jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vfgh Erkenntnis 1996/12/2 B29/95, B219/96

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 02.12.1996

Index

L8 Boden- und Verkehrsrecht
L8000 Raumordnung

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Verordnung
B-VG Art7 Abs1 / Verwaltungsakt
B-VG Art10 Abs1 Z8
B-VG Art15 Abs1
B-VG Art18 Abs2
StGG Art5
StGG Art6 Abs1 / Erwerbsausübung
Versorgungs-InfrastrukturV der Stmk LReg LGBl 35/1988 idF LGBl 53/1989
Stmk RaumOG 1974 §3 Abs8 Z3
Stmk RaumOG 1974 §8 Abs2
Stmk RaumOG 1974 §23 Abs5 liti, litj, litk

Leitsatz

Keine Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte durch die Versagung einer Baubewilligung für die erhebliche Vergrößerung eines Lebensmittelgroßmarktes und die Änderung des Verwendungszweckes der Räume eines Möbelgroßmarktes für den Verkauf von Lebensmitteln; kein Verstoß der Regelungen des Stmk Raumordnungsrechtes für Einkaufszentren gegen die Kompetenzverteilung aufgrund der Berücksichtigung einer Vielzahl von Planungszielen; keine Gesetzwidrigkeit der Versorgungs-InfrastrukturV; kein Kundmachungsmangel; Standortbeschränkungen für Einkaufszentren im öffentlichen Interesse; keine Verletzung des Eigentumsrechts und der Erwerbsausübungsfreiheit

Spruch

Die beschwerdeführende Gesellschaft zu B29/95 ist durch den angefochtenen Bescheid weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden.

Die beschwerdeführende Gesellschaft zu B219/96 ist durch den angefochtenen Bescheid nicht wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden.

Die Beschwerden werden daher abgewiesen, und die zu B29/95 erhobene Beschwerde wird antragsgemäß dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung darüber abgetreten, ob die beschwerdeführende Gesellschaft durch den angefochtenen Bescheid in einem sonstigen Recht verletzt worden ist.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Mit Bescheid der Steiermärkischen Landesregierung vom 15. November 1994, Z 03-12 Zu 10-94/157, wurde die Vorstellung der zu B29/95 beschwerdeführenden Gesellschaft gegen den den Antrag auf Erteilung einer Baubewilligung zur Errichtung eines Zubaues am Bestandsobjekt "familia"-Großmarkt, auf dem Grundstück Nr. 317/1, EZ 1162, KG Seiersberg, abweisenden Bescheid des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg vom 27. Juli 1994 abgewiesen.

Begründend wurde ausgeführt, daß davon auszugehen sei, daß zum Zeitpunkt der Erlassung und Rechtswirksamkeit der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 6. Juni 1988, mit welcher ein Entwicklungsprogramm zur Versorgungs-Infrastruktur erlassen wird, LGBl. 35/1988, in der Fassung LGBl. 53/1989, (im folgenden: Versorgungs-Infrastrukturverordnung), ein Einkaufszentrum I im Sinne des §23 Abs5 liti Steiermärkisches Raumordnungsgesetz, LGBl. 127/1974 (zuletzt geändert durch LGBl. 59/1995; im folgenden: Stmk. ROG), im damals rechtswirksamen Flächenwidmungsplan 2.0 der Gemeinde Seiersberg (vom 8. Mai 1993 und 4. November 1993, genehmigt mit Bescheid der Steiermärkischen Landesregierung vom 9. Februar 1994, Z 03-10 S 5-94/227, kundgemacht durch Auflage zur Einsicht vom 28. Februar 1994 bis 15. März 1994) ausgewiesen war. Gemäß §3 Abs5 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung bleibe zwar der Bestand an Einkaufszentren I und seine etwaige unerhebliche Weiterentwicklung unberührt. Die geplante Vergrößerung der Verkaufsfläche um 50 %, wie dies im gegenständlichen Projekt vorgesehen sei, könne aber nicht mehr als unerhebliche Weiterentwicklung im Sinne dieser Verordnung betrachtet werden, weshalb der Baubewilligungsantrag abzuweisen war.

In der auf Art144 B-VG gestützten, zu B29/95 protokollierten Beschwerde rügt die beschwerdeführende Gesellschaft die Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte sowie die Verletzung in Rechten wegen Anwendung der nach Meinung der beschwerdeführenden Gesellschaft gesetzwidrigen Versorgungs-Infrastrukturverordung.

2.1. Diese Gesetzwidrigkeit erblickt sie zum einen in der nichtgehörigen Kundmachung der Versorgungs-Infrastrukturverordnung. Gemäß §8 Abs2 Stmk. ROG hätten nämlich Entwicklungsprogramme aus dem Wortlaut und einer zeichnerischen Darstellung samt Planzeichenerklärung zu bestehen. Dem Entwicklungsprogramm sei eine Erläuterung beizufügen. Im Widerspruch dazu sei die Versorgungs-Infrastrukturverordnung im LGBl. für die Steiermark ohne die erwähnten Erläuterungen kundgemacht worden.

2.2. Weiters rügt die beschwerdeführende Gesellschaft die Kompetenzwidrigkeit der Versorgungs-Infrastrukturverordnung. Die Erläuterungen der "Fachabteilung I B-LBD vom 14.7.1988", bestehend aus einem allgemeinen Teil (A) und aus Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung (B), definierten Grundsätze und Ziele in einer Art, "daß ... Vorgaben der (bloßen) Nahversorgung und des (reinen) Konkurrenzschutzes im Sinne einer wettbewerbsorientierten Standortpolitik als Ziele dieses Programmes definiert werden, welche jedoch nach Art10 Abs1 Z8 B-VG in die ausschließliche Kompetenz des Bundes in Gewerbeangelegenheiten fallen". Insgesamt ergebe sich, "daß unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung geprüft werden muß, ob ein überörtlicher Bedarf gegeben ist und die Nahversorgung gewährleistet bleibt". Dies bedeute jedoch, daß ein komplexes Zulassungssystem für Einkaufszentren nach alleiniger Maßgabe des gewerberechtlichen Lokalbedarfs vorliegt, das mit der Kompetenzrechtslage des B-VG nicht im Einklang stehe. Dem werde auch durch den Hinweis des Verordnungsgebers zu Punkt 3 auf Seite 5 der Erläuterungen kein Abbruch getan, daß "dies nicht als Bedarfsregelung im gewerberechtlichen Sinn zu verstehen sei, da hiedurch insbesondere keine Beschränkung hinsichtlich der Zahl von Einkaufszentren erfolgt, die sich an einem Standort niederlassen können".

§3 Abs7 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung normiere weiters, daß bei mehreren Bauplätzen für Einkaufszentren I außerhalb des zentralörtlichen Kerngebietes der geringste Abstand untereinander mindestens 500 m zu betragen habe. Im Zusammenhang mit den Anordnungen des §23 Abs9 Z2 und des §23 Abs9 a Stmk. ROG bewirke diese Regelung, daß die Zahl der Standorte eingeschränkt werde. Die Versorgungs-Infrastrukturverordnung stelle daher eindeutig eine Bedarfsregelung im gewerberechtlichen Sinn dar.

2.3. Die Versorgungs-Infrastrukturverordnung widerspreche aber auch der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 11. Juli 1977, mit der das Landesentwicklungsprogramm erlassen wird, LGBl. 53/1977, (im folgenden: Landesentwicklungsprogramm 1977). §2 Abs6 des Landesentwicklungsprogrammes 1977 normiere, daß die "Festlegung von Nahversorgungszentren und die Abgrenzung von Nahversorgungsbereichen ... im Rahmen der Erstellung regionaler Entwicklungsprogramme zu erfolgen" hat. Im Widerspruch dazu werde im §2 Abs3 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung angeordnet, daß als "Nahversorgungszentren ... bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des jeweiligen regionalen Entwicklungsprogrammes gemäß §§8 und 10 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 1974, i.d.g.F., übergangsweise die im Anhang dieser Verordnung genannten Gemeinden" gelten. §8 des Landesentwicklungsprogrammes 1977 fordere demgegenüber ausdrücklich, daß Verordnungen und Bescheide auf Grund von Landesgesetzen nur im Einklang mit dem Landesentwicklungsprogramm erlassen werden dürfen.

Bei der Aufstellung von Entwicklungsprogrammen durch die Landesregierung sei gemäß §8 Abs5 Stmk. ROG auf die Planung der Gemeinden zunächst Bedacht zu nehmen. Dies ergebe sich auch aus der Pflicht der Landesregierung, vor Erlassung des überörtlichen Raumordnungsprogrammes eine umfassende Bestandsaufnahme durchzuführen. Die Bedachtnahmepflicht verdichte sich zur inhaltlichen Berücksichtigungspflicht, wenn die bestehenden kommunalen Planungen tatsächlich schon verwirklicht wurden. Die Landesregierung dürfe sich daher nicht über diese - bereits realisierten - Planungen der Gemeinde hinwegsetzen. Bei Erlassung der Versorgungs-Infrastrukturverordnung sei aber nicht auf die in der Gemeinde Seiersberg bestehenden Einkaufszentren Bedacht genommen worden.

2.4. Weiters vertritt die beschwerdeführende Gesellschaft die Auffassung, daß die Versorgungs-Infrastrukturverordnung auch dem Gleichheitsgrundsatz widerspreche. Sie führe nämlich zu unsachlichen Härten, die nicht nur auf Grund einer besonderen Fallgestaltung hervorgerufen werden, sondern zwangsläufig Ergebnis der Gesetzeshandhabung sind. Die beschwerdeführende Gesellschaft habe nach Erteilung der Widmungsbewilligung zur Errichtung eines Einkaufszentrums I und II die verfahrensgegenständliche Liegenschaft mit Kaufvertrag aus 1984 erworben. In weiterer Folge sei unter Aufwendung enormer finanzieller Mittel der "familia"-Markt situiert worden. Die beschwerdeführende Gesellschaft sei beim Erwerb des Grundstückes davon ausgegangen, daß auf Grund der vorliegenden Widmung die entsprechende wirtschaftliche Nutzung ermöglicht wird bzw. auch für die Zukunft wirtschaftliche und technische Weiterentwicklungen im Rahmen der erteilten Widmung möglich sein werden. Durch die Versorgungs-Infrastrukturverordnung werde nun eine wirtschaftliche Weiterentwicklung des besagten Standortes unmöglich gemacht. Um aber in der Zukunft wirtschaftlich konkurrenzfähig zu sein, sei es erforderlich, die notwendigen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten zu ändern bzw. anzupassen. Nur durch Innovation und rasches Handeln könne im Wettbewerb gegenüber Mitbewerbern ein positives wirtschaftliches Ergebnis für den einzelnen erzielt werden. Zu diesem Zweck sei es auch erforderlich, die Verkaufsflächen zu erhöhen. §3 Abs5 zweiter Satz Versorgungs-Infrastrukturverordnung schließe nun aber jede wirtschaftliche Weiterentwicklung aus. Dadurch, daß der Verordnungsgeber bei Erlassung der Verordnung in "keinster Weise auf den Vertrauensschutzgedanken ... Rücksicht genommen" habe, widerspreche die Verordnung dem Gleichheitssatz.

2.5. Weiters erachtet sich die beschwerdeführende Gesellschaft der zu B29/95 protokollierten Beschwerde durch den angefochtenen Bescheid im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums verletzt,

da "die 'eingefrorene' Bestandsausweisung ... letztendlich zu einer 'kalten' Enteignung" führe. Dadurch, daß die Regelungen bloß dem Konkurrenzschutz dienten, der für sich allein nicht im öffentlichen Interessen liegt, werde die beschwerdeführende Gesellschaft auch im Recht auf Erwerbsausübungsfreiheit verletzt.

3. Die Gemeinde Seiersberg hat im Verfahren zu B29/95 eine Äußerung erstattet, in der sie sich inhaltlich weitgehend den Beschwerdeausführungen anschließt und die Aufhebung der Versorgungs-Infrastrukturverordnung begehrt.

Die Gemeinde teilt zum einen die Bedenken im Hinblick auf die nichtgehörige Kundmachung.

Ebenso schließt sie sich andererseits den Bedenken hinsichtlich des Gleichheitssatzes an. Durch das "Einfrieren" rechtmäßig bestehender Einkaufszentren I (§23 Abs5 liti und Abs9 Stmk. ROG) in Seiersberg, durch die Pflicht zur widerspruchsfreien Bindung des Flächenwidmungsplanes an die Versorgungs-Infrastrukturverordnung sowie die Pflicht zur widerspruchsfreien Bindung der Baubehörden an die zitierte Verordnung werde dem Grundgedanken der Vertrauensschutzrechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Gleichheitsjudikatur, demzufolge Eingriffe in wohlerworbene Rechtspositionen, auf deren Bestand der Normunterworfene mit guten Gründen vertrauen konnte, nur bei Vorliegen einer "besonderen Rechtfertigung" zulässig sind, widersprochen. Besondere Gründe könnten nirgendwo ersehen werden, ebensowenig wie eine Begründung für die völlige Mißachtung der Bestandssituation. Diese seien auch nicht den nicht kundgemachten Erläuterungen zu entnehmen. Dadurch seien sowohl die Betreiber dieser konsentierten Einkaufszentren I als auch mangels Entwicklungsmöglichkeiten deren Arbeitnehmer und die Gemeinde Seiersberg selbst mit "rechtlichen Ruinen" konfrontiert.

Weiters vertritt die Gemeinde Seiersberg die Meinung, daß die Versorgungs-Infrastrukturverordnung ohne ausreichende Erhebung der Entscheidungsgrundlagen und ohne Bedachtnahme auf die bestehenden Verhältnisse erlassen worden sei. §2 Abs2 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung bestimme die höchstzulässigen Flächen von Einkaufszentren und in dessen §2 Abs3 (bzw. im Anhang) seien die Standortgemeinden von Einkaufszentren aufgezählt. Dort finde sich die Gemeinde Seiersberg nicht als "Nahversorgungszentrum", obgleich sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung, das ist der 14. Juli 1988, in Seiersberg zwei rechtmäßig bestehende Einkaufszentren I befanden, während etwa eine angrenzende Gemeinde, wie Feldkirchen bei Graz, als ein solches "Nahversorgungszentrum" angeführt wird, obwohl zu diesem Zeitpunkt in dieser Gemeinde kein Einkaufszentrum I vorhanden war.

Schließlich bemängelt die Gemeinde Seiersberg, daß die Versorgungs-Infrastrukturverordnung zufolge ihres §5 Abs1 eine "Planänderung" im Hinblick auf die damals (am 14. Juli 1988) in der Steiermark in Rechtswirksamkeit stehenden Flächenwidmungspläne darstelle. Gemäß §5 Abs1 Versorgungs-Infrastrukturverordnung dürfen Bescheide nämlich nur im Einklang mit diesem (gemäß §6 der Verordnung am Tage der Kundmachung in Rechtswirksamkeit tretenden) Entwicklungsprogramm erlassen werden. Diese sofortige Inkraftsetzung der Versorgungs-Infrastrukturverordnung ergebe nur dann einen Sinn, wenn damit in Widerspruch mit der zitierten Verordnung stehende Flächenwidmungsplanausweisungen außer Kraft gesetzt würden und nicht mehr in baubehördliche Bewilligungsbescheide umgesetzt werden dürften. Materiell würden somit der Versorgungs-Infrastrukturverordnung widersprechende Flächenwidmungsplanausweisungen derogiert. Die für eine Planänderung erforderlichen Voraussetzungen seien aber nicht gegeben gewesen. Zwar fehle eine die Interessenabwägung im Falle der Planänderung ausdrücklich anordnende gesetzliche Vorschrift im Stmk. ROG, doch sei diese im Sinne der ständigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes gleichwohl notwendig.

4. Mit Bescheid des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz vom 30. November 1995, Z A 17-K-7.247/1991-5, wurde der Antrag der zu B219/96 beschwerdeführenden Gesellschaft "zur Änderung des Verwendungszweckes von Räumen zur Errichtung eines Verkaufsmarktes für Lebensmittel im Shopping Center West, ... auf den Grundstücken Nr. 333/4 und Nr. 340, EZ 26," abgewiesen, weil gemäß §23 Abs5 litk Stmk. ROG in einem

"Einkaufszentrum III"-Gebiet nur Handelsbetriebe mit einem Warenangebot ohne Lebensmittel zulässig sind.

In der gegen diesen Bescheid erhobenen Beschwerde rügt die beschwerdeführende Gesellschaft die Anwendung der ihrer Meinung zufolge verfassungswidrigen Bestimmungen des §3 Abs8 Z3 sowie §23 Abs5 litj und k Stmk. ROG sowie die Gesetzwidrigkeit des angewendeten Flächenwidmungsplanes des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz vom 9. April 1992, 29. Oktober 1992 und 26. November 1992 (, genehmigt mit Bescheid der Steiermärkischen Landesregierung vom 1. Dezember 1992, Z 03-10 G23-92/343, kundgemacht im Amtsblatt Nr. 24 vom 17. Dezember 1992), der für die gegenständlichen Grundstücke die Widmung Einkaufszentrum III vorsieht und dem nach Aufhebung

der verfassungswidrigen Gesetzesbestimmungen die gesetzliche Grundlage entzogen würde.

5.1. Die beschwerdeführende Gesellschaft der zu B219/96 protokollierten Beschwerde erblickt die Verfassungswidrigkeit der bezeichneten Gesetzesbestimmungen in deren Kompetenzwidrigkeit. Die vom Stmk. ROG vorgenommene Differenzierung zwischen Einkaufszentren mit und solchen ohne Lebensmittelangebot falle nämlich nicht in die Raumordnungskompetenz der Länder, sondern stelle eine Angelegenheit des Gewerbes im Sinne des Art10 Abs1 Z8 B-VG dar. Bei der Widmung von Flächen in Bauland und in weiterer Folge in Einkaufszentren I, II oder III habe die Gemeinde die Raumordnungsgrundsätze, insbesondere jene des §3 Abs8 Z3 Stmk. ROG, heranzuziehen. Komme die Gemeinde zum Ergebnis, daß die örtlichen Erfordernisse die Widmung einer Fläche in ein Einkaufszentrum I, II oder III rechtfertigten, sei sie verpflichtet, dahingehend Sorge zu tragen, daß private Handels- und Dienstleistungseinrichtungen durch geeignete Standortvorsorgen und Entwicklungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden, ihre Versorgungsaufgaben gegenüber der Bevölkerung erfüllen zu können. Dazu könnten für Einrichtungen für den überörtlichen Bedarf eigene Standorte vorgesehen werden. Dabei sei insbesondere ein genügend großer Einzugsbereich, die zweckmäßige Ausstattung zentraler Orte und deren angestrebte Siedlungsstruktur, die geeignete Verkehrserschließung, die Vermeidung von Beeinträchtigungen der Nachbarschaft und die Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung in Erwägung zu ziehen. Die Frage, ob ein Einkaufszentrum Lebensmittel im Angebot führen darf oder nicht, könne nicht davon abhängen, ob ein genügend großer Einzugsbereich, die zweckmäßige Ausstattung zentraler Orte und die angestrebte Siedlungsstruktur, die geeignete Verkehrserschließung oder die Vermeidung von Beeinträchtigungen der Nachbarschaft gegeben sind. Diese Kriterien könnten bloß Entscheidungshilfen dafür geben, ob überhaupt eine Widmung einer Fläche in Einkaufszentrum I, II oder III erfolgen soll. Das einzige entscheidungsrelevante Kriterium, ob ein Einkaufszentrum in seinem Warenangebot Lebensmittel führen darf oder nicht, sei unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Nahversorgung zu betrachten. Der Aspekt der Sicherung der Nahversorgung falle aber in die Gewerbekompetenz des Bundes. Da nun auf die Sicherung der Nahversorgung nicht bloß Bedacht zu nehmen ist, sondern diese als einzig zwingendes Kriterium für die Auswahl vorgeschrieben ist, sei die Regelung kompetenzwidrig.

Auch das Versteinerungsprinzip führe zu diesem Ergebnis. Nach der Gewerbeordnung 1859, in der Fassung RGBl. 26/1907, habe die Behörde bei Verleihung einer Reihe näher bezeichneter Gewerbe auch auf die "Lokalverhältnisse" Bedacht zu nehmen gehabt. Daraus ergebe sich, daß die Gewerbebehörde bei Beurteilung des Lokalbedarfs planende Überlegungen darüber anzustellen hatte, ob bestimmte Standorte unter dem Aspekt der Bedürfnisse der Bevölkerung als geeignet in Betracht kommen. Derartig planender Instrumente bediene sich nun die steiermärkische Raumordnung, indem sie die Entscheidungskriterien für die Frage festlegt, ob ein Einkaufszentrum nach §23 Abs5 liti, litj oder nach litk Stmk. ROG bewilligt werden soll. Da somit gewerbepolitische Kriterien der Sicherung des örtlichen Bedarfs für die entsprechende Widmung ausschlaggebend seien, sei für deren Regelung der Bund zuständig.

§1 Abs3 Stmk. ROG, der eine die Bundeskompetenz sichernde Auslegung garantieren soll, könne die aufgezeigte Kompetenzwidrigkeit nicht sanieren. Auch eine verfassungskonforme Interpretation sei nicht möglich. Diese würde nämlich dazu führen, daß die Sicherung der Nahversorgung nicht als Entscheidungskriterium herangezogen werden könne. Als Folge wäre kein Kriterium normiert, das das flächenwidmungsplanerlassende Organ dahingehend determiniert, wann die Widmung eines Gebietes in Einkaufszentren mit Lebensmittelangebot und wann in solche ohne Lebensmittelangebot im Sortiment erfolgen darf. Die verfassungskonform interpretierte Norm würde demnach dem Bestimmtheitsgebot des Art18 B-VG zuwiderlaufen.

5.2. Das vom Gesetzgeber normierte Verbot, Lebensmittel zu führen, stelle weiters einen Eingriff in die Erwerbsausübungsfreiheit dar. Diese die Erwerbsausübungsfreiheit beschränkende Norm sei nicht verhältnismäßig, "da Einkaufszentren II und III in keinem Fall befugt sind, Lebensmittel in ihrem Sortiment zu führen". Unabhängig von Konsumentenwünschen und betriebswirtschaftliche Überlegungen, ja selbst wenn die wirtschaftliche Existenz auf dem Spiel stünde, wäre der Verkauf von Lebensmitteln nach dem Stmk. ROG untersagt.

5.3. Die dadurch entstandene Kaufkraftströmung, der nicht entgegengewirkt werden könne, schaffe eine unsachliche Differenzierung zwischen Einkaufszentren II und III einerseits sowie Einkaufszentren I andererseits, welche Lebensmittel führen dürfen. Die daraus resultierende Wettbewerbsverzerrung könne durch existenzsichernde Maßnahmen nicht beseitigt werden.

6. In dem zu B219/96 protokollierten Verfahren verzichtete die durch die Novelle zum Statut der Stadt Graz, LGBl.

59/1995, eingerichtete Berufungskommission für den Gemeinderat als belangte Behörde, die nunmehr im allgemeinen in zweiter Instanz für Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt Graz zuständig ist, auf die Erstattung einer Gegenschrift.

7. Die Steiermärkische Landesregierung hat als belangte Behörde im Verfahren zu B29/95 eine Gegenschrift erstattet, in der sie die Gesetz- bzw. Verfassungsmäßigkeit der Versorgungs-Infrastrukturverordnung verteidigt.

7.1. Die Steiermärkische Landesregierung verweist zunächst darauf, "daß Erläuterungsberichte nicht im Landesgesetzblatt kundgemacht werden".

7.2. Nach Meinung der Steiermärkischen Landesregierung treffen die Bedenken der beschwerdeführenden Gesellschaft wegen Kompetenzwidrigkeit nicht zu. Dies ergebe sich schon aus §1 Abs1 und 2 sowie §4 Abs2 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung. Auch aus der Bestimmung, wonach Handelsbetriebe auf mehreren Bauplätzen der Größenprüfung nach §2 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung zu unterwerfen sind, ergebe sich bloß, daß die Zulässigkeit für Einkaufszentren hinsichtlich der maximalen Verkaufs- und Gesamtbetriebsflächen pro Betrieb von der zentralörtlichen Funktion des Standortraumes abhänge. Dieser werde im §4 Abs9 Versorgungs-Infrastrukturverordnung mit raumordnerischen Kriterien umschrieben. Ebensowenig könnte §23 Abs9 a Stmk. ROG, der eine reine "Umgehungsverhinderungsnorm" beinhalte, sowie §3 Abs7 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung, der bloß ein Instrument zur innergemeindlichen Situierung von Einkaufszentren I zur Hand gibt, zur Begründung der Kompetenzwidrigkeit herangezogen werden.

7.3. Zum Vorwurf des Widerspruchs zum Landesentwicklungsprogramm 1977 merkt die Steiermärkische Landesregierung an, "daß gemäß §8 Abs1 (Stmk.) ROG 1974 die Landesregierung in Durchführung der Raumordnungsgrundsätze sowie der Aufgaben der überörtlichen Raumordnung durch Verordnung Entwicklungsprogramme als Sachprogramme zu erlassen hat". Nach Abs4 des §8 Stmk. ROG könnten Entwicklungsprogramme für das gesamte Landesgebiet sowie für Sachbereiche aufgestellt werden. Für die Erlassung der Versorgungs-Infrastrukturverordnung habe eine vorläufige Regelungsnotwendigkeit aus der sachlichen Kompetenz heraus bestanden. Zwischenzeitig seien zahlreiche regionale Entwicklungsprogramme rechtswirksam geworden, die die im Anhang gemäß §2 Abs3 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung angeführten Nahversorgungszentren enthielten. Auch sei die Mitwirkung der Gemeinde nicht erschwert, da regionale Entwicklungsprogramme nach der vorliegenden Formulierung des §2 Abs3 Versorgungs-Infrastrukturverordnung auch über diese im Anhang festgelegten Zentren hinausgehende oder diesem sogar widersprechende Standorte festlegen könnten.

Dem Vorwurf der beschwerdeführenden Gesellschaft, daß die Versorgungs-Infrastrukturverordnung nicht auf die in der Gemeinde Seiersberg bestehenden Einkaufszentren I Bedacht genommen habe, begegnet die Steiermärkische Landesregierung mit dem Hinweis, daß "das zu erlassende regionale Entwicklungsprogramm Graz-Umgebung nicht im Einzelinteresse einer Gemeinde erlassen wird". Die unterschiedlichen Interessen seien letztlich der Grund für das bisherige Nichtzustandekommen dieses regionalen Entwicklungsprogrammes.

7.4. Dem Vorwurf der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes entgegnet die Steiermärkische Landesregierung, daß §3 Abs5 zweiter Satz Versorgungs-Infrastrukturverordnung "nur eine größenmäßig festgelegte Einschränkung" enthalte, jedoch eine wirtschaftliche Weiterentwicklung grundsätzlich nicht ausschließe. Durch diese Bestimmung werde das Vertrauen im Hinblick auf den bewilligten "status quo" nicht enttäuscht.

7.5. Zum Vorwurf der Verletzung der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte auf Unverletzlichkeit des Eigentums sowie auf Erwerbsausübungsfreiheit verweist die Steiermärkische Landesregierung darauf, daß "Eingriffe durch die Raumordnung an sich verfassungsmäßig sind, da dies im Wesen einer Planung liegt". Im übrigen werde auf die Ausführungen zur Frage der Gesetzmäßigkeit der Versorgungs-Infrastrukturverordnung verwiesen.

7.6. Die Steiermärkische Landesregierung beantragt daher die Abweisung der Beschwerde.

8. In dem zu B219/96 protokollierten Beschwerdeverfahren hat die Steiermärkische Landesregierung über Aufforderung des Verfassungsgerichtshofes eine Äußerung erstattet, in der sie die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen über die Einkaufszentren im Stmk. ROG verteidigt.

Dem Vorwurf der Kompetenzwidrigkeit begegnet die Steiermärkische Landesregierung mit dem Argument, daß §3 Abs8 Z3 Stmk. ROG eine umfassende Palette von Kriterien für die Einkaufszentrenstandortplanung enthalte. Dabei seien örtliche und überörtliche Kriterien zu unterscheiden. Für die überörtliche Standortplanung seien die

zweckmäßige Ausstattung zentraler Orte, die geeignete (überörtliche) Verkehrserschließung sowie als Mitberücksichtigungskriterium ein genügend großer Einzugsbereich ausschlaggebend. Einkaufszentren würden als zentralörtliche Ausstattung von zentralen Orten, das sind Gemeinden mit einem "Bedeutungsüberschuß", betrachtet. Davon ausgehend seien in der Versorgungs-Infrastrukturverordnung Standortgemeinden für Einkaufszentren landesweit festgelegt und die höchstzulässigen Verkaufs- und Gesamtbetriebsflächen pro Einkaufszentrumsbetrieb, gestaffelt nach der zentralörtlichen Einstufung der Standortgemeinden und dem jeweiligen Typ des Einkaufszentrums, festgelegt worden. Primär örtliche Kriterien zur Einkaufszentrenstandortplanung seien die Abstimmung mit der angestrebten Siedlungsstruktur der Standortgemeinde, die örtliche Verkehrserschließung, die Vermeidung der Beeinträchtigung der Nachbarschaft und als Mitberücksichtigungskriterium die Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung zu nennen.

Vor dem Hintergrund dieser Kriterien würden sich Einkaufszentren der Type I, II und III wesentlich voneinander unterscheiden.

Einkaufszentren I seien typische Elemente eines multifunktionalen Kerngebietes eines zentralen Ortes, die in geeigneten Standorten zur Aufwertung des zentralen Ortes beitragen. Durch das Angebot von Lebensmitteln und damit in Zusammenhang stehenden anderen nahversorgungsrelevanten Gütern seien Einkaufszentren I durch hohen Passantenfluß gekennzeichnet und würden im Vergleich zu Einkaufszentren II und III häufiger und bei entsprechender Erreichbarkeit auch oft zu Fuß aufgesucht. Aus diesem Grund sei für Einkaufszentren I auch gemäß der Versorgungs-Infrastrukturverordnung die Einordnung bzw. die nahe Zuordnung in die zentralörtlichen Kerngebiete der zentralen Orte gefordert. Als zentralörtliches Kerngebiet sei ein im Flächenwidmungsplan ausgewiesenes Kern-, Büro- und Geschäftsgebiet im Sinne des §23 Abs5 litc Stmk. ROG zu verstehen, welchem die zentralörtliche Funktion einer der Zentralitätsstufen gemäß §2 des Landesentwicklungsprogrammes 1977 beizumessen ist. Bei der Abgrenzung dieser Gebiete sei von typischen Solleinrichtungen und -diensten der in Betracht kommenden Zentralitätsstufe auszugehen.

Einkaufszentren II hätten nicht diese starke zentrumsbezogene Funktion wie Einkaufszentren I. In der Regel sei die Flächennutzung extensiver, das Aufsuchen mit dem PKW häufiger, die Verknüpfung mit anderen zentralörtlichen Ausstattungen weniger relevant. Dementsprechend könne die Situierung des Standplatzes für ein Einkaufszentrum II je nach Art des Betriebes aus umweltpolitischen Erfordernissen oder aus Gründen der zentralörtlichen Funktion im räumlich weitergefaßten "zentralörtlichen Standortraum" nach §4 Abs9 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung erfolgen.

Einkaufszentren III wiederum seien Sonderformen von Einkaufszentren II, mit einem Warenangebot (ohne Lebensmittel), das überwiegend einem Sortimentbereich zuzuordnen ist und durch seine Art eine im Vergleich zu Einkaufszentren II großen Flächenbedarf bedingt. Ihr Sortiment für den aperiodischen Bedarf sei primär autokundenorientiert (Möbel-, Einrichtungshäuser, Maschinen-, Baustoffhandel etc.). Dies erfordere eine entsprechende überörtliche Verkehrsanbindung und große Parkplatzflächen. Demgegenüber seien die zentrenbildenden Funktionen sehr gering. Deshalb sei in der Versorgungs-Infrastrukturverordnung auch keine besondere räumliche Zuordnung innerhalb der Standortgemeinde festgelegt worden.

Zusammenfassend könne gesagt werden, daß die drei Typen von Einkaufszentren sich wesentlich in bezug auf ihre raumstrukturellen Standorterfordernisse und Auswirkungen voneinander unterscheiden. Bei der überörtlichen Betrachtung sei die Abstimmung im Hinblick auf die zweckmäßige Ausstattung zentraler Orte wichtigstes Kriterium, in der örtlichen Standortplanung sei die Abstimmung mit der Siedlungsstruktur, insbesondere innergemeindlichen Zentrenbildung, die örtliche Verkehrserschließung sowie die Vermeidung von Beeinträchtigungen der Nachbarschaft ausschlaggebend.

Der als Einkaufszentrum III gewidmete Standort der zu B219/96 beschwerdeführenden Gesellschaft sei eine typische Einkaufszentrum III-Ausweisung mit einer innerhalb des Stadtgebietes peripheren Lage und autoorientierten Erschließung auf einer relativ großen Fläche. Damit entspreche dieser Standort in seiner Ausprägung den Zielsetzungen des rechtswirksamen Stadtentwicklungskonzeptes der Stadt Graz und den erwähnten Voraussetzungen für Einkaufszentren III.

Die Frage der Sicherung der Nahversorgung und damit die Prüfung des Lokalbedarfes sei schon deswegen kein vorrangiges Kriterium bei der Einkaufszentrenstandortplanung und -gliederung nach den Typen I, II und III, da nach der Definition des Stmk. ROG in §23 Abs9 nur Handelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von mehr als 600 m2 bzw.

Gesamtbetriebsfläche von mehr als 1000 m2 als Einkaufszentren gelten. Handelsbetriebe mit einem Nahversorgungsvollsortiment haben üblicherweise eine Verkaufsfläche von 400 bis 600 m2. Die Planung von nahversorgungsrelevanten Handelsbetriebsstrukturen entziehe sich damit im großen und ganzen den Steuerungsinstrumenten der Landesraumplanung, da die Einkaufszentrenstandortplanung erst entsprechend größere Betriebe betrifft. Bei diesen sei eine kompetenzneutrale Mitberücksichtigung von Nahversorgungsfragen jedoch verfassungskonform. In der Praxis würden die "nahversorgungsrelevanten 'Greisler um`s Eck' auch weniger durch großflächige Einkaufszentren, als durch Filialbetriebe von Handelsketten mit knapp 600 m2 Outlets bedroht".

Zum Vorwurf des Eingriffs in die Erwerbsausübungsfreiheit hält die Steiermärkische Landesregierung fest, daß jede Festlegung einer Baugebietskategorie nach der Stmk. ROG den Handlungsspielraum auf dem betroffenen Standort definiert. Aus den Bestimmungen der Baugebietskategorien in §23 Stmk. ROG sei für den Normadressaten klar erkennbar, welche Nutzungsfunktionen auf den betroffenen Grundstücken zulässig bzw. ausgeschlossen seien. Von einem Eingriff in die Erwerbsausübungsfreiheit könne nicht gesprochen werden, da dem Investor bzw. Betreiber die gesetzlichen Rahmenbedingungen schon zur Zeit des Grundstückkaufes bzw. der Errichtung des Betriebes bekannt seien.

Die Steiermärkische Landesregierung beantragt daher die Abweisung der Beschwerde.

9.1. Die beschwerdeführende Gesellschaft der zu B219/96 protokollierten Beschwerde replizierte auf die Äußerung der Landesregierung. Darin weist sie insbesondere darauf hin, daß es im vorliegenden Verfahren nicht um die Festlegung von Bauland in der Sonderform Einkaufszentrum der Kategorie I, II oder III an sich gehe, sondern sich die besondere Problematik erst dann zeige, wenn eine Auswahl zwischen zwei unterschiedlichen Einkaufszentrensarten getroffen werden müsse. Es stelle sich nämlich für das entscheidende Organ die Frage, ob einerseits eine Widmung für ein Einkaufszentrum mit Lebensmittelangebot oder ein Einkaufszentrum ohne Lebensmittelangebot vorgenommen werden soll. Für diese entscheidende Frage seien die von der belangten Behörde herangezogenen Kriterien nicht anwendbar. Überörtliche Kriterien zur Standortplanung seien nämlich für Einkaufszentren der Kategorie II und III, wie beispielsweise die nötige Infrastruktur oder die Größe der Verkaufs- oder Gesamtbetriebsfläche, im wesentlichen ident. Dies ergebe sich nicht nur aus der Versorgungs-Infrastrukturverordnung, sondern auch aus §23 Abs5 litj und k Stmk. ROG selbst. Bei der entscheidenden Frage, ob die jeweilige Widmung als Einkaufszentrum mit oder ohne Lebensmittelangebot vorgenommen werde, könne gemäß §3 Abs8 Z3 Stmk. ROG nur nach dem einzig verbleibenden Kriterium der ausreichenden Sicherung der Nahversorgung der Bevölkerung entschieden werden. Dies habe aber zur Folge, daß in genau dieser besonderen Konstellation eine kompetenzneutrale Mitberücksichtigung nicht mehr vorliegen könne. Aus kompetenzrechtlicher Sicht sei diese Regelung daher überschießend und stelle einen verfassungswidrigen Eingriff in die Gewerbekompetenz des Bundes dar.

Weiters legt die beschwerdeführende Gesellschaft dar, daß die Regelung deshalb unverhältnismäßig sei, weil den Unternehmern die Möglichkeit genommen werde, auf die Notwendigkeiten einzugehen, die im harten Konkurrenzkampf der Mitbewerber das wirtschaftliche Überleben sichern soll. Es habe sich eben als erforderlich erwiesen, um den Ansprüchen der Konsumenten Rechnung tragen zu können, Lebensmittel im Sortiment zu führen. Somit seien betriebswirtschaftliche Dispositionen auch in diese Richtung unbedingt erforderlich. Selbst wenn das wirtschaftliche Überleben davon abhänge, dem Konsumentenwunsch nach einem Lebensmittelangebot Rechnung zu tragen, wäre diese Möglichkeit nach den angefochtenen Bestimmungen verwehrt, was letztlich die Adäquanz des Eingriffes zweifelhaft erscheinen lasse.

9.2. In einer weiteren Stellungnahme vom 18. September 1996 weist die beschwerdeführende Gesellschaft der zu B219/96 protokollierten Beschwerde darauf hin, daß am 17. Mai 1996 "im Amtsblatt der Stadt Graz die geplante sechste Änderung des Flächenwidmungsplanes 1992 der Landeshauptstadt Graz kundgemacht" wurde. Die geplanten Änderungen würden sich unter anderem auf ein Grundstück, das an jenes angrenzt, auf dem das von der beschwerdeführenden Gesellschaft betriebene Einkaufszentrum liegt, beziehen. Maßgeblich sei der Punkt 5. der Kundmachung, mit dem anstelle der bisherigen "Industrie- und Gewerbegebiet I"- Nutzung eine Fläche von ca 9,87 ha als "Kern-, Büro- und Geschäftsgebiet" ausgewiesen werden soll, weshalb davon auszugehen sei, daß dieses Grundstück - wie auch das Grundstück der beschwerdeführenden Gesellschaft - jenen Anforderungen entspricht, die die belangte Behörde als für diese Widmung wesentlich erachtet, d.h. über eine zweckmäßige Ausstattung sowie eine geeignete Verkehrserschließung verfügt.

Die geplante Flächenwidmungsplanänderung zeige nun, "daß die raumstrukturellen Erfordernisse für den ... (gegenständlichen) Fall keine wesentlichen Entscheidungskriterien darstellen können". Vielmehr werde gerade aus diesem Zusammenhang ersichtlich, daß die Unterscheidung zwischen Einkaufszentren mit Lebensmitteln und solchen ohne Lebensmittel im Sortiment einzig aus dem Gesichtspunkt der ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung betrachtet werden kann und daher eine Unterscheidung ist, die den raumordnungsstrukturellen Zielsetzungen fremd ist.

Auf Grundstücken, die als "Kern-, Büro- und Geschäftsgebiete" ausgewiesen sind, sei es möglich, Einkaufszentren der Type I und II zu errichten. Es ist somit zulässig, daß auf diesen Grundstücken Einkaufszentren mit einem Lebensmittelangebot errichtet und betrieben werden. In diesem Zusammenhang werde deutlich, daß nur über das einzig verbleibende, in §3 Abs8 Zif. 3 Stmk. ROG angeführte Entscheidungskriterium der Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung die Auswahl zu treffen ist, ob für ein Grundstück eine Widmung nach §23 Abs5 litc und i oder eine Widmung nach §23 Abs5 litj und k Stmk. ROG festgelegt wird.

II. Über die, wegen ihres sachlichen Zusammenhanges zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung verbundenen und als zulässig erkannten Beschwerden hat der Verfassungsgerichtshof erwogen:

Wesentliches Vorbringen beider Beschwerden ist die von den beschwerdeführenden Gesellschaften behauptete Rechtswidrigkeit der bei Erlassung der angefochtenen Bescheide angewendeten generellen Normen, die insbesondere darin erblickt wird, daß die Unterscheidung von Gebieten für Einkaufszentren I, die in ihrem Warensortiment Lebensmittel führen, und anderen Einkaufszentren (II, III) in §23 Abs5 liti, j und k Stmk. ROG sowie in der auf dieses Gesetz gestützten Versorgungs-Infrastrukturverordnung einen verfassungswidrigen Übergriff des Landesgesetzgebers bzw. der Landesvollziehung in die Gewerberechtskompetenz des Bundes gemäß Art10 Abs1 Z8 B-VG bedeute und daß durch diese Regelungen ferner das Grundrecht der Erwerbsausübungsfreiheit gemäß Art6 StGG verletzt werde. Der Verfassungsgerichtshof vermag diese (vgl. 1. und 2.) sowie die sonstigen gegen die Versorgungs-Infrastrukturverordnung geäußerten Bedenken (vgl. 3. und 4.) nicht zu teilen:

1.1. §3 Abs8 Stmk. ROG ordnet unter der Überschrift "Raumordnungsgrundsätze" an:

"Zur Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft ist anzustreben:

1. ...

2. ...

3. private Handels- und Dienstleistungseinrichtungen sollen durch geeignete Standortvorsorge und Entwicklungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden, ihre Versorgungsaufgaben gegenüber der Bevölkerung erfüllen zu können. Dazu können für Einrichtungen für den überörtlichen Bedarf (§23 Abs9) eigene Standorte vorgesehen werden. Dabei sind insbesondere ein genügend großer Einzugsbereich, die zweckmäßige Ausstattung zentraler Orte und deren angestrebte Siedlungsstruktur, die geeignete Verkehrserschließung, die Vermeidung von Beeinträchtigungen der Nachbarschaft und die Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung in Erwägung zu ziehen."

§23 Abs9 Stmk. ROG definiert den Rechtsbegriff der "Einkaufszentren". §23 Abs5 Stmk. ROG sieht als mögliche Baugebiete im Bauland in seiner litc "Kern-, Büro- und Geschäftsgebiete" vor, in denen nach den näheren Vorschriften der zitierten Bestimmung auch "Kaufhäuser" errichtet werden dürfen.

In den liti, j und k des §23 Abs5 Stmk. ROG werden ferner als mögliche Flächenwidmungen unterschieden:

"i) Gebiete für Einkaufszentren I, das sind Flächen, die für Einkaufszentren, die in ihrem Warensortiment Lebensmittel führen, samt den zum Betrieb gehörigen Parkplätzen bestimmt sind;

j) Gebiete für Einkaufszentren II, das sind Flächen, die für Einkaufszentren, die in ihrem Warensortiment keine Lebensmittel führen, samt den zum Betrieb gehörigen Parkplätzen bestimmt sind;

k) Gebiete für Einkaufszentren III, das sind Flächen, die für Sonderformen von Einkaufszentren II, samt den zum Betrieb gehörigen Parkplätzen bestimmt sind. Einkaufszentren III sind Handelsbetriebe mit einem Warenangebot ohne Lebensmittel, das überwiegend einem Sortimentsbereich zuzuordnen ist und durch seine Art einen im Vergleich zu

Einkaufszentren II großen Flächenbedarf bedingt. Dazu zählen insbesondere Möbel-, Einrichtungs-, Kraftfahrzeug-, Maschinen- und Baustoffhandelsbetriebe."

§23 Abs8 Stmk. ROG ordnet schließlich an:

"Die Errichtung, Erweiterung oder Änderung von Einkaufszentren ist nach Maßgabe des Entwicklungsprogramms zur Versorgungsinfrastruktur, LGBl. Nr. 35/1988, nur in folgenden Gebieten zulässig:

a)

Einkaufszentren I in Gebieten nach Abs5 litc und i,

b)

Einkaufszentren II in Gebieten nach Abs5 litc und j,

c)

Einkaufszentren III in Gebieten nach Abs5 litk.

In Gebieten für Einkaufszentren I, II und III sind auch Handelsbetriebe mit weniger als 600 m2 Verkaufsfläche oder 1000 m2 Gesamtbetriebsfläche zulässig, wenn sie dem Typ des Einkaufszentrumsgebietes entsprechen."

1.2. Der Verfassungsgerichtshof sieht keinen Anlaß, von seiner in VfSlg. 12068/1989 unter eingehender Darstellung der Vorjudikatur ausgesprochenen Auffassung abzugehen, daß der Raumordnungsgrundsatz des §3 Abs8 Z3 Stmk. ROG, - auch soweit darin für Einrichtungen für den überörtlichen Bedarf gemäß §23 Abs9 (also für Einkaufszentren) eigene Standorte zur "Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung" vorgesehen werden -, keine gewerberechtliche, somit gemäß Art10 Abs1 Z8 B-VG in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallende Regelung bildet. Wie der Verfassungsgerichtshof nämlich in jenem Erkenntnis dargetan hat, ergibt sich

"aus der Betrachtung des Gesamtzusammenhanges, in dem diese Rechtsvorschrift steht, daß der steiermärkische Landesgesetzgeber keineswegs ein vorrangiges Planungsziel festlegte, welches mögliche andere Planungsziele überlagert oder verdrängt: Die 'Sicherung der Nahversorgung' ist bloß eines von mehreren Elementen bei der Bestimmung eigener Standorte für Einkaufszentren (als Einrichtungen für den überörtlichen Bedarf), die einen Teil der Standortvorsorge für private Handels- und Dienstleistungseinrichtungen überhaupt bildet, welche selbst wiederum anderen (in §3 festgelegten) Planungszielen ('Raumordnungsgrundsätzen') keinesfalls vorgeordnet ist; eine solche Regelung erscheint durchaus als 'kompetenzneutral' im Sinn der ... Vorjudikatur. ... Zum gleichen Ergebnis führt andererseits eine genauere Betrachtung der sprachlichen Fassung der die 'Sicherung der Nahversorgung' betreffenden Gesetzesstelle: Das Gesetz ordnet nämlich lediglich an, daß der erwähnte Umstand 'in Erwägung zu ziehen', also - mit anderen Worten gesagt - als einer unter mehreren m i t zuberücksichtigen ist."

Anders als die zu B219/96 beschwerdeführende Gesellschaft meint, ist auch die Entscheidung der die Flächenwidmungen bestimmenden Gemeinde zwischen Gebieten für Einkaufszentren I, die in ihrem Warensortiment Lebensmittel führen, und anderen Gebieten für Einkaufszentren (II und III) keineswegs nur "unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Nahversorgung zu betrachten". Wie die Steiermärkische Landesregierung unter Hinweis auf die von ihr erlassene Versorgungs-Infrastrukturverordnung (, auf die §23 Abs8 Stmk. ROG für die Zulässigkeit von Einkaufszentren ausdrücklich verweist,) dartut, sind bei der Planung und Widmung von Standorten für Einkaufszentren, die in ihrem Warensortiment Lebensmittel führen, zusätzlich zum Planungsgrundsatz der Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung auch andere Kriterien raumordnungsrechtlich zu berücksichtigen: Dabei geht es vor allem um die Errichtung und den Ausbau des kraft dem Landesentwicklungsprogramm 1977 im Verein mit der Versorgungs-Infrastrukturverordnung zu verwirklichenden Netzes zentraler Orte unterschiedlicher Zentralitätsgrade, die weiträumige "Verkehrserschließung" als überörtliche Kriterien sowie um die Vermeidung der Beeinträchtigung der Nachbarschaft und um die Abstimmung mit der angestrebten Siedlungsstruktur der Standortgemeinde als örtliche Kriterien; alle diese Planungsziele bedeuten insgesamt für die Planung von Einkaufszentren, die in ihrem Warensortiment Lebensmittel führen, deutlich andere Entscheidungsparameter als für die Standortwahl und dementsprechende Widmung von Gebieten für Einkaufszentren II und III. Es ist davon auszugehen, daß Einkaufszentren I infolge des Angebots an Lebensmitteln und damit im Zusammenhang stehenden anderen, häufig gekauften Gütern durch eine hohe Frequenz an Passanten gekennzeichnet sind und daher deren Einordnung bzw. Zuordnung zu den Kerngebieten zentraler Orte

raumordnungsrechtlich gefordert wird (vgl. §3 Abs3 Versorgungs-Infrastrukturverordnung), während Einkaufszentren II keine derart zentrumsbezogene Funktion, statt dessen aber eine extensivere Flächennutzung aufweisen, die es geboten erscheinen läßt, diese Einkaufszentren aus umweltpolitischen Erfordernissen oder aus Gründen der zentralörtlichen Funktion in dem an das Kerngebiet anschließenden Raum zu situieren (vgl. §3 Abs8 der zitierten Verordnung), der mit diesem zusammen den "zentralörtlichen Standortraum" (im Sinne des §4 Abs9 Versorgungs-Infrastrukturverordnung) bildet. Bei Einkaufszentren III mit spezifischem Sortiment (wie Möbel- oder Baustoffhandel) ist im Hinblick auf die eher seltene Frequenz der einzelnen Kunden und die Orientierung an Autokunden eine entsprechende überörtliche Verkehrsanbindung geboten. Eine besondere räumliche Zuordnung erscheint hier nicht erforderlich, sodaß Gebiete für diese Einkaufszentren auch außerhalb eines zentralörtlichen Standortraumes im Bauland festgelegt werden können.

Wie aus der hier nur in Umrissen wiedergegebenen Konzeption der Versorgungs-Infrastrukturverordnung hervorgeht, ist jede Gemeinde verpflichtet, bei der Planung von Gebieten für Einkaufszentren neben und zusätzlich zur ausreichenden Sicherung der Nahversorgung, die lediglich auch "in Erwägung zu ziehen" ist, raumordnerische Überlegungen auch unter zahlreichen anderen Aspekten, wie insbesondere dem der Verkehrserschließung, anzustellen. Dies gilt - wie oben dargelegt - nicht nur bei der Frage, ob Bauland überhaupt für Einkaufszentren gewidmet werden soll, sondern die Raumordnungskriterien bieten deutlich unterschiedliche Entscheidungsvoraussetzungen für die planende Gemeinde, je nachdem, ob Standorte für Einkaufszentren mit oder ohne Lebensmittel(n) im Warensortiment im Flächenwidmungsplan vorgesehen werden sollen. So gesehen erweist sich aber die bei der Einkaufszentrenplanung mitzuberücksichtigende "ausreichende Sicherung der Nahversorgung" keineswegs als zentrales oder gar ausschließlich maßgebendes Zulassungskriterium für Einkaufszentren I (mit Lebensmitteln im Warensortiment). Die raumordnungsrechtliche Widmung eines Gebietes für Einkaufszentren I wird daher gemäß §23 Abs5 liti Stmk. ROG keineswegs ausschließlich von der Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung bestimmt. Eine (ihrem Wesen nach gewerberechtliche) Prüfung des Lokalbedarfs ist von Rechts wegen nicht vorgesehen. Vielmehr ist mit der an Raumordnungskriterien orientierten Konzeption zentraler Orte (im Landesentwicklungsprogramm 1977) und der gemäß §2 Versorgungs-Infrastrukturverordnung gebotenen Beschränkung der Flächenwidmung für Einkaufszentren I, II und III nach Maßgabe der zentralörtlichen Funktion des jeweiligen Standortraumes eine normative Leitlinie vorgegeben, die es gerade vermeidet, die Entscheidung über die Zulässigkeit von Einkaufszentren im allgemeinen, sowie von jenen Einkaufszentren, die in ihrem Warensortiment Lebensmittel führen, im besonderen überwiegend oder gar ausschließlich an Versorgungs- und damit (gewerberechtlichen) Bedarfsaspekten zu orientieren. Das Steiermärkische Raumordnungsrecht gestattet es vielmehr, unter Beachtung aller den Umständen nach in Betracht kommenden Raumplanungszielsetzungen sinnvolle Standortentscheidungen für Einkaufszentren mit und ohne Lebensmittel(n) im Warensortiment zu treffen.

Die durch §23 Abs5 liti, j und k Stmk. ROG vorgenommene Unterscheidung von Einkaufszentren mit und ohne Lebensmittel(n) in ihrem Warensortiment verstößt sohin im Verein mit den Raumordnungsgrundsätzen des §3 Abs8 Z3 Stmk. ROG nicht gegen die Kompetenzverteilung, sondern läßt in kompetenzneutraler Weise (vgl. insbesondere VfSlg. 11393/1987, 11626/1988 und 12918/1991) eine Vielzahl von Planungszielen ("Raumordnungsgrundsätzen") bei der Bestimmung von Standorten für Einkaufszentren (mit und ohne Lebensmittel(n)) berücksichtigen.

1.3. Aus der Darstellung der kompetenzrechtlichen Unbedenklichkeit des §23 Abs5 liti, j und k in Verbindung mit §3 Abs8 Z3 Stmk. ROG ergibt sich bereits, daß die Bedenken der zu B29/95 beschwerdeführenden Gesellschaft gegen die ganz wesentlich auf die genannten Gesetzesbestimmungen gestützte Versorgungs-Infrastrukturverordnung nicht zutreffen. Der beschwerdeführenden Gesellschaft kann nicht gefolgt werden, wenn sie meint, daß die Versorgungs-Infrastrukturverordnung "ein 'komplexes Zulassungssystem' für Einkaufszentren nach alleiniger Maßgabe des gewerberechtlichen Lokalbedarfes" vorsehe. Richtig ist, daß die Versorgungs-Infrastrukturverordnung die Zahl möglicher Standorte für Einkaufszentren wesentlich einschränkt. Dies liegt jedoch im Wesen einer rechtsverbindlichen Flächenwidmungsplanung an sich im Verein mit der kompetenzrechtlich nicht zu beanstandenden "Zentrale-Orte-Konzeption" der steiermärkischen Raumordnung. Keine Rede kann in Anbetracht der oben unter 1.2. angestellten Überlegungen davon sein, daß die Versorgungs-Infrastrukturverordnung dem Zweck der Einschränkung des Wettbewerbs sowie der Zulassung von Einkaufszentren ausschließlich oder auch nur vorrangig nach Nahversorgungs- und damit Bedarfsgesichtspunkten dient. Vielmehr wird durch die Versorgungs-Infrastrukturverordnung die

Ansiedlung und Erweiterung von Einkaufszentren an die mit dem Landesentwicklungsprogramm 1977 festgelegte Konzeption zentraler Orte in der Steiermark geknüpft und in §2 Abs2 Versorgungs-Infrastrukturverordnung diesbezüglich weiter verfestigt.

Keine Gesetzwidrigkeit bedeutet es dabei, wenn §2 Abs6 des Landesentwicklungsprogramms 1977 die Festlegung der Nahversorgungszentren und die Abgrenzung von Nahversorgungsbereichen regionalen Entwicklungsprogrammen vorbehält, die Versorgungs-Infrastrukturverordnung jedoch - zusätzlich und vorläufig - bis zum Inkrafttreten des jeweiligen regionalen Entwicklungsprogrammes die Nahversorgungszentren der Steiermark im Anhang namentlich aufzählt. Abgesehen davon, daß beide Verordnungen im gleichen Rang stehen, sodaß im Zweifel die spätere der früheren vorgeht, trifft §2 Abs3 der Versorgungs-Infrastrukturverordnung mit dem Hinweis auf die im Anhang dieser Verordnung genannten Nahversorgungszentren lediglich eine provisorische, zur Durchsetzung der Planung von Einkaufszentren notwendige Regelung, welche die vom Landesentwicklungsprogramm 1977 in Aussicht genommene Regionalplanung nicht nur nicht unterbindet, sondern im Hinblick auf die Ansiedlung und Erweiterung von Einkaufszentren sogar vorbeugend unterstützt.

2. Der von der beschwerdeführenden Gesellschaft zu B219/96 behauptete, dem Grundrecht auf Erwerbsausübungsfreiheit zuwiderlaufende Eingriff des Gesetzgebers durch die vermeintliche Unverhältnismäßigkeit des Verbots für Einkaufszentren II und III, Lebensmittel in ihrem Sortiment zu führen, liegt nicht vor. Gerade für Einkaufszentren besteht ein erhebliches öffentliches Interesse, wie es in den Raumordnungsgrundsätzen des §3 Abs8 Z3 Stmk. ROG zum Ausdruck gelangt, aus Gründen der Raumverträglichkeit besondere Standorte vorzusehen und außerhalb dieser Standorte die Errichtung derartiger Einkaufszentren auszuschließen. Das gilt insbesondere auch für die gesetzliche Differenzierung zwischen Einkaufszentren mit und ohne Lebensmittel(n) im Sortiment, weil, wie oben gezeigt, die Raumanforderungen für diese Einkaufszentren durchaus unterschiedlich beschaffen sind. Die vom Gesetzgeber geschaffene Differenzierung beschränkt sohin zwar die Erwerbsausübungsfreiheit auf dem Umweg über die Standortwahl für die jeweiligen Einkaufszentren. Diese Beschränkung bildet jedoch ein geeignetes und adäquates Mittel, das in den Raumordnungsgrundsätzen zum Ausdruck gelangende öffentliche Interesse an der Situierung der hinsichtlich ihrer Einzugsbereiche ganz unterschiedlich beschaffenen Einkaufszentren zu verwirklichen. Wie der Verfassungsgerichtshof ferner in seinem Erkenntnis vom 22. Juni 1995, G297/94, ausgesprochen hat, bedeutet es keinen unzulässigen Eingriff in die Freiheit der Erwerbsbetätigung gemäß Art6 StGG, wenn durch raumplanerische Festlegungen eine bestimmte Erwerbstätigkeit lediglich an einem bestimmten Ort faktisch verhindert wird, solange die Raumordnung nicht als System der Zulassung jener Erwerbstätigkeiten eingesetzt wird, ein Vorwurf, der dem Gesetzgeber hier nicht gemacht werden kann.

3. Gemäß §8 Abs1 und 2 Stmk. ROG sind Entwicklungsprogramme durch Verordnung zu erlassen und bestehen aus dem Wortlaut, einer zeichnerischen Darstellung samt Planzeichenerklärung. Dem Entwicklungsprogramm beizufügen ist eine Erläuterung.

Im Gegensatz zur Meinung der beschwerdeführenden Gesellschaft zu B29/95 schadet es nichts, daß die Erläuterungen zur Versorgungs-Infrastrukturverordnung (anders als diese selbst) nicht im Landesgesetzblatt kundgemacht wurden. Sinn der Kundmachungsverpflichtung ist es, den verbindlichen Normtext in allgemein zugänglicher Weise mitzuteilen. Zu diesem als Verordnung verbindlichen Normtext der Versorgungs-Infrastrukturverordnung zählen deren Erläuterungen nicht. Es genügt sohin, daß diese Erläuterungen ebenso wie die die Entstehung eines Gesetzes begleitenden Materialien zur Einsichtnahme amtlich zur Verfügung stehen.

Daß gemäß §8 Abs2 Stmk. ROG dem Entwicklungsprogramm eine Erläuterung "beizufügen" ist, bildet mithin keine Kundmachungsvorschrift, sondern lediglich die verfahrensrechtliche Anordn

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

© 2026 JUSLINE

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

www.jusline.at