



Amt der Stmk. Landesregierung
Abteilung 13 Umwelt Raumordnung
Stempfergasse 7
8010 Graz

Graz, 23. Dezember 2016

Betreff: GZ: ABT13-10.30-S1/2016-59 Entwurf einer Einzelstandortverordnung – Einwendungen

Sehr geehrte Damen und Herren!

Mit großer Verwunderung und Verärgerung haben wir die jüngste Entwicklung rund um die Shopping City Seiersberg wahrgenommen: Nachdem mit einer Anlassgesetzgebung (Thema „Interessentenwege“) der fragwürdige Versuch unternommen wurde, das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs auszuhebeln, soll nun - offensichtlich still und leise über die Weihnachtsfeiertage - vom Land Steiermark auf Zuruf der Gemeinde Seiersberg und der Betreiber das Einkaufszentrum durch eine Einzelstandortverordnung noch zusätzlich abgesichert werden.

Dazu (noch einmal) folgende Gedanken:

- Das Einkaufszentrum in Seiersberg ist ca. 15-mal so groß wie in der Raumordnung vorgesehen!
- Die „wir sind 5 Einkaufszentren-Konstruktion“ war von Anfang an nur geplant und dazu gedacht die Raumordnung zu umgehen und ein riesengroßes Einkaufszentrum zu errichten!
- Durch diesen fragwürdigen Zustand wurde und wird der Grazer Einzelhandel und die Stadt Graz deutlich benachteiligt: Umsätze in Millionenhöhe sind nach Seiersberg abgewandert und damit wurden Arbeitsplätze vernichtet. Es ist völlig unverständlich warum das Land Steiermark hier so einseitig vorgehen will und nur die Vorteile der Gemeinde Seiersberg in Betracht zieht. Es ist wirklich die Frage zu stellen, wer davon profitiert!



- Bisher wurde von Seiersberg noch in keinsten Weise angeboten oder verlangt, irgendeinen Kompromiss einzugehen bzw. ein Beitrag oder Ausgleich für die Schäden durch die jahrelange Wettbewerbsverzerrung gefordert, sondern es soll der widerrechtliche Zustand im vollen Umfang einfach – nachträglich - genehmigt werden. Als Draufgabe scheint der Entwurf der Einzelstandortverordnung auch noch eine Verkaufsflächenerweiterung im Bestand zu ermöglichen!
- Zeitgleich laufen auch noch Bauverfahren für Erweiterungsvorhaben des Einkaufszentrums!

Vor diesem Hintergrund fordern wir Sie auf, die Einzelstandortverordnung nicht zu beschließen.

Mit freundlichen Grüßen,

Mag. Martin Wäg
Vorsitzender des Vorstandes

Erwin Sacher
Vorstand- Finanzen

Stefan Heissenberger
Vorstand-Schriftführer

PS.: Warum wurde die Studie der Standort+Markt, quasi unter Verschluss gehalten. Warum ist die Studie nicht öffentlich zugänglich bzw. wird Interessierten auf einem Datenträger zur Verfügung gestellt. Dass Interessierte nur eine Seite (!) kopieren dürfen, spricht Bände für die Intransparenz, mit der hier vorgegangen wird. Was für Inhalte wollen Sie verbergen?

Beilagen:

Beilage_1 Gutachterliche Stellungnahme zur verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit einer Einzelstandortverordnung von Univ. Prof. Dr. Thomas Müller

Gutachterliche Stellungnahme

**zur verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit einer
Einzelstandortverordnung gemäß § 31 Abs 8 StROG betreffend
die Shopping City Seiersberg („SCS“)**

erstattet

von

Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller, LL.M.

Fachbereich Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht

Universität Salzburg

Inhaltsverzeichnis

1. Sachverhalt und Rechtsfragen	3
2. § 31 Abs 8 StROG ist keine taugliche Rechtsgrundlage	4
a) Wortlaut der Bestimmung.....	4
b) Historische Entwicklung der Bestimmung.....	4
aa) LGBl 20/2003	4
bb) LGBl 49/2010.....	5
c) Weitere Gründe	6
d) Ergebnis	7
3. Weitere verfassungsrechtliche Bedenken.....	8
a) Judikatur des VfGH zu anlassbezogenen Verordnungen.....	8
b) Übertragung auf den gegenständlichen Fall	9
c) Ergebnis	9
4. Zusammenfassung	11

1. Sachverhalt und Rechtsfragen

Gemäß dem VfGH-Erkenntnis vom 2.7.2016 stellen die Verbindungsbauten zwischen den einzelnen Bauteilen der „SCS“ keine öffentlichen Interessentenwege dar. Die entsprechende Verordnungsstelle (Punkt 1.0) der auf Grund des LStVG 1964 erlassenen Verordnung der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 17.5.2016 wurde aufgehoben.¹ Eine Baugenehmigung für die Verbindungsbauten ist nach vorliegenden Informationen weder erfolgt noch nach derzeitigem Stand bau- und raumordnungsrechtlich zulässig.² Mit Aufhebung der Verordnungsstelle müssten die Verbindungsbauten abgerissen werden, wozu bauliche Veränderungen und Sicherungsmaßnahmen erforderlich sind. Der VfGH hat gem Art 139 Abs 5 B-VG allerdings eine Frist (Ablauf des 15.1.2017) für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Verordnung bzw Verordnungsstelle ausgesprochen.

Nicht zuletzt in Erwartung des Erkenntnisses des VfGH hat der Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka bereits im Mai 2016 vorsorglich einen **Antrag auf eine Einzelstandortverordnung der Landesregierung nach § 31 Abs 8 StROG** beschlossen und an das Land gestellt. Ziel des Antrags ist es, die *„derzeit genehmigten Flächen nach der neuen Rechtslage abzusichern“*³ und zwar *„ohne dass sich jedoch dadurch an der tatsächlichen Nutzung oder das [sic!] Ausmaß der bisher schon genehmigten Flächen wesentlich verändert wird.“*⁴ Der Antrag bezieht ausdrücklich auch die im verfassungsgerichtlichen Verfahren beanstandeten „Interessentenwege“ ein.⁵ Die Landesregierung prüft derzeit den Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka auf Erlassung der Einzelstandortverordnung.

Ich wurde beauftragt, zur verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der genannten Verordnung Stellung zu nehmen. In **Pkt 2.** wird geprüft, ob § 31 Abs 8 StROG eine taugliche Rechtsgrundlage für die beantragte Einzelstandortverordnung darstellt. In **Pkt 3.** werden die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine derartige Verordnung skizziert.

¹ Ebenso eine Verordnung der Gemeinde betreffend die Zusammenfassung der Grundeigentümer zu einer öffentlich-rechtlichen Wegegenossenschaft.

² VfGH 2.7.2016, V 157-160/2015-23, V 33-35/2016-18.

³ Gemeinderatsprotokoll vom 8.3.2016, 17.

⁴ Gemeinderatsprotokoll vom 17.5.2016, 7. S auch den Antrag im Wortlaut aaO, 9 f: *„Es wird darauf hingewiesen, dass grundsätzlich keine bauliche Vergrößerung der Einkaufszentren samt den bestehenden baulichen Anlagen am Standort Shopping City Seiersberg und insgesamt nur eine geringfügige Vergrößerung der Verkaufsflächen ermöglicht werden soll, vielmehr soll in erster Linie der Bestand [...] abgesichert werden.“* Der Antrag lautet auf Erlassung einer Einzelstandortverordnung mit Festlegung der Flächenwidmungskategorie EKZ 1, wobei unter Zugrundelegung der Verkaufsflächendefinition des § 2 Abs 1 Z 36 StROG 2010 eine maximale Verkaufsfläche von ca 78.800 m² und davon eine maximale Verkaufsfläche von 7.500 m² für Lebensmittel festgelegt werden soll.

⁵ Gemeinderatsprotokoll vom 17.5.2016, 9.

2. § 31 Abs 8 StROG ist keine taugliche Rechtsgrundlage

a) Wortlaut der Bestimmung

§ 31 Abs 8 StROG normiert: „Die Landesregierung kann in Wahrnehmung der Aufgaben der **überörtlichen Raumplanung** oder über Antrag einer Gemeinde durch **Verordnung Flächen für die Errichtung und Erweiterung von Einkaufszentren 1 und 2** gemäß § 30 Abs. 1 Z 6 lit. a und b und deren Größe sowie Vorgaben für die Bebauungsplanung festlegen. Voraussetzungen für die Festlegung sind insbesondere [...]“.

Die Einzelstandortverordnung ersetzt die Ausweisung im Flächenwidmungsplan, eine Baubewilligung kann unmittelbar aufgrund der Verordnung erteilt werden.⁶ Der Antrag auf eine solche Verordnung wurde im gegenständlichen Fall wie erwähnt durch die Gemeinde gestellt, womit die inhaltlichen Voraussetzungen des § 31 Abs 8 StROG zu prüfen sind. Diesbezüglich fällt auf, dass der Antrag der Gemeinde die Voraussetzung „**Errichtung und Erweiterung**“ von EKZ dem Wortlaut nach nicht erfüllt. Weder soll ein EKZ errichtet, noch baulich erweitert werden, sondern es soll ein Baubestand – insbesondere die ab Aufhebung der rechtswidrigen Interessentenwegeverordnung unzulässigen Verbindungsbauten – durch „Sondergenehmigung“ rechtlich abgesichert werden.⁷ Der Wortlaut des § 31 Abs 8 StROG ermöglicht aber gerade keine „nachträgliche Legalisierung“ eines Baubestands.

b) Historische Entwicklung der Bestimmung

aa) LGBl 20/2003

Diese Wortlautauslegung wird durch eine historische Betrachtung der Bestimmung bestätigt. Die Möglichkeit zur Erlassung einer Einzelstandortverordnung wurde mit LGBl 20/2003 geschaffen. Der damit eingeführte § 23a Abs 7 StROG 1974 sah *im Wesentlichen*⁸ dieselben Voraussetzungen vor wie der heutige § 31 Abs 8 StROG 2010. In den Materialien zur Einführung von § 23a Abs 7 StROG 1974 wird ausgeführt:

„Dieser Absatz regelt die Möglichkeit, über die **Ansiedlung** von Einkaufszentren in Kerngebieten und Einkaufszentrenbaugebieten hinaus durch eine Standortverordnung des Landes Einkaufszentren zusätzlich **zu realisieren**. Die bisherige gesetzliche Regelung hat

⁶ Trippl/Schwarzbeck/Freiberger, Stmk BauR § 31 Stmk ROG Anm 13.

⁷ S dazu unter 1.

⁸ Wortlaut der Bestimmung: „Die Landesregierung kann in Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Raumplanung oder über Antrag einer Gemeinde durch Verordnung (Abs. 6 lit. c) Flächen für die **Errichtung** von Gebäuden oder Teilen von Gebäuden für Betriebe des Einzel- und Großhandels und deren Größe festlegen. Voraussetzungen für die Festlegung sind insbesondere: [...]“. Zur Änderung durch LGBl 49/2010 s sogleich unter bb.

gezeigt, dass die Festlegung von Einkaufszentrenstandortgemeinden und höchstzulässigen Größenordnungen zu starr ist. Den dynamischen Änderungen bei **Entwicklung von großflächigen Handelsbetrieben** in anderen Orten kann damit besser Rechnung getragen werden. Die neu geschaffene Möglichkeit der Einzelstandortverordnung bietet daher eine flexiblere Lösung für den Vollzug, ist jedoch als **Ausnahmeregelung** anzusehen. Voraussetzung für die Erlassung einer solchen Verordnung sind über die allgemeinen Baulandvoraussetzungen hinaus die zusätzlich angeführten Kriterien.⁹

Aus den Materialien geht deutlich hervor, dass die Einzelstandortverordnung als **raumordnungsrechtliches Planungsinstrument** konzipiert ist, auf deren Grundlage **zukünftige Projekte** realisiert werden können. Mit dem Begriff der „Errichtung“ wurde also eindeutig auf **nicht realisierte Vorhaben** verwiesen. Zudem heben die Materialien hervor, dass es sich dabei um eine **restriktiv handzuhabende Ausnahme** handelt, für die zusätzliche, **demonstrativ aufgezählte Kriterien** normiert werden. Aus dem Ausnahmecharakter der Bestimmung folgt jedoch auch, dass Einzelstandortverordnungen aus gleichheitsrechtlicher Sicht stets sachlich gerechtfertigt werden müssen.¹⁰

bb) LGBl 49/2010

Die Bestimmung über Einzelstandortverordnungen wurde durch LGBl 49/2010 neu gefasst und in den heutigen § 31 Abs 8 StROG überführt. Auffallend ist, dass § 23a Abs 7 StROG 1974 wie ausgeführt nur die „Errichtung“ von EKZ betraf.¹¹ Mit LGBl 49/2010 wurde die Bestimmung um die „**Erweiterung**“ von EKZ ergänzt. Zu fragen ist daher, ob der Landesgesetzgeber damit eine andere als die hier vertretene Auslegung bezweckt hat. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens wurde nämlich die Befürchtung geäußert, dass durch diese Ergänzung die Möglichkeit geschaffen werden sollte, bereits bestehende Anlagen – selbst wenn diese bisher nicht raumordnungsrechtskonform errichtet worden sind – nachträglich durch Einzelstandortverordnung der Landesregierung zu legalisieren.¹²

Derartige Befürchtungen sind aber nicht berechtigt. Aus den vorliegenden Materialien wird zwar die genaue Bedeutung dieser Ergänzung nicht ganz klar,¹³ der Landesgesetzgeber gibt aber auch keinen Hinweis darauf, dass er die bisherige Konzeption der Einzelstandortverordnung wesentlich ändern wollte. Es ist daher davon auszugehen, dass der

⁹ BlgNr 135 zu den sten Berichten Steiermärkischer Landtag, XIV. Gesetzgebungsperiode, 2002, EZ 1009/1, 21 f.

¹⁰ S dazu unter Pkt c sowie Pkt 3.

¹¹ S FN 8.

¹² Stellungnahme WK Steiermark zum Entwurf des StROG 2008, 7.

¹³ EB abgedruckt bei *Trippel/Schwarzbeck/Freiberger*, Stmk BauR⁵ § 31 Stmk ROG, 1217.

Landesgesetzgeber mit der Novelle **nachträgliche Legalisierungen gerade nicht ermöglichen**, sondern die bisherige Konzeption der Einzelstandortverordnungen als zukunftsgerichtetes Planungsinstrument in der planmäßigen, vorausschauenden Gestaltung eines Gebiets (§ 2 Abs 2 StROG) fortführen wollte.¹⁴ Dementsprechend ist auch der Gesetzesbegriff „*Erweiterung*“ als eine in der **Zukunft** beabsichtigte bauliche Erweiterung zu verstehen, nicht aber im Sinne eines schon bestehenden Baubestands.

c) Weitere Gründe

Auch **andere wesentliche Gründe** sprechen dafür, dass dem Landesgesetzgeber mit der Einzelstandortverordnung ein in das in der Steiermark bestehende raumordnungsrechtliche Gesamtkonzept eingebettetes Planungsinstrument vorschwebte: Erstens stoßen nachträgliche raumordnungsrechtliche Legalisierungen auf **erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken**,¹⁵ zweitens handelt es sich bei § 31 Abs 8 StROG nach wie vor um eine **Ausnahmebestimmung**, die nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers nicht weit (und schon gar nicht gegen den Wortlaut) ausgelegt werden soll. Es spricht somit alles dafür, dass der Gesetzgeber **bloß die „Erweiterung“ an sich raumordnungs- und baurechtlich zulässiger EKZ ermöglichen** wollte, nicht aber die nachträgliche Legalisierung nicht (mehr) rechtlich zulässiger EKZ oder von Teilen davon.

Sodann entspricht auch die **bisherige Verordnungspraxis** der hier vertretenen Lösung. Soweit ersichtlich diente bislang noch jede Einzelstandortverordnung dem gesetzlichen Zweck, vorab und nicht im Nachhinein die rechtlichen Voraussetzung für die Errichtung bzw Erweiterung von EKZ zu schaffen.

Außerdem ergibt sich aus § 31 Abs 8 StROG, dass eine Einzelstandortverordnung im konkreten Fall auch wegen der **beantragten Größenordnung der Verkaufsflächen** unzulässig wäre: Die Standortgemeinde begehrt in concreto Verkaufsflächen von 78.800 m², davon bis zu 7.500 m² für Lebensmittel. Das übersteigt die nach der **Einkaufszentrenverordnung** in der Gemeinde Seiersberg-Pirka zulässige Verkaufsfläche um **ein Vielfaches**.¹⁶ Die Gemeinde Seiersberg-Pirka ist nach dieser Verordnung nämlich als teilregionales Versorgungszentrum in der zweitniedrigsten Kategorie eingestuft. Diesbezüglich sind nach der Einkaufszentrenverordnung für EKZ 1 und 2 Verkaufsflächen von maximal 5.000 m² und davon für EKZ 1 maximal 1.000 m² für Lebensmittel vorgesehen.

¹⁴ S zur Einordnung von Standortfestlegungen für EKZ als überörtliche Raumordnungsmaßnahme mwN *Trippel/Schwarzbeck/Freiberger*, Stmk BauR³ § 31 Stmk ROG Anm 12.

¹⁵ S dazu sogleich unten sowie Pkt 3.

¹⁶ § 3 LEP 2009, LGBl 75/2009 idF LGBl 37/2012, iVm § 2 Einkaufszentrenverordnung, LGBl 58/2011.

Die beantragten Flächen übersteigen sogar – was die Verkaufsflächen für Lebensmittel betrifft – das für die **Kernstadt Graz** und damit das für die höchste Kategorie zulässige Ausmaß.¹⁷ Die Erlassung der beantragten Einzelstandortverordnung würde somit eine drastische Abweichung vom Landesentwicklungsprogramm und von der Einkaufszentrenverordnung bedeuten und käme einem **Außer-Kraft-Setzen allgemeiner Raumordnungsprogramme** gleich. Nun kommt der Landesregierung zwar unbestritten **Ermessen** zu, mit Einzelstandortverordnung von allgemeinen Raumordnungsprogrammen abzuweichen, dieses Ermessen ist aber freilich **nicht unbegrenzt**. Erstens hat der Landesgesetzgeber die **restriktive Handhabung der Ausnahmbestimmung** des § 31 Abs 8 StROG angeordnet, zweitens hat die Landesregierung die **Aufgaben der überörtlichen Raumplanung** auch dann wahrzunehmen, wenn die Einzelstandortverordnung auf Antrag einer Gemeinde geprüft wird.¹⁸ Bei einem richtigen Verständnis sind daher im Rahmen einer Einzelstandortverordnung **überörtliche Interessen**, die ihre Ausprägung insbesondere in der Einkaufszentrenverordnung finden, jedenfalls *mitzubedenken*. Das ergibt sich auch aus den in § 31 Abs 8 StROG nur demonstrativ aufgezählten Kriterien. Es ist auf den vorliegenden Fall gewendet kaum denkbar, dass der Landesgesetzgeber bei der Einführung des § 31 Abs 8 StROG eine derartige **krasse Abweichung von bestehenden Raumordnungsprogrammen** im Wege einer Einzelstandortverordnung vor Augen hatte. Selbst wenn man einer derartigen Auslegung nicht folgt, ist darauf hinzuweisen, dass sich der Erlass einer Einzelstandortverordnung stets am **verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz** (Art 2 StGG und Art 7 B-VG) messen lassen muss.¹⁹ In diesem Zusammenhang ist kein sachlicher Grund ersichtlich, der ein derartig drastisches Abweichen von der Einkaufszentrenverordnung rechtfertigt, zumal sich auch die bislang erlassenen Einzelstandortverordnungen stets in einem gewissen Rahmen gehalten haben. Es bedürfte folglich einer besonderen, mir aber nicht ersichtlichen Begründung, warum im Fall der „SCS“ anders vorgegangen werden soll.²⁰

d) Ergebnis

Die Frage, ob § 31 Abs 8 StROG für die beantragte Einzelstandortverordnung betreffend die „SCS“ eine taugliche Rechtsgrundlage darstellt, ist somit zu verneinen. Ein derartiges

¹⁷ Für die Kernstadt Graz als erste Kategoriestufe (und nur für diese!) sieht § 2 Einkaufszentrenverordnung keine Verkaufsflächenbeschränkung für EKZ 1 und 2 vor. Hinsichtlich der Verkaufsflächen für Lebensmittel bei EKZ 1 gilt hingegen eine Beschränkung von 5.000 m².

¹⁸ Dies folgt zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut des § 31 Abs 8 StROG, es ist dem Landesgesetzgeber aber auch nicht zuzusinnen, dass er im Falle von Einzelstandortverordnungen die Landesregierung nicht zur Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Raumplanung verpflichten wollte.

¹⁹ Zu den weiteren verfassungsrechtlichen Bedenken s Pkt 3.

²⁰ Zum Arbeitsplatzargument s Pkt 3.b.

Vorhaben betrifft schon denkmöglich nicht die „Errichtung“ eines EKZ. Ebenso geht es der Gemeinde Seiersberg-Pirka nicht darum, eine Rechtsgrundlage für eine echte „Erweiterung“ der „SCS“ zu schaffen, sondern vielmehr darum, den bisherigen Bestand auf eine rechtlich sichere Basis zu stellen. Dies ist aber weder mit dem Wortlaut noch mit dem Zweck des § 31 Abs 8 StROG, der die Einzelstandortverordnung als Instrument der überörtlichen Raumplanung, nicht aber als Instrument der nachträglichen Legalisierung konzipiert, vereinbar. Außerdem würde im konkreten Fall aufgrund der beantragten Verkaufsflächen gegen auch im Rahmen einer Einzelstandortverordnung mitzubeherrschende Raumordnungsgrundsätze und den Gleichheitssatz verstoßen. **Eine antragsgemäß erlassene Einzelstandortverordnung betreffend die „SCS“ wäre daher mE gesetzwidrig.**

3. Weitere verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Erlassung einer „Sanierungsverordnung“

a) Judikatur des VfGH zu anlassbezogenen Verordnungen

Die Erlassung der beantragten Einzelstandortverordnung ist damit auch aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch.²¹ In diesem Zusammenhang ist auch die **Judikatur des VfGH zu nachträglichen Legalisierungen** hervorzuheben: Der Gerichtshof hebt raumordnungsrechtliche Verordnungen, deren **einziger Grund in der Sanierung eines rechtswidrigen Zustands** besteht, in ständiger Rechtsprechung auf. Derartige anlassbezogene Rechtsakte widersprechen nach Ansicht des VfGH dem Gleichheitssatz (Art 2 StGG und Art 7 B-VG).²² So ist etwa eine Änderung eines Bebauungsplans dann verfassungswidrig, wenn sie ausschließlich zum Zweck hat, einen Bauführer zu begünstigen. Dies ist nämlich nicht Aufgabe des Bebauungsplans, die vielmehr darin liegt, *„Bauvorhaben in die durch öffentliche Rücksichten gebotenen Bahnen zu lenken“*.²³ Abstrakter betrachtet widersprechen raumordnungsrechtliche Verordnungen, die **ohne konkrete gesamthafte Planung bestimmte Bauführer bzw Immobilieneigentümer begünstigen sollen**, dem Gleichheitssatz. Das gilt insbesondere für die Legalisierung von „Schwarzbauten“, da eine derartige Intention keinen wichtigen und im öffentlichen Interesse gelegenen Grund darstellt.

²¹ S auch schon unter Pkt 2.c.

²² ZB VfSlg 14.378; 15.104; 17.211; 12.171; 14.084; 17.888; 19.002; 19.101.

²³ VfSlg 17.888 mit Verweis auf 16.004.

Auch in der **Literatur** werden erhebliche rechtsstaatliche Bedenken gegen die nachträgliche Legalisierung durch Gesetze bzw. Verordnungen eingewendet.²⁴ Neben dem Gleichheitssatz werden Unvereinbarkeiten mit **Art 18 B-VG** argumentiert, wenn die Erlassung einer Vorschrift ausschließlich zu dem Zweck erfolgt, ein rechtswidriges Verhalten im Nachhinein für rechtmäßig zu erklären.²⁵

b) Übertragung auf den gegenständlichen Fall

Der VfGH hat die oa Judikatur zwar vor allem im Zusammenhang mit Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen entwickelt. Es gibt allerdings keinen Grund, diese Rechtsprechung nicht auch auf **Einzelstandortverordnungen zu übertragen**. Für den vorliegenden Fall ergibt sich daraus Folgendes: Spätestens nach der Aufhebung der rechtswidrigen Interessentenwegeverordnung mit 15.1.2017 mangelt es den Verbindungsbauten an jeder erdenklichen rechtlichen Grundlage, zumal sie **seit jeher aus bau- und raumordnungsrechtlicher Sicht nicht genehmigungsfähig sind**. Der Versuch, die ab diesem Zeitpunkt rechtlich unzulässigen Bauten durch eine Einzelstandortverordnung zu „sanieren“ käme den in der Judikatur des VfGH für rechtswidrig erkannten nachträglichen Legalisierungen gleich, zumal es sich faktisch betrachtet um einen **bloßen Wechsel der Rechtsgrundlage** (vom LStVG 1964 zum StROG) mit im Wesentlichen gleicher Zielsetzung und Rechtswirkung (Legalisierung an sich bau- und raumordnungsrechtlich unzulässiger Verbindungsbauten) handelt. Eine sachliche Rechtfertigung für ein derartiges Vorgehen ist nicht ersichtlich. Auch der argumentierte Wegfall einer Vielzahl von **Arbeitsplätzen** stellt – selbst wenn man diesen überhaupt als raumordnungsrechtlich relevant einstuft – keinen sachlichen Grund dar, schon weil nicht die „SCS“ an sich, sondern „nur“ die Verbindungsbauten betroffen sind. Sodann hat die Landesregierung bislang von ihrem Recht, nach § 31 Abs 8 StROG in Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Raumplanung (ohne Antrag) eine Einzelstandortverordnung zu erlassen, keinen Gebrauch gemacht, was nahe legt, dass zwingende überörtliche Planungsinteressen nicht bestehen.

c) Ergebnis

Wird die Einzelstandortverordnung gem § 31 Abs 8 StROG wie beantragt zu dem Zweck erlassen, spätestens mit Ablauf der Reparaturfrist **an die Stelle** der vom VfGH zu Recht als **gesetzwidrig erkannten Interessentenwegeverordnung** zu treten,²⁶ insbesondere um die

²⁴ S insb *Oberndorfer*, Der Rechtsstaat auf der Probe oder der Versuch der Legalisierung von Unrecht, in FS Winkler (1997) 707 (insb 718 ff).

²⁵ *Oberndorfer*, Rechtsstaat, 729.

²⁶ S dazu unter Pkt 1.

raumordnungs- und baurechtlich ansonsten unzulässigen Verbindungsbauten zu legalisieren, liegt ein **Verstoß gegen den Gleichheitssatz** vor. Im Ergebnis reicht daher der **bloße Wechsel der Rechtsgrundlage** für eine „Sanierungsverordnung“ nicht hin, um den gegenständlichen Verbindungsbauten eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Grundlage zu verschaffen.

Die gleichen Überlegungen haben auch für sonstige raumordnungsrechtliche Verordnungen (zB **Einkaufszentrenverordnung** gem §§ 11 und 31 Abs 12 StROG) zu gelten: Auch diese würden sich gleichheitsrechtlichen Bedenken aussetzen, wenn sie ausschließlich zu dem Zweck erfolgen, bestimmte EKZ zu begünstigen.

4. Zusammenfassung

- Die Erlassung der beantragten Einzelstandortverordnung betreffend die „SCS“ wäre **sowohl aus verwaltungs- wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht unzulässig**.
- **§ 31 Abs 8 StROG ist keine taugliche Rechtsgrundlage**. Der Antrag auf Einzelstandortverordnung betrifft schon denkmöglich nicht die Errichtung eines EKZ. Ebenso geht es dem Antrag der Gemeinde nicht darum, eine Rechtsgrundlage für eine baulich noch nicht existente Erweiterung der „SCS“ zu schaffen, sondern vielmehr darum, den bisherigen Bestand auf eine rechtlich sichere Basis zu stellen. Dies entspricht aber weder Wortlaut noch Zweck des § 31 Abs 8 StROG, der die Einzelstandortverordnung als Instrument der überörtlichen Raumplanung, nicht aber als Instrument der nachträglichen Legalisierung konzipiert. Außerdem würde im konkreten Fall aufgrund der beantragten Verkaufsflächen gegen die auch im Rahmen einer Einzelstandortverordnung mitzubeherrschenden Raumordnungsgrundsätze verstoßen. **Eine antragsgemäß erlassene Einzelstandortverordnung betreffend die „SCS“ wäre daher mE gesetzwidrig**.
- Die antragsgemäße Erlassung einer Einzelstandortverordnung gem § 31 Abs 8 StROG setzt sich zudem **erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken** aus. Aus gleichheitsrechtlicher Sicht ist eine sachliche Rechtfertigung für eine Sanierung des mit Ablauf des 15.1.2017 rechtswidrigen Zustands betreffend die Verbindungsbauten nicht ersichtlich. Die Erlassung Einzelstandortverordnung im beantragten Ausmaß wäre daher mE auch **verfassungswidrig**.

Salzburg, am 9.8.2016



Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller, LL.M.