



Suchbegriff

---

## Dokumentinformation

### Höchstflächenbeschränkung für Einkaufszentren doch nicht verfassungswidrig?

Typ	Zeitschrift
Datum/Gültigkeitszeitraum	01.06.2004
Publiziert von	Manz
Autor	<b>GEORG EISENBERGER *)</b> <b>ELISABETH HÖDL *)</b>
Fundstelle	<b>ecolex 2004, 490</b>
Heft	<b>6 / 2004</b>
Seite	<b>490</b>
Entscheidung	<b>VfGH 26.11.2003, G 3/03</b> <b>VfGH 26.11.2003, V 2/03</b> <a href="#">▼ Zu den Verweisen</a>

---

## Kurztext

Mit Erkenntnis vom 26. 11. 2003 hat der VfGH seine Linie bezüglich der Frage, unter welchen Umständen die Verankerung eines Nahversorgungsziels in Raumordnungsgesetzen kompetenzneutral ist, fortgesetzt. Bestimmungen, welche die Landesregierung ermächtigen, in einem überörtlichen Entwicklungsprogramm Höchstausmaße der für ein einzelnes Einkaufszentrum zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche vorzusehen, sind so lange nicht verfassungswidrig, solange nicht offensichtlich wird, dass es letztlich immer nur darum geht, die Nahversorgung zu sichern.

## Text

### A. EINLEITUNG

Die Autoren haben den (dem Erk des VfGH v 26. 11. 2003, G 3/03, V 2/03 ua vorausgegangenen) B v 5. 10. 2002, mit dem der VfGH von Amts wegen gem [Art 140 B-VG](#) das Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 10 Abs 2 lit d K-GplG (FN <sup>1</sup>) eingeleitet hat, bereits an anderer Stelle diskutiert. (FN <sup>2</sup>) Das K-GplG ermächtigt die LReg, in einem überörtlichen Entwicklungsprogramm

Höchstausmaße der für ein einzelnes Einkaufszentrum in Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche vorzusehen. (FN <sup>3</sup>) Es war fraglich, ob absolute Höchstflächenbeschränkungen für Einkaufszentren, insb für solche, die nicht (auch) der Nahversorgung dienen, verfassungsrechtlich gedeckt sind. Eine klare Absage des VfGH hätte dazu geführt, dass zahlreiche einschlägige Bestimmungen in verschiedenen Landesraumordnungsgesetzen zu überdenken gewesen wären.

## B. ERK DES VFGH ZUR PRÜFUNG DES § 10 ABS 2 LIT D K-GPLG

### 1. BEDENKEN GEGEN DIE VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT DES GESETZES

#### a. Legalitätsprinzip

Unklar war, ob § 10 Abs 2 lit d K-GplG den Anforderungen des Legalitätsprinzips entspricht, ob also die Verordnungsermächtigung ausreichend iSd Art 18 Abs 2 B-VG determiniert ist. Es schien erst, als fehlten der Anordnung, durch ein Entwicklungsprogramm des Landes das Höchstausmaß "der für ein einzelnes Einkaufszentrum in Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche" festzulegen, jegliche Determinanten, anhand derer sich die konkrete maximale Höhe der Verkaufsflächenfestlegung der einzelnen Einkaufszentren ergeben könnte. Diese Bedenken fand der VfGH nach eingehender Prüfung jedoch nicht bestätigt. Einerseits seien nach § 3 Abs 5 K-ROG (FN <sup>4</sup>) zu den von der LReg aufgestellten Entwicklungsprogrammen Erläuterungen zu erlassen, die eine Bestandsaufnahme und Bewertung des jeweiligen Planungsraumes und eine Beurteilung seiner Entwicklungsmöglichkeiten in wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und kultureller Hinsicht zu enthalten haben. Das Prinzip der finalen Determinierung (FN <sup>5</sup>) habe auch bei überörtlichen Entwicklungsprogrammen Gültigkeit. Ausgehend von der Verfassungskonformität der finalen Programmierung in diesem Bereich würden neben den vorgeschriebenen Erläuterungen zudem aber auch die allgemeinen Raumplanungsziele des K-ROG und des K-GplG entgegen der ursprünglichen Annahme des VfGH eine ausreichende Umschreibung der Planungsvorhaben des Ordnungsgebers bei der Festsetzung einer höchstzulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche eines einzelnen Einkaufszentrums in einem Ober-, Mittel- oder Unterzentrum Kärntens darstellen. (FN <sup>6</sup>) Ebenso werde auf die verfahrensrechtlichen Grundlagen bei der Erlassung eines derartigen Entwicklungsprogrammes durch den bereits genannten § 3 Abs 5 K-ROG besonderes Augenmerk gelegt. Die Bestimmung des § 10 Abs 2 lit d K-GplG entspricht nach abschließender Auffassung des VfGH daher den Anforderungen des Legalitätsprinzips.

#### b. Kompetenzwidrigkeit

Die Länder sind im Rahmen der allgemeinen Kompetenzverteilung für die Gesetzgebung im Bereich der Raumordnung zuständig. Insofern kommt ihnen auch die Kompetenz zur Erlassung raumordnungsrechtlicher Vorschriften für Einkaufszentren zu. Nach stRsp des VfGH geht eine Standortplanung für Einkaufszentren, welche Voraussetzungen festlegt, die mit dem Lokalbedarf identisch sind, von keiner anderen als einer gewerberechtlichen Betrachtungsweise aus. (FN <sup>7</sup>) Der VfGH folgerte aus dieser grundsätzlichen Feststellung, dass es zwar möglich sei, im Rahmen der Landesraumordnung auf spezifische gewerberechtliche Gesichtspunkte Bedacht zu nehmen, die Materie dürfe allerdings nicht vollständig alleine geregelt werden, weil der Kompetenztatbestand "Gewerbe und Industrie" Bundessache sei. Raumordnungsvorschriften können auf eine möglichst im öffentlichen

Interesse liegende Ordnung des Raumes abzielen, es sei jedoch kompetenzrechtlich nicht zulässig, die Raumordnungsvorschriften von Aspekten abhängig zu machen, zu deren Regelung die Zuständigkeit gänzlich fehlt. Landesrechtliche Widmungsvorschriften, die bei den Genehmigungsvoraussetzungen eines Einkaufszentrums einzig und allein auf die Bedarfsdeckung abstellen, sind daher verfassungswidrig. Den Landesgesetzgebern ist es aber gestattet, eine Regelung zur Sicherung der Nahversorgung der Bevölkerung in die Raumordnungsgesetze aufzunehmen, solange dieses gewerberechtliche Kriterium nur als eines von vielen raumordnungsrechtlichen Zielen mitberücksichtigt wird und die Raumordnungsvorschriften die Errichtung von Einkaufszentren nicht vom jeweiligen Lokalbedarf abhängig machen.

Die Krnt LReg verteidigte die Bestimmung des § 10 Abs 2 lit d K-GplG ua mit dem Argument, dass das raumordnungsrechtliche Regime für Einkaufszentren in Kärnten im K-GplG von dem Bemühen der Schaffung bundesverfassungskonformer Regelungen getragen sei. Der Grundsatz der "rechtskonformen Interpretation" lege es nahe, die Bestimmung so zu interpretieren, dass sie keine verdeckte gewerberechtliche Zulassungsregel für Einkaufszentren darstelle. Auch wenn der Verordnungsgeber die Regelung "missbraucht" habe, sei deshalb die Bestimmung selbst nicht verfassungswidrig. Sie sehe weder ein Verbot der Vergrößerung eines Einkaufszentrums allein auf Grund der sonstigen Annahme der gefährdeten Bedarfsdeckung anderer, umliegender Gemeinden noch ein Gebot der Festlegung von Höchstverkaufsflächen für Einkaufszentren vor.

Dieser Ansicht ist der VfGH nur zum Teil gefolgt, denn er sah in der Bestimmung sehr wohl eine zwingende Anordnung der Festlegung von Höchstverkaufsflächen für jedes einzelne Einkaufszentrum in einem Ober-, Mittel- oder Unterzentrum mittels Verordnung. Er hielt die Bestimmung jedoch aus einem anderen Grund nicht für kompetenzwidrig. Die Raumordnungsziele für die Festsetzung einer wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche für ein einzelnes Einkaufszentrum in einem Ober-, Mittel- oder Unterzentrum seien ausreichend determiniert. Die LReg dürfe sich bei der Festsetzung der konkreten Höchstverkaufsflächen im Entwicklungsprogramm für Versorgungsinfrastruktur ausschließlich auf die vorgegebenen Raumordnungsziele stützen, also auf die Planungsvorgaben des K-ROG sowie des K-GplG. Die Bestimmung des § 10 Abs 2 lit d K-GplG sei daher für sich genommen nicht als kompetenzwidrig einzustufen.

## 2. BEDENKEN GEGEN DIE GESETZMÄSSIGKEIT DER VERORDNUNG

Sehr wohl aber habe die LReg der Bestimmung einen kompetenzwidrigen Inhalt unterstellt. Dies habe sich in den Erläuterungen zum Entwicklungsprogramm für Versorgungsinfrastruktur offenbart. Beschränkungen von Einkaufszentren seien lt diesen Erläuterungen möglich, wenn umliegende Betriebe gefährdet würden. Damit habe sich die LReg ausschließlich auf gewerberechtliche Argumente gestützt und nicht - wie nach der Systematik des K-GplG vorgesehen - kompetenzneutral auf raumordnungsrechtliche Ziele. Die LReg räumte im Übrigen in ihrer Stellungnahme selbst ein, dass sie nicht von raumordnungsrelevanten Determinanten ausgegangen sei. Mit der Aufhebung des § 3 Abs 2 V Entwicklungsprogramm für Versorgungsinfrastruktur (FN <sup>8</sup>) verlor auch die Bestimmung des Teilbebauungsplans der Stadtgemeinde Villach (FN <sup>9</sup>) ihre gesetzlich angeordnete Deckung, was im Ergebnis dazu führte, dass der VfGH auch diese Bestimmung aufzuheben hatte.

## C. FAZIT

Der VfGH hat in seiner konsequenten Spruchpraxis klar gemacht, dass

eine Standortplanung für Einkaufszentren die Voraussetzungen festlegt, die mit dem Lokalbedarf identisch sind, gewerberechtlicher Natur ist. Dennoch agieren faktisch alle Bundesländer auf die eine oder andere Weise mit Höchstflächenbeschränkungen für (einzelne) Einkaufszentren und riskieren damit nicht selten die Verfassungswidrigkeit ihrer Normen. Bei genauerer Betrachtung wird klar, warum das so ist. Einem verantwortungsvollen Landesgesetzgeber scheint nämlich nichts anderes übrig zu bleiben, wenn er die offensichtliche Verödung von Orts- und Stadtkernen durch die Ansiedlung explodierender Handelskomplexe in peripherer Lage eindämmen will. Wenn der Landesgesetzgeber seiner Verpflichtung zur gewissenhaften Ordnung des Raumes nachkommen will, kann er nicht anders, als mittels restriktiver Regelungen massiv einzugreifen. Nun verweist der VfGH zwar auf der einen Seite darauf, dass Regelungen bezüglich Einkaufszentren mit gewerberechtlichem Bezug in die Kompetenz des Bundes fallen, bestätigt aber auf der anderen Seite bisher nicht ausreichend, dass der Bund auf Grund des Gewerberechtskompetenztatbestands eine gewerbepolitisch orientierte Standortplanung installieren dürfe. Nach der Rsp zum verwaltungspolizeilichen Charakter der "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" ist im Gewerberechtstatbestand eine solche Standortplanungskompetenz jedenfalls nicht mit eingeschlossen. (FN <sup>10</sup>)

Das vorliegende Erk des VfGH zum K-GplG belegt einmal mehr, dass die Frage von Höchstverkaufsflächen für Einkaufszentren in Raumordnungsgesetzen weiterhin dadurch bewältigt werden muss, dass Landesgesetzgeber einschlägige Normen geschickt am tatsächlichen Willen vorbei formulieren. Nur so scheint es möglich, sowohl der Judikatur des VfGH als auch der Verantwortung im Rahmen der Raumplanung gerecht zu werden. Schon im Jahr 1989 wurden Einkaufszentren und Nahversorgung von der Österreichischen Raumordnungskonferenz als die Sorgenkinder der Raumordnung bezeichnet. (FN <sup>11</sup>) Sorgenkinder, deren Obsorge vom Verfassungsgesetzgeber zwei "Obsorgeberechtigten" (Bund über das Gewerberecht einerseits und Land über die Raumordnung andererseits) teilweise übertragen wurde, dies allerdings so, dass keiner der beiden wirklich die Mittel in der Hand hält, aus den Sorgenkindern wertvolle Mitglieder eines funktionierenden Gesamtsystems zu machen.

## Glosse

### SCHLUSSSTRICH

Der VfGH hat seine Entscheidungslinie in der Frage, inwiefern die Verankerung eines Nahversorgungsziels in Raumordnungsvorschriften kompetenzwidrig ist, konsequent fortgesetzt. Solange das Nahversorgungsziel eines von mehreren raumordnungsrechtlichen Zielen darstellt, sei es kompetenzneutral. Dies gelte auch betreffs der Höchstflächenbeschränkung von Einkaufszentren.

Zitervorschlag

## Fußnote(n)

\*) Dr. Georg Eisenberger ist Partner der Anwaltskanzlei Eisenberger & Herzog in Graz. Dr. Elisabeth Hödl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Anwaltskanzlei Eisenberger & Herzog in Graz.

1) Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995, LGBl 1995/23.

2) Vgl Eisenberger - Hödl, Höchstflächenbeschränkung für Einkaufszentren verfassungswidrig?, [ecolex 2003, 210](#).

3) § 10 Abs 2 lit d K-GplG lautet: "Im Entwicklungsprogramm sind jedenfalls festzulegen: d) das Höchstausmaß der für ein einzelnes Einkaufszentrum in Oberzentren,

Mittelzentren und Unterzentren zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche."

4) § 3 Abs 5 K-ROG lautet: "Zu den Entwicklungsprogrammen sind Erläuterungen zu verfassen, die eine Bestandsaufnahme und Bewertung des jeweiligen Planungsraumes und eine Beurteilung seiner Entwicklungsmöglichkeiten in wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und kultureller Hinsicht zu enthalten haben."

5) Der VfGH hat im Bereich der Raumordnung die Technik der finalen Determinierung als Methode "verdünnter" Legalität anerkannt. Demnach wird dem **Art 18 Abs 2 B-VG** (der bekanntlich verlangt, dass Gesetze ausreichend bestimmt sein müssen, damit ein Verordnungsgeber innerhalb seines Wirkungsbereiches Verordnungen erlassen kann) auch dann Rechnung getragen, wenn der Gesetzgeber klare Ziele vorgibt, anhand derer sich der Verordnungsgeber orientieren kann. Das Konzept der "Legitimation durch Verfahren" muss dabei begleitend vorgesehen sein, dh das durch geringere Determinierung verursachte Defizit wird durch strengere Verfahrensregeln kompensiert.

6) Insb im Hinblick auf die Einteilung der Gemeinden Kärntens in Ober-, Mittel- und Unterzentren und damit auf die Erstellung eines in der Raumordnungswissenschaft allgemein verbreiteten Zentrale-Orte-Konzeptes, welches vom VfGH auch in VfSlg 14.685/1996 zur Rechtslage in der Steiermark nicht beanstandet wurde.

7) Bei der Beurteilung des Lokalbedarfs sind planende Überlegungen über den Standort hinsichtlich der Bedürfnisse der Bevölkerung durch die Gewerbebehörde anzustellen. Somit wird der Aspekt Lokalbedarf eindeutig dem Gewerberecht zugeordnet und eine (ausschließliche) Zuständigkeit des Landesgesetzgebers verneint.

8) § 3 Abs 2 V Entwicklungsprogramm für Versorgungsinfrastruktur lautet: "Das Höchstmaß der für ein einzelnes EKZ II des Kraftfahrzeug- und Maschinenhandels, des Baustoffhandels - ausgenommen Baumärkte - sowie des Möbelhandels zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche beträgt in Oberzentren 15.000 Quadratmeter in Mittelzentren 6.000 Quadratmeter und in Unterzentren 4.000 Quadratmeter."

9) Es handelte sich dabei um die Festlegung einer maximalen Verkaufsfläche von 15.000 Quadratmeter für den Möbelhandel im einschlägigen Planungsgebiet.

10) Vgl Rill, Das Gewerberecht: Grundfragen, Grundsätze und Standort im Rechtssystem, in Korinek (Hrsg), Gewerberecht - Grundfragen der GewO 1994 in Einzelbeiträgen (Wien 1995) 22.

11) Vgl Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Einkaufszentren und Nahversorgung - Sorgenkinder der Raumordnung (Wien 1989).

## Meta-Daten

### Schlagwort(e)

Raumordnung, Einkaufszentren, Höchstflächenbeschränkung.

## Verweise

> VfGH 26.11.2003, G 3/03

> VfGH 26.11.2003, V 2/03

§ 10 Krnt GplG

§ 3 VO Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur

> Art 140 B-VG

> Art 139 B-VG

## Rückverweise

### Kommentare

> UVP-G-ON 1.00, Schmelz/Schwarzer : UVP-G (Schmelz/Schwarzer) Z 19 – Einkaufszentren - 01.07.2011 bis ...

***Indexdokumente***

- > IndRME 2004, 773,8: Höchstflächenbeschränkung für Einkaufszentren doch nicht verfassungswidrig? (Eisenberger / Hödl) -
- > IndRME 2004, 773,8, 31: -

---

© 2016 MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH