von der Legalitätsbindung her durchaus gewollt - zwangsläufig zu Lasten des weiteren planerischen Handlungsspielraumes geht.

Schließlich verweist die Tiroler Landesregierung darauf, daß betriebsanlagenspezifische Festlegungen im Bereich der Flächenwidmungsplanung keine grundlegende Neuerung darstellten. Bereits das Tiroler Raumordnungsgesetz 1972, LGBl. 10, habe die Möglichkeit einer Zonierung des Gewerbe- und Industriegebietes vorgesehen. Diese Regelung habe sich auf Grund der Enge des Raumes in Tirol nicht besonders bewährt. Die Folge sei ein raumordnerisch unerwünschtes Ausweichen auf Mischgebietswidmungen gewesen. Auf Grund dieser Erfahrung sei durch die 4. Raumordnungsgesetz-Novelle, LGBl. 88/1983, von der starren Einteilung des Gewerbe- und Industriegebietes in Zonen zugunsten einer flexibleren Regelung abgegangen worden. Nach dem durch diese Novelle geänderten §13 Abs3 leg.cit. sei es zulässig gewesen, entweder für das gesamte Gewerbe- und Industriegebiet oder für Teile davon die zulässigen Arten von Betrieben im Hinblick auf die von ihnen zu erwartenden Emissionen festzulegen. Diese Bestimmung habe sich in der Praxis bereits als besser handhabbar erwiesen. Die ausschließliche Bindung an ein bestimmtes Emissionsniveau habe aber für eine umfassende raumordnerische Sicht, die alle in Betracht kommenden

Raumordnungsziele einschließt, noch zu wenig Raum gelassen. Der geltende §39 Abs2 TROG 1994 ermögliche es nunmehr, betriebsartenspezifische Festlegungen unter Berücksichtigung aller raumordnungsrelevanten Gesichtspunkte abgestimmt auf die individuellen Verhältnisse des betreffenden Gebietes zu treffen.

d. Hinsichtlich der kompetenzrechtlichen Bedenken verweist die Tiroler Landesregierung erneut darauf, daß planerischen Festlegungen nach §39 Abs2 TROG 1994 eine umfassende raumordnerische Sicht, die alle in Betracht kommenden Raumordnungsziele einschließt, zugrundegelegt werden müsse. Für betriebsanlagenspezifische Regelungen, die einseitig von einer bestimmten Bedarfslage ausgehen, lasse diese Bestimmung keinen Raum. Würden Festlegungen nach §39 Abs2 leg.cit. dennoch einseitig auf Bedarfsüberlegungen gestützt, so wären diese Festlegungen gesetzwidrig. Ein solcher Mangel sei jedoch nicht dem Gesetz anzulasten.

e. Die Tiroler Landesregierung beantragt daher das Gesetzesprüfungsverfahren hinsichtlich des §39 Abs2 lita leg.cit. einzustellen und hinsichtlich des §39 Abs2 litb leg.cit. auszusprechen, daß diese Bestimmung nicht als verfassungswidrig aufgehoben wird. Für den Fall einer Aufhebung wird für das Außerkrafttreten eine Frist von einem Jahr beantragt.

4. Die Antragsteller des Anlaßfalles haben ebenfalls eine Äußerung erstattet.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Zur Zulässigkeit des Gesetzesprüfungsverfahrens:

a. Der zu V42/93 gemäß Art139 Abs1 letzter Satz B-VG gestellte Antrag ist mit Rücksicht auf die ständige, mit Erkenntnis VfSlg. 9260/1981 eingeleitete Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes betreffend die unmittelbare Anfechtbarkeit von Flächenwidmungsplänen durch die davon betroffenen Grundeigentümer in Tirol insoweit zulässig, als dadurch die Aufhebung der Z1 der litb der mit Beschluß des Gemeinderates der Gemeinde Lans erfolgten Ergänzung des Flächenwidmungsplanes vom 5. August 1991 begehrt wird. Der Z1 der litb der Ergänzung des Flächenwidmungsplanes zufolge sind im Gewerbe- und Industriegebiet der Gemeinde "Betriebsstätten von Transportunternehmen und Erdbewegungsunternehmen" "von einer Ansiedlung ausgeschlossen". Gegenstand dieser Vorschrift ist sohin eine, jede Widmung als "Gewerbe- und Industriegebiet" in der Gemeinde in ihrer Auswirkung konkretisierende und erheblich beschränkende Festlegung. Für die Prüfung der Gesetzmäßigkeit dieser Verordnungsbestimmung ist von entscheidender Bedeutung, an welcher Rechtsvorschrift sie vom Verfassungsgerichtshof zu messen ist: in Betracht kommt nämlich nicht nur - wie vom Verfassungsgerichtshof im Prüfungsbeschluß vom 30. November 1994 angenommen - §39 Abs2 TROG 1994, sondern auch §13 Abs2 des Tiroler Raumordnungsgesetzes 1984.

b. Die dargestellte, den Gegenstand des (Anlaß-)Verordnungsprüfungsverfahrens bildende Verordnungsbestimmung wurde unter Berufung auf §13 Abs2 des Tiroler Raumordnungsgesetzes 1984, erlassen.

Für die Beurteilung der inhaltlichen Gesetzmäßigkeit von Verordnungen, die mit Individualantrag gemäß Art139 Abs1 letzter Satz B-VG angefochten werden, ist aber nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes die Rechtslage zum Zeitpunkt der Fällung des verfassungsgerichtlichen Erkenntnisses maßgebend (so zB VfSlg. 9947/1984).

Gemäß §119 Abs1 TROG 1994 ist dieses am 1. Jänner 1994 in Kraft getreten; gleichzeitig trat gemäß Abs2 leg. cit. das Tiroler Raumordnungsgesetz 1984 außer Kraft. Auf Grund der Übergangsbestimmung des §108 Abs2 TROG 1994 bleiben die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehenden Flächenwidmungspläne "weiterhin aufrecht". Der Übergangsvorschrift des §109 Abs1 TROG 1994 (betreffend "Bestehende Widmungen") zufolge gelten die in Flächenwidmungsplänen nach §10 Tiroler Raumordnungsgesetz 1984 festgelegten Widmungen als Widmungen im Sinne des TROG 1994, soweit in den Absätzen 2 bis 6 des §109 TROG 1994 nichts anderes bestimmt ist. Mangels einer besonderen, in den Abs2 ff des §109 TROG 1994 enthaltenen Regelung über die Überleitung der Widmungskategorie Gewerbe- und Industriegebiet ging der Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschluß vom 30. November 1994 davon aus, daß die Z1 der litb der Ergänzung des Flächenwidmungsplans der Gemeinde Lans (nicht mehr anhand des §13 Abs2 Tiroler Raumordnungsgesetz 1984, sondern) an dem die neue gesetzliche Grundlage dieser Verordnungsbestimmung bildenden §39 Abs2 TROG 1994 zu messen ist.

Der Verfassungsgerichtshof bleibt bei dieser, auch von der Tiroler Landesregierung in ihrer Äußerung und ihrem Vertreter in der mündlichen Verhandlung geteilten Rechtsauffassung:

Schon der Wortlaut des §109 Abs1 TROG 1994, wonach "die in Flächenwidmungsplänen nach §10 des Tiroler

Raumordnungsgesetzes 1984 festgelegten Widmungen ... als Widmungen im Sinne dieses Gesetzes (gelten), ...", läßt die Absicht des Gesetzgebers erkennen, den Widmungsbezeichnungen in Flächenwidmungsplänen, die auf Grund des Tiroler Raumordnungsgesetzes 1984 erlassen und in das Regime des TROG 1994 übergeleitet wurden, jene Bedeutung zuzumessen, die das TROG 1994 an die betreffenden Widmungsbezeichnungen knüpft. Die gegenteilige, unter Berufung auf seine (zum früher geltenden Tiroler Raumplanungsrecht ergangene) Judikatur vertretene Rechtsmeinung des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH 11.8.1994, Z94/06/0127), wonach "den Widmungsbezeichnungen eines Flächenwidmungsplanes stets jener Inhalt zu unterstellen ist, der ihm nach jenen gesetzlichen Bestimmungen zukam, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des jeweiligen Flächenwidmungsplanes in Geltung standen", wurde im TROG 1994 verlassen. Führen doch die "Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf eines Tiroler Raumordnungsgesetzes 1994" (Seite 126) unter Hinweis auf diese bisherige Rechtsprechung ausdrücklich wie folgt aus:

"Es liegt auf der Hand, daß dies auf Grund der zum Teil geänderten Inhalte der einzelnen Widmungskategorien im gegebenen Zusammenhang zu einem kaum überblickbaren Nebeneinander gleichlautender Widmungen mit unterschiedlichem Inhalt führen würde. Auch hätte dies zur Folge, daß mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigte Verbesserungen hinsichtlich der bestehenden Widmungen nicht zum Tragen kommen könnten. Zum Teil würden bestehende Widmungen sogar ihre gesetzliche Grundlage verlieren und dadurch gesetzwidrig werden. Mit der in Rede stehenden Bestimmung werden daher die bestehenden Widmungen jenen Widmungen des im Entwurf vorliegenden Gesetzes gleichgestellt, denen sie danach entsprechen bzw., wo dies nicht möglich ist, am nächsten kommen. ..."

Auch in der Literatur (Schwaighofer - Sallinger, Handbuch des Tiroler Baurechts, Bd. 1, 1994, Seite 781; Hauer, Tiroler Baurecht, 2. Aufl., 1994, Seite 522, Anm. 1) wird die geltende Rechtslage dahin verstanden, daß sich der Verwendungszweck von Grundstücken, die früher erlassenen und kraft §108 Abs2 TROG 1994 übergeleiteten Flächenwidmungsplänen unterliegen, nach Maßgabe der §§37 ff des TROG 1994 bemißt.

Die dagegen vom Verwaltungsgerichtshof (VwGH 11.8.1994, Z94/06/0127) unter Berufung auf Hauer (aaO) angedeuteten verfassungsrechtlichen Bedenken, die ihn zu einer, seiner Meinung nach verfassungskonformen, wenn auch vom Wortlaut des §109 Abs1 TROG 1994 abweichenden Auslegung des Gesetzes veranlaßten, teilt der Verfassungsgerichtshof nicht. Auch wenn zufolge grammatikalischer und historischer Interpretation §109 Abs1 TROG 1994 dahin verstanden werden muß, daß dadurch übergeleiteten Flächenwidmungsplänen jener Inhalt zukommt, der der entsprechenden Umschreibung zulässiger Nutzungen im TROG 1994 entspricht, wird dadurch nicht in verfassungswidriger Weise in die der Gemeinde kraft Art118 Abs3 Z9 B-VG garantierten, im eigenen Wirkungsbereich zu besorgenden Aufgabe der örtlichen Raumplanung eingegriffen. Lediglich "im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes" ist der Gemeinde der Vollzug bestimmter Aufgaben, darunter die örtliche Raumplanung, gemäß Art118 Abs4 B-VG garantiert (vgl. dazu auch VfSlg. 9533/1982, 10399/1985 und 11873/1988). Dem Gesetzgeber ist es überlassen, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schranken, insbesondere auch des Sachlichkeitsgebots, den Inhalt und die rechtlichen Folgen raumplanerischer Widmungen zu umschreiben. Diese Schranken sind im vorliegenden Fall nicht verletzt.

c. Wie die Tiroler Landesregierung zu Recht bemerkt, findet die angefochtene Bestimmung der Z1 der litb der Ergänzung zum Flächenwidmungsplan der Gemeinde Lans vom 5. August 1991 ihre gesetzliche Grundlage nunmehr kraft §109 Abs1 TROG 1994 ausschließlich in §39 Abs2 litb dieses Gesetzes, demzufolge für das Gewerbe- und Industriegebiet festgelegt werden kann, daß bestimmte Arten von Betrieben nicht zulässig sind. Bei der Beurteilung der Gesetzmäßigkeit der angefochtenen Verordnungsbestimmung hat der Verfassungsgerichtshof sohin nur die litb des Abs2 des §39 TROG 1994 anzuwenden. Um den verbleibenden, nicht präjudiziellen Teil des Abs2 des §39 TROG 1994 in einem sinnvollen inhaltlichen Zusammenhang zu belassen, genügt es, die Wortfolge "oder b) bestimmte Arten von Betrieben nicht zulässig" auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Insoweit ist, da alle Prozeßvoraussetzungen vorliegen, das von Amts wegen eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren zulässig.

Im übrigen war das Gesetzesprüfungsverfahren mangels Präjudizialität einzustellen.

2. In der Sache:

a. §39 Abs2 litb TROG 1994 widerspricht dem verfassungsrechtlichen Verbot einer lediglich formalgesetzlichen Delegation von Verordnungsbefugnissen gemäß Art18 Abs2 B-VG. Nach dieser Verfassungsbestimmung wird für Durchführungsverordnungen gefordert, daß bereits aus dem Gesetz alle wesentlichen Merkmale der beabsichtigten Regelung zu ersehen sind, daß die Verordnung also durch das Gesetz hinreichend vorherbestimmt ist. Dieser

Grundsatz gilt auch für sogenannte Raumordnungspläne, denen Verordnungscharakter zukommt, mag deren normativer Inhalt, wie der Verfassungsgerichtshof seit seinem Erkenntnis VfSlg. 8280/1978 in ständiger Judikatur vertritt, auch weitgehend durch das Wesen eines solchen Planes vorherbestimmt sein.

Will der Gesetzgeber den - im Bereich des Raumordnungsrechtes wohl nicht gangbaren - Weg einer Determinierung durch die von ihm selbst vorgenommene konkrete Widmung bestimmter Gebiete nicht beschreiten, so ist er auf eine finale Determinierung verwiesen, die einen umfassenden gesetzlichen Zielkatalog ebenso unabdingbar macht wie Anordnungen für die Erstellung von Entscheidungsgrundlagen, durch welche die Methode der Raumplanung selbst bindend vorgeschrieben wird (vgl. dazu VfGH 2.3.1995, G289/94 ua.).

Der Verfassungsgerichtshof ist aber bereits in dieser seiner bisherigen Judikatur zur 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. Auch der Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis VwSlg. 6785 A/1965, auf das sich der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 8280/1978 ausdrücklich bezog, als aus Art18 Abs2 B-VG abzuleitendes Erfordernis an Raumplanungsgesetze festgestellt:

"Wohl muß das Gesetz bestimmen, welche Flächenwidmungen und welche Bebauungsbestimmungen festgesetzt werden können. Es ist aber nicht möglich, schon in der Bauordnung und in einer sonstigen baurechtlichen Bestimmung auf Gesetzesstufe im einzelnen festzulegen, für welche Gebiete die im Gesetz vorgesehenen Widmungen und Bebauungsvorschriften gelten sollen (Hervorhebung nicht im Original)."

In durchaus vergleichbarer Weise hat es der Verfassungsgerichtshof (in VfSlg. 10296/1984 und 11859/1988) abgelehnt, baurechtliche Verordnungsermächtigungen "mit nur final determinierbaren Planungsnormen ... auf eine Stufe zu stellen". Ausdrücklich stellte er fest, daß eine gesetzliche Regelung dem Legalitätsprinzip des Art18 Abs2 B-VG widerspricht, wenn sie die inhaltliche Gestaltung der materiellen Bauvorschriften letzten Endes dem Gutdünken des Verordnungsgebers überläßt, der dabei - je nach Betonung des einen oder anderen der im gesetzlichen Zielkatalog vorgezeichneten Gesichtspunkte - weithin bindungsfrei nach eigenen Zielvorstellungen verfahren kann.

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 (Jann - Oberndorfer, Die Normenkontrolle des Verfassungsgerichtshofes im Bereich der Raumplanung, 1995, Seite 62).

§39 Abs2 litb TROG 1994 entspricht den dargestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art18 Abs2 B-VG nicht. Der Gesetzgeber hat es vielmehr dem Belieben der Planungsbehörde überlassen, abweichend von den im Abs1 des §39 des TROG 1994 gesetzlich bestimmten Verwendungszwecken der als "Gewerbe- und Industriegebiet" gewidmeten Liegenschaften festzulegen, daß nur bestimmte Arten von Betrieben zulässig oder bestimmte Arten von Betrieben nicht zulässig sind. Er hat es damit dem gesetzlich nicht näher determinierten Belieben der Planungsbehörde überlassen, konkrete Betriebsarten anzuführen, die abweichend vom Gesetz im Gewerbe- und Industriegebiet zulässig bzw. nicht zulässig sind.

Wenn dagegen die Tiroler Landesregierung einwendet, daß ihr auch bei Festlegungen gemäß §39 Abs2 TROG 1994 die finale Determinierung über Zielvorgaben angesichts des raumordnungsrechtlichen Charakters des §39 Abs2 leg. cit. als

ausreichend erscheint, daß ferner bei einer Widmung als Gewerbe- und Industriegebiet ein "unübersehbar breites Nutzungsspektrum" vorliegt, "weshalb vielfach die planerische Notwendigkeit nach weitergehenden Festlegungen besteht" und die große Vielfalt möglicher gewerblicher und industrieller Tätigkeiten es "praktisch unmöglich (macht), bereits auf Gesetzesstufe weitergehende Festlegungen zu treffen", kann ihr der Verfassungsgerichtshof nicht folgen. 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 - von der Tiroler Landesregierung behauptete - "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. Daher wurde etwa die, dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 7. März 1995, B1363/93, zugrundeliegende und unter dem Aspekt des Art18 Abs1 und 2 B-VG beurteilte Vorschrift des §2 a des Burgenländischen Raumplanungsgesetzes (zur überörtlichen Festlegung von Verbotszonen für "Maßnahmen, die in erheblichem Ausmaß nachteilige Einwirkungen auf die Umwelt erwarten lassen,") für unbedenklich befunden.

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. §39 Abs2 TROG 1994 enthält keine derartige Determinierung der in Gewerbe- und Industriegebieten zulässigen Betriebsverbote.

Soweit die Tiroler Landesregierung auf die zusätzliche Determinierung von Widmungsfestlegungen durch örtliche Raumordnungskonzepte gemäß §31 TROG 1994 und ihr Vertreter in der mündlichen Verhandlung auf überörtliche Raumordnungsprogramme sowie die örtlichen und überörtlichen Raumordnungsziele im TROG 1994 verwiesen haben, ist dem entgegenzuhalten, daß Festlegungen in Verordnungsform gemäß §39 Abs2 TROG 1994 auch dann erfolgen können, wenn ein überörtliches Raumordnungsprogramm und ein örtliches Raumordnungskonzept (wie im Anlaßfall noch) nicht erlassen wurden und eine finale gesetzliche Determinierung im Sinne des Erkenntnisses VfSlg. 8280/1978 für Verordnungen nach §39 Abs2 TROG 1994 nicht ausreicht.

Die im Spruch genannte Wortfolge widerspricht sohin schon wegen Art18 Abs2 B-VG der Bundesverfassung.

b. §39 Abs2 TROG 1994 verletzt aber auch die verfassungsgesetzlich gewährleistete Freiheit der Erwerbsbetätigung gemäß Art6 StGG.

Wenn die Tiroler Landesregierung dagegen vorerst einwendet, daß eine raumplanungsrechtliche Maßnahme, wie betriebsartenbezogene Festlegungen nach §39 Abs2 des TROG 1994, nicht zum Ziel haben, Erwerbstätigkeiten zu beschränken, sondern "sich eine Beeinträchtigung von Erwerbstätigkeiten höchstens als faktische Nebenwirkung bei der Verwirklichung dieser ausschließlich raumbezogenen Zielsetzung ergeben kann", ist sie nicht im Recht. Zwar bedeutet es, wie die Tiroler Landesregierung richtig ausführt und auch in der bisherigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zur raumplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Einkaufszentren bereits dargetan wurde (VfSlg. 11830/1988 und 12918/1991) keinen Eingriff in die Freiheit der Erwerbsbetätigung gemäß Art6 StGG, wenn durch raumplanerische Flächenwidmungen eine bestimmte Erwerbsbetätigung an einem bestimmten Ort faktisch verhindert wird. Intendiert doch das Raumplanungsrecht an sich eine, gesetzlichen Zielfestsetzungen entsprechende Ordnung der verschiedenen Raumfunktionen, sodaß insoweit lediglich die räumliche Verteilung der zu Erwerbszwecken genutzten Betriebsstätten, nicht aber die rechtliche Zulässigkeit bestimmter beruflicher Tätigkeiten als solche betroffen ist.

Sieht hingegen ein Gesetz eine Maßnahme - wie etwa §39 Abs2 litb TROG 1994 die Festlegung der Unzulässigkeit "bestimmte(r) Arten von Betrieben" im Gewerbe- und Industriegebiet (und damit überhaupt in der betreffenden Gemeinde, wie etwa im Anlaßfall) oder in Teilen davon - vor, so will damit der Gesetzgeber jedenfalls die Neuerrichtung der für "nicht zulässig" erklärten Arten von Betrieben und gleichzeitig auch die mit dem Betrieb zwangsläufig verbundene Erwerbstätigkeit verhindern. Im Ergebnis wird dadurch ein System der Zulassung von Wirtschaftsbetrieben eingerichtet. Die in Prüfung gezogene Regelung greift daher in den Schutzbereich des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Freiheit der Erwerbsbetätigung gemäß Art6 StGG ein.

Dies bedeutet, daß das (wenn auch nur für die zukünftige Neuerrichtung geltende) Verbot bestimmter Betriebsarten im gesamten Gewerbe- und Industriegebiet vor den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art6 StGG nur zu bestehen vermag, wenn eine derartige Festlegung vom öffentlichen Interesse geboten, zur Zielerreichung geeignet und adäquat ist und auch sonst sachlich gerechtfertigt werden kann. Insbesondere muß die Eingriffsermächtigung vom Gesetzgeber (arg. "unter den gesetzlichen Bedingungen") so formuliert sein, daß dem Verfassungsgerichtshof ihre Überprüfung anhand der verfassungsrechtlichen Erfordernisse für gesetzlich vorgesehene Eingriffe in die Erwerbsbetätigungsfreiheit möglich ist.

Wie schon unter a. dargetan, hat der Gesetzgeber im §39 Abs2 TROG 1994 keine Kriterien angeführt, unter denen die Planungsbehörde im Gewerbe- und Industriegebiet bestimmte Arten von Betrieben für unzulässig erklären kann. Der Verfassungsgerichtshof bezweifelt zwar nicht, daß die in §27 Abs2 des TROG 1994 aufgezählten Ziele der örtlichen Raumordnung, denen offenbar auch die Festlegung unzulässiger Betriebsarten zu dienen bestimmt ist, im öffentlichen Interesse liegen. Er ist auch der Auffassung, daß nach Maßgabe jener gesetzlichen Ziele und der dadurch gesteuerten planerischen Interessenabwägung von bestimmten Widmungskategorien angesichts einer konkreten gemeindlichen Situation nur in geringem Umfang oder im extrem überhaupt nicht Gebrauch gemacht werden kann. Hingegen ist die verfassungsrechtlich gemäß Art6 StGG gebotene Adäquanz eines wie etwa im Anlaßfall für ein ganzes Gemeindegebiet geltenden Verbots bestimmter Betriebsarten nur dann hinreichend zu beurteilen, wenn entsprechende, im Einzelfall schwerer als die Freiheit der Erwerbsbetätigung wiegende Voraussetzungen eines derartigen flächenbezogenen Betriebsverbotes vom Gesetzgeber genannt sind. Die gesetzliche Regelung des §39 Abs2 TROG 1994 läßt derartige Voraussetzungen nicht erkennen. Sie widerspricht damit der Vorschrift des Art6 StGG, wonach der Gesetzgeber die Bedingungen zu benennen hat ("... unter den gesetzlichen Bedingungen ..."), unter denen ein Erwerbszweig im öffentlichen Interesse verboten werden darf.

c. Angesichts der Unbestimmtheit der Regelung des §39 Abs2 TROG 1994 konnte die im Prüfungsbeschuß aufgeworfene Frage nach ihrer kompetenzrechtlichen Zuordnung nicht beantwortet werden. Die Wortfolge "oder b) bestimmte Arten von Betrieben nicht zulässig" in §39 Abs2 TROG 1994 war daher wegen Widerspruchs zu Art18 Abs2 B-VG sowie zum verfassungsgesetzlich gemäß Art6 StGG gewährleisteten Recht auf Freiheit der Erwerbsbetätigung gemäß Art140 Abs1 B-VG aufzuheben.

3. Die Verpflichtung zur Kundmachung der Aufhebung sowie die Bestimmung einer Frist für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Gesetzesvorschrift beruhen auf Art140 Abs5 B-VG, der Ausspruch, daß frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Wirksamkeit treten, beruht auf Art140 Abs6 B-VG.

Schlagworte

VfGH / Präjudizialität, VfGH / Prüfungsmaßstab, Raumordnung, Übergangsbestimmung, Wirkungsbereich eigener, Raumplanung örtliche, Flächenwidmungsplan, Planungsakte (Flächenwidmungsplan), Erwerbsausübungsfreiheit, Kompetenz Bund - Länder, Determinierungsgebot, Delegation formalgesetzliche

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1995:G297.1994

Dokumentnummer

JFT_10049378_94G00297_00

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

© 2026 JUSLINE

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

www.jusline.at