jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vfgh Erkenntnis 2001/6/19 V79/00

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 19.06.2001

Index

L8 Boden- und Verkehrsrecht
L8000 Raumordnung

Norm

B-VG Art18 Abs2
Verordnung der Vlbg Landesregierung über die Zulässigerklärung der Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum in Bürs, LGBl 4/2000
Vlbg RaumplanungsG 1996 §2, §3
Vlbg RaumplanungsG 1996 §6
Vlbg RaumplanungsG 1996 §15

Leitsatz

Keine Gesetzwidrigkeit der Zulässigerklärung der Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum; zulässige und hinreichend bestimmte Unterscheidung zwischen Waren des täglichen und des nicht täglichen Bedarfs im Vlbg RaumplanungsG 1996; ausreichende Grundlagenforschung, ausreichende Bedachtnahme auf die Planungen anderer Gemeinden, ausreichende Berücksichtigung der raumplanerischen Ziele; zulässige Einschränkung auf mit Kraftfahrzeugen abzuholende Waren des nicht täglichen Bedarfs

Spruch

Dem Antrag wird keine Folge gegeben.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1.1. Der Landesvolksanwalt von Vorarlberg stellt gemäß Art139 B-VG iVm Art148i Abs2 B-VG und Art60 Abs2 der Vlbg. Landesverfassung, LGBl. 9/1999, den Antrag, die Verordnung der Vlbg. Landesregierung über die Zulässigerklärung der Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum in Bürs, LGBl. 4/2000, wegen Gesetzwidrigkeit aufzuheben.

1.2. Die zit. Verordnung der Vlbg. Landesregierung lautet:

"Auf Grund der §§6 Abs1 und 15 Abs1 des Raumplanungsgesetzes, LGBl. Nr. 39/1996, in der Fassung LGBl. Nr. 43/1999, wird verordnet:

§1

Im Bereich der Liegenschaften GST-NRN 1532, 1446, 1808/1, 1525, 3578 und 3471, KG Bürs, wird die Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum mit einem Höchstausmaß der Gesamtverkaufsfläche von 11.946 m2, hievon maximal

-

2.968 m2 für Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere Lebensmittel (§15 Abs1 lita Z. 1 Raumplanungsgesetz) und

-

2.150 m2 für sonstige Waren des nicht täglichen Bedarfs (§15 Abs1 lita Z. 3 Raumplanungsgesetz),

für zulässig erklärt.

§2

Die Widmung wird von der Erlassung einer Verordnung über das Mindestmaß der baulichen Nutzung abhängig gemacht und das Mindestmaß, das von der Gemeinde nicht unterschritten werden darf, wie folgt festgelegt:

Mindestgeschoßzahl 2, wobei ein Geschoß keine geringere Geschoßfläche als 80% der Geschoßfläche des größten Geschosses aufweisen darf, um als ganzes Geschoß gezählt zu werden.

..."

1.3. Der Landesvolksanwalt begründet seine Bedenken gegen die in Rede stehende Verordnung wie folgt:

In der bekämpften Verordnung seien entgegen §6 Abs1 iVm §2 Vlbg. Raumplanungsgesetz (Vlbg. RPG) keine Raumplanungsziele festgelegt. Es seien dem der Verordnung zugrundeliegenden Verordnungsakt auch keine Hinweise darauf zu entnehmen, daß bei der Erstellung des Raumplanes eine dem §6 Abs4 Vlbg. RPG entsprechende Bedachtnahme auf die Planungen anderer Gemeinden erfolgt sei.

Außerdem biete die im Rahmen der Grundlagenforschung von der Vlbg. Landesregierung eingeholte Stellungnahme der wirtschaftspolitischen Abteilung des Amtes der Vlbg. Landesregierung keine Anhaltspunkte für eine Auseinandersetzung mit der konkreten Wohn-, Arbeits- und Wirtschaftssituation, auch die Beurteilung aus Sicht der Verkehrsplanung erweise sich "(a)uf einer knappen Seite" als ungenügend. Die Ergebnisse einer von der Vlbg. Landesregierung in Auftrag gegebenen Studie betreffend die Strukturveränderung in der Versorgung mit Konsumgütern in Vorarlberg hätten keinen Eingang in die Grundlagenforschung gefunden und entgegen der Empfehlung in dieser Studie wäre auch keine Raumverträglichkeitsprüfung erfolgt. Der Verordnungsgeber habe es daher in Verletzung des §5 Abs1 Vlbg. RPG unterlassen, die Grundlagen für die überörtliche Raumplanung zu erheben, sowie alle für die Raumplanung bedeutsamen Unterlagen zu sammeln.

Obwohl der am gegebenen Standort schon bestehende und konsentierte Bestand eines Einkaufszentrums durch eine entsprechende Grundlagenforschung nicht beseitigt werden könne, werde gerade bei einem gemischten Einkaufszentrum mit allen drei Warengruppen des §15 Abs1 lita Vlbg. RPG eine isolierte Betrachtungsweise ausschließlich hinsichtlich der Erweiterung mit mit Kraftfahrzeugen abzuholenden Gütern iSd §15 Abs1 lita Z2 Vlbg. RPG (im Verfahren als "autoaffine Güter" bezeichnet) der Bestimmung des §15 Abs6 Vlbg. RPG nicht gerecht. Da die Zulässigerklärung der Widmung für ein Einkaufszentrum die gesamte Verkaufsfläche betreffe, hätte im Hinblick auf die vielfältigen Wechselwirkungen auch die Grundlagenforschung hinsichtlich des gesamten Projektes einschließlich der bereits bestehenden Verkaufsflächen erfolgen müssen.

Auch eine Interessenabwägung anhand der in §2 Vlbg. RPG normierten Raumplanungsziele sei in dem der Verordnung zugrundeliegenden Akt nicht zu erkennen.

Zuletzt bringt der Landesvolksanwalt von Vorarlberg auf Art18 Abs2 B-VG gestützte Bedenken gegen die Bestimmung des §15 Abs1 lita Z2 Vlbg. RPG vor. Dem darin näher erläuterten Begriff der "autoaffinen Güter" fehle es trotz des beispielsweisen Hinweises auf bestimmte Branchen an der erforderlichen Bestimmtheit, sodaß sich die Frage stelle, ob nicht bereits die gesetzliche Grundlage der in Rede stehenden Verordnung verfassungswidrig ist.

2. Die Vlbg. Landesregierung weist in ihrer Äußerung darauf hin, daß die bezughabenden Verordnungsakten bereits zu dem zu V30/00 protokollierten Verfahren vorgelegt wurden und tritt dem Antrag des Landesvolksanwaltes entgegen:

Es sei nicht nötig, im Landesraumplan selbst anzuführen, zur Sicherstellung welcher Raumplanungsziele des §2 Vlbg. RPG die Erlassung einer solchen Verordnung erforderlich ist; die Erforderlichkeit hiezu sei in Bezug auf Einkaufszentren unmittelbar vom Gesetzgeber in §15 Abs1 Vlbg. RPG festgelegt.

Hinsichtlich der Vorwürfe der mangelnden Bedachtnahme auf Planungen anderer Gemeinden und der unzureichenden Grundlagenforschung verweist die Vlbg. Landesregierung auf die im Verordnungsakt dokumentierten Erhebungen in den Bereichen der Wirtschaftspolitik, Raum- und Verkehrsplanung. Die Auswirkungen dieses Projektes

seien über die Grenzen der Gemeinde Bürs hinaus berücksichtigt worden: So etwa durch eine verkehrstechnische Untersuchung, auf die in der Stellungnahme der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amtes der Vlbg. Landesregierung verwiesen wird, oder durch die wirtschaftspolitische Stellungnahme zu den im Zuge des Anhörungsverfahrens eingelangten Einwänden. Auch der Vorwurf, daß die Ergebnisse einer von der Vlbg. Landesregierung in Auftrag gegebenen Studie betreffend die Strukturveränderung in der Versorgung mit Konsumgütern in Vorarlberg keinen Eingang in die Grundlagenforschung gefunden hätten und daß entgegen der Empfehlung in dieser Studie auch keine Raumverträglichkeitsprüfung erfolgt sei, sei unberechtigt, weil die genannte Studie nicht speziell zur Grundlagenerhebung für den genannten Landesraumplan in Auftrag gegeben worden sei. Bei der darin abgegebenen Empfehlung betreffend eine Raumverträglichkeitsprüfung handle es sich um eine Empfehlung zur Adaptierung des Vlbg. RPG, nicht aber um eine Empfehlung zum Vollzug auf der Grundlage des bestehenden Vlbg. RPG.

Die Landesregierung räumt ein, daß der durch den Landesraumplan zu erweiternde Bestand an Verkaufsflächen durchaus als raumplanerisch problematisch zu qualifizieren sei, er sei aber aufgrund der Rechtslage zum Zeitpunkt seines Entstehens rechtmäßig und nicht zu verhindern. Wenn daher ein Landesraumplan nicht nur die Widmung noch nicht bestehender Verkaufsflächen, sondern auch die Widmung bereits rechtmäßig bestehender Verkaufsflächen für zulässig erklärt, sei dieser nicht aus dem Grund unrechtmäßig, weil hinsichtlich der bereits rechtmäßig bestehenden Verkaufsflächen nicht im Detail erhoben wurde, ob diesen aus überörtlichen Interessen Raumplanungsziele des §2 Vlbg. RPG entgegenstehen.

Die erforderliche Interessenabwägung habe unter möglichster Schonung des Privateigentums ergeben, daß die besondere Standortgunst den Ausschlag für das Einkaufszentrum gab, wohl (mit)berücksichtigend, daß Agglomerationen von Handelsflächen eine erhöhte Anziehungskraft für Konsumenten mit unter Umständen negativen Auswirkungen auf die Handelsgeschäfte der umliegenden Orte haben. Nach den Ergebnissen des Ermittlungsverfahrens sei aber nicht davon auszugehen gewesen, daß die Zulassung zusätzlicher Verkaufsflächen für mit Kraftfahrzeugen abzuholende Güter an diesem für den Verkauf von solchen Waren sehr günstigen Standort maßgebliche negative Auswirkungen im Hinblick auf überörtliche Interessen zur Erreichung der Raumplanungsziele des §2 Vlbg. RPG habe.

Schließlich ergibt sich nach Ansicht der Vlbg. Landesregierung aufgrund des Wortlautes der Z1 bis 3 des §15 Abs1 lita Vlbg. RPG, der zur näheren Erläuterung im Gesetz selbst angeführten Beispiele für die Begriffe der "Waren des täglichen Bedarfs" und der mit Kraftfahrzeugen abzuholenden Güter, der Erläuternden Bemerkungen sowie des Regelzusammenhanges und -sinnes eine verfassungsrechtlich hinreichende Bestimmtheit der in Rede stehenden Warengruppen.

3. Die Verordnungsakten zeigen folgendes der Erlassung der angefochtenen Verordnung vorangehendes Verwaltungsgeschehen:

Mit Schreiben vom 10. Februar 1998 teilt der Bürgermeister der Gemeinde Bürs der Vlbg. Landesregierung mit, daß die I GmbH beabsichtige, ihr seit 1976 bestehendes Einkaufszentrum zu erneuern und zu erweitern. Die Verkaufsflächen für Handelsbetriebe würden im Endausbau insgesamt 11.983 m² betragen. Die geplante Erweiterung solle in erster Linie die Branchen "Bekleidung, Sport und Mode, Elektro- und Haushaltswaren, Schuhe, Spielwaren, Möbel, Fahrzeuge und Gartenbedarf" betreffen. Die Verkaufsfläche für Güter des täglichen Bedarfs werde gegenüber dem bisherigen Bestand nicht verändert. Die Landesregierung wurde ersucht, einen entsprechenden Landesraumplan zu erlassen.

Die Abteilung Raumplanung und Baurecht des Amtes der Vlbg. Landesregierung weist die Gemeinde Bürs mit Schreiben vom 25. Februar 1998 darauf hin, daß der angegebene Branchenmix von überwiegend "innenstadtrelevanten Gütern" für den fraglichen Standort als problematisch anzusehen sei. Aus raumplanerischen Gründen komme für eine Vergrößerung der Verkaufsfläche lediglich ein Branchenmix von mit Kraftfahrzeugen abzuholenden Gütern in Frage. Außerdem erachte es die Vlbg. Landesregierung für notwendig, mit der Weiterbearbeitung des Antrages zuzuwarten, bis die Ergebnisse einer über die Entwicklung auf dem Einzelhandelssektor in Auftrag gegebenen Studie vorliegen. In einem weiteren Schreiben dieser Abteilung vom 5. Februar 1999 wird festgehalten, daß das Einkaufszentrum I am fraglichen Standort über einen konsentierten Bestand an Verkaufsflächen für "Güter des täglichen Bedarfs" im Ausmaß von

2.968 m², für "autoaffine Güter" im Ausmaß von 826 m² und für "innenstadtrelevante Güter" im Ausmaß von 2.150 m² verfüge.

Dies wird von der I GmbH in einem Schreiben vom 25. Februar 1999 bestätigt und zusätzlich zu diesem Bestand nunmehr eine Verkaufsfläche von 6.000 m² für mit Kraftfahrzeugen abzuholende Güter begehrt.

Am 18. März 1999 ersucht die Abteilung für Raumplanung und Baurecht die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten des Amtes der Vlbg. Landesregierung um Prüfung des Ersuchens der Stadt Bürs aus "raumplanerischer, verkehrs- und wirtschaftspolitischer Sicht".

In ihrer Antwort vom 13. April 1999 kommt die Abteilung

Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten hinsichtlich der Beurteilung

aus wirtschaftspolitischer Sicht zu dem Schluß, daß das

Betriebsgebiet am Ortsrand der Gemeinde Bürs "einen idealen Standort

für einen Handelsbetrieb mit einem überwiegenden Sortiment an

autoaffinen Gütern" darstelle. Auch aus verkehrsplanerischer Sicht

wird unter Verweis auf eine - für einen Fachmarkt in unmittelbarer

Nähe erstellte - Studie eine positive Stellungnahme abgegeben. Der

Amtssachverständige für Raumplanung und Baugestaltung führt in seiner

Stellungnahme vom 28. April 1999 aus, daß das "erweiterte

Verkaufsflächenangebot ... keine wesentliche Verschlechterung in der

bislang gewohnten Konkurrenzierung zur Bludenzer Innenstadt

(bewirke), zumal die Erweiterung auf autoaffine Güter beschränkt ...

(bleibe) und keine innenstadtrelevante(n) Güter ... (umfasse)".

Zusammenfassend sei festzuhalten, "daß beim geplanten Einkaufszentrum mit dem vorhandenen bzw. geplanten Warenmix kein Widerspruch zu den Raumplanungszielen erkennbar ist".

In das Anhörungs- und Auflageverfahren wurden die Gemeinden des Bezirkes Bludenz, die Bezirkshauptmannschaft Bludenz, die Wirtschaftskammer Vorarlberg, die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Vorarlberg und die Landwirtschaftskammer einbezogen. Der Entwurf des Landesraumordnungsplanes lag in der Zeit vom 25. Mai 1999 bis einschließlich 2. Juli 1999 zur allgemeinen Einsicht in den Gemeindeämtern auf.

Im Zuge des Auflageverfahrens wurden zahlreiche Stellungnahmen von Gemeinden des Bezirks Bludenz eingebracht, die sich gegen die Zulässigerklärung der Widmung einer weiteren Fläche für ein Einkaufszentrum in Bürs richten. Mit Schreiben vom 30. Juli 1999 ersucht daher die Abteilung Raumplanung und Baurecht die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten zu jenen eingelangten Einwendungen aus wirtschaftspolitischer Sicht Stellung zu nehmen.

In einem Antwortschreiben vom 17. September 1999 führt die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten u.a. folgendes aus:

"Grundsätzlich können im Zusammenhang mit der Genehmigung von Einkaufszentren zwei Extrempositionen vertreten werden. Zum Einen ein genereller Stopp beim Bau oder der Erweiterung von Einkaufszentren zum Schutz der bestehenden Anbieter - insbesondere der Kleinanbieter in den Talschaften -, zum Anderen eine unkontrollierte Zunahme ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Mitanbieter.

Aus volkswirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Sicht sind beide Extrempositionen abzulehnen. Es ist daher notwendig einen entsprechenden Mittelweg - unter Berücksichtigung einer eventuell auftretenden Kaufkraftabwanderung mit entsprechenden Arbeitsmarktentwicklungen sowie sparsamen Bodenverbrauch und Verkehrsbelastung - zu finden.

...

Unter Berücksichtigung des Konsumverhaltens bietet ein Verzicht auf Einkaufszentren jedoch keine Gewähr für die Erhaltung der Kaufkraft in Talschaften. Bei Fehlen vergleichbarer Handelsgeschäfte führt die erhöhte Mobilitätsbereitschaft der Bevölkerung unabdinglich zu einer Kaufkraftabwanderung.

Gerade für Vorarlberg ist zu erwarten, dass bei einem Agieren gegen die Kundenbedürfnisse der Handelsstandort an Bedeutung verliert und der Anteil der Kaufkraftabwanderung stark steigt. Eine zu restriktive Vorgangsweise schädigt die Handelslandschaft, da die Entwicklung ausserhalb der Region bzw. Vorarlbergs trotzdem stattfindet.

Eine Untersuchung der Kaufkraftabwanderung aus den umliegenden Gemeinden im Einzugsgebiet ist auf einzelbetrieblicher Basis nicht möglich. Es ist jedoch grundsätzlich nachvollziehbar, dass durch das attraktive Betriebsgebiet in der Gemeinde Bürs die Kaufkraft in der Region gehalten werden kann. Aus volkswirtschaftlichen Überlegungen ist die geplante Erweiterung daher zu befürworten."

Der Planungsbeirat befaßte sich in seiner Sitzung vom 25. November 1999 mit dem Entwurf des Landesraumplanes. Der ihm unterbreitete Beschlußvorschlag, gegen den Landesraumplan für die Erweiterung des Einkaufszentrums in Bürs für Waren des nicht täglichen Bedarfs, die nach dem Kauf regelmäßig mit Kraftfahrzeugen abgeholt werden, keine Einwendungen zu erheben, wird nach eingehender Diskussion angenommen.

II. 1. Die Legitimation des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg zur Antragstellung vor dem Verfassungsgerichtshof ergibt sich aus Art60 Abs2 der Vlbg. Landesverfassung, LGBl. 9/1999, sowie aus Art148i Abs2 iVm Art148e B-VG. Der Antrag ist sohin zulässig (VfSlg. 11.990/1989, 14.642/1996, 15.273/1998).

2. In der Sache hat der Verfassungsgerichtshof erwogen:

2.1. Die maßgeblichen Bestimmungen des Vlbg. RPG lauten:

"§5

Grundlagenerhebung

(1) Das Land hat die Grundlagen für die überörtliche Raumplanung zu erheben sowie alle für die Raumplanung bedeutsamen Unterlagen zu sammeln und auf dem neuesten Stand zu halten. Die Gemeinden sind über das Vorliegen von wichtigen Unterlagen in Kenntnis zu setzen.

(2) - (3) ..."

"§6

Landesraumpläne

(1) Die Landesregierung hat durch Verordnung Landesraumpläne zu erlassen, wenn im überörtlichen Interesse Regelungen zur Erreichung der Raumplanungsziele des §2 erforderlich sind. Landesraumpläne haben - in Abstimmung mit anderen Planungen des Landes - die angestrebten Raumplanungsziele im einzelnen festzulegen und jene Maßnahmen vorzusehen, die zur Erreichung dieser Ziele im überörtlichen Interesse erforderlich sind. In der Verordnung ist erforderlichenfalls festzulegen, wie die im Landesraumplan ausgewiesenen Grundstücke im Flächenwidmungsplan zu widmen sind.

(2) Landesraumpläne können für das gesamte Landesgebiet, für einzelne Landesteile oder für bestimmte Sachbereiche der Raumplanung erlassen werden.

(3) Zum Landesgebiet im Sinne des Abs2 gehört auch der Bodensee, soweit dort Hoheitsrechte des Landes ausgeübt werden können.

(4) Bei der Erstellung des Landesraumplanes ist auf Planungen des Bundes, der Gemeinden, anderer Länder und des benachbarten Auslands Bedacht zu nehmen.

(5) Der Entwurf eines Landesraumplanes ist jenen Gemeinden und sonstigen öffentlichen Stellen sowie allenfalls für einzelne Landesteile bestehenden Raumplanungsgemeinschaften, deren Interessen durch die Planung wesentlich berührt werden, unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Stellungnahme zu übermitteln. Die Landesregierung hat im Amtsblatt für das Land Vorarlberg, in den Vorarlberger Tageszeitungen und im Mitteilungsblatt der Landwirtschaftskammer für Vorarlberg kundzumachen, in welchen Gemeinden der Entwurf eines Landesraumplanes gemäß Abs6 aufgelegt wird.

(6) Die Gemeinden haben den ihnen übermittelten Entwurf eines Landesraumplanes während eines von der Landesregierung bestimmten Zeitraumes, der mindestens einen Monat betragen muß, im Gemeindeamt zur allgemeinen Einsicht aufzulegen und die Auflage ortsüblich kundzumachen. Während der Auflagefrist kann jeder, der in Vorarlberg seinen Hauptwohnsitz hat, zum Entwurf schriftlich Änderungsvorschläge erstatten. Darauf ist in der Kundmachung über die Auflage hinzuweisen. Eingelangte Änderungsvorschläge sind der Landesregierung innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auflagefrist vorzulegen.

(7) Zeichnerische Darstellungen eines Landesraumplanes sind während dessen Geltungsdauer beim Amt der Landesregierung sowie bei den berührten Bezirkshauptmannschaften und Gemeindeämtern zur allgemeinen Einsicht aufzulegen. Einer Kundmachung der zeichnerischen Darstellungen im Landesgesetzblatt bedarf es nicht."

"§15

Einkaufszentren

(1) In Bauflächen können besondere Flächen für Einkaufszentren festgelegt werden, sofern eine solche Widmung nach einem Landesraumplan in der betreffenden Gemeinde für zulässig erklärt ist. Wenn dies nach den für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnissen erforderlich ist, ist im Landesraumplan insbesondere

a) die Widmung auch nur eingeschränkt für Einkaufszentren für bestimmte Warengruppen für zulässig zu erklären, und zwar für

1. Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere Lebensmittel,

2.

Waren des nicht täglichen Bedarfs, die nach dem Kauf regelmäßig mit Kraftfahrzeugen abgeholt oder transportiert werden, wie Möbel, Baustoffe und

-geräte, Gartenbedarf, Fahrzeuge und Maschinen, oder

3.

sonstige Waren des nicht täglichen Bedarfs,

b) näher zu bestimmen, in welchen Gebieten, bis zu welchem Höchstausmaß der zu widmenden Flächen und bis zu welchem Höchstausmaß der Verkaufsfläche die Widmung für Einkaufszentren zulässig ist, und

c) die Zulässigkeit der Widmung von der Erlassung einer Verordnung über das Mindestmaß der baulichen Nutzung abhängig zu machen und das Mindestmaß, das von der Gemeinde nicht unterschritten werden darf, festzulegen.

(2) - (10) ..."

2.2. Der Verfassungsgerichtshof teilt vorerst das Bedenken des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg, dem zufolge die Unterscheidung der Warengruppen gemäß §15 Abs1 lita Vlbg. RPG, insbesondere hinsichtlich der Warengruppe gemäß §15 Abs1 lita Z2 Vlbg. RPG nicht ausreichend bestimmt sei, nicht. Er ist vielmehr der Auffassung, daß er nicht nur - mit den Worten des Landesvolksanwaltes - "aus raumplanungsrechtlichen Gründen grundsätzlich der vom Vorarlberger Landesgesetzgeber im §15 Abs1 lita RPG vorgenommenen Unterscheidung ... einiges abgewinnen kann", sondern daß sie auch genügend bestimmt ist, um für die überörtliche Raumplanung bei Erlassung eines Landesraumplans, mit der eine Widmung für ein Einkaufszentrum für zulässig erklärt wird, eine im Sinne des Art18 Abs2 B-VG hinreichende gesetzliche Grundlage zu bilden.

Wie der Verfassungsgerichtshof in ständiger Judikatur (vgl. etwa VfSlg. 8395/1978, 10.296/1984 u.v.a.) ausführt, "sind in Ermittlung des Inhaltes des Gesetzes alle zur Verfügung stehenden (Auslegungs-)Möglichkeiten auszuschöpfen: Nur wenn sich nach Heranziehung aller Interpretationsmethoden immer noch nicht beurteilen läßt, was im konkreten Fall rechtens ist, verletzt die Norm die in Art18 B-VG statuierten rechtsstaatlichen Erfordernisse". Die Unterscheidung von Handelsbetrieben für Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere Lebensmittel, von Handelsbetrieben für Waren des nicht täglichen Bedarfs bildet eine geläufige, auch handelswissenschaftliche Unterscheidung, an der der Verfassungsgerichtshof weder in VfSlg. 15.233/1998 (zur Vorläuferbestimmung des jetzigen §15 Abs1 Vlbg. RPG) noch bei seiner verfassungskonformen Auslegung des §77 Abs5 Z2 und Abs6 GewO 1994 idF BGBl. I 63/1997 in seinem Erkenntnis vom 2. Dezember 1999, G96/99 ua., Anstoß nahm. Daß durch die Vlbg. RPG-Novelle, LGBl. 34/1996, noch

zusätzlich zwischen Einkaufszentren für Waren des nicht täglichen Bedarfs, die nach dem Kauf regelmäßig mit Kraftfahrzeugen abgeholt oder transportiert werden (unter beispielhafter Anführung der "Möbel, Baustoffe und -geräte, Gartenbedarf, Fahrzeuge und Maschinen", kurz sog. autoaffine Güter) und Einkaufszentren für "sonstige Waren des nicht täglichen Bedarfs" unterschieden wird, begründet nicht nur keinen Widerspruch zu Art18 Abs2 B-VG mangels Bestimmtheit, sondern erhöht das Differenzierungs- und damit auch das Determinierungspotential der gesetzlichen Vorschrift für die Zulässigkeit von Widmungen für Einkaufszentren beträchtlich. Dabei darf nicht übersehen werden, daß der Gesetzgeber die Warengruppen, für die er eine Widmung für ein Einkaufszentrum in §15 Abs1 lita Vlbg. RPG vorsieht, typologisch versteht. Selbstverständlich ist es denkbar, daß auch Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere Lebensmittel, in einem dafür bestimmten Einkaufszentrum eingekauft werden, die ihrer Quantität nach einer Beförderung mit Kraftfahrzeugen bedürfen und daß umgekehrt in einem Einkaufszentrum für sog. autoaffine Güter des Gartenbedarfs auch Güter, etwa Pflanzen, gehandelt werden, die auch ohne Kraftfahrzeug nachhause befördert werden können. Das ändert aber nichts daran, daß die typologische Unterscheidung von Warengruppen nach den Z1 "Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere Lebensmittel", Z2 mit Kraftfahrzeugen abzuholende Waren des nicht täglichen Bedarfs und Z3 "sonstige Waren des nicht täglichen Bedarfs" ein für die Unterscheidung verschiedener Einkaufszentren und ihre raumplanungsrechtliche Zulässigkeit maßgebliches und sinnfälliges Kriterium bildet, das im Regelfall eine Zuordnung des zulässigen Sortiments zu konkreten Einkaufszentren ohne weiteres gestattet.

2.3. Keine Berechtigung kommt auch dem Einwand des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg zu, daß in der angefochtenen Verordnung "keine Raumplanungsziele im Sinne des §6 Abs1 iVm §2 RPG festgelegt" seien. Eine nähere Festlegung der durch Landesraumpläne, die die Widmung von Flächen für Einkaufszentren für zulässig erklären, "angestrebten Raumplanungsziele im einzelnen" erübrigt sich angesichts des spezifischen Charakters dieser Landesraumpläne und ihrer besonderen gesetzlichen Grundlage in §15 Abs1 Vlbg. RPG. Die Zulässigerklärung konkreter Flächen für Einkaufszentren durch einen Landesraumplan beinhaltet nämlich bereits die normative Aussage, daß dadurch aus überörtlicher Sicht die im §2 Abs2 Vlbg. RPG aufgezählten Raumplanungsziele hinreichend beachtet wurden. Eine besondere Zielfestlegung ist bei Einkaufszentren überflüssig, sodaß insofern die spezielle Vorschrift des §15 Abs1 Vlbg. RPG der allgemeinen Vorschrift des §6 Vlbg. RPG über "Landesraumpläne" vorgeht.

2.4. Auch der Vorwurf, daß entgegen §6 Abs4 Vlbg. RPG bei Erlassung des angefochtenen Landesraumplanes auf Planungen anderer Gemeinden, insbesondere der Stadt Bludenz, nicht eingegangen worden sei, erweist sich nicht als gerechtfertigt. Sämtliche Gemeinden wurden vielmehr über den Entwurf des Landesraumplanes informiert und zur Abgabe einer Stellungnahme eingeladen. In diesen Stellungnahmen finden sich nur allgemeine Bedenken gegen die Zulässigerklärung einer Vergrößerung des bestehenden Einkaufszentrums in Bürs, insbesondere Befürchtungen hinsichtlich der zukünftigen Nahversorgung dieser Gemeinden. Beeinträchtigungen konkreter gemeindlicher (etwa Flächenwidmungs-)Planungen wurden nicht vorgetragen und sind auch im Zuge der fachlichen Begutachtung durch den Amtssachverständigen für Raumplanung und Baugestaltung des Amtes der Vlbg. Landesregierung nicht festgestellt worden. Soweit die Stadt Bludenz die Nichtberücksichtigung ihres Verkehrskonzepts vom 11. März 1999 behauptet, ist auf die Verkehrstechnische Untersuchung, GU-9820, des Ingenieurbüros Dipl. Ing. H K zu verweisen, in der neben einer eingehenden Verkehrsanalyse auch konkrete verkehrsplanerische Vorschläge für den Fall der Erweiterung des bestehenden Einkaufszentrums im Gemeindegebiet Bürs erstattet werden.

2.5. Ein wesentlicher Einwand gegen die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung gilt der nach Meinung des Landesvolksanwaltes unzureichenden Grundlagenforschung, ein Vorwurf, der schon in zahlreichen Stellungnahmen im Zuge der Vorbereitung des angefochtenen Landesraumplanes erhoben wurde.

Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 15.233/1998 zu den weitgehend gleichlautenden Vorläuferbestimmungen der §§5 Abs1 und 15 Abs1 Vlbg. RPG ausführte, hat das Land im Zuge der überörtlichen Raumplanung die Grundlagen folgendermaßen zu erheben:

"Der Erlassung eines Landesraumplanes muß daher eine an den Raumordnungszielen und der beabsichtigten Regelung orientierte Grundlagenforschung vorausgehen. Das Vorarlberger Raumplanungsgesetz bietet keine Grundlage dafür, die Erklärung der Zulässigkeit einer Einkaufszentren-Widmung durch einen Landesraumplan auf ein Einkaufszentrum mit Verkaufsflächen für ein ganz bestimmtes Angebot von Waren, die nicht für den täglichen Bedarf bestimmt sind, einzuschränken. Daher muß auch die Grundlagenforschung für einen solchen Landesraumplan die raumplanerischen Auswirkungen, die im allgemeinen mit einem Handelsbetrieb für Waren, die nicht für den täglichen Bedarf bestimmt sind, verbunden sind, bedenken und darf sich nicht auf die Erhebung der Auswirkungen

beschränken, die von einem Einkaufszentrum mit einem bestimmten Warensortiment (innerhalb der Waren, die nicht für den täglichen Bedarf bestimmt sind) ausgehen. Denn ein Landesraumplan über die Zulässigerklärung einer Einkaufszentren-Widmung wie die angefochtene Verordnung ermöglicht es der Gemeinde in Verbindung mit der Flächenwidmung letztlich, die Bewilligung für jedes Einkaufszentrum einer bestimmten Größe mit Verkaufsflächen für Waren, die nicht für den täglichen Bedarf bestimmt sind, zu erteilen."

Der Verfassungsgerichtshof hielt im angeführten Erkenntnis daher eine detaillierte Standortuntersuchung, die ausschließlich unter einem eingeschränkten Marktsegment (nämlich für ein seinerzeit geplantes "Haus des Kindes") vorgenommen wurde, für rechtswidrig. Er bezeichnete es ferner als "(d)em Raumplanungsverordnungsgeber ... kompetenzrechtlich verwehrt, mit einem Raumordnungsplan den Effekt eines Zulassungssystems für Einkaufszentren nach alleiniger Maßgabe des gewerberechtlichen Lokalbedarfes zu schaffen (vgl. VfSlg. 11.393/1987)". Er hob daher in jenem Erkenntnis einen Landesraumplan über die Zulässigerklärung eines Einkaufszentrums deswegen auf, weil dem Landesraumplan "eine auf ein bestimmtes Marktsegment eingeschränkte und damit unzureichende Grundlagenforschung" sowie ein "kompetenzwidrige(s) Verständnis der Bestimmungen des RPG" zugrundelag.

Angesichts der durch das Vorerkenntnis insoweit geklärten Rechtslage hält es der Verfassungsgerichtshof für ausreichend, wenn die Vlbg. Landesregierung ausgehend von den von ihr beschlossenen und mit Datum Dezember 1995 veröffentlichten Richtlinien "Einkaufszentren

-

Ziele der Raumplanung" eine allgemeine Grundlagenerhebung für die Erweiterung des bestehenden Einkaufszentrums in Bürs durchführte. Dabei ist es auch im Hinblick auf die geltend gemachten Einwände betreffend die Nahversorgung umliegender Gemeinden von besonderer Bedeutung, daß die Grundlagenerhebung - entgegen dem ursprünglichen Wunsch des bereits bestehenden Einkaufszentrums und der Gemeinde Bürs

-

lediglich für eine Erweiterung des Einkaufszentrums um mit Kraftfahrzeugen abzuholende Waren des nicht täglichen Bedarfs durchgeführt wurde und daß daher auch die Zulässigerklärung der Erweiterung des bestehenden Einkaufszentrums durch die angefochtene Verordnung auf diese Warengruppe beschränkt ist. Angesichts dieser Beschränkung erscheinen die amtsgutachterlichen Äußerungen der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten vom 13. April 1999, (der zufolge zusammenfassend "(d)as Betriebsgebiet am Ortsrand der Gemeinde Bürs ... aus Sicht der Abteilung ... einen idealen Standort für einen Handelsbetrieb mit einem überwiegenden Sortiment an autoaffinen Gütern dar(stellt), die in der Regel für den innerstädtischen Bereich weniger geeignet sind"), und des Amtssachverständigen für Raumplanung und Baugestaltung vom 28. April 1999 (demzufolge zusammenfassend festgehalten wird, "daß beim geplanten Einkaufszentrum mit dem vorhandenen bzw. geplanten Warenmix kein Widerspruch zu den Raumplanungszielen erkennbar ist") ferner der Erläuterungsbericht zum Entwurf der angefochtenen Verordnung vom 5. Mai 1999, die zusammenfassende Stellungnahme der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten zu den im Zuge des Auflageverfahrens abgegebenen negativen Stellungnahmen vom 17. September 1999, sowie der Bericht der Abteilung Raumplanung und Baurecht für den Raumplanungsbeirat vom 15. November 1999, (dem zufolge "(e)ine raumplanerisch bedenkliche Konkurrenzierung von innerstädtischen Zentrumslagen ... durch das Erweiterungsprojekt nicht ein(tritt), da dieses ausschließlich ein Warensortiment betrifft, das regelmäßig in Innenstädten nicht angeboten wird", während "(d)ie raumplanerisch problematischen bestehenden Handelsflächen, gegen die sich die Einwendungen eigentlich richten, ... nicht Gegenstand dieses Verfahrens" sind) als ausreichende Grundlagenforschung.

Im übrigen ist festzuhalten, daß der Vlbg.

Raumplanungsgesetzgeber eine spezifische "Raumverträglichkeitsprüfung", wie sie rechtspolitisch in der von der Vlbg. Landesregierung in Auftrag gegebenen Studie "Strukturveränderung in der Versorgung mit Konsumgütern in Vorarlberg" vom November 1998 gefordert wird, nicht eingeführt hat, sodaß eine über den Umfang der hier nur kursorisch dargestellten Grundlagenerhebung hinausgehende Untersuchung der Raumeinwirkungen im Gefolge der Erweiterung des bestehenden Einkaufszentrums Bürs von Rechts wegen nicht erforderlich ist.

In Anbetracht der durch die angefochtene Verordnung lediglich für mit Kraftfahrzeugen abzuholende Waren des nicht täglichen Bedarfs für zulässig erklärten Erweiterung des bestehenden Einkaufszentrums erweist sich auch der Vorwurf

des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg, daß bestehende Nutzungen bei der Grundlagenerhebung nicht ausreichend berücksichtigt wurden, von vornherein als unberechtigt. Mögen die Kapazitäten des bestehenden Einkaufszentrums für Waren des täglichen Bedarfs sowie für innenstadtrelevante Güter des nicht täglichen Bedarfs auch raumplanerisch bedenkliche Auswirkungen zur Folge haben, wie im Verordnungsakt vereinzelt angedeutet wird, so ist gleichwohl und zurecht die Grundlagenerhebung der Vlbg. Landesregierung lediglich auf die Versorgung mit mit Kraftfahrzeugen abzuholenden Gütern des nicht täglichen Bedarfs bezogen und im Ergebnis die Zulässigkeit einer diesbezüglichen Erweiterung bejaht worden.

2.6. Der Zulässigerklärung einer Erweiterung des bestehenden Einkaufszentrums für mit Kraftfahrzeugen abzuholende Waren des nicht täglichen Bedarfs fehlt es auch nicht an der gemäß §3 Vlbg. RPG vorangehenden Interessenabwägung "unter Berücksichtigung der im §2 angeführten Ziele".

Wie die Vlbg. Landesregierung in ihrer Äußerung zurecht ausführt, ergab die im Gefolge der Grundlagenerhebung durchgeführte Interessenabwägung, daß insbesondere die Standortgunst (unmittelbare Nähe zur Autobahn A 14) für die "Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum" den Ausschlag gab. Ein Zielkonflikt wegen konkurrierender wettbewerbspolitischer Standortvorteile wird von der Landesregierung im Hinblick darauf verneint, daß ihr kraft Gesetzes lediglich die Prüfung der Frage aufgetragen sei, "ob durch die Errichtung eines Einkaufszentrums mit der(n) beantragten Warengruppe(n) überörtliche Raumplanungsinteressen beeinträchtigt werden. Dies könnte u.a. dann der Fall sein, wenn negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der umliegenden Orts- und Stadtkerne zu befürchten sind, was im vorliegenden Fall auch berücksichtigt wurde. Die Zulassung von Flächen für den Verkauf von autoaffinen Gütern ist in Relation zu den beiden anderen, raumplanungsgesetzlich vorgesehenen Warengruppen allerdings am wenigsten geeignet, diesbezügliche nachteilige Auswirkungen zu entfalten. Dies wurde in der Interessenabwägung entsprechend berücksichtigt."

Keineswegs zu folgen ist den Ausführungen des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg, soweit er der Vlbg. Landesregierung eine fehlende Auseinandersetzung mit dem Raumplanungsziel, räumlichen Strukturen, die zu unnötigem motorisierten Individualverkehr führen, entgegenzuwirken, vorwirft. Ganz im Gegenteil wurde durch die Bedachtnahme auf die verkehrstechnische Untersuchung des Ingenieurbüros Dipl. Ing. H K, nicht nur eine Analyse der bestehenden Verkehrsströme, sondern auch eine Prognose der Verkehrsentwicklung für das Jahr 2005 erarbeitet, wobei dem zu erweiternden Einkaufszentrum in Bürs gerade der Standort an der Autobahn zugute kommt, was eine unnötige Vermehrung des und Belastung mit Individualverkehr auf niederrangigen Straßen vermeiden würde.

2.7. Der Verfassungsgerichtshof übersieht nicht, daß die Grundlagenforschung für die Erweiterung des Einkaufszentrums in Bürs Prognosen zur möglichen Verlagerung der Kaufkraftströme, zum Einzugsgebiet, dem Umsatzpotential, zur eventuellen Verringerung der Kaufkraftabflüsse ins Ausland u.ä. in detaillierter und mit Zahlen erhärteter Form überwiegend vermissen läßt und sich die Interessenabwägung mit allgemeinen Aussagen begnügt. Der Vlbg. Landesregierung war jedoch in Wahrnehmung überörtlicher Interessen durch das Vlbg. RPG ein nicht unerhebliches Maß an planerischer Gestaltungsfreiheit dahin eingeräumt, ob sie der Erweiterung des bestehenden Einkaufszentrums durch Erlaß einer entsprechenden Verordnung gemäß §15 Abs1 Vlbg. RPG zuläßt oder den primär wettbewerbspolitischen Interessen der Gegner des Einkaufszentrums Rechnung trägt und die Verordnung nicht erläßt. Der Gerichtshof vermag insgesamt der Vlbg. Landesregierung nicht entgegenzutreten, wenn sie unter Wahrung der kompetenzrechtlichen Grenzen der Raumplanung (, die eine Bedarfsprüfung im Planungsverfahren ausschließen, vgl. VfSlg. 15.233/1998) aus grundsatzpolitischen Erwägungen auf Grund des Vlbg. RPG die Erweiterung des besonders verkehrsgünstig gelegenen Einkaufszentrums in Bürs lediglich durch das Warenangebot von mit Kraftfahrzeugen abzuholenden Gütern des nicht täglichen Bedarfs zugelassen hat.

3. Da die Bedenken des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg gegen die Verordnung der Vlbg. Landesregierung über die Zulässigerklärung der Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum in Bürs, LGBl. 4/2000, nicht zutreffen, war seinem Antrag auf Aufhebung der Verordnung keine Folge zu geben.

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

Schlagworte

Raumordnung, Flächenwidmungsplan, Verordnungserlassung, Einkaufszentren, Determinierungsgebot

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2001:V79.2000

Dokumentnummer

JFT_09989381_00V00079_00

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

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at