

# TE Vfgh Erkenntnis 1988/3/2 B816/86

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 02.03.1988

## Index

L8 Boden- und Verkehrsrecht

L8000 Raumordnung

## Norm

B-VG Art10 Abs1 Z8

B-VG Art118 Abs2

B-VG Art118 Abs3 Z9

Tir RaumOG 1984 §1 Abs1 und Abs2, §16b

Vlbg RaumplanungsG §2 Abs2 lite

Vlbg RaumplanungsG §14 Abs1 bis Abs11 idF LGBI 31/1985

## Leitsatz

Kompetenzneutrale Umschreibung der Raumordnungsziele; keine Bedenken im Hinblick auf Art10 Abs1 Z8 B-VG gegen die durch das System des §16b Tir ROG - "Sonderflächen für Einkaufszentren" - geschaffene objektive Rechtslage; keine zur "örtlichen Raumplanung" (Art118Abs3 Z9 B-VG) zählende Planungsmaßnahme - Überwiegen des überörtlichen Interesses; keine Rechtsverletzung wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm

## Spruch

Die Bf. ist durch den angefochtenen Bescheid nicht wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

## Begründung

Entscheidungsgründe:

1.1.1. Mit Bescheid des Stadtmagistrats Innsbruck vom 25. März 1986, ZVI-9756/1/1985-RR, wurde ein Antrag der F.M. Z Gesellschaft mbH & Co. KG um Erteilung der Baubewilligung zur Errichtung eines Geschäftshauses im Anwesen Innsbruck, ... Nr. 61, gemäß §31 Abs3 Tiroler BauO iVm §16b Abs2 Tiroler RaumordnungsG abgewiesen.

1.1.2. Begründend wurde ua. ausgeführt:

"Gemäß §16b Abs2 Tiroler RaumordnungsG darf die Baubewilligung für die Errichtung eines Einkaufszentrums nur dann erteilt werden, wenn dieses Gebäude auf einer Grundfläche errichtet wird, die als Sonderfläche für Einkaufszentren gewidmet ist. Das Projekt ist zweiseitig als Einkaufszentrum

... anzusehen. Eine ausdrückliche Widmung 'Sonderfläche für Einkaufszentren' liegt für das vorliegende Areal nicht vor, weshalb das Projekt abzulehnen war."

1.2.1. Dagegen ergriff die antragstellende Gesellschaft das Rechtsmittel der Berufung, die von der Berufungskommission in Bausachen der Landeshauptstadt Innsbruck mit Bescheid vom 8. Juli 1986, Z St.S. 32/1986, gemäß §66 Abs4 AVG 1950 als unbegründet abgewiesen wurde.

1.2.2. In den Entscheidungsgründen heißt es ua.:

"... Wenn die Berufungswerberin argumentiert, die

Baubehörde hätte ein verfassungswidriges Gesetz (gemeint: §16b Abs2 Tiroler RaumordnungsG) dem angefochtenen Bescheid zugrundegelegt, sodaß dieser Bescheid mit Rechtswidrigkeit behaftet sei, so ist dem entgegenzuhalten, daß die Baubehörden grundsätzlich an die Gesetzeslage gebunden sind und ihnen keine Ingerenz zukommt, eine derartige abzuändern bzw. außer acht zu lassen.

Die im gegenständlichen Fall angewandten Bestimmungen des Tiroler RaumordnungsG besitzen derzeit Gültigkeit (der VfGH hat bis zum heutigen Tage die in Rede stehenden Bestimmungen nicht aufgehoben), sodaß der angefochtene Bescheid unter Hinweis auf die zutreffenden Ausführungen in der Begründung der Baubehörde erster Instanz zu bestätigen war. . . "

1.3.1. Gegen diesen Berufungsbescheid erhab die F.M. Z Gesellschaft mbH & Co. KG Beschwerde gemäß Art144 B-VG an den VfGH, worin die Verletzung in Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Landesgesetzes, und zwar des §16b Tiroler RaumordnungsG, geltend gemacht und die Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes beantragt wird.

1.3.2. Die Berufungskommission in Bausachen der Landeshauptstadt Innsbruck als bel. Beh. legte die Administrativakten vor und verzichtete auf die Erstattung einer Gegenschrift.

1.4. Der mit "Sonderflächen für Einkaufszentren" überschriebene §16b des Tiroler Raumordnungsgesetzes, LGBI. 10/1972 idF LGBI. 70/1973, 63/1976, 12/1979 und 88/1983 wiederverlautbart im LGBI. 4/1984 als "Tiroler Raumordnungsgesetz 1984 (TROG 1984)", idF LGBI. 38/1984 und 13/1986 (Druckfehlerberichtigung) - hat folgenden Wortlaut:

"(1) Im Sinne dieses Gesetzes sind Einkaufszentren Gebäude mit Verkaufsräumen von insgesamt mehr als 400 m<sup>2</sup> Nutzfläche, in Gemeinden, die nach dem Ergebnis der jeweils letzten Volkszählung mehr als 10.000 Einwohner haben, von insgesamt mehr als 800 m<sup>2</sup> Nutzfläche, in denen insbesondere auch Waren des täglichen Bedarfes, jedenfalls Lebensmittel, angeboten werden. Bei der Ermittlung der Gesamtnutzfläche sind die Nutzflächen der Verkaufsäume mehrerer Betriebe des Handels nur dann zusammenzählen, wenn die Verkaufsäume eine bauliche und betriebsorganisatorische Einheit bilden.

(2) Die Baubewilligung für die Errichtung eines Einkaufszentrums darf nur erteilt werden, wenn dieses Gebäude auf einer Grundfläche, die als Sonderfläche für Einkaufszentren gewidmet ist, errichtet wird und die Nutzfläche der in diesem Gebäude vorgesehenen Verkaufsäume insgesamt das im Flächenwidmungsplan festgesetzte Höchstmaß nicht übersteigt. Die Verwendung eines bisher anderweitig verwendeten Gebäudes als Einkaufszentrum sowie die Vergrößerung der Nutzfläche der Verkaufsäume eines bestehenden Einkaufszentrums bedürfen einer Baubewilligung. Sie darf nur unter den Voraussetzungen des ersten Satzes erteilt werden. Ist auf Grund der Größe und der Ausgestaltung eines zu errichtenden Gebäudes mit Verkaufsäumen nicht auszuschließen, daß es als Einkaufszentrum verwendet werden soll, so hat der Bauwerber durch nähere Angaben über die vorgesehene Nutzung der Verkaufsäume, insbesondere hinsichtlich der Waren, die in diesen Verkaufsäumen angeboten werden sollen, und, sofern im Gebäude mehrere Betriebe des Handels untergebracht werden sollen, über die betriebsorganisatorischen Verhältnisse dieser Betriebe zueinander, nachzuweisen, daß das zu errichtende Gebäude nicht als Einkaufszentrum verwendet werden soll.

(3) Sonderflächen für Einkaufszentren dürfen nur im Bauland und nur insoweit gewidmet werden, als in einem

Entwicklungsprogramm bestimmt ist, daß eine dieser Widmung entsprechende Verwendung von Grundflächen in der betreffenden Gemeinde zulässig ist. In einem Entwicklungsprogramm können nähere Festlegungen insbesondere darüber getroffen werden, in welchen Gebieten, bis zu welchem Höchstausmaß der zu widmenden Grundflächen und bis zu welchem Höchstausmaß der Nutzfläche der Verkaufsräume die Widmung von Sonderflächen für Einkaufszentren zulässig ist.

(4) Im Flächenwidmungsplan ist bei der Widmung von Sonderflächen für Einkaufszentren für die einzelnen Sonderflächen das Höchstausmaß der zulässigen Nutzfläche der Verkaufsräume in den darauf zu errichtenden Einkaufszentren festzusetzen. Sofern auf einer Grundfläche, die als Sonderfläche für Einkaufszentren gewidmet wird, bereits ein Einkaufszentrum besteht, ist das Ausmaß der Nutzfläche der darin befindlichen Verkaufsräume bei der Festsetzung des Höchstausmaßes der zulässigen Nutzfläche der Verkaufsräume zu berücksichtigen."

2. Über die Beschwerde wurde erwogen:

2.1. Gemäß §51 Abs2 Satz 2 Tiroler BauO ist gegen Entscheidungen der (hier belangten) Berufungskommission ein weiteres Rechtsmittel nicht statthaft.

Der administrative Instanzenzug wurde darum ausgeschöpft.

Da auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, ist die Beschwerde zulässig.

2.2.1. Die bf. Gesellschaft hängt der Auffassung an, daß die als Einheit zu sehende und dem bekämpften Berufungsbescheid zugrundegelegte Norm des §16b TROG 1984 verfassungswidrig sei, weil sie als Vorschrift gewerblicher Strukturplanung in die Zuständigkeit des Bundes als Gewerbege setzgeber eingreife, indem sie ein gewerbliches Konzessionssystem mit Bedarfsprüfung (für Einkaufszentren) begründe.

Die Bf. verweist im besonderen auf das Gesetzesprüfungsverfahren G137/86 u.a., das inzwischen mit dem (§2 Abs2 lite und §14 Abs6 bis 11 des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes, LGBI. 15/1973, idF der Nov. LGBI. 31/1985 als verfassungswidrig aufhebenden) Erkenntnis des VfGH vom 23. Juni 1987, G137/86 u.a. = VfSlg. 11393/1986, beendet wurde. Sie macht - sinngemäß zusammengefaßt - namentlich geltend, daß die Überlegungen des VfGH zu §14 Vorarlberger Raumplanungsgesetz uneingeschränkt auf die hier maßgebenden Bestimmungen des TROG 1984 zu übertragen seien.

2.2.2. Dieser Rechtsansicht kann nicht gefolgt werden. Anders als im Verfahren G137/86 u.a., das schon zitierte Vorarlberger landesgesetzliche Bestimmungen betraf, hegt der VfGH gegen die hier insgesamt präjudizielle Norm des §16b TROG 1984 - aus der Sicht dieses Beschwerdefalls - keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wie folgende Überlegungen zeigen:

Einleitend ist festzuhalten, daß der Verfassungsgerichtshof bisher gegen Art10 Abs1 Z8 B-VG verstoßende Raumplanungsvorschriften über Einkaufszentren der Bundesländer Oberösterreich (VfSlg. 9543/1982), Steiermark (VfSlg. 10483/1985) und Vorarlberg (VfSlg. 11393/1987) als verfassungswidrig aufgehoben hat.

Der VfGH nahm in seinen beiden Erkenntnissen VfSlg. 9543/1982 (über die Aufhebung des 2. Satzes der Z3 des §2 Abs 6 Oö. ROG, LGBI. 18/1972, idF der Nov. LGBI. 15/1977) und VfSlg. 10483/1985 (über die Aufhebung eines Teils des §51 Abs7 und des 2. Satzes der Z3 im §3 Abs7 Stmk. ROG 1974 idF der Nov. LGBI. 51/1980) den Rechtsstandpunkt ein, daß landesgesetzliche (Raumordnungs-)Vorschriften zur Standortplanung, welche die Errichtung sog. "Einkaufszentren" an Voraussetzungen knüpfen, die mit dem jeweiligen Lokalbedarf (nach derartigen Betrieben) identisch sind, "von keiner anderen als der gewerberechtlichen Betrachtungsweise" ausgehen: Normen dieses Regelungsinhalts, dh. über eine Bedarfsprüfung bzw. eine Prüfung der Wettbewerbsverhältnisse im Sinn des Gewerberechts, bevor ein neuer Betrieb entstehen darf, sind also - da die Erlassung solcher Vorschriften nach Art10 Abs1 Z8 B-VG in die ausschließliche Kompetenz des Bundesgesetzgebers fällt verfassungswidrig. Die wegen Verstoßes gegen Art10 Abs1 Z8 B-VG aufgehobenen Bestimmungen des Oö. ROG und des Stmk. ROG hatten den als verfassungswidrig erkannten Regelungsinhalt freilich unterschiedlich umschrieben. Nach §2 Abs6 Z3 Oö. ROG sollten "Geschäftsgebäuden für den überörtlichen Bedarf ..

. nur auf Standorten vorgesehen werden, für die ein genügend großer

Einzugsbereich vorhanden ist, der durch bestehende Betriebe

einschließlich solcher für den örtlichen Bedarf nicht ohnehin

bereits ausreichend versorgt ist, und . . . nur insoweit zugelassen werden, als die Aufrechterhaltung und Sicherung der Nahversorgung der Bevölkerung . . . insbesondere mit Waren und Leistungen des täglichen Bedarfs . . . nicht gefährdet wird". In §3 Abs7 Z3 Stmk.

ROG 1974 war der Gesichtspunkt der Bedarfsdeckung zwar ebenfalls ausschließlicher Zulassungsmaßstab, aber nicht mit der gleichen Deutlichkeit wie im Oö. ROG ausgedrückt (: 2. Satz des §2 Abs6 Z3), weil die Gefährdung der Nahversorgung, anders als im Oö. ROG, nicht (mehr) als besonderer Versagungsgrund aufschien.

Auch die von der bf. Gesellschaft bezogenen Vorarlberger landesgesetzlichen Vorschriften der Nov. (zum RPIG) LGBI. 31/1985 schufen insgesamt (: §2 Abs2 lite (teilweise) iVm §14 Abs6 bis 11) ein Zulassungssystem für "Einkaufszentren" nach alleiniger Maßgabe des gewerberechtlichen Lokalbedarfs, das mit der Kompetenzrechtslage des B-VG (Art10 Abs1 Z8) nicht im Einklang stand. Verglichen mit den zunächst aufgehobenen Regelungen der Bundesländer Oberösterreich und Steiermark, schlug der Vorarlberger Landesgesetzgeber dabei aber einen neuen legislativ-technischen Weg ein. So statuierte er mit §2 Abs2 lite RPIG idF der Nov. LGBI. 31/1985 ein weiteres Raumplanungsziel, nämlich die "Sicherung der Nahversorgung", das - neben das schon in der Stammfassung dieser Gesetzesstelle enthaltene Planungsziel (: "Vorsorge für geeignete Standortbereiche für Betriebe des Handels . . . unter Bedachtnahme auf die wirtschaftliche Entwicklung") gestellt nicht als eine (iSd Erkenntnisses VfSlg. 9543/1982) verfassungsrechtlich unbedenkliche schlichte Bedachtnahmeregel verstanden werden konnte, weil ein derartiges Normverständnis dem Sprachgebrauch des Raumplanungsgesetzgebers zuwiderlief, der (auch) im §2 Abs2 l*itd* und *g* der Stammfassung des Gesetzes die "Sicherung" bestimmter Bereiche und Umstände in vergleichbaren Formulierungen als eigenständige Raumplanungsziele postuliert und festgelegt hatte (vgl. auch den Bericht zur Regierungsvorlage über eine Änderung des RPIG aus dem Jahr 1985 (: 8. Beilage zu den Sitzungsberichten des XXIV. Vorarlberger Landtags), der die "Sicherung der Nahversorgung" (in §2 Abs2 lite RPIG) expressis verbis als (neues) "Raumplanungsziel" kennzeichnet). Dabei diente das Raumplanungsziel "Sicherung der Nahversorgung" in §2 Abs2 lite RPIG - das als eines von mehreren Zielen dieser Art an sich durchaus "kompetenzneutral" sein könnte - ausschließlich der wirksamen Steuerung der Zulassung der Errichtung und des Betriebs von Einkaufszentren; es war - so im Blick auf die unauflösbar enge Verflechtung (des §2 Abs2 lite RPIG) mit den auf das Phänomen der "Einkaufszentren" zugeschnittenen Vorschriften des §14 Abs6 bis 11 leg.cit. offenkundig, daß dieses Ziel das für solche Handelsbetriebe entscheidende Zulassungskriterium (iS einer Prüfung des Lokalbedarfs) abgab, das hier mögliche andere Planungsziele überlagerte und verdrängte: War nämlich die Nahversorgung gesichert, dh. die Bevölkerung durch bestehende Betriebe bereits ausreichend versorgt, so kam die Errichtung neuer Einkaufszentren keinesfalls (mehr) in Betracht.

Die einschlägige Rechtslage des Bundeslandes Tirol ist nun der Rechtsmeinung der Bf. zuwider mit der des Bundeslandes Vorarlberg vor Aufhebung der §§2 Abs2 lite und 14 Abs6 bis 11 (Vorarlberger) RPIG nicht vergleichbar. Denn ein Regelungsziel Bedarfsdeckung iSd Gewerberechts ("Nahversorgungsziel"), wie es der Vorarlberger Landesgesetzgeber (in entsprechender Verdrängung anderer Raumplanungsziele) im Zusammenhang mit §14 Abs6 bis 11 RPIG in §2 Abs2 lite RPIG ausdrücklich und unmißverständlich postuliert hatte, findet sich im TROG 1984 nicht (s. besonders § 1 Abs2 dieses Landesgesetzes): Das TROG 1984 umschreibt nämlich in seinem §1 Abs1 die Aufgaben und Ziele der überörtlichen Raumordnung nur ganz allgemein mit "geordneter Gesamtentwicklung" des Landes ua. im Hinblick auf die "abschätzbaren wirtschaftlichen . . . Bedürfnisse seiner Bewohner", also

durchaus kompetenzneutral. Das gilt gleichermaßen für die Zielbestimmung des §1 Abs2 litk TROG 1984 ("Vorsorge für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit notwendigen Gütern in Krisenzeiten"). Dazu bleibt anzumerken, daß §1 Abs2 TROG

LGBI. 10/1972 mit Landesgesetz vom 19. Oktober 1983

(4. Raumordnungsgesetz-Novelle), LGBI. 88/1983, neu gefaßt wurde, folglich §1 Abs2 litd des Gesetzes in seiner ursprünglichen Fassung (lautend: " . . . Vorsorge für ein entsprechendes . . .

Versorgungsnetz") dem Rechtsbestand nicht mehr angehört.

Der mit "Sonderflächen für Einkaufszentren" betitelte §16b TROG 1984 läßt sich nach seinem Wortlaut für sich allein gesehen, ohne Koppelung an ein maßgebendes Raumordnungsziel nach Art des im aufgehobenen §2 Abs2 lite (Vorarlberger) RPIG, LGBI. 15/1973 idF der Nov. LGBI. 31/1985, umschriebenen, noch nicht als eine dem Landesgesetzgeber verwehrte Regelung ausschließlich zur Festlegung des Lokalbedarfs in gewerberechtlicher Bedeutung erkennen. Daß das System des §16b TROG 1984 zur gewerberechtlichen Steuerung der Zahl neuer Einkaufszentren (nach Maßgabe des Lokalbedarfs) mißbraucht werden könnte - und zwar durch Vollzugsakte, die auf verfassungswidriger Gesetzesauslegung beruhen (vgl. auch Art6 StGG) - , wie die bf.

Gesellschaft zu befürchten scheint, vermag daran nichts zu ändern:

Entscheidend ist einzig und allein die durch §16b TROG 1984 geschaffene objektive Rechtslage. Sie aber läßt hier aus den bereits ausgebreiteten Überlegungen - ungeachtet des Umstands, daß Einkaufszentren nur auf entsprechenden Sonderflächen nach Maßgabe eines überörtlichen, also über ein Gemeindegebiet hinausgreifenden Entwicklungsprogramms errichtet werden dürfen verfassungsrechtliche Bedenken (: Art10 Abs1 Z8 B-VG) nicht entstehen. (Daß Sonderwidmungen von Flächen für Einkaufszentren im Rahmen der Raumordnung an sich festgelegt werden dürfen, stellte der VfGH schon bisher nicht in Frage: VfSlg. 9543/1982).

2.2.3. Ferner wurde gerügt, daß die Rechtsgrundlagen des angefochtenen Bescheides deshalb verfassungswidrig seien, weil sie der Gemeindeautonomie widersprechen.

Für die begriffliche Abgrenzung der einer Gemeinde im Rahmen der "örtlichen Raumplanung" gemäß Art118 Abs3 Z9 B-VG zustehenden Befugnisse ist die allgemeine verfassungsrechtliche Umschreibung des eigenen Wirkungsbereiches in Art118 Abs2 B-VG maßgebend: Eine Planungsmaßnahme zählt dann zur "örtlichen Raumplanung", bleibt also der Kommune vorbehalten, wenn sie "im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet (ist), durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden". In ein überörtliches Raumordnungsprogramm dürfen planerische Festlegungen folglich nur unter der Voraussetzung aufgenommen werden, daß das überörtliche Interesse (an diesen Festlegungen) überwiegt.

Der VfGH bezweifelt nicht, daß die Errichtung von Einkaufszentren mit Auswirkungen raumordnerischer Art verbunden ist, die überörtliche Interessen in überwiegendem Maß berühren. Eine landesgesetzliche Vorschrift, die verlangt, daß eine Gemeinde Sonderflächen für Einkaufszentren in "örtlicher Raumplanung" nur dann vorsehen darf, wenn das Land sein überörtliches Interesse an der Errichtung solcher Bauten im Wege eines Entwicklungsprogrammes vorher festlegt, widerspricht daher nicht der Bundesverfassung.

2.2.4. Über die bereits als unbegründet befundenen Beschwerdebehauptungen hinaus wurde nicht eingewendet, daß die Rechtsgrundlagen des angefochtenen Bescheides verfassungswidrig seien. Auch der VfGH hegt - aus der Sicht dieser Beschwerdesache - keine solchen Bedenken.

2.2.5. Demnach bleibt festzuhalten, daß die Bf. durch den angefochtenen Bescheid nicht wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt wurde.

2.2.6. Die Beschwerde war daher als unbegründet abzuweisen.

2.2.7. Dabei war nicht zu prüfen, ob die Bf. durch den bekämpften Bescheid in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt wurde, weil sie eine derartige Rechtsverletzung nicht substantiiert behauptet hatte (vgl. VfSlg. 8792/1980, 8814/1980, 8920/1980, 9144/1981 und 9869/1983).

2.3. Da die Schriftsätze der Parteien des verfassungsgerichtlichen Verfahrens und die dem VfGH vorgelegten Akten erkennen lassen, daß durch eine mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht zu erwarten ist, wurde gemäß §19 Abs4 VerfGG 1953 idF BGBl. 297/1984 ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.

#### **Schlagworte**

Kompetenz Bund - Länder Raumplanung, Baurecht, Raumordnung, Gemeinderecht, Wirkungsbereich eigener, Raumplanung örtliche

#### **European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VFGH:1988:B816.1986

#### **Zuletzt aktualisiert am**

26.01.2009

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

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.  
[www.jusline.at](http://www.jusline.at)