

- Dr. Christian Onz
- Dr. K. Rainer Onz, em.
- Mag. Herwig Kraemmer
- Dr. Bernhard Hüttler
- Mag. Michael Mendel
- MMag. Ursula Ebner
- Mag. Angelika Paulitsch
- Ing. Dr. Florian Berl

**Rückwidmungen  
von Bauland in Grünland  
im Burgenland und in Niederösterreich**

-

**Rechtliche Voraussetzungen und Folgen**

**Rechtsüberblick und Empfehlungen im Auftrag der  
Planungsgemeinschaft Ost**

RA Dr. Christian Onz  
RA Mag. Michael Mendel

für die

ONZ, ONZ, KRAEMMER, HÜTTLER Rechtsanwälte GmbH

Wien, im April 2017

Schwarzenbergplatz 16  
A-1010 Wien  
**T:** (+43) 1 715 60 24  
**F:** (+43) 1 715 60 24-30  
**E:** [office@onz.at](mailto:office@onz.at)  
**W:** [www.onz.at](http://www.onz.at)

FN 222714 x  
Handelsgericht Wien

## Inhalt

<b>1. Ausgangslage und Fragestellung</b>	3
<b>2. Einschlägige landesrechtliche Regelungen</b>	4
<b>3. Voraussetzungen für die Rückwidmung von Bauland in Grünland im Lichte der Judikatur des VfGH</b>	10
3.1 Rechtsprechung des VfGH zur Änderung raumordnungsrechtlicher Verordnungen - Allgemeines	10
3.2 Entscheidungen des VfGH zu Rückwidmungen, insbesondere zu solchen aufgrund der „Wienerwald-Deklaration“	11
3.3 Anwendung der Judikaturgrundsätze auf die aktuelle Fragestellung	18
3.4 Exkurs: Sonstige Maßnahmen zur Baulandmobilisierung	21
<b>4. Zur Entschädigungspflicht aufgrund von Rückwidmungen</b>	24
4.1 Judikatur des OGH	24
4.2 Judikatur des VfGH	27
4.3 Konsequenzen für die Anwendung des § 27 Bgld RPG	28
4.4 Konsequenzen für die Anwendung des § 27 NÖ ROG	31
4.5 Zum Sonderfall Aufschließungszonen	32
<b>5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	34

## 1. Ausgangslage und Fragestellung

Zahlreiche Gemeinden im Burgenland und in Niederösterreich weisen eine relativ große Baulandreserve auf, dh es gibt in diesen Gemeinden große Flächen, die als Bauland gewidmet, aber noch nicht verbaut sind. In der Regel steht der Großteil dieser Flächen im Eigentum Privater und ist daher der direkten Verfügung durch die Gemeinden entzogen.

Eine vollständige Verwertung dieser Baulandreserve wäre in vielen Fällen für die Gemeinden keineswegs wünschenswert, da dies mit der Gefahr einer Überforderung der Infrastruktur (örtliches Straßennetz, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung etc) und sonstiger kommunaler Einrichtungen (insbesondere Kindergärten, Schulen und Betreuungseinrichtungen sowie soziale Dienste) verbunden wäre.

Sehr häufig besteht gleichzeitig das Problem, dass die vorhandene Baulandreserve nicht geeignet ist, einen tatsächlich vorhandenen Bedarf an Grundflächen für die Schaffung von Wohnraum zu decken, weil sie nicht „mobilisierbar“ ist, dh weil die Eigentümer die Grundstücke weder selbst bebauen noch zu diesem Zweck veräußern wollen und den Gemeinden Zugriffsmöglichkeiten fehlen.

In derartigen Fällen ist es sehr problematisch, den Bedarf durch Ausweisung neuer Baulandflächen bei gleichzeitiger Beibehaltung der bestehenden Baulandwidmungen zu decken. Im Sinne einer vorausschauenden Planung muss nämlich stets das Szenario bedacht werden, dass es in einer mittel- oder langfristigen Perspektive doch zu einer Verwertung nahezu des gesamten Baulandbestands kommt, was logischerweise erst recht zu einer Überlastung der bestehenden kommunalen Einrichtungen führen würde.

Vor diesem Hintergrund gibt es Bestrebungen, Baulandflächen, die über einen längeren Zeitraum nicht verwertet wurden, in Grünland<sup>1)</sup> rückzuwidmen.

---

<sup>1)</sup> Im Sinne einer einheitlichen Terminologie wird in der vorliegenden Arbeit durchgängig der Begriff „Grünland“ verwendet. Genaugenommen entspricht dies (nur) der gesetzlichen Bezeichnung der Widmungsart in Niederösterreich (§§ 15 Abs 1, 20 NÖ ROG), während das Bgld RPG hierfür die Bezeichnung „Grünflächen“ verwendet (§§ 13 Abs 1, 16). An einer Stelle spricht aber auch dieses vom „Grünland“ und meint damit offenbar Flächen mit der Widmung „Grünfläche“ (§ 15).

Gleichzeitig besteht die Sorge, dadurch weitreichende Entschädigungspflichten auszulösen, die die Gemeinden kaum tragen können. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden für das brachliegende Bauland in der Regel über Jahrzehnte keine nennenswerten Einnahmen lukrieren konnten. Aber auch die Neuerschließung von Siedlungsgebieten ist in der Regel kein „Geschäft“ für die Kommunen. Im günstigsten Fall können mit den Einnahmen anlässlich einer Bauführung (Aufschließungs- und Kanaleinmündungsabgaben uä) die anfallenden Kosten abgedeckt werden; eine „Reserve“, mit der etwa Entschädigungszahlungen aufgrund gleichzeitig erfolgter Rückwidmungen abgedeckt werden könnten, lässt sich wohl kaum erwirtschaften.

Vor diesem Hintergrund wurden

- die rechtlichen Voraussetzungen für Rückwidmungen von Bauland in Grünland - und zwar in Fällen, in denen die objektive Eignung der gewidmeten Flächen zur Bebauung nach wie vor gegeben ist -

und

- denkbare rechtliche Grundlagen für Entschädigungsansprüche, die den betroffenen Grundeigentümern zukommen,

im Einzelnen untersucht.

## **2. Einschlägige landesrechtliche Regelungen**

Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf das Burgenländische Raumplanungsgesetz (Bglld RPG idF Bglld LGBl 44/2015) und das NÖ Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG idF NÖ LGBl 63/2016). Die im gegenständlichen Zusammenhang besonders wichtigen Bestimmungen über die Änderung des Flä-

chenwidmungsplanes<sup>2)</sup> sowie über Entschädigungen sind nachstehend im Wortlaut angeführt:

**a) Bgld RPG**

**„§ 19  
Änderung des Flächenwidmungsplanes<sup>3)</sup>**

*(1) Der Flächenwidmungsplan ist abzuändern, wenn dies infolge der Aufstellung oder Abänderung des Entwicklungsprogrammes oder der Vollziehung anderer Landesgesetze oder von Bundesgesetzen notwendig wird.*

*(2) Der Flächenwidmungsplan darf im übrigen nur abgeändert werden, wenn sich die Planungsgrundlagen infolge Auftretens neuer Tatsachen oder Planungsabsichten in der Gemeinde wesentlich geändert haben.*

*(3) Bei der Änderung des Flächenwidmungsplanes ist auf die bestehende widmungsgemäße Nutzung der Grundflächen tunlichst Bedacht zu nehmen.*

*(4) Das Amt der Landesregierung ist von der beabsichtigten Änderung des Flächenwidmungsplanes unverzüglich, jedenfalls aber vor der Auflage unter Bekanntgabe der Änderungsgründe, in Kenntnis zu setzen. Im Übrigen gelten für das Verfahren § 18 Abs. 2 bis 12 sowie § 18b sinngemäß.*

*(5) Die Gemeinde kann die Tragung der Kosten, die im Rahmen einer Flächenwidmungsplanänderung entstehen, zum Gegenstand einer privatrechtlichen Vereinbarung mit den betroffenen Grundeigentümern machen, wenn die Umwidmung im privaten Interesse gelegen ist.“*

---

<sup>2)</sup> Das NÖ ROG spricht in den nachfolgend zitierten Bestimmungen von der Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes. Der Flächenwidmungsplan stellt einen (zwingenden) Bestandteil des örtlichen Raumordnungsprogrammes dar. Weiters kann dieses ein Entwicklungskonzept umfassen (§ 13 Abs 2 NÖ ROG). Das Bgld RPG verwendet demgegenüber auf der Ebene der örtlichen Raumordnung ausschließlich den Begriff „Flächenwidmungsplan“ (beim Entwicklungsprogramm handelt es sich um eine Verordnung der Landesregierung - siehe § 7 Bgld RPG). Im Sinne einer einheitlichen Terminologie werden hier in der Folge die Begriffe „Änderung des Flächenwidmungsplanes“ bzw „Umwidmung“ verwendet. Dies ist insofern auch für Niederösterreich zutreffend, als die Festlegung der Widmungsarten Bauland und Grünland im Flächenwidmungsplan erfolgt (vgl §15 Abs 1 NÖ ROG).

<sup>3)</sup> § 18a trifft Sonderregelungen für ein vereinfachtes Verfahren für Widmungsänderungen, das in „berücksichtigungswürdigen Einzelfällen“ durchgeführt werden kann. Dadurch ändert sich an den in Abs 1 und 2 des § 19 normierten Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Änderungen nichts.

**„§ 27  
Entschädigung**

(1) Wenn durch die Wirkung des Flächenwidmungsplanes bzw. des Bebauungsplanes (Teilbebauungsplanes) die Bebauung eines im Sinne des § 14 Abs. 1 geeigneten Grundstückes verhindert wird und dadurch eine Wertverminderung entsteht, die für den Betroffenen eine unbillige Härte darstellt, ist ihm auf seinen binnen einem Jahr nach Kundmachung des Flächenwidmungsplanes bzw. des Bebauungsplanes (Teilbebauungsplanes) einzubringenden Antrag von der Gemeinde eine angemessene Entschädigung zu gewähren.

(2) Eine unbillige Härte liegt vor, wenn vor dem Zeitpunkt der Kundmachung der beabsichtigten Aufstellung des Flächenwidmungsplanes bzw. des Bebauungsplanes (Teilbebauungsplanes) im Vertrauen auf die Rechtslage nachweisbar Kosten für die Baureifmachung des Grundstückes aufgewendet worden sind.

(3) Die Entschädigung ist von der Bürgermeisterin oder vom Bürgermeister im übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde nach Anhörung wenigstens einer oder eines beeideten Sachverständigen durch Bescheid festzusetzen. Gegen diesen Bescheid ist Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht zulässig.

(4) Für das Verfahren vor dem Landesverwaltungsgericht zur Ermittlung der Entschädigung, für deren Feststellung im Wege des Übereinkommens sowie für die Wahrnehmung der Ansprüche, welche dritten Personen auf die Befriedigung aus der Entschädigung auf Grund ihrer dinglichen Rechte zustehen, ist das Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz - EisbEG, BGBl. Nr. 71/1954, in der Fassung des Gesetzes BGBl. I Nr. 111/2010, sinngemäß anzuwenden.“

**b) NÖ ROG**

**„§ 25  
Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes**

(1) Ein örtliches Raumordnungsprogramm darf nur abgeändert werden:

1. wegen eines rechtswirksamen Raumordnungsprogrammes des Landes oder anderer rechtswirksamer überörtlicher Planungen,
2. wegen wesentlicher Änderung der Grundlagen,
3. wegen Löschung des Vorbehaltes,
4. wenn sich aus Anlass der Erlassung oder Abänderung des Bebauungsplanes eine Unschärfe des örtlichen Raumordnungsprogrammes zeigt, die klargestellt werden muß,
5. wenn dies zur Verwirklichung der Ziele des Entwicklungskonzeptes dient,

6. wenn im Einvernehmen mit dem Grundeigentümer Bauland in Grünland umgewidmet werden soll, wobei die geschlossene Siedlungsentwicklung nicht beeinträchtigt und die Ausnutzung günstiger Lagevorteile nicht behindert wird,
7. wenn dies zur Vermeidung von erkennbaren Fehlentwicklungen oder Entwicklungsdefiziten dient.

(2) Ein örtliches Raumordnungsprogramm ist abzuändern, wenn sich herausstellt, dass eine als Bauland gewidmete und noch nicht bebaute Fläche von Gefährdungen gem. § 15 Abs. 3 Z 1 bis 3 und 5 tatsächlich betroffen ist und die Beseitigung dieser Gefährdungen nicht innerhalb einer Frist von 5 Jahren sichergestellt werden kann. Als bebaut gelten Grundstücke oder Grundstücksteile, auf denen ein Gebäude errichtet ist, das nicht als Nebengebäude anzusehen ist.

(3) Baubehördliche Verfahren, die vor der Kundmachung des Entwurfes der Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes (§ 24 Abs. 5) bereits anhängig waren, werden durch die Änderung nicht berührt.

(4) Für das Verfahren zur Änderung örtlicher Raumordnungsprogramme gelten die Bestimmungen des § 24 sinngemäß. Unbeschadet einer allfälligen Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung sind jedenfalls die Themen Bevölkerungsentwicklung, Naturgefahren und Baulandbilanz aufzuarbeiten und darzustellen, soweit dies nicht bereits in einem verordneten Entwicklungskonzept enthalten ist. Hinsichtlich der strategischen Umweltprüfung gilt:

#### 1. Wenn die Änderung

- einen Rahmen für künftige Projekte gemäß den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl.Nr. L 175 vom 5. Juli 1985, S 40 in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl.Nr. L 73 vom 14. März 1997, S 5, setzt, oder
- voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf ein Europaschutzgebiet erwarten lässt, ist jedenfalls eine strategische Umweltprüfung durchzuführen.

2. Sofern bei einer sonstigen Änderung aufgrund ihrer Geringfügigkeit nicht von vorne herein die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung entfallen kann oder für diesen Bereich der Gemeinde ein verordnetes Entwicklungskonzept gilt, das bereits einer strategischen Umweltprüfung unterzogen wurde, in dem die vorgesehene An-

derung bereits vorgesehen und in ihren Auswirkungen untersucht wurde, hat die Gemeinde zu prüfen, ob aufgrund voraussichtlich erheblicher Umweltauswirkungen eine strategische Umweltprüfung erforderlich ist. Dabei sind die Kriterien des § 4 Abs. 2 zu berücksichtigen.

Das Prüfungsergebnis und eine Begründung dazu sind der Umweltbehörde vorzulegen und ist diese zu ersuchen, innerhalb von sechs Wochen eine Stellungnahme abzugeben. Danach sind das Ergebnis und die Begründung von der Landesregierung im Internet zu veröffentlichen.

(5) Dient eine Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes ausschließlich dem Zweck, in einer rechtswirksam verordneten Zentrumszone bei der bestehenden Widmung "Bauland- Kerngebiet" die Zusatzbezeichnung "Handelseinrichtung" festzulegen und ist hierfür keine strategische Umweltprüfung erforderlich, so bedarf dies keiner Genehmigung durch die Landesregierung gemäß § 24 Abs. 11. In solchen Fällen hat die Gemeinde den Entwurf der Änderung der Landesregierung so rechtzeitig zu übermitteln, dass diese bereits zu Beginn der öffentlichen Auflage über alle Unterlagen verfügt. Die Landesregierung hat die beabsichtigte Widmungsänderung bis zum Ende der öffentlichen Auflagefrist zu untersagen, wenn die Änderung hinsichtlich der Verkehrserfordernisse nicht raumverträglich ist."

## **„§ 27 Entschädigung**

(1) Die Gemeinde ist verpflichtet, dem Grundeigentümer eine angemessene Entschädigung für jene vermögensrechtlichen Nachteile zu leisten, die durch Änderungen von Baulandwidmungsarten in andere Widmungsarten unter folgenden Bedingungen entstanden sind:

- a) Durch die Umwidmung muss die Bebaubarkeit ausgeschlossen oder weitgehend verringert worden sein.
- b) Alle Voraussetzungen, welche die NÖ Bauordnung an die Bebaubarkeit der betreffenden Grundfläche stellt, müssen - mit Ausnahme einer allenfalls noch erforderlichen Bauplatzerklärung gem. § 11 Abs. 2 der NÖ Bauordnung 2014, LGBl. Nr. 1/2015, sowie einer Bausperre nach § 26 - bereits erfüllt gewesen sein.
- c) Die natürliche Baulandeignung darf nicht durch Hindernisse im Sinne von § 15 Abs. 3 Z 1 bis 3 und 5 bedroht gewesen sein.



(2) Als vermögensrechtliche Nachteile nach Abs. 1 gelten

- a) die Aufwendungen, die der Grundeigentümer oder mit seiner Zustimmung ein Dritter im Vertrauen auf die Bebaubarkeit der Grundfläche für deren Baureifmachung getätigt hat,
- b) die Minderung jenes Wertes der Grundfläche, der einem vorangegangenen Erwerbsvorgang (Kauf, Tausch, Erbteilung u. dgl...) konkret zugrunde gelegt worden war, soweit dieser den ortsüblichen Wert zum Zeitpunkt des Erwerbsvorganges nicht überstiegen hat und
- c) entrichtete Aufschließungs- bzw. Ergänzungsabgabe einschließlich allfälliger Vorauszahlungen.

Die Entschädigung ist auf der Grundlage des Österreichischen Verbraucherpreisindexes zu valorisieren.

(3) Im Falle einer Änderung der Widmung nach § 17 sind für betroffene Grundflächen keine vermögensrechtlichen Nachteile zu ersetzen. Unterbleibt jedoch die neuerliche Entscheidung des Gemeinderates innerhalb der einjährigen Frist, fällt die Möglichkeit der entschädigungslosen Rückwidmung weg.

(4) Aufwendungen für die Baureifmachung und Erwerbsvorgänge, die nach der Kundmachung der beabsichtigten Widmungsänderung (§ 24 Abs. 5 in Verbindung mit § 25 Abs. 4) getätigt worden sind, sind bei der Ermittlung der vermögensrechtlichen Nachteile nach Abs. 2 nicht mehr zu berücksichtigen.

(5) Der Grundeigentümer kann innerhalb von fünf Jahren ab Inkrafttreten der Widmungsänderung bei der Gemeinde schriftlich einen Anspruch auf Ersatz der vermögensrechtlichen Nachteile nach Abs. 2 geltend machen, worüber innerhalb von sechs Monaten eine gütliche Einigung anzustreben ist. Wird keine Einigung erzielt, so kann der Grundeigentümer innerhalb von einem Jahr nach Geltendmachung des Anspruchs bei sonstigem Anspruchsverlust die Festsetzung des Aufwandsersatzes durch das örtlich zuständige Landesgericht begehren. Hiefür gelten, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, die einschlägigen Bestimmungen des Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetzes, BGBl. Nr. 71/1954 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010, sinngemäß.“

### 3. Voraussetzungen für die Rückwidmung von Bauland in Grünland im Lichte der Judikatur des VfGH

#### 3.1 Rechtsprechung des VfGH zur Änderung raumordnungsrechtlicher Verordnungen - Allgemeines

3.1.1 Der VfGH judiziert zu den verbindlichen Planungsakten der Gemeinden nach den einschlägigen Gesetzen sämtlicher Bundesländer seit Jahrzehnten, dass diesen eine erhöhte Bestandskraft zukomme; Änderungen von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen seien nur bei Vorliegen eines objektiven Änderungsanlasses zulässig.<sup>4)</sup> Weiters ergibt sich aus dieser Judikatur, dass der Änderungsanlass durch eine raumordnungsfachliche Grundlagenforschung dokumentiert sein muss.<sup>5)</sup> Diese muss eine wesentliche Änderung im Vergleich zu den Planungsgrundlagen, auf denen die geltende Verordnung beruht, dokumentieren.<sup>6)</sup>

3.1.2 Daraus folgt, dass die Änderung eines Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanes keineswegs allein damit begründet werden kann, dass der Gemeinderat andere als die seinerzeit getroffenen Festlegungen für besser, vernünftiger oder zweckmäßiger erachtet.<sup>7)</sup> Demgemäß können nur neue Tatsachen eine Umwidmung oder eine sonstige Änderung raumordnungsrechtlicher Verordnungen rechtfertigen.<sup>8)</sup>

Diese Grundsätze postuliert der VfGH, wie gesagt, ohne Differenzierungen aufgrund von Details der einschlägigen landesrechtlichen Regelungen vorzunehmen. Durch die oben zitierten Bestimmungen (§ 19 Abs 1 und 2 Bgld RPG, § 25 Abs 1 und 2 NÖ ROG) werden diese allgemeinen Grundsätze positiviert.

3.1.3 Hervorzuheben ist, dass die erhöhte Bestandskraft von Flächenwidmungsplänen das Interesse der Rechtssicherheit schützen soll,<sup>9)</sup> worauf sich nicht nur die betroffenen Grundeigentümer, sondern, wenn eine Festlegung des Flächen-

---

<sup>4)</sup> Vgl zB VfSlg 11990/1989, 14454/1996, 17396/2004, 19002/2010.

<sup>5)</sup> VfSlg 19819/2013; VfGH 13.10.2016, V 163/2015.

<sup>6)</sup> VfSlg 17015/2003; VfGH 25.9.2014, V 65/2014.

<sup>7)</sup> VfSlg 11374/1987.

<sup>8)</sup> VfSlg 14454/1996.

<sup>9)</sup> VfSlg 11374/1987, 15443/1999 ua.

widmungsplanes ihre Rechtssphäre betrifft, auch die Nachbarn berufen können.<sup>10)</sup> Daher gilt generell: Hat sich der Gemeinderat bei Erlassung derselben innerhalb seines gesetzlichen Planungsermessens bewegt, sodass keine Verpflichtung zur Sanierung eines rechtlichen Mangels besteht, ist das Vertrauen der Betroffenen auf den geltenden Plan jedenfalls geschützt; dies auch dann, wenn der Plan aus aktueller fachlicher Sicht als verbesserungsfähig angesehen wird.

### 3.2 Entscheidungen des VfGH zu Rückwidmungen, insbesondere zu solchen aufgrund der „Wienerwald-Deklaration“

#### 3.2.1 Der VfGH hat wiederholt ausgesprochen, dass es *„die Notwendigkeit einer Reduzierung des Baulandes ... allein (noch) nicht rechtfertigt, ein beliebiges Grundstück ... in Freiland zu widmen“*.

Ausgehend von diesem Grundsatz hat er in zwei Entscheidungen aus dem Jahr 1984 einmal den Flächenwidmungsplan einer Tiroler Gemeinde bestätigt<sup>11)</sup> und ein anderes Mal den Flächenwidmungsplan einer anderen Gemeinde desselben Bundeslandes als gesetzwidrig aufgehoben.<sup>12)</sup> Ein wesentlicher Unterschied der beiden Anlassfälle bestand darin, dass sich in dem einen die Grundeigentümerin gegen eine Festlegung wandte, die bereits im ersten Flächenwidmungsplan enthalten war und gegen diese ins Treffen führte, dass die Freilandwidmung aufgrund der seit langem bestehenden Bebauung unsachlich sei, während im anderen eine Rückwidmung von Bauland in Freiland erfolgt war.

Im erstgenannten Fall stellte der VfGH fest, dass zum drohenden Baulandüberhang noch der Umstand hinzutrete, dass auf der Bezug habenden Liegenschaft die Errichtung einer Straße ins Auge gefasst sei, was im Flächenwidmungsplan auch ersichtlich gemacht worden sei. Weiters habe der Verordnungsgeber zu Recht auch den Umstand mitberücksichtigt, dass die betroffene Liegenschaft zwar bebaut sei, aber offensichtlich seit längerem nicht

---

<sup>10)</sup> Vgl zB VfSlg 14537/1996.

<sup>11)</sup> VfSlg 9975/1984.

<sup>12)</sup> VfSlg 10277/1984.

genützt werde. Alles in allem wertete der VfGH die Widmungsentscheidung des Gemeinderates als sachgerecht.

Im zweitgenannten Fall konnte der VfGH dem Verordnungsakt den in der Gemeinde vorhandenen Baulandüberhang als einzige Begründung für die erfolgte Rückwidmung entnehmen, was er als unzureichend wertete.

- 3.2.2 Eine besondere Judikaturlinie entwickelte der VfGH jedoch ab dem Jahr 1992 für das Wiener Umland, konkret für den Geltungsbereich der „Wienerwald-Deklaration“, einer von der PGO erarbeiteten Empfehlung:

In einer Entscheidung zum Flächenwidmungsplan der Gemeinde Mauerbach<sup>13)</sup> sprach er - unter Bezugnahme auf die zitierten Erkenntnisse zu den Tiroler Fällen - Folgendes aus: Die Gemeinde nenne die Wienerwald-Deklaration als neue Zielsetzung allgemeiner Art, welche eine wesentliche Änderung der Grundlagen mit sich gebracht habe. Er hege *„keinen Zweifel, dass die infolge der behaupteten Bedrohung des Wienerwaldes durch die Siedlungsentwicklung erarbeiteten neuen Planungsziele eine wesentliche Änderung der Planungsgrundlagen bedeuten und daher ... im Einzelfall auch die Umwidmung von Bauland in Grünland rechtfertigen können.“* Es bleibe jedoch zu prüfen, *„ob die Auswahl gerade des Grundstücks der Antragsteller für die Umwidmung von Bauland in Grünland rechtmäßig war“*.

Rechtswidrig sei die konkrete Umwidmung trotz der Änderung der Planungsgrundlagen dann, wenn ihr keine entsprechende, auf das konkrete Grundstück bezogene Grundlagenforschung vorangegangen sei oder wenn die bei der Auswahl für eine Umwidmung in Betracht kommenden Grundstücke aus der Baulandreserve der Gemeinde notwendige Interessenabwägung fehlerhaft vorgenommen worden sei. Dabei seien die Interessen der Gemeinde an einer bestmöglichen Anordnung und Gliederung des Baulands sowie der Erhaltung des Grünlands einerseits gegenüber dem Interesse an einer Baulandnutzung infrastrukturell aufgeschlossener Flächen und den wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer und -nutzer andererseits gehörig abzuwägen.

---

<sup>13)</sup> VfSlg 13282/1992.

Die zuletzt genannten Interessen seien im Fall der Umwidmung freilich nur insoweit zu berücksichtigen, als sie durch Entschädigungsregelungen raumordnungsrechtlich nicht gesondert behandelt und abgegolten würden. Im Anlassfall sah der Gerichtshof keine hinreichende sachliche Begründung für die Festlegung einer Grünlandwidmung für ein zuvor als Bauland-Wohngebiet gewidmetes Grundstück.

Über den Anlassfall hinaus war jedoch die prinzipielle Anerkennung der Wienerwald-Deklaration bzw ihrer fachlichen Grundlagen als denkbarer Änderungsanlass wichtig.

- 3.2.3 In der Folge wiederholte der VfGH in einer Entscheidung betreffend den Flächenwidmungsplan der Stadtgemeinde Klosterneuburg,<sup>14)</sup> dass die Wienerwald-Deklaration einen gesetzlichen Änderungsanlass darstelle. Er bleibe bei seiner Auffassung, dass diese neuen Planungsziele im Einzelfall auch die Umwidmung von Bauland in Grünland rechtfertigen könnten. Im Anlassfall sei die „Auswahl“ der betroffenen Grundstücke für die Rückwidmung nicht fehlerhaft erfolgt. Der Gerichtshof akzeptierte die Begründung der Gemeinde, dass es sich bei einer Wiese, zu der die verfahrensgegenständlichen Grundstücke gehörten, um den einzigen noch vorhandenen Grünkeil in diesem Tal handelte, sodass es in diesem Talabschnitt keine vergleichbare naturräumliche Situation gebe, die einen derartigen Erholungseffekt biete und gleichzeitig das Landschaftsbild charakteristisch präge. Es handle sich um einen letzten Grünstreifen, dessen Erhaltung zum Erreichen der näher beschriebenen Ziele erforderlich sei.

Weiters hob der VfGH in diesem Fall hervor, dass die Stadtgemeinde Klosterneuburg durchaus Überlegungen zur rechtlich gebotenen Entschädigung der von der Umwidmung betroffenen Grundstückseigentümer jedenfalls ansatzweise angestellt habe. Im Ergebnis wertete er die Rückwidmung der beiden verfahrensgegenständlichen Grundstücke von Bauland in Grünland als gesetzmäßig.

---

<sup>14)</sup> VfSlg 14643/1996.

- 3.2.4 Auch die teilweise Rückwidmung eines Grundstücks in derselben Gemeinde wertete der VfGH als gesetzmäßig, weil er das Argument, dass eine Bebauung der betroffenen Flächen am Rand des Landschaftsschutzgebietes Wienerwald das Landschaftsbild beeinträchtigen würde, als nachvollziehbar ansah.<sup>15)</sup>
- 3.2.5 In die gegenteilige Richtung ging eine Entscheidung betreffend die Rückwidmung von fünf anderen, gleichfalls in Klosterneuburg gelegenen Grundstücken, obwohl sich die Gemeinde auch in diesem Fall auf die Wienerwald-Deklaration berief und die Sachlichkeit der Auswahl der rückgewidmeten Grundstücke behauptete.<sup>16)</sup> Der Gerichtshof bemängelte, dass der Gemeinderat keine Abwägung zwischen den öffentlichen Interessen und jenen der betroffenen Grundeigentümer vorgenommen habe, wobei er hervorhob, dass die Entschädigungsregelung des § 24 NÖ ROG 1976 in der zum Zeitpunkt der Umwidmung geltenden Fassung nur einen Ersatz jener Aufwendungen vorgesehen habe, die im Hinblick auf die bisherige Widmungs- oder Nutzungsart getätigt worden seien.

Dem Argument der Gemeinde, dass die Verkehrserschließung der Liegenschaft mangelhaft sei, hielt der VfGH entgegen, dass andere Grundstücke, die an den steilsten Teil derselben Gemeindefraße angrenzten, weiterhin eine Baulandwidmung aufwiesen. Im Hinblick auf diesen Umstand, sowie darauf, dass die Beschwerdeführer die Grundstücke zu Baulandpreisen erworben und Grund abgetreten sowie Aufschließungskosten geleistet hätten, sei die Auswahl ihrer Grundstücke zur Rückwidmung in Grünland nicht sachlich gewesen.

- 3.2.6 In der Folge legte die Stadtgemeinde Klosterneuburg für dieselben Grundstücke neuerlich eine Grünlandwidmung fest, was sie mit den Ergebnissen einer detaillierten raumplanerischen Untersuchung begründete. Der VfGH wertete diese Widmung als gesetzmäßig.<sup>17)</sup> Aus der Bindungswirkung des Vorerkenntnisses ergebe sich zwar, dass es der Gemeinde verwehrt gewesen sei, aufgrund der alten Grundlagenforschung, die er als mangelhaft angesehen habe, und ohne Interessenabwägung wieder die gleiche Widmung vorzusehen.

---

<sup>15)</sup> VfSlg 15682/1999.

<sup>16)</sup> VfSlg 15853/2000.

<sup>17)</sup> VfSlg 18410/2008.

Es sei ihr jedoch nicht verwehrt, auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Grundlagenforschung und Interessenabwägung nunmehr zu einer dem Gesetz entsprechenden Grünlandwidmung zu kommen.

Der Gemeinderat habe die für und gegen eine Widmung der Grundstücke als Bauland sprechenden Gründe gegeneinander abgewogen und sei auf nachvollziehbare Weise zu dem Ergebnis gelangt, diese als Grünland zu widmen. In Anbetracht der für die Widmung ins Treffen geführten Argumente beanstandete es der VfGH auch nicht, dass eine vollständige Abgeltung der finanziellen Nachteile der Grundeigentümer, wie vom Gemeinderat im Rahmen der Interessenabwägung ausdrücklich festgehalten, gerade nicht vorgesehen war.

- 3.2.7 In einem anderen Fall, der zeitlich zwischen den beiden zuletzt genannten Entscheidungen lag, hob der VfGH den Flächenwidmungsplan der Stadtgemeinde Klosterneuburg hinsichtlich eines in Grünland rückgewidmeten Grundstücks als gesetzwidrig auf, weil er das Fehlen einer auf die konkrete Fläche bezogenen Grundlagenforschung beanstandete<sup>18)</sup>.
- 3.2.8 Auch andere Gemeinden beriefen sich vor dem VfGH erfolgreich auf die Wienerwald-Deklaration: In einer Entscheidung betreffend den Flächenwidmungsplan der Gemeinde Hinterbrühl sprach der VfGH davon, dass „das Anliegen, die ständig weiter wachsende Siedlungsentwicklung im Wienerwald zu stoppen, ... ein evidenten und berechtigtes Ziel“ sei<sup>19)</sup>. Die Auswahl der gewidmeten Grundstücke wertete er unter anderem im Hinblick auf die von der Gemeinde angestrebte „Vernetzung von Grünräumen“ als nachvollziehbar.
- 3.2.9 Besonders interessant ist eine jüngere Entscheidung betreffend den Flächenwidmungsplan der Gemeinde Eichgraben.<sup>20)</sup> Dieser kann nämlich im Sachverhaltsteil der Wortlaut der Begründung für die Umwidmung des betroffenen Grundstücks, die in den Erläuterungen zur Änderung des Flächenwidmungsplanes enthalten war, entnommen werden:

---

18) VfSlg 17149/2004.

19) VfSlg 18304/2007.

20) VfGH 23.2.2015, B 247/2013.

„Grundstücksnummer: 1794/1  
 alte Widmung: Bauland-Wohngebiet-Aufschließungszone 21  
 neue Widmung: Grünland-Landwirtschaft  
 Begründung: Erhaltung eines zusammenhängenden Grünraumes in dem stark zersiedelten Ortsteil, siehe auch Ortsbildanalyse. Ein weiterer Bedarf ist aufgrund der abnehmenden Bautätigkeit und der Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre nicht gegeben.“

Der VfGH wertete dies in Verbindung mit der erwähnten Ortsbildanalyse und zwei darin enthaltenen Fotos, wodurch „die besondere Bedeutung des Grundstücks für das Orts- und Landschaftsbild ... dokumentiert“ werde, vor dem Hintergrund des durch die aktuell gültige Wienerwald-Deklaration 2002 dokumentierten öffentlichen Interesses als ausreichend. Daraus ist zu ersehen, dass die auf ein konkretes Grundstück bezogene „Grundlagenforschung“ keinen wissenschaftlichen Anforderungen entsprechen muss.

3.2.10 Zu anderen Bundesländern gibt es - ebenso wie zum restlichen Landesgebiet von Niederösterreich - keine vergleichbar detaillierte Judikatur wie zum Wienerwald-Raum.

In einer Entscheidung betreffend den Flächenwidmungsplan der Gemeinde Bad Kleinkirchheim nahm der VfGH jedoch ua auf das oben zitierte Erkenntnis betreffend die Gemeinde Mauerbach Bezug und wertete es als „einen ... sachlichen, ebenso wie einen im Sinne des Gesetzes wichtigen Grund, wenn die Siedlungsentwicklung eine Gemeinde dazu nötigt, in allzu großem Ausmaß ausgewiesene Baulandreserven zu reduzieren.“

Als fachliche Grundlage wurden in diesem Fall nähere Berechnungen im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzepts herangezogen; die Auswahl des für die Rückwidmung ausgewählten Grundstücks wurde aufgrund mehrerer Faktoren als nachvollziehbar gewertet (es war mangelhaft erschlossen, lag teilweise an einem Steilhang, der eine Verbauung erschwerte; es handelte sich um eine Waldparzelle).

3.2.11 In einer Entscheidung betreffend den Flächenwidmungsplan der Stadt Salzburg<sup>21)</sup> räumte der VfGH ein, dass es aufgrund der seit dem Inkrafttreten der

---

<sup>21)</sup> VfSlg 14045/1995.



Stammfassung dieses Plans eingetretenen Entwicklung einen Bedarf an zusätzlichen Grünflächen geben möge; er wertete aber die konkret vorgenommene Rückwidmung einer Baufläche in Grünland mangels einer fehlerfrei vorgenommenen Interessenabwägung als gesetzwidrig: Das Interesse der Gemeinde an der Erhaltung von Grünflächen in einem dem ermittelten Bedarf entsprechenden Ausmaß sei mit dem Interesse an einer Baulandnutzung infrastrukturell aufgeschlossener Grundflächen (durch die der Gefahr der Zersiedelung begegnet werde) und den wirtschaftlichen Interessen der Grundeigentümer und -nutzer abzuwägen. Bei Einschätzung der wirtschaftlichen Interessen sei auf die Entschädigungsregelung Bedacht zu nehmen. Zu berücksichtigen sei auch, dass die Erhaltung von Grünanlagen auch durch Regelungen über die bauliche Ausnutzbarkeit im Bebauungsplan erreicht werden könne.

Im konkreten Fall seien die betroffenen Grundflächen für eine Baulandwidmung besonders geeignet. Ihre Umwidmung bedeute für die Eigentümerin eine weitestgehende wirtschaftliche Entwertung, wofür das Gesetz keinen Ausgleich vorsehe. Die Umwidmung widerspreche daher dem Gleichheitsgebot.

3.2.12 Sämtlichen vorstehend zitierten Entscheidungen ist gemeinsam, dass der VfGH den Gemeinden dem Grunde nach zugestand, dass die von ihnen vorgenommenen Rückwidmungen öffentlichen Interessen dienen. Das jeweilige Verfahrensergebnis hing davon ab, ob der Gerichtshof diese Interessen als ausreichende Rechtfertigung für den konkret erfolgten Eingriff in die Interessen der Grundeigentümer wertete. Zu einer solchen Prüfung kommt es jedoch nicht, wenn der Verordnungsgeber bloß punktuelle Maßnahmen setzt, die gar nicht geeignet sind, die Planungsziele, die dafür ins Treffen geführt werden, zu erreichen.<sup>22)</sup>

Wiederholt hat der VfGH weiters Rückwidmungen von Bauland in Grünland als nicht gerechtfertigt gewertet, wenn diese „ausschließlich zur Verringerung des Baulandüberhanges“ erfolgten.<sup>23)</sup>

---

<sup>22)</sup> Vgl VfSlg 15442/1999 betreffend naturschutzfachlich wertvolle Flächen, von denen nur ein kleiner Teilbereich umgewidmet wurde.

<sup>23)</sup> VfSlg 17112/2004, betreffend den Flächenwidmungsplan der Marktgemeinde Eichgraben; VfSlg 17223/2004, betreffend den Flächenwidmungsplan der Stadtgemeinde Leonding.

Auch in diesen Fällen bemängelte der VfGH das Fehlen der „gebotenen Interessenabwägung“. Darüber hinaus fehlten schon die konkreten Argumente in Bezug auf öffentliche Interessen, die durch die Beibehaltung der Baulandwidmung beeinträchtigt werden könnten. Mit anderen Worten: Quadratmeter- bzw Hektarzahlen alleine können den VfGH keinesfalls davon überzeugen, dass Rückwidmungen erforderlich sind.

Der Schutz des Vertrauens in die verbindliche Festlegung einer Widmung kann im Übrigen durch den bloßen Hinweis auf anderweitige Grundstücksreserven des Eigentümers der umgewidmeten Liegenschaft nicht entkräftet werden.<sup>24)</sup>

3.2.13 In einem weiteren Fall, in dem der VfGH einen vorhandenen Baulandüberhang als unzureichende Begründung für eine Rückwidmung von Bauland-Wohngebiet in Grünland-Landwirtschaft wertete,<sup>25)</sup> hielt er der betroffenen Gemeinde überdies entgegen, er gehe davon aus, dass sie „*bloß zugunsten der Umverteilung von Baulandreserveflächen*“ von der Baulandwidmung des betroffenen Grundstücks habe Abstand nehmen wollen. Die für dessen Umwidmung ins Treffen geführten Argumente (angeblich steile Hanglage, Rutschgefährdung) wertete der Gerichtshof vor dem Hintergrund, dass die Gemeinde die Baulandeignung für das Nachbargrundstück bejaht habe, als nicht nachvollziehbar.

### 3.3 Anwendung der Judikaturgrundsätze auf die aktuelle Fragestellung

3.3.1 Klar ist, dass die Rückwidmung von Bauland in Grünland keineswegs per se unzulässig ist. Dies gilt auch dann, wenn die Nachteile, die daraus für die betroffenen Grundeigentümer resultieren, nicht oder nur zum Teil durch Entschädigungen ausgeglichen werden (zur Auslegung der Entschädigungsregelungen des Bgld RPG und des NÖ ROG siehe unten Punkt 4.3 und Punkt 4.4).

3.3.2 Grundvoraussetzung für eine rechtskonforme Rückwidmung von Baulandflächen, die ursprünglich rechtens als solche ausgewiesen wurden und für die Bebauung nicht gänzlich ungeeignet sind, ist eine **detaillierte Begründung für**

---

<sup>24)</sup> VfSlg 17223/2004.

<sup>25)</sup> VfSlg 17514/2005.

**die Erforderlichkeit einer Reduzierung des Ausmaßes des Baulands.** Es muss - als erster Schritt - dargestellt werden, warum die Nutzung des Baulands im vorhandenen Gesamtausmaß öffentliche Interessen beeinträchtigen würde.

- 3.3.3 Es ist daher keineswegs ausreichend, den vorhandenen Baulandüberhang zu ermitteln und zu behaupten, dass dieser reduziert werden müsse. Vielmehr müssen **konkrete negative Auswirkungen auf den Raum, die sich aus der Verwertung der Baulandreserve ergäben**, herausgearbeitet werden.

Denkbar erscheint es, gleichsam in Analogie zur Wienerwald-Deklaration auch außerhalb des Wienerwaldraums einen bestehenden Siedlungsdruck auf erhaltenswerte Naturräume zu ermitteln und zu bewerten. Aufgrund der enorm angestiegenen Immobilienpreise im Wiener Umland scheint es durchaus plausibel, dass der Druck gleichsam in ein erweitertes Einzugsgebiet - dh in Teile Niederösterreichs und des Nordburgenlands, die nicht mehr zu den Wiener Umlandgemeinden im engeren Sinn zählen - weitergegeben wird. Wenn eine solche Entwicklung der Siedlungstätigkeit nicht mit einer Ausweitung des Arbeitsplatzangebots einhergeht und sich dieses vielmehr in Ballungsräumen konzentriert, sind wohl auch beträchtliche weitere Verkehrszuwächse zu erwarten.

- 3.3.4 Es erscheint somit - wenngleich die juristische Analyse einer raumplanerischen Begutachtung nicht vorgreifen kann - durchaus wahrscheinlich, dass sich Argumente für eine „strukturelle Entwicklung“ finden lassen, die im Sinne der Judikatur des VfGH Rückwidmungen rechtfertigen. Zu wiederholen ist, dass dabei stets darauf zu achten ist, dass im Vergleich zum Zeitpunkt der Erlassung der geltenden Flächenwidmungspläne *neue Tatsachen* dargestellt werden müssen. Dies sollte angesichts der Entwicklungen in der Ostregion in den vergangenen Jahrzehnten eine lösbare Aufgabe sein.

Es erscheint auch zulässig, in die Analyse nicht nur die vorhandenen Siedlungsräume und die bestehenden Baulandreserven, sondern auch die Entwicklung von Infrastrukturen, deren Errichtung nicht an die gemeindliche Widmung geknüpft ist, einzubeziehen: Lässt sich eine Steigerung des Gesamtausmaßes der Bodenversiegelung (durch Siedlungen, Betriebsgebiete, Straßen, Eisenbahn-

strecken etc) feststellen, die zum Zeitpunkt der Erlassung der geltenden Flächenwidmungspläne nicht absehbar war, kann dies ein weiteres Argument für großflächige Rückwidmungen darstellen.

**3.3.5 Klar ist, dass derartige Widmungsmaßnahmen einer sehr fundierten fachlichen Grundlage bedürfen. Diese müssen, soweit keine verbindlichen überörtlichen Planungsakte bestehen, auf Gemeindeebene ausgearbeitet werden.**

3.3.6 Rückwidmungen sind allerdings naturgemäß keine Mittel der Baulandmobilisierung. Probleme, die darin bestehen, dass Gemeinden sehr wohl eine Siedlungstätigkeit ermöglichen wollen, dass aber die dafür geeigneten Baulandgrundstücke von den Eigentümern nicht auf den Markt gebracht werden, sind durch solche Widmungsmaßnahmen kaum zu lösen, zumal der VfGH die „Umverteilung“ der Baulandreserve sehr kritisch sieht.

Zu bedenken ist auch, dass die mangelnde Verfügbarkeit von Grundstücken in der Regel keine im Vergleich zum Zeitpunkt der Erlassung des Flächenwidmungsplanes neue Tatsache darstellt.

3.3.7 Im Rahmen einer umfassenden Überarbeitung von Flächenwidmungsplänen kann es aber zulässig sein, Rückwidmungen vorzunehmen und gleichzeitig neues Bauland zu widmen, dessen Verfügbarkeit durch Befristungen oder Maßnahmen der Vertragsraumordnung sichergestellt wird, wenn die Gesamtfläche des Baulands per saldo reduziert wird. In diesem Fall kann nämlich der Vorwurf der „Umverteilung“ nicht erhoben werden.

Weiters erscheint es sinnvoll, Maßnahmen der Flächenwidmung und der Bebauungsplanung zu prüfen, die auf eine Verdichtung der Bebauung abzielen. Wird neues Bauland geschaffen, das für andere Nutzungsformen vorgesehen ist, kann nicht von einer bloßen Verlagerung der Baulandreserve gesprochen werden.

3.3.8 Keinesfalls darf übersehen werden, dass stets - als zweiter Schritt - eine **individuelle Begründung für die Auswahl der rückzuwidmenden Flächen** erforderlich ist. Diese darf - anders als die Begründung für die Notwendigkeit einer Reduzierung des Baulands - nicht allgemein gehalten sein, sondern **muss sich auf die**

**konkreten Parzellen beziehen.** Sie muss aber nicht darauf hinauslaufen, dass diese für eine Bebauung vollkommen ungeeignet seien; es genügt vielmehr, dass nachvollziehbar gemacht wird, warum eine Nutzung dieser Fläche aus Sicht der örtlichen Raumplanung weniger wünschenswert ist als die anderer.

Wissenschaftlichen Kriterien muss diese Darstellung nicht entsprechen.

3.3.9 In der Begründung ist unbedingt auch auf die Interessen des Grundeigentümers und auf das Fehlen einer vollen Schadloshaltung einzugehen. Auf der Ebene der Begründung der Auswahl der rückzuwidmenden Grundstücke kann allenfalls auch die fehlende Verfügbarkeit bzw deren langjähriges Brachliegen einfließen. Es ist aber unbedingt zu berücksichtigen, dass die Rückwidmung nicht gleichfalls als „Sanktion“ für das bisherige Unterbleiben einer Bebauung dargestellt werden darf. Es ist nämlich - wenn auch aus raumplanerischer Sicht unerfreulich - keineswegs rechtswidrig, wenn ein Grundeigentümer von der Möglichkeit zur Bebauung eines Grundstücks nicht Gebrauch macht.

3.3.10 Anzumerken ist noch, dass in Fällen, in denen ausreichende Begründungen für eine Rückwidmung vorliegen, eine bloße Rückstufung in eine Aufschließungszone kaum zielführend erscheint, auch wenn sie aus gemeindepolitischer Sicht oftmals als naheliegender Kompromiss empfunden werden mag. Es erscheint nämlich kaum möglich, für eine solche Maßnahme Argumente zu finden, die einer Prüfung durch den VfGH standhalten: Wird ein öffentliches Interesse an der Reduzierung des Baulands festgestellt, kann damit wohl nicht die Festlegung einer Widmung begründet werden, durch die die Bebauung nur aufgeschoben wird (sie ist für solche Flächen vorgesehen, die zwar nicht sofort, aber nach Umsetzung der erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen bebaut werden sollen).

#### 3.4 Exkurs: Sonstige Maßnahmen zur Baulandmobilisierung

3.4.1 Wie bereits in den Ausführungen zur Fragestellung (Punkt 1.) erwähnt, stehen Gemeinden oftmals vor einem doppelten Problem, nämlich einer zu großen Baulandreserve einerseits und der fehlenden Verfügbarkeit derselben für das durchaus gewünschte Ausmaß der Siedlungstätigkeit andererseits. Es wurde

gezeigt, dass diese Probleme nicht ohne weiteres durch eine „Umverteilung“ des gewidmeten Baulands gelöst werden können. Daher soll nachstehend Überblicksweise auf jene Instrumente eingegangen werden, die das Raumordnungsrecht der Länder Burgenland und Niederösterreich zur Verfügung stellt, um einen Anreiz oder sogar einen Druck zur Verwertung von Bauland zu schaffen.

- 3.4.2 § 11a Abs 2 Bgld RPG und § 17 Abs 1 NÖ ROG sehen die Festlegung einer Befristung von Bauland vor, die gegebenenfalls im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen ist. Unterschiede gibt es hinsichtlich des Ausmaßes der Befristung (nach der erstgenannten Bestimmung kann dieses fünf bis zehn Jahre betragen, nach der zweitgenannten Bestimmung lediglich fünf Jahre). Übereinstimmend ordnen hingegen beide an, dass die Widmung für unbebaute Grundstücke nach Ablauf der Frist innerhalb eines Jahres geändert werden kann, wobei ein allfälliger Entschädigungsanspruch gemäß §§ 27 Bgld RPG bzw § 27 NÖ ROG nicht besteht.

Diese Bestimmungen können freilich nur die Mobilisierung von *neuem* Bauland sicherstellen; eine „Rückstufung“ von unbefristet gewidmetem Bauland in diese Kategorie erscheint nicht zulässig:

§ 17 Abs 1 NÖ ROG spricht ausdrücklich davon, dass eine Befristung bei der „*Neuwidmung von Bauland*“ festgelegt werden darf. § 11a Abs 2 Bgld RPG verwendet zwar die allgemeinere Formulierung „*bei der Widmung von Bauland*“, ist aber wohl im Ergebnis gleich zu deuten. Nach der Literatur bezieht sich die Ermächtigung zur Befristung einer Baulandwidmung zwar auch auf den Fall, dass eine andere als die bisherige Baulandwidmungsart festgelegt wird.<sup>26)</sup> Daraus ist aber in den Problemfällen, die hier betrachtet werden sollen, wenig zu gewinnen: In der Regel wird es zu jener Widmung, die die Flächen der vorhandenen übergroßen Baulandreserve aufweisen, keine sinnvolle Alternative innerhalb des Baulands und folglich auch keinen denkbaren Anlass für eine Umwidmung - zB von Wohngebiet in (befristetes) Betriebsgebiet - geben. Die **nachträgliche Festlegung einer Befristung** bei bereits gewidmetem

---

<sup>26)</sup> Pallitsch/Pallitsch/Kleewein, NÖ Baurecht<sup>9</sup>, 1219.

(Wohn-)Bauland stellt somit nach der Rechtslage beider Bundesländer **keine Lösungsoption** dar.

- 3.4.3 Weiters sehen § 11a Abs 3 Bgld RPG und § 17 Abs 2 NÖ ROG Instrumente der Vertragsraumordnung vor: Nach der erstgenannten Bestimmung können die Gemeinden ua Vereinbarungen mit Grundeigentümern über den Erwerb von Grundstücken zur Deckung des örtlichen Bedarfs abschließen (lit a) oder mit ihnen Vereinbarungen treffen, in denen sich diese verpflichten, ihre Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen (lit b). Ganz ähnlich sieht die zweitgenannte Bestimmung vor, dass aus Anlass der Widmung von Bauland die Gemeinde mit Grundeigentümern ua Verträge abschließen, die eine Verpflichtung, Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen bzw der Gemeinde zum ortsüblichen Preis anzubieten (Z 1), oder bestimmte Nutzungen durchzuführen oder zu unterlassen (Z 2), regeln.

Nach dem Wortlaut dieser Bestimmungen erscheint es durchaus denkbar, aus Anlass einer Überarbeitung des Flächenwidmungsplanes auch hinsichtlich solcher Grundstücke, die nicht von Widmungsänderungen betroffen sind, Instrumente der Vertragsraumordnung zum Einsatz zu bringen. Zu bedenken ist aber, dass es aus der Sicht von Grundeigentümern wohl nur dann einen Anreiz gibt, sich vertraglich in ihren Dispositionen einzuschränken, wenn sie gleichzeitig bessere Verwertungsmöglichkeiten, dh eine „höherwertige“ Widmung, erhalten. Für den Eigentümer eines bisher unbefristet und ohne vertragliche Bindung als Bauland gewidmeten Grundstücks gibt es letztlich keinen Grund, einen Vertrag im Sinne der zitierten Bestimmungen abzuschließen - es sei denn, die Gemeinde übt mehr oder weniger sanften Druck aus, indem sie damit droht, andernfalls mit Rückwidmungen vorzugehen.

In einer derartigen Konstellation setzt sich die Gemeinde freilich dem Vorwurf des Rechtsmissbrauchs aus. Auch wenn eine gesetzliche Grundlage für vertragliche Regelungen im Zusammenhang mit hoheitlich zu besorgenden Aufgaben besteht,<sup>27)</sup> kann eine grobe Verletzung rechtlich geschützter Werte

---

<sup>27)</sup> Eine solche ausdrückliche Regelung ist Grundvoraussetzung für die Zulässigkeit derartiger Verträge; vgl OGH 10.7.1991, 1 Ob 30/91; 6.2.1996, 10 Ob 519/94; 5.8.2009, 6 Ob 63/09x.

oder ein grobes Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung zur Aufhebung des Vertrages gemäß § 879 ABGB oder § 934 ABGB führen.<sup>28)</sup>

Es mag zwar im Einzelfall gerechtfertigt sein, anstelle einer raumordnungsfachlich und -rechtlich ausreichend begründeten Rückwidmung von brachliegendem Bauland Verträge abzuschließen, die auf eine Mobilisierung desselben abzielen. Es handelt sich aber keinesfalls um ein Mittel, das zur Lösung einer großen Zahl der eingangs beschriebenen Problemfälle geeignet erscheint.

- 3.4.5 Alles in allem erscheint es unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen im Regelfall eher ratsam zu sein, die vorhandene, über den Bedarf hinausgehende und/oder über einen langen Zeitraum nicht ausreichend mobilisierbare Baulandreserve durch Rückwidmungen in Grünland zu reduzieren, wenn diese Maßnahmen mit den Ergebnissen eingehender raumplanerischer Untersuchungen begründet werden können. Dies schließt die gleichzeitige Neuwidmung von Baulandflächen, deren Verfügbarkeit durch die dargestellten Instrumente gesichert wird, wie oben ausgeführt, nicht per se aus.

Im Übrigen ist aus praktischer Sicht davon auszugehen, dass die Rückwidmung größerer Baulandflächen zumindest einen gewissen psychologischen Druck in Richtung einer Verwertung von noch unbebauten Grundstücken, die im Bauland verbleiben, erzeugt, da die Eigentümer dieser Grundstücke weiteren Umwidmungen zuvorkommen wollen.

## **4. Zur Entschädigungspflicht aufgrund von Rückwidmungen**

### **4.1 Judikatur des OGH**

- 4.1.1 Der OGH hat zu den Entschädigungsregelungen der Raumordnungsgesetze der Bundesländer eine eigentumsfreundliche Judikatur entwickelt. Sie beruht auf allgemeinen Erwägungen zum verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz und zum Gleichheitsgrundsatz und ist daher auch auf die Rechtslage anderer Bundesländer, die noch nicht Gegenstand einschlägiger Entscheidungen war, anzuwenden.

---

<sup>28)</sup> OGH 26.2.1997, 7 Ob 2327/96y; 20.6.2002, 6 Ob 311/01f.



4.1.2 Nach älteren, restriktiveren Entscheidungen<sup>29)</sup> vollzog der OGH im Jahr 1999 unter Berufung auf die sog. Sonderopfertheorie einen Schwenk:<sup>30)</sup> Er sprach zur Fassung des § 24 Abs 1 NÖ ROG vor der Novelle 1995 aus, dass ein Ersatz für den Baulandkaufpreis in Betracht komme. Im Einzelnen führt er Folgendes aus:

*„Eine Enteignung - oder sonstige einschneidende Eigentumsbeschränkung (...), wie sie hier erfolgt ist - ohne Entschädigung ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (...) und des Obersten Gerichtshofs (...) grundsätzlich nicht verfassungswidrig, jedoch hat der Verfassungsgerichtshof (...) auch schon entschieden, dass es mit dem Gleichheitssatz unvereinbar sei, wenn durch eine entschädigungslose Enteignung mehreren Personen zwar gleiche Vorteile, nicht aber auch gleiche Vermögenseinbußen entstehen (...).*

*Im vorliegenden Fall ergibt sich aus dem beiderseitigen Parteienvorbringen, dass die neue Raumordnung einerseits (in größerem Umfang) Umwidmungen von Grünland in Bauland und andererseits (in kleinerem Umfang) Umwidmungen von Bauland in Grünland mit sich gebracht hat. Im Lichte des Gleichheitssatzes wäre es aber bedenklich, wenn die vermögensrechtliche Position der Antragsteller aufgrund der neuen Raumordnung insgesamt gesehen (bei Berücksichtigung von Vor- und Nachteilen) erheblich ungünstiger wäre als die anderer Liegenschaftseigentümer. Hiezu bedarf es noch einer Erörterung mit den Parteien sowie ergänzender Feststellungen, weshalb die Rechtssache unter Aufhebung der vorinstanzlichen Beschlüsse an das Erstgericht zurückzuweisen war.*

***Sollte sich im fortgesetzten Verfahren ergeben, dass den Antragstellern (oder einem von ihnen) mit einer entschädigungslosen Umwidmung tatsächlich ein ‚Sonderopfer‘ im obigen Sinne abverlangt würde, wäre § 24 Abs 1 nÖROG aF insoweit zur Vermeidung eines gleichheitswidrigen Ergebnisses dahin auszulegen, dass unter ‚Aufwendungen‘ auch der Anschaffungspreis für das gekaufte Bauland (abzüglich des hypothetischen Gründlandkaufpreises) zu verstehen ist. In diesem Fall wären auch Feststellungen zur Höhe dieser von den Rechtsmittelwerbern in drittinstantzlichen Verfahren noch begehrten Differenz zu treffen.“***

4.1.3 Bei dieser Linie blieb der OGH in einer weiteren Entscheidung zu § 24 Abs 1 NÖ ROG 1976 idF vor der Novelle 1995.<sup>31)</sup>

---

<sup>29)</sup> OGH 26.11.1980, 1 Ob 607/80; 24.3.1994, 6 Ob 538/94.

<sup>30)</sup> E vom 11.3.1999, 2 Ob 52/99 g.

<sup>31)</sup> E vom 31.1.2002, 6 Ob 105/01 m.

- 4.1.4 In einer Entscheidung zu § 38 Oö ROG 1994 verneinte der OGH einen Entschädigungsanspruch aus sachverhaltsbezogenen Gründen:<sup>32)</sup>

Nach den Feststellungen der Vorinstanzen sei die Rückwidmung der Grundstücke der Antragsteller wegen nicht gegebener Baulandeignung, wegen der Lage in einem zentrumsfernen Siedlungssplitter, wegen fehlender Infrastruktur und wegen Hangrutschgefahr erfolgt. Daher lag also in diesem Fall nach Ansicht des Gerichtshofs kein „Sonderopfer“ im Sinne seiner dargestellten Judikatur vor.

- 4.1.5 In einer weiteren Entscheidung zu § 24 NÖ ROG 1976 aF<sup>33)</sup> hielt der OGH fest, dass eine am Wortlaut orientierte Auslegung dieser Bestimmung zwar dazu führe, dass unter „Aufwendungen“ des Grundeigentümers nur seine Leistungen zur Veränderung des Grundstückes, insbesondere zur Baureifmachung zu verstehen seien, allerdings sei es nach der Rechtsprechung des VfGH mit dem Gleichheitssatz unvereinbar, wenn durch eine entschädigungslose Enteignung mehreren Personen zwar gleiche Vorteile, nicht aber auch gleiche Vermögenseinbußen entstünden. Werde daher Grundeigentümern mit einer entschädigungslosen Umwidmung ein „Sonderopfer“ abverlangt, müsse die zitierte Bestimmung insoweit zur Vermeidung eines gleichheitswidrigen Ergebnisses dahingehend ausgelegt werden, dass unter „Aufwendungen“ auch der Anschaffungspreis für das gekaufte Bauland (abzüglich des hypothetischen Grünlandkaufpreises) zu verstehen sei. Der Landesgesetzgeber habe im Übrigen die Entschädigung für vermögensrechtliche Nachteile durch Widmungsänderungen mit der erwähnten Novelle 1995 im Lichte dieser Grundsätze umfassend neu geregelt.

Zum konkreten Fall führte der OGH aus, dass es naheliege, sich bei der Ermittlung der Höhe der Entschädigung für den eingetretenen Wertverlust an der Fassung des § 24 NÖ ROG nach der Novelle 1995 zu orientieren, die sich ausdrücklich mit dieser Frage befasse. Es sei demnach vom entrichteten Kaufpreis auszugehen, soweit dieser den Verkehrswert nicht überschreite. Weiters sei der Grünlandwert zum Zeitpunkt des Erwerbes zu ermitteln. Beide Werte seien so-

---

<sup>32)</sup> E vom 9.3.2006, 6 Ob 12/06 t.

<sup>33)</sup> E vom 11.5.2006, 8 Ob 34/06 t.

dann ausgehend vom Erwerbszeitpunkt nach dem Verbraucherpreisindex aufzuwerten. Diese Aufwertung sei auf den Zeitpunkt der Festsetzung der Entschädigung zu beziehen.

- 4.1.6 Die „Sonderopfertheorie“ veranlasste den OGH auch in einem anderen Fall, einem Grundeigentümer eine im Gesetz - konkret: In § 27 VlbG Raumplanungsgesetz - nicht ausdrücklich vorgesehene Entschädigung zuzuerkennen:<sup>34)</sup>
- 4.1.7 Der OGH weicht somit unter Berufung auf die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Interpretation der Entschädigungsregelungen weit von deren Wortlaut ab.

## 4.2 Judikatur des VfGH

- 4.2.1 Der VfGH schloss sich jedoch dieser Ansicht nicht an und bestätigte in einem Fall nach dem Tir ROG 2006 die Versagung einer Entschädigung für die eingetretene Wertminderung.<sup>35)</sup> Die im Anlassfall einschlägige Entschädigungsregelung (§ 70 Tir ROG 2006) räumt dem Grundeigentümer dem klaren Wortlaut nach (nur) einen Anspruch auf Vergütung jener Vermögensnachteile ein, die durch die im Vertrauen auf die bestehende Widmung erfolgte Baureifmachung entstanden sind.

Der VfGH wertete diese Beschränkung der Entschädigungsregelung aus verfassungsrechtlicher Sicht als unbedenklich. Es sei aber - im Sinne seiner Vorjudikatur - im Rahmen der Interessenabwägung bei der Rückwidmung zu berücksichtigen, wenn nach dem jeweiligen Raumordnungsgesetz nur die im Hinblick auf die bisherige Widmungs- und Nutzungsart getätigten Aufwendungen, nicht aber die aus der Umwidmung resultierende wirtschaftliche Entwertung zu entschädigen sei.

---

<sup>34)</sup> OGH 9.9.2008, 5 Ob 30/08 k. Es ging in diesem Fall um eine Umwidmung eines Baulandgrundstücks in Freiland, die dem Ziel dienen sollte, im Zentrum der betroffenen Gemeinde ein „Sichtfenster“ zum Bodensee freizuhalten. Der OGH bestätigte die Ansicht des Rekursgerichts, dass den Grundeigentümern eine Entschädigung zustehe und begründete dies mit der Sonderopfertheorie. Auf Art 5 StGG ergebe sich zwar keine verfassungsrechtliche Entschädigungspflicht. Ein Gesetz könne aber gleichheitswidrig sein, wenn es eine entschädigungslose Enteignung vorsehe und dadurch bestimmten Personen nur Vorteile erwachsen und der Enteignete die gesamte Last allein zu tragen habe.

<sup>35)</sup> E vom 7.10.2010, B 12/10 ua, Slg 19202. Das Gesetz sah hier einen Instanzenzug von der Bezirkshauptmannschaft zum UVS Tirol vor, weshalb die Entscheidung, mit der die Entschädigung versagt wurde, beim VfGH angefochten werden konnte (VfSlg 19202/2010).

- 4.2.2 Er setzte damit eine seit längerem bestehende Judikaturlinie fort, aus der sich ergibt, dass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Eigentumsbeschränkung, die aus einer Umwidmung resultiert, nicht an das Erfordernis einer (vollen) Entschädigung gekoppelt ist.<sup>36)</sup>

Sieht das Gesetz eine Entschädigung für die Verkehrswertminderung vor, muss diese allerdings so ausgestaltet werden, dass gleichartige wirtschaftliche Belastungen in gleicher Weise abgegolten werden. Aus diesem Grund hat der VfGH eine Regelung des VlbG RPG, die den Entschädigungsanspruch auf jene Fälle einschränkte, in denen bei einem entgeltlichen Erwerb oder beim Erwerb im Wege einer bäuerlichen Erbteilung ein entsprechender Baugrundpreis als Gegenleistung erbracht bzw zugrunde gelegt worden ist, als verfassungswidrig gewertet.<sup>37)</sup>

- 4.2.3 Der VfGH, der zur Prüfung der Verfassungskonformität einfacher Gesetze berufen ist, sieht somit das vom OGH postulierte Erfordernis einer „verfassungskonformen Interpretation“ nicht. Er prüft jedoch Entschädigungsregelungen streng im Hinblick auf ihre Gleichheitskonformität.

Der OGH hatte sich in der Folge, soweit überblickbar, nicht neuerlich zu dieser Frage zu äußern. Es finden sich insbesondere keine Entscheidungen, in denen er ausdrücklich auf die eben zitierten Entscheidungen des VfGH Bezug nimmt.<sup>38)</sup>

#### 4.3 Konsequenzen für die Anwendung des § 27 Bgld RPG

- 4.3.1 Vorauszuschicken ist, dass es zu dieser Bestimmung bis dato keinerlei Judikatur gibt.
- 4.3.2 Sie stellt in Abs 1 dem Grunde nach klar, dass für Änderungen von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen, die - wie etwa die Rückwidmung in Grünland - die Bebauung eines Grundstücks verhindern, ein Entschädigungsan-

---

<sup>36)</sup> VfSlg 10370/1985, 13282/1992.

<sup>37)</sup> VfSlg 19341/2011.

<sup>38)</sup> Er zitierte das Erk vom 7.10.2010, B 12/10, lediglich in anderem Zusammenhang, nämlich im Zusammenhang mit der Abgrenzung zwischen den Folgen überörtlicher Fachplanungen und jenen der örtlichen Raumplanung (E vom 21.6.2011, 4 Ob 63/11 k).

spruch besteht. Die für die wirtschaftliche Belastung der Gemeinden entscheidende Frage ist freilich, ob dieser Entschädigungsanspruch die Minderung des Verkehrswerts umfasst. Dieser Wertverlust kann bekanntlich in Lagen, die für eine Wohnbebauung attraktiv erscheinen, aus Sicht der Landwirtschaft hingegen minderwertig sind, mehrere hundert Euro pro Quadratmeter betragen.

#### 4.3.3 Das Gesetz erscheint in dieser Hinsicht auf den ersten Blick widersprüchlich:

- In Abs 1 ist davon die Rede, dass ein Entschädigungsanspruch besteht, wenn durch eine Widmungsmaßnahme eine *Wertverminderung* entsteht, die für den Betroffenen eine unbillige Härte darstellt.
- Eine unbillige Härte liegt jedoch nach Abs 2 nur dann vor, wenn der Betroffene vor einem definierten Zeitpunkt nachweisbar Kosten für die Baureifmachung des Grundstückes aufgewendet hat.

Der Begriff der Aufwendungen zur Baureifmachung umfasst, wie dargelegt, gerade nicht den für eine Liegenschaft entrichteten Kaufpreis. Dieses Begriffsverständnis liegt auch der Judikatur des OGH zugrunde, die ausdrücklich zwischen dem „tatsächlich entrichteten Kaufpreis“ und den „Kosten der Baureifmachung“ unterscheidet (wenngleich sie sich hinsichtlich der Konsequenzen dieser Differenzierung zum Teil klar über den Gesetzeswortlaut hinwegsetzt).

Unklar erscheint, ob das Vorliegen einer „unbilligen Härte“, dh ein vom Eigentümer getragener Aufwand für die Baureifmachung, lediglich die Voraussetzung für das Bestehen eines Entschädigungsanspruchs ist, der gegebenenfalls auch die eingetretene Wertminderung umfasst, oder ob sich daraus auch eine Begrenzung der Höhe des Entschädigungsanspruchs ergibt. Die Verwendung des Wortes „wenn“ (und nicht: „soweit“) in Abs 2 scheint darauf hinzuweisen, dass das Vorliegen eines frustrierten Aufwands zwar Voraussetzung für den Entschädigungsanspruch ist, diesen aber nicht der Höhe nach begrenzt.

#### 4.3.4 Gegen diese Auslegung spricht allerdings, dass sie zu einer erheblichen Ungleichbehandlung von Grundeigentümern, die von ein und derselben Wid-

mungsmaßnahme betroffen sind, führen kann: Zu denken ist an den Fall, dass die Eigentümer von Grundstücken, die hinsichtlich Lage, Größe und Verkehrswert vergleichbar sind, gleichermaßen von einer Rückwidmung betroffen sind. Die Wertminderung, die sie erleiden, wird daher in etwa dieselbe sein.

Hat nun darüber hinaus einer der Grundeigentümer konkrete Aufwendungen für die Baureifmachung getätigt, können diese - zB Vermessungskosten - im Vergleich zur Wertminderung in einem deutlich untergeordneten Ausmaß stehen. Es wäre daher völlig unbillig, diesem Grundeigentümer den Ersatz der Wertminderung und des frustrierten Aufwands zuzuerkennen, dem anderen hingegen überhaupt keine Entschädigung, obwohl er eine Wertminderung gleichen Ausmaßes erlitten hat.

Zu wiederholen ist in diesem Zusammenhang, dass der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht zwingend gehalten ist, für Eigentumseingriffe Entschädigungen vorzusehen, dass diesbezügliche Regelungen aber, wenn sie getroffen werden, dem Gleichheitssatz entsprechen, dh Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandeln müssen. Im gegenständlichen Zusammenhang spricht somit eine verfassungskonforme Interpretation für eine Auslegung, die den Entschädigungsanspruch auf den nachweislich für die Baureifmachung getätigten Aufwand einschränkt.

- 4.3.5 Die Minderung des Verkehrswerts ist hingegen unseres Erachtens nach § 27 Bgld RPG nicht ersatzfähig. Letzteres gilt auch dann, wenn der Betroffene das Grundstück zum Baulandpreis erworben hat.

Es soll nicht übersehen werden, dass diese Auslegung im Widerspruch zu der seit Ende der 1990er-Jahre entwickelten Judikatur des OGH zu Entschädigungsregelungen anderer Bundesländer steht. Deren Begründung, dass jene Regelungen, die eine Entschädigung für die Wertminderung nicht ausdrücklich vorsehen, einer „verfassungskonformen Interpretation“ bedürften, erscheint aber überholt, da der VfGH auch in jüngeren Entscheidungen ein verfassungsrechtliches Verbot entschädigungsloser Umwidmungen ausdrücklich verneint hat.

4.3.6 Da in Entschädigungssachen nach § 27 Bgld RPG keine sukzessive Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte, sondern eine Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht Burgenland vorgesehen ist (Abs 3 leg cit), geht der weitere Rechtszug nicht an den OGH, sondern an den VfGH und den VwGH. Die Anrufung dieser Gerichtshöfe steht nicht nur den Grundeigentümern, sondern - wenn sie eine zugesprochene Entschädigung als zu hoch ansieht - auch der Gemeinde offen. Diese hat daher die Aussicht, die durch die Judikatur des VfGH vorgezeichnete Linie durchzusetzen. Im Ergebnis sollten Entschädigungsansprüche, die über jene der Kosten der Baureifmachung hinausgehen, verneint werden.

#### 4.4 Konsequenzen für die Anwendung des § 27 NÖ ROG

4.4.1 Diese Bestimmung unterscheidet sich von der des § 27 Bgld RPG insofern grundlegend, als sie in Abs 2 lit b ausdrücklich eine Entschädigung für die Minderung des Werts der Grundfläche vorsieht, wobei allerdings nicht auf den Verkehrswert zum Zeitpunkt der Umwidmung, sondern auf die einem vorangegangenen Erwerbsvorgang konkret zugrunde gelegten Werte abgestellt wird.

Dies entspricht im Wesentlichen der Regelungen des § 24 NÖ ROG 1976 idF der 6. Novelle, LGBl 8000-10, wobei durch die 17. Novelle, LGBl 8000-23, eine Befristung des Anspruchs mit fünf Jahren ab Inkrafttreten der Widmungsänderung eingeführt wurde, die im geltenden Gesetz gleichfalls übernommen wurde.

4.4.2 Entschädigungsansprüche nach dieser Bestimmung sind - wenn keine gütliche Einigung erzielt wird - unmittelbar vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen, dh es gibt kein vorgeschaltetes bescheidförmiges Verfahren. In ihrem Anwendungsbereich geht somit der Rechtszug nach wie vor an den OGH.

Da dieser in Entscheidungen zur früheren Fassung des § 24 NÖ ROG 1976 ausdrücklich auf die spätere, mit § 27 NÖ ROG 2014 im Wesentlichen inhaltsglei-

che Fassung desselben Paragraphen Bezug genommen hat, ist diese Judikatur zweifellos weiterhin anwendbar.

Es bestehen somit relativ klare Berechnungsregeln für den Entschädigungsanspruch (siehe dazu insbesondere die unter Punkt 4.1.5 behandelte Entscheidung des OGH vom 11.5.2006, 8 Ob 34/06 t): Dieser umfasst die „frustrierten Aufwendungen“ sowie zwar keine volle Schadloshaltung für die Wertminderung, die zum Zeitpunkt der Umwidmung eintritt, wohl aber einen Ersatz für den tatsächlich entrichteten Kaufpreis zuzüglich einer Valorisierung und abzüglich des gleichfalls valorisierten Grünlandpreises. Letzteres kann gerade bei lange zurückliegenden Erwerbsvorgängen eine bedeutende Reduzierung des Anspruchs im Vergleich zur Wertminderung, die im Zeitpunkt der Umwidmung tatsächlich entsteht, bewirken. In gefragten Lagen ergab sich nämlich im Lauf der letzten Jahrzehnte eine Wertsteigerung von Immobilien, die weit über der allgemeinen Teuerung, die der Verbraucherpreisindex abbildet, liegt.

Wird durch eine Umwidmung dem Grundeigentümer die Möglichkeit genommen, den bis dahin rechnerisch entstandenen Gewinn tatsächlich zu lukrieren, ist dieser Nachteil nicht entschädigungsfähig.

- 4.4.3 Letzteres könnte damit gerechtfertigt werden, dass nach der Judikatur des VfGH auch das völlige Fehlen einer Entschädigung für die Wertminderung nicht per se verfassungswidrig wäre. Mit Blick auf die oben zitierte Entscheidung des VfGH zu § 27 VlbG RPG<sup>39)</sup> sind aber durchaus Fallkonstellationen denkbar, in denen dies sehr wohl Bedenken im Hinblick auf den Gleichheitssatz begründet.

#### 4.5 Zum Sonderfall Aufschließungszonen

- 4.5.1 Ergänzend ist zu prüfen, wie Aufschließungsgebiete (so der Terminus des burgenländischen Landesrechts) bzw Aufschließungszonen (so der im NÖ Landesrecht verwendete Begriff) im gegenständlichen Zusammenhang zu beurteilen sind:

---

<sup>39)</sup> VfSlg 19341/2011.



- Ist für die „Rückstufung“ von Bauland in ein Aufschließungsgebiet bzw eine Aufschließungszone eine Entschädigung zu leisten?
- Besteht für die Rückwidmung von Bauland-Aufschließungsgebiet bzw -Aufschließungszone in Grünland ein Entschädigungsanspruch?

4.5.2 Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass in Aufschließungszonen bzw Aufschließungsgebieten bis zur Freigabe derselben mit Verordnung des Gemeinderates keine Baubewilligungen erteilt werden dürfen (§ 20 Abs 2 Bgld RPG; § 20 Abs 1 Z 1 NÖ BO, § 16 Abs 4 NÖ ROG).

Dies spricht dafür, dem Grundeigentümer im Fall der „Rückstufung“ von vollwertigem Bauland in Aufschließungsgebiet bzw Aufschließungszone einen Entschädigungsanspruch einzuräumen. Im Einzelnen muss aber differenziert werden:

- Im Anwendungsbereich des § 27 Abs 1 Bgld RPG ist wohl die Anspruchsvoraussetzung, dass durch eine solche Maßnahme die Bebauung eines im Sinne des § 14 Abs 1 leg cit geeigneten Grundstücks verhindert wird, zu bejahen.
- § 27 Abs 1 NÖ ROG sieht den Entschädigungsanspruch hingegen ausdrücklich nur für den Fall vor, dass eine Änderung von Baulandwidmungsarten in andere Nutzungsarten erfolgte. Da ein Grundstück bei einer „Rückstufung“ der erwähnten Art im Bauland verbleibt, spricht der Wortlaut des Gesetzes dagegen, dass ein Entschädigungsanspruch besteht. Es kann aber keineswegs ausgeschlossen werden, dass der OGH, der sich - wie gezeigt - oft über den Wortlaut der Entschädigungsregelungen hinwegsetzt, auch in einem solchen Fall sehr wohl einen Anspruch bejaht.

4.5.3 Im Fall der Rückwidmung eines Aufschließungsgebiets bzw einer Aufschließungszone in Grünland spricht der Wortlaut beider Landesgesetze gegen einen Entschädigungsanspruch, da die Bebaubarkeit der betroffenen Grundstücke schon vor einer solchen Widmungsmaßnahme nicht gegeben war, dh nicht durch diese bewirkt wird.

Für die gegenteilige Auslegung spricht aber, dass der VfGH bei Erfüllung der Voraussetzungen für die Freigabe von Aufschließungsgebieten/Aufschließungszonen eine Verpflichtung der Gemeinde zur Erlassung der Freigabeverordnung postuliert.<sup>40)</sup>

Daraus folgt, dass mit der Widmung als Aufschließungsgebiet/Aufschließungszone - in einer mittel- bis langfristigen Perspektive - sehr wohl eine Aussicht auf Bebauung verbunden ist, die durch die Rückwidmung in Grünland ausgeschlossen wird. Dies spricht dafür, dem Grundeigentümer auch in derartigen Fällen einen Entschädigungsanspruch zuzuerkennen.

- 4.5.4 Aus Gründen der Vorsicht und im Lichte der dargestellten Judikatur des OGH, die zum Teil sehr stark von Billigkeitserwägungen geprägt ist, sollte vom Bestehen einer solchen Entschädigungspflicht ausgegangen werden. Jedenfalls wäre eine planmäßige abgestufte Vorgangsweise (Rückwidmung von vollwertigem Bauland in Aufschließungszone bzw Aufschließungsgebiet im ersten Schritt, Rückwidmung in Grünland im zweiten Schritt) mit erheblichen Unsicherheiten verbunden: Beide Widmungsmaßnahmen können beim VfGH angefochten werden; für beide Schritte kann eine Entschädigungspflicht nicht ausgeschlossen werden. Diese Vorgangsweise kann daher keineswegs empfohlen werden.

## **5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 5.1 Das Vorhandensein einer großen Baulandreserve stellt für sich genommen keine ausreichende Rechtfertigung für Rückwidmungen von Bauland in Grünland dar. Dies gilt sowohl für punktuelle Maßnahmen als auch für großflächige Umwidmungen.
- 5.2 Auch eine reine „Umverteilung“ der Baulandreserve (Rückwidmungen in Grünland bei gleichzeitiger Neuwidmung von Bauland auf Flächen, deren Verfüg-

---

<sup>40)</sup> VfSlg 12755/1991, 17468/2005. Eine frühere Fassung des Bgld RPG, die eine solche Verpflichtung nicht vorgesehen und der Gemeinde auch nach Erfüllung der Freigabevoraussetzungen ein Ermessen eingeräumt hatte, wurde vom VfGH als verfassungswidrig gewertet (VfSlg 17410/2004).

barkeit gesichert werden kann) ist massiv mit Aufhebung durch den VfGH bedroht.

- 5.3 Grundvoraussetzung für rechtmäßige Rückwidmungen von Bauland in Grünland ist eine eingehende Begründung auf der Basis entsprechender raumordnungsfachlicher Nachweise. Diese müssen **neu entstandene strukturelle Probleme** aufzeigen, die sich in einer Gemeinde (oder in einer Region) **aufgrund einer zu großen Baulandreserve** ergeben.

Es ist notwendig, insbesondere folgende Aspekte im Einzelnen darzustellen:

- den bestehenden Siedlungsdruck, dies untermauert anhand demographischer Daten, sowie
- eine Behinderung der geordneten Weiterentwicklung der Gemeinde aufgrund der fehlenden Verfügbarkeit von bebaubaren Liegenschaften einerseits und einer für sie nicht planbaren, ungeordneten Verwertung derselben andererseits.

- 5.4 In Vorbereitung einer rechtmäßigen Rückwidmung ist es insbesondere erforderlich, durch den Ortsplaner folgende Daten erheben und auswerten zu lassen:

- vorhandene Baulandreserven,
- Siedlungsbilanz,
- Kapazitätsgrenzen bestehender Infrastrukturen und anderer kommunaler Einrichtungen,
- erforderliche Ausbaumaßnahmen bei Überschreiten kritischer Größen und diesbezügliche Kosten,
- Gesamtentwicklung des Flächenverbrauchs unter Berücksichtigung von Vorhaben, die nicht der gemeindlichen Planung unterliegen,
- Ausblick bei Fortschreibung der bisherigen Trends,
- wesentliche Änderungen dieser Faktoren seit Erlassung des geltenden Flächenwidmungsplans,

- Begründung für die Auswahl umzuwidmender Baulandflächen.

- 5.5 Erfolgen Rückwidmungen von brachliegendem Bauland in Grünland, muss jedenfalls eindeutig klargelegt sein, dass dies aufgrund von strukturellen Problemen der beschriebenen Art erfolgt - und nicht etwa als Sanktion für das bisherige Unterbleiben einer Nutzung.
- 5.6 „Schrittweise“ Rückwidmungen (von vollwertigem Bauland zu Aufschließungsgebiet bzw Aufschließungszone oder zu befristetem Bauland und dann zu Grünland) sind nicht zu empfehlen.
- 5.7 Im Fall von Rückwidmungen sehen sowohl das Bgld RPG als auch das NÖ ROG Entschädigungen, die die Gemeinde den Grundeigentümern zu leisten haben, vor. In beiden Ländern sind Aufwendungen für die Baureifmachung, die im Vertrauen auf die bisherige Widmung getätigt wurden, zu ersetzen.

Die Wertminderung ist hingegen in NÖ nur eingeschränkt (tatsächlicher Aufwand), im Burgenland nach dem Wortlaut des Gesetzes wohl überhaupt nicht zu ersetzen. Letzteres erscheint in Anbetracht der bisherigen Judikatur des OGH nicht als gesichert. Da das Bgld RPG aber keine Zuständigkeit der Zivilgerichte, sondern eine solche des Landesverwaltungsgerichts und somit einen Rechtszug an den VfGH und den VwGH vorsieht, ist eine Judikatur zu erwarten, die sich stärker als jene des OGH am Gesetzeswortlaut orientiert.

- 5.8 In beiden Bundesländern muss eingeplant werden, dass dem Grundeigentümer aufgrund einer Rückwidmung ein Anspruch auf Ersatz der sog. Kosten der Baureifmachung entsteht. Darunter sind alle jene grundstücksbezogenen Ausgaben zu verstehen, die getätigt werden müssen, um eine Baubewilligung erlangen zu können. Die Planung eines konkreten Projekts zählt hingegen grundsätzlich nicht dazu; auch bei sinnvollen, aber nicht unbedingt erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen (zB Herstellung eines Telefonanschlusses) kann auf der Grundlage der Judikatur die Ersatzfähigkeit bestritten werden.

Jedenfalls zu ersetzen sind demnach:

- Kosten der Aufschließung eines Grundstücks (bezahlte Aufschließungsabgabe; allfällige Ausgaben für eine notwendige private Zufahrt);
- Kosten der Zuleitung von Wasser (oder der Herstellung eines Brunnens) sowie von Strom und Gas (das Bestehen eines Stromanschlusses ist zwar keine zwingende Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung, eine den bautechnischen Bestimmungen entsprechende Wohnraumheizung ist aber ohne einen solchen kaum denkbar);
- Kosten der Vorsorge für eine ordnungsgemäße Abwasserentsorgung (Kanaleinmündungsabgabe oder allenfalls Kosten für die Herstellung einer Senkgrube);
- Vermessungskosten.

5.9 Das Fehlen eines Entschädigungsanspruchs für Wertverlust, der sich für den Grundeigentümer besonders nachteilig auswirkt, im Bgld RPG hat zur Folge, dass die sachliche Rechtfertigung von Umwidmungen (dh das öffentliche Interesse an der konkreten Maßnahme, das mit den berechtigten Interessen der Eigentümer abzuwägen ist) im Fall einer Anfechtung des Flächenwidmungsplans vom VfGH besonders streng geprüft wird.

Es ist daher sinnvoll, dass sich die Begründung einer Rückwidmung im Einzelnen nicht nur mit den Interessen der Gemeinde an einer solchen, sondern auch mit den gegenläufigen Interessen der Grundeigentümer auseinandersetzt und eine diesbezügliche Abwägung trifft. Dabei sollte auch auf den Umstand eingegangen werden, dass nicht alle wirtschaftlichen Nachteile, die den Grundeigentümern entstehen, ausgeglichen werden. Auch unter diesem Aspekt ist es wesentlich, dass gewichtige Interessen der Gemeinde an der Widmungsmaßnahme dargestellt werden.