

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 2412/2024-16

17. September 2024

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER,

in Anwesenheit der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters
Dr. Luka SAMONIG
als Schriftführer,

in der Beschwerdesache der ***, vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. Siegfried Sieghartsleitner, Dr. Michael Pichlmair und Ing. MMag. Michael A. Gütlbauer, Eisenhowerstraße 27, 4600 Wels, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Oberösterreich vom 30. April 2024, Z LVwG-153556/46/RK/FE, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit des Flächenwidmungsteiles Nr. 5, Änderung Nr. 5.03, beschlossen vom Gemeinderat der Marktgemeinde Thalheim bei Wels am 27. Juni 2013, aufsichtsbehördlich genehmigt mit Bescheid der Oberösterreichischen Landesregierung vom 10. Juli 2013 und kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 25. Juli 2013 bis zum 9. August 2013, soweit er sich auf das Grundstück Nr. 96/5, KG Ottsdorf, bezieht, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin des Grundstückes Nr. 96/5, KG Ottsdorf, in der Marktgemeinde Thalheim bei Wels (Baugrundstück), das teilweise als "Wohngebiet", teilweise als "Schutz- oder Pufferzone im Bauland" gewidmet ist. Auf dem Baugrundstück befindet sich neben einem Wohnhaus auch eine das Hanggrundstück terrassierende Steinmauer. 1
2. Mit Bescheid des Bürgermeisters der Marktgemeinde Thalheim bei Wels (Baubehörde) vom 23. Mai 2022 wurde der Beschwerdeführerin aufgetragen, diese Steinmauer binnen sechs Monaten zu beseitigen. 2
3. Die gegen diesen Bescheid erhobene Beschwerde wies das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich mit Erkenntnis vom 18. April 2024 als unbegründet ab, weil die Steinmauer ein gemäß § 24 Abs. 1 Z 2 Oö. BauO 1994 bewilligungspflichtiges 3

Bauvorhaben sei. Eine Baubewilligung liege aber nicht vor, weshalb der baubehördliche Beseitigungsauftrag zu Recht ergangen sei. Auch die Erteilung einer nachträglichen Baubewilligung hinsichtlich der Steinmauer sei nicht möglich: Der östliche Teil des Grundstückes, auf dem sich auch die Steinmauer befinde, sei im Flächenwidmungsplan als "Schutz- oder Pufferzone im Bauland" gewidmet; dort seien aber laut Flächenwidmungsplan lediglich die gärtnerische Nutzung sowie bewilligungs- und anzeigefreie Bauvorhaben gemäß § 26 Oö. BauO 1994 zulässig.

4. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten sowie in Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm behauptet und die Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses beantragt wird. Die Beschwerdeführerin macht unter anderem die Gesetzwidrigkeit des Flächenwidmungsteiles Nr. 5, Änderung Nr. 5.03, geltend.

Begründend führt die Beschwerdeführerin aus, die auf dem Baugrundstück teilweise festgelegte "Schutz- oder Pufferzone im Bauland" verstoße gegen das im Planungsrecht geltende Prinzip des Vertrauensschutzes. Das Baugrundstück sei nämlich seit jeher zur Gänze und ohne jedwede Einschränkung als "Wohngebiet" ausgewiesen gewesen. Durch die teilweise Änderung der Widmung des Baugrundstückes mit dem Flächenwidmungsteil Nr. 5, Änderung Nr. 5.03, sei dieses zwar in nördlicher Richtung geringfügig vergrößert und als "Wohngebiet" ausgewiesen worden; zugleich sei aber rund die Hälfte des Baugrundstückes mit einer "Schutz- oder Pufferzone im Bauland" belegt worden, in der zwar eine gärtnerische, jedoch keine bauliche Nutzung zulässig sei, die über bloß anzeigefreie Maßnahmen hinausginge. Damit komme die in Rede stehende Flächenwidmungsplanänderung einer Rückwidmung von Bauland in Grünland gleich. Die teilweise Ausweisung des Baugrundstückes als "Schutz- oder Pufferzone im Bauland" sei überdies nicht notwendig; zudem sei sie auch nur auf den Grundstücken der Rechtsvorgänger der Beschwerdeführerin, nicht jedoch auf anderen Grundstücken festgelegt worden, was ein willkürliches Vorgehen indiziere.

5. Die Baubehörde hat die Verwaltungsakten, das Landesverwaltungsgericht die Gerichtsakten vorgelegt, wobei von der Erstattung einer Gegenschrift jeweils abgesehen wurde.

II. Rechtslage

1. Die maßgeblichen Bestimmungen des Landesgesetzes vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich (Oö. Raumordnungsgesetz 1994 – Oö. ROG 1994), LGBl. 114/1993, idF LGBl. 14/2024 lauten wie folgt:

7

"§ 2

Raumordnungsziele und -grundsätze

(1) Die Raumordnung hat insbesondere folgende Ziele:

1. den umfassenden Schutz des Klimas und der Umwelt vor schädlichen Einwirkungen sowie die Sicherung oder Wiederherstellung eines ausgewogenen Naturhaushaltes;
2. die Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für sozial gerechte Lebensverhältnisse und die kulturelle Entfaltung;
 - 2a. die Vermeidung und Verminderung des Risikos von Naturgefahren für bestehende und künftige Siedlungsräume;
3. die Sicherung oder Verbesserung einer Siedlungsstruktur, die mit der Bevölkerungsdichte eines Gebietes und seiner ökologischen und wirtschaftlichen Tragfähigkeit im Einklang steht, auch unter Bedachtnahme auf die infrastrukturellen Rahmenbedingungen sowie die Stärkung des ländlichen Raumes durch die Sicherung entsprechender räumlicher Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung;
4. die Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft einschließlich der Sicherung der natürlichen Ressourcen sowie die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen, insbesondere in Krisenzeiten;
5. die Sicherung oder Verbesserung der räumlichen Voraussetzung für eine existenz- und leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft, insbesondere die Verbesserung der Agrarstruktur;
6. die sparsame Grundinanspruchnahme bei Nutzungen jeder Art sowie die bestmögliche Abstimmung der jeweiligen Widmungen;
7. die Vermeidung von Zersiedelung;
8. die Sicherung und Verbesserung einer funktionsfähigen Infrastruktur, insbesondere durch die Integration und den Einsatz von erneuerbarer Energie;
9. die Schaffung und Erhaltung von Freiflächen für Erholung und Tourismus;
10. die Erhaltung und Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie eine umfassende Dorf- und Stadtentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Stärkung der Stadt- und Ortskerne; unvermeidbare Eingriffe in die Landschaft sind durch entsprechende landschaftspflegerische Maßnahmen bestmöglich auszugleichen.

(2) - (4) [...]

[...]

§ 18

Flächenwidmungsplan

(1) Jede Gemeinde hat in Durchführung der Aufgaben der örtlichen Raumordnung durch Verordnung den Flächenwidmungsplan zu erlassen, weiterzuführen und regelmäßig zu überprüfen. Der Flächenwidmungsplan besteht aus

1. dem Flächenwidmungsteil und
2. dem örtlichen Entwicklungskonzeptteil (örtliches Entwicklungskonzept).

Das örtliche Entwicklungskonzept ist auf einen Planungszeitraum von fünfzehn Jahren, der Flächenwidmungsteil auf einen solchen von siebeneinhalb Jahren auszulegen.

(2) - (8) [...]

[...]

§ 20

Form und Kundmachung des Flächenwidmungsplanes

(1) Die Landesregierung hat durch Verordnung näher zu regeln, wie der Flächenwidmungsplan zu gestalten und zu gliedern ist, welche Planzeichen und Materialien zu verwenden sind, welchen Maßstab die zeichnerischen Darstellungen aufzuweisen haben und wie Ersichtlichmachungen darzustellen sind. Die Verordnung kann auch vorsehen, dass für einen bestimmten Bereich an der Gemeindegrenze die Widmungen der Flächenwidmungsteile bzw. die wesentlichen Inhalte der örtlichen Entwicklungskonzepte der Nachbargemeinden darzustellen sind. Dazu sind die benachbarten Gemeinden entsprechend zu informieren.

(2) - (3) [...]

§ 21

Bauland

(1) Als Bauland dürfen nur Flächen vorgesehen werden, die sich auf Grund der natürlichen und der infrastrukturellen Voraussetzungen für die Bebauung eignen. Sie müssen dem Baulandbedarf der Gemeinde entsprechen, den die Gemeinde für einen Planungszeitraum von siebeneinhalb Jahren erwartet. Flächen, die sich wegen der natürlichen Gegebenheiten (wie Grundwasserstand, Hoch- bzw. Hangwassergefahr, Steinschlag, Bodenbeschaffenheit, Rutschungen, Lawinengefahr) für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignen, dürfen nicht als Bauland gewidmet werden. Das gilt auch für Gebiete, deren Aufschließung unwirtschaftliche Aufwendungen für die kulturelle, hygienische, Verkehrs-, Energie- und sonstige Versorgung sowie für die Entsorgung erforderlich machen würde.

(1a) - (6) [...]

[...]

§ 36

Änderung des Flächenwidmungsplanes und des Bebauungsplanes

(1) Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne sind

1. bei Änderung der maßgeblichen Rechtslage oder
2. wenn es das Gemeinwohl erfordert, zu ändern.

(2) Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne können geändert werden, wenn

1. öffentliche Interessen, die nach diesem Landesgesetz bei der Erlassung von solchen Plänen zu berücksichtigen sind, insbesondere Interessen einer ökologischen Energienutzung, dafür sprechen oder
2. diese Änderung den Planungszielen der Gemeinde nicht widerspricht, wobei auf Interessen Dritter möglichst Rücksicht zu nehmen ist.
- (3) Langen bei der Gemeinde Anregungen auf Änderungen eines Flächenwidmungsplans oder eines Bebauungsplans ein, hat sich der Gemeinderat binnen sechs Monaten damit zu befassen. Über das Ergebnis dieser Befassung ist die Betroffene bzw. der Betroffene zu informieren.
- (4) [...]
- (5) Auf Nutzungen, die der bisherigen Widmung entsprechen, ist bei Änderung der Flächenwidmungspläne und der Bebauungspläne möglichst Rücksicht zu nehmen.
- (6) Die Änderung eines Flächenwidmungsplanes oder eines Bebauungsplanes ist durch den Gemeinderat zu begründen; der Begründung oder den Planungsunterlagen muss überdies die erforderliche Grundlagenforschung und Interessenabwägung zu entnehmen sein."

2. Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung der Oö. Landesregierung vom 13. April 2021, mit der die Form und Gliederung des Flächenwidmungsplanes, die Verwendung bestimmter Planzeichen und Materialien sowie der Maßstab der zeichnerischen Darstellung geregelt werden (Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne 2021), LGBl. 37/2021 (im Folgenden: PlanzeichenV 2021), lauten:

8

"§ 2

Zeichnerische Darstellung Teil A - Flächenwidmungsteil

- (1) [...]
 - (2) Für die zeichnerische Darstellung der Flächenwidmung sind die in der Anlage 1 enthaltenen Planzeichen zu verwenden. Bei Eintragungen, für die in der Anlage 1 keine Planzeichen enthalten sind, können Planzeichen sinngemäß aus den in der Anlage 1 enthaltenen Planzeichen entwickelt werden. Die Verwendung dieser zusätzlichen Planzeichen bedarf jedenfalls der vorherigen Zustimmung der Landesregierung als Aufsichtsbehörde. Das Gleiche gilt, wenn in besonderen Fällen die in der Anlage 1 enthaltenen Planzeichen für eine eindeutige Festlegung nicht ausreichen.
 - (3) - (4) [...]
- [...]

Anlage 1

1. Widmungen

[...]

1.1 Bauland [...]

1.1.17
Schutz- oder Pufferzone
im Bauland



Schraffur 45°, schwarz
Farbgebung entspre-
chend der Widmung.

Die Schutzmaßnahmen sind in der
Legende zu umschreiben (Index mit
fortlaufender Nummerierung).

"

III. Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit des am 27. Juni 2013 vom Gemeinderat der Marktgemeinde Thalheim bei Wels beschlossenen Flächenwidmungsteiles Nr. 5, Änderung Nr. 5.03, entstanden. 9
2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung die in Prüfung gezogene Verordnung zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte. 10
3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen den in Prüfung gezogenen Flächenwidmungsteil Nr. 5, Änderung Nr. 5.03, der Marktgemeinde Thalheim bei Wels, soweit er sich auf das Grundstück Nr. 96/5, KG Ottsdorf, bezieht, folgende Bedenken: 11
 - 3.1. Gemäß § 36 Abs. 6 Oö. ROG 1994 ist die Änderung des Flächenwidmungsplanes durch den Gemeinderat zu begründen, wobei der Begründung oder den Planungsunterlagen überdies die erforderliche Grundlagenforschung und Interessenabwägung zu entnehmen sein muss. Die Begründung muss sich insbesondere mit den öffentlichen Interessen im Sinne von § 36 Abs. 2 Z 1 Oö. ROG 1994 und den in Z 2 leg. cit. angesprochenen Planungszielen auseinandersetzen (VfGH 15.3.2023, V 300/2021 ua.). Darüber hinaus muss die erforderliche Grundlagenforschung aus 12

dem Verordnungsakt ebenso erkennbar sein wie die gebotene Interessenabwägung (zur Erkennbarkeit der Entscheidungsgrundlagen siehe etwa VfGH 29.9.2021, V 462/2020; 19.9.2022, V 48/2021).

3.2. Zwar ist dem Verordnungsakt zu entnehmen, dass der Verordnungsgeber im Verfahren zur Änderung des Flächenwidmungsplanes eine Grundlagenforschung durchgeführt und auch eine Interessenabwägung vorgenommen hat. Jedoch hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass diese Interessenabwägung unvollständig ist: 13

3.3. Das von der verordnungserlassenden Behörde herangezogene raumplanungsfachliche Gutachten geht unter Punkt "5. Interessenabwägung" zwar auf die privaten Interessen der Rechtsvorgänger der Beschwerdeführerin an der Ausdehnung der Widmung "Wohngebiet" auf dem Baugrundstück ein und stellt diese den öffentlichen Interessen der Marktgemeinde Thalheim bei Wels gegenüber. Keine Berücksichtigung findet dabei jedoch die zugleich vorgeschlagene Ausweisung von etwa der Hälfte des Baugrundstückes als "Schutz- oder Pufferzone im Bauland", die von der verordnungserlassenden Behörde mit dem Flächenwidmungsteil Nr. 5, Änderung Nr. 5.03, rechtlich umgesetzt wurde. Auch im entsprechenden Verordnungsakt findet sich dahingehend keine Auseinandersetzung mit den privaten Interessen der Rechtsvorgänger der Beschwerdeführerin. Hinsichtlich dieser Widmung dürfte daher keine Interessenabwägung stattgefunden haben, obwohl mit der Ausweisung einer "Schutz- oder Pufferzone im Bauland" eine erhebliche Einschränkung der Bebaubarkeit des betroffenen Grundstückes einhergeht, weil dort laut Flächenwidmungsplan neben einer gärtnerischen Nutzung nur noch bewilligungs- und anzeigefreie Bauvorhaben nach § 26 Oö. BauO 1994 errichtet werden dürfen. 14

4. Der Verfassungsgerichtshof geht daher vorläufig davon aus, dass die verordnungserlassende Behörde bei der in Prüfung gezogenen Verordnung die Interessenabwägung nicht im erforderlichen Maße durchgeführt hat. 15

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, den Flächenwidmungsteil Nr. 5, Änderung Nr. 5.03, beschlossen vom Gemeinderat der Marktgemeinde Thalheim bei Wels am 27. Juni 2013, aufsichtsbehördlich genehmigt mit Bescheid der Oberösterreichischen Landesregierung vom 10. Juli 2013 und kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 25. Juli 2013 bis zum 9. August 2013, soweit er sich auf das Grundstück Nr. 96/5, KG Ottsdorf, bezieht, von Amts wegen auf seine Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 16
2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 17
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 18

Wien, am 17. September 2024

Die Vizepräsidentin:
Dr. MADNER

Schriftführer:
Dr. SAMONIG