

# TE Vfgh Erkenntnis 1991/11/27 B1065/90

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 27.11.1991

## **Index**

L8 Boden- und Verkehrsrecht

L8000 Raumordnung

## **Norm**

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art7 Abs1 / Verwaltungsakt

B-VG Art10 Abs1 Z8

B-VG Art11 Abs1 Z4

B-VG Art18 Abs1

B-VG Art83 Abs2

B-VG Art118 Abs3 Z9

B-VG Art144 Abs1 / Legitimation

B-VG Art119a Abs8

B-VG Art119a Abs9

StGG Art6 Abs1 / Erwerbsausübung

Sbg RaumOG 1977 §1 Abs3 litb

Sbg RaumOG 1977 §9 Abs1

Sbg RaumOG 1977 §17 Abs3

Sbg OrtsbildschutzG §2

Sbg OrtsbildschutzG §27 Abs2

## **Leitsatz**

Keine Verletzung im Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter und auf Gleichheit vor dem Gesetz durch die Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung einer Änderung des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Bruck an der Glocknerstraße betreffend die Widmung von Grundstücken als "Gebiet für Einkaufszentren"; keine Bedenken gegen §17 Abs3 Sbg RaumOG 1977 im Hinblick auf das Determinierungsgebot sowie das Gleichheitsgebot; keine Kompetenzwidrigkeit; keine Normierung einer gewerberechtlichen Lokalbedarfsprüfung

## **Spruch**

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

Die Beschwerde wird abgewiesen und dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung darüber abgetreten, ob die beschwerdeführende Gemeinde durch den angefochtenen Bescheid in einem sonstigen Recht verletzt worden ist.

## Begründung

Entscheidungsgründe:

1.1.1.1. Die Gemeindevorvertretung der Gemeinde Bruck an der Glocknerstraße (di. nach §17 a Abs1 lita der Salzburger Gemeindeordnung 1976 der Gemeinderat) beschloß am 14. April 1989 eine Änderung des Flächenwidmungsplanes und widmete eine Reihe von Grundstücken als "Gebiet für Einkaufszentren". Mit Schreiben vom 17. April 1989 ersuchte die Gemeinde die Salzburger Landesregierung um aufsichtsbehördliche Genehmigung.

1.1.1.2. Am 20. September 1989 trat eine Novelle zum Salzburger Raumordnungsgesetz 1977 (ROG), LGBI. 80/1989, in Kraft. Nach §12 Abs1 Z7 ROG idF dieser Novelle ist bei der Ausweisung von Gebieten für Einkaufszentren die jeweils insgesamt höchstens zulässige Verkaufsfläche festzulegen.

Mit Note vom 21. September 1989 wies die Salzburger Landesregierung die Gemeinde Bruck auf diese Novelle hin.

Am 23. November 1989 legte die Gemeindevorvertretung die insgesamt höchstens zulässige Verkaufsfläche mit 3.500 m<sup>2</sup> fest; sie teilte dies mit Schreiben vom 30. November 1989 der Landesregierung mit.

1.1.1.3. Während des aufsichtsbehördlichen Verfahrens, und zwar am 26. Februar 1990, langte beim Verwaltungsgerichtshof eine Säumnisbeschwerde der Gemeinde Bruck ein. Der Verwaltungsgerichtshof leitete das Vorverfahren ein und trug der Landesregierung mit Verfügung vom 20. März 1990 (zugestellt am 23. April 1990) gemäß §36 Abs2 VwGG auf, innerhalb dreier Monate den Bescheid zu erlassen oder anzugeben, warum die Entscheidungspflicht nicht verletzt sei.

1.1.2. Am 2. Juli 1990 beschloß die Landesregierung, der Änderung des Flächenwidmungsplanes die aufsichtsbehördliche Genehmigung zu versagen.

Diesem Beschuß wurde mit Bescheid vom 13. Juli 1990 - zugestellt am 23. Juli 1990 - entsprochen, dessen Spruch lautet:

"Gemäß §17 Abs3 iVm §18 Abs4 des Salzburger Raumordnungsgesetzes 1977 (ROG), LGBI. 26/1977 idgF, wird der von der Gemeindevorvertretung Bruck am 14. April 1989 und 23. November 1989 beschlossenen Änderung des Flächenwidmungsplanes, betreffend die Ausweisung eines 32.915 m<sup>2</sup> großen Gebietes für Einkaufszentren mit einer insgesamt höchstens zulässigen Verkaufsfläche von 3.500 m<sup>2</sup> auf den Grundstücken Nr. 238/1, 238/4, 238/5, 239/4 KG Bruck und 653/5, 656/9 KG Hundsdorf, die aufsichtsbehördliche Genehmigung versagt."

Begründend wurde ua. ausgeführt:

". . . Die Landesregierung hat im Zuge des aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahrens ein umfangreiches Ermittlungsverfahren durchgeführt. Dabei wurden Stellungnahmen der von der Abänderung berührten Leitungsträger, der ÖBB sowie Gutachten aus verkehrstechnischer und naturschutzmäßiger Sicht eingeholt. Nach Inkrafttreten der ROG-Novelle hat die Landesregierung beim Institut für Handelsforschung (IFH) ein ergänzendes Gutachten über die möglichen Auswirkungen des Maximarkt-Projektes auf die Handelsstruktur eingeholt.

Vom Naturschutzbeauftragten ist festgestellt worden, daß durch den Gebäudekomplex des Maximarktes und die dazugehörigen Parkplätze eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes erfolgen würde, indem die landschaftliche Dominanz des nur 200 m entfernt liegenden Schlosses Fischhorn samt dem umliegenden parkähnlichen Gelände geschmälert, der Rand der Bebauung von Bruck nach Westen ausgedehnt und damit ein weitläufiger Grünraum, welcher sich vom Zellersee bis zum Hangfuß des Imbachhorns erstreckt und für das Landschaftsbild im Großraum Bruck-Zell-Kaprun von entscheidender Bedeutung sei, eingeengt werden würde.

Von der für Verkehrsplanung und Straßenprojektierung zuständigen Dienststelle des Amtes der Landesregierung ist auf der Basis eines von der Gemeinde Bruck vorgelegten Ziviltechniker-Gutachtens über die Verkehrsaufschließung (Annahme eines durchschnittlichen Verkehrsaufkommens je Tag von 700 bis 800 Zu- und Abfahrten, also 1.400 bis 1.600 Bewegungen) festgestellt worden, daß die derzeitige Ausbausituation des für die Aufschließung der Abänderungsfläche vorgesehenen Kreuzungsbereiches noch ausreichend sei, im Hinblick auf die prognostizierten

Verkehrsstärken aber kein flüssiger Verkehrsablauf gewährleistet sei, weshalb eine kreuzungsfreie Ausbildung des Knotens erforderlich sei, die aber aus budgetären Gründen nicht absehbar sei. Eine Verkehrslichtsignalanlage sei nicht zu vertreten.

Das IFH hat in dem von der Gemeinde Bruck in Auftrag gegebenen Erstgutachten, das sich auf Grund der zum Zeitpunkt der Erstellung geltenden Rechtslage vor der ROG-Novelle 1989 auf eine Untersuchung der möglichen Auswirkungen des Maximarkt-Projektes auf die Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfes beschränkt hat, die Auswirkungen des 1.200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche umfassenden Lebensmittelmarktes geprüft. Dabei ist festgestellt worden, daß bei dem in der Ortschaft Högmoos ansässigen (einzig) Lebensmittelhändler, der bereits durch die bisherige Entwicklung dieser Branche existenziell gefährdet sei, selbst eine weitere zu erwartende Kaufkraftabschöpfung von nur 3 bis 5 % zu einer Schließung führen würde. In dem von der Landesregierung nach Inkrafttreten der ROG-Novelle beim IFH in Auftrag gegebenen Gutachten, für das eine Haushaltsbefragung in allen Gemeinden des Pinzgaus sowie in den angrenzenden Gemeinden des Pongau durchgeführt worden ist (Erhebungsumfang 766 Haushalte), sind die Auswirkungen auf andere im Branchenmix derartiger Märkte enthaltene Warengruppen außer den bereits untersuchten Lebensmitteln geprüft worden. Dabei ist festgestellt worden, daß auf Grund des äußerst günstigen Standortes mit einer entsprechenden Inanspruchnahme des geplanten Marktes zu rechnen sei. Diese löse in den 41 untersuchten Gemeinden bzw. Gemeindeteilen und Ortschaften eine unterschiedliche Reduktion der wirksamen Kaufkraft aus. Diese bewege sich in 36 Fällen über 10 %, in 16 Fällen über 20 % Reduktion, wobei - sieht man von den Brucker Handelsbetrieben ab, bei denen der Kaufkraftrückgang naturgemäß am größten sein würde - in einzelnen Branchen Spitzenwerte bis zu 63 % Kaufkraftrückgang erwartet würden. Auch im Gesamtdurchschnitt des Kaufkraftverlustes würden in 2 Fällen Werte über 20 %, in 7 Fällen über 10 % (Spitzenwert ohne Bruck 22,5 %) erwartet. Grundsätzlich seien Umsatzschwankungen von ca. 5 % über 2 Jahre hin als verkraftbar anzusehen, widrigenfalls ein Betrieb als existenzgefährdet anzusehen sei. Im Hinblick auf die günstige Bevölkerungsprognose für den Pinzgau könne sogar ein Schwellenwert von 10 % als noch verkraftbar bzw. 'zumutbar' angesehen werden. Darüber hinausgehende Werte würden jedoch in den betroffenen Orten Flächenreduktionen bzw. Schließungen bewirken, wodurch die Angebotsstruktur des Ortes entsprechend verschlechtert würde...

Der Planungsfachbeirat hat sich in seiner Sitzung vom 15. Mai 1990 mit der gegenständlichen Abänderung befaßt und mit 7 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 4 Stimmenthaltungen beschlossen, der Landesregierung im Hinblick auf die nachteiligen Auswirkungen auf die Handels- und Verkehrsstruktur die Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung vorzuschlagen...

Gemäß §18 Abs4 ROG gelten für das Verfahren bei der Abänderung des Flächenwidmungsplanes sinngemäß die Bestimmungen der §§16 und 17. Gemäß §17 Abs3 ROG hat die Landesregierung die Genehmigung bei Fehlen der Bedachtnahme auf die gegebenen oder angestrebten Strukturverhältnisse oder die sonstigen bei der Aufstellung des Flächenwidmungsplanes zu beachtenden Bestimmungen des ROG zu versagen. Bei Einkaufszentren ist die Genehmigung auch zu versagen, wenn nachteilige Auswirkungen auf das Landschaftsgefüge, das Ortsbild sowie die Verkehrs-, Handels und Sozialstruktur zu erwarten sind.

Die von der Gemeinde Bruck im Rahmen des Parteiengehörs abgegebene Stellungnahme ist nicht geeignet gewesen, eine andere als die von der Landesregierung getroffene Entscheidung zu erwirken. Im einzelnen ist zum Vorbringen der Gemeinde zu bemerken:...

Es muß darauf hingewiesen werden, daß der gesetzliche Versagungstatbestand ausdrücklich 'nachteilige Auswirkungen auf das Landschaftsgefüge, das Ortsbild sowie die Verkehrs-, Handels- und Sozialstruktur' lautet. Diese Tatbestände durch Einholung entsprechender Gutachten näher zu untersuchen, kann nicht als einseitige Betrachtungsweise abgetan werden. Der von der Gemeinde angezogene Artikel in einer Wochenzeitung ist nicht geeignet, daraus eine vorgefaßte Meinung der Landesregierung abzuleiten.

Was die Sitzung des Planungsfachbeirates vom 15. Mai 1990 betrifft, ist festzustellen, daß der Planungsfachbeirat lediglich ein im aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren anzuhörendes Gremium ist. In der Planungsfachbeirats-Verordnung, LGBI. 50/1956 idF LGBI. 45/1960 und 103/1989, ist im §4 lediglich das termingerechte Aussenden der Einladung mit Mitteilung der Tagesordnung vorgesehen, was im gegenständlichen Fall auch erfolgt ist. Gemäß §6 dieser Verordnung gelangen die Verhandlungsgegenstände durch Bericht der Landesplanungsstelle oder

durch Antrag der Mitglieder des Beirates an dieses Gremium. Dies ist im gegenständlichen Fall dadurch erfolgt, daß bei Behandlung dieses Tagesordnungspunktes von einem Vertreter der Landesplanungsstelle dem Beirat die vom IFH verfaßte Zusammenfassung des Begutachtungsergebnisses

(16 Maschinschreibseiten) übergeben und mündlich erläutert wurde. Die Beziehung des Bürgermeisters zu den Beratungen ist in der Verordnung gar nicht vorgesehen, wird jedoch vom Planungsfachbeirat grundsätzlich gepflogen, um auch den Standpunkt der Gemeinde für die Änderung des Flächenwidmungsplanes zu hören, was durch den Bürgermeister der Gemeinde Bruck in dieser Sitzung in ausführlicher Weise vorgenommen worden ist...

Die Gemeinde Bruck bezieht das geschätzte jährliche Einzelhandels-Umsatzvolumen - wie auch in den folgenden Ausführungen - irrigerweise auf den eigentlichen 'Maximarkt', wogegen das Gutachten sich auf den Einzelhandel des gesamten Einkaufszentrums bezieht, also einschließlich der vorgelagerten Shops usw.

Laut 21. Bericht des Institutes für Verpackungswesen 'Selbstbedienung in Österreich' wird für Selbstbedienungs-Warenhäuser mit einer Verkaufsfläche von über

2.500 m<sup>2</sup> eine Flächenproduktivität von 46.610 S pro m<sup>2</sup> ausgewiesen. Valorisiert könnte dieser Wert auf derzeit 49.000 S pro m<sup>2</sup> zu liegen kommen. Nach dem statistischen Jahrbuch 1988/1989 von Nielsen ergibt sich für SB-Warenhäuser ab

2.500 m<sup>2</sup> ein Durchschnittsumsatz von 54.000 S pro m<sup>2</sup> per 1988, der bei analoger Valorisierung auf derzeit 57.000 S pro m<sup>2</sup> angestiegen sein könnte. Beiden Untersuchungen ist gemeinsam, daß lediglich Durchschnittswerte ausgewiesen sind, die naturgemäß aus um den Mittelwert streuenden Einzelergebnissen herrühren. Die Streuung der Einzelwerte (Maxima-Minima) ist durchaus beträchtlich und kann 50 % und mehr erreichen.

Eine Umsatzschätzung im Wege der Flächenproduktivität ist auf Basis einfacher Durchschnittswerte unstatthaft, sondern verlangt projekt- bzw. standortbezogene Korrekturen, um den spezifischen Gegebenheiten bestmöglich Rechnung zu tragen. Angesichts der hervorragenden Standortlage - Nähe des Ballungsraumes der Bezirkshauptstadt Zell am See, keine vergleichbare Konkurrenz im gesamten Pinzgauer Saalachtal - ist zu erwarten, daß sich die Flächenproduktivität des geplanten Einkaufszentrums im oberen Streubereich bewegt, wenn nicht sogar Spitzenwerte erreicht werden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß sich die implizit aus dem Gutachten ergebende Flächenproduktivität durch die Gegenüberstellung des geschätzten Umsatzes und der einzelhandelsrelevanten Verkaufsfläche aus dem geschätzten Umsatz auf Grund einer Kaufkraftstrom-Analyse herleitet und nicht - wie dies durch die Gemeinde Bruck geschieht - der Umsatz im Wege einer angenommenen Flächenproduktivität geschätzt wird.

Im Gutachten ist eine Flächenproduktivität von 60.000 S pro m<sup>2</sup> an keiner Stelle angegeben. Das Rechenbeispiel der Gemeinde Bruck (234 Mio. Schilling durch 3.500 m<sup>2</sup>) ist insofern irreführend. Der Irrtum der Gemeinde Bruck dürfte aus dem ersten Gutachten in der gegenständlichen Angelegenheit herrühren, wo in anderer methodischer Vorgangsweise eine Flächenproduktivität (für Lebensmittel etc.) von über 60.000 S pro m<sup>2</sup> geschätzt wurde.

Hiezu ist anzuführen, daß für Umsatzschätzungen verschiedene Methoden mit unterschiedlicher Genauigkeit herangezogen werden können, wobei folgende drei im Vordergrund stehen:

-

Hochrechnung mittels Flächenproduktivität unter Ansatz standortspezifischer Korrekturen. Diese Methode wurde im Erstgutachten (Nahversorgung) angewendet und wird offensichtlich auch von der Gemeinde Bruck bzw. der Firma Maximarkt gegenständlich herangezogen, wobei letztere keine oder nur marginale Korrekturen vornehmen.

-

Markanteilmethode: Dies ist bereits ein genaueres Verfahren, wobei für verschiedene Zonen des Einzugsbereiches Marktanteile unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit, der Marktgeltung des Betreibers und der Konkurrenzsituation geschätzt werden, woraus sich im Hinblick auf das vorhandene Marktpotential die zu erwartenden Umsätze errechnen lassen.

-

Direkte Methode im Wege einer Kaufkraftstrom-Analyse (wie im 2. Gutachten angewandt), wobei ua. bei den potentiellen Kunden deren zukünftiges Einkaufsverhalten abgefragt wird, was die relativ genauesten Schätzungen ergibt.

Kaufkraftkennziffern, wie die (in der Stellungnahme der Gemeinde) zitierten GfK-Kennziffern, sind Relativzahlen, welche pro Kopf oder Haushalt der Bevölkerung den Kaufkraftunterschied, gemessen am Österreich-Durchschnitt, ausweisen. Sie sind in dieser Form für die Beurteilung, ob es sich um einen 'besseren' Standort handelt oder nicht, völlig ungeeignet und ohne Aussage. So kann etwa eine Kleingemeinde über eine relativ hohe Kaufkraft pro Kopf verfügen, dennoch aber nicht - wegen der zu geringen Zahl von Einwohnern - über ein ausreichendes Kaufpotential. Darüber hinaus ist naturgemäß die Konkurrenzsituation - schon vorhandene Märkte etc. - zu berücksichtigen. Der Hinweis auf die GfK-Kennziffern ist insoweit aussagelos. Im konkreten Beispiel Anif trifft allerdings zu, daß in Stadt und Umland Salzburg ein sehr hohes Marktpotential durch die Bevölkerungszahl und die überdurchschnittliche Kaufkraft pro Kopf gegeben ist. Allerdings bestehen dort rund ein halbes Dutzend Einkaufszentren (zB Interspar) und ist die Stadt Salzburg, was den Einzelhandel betrifft, eine der bestausgestatteten Städte Österreichs, woraus eine sehr hohe Wettbewerbsintensität resultiert. Weiters fließen rund 8 % der Kaufkraft ins benachbarte Bayern. Schon aus diesen Gründen ist ein Vergleich mit dem Maximarkt Anif wenig zielführend und es kommt hinzu, daß dieser Markt schon von der Größe her (zB höherer Anteil an Heimtextilien mit geringer Flächenproduktivität) kaum vergleichbar ist.

Wie seitens der Gemeinde Bruck auf einen Umsatz pro m<sup>2</sup> Verkaufsfläche von 58.064 S gekommen wird, ist nicht nachvollziehbar. Marktanteile errechnen sich aus der Gegenüberstellung von Umsatz zu Marktpotential. Das Marktpotential ist im Gutachten auf Seite 28 für alle Gemeinden und Warengruppen ausgewiesen, die Umsatzschätzung für das Einkaufszentrum Bruck detto auf Seite 34. Die sich hieraus errechnenden Marktanteile für alle in Rede stehenden Warengruppen und Gemeinden des Einzugsbereiches sind auf Seite 38 ausgewiesen. Für den gesamten Einzugsbereich (Pinzgau und angrenzender Pongau) ergibt sich in den betroffenen Warengruppen ein Marktpotential von knapp 2,5 Mrd. Schilling, was bei einem geschätzten (gemeint wohl: Umsatz) im betroffenen Warenkreis von 134 Mio. Schilling einen Gesamt-Marktanteil von 5,3 % ergibt. Dieser Wert hätte sohin durch die Gemeinde Bruck leicht nachvollzogen werden können...

Die Ausführungen der Gemeinde Bruck hinsichtlich des Flächenvergleiches Erstgutachten-Zweitgutachten sind verwirrend und irreführend. Laut einem von der Gemeinde Bruck an das begutachtende Institut gerichteten Schreiben . . . wird für den Maximarkt selbst eine Verkaufsfläche von 2.500 m<sup>2</sup> angegeben. Damals sollte eine Widmung des gesamten Einkaufszentrums, dh. Maximarkt zuzüglich vorgelagerter Shops usw., auf 3.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche erfolgen.

Die nunmehrige Widmung lautet auf 3.500 m<sup>2</sup>, was einer Erhöhung um

500 m<sup>2</sup> oder fast 17 % entspricht. Im übrigen stehen die hier und

an anderen Stellen der Stellungnahme der Gemeinde Bruck angeführten

3.100 m<sup>2</sup> einzelhandelsrelevanter Verkaufsfläche nicht im Einklang

mit der Schätzung im Gutachten. Für die nicht den Einzelhandel

betreffenden Flächen ("Dienstleistung") wird im Gutachten auf

Seite 8 eine Fläche von 250 bis 350 m<sup>2</sup> geschätzt. Demnach dürfte

die einzelhandelsrelevante Verkaufsfläche auf 3.150 bis 3.250 m<sup>2</sup>

lauten...

Im Erstgutachten (Lebensmittel/Nahversorgung) wurde eine

Umsatzschätzung für den betroffenen Warenkreis im Wege der

Flächenproduktivität (Umsatz pro m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) . . .

vorgenommen, welche zwangsläufig mit höheren Unsicherheiten behaftet ist. Es wurde daher ausdrücklich, etwa auf Seite 3 und 11 des Erstgutachtens, darauf hingewiesen, daß es sich um eine vorsichtige Mindestschätzung handelt. Die Orientierung an einem zu erwartenden Mindestumsatz ist insoferne gerechtfertigt, als methodisch bedingte Überschätzungen jedenfalls zu vermeiden sind. Die nunmehrige Schätzung basiert laut Aussage des begutachtenden Institutes jedoch auf der wesentlich genaueren obzitierten Kaufkraftströme-Methode, wobei das Ergebnis - abgesehen

vom zitierten Attraktivitätsgewinn durch die Ausweitung - noch durch zwei weitere Faktoren beeinflußt wird: Zum einen beziehen sich die Daten im Zweitgutachten auf 1990 (ca. + 4 %), zum zweiten schließen sie sämtliche Lebensmittel, auch außerhalb der eigentlichen, dafür vorgesehenen Fläche im Maximarkt ein, zB Eisverkauf, Sonderveranstaltungen (Bauernmarkt, Speckhütte usw.). Letztere Umsätze, die in den nunmehr genannten 100 Mio. Schilling enthalten sind, waren jedoch nicht Gegenstand der Nahversorgungsprüfung, da sie in den Ab-Hof-Verkauf, Gastronomie und Marktveranstaltung stärker hineinreichen und daher den Lebensmittelhandel nicht unmittelbar betreffen. Unter Berücksichtigung dieser beiden Faktoren liegt die Anhebung der Umsatzschätzung bei etwa 25 % und ist auch dadurch bedingt, daß sich das Erstgutachten aus obgenannten Gründen am zu erwartenden Mindestumsatz orientiert hat. (Ein etwas höherer Ansatz der Flächenproduktivität, der aus heutiger Sicht - das heißt der vorliegenden Daten der Kaufkraftströme-Analyse - gerechtfertigt wäre, reduziert diesen Fragenkomplex auf Null.) . . .

Die Attraktivitätssteigerung im Zuge der erweiterten Widmung (+ 17 % Verkaufsfläche) ist im spezifischen Falle dadurch begründet, daß die auf ein Einkaufszentrum am geplanten Standort entfallende Gesamtnachfrage - wie auf Seite 8 des Zweitgutachtens ausgeführt - einzelhandelsrelevant rund 350 Mio. Schilling betragen würde, was jedoch bei der vorgegebenen Größe nicht bewältigt werden kann. Mit der vorgegebenen Größe befindet sich das Einkaufszentrum - was die Flächenproduktivität (Umsatz pro m<sup>2</sup>) betrifft - gewissermaßen in einer Optimalitätszone. Dies ergibt sich aus der spezifischen Nachfrage- und Konkurrenzsituation: Bei abnehmbarer Größe gewinnen die Einkaufszentren in Saalfelden relativ an Attraktivität und ziehen Kaufkraft ab, wogegen eine theoretische Flächenerweiterung nur unterdurchschnittlich wachsende Umsätze bewirkt, da in der Nachfrage zunehmend an Grenzen gestoßen wird. Außerdem trifft die Erweiterung dann in verstärktem Maße Sortimentsbereiche, die geringere Flächenproduktivitäten aufweisen, es werden großzügigere Abläufe, Gangbreiten etc. eingeplant. . .

Die Aussage, daß die Bevölkerung von Bruck und auch die umliegenden Gemeinden ihren Bedarf 'überwiegend' im ca. 25 km entfernten Ballungszentrum Saalfelden deckt, ist durch die Kaufkraftströme-Untersuchung nicht gedeckt. Der Kaufkraftabfluß aus Bruck nach Saalfelden liegt in den untersuchten Warenkreisen bei insgesamt 14 % des Kaufkraftpotentials der Wohnbevölkerung, konkret bei Kosmetik, Parfumerie etc. 14,3 %, Textil/Schuhe 24,7 %, Spiel/Sport 15,7 %, Hausrat 15,6 %, Werkzeuge/Kfz etc. 7,3 % und sonstigen Waren 2,6 % (Lebensmittel im übrigen bei 5,7 %). Allerdings trifft es zu, daß in den genannten Warenkreisen nur knapp 40 % der Kaufkraft in Bruck selbst verbleibt und neben Saalfelden 26 % nach Zell am See fließt, der Rest in andere Zielorte.

Die Feststellung 'entgegen der Darstellung im IFH-Gutachten besteht somit ein Bedarf der Bevölkerung am geplanten Einkaufszentrum' ist unrichtig, da die Frage des 'Bedarfs' nach einem Einkaufszentrum im Gutachten gar nicht geprüft und daher auch nicht dargestellt wurde. Dagegen wurde im Gutachten ausgeführt, daß für den Fall der Errichtung des Einkaufszentrums eine außerordentlich hohe Nachfrage wirksam würde, die sich in den entsprechenden Umsätzen des Einkaufszentrums niederschlagen würde. . .

Nun legt wohl der §52 Abs1 AVG fest, daß bei der Beweisaufnahme (grundsätzlich) die der Behörde beigegebenen Amtssachverständigen heranzuziehen seien und gemäß Abs2 dieser Gesetzesstelle nur ausnahmsweise andere geeignete Personen als Sachverständige heranzuziehen seien, wenn Amtssachverständige nicht zur Verfügung stünden oder es mit Rücksicht auf die Besonderheit des Falles geboten erscheine. Vorweg darf festgestellt werden, daß die Landesregierung über keine Amtssachverständigen für das Gebiet der Handelsstruktur verfügt. Nachdem aber der Landesregierung auf diesem Fachgebiet auch sonst keine geeigneten natürlichen Personen bekannt sind, allenfalls Firmen (so hat sich auch die Firma 'R' angeboten), das Institut für Handelsforschung an der Wirtschaftsuniversität Wien österreichweit einen hervorragenden Ruf auf diesem Fachgebiet genießt und von öffentlichen Stellen des Landes bereits mehrfach zu einschlägigen Begutachtungen herangezogen worden ist, hat die Landesregierung keine Bedenken gehabt, dieses Institut neuerlich mit einer Begutachtung zu betrauen. . .

Auch die Einwendungen der Gemeinde Bruck gegen die verkehrstechnischen Bedenken sind nicht stichhäftig. So ist insbesondere aus dem von der Gemeinde Bruck angezogenen und vorgelegten Schreiben des Amtes der Landesregierung . . . in keinem Punkt die Rede von einer kurzfristigen Realisierung des zur Bewältigung des Verkehrsaufkommens gutächtlich geforderten kreuzungsfreien Knotens. Die Realisierung desselben ist mittel- oder langfristig, jedenfalls nicht vor 1995, zu erwarten. Da aber bereits auf Grund der von der Gemeinde Bruck angenommenen Verkehrsbewegungen (täglich je 700 bis 800 An- und Abfahrten, also 1.400 bis 1.600 Bewegungen) einschließlich der prognostizierten allgemeinen Verkehrszunahme aus verkehrsplanerischer Sicht ein kreuzungsfreier Ausbau erfolgen müßte, muß dies umso mehr für die vom IFH empirisch festgestellte Zahl von täglich 2.885

Bewegungen gelten. Da die kreuzungsfreie Knotenausbildung nur mittel- bis langfristig realisierbar ist, das geplante Einkaufszentrum aber im Falle einer Genehmigung kurzfristig errichtet werden könnte, wäre im Zwischenzeitraum bis zur Benützbarkeit des Ausbaues eine ordnungsgemäße Erschließung des Einkaufszentrums nicht gegeben. Die Zahl der vom IFH angenommenen Verkehrsbewegungen ist - ausgehend vom prognostizierten Umsatz - keineswegs überschätzt und läßt sich an anderen Einkaufszentren - selbstverständlich unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Größe - verifizieren, wie zB beim Interspar-Einkaufszentrum in Salzburg...

Es ist wohl richtig, daß seitens des Naturschutzbeauftragten 1981 der Umwidmung des zwischen dem geplanten Einkaufszentrum und dem Schloß Fischhorn liegenden Hirschenwirtsfeldes in Gewerbegebiet zugestimmt worden ist. Zum einen steht der Naturschutzbeauftragte nicht an, diese seinerzeitige Entscheidung als Fehler zu bezeichnen, auf dessen Wiederholung wohl kein Anspruch besteht, zumal auch diese Zustimmung als Kompromiß gegenüber einer seinerzeit von der Gemeinde Bruck viel weitläufiger geplanten Gewerbegebietsausweisung erfolgt ist. Zum anderen hat es sich bei dieser seinerzeitigen Ausweisung um eine wesentlich kleinere Fläche (18.600 m<sup>2</sup> gegenüber 32.915 m<sup>2</sup> der nunmehr gegenständlichen Fläche) gehandelt und es wurde auch diese Kompromißzustimmung unter der Auflage der Einpflanzung gegeben, welche bei einer kleinfächigen Ausweisung leichter zu bewerkstelligen ist als bei einer großflächigen. Die Gemeinde Bruck kritisiert auch zu Unrecht, daß der Naturschutzbeauftragte von einer Größe des Objektes von ca. 10.000 m<sup>2</sup> ausgehe, hat sie doch selbst eine Lageskizze im Maßstab 1:1.000 vorgelegt, in der in der Südostecke des Grundstückes ein Objekt in der ungefähren, vom Naturschutzbeauftragten genannten Größe eingetragen ist, während der verbleibende Teil der Abänderungsfläche als Parkplatz vorgesehen ist. Es kann also gesagt werden, daß eine vor 9 Jahren erteilte Zustimmung des Naturschutzbeauftragten, die unter anderen Voraussetzungen, aber auch aus einer anderen Betrachtungsweise des Naturraumes erfolgt ist, als dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt erfolgt, nicht als Grund für eine weitere Beeinträchtigung des Landschaftsbildes dieses Bereiches herangezogen werden kann. Ebenso (wohl: ebensowenig) kann aus der Tatsache, daß der Naturschutzbeauftragte im Zuge der zusammenfassenden Begutachtung des räumlichen Entwicklungskonzeptes der Gemeinde Bruck eine diesbezügliche Einwendung unterlassen hat, gefolgert werden, daß nunmehr bei der konkreten Beurteilung einer Ausweisung dessen negative Beurteilung im Widerspruch zu seinen unterlassenen Bedenken gegen das generelle räumliche Entwicklungskonzept stünde.

Die aufsichtsbehördliche Genehmigung war daher aus folgenden Gründen zu versagen:

1. Wegen nachteiliger Auswirkungen auf die Handelsstruktur. Struktur bedeutet in diesem Zusammenhang ein Gefüge iS eines inneren materiellen Zusammenhangs einer zugleich global in ihren Gesamtfunktionen zu betrachtenden Erscheinung (siehe Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Auflage, III. Band, Hannover, 1970, Spalte 3325 f.). Die Prüfung nachteiliger Auswirkungen auf die Handelsstruktur bedeutet demnach, inwieweit sich das gegenständliche Vorhaben auf das Gefüge des Handels auswirkt. Die Landesregierung erachtet es als erwiesen, daß die durch die Errichtung des geplanten Einkaufszentrums bewirkten Veränderungen der Kaufkraftströme bei den im Gutachten des IFH näher bezeichneten Ortschaften und Warengruppen derartige Umsatrzückgänge hervorrufen würden, daß es in diesen Orten zu Flächenreduktionen, also Angebotsverminderungen bzw. Schließungen von Geschäften kommen würde. Damit würde auch den Raumordnungsgrundsätzen und -zielen (hier: §2 Z5 ROG), wonach die Raumordnung die Versorgung der Bevölkerung in ihren Grundbedürfnissen in ausreichendem Umfang und angemessener Qualität sicherzustellen hat, entgegengewirkt werden.

2. Wegen nachteiliger Auswirkungen auf die Verkehrsstruktur. Die Landesregierung erachtet es als erwiesen, daß durch das geplante Einkaufszentrum ein derartiger Verkehrsstrom ausgelöst würde, der durch die vorhandene verkehrstechnische Infrastruktur nicht ordnungsgemäß bewältigt werden kann bzw. Verbesserungen der Infrastruktur in absehbarer Zeit nicht bewerkstelligt werden können.

3. Wegen nachteiliger Auswirkungen auf das Landschaftsgefüge. Die Landesregierung erachtet es als erwiesen, daß durch die Realisierung des Vorhabens eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, das als solches Teil des Landschaftsgefüges ist, bewirkt werden würde. Dies würde auch den im §2 Z2 litc verankerten Raumordnungsgrundsätzen und -zielen

widersprechen..."

1.2.1. Gegen diesen Bescheid der Salzburger Landesregierung richtet sich die auf Art144 B-VG gestützte Beschwerde der Gemeinde Bruck an der Glocknerstraße, in der die Verletzung in Rechten wegen Anwendung eines

verfassungswidrigen (Landes-)Gesetzes, nämlich des §17 Abs3 (vorletzter und letzter Satz) ROG idF der Novelle LGBI. 80/1989, und die Verletzung in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten, insbesondere im Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz nach Art7 Abs1 B-VG (iVm Art2 StGG) und auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter nach Art83 Abs2 B-VG, behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes, hilfsweise die Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof beantragt wird.

1.2.2. Die Salzburger Landesregierung legte die Akten des Verwaltungsverfahrens vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie die Abweisung der Beschwerde beantragte.

Die beschwerdeführende Gemeinde brachte dazu eine Gegenäußerung ein.

1.3. Der mit "Genehmigung des Flächenwidmungsplanes" überschriebene §17 ROG idF der Novelle LGBI. 80/1989 (die Novelle LGBI. 18/1990, die nur die Übergangsvorschrift des §24 Abs12 ROG betrifft, bleibt hier außer Betracht) hat folgenden Wortlaut:

"(1) Der beschlossene Flächenwidmungsplan und der erforderliche Wortlaut sind in dreifacher Ausfertigung samt den vorgebrachten Einwendungen und der Niederschrift über die Beschußfassung der Gemeindevertretung (in der Stadt Salzburg des Gemeinderates) der Landesregierung zur Genehmigung vorzulegen.

(2) Die Landesregierung entscheidet nach Prüfung der vorgebrachten Einwendungen (§16 Abs2) und nach Anhörung des Planungsfachbeirates (§4) über die Genehmigung des Flächenwidmungsplanes.

(3) Die Landesregierung hat die Genehmigung zu versagen:

a) bei Fehlen der Bedachtnahme auf die gegebenen oder angestrebten Strukturverhältnisse oder die sonstigen bei der Aufstellung des Flächenwidmungsplanes zu beachtenden Bestimmungen dieses Gesetzes;

b) bei Fehlen der Übereinstimmung des Flächenwidmungsplanes mit Entwicklungsprogrammen;

c) bei Fehlen der Übereinstimmung des Flächenwidmungsplanes mit Planungen der angrenzenden Gemeinden.

Der Ausweisung eines Zweitwohnungsgebietes oder eines Gebietes für Einkaufszentren ist insbesondere dann die Genehmigung zu versagen, wenn sie den überörtlichen strukturellen Entwicklungszielen zuwiderläuft. Bei Einkaufszentren ist die Genehmigung auch zu versagen, wenn nachteilige Auswirkungen auf das Landschaftsgefüge, das Ortsbild sowie die Verkehrs-, Handels- und Sozialstruktur zu erwarten sind.

(4) Die Genehmigung des Flächenwidmungsplanes ist durch die Landesregierung in der Salzburger Landes-Zeitung zu verlautbaren. Sodann ist der Flächenwidmungsplan als Verordnung der Gemeindevertretung (in der Stadt Salzburg des Gemeinderates) nach den gemeinderechtlichen Vorschriften kundzumachen; er tritt nach Maßgabe dieser Vorschriften in Wirksamkeit.

(5) Von den drei Aufertigungen des Flächenwidmungsplanes verbleibt je eine bei der Landesregierung, bei der Bezirksverwaltungsbehörde und bei der Gemeinde. Die Gemeinde hat die Ersichtlichmachung von Umständen gemäß §11 Abs2 und die außerhalb der Aufstellung oder sonstigen Änderung des Flächenwidmungsplanes vorgenommene Ausweisung, Abänderung und Löschung von Vorbehalten sowie Freigabe eines Aufschließungsgebietes (§§12 Abs5 und 19 Abs1) der Landesregierung und der Bezirksverwaltungsbehörde zur Evidenzhaltung unverzüglich mitzuteilen."

2. Über die Beschwerde wurde erwogen:

2.1. Da es sich bei dem bekämpften Verwaltungsakt um einen in letzter Instanz ergangenen aufsichtsbehördlichen Bescheid handelt, ist die Gemeinde - als Partei des Administrativverfahrens - kraft Art119 a Abs9 B-VG zur Erhebung einer Beschwerde gemäß Art144 B-VG legitimiert (vgl. VfSlg. 11.633/1988; s. auch VfSlg. 11.163/1986). Sie darf einen derartigen aufsichtsbehördlichen Bescheid (auch) wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in Beschwerde ziehen, wie der Verfassungsgerichtshof schon in seinem Erkenntnis VfSlg. 11.633/1988 (mit näherer Begründung) aussprach (s. auch VfGH 1.3.1990 G319/89).

Da auch die sonstigen Prozeßvoraussetzungen zutreffen, ist die Beschwerde zulässig.

2.2.1. Die Beschwerde bringt - zusammengefaßt - vor, §17 Abs3 vorletzter Satz ROG verstöße gegen Art18 B-VG, weil der Ausdruck "überörtliche strukturelle Entwicklungsziele" zu unbestimmt sei; weiters verstöße §17 Abs3 letzter Satz ROG gegen Art7 Abs1 B-VG, weil er die Behörde nur zu einer Negativprüfung verhalte und es ermögliche, irgendeinen Negativfaktor herauszugreifen, weil er ferner nicht auf die Wirtschafts-, sondern nur auf die Handelsstruktur abstelle

und weil Widmungen an nachteiligen Auswirkungen auf das "Landschaftsgefüge" gemessen werden sollen. §17 Abs3 letzter Satz ROG laufe auf eine gewerberechtliche Lokalbedarfsprüfung hinaus, für deren Regelung der Landesgesetzgeber nicht zuständig sei (Art10 Abs1 Z8 B-VG). Der Versagungstatbestand der nachteiligen Auswirkungen auf die Verkehrsstruktur sei kompetenzwidrig, weil er unter Art11 Abs1 Z4 B-VG eingeordnet werden müsse. Schließlich verstöße §17 Abs3 ROG gegen Art6 Abs1 StGG und, soweit er auf das "Ortsbild" abstelle, gegen Art18 Abs2 B-VG.

2.2.2. Der Verfassungsgerichtshof vermag die in der Beschwerdeschrift formulierten Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des §17 Abs3 (vorletzter und letzter Satz) ROG aus folgenden Überlegungen nicht zu teilen:

2.2.2.1. Der sinngemäßen Auffassung der Beschwerde, dem vorletzten Satz des §17 Abs3 ROG liege nicht ein finales, sondern ein konditionales Programm zugrunde, ist zu entgegnen, daß nach dem Wort- und Sinngehalt dieser landesgesetzlichen Vorschrift schon die Gemeinde bei Erlassung des Flächenwidmungsplanes die überörtlichen strukturellen Entwicklungsziele beachten muß (vgl. §10 ROG), und zwar soweit, daß ihnen der Flächenwidmungsplan nicht "zuwiderlaufen" darf. Insoweit enthält §17 Abs3 vorletzter Satz ROG ein finales Programm - ähnlich wie §10 Abs2 ROG -; die Landesregierung hat danach lediglich zu prüfen, ob die Gemeinde der ihr vom Gesetz übertragenen Aufgabe nachkam.

Daß aber die kritisierte Regelung, faßt man sie - richtig - (auch) als finales Programm auf, im Sinn der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 8280/1978, 8330/1978, 10.711/1985, 11.633/1988 ua.) ausreichend determiniert ist (vgl. bes. auch VfSlg. 8150/1977, S 182 f), räumt selbst die beschwerdeführende Gemeinde ein.

2.2.2.2. Die Beschwerde findet, es sei unsachlich, daß, wie sie meint, §17 Abs3 letzter Satz ROG die Aufsichtsbehörde nicht zu einer umfassenden Abwägung der Vor- und Nachteile (eines Einkaufszentrums), also zu einer (Mit-)Berücksichtigung auch positiver Auswirkungen, verhalte.

Diese Auffassung ist verfehlt. Die Vorschrift des §17 Abs3 letzter Satz ROG wäre nämlich auch dann nicht gleichheitswidrig, wenn sie den ihr von der beschwerdeführenden Gemeinde zugeschriebenen Inhalt hätte. Denn der Gesetzgeber bleibt innerhalb seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraums, wenn er nachteilige Auswirkungen eines Einkaufszentrums auf bestimmte, im Gesetz genannte Verhältnisse - unter Raumordnungsaspekten - unterschiedlich negativ bewertet.

2.2.2.3. Ferner meint die Beschwerde, dadurch, daß §17 Abs3 letzter Satz ROG nicht auf die Wirtschafts-, sondern auf die Handelsstruktur abstelle, würden die Interessen des Handels zum Nachteil der Produktions- und Dienstleistungsgewerbe und der Konsumenten privilegiert.

Daß aber nachteilige Auswirkungen auf die Handelsstruktur stärker berücksichtigt werden als solche auf andere Bereiche der Wirtschaft, liegt gleichfalls im rechtspolitischen Freiraum des Gesetzgebers, zumal bedacht werden muß, daß ein Einkaufszentrum als Unternehmen des Handels naturgemäß regelmäßig größere Auswirkungen auf die Handelsstruktur als auf andere Wirtschaftszweige hat.

2.2.2.4. §17 Abs3 letzter Satz ROG muß derart verstanden werden, daß der Ausweisung eines Gebietes für Einkaufszentren die Genehmigung zu versagen ist, wenn die Errichtung eines solchen Zentrums entsprechende nachteilige Auswirkungen erwarten läßt:

Warum dies - wie die beschwerdeführende Gemeinde rügt - inadäquat und unsachlich sein soll, wird in der Beschwerdeschrift nicht dargetan.

2.2.2.5.1. Die Beschwerde behauptet, §17 Abs3 letzter Satz ROG (und zwar der Versagungsgrund der nachteiligen Auswirkungen auf die "Handelsstruktur") laufe auf die Anordnung einer gewerberechtlichen Lokalbedarfsprüfung hinaus, die dem Landesgesetzgeber nicht zukomme.

Der Verfassungsgerichtshof hegt keine derartigen Bedenken.

2.2.2.5.2. Zunächst ist festzuhalten, daß der Verfassungsgerichtshof bisher gegen Art10 Abs1 Z8 B-VG verstößende Raumplanungsvorschriften über Einkaufszentren der Bundesländer Oberösterreich (VfSlg. 9543/1982), Steiermark (VfSlg. 10.483/1985), Vorarlberg (VfSlg. 11.393/1987) und Niederösterreich (VfGH 1.3.1990 G319/89) als verfassungswidrig aufhob, die sich mit Einkaufszentren befassenden Bestimmungen des Landes Tirol (VfSlg.

11.626/1988), des Landes Kärnten (VfSlg. 11.830/1988) und des Landes Steiermark (: ROG in seiner nach dem Gesetzesprüfungserkenntnis VfSlg. 10.483/1985 novellierten Fassung - VfSlg. 12.068/1989) jedoch als verfassungsrechtlich unbedenklich erachtete.

Der Verfassungsgerichtshof nahm in seinen beiden Erkenntnissen VfSlg. 9543/1982 (über die Aufhebung des 2. Satzes der Z3 des §2 Abs6 Oö. ROG, LGBI. 18/1972, idF der Nov. LGBI. 15/1977) und VfSlg. 10.483/1985 (über die Aufhebung eines Teils des §51 Abs7 und des 2. Satzes der Z3 im §3 Abs7 Stmk. ROG 1974, LGBI.

127/1974, idF der Nov. LGBI. 51/1980) den Rechtsstandpunkt ein, daß

landesgesetzliche (Raumordnungs-)Vorschriften zur Standortplanung,

welche die Errichtung sog. "Einkaufszentren" an Voraussetzungen

knüpfen, die mit dem jeweiligen Lokalbedarf (nach derartigen

Betrieben) identisch sind, "von keiner anderen als der

gewerberechtlichen Betrachtungsweise" ausgehen: Normen dieses

Inhalts, dh. über eine Bedarfsprüfung bzw. eine Prüfung der

Wettbewerbsverhältnisse im Sinn des Gewerberechts, bevor ein neuer

Betrieb entstehen darf, sind also - da die Erlassung solcher

Vorschriften nach Art10 Abs1 Z8 B-VG in die ausschließliche

Kompetenz des Bundesgesetzgebers fällt - verfassungswidrig. Die

wegen Verstoßes gegen Art10 Abs1 Z8 B-VG aufgehobenen

Bestimmungen des Oö. ROG und des Stmk. ROG 1974 hatten den als

verfassungswidrig erkannten Regelungsinhalt freilich

unterschiedlich umschrieben. Nach §2 Abs6 Z3 Oö. ROG sollten

"Geschäftsgebäude für den überörtlichen Bedarf . . . nur auf

Standorten vorgesehen werden, für die ein genügend großer

Einzugsbereich vorhanden ist, der durch bestehende Betriebe

einschließlich solcher für den örtlichen Bedarf nicht ohnehin

bereits ausreichend versorgt ist, und . . . nur insoweit zugelassen

werden, als die Aufrechterhaltung und Sicherung der Nahversorgung

der Bevölkerung . . . insbesondere mit Waren und Leistungen des

täglichen Bedarfes . . . nicht gefährdet wird." In §3 Abs7 Z3

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

Auch die Vorarlberger landesgesetzlichen Vorschriften, nämlich des RPIG, LGBI. 15/1973 idF der Nov. LGBI. 31/1985, schufen insgesamt (: §2 Abs2 lite (teilweise) iVm §14 Abs6 bis 11) ein Zulassungssystem für "Einkaufszentren" nach alleiniger Maßgabe des gewerberechtlichen Lokalbedarfs, das mit der Kompetenzrechtslage des B-VG (Art10 Abs1 Z8) nicht im Einklang stand. Verglichen mit den zunächst aufgehobenen Regelungen der Bundesländer Oberösterreich und Steiermark, schlug der Vorarlberger Landesgesetzgeber dabei aber einen neuen legislativ-technischen Weg ein. So statuierte er mit §2 Abs2 lite RPIG idF der Nov. LGBI. 31/1985 ein weiteres Raumplanungsziel, nämlich die "Sicherung der Nahversorgung". Dieses Ziel konnte - neben das schon in der Stammfassung der Gesetzesstelle enthaltene Planungsziel (: "Vorsorge für geeignete Standortbereiche für Betriebe des Handels . . . unter Bedachtnahme auf die wirtschaftliche Entwicklung") gestellt - nicht als eine (iSd Erkenntnisses VfSlg. 9543/1982) verfassungsrechtlich unbedenkliche schlichte Bedachtnahmeregel verstanden werden, weil ein derartiges Normverständnis dem

Sprachgebrauch des Raumplanungsgesetzgebers zuwiderlief, der (auch) im §2 Abs2 litd und g der Stammfassung des Gesetzes die "Sicherung" bestimmter Bereiche und Umstände in vergleichbaren Formulierungen als eigenständige Raumplanungsziele postuliert und festgelegt hatte (vgl. auch den Bericht zur Regierungsvorlage über eine Änderung des RPIG aus dem Jahr 1985 (: 8. Beilage zu den Sitzungsberichten des XXIV. Vorarlberger Landtags), der die "Sicherung der Nahversorgung" (in §2 Abs2 lite RPIG) expressis verbis als (neues) "Raumplanungsziel" kennzeichnete). Dabei diente das Raumplanungsziel "Sicherung der Nahversorgung" in §2 Abs2 lite RPIG - das als eines von mehreren Zielen dieser Art an sich durchaus "kompetenzneutral" sein könnte - ausschließlich der wirksamen Steuerung der Zulassung der Errichtung und des Betriebs von Einkaufszentren; es war - so im Blick auf die unauflösbar enge Verflechtung (des §2 Abs2 lite RPIG) mit den auf das Phänomen der "Einkaufszentren" zugeschnittenen Vorschriften des §14 Abs6 bis 11 leg.cit. - offenkundig, daß dieses Ziel das für solche Handelsbetriebe entscheidende Zulassungskriterium (iS einer Prüfung des Lokalbedarfs) abgab, das mögliche andere Planungsziele überlagerte und verdrängte: War nämlich die Nahversorgung gesichert, dh. die Bevölkerung durch bestehende Betriebe bereits ausreichend versorgt, so kam die Errichtung neuer Einkaufszentren keinesfalls (mehr) in Betracht.

Desgleichen erwies sich die Wortfolge "oder die Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfes" in §21 Abs5 Z2 des NÖ ROG 1976, LGBl. 8000-5, als verfassungswidrig (Art10 Abs1 Z8): Mit Erkenntnis vom 1. März 1990, G319/89, sprach der Verfassungsgerichtshof aus, daß diese Regelung nicht das Streben nach ausreichender Versorgung der Bevölkerung (mit Gütern und Leistungen des täglichen Bedarfs) nur als eines von mehreren - im wesentlichen gleichgeordneten und gleichbedeutenden - Leitzielen werte, die eine entsprechende Abwägung verlangen. Vielmehr lege die in Rede stehende Wortfolge des §21 Abs5 Z2 NÖ ROG 1976 nach dem klaren und unmißverständlichen Gesetzestext fest, daß Einkaufszentren dort - und nur dort - zuzulassen seien, wo keine anderen Betriebe (in umliegenden Gemeinden) dadurch in ihrer Existenz gefährdet werden. Dieser Regelungsinhalt

(: Bedarfsdeckung) war aber nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs unter den Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes" (Art10 Abs1 Z8 B-VG) zu subsumieren: Denn die Standortplanung, wie sie §21 Abs5 Z2 NÖ ROG 1976 vorsah, war untrennbar an Voraussetzungen gebunden, die dem gewerblichen Lokalbedarf vollkommen entsprachen. Wurde die Nahversorgung anderer Gemeinden, die Bedarfsdeckung in diesen Gebieten, gefährdet, so war nämlich eine Sonderwidmung für Einkaufszentren jedenfalls unzulässig, und zwar ganz unabhängig von anderen - dort überhaupt nicht mehr in eine abwägende Betrachtung (mit-)einzuzeichnenden - Planungszielen, mochten sie auch noch so bedeutsam sein.

Die einschlägige Rechtslage des Bundeslandes Tirol war mit der  
des Bundeslandes Vorarlberg vor Aufhebung der §2 Abs2 lite und  
§14 Abs6 bis 11 Vorarlberger RPIG nicht vergleichbar. Denn ein  
Regelungsziel Bedarfsdeckung iSd Gewerberechts  
("Nahversorgungsziel"), wie es der Vorarlberger Landesgesetzgeber  
(in entsprechender Verdrängung anderer Raumplanungsziele) im  
Zusammenhang mit §14 Abs6 bis 11 RPIG in §2 Abs2 lite RPIG  
ausdrücklich und unmißverständlich postuliert hatte, fand sich im  
Tiroler Raumordnungsgesetz 1984 (TROG 1984), LGBl. 4/1984, nicht  
(s. besonders §1 Abs2 dieses Landesgesetzes): Das TROG 1984  
umschrieb nämlich in seinem §1 Abs1 die Aufgaben und Ziele der  
überörtlichen Raumordnung nur ganz allgemein mit "geordneter  
Gesamtentwicklung" des Landes ua. im Hinblick auf die  
"abschätzbaren wirtschaftlichen . . . Bedürfnisse seiner Bewohner",  
also völlig kompetenzneutral. Das galt gleichermaßen für die  
Zielbestimmung des §1 Abs2 litk TROG 1984 ("Vorsorge für eine  
ausreichende Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit

notwendigen Gütern in Krisenzeiten"). Dazu blieb anzumerken, daß

§1 Abs2 TROG, LGBI. 10/1972, mit Landesgesetz vom 19. Oktober

1983 (4. Raumordnungsgesetz-Novelle), LGBI. 88/1983, neu gefaßt

wurde (TROG aus 1972 in der Folge wiederverlautbart mit

LGBI. 4/1984 als TROG 1984), somit §1 Abs2 lfd des Gesetzes

in seiner ursprünglichen Fassung (lautend: " . . . Vorsorge für ein

entsprechendes . . . Versorgungsnetz") dem Rechtsbestand nicht mehr

angehörte.

Wie der Verfassungsgerichtshof im schon bezogenen Erkenntnis VfSlg. 11.626/1988 dartat, ließ sich der mit "Sonderflächen für Einkaufszentren" betitelte §16 b TROG 1984 nach seinem Wortlaut für sich allein gesehen, ohne Koppelung an ein maßgebendes Raumordnungsziel nach Art des im aufgehobenen §2 Abs2 lfd Vorarlberger RPIG, LGBI. 15/1973 idF der Nov. LGBI. 31/1985, umschriebenen, noch nicht als eine dem Landesgesetzgeber verwehrte Regelung ausschließlich zur Festlegung des Lokalbedarfs in gewerberechtlicher Bedeutung erkennen. Daß das System des §16 b TROG 1984 zur gewerberechtlichen Steuerung der Zahl neuer Einkaufszentren (nach Maßgabe des Lokalbedarfs) mißbraucht werden konnte - und zwar durch Vollzugsakte, die auf verfassungswidriger Gesetzesauslegung beruhen (vgl. auch Art6 StGG) - vermochte daran nichts zu ändern: Entscheidend war einzig und allein die durch §16 b TROG 1984 geschaffene objektive Rechtslage. Sie aber ließ hier aus den bereits wiedergegebenen Überlegungen - ungeachtet des Umstands, daß Einkaufszentren nur auf entsprechenden Sonderflächen nach Maßgabe eines überörtlichen, also über ein Gemeindegebiet hinausgreifenden Entwicklungsprogramms errichtet werden dürfen - verfassungsrechtliche Bedenken (: Art10 Abs1 Z8 B-VG) nicht entstehen. (Daß Sonderwidmungen von Flächen für Einkaufszentren im Rahmen der Raumordnung an sich festgelegt werden dürfen, stellte der Verfassungsgerichtshof nicht in Frage: VfSlg. 9543/1982.)

Der Verfassungsgerichtshof hielt in seinem schon zitierten Erkenntnis VfSlg. 11.830/1988 dafür, daß die in Betracht kommenden Normen des Bundeslandes Kärnten in verfassungsrechtlicher Hinsicht ebenso zu sehen und zu beurteilen sind wie die des Landes Tirol. Denn zunächst fand sich (auch) im §2 Ktn. ROG kein besonderes "Nahversorgungsziel": Werden in Abs1 des §2 dieses Gesetzes die "Zielsetzungen" der Raumordnung bloß in allgemein-präambelhafter Art umrissen ("Die Raumordnung hat der Schaffung günstigster Lebensbedingungen für die Bevölkerung Kärntens zu dienen . . ."), so folgen in Abs2, ziffernmäßig (Z1 - 7) untergliedert und nach Lebensgebieten zusammengefaßt, spezielle "Entwicklungsziele". Eines davon (Z4 - Einleitungssatz), und zwar das (primär) eine "Siedlungstätigkeit" zur Verdichtung der Bebauung anstrebbende, gedenkt zwar (im ersten Teil eines der anschließenden (vier) Absätze) auch der "Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Leistungen des täglichen Bedarfs . . .", doch unmißverständlich nur im engsten Kontext mit anderen, gleichermaßen in Betracht zu ziehenden Umständen, so der - den Bevölkerungsbedürfnissen entsprechenden - Aufschließung der Siedlungsräume, ihrer Angliederung an das Verkehrsnetz, der Entfaltung des kulturellen und sozialen Lebens durch zweckentsprechende Einrichtungen sowie der Erfordernisse der Erholung und körperlichen Ertüchtigung. Selbst wenn man der in Z4 subsidiär erfaßten Gewährleistung der "Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Leistungen . . ." das Gewicht eines eigenständigen Raumordnungsziels beilegen und diese Wendung nicht als schlichte Bedachtnahmeregel im Zusammenhang mit dem Einleitungssatz begreifen wollte, handelte es sich bei all dem bloß um eines von mehreren, im wesentlichen gleichgeordneten und gleichbedeutenden (Zielen) innerhalb eines - die eingangs postulierte "Siedlungstätigkeit" zum Zweck einer Verdichtung der Bebauung begleitenden und unterstützenden - Zielkatalogs, sodaß im damaligen Fall allein schon von der Gesetzessystematik her - anders als im Erkenntnis VfSlg. 11.393/1987 (Bundesland Vorarlberg) - von einer Verdrängung aller sonstigen Planungsziele nicht mit Grund gesprochen werden konnte. So gesehen, erwiesen sich aber für das Bundesland Kärnten die im Landesgesetz LGBI. 76/1969 (§2 Abs2 Z4) umschriebenen Gesichtspunkte der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgütern weder an sich noch in Verbindung mit dem später erlassenen GemeindeplanungsG (Novelle LGBI. 8/1977) - über Sonderwidmungen für Einkaufszentren - als zentrales und ausschließlich maßgebendes Zulassungskriterium für derartige Handelsbetriebe (im Sinn einer (dem Wesen nach gewerberechtlichen) Prüfung des Lokalbedarfs); vielmehr hat die Festlegung von (Sonder-)Flächen für

Zentren dieser Art gemäß der Novelle LGBI. 8/1977 in Beachtung aller den Umständen nach in Betracht kommenden (Raumplanungs-)Zielsetzungen zu geschehen, eine Gesetzesauslegung, für die nicht zuletzt auch die Bestimmung des §1 Abs3 GemeindeplanungsG sprach, die expressis verbis anordnet, daß ein Flächenwidmungsplan

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

© 2026 JUSLINE

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