

Martin Trapichler

# Befristete Baulandwidmung und Vertragsraumordnung als neue Instrumente der Raumordnung nach der wr BauO-Novelle 2014 – Teil 1



© David Sailer

Mag.  
Martin Trapichler

Die jüngste Reform der Wiener Bauordnung<sup>1</sup> enthält neben administrativen Vereinfachungen sowie Flexibilisierungen im Bereich der Bauvorschriften auch zwei neue Instrumente im Bereich der Raumordnung. Zum einen die Möglichkeit, im Flächenwidmungsplan Bauland befristet auszuweisen, zum anderen die Schaffung der Voraussetzungen, raumplanerische Ziele mit den Mitteln des Privatrechts, also durch Abschluss privatrechtlicher Verträge, zu verwirklichen (sog Vertragsraumordnung). Der erste Teil dieses Beitrages befasst sich mit dem Anwendungsbereich und den verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten der befristeten Baulandwidmung, während der zweite Teil (bbl 2014/2) sich mit der Vertragsraumordnung auseinandersetzen wird.

**Schlagworte:** Bauordnung für Wien; Bebauungsplan; befristete Baulandwidmung; Baulandmobilisierung; Eigentumsfreiheit; Einlösung; Enteignung; Entschädigung; Flächenwidmungsplan; Legalitätsprinzip; Raumplanung; Umwidmung; Verhältnismäßigkeitsprinzip.

**Rechtsnormen:** §§ 4 Abs 4, 59 Abs 2 Z 5 wr BauO; Art 18 B-VG.

## I. Einleitung

Durch die Möglichkeit, die Widmung Bauland nur befristet festzulegen, soll nach den Erläuternden Bemerkungen zum Gesetzesentwurf verhindert werden, dass Grundflächen mit Baulandwidmung von ihren Eigentümern (spekulativ) gehortet werden und eine bodenmobilisierende Wirkung erzielt werden<sup>2</sup>. Ziel ist also, dass Eigentümer ihre mit Baulandwidmung versehenen Grundstücke widmungskonform bebauen.

## II. Regelungsgehalt und Problemaufriss

Nach dem neuen § 4 Abs 4 kann der Flächenwidmungsplan die Widmung Bauland nunmehr befristet ausweisen, wenn dies der Erreichung der gesetzlichen Ziele der Stadtplanung (§ 1 Abs 2) dient. Korrespondierend zu der befristeten Baulandwidmung wurde in § 59 Abs 2 Z 5 geregelt, dass dem Eigentümer ein Einlösungsanspruch nicht zusteht, wenn die Widmung Bauland durch Ablauf einer gemäß § 4 Abs 4 ausgewiesenen Frist außer Kraft tritt.

## A. Unzureichende gesetzliche Determinierung

Die befristete Baulandwidmung hat mit den gesetzlichen Zielen der Stadtplanung in Einklang zu stehen, unterliegt daneben aber keinen weiteren gesetzlichen Schranken, wie etwa Mindest- oder Höchstfristen. Die Befristung ist ferner nicht beschränkt auf Neuwidmungen, sondern kann auch bereits bestehende Baulandwidmungen betreffen. Ebenfalls nicht geregelt ist das Erfordernis einer Bedingung der Bebauung. Ein Auslaufen der Befristung (oder eine Um- oder Rückwidmung) soll aber, will man ihr den Zweck der Baulandmobilisierung nicht absprechen, freilich nicht erfolgen, wenn das befristet gewidmete Bauland einer widmungskonformen Bebauung zugeführt wird oder wurde. Hier ist zusätzlich zu der schon nicht geregelten Bedingung ungeklärt, an welche Umstände zur Frage einer widmungskonformen Bebauung angesetzt werden soll, also etwa an der erlangten Baubewilligung, am Baubeginn oder an der Fertigstellung.

Ungeregt sind schließlich die Rechtsfolgen des Auslaufens der Frist. Ein Außerkrafttreten der Baulandwidmung nach Fristablauf ordnet das Gesetz nicht ausdrücklich an, ebenso wenig das Inkrafttreten einer bestimmten anderen Widmung nach Fristablauf. Es enthält auch keine ausdrückliche Ermächtigung, dass solche Rechtsfolgen im Flächenwidmungsplan angeordnet werden könnten; mangels einer gesetzlichen Regelung kommt aber nur der Flächenwidmungsplan für eine

<sup>1</sup> Wr LGBl 25/2014.

<sup>2</sup> EB zum Entwurf der Bauordnungsnovelle 2014, Beilage Nr. 9/2104, LG – 02618-2013/0001, S 1 und 6.

derartige Rechtsfolgenanordnung in Betracht. Fraglich ist daher, ob ein Außerkrafttreten oder ein gleichzeitig mit Außerkrafttreten der Baulandwidmung erfolgendes Inkrafttreten einer anderen Widmung im Flächenwidmungsplan überhaupt angeordnet werden kann und welche Folgen ein bloßes Außerkrafttreten hat.

Angesichts dieser vielen Unklarheiten ist höchst zweifelhaft, ob die Regelung im Lichte des Legalitätsprinzips (Art 18 B-VG) überhaupt ausreichend bestimmt ist. Es ist daher zu prüfen, ob das Fehlen der angesprochenen Regelungsgrenzen und das Fehlen der Rechtsfolgenklarheit verfassungskonform sind bzw inwieweit die Regelung in verfassungskonformer Weise angewendet werden könnte.

## B. Ausschluss des Einlösungsanspruches

§ 59 Abs 1 gewährt dem Eigentümer gegenüber der Gemeinde einen Anspruch auf Einlösung seines Bauplatzgrundstückes gegen Entschädigung, wenn die Widmung Bauland zur Gänze durch eine andere Widmung ersetzt wird, nur ein Teil umgewidmet wird und der verbleibende Rest sich nicht für einen Bauplatz eignet, oder durch die Umwidmung die bebaubare Fläche des Bauplatzes um mehr als die Hälfte beschränkt wird.

Der in § 59 Abs 2 Z 5 nun geregelte Ausschluss des Einlösungsanspruches bei Ablauf der Befristung greift nur dann, wenn die Baulandwidmung „durch Ablauf“ der Frist „außer Kraft“ tritt. Von den Fragen, die durch das Tatbestandsmerkmal des Außerkrafttretens der Baulandwidmung aufgeworfen werden abgesehen, stellt sich im Bereich des Einlösungsanspruches hauptsächlich die Frage, ob nicht schon die Befristung einer zuvor bereits bestehenden unbefristeten Baulandwidmung (und nicht erst deren Umwidmung) einen Entschädigungsanspruch auslöst. Tritt die Baulandwidmung nicht mit Fristablauf außer Kraft, bleibt – aufgrund des insofern klaren Wortlautes – jedenfalls der Einlösungsanspruch bestehen, wenn erst zu einem späteren Zeitpunkt die Baulandwidmung wegfällt (und die übrigen Voraussetzungen des § 59 vorliegen).

## III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

### A. Befristete Baulandwidmung

Im Jahr 2000 hat der VfGH zum vlbG RplG 1996 ausgesprochen, dass Befristungen von Widmungen verfassungsrechtlich möglich seien, aber einer gesetzlichen Grundlage bedürfen<sup>3</sup>. Schon 1995 hielt der VfGH fest, dass, auch wenn die vom Ordnungsgeber zu erlassenden Planungsnormen ihrem Wesen nach nur final, das heißt im Hinblick auf bestimmte zu erreichende Planungsziele, gesetzlich determiniert werden können, die Widmungsarten selbst, also die durch den Raumplan festzulegenden Raumfunktionen, vom Gesetzge-

ber im Vorhinein festgelegt werden müssen<sup>4</sup> und es den Gemeinden daher nicht zusteht, neben den im Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Widmungen weitere Differenzierungen, Einschränkungen oder Erweiterungen zu schaffen.<sup>5</sup> Durch den neuen § 4 Abs 4 wurde für Wien daher erst die gesetzliche Grundlage geschaffen, Baulandwidmungen überhaupt befristet auszuweisen.<sup>6</sup>

#### 1. Legalitätsprinzip

Allerdings ist die Regelung unbestimmt. Zum einen gibt das Gesetz nicht vor, was nach Fristablauf gelten soll (§ 59 Abs 2 Z 5 setzt ein Außerkrafttreten voraus, dieses ist aber an keiner Stelle der wr BauO angeordnet), zum anderen fehlen die Bedingung und Beschreibung der widmungskonformen Verwendung, bei deren Zutreffen die Widmung freilich nicht außer Kraft treten bzw nicht um- oder rückgewidmet werden soll. Ferner sind keine Mindest- und auch keine Höchstbefristung bestimmt. Einziger Anhaltspunkt für die konkrete Ausgestaltung der Befristung sind die in § 1 Abs 2 umschriebenen Planungsziele, was auf den ersten Blick verlockend erscheinen mag, da es besondere Flexibilität erlaubt. Damit ist aber ein rechtskonformes Verhalten der Verwaltungsbehörde, also der Gemeinde Wien als Ordnungsgeber des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans mE nicht ausreichend bestimmt und daher nicht prüf- und vorhersehbar festgelegt. An welchem Zeitpunkt für die Frage der widmungskonformen Bebauung angesetzt werden muss – Baubewilligung, Baubeginn oder Fertigstellung – lässt sich aus den abstrakt umschriebenen Planungszielen nicht ableiten. Überhaupt erhält man das Ergebnis, dass im Falle der widmungskonformen Verwendung die Baulandwidmung erhalten bleiben soll, erst im Wege der Auslegung. Aus dem bloßen Gesetzestext ergibt sich dies nicht. Auch die Bemessung der Frist lässt sich aus den Planungszielen letztlich nicht ableiten. In der wr BauO finden sich keine Anhaltspunkte für eine bestimmte Frist. Abänderungen des Flächenwidmungsplans dürfen nur aus wichtigen Rücksichten vorgenommen werden<sup>7</sup>; feste Revisionszyklen, wie dies zahlreiche andere ROG vorsehen<sup>8</sup> und aus denen Höchstfristen allenfalls abgeleitet werden könnten, kennt die wr BauO nicht. Durch die Befristung wird die ansonsten bestehende erhöhte Be-

<sup>4</sup> VfSlg 14.179/1995.

<sup>5</sup> VfSlg 13.633/1993.

<sup>6</sup> Insofern ist die Entscheidung des VfGH vom 2.10.2013, V 19/2011 bemerkenswert, die folgende Bestimmung zum Plandokument 7803 des wr Flächenwidmungsplans („Kometgründe“) für nicht erörterungswürdig hielt: „Im Falle der Nichtrealisierung des dem Flächenwidmungs- und Bebauungsplan zu Grunde liegenden Projektes endet für die mit Gemischtes Baugebiet, Struktureinheit 1 und 2 bezeichneten Flächen die Gültigkeit aller für diesen Bereich festgesetzten Widmungen und Bestimmungen am 31. Oktober 2013.“

<sup>7</sup> § 1 Abs 4 wr BauO.

<sup>8</sup> Zumeist 10 Jahre; vgl §§ 2 Abs 3 und 8, 18 krnt GplG; § 18 oö ROG; § 42 Abs 2 stmk ROG.

<sup>3</sup> VfSlg 15.734/2000.

standskraft des Flächenwidmungsplans<sup>9</sup> aufgeweicht, was im Gegenzug ein höheres Maß an gesetzlicher Determinierung in diesem Bereich erfordert.

Das Legalitätsprinzip sowie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfordern daher jedenfalls eine verfassungskonforme Anwendung der Befristungsregelung, in der die Planungsziele der Gemeinde und die Interessen des betroffenen Eigentümers gleichermaßen Berücksichtigung zu finden haben. Für den Eigentümer kann insb eine zu kurze Frist unzumutbar sein. Er müsste ein Projekt durchpeitschen, für das ihm womöglich weder ausreichend Zeit noch finanzielle Mittel zur Verfügung stehen oder das Grundstück unter Zeitdruck und unter Inkaufnahme eines geringeren Kaufpreises verkaufen. Diese vorzunehmende Interessenabwägung ist freilich in jenen Fällen brisanter, in denen die Baulandwidmung nachträglich befristet wird, als bei Neuwidmungen in Bauland. Ferner muss klargestellt sein, unter welchen Bedingungen (etwa Baubewilligung, Baubeginn oder vollständig belegte Fertigstellungsanzeige) ein Außerkrafttreten oder eine Um- bzw Rückwidmung unterbleibt, da für den Eigentümer ansonsten nicht vorhersehbar wäre, wie er diese Rechtsfolgen überhaupt abwenden kann. Diese Bedingung muss für alle in gleicher Weise gelten.

## 2. Folgen des Fristablaufes

Ferner müssen die Folgen eines Fristablaufes in ausreichender Weise konkretisiert werden. Die nach Ablauf der Befristung geltende Widmung muss feststehen, ansonsten die Befristung verfassungswidrig ist.<sup>10</sup> Auch wenn aufgrund einer Widmungsbefristung das Vertrauen auf den Bestand der Baulandwidmung freilich nicht gleichermaßen stark ausgeprägt sein kann, wie bei einer unbefristeten Widmung<sup>11</sup>, bedarf es einer Klarstellung, welche Rechtswirkungen nach Fristablauf eintreten, also in erster Linie, welche Widmung dann gilt. Zwar sieht das Gesetz weder ein Außerkrafttreten der Baulandwidmung noch ein Inkrafttreten einer bestimmten anderen Widmung nach Fristablauf vor. Daraus kann aber noch nicht geschlossen werden, dass derartige Rechtsfolgen nicht grundsätzlich im Flächenwidmungsplan vorgesehen werden könnten. Jedenfalls für das bloße Außerkrafttreten ergibt sich das mE aus § 59 Abs 2 Z 5, der ein solches Außerkrafttreten durch Fristablauf voraussetzt. Es kann dem Landesgesetzgeber nicht unterstellt werden, dass er dieser Bestimmung überhaupt keinen Anwendungsbereich geben wollte.

Denkbare Anordnungen im Flächenwidmungsplan zu den Rechtsfolgen nach Fristablauf (und unterlassener Bebauung) wären daher (i) Außerkrafttreten der Baulandwidmung ohne gleichzeitig erfolgender Um-

oder Rückwidmung, (ii) Außerkrafttreten der Baulandwidmung mit gleichzeitig erfolgender Um- oder Rückwidmung und (iii) keine Anordnung im Flächenwidmungsplan.

Den ersten beiden Punkten (i) und (ii) ist gemein, dass es sich dabei gleichzeitig um eine aufschiebend bedingt befristete Umwidmung handelt. Jeder Widmungsänderung muss aber eine ausreichende Grundlagenforschung vorangehen.<sup>12</sup> Diese wäre bei einer aufschiebend befristeten Widmungsänderung uU jedoch bereits veraltet. Es könnte fraglich sein, ob diese zukünftige Widmung im Zeitpunkt des Fristablaufes mit den Planungszielen überhaupt noch übereinstimmt und somit, ob die bereits mehrere Jahre zurückliegende Grundlagenforschung überhaupt noch Grundlage einer Widmungsänderung sein kann.<sup>13</sup> Es könnte überhaupt in Frage gestellt werden, weshalb die Eignung als Bauland nach Fristablauf plötzlich nicht mehr gegeben sein soll. Neuen Gegebenheiten, etwa fortschreitender Bebauung in unmittelbarer Nachbarschaft, wäre jedenfalls durch eine rechtzeitige Überprüfung der ursprünglichen Grundlagenforschung Rechnung zu tragen, ansonsten die automatisierte Widmungsänderung gesetz- und verfassungswidrig wäre. Ein solches Überprüfungsverfahren sieht die wr BauO aber nicht vor. Sie kennt nur ein förmliches Umwidmungsverfahren, weshalb ein solches durchzuführen wäre.

Im Falle des bloßen Außerkrafttretens der Baulandwidmung (Punkt [i]) bestünde für das gegenständliche Grundstück, da die wr BauO keine subsidiär geltende Grund- oder Urwidmung kennt, fortan keine Widmung („weißer Fleck“)<sup>14</sup> und könnte – nach dem eigentumsrechtlichen Grundsatz der freien Bebaubarkeit – frei bebaut werden<sup>15</sup>, sofern ein Bebauungsplan besteht<sup>16</sup> und dieser nicht ebenfalls außer Kraft tritt. Für Letzteres gibt es keine gesetzliche Grundlage. Auch wenn Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan in Wien in einem Plandokument zusammengefasst sind<sup>17</sup>, handelt es sich

<sup>12</sup> StRsp; für Wien etwa VfSlg 17.397/2004 und 16.095/2001.

<sup>13</sup> VfSlg 19.760/2003; 15.734/2000.

<sup>14</sup> Ein solcher „weißer Fleck“ entsteht nach herrschender Rsp und Lehre auch bei der Aufhebung eines Flächenwidmungsplanes durch den VfGH, da durch Aufhebung eines Flächenwidmungsplans der zuvor geltende Flächenwidmungsplan nicht wieder zur Geltung gelangt (VfSlg 9.690/1983; 10.703/1085; VwGH 8.3.1994, 93/05/0276; 19.9.1995, 95/05/0233; 16.4.1998, 98/05/004; W. Hauer, Zur „Theorie vom weissen Fleck“, *ecolex* 1995, 58; aA nur Mayer, Über die derogatorische Kraft von Flächenwidmungsplänen, *ecolex* 1994, 354).

<sup>15</sup> Vereinzelt wird vertreten, dass das Eigentum an Liegenschaften nicht als ein durch Raumordnungspläne eingeschränktes Vollrecht ist, sondern von vornherein als durch die Planung bestimmt ist (sog „funktionelle Eigentums-sicht“), vgl Kleewein, *Instrumente der Raumordnung*, bbl 2014, 99 mwN.

<sup>16</sup> Gem § 8 Abs 1 wr BauO gilt für das von Bebauungsplänen nicht erfasste Stadtgebiet ex lege eine Bausperre.

<sup>17</sup> Vgl § 5 Abs 8 wr BauO.

<sup>9</sup> StRsp des VfGH; vgl VfSlg 17.571/2005; 14.546/1996; 13.503/1993; 11.990/1989.

<sup>10</sup> VfSlg 15.734/2000.

<sup>11</sup> Pallitsch/Pallitsch, *Burgenländisches Baurecht*<sup>2</sup> (2006) 544.

um zwei verschiedene Pläne.<sup>18</sup> Der VfGH geht in stRsp davon aus, dass im Falle einer Aufhebung des Flächenwidmungsplans wegen Gesetz- oder Verfassungswidrigkeit der Bebauungsplan nicht deshalb ebenfalls außer Kraft tritt, sondern bloß invalide wird.<sup>19</sup> Wenn aber der Flächenwidmungsplan gar nicht aufgehoben wird, sondern nur eine Widmung innerhalb eines Flächenwidmungsplans, der in seiner Gesamtheit aufrecht bleibt, außer Kraft tritt, ist nicht einmal von einer Invalidation des Bebauungsplans auszugehen. Ob ein Bebauungsplan besteht oder nicht oder gemeinsam mit der Widmung außer Kraft tritt, ist mE aber ohnedies irrelevant, da die Bebauungspläne nur „die von den Flächenwidmungsplänen erfaßten Grundflächen“ erfassen können (§ 5 Abs 1), das betreffende Grundstück vom Flächenwidmungsplan aber eben nicht mehr widmungsmäßig erfasst ist und daher § 8 Abs 1, der eine Bausperre für alle Grundstücke anordnet, für die kein Bebauungsplan besteht, überhaupt nicht anwendbar ist. Den Bebauungsplan im Gleichlauf mit der Widmung zu befristen ist mangels gesetzlicher Grundlage wohl unzulässig. Dass dieses Ergebnis mit der Zielrichtung der befristeten Baulandwidmung sowie mit dem Bestreben, alle Grundstücke in Wien einer bestimmten Widmung zuzuführen, in Widerspruch steht, ist unbestritten. Ferner wäre der Verordnungsgeber aufgrund des Gleichheitssatzes jedenfalls verpflichtet, eine durch Außerkrafttreten einer Widmung entstehende Lücke möglichst rasch wieder zu schließen<sup>20</sup>, wenngleich ein Tätigwerden des Verordnungsgebers freilich nicht erzwungen werden kann. In diesem Zusammenhang ist die Entscheidung des VfGH zu den sog Kometgründen in Wien erwähnenswert. Dieser Entscheidung lag ein projektbezogenes Flächenwidmungs- und Bebauungsplandokument zu Grunde, das folgende Bestimmung enthält:

„Im Falle der Nichtrealisierung des dem Flächenwidmungs- und Bebauungsplan zu Grunde liegenden Projektes endet für die mit Gemischtes Baugebiet, Struktureinheit 1 und 2 bezeichneten Flächen die Gültigkeit aller für diesen Bereich festgesetzten Widmungen und Bestimmungen am 31. Oktober 2013.“

Der VfGH prüfte in der zitierten Entscheidung diese bedingte („Nichtrealisierung“) und befristete („31. Oktober 2013“) Widmung überhaupt nicht. Dies ist aus zwei Gründen bemerkenswert: Erstens enthielt die wr BauO zum Zeitpunkt der Erlassung dieses Plandokuments noch überhaupt keine gesetzliche Grundlage zur Befristung von Widmungen, weshalb die befristete Widmung schon aus diesem Grund als verfassungswidrig bezeichnet werden kann. Zweitens ist gänzlich unklar, was mit Nichtrealisierung gemeint ist. ME kann aus dieser Entscheidung aufgrund des Umstandes, dass sich der VfGH mit keiner einzigen Silbe zu diesen Fra-

gen und auch nicht zur Frage geäußert hat, welche Widmung nach Ende der Gültigkeit „aller für diesen Bereich festgelegten Widmungen“ gelten soll, nicht geschlossen werden, dass derartige Bestimmungen in Flächenwidmungsplänen zulässig seien. Offensichtlich hat der VfGH die Problematik dieser Bestimmung im konkreten Fall nicht erkannt.

Eine gesetzliche Grundlage für eine automatische Um- oder Rückwidmung in eine bestimmte andere Widmung nach Fristablauf (Punkt [ii]) kennt die wr BauO nicht. Der erwähnte § 59 Abs 2 Z 5 kann nur zur Begründung einer Außerkraftsetzung durch Fristablauf herangezogen werden, nicht aber für eine gleichzeitige Inkraftsetzung einer gesetzlich bestimmten anderen Widmung (zB Grünlandwidmung). Eine gesetzliche Grundlage, wonach jedes Grundstück eine bestimmte Widmung aufweisen muss, gibt es in der wr BauO ebenfalls nicht.

Wenn der Flächenwidmungsplan schließlich weder Außerkraftsetzung noch automatische Rück- bzw Umwidmung vorsieht (Punkt [iii]), bleibt mE die Widmung vorerst bestehen, da dem Verordnungsgeber in diesem Fall nicht unterstellt werden kann, dass er schon durch Ablauf der Frist eine andere Widmungslage herbeiführen wollte. Hier gebieten der Vertrauensschutz sowie der Grundsatz, dass einem Flächenwidmungsplan grundsätzlich erhöhte Bestandskraft zukommen soll<sup>21</sup>, dass der Eigentümer nur möglichst kurz im Unklaren über das weitere Widmungsschicksal seines Grundstückes gelassen werden darf. Das bedeutet, dass entweder innerhalb einer angemessenen Frist um- bzw rückgewidmet werden muss, ansonsten der Eigentümer darauf vertrauen und davon ausgehen darf, dass die Baulandwidmung als unbefristet gilt und auch bleibt. ROG anderer Länder sehen hier als Frist etwa 1 Jahr vor (dazu unten IV.A). Folgt man der Ansicht des VfGH wäre ein Flächenwidmungsplan, der die Rechtsfolge des Fristablaufes der Baulandwidmung nicht eindeutig bestimmt, verfassungswidrig.<sup>22</sup>

## B. Einlösungsanspruch

In allen Fällen, in denen die Baulandwidmung nicht schon durch Ablauf der Frist außer Kraft tritt, steht, sofern die übrigen Voraussetzungen dafür vorliegen, ein Ersatzanspruch zu. Wenn es darum gehen soll, Bauland zu mobilisieren, greift diese Regelung daher zu kurz, da sie all jene Fälle nicht umfasst, in denen die Widmung zwar außer Kraft, aber nicht schon durch Ablauf außer Kraft tritt (siehe dazu schon oben Punkt 2).

Bei Befristung bereits bestehender Baulandwidmungen stellt sich die Frage, ob nicht bereits diese Einschränkung für sich einen Entschädigungsanspruch begründet. Der Wortlaut des § 59 führt hier zu keinem Einlösungsanspruch, weil die Widmung Bauland nicht

<sup>18</sup> Moritz, BauO Wien<sup>5</sup> (2014) 51.

<sup>19</sup> VfSlg 17.057/2003; 17.743/2005; 19.006/2010; 19.007/2010.

<sup>20</sup> VwGH 17.12.1996, 96/05/0290.

<sup>21</sup> FN 9.

<sup>22</sup> So VfSlg 15.734/2000.



zur Gänze durch eine andere Widmung ersetzt wird, sondern gleich bliebe, nur eben befristet ausgewiesen wird.

Zunächst ist festzuhalten, dass sich die befristete Ausweisung eines bereits unbefristet als Bauland gewidmeten Grundstückes mit dem Argument des bestehenden Widmungsdrucks nicht rechtfertigen lässt. Wenn Widmungsdruck herrscht, der die Gemeinde zu weiteren Baulandwidmungen veranlasst, ist es nur schwer nachvollziehbar, bereits bestehendes Bauland in seiner Bebaubarkeit wieder einzuschränken<sup>23</sup>. Es darf daher in Frage gestellt werden, ob das Instrument der befristeten Baulandwidmung für bereits bestehendes Bauland überhaupt ein probates Mittel zur Baulandmobilisierung darstellt.

Falls sich dennoch objektiv nachvollziehbare Gründe finden lassen, die mit dem Planungszielen der Stadt übereinstimmen, womit sich also eine Befristung einer bereits bestehenden Baulandwidmung rechtfertigen lässt, so stellt eine entsprechende Befristung zweifellos einen Eingriff in das Eigentumsrecht des Betroffenen, also eine Eigentumsbeschränkung dar. Dies schon deshalb, da für eine Bebauung (bzw Baubeginn) nur mehr die Befristungszeit zur Verfügung steht und davon auszugehen ist, dass nach Fristablauf eine Bebauung nicht mehr oder jedenfalls nur mehr erschwert möglich sein wird, was sich freilich sofort auch auf den Wert des betroffenen Grundstückes auswirkt. Eine Grenzziehung zwischen einer entschädigungslos hinzunehmenden Eigentumsbeschränkung und einer Eigentumsbeschränkung, die eine Entschädigungspflicht auslöst, ist seit jeher schwierig und wurden hierfür verschiedene Ansatzpunkte in Lehre und Rechtsprechung herausgearbeitet.<sup>24</sup>

Eine Befristung einer bestehenden Baulandwidmung stellt zunächst eine weniger schwere Eigentumsbeschränkung dar wie eine sofortige Umwidmung, die eine Bebauung entweder nicht oder nur mehr sehr eingeschränkt zulässt. Betrachtet man eine befristete Baulandwidmung aber als eine auf längere Zeit verzögerte Rück- oder Umwidmung, relativiert sich das Bild, da nach Ablauf der Frist eben dieselben Rechtswirkungen eintreten wie bei einer sofortigen Um- oder Rückwidmung mit dem zusätzlichen Element, dass die tatsächlichen Wirkungen gleichsam auf Raten eintreten (zunächst geringer Preisverfall und zeitlich be-

schränke Bebaubarkeit nach Festlegung einer Befristung; schließlich endgültige Unmöglichkeit der Bebauung und weiterer Preisverfall nach Ablauf der Befristung). Eine vom Gesetz angeordnete Bebauungspflicht besteht nicht<sup>25</sup>, weshalb eine solche auch nicht zur Begründung einer nicht zustehenden Entschädigung herangezogen werden kann. Zwar verleiht das Gesetz einem Flächenwidmungsplan dadurch, dass Änderungen nur aus wichtigen Rücksichten vorgenommen werden dürfen, erhöhte Bestandskraft<sup>26</sup>, doch bedeutet auch das keine Bestandsgarantie für eine Baulandwidmung. Letztendlich ist aber die Bebaubarkeit für die Dauer der Befristung nicht eingeschränkt, weshalb ein nicht bestehender Entschädigungsanspruch zu diesem Zeitpunkt im Vergleich zu einer sofortigen Um- bzw Rückwidmung, unter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen an der Bebauung, an der Erhaltung von Grünlandbestand (welches bei Bebauung vorhandener Baulandflächen nicht neu auf Bauland gewidmet werden muss) und der Einsparung von Infrastrukturkosten noch nicht als verfassungswidrig erscheint. Eine jedoch durch oder nach Ablauf der Frist eintretende Um- oder Rückwidmung würde als eine dann schwerere und endgültige Eigentumsbeschränkung wiederum zu einer Entschädigungspflicht führen, weshalb § 59 Abs 2 Z 5 in ihrem Anwendungsbereich im Fall der Befristung einer zuvor bereits bestehenden Baulandwidmung mangels Differenzierung zwischen Neu- und bereits bestehenden Baulandwidmungen mE als verfassungswidrig zu beurteilen ist.

Im Bereich einer Neuwidmung als befristetes Bauland erscheint die Regelung verfassungskonform, da der Eigentümer von Beginn an nicht auf den Bestand der Baulandwidmung vertrauen kann.

#### IV. Vergleich mit anderen Bundesländern

Andere Bundesländer kennen die befristete Baulandwidmung bereits länger. Dort sind sie detaillierter geregelt. Als Anleitung zur verfassungskonformen Anwendung der befristeten Baulandwidmung in Wien können die Regelungen des Burgenländischen Raumplanungsgesetzes<sup>27</sup> und des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes<sup>28</sup> dienen, die nachfolgend kurz dargestellt werden sollen.

<sup>23</sup> Vgl VfSlg 17.571/2005 – in dieser Entscheidung hob der VfGH ein wr Plandokument auf, mit dem ein zuvor als bebaubares Kleingartengebiet gewidmetes Grundstück auf nicht bebaubares Grünland umgewidmet wurde. Begründend führte der VfGH aus, dass wichtige Rücksichten nicht ersichtlich seien und es nicht nachvollziehbar sei, warum genau dieses Grundstück, das vom Eigentümer bislang nicht bebaut wurde, umgewidmet wurde, wenn rund um das Grundstück bebaute Kleingartengrundstücke vorhanden sind.

<sup>24</sup> Ausführlich *Korinek* in *Korinek/Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht - Teil III Grundrechte, StGG Art 5, Rz 51 ff.

<sup>25</sup> Eine solche wäre verfassungsrechtlich auch bedenklich, vgl *Kleewein*, Vertragsraumordnung (2003) 39; § 43 ermöglicht aber die Enteignung von Grundstücken (in Wohngebieten ab Bauklasse III), wenn dadurch die bauordnungsgemäße Bebauung erreicht wird und dies aus städtebaulichen Rücksichten, wozu auch das Stadtbild gehört, erforderlich ist und ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

<sup>26</sup> FN 9.

<sup>27</sup> Bgld LGBl 18/1969 idF 79/2013.

<sup>28</sup> Nö LGBl 13/1977 idF 105/2013.

### A. § 11a bgl. d. RPIG 1969; § 16a nÖ ROG 1976

In diesen Bestimmungen ist die befristete Baulandwidmung nur bei Neuwidmungen zulässig. Entschädigungsfragen bei Befristung bereits bestehender Baulandwidmungen stellen sich daher nicht. Die Befristungsdauer beträgt in Niederösterreich 5 Jahre und im Burgenland von 5 bis 10 Jahre. Die starre Frist von 5 Jahren für Niederösterreich könnte im Einzelfall verfassungswidrig sein. Für den Fall, dass das Grundstück innerhalb der festgesetzten Frist nicht bebaut ist, kann die Gemeinde innerhalb eines Jahres die Widmung ändern, wobei (nur dann) ein allfälliger Entschädigungsanspruch nicht entsteht. Mit Bebauung ist der Ausführungsbeginn eines der Widmung entsprechenden und eines baubewilligten Bauvorhabens gemeint.<sup>29</sup> Das bedeutet also, dass nach Fristablauf ohne zulässigen Baubeginn die Widmung grundsätzlich aufrecht bleibt und dem Grundeigentümer bei Rückwidmung nur dann kein Ersatzanspruch zusteht, wenn die Gemeinde, nach entsprechender Grundlagenforschung, innerhalb eines Jahres Rückwidmungsbedarf feststellt und rückwidmet. In diesen Regelungen sind daher Frist (wenngleich die starre Regel der 5-Jahresbefristung im Einzelfall zu unbilligen Härten führen könnte), Bedingung der Verhinderung der Rückwidmung und Rechtsfolgen des Fristablaufes sowie die Entschädigungsfrage klar geregelt.

### B. Weitere Widmungsbefristungen in den Ländern

Steirische Gemeinden haben gemäß § 36 stmk ROG 2010 anlässlich einer Revision des Flächenwidmungsplans eine Bebauungsfrist für eine Planungsperiode (10 Jahre)<sup>30</sup> für baulandgewidmete Grundstücke vorzusehen, für die keine privatwirtschaftliche Vereinbarung geschlossen wurde („Vertragsraumordnung“) und die mind 3000m<sup>2</sup> umfassen. Die Gemeinde hat bei Festlegung der Bebauungsfrist die Rechtsfolgen des Fristablaufes zu bestimmen. Sie kann solche Grundstücke entschädigungslos als Freiland widmen, oder eine bestimmte Nachfolgenutzung festlegen oder den Grundeigentümer zur Leistung einer Investitionsabgabe verpflichten.

Nach § 43 Abs 5 tir ROG 2011 tritt eine Sonderwidmung außer Kraft, wenn die Baubewilligung für ein dem festgelegten Verwendungszweck entsprechendes Bauvorhaben nicht innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der Widmung erteilt wird, wenn eine solche Baubewilligung erlischt oder wenn mit der Ausführung eines anzeigepflichtigen Bauvorhabens nicht innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der Widmung begonnen wird. Hier ordnet das Gesetz an, dass die Gemeinde das Eintreten der Voraussetzungen für das Außerkrafttreten der Widmung der Landesregierung schriftlich mitzuteilen hat, die Landesregierung

das Außerkrafttreten in der elektronischen Kundmachung des Flächenwidmungsplanes ersichtlich zu machen hat und gleichzeitig die vor dem Inkrafttreten der Widmung als Sonderfläche bestandene Widmung wieder herzustellen hat.

Nach den §§ 52, 53 sbg ROG 2009 treten bestimmte Bebauungsplanstufen („erweiterter Bebauungsplan“ und „Bebauungsplan der Aufbaustufe“) außer Kraft bzw können außer Kraft gesetzt werden, wenn innerhalb von 3 bzw 5 Jahren keine Baubewilligung erwirkt wird oder erlischt.

### V. Resümee

Die befristete Baulandwidmung im neuen § 4 Abs 4 der wr BauO enthält außer dem Verweis auf die gesetzlichen Ziele der Stadtplanung keine weiteren Leitlinien. Insbesondere sind die Fristen unklar und die Bedingungen, unter denen ein Eigentümer den Befristungsablauf verhindern kann. Auch die Folgen des Fristablaufes skizziert das Gesetz nicht. Eine verfassungskonforme Anwendung erscheint jedoch möglich. Diese würde erfordern:

- eine die Planungsziele der Stadt und Interessen des jeweiligen Eigentümers berücksichtigende Fristbemessung,
- Klarheit darüber, wie der Fristablauf verhindert werden kann,
- Klarheit darüber, welche Widmung nach Fristablauf gilt,
- dem Gleichheitssatz entsprechende gleiche Anwendung in gleichgelagerten Fällen.

Selbst bei Einhaltung dieser Mindestvoraussetzungen einer verfassungskonformen Anwendung der befristeten Baulandwidmung könnte nach Fristablauf die dann geltende Widmung bereits nicht mehr den gesetzlichen Planungszielen entsprechen und die für die Umwidmung erforderliche Grundlagenforschung daher nicht mehr als ausreichend bezeichnet werden.

Eine gesetzliche Anpassung wäre aus Rechtsschutz- und Rechtssicherheitserwägungen wünschenswert.

Der Ausschluss der Entschädigung nach § 59 Abs 2 Z 5 greift nur, wenn die Baulandwidmung durch Ablauf der Frist außer Kraft tritt. Ob dies der Fall ist oder sein kann, ist fraglich. Wenn die Widmung nicht schon durch Ablauf der Frist (automatisch) außer Kraft tritt, besteht daher insofern schon aufgrund des Wortlautes des § 59 Abs 2 Z 5 ein Einlösungsanspruch, sofern die übrigen Voraussetzungen des § 59 vorliegen, was aber dem Zweck der befristeten Baulandwidmung nicht gerecht würde. Die Regelung erscheint daher bereits aus diesem Grund reparaturbedürftig.

Die Befristung einer bereits bestehenden Baulandwidmung ist zwar als Eigentumsbeschränkung zu werten, löst aber aufgrund ihrer während der Befristung noch möglichen Bebauung keine Entschädigungsansprüche aus. Eine Rückwidmung durch Ablauf der Frist, die dazu führt, dass das Grundstück nicht mehr bebaut werden kann, löst eine Entschädigungspflicht aus, wes-

<sup>29</sup> Pallitsch/Pallitsch/Kleewein, Niederösterreichisches Baurecht<sup>8</sup> (2012) 1347.

<sup>30</sup> § 42 Abs 2 und 8 stmk ROG 2010.

halb § 59 Abs 2 Z 5 mangels entsprechender Differenzierung insofern verfassungswidrig erscheint. Im Falle einer Neuwidmung in Bauland mit gleichzeitig ange-

ordneter Befristung ist ein Ausschluss des Einlösungsanspruches mangels Vertrauensschutzwürdigkeit auf eine bestehen bleibende Baulandwidmung zulässig.

**Mag. Martin Trapichler** (1979\*) ist Rechtsanwalt in Wien mit Schwerpunkt Immobilien- und Bauvertragsrecht.

**Publikationen:** Verfasser von wissenschaftlichen Beiträgen zum Miet- und Wohnrecht, Bauvertragsrecht und Architektenrecht, zuletzt: Innenarchitektur als Werk der Baukunst, ip competence 2014 Vol. 11, 44 f; Rechtsfolgen falscher Angaben des Mieters beim Mietvertragsabschluss, immolex 2014, S 310.

**Korrespondenz:** RA Ing. Mag. Martin Trapichler, Gauermannngasse 2-4, 1010 Wien, Österreich; Tel: +43 (1) 40 440 5150, E-Mail: martin.trapichler@cms-rrh.com