

9. Jahrgang / Mai 2018 / Nr. 3

bau *aktuell*

Baurecht – Baubetriebswirtschaft – Baumanagement

Herausgegeben von

Gerald Goger | Detlef Heck | Georg Karasek | Andreas Kletečka | Arnold Tautschnig

Marco Riegler/Theresia Leitinger

Die Umsetzung der DSGVO in der Bauwirtschaft

Konstantin Pochmarski/Kerstin Hirn

Der versteckte Baumangel

Stefan Lampert

Die befristete Baulandwidmung in Vorarlberg

Hans Lechner

Abgrenzung der Projektsteuerung von der örtlichen Bauaufsicht

Gerald Fuchs

Einsicht in Verfahrensakten und Archive der Baubehörde

Christoph Wiesinger

Der Mischbetrieb im BUAG

Irene Glaninger

Neuer Lehrberuf „Bautechnische Assistenz“

Wolfgang Hussian

Aus der aktuellen Rechtsprechung

Das letzte Wort hat Rainer Kurbos

Die befristete Baulandwidmung in Vorarlberg

Stefan Lampert

Eine Befristung von Bauflächen, so wie sie derzeit in Vorarlberg angedacht ist, kann zu einer raschen widmungskonformen Nutzung von Liegenschaften beitragen. Der vorliegende Beitrag geht zum Teil auf meine in Lochau und Dornbirn gehaltenen Impulsvorträge vom 7. 12. 2017 und 7. 5. 2018 zurück.



Dr. Stefan Lampert ist Rechtsanwalt mit den Spezialgebieten öffentliches Baurecht und Umweltrecht.

1. Ausgangssituation

Eines der bekannten Vorarlberger Sprichwörter lautet: „*Schaffa, schaffa, Häusle bauer*.“ Doch der Traum vom Eigenheim wird schnell einmal zunichtegemacht, wenn die Grundstückspreise derart hoch sind, dass sie für den Otto Normalverbraucher kaum mehr leistbar sind.

Die Politik ist gefragt, Bauland leichter verfügbar zu machen. Ziel ist es, Flächen, welche für eine Bebauung vorgesehen sind, auch tatsächlich ihrer geplanten Nutzung zuzuführen.

In Vorarlberg sind laut aktueller Statistik rund 33 % der gewidmeten Bauflächen unverbaut, aber nicht verfügbar (siehe Abbildung 1).

In Vorarlberg kommt es insbesondere häufig vor, dass Eltern oder Großeltern, die Eigentümer einer als Baufläche ausgewiesenen Fläche sind, den Grund für ihre Kinder in der Regel behalten, weil ein Neukauf eines solchen Baugrundes für ihre Kinder unerschwinglich wäre. Die Folge ist, dass die Grundstückspreise zwischen 15 % und 30 % pro Jahr steigen. Man kann sagen, dass Grundstücke in Vorarlberg mittlerweile das neue, moderne „Sparbuch“ darstellen. Die Politik ist am Zug, um Bauland besser verfügbar zu machen.

2. Status quo

Die **Initiative vau/hoch/drei**, bestehend aus 30 Bürgermeistern und gut einem Dutzend renommierter Architekten und Raumplaner, will grundlegende Änderungen in der Raumplanung anstoßen, berichteten unter anderem die „Vorarlberger Nachrichten“. Der Hortung von Bauland und der daraus folgenden Verteuerung von Grundstücken soll so ein Ende gesetzt werden.

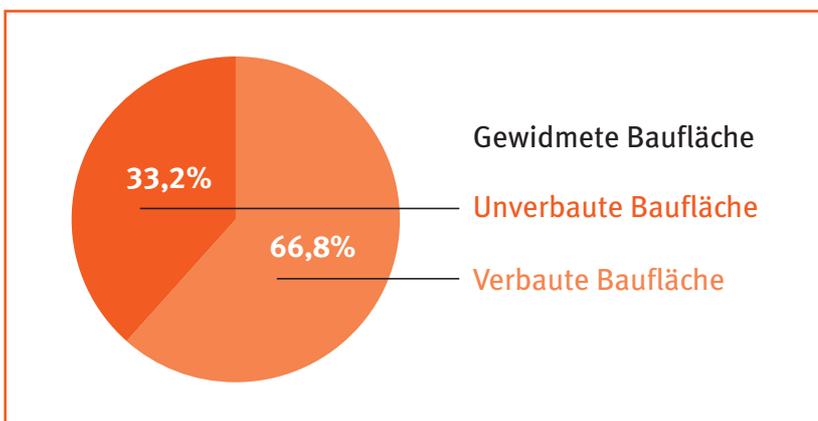


Abbildung 1: Verbauung der gewidmeten Bauflächen in Vorarlberg (Quelle: <https://www.vauhochdrei.at>)

Von der **Vorarlberger Eigentümervereinigung** kam eine klare Absage für diese Pläne. Besonders die Rückwidmung von Baufläche (in Freifläche) wird entschieden abgelehnt. „*Das käme einer De-facto-Enteignung gleich*“, so die Vorarlberger Eigentümervereinigung.

Das Thema der **Infrastrukturabgabe** (auch eine Form der Baulandmobilisierung) wurde in diesem Zusammenhang ebenfalls – wenn auch nur oberflächlich – diskutiert. Die Gemeinde hebt von den Grundstückseigentümern von unbebautem Bauland eine **Infrastrukturabgabe** ein. Das stellt eine Methode zur Bekämpfung der Baulandhortung dar und ist in den Raumordnungen von Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark bereits vorgesehen. Politisch ist dieses Thema auf Ablehnung gestoßen.

Am 23. 4. 2018 hat die Vorarlberger Landesregierung zu einer Pressekonferenz mit dem Titel „Landesregierung stellt Weichen für Neuordnung der Raumplanung und des Grundverkehrs“ geladen. Im Zuge dieser Pressekonferenz wurden Maßnahmen vorgestellt, die sich im Raumplanungs- und Grundverkehrsrecht wiederfinden sollen, um unter anderem der Baulandhortung entgegenzuwirken, weil gegenwärtig Baugrundstücke als reine Wertanlage – ohne Bauabsicht – erworben werden. Am Folgetag, dem 24. 4. 2018, wurden zwei Gesetzesentwürfe zur Novellierung des Vorarlberger Raumplanungsgesetzes (Vlbg RPIG) und des Vorarlberger Grundverkehrsgesetzes (Vlbg GVG) in Begutachtung geschickt.¹ Die beiden geplanten Novellen sehen unter anderem folgende Maßnahmen vor, um Bauland besser verfügbar zu machen:

- Befristete Widmung von Bauflächen auf sieben Jahre bei Neuwidmungen;
- Höchstgrenze von 5 Hektar beim Erwerb von unbebauten Baugrundstücken;
- Beschränkung der Errichtung von Einkaufszentren und sonstiger Handelsbetriebe;
- Verdichtungszonen zur gezielten Innenentwicklung von Siedlungsgebieten;
- Stärkung der Vertragsraumordnung (neuer Vertragstypus);
- Verpflichtung der Gemeinden zur Erstellung eines räumlichen Entwicklungskonzepts.

Der Umfang der anstehenden Änderungen erlaubt es nicht, dass sämtliche in der geplanten Novelle des Vlbg RPIG vorgesehenen Maßnahmen in die-

¹ Beide Gesetzesentwürfe samt Erläuterungen sind online abrufbar unter https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/land_politik/land/gesetzgebung/weitereinformationen/legistik-portal/begutachtungsentwurfe.htm.

sem Aufsatz besprochen werden. Die nachstehenden Ausführungen beschränken sich daher auf die vorgesehene Befristung von Neuwidmungen und die sogenannten Verdichtungszone.

3. Mobilisierung von Bauland

Die öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Raumordnungsrechts enthalten unterschiedliche Ansätze zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Bauland. Ein Ansatz davon ist, so wie es der derzeit in Begutachtung stehende Novellierungsentwurf zum VlbG RPIG vorsieht, die **Befristung von Bauland**.

Eine Befristung von Bauland kann erheblich zu einer raschen widmungskonformen Nutzung von Liegenschaften beitragen, da durch die drohende Sanktion einer entschädigungslosen Rückwidmung die Bereitschaft des Grundeigentümers zur widmungsgemäßen Verwendung steigt.²

4. Neuwidmung und Widmungsbestand

Grundsätzlich gibt es zwei Arten von Eingriffen in eine Widmung, einerseits einen Eingriff in eine **Neuwidmung** (auch: Neuausweisung) und andererseits einen Eingriff in eine **bestehende Widmung** (Widmungsbestand):

- Da nach dem VlbG RPIG alle Flächen, die nicht als Bauflächen,³ Bauerwartungsflächen oder Verkehrsflächen gewidmet sind, Freiflächen sind, verstehe ich unter einer Neuwidmung die **Umwidmung von Freifläche** (Grünland) in **Baufläche** (Bauland).⁴
- Sofern es sich nicht um eine Freifläche handelt und ein Eingriff erfolgt, handelt es sich um einen **Eingriff in den Widmungsbestand**. Klassisches Beispiel wäre der Eingriff in eine bereits als Baufläche gewidmete Fläche.

Ein Eingriff in eine bestehende Widmung wiegt freilich schwerer, als eine Neuwidmung zeitlich zu befristen, weil damit immer ein finanzieller Verlust des Grundeigentümers einhergeht.

Der in Begutachtung stehende Gesetzesentwurf zur Änderung des VlbG RPIG (kurz: Vorarlberger Modell) sieht einerseits die Ausweisung von befristeten Neuwidmungen⁵ und dazugehörigen Folgewidmungen sowie andererseits einen Eingriff in bereits gewidmete Baufläche⁶ vor. Der Begutachtungsentwurf spricht nicht explizit von einem Eingriff in bestehende Baufläche, sondern von der Festlegung von sogenannten Verdichtungszone, worunter jene Bauflächen fallen, die sich aufgrund ihrer Lage und Beschaffenheit und

der sonstigen für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnisse unter Berücksichtigung der Raumplanungsziele nach § 2 VlbG RPIG, insbesondere der bodensparenden Nutzung von Bauflächen und der Siedlungsentwicklung nach innen, besonders für eine verdichtete Bebauung eignen. Für diese Verdichtungszone ist ein ihrem Zweck entsprechendes Mindestmaß der baulichen Nutzung⁷ festzulegen.

5. Vorarlberger Modell

Nicht nur die Befristung von Neuwidmungen, sondern auch die Ausweisung von Verdichtungszone (Eingriff in bestehende Widmungen) stellt ein wesentliches Druckmittel dar. Der drohende Wertverlust infolge der entschädigungslosen Rückwidmung zwingt den Grundeigentümer entweder zur widmungskonformen Nutzung oder zum Verkauf.

Gemäß § 12 Abs 3 lit a VlbG RPIG⁸ hat die Gemeindevertretung gleichzeitig mit der Widmung eine vorerst lediglich ersichtlich zu machende Befristung und Folgewidmung festzulegen, wenn es sich um eine Neuwidmung als Baufläche oder Sondergebiet handelt, keine diese Fläche betreffende Vereinbarung nach § 38a Abs 2 lit a VlbG BauG (Stichwort: Vertragsraumordnung) vorliegt und im Falle einer Neuwidmung als Baufläche die Fläche für sich genommen aufgrund ihrer Größe, Form und Lage zu einer geordneten Bebauung geeignet ist. Die Frist beträgt sieben Jahre. Der von der Befristung betroffene Grundeigentümer hat sohin sieben Jahre Zeit, eine der Widmung sowie dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entsprechende rechtmäßige Bebauung vorzunehmen, um die Ausweisung der Folgewidmung zu verhindern.⁹ Fraglich ist, was unter einer dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entsprechenden rechtmäßigen Bebauung zu verstehen ist. Nach den Erläuterungen gelten dem Erdaushub vorangehende Arbeiten (wie zB die Planierung des Baugrundstücks oder die Einrichtung der Baustelle) sowie der Erdaushub selbst jedenfalls noch nicht als Ausführungsbeginn. Nach der Judikatur des VwGH hingegen ist jede auf die Errichtung eines bewilligten Bauwerks gerichtete bautechnische Maßnahme als Baubeginn anzusehen. Auch die Aushebung der Baugrube ist als Baubeginn anzusehen, nicht jedoch die Planierung des Bauplatzes, sofern diese Arbeiten nicht der Herstellung der baulichen Anlagen dienen.¹⁰ Die Erläuterungen weichen offenbar von der Rechtsprechung des VwGH ab. Trotzdem hat meines Erachtens in der Praxis eine Einzelfallbetrachtung von Bauprojekt zu Bauprojekt zu erfolgen.

Die offenbar nach dem Gesetzeswortlaut nicht als fünfte Unterteilung von Bauflächen¹¹ in § 14 Abs 9 VlbG RPIG normierten Verdichtungszone erlauben – wie unter Punkt 4. ausgeführt – einen Eingriff in bereits gewidmete Bauflächen. Die Bestimmung unterscheidet jedoch nicht danach, ob

2 Vgl *Kanonier*, Regionale Betriebsgebiete (2008), online abrufbar unter http://www.vision-rheintal.at/fileadmin/VRuploads/PDF/Studien/Studie_Massnahmen_zur_Verbesserung_von_Bauland.pdf.

3 Während das VlbG RPIG von „Bauflächen“ spricht, wird im NÖ ROG der Begriff „Bauland“ verwendet. Die von den Raumordnungsgesetzen verwendeten Termini sind von föderaler Vielfalt geprägt. Es handelt sich hierbei um gängige Begrifflichkeiten.

4 Unter eine Neuwidmung von Bauland ist nach *W. Pallitsch/Ph. Pallitsch/Kleewein* nicht nur die erstmalige Umwidmung von Grünland (Freifläche) in Bauland (Baufläche), sondern auch die erstmalige Festlegung einer anderen Baulandwidmungsart zu verstehen; siehe dazu *W. Pallitsch/Ph. Pallitsch/Kleewein*, Niederösterreichisches Baurecht¹⁰ (2018) 1224.

5 Vgl § 12 Abs 3 VlbG RPIG.

6 Vgl § 14 Abs 9 VlbG RPIG.

7 Siehe § 28 Abs 3 lit b bzw § 31 Abs 1 VlbG RPIG.

8 Vgl auch § 12 Abs 3 lit b VlbG RPIG.

9 Siehe § 21b Abs 1 lit a VlbG BauG.

10 Siehe beispielsweise VwGH 29. 8. 2000, 97/05/0101; 25. 9. 2007, 2006/06/0001; 17. 4. 2012, 2009/05/0313.

11 Vgl § 14 Abs 1 VlbG RPIG.

das gewidmete Grundstück bebaut oder unbebaut sein muss. Nach dem derzeitigen Gesetzeswortlaut besteht die Möglichkeit, einen Eingriff in bereits gewidmetes Bauland, das auch bebaut ist, jedoch nicht entsprechend dem Mindestmaß der baulichen Nutzung, vorzunehmen. So könnte der Eigentümer eines Einfamilienhauses, das auf Bauland errichtet wurde, jedoch nicht dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entspricht, bei Ausweisung einer Verdichtungszone, die sich eben auf sein Grundstück bezieht, gezwungen werden, das Mindestmaß der baulichen Nutzung auszunutzen, um nicht der Gefahr einer entschädigungslosen Rückwidmung ausgesetzt zu sein (§ 23 Abs 2 VlbG RPIG); allenfalls steht sein Haus nach entschädigungsloser Rückwidmung auf einer anderen Widmung als auf einer Baufläche. Für allfällige Erweiterungen gilt sodann § 58 VlbG RPIG. Der Grundeigentümer eines in einer Verdichtungszone gelegenen Grundstücks kann aber auch von der Gemeinde verlangen, dass sein Grundstück – samt darauf befindlichem Einfamilienhaus – eingelöst wird (**Einlösungsantrag**).¹² Die Regelung der Ausweisung von Verdichtungs-zonen gemäß § 14 Abs 9 VlbG RPIG, so wie sie derzeit in Begutachtung steht, sollte meines Erachtens noch präzisiert und adaptiert werden.

6. Rechtliche Hürden

6.1. Zeitliche Befristung des Flächenwidmungsplans

Der Flächenwidmungsplan stellt eine Verordnung dar, welche die Nutzung innerhalb des jeweiligen Gemeindegebiets festlegt. Eine solche Verordnung kann befristet werden. Die Möglichkeit einer Befristung entspricht aber in aller Regel nicht den aus dem Gesetz abgeleiteten raumplanerischen Grundsätzen der Plangewährleistung, der erschwerten Abänderbarkeit von Flächenwidmungsplänen und des Vertrauensschutzes.¹³ Der VfGH erachtet eine Befristung einer Widmung nicht in jedem Fall als unzulässig. Eine zeitliche Befristung einer Widmung muss sachlich gerechtfertigt sein.

Der Festsetzung einer Frist hat eine ausreichende Grundlagenforschung voranzugehen. Insbesondere erachtet der VfGH im Vorfeld einer derartigen Änderung eine fundierte Grundlagenforschung bzw nachvollziehbare Tatsachenfeststellungen für erforderlich.¹⁴ Das führt in der Folge zu der Frage, ob eine Grundlagenforschung, die im Zeitpunkt des Gemeinderatsbeschlusses herangezogen wurde, bei Ablauf der zeitlich festgesetzten Frist noch Grundlage für den Wegfall der Widmung und Eintritt der Folgewidmung sein kann. Wir leben heutzutage in einer dynamischen Gesellschaft, die in einem schnellen Wandel steht. Umso schwieriger ist es, eine Zukunftsprognose verteilt auf mehrere Jahre abzugeben. Ich halte es aber grundsätzlich für möglich, dass die im Zeitpunkt des Gemeindevertretungsbeschlusses getätigte Grundlagenforschung (grundsätzlich) Grundlage für den Wegfall

der zeitlich befristeten Widmung und Eintritt der Folgewidmung sein kann. Die Gemeindevertretung hat jedenfalls eine detaillierte Begründung für die Erforderlichkeit einer Reduzierung des Ausmaßes des Baulands vorzunehmen, wenn die Fläche nicht innerhalb der gesetzten Frist bebaut wird. Eine individuelle Begründung für die Befristung und Folgewidmung ist erforderlich. Diese Begründung muss sich jedenfalls auf die konkreten Parzellen beziehen.

Die Befristung und Folgewidmung bringen gewisse rechtliche Hürden mit sich. So könnte die Befristung von Baufläche zu einem „Fleckerlteppich“ führen: Eine ursprünglich als Baufläche ausgewiesene Fläche könnte (nach Zeitablauf) somit zur Freifläche zurückfallen, während sämtliche benachbarten Flächen weiterhin als Bauflächen bestehen bleiben. Das kann zu einem „Fleckerlteppich“ führen. Ob eine solche „Fleckerllandschaft“ überhaupt gewollt und sachlich gerechtfertigt ist und somit vor dem VfGH standhalten wird, ist fraglich. Ich bezweifle es.¹⁵

6.2. Vertrauensschutz

Der Rechtsstaat beruht einerseits auf dem Grundwert der Rechtssicherheit und er muss das Vertrauen seiner Bürger schützen, die im Hinblick auf eine bestehende Rechtslage Dispositionen treffen. Andererseits ist der regelungsintensive Sozialstaat der Gegenwart darauf angewiesen, die Rechtsordnung an geordnete Bedürfnisse und neue Notwendigkeiten anzupassen. Auf diesem Grundgedanken aufbauend hat sich (einfach gesagt und freilich ergänzt und modifiziert durch die Rechtsprechung des VfGH) das **verfassungsrechtliche Vertrauensschutzprinzip**¹⁶ herausentwickelt, welches in verschiedenen inhaltlichen Ausprägungen in Erscheinung treten kann.

Der **verfassungsrechtliche Vertrauensschutz** verbürgt einen eng begrenzten Schutz von begründeten Erwartungshaltungen und damit im Zusammenhang stehenden Dispositionen und Investitionen bei sonstigen Rechtsänderungen. Mit anderen Worten: Der Problembereich der Enttäuschung über faktische Dispositionen, die im Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage vorgenommen wurden.

Plastisches Beispiel: Eine als Baufläche gewidmete, aber unbebaute Liegenschaft wird von den Eltern oder Großeltern für ihre Kinder bzw Enkel erworben, die nach dem Studium zurück ins Ländle kommen. Aufgrund der Knappheit an Grund und Boden weist der Gemeinderat in einer seiner nächsten Sitzungen die Liegenschaft als Verdichtungszone aus. Die Eltern bzw Großeltern haben im (guten) Glauben an die (derzeitige) Rechtslage Investitionen und Dispositionen vorgenommen, wurde aufgrund dieser Änderung in ihrem Vertrauen aber enttäuscht.

15 Siehe nur VfGH 19. 3. 1986, V 60/85 ua, VfSlg 10.839/1986; 8. 3. 1994, V 115/92, VfSlg 13.716/1994.

16 Siehe dazu Berka, Verfassungsrecht⁶ (2016) Rz 1692; VfGH 21. 6. 1993, B 2022/92, VfSlg 13.461/1993; 17. 12. 1993, B 828/92, VfSlg 13.657/1993; 19. 6. 1997, B 226/97, VfSlg 14.868/1997; 16. 6. 2011, G 6/11, VfSlg 19.411/2011; 29. 9. 2011, G 27/11, VfSlg 19.517/2011.

12 Vgl § 23 Abs 3 iVm § 20 Abs 5 bis 8 VlbG RPIG.

13 W. Pallitsch/Ph. Pallitsch/Kleewein, Niederösterreichisches Baurecht⁹, 1222.

14 Bußjäger, Aktuelle Fragen der Entschädigungspflicht bei Rückwidmungen, in FS Berka (2013) 21.

Nach der Judikatur des VfGH genießt das Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der gegebenen Rechtslage keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz, weil dies auf eine weitgehende Beseitigung des von der Verfassung dem Gesetzgeber zugewiesenen rechtspolitischen Gestaltungsspielraums hinauslaufen würde.

Der VfGH geht davon aus, dass der Mensch mit dem Risiko von Rechtsänderungen leben muss. Im wirtschaftlichen Verkehr müsse auch damit gerechnet werden, dass sich Preise, Tarife, und Abgaben ändern.

Die Rechtsprechung des VfGH, wonach kein Anspruch auf Beibehaltung von Transferleistungen besteht sowie die Einschränkung der Familienbeihilfe durch Herabsetzung der Altersgrenze nicht gegen den Vertrauensschutz verstößt, kann auf die Thematik der befristeten Baulandwidmung analog angewendet werden: Auch der Grundeigentümer hat keinen Anspruch darauf, dass sein (noch nicht ganz verbautes) Grundstück (zeitlich unbeschränkt) die Widmung als Bauland trägt.

Nur in ganz spezifischen Konstellationen erblickt der VfGH bei Eingriffen in die bestehende Rechtslage einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz. Es handelt sich dabei um Fälle, in denen der Gesetzgeber durch vorheriges Handeln einen besonderen Vertrauenstatbestand geschaffen hat, der über das Vertrauen hinausgeht, das die Bürger allgemein in den Bestand der Rechtsordnung setzen dürfen, oder wenn es sich um besonders intensive Eingriffe in schutzwürdige Interessen handelt.

Zwar verstößt meines Erachtens ein Eingriff in eine bestehende Widmung nicht schlechthin gegen den **verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz**, dennoch erweist sich die derzeit in § 14 Abs 9 VlbG RPIG aufgenommene Regelung der Ausweisung von sogenannten Verdichtungszonen als verfassungsrechtlich problematisch. Dies insbesondere dann, wenn sich ein rechtskräftig bewilligtes Bauwerk, das nicht das Mindestmaß der baulichen Nutzung ausweist, auf der Liegenschaft bereits befindet.

6.3. Widerspruch zum Mobilisierungsgedanken

Die Befristung von Bauland stellt eine Möglichkeit zur Mobilisierung von Bauland dar. Die als Baufläche bereits ausgewiesenen Grundstücke sollen so schneller ihrer zweckmäßigen Widmung (Bebauung) zugeführt werden.

Zeitliche Baulandbefristungen sind naturgemäß kein Mittel der Baulandmobilisierung. Ein Rückfall von Baufläche in Freifläche widerspricht dem eigentlich bezweckten Grundgedanken der Baulandmobilisierung, weil im Endeffekt dadurch doch weniger Baufläche verfügbar ist (es kommt zu mehr Freifläche). Für Wohnbauland geeignete und bereits ausgewiesene Flächen werden rückgewidmet. Bei Bebauungsabsicht müsste eine neuerliche Baulandwidmung durchgeführt werden. Darüber hinaus kann ein Rückfall in Freifläche planungsfachlich verfehlt sein.

Der VfGH hat wiederholt ausgesprochen, dass Rückwidmungen von Bauland in Grünland als nicht gerechtfertigt gewertet werden, wenn diese „*ausschließlich zur Verringerung des Baulandüberhanges*“ durchgeführt werden.¹⁷ In Wirklichkeit stellen meines Erachtens die Ausweisung von befristetem Bauland und die Ausweisung von Verdichtungszonen vorwiegend ein Druckmittel der Gemeinde gegenüber dem Grundeigentümer dar. Der Widerspruch zum Mobilisierungsgedanken ist offensichtlich.

7. Der Bebauungsplan bei der befristeten Baulandwidmung

Was passiert mit dem Bebauungsplan nach Fristablauf? Unstrittig ist, dass es sich beim Bebauungsplan und beim Flächenwidmungsplan um zwei unterschiedliche Pläne handelt. Der Bebauungsplan sowie der Flächenwidmungsplan stellen jeweils eine gesonderte (eigene) Verordnung dar.

Während der Flächenwidmungsplan die Nutzung von Boden innerhalb des jeweiligen Gemeindegebiets festlegt, regelt der Bebauungsplan die Art der Bebauung dieser Flächen.

Der VfGH geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass dann, wenn ein Flächenwidmungsplan wegen Gesetzeswidrigkeit aufgehoben wird, der Bebauungsplan damit nicht wegfällt, sondern **invalidiert**, also rechtswidrig wird, und noch einer gesonderten Aufhebung bedarf.

Freilich stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob die Rechtslage nicht anders gesehen werden könnte, nämlich so, dass bei Wegfall der Flächenwidmung und sodann Eintritt der Folgewidmung¹⁸ auch der Bebauungsplan wegfällt. Mit anderen Worten: Verliert der Bebauungsplan aufgrund des Außerkrafttretens der Widmung und Eintritts der Folgewidmung *ipso iure* seine Geltung (**Herzog-Mantel-Theorie**) oder kommt es zu einer Invalidierung des Bebauungsplans? Bessere Argumente sprechen meines Erachtens für eine Invalidierung des Bebauungsplans, handelt es sich doch bei einem Flächenwidmungsplan und einem Bebauungsplan um unabhängige, aber rechtlich gleichwertige Verordnungen.¹⁹

Es bedarf somit auch einer diesbezüglichen Regelung zum Umgang mit dem Bebauungsplan bei Wegfall der Baulandwidmung und insbesondere der Ausweisung von Freifläche als Folgewidmung. Im Gesetzgebungsprozess sollte dieser Gedanke noch berücksichtigt werden.

8. Diplomatische Lösung für den Häuslebauer

Die Ausweisung von befristetem Bauland ist aus rechtlicher Sicht zwar möglich, dennoch muss

17 VfGH 23. 2. 2004, V 117/03, VfSlg 17.112/2004 (betreffend den Flächenwidmungsplan der Marktgemeinde Eichgraben); 18. 6. 2004, V 116/03, VfSlg 17.223/2004 (betreffend den Flächenwidmungsplan der Stadtgemeinde Leonding).

18 Vgl § 12 Abs 3 VlbG RPIG. Bei einer ausgewiesenen Verdichtungszone besteht die Möglichkeit eines Einlösungsantrags; vgl § 23 Abs 3 VlbG RPIG.

19 Siehe *Lampert*, Befristete Baulandwidmungen in Wien, bau aktuell 2017, 144.

dabei – wie soeben aufgezeigt – Einiges beachtet werden.

Aus politischer Sicht bringt die Ausweisung von befristetem Bauland eine gewisse Spannung mit sich. Eine Möglichkeit (oder besser: ein Kompromiss) wäre es, eine befristete Baulandwidmung, so wie es der derzeit in Begutachtung stehende Novellierungsentwurf zum VlbG RPIG vorsieht, nur für Neuausweisungen zuzulassen. Damit meine ich, dass eine Befristung nur bei einer Neuwidmung von Baufläche, also Freifläche auf Baufläche, erfolgt. Das ist derzeit beispielsweise in Niederösterreich der Fall.

9. Lösung für den Unternehmer: Ausweisung von Vorbehaltsflächen

Fraglich ist, ob die Ausweisung von Vorbehaltsflächen, so wie es in der Steiermark der Fall ist (§ 37 Stmk ROG), zielführend ist. In der Steiermark kommt diese Ausweisung von Vorbehaltsflächen unter anderem für Gewerbe und Industrie in Betracht.

Unter der Ausweisung von Vorbehaltsflächen ist Folgendes zu verstehen: Die Gemeinde kann unter anderem zur Sicherstellung geeigneter Flächen für Gewerbe und Industrie Vorbehaltsflächen ausweisen, wenn dies im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegt ist.

Diese Vorbehaltsflächen müssen eine besondere Standorteignung aufweisen und dürfen (unter anderem) nur für die gewerbliche oder industrielle Nutzung als Betriebsgebiet ausgewiesen werden, wenn dies dem voraussichtlichen Bedarf einer Planungsperiode an einer derartigen Nutzung entspricht.

Der Eigentümer von Grundstücken, die als Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden, kann nach Inkrafttreten des Flächenwidmungsplans von der Gemeinde mittels schriftlichen Antrags verlangen, dass das Grundstück eingelöst wird.

Ein solcher Antrag kann nur mit Zustimmung der Gemeinde zurückgezogen werden. Der Grundeigentümer ist somit an seinen Antrag gebunden. Wird ein Einlösungsantrag gestellt, so ist dem Eigentümer innerhalb eines Jahres von der Gemeinde mitzuteilen, ob sie oder ein Dritter, der die für den Gemeindebedarf vorgesehenen Anlagen zu errichten und zu betreiben beabsichtigt, das Grundstück erwerben will. Ist der Erwerb durch einen Dritten beabsichtigt, so hat auch dieser mitzuteilen, das Grundstück erwerben zu wollen.

Falls die Gemeinde oder ein Dritter das Grundstück nicht erwerben will, ist die Ausweisung als Vorbehaltsfläche durch Änderung des Flächenwidmungsplans aufzuheben. Andernfalls hat die Gemeinde oder der Dritte innerhalb von drei Jahren nach Ablauf der einjährigen Frist das grundbücherliche Eigentum am Grundstück zu erwerben.

Kommt eine Einigung über die Einlösung innerhalb von drei Jahren nach Ablauf der einjährigen Frist nicht zustande, so gilt mit Ablauf der Frist die Zustimmung der Gemeinde bzw des Dritten zum Einlösungsantrag, nicht aber zur Höhe des Einlösungspreises als gegeben.

Bei der Ausweisung von Vorbehaltsflächen für Betriebsgebiete ist zu prüfen, ob die Bestimmung des § 20 VlbG RPIG auch für Betriebsgebiete gilt. Zu hinterfragen wäre konkret, ob überhaupt bzw inwieweit unter die in § 20 Abs 1 VlbG RPIG verwendete Formulierung („können Flächen festgelegt werden, die Zwecken des Gemeinbedarfs dienen“) auch Betriebsgebiete subsumierbar sind. Bei einem negativen Auslegungsergebnis wäre das VlbG RPIG entsprechend zu ergänzen.

Ob die Ausweisung von Vorbehaltsflächen auch auf Kerngebiete und Wohngebiete übertragen werden kann, ist freilich zusätzlich zu prüfen.

10. Entschädigungsanspruch

Angedacht ist, dass ein Einlösungsanspruch ausgeschlossen wird, wenn die befristet ausgewiesene Fläche nicht ihrer geplanten Nutzung zugeführt wird. Mit anderen Worten: Nach Ablauf der vorgesehenen Frist steht den Grundeigentümern der betroffenen Liegenschaften kein Anspruch auf Grundeinlösung gegen Entschädigung zu.²⁰

Die **Vorarlberger Eigentümervereinigung** sieht darin eine *De-facto*-Enteignung, weil nach derzeit noch geltender Rechtslage die Gemeinde dem betroffenen Grundeigentümer auf Antrag eine Entschädigung zu leisten hat, wenn ein als Baufläche gewidmetes Grundstück (oder ein als Sondergebiet gewidmetes Grundstück) anders gewidmet wird und dadurch die Bebauung verhindert wird.

Es stellt sich die Frage, ob ein Ausschluss einer Entschädigung rechtlich überhaupt zulässig ist.

Die Rechtsprechung des VfGH betont, dass die erhöhte Bestandskraft von Flächenwidmungsplänen das Interesse der Rechtssicherheit schützen soll,²¹ worauf sich nicht nur die betroffenen Grundeigentümer, sondern (wenn eine Festlegung des Flächenwidmungsplans ihre Rechtssphäre betrifft) auch die Nachbarn berufen können.²²

Eine Ausweisung von befristetem Bauland stellt eine Einschränkung der Eigentumsfreiheit dar, für die eine Entschädigung grundsätzlich zu leisten wäre. Zwar handelt es sich bei einem solchen Eingriff grundsätzlich um eine Eigentumsbeschränkung, die Lehre und Rechtsprechung des OGH setzen aber solche Fälle einer Enteignung gleich.²³

Der Vorarlberger Gesetzgeber beabsichtigt, den Entschädigungsanspruch auszuschließen, wenn die befristet ausgewiesene Fläche nicht ihrer geplanten Nutzung innerhalb von sieben Jahren²⁴ zugeführt wird. Ob dem betroffenen Grundeigentümer tatsächlich eine Entschädigung zusteht, ist im Einzelfall zu beurteilen, weil bei jeder Rückwidmung verschiedene Komponenten bei der Beurteilung auf Rechtmäßigkeit zu berücksichtigen sind (zB ob von der Gemeinde ein bestimmter Vertrauenstatbestand geschaffen wurde). Unstrittig ist aber, dass die Landesgesetzgeber nicht gehalten

²⁰ Vgl § 27 Abs 2 lit c und d VlbG RPIG.

²¹ Vgl unter anderem VfGH 19. 6. 1987, V 40/86, VfSlg 11.374/1987; 3. 3. 1999, V 97/98, VfSlg 15.443/1999.

²² Vgl zB VfGH 21. 6. 1996, V 36/96 ua, VfSlg 14.537/1996.

²³ Stichwort: materielle Enteignung, Sonderopfertheorie und Schwereopfertheorie.

²⁴ Vgl § 12 Abs 3 lit a VlbG RPIG.

sind, Entschädigungsregelungen vorzusehen. Sowohl beim Verzicht auf Entschädigungsregelungen als auch beim Zuspruch von Entschädigungen sind sie allerdings an den Gleichheitsgrundsatz gebunden.²⁵ Eine jeweilige Einzelfallbetrachtung ist daher angebracht.

Sofern dem Grundeigentümer überhaupt ein Entschädigungsanspruch, also eine Entschädigung dem Grunde nach, zusteht, stellt sich doch anschließend die Frage über die Höhe dieses Anspruchs. Mit dem *Sichtfenster*-Urteil des OGH²⁶ wurden zu diesem sensiblen Thema neue Wege beschritten.²⁷ In dieser Entscheidung hatte der OGH über die Entschädigung der Rückwidmung von als Baufläche gewidmeten Grundstücken zu entscheiden. Von der Möglichkeit, beim VfGH einen Antrag auf Normenkontrolle zu stellen, sah der OGH ab und nahm eigens eine verfassungskonforme Interpretation vor, die zu einer Weiterentwicklung gegenüber der bisherigen VfGH-Judikatur führte. Für die Bemessung der Höhe des Entschädigungsanspruchs ist nach dieser Judikatur nunmehr die eingetretene Wertminderung heranzuziehen.²⁸ Die verfassungskonforme Interpretation des OGH fand freilich keine Billigung beim VfGH.²⁹ Nach der Rechtsprechung des VfGH besteht keinesfalls eine Entschädigungspflicht als Voraussetzung für eine Rückwidmung.³⁰ Ob diese Judikaturdivergenz in den folgenden Jahren beseitigt wird, bleibt mit Interesse abzuwarten.

11. Rechtslage in anderen Bundesländern

11.1. Niederösterreich

In Niederösterreich darf die Gemeinde bei der Neuwidmung von Bauland eine Befristung von fünf Jahren festlegen. Die Gemeinde kann für unbebaute Grundstücke nach Ablauf der Frist innerhalb eines Jahres die Widmung ändern, wobei ein allfälliger Entschädigungsanspruch gemäß § 27 NÖ ROG nicht entsteht.

Die Gemeinde ist nach Ablauf der Fünfjahresfrist nicht verpflichtet (arg: „*kann*“), eine Widmungsänderung bzw eine Rückwidmung vorzunehmen. Mit anderen Worten: Der Gemeinde steht es frei, zu entscheiden, wie sie nach Ablauf der Frist weiter vorgeht. Entscheidet der Gemeinderat jedoch nicht innerhalb von einem Jahr nach Ablauf der Fünfjahresfrist über die Widmungsänderung, fällt die Möglichkeit der entschädigungslosen Rückwidmung gemäß § 27 Abs 3 NÖ ROG weg, das heißt, es ist bei einer späteren Rückwidmung eine Entschädigung zu bezahlen.

Die niederösterreichische Bestimmung der befristeten Baulandwidmung bezieht sich – anders

als die vorgesehene Regelung im VlbG RPIG – ausschließlich auf Neuwidmungen von Bauland.

Weiters ist eine Rückwidmung nur möglich, wenn nicht innerhalb der Fünfjahresfrist mit der Ausführung eines widmungskonformen Bauvorhabens begonnen wird (arg: „*unbebaute Grundstücke*“).

Das bedeutet überspitzt formuliert, dass mit der Aushebung der ersten Künette grundsätzlich eine widmungskonforme Ausführung des Bauvorhabens vorliegt und daher eine Rückwidmung nicht mehr möglich ist.

Nicht außer Acht gelassen werden dürfen freilich die im Baubescheid festgesetzten Ausführungs- und Vollendungsfristen.

11.2. Wien

In der Bundeshauptstadt Wien wurden mit der Bauordnungsnovelle 2014, Wr LGBI 2014/25, die Widmung „*förderbarer Wohnbau*“ und die befristete Baulandwidmung in die Wr BauO eingeführt. Die Novelle hatte unter anderem zum Ziel, dem Horten von Bauland sowie Spekulanten entgegenzuwirken.

Dabei trifft der Spruch „*Wien ist anders*“ im wahrsten Sinn zu: Anders als im geltenden VlbG RPIG und in der bereits bestehenden niederösterreichischen Regelung sind in der Wr BauO befristete Baulandwidmungen weder auf Neuwidmungen noch in zeitlicher Hinsicht (maximale bzw minimale Dauer) beschränkt. So kann derzeit in bestehende „gute“ Widmungen (wie Bauland) mit zeitlich kurzen Fristen eingegriffen werden.

Wird innerhalb der Befristung nicht um Baubewilligung angesucht oder eine Bekanntgabe der Bebauungsbestimmung beantragt, kann die Baulandwidmung nicht mehr ausgenützt werden.

Bis dato ist mir in Wien allerdings noch kein Fall untergekommen, der eine solche Widmung ausweist.

Schlusswort

In Vorarlberg übersteigt die Nachfrage nach Bauland das derzeitige Angebot, obwohl das Ländle über ausreichend Flächen mit einer entsprechenden Widmung verfügt. Diese Flächen werden nur nicht ihrer zweckentsprechenden Widmung zugeführt. Teilweise erfolgt eine Hortung in Form eines „bankunabhängigen Sparbuchs“ mit (infolge des jährlichen Grundstückspreisanstiegs) sehr attraktiven Zinsen.

Mit den derzeit noch bis zum 23. 5. 2018 in Begutachtung stehenden Gesetzesentwürfen zur Novellierung des VlbG RPIG und des VlbG GVG versucht das Bundesland Vorarlberg, Bauland zu mobilisieren und der Baulandhortung entgegenzutreten. Die eine oder andere Bestimmung – in beiden Gesetzesentwürfen – bedarf meines Erachtens noch einer Präzisierung.

Trotzdem ist und bleibt die Raumordnung ein sensibles Thema, das zukünftig noch viel Gesprächsstoff und Diskussionsbedarf mit sich bringen wird.

25 *Bußjäger*, Entschädigungspflicht, 28.

26 OGH 9. 9. 2008, 5 Ob 30/08k.

27 Dazu näher *Berka*, Das „Sichtfenster zum See“: Zu den entschädigungsrechtlichen Konsequenzen einer Rückwidmung, *Zak* 2009, 63; *Wilhelm*, Die „Sonderopfer“-Sondertheorie, *ecolex* 2011, 381.

28 Die Kritik an dieser Entscheidung war vielfältig.

29 Vgl etwa VfGH 6. 10. 1986, G 129/86, VfSlg 11.036/1986; 28. 9. 1989, G 52/89 ua, VfSlg 12.157/1989; siehe auch *Bußjäger*, Entschädigungspflicht, 28.

30 Siehe VfGH 3. 12. 1992, V 239/91, VfSlg 13.282/1992 (*Mauerbach*-Erkenntnis).

bau aktuell- JAHRESABO

INKLUSIVE **ONLINEZUGANG**
UND **APP** ZUM HEFT-DOWNLOAD



BESTELLEN SIE JETZT IHR JAHRESABO

Ja, ich bestelle Exemplare

bau aktuell-Jahresabo 2018 inkl. Online Zugang und App

EUR 169,-

(9. Jahrgang 2018, Heft 1-6)

Alle Preise exkl. MwSt. und Versandkosten. Abbestellungen sind nur zum Ende eines Jahrganges möglich und müssen bis spätestens 30. November des Jahres schriftlich erfolgen. Unterbleibt die Abbestellung, so läuft das jeweilige Abonnement automatisch auf ein Jahr und zu den jeweils gültigen Abopreisen weiter. Preisänderung und Irrtum vorbehalten.

Name/Firma Kundennummer

Straße/Hausnummer

PLZ/Ort E-Mail

Telefon (Fax) Newsletter: ja nein

Datum/Unterschrift

Handelsgericht Wien, FB-Nr.: 102235X, ATU 14910701, DVR: 000 2356

Linde Verlag Ges.m.b.H.
Scheydgasse 24
PF 351, 1210 Wien
Tel: 01 24 630-0
Bestellen Sie online unter
www.lindeverlag.at
oder via E-Mail an
office@lindeverlag.at
oder per Fax
01/24 630-53