

TE Vfgh Beschluss 2000/9/30 V30/00

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 30.09.2000

Index

L8 Boden- und Verkehrsrecht

L8000 Raumordnung

Norm

B-VG Art139 Abs1 / Individualantrag

Verordnung der VlbG Landesregierung LGBL 4/2000 betr einer Flächenwidmung für ein Einkaufszentrum

VfGG §61a

VlbG RaumplanungsG 1996 §6 Abs1

VlbG RaumplanungsG 1996 §15 Abs1

Leitsatz

Zurückweisung eines Individualantrags auf Aufhebung einer Flächenwidmung für ein Einkaufszentrum; keine unmittelbare rechtliche Betroffenheit der antragstellenden Nachbargemeinde, allenfalls faktische Reflexwirkungen

Spruch

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Begründung

Begründung:

1. 1.1. Die Stadt Bludenz stellte am 3. April 2000 mit Berufung auf Art139 B-VG den Antrag, die Verordnung der Vorarlberger Landesregierung LGBL. Nr. 4/2000, kundgemacht am 20. Jänner 2000, zur Gänze als gesetzwidrig aufzuheben.

1.2. Die angefochtene Verordnung hat folgenden Wortlaut:

"Verordnung

der Landesregierung über die Zulässigerklärung der Widmung

einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum in Bürs

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 überschritten 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. Gemäß §6 Abs1 des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes (RPG), LGBL Nr. 39/1996 idF LGBL Nr. 43/1999, hat die Landesregierung durch Verordnung Landesraumpläne zu erlassen, wenn im überörtlichen Interesse Regelungen zur Erreichung der Raumplanungsziele des §2 leg. cit. erforderlich sind. Die angefochtene Verordnung stellt einen derartigen Landesraumplan dar. Gemäß §15 Abs1 RPG können besondere Flächen für Einkaufszentren festgelegt werden, sofern eine solche Widmung nach einem Landesraumplan in der betreffenden Gemeinde für zulässig erklärt ist. Mit der angefochtenen Verordnung wird die Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum in der Gemeinde Bürs für zulässig erklärt.

1.4. Die antragstellende Stadt Bludenz ist Nachbargemeinde der Gemeinde Bürs. Sie behauptet, dass mit der angefochtenen Verordnung der Gemeinde Bürs - zum Nachteil der umliegenden Gemeinden - die Möglichkeit eröffnet wird, umfangreiche zusammenhängende Flächen für Handelsbetriebe zu erneuern, wieder zu errichten bzw. auszuweiten.

1.5. Zur Begründung der Antragslegitimation führt die Stadt Bludenz aus:

"1. Aktuelle, tatsächliche Beeinträchtigung der Rechtssphäre

Die Landesraumplanung beansprucht und es gelingt ihr auch, die räumliche Entwicklung des Landes und seiner Teilräume umfassend zu steuern, wodurch die Entwicklungsmöglichkeiten der Einwohner in persönlicher und wirtschaftlicher Hinsicht und der Gemeinden als örtliche Personengemeinschaften der hier angesiedelten Einwohner in wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Sicht nachhaltig beeinflusst werden (sh. auch Burkla, JBL 1996, S.69). Landesraumpläne bei Einkaufszentren haben zahlreiche Interessen zu berücksichtigen und den Interessenausgleich wertend darzustellen, etwa die Interessen der Gemeinden, durch derartige Einrichtungen Arbeitsplätze zu erhalten, Waren und Dienstleistungen in ihren Gemarkungen anzubieten. Oder im Umkehrschluss das Angebot von Waren und Dienstleistungen und damit zusammenhängende Arbeitsplätze den Gemeinden zu entziehen und in der Nachbargemeinde anzusiedeln, was durch die bekämpfte Verordnung geschieht. Der hier bekämpfte Landesraumplan nimmt Einfluss auf den Anteil der Stadt Bludenz an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, der innerhalb der Grenzen der Stadt Bludenz stagnieren oder gar sinken wird. Generell wird durch den hier bekämpften Landesraumplan eine Förderung der örtlichen Wirtschaft der Gemeinde Bürs und der Schaffung von Einkommensquellen für die Gemeinde Bürs, erreicht. Auch die Lebensqualität der einzelnen Einwohner der Gemeinde wird durch Einkaufsmöglichkeiten mit möglichst geringer Beeinträchtigung durch Verkehr und Landschaftsverbrauch bestimmt. Daher ist durch den bekämpften Landesraumplan sowohl die Gemeinde Bürs als auch die Stadt Bludenz, allerdings weitgehend in spiegelbildlicher Hinsicht hinsichtlich der Auswirkungen desselben betroffen (sh. auch Irovecz (ZfV 1992, S.233). Dies wird im Besonderen durch die dramatische Verschiebung der Verkaufsflächenbilanz in den beiden Gemeinden deutlich:

Der konsumnahe Einzelhandel verfügt über folgende Verkaufsfläche

In Bürs bisher rund 20.000 m² Verkaufsfläche,

davon rd. 6.000 m² Altbestand

Interspar 1972.

Lünerseepark, angeblich rd. 2.600 m² Verkaufsfläche,

ohne Landesraumplan 1999

genehmigt.

Dazu kommt:

Schmidt's Erben 4.500 m² Verkaufsfläche,

gemäß Landesraumplan LGBl.

Nr. 12/1999 bewilligt, aber

noch nicht errichtet.

Erweiterung Interspar rd. 6.000 m² Verkaufsfläche.

in Bludenz über rund 28.000 m² Verkaufsfläche.

Trotz ihres eminent politischen Gehaltes bleibt die landesraumplanerische Gestaltungsaufgabe aber an rechtliche Grenzen gebunden und unterliegt einer Kontrolle nach Rechtsmaßstäben, der angesichts der Betroffenheit des einzelnen ein besonderes Rechtsschutzbedürfnis zugrunde liegt. (Sh. Berka aa0).

Derzeit sind 17 Geschäftslokale für Einzelhandelsflächen in Bludenz nicht benützt bzw. stehen leer und werden im Hinblick auf die Sogwirkung der Agglomeration Bürs, die durch die bekämpfte Verordnung weiter zunehmen würde, auch nicht nach belegt. Mit neuen Verlagerungen von Geschäftssitzen werden Arbeitsplätze, Angebote an Gütern und Dienstleistungen und Steuereinnahmen für Bludenz verloren gehen.

2. Unmittelbarkeit der Wirksamkeit der Verordnung

In formaler Hinsicht ergibt sich die Betroffenheit der Stadt Bludenz daraus, dass Adressat jedes Landesraumplanes die von ihm erfassten Gemeinden sind (§§7 Abs1 und 12 Abs3 RPIG). Die Gemeinden, d. h. die Gemeindebehörden im eigenen Wirkungsbereich als Ordnungsgeber auf der Ebene des Flächenwidmungsplanes oder auch als Baubehörden sind verpflichtet, den Landesraumplan einzuhalten.

Die Raumplanung der Stadt Bludenz steht zu jener der Gemeinde Bürs in Konkurrenz. Bludenz will den historischen Stadtkern erhalten und beleben, die Gemeinde Bürs die EKZ-Agglomeration am Stadtrand von Bludenz weiter aufrüsten. In diese Konkurrenzsituation greift die Landesraumplanung durch die angefochtene Verordnung - zugunsten von Bürs - gestaltend ein.

Landesraumpläne betreffend Einkaufszentren legen fest, in welchen Gemeinden eine EKZ-Widmung überhaupt zulässig ist und in welchen nicht. Sohin stellt sich jeder neue Landesraumplan betreffend Einkaufszentren als Änderung des bisherigen Bestandes an Landesraumplänen betreffend Einkaufszentren, sohin als Änderung eines Landesraumplanes gemäß §8 RPIG dar. Die Wirkung jedes derartigen Landesraumplanes erstreckt sich jeweils auf den örtlichen Wirkungsbereich der Landesraumplanungsbehörde, d.i. das Land Vorarlberg, daher insbesondere auch auf die Nachbargemeinden des Einzugsbereiches des jeweiligen Einkaufszentrums.

Diese Betroffenheit der Stadt Bludenz als Nachbargemeinde von Bürs, in dem bedeutende zusätzliche Liegenschaften als Flächen für Einkaufszentren gewidmet werden, ergibt sich nicht nur aus §6 Abs5 RPIG, wo explizit ausgeführt ist, dass die Interessen der Gemeinden durch den Landesraumplan wesentlich berührt werden können. Da ohne Ermächtigung durch den Landesraumplan auf dem Gebiet der Stadt Bludenz, weil im Widerspruch zum hier angefochtenen Landesraumplan stehend, eine Widmung von Flächen für Einkaufszentren unzulässig ist, wird der Handlungsspielraum der Stadt Bludenz im eigenen Wirkungsbereich durch die angefochtene Verordnung in rechtlicher Hinsicht eingeschränkt. Diese Beschränkung der raumordnerischen Befugnisse der Organe der Stadt Bludenz durch den Landesraumplan erscheint nur vertretbar, wenn dieser in einem einwandfreien Verfahren in mängelfreier Rechtsanwendung zustande gekommen ist.

Sohin ist die Stadt Bludenz unmittelbarer Normadressat der angefochtenen Verordnung, da sie gegen die Stadt Bludenz unmittelbar wirksam geworden ist.

Der Eingriff in die Rechtssphäre der Stadt Bludenz besteht darin, dass bedeutende Flächen für Einkaufszentren in Bürs, nicht aber in Bludenz, gewidmet werden können, sodass der rechtliche Handlungsspielraum zur Ausübung des eigenen Wirkungsbereiches in der Stadt Bludenz - zugunsten der Nachbargemeinde Bürs - sachlich und rechtlich

beschränkt wird (sh. VfSlg. 10350 vom 25.02.1985).

3. Kein anderer Weg der Abwehr

Der Stadt Bludenz steht kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung, da die Stadt Bludenz keine Parteistellung in den bereits anhängigen behördlichen Genehmigungsverfahren zur Erlangung der Baubewilligung, gewerberechtlichen Genehmigung und Genehmigung im Verfahren nach dem Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung für das Einkaufszentrum Interspar Bürs zukommt. Ebenso wenig hat die Stadt Bludenz ein Rechtsmittel gegen die im Umfang der Ermächtigung durch die angefochtene Verordnung erfolgte Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Bürs, der von der Vorarlberger Landesregierung mit Schreiben vom 11.02.2000, Zahl: VIIa-310.15, genehmigt und am 16.02.2000 kundgemacht worden ist."

2. Die Vorarlberger Landesregierung legte die Verordnungsakten vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie die Zurückweisung des Antrags mangels Legitimation, in eventu die Abweisung beantragt.

Sie bringt zur Frage der Zulässigkeit vor, dass es sich bei der Verordnung um einen Landesraumplan gemäß §6 Abs2 RPG "für einzelne Landesteile" handle. Überdies regle sie einen bestimmten "Sachbereich", nämlich die Zulässigerklärung der Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum. Anhand der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 10.350/1985, 12.719/1991) stellt sie dar, dass ein überörtliches Raumordnungsprogramm in diesen Fällen für die betroffenen Grundeigentümer noch keine unmittelbaren Wirkungen entfalten konnte bzw. unmittelbare Wirkung nur für jene Gemeinde entfaltet, deren Flächenwidmungsplan diesem Raumordnungsprogramm nicht widersprechen darf. Im Fall der Gemeinde Bludenz mangle es bereits an der Rechtssphäre, in die unmittelbar eingegriffen werden könnte. Die Verordnung beziehe sich in ihrem räumlichen Geltungsbereich ausschließlich auf die Gemeinde Bürs. Diese Grundstücke stünden nicht im Eigentum der Gemeinde Bludenz. Die Auffassung der Antragstellerin, wonach jeder Landesraumplan betreffend Einkaufszentren Rechtswirkungen für das gesamte Landesgebiet habe, sei realitätsfern, weil nicht erkennbar sei, welche - tatsächlichen und rechtlichen - Wirkungen ein Landesraumplan, mit dem die Widmung bestimmter Grundstücke in einer bestimmten Gemeinde für zulässig erklärt wird, für das Gebiet einer zB 100 km entfernten Gemeinde haben soll. Diese Auffassung stimme auch nicht mit dem Grundkonzept des Raumplanungsgesetzes überein. Bestehende Einkaufszentrenwidmungen in anderen Landesraumplänen würden durch die angefochtene Verordnung auch nicht berührt. Es sei nicht nachvollziehbar, warum es sich bei dem angefochtenen Landesraumplan um die Änderung eines Landesraumplanes gemäß §8 RPG handeln solle. Die in §6 Abs5 RPG einzuräumende Gelegenheit zur Stellungnahme diene lediglich der bestmöglichen Erfassung der - tatsächlichen - Interessen und schaffe keinen Rechtsanspruch. Die von der Gemeinde Bludenz geltend gemachten wirtschaftlichen Auswirkungen seien nur Reflexwirkungen.

Im Falle, dass der Gerichtshof von einer verletzten Rechtssphäre der Antragstellerin ausginge, wird vorgebracht, dass es sich um keinen unmittelbaren und aktuellen Eingriff handeln könne. Der Landesraumplan stelle nur eine Ermächtigung an den zuständigen Ordnungsgeber in der Gemeinde Bürs dar, der einen allfälligen Eingriff erst durch eine Widmung "konkretisieren" müsste bzw in weiterer Folge erst eine Baubewilligung erteilen müsste. Zur mangelnden Parteistellung im Bauverfahren wird vorgebracht, dass nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes einer Person, die mangels Nachbareigenschaft im Bauverfahren nicht beteiligt ist, schon deshalb keine unmittelbare Anfechtung des Flächenwidmungsplans zukommt, weil sie durch die Widmung nicht in subjektiven Rechten betroffen sein könne (vgl. VfSlg. 14.839/1997, 15.084/1998).

3. Die Gemeinde Bürs erstattete eine Äußerung, in der sie die kostenpflichtige Zurückweisung, in eventu Abweisung des Antrags begehrt. Zur Frage der Zulässigkeit des Antrags bringt sie ua. vor:

Die Antragstellerin könne eine Verletzung in der Rechtssphäre nicht dartun, sondern berufe sich lediglich auf Reflexwirkungen. Dem RPG sei keine Bestimmung zu entnehmen, nach welcher eine besondere Widmung für Einkaufszentren in einer Gemeinde eine solche Widmung für eine andere Gemeinde verhindern würde. Die Stadt Bludenz sei im Jahr 1994 durch Landes-Verordnung, LGBl. Nr. 6/1994 ermächtigt worden, für ihre Gemeinde eine Widmung für ein Einkaufszentrum mit Höchstausmaß der Verkaufsfläche von 7000 m² festzulegen. Die Ermächtigung sei bisher nicht ausgenutzt worden. "Das Projekt soll aber nach den Berichten aus den Medien von der Antragstellerin trotz verkehrstechnischer Bedenken forciert werden." Einen zumutbaren Umweg sieht die Gemeinde Bürs an einer Beteiligung am bau- und gewerberechtlichen Verfahren - durch Antrag auf Erlassung eines (Feststellungs-) Bescheides.

II. Der Antrag ist unzulässig.

1. Gemäß Art139 Abs1 letzter Satz B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Gesetzwidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, sofern die Verordnung ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist. Auch einer Gemeinde kommt grundsätzlich eine derartige Befugnis zu (vgl. VfSlg. 14.140/1995).

Voraussetzung der Antragslegitimation ist einerseits, dass der Antragsteller behauptet, unmittelbar durch die angefochtene Verordnung - im Hinblick auf deren Gesetzwidrigkeit - in seinen Rechten verletzt worden zu sein, dann aber auch, dass die Verordnung für den Antragsteller tatsächlich, und zwar ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides, wirksam geworden ist. Grundlegende Voraussetzung der Antragslegitimation ist, dass die Verordnung in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreift und diese - im Falle ihrer Gesetzwidrigkeit - verletzt.

Nicht jedem Normadressaten aber kommt die Anfechtungsbefugnis zu. Es ist darüber hinaus erforderlich, dass die Verordnung selbst tatsächlich in die Rechtssphäre des Antragstellers unmittelbar eingreift. Ein derartiger Eingriff ist jedenfalls nur dann anzunehmen, wenn dieser nach Art und Ausmaß durch die Verordnung selbst eindeutig bestimmt ist, wenn er die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers nicht bloß potentiell, sondern aktuell beeinträchtigt und wenn dem Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des - behaupteterweise - rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung steht (VfSlg. 11.726/1988, 13.944/1994).

2.1. Da mit der angefochtenen Verordnung die Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum in der Gemeinde Bürs zugelassen wird, ist ausschließlich diese Gemeinde Normadressat, nicht jedoch die Stadt Bludenz als Nachbargemeinde. Es mag sein, dass diese Norm für die antragstellende Stadt Bludenz faktische Reflexwirkungen - etwa im Hinblick auf wirtschaftliche Interessen - zeitigt; damit ist jedoch die oben dargestellte Voraussetzung für die Zulässigkeit des Individualantrages auf Normenkontrolle, dass nämlich die Norm in die Rechtssphäre der betreffenden Person eingreift, noch nicht gegeben (vgl. VfSlg. 14.476/1996, 14.488/1996). Dazu kommt, dass das Vorarlberger Raumplanungsgesetz an eine Verordnung über die Zulässigkeit der Widmung einer besonderen Fläche für ein Einkaufszentrum in Bürs keine rechtlichen Wirkungen für die Stadt Bludenz knüpft.

2.2. Aus all dem folgt, dass der antragstellenden Stadt Bludenz schon aus den dargelegten Gründen - und zwar wegen fehlender unmittelbarer Betroffenheit iSd Art139 B-VG - die Legitimation zur Stellung des in Behandlung stehenden (Individual-)Antrags nach Art139 Abs1 B-VG fehlt.

3. Die von der Gemeinde Bürs begehrten Kosten waren nicht zuzusprechen, da diese zur Rechtsfindung keinen Beitrag leisten konnte (VfSlg. 10.228/1984, 10.928/1986).

4. Der Antrag war daher mangels Legitimation gemäß §19 Abs3 Z2 lite VerfGG 1953 in nichtöffentlicher Sitzung ohne vorausgehende mündliche Verhandlung als unzulässig zurückzuweisen, ohne dass es einer weiteren Prüfung bedurfte, ob alle übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben sind.

Schlagworte

Raumordnung, Flächenwidmungsplan, Einkaufszentren, VfGH / Individualantrag, VfGH / Kosten

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2000:V30.2000

Dokumentnummer

JFT_09999070_00V00030_00

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