jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vfgh Erkenntnis 1987/6/23 G137/86, G182/86, G183/86

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 23.06.1987

Index

L8 Boden- und Verkehrsrecht
L8000 Raumordnung

Norm

B-VG Art10 Abs1 Z8
B-VG Art140 Abs1
Vlbg RaumplanungsG §2 Abs2 lite idF LGBl 31/1985
Vlbg RaumplanungsG §14 Abs6 bis Abs11 idF LGBl 31/1985

Leitsatz

§2 Abs2 lite iVm §14 Abs6 bis 11 Vbg. RaumplanungsG idF LGBl. 31/1985 schaffen ein komplexes Zulassungssystem für "Einkaufszentren" nach alleiniger Maßgabe des gewerberechtlichen Lokalbedarfs - Widerspruch zu Art10 Abs1 Z8 B-VG; §2 Abs2 lite ist keine (an sich verfassungsrechtlich unbedenkliche) schlichte Bedachtnahmeregel - Raumplanungsziel "Sicherung der Nahversorgung" in dieser Bestimmung dient aussychließlich der wirksamen Steuerung der Zulassung der Errichtung und des Betriebes von Einkaufszentren; dieses Planungsziel überlagert und verdrängt andere Planungsziele; Aufhebung der Bestimmungen als kompetenzwidrig

Spruch

Die Worte "und Sicherung der Nahversorgung" im §2 Abs2 lite und §14 Abs6 bis 11 des (Vorarlberger) Raumplanungsgesetzes, LGBl. Nr. 15/1973, idF der Nov. LGBl. Nr. 31/1985 werden als verfassungswidrig aufgehoben.

Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 31. Mai 1988 in Kraft.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

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

Begründung

Entscheidungsgründe:

1.1.1.1. Die Vorarlberger Landesregierung gab mit Bescheid vom 11. Oktober 1985, ZVIIa-410.290, der Berufung der Gesellschaft F M Z in Dornbirn gegen den Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Feldkirch vom 16. Juli 1985, ZII-2196/85 - womit ein Antrag auf Vorprüfung für ein Einkaufszentrum (§28 BauG) abgewiesen wurde - nicht Folge.

1.1.1.2. Zur Begründung wurde ua. ausgeführt:

". . . Entgegen der Auffassung der Berufungswerberin ist die Errichtung von Einkaufszentren ausschließlich auf Flächen

zulässig, die hiefür von der Gemeinde gemäß §14 Abs6 (RPlG) festgelegt wurden. Wenn im Abs9 leg. cit. von einer 'entsprechenden Widmung' gesprochen wird, ist damit ausschließlich die Widmung nach Abs6 gemeint. Dies zeigt sich unter anderem auch daran, daß im Abs9 nicht nur auf die Widmung abgestellt wird, sondern auch auf das im Flächenwidmungsplan festgelegte Höchstausmaß der zulässigen Gesamtverkaufsfläche. Das Höchstausmaß der zulässigen Gesamtverkaufsfläche wird im Flächenwidmungsplan nur bei den 'besonderen Flächen für Einkaufszentren' festgelegt.

Gegen die Auffassung der Berufungswerberin spricht insbesondere auch, daß es nicht einzusehen ist, daß der Gesetzgeber auf der einen Seite sehr eingehende Vorschriften über Einkaufszentren erläßt und die Widmung von Flächen für Einkaufszentren sogar an einen Landesraumplan bindet, andererseits aber die Errichtung von solchen Vorhaben auch auf Flächen zulässig sein soll, die nicht den Sondervorschriften des §14 Abs6 bis 10 des RPlG unterliegen. Der Gesetzgeber wollte vielmehr den Fragenkomplex 'Einkaufszentren' umfassend regeln, wie sich insbesondere auch aus dem Hinweis in der Regierungsvorlage (8. Beilage zu den Sitzungsberichten des XXIV. Vorarlberger Landtages) zeigt: 'Aus den angeführten Gründen ist es geboten, die Errichtung von Einkaufszentren mit den Mitteln der Raumplanung zu steuern.'

Einkaufszentren dürfen demnach nicht auf einer als 'Mischgebiet' gewidmeten Fläche, sondern ausschließlich auf einer besonderen Fläche nach §14 Abs6 RPlG errichtet werden. Somit entspricht das vorliegende Vorhaben nicht dem geltenden Flächenwidmungsplan. Die Bezirkshauptmannschaft Feldkirch hat deshalb zu Recht den Antrag auf Vorprüfung gemäß §28 Abs2 lita BauG abgewiesen. . ."

1.1.2. Gegen diesen Bescheid der Vorarlberger Landesregierung richtete sich eine auf Art144 Abs1 B-VG gestützte Beschwerde der Gesellschaft F.M. Z an den VfGH (protokolliert zu B900/85), in der die Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte, und zwar namentlich auf Unversehrtheit des Eigentums (Art5 StGG), ferner die Verletzung in Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen (Landes-)Gesetzes (§14 Abs6 bis 11 Vorarlberger Raumplanungsgesetz, LGBl. 15/1973 idF 31/1985 - RPlG) behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes begehrt wurde.

1.2.1. Aus Anlaß dieser Beschwerdesache leitete der VfGH mit Beschluß vom 14. Juni 1986, B900/85-12, von Amts wegen ein Verfahren zur Prüfung einzelner Bestimmungen des (Vorarlberger) Raumplanungsgesetzes, LGBl. 15/1973, idF der Nov. LGBl. 31/1985 (und zwar der Wortfolge "und Sicherung der Nahversorgung" im §2 Abs2 lite und des §14 Abs6 bis 11), ob ihrer Verfassungsmäßigkeit (Art140 Abs1 B-VG) ein (protokolliert zu G137/86).

1.2.2. In den Gründen des Prüfungsbeschlusses heißt es ua. wörtlich:

"" . . . Der VfGH legte in seinem - den 2. Satz der Z3 des

§2 Abs6 Oö. ROG, LGBl. 18/1972, idF der Nov. LGBl. 15/1977 aufhebenden - Erkenntnis VfSlg.9543/1982 ua. dar:

" . . . Nach dem Rechtssatz des

Kompetenzfeststellungserkenntnisses VfSlg. 2674/1954 ist die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen anderseits ('Landesplanung' 'Raumordnung'), nach Art15 Abs1 B-VG idF von 1929 in Gesetzgebung und Vollziehung insoweit Landessache, als nicht etwa einzelne dieser planenden Maßnahmen, wie im besonderen solche auf den Gebieten des Eisenbahnwesens, des Bergwesens, des Forstwesens und des Wasserrechts, nach Art10 bis 12 B-VG idF von 1929 der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes ausdrücklich vorbehalten sind.

Aus diesem Rechtssatz ergibt sich, daß Raumplanung dann Landessache ist, wenn die betreffende Materie, der die Planung zuzurechnen ist, nicht nach Art10 bis 12 B-VG ausdrücklich in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Der Umstand, daß eine Planung Standorte festlegt, reicht allein noch nicht aus, sie deshalb dem Art15 Abs1 B-VG zuzuordnen, weil sie die Standorte von Bauten betrifft. Es ist hier zu untersuchen, ob die in Prüfung gezogenen Bestimmungen . . . Planungsmaßnahmen auf Grund von Kriterien vorsehen, welche dem Kompetenztatbestand Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie (Art10 Abs1 Z8 B-VG) zuzurechnen sind.

Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH sind Begriffe, die in der Verfassung selbst nicht näher umschrieben sind, in dem Sinn zu verstehen, der ihnen zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der den entsprechenden verfassungsrechtlichen Begriff enthaltenden Verfassungsnormen nach dem Stand und der Systematik der

Rechtsordnung zugekommen ist (vgl. VfSlg. 2721/1954, 4680/1964, 5019/1965 und 9337/1982). Dementsprechend fallen unter den Kompetenztatbestand 'Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie' in Art10 Abs1 Z8 B-VG alle Vorschriften, die nach dem Stand und der Systematik der einfach-gesetzlichen Rechtslage am 1. Oktober 1925 als Vorschriften betreffend Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie anzusehen sind (vgl. etwa VfSlg. 2500/1953, 5024/1965).

Nach §23 Abs5 GewO 1859 idF der Nov. RGBl. 26/1907 hatte die Behörde bei Verleihung einer Reihe näher bezeichneter Gewerbe auch auf die 'Lokalverhältnisse' Bedacht zu nehmen. Schon aus der wörtlichen Bedeutung des Begriffes Lokalbedarf iVm dem Umstand, daß jede Gewerbeberechtigung gemäß §12 GewO 1859 für einen bestimmten Standort zu verleihen war, wurde gefolgert, daß für die Lösung der Bedürfnisfrage die Verhältnisse jenes Ortes maßgebend sein müssen, in welchem das betreffende Gewerbe seinen Standort haben soll (s. Praunegger, Das österr. Gewerberecht, Graz 1924, S 494). Die Prüfung des Lokalbedarfes hatte grundsätzlich jeder Verleihung einer Konzession voranzugehen, wenn kraft gesetzlicher Vorschrift bei der Verleihung der betreffenden Konzession auf das Bedürfnis der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen war (VwGH 12.5.1915 Z3218).

Daraus ergibt sich, daß die Gewerbebehörde bei Beurteilung des Lokalbedarfes planende Überlegungen darüber anzustellen hatte, ob bestimmte Standorte unter dem Aspekt der Bedürfnisse der Bevölkerung als geeignet in Betracht kommen.

Planende Überlegungen hinsichtlich der Standortwahl unter dem Aspekt der Bedürfnisse der Bevölkerung liegen aber auch dem zweiten Satz des §2 Abs6 Z3 Oö. ROG zugrunde.

Der VfGH stellt nicht in Frage . . . , daß - ausgehend vom Begriff der Raumplanung in einem umfassenden Sinn, welcher der Rechtsprechung des VfGH seit dem Kompetenzfeststellungserkenntnis VfSlg. 2674/1954 zugrunde liegt - Raumordnung auf eine möglichst iS der öffentlichen Interessen liegende Ordnung des Raumes abzielt (VfSlg. 7105/1973) und der Landesgesetzgeber die räumlich funktionellen Erfordernisse unter den verschiedensten Aspekten berücksichtigen kann (VfSlg. 6667/1972). In diesem Zusammenhang kann die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung sicherlich ebenfalls Berücksichtigung finden. Der VfGH hat daher auch nicht in Frage gestellt, daß im Rahmen der Raumordnung Sonderwidmungen von Flächen für Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf und für Einkaufszentren sowie ähnliche Einrichtungen an sich festgelegt werden können.

Kompetenzrechtlich nicht zulässig ist es aber,

Raumordnungsvorschriften ausschließlich . . . von Aspekten . . .

abhängig zu machen, zu deren Regelung die Zuständigkeit fehlt.

In diesem . . . Punkt gehen die meisten der im

Gesetzesprüfungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen am Inhalt

der in Prüfung gezogenen Regelung vorbei. Die Regelung stellt

nämlich . . . , auch wenn damit eine bestimmte Art der

Bebaubarkeit des Grundes, eine spezifische Weise der Bodennutzung

iS einer zweckmäßigen Ordnung des Raumes erreicht werden soll,

allein und ausschließlich auf den Aspekt der Bedarfsdeckung

ab. . .

Zusammenfassend ist somit festzustellen, daß auch unter Berücksichtigung des Umstandes, wonach die Kompetenztatbestände der Art10 bis 12 B-VG gegenüber der allgemeinen Kompetenz der Länder nach Art15 B-VG im Zweifel iS des föderalistischen Prinzips der Bundesverfassung auszulegen sind (vgl. VfSlg. 2977/1956), der zweite Satz der Z3 des §2 Abs6 Oö. ROG nicht bloß bundesgesetzlich zu regelnde Materien mitberücksichtigt, sondern daß diese Bestimmung ausschließlich einen Regelungsinhalt aufweist (Bedarfsdeckung), der unter den Kompetenztatbestand der Angelegenheiten des Gewerbes zu subsumieren ist, sodaß ihre Erlassung im Hinblick auf Art10 Abs1 Z8 B-VG nicht in die Zuständigkeit der Länder fällt."

An dieser Rechtsauffassung hielt der VfGH auch in seinem Erkenntnis VfSlg. 10483/1985 fest, womit ein Teil des §51 Abs7 und der 2. Satz der Z3 im §3 Abs7 Stmk. ROG 1974 idF der Nov. LGBl. 51/1980 aufgehoben wurden.

Begründend führte der VfGH damals ua. aus:

" . . . Neben dem . . . Grundgedanken des Erk. VfSlg. 9543/1982 ist im gegebenen Zusammenhang noch . . .

hervorzuheben, daß eine Standortplanung, welche Voraussetzungen festlegt, die mit dem Lokalbedarf ident sind, von keiner anderen als der gewerberechtlichen Betrachtungsweise ausgeht. Gerade dies trifft für die in Erörterung stehende Vorschrift aber zu. Daß sie nichts anderes als den Lokalbedarf im gewerberechtlichen Sinn festlegt, wird dann besonders augenfällig, wenn man die umschriebene Bedingung verneint darstellt. Es käme nämlich ein Standort dann nicht in Betracht, wenn der Einzugsbereich durch bestehende Betriebe (einschließlich solcher für den örtlichen Bedarf) ohnedies bereits ausreichend versorgt ist, also - in die herkömmliche gewerberechtliche Ausdrucksweise übertragen mangels Lokalbedarfs. . ."

Es scheint, daß der Regelungsinhalt der Bestimmungen des §14 Abs6 bis 11 RPlG ausschließlich Bedarfsdeckung auf dem Gebiet der sog. "Einkaufszentren" (iS einer Standortwahl nach wirtschaftlichen Bedürfnissen der Bevölkerung) zum Gegenstand hat, wie dies schon bei den mit den Erkenntnissen

VfSlg. 9543/1982 und 10483/1985 aufgehobenen landesgesetzlichen Vorschriften der Fall war. Nach §14 Abs9 RPlG darf die Baubewilligung für die Errichtung eines Einkaufszentrums ua. nämlich nur dann erteilt werden, wenn eine "entsprechende Widmung" besteht. Nach §14 Abs6 RPlG hat die Festlegung besonderer Flächen für Einkaufszentren im Baugebiet aber zur Voraussetzung, daß "eine solche Widmung nach einem Landesraumplan in der betreffenden Gemeinde für zulässig erklärt ist". Landesraumpläne hat die Landesregierung durch V - ua. für das gesamte Landesgebiet oder für einzelne Landesteile - zu erlassen; sie haben die angestrebten Ziele der Raumplanung (nach Maßgabe des §2 RPlG) im einzelnen festzulegen (§2 Abs1 und 2 RPlG). Für das Bundesland Vorarlberg gibt es indessen keinen Landesraumplan, der eine Flächenwidmung für "Einkaufszentren" enthielte. Das scheint zu bedeuten, daß eine Baubewilligung für die Errichtung eines Einkaufszentrums in Vorarlberg überhaupt nicht erteilt werden darf (§14 Abs6 und 9 RPlG). Hält man sich vor Augen, daß nach der - zugleich mit §14 Abs6 bis 11 RPlG in Kraft getretenen - Neufassung des §2 Abs2 lite RPlG (LGBl. 31/1985) die Raumplanung ua. Vorsorge für die Sicherung der Nahversorgung zu treffen hat ("Im einzelnen hat sich die Raumplanung insbesondere nach folgenden Zielen zu richten: . . . Vorsorge für . . . Sicherung der Nahversorgung . . ."), und zieht man weiters in Betracht, daß das Raumplanungsziel der "Sicherung der Nahversorgung" im §14 RPlG näher spezifizierte und umschriebene wirtschaftliche Betriebe - und das sind nur Einkaufszentren - zu betreffen scheint, so wird der Regelungsinhalt der in Prüfung gezogenen landesgesetzlichen Vorschriften unverkennbar: Es geht hier anscheinend einzig und allein um Fragen der (wirtschaftlichen) Bedarfsdeckung (des Lokalbedarfs) im gewerberechtlichen Sinn, deren Lösung dem Landesgesetzgeber nicht zukommt. Die bf. Gesellschaft dürfte im Recht sein, wenn sie in ihrer Beschwerdeschrift sinngemäß der Auffassung anhängt, die einschreitende Gesetzgebungsautorität habe unter dem Mantel der Raumordnung ein legislativtechnisch verdecktes gewerberechtliches Zulassungssystem (nur) für die Errichtung und den Betrieb von Einkaufszentren geschaffen, das rechtspolitisch erwünscht sein mag, wofür sie jedoch nicht zuständig ist. In diese Richtung weisen auch die Materialien zur RPlG-Nov. LGBl. 31/1985: Im Protokoll der 3. Sitzung des Vorarlberger Landtags im Jahr 1985 über den Bericht des Rechtsausschusses zu einer Regierungsvorlage betreffend ein Gesetz über eine Änderung des Raumplanungsgesetzes (Beilage 8/1985), die später als RPlG-Nov. LGBl. 31/1985 beschlossen wurde, heißt es ua:

". . . (LAbg.) Aberer: Meine Damen und Herren! Der Rechtsausschuß hat in zwei Sitzungen, und zwar am 13. und 20. März, die Novellierung des Raumplanungsgesetzes beraten und ist trotz dieser enorm intensiven Beratungsdauer zu keinem einheitlichen, von allen im Landtag vertretenen Parteien zu tragenden Ergebnis gekommen.

Die Forderung der Problemlösung stand wie folgt an:

Man will weniger Großmärkte und die Nahversorgung soll gesichert werden.

Allgemein darf erwähnt werden, daß man der in den letzten 20 Jahren aufgekommenen Entwicklung nicht tatenlos zusehen kann. Wir wissen, daß trotz dieser Gesetzesvorlage nicht alle Übergriffe abgestellt werden können, aber sicher ist diese Nov. ein tauglicher Versuch, bisher aufgetretene Unzukömmlichkeiten unter Zuhilfenahme eines beschränkten Eingriffes in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden tunlichst abzustellen.

Wenn wir die Bereiche 'Erschwerung des Baues von Großmärkten' und 'Sicherung der Nahversorgung' trennen, so darf ich die Meinung der meisten Ausschußmitglieder zusammenfassen, indem ich erwähne, daß eine Änderung der Gewerbeordnung grundsätzlich ein besseres Instrumentarium wäre, die Nahversorgung in den Wohngebieten zu sichern, andererseits der Realist einfach weiß, daß für eine solche Änderung auf Grund der parteipolitischen Konstellation des Nationalrates und der Bundesregierung keine Aussicht auf eine rasch mögliche Realisierung besteht. . ."

"(LAbg.) Fritz: Hohes Haus! Die Behandlung der Regierungsvorlage des 'Gesetzes über eine Änderung des Raumplanungsgesetzes' im Rechtsausschuß am 20. März d.J. hat gezeigt, daß mehr oder weniger alle Fraktionen aus mehrfachen, in der Öffentlichkeit und den Medien breit diskutierten Gründen für eine Verschärfung der derzeitigen Rechtslage sind und die Zielsetzung, nämlich den Boom zu weiteren Einkaufszentren zu bremsen, bejahen. Hinsichtlich der Art, wie dies geschehen soll, bestehen beträchtliche Meinungsunterschiede.

Wenn auch meine Fraktion ihre Haltung in der Vorwahlzeit nicht gerade durch Großplakate landweit bekannt machte, so haben wir nie einen Zweifel darüber gelassen, daß in dieser Richtung - nicht zuletzt auch wegen der Aufrechterhaltung der Nahversorgung - etwas getan werden muß. Dabei ist uns schon klar, daß gesetzliche Eingriffe über das Gewerberecht wahrscheinlich am erfolgversprechendsten wären, umsomehr, als durch die sich vermehrenden Einkaufszentren überall und nicht nur in unserem Land Probleme entstehen. Gewerberecht ist bekanntlich Bundessache. Vom Bund sind aber sicherlich in absehbarer Zeit keine diesbezüglichen Schritte zu erwarten. . .

Wenn aber schon im Wege des Gewerberechtes sich keine

Möglichkeit abzeichnet, bleibt dem Land nur der Weg über eine

Änderung des Raumplanungsgesetzes offen. Wir sind der

Überzeugung, daß es keine andere Alternative gibt, es sei denn,

man resigniert und findet sich mit der Entwicklung ab. . ."

"(LAbg.) Hummer: . . .

Gerade auch diese Gründe waren es, die uns veranlaßten, die Ausuferung von Supermarktbauten einschränken zu wollen. Weitere Argumente sind für uns etwa, daß der zweistufige Verteiler, also der mittelständische Handel, bestehen bleiben muß, zumal ja der Handel auch wesentlich mehr Arbeitsplätze, vor allem Lehrstellen, anbieten kann. Auch die Tatsache, daß heute nur noch wenige Einkäufer über den Markt entscheiden, betrachten wir mit großer Sorge.

Nicht zuletzt spielt die Nahversorgung eine wesentliche Rolle, wenngleich auch wir uns bewußt sind, daß hier in Bundeskompetenz über die Gewerbeordnung gesetzliche Regelungen zu treffen sind. Ich verweise darauf, daß gerade im steiermärkischen Landtag Anträge eingebracht wurden, in denen die Landesregierung aufgefordert wird, 'bei der Bundesregierung vorstellig zu werden, zusätzliche bundesgesetzliche Vorschriften zur Verhinderung des Entstehens wirtschafsschädlicher und die Nahversorgung zerstörender Großmärkte und Einkaufszentren zu erlassen.' Ich meine, auch wir, der Vorarlberger Landtag, sollten in dieser Richtung tätig werden, wenn auch der Herr Berichterstatter und der Kollege Fritz gemeint haben, daß das bei der derzeitigen Bundesregierung keinen großen Wert hat. (Zwischenruf Fritz) Ich glaube, wir sollten uns trotzdem in dieser Richtung auch von uns aus bemühen. . ."

Zusammenfassend hegt der VfGH gegen die in Rede stehenden Vorschriften das Bedenken, daß sie kompetenzwidrig vom Landesgesetzgeber erlassen wurden, weil sie anscheinend unter den die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes begründenden Kompetenztatbestand 'Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie' in Art10 Abs1 Z8 B-VG fallen.""

1.3.1. Im wesentlichen gleichlautende Prüfungsbeschlüsse ergingen am 29. September 1986 im Beschwerdefall B785/86 (Normenkontrollverfahren G182/86) und am 8. Oktober 1986 in der hg. Beschwerdesache B860/86 (Normenkontrollverfahren G183/86).

1.3.2.1. Mit Bescheid des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Bregenz vom 11. Juli 1985, Z29 IIIb, wurde ein Bauantrag der prot.Fa. F M Z gemäß §31 Abs2 BauG iVm §14 Abs9 RPlG abgewiesen.

Die dagegen von der prot.Fa. F M Z, der "f" F M Z Gesellschaft mbH & Co und der R Baubetreuungs- und -beteiligungsgesellschaft mbH eingebrachten Berufungen wurden mit Bescheid der Stadtvertretung der Landeshauptstadt Bregenz vom 23. Dezember 1985, Z29/84 - IIIb, als unbegründet abgewiesen.

Den gegen diese (Berufungs-)Entscheidung erhobenen Vorstellungen wurde mit dem allen drei einschreitenden Firmen zugestellten Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Bregenz vom 23. Juli 1986, ZI - 2 - 4/1986, nicht Folge gegeben.

Gegen diesen Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Bregenz ergriffen die prot.Fa. F M Z, die "f" F M Z Gesellschaft mbH & Co sowie die R Baubetreuungs- und -beteiligungsgesellschaft mbH eine gemeinsam ausgeführte Beschwerde an den VfGH gemäß Art144 Abs1 B-VG (protokolliert zu B785/86), in der die Verletzung in Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes (§14 Abs6 bis 11 RPlG) - in eventu im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz und auf Unversehrtheit des Eigentums - behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes begehrt wurde.

1.3.2.2. Desweiteren wurde mit Bescheid der Vorarlberger Landesregierung vom 24. Juli 1986, ZIVe-223/49, im Devolutionsweg ein von der prot. Fa. F M Z eingebrachter Antrag um landschaftsschutzrechtliche Bewilligung eines Bauvorhabens (Einkaufszentrum) gemäß §10 Abs1 iVm §3 Abs1 lita LandschaftsschutzG und §20 iVm §14 Abs6 RPlG abgewiesen.

Diesen Bescheid der Vorarlberger Landesregierung bekämpfte die prot. Fa. F M Z mit Beschwerde an den VfGH gemäß Art144 Abs1 B-VG (protokolliert zu B860/86); darin wurde die Verletzung in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz und auf Nichtentzug des gesetzlichen Richters - in eventu in Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes (ua. §14 Abs6 bis 11 RPlG) - geltend gemacht und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes begehrt.

1.4. Die Vorarlberger Landesregierung verteidigte im Normenkontrollverfahren die in Prüfung gezogenen landesgesetzlichen Vorschriften als verfassungsgemäß; desgleichen das - angesichts der im Prüfungsbeschluß des VfGH ausgebreiteten kompetenzrechtlichen Bedenken (Art10 Abs1 Z8 B-VG) - zur Stellungnahme eingeladene Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst.

1.5. Mit dem Vorarlberger Landesgesetz LGBl. 31/1985 wurde das Raumplanungsgesetz, LGBl. 15/1973, ua. wie folgt geändert:

"1. Im §2 Abs2 lite sind nach dem Wort

'Entwicklung' die Worte 'und Sicherung der Nahversorgung' einzufügen.

. . .

3. Im §14 haben die Abs6 bis 11 zu lauten:

'(6) Im Baugebiet können besondere Flächen für Einkaufszentren festgelegt werden, sofern eine solche Widmung nach einem Landesraumplan in der betreffenden Gemeinde für zulässig erklärt ist. Im Landesraumplan können nähere Festlegungen insbesondere darüber getroffen werden, in welchen Gebieten, bis zu welchem Höchstausmaß der zu widmenden Flächen und bis zu welchem Höchstausmaß der Gesamtverkaufsfläche die Widmung für Einkaufszentren zulässig ist.

(7) Einkaufszentren sind Gebäude oder Gebäudeteile mit Verkaufsflächen von insgesamt mehr als 400 m2, in den Talsohlen von Leiblachtal, Rheintal und Walgau von insgesamt mehr als 600 m2, die für den Verkauf von Waren des täglichen Bedarfes, insbesondere von Lebensmitteln, bestimmt sind. Als

Einkaufszentren gelten auch Gebäude oder Gebäudeteile, in denen Verkaufsflächen von Handelsbetrieben im Ausmaß von insgesamt mehr als 1.500 m2 untergebracht sind.

(8) Die Gemeinde hat im Flächenwidmungsplan das Höchstausmaß der zulässigen Gesamtverkaufsfläche eines zu errichtenden Einkaufszentrums festzusetzen. Sofern auf einer als Einkaufszentrum zu widmenden Fläche ein solches bereits besteht, sind die bestehenden Verkaufsflächen bei der Festsetzung des Höchstausmaßes der Gesamtverkaufsfläche zu berücksichtigen.

(9) Eine Baubewilligung für die Errichtung eines Einkaufszentrums darf nur erteilt werden, wenn eine entsprechende Widmung besteht und das im Flächenwidmungsplan festgelegte Höchstausmaß der zulässigen Gesamtverkaufsfläche

nicht überschritten wird. Dasselbe gilt für die Umwidmung eines bisher anderweitig verwendeten Gebäudes in ein Einkaufszentrum, für die Erweiterung eines Einkaufszentrums sowie für die Erweiterung eines Betriebes zu einem Einkaufszentrum.

(10) Von der Bestimmung des Abs9 ausgenommen sind Betriebserweiterungen um nicht mehr als die Hälfte ihrer im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung bestehenden oder ihrer zu einem späteren Zeitpunkt erstmals bewilligten Verkaufsfläche als Einkaufszentrum. Diese Ausnahme erfaßt nicht Erweiterungen von Verkaufsflächen um mehr als 1.500 m2 und Erweiterungen von Verkaufsflächen für Waren des täglichen Bedarfes um mehr als 400 m2, in den Talsohlen von Leiblachtal, Rheintal und Walgau um mehr als 600 m2.

(11) Ist auf Grund der Größe und der Ausgestaltung eines zu errichtenden Gebäudes mit Verkaufsflächen nicht

auszuschließen, daß es als Einkaufszentrum verwendet werden soll, so hat der Bauwerber durch nähere Angaben über die vorgesehene Nutzung der Verkaufsflächen, insbesondere hinsichtlich der Waren, die in diesen 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.'

. . ."

2. Der VfGH hat erwogen:

2.1. Sämtliche - zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbundenen - Gesetzesprüfungsverfahren sind zulässig:

Wie die vor dem VfGH (zu B900/85, B785/86 und B860/86) angefochtenen Bescheide - jeweils in Spruch und Gründen - zeigen, wendeten die Vorarlberger Landesregierung und die Bezirkshauptmannschaft Bregenz die in Prüfung stehenden und untrennbar zusammenhängenden Vorschriften des RPlG bei Fällung ihrer Entscheidungen tatsächlich - und immerhin denkmöglich - an (vgl. zB VfSlg. 4625/1963, 5373/1966; VfGH 26.11.1985 G 128 bis 130/85).

Diese landesgesetzlichen Normen bilden darum eine der Rechtsgrundlagen der angegriffenen - keinem weiteren administrativen Rechtszug unterliegenden und vor dem VfGH zulässigerweise in Beschwerde gezogenen - Verwaltungsakte; sie sind demnach auch vom VfGH bei Schöpfung des Erkenntnisses über die von den Bf. erhobenen Beschwerden gemäß Art144 Abs1 B-VG anzuwenden und somit in diesen Beschwerdesachen präjudiziell im Sinn des Art140 Abs1 Satz 1 B-VG idF BGBl. 302/1975.

Damit ist auch das Normenkontrollverfahren zulässig.

2.2. Die Bedenken des VfGH sind aber auch begründet.

Im Gesetzesprüfungsverfahren kam nichts hervor, was die im Prüfungsbeschluß ausgebreiteten Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden Vorschriften des RPlG hätte entkräften können. Die im Beschluß des VfGH vom 14. Juni 1986, B900/85-12, aufgezeigten Bedenken erwiesen sich vielmehr aus den dort dargelegten Erwägungen als voll zutreffend:

Der VfGH nahm in seinen beiden Erkenntnissen

VfSlg. 9543/1982 (über die Aufhebung des 2. Satzes der Z3 des

§2 Abs6 Oö. ROG, LGBl. 18/1972, idF der Nov. LGBl. 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. LGBl. 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. Der VfGH hält an dieser Rechtsauffassung ungeachtet der daran von der Vorarlberger Landesregierung der Sache nach geübten Kritik - unverändert fest: 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 "Geschäftsbauten 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 genannt ist.

Der VfGH ist der Auffassung, daß auch die in Prüfung gezogenen landesgesetzlichen Vorschriften der Nov. (zum RPlG) LGBl. 31/1985 insgesamt (: §2 Abs2 lite (teilweise) iVm §14 Abs6 bis 11) ein komplexes Zulassungssystem für "Einkaufszentren" nach alleiniger Maßgabe des gewerberechtlichen Lokalbedarfs schaffen, das mit der Kompetenzrechtslage des B-VG (Art10 Abs1 Z8) nicht im Einklang steht. Verglichen mit den aufgehobenen Regelungen der Bundesländer Oberösterreich und Steiermark, schlug der Vorarlberger Landesgesetzgeber dabei allerdings einen neuen legislativ-technischen Weg ein. Zunächst statuiert §2 Abs2 lite RPlG idF der Nov. LGBl. 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 wird. Die Rechtsmeinung des Bundeskanzleramts-Verfassungsdienst, es handle sich hiebei nur um

einen (zusätzlich eingeführten) Aspekt, auf den im Zusammenhang mit

dem Planungsziel "Vorsorge für geeignete Standortbereiche . . . "

(bloß) Bedacht zu nehmen sei, vermag der VfGH nicht zu teilen. Der strittigen Wortfolge des novellierten §2 Abs2 lite RPlG den Inhalt einer verfassungsrechtlich (iSd Erkenntnisses VfSlg. 9543/1982) unbedenklichen schlichten Bedachtnahmeregel beizumessen, verbietet sich hier nämlich schon deswegen, weil ein derartiges Normverständnis dem Sprachgebrauch des Raumplanungsgesetzgebers zuwiderliefe, der (auch) im §2 Abs2 litd und g der Stammfassung die "Sicherung" bestimmter Bereiche und Umstände in vergleichbaren Formulierungen ganz unzweifelhaft als eigenständige Raumplanungsziele postuliert und festgelegt hatte. Damit stimmt letztlich auch der Bericht zur Regierungsvorlage über eine Änderung des RPlG aus dem Jahr 1985 (: 8. Beilage zu den Sitzungsberichten des XXIV. Vorarlberger Landtags) überein, der die "Sicherung der Nahversorgung" (nun in §2 Abs2 lite RPlG) expressis verbis als (neues) "Raumplanungsziel" kennzeichnet.

Nun trifft es zwar zu - und darauf weist das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst richtig hin - , daß das RPlG in seinem §2 Abs2 - außer dem in lite aufscheinenden Ziel auch andere Raumplanungsziele enthält, die für die Standortplanung eines Einkaufszentrums unter Umständen bedeutsam sein mögen. Doch ist nicht zu übersehen, daß der Lokalbedarf schon in den aufgehobenen oberösterreichischen und steirischen landesrechtlichen Vorschriften zum ausschlaggebenden Maßstab genommen wurde und die zu prüfenden Normen der Vorarlberger RPlG-Nov. aus dem Jahr 1985 - deren Bestimmungen als sachlich-systematische Einheit erscheinen - den beiden als verfassungswidrig befundenen landesgesetzlichen Regelungen signifikant nachgebildet sind. Bei all dem liegt nicht nur auf der Hand, daß das Raumplanungsziel "Sicherung der Nahversorgung" in §2 Abs2 lite RPlG igF - das als eines von mehreren Zielen dieser Art an sich durchaus "kompetenzneutral" sein könnte - hier ausschließlich der wirksamen Steuerung der Zulassung der Errichtung und des Betriebs von Einkaufszentren dienen soll und dient; es ist - so im Blick auf die unauflösbar enge Verflechtung (des §2 Abs2 lite RPlG igF) 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) abgibt, das mögliche andere Planungsziele überlagert und verdrängt: Ist nämlich die Nahversorgung gesichert, dh. die Bevölkerung durch bestehende Betriebe bereits ausreichend versorgt, so kommt die Errichtung neuer Einkaufszentren keinesfalls (mehr) in Betracht.

Dieser normative Gehalt der geprüften Gesetzesstellen wird angesichts der vom Landesgesetzgeber gewählten, aus mehreren ineinandergreifenden Zulassungsbedingungen bestehenden legislativ-technischen Gesamtkonstruktion besonders deutlich: Denn §14 Abs9 RPlG macht die Erteilung der Baubewilligung für die Errichtung eines "Einkaufszentrums" von einer "entsprechenden Widmung" abhängig; die Festlegung besonderer Flächen für derartige Zentren im Baugebiet nach §14 Abs6 RPlG hat aber zur zwingenden Voraussetzung, daß eine solche Widmung in einem Landesraumplan ausdrücklich für zulässig erklärt ist, dessen Erlassung sich wieder - aus den schon dargelegten Gründen - nach §2 Abs2 lite RPlG idF der Nov. LGBl. 31/1985 bestimmt. Das Gesamtbild aller dieser ineinander verzahnten Vorschriften zeigt jedenfalls ein unter dem Mantel der Raumordnung geschaffenes - und solcherart verdecktes - gewerbliches Zulassungssystem für sogenannte Einkaufszentren (nach Maßgabe des Lokalbedarfs), das - im Hinblick auf das offenbar befürchtete Ausufern der Zahl dieser Betriebsstätten - gewerberechtspolitisch erwünscht sein mag, wofür jedoch der Landesgesetzgeber nach den Kompetenzregeln des B-VG nicht zuständig ist, wie schon im Prüfungsbeschluß herausgestellt wurde.

2.3. Demzufolge mußte spruchgemäß entschieden werden.

2.4. Die Aussprüche über das Inkrafttreten der Aufhebung und die Kundmachungspflicht stützen sich auf Art140 Abs5, der frühere gesetzliche Bestimmungen betreffende Ausspruch auf Art140 Abs6 B-VG.

Schlagworte

VfGH / Prüfungsgegenstand, Baurecht, Raumordnung, Kompetenz Bund - Länder Raumplanung, Gewerberecht

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1987:G137.1986

Dokumentnummer

JFT_10129377_86G00137_00

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

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at