

TE Vfgh Erkenntnis 1991/6/17 V466/90

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 17.06.1991

Index

L8 Boden- und Verkehrsrecht

L8000 Raumordnung

Norm

B-VG Art18 Abs2

Verordnung der Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen vom 12.12.78 betreffend den Flächenwidmungsplan, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 12, bis 26.11.79

Sbg RaumOG 1977 §12 Abs5

Sbg RaumOG 1977 §19 Abs1

Leitsatz

Gesetzwidrigkeit der Kennzeichnung als "Aufschließungsgebiet" nach Ablauf der erforderlichen Frist zur Erlassung der Verordnung über die "Freigabe", gerechnet vom Zeitpunkt des Beginns der vollen Erschließung

Spruch

Die Verordnung der Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen vom 12. Dezember 1978 betreffend den Flächenwidmungsplan, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel der Gemeinde Elsbethen in der Zeit vom 12. bis 26. November 1979, wird, soweit darin das Grundstück 345/6 KG Elsbethen als "Aufschließungsgebiet" gekennzeichnet ist, als gesetzwidrig aufgehoben.

Die Salzburger Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung im Landesgesetzblatt verpflichtet.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zu B1219/89 eine auf Art144 Abs1 B-VG gestützte Beschwerde gegen einen Bescheid der Salzburger Landesregierung anhängig, dem folgender Sachverhalt zugrundeliegt:

Die Beschwerdeführer sind Eigentümer des Grundstückes 345/6 KG Elsbethen. Dieses liegt in einem Gebiet, das in dem von der Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen am 12. Dezember 1978 beschlossenen Flächenwidmungsplan als "Kerngebiet" iS des §12 Abs1 Z3 des Salzburger Raumordnungsgesetzes 1977 - ROG 1977, LGBl. 26, zuletzt geändert durch das Gesetz LGBl. 80/1989, ausgewiesen und gemäß §12 Abs5 ROG 1977 als "Aufschließungsgebiet" gekennzeichnet ist.

Mit dem gemäß §73 Abs2 AVG 1950 erlassenen Bescheid der Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen vom 7. Juli

1989 wurde dem Ansuchen der Beschwerdeführer, für eine Teilfläche dieses Grundstückes die Bauplatzerklärung auszusprechen, unter Berufung auf §14 (Abs1 lita) des (Sbg.) Bebauungsgrundlagengesetzes - BGG, LGBl. 69/1968, idF LGBl. 79/1985, keine Folge gegeben und die Bauplatzerklärung versagt. Die Salzburger Landesregierung wies die gegen diesen Bescheid erhobene Vorstellung der Beschwerdeführer mit Bescheid vom 4. September 1989 als unbegründet ab.

2. Im Zuge der Beratung über die gegen den Vorstellungsbescheid gerichtete Beschwerde entstanden beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit des Flächenwidmungsplanes der Gemeinde Elsbethen, soweit darin das Grundstück 345/6 KG Elsbethen als "Aufschließungsgebiet" gekennzeichnet ist. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, von Amts wegen gemäß Art139 Abs1 B-VG ein Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit dieser Bestimmung einzuleiten.

3. Die Salzburger Landesregierung hat in einer Äußerung im Ergebnis die Auffassung vertreten, daß die in Prüfung gezogene Verordnungsbestimmung gesetzmäßig sei.

Auch die Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen hat deren Gesetzmäßigkeit in einer Äußerung verteidigt.

Die Beschwerdeführer haben in einer Äußerung die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes gegen diese Verordnungsbestimmung geteilt.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Aus den vorgelegten Verwaltungsakten ergibt sich folgender für das Verordnungsprüfungsverfahren relevanter Sachverhalt:

Die Beschwerdeführer, die die Errichtung eines Büro- und Geschäftshauses auf einer 2.070 m² großen Teilfläche des Grundstückes 345/6 KG Elsbethen beabsichtigen, richteten an den Bürgermeister der Gemeinde Elsbethen mit Eingabe vom 4. Mai 1987 das Ansuchen, hinsichtlich dieser Fläche gemäß §14 Abs2 BGG die Bauplatzerklärung auszusprechen.

Um die Beseitigung des der Bauplatzerklärung entgegenstehenden rechtlichen Hindernisses - die Kennzeichnung auch des gegenständlichen Grundstückes durch den Flächenwidmungsplan als "Aufschließungsgebiet" - zu erreichen, ersuchten die Beschwerdeführer mit ihrer an die Gemeinde Elsbethen adressierten Eingabe vom 25. Mai 1987 um "Freigabe" dieses Grundstückes, d.h. um die (gemäß §19 Abs1 zweiter Satz ROG 1977 der Gemeindevertretung obliegende) ausdrückliche Feststellung, daß deren widmungsgemäßer Verwendung öffentliche Rücksichten nicht mehr entgegenstehen.

Das Bauamt der Gemeinde Elsbethen hielt in einem Amtsvortrag an den Umwelt- und Ortsbildausschuß der Gemeindevertretung vom 4. Juni 1987 fest, daß die Aufschließung des in Rede stehenden Grundstückes gegeben sei. Der Umwelt- und Ortsbildausschuß beschloß jedoch in seiner Sitzung am 8. Juli 1987 die Einholung einer Stellungnahme einer Abteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung zur Frage, ob (im Zuge einer Änderung des Flächenwidmungsplanes) die Rückwidmung dieses Grundstückes in Grünland zum Zweck der Erweiterung des angrenzenden Friedhofes rechtlich möglich sei.

Nachdem mit Kundmachung vom 27. Jänner 1986 die Auflegung des Entwurfes einer Teiländerung des Flächenwidmungsplanes - nach dem Ausweis der vorgelegten Verwaltungsakten in der Zeit vom 28. Jänner bis 19. März 1986 - kundgemacht worden war, beschloß die Gemeindevertretung in ihrer Sitzung am 28. Oktober 1987 für das Grundstück 345/6 KG Elsbethen unter Berufung auf §21 Abs1 und 2 ROG 1977 eine mit einem Jahr befristete Bausperre.

Als (auch) nach dem Außerkrafttreten dieser Bausperre zwischen der Gemeinde Elsbethen und den Beschwerdeführern eine Einigung über einen Verkauf des gegenständlichen Grundstückes an die Gemeinde zum Zweck der Erweiterung des Friedhofes nicht erzielt werden konnte, stellten die Beschwerdeführer hinsichtlich ihres Ansuchens um Bauplatzerklärung mit Schreiben vom 22. März 1989 den Antrag auf Übergang der Entscheidungspflicht an die Gemeindevertretung gemäß §73 Abs2 AVG 1950; zugleich wiederholten sie ihr Ersuchen um "Freigabe" des gegenständlichen Grundstückes.

Daraufhin beschloß die Gemeindevertretung in ihrer Sitzung am 29. Juni 1989 unter Berufung auf §73 AVG 1950 und §14 (Abs1 lita) BGG, dem Ansuchen der Beschwerdeführer um Bauplatzerklärung keine Folge zu geben und die Bauplatzerklärung zu versagen. In dem der Gemeindevertretung vorgelegten Amtsvortrag des Bauamtes vom 2.

November 1988 war (neuerlich) festgehalten worden, daß die Beschwerdeführer die Aufschließung des gegenständlichen Grundstückes nachgewiesen hätten. In der Begründung des Bescheides der Gemeindevertretung wurde der Sache nach ausgeführt, daß die beantragte Bauplatzzerklärung gemäß §14 (Abs1 lita) BGG nicht erteilt werden könne, weil die Bebauung des gegenständlichen Grundstückes dem Flächenwidmungsplan der Gemeinde Elsbethen - in dem dieses Grundstück als Kerngebiet/Aufschließungsgebiet ausgewiesen sei - widerspreche und die Gemeindevertretung einen Beschluß iS des §19 Abs1 (zweiter Satz) ROG 1977, daß der widmungsgemäßen Verwendung (dieses Grundstückes) öffentliche Rücksichten nicht mehr entgegenstehen, bisher nicht gefaßt habe.

In der gegen diesen Bescheid erhobenen Vorstellung machten die Beschwerdeführer der Sache nach insbesondere geltend, daß der einzige für die Kennzeichnung des Grundstückes als Aufschließungsgebiet maßgeblich gewesene Umstand - das Fehlen der Möglichkeit der Abwasserbeseitigung - durch die Fertigstellung der Ortskanalisation für diesen Bereich und die Herstellung eines Hausanschlußschachtes auf dem Grundstück weggefallen, der Flächenwidmungsplan daher, soweit er für das Grundstück (noch) die Kennzeichnung "Aufschließungsgebiet" enthalte, gesetzwidrig geworden sei.

Die belangte Behörde begründete ihren die Vorstellung der Beschwerdeführer abweisenden Bescheid allein damit, daß, da für dieses Grundstück eine "Freigabe eines Aufschließungsgebietes" nicht erfolgt sei, der - für die Verwaltungsbehörden verbindliche - Flächenwidmungsplan das fragliche Grundstück nach wie vor als Aufschließungsgebiet ausweise und somit iS des §14 Abs1 lita BGG der Bauplatzzerklärung entgegenstehe.

2.a) Der Verfassungsgerichtshof ging in dem das Verordnungsprüfungsverfahren einleitenden Beschluß davon aus, daß die Beschwerde zulässig sei. Er nahm ferner aus folgenden Erwägungen an, daß er bei der Entscheidung über die Beschwerde die in Prüfung gezogene Bestimmung des Flächenwidmungsplanes anzuwenden hätte:

"Die belangte Behörde begründete ihren die Vorstellung der Beschwerdeführer abweisenden Bescheid allein damit, daß die beantragte Bauplatzzerklärung wegen Widerspruches der beabsichtigten Bauführung zu dem maßgeblichen, von der Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen am 12. Dezember 1978 beschlossenen Flächenwidmungsplan - in diesem sei (auch) das beschwerdegegenständliche Grundstück als 'Aufschließungsgebiet' gekennzeichnet - habe versagt werden müssen. Da die belangte Behörde den angefochtenen Bescheid ausdrücklich (auch) auf den gegenständlichen Flächenwidmungsplan gestützt hat (und dies, wie der Verfassungsgerichtshof vorläufig annimmt, in denkmöglicher Weise tun konnte), dürfte auch der Verfassungsgerichtshof diesen Flächenwidmungsplan, soweit er für das beschwerdegegenständliche Grundstück - dessen Grenzen aus dem Flächenwidmungsplan ersichtlich sind - die Kennzeichnung als 'Aufschließungsgebiet' enthält, bei der Entscheidung über die vorliegende Beschwerde anzuwenden haben. In diesem Umfang dürfte somit der Flächenwidmungsplan iS des Art139 Abs1 B-VG präjudiziell sein."

b) Im Verfahren ist weder vorgebracht worden noch sonst hervorgekommen, daß die vorläufigen Annahmen des Verfassungsgerichtshofes über die Zulässigkeit der Beschwerde und über die Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Vorschrift unzutreffend wären. Da alle Prozeßvoraussetzungen vorliegen, ist das Verordnungsprüfungsverfahren zulässig.

3. Der Verfassungsgerichtshof hat im Beschluß über die Einleitung des Verordnungsprüfungsverfahrens seine Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit des Flächenwidmungsplanes, soweit er sich auf das beschwerdegegenständliche Grundstück bezieht, folgendermaßen begründet:

"Das Grundstück liegt in einem Gebiet, das im geltenden Flächenwidmungsplan iS des §12 Abs1 ROG 1977 als Bauland, und zwar als 'Kerngebiet' iS des §12 Abs1 Z3 ROG 1977 ausgewiesen ist. Es ist überdies iS des §12 Abs5 ROG 1977 als 'Aufschließungsgebiet' gekennzeichnet.

Nach dieser Bestimmung können innerhalb des Baulandes Flächen, deren widmungsgemäßer Verwendung wegen mangelnder oder ungenügender Erschließung zur Zeit öffentliche Rücksichten entgegenstehen, als Aufschließungsgebiete gekennzeichnet und, wenn eine bestimmte zeitliche Reihenfolge der Erschließung zweckmäßig ist, in verschiedene Aufschließungszonen unterteilt werden.

Gemäß §19 Abs1 ROG 1977 sind Maßnahmen, die sich auf den Raum auswirken und die auf Grund landesgesetzlicher Vorschriften einer Bewilligung, Genehmigung oder dgl. der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich bedürfen, in Aufschließungsgebieten erst zulässig, wenn die Gemeindevertretung ausdrücklich feststellt, daß der widmungsgemäßen Verwendung öffentliche Rücksichten nicht mehr entgegenstehen.

Hinsichtlich des bei der 'Freigabe eines Aufschließungsgebietes' (diese Wendung findet sich in den §§17 Abs5 und 18 Abs4 ROG 1977) einzuhaltenden Verfahrens enthält das ROG 1977 in §18 Abs4 folgende Bestimmung:

'(4) Für das Verfahren bei der Abänderung des Flächenwidmungsplanes gelten sinngemäß die Bestimmungen der §§16 und 17. Die außerhalb der Aufstellung oder sonstigen Änderung des Flächenwidmungsplanes vorgenommene Ausweisung, Änderung und Löschung von Vorbehalten sowie Freigabe eines Aufschließungsgebietes (§§12 Abs5 und 19 Abs1) bedarf jedoch lediglich der ortsüblichen Kundmachung; dies bei der Verlängerung eines Vorbehaltes und bei der Freigabe von Aufschließungsgebieten nach vorhergehender Genehmigung durch die Landesregierung vom Standpunkt der nachgewiesenen Notwendigkeit bzw. der Erschließung. Im vereinfachten Verfahren ist vor dem Beschluß über die Ausweisung oder Verlängerung von Vorbehalten den in Betracht kommenden Grundeigentümern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.'

Der Verfassungsgerichtshof nimmt vorläufig an, daß die Freigabe eines Aufschließungsgebietes eine den Flächenwidmungsplan ändernde Verordnung (vgl. in diesem Zusammenhang etwa VfSlg. 8119/1977, 10.377/1985) darstellt, die zu erlassen die Gemeindevertretung verpflichtet ist, sobald die Voraussetzungen für die Kennzeichnung einer Fläche als Aufschließungsgebiet weggefallen sind.

Der Verfassungsgerichtshof geht im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung ferner davon aus, daß auf dem Boden der dargelegten Rechtslage die Kennzeichnung einer innerhalb des Baulandes gelegenen Fläche als Aufschließungsgebiet wegen mangelnder oder ungenügender Erschließung nur solange dem §12 Abs5 erster Satz ROG 1977 entspricht, als die Erschließung der betreffenden Fläche fehlt oder ungenügend ist, daß eine derartige Kennzeichnung mithin nach Ablauf der für die Erlassung der Verordnung über die 'Freigabe' dieses Aufschließungsgebietes erforderlichen, vom Zeitpunkt des Beginnes der vollen Erschließung ab zu rechnenden Frist gesetzwidrig zu sein scheint.

Im gegebenen Fall hat es nach der Aktenlage den Anschein, daß das beschwerdegegenständliche Grundstück insbesondere nach Errichtung der Ortskanalisation für den betreffenden Bereich und nach Erteilung der Bewilligung für den Anschluß an die Ortswasserleitung der Gemeinde Elsbethen für ein Büro- und Geschäftshaus auf dem Grundstück 345/6 KG Elsbethen mit Bescheid des Bürgermeisters dieser Gemeinde vom 4. Juni 1987 voll erschlossen ist, weshalb seit dem Zeitpunkt, ab dem die volle Erschließung gegeben ist, ihrer widmungsgemäßen Verwendung öffentliche Rücksichten nicht mehr entgegenstehen, die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Kennzeichnung als 'Aufschließungsgebiet' iS des §12 Abs5 erster Satz ROG 1977 daher nicht mehr vorliegen dürften.

Da die inhaltliche Gesetzmäßigkeit von Verordnungen grundsätzlich bezogen auf jenen Zeitpunkt zu prüfen ist, in dem sie angewendet wurden oder anzuwenden waren (s. zB VfGH 1. 12. 1988, V123-149/88), hat der Verfassungsgerichtshof bei der Prüfung der in Rede stehenden Festlegung des Flächenwidmungsplanes von jener (Sach- und) Rechtslage auszugehen, die im Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides gegeben war. Da, wie es scheint, das beschwerdegegenständliche Grundstück in diesem Zeitpunkt bereits voll erschlossen und eine für seine 'Freigabe' ausreichende Frist verstrichen war, dürfte der in Rede stehende Flächenwidmungsplan, soweit er für dieses Grundstück die Kennzeichnung 'Aufschließungsgebiet' enthält, mit Gesetzwidrigkeit belastet sein."

4.a) Die Salzburger Landesregierung hält in ihrer Äußerung den Bedenken des Verfassungsgerichtshofes entgegen:

"1. ...

2. Das Vorliegen sämtlicher Aufschließungserfordernisse zum Zeitpunkt der Erlassung des bekämpften Bescheides der Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen vom 7.7.1989, Zl. 6987/1-1989-Schr./Wo, wird im Amtsvortrag des Bauamtes der Gemeinde Elsbethen vom 4.6.1987 (Freigabeakt Seite 5) festgehalten. Demnach ist

a)

die Zufahrt durch die Gemeindestraße auf dem Grundstück 888/1 KG Elsbethen,

b)

die Wasserversorgung auf Grund des Bescheides der Gemeinde Elsbethen vom 4.6.1987, Zl. 1144/1987-Re, über den Anschluß an die Ortswasserleitung,

c)

die Abwasserbeseitigung durch Einleitung in den bestehenden Ortskanal und

d)

die Stromversorgung auf Grund eines Schreibens der Salzburger Stadtwerke vom 22.4.1987 sichergestellt.

Allein unter diesen Umständen - Vorliegen der Aufschließungserfordernisse jedenfalls ab Juni 1987 und Anwendung des unveränderten Flächenwidmungsplanes im Juli 1989 - kann den Bedenken des Verfassungsgerichtshofes nicht entgegengetreten werden. Freilich bleibt bei dieser Auffassung unberücksichtigt, daß die Gemeinde zu diesem Zeitpunkt bereits ein Verfahren zur Änderung des Flächenwidmungsplanes mit dem Ziel der Änderung der Widmung für die verfahrensgegenständlichen Grundflächen von Bauland in Grünland - Gebiet für Friedhof eingeleitet hat. Dadurch würde die Gemeinde gezwungen werden, einen Schritt gegen ihre geänderte Planungsabsicht setzen zu müssen, die nicht irgendeine Widmungsänderung zum Gegenstand hat, sondern eine solche zur Vorsorge einer zukünftig notwendigen Friedhofserweiterung. Auch ohne diese Besonderheit erscheint es vertretbar, kein Verfahren mehr zur Freigabe des Aufschließungsgebietes, sondern sogleich ein solches zur Änderung der Widmung der Grundflächen überhaupt einzuleiten. Alles andere - zuerst Verfahren zur Freigabe, dann zur Widmungsänderung - wäre ein 'verlorener' Verwaltungsaufwand. Die rechtliche Möglichkeit, einen Flächenwidmungsplan zu ändern, wobei im vorliegenden Fall sogar von einer tatsächlichen und im Hinblick auf die §§9 Abs1 und 10 Abs2 ROG 1977 wohl auch rechtlichen Notwendigkeit - nämlich zur Vorsorge für eine dem 'Bedarf' gerecht werdende Erweiterung des örtlichen Friedhofes, die ja nicht an jedem beliebigen Standort erfolgen kann - gesprochen werden kann, überlagert die Verpflichtung zur Freigabe eines Aufschließungsgebietes in angemessener Zeit. Diese Auffassung bewirkt für den Grundeigentümer keine schlechtere Position, als wenn die Gemeinde eine Bausperre für die betreffende Grundfläche nach §21 ROG 1977 verordnet: In beiden Fällen darf keine Bauplatzerklärung und Baubewilligung erteilt werden. Auch in bezug auf den Entschädigungsanspruch nach §20 ROG 1977 besteht kein Unterschied: Die bisher getätigten Aufwendungen für die Aufschließung sind abzugelten. Neue Aufwendungen etwa für die Bauplatzerklärung und insbesondere die Baubewilligung bleiben ausgeschlossen.

Zusammenfassend gesagt, wird der Annahme einer Verpflichtung der Gemeinde zur Freigabe eines Aufschließungsgebietes bei Vorliegen sämtlicher Aufschließungserfordernisse beigeplichtet, doch tritt diese in den Hintergrund, wenn für die betreffenden Flächen ein Verfahren zur Änderung der Widmung überhaupt eingeleitet, ordnungsgemäß betrieben und in angemessener Frist abgeschlossen wird."

b) Die Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen legte in ihrer Äußerung dar, daß - unter anderem - das Grundstück 345/6 KG Elsbethen für die Erweiterung des unmittelbar daran angrenzenden Friedhofes der Gemeinde Elsbethen benötigt werde. Die aus näher dargestellten Gründen notwendig gewordene Friedhofserweiterung sei in dem von der Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen am 13. September 1989 beschlossenen räumlichen Entwicklungskonzept der Gemeinde Elsbethen vorgesehen. Die Gemeindevertretung habe in ihrer Sitzung am 18. Juli 1990 die für die vorgesehene Friedhofserweiterung erforderliche Änderung des Flächenwidmungsplanes beschlossen, derzufolge mehrere Grundstücke, darunter auch das Grundstück 345/6 KG Elsbethen, von "Kerngebiet - Aufschließungsgebiet" in "Grünland" (§14 Z7 ROG 1977: "Gebiete für Friedhöfe") umgewidmet werden sollten. In der Äußerung wird sodann der Stand des Verfahrens zur Erteilung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung (§18 Abs4 iVm §17 ROG 1977) ausführlich dargelegt.

Zu den im Beschluß über die Einleitung des Ordnungsprüfungsverfahrens dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes führt die Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen im wesentlichen folgendes aus:

"1. Die Gemeinde Elsbethen tritt der vorläufigen Annahme des Verfassungsgerichtshofes entgegen, daß die Kennzeichnung einer innerhalb des Baulandes gelegenen Fläche als Aufschließungsgebiet wegen mangelnder oder ungenügender Erschließung nur so lange gesetzmäßig ist, als die Erschließung der betreffenden Fläche fehlt oder ungenügend ist, und daß die Gemeinde verpflichtet wäre, nach ausreichender Aufschließung einen Freigabebeschluß zu fassen. Das Gesetz enthält keine derartige Bestimmung, die die Schlußfolgerungen des Verfassungsgerichtshofes rechtfertigen würde.

§19 (1) SbgROG spricht nur davon, daß Bauplatzerklärungen und Baubewilligungen in Aufschließungsgebieten erst 'zulässig' sind, wenn die Gemeindevertretung ausdrücklich feststellt, daß der widmungsgemäßen Verwendung öffentliche Rücksichten nicht mehr entgegenstehen. Der Gemeinde ist also keine Verpflichtung auferlegt, sondern der Freigabebeschluß ist Sache der Entscheidung der Gemeinde. Sie kann dabei auch andere Gesichtspunkte als die

fehlende oder vorhandene Erschließung berücksichtigen, etwa Erwägungen über die Zweckmäßigkeit der Reihenfolge der Bebauung von Baulandgrundstücken im gesamten Bauland der Gemeinde oder andere öffentliche Rücksichten und Interessen, insbesondere sonstige Aufgaben der Gemeinde. Die Grenze liegt darin, daß die Gemeinde nicht Willkür üben darf; wenn sie aber ausreichende öffentliche Interessen geltend macht, die der Freigabe entgegenstehen, hat sie mit der Unterlassung des Freigabebeschlusses rechtmäßig gehandelt.

2. Es wird nicht bestritten, daß das Gst 345/6 KG Elsbethen mittlerweile iSd §12 (5) SbgROG ausreichend erschlossen ist. Damit ist jedoch, wie ausgeführt, noch nicht gesagt, daß die Gemeinde Elsbethen unter allen Umständen einen Freigabebeschluß iSd §19 (1) SbgROG fassen mußte. Ein solcher Beschluß der Gemeindevertretung ist nämlich erst zulässig, wenn der widmungsgemäßen Verwendung keine öffentlichen Rücksichten mehr entgegenstehen. Bei diesen öffentlichen Rücksichten iSd §19 (1) SbgROG muß es sich nicht um solche handeln, die ihren Grund in der mangelnden oder ungenügenden Erschließung haben. §19 (1) enthält nämlich keinen ausdrücklichen Hinweis auf §12 (5) oder eine Einschränkung der öffentlichen Rücksichten auf die in der mangelnden oder ungenügenden Erschließung begründeten. Das ist auch sinnvoll, weil sich infolge von Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten gegenüber dem Zeitpunkt der Widmung eines Baulandgebietes als Aufschließungsgebiet die Notwendigkeit ergeben kann, selbst bei gegebener Aufschließung die Baulandwidmung überhaupt zu beseitigen. Solche öffentlichen Rücksichten liegen im gegebenen Fall vor. Wie zum Sachverhalt ausgeführt worden ist, ist eine weitere Friedhofserweiterung dringend notwendig, und zwar unter Bedachtnahme auf die künftige Entwicklung der Einwohnerzahl der Gemeinde Elsbethen mit Einschluß des gesamten Gst 345/6. Daher ist im konkreten Fall die Widmung bloß als Aufschließungsgebiet nicht gesetzwidrig geworden, sondern, wenn auch auf Grund geänderter Umstände, gesetzmäßig geblieben.

3. Gemäß §10 (1) SbgROG ist der Flächenwidmungsplan auf der Grundlage des Räumlichen Entwicklungskonzeptes aufzustellen. Nach §10 (2) regelt der Flächenwidmungsplan unter Bedachtnahme auf die gegebenen sowie die vorausschaubaren Strukturverhältnisse die geordnete Art der Nutzung des gesamten Gemeindegebietes. Nach §18

(1) ist eine Änderung des Flächenwidmungsplanes dann vorgesehen, wenn das Räumliche Entwicklungskonzept aus wichtigen Gründen einer Änderung unterzogen wird oder wenn sich die Planungsgrundlagen infolge Auftretens wesentlicher neuer Tatsachen geändert haben, wie zB bei Ortserweiterungen. Nach §16 der Salzburger Gemeindeordnung 1976 umfaßt der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Nach §24 (1) des Salzburger Leichen- und Bestattungsgesetzes 1986 können Bestattungsanlagen von den Gemeinden, jeder gesetzlich anerkannten Kirche und Religionsgesellschaft sowie von statutengemäß hiezu berufenen Vereinen errichtet und erhalten werden; soweit die Errichtung und Erhaltung von Friedhöfen auf diese Weise nicht gesichert ist, hat die Gemeinde dafür zu sorgen. Diese Voraussetzung trifft im Falle der Gemeinde Elsbethen zu. Im Jahre 1955 hat die Gemeinde Elsbethen, weil eine Erweiterung des Friedhofs notwendig war, den Friedhof von der Pfarre übernommen, weil die Pfarre die Erweiterung nicht durchgeführt hätte. 1966 und 1985 gab es wiederum Erweiterungen, die der Bevölkerungsentwicklung Rechnung trugen. Nun geht es, der gestiegenen und in Zukunft weiter steigenden Zunahme der Bevölkerungszahl von Elsbethen Rechnung tragend, darum, die Friedhofserweiterung auch für die kommenden Dekaden zu sichern. Die Gemeinde Elsbethen war daher iSd §18 (1) SbgROG nicht nur berechtigt, sondern wegen des Satzes des §24 (1) des Salzburger Leichen- und Bestattungsgesetzes 1986 verpflichtet, den Flächenwidmungsplan abzuändern und auch für das Gst 345/6 die Umwidmung in Grünland zu beschließen. Damit sind die öffentlichen Rücksichten nachgewiesen, die einem Freigabebeschluß für das Gst 345/6 entgegenstehen.

4. Wenn man diese Auffassung nicht teilen wollte, müßte man zu dem Ergebnis kommen, daß die derzeitige Flächenwidmung des Gst 345/6 'Kerngebiet-Aufschließungsgebiet' zur Gänze und nicht nur hinsichtlich der Kennzeichnung als Aufschließungsgebiet gesetzwidrig geworden ist. Als sich nach der Erstellung des Flächenwidmungsplanes im Dezember 1978 in den 80er Jahren herausstellte, daß der bestehende Friedhof auf Grund der weiteren Zunahme der Einwohner und der Unmöglichkeit weiterer Bestattungen auf dem Friedhof Aigen in absehbarer Zeit nicht mehr ausreichen würde und eine Erweiterung nur südlich und östlich des bestehenden Friedhofs unter Einbeziehung des Gst 345/6 möglich, zweckmäßig und rechtlich zulässig ist, war die Änderung des Flächenwidmungsplanes geboten; die bisherige Widmung des Gst 345/6 als 'Kerngebiet-Aufschließungsgebiet' wäre zur Gänze rechtswidrig geworden. Die Gemeinde Elsbethen ist ihrer Verpflichtung zur Änderung des Flächenwidmungsplanes mit Beschluß der Gemeindevertretung vom 18.7.1990 nachgekommen."

c) Die Beschwerdeführer in dem den Anlaß für die Einleitung des Verordnungsprüfungsverfahrens bildenden Verfahren haben in einer Äußerung die im Beschluß über die Einleitung des Verordnungsprüfungsverfahrens dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes geteilt.

5. Im Verordnungsprüfungsverfahren hat sich die vorläufige Annahme im Beschluß über die Einleitung dieses Verfahrens bestätigt, daß die im Flächenwidmungsplan der Gemeinde Elsbethen enthaltene Kennzeichnung "Aufschließungsgebiet" soweit sie das Grundstück 345/6 KG Elsbethen betrifft, gesetzwidrig ist.

a) Der von jeder Gemeinde durch Verordnung aufzustellende Flächenwidmungsplan (§10 Abs1 ROG 1977) hat die geordnete Nutzung des Gemeindegebietes durch die Festlegung von Nutzungsarten zu regeln (§11 Abs1 erster Satz ROG 1977). Unter diesen ist auch die Nutzungsart Bauland vorgesehen (§11 Abs1 Z1 ROG 1977). Bauland ist in einer der Widmungen gemäß §12 Abs1 Z1 bis 7 ROG 1977 - darunter die Widmung "Kerngebiet" (§12 Abs1 Z3) - festzulegen (§11 Abs1 dritter Satz ROG 1977).

Nach §12 Abs5 erster Satz ROG 1977 können innerhalb des Baulandes Flächen, deren widmungsgemäßer Verwendung wegen mangelnder oder ungenügender Erschließung zur Zeit öffentliche Rücksichten entgegenstehen, als Aufschließungsgebiete gekennzeichnet und, wenn eine bestimmte zeitliche Reihenfolge der Erschließung zweckmäßig ist, in verschiedene Aufschließungszonen unterteilt werden. Das gleiche gilt gemäß §12 Abs5 zweiter Satz ROG 1977 für Flächen der in §12 Abs6 ROG 1977 bezeichneten Arten, wenn bereits mit ausreichender Wahrscheinlichkeit feststeht, daß der der Baulandausweisung an sich im Wege stehende Umstand in absehbarer Zeit wegfallen wird.

Gemäß §19 Abs1 erster Satz ROG 1977 können Maßnahmen, die sich auf den Raum auswirken und die aufgrund landesgesetzlicher Vorschriften einer Bewilligung, Genehmigung oder dgl. der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich bedürfen, vom Zeitpunkt der Wirksamkeit des Flächenwidmungsplanes an nur in Übereinstimmung mit der Flächenwidmung bewilligt, genehmigt oder sonst zugelassen werden. Insbesondere dürfen danach Bauplatzerklärungen nur innerhalb des Baulandes und entsprechend der festgelegten Nutzungsart ausgesprochen werden. Nach §19 Abs1 zweiter Satz ROG 1977 sind in Aufschließungsgebieten Maßnahmen iS des ersten Satzes dieser Bestimmung erst zulässig, wenn die Gemeindevertretung ausdrücklich feststellt, daß der widmungsgemäßen Verwendung öffentliche Rücksichten nicht mehr entgegenstehen.

b) Die - hier allein in Betracht zu ziehende - im ersten Satz des §12 Abs5 ROG 1977 geregelte Kennzeichnung von Flächen als Aufschließungsgebiete hat, wie sich aus der Systematik und dem Zusammenhang der maßgeblichen Bestimmungen (§§10 Abs1, 11 Abs1, 12 Abs5 ROG 1977) ergibt, im Flächenwidmungsplan, somit in einer Verordnung (§10 Abs1 ROG 1977), zu erfolgen. Die Kennzeichnung als Aufschließungsgebiet setzt voraus, daß der widmungsgemäßen Verwendung der betreffenden Fläche, obgleich innerhalb des Baulandes gelegen, "wegen mangelnder oder ungenügender Erschließung zur Zeit öffentliche Rücksichten entgegenstehen". Sie hat gemäß §19 Abs1 erster und zweiter Satz ROG 1977 unter anderem zur Folge, daß für die zum Aufschließungsgebiet gehörigen Flächen Bauplatzerklärungen nicht ausgesprochen werden dürfen. Diese Beschränkung fällt (ebenso wie die übrigen in §19 Abs. 1 erster Satz ROG 1977 festgelegten Beschränkungen) weg, wenn die Gemeindevertretung "ausdrücklich feststellt, daß der widmungsgemäßen Verwendung öffentliche Rücksichten nicht mehr entgegenstehen". Dieser - in den §§17 Abs5 und 18 Abs4 ROG 1977 als "Freigabe eines Aufschließungsgebietes" bezeichnete - Akt ist ein besonderer Fall der Änderung des Flächenwidmungsplanes und daher ebenso wie dieser eine Verordnung (zur Verordnungsqualität der Änderung von Flächenwidmungsplänen s. etwa VfSlg. 5607/1967, 5794/1968, 8119/1977). Die "Freigabe eines Aufschließungsgebietes" unterscheidet sich von sonstigen Änderungen des Flächenwidmungsplanes jedenfalls durch zwei Besonderheiten: Zum einen ist das bei der Erlassung einer solchen Verordnung einzuhaltende Verfahren gemäß den näheren Bestimmungen des §18 Abs4 ROG 1977 ein vereinfachtes; zum anderen sind die sachlichen Voraussetzungen für die Erlassung einer solchen Verordnung andere als die sachlichen Voraussetzungen für sonstige (fakultative oder obligatorische) Änderungen eines Flächenwidmungsplanes (s. dazu §18 Abs1 und 2 ROG 1977).

c) Da einerseits die Kennzeichnung von Flächen innerhalb des Baulandes als Aufschließungsgebiet gemäß §12 Abs5 erster Satz ROG 1977 dieser gesetzlichen Vorschrift nur dann entspricht, wenn der widmungsgemäßen Verwendung dieser Flächen "wegen mangelnder oder ungenügender Erschließung zur Zeit öffentliche Rücksichten entgegenstehen" und andererseits gemäß §19 Abs1 zweiter Satz ROG 1977 dem Gemeinderat die "Feststellung" obliegt, daß der widmungsgemäßen Verwendung von Grundflächen in Aufschließungsgebieten "öffentliche Rücksichten nicht mehr

entgegenstehen", ergibt sich aus dem Zusammenhalt dieser Vorschriften, daß die "Freigabe eines AufschlieBungsgebietes" nicht dem Belieben der Gemeindevertretung anheim gestellt ist, daß diese vielmehr dazu verpflichtet ist, sobald "der widmungsgemäßen Verwendung öffentliche Rücksichten nicht mehr entgegenstehen". Dabei besteht nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes insbesondere mit Rücksicht auf die Wendung "nicht mehr" (entgegenstehen) in §19 Abs1 zweiter Satz ROG 1977 kein Zweifel daran, daß es sich bei den "öffentlichen Rücksichten" iS dieser Vorschrift um eben jene handelt, die "zur Zeit" der Kennzeichnung der Flächen als AufschlieBungsgebiet deren widmungsgemäßer Verwendung (nämlich als Bauland) iS des §12 Abs5 erster Satz ROG 1977 "wegen mangelnder oder ungenügender ErschlieBung" entgegenstanden.

Es handelt sich somit bei der Kennzeichnung von Flächen innerhalb des Baulandes als AufschlieBungsgebiete um einen jener Fälle, in denen das Gesetz dem Ordnungsgeber aufträgt, seine Entscheidung an sich ändernden Situationen zu orientieren. In derartigen Fällen wird nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes selbst eine im Zeitpunkt ihrer Erlassung gesetzmäßig gewesene Verordnung gesetzwidrig, wenn der Grund zu ihrer Erlassung weggefallen ist (s. etwa VfSlg. 9588/1982; VfGH 2.3.1990, V34/89; vgl. auch VfSlg. 6774/1972). Der Ordnungsgeber ist dabei verhalten, fallweise zu untersuchen, ob die Annahmen, von denen er bei Verordnungserlassung ausgegangen ist, noch zutreffen (so etwa VfSlg. 8212/1977 und 8329/1978). Zwar muß die Anpassung einer Verordnung an den geänderten Sachverhalt nicht unverzüglich erfolgen, sondern es ist dem Ordnungsgeber hierfür eine gewisse Zeitspanne zuzubilligen. Die Verzögerung ist jedoch im allgemeinen nur solange tolerierbar, bis der Ordnungsgeber von der Änderung des Sachverhaltes Kenntnis erlangte oder erlangen mußte und es ihm sodann zumutbar ist, die Anpassung der Norm vorzunehmen (so VfGH 2.3.1990, V34/89).

Für die Rechtslage nach dem ROG 1977 bedeutet dies, daß, wenn die als AufschlieBungsgebiet gekennzeichneten Flächen des Baulandes voll erschlossen sind, ihrer widmungsgemäßen Verwendung daher öffentliche Rücksichten "wegen mangelnder oder ungenügender ErschlieBung" nicht mehr entgegenstehen, die Kennzeichnung als AufschlieBungsgebiet nach Ablauf der für die Erlassung der Verordnung über die "Freigabe" dieses AufschlieBungsgebietes erforderlichen, vom Zeitpunkt des Beginnes der vollen ErschlieBung an zu rechnenden Frist nicht (mehr) dem §12 Abs5 erster Satz ROG 1977 entspricht. Die - vom Verfassungsgerichtshof aufzugreifende - Rechtswidrigkeit liegt in der Weitergeltung der Kennzeichnung als AufschlieBungsgebiet trotz Wegfalles der hierfür erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen (vgl. in diesem Zusammenhang etwa VfSlg. 11632/1988, 144).

d) In dem den Anlaß für die Einleitung dieses Ordnungsprüfungsverfahrens bildenden Beschwerdefall steht unbestritten fest, daß das Grundstück 345/6 KG Elsbethen insbesondere seit der mit Bescheid des Bürgermeisters vom 4. Juni 1987 ausgesprochenen Erteilung der Bewilligung zum Anschluß an die Ortswasserleitung der Gemeinde Elsbethen für ein Büro- und Geschäftshaus auf diesem Grundstück voll erschlossen ist. Es stehen daher seit dem Zeitpunkt des Beginnes der vollen ErschlieBung dieses Grundstückes dessen widmungsgemäßer Verwendung öffentliche Rücksichten "wegen mangelnder oder ungenügender ErschlieBung" iS des §12 Abs5 erster Satz ROG 1977 nicht mehr entgegen.

Die inhaltliche Gesetzmäßigkeit von Ordnungen ist bezogen auf jenen Zeitpunkt zu prüfen, in dem sie angewendet wurden oder anzuwenden waren (VfSlg. 11915/1988, 587; s. etwa auch VfSlg. 8699/1979, 8704/1979, 8926/1980, 9947/1984). Im vorliegenden Fall ist daher die in Prüfung gezogene Festlegung des Flächenwidmungsplanes an jener Rechtslage zu messen, von der die belangte Behörde bei der Erlassung des angefochtenen (Vorstellungs-)Bescheides auszugehen hatte; es ist dies die Rechtslage am Tage der Zustellung des letztinstanzlichen Gemeindebescheides (s. etwa VfSlg. 8481/1979, 8998/1980, 9499/1982, 9692/1983, 11059/1986; ferner etwa VwSlg. 7806 A/1970, VwGH 23.2.1982, 81/05/0142).

Da in diesem Zeitpunkt (11. Juli 1989) das Grundstück 345/6 KG Elsbethen bereits seit etwa zwei Jahren, nämlich seit der erwähnten Bewilligung zum Anschluß an die Ortswasserleitung, voll erschlossen war - die Beschwerdeführer hatten überdies mit der an die Gemeinde Elsbethen gerichteten Eingabe vom 25. Mai 1987 um dessen "Freigabe" (iS des §19 Abs1 zweiter Satz ROG 1977) ersucht - und eine für die "Freigabe" dieses Grundstückes ausreichende Frist bereits verstrichen war, erweist sich der Flächenwidmungsplan der Gemeinde Elsbethen, soweit er für dieses Grundstück die Kennzeichnung "AufschlieBungsgebiet" enthält, als gesetzwidrig.

e) An dieser Gesetzwidrigkeit vermag auch der Umstand nichts zu ändern, daß die Gemeindevertretung der Gemeinde Elsbethen in der Folge, nämlich in der Sitzung am 18. Juli 1990, eine Teiländerung des Flächenwidmungsplanes

beschlossen hat, nach der unter anderem das Grundstück 345/6 KG Elsbethen von "Kerngebiet - Aufschließungsgebiet" (§12 Abs1 Z3 ROG 1977) in "Grünland - Gebiete für Friedhöfe" (§14 Z7 ROG 1977) umgewidmet wurde.

Abgesehen davon nämlich, daß diese Teiländerung des Flächenwidmungsplanes mangels Vorliegens der erforderlichen aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch die Landesregierung (§17 iVm §18 Abs4 erster Satz ROG 1977) in dem hier maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht Rechtswirksamkeit erlangt hat und mangels Vorhandenseins einer entsprechenden gesetzlichen Regelung nicht rückwirkend in Kraft gesetzt werden darf (vgl. dazu etwa VfSlg. 8875/1980, 8946/1980, 10728/1985), bildet weder die bloße Absicht zur (Teil-)Änderung eines Flächenwidmungsplanes noch die Einleitung eines entsprechenden Verfahrens ein rechtliches Hindernis für die "Freigabe eines Aufschließungsgebietes"; sie vermag daher auch die infolge Wegfalles der Voraussetzungen für die Kennzeichnung eines Aufschließungsgebietes eingetretene Verpflichtung der Gemeindevertretung zur "Freigabe" dieses Aufschließungsgebietes nicht aufzuheben. Der Gewährleistung der Erreichung der mit der Teiländerung des Flächenwidmungsplanes angestrebten Ziele dient allein das in §21 ROG 1977 geregelte Rechtsinstitut der befristeten Bausperre: Nach §21 Abs1 ROG 1977 kann die Gemeindevertretung, sobald die im §18 Abs4 ROG 1977 vorgeschriebene Kundmachung über die Absicht, einen Flächenwidmungsplan abzuändern, erlassen ist, durch Verordnung für bestimmte Gebiete eine befristete Bausperre erlassen, soweit eine solche notwendig ist, um die Durchführung der Planung nicht zu erschweren oder unmöglich zu machen. Gemäß §21 Abs2 ROG 1977 tritt eine solche Verordnung mit Wirksamkeit der Abänderung des Flächenwidmungsplanes, spätestens aber ein Jahr nach ihrer Erlassung außer Kraft. Sie ist früher außer Kraft zu setzen, wenn die Voraussetzungen für ihre Erlassung weggefallen sind. Die befristete Bausperre kann vor ihrem Ablauf erforderlichenfalls einmal um sechs Monate verlängert werden, wenn die Planungsmaßnahme aus nicht von der Gemeinde zu vertretenden Gründen nicht rechtzeitig zum Abschluß gebracht werden konnte. Während der Gültigkeit der befristeten Bausperre können Maßnahmen der in §19 Abs1 ROG 1977 bezeichneten Art nicht bewilligt werden (§21 Abs3 erster Satz ROG 1977); insbesondere ist daher auch eine Bauplatzerklärung rechtlich unzulässig.

Bei dieser Rechtslage ist es ausgeschlossen, die Kennzeichnung von im Bauland gelegenen Flächen als Aufschließungsgebiete in rechtlich zulässiger Weise in den Dienst der Sicherung der Realisierbarkeit von Planungsabsichten, insbesondere der Änderung von Flächenwidmungsplänen zu stellen. Die Gemeindevertretung vermag sich demnach nicht mit Erfolg auf die Einleitung des Verfahrens zur (Teil-)Änderung des Flächenwidmungsplanes zu berufen, um die Fortgeltung der Kennzeichnung des hier in Rede stehenden Grundstückes als Teil eines Aufschließungsgebietes auch nach dem Wegfall der hierfür maßgeblichen Voraussetzungen zu rechtfertigen.

Damit erweist sich die vorläufige Annahme des Verfassungsgerichtshofes als zutreffend, der Flächenwidmungsplan sei, soweit er für das Grundstück 345/6 KG Elsbethen die Kennzeichnung "Aufschließungsgebiet" enthält, gesetzwidrig. Der Flächenwidmungsplan war daher in diesem Umfang aufzuheben.

6. Die Verpflichtung der Salzburger Landesregierung zur unverzüglichen Kundmachung beruht auf Art139 Abs5 B-VG und auf §60 Abs2 VerfGG.

7. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Flächenwidmungsplan, Widmungskategorien (Raumordnung), Aufschließungsgebiet, Invalidation

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1991:V466.1990

Dokumentnummer

JFT_10089383_90V00466_00

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at