

Inhalt:

1. Hintergrund	3
2. Begriffe	5
3. Rechtliche Rahmenbedingungen für Bauerwartungsflächen	6
3.1. Neue Ausweisungen	7
3.2. Widmungskriterien	8
3.3. Rechtswirkung von Bauerwartungsflächen	9
4. Planungssystematische Einschätzung von Bauerwartungsflächen.....	10
5. Planungsrechtlicher Umgang mit Bauerwartungsflächen	11
5.1. Beibehaltung der Bauerwartungsflächen	12
5.2. Umwidmung von Bauerwartungsflächen	13
6. Fachliche Rahmenbedingungen für Umwidmungen.....	20
6.1. Gründe für Umwidmungen.....	20
6.2. Bauerwartungsflächen in der Praxis	22
7. Bauerwartungsflächen und Baulandumlegung.....	25
7.1. Allgemeines.....	25
7.2. Umlegung von Bauerwartungsflächen	25
8. Vorschläge für den künftigen Umgang mit Bauerwartungsflächen.....	27
Literatur.....	30
Anhang: Entwicklung Bauerwartungsflächen in Vorarlberg nach Gemeinden	31

Abb. Deckblatt: Auszug Flächenwidmungsplan Höchst (Quelle: VOGIS, <http://vogis.cnv.at/atlas/>)

1. Hintergrund

Die Funktion der Bauerwartungsflächen – Flächen, die sich für eine Bebauung eignen und voraussichtlich innerhalb eines bestimmten Zeitraumes als Bauflächen benötigt werden, aber nicht die Rechtswirkungen von Bauflächen aufweisen – hat sich in den letzten Jahren geändert. Die strategische Komponente der Bauerwartungsflächen (grundsätzliche Bauflächeneignung, aber noch keine Freigabe zu Bauzwecken) hat sich insb. durch den Räumlichen Entwicklungsplan deutlich verschoben, der gemäß § 11 Abs 1 VlbG RplG ua. die angestrebte Siedlungsentwicklung darzustellen hat und dabei „insbesondere Siedlungsschwerpunkte, Verdichtungszone, Freiräume für die Naherholung sowie die Gliederung der Bauflächen einschließlich der zeitlichen Abfolge der Bebauung unter Bedachtnahme auf die Erfordernisse der Infrastruktur“ zu berücksichtigen sind.

Um Rechts- und Planungsunsicherheiten durch Bauerwartungsflächen und strategischen Vorgaben im Räumlichen Entwicklungsplan zu vermeiden, ist der künftige Umgang mit Bauerwartungsflächen in Vorarlberg zu klären. Der künftige Umgang mit Bauerwartungsflächen ist auch deshalb bedeutend, da viele Gemeinden großflächig diese Reserveflächen für unterschiedliche Arten von Bauflächen ausgewiesen haben und diese aktuell immer noch ausweisen.

„Im langjährigen Mittel von 1999 bis 2023 erhöhte sich die gewidmete Baufläche um durchschnittlich 40 ha pro Jahr und verringerte sich zugleich die Bauerwartungsfläche durchschnittlich um 16 ha pro Jahr.“¹ Im Jahre 2023 sind in den Flächenwidmungsplänen der 96 Gemeinden insgesamt 11.495 ha Bauflächen gewidmet, wobei die Kategorie Baufläche-Wohngebiet über die Hälfte ausmacht.²

2023 sind 530 ha als Bauerwartungsflächen ausgewiesen. Im Vergleich dazu gab es 2001 mit 845 ha deutlich mehr Bauerwartungsflächen, jedoch mit 10.680 ha weniger Bauflächen als heute.³

Die Aufteilung der Bauerwartungsflächen auf die einzelnen Gemeinden ist unterschiedlich. Während 2023 etwa Bregenz mit 2,6 ha Bauerwartungsflächen-Wohngebiet (bei insgesamt 356 ha Bau- und Bauerwartungsflächen) oder Altach mit lediglich 1,9 ha Bauerwartungsflächen-Mischgebiet (bei insgesamt 218 ha Bau- und Bauerwartungsflächen) wenige Bauerwartungsflächen ausweisen, weisen etwa Blons, Bürs, Düns, Dünserberg, Gaissau, Höchst, Möggers, Rankweil, Schoppernau, Thüringerberg oder Wolfurt über 10% ihrer Bau- und Bauerwartungsflächen als Bauerwartungsflächen aus.⁴

Abbildung: Bauerwartungsflächen nach Widmungskategorien 2023 (Quelle: VlbG Landesregierung (2023), Flächenwidmung 2023, S 11⁵)

	Bauerwartungsflächen nach Widmungskategorien									
	Gesamt [ha]	davon Betriebsgebiet		davon Kerngebiet		davon Mischgebiet		davon Wohngebiet		
		[ha]	[%]	[ha]	[%]	[ha]	[%]	[ha]	[%]	
Vorarlberg	530	80	15	1	0	105	20	345	65	
Bezirk Bludenz	108	4	4	0	0	22	20	82	76	
Bezirk Bregenz	191	31	16	1	0	40	21	119	62	
Bezirk Dornbirn	48	10	22	0	-	8	16	30	62	
Bezirk Feldkirch	184	34	18	0	-	36	19	114	62	

¹ VlbG. Landesregierung (2023), Flächenwidmung 2023, S 28.

<https://vorarlberg.at/documents/302033/472282/Fl%C3%A4chenwidmung%202023.pdf/aa44e1dd-2a7e-1c0b-d9bd-c555a3c6ca78?t=1701514761139>

² VlbG. Landesregierung (2023), Flächenwidmung 2023, S 8.

³ VlbG Landesregierung (2023), Flächenwidmung 2023, S 29.

⁴ VlbG Landesregierung (2023), Flächenwidmung 2023, S 6-7, 10-11.

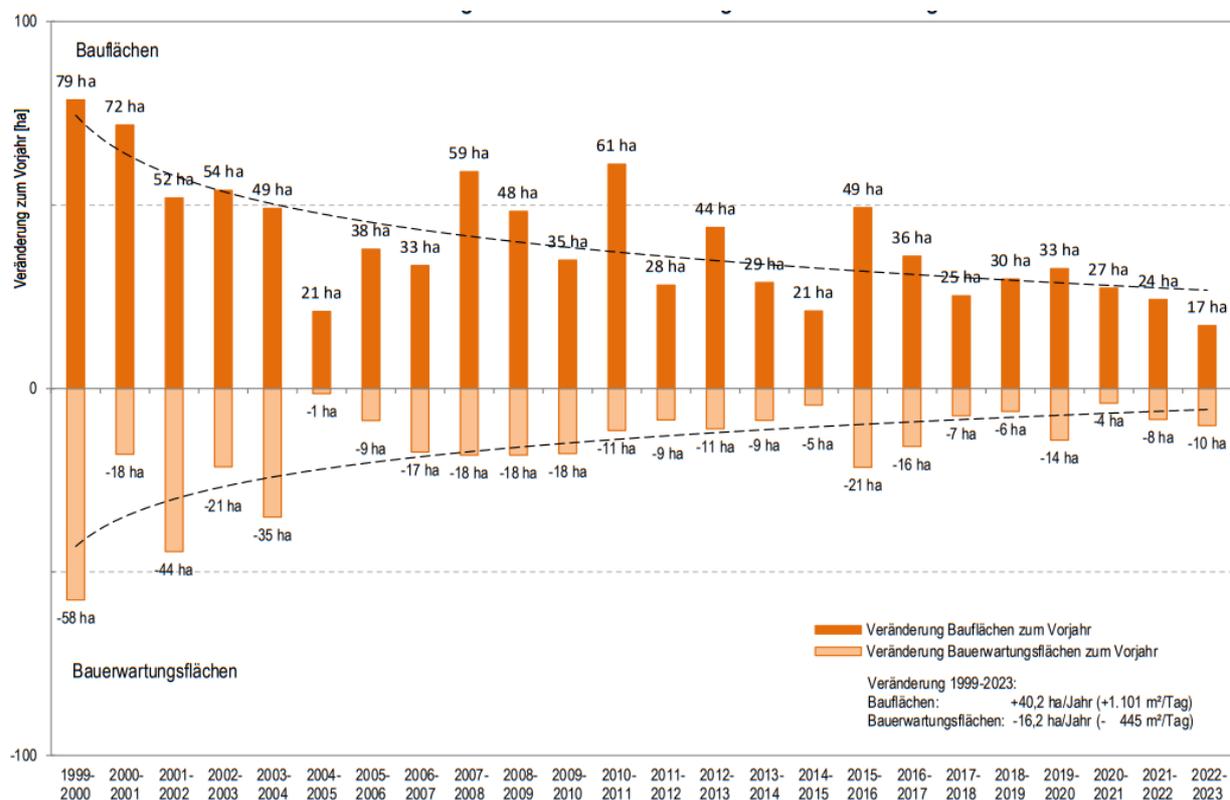
⁵ Alle Onlinequellen wurden zwischen Oktober und Dezember 2023 abgefragt.

Über die Jahre hinweg haben die Bauerwartungsflächen – zum Teil deutlich – abgenommen, wobei die räumliche Verteilung des Rückgangs von Bauerwartungsflächen unterschiedlich ist (siehe Anhang).

Abbildung: Entwicklung der Bauerwartungsflächen in Vorarlberg 2015-2023 (Quelle: VlbG Landesregierung (2023), Flächenwidmung 2023, S 24)

	2015 [ha]	2017 [ha]	2019 [ha]	2021 [ha]	2023 [ha]	1999 – 2023 [ha]	[%]
Vorarlberg	618	581	567	549	530	-390	-42 %
Bezirk Bludenz	116	114	112	111	108	-55	-34 %
Bezirk Bregenz	214	209	203	198	191	-91	-32 %
Bezirk Dornbirn	68	53	49	48	48	-73	-60 %
Bezirk Feldkirch	220	204	202	191	184	-171	-48 %

Abbildung: Veränderung Bau- und Bauerwartungsflächen Vorarlberg 1999 – 2023 (Quelle: VlbG Landesregierung (2023), Flächenwidmung 2023, S 28)



Info: BFL = BB+BK+BM+BW+BW-R [ohne V-BFL], BEF = (BB)+(BK)+(BM)+(BW) [ohne V-BEF]. Trendlinie = Logarithmisch (Excel) (v20230220)
(Widmungsstand jeweils Jahresbeginn)

2. Begriffe

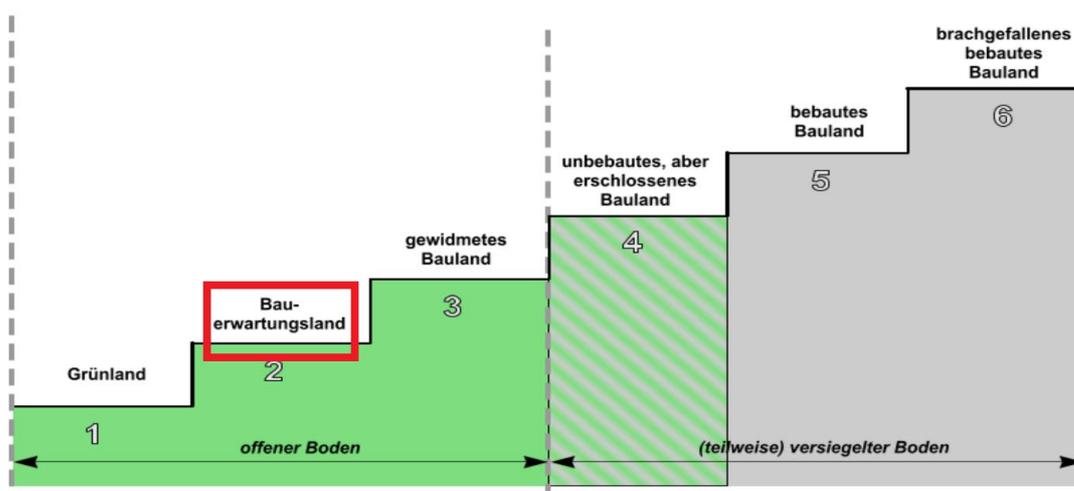
„Bauerwartungsland bezeichnet Grundstücke und Flächen, bei denen aufgrund ihrer Merkmale von einer zukünftigen baulichen Nutzbarkeit auszugehen ist.“⁶

Vereinfacht wird unter Bauerwartungsland bzw. -flächen – vor allem in Deutschland – künftiges Bauland verstanden. Unter dem Begriff „Bauerwartungsland“ sind laut VwGH⁷ solche Flächen zu verstehen, die zwar im Bewertungszeitpunkt noch nicht in Bauland umgewidmet sind, deren Umwidmung und Bebauung aber nach ihrer Lage und Aufschließungsmöglichkeit nach den Grundsätzen der Raumplanung und Bauordnung in nächster Zeit möglich ist.

Bauerwartungsland bzw. -flächen stellen aus widmungsrechtlicher Sicht eine Zwischenform bzw. -stufe zwischen Freiflächen und Bauflächen dar,⁸ eine Widmung als Baufläche wird „erwartet“, hat aber raumplanungsrechtlich noch die Rechtswirkung von Freiflächen. Bauerwartungsflächen sind grundsätzlich unbebaut, eine künftige Bebauung ist aber durch die Widmungsfestlegung im Flächenwidmungsplan angedeutet. Einerseits wirken Bauerwartungsflächen wie eine Freiflächenwidmung, da für sie ein weitgehendes Bauverbot gilt und sie nur wie Landwirtschaftsgebiete genutzt werden dürfen. Andererseits waren bis zur RplG-Novelle 2019 nur solche Gebiete als Bauerwartungsflächen vorzusehen, die sich gemäß § 17 Abs. 1 VlbG RplG alt „auf Grund der natürlichen Verhältnisse für die Bebauung eignen und voraussichtlich nach 15 Jahren nach Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes für einen Zeitraum von höchstens weiteren 15 Jahren als Bauflächen benötigt werden“. Somit wurde insb. durch die auch für Bauerwartungsflächen erforderliche Eignungsüberprüfung widmungsrechtlich bestätigt, dass die betreffenden Liegenschaften sich als Bauflächen eignen.

In Österreich kennt nur das VlbG RplG den Begriff der Bauerwartungsflächen. Seit der Einführung des VlbG RplG mit LGBI. für VlbG Nr. 15/1973 haben die Gemeinden die Möglichkeit, im Rahmen der kommunalen Flächenwidmungsplanung Bauerwartungsflächen festzulegen. Andere Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze sehen den Begriff „Aufschließungszonen“ vor, denen eine ähnliche Rechtswirkung zukommt: Aufschließungszonen stellen vor allem auf fehlende Baulandeignungen ab, deren Beseitigung eine Baulandwidmung zur Folge hat, während Bauerwartungsflächen vor allem auf einen künftigen Baulandbedarf abstellt.

Abbildung: Baulandtreppe (Quelle: Weber (2016), Raumordnung – Lehren aus der Vergangenheit und sinnvolle Weichenstellungen, Folie 3)



⁶ <https://exporo.de/wiki/bauerwartungsland>

⁷ VwGH Erk. vom 18.2.1994, GZ 93/07/0102.

⁸ Vgl. Kanonier (1994), Grünlandschutz im Planungsrecht, S 105.

Bei Bauerwartungsflächen ist zu unterscheiden zwischen den planungsrechtlichen Möglichkeiten des jeweiligen Status quo sowie zwischen den Änderungsperspektiven. Bauerwartungsflächen sind insofern eine planungssystematische Besonderheit, als sie eine nutzungsbezogene Zwischenstufe darstellen. Sie sind grundsätzlich so angelegt, dass sie nicht in ihrer festgelegten Art und Form verbleiben, sondern dass sie künftig in eine andere Nutzung (in der Regel in Bauflächen) transformiert werden sollen. Im Unterschied zu anderen Widmungen sind bei Bauerwartungsflächen Änderungen „systemimmanent“ – sie weisen in gewissem Maße ein dynamisches Element auf, wobei Veränderungen grundsätzlich in zwei unterschiedliche Richtungen möglich sind:

- von Grünflächen in Bauerwartungsflächen;
- von Bauerwartungsflächen in Bauflächen.

Die „Baulandtreppe“ kann allerdings nicht nur in dem Sinne „hinaufgegangen“ werden, als sich die Nutzungsmöglichkeiten für Grundeigentümer:innen mit jeder Stufe verbessern, sondern auch „hinuntergegangen“ werden, indem die Nutzungsmöglichkeiten von Bauflächen zu Bauerwartungsflächen und schlussendlich zu Freiflächen abgestuft reduziert werden.

Auch wenn Bauerwartungsflächen grundsätzlich auf die künftige Nutzung als Bauflächen hinweisen, sind Umwidmungen in Bauflächen kein Automatismus und es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass Bauerwartungsflächen in besonderen Fällen in Freiflächen umgewidmet werden. Demzufolge kann die Festlegung als Bauerwartungsflächen eigentumsrechtlich ambivalent sein: „Sie kann erhebliche Wertvermehrungen eines vordem als Grünfläche gewidmeten Bodens ebenso nach sich ziehen wie Wertminderungen, wenn Bauland in Bauerwartungsland „zurück“-gewidmet wird.“⁹

3. Rechtliche Rahmenbedingungen für Bauerwartungsflächen

Gemäß § 12 Abs. 2 VlbG RplG können im Flächenwidmungsplan folgende Widmungen festgelegt werden: Bauflächen (§ 13), Bauerwartungsflächen (§ 17), Freiflächen (§ 18) und Verkehrsflächen (§ 19). Bauerwartungsflächen sind demnach – neben den (Haupt-)Widmungen Bauflächen, Freiflächen und Verkehrsflächen – eine eigenständige Widmung („Grundwidmung“). Schon in der Stammfassung des VlbG RplG aus 1973¹⁰ sind die Bauerwartungsflächen enthalten, wobei die ursprünglichen Bestimmungen bis zur RplG-Novelle 2019, LGBl. für VlbG Nr. 4/2019, unverändert beibehalten wurden. Demzufolge durften gemäß § 15 Abs. 1 bzw. § 17 Abs. 1 VlbG RplG alt¹¹ als Bauerwartungsflächen „nur Flächen festgelegt werden, die sich aufgrund der natürlichen Verhältnisse für die Bebauung eignen und voraussichtlich nach 15 Jahren nach dem Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes für einen Zeitraum von höchstens weiteren 15 Jahren als Bauflächen benötigt werden.“

Mit der Novelle zum VlbG RplG 2019¹² wurde der § 17 Abs. 1 wesentlich verändert und insgesamt die Ausweisungsmöglichkeiten für Bauerwartungsflächen stark eingeschränkt. Bauerwartungsflächen dürfen nur noch als Folgewidmung nach § 12 Abs. 4 oder bei Umwidmungen nach § 23 Abs. 2 lit. a festgelegt werden.¹³

⁹ Fröhler, Oberndorfer (1975), Österreichisches Raumordnungsrecht, S 99.

¹⁰ LGBl. für VlbG Nr. 15/1973.

¹¹ VlbG RplG 1996 idF. Nr. 78/2017.

¹² LGBl. für VlbG Nr. 4/2019.

¹³ Erläuternde Bemerkungen zu § 17, Regierungsvorlage Beilage 77/2018, S 22: Um Neuwidmungen als Bauerwartungsflächen (und dadurch auch die Reserven an Bauerwartungsflächen) zu reduzieren, ist zukünftig eine Neuwidmung als Bauerwartungsfläche nur noch als Folgewidmung nach § 12 Abs. 4 oder im Zuge der Umwidmung eines in einer Verdichtungszone gelegenen Grundstückes nach § 23 Abs. 2 lit. a möglich. Die Rechtmäßigkeit der bestehenden Bauerwartungsflächen wird durch diese Änderung nicht berührt.

Während die Rechtswirkung der Bauerwartungsflächen durch die RplG-Novelle 2019 unverändert beibehalten wurde, hat sich durch die Änderung des § 17 Abs. 1 VlbG RplG tendenziell die planungssystematische Ausrichtung der Bauerwartungsflächen verändert. Während bislang mit Bauerwartungsflächen eine künftige Bauflächenwidmung in Aussicht gestellt und die Änderung dieser Widmung – zumindest langfristig – schon bei der Festlegung mitgedacht wurde, ist diese Reserve- und Entwicklungsfunktion für potentielle Bauflächen durch die RplG-Novelle 2019 nur noch bedingt erkennbar. Im Vordergrund scheinen die weitreichenden Nutzungseinschränkungen der Bauerwartungsflächen als Sanktionen für keine fristgerechte Nutzung von als Bauflächen gewidmeten Liegenschaften zu stehen.

Grundsätzlich ist bei Bauerwartungsflächen aus planungsrechtlicher Sicht zu unterscheiden, ob Neuausweisungen geplant sind bzw. wie mit bestehenden Bauerwartungsflächen umzugehen ist.

3.1. Neue Ausweisungen

Mit der RplG-Novelle 2019 wurden durch die Änderungen im § 17 Abs. 1 erster Satz die Ausweisungsmöglichkeiten für Bauerwartungsflächen erheblich eingeschränkt. Seit 2019 ist die Neuausweisung von Bauerwartungsflächen grundsätzlich nicht mehr möglich, lediglich zwei Ausnahmefälle ermöglichen eine Festlegung als Bauerwartungsfläche:

- als Folgewidmung nach § 12 Abs. 4 VlbG RplG,
- bei Umwidmungen nach § 23 Abs. 2 lit. a VlbG RplG.

Die Systematik (keine Freiflächen, aber auch noch keine Bauflächen) und vor allem die Rechtswirkung von Bauerwartungsflächen (weitgehendes Bauverbot) werden vom Gesetzgeber offensichtlich genutzt, um die planungsrechtlichen und insb. baulandmobilisierenden Möglichkeiten der Gemeinden bei vergleichsweise neuen Themenstellungen und Maßnahmen, wie Befristung von Widmungen und Verdichtungszonen, zu verbessern. Bauerwartungsflächen können künftig als Sanktion einer nicht-widmungskonformen Nutzung von Bauflächen – nach bestimmten Fristen – festgelegt werden, wobei in der Regel eine Änderung bzw. Umwidmung von Bauflächen in Bauerwartungsflächen erfolgt bzw. erfolgen kann.

Folgewidmung

Die Gemeindevertretung hat gemäß § 12 Abs. 4 VlbG RplG gleichzeitig mit der Widmung eine vorerst lediglich ersichtlich zu machende Befristung und Folgewidmung festzulegen, insb. wenn es sich um eine Neuwidmung als Baufläche oder Sondergebiet handelt und für keine dieser Flächen eine Vereinbarung nach § 38a Abs. 2 lit. a VlbG RplG vorliegt. Nach Ablauf der 7-jährigen Frist ist gemäß § 21b Abs. 1 lit. a VlbG RplG die Folgewidmung im Flächenwidmungsplan auszuweisen, wenn nicht spätestens bis Ablauf der Frist eine der Widmung sowie dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entsprechende rechtmäßige Bebauung erfolgt ist und eine solche Bebauung auch nicht begonnen wurde.

Die durch den Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit der Festlegung von Bauerwartungsflächen als Folgenutzung ist eine beachtliche Sanktion für eine nicht-widmungskonforme Nutzung einer Liegenschaft innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von sieben Jahren. Durch die Umwandlung von Bauflächen nach Fristablauf in die Folgenutzung „Bauerwartungsfläche“ werden die Nutzungsmöglichkeiten für Grundeigentümer:innen wesentlich reduziert, nämlich auf die Nutzung als Landwirtschaftsgebiete, wobei die Errichtung von Gebäuden und Anlagen für neue land- oder forstwirtschaftliche Betriebe nicht zulässig ist.

Ausdrücklich ist in § 27 Abs. 2 lit. b VlbG RplG festgelegt, dass keine Entschädigungspflicht besteht, soweit ein Grundstück von einer Folgewidmung nach § 21b Abs. 1 lit. a VlbG RplG betroffen ist.

Umwidmungen in Verdichtungszone

Grundsätzlich dürfen Flächenwidmungspläne gemäß § 23 Abs. 1 VlbG RplG nur aus wichtigen Gründen geändert werden. Als wichtiger Grund gilt gemäß Abs. 2 lit a jedenfalls auch, wenn auf einem in einer Verdichtungszone gelegenen Grundstück nicht spätestens innerhalb von zehn Jahren eine der Widmung sowie dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entsprechende rechtmäßige Bebauung erfolgt ist und eine solche Bebauung auch nicht begonnen wurde.

Mit der Möglichkeit zur Umwidmung in Bauerwartungsflächen in Verdichtungszone nach einer 10-Jahresfrist, innerhalb derer keine widmungskonforme Verwendung stattgefunden hat, bietet das VlbG RplG den Gemeinden ein nicht zu unterschätzendes Instrument zur Baulandmobilisierung an. Da die Nutzungsmöglichkeiten für Grundeigentümer:innen durch die Umwidmung in Bauerwartungsflächen – im Vergleich zu Bauflächen – drastisch reduziert werden, sind langfristige Baulandhortungen in Verdichtungszone nicht mehr sanktionslos.

Entsprechend den Entschädigungsbestimmungen bei der Festlegung von Folgenutzungen gilt auch bei Umwidmungen in einer Verdichtungszone nach § 23 Abs. 2 lit. a, dass gemäß § 27 Abs. 2 lit d VlbG RplG keine Entschädigungspflichten bestehen.

3.2. Widmungskriterien

Bauerwartungsflächen sind seit der RplG-Novelle 2019 auf wenige Sonderfälle (Folgenutzungen nach Befristung sowie Umwidmungen in Verdichtungszone) beschränkt, wobei nach einer bestimmten Frist bestehende Bauflächen in Bauerwartungsflächen geändert werden (können).

Für Bauerwartungsflächen sind im VlbG RplG vergleichsweise wenige Widmungskriterien festgelegt, insb. bezüglich allfälliger inhaltlicher Voraussetzungen für Umwidmungen. Im Unterschied zu Aufschließungszone in anderen Bundesländern,¹⁴ die in der Regel von der Gemeinde bestimmt werden, wenn die eignungspezifischen Voraussetzungen für Baulandwidmungen noch nicht vorliegen, sind bei Bauerwartungsflächen keine Freigabebedingungen gesetzlich vorgesehen,¹⁵ ab wann eine Umwidmung durchzuführen wäre. Spezifische Freigabebedingungen für Bauerwartungsflächen kennt also weder das VlbG RplG noch sind die Gemeinden verpflichtet, inhaltliche Bedingungen für die Umwidmung von Bauerwartungsflächen verbindlich zu bestimmen. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass Gemeinden für Bauerwartungsflächen inhaltliche und zeitliche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen insb. im Räumlichen Entwicklungsplan festlegen, durch die der künftige Umgang mit Bauerwartungsflächen langfristig normiert wird.

Neuwidmung von Bauerwartungsflächen anstelle von Freiflächen sieht das VlbG RplG nicht mehr vor. Die frühere Praxis in einigen Gemeinden, großflächige Freiflächen in Bauerwartungsflächen umzuwidmen, hat mit der RplG-Novelle 2019 ein Ende. Demzufolge ist es verständlich, dass die ursprünglichen Eignungs- und Bedarfskriterien für die Festlegung von Bauerwartungsflächen¹⁶ durch

¹⁴ Siehe Aufschließungszone in NÖ: Zur Gewährleistung einer geordneten Siedlungsentwicklung kann Bauland auch als „Aufschließungszone“ festgelegt werden. Aufschließungszone bewirken, dass Grundstücke vorerst nicht zum Bauplatz erklärt, keine Baubewilligungen erteilt und auch die Grundstücksgrenzen nicht verändert werden dürfen. Dies ist erst möglich, wenn nach Eintritt bestimmter Voraussetzungen der Gemeinderat die Aufschließungszone durch einen Beschluss freigibt. Die Voraussetzungen („Freigabebedingungen“) legt der Gemeinderat per Verordnung gleichzeitig mit der Widmung der Bauland-Aufschließungszone fest. Die Freigabebedingungen müssen sachgerecht sein und können im Verordnungstext nachgelesen werden. (NÖ Informationen zur Raumplanung, https://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/oertliche_raumordnung/infos_oertliche_raumordnung/Rechtsfolgen/Bauland-Aufschlie%C3%9Fungszonen.pdf)

¹⁵ Vgl. ua. § 29 Abs. 3 Stmk ROG, wonach der Gemeinderat die Aufhebung der Festlegung von Bauland als Aufschließungsgebiet nach Erfüllung der Aufschließungserfordernisse unter Anführung der Gründe für die Aufhebung zu beschließen hat.

¹⁶ § 17 Abs. 1 VlbG RplG alt: Als Bauerwartungsflächen dürfen nur Flächen festgelegt werden, die sich aufgrund der natürlichen Verhältnisse für die Bebauung eignen und voraussichtlich nach 15 Jahren nach dem Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes für einen Zeitraum von höchstens weiteren 15 Jahren als Bauflächen benötigt werden.

die RplG-Novelle 2019 teilweise entfallen, da künftig keine entsprechenden Anwendungsfälle vorkommen werden.

Vor dem Hintergrund der stark reduzierten Festlegungsmöglichkeiten beachtlich erscheint, dass die inhaltliche Einschränkungen für Bauerwartungsflächen im VlbG RplG beibehalten werden. So dürfen – nach wie vor – Flächen, die gemäß § 13 Abs. 2 als Bauflächen nicht geeignet sind,¹⁷ gemäß § 17 Abs. 1 letzter Satz VlbG RplG nicht als Bauerwartungsflächen gewidmet werden. Da die Festlegung von Bauerwartungsflächen künftig in erster Linie auf (ehemalige) Bauflächen eingeschränkt wird, werden Konflikte mit diesen Eignungsbestimmungen für Bauerwartungsflächen in der Praxis tendenziell überschaubar bleiben.

Mit der Änderung des § 17 Abs. 1 erster Satz VlbG RplG entfallen die zeitlichen Vorgaben und Fristen für Bauerwartungsflächen. Bis zur RplG-Novelle 2019 durften nur solche Flächen als Bauerwartungsflächen festgelegt werden, die – neben den Eignungsvoraussetzungen – voraussichtlich nach 15 Jahren nach dem Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes für einen Zeitraum von höchstens weiteren 15 Jahren als Bauflächen benötigt werden. Diese Fristen für Bauerwartungsflächen gelten – zumindest für neue Bauerwartungsflächen – nicht mehr.

Bauerwartungsflächen müssen keine einheitliche Widmung als Bauflächen aufweisen, sondern sie können für einzelne Bauflächenkategorien differenziert ausgewiesen werden. Gemäß § 17 Abs. 2 VlbG RplG können Bauerwartungsflächen in die im § 14 Abs. 1 genannten Gebiete – Kerngebiete, Wohngebiete, Mischgebiete und Betriebsgebiete – unterteilt werden. Zusätzlich können gemäß § 20 Abs. 1 VlbG RplG in Bauerwartungsflächen Flächen festgelegt werden, die Zwecken des Gemeinbedarfs dienen oder für solche Zwecke voraussichtlich innerhalb von 20 Jahren benötigt werden (Vorbehaltsflächen), wobei die vorgesehene Verwendung im Flächenwidmungsplan anzugeben ist.

3.3. Rechtswirkung von Bauerwartungsflächen

Bauerwartungsflächen dürfen gemäß § 17 Abs. 3 VlbG RplG wie Landwirtschaftsgebiete (§ 18 Abs. 3¹⁸) genutzt werden. Die Errichtung von Gebäuden und Anlagen für neue land- oder forstwirtschaftliche Betriebe ist jedoch nicht zulässig. Das VlbG RplG präzisiert somit, welche Nutzungen und Bauten in Bauerwartungsflächen zulässig sind.¹⁹

Die Rechtswirkung von Bauerwartungsflächen ist ausgesprochen restriktiv und „besitzt infolge ihrer Langfristigkeit eine erhebliche Eingriffsintensität“²⁰. Die Kombination in § 17 Abs. 3 VlbG RplG von Nutzungseinschränkungen auf Landwirtschaftsgebiete mit weitreichenden Bauverböten für landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen bewirkt eine weitreichende Einschränkung hinsichtlich künftiger Bauführungen. Grundsätzlich sind in Bauerwartungsflächen nicht nur alle Bauführungen, die als planungsrechtliche Grundlage die Widmung von Bauflächen voraussetzen, ausgeschlossen,

¹⁷ Als Bauflächen dürfen gemäß § 13 Abs. 2 VlbG RplG nicht gewidmet werden Flächen,

- a. die sich wegen der natürlichen Verhältnisse (Grundwasserstand, Bodenbeschaffenheit, Lawinen-, Hochwasser-, Vermurungs-, Steinschlag-, Rutschgefahr u.dgl.) für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignen, es sei denn, dass Maßnahmen zur Abwendung solcher Gefahren technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar sind,
- b. deren Erschließung unwirtschaftliche Aufwendungen, insb. für die Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Energieversorgung oder Verkehrsverbindungen, erforderlich machen würde,
- c. deren Bebauung für die Einwohner besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten oder besondere Belästigungen zur Folge haben würde,
- d. die zum Schutz des Landschaftsbildes von einer Bebauung freizuhalten sind.

¹⁸ § 18 Abs. 3 VlbG RplG: In Landwirtschaftsgebieten ist die Errichtung von Gebäuden und Anlagen zulässig, soweit dies für die bodenabhängige land- und forstwirtschaftliche Nutzung einschließlich der dazu gehörenden erforderlichen Wohnräume und Wohngebäude und für Nebengewerbe der Land- und Forstwirtschaft sowie die häusliche Nebenbeschäftigung notwendig ist.

¹⁹ Vgl. Fröhler, Oberndorfer (1975), Österreichisches Raumordnungsrecht, S 98.

²⁰ Fröhler, Oberndorfer (1975), Österreichisches Raumordnungsrecht, S 98.

sondern ausdrücklich auch die Errichtung von Gebäuden und Anlagen für neue land- oder forstwirtschaftliche Betriebe.

4. Planungssystematische Einschätzung von Bauerwartungsflächen

Bauerwartungsflächen haben aus planungssystematischer Sicht eine Sonderstellung, da sie von ihrer Eignung her die Kriterien für Bauflächen erfüllen (sollen), hinsichtlich ihrer Rechtswirkung aber als Freiflächen gelten, wobei Bauerwartungsflächen – zumindest aus langfristiger Sicht – in andere Widmungen geändert werden sollen. Während für andere Widmungen des Flächenwidmungsplans vergleichsweise eindeutige Rechtswirkung, klare Widmungskriterien und Änderungsvoraussetzungen gelten, sind Bauerwartungsflächen zwar hinsichtlich der aktuellen Rechtswirkung eindeutig (weitgehendes Bauverbot), jedoch ist im Grunde eine andere Nutzungsform angedeutet und auch angestrebt.

Mit Bauerwartungsflächen wurde im Flächenwidmungsplan eine Widmung vorgesehen, die künftige Entwicklungen berücksichtigen und deren Rechtswirkung (durch Planänderung) sich in Zukunft verändern soll. Während alle Widmungen grundsätzlich ihre Rechtskraft bei künftigen Bau- und Nutzungsentscheidungen entfalten, tragen Bauerwartungsflächen die Transformation der geltenden Widmung quasi in sich. Bauerwartungsflächen haben demzufolge einen planungsstrategischen Kern, der nicht nur auf die Rechtsverbindlichkeit aktueller Widmungsfestlegungen abstellt, sondern Änderungen beinhaltet.

Bauerwartungsflächen waren schon Inhalt der Stammfassung des VlbG RplG 1973, das als Instrumente der örtlichen Raumplanung (lediglich) den Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan kannte. Der Flächenwidmungsplan wurde in diesen Jahren als „eigenes Rechtsinstrument zur Ordnung der räumlichen Entwicklung des Gemeindegebietes“ angesehen.²¹ Mit den Bauerwartungsflächen wurde eine Widmung gesetzlich verankert, die den Gemeinden die Möglichkeit bot, über den Planungszeitraum von Bauflächen hinaus zu denken (zeitliche Festlegung auf 15 plus 15 Jahre) und langfristig geeignete Flächen als zukünftige Bauflächen mittels Bauerwartungsflächen zu kennzeichnen, wobei die tatsächlich widmungsrechtliche Baufreigabe durch eine Planänderung erfolgen musste. Mit dieser zeitlichen Abstufung der Bebauung wurden planungsstrategische Festlegungen eingeführt, einerseits um bauliche Entwicklungsmöglichkeiten gemeindeweit planerisch abzubilden und andererseits eine etappenweise Bebauung zu erzielen.

Im Rückblick hat sich in Vorarlberg der Versuch, mittels Bauerwartungsflächen eine zeitliche Abstufung der Bebauung zu erreichen, nicht im erhofften Ausmaß in die Praxis umsetzen lassen. Die Vorstellung, dass 15 Jahre nach Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes die als Bauflächen gewidmeten Flächen bebaut wären und durch die Umwidmung der Bauerwartungsflächen in Bauflächen neuen Bauwünschen entsprochen würde, hat sich insofern als unrichtig herausgestellt, als dass vielfach durch die großzügigen Bauflächenausweisungen bei der Erstellung des Flächenwidmungsplanes auch nach 15 Jahren noch große Teile der Bauflächen unbebaut geblieben sind. Folglich wurden einerseits Bauerwartungsflächen umgewidmet, auch ohne dass die bestehenden Bauflächen ausreichend genutzt wurden, da sich die Grundstückseigentümer:innen dies nach 15 Jahren „erwarten“.²² Bauerwartungsflächen waren die eigentliche „Kampfzone“ zwischen Grünlanderhalt und Bauflächenausweisung.²³

Andererseits hätten in den letzten Jahrzehnten – bei einer konsequenten Anwendung der Systematik der Bauerwartungsflächen – Neuwidmungen von Bauflächen zum überwiegenden Teil, wenn nicht ausschließlich, in den gewidmeten Bauerwartungsflächen stattfinden sollen. In der Praxis wurde

²¹ Wurzer (1971), Über die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der in Österreich geltenden Raumplanungs- bzw. Raumordnungsgesetze, S 167.

²² Vgl. Kanonier (1994), Grünlandschutz im Planungsrecht, S 105.

²³ Weber (2016), Raumordnung – Lehren aus der Vergangenheit und sinnvolle Weichenstellungen, Folie 7.

freilich wiederholt zusätzlich zu den bestehenden Bauerwartungsflächen neue Bauflächen gewidmet, was insgesamt zu einem planungsfachlich unbefriedigenden Bild von unbebauten Bauflächen (zum Teil alte und neue Bauflächen) und großflächigen Bauerwartungsflächen führte. Die Gründe dafür, dass geeignete Bauflächen nicht zeitgerecht bebaut wurden und eine etappenweise Bebauung von Gemeindegebieten maximal in der Theorie funktionierte, hat mehrere Gründe, wobei die Baulandhortung und die limitierten Möglichkeiten der Gemeinden zur Baulandmobilisierung wesentlichen Anteil an dieser Fehlentwicklung hatten.

Die planungsstrategische Ausrichtung des Flächenwidmungsplans hat sich auf instrumenteller Ebene insofern relativiert, als ihm mit dem Räumlichen Entwicklungskonzept bzw. mit dem Räumlichen Entwicklungsplan ein neues Planungsinstrument vorangestellt wurde – mit klarer strategischer Ausrichtung. So hat der Räumliche Entwicklungsplan gemäß § 11 Abs. 1 VlbG RplG ua. die angestrebte Siedlungsentwicklung darzustellen und dabei „insbesondere Siedlungsschwerpunkte, Verdichtungszonen, Freiräume für die Naherholung sowie die Gliederung der Bauflächen einschließlich der zeitlichen Abfolge der Bebauung unter Bedachtnahme auf die Erfordernisse der Infrastruktur“ zu berücksichtigen. Künftige Siedlungsschwerpunkte sowie eine etappenweise und abgestufte Bebauung können spezifischer und wirkungsvoller im Räumlichen Entwicklungsplan, der als Verordnung zu erlassen ist, festgelegt werden, als durch die herkömmliche Widmung „Bauerwartungsflächen“.

Um allfällige Widersprüche und Rechtsunsicherheiten zwischen spezifischen Inhalten des Räumlichen Entwicklungsplans und von Bauerwartungsflächen zu vermeiden, sollten Bauerwartungsflächen grundsätzlich reduziert und mittelfristig in andere Widmungen umgewandelt werden. In diesem Sinne ist auch die RplG-Novelle 2019 zu verstehen, die eine Neufestlegung von Bauerwartungsflächen weitgehend ausschließt.

Das Umwandeln von Bauerwartungsflächen in andere Widmungen hat keine wesentlichen raumplanungsrechtlichen Nachteile. Eine Kennzeichnung von Potentialflächen für künftige Bauflächen kann deutlich spezifischer und wirkungsvoller im Räumlichen Entwicklungsplan erfolgen, der laut § 11 Abs. 1 VlbG RplG die Grundlage für den Flächenwidmungsplan (und Bebauungsplan) darstellt und ausdrücklich siedlungsstrukturelle Aussagen vorschreibt.

Durch Bauerwartungsflächen wird auch nicht das Planungsverfahren erleichtert oder verkürzt, da Änderungen von Bauerwartungsflächen Umwidmungen erfordern, für welche die raumplanungsrechtlichen Änderungsbestimmungen gelten. Wie bei Umwidmungen von Freiflächen in Bauflächen sind auch bei Umwidmungen von Bauerwartungsflächen aufgrund einer Grundlagenforschung und Interessenabwägung die jeweilige Eignung der Liegenschaft und ein Bedarf an der Baufläche nachzuweisen.

5. Planungsrechtlicher Umgang mit Bauerwartungsflächen

Im raumplanungsrechtlichen Umgang der Gemeinden mit Bauerwartungsflächen sind verschiedene Planungsmaßnahmen zu unterscheiden, für die (teilweise) unterschiedliche raumordnungsrechtliche Regelungen anzuwenden sind:

- Beibehaltung der Bauerwartungsflächen
- Umwidmung in Bauflächen
- Umwidmung in Freiflächen

Eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in eine andere Widmung (Bauflächen oder Freiflächen) stellt grundsätzlich eine Änderung des Flächenwidmungsplans dar, die an gesetzliche Vorgaben gebunden ist. Das planerische Ermessen der kommunalen Planungsträger:innen ist bei Planänderungen eingeschränkt und Umwidmungen – auch von Bauerwartungsflächen – sind begründungsbedürftig. Im Zusammenhang mit Bauerwartungsflächen stellt sich zusätzlich die Frage,

ob diese zu einem gewissen Zeitpunkt oder bei bestimmten sachlichen Gegebenheiten geändert werden müssen oder ob Bauerwartungsflächen grundsätzlich unverändert festgelegt bleiben können.

5.1. Beibehaltung der Bauerwartungsflächen

Während bei anderen raumplanungsgesetzlichen Widmungen die Beibehaltung der geltenden Festlegungen in der Regel unproblematisch und im Sinne der Bestandskraft der verordneten Raumpläne sogar geboten erscheint, gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit bei Bauerwartungsflächen eingeschränkt. Durch die Festlegung von Bauerwartungsflächen wird eine künftige Bauflächenwidmung in Aussicht gestellt, was mit einer entsprechenden Erwartungshaltung bei Grundeigentümer:innen einhergeht. Diese Erwartungen werden durch die restriktive Rechtswirkung von Bauerwartungsflächen bis zur Umwidmung in Bauflächen relativiert und planungsrechtlich weitgehend ins Gegenteil verkehrt. Für die Auflösung des Konflikts zwischen Erwartungshaltung (Widmung als Bauflächen) und Rechtswirkung von Bauerwartungsflächen (weitgehenden Bauverbot) sieht das VlbG RplG wenig Regelungen vor, zu welchem Zeitpunkt oder bei welchen sachlichen Gegebenheiten eine Umwidmung geboten erscheint.

Bis zur RplG-Novelle 2019 wurden für Bauerwartungsflächen Befristungen geregelt, nämlich dass sie gemäß § 17 Abs. 1 VlbG RplG alt „voraussichtlich nach 15 Jahren nach dem Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes für einen Zeitraum von höchstens weiteren 15 Jahren als Bauflächen benötigt werden.“ Dem Gesetzgeber war es offensichtlich ein Anliegen, dass Bauerwartungsflächen nicht unbefristet festgelegt werden können. Auch wenn die 15+15 Jahre wohl nur einen groben Zeitrahmen für Bauerwartungsflächen abstecken und das VlbG RplG keine Automatismen oder Sanktionen bei einer Fristüberschreitung nach 30 Jahren vorsah, erscheint ein unbefristetes Beibehalten von Bauerwartungsflächen weit über die gesetzlichen Vorgaben hinaus heikel.

Grundsätzlich wenig problematisch ist das Beibehalten von Bauerwartungsflächen, wenn die (alten) gesetzlich vorgegebenen Fristen noch nicht erreicht bzw. überschritten sind. Ein Rechtsanspruch von Grundeigentümer:innen auf Umwidmung wird innerhalb dieser Fristen auch dann nicht abzuleiten sein, wenn von Grundeigentümer:innen der Bauerwartungsflächen ein individueller Bauwunsch kommuniziert wird. Grundsätzlich kennt das Raumordnungsrecht kein (Um-)Widmungsgebot, das durch die Wünsche einzelner Grundeigentümer:innen ausgelöst wird. Rechtsansprüche auf Planänderungen von verordneten Raumplänen kommen den Grundeigentümer:innen grundsätzlich keine zu.²⁴

Eine Beibehaltung von – schon länger festgelegten (insb. wenn die gesetzliche Frist von 15+15 Jahren überschritten ist) – Bauerwartungsflächen ist von der Gemeinde insb. begründungsbedürftig, wenn an anderer Stelle im Gemeindegebiet Bauflächen neu ausgewiesen werden. Neuwidmungen von Bauflächen sind trotz bestehender Bauerwartungsflächen nicht grundsätzlich rechtswidrig, aber es wäre nachvollziehbar zu argumentieren, weshalb zur Befriedigung aktueller Bauflächenwünsche nicht auf gewidmete Bauerwartungsflächen zurückgegriffen wird. Eine Freigabe neuer Standorte für eine Bebauung durch entsprechende Bauflächenwidmungen, obwohl seit längerem Bauflächenreserven in Form von Bauerwartungsflächen im Flächenwidmungsplan festgelegt sind, sollte planungssystematisch tendenziell die Ausnahme sein und sachlich schlüssig begründet werden. Grundsätzlich sollte die Neuausweisung von Bauflächen vermieden werden, wenn noch beträchtliche Baulandreserven in einer Gemeinde ausgewiesen sind.

Die Intensität der Eigentumsbeschränkung durch Bauerwartungsflächen bei gleichzeitig planungsrechtlich verankerter Absicht zur künftigen Bauflächenwidmung erfordert nach Fristablauf der Bauerwartungsflächen eine planerische Auseinandersetzung der Gemeinde über den künftigen Umgang mit den betroffenen Flächen. Eine passive Beibehaltung des aktuellen widmungsrechtlichen

²⁴ Vgl. Leitl (2006), Überörtliche und örtliche Raumplanung, S 128.

Status quo weit über die Fristen hinaus, würde nicht der Grundkonzeption von Bauerwartungsflächen entsprechen.

Der VfGH hat jüngst in einem Erkenntnis festgehalten,²⁵ dass es verfassungswidrig sein kann, wenn die Erstellung eines Bebauungsplans vorgeschrieben wird, der Verordnungsgeber aber in der Folge untätig bleibt und damit ein Bauverbot unbefristet weiter besteht. „Im Ergebnis führt diese, durch die ausdrückliche Verweigerung der Verordnungserlassung qualifizierte Untätigkeit der verordnungserlassenden Behörde ... somit dazu, dass sich die Bebauungsplanpflicht ... im Anlassfall als Eigentumsbeschränkung darstellt, die nicht mehr von einem fairen Gleichgewicht der öffentlichen und privaten Interessen getragen ist.“²⁶ Auch wenn das Erkenntnis des VfGH wohl nicht unmittelbar auf Bauerwartungsflächen übertragbar ist, erscheint eine in Aussichtstellung einer Bauflächenwidmung in Form von Bauerwartungsflächen dann nicht ganz unproblematisch, wenn vom Verordnungsgeber unbegründet über Jahrzehnte hinweg keine Maßnahmen in Form von Umwidmungen vorgenommen werden und somit die Bauverbotswirkung unbeschränkt aufrecht bleibt.

Der Gesetzgeber hat neben den Fristen im Zusammenhang mit Bauerwartungsflächen keine weiteren inhaltlichen „Freigabebedingungen“ oder materielle Umwidmungsgebote festgelegt. Darüber hinaus sind mit der RplG-Novelle 2019 die Fristen für Bauerwartungsflächen entfallen, was es noch schwerer macht, Zeitpunkt oder Umstände festzumachen, wann Bauerwartungsflächen umzuwidmen sind. In den erläuternden Bemerkungen der Regierungsvorlage der RplG-Novelle 2019 zu § 17 Abs. 1 wird angeführt, dass die Rechtmäßigkeit der bestehenden Bauerwartungsflächen durch diese Änderung nicht berührt wird,²⁷ was wohl so verstanden werden kann, als die bisherigen gesetzlichen Fristen für bestehende Bauerwartungsflächen weiterhin gelten.

Im Sinne der Planungs- und Rechtssicherheit bleibt zu hoffen, dass durch die mit der RplG-Novelle 2019 geschaffenen Möglichkeiten zur neuen Festlegung von Bauerwartungsflächen (in Verdichtungszone bzw. nach Ende einer Befristung von Bauflächen) künftig nicht viele neue Bauerwartungsflächen geschaffen werden. Da die RplG-Novelle 2019 die bisherigen gesetzlichen Fristen für Bauerwartungsflächen nicht mehr enthält, sind Abschätzungen über allfällige Umwidmungszeitpunkte noch weniger eindeutig. Auch wenn sich die Fragen einer Umwandlung von neu festgelegten Bauerwartungsflächen wohl erst langfristig stellen werden, ist der künftige Umgang mit neuen Bauerwartungsflächen hinsichtlich allfälliger Umwidmungen offen.

5.2. Umwidmung von Bauerwartungsflächen

Die Änderung von Bauerwartungsflächen sowohl in Bauflächen als auch Freiflächen stellen Änderungen des Flächenwidmungsplans dar, für die allgemeine, aber auch spezifische raumplanungsrechtliche Regelungen gelten. Grundsätzlich bieten Bauerwartungsflächen im Unterschied zu Bauflächen nicht jenes Maß an Planungssicherheit: „Die der Widmung „Bauerwartungsflächen“ zugrundeliegende Prognoseentscheidung muss sich im weiteren Verlauf nicht unbedingt als richtig herausstellen; sie kann sich auch als unzutreffend erweisen und ist also von Anfang an zwangsläufig mit nicht unbeträchtlicher Unsicherheit behaftet.“²⁸

Planänderungen im Raumplanungssystem

Zum Wesen der Raumplanung gehört es, dass künftig stattfindende Abläufe vorweggenommen und gesteuert werden sollen. Da die im RplG vorgesehenen Instrumente zukunftsorientiert sind, müssen sie einerseits langfristig verbindlich, andererseits auch abänderbar sein, wollen Planverantwortliche auf neue bzw. geänderte Rahmenbedingungen, auf fachliche Fehleinschätzungen oder neue

²⁵ Vgl. VfSlg 17.604/2005, Erk. VfGH vom 3.3.2022, V249/2021 (V249/2021-10).

²⁶ Erk. VfGH vom 3.3.2022, V249/2021 (V249/2021-10).

²⁷ Erläuternde Bemerkungen zu § 17, Regierungsvorlage Beilage 77/2018, S 22.

²⁸ VfSlg 11914/1988.

Zielsetzungen reagieren können. Vor allem Bauerwartungsflächen sind in besonderem Maße „änderungsanfällig“, weil schon bei deren Festlegung im Flächenwidmungsplan eine künftige Umwandlung in Bauflächen planungssystematisch mitgedacht wurde. Freilich gelten auch für Planänderungen infolge der beabsichtigten Umwandlung von Bauerwartungsflächen die rechtlichen Bestimmungen für Planänderungen.

Für eine Abänderung von verbindlichen örtlichen Raumplänen sind die gesetzlichen Vorgaben beträchtlich und schränken das kommunale Planungsermessen ein. Eine Änderung eines Flächenwidmungsplans kann nach Ansicht des VfGH jedenfalls nicht allein damit begründet werden, dass der Gemeinderat andere als die seinerzeit getroffenen Festlegungen für besser, vernünftiger oder zweckmäßiger erachtet.²⁹ Nicht allein der Wille des Ordnungsgebers ist somit ausreichend für eine Planänderung, sondern zusätzlich sind fachliche Kriterien zwingende Voraussetzungen für rechtskonforme Plankorrekturen.

Die Bedeutung der im RplG normierten Änderungsvoraussetzungen ist groß, da die Frage von Planänderungen grundsätzlich in den Bereich des Planungsermessens der Gemeinden fällt, „das nur einer beschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegt“. ³⁰ Um einerseits im Sinne der „Plangewährleistung“ die verbindliche Nutzungsverteilung möglichst beständig zu halten und um andererseits auf planungsimmanente Dynamiken reagieren zu können, werden gesetzliche Änderungsvoraussetzungen bestimmt, die auf eine vielfältige Planungspraxis treffen. Entsprechend dem Erfordernis der grundsätzlichen Abänderbarkeit werden im VlbG RplG Flächenwidmungspläne (sowie Räumliche Entwicklungspläne und Bebauungspläne) als Verordnungen eingestuft, die eine bestimmte Flexibilität der Raumpläne gewährleisten. Die grundsätzliche Abänderbarkeit von Verordnungen wird freilich für örtliche Raumpläne eingeschränkt. Um- und insb. Rückwidmungen sind an restriktive gesetzliche Voraussetzungen gebunden, die den Gemeinden in unterschiedlicher Weise ermöglichen oder gebieten, auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

Allgemeine Änderungsregelungen für Flächenwidmungspläne

„Der Änderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen kommt heute eine größere Bedeutung zu als der erstmaligen Erstellung solcher Pläne, da mit wenigen Ausnahmen beinahe alle Gemeinden über Flächenwidmungspläne verfügen.“³¹

Das VlbG RplG unterscheidet in § 23 zwischen einer Verpflichtung („ist zu ändern“) und der Ermächtigung zur Planänderung („darf geändert werden“), wobei keine spezifischen Änderungsbestimmungen bezüglich Bauerwartungsflächen gesetzlich normiert sind. Allgemein sind gemäß § 23 Abs. 1 2. Satz VlbG RplG Flächenwidmungspläne zu ändern bei Änderung der maßgebenden Rechtslage oder bei wesentlicher Änderung der für die Raumplanung bedeutsamen Verhältnisse.

Die allgemeinen Änderungsverpflichtungen sind vergleichbar mit den jeweiligen Bestimmungen in den andern Raumordnungsgesetzen der Bundesländer.³² Die ROG aller Bundesländer beschränken zum Schutz des Vertrauens auf die Beständigkeit von örtlichen Raumplänen die Abänderbarkeit von gültigen Planinhalten, wobei erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Regelungen bestehen. Auch wenn Planungen auf eine gewisse Bestandskraft angewiesen sind, fallen Planänderungen grundsätzlich in den Bereich des Planungsermessens. Die Gesetzgeber haben allerdings bei den Regelungen von Planänderungen umfangreich die Möglichkeit genutzt, „die Zulässigkeit einer Umwidmung an striktere Voraussetzungen zu binden“.³³

²⁹ VfSlg 11374/1987.

³⁰ Berka (1996), Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, S 75.

³¹ Pernthaler, Fend (1989), Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich, S 121.

³² Vgl. Auer (1998), Die Änderung des Flächenwidmungsplans, S 92ff.

³³ Berka (1996), Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, S 75.

Grundsätzlich bestehen Änderungs- bzw. Anpassungspflichten für Flächenwidmungspläne, wenn die raumplanungsgesetzlichen Grundlagen oder wenn hierarchisch höherstehende Pläne geändert werden. Entsprechend der verfassungsrechtlich normierten Bindung der kommunalen Selbstverwaltung an die Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes sowie der durch das Raumordnungsrecht festgelegten Planhierarchie ist grundsätzlich von einer Anpassungspflicht für örtliche Raumpläne an rechtsverbindliche überörtliche Planungen auszugehen.³⁴

Als wichtige Gründe für die verpflichtende Änderung von Flächenwidmungsplänen bestimmt § 23 Abs. 2 VlbG RplG ua. „jedenfalls auch, auf einem in einer Verdichtungszone gelegenen Grundstück nicht spätestens innerhalb von zehn Jahren nach der Ausweisung der Verdichtungszone eine der Widmung sowie dem Mindestmaß der baulichen Nutzung entsprechende rechtmäßige Bebauung erfolgt ist und eine solche Bebauung auch nicht begonnen wurde“.

Was sonstige wichtige Gründe für eine Änderung von Flächenwidmungsplänen sein können, lässt sich aus der umfangreichen Judikatur des VfGH zu Planänderungen ableiten. Der VfGH hat sich in vielen Entscheidungen und Erkenntnissen mit der Änderung von hoheitlichen Raumplänen beschäftigt, wobei der Flächenwidmungsplan als angefochtenes Planungsinstrument dominiert. Die Gesetzgeber verleihen „Flächenwidmungsplänen im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich (erhöhte) Bestandskraft, indem Änderungen nur unter bestimmt umschriebenen Voraussetzungen“ vorgesehen und gestattet sind.³⁵ Über die Jahre hinweg ist aus der Rechtsprechung des VfGH eine Judikaturlinie ableitbar, die für unterschiedliche Aspekte bei Planänderungen einen – mehr oder weniger klaren – Auslegungsrahmen vorgibt.

Bestmögliche Planung

Auch wenn an die Begründungen von Flächenwidmungsplänen durchwegs hohe Anforderungen zu stellen sind, wird vom VfGH in seinen Entscheidungen nicht die bestmögliche Planung – und dementsprechend weitreichende Untersuchungen und Abwägungen – gefordert. In vielen Beschwerden gegen Flächenwidmungsplanänderungen wird vorgebracht, dass zusätzliche Erhebungen, Analysen und aufwendigere Bewertungen ein deutlich besseres – und in der Regel anderes – Ergebnis bei Planentscheidungen bewirken würden.

Allgemein stellt der VfGH an Flächenwidmungspläne die Anforderung, dass diese geeignet sein müssen, die jeweils angestrebten Ziele zu erreichen.³⁶ Grundsätzlich werden die wesentlichen öffentlichen Interessen der Raumplanung vor allem in den raumordnungsgesetzlichen Grundsätzen und Zielen festgelegt, wobei aber auch in überörtlichen Raumplänen oder im räumlichen Entwicklungsplan spezifische Ziele den Auslegungsrahmen vorgeben können.

Dabei muss nicht zwingend die bestmögliche und zweckmäßigste Lösung getroffen werden, doch jedenfalls eine solche, die mit dem Gesetz im Einklang steht.³⁷ „Der VfGH hat im Rahmen der Prüfung von Flächenwidmungsplänen nicht darüber zu befinden, welche der ... Möglichkeiten die zweckmäßigste ist, sondern lediglich zu prüfen, ob die gesetzlichen Vorgaben eingehalten wurden.“³⁸ Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH kommt es bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Planungsmaßnahme nicht darauf an, ob die vom Ordnungsgeber im Rahmen seines planerischen Gestaltungsspielraums getroffene Lösung die bestmögliche ist.³⁹ Für die Planungspraxis bei Widmungsänderungen bedeutet dies, dass jedenfalls Grundlagenforschung und Interessenabwägung notwendig für eine schlüssige Planbegründung sind, diese aber auch (nur) mit

³⁴ Vgl. Leitl (2006), Überörtliche und örtliche Raumplanung, S 109.

³⁵ VfSlg 11.990/1989 (zum VlbG RplG).

³⁶ VfSlg 14.143/1995.

³⁷ VfSlg 18.162/2007, 18.823/2009.

³⁸ VfSlg 18.162/2007 (zum Stmk ROG), VfSlg 19.949/2015 (zum TROG).

³⁹ VfSlg. 10.711/1985, 16.373/2001.

angemessenem Aufwand durchzuführen sind. Die vielfach von Planbetroffenen formulierte Forderung nach zusätzlichen und intensiveren Erhebungen geht planungsrechtlich ins Leere, wenn durch die bisherigen Analysen die Gesetzmäßigkeit der Planung nachgewiesen wird.

Grundlagenerhebung und Interessenabwägung

Da auch das VlbG RplG in seinen Änderungsbestimmungen in § 23 teilweise unbestimmte Rechtsbegriffe, wie „wichtige Gründe“ oder „Fehlentwicklungen“ enthält, ist es im Einzelfall teilweise klärungsbedürftig, ob Änderungen zulässig sind oder nicht.

Der VfGH hat bei final determinierten Planungsnormen betont, dass streng zu prüfen ist, „ob die Entscheidungsgrundlagen des Ordnungsgebers in ausreichendem Maße erkennbar sind“⁴⁰ und ob die in den ROG vorgegebenen Verfahren eingehalten wurde. Würde sich aus einer Prüfung ergeben, dass die erkennbaren Entscheidungsgrundlagen so mangelhaft sind, dass eine Aussage darüber nicht möglich ist, ob die Verordnung den vom ROG vorgegebenen Zielen entspricht, dann wäre eine solche Verordnung als gesetzwidrig aufzuheben. Voraussetzung für jede Widmungsfestlegung sind umfangreiche Bestandsaufnahmen und Erläuterungen, die ausreichende Begründungen der Planungsentscheidungen ermöglichen.

Eindeutig rechtswidrig sind Planungsentscheidungen, wenn aus den von der Gemeinde dem VfGH vorgelegten Akten im Zusammenhang mit der Änderung des Flächenwidmungsplans keinerlei Hinweise zu entnehmen sind, „dass im Vorfeld der Verordnungserlassung überhaupt eine Grundlagenforschung durchgeführt wurde“⁴¹. Der Zusammenstellung der Entscheidungsgrundlagen kommt nach Ansicht des VfGH besondere Bedeutung zu.⁴² Wenn der Erläuterungsbericht und die Protokolle der Sitzungen des Gemeinderates nichts enthalten, was Aufschluss über die Erwägungen hinsichtlich der konkreten Widmung geben könnte, sind die Widmungsänderungen „im Sinne der Judikatur des VfGH als willkürlich zu qualifizieren“⁴³.

Insb. aus dem verfassungsrechtlich verankerten Gleichheitsgrundsatz ist abzuleiten, dass jede Differenzierung, die durch die Abgrenzung von Widmungs- und Nutzungsarten erfolgt, nur auf sachlichen Unterscheidungsmerkmalen beruhen darf. So vertritt der VfGH im Zusammenhang mit dem Gleichheitsgrundsatz die Auffassung, dass nur „sachgerechtfertigte Differenzierungen zulässig sind, die nach objektiven Unterscheidungsmerkmalen („aus Unterschieden im Tatsächlichen“) erfolgen. Dem mehrfach vorkommenden Argument der "Gleichbehandlung" hält der VfGH entgegen, „dass die Schaffung oder die Erweiterung von Bauland in bestimmten Gebieten noch nicht bedeutet, dass Gleiches auch in anderen Gebieten geboten wäre, wobei auch eine gleichsam proportionale Aufteilung von Baulandwünschen auf die verschiedensten Siedlungsgebiete der Gemeinde dem Gesetz fremd ist.“⁴⁴

Um Planänderungen bei heiklen und/oder großflächigen Umwidmungen – was bei Änderungen von Bauerwartungsflächen durchaus der Fall sein kann – planungsfachlich zu rechtfertigen, sind konkrete Ziel und Maßnahmen sowie entsprechende Begründungen in dem Flächenwidmungsplan vorgelagerten Instrumenten, insb. im Räumlichen Entwicklungsplan, hilfreich. Im Sinne der hierarchischen Planungssystematik sollten bedeutende Planungsanliegen möglichst auf strategischer Ebene als wesentliche öffentliche Interessen festgelegt sein, an denen sich der Flächenwidmungsplan auszurichten hat.

⁴⁰ VfSlg 8280/1978 (zum NÖ ROG). Nach Ansicht des VfGH sind Verordnungen gesetzwidrig, bei denen die erkennbaren Entscheidungsgrundlagen so mangelhaft sind, dass eine Aussage darüber, ob die Verordnung den vom Gesetz vorgegebenen Zielen entspricht, nicht möglich ist.

⁴¹ VfSlg 20.094/20217 (zum TROG).

⁴² Vgl. VfSlg 8280/1978 (zum NÖ ROG).

⁴³ VfGH V261/2021 ua (V261-263/2021-17) vom 8.3.2022 (zum Stmk ROG). Besonders heikel ist in diesem Zusammenhang der Versuch der Sanierung eines rechtswidrig herbeigeführten Zustandes.

⁴⁴ VwGH 2007/06/0270.

5.2.1. Umwidmung von Bauerwartungsflächen in Bauflächen

Bauerwartungsflächen können von Gemeinden vergleichsweise einfach in Bauflächen umgewidmet werden. Planungssystematisch werden mit der Festlegung von Bauerwartungsflächen künftige Bauflächenreserven markiert und eine spätere Umwandlung in Bauflächen angedeutet. Weißt eine Gemeinde auf Grundlage einer Bestandsaufnahme und Grundlagenforschung nach, dass ein Bedarf an spezifischen Bauflächen gegeben ist und die Eignung der Liegenschaften für eine künftige Bebauung und Nutzung (nach wie vor) gegeben ist, kann – unter Einhaltung sonstiger raumplanungsrechtlicher Vorgaben – eine Umwidmung in Bauflächen erfolgen.

Da die Festlegung von Bauerwartungsflächen eine künftige Widmung als Bauflächen bereits andeutet, werden die inhaltlichen Anforderungen an Grundlagenforschung und Interessenabwägung in der Regel überschaubar sein, auch wenn die gleichen verfahrensrechtlichen Anforderungen wie bei sonstigen Umwidmungen gelten.

Auch wenn grundsätzlich kein Umwidmungsgebot von Bauerwartungsflächen in Bauflächen unmittelbar für Gemeinden besteht, werden bestehende Bauerwartungsflächen umso eher in Bauflächen umzuwidmen sein, je höher der Bedarf an Bauflächen in der betreffenden Gemeinde ist und je besser die Liegenschaften für eine Bebauung geeignet sind. Keine Umwidmungen in Bauflächen und die Beibehaltung geltender Bauerwartungsflächen wird umso schwerer argumentiert werden können, je besser diese Flächen mobilisiert werden können, je mehr zusätzliche neue Bauflächen an anderer Stelle gewidmet werden und unter der Voraussetzung, dass durchgängig Bauflächenbedarf in einer Gemeinde besteht, je älter die Baulanderwartungsflächen sind.

5.2.2. Umwidmung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen

Bauerwartungsflächen müssen nicht zwingend in Bauflächen umgewidmet werden, sondern können unter bestimmten Umständen auch in Freiflächen umgewandelt werden. Insb. bei großflächigen Bauerwartungsflächen in peripherer Lage, die schon viele Jahre als solche gewidmet sind, wird zu prüfen sein, ob eine Bauflächenwidmung (aller betreffenden Bauerwartungsflächen) sachlich noch gerechtfertigt ist und ob nicht (teilweise) Umwidmungen in Freiflächen geboten sind.

Die „Zwischenstufenfunktion“ zwischen Frei- und Bauflächen sowie die langfristige Planungsperspektive können bewirken, dass infolge geänderter Rahmenbedingungen, neuer Planungsabsichten oder geänderter siedlungspolitischer Ziele auch Umwandlungen in Freiflächen planungsfachlich erforderlich sein können. Insb. vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der sparsamen Flächeninanspruchnahme kann eine undifferenzierte Freigabe von (großen) Bauerwartungsflächen als Bauflächen siedlungspolitisch unbefriedigende Entwicklungen auslösen. Wenn auch in einigen Fällen die Umwidmung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen planungsfachlich geboten erscheint, insb. als wichtiger Beitrag zur sparsamen Bodeninanspruchnahme, sind planungsrechtliche Herausforderungen zu beachten.

Eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen ist raumplanungsrechtlich nicht ausgeschlossen, aber wohl auch keine „simple“ Planänderung, wie etwa Umwidmungen zwischen unterschiedlichen Bauflächen. Grundsätzlich sind Umwidmungen von Bauerwartungsflächen in Freiflächen aus planungsrechtlicher Sicht nicht mit Rückwidmungen (Umwidmung von Bauflächen in Freiflächen) gleichzusetzen, da die Rechtswirkung von Bauerwartungsflächen ähnlich von Freiflächen ist und keinesfalls die Nutzungsmöglichkeiten von Bauflächen bietet. Durch eine Umwidmung in Freiflächen werden die Nutzungsmöglichkeiten für Grundeigentümer:innen nicht wesentlich eingeschränkt oder verschlechtert. Durch die Bauerwartungsflächen war eine bauflächenspezifische Bebauung bislang nicht zulässig und ist es auch bei einer Freiflächenwidmung in Hinkunft nicht.

Sachliche Begründung und Interessenabwägung

Da durch die Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen die Erwartungshaltung der Grundeigentümer:innen auf Bauflächen frustriert werden, sind die Gemeinden gut beraten, vor

einem solchen Planungsschritt sich an den höchstgerichtlichen Argumentationslinien für Planänderungen, die Einschränkungen für Grundeigentümer:innen bewirken, zu orientieren. Auch wenn Umwidmungen von Bauerwartungsflächen in Freiflächen keine Rückwidmungen im eigentlichen Sinn darstellen, sollten solche Umwidmungen jedenfalls in einem sachlich begründeten öffentlichen Interesse liegen, wobei in die erforderliche Interessenabwägung auch die Interessen der Grundeigentümer:innen einfließen sollten.

In einem der wenigen Erkenntnisse des VfGH zu Bauerwartungsflächen in VlbG⁴⁵ hatte zunächst der Landesvolksanwalt Bedenken, dass „die von der Gemeindevertretung der Gemeinde Zwischenwasser beschlossene Änderung der Widmung von Bauerwartungsland in Freifläche/Landwirtschaft erfolgte, ohne auch nur ansatzweise gegenüber der ursprünglichen Fassung des Flächenwidmungsplanes einen wichtigen Grund nachweisen zu können“. Der VfGH folgte dieser Rechtsauffassung nicht, da die von der Gemeinde Zwischenwasser ins Treffen geführten Überlegungen als "wichtige Gründe" iS des § 21 Abs. 1 Satz 1 RplG zu werten seien, die eine Änderung des Flächenwidmungsplans rechtfertigten. „Denn die Gemeindevertretung war auf Grund der im Lauf der Jahre 1978 bis 1984 gesammelten neuen Erfahrungen schlüssig zur Überzeugung gelangt, dass die (notwendige) Erschließung des relevanten, ca. 6 ha großen und sehr abgelegenen Gebietes vor allem wegen der unverhältnismäßig hohen Kosten für die Errichtung eines Abwasserkanals und infolge der unzulänglichen Verkehrsverbindungen unangebracht wäre.“ Dies auch deshalb, da nicht etwa Bauflächen, sondern Bauerwartungsflächen in Freifläche-Landwirtschaftsgebiet umgewidmet werden sollte. Die Widmung „Bauerwartungsfläche“ vermag laut VfGH allen Betroffenen schon der Natur der Sache nach nicht jenes Maß an Rechtssicherheit zu bieten, das eine Baulandwidmung mit sich bringt: „Die der Widmung „Bauerwartungsfläche“ zugrundeliegende Prognoseentscheidung muss sich im weiteren Verlauf nicht unbedingt als richtig herausstellen; sie kann sich auch als unzutreffend erweisen und ist also von Anfang an zwangsläufig mit nicht unbeträchtlicher Unsicherheit behaftet.“

Um die Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen planungsrechtlich abzusichern, zumal die Erwartungshaltungen von Eigentümer:innen durch die Umwidmung nicht erfüllt werden, ist eine Orientierung an den Kriterien für Rückwidmungen, insb. für Aufschließungszonen, anzuraten. Bezüglich der Festlegung von Aufschließungsgebieten, die grundsätzlich eine ähnliche Rechtswirkung wie Bauerwartungsflächen aufweisen, hält der VfGH grundsätzlich fest,⁴⁶ dass die jeweiligen Grundeigentümer:innen über keine unbeschränkte Nutzungsmöglichkeit verfügen und damit auch ein eingeschränktes Maß an Rechtssicherheit verbunden ist. Grundsätzlich wird – ähnlich wie bei Rückwidmungen – bei einer Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen eine schlüssige Begründung notwendig sein, weshalb eine Umwandlung des betreffenden Grundstückes erforderlich ist. Ausgehend von einer nachvollziehbaren Grundlagenforschung ist im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung die Umwidmung unter Bedachtnahme auf die in Aussicht gestellte Nutzung als Bauflächen zu begründen, wobei wohl auch auf die Interessen der betroffenen Grundeigentümer:innen einzugehen sein wird.

Die Rechtsprechung des VfGH zu Rückwidmungen ist auf die Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen dahingehend übertragbar, als entsprechende Planänderungen sachlicher Natur und von den raumordnungsrechtlichen Vorgaben getragen sein müssen. Eine sachliche Rechtfertigung erfordert eine umfassende Begründung für Umwandlung gerade dieser Bauerwartungsfläche in Freiflächen, wobei die öffentlichen Interessen an Freiflächen und damit der Nutzen für die Gemeinde nachzuweisen sein wird. Nach ständiger VfGH-Judikatur müssen die für die Flwp-Änderung relevanten Entscheidungsgrundlagen erkennbar dokumentiert sein.⁴⁷ So wurde etwa eine Änderung eines Flächenwidmungsplans hinsichtlich der Rückwidmung von Grundstücken von

⁴⁵ VfSlg 11.914/1988 (zum VlbG RplG).

⁴⁶ VfSlg 17.795/2006 (zum Slbg ROG).

⁴⁷ VfSlg 20.030/2015 (zum Stmk ROG).

„Bauland-Aufschließungsgebiet“ in Grünland vom VfGH⁴⁸ als zulässig angesehen, zumal die von der Gemeinde vor Erlassung des Flächenwidmungsplanes erstellte Flächenbilanz einen Baulandüberhang und somit ein Anpassungserfordernis des Flächenwidmungsplans ergab. Der VfGH bezweifelt auch nicht, dass die sachlichen Voraussetzungen für die (weitgehende) Rückwidmung vorliegen: Zwar werden die Grundstücke nach dem räumlichen Entwicklungskonzept als „Bereich für Siedlungserweiterung“ festgelegt, allerdings qualifizierte der Ortsplaner die bestehende Verkehrserschließung mehrfach als nicht ausreichend bzw. eine weitere Verkehrserschließung in diesem Bereich als nicht zweckmäßig. Der Beschwerdeführer konnte im Rahmen der Erlassung des Flächenwidmungsplans lediglich einen Eigenbedarf für eine Person glaubhaft geltend machen, der insofern Berücksichtigung fand, als ein Grundstück zu einem 750 m² umfassenden Teil als „Bauland - erweitertes Gebiet“ gewidmet wurde. Der VfGH ist somit der Auffassung, dass den Interessen des Beschwerdeführers ausreichend Rechnung getragen wurde. Angesichts der unzureichenden Verkehrserschließung der Grundstücke des Beschwerdeführers und der raumordnungsrechtlichen Gründe für die Änderung des Flächenwidmungsplans (Anpassung der unbebauten Baulandreserven an den voraussichtlichen Bedarf) kann auch davon ausgegangen werden, dass die für die Planänderung erforderlichen öffentlichen Interessen an der Rückwidmung die Interessen des betroffenen Grundeigentümers überwiegen.

Eine Rückwidmung einer Bauland-Wohngebiet-Aufschließungszone im Grünland in Eichgraben (NÖ) war ebenfalls rechtmäßig,⁴⁹ da nicht allein die Absicht der Verringerung eines Baulandüberhanges verfolgt wurde, sondern sachliche Gründe vorgebracht wurden: Im Erläuterungsbericht zum örtlichen Raumordnungsprogramm wird u.a. begründet, dass eine zusammenhängende, landwirtschaftlich genutzte Fläche erhalten werden soll. Die Fläche liegt nicht innerhalb eines verbauten Gebiets, sondern am äußeren Rand einer mehrere Grundstücke umfassenden Grünlandklave. Die Grundlagenforschung war für den VfGH ausreichend – insb. auf das Grundstück bezogen – mit der Begründung: „Die zusammenhängende, landwirtschaftlich genutzte Fläche soll erhalten werden. Eine weitere Zersiedlung der Landschaft ist zu vermeiden. Ein weiterer Bedarf ist auf Grund der abnehmenden Bautätigkeit und der Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre nicht gegeben.“ Einige Jahre davor war allerdings in der gleichen Gemeinde in NÖ eine Umwidmung von Bauland-Wohngebiet- Aufschließungszone in Grünland (und Verkehrsfläche) vom VfGH als gesetzwidrig aufgehoben worden, weil eine Rückwidmung ausschließlich zur Verringerung des Baulandüberhanges nicht gerechtfertigt sei.⁵⁰

Offensichtlich kommt bei eingriffsintensiven Umwidmungen nicht nur den Raumplanungszielen, den Eignungskriterien und allfälligen Widmungsverboten im RplG Bedeutung zu, sondern auch den jeweiligen Bestimmungen in verbindlichen überörtlichen Plänen sowie insb. im Räumlichen Entwicklungsplan. Je deutlicher die dem Flächenwidmungsplan übergeordneten Normen spezifische Aussagen für die künftige Nutzung der betreffenden Liegenschaft enthalten, desto leichter ist das öffentliche Interesse an einer Umwidmung zu begründen.

Entschädigungen für Umwandlungen in Freiflächen

Aus der Rechtsprechung des VfGH wird deutlich, dass die Verfassung nicht zwingend zur Entschädigung bei Eigentumsbeschränkungen verpflichtet, was zur Folge hat, dass „daher Entschädigungen für Vermögensnachteile infolge von Planungen und Planänderungen ... nicht verfassungsmäßig geboten sind“.⁵¹ Bei der Festlegung des Umfangs allfälliger Entschädigungen kommt – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben – dem Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum zu.

⁴⁸ VfSlg 17.795/2006 (zum Slbg ROG).

⁴⁹ VfGH E3294/2018 (zum NÖ ROG).

⁵⁰ Vgl. VfSlg 17.112/2004 (zum NÖ ROG).

⁵¹ Hauer (2006), Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben, S 27, mit Literaturhinweisen.

In diesem Sinne sind bei einer allfälligen Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen keine Entschädigungszahlungen für Grundeigentümer:innen vorgesehen. Die Entschädigungsbestimmungen in § 27 VlbG RplG sehen im Abs. 1 nur Entschädigungen vor, wenn ein als Baufläche gewidmetes Grundstück oder ein als Sondergebiet gewidmetes Grundstück anders gewidmet wird und dadurch die Bebauung verhindert wird. Bauerwartungsflächen sind von diesen Entschädigungsbestimmungen nicht mitumfasst.

6. Fachliche Rahmenbedingungen für Umwidmungen

Die kommunale Planungspraxis zeigt, dass Bauerwartungsflächen in Vorarlberg stark unterschiedlich ausgewiesen sind. Sowohl von der Größe, der Lage im Siedlungsraum her als auch bezüglich Arten von Bauflächen variieren die in den Flächenwidmungsplänen ausgewiesenen Bauerwartungsflächen erheblich.

Um die Planungssicherheit künftig zu verbessern, sollten – vor allem schon seit langem festgelegte – Bauerwartungsflächen sukzessive umgewandelt werden, wobei als Folgewidmungen Bauflächen, aber auch Freiflächen in Frage kommen.

6.1. Gründe für Umwidmungen

Vielfach gebieten überörtliche raumplanungsrechtliche Vorgaben keine unmittelbare Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen. Die Gemeinden haben somit im Rahmen ihres Planungsermessens zu begründen, weshalb eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen angestrebt wird.

Mögliche sachliche Gründe für eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen können sein:

- Mangelnder Bedarf an Bauflächen
- Fehlende Eignung als Bau(erwartungs-)flächen
- Öffentliches Interesse an Grünraumfunktionen

Die jeweiligen Gründe können nicht nur einzeln vorliegen, sondern durchaus in Kombination, was vielfach die Begründungsintensität erhöhen kann.

Mangelnder Bedarf an Bauflächen

Da Bauerwartungsflächen langfristig festgelegt werden, kann sich die ursprünglich angenommene Bedarfsabschätzung als unzutreffend und der prognostizierte Bedarf an künftigen Bauflächen als großzügig bemessen erweisen. Wurden von den Gemeinden zu viel Bauerwartungsflächen festgelegt, was durch schlüssige Bedarfsabschätzungen und Flächenbilanzen nachzuweisen wäre, können Korrekturen in Form von Umwidmungen von Bauerwartungsflächen in Freiflächen von den kommunalen Planungsträgern vorgenommen werden.

Planänderungen aufgrund von unzutreffenden Bedarfsprognosen werden in der Regel erst nach Ablauf der gesetzlichen Fristen für Bauerwartungsflächen zweckmäßig sein. Frühzeitige Korrekturen im Flächenwidmungsplan wären in besonderem Maße begründungsbedürftig.

Besonders begründungsbedürftig wären Umwandlungen von Bauerwartungsflächen in Freiflächen unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsabschätzung, wenn zeitnah zur geplanten Umwidmung von der betreffenden Gemeinden Neuwidmung von Bauflächen vorgenommen wurden oder werden. Es wäre insb. begründungsbedürftig, weshalb bei den Planentscheidungen für künftiges Bauflächen nicht auf die widmungsrechtlich festgelegten Potenzialflächen des Bauerwartungslandes zurückgegriffen wurde.

Fehlende Eignung als Bau(erwartungs-)fläche

Grundsätzliche Voraussetzung von Bauerwartungsflächen ist eine hinreichende Eignung als Bauflächen, wobei bei den Kriterien für Bauerwartungsflächen gemäß § 17 Abs. 1 VlbG RplG auf die Eignungskriterien in § 13 Abs. 2 verwiesen wird. So dürfen Flächen weder als Bauflächen noch Bauerwartungsflächen gewidmet werden,

1. die sich wegen der natürlichen Verhältnisse (Grundwasserstand, Bodenbeschaffenheit, Lawinen-, Hochwasser-, Vermurungs-, Steinschlag-, Rutschgefahr u.dgl.) für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignen, es sei denn, dass Maßnahmen zur Abwendung solcher Gefahren technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar sind,
2. deren Erschließung unwirtschaftliche Aufwendungen, insb. für die Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Energieversorgung oder Verkehrsverbindungen, erforderlich machen würde,
3. deren Bebauung für die Einwohner besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten oder besondere Belästigungen zur Folge haben würde,
4. die zum Schutz des Landschaftsbildes von einer Bebauung freizuhalten sind.

Da sich in der Planungspraxis über die Jahre in allen angeführten Widmungsverboten für Bauflächen Änderungen ergeben können, wären im Rahmen einer Grundlagenerhebung allfällige geänderte fachliche Gegebenheiten bzw. Neueinschätzung der Eignungsvoraussetzungen darzulegen, die gegebenenfalls eine Korrektur der Widmungsfestlegungen erfordern. Bei offensichtlichen Widersprüchen zu den Widmungsverboten für Bauflächen wäre in der Regel eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen geboten.

Ein öffentliches Interesse, das eine Umwidmung rechtfertigen könnte, wäre eine allfällige Überlastung der vorhandenen Infrastruktur durch entsprechende Nutzungsverdichtungen, wobei nicht nur die technische Infrastruktur sondern auch soziale Einrichtungen und die Grünraumversorgung an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen könnten.

Eine Neubewertung von Bauerwartungsflächen kann sich auch aufgrund allfälliger Konflikte mit den gesetzlichen Raumplanungszielen ergeben, die im Lauf der Jahre aufgrund geänderter örtlicher Gegebenheiten oder Siedlungsstrategien eine Überarbeitung verbindlicher Raumpläne rechtfertigt. Raumplanungsgesetzliche Ziele, wie „Mit Grund und Boden ist haushälterisch umzugehen, insbesondere sind Bauflächen bodensparend zu nutzen“, „Die natürlichen und naturnahen Landschaftsteile, die Freiräume für die Landwirtschaft und die Naherholung sowie die Trinkwasserreserven sollen erhalten bleiben.“ oder „Die Siedlungsentwicklung hat nach innen zu erfolgen; die äußeren Siedlungsränder sollen nicht weiter ausgedehnt werden.“ können Grundlage für planerische Neukonzeptionen der Gemeinden bilden, wobei insb. im Räumlichen Entwicklungsplan die jeweiligen gesetzlichen Ziele zu konkretisieren und in spezifische Maßnahmen, die in der Folge Grundlage für den Flächenwidmungsplan darstellen, umzusetzen sind.

Öffentliches Interesse an Grünraumfunktionen

In den letzten Jahren hat die Bedeutung von Freiflächen aufgrund ihrer vielfältigen Funktionen deutlich zugenommen, was sich (teilweise) auch durch die raumplanungsgesetzlichen Ziele in § 2 Abs. 2 und 3 VlbG RplG widerspiegelt. Demzufolge sind (künftige) Bauflächen an siedlungsstrukturell unerwünschten Standorten bzw. auf Flächen, die für besondere Grünraumfunktionen, wie Ernährungssicherheit, Retentionsbereiche, Klimaschutz, Kaltluftschneisen, Biodiversität, benötigt werden, zunehmend in Widerspruch zu raumplanungsrechtlichen Zielen und Grundsätzen sowie strategischen Planungsinstrumenten.⁵²

⁵² Vgl. ÖROK (2023), Entwurf zur Bodenstrategie für Österreich, S 18ff.

Wird eine Überlagerung von Bauerwartungsflächen mit wichtigen Grünraumfunktionen nachgewiesen, könnte der entsprechende Konflikt von den Gemeinden durch eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen aufgelöst werden.

Bezüglich der künftigen Abstimmung von Bauerwartungsflächen (aber auch unbebauten Bauflächen) an geänderte und teilweise neue Freiflächenfunktionen sollten die langfristigen Vorgaben im Räumlichen Entwicklungsplan – funktional abgestimmt – festgelegt werden.

Von den Gemeinden wird – am besten ausgehend von allgemeinen Überlegungen im Umgang mit Bauflächenreserven – in der Regel im Einzelfall zu begründen sein, welche fachlichen Voraussetzungen eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Bauflächen rechtfertigen.

6.2. Bauerwartungsflächen in der Praxis

Eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Bauflächen wird insb. in den Fällen grundsätzlich geboten sein, in denen

- der Bauflächenbedarf hoch ist,
- die Bauflächeneignung hoch ist,
- die Liegenschaften in integrierter Siedlungslage liegen.

Sind (kleinräumige) Bauerwartungsflächen weitgehend von Bauflächen umschlossen (vgl. Auszug aus dem Flächenwidmungsplan Dornbirn), würde eine Umwidmung in Freiflächen in der Regel planungsfachlich wenig zweckmäßig erscheinen.

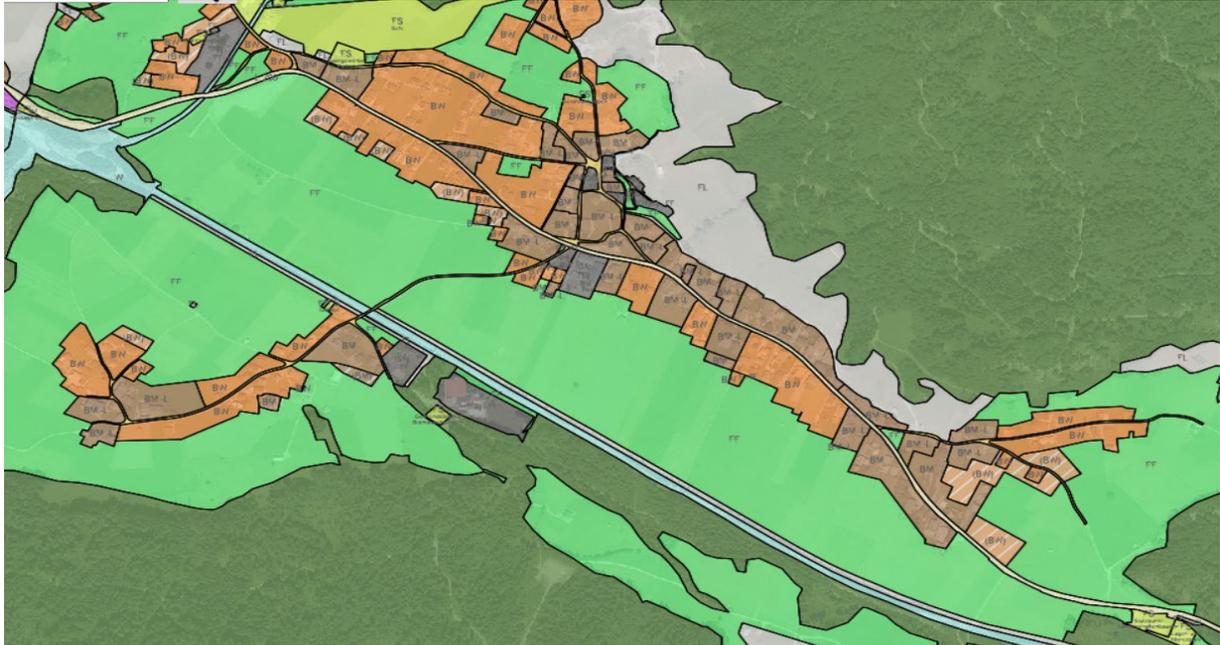
Anzumerken ist, dass es mit der durch die RplG-Novelle 2019 neu geschaffenen Möglichkeiten zur Festlegung von Bauerwartungsfläche nach Fristablauf, insb. in Verdichtungszone, hoffentlich nicht langfristig zu kleinflächigen Bauerwartungsflächen in den Ortskernen kommt, sondern dass die „Drohwirkung“ eines weitgehenden Bauverbotes zu einer fristgerechten Bebauung führt.

Auszug: Flächenwidmungsplan Dornbirn (Quelle: Vorarlberg Atlas, Vogis)



Für kleinräumige Bauerwartungsflächen, die teilweise nur einen Bauplatz umfassen (vgl. Auszug Flächenwidmungsplan Schoppernau), sind vielfach Einzelbeurteilungen und -entscheidungen erforderlich, wobei der Begründungsaufwand tendenziell zunehmen wird, wenn gleichzeitig in einer Gemeinde Bauflächen und Freiflächen umgewidmet werden. Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich verankerten Gleichheitssatzes und Sachlichkeitsgebotes sind solche Differenzierungen nicht ausgeschlossen, aber in besonderem Maße begründungsbedürftig.

Auszug: Flächenwidmungsplan Schoppernau (Quelle: Vorarlberg Atlas, Vogis)



Sind hingegen (großflächige) Bauerwartungsflächen nur mäßig für eine Bebauung geeignet, der Bedarf an Bauflächen gering, die Flächen in peripherer Lage und eine Bebauung zur Zersiedlung beitragen würde, wären Umwidmungen in Freiflächen zweckmäßig. Im nachfolgenden Beispiel soll die periphere Lage großflächiger Bauerwartungsflächen verdeutlicht werden, ohne auf die jeweilige Standort- und Nutzungseignung oder den konkreten Bedarf an Bauflächen eingehen zu können.

Auszug: Flächenwidmungsplan Rankweil (Quelle: Vorarlberg Atlas, Vogis)



Bei Bauerwartungsflächen in Siedlungsrandlage wird von der Gemeinde bei der Festlegung des Siedlungsrandes abzuwägen sein, wo dieser genau verlaufen soll, wobei vielfach eine Orientierung am tatsächlich, also bebauten Siedlungsrand zweckmäßig sein wird. Vor allem bei isolierten oder sonstig siedlungsungünstigen Standorten, sollten die raumplanungsgesetzlichen Zielsetzungen der verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen, die Einschränkung der Ausdehnung der äußeren Siedlungsråder und (verstärkt) die Sicherung von Flächen für die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der bodenabhängigen Lebensmittelerzeugung Beachtung finden.

Auszug Flächenwidmungsplan Bludenz (Quelle: Vorarlberg Atlas, Vogis)



7. Bauerwartungsflächen und Baulandumlegung

7.1. Allgemeines

Grundsätzlich sind hoheitliche Widmungsfestlegungen (z.B. Umwidmungen von Freiflächen in Bauflächen) und eigentumsrechtliche Entscheidungen (z.B. Veränderung der Grundstückszuschnitte in Form von Umlegungen) eigenständige Angelegenheiten,⁵³ die unabhängig voneinander stattfinden.

Der Kataster ist zwar Grundlage für den kommunalen Flächenwidmungsplan,⁵⁴ die jeweilige Widmungsfestlegung ist aber nicht an bestimmte Eigentumsverhältnisse oder -strukturen gebunden. Da Flächenwidmungen grundsätzlich „parzellenscharf“ festgelegt werden, orientieren sich die Widmungsabgrenzungen vielfach an bestehenden Grundstücksgrenzen, was allerdings keine zwingende inhaltlich-strukturelle Vorgabe ist.

Der Kauf oder Verkauf von Grundstücken hat grundsätzlich ebenso keinen unmittelbaren Einfluss auf Umwidmungsentscheidungen wie Veränderungen von Grundstückszuschnitten, etwa in Form von Umlegungen. Unmittelbare Umwidmungspflichten infolge von Bauflächenumlegungen kennt das VlbG RplG nicht. Die Gemeinde als kommunale Planungsträgerin wird durch Umlegungsverfahren in ihrem Planungsermessen hinsichtlich künftiger Widmungsfestlegungen nicht wesentlich beeinflusst.

Der Grundsatz, dass Grundeigentümer:innen keinen Rechtsanspruch auf Widmungsänderungen haben, wird auch denn nicht relativiert, wenn etwa die Eignungsvoraussetzungen für eine Bebauung der betreffenden Liegenschaften, etwa durch eine Neuordnung der Grundstücksgrenzen in bebaubare Bauparzellen, verbessert werden.

7.2. Umlegung von Bauerwartungsflächen

Eine Neuordnung der Grundstückszuschnitte in der Form, dass bebaubare Grundparzellen entstehen, bewirkt auch für Flächen, die als Bauerwartungsflächen gewidmet sind, keine Umwidmungsverpflichtungen für die Gemeinde. Da die Festlegung von Bauerwartungsflächen den Grundeigentümer:innen künftige Bebauungsmöglichkeiten in Aussicht stellt, sind bei den Interessenabwägungen bei Umwidmungen, insb. auch im Umgang mit Bauerwartungsflächen, privat getragene Maßnahmen, die eine verbesserte Eignung für eine Bebauung oder auf einen aktuellen Bauflächenbedarf andeuten bzw. nachweisen, in kommunalen Planungsentscheidungen nicht außer Acht zu lassen.

In den erforderlichen Interessenabwägungen werden erfolgreiche Umlegungsverfahren zu berücksichtigen sein, auch wenn privaten Interessen grundsätzlich keine dominierende Rolle mit hoher raumplanerischer Priorität zukommen wird. Unmittelbare Umwidmungspflichten werden aus Umlegungen nicht abzuleiten sein. Ein vollständiges Ausblenden neuer Liegenschaftsstrukturen in der Grundlagenerhebung wäre aber nicht sachgerecht. In der für Umwidmungen erforderlichen Interessenabwägung sind vor allem die öffentlichen Interessen an einer künftigen Widmung bedeutend, die Interessen der Grundeigentümer:innen von Liegenschaften, die eine Umlegung erfolgreich durchgeführt haben, sollten Berücksichtigung finden – insb. in jenen Fällen, in denen eine Umwidmung in Bauflächen aus Gemeindesicht siedlungsstrukturell und planungsfachlich denkmöglich erscheint. Es wäre begründungsbedürftig, wenn bei gleichwertigen Ausgangslagen in einer Gemeinde einerseits Bauerwartungsflächen in Freiflächen umgewandelt werden, für die ein Umlegungsverfahren durchgeführt wurde und andererseits Bauerwartungsflächen mit unzureichender Grundstücksstruktur nicht verändert werden.

⁵³ Vgl. dazu den aktuellen Beitrag von Davy (2023), Planer:innen und Eigentümer:innen verfreundet in der Bodenpolitik, S 79ff.

⁵⁴ Flächenwidmungspläne sind gemäß § 1 Abs. 1 VlbG Planzeichenverordnung auf Grundlage der Katastralmappe im Maßstab 1:5000 für das gesamte Gemeindegebiet zu erstellen.

Da der Umgang mit Bauerwartungsflächen vielschichtig sein kann (Beibehaltung, Umwidmung in Bauflächen oder Freiflächen), können erfolgreich abgeschlossene Umlegungsverfahren unterschiedliche Relevanz für Planentscheidungen bezüglich Bauerwartungsflächen haben.

Beabsichtigt eine Gemeinde ihre Bauerwartungsflächen, insb. wenn sie erst kurzfristig festgelegt wurden, unverändert beizubehalten, wird eine Umlegung in der Regel keine Neueinschätzung erfordern. Dies wird künftig auch für neue Bauerwartungsflächen aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlage in § 17 Abs. 1 VlbG RplG gelten.

Bei langfristig bestehenden Bauerwartungsflächen (über 15+15 Jahre hinaus) werden Gemeinden grundsätzlich strategische Überlegungen anzustellen haben, wie mit diesen Flächen künftig umgegangen werden soll. Dabei sollten deutlich verbesserte Grundstückszuschnitte und der damit angedeutete (private) Baulandbedarf in den entsprechenden Abwägungen berücksichtigt werden. Eine passive Rolle der Gemeinde bei Jahrzehnte-alten Bauerwartungsflächen, bei denen noch zusätzlich die Bebaubarkeit durch Umlegungen wesentlich verbessert wurde, wäre planungsfachlich heikel.

Eine Gemeinde ist durch Umlegungen nicht automatisch zur Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Bauflächen verpflichtet, sie sollte aber (auch privat getragene) Veränderungen bei Bauerwartungsflächen und entsprechende Planungsauswirkungen in ihren strategischen Planungsüberlegungen, am besten im Rahmen des Räumlichen Entwicklungsplans, berücksichtigen. Auch wenn eine Bedachtnahme auf die Interessen der Grundeigentümer:innen bei Umwandlungen von Bauerwartungsflächen erfolgen sollte, werden in den jeweiligen Anlassfällen vor allem die öffentlichen Interessen an den neuen Widmungen die dominierenden Kriterien für die Umwandlung von Bauerwartungsflächen sein. Vor allem Bauerwartungsflächen in isolierter Lage oder Siedlungsrandlage werden in der Regel nicht durch Umlegungen die raumplanungsstrukturellen Defizite solcher peripherer Standorte kompensieren können.

Die privaten Interessen sind vor allem bei Umwandlungen von Bauerwartungsflächen in Freiflächen zu berücksichtigen. Sollen somit Bauerwartungsflächen, für die eine Umlegung stattgefunden hat, in Freiflächen umgewidmet werden, sind in der erforderlichen Interessenabwägung die privaten Interessen, die durch die Umlegung deutlich werden, zu beachten. Eine Umwidmung in Freiflächen ist bei einer Umlegung nicht ausgeschlossen, es wäre aber von der kommunalen Planungsbehörde nachzuweisen, welche öffentlichen Interessen an der Umwidmung in Freiflächen vorliegen und weshalb diese die privaten Interessen der Grundeigentümer:innen überwiegen. Für eine sachliche Begründung wären insb. für solche Fälle entsprechende strategische Vorgaben im Räumlichen Entwicklungsplan hilfreich.

8. Vorschläge für den künftigen Umgang mit Bauerwartungsflächen

Eingeschränkte Neuausweisung von Bauerwartungsflächen

Mit der Novelle 2019 zum VlbG RplG wurden durch die Änderungen im § 17 Abs. 1 erster Satz die Ausweisungsmöglichkeiten für Bauerwartungsflächen stark eingeschränkt und lediglich zwei Ausnahmefälle ermöglichen eine Festlegung als Bauerwartungsflächen:

- als Folgewidmung nach § 12 Abs. 4 VlbG RplG,
- bei Umwidmungen in Verdichtungszone nach § 23 Abs. 2 lit. a VlbG RplG.

Beibehaltung geltender Bauerwartungsflächen

Eine Beibehaltung von geltenden Bauerwartungsflächen im Flächenwidmungsplan ist grundsätzlich wenig problematisch, wenn die (alten) gesetzlich vorgegebenen Fristen noch nicht erreicht bzw. überschritten sind. Rechtsansprüche auf Planänderungen kommen den Grundeigentümer:innen auch bezüglich Bauerwartungsflächen grundsätzlich keine zu.

Eine Beibehaltung von – schon länger festgelegten – Bauerwartungsflächen wäre von der Gemeinde insb. dann in besonderem Maß begründungsbedürftig, wenn an anderer Stelle im Gemeindegebiet Bauflächen neu ausgewiesen werden. Grundsätzlich sollte die Neuausweisung von Bauflächen vermieden werden, wenn noch beträchtliche Baulandreserven in einer Gemeinde ausgewiesen sind.

Eine passive Beibehaltung der geltenden Bauerwartungsflächen über die gesetzlichen Fristen hinaus, also auch noch nach mehreren Jahrzehnten, würde nicht der Grundkonzeption von Bauerwartungsflächen entsprechen und wäre durch die kommunalen Planungsträger begründungsbedürftig.

Sachliche Begründung von Umwidmungen

Planänderungen in Form von Umwidmungen sind durch fachliche Grundlagen und nachvollziehbare Interessenabwägungen schlüssig zu begründen. Auch Umwidmungen von Bauerwartungsflächen in andere Widmungen sind begründungsbedürftig, insb. wenn die durch Bauerwartungsflächen in Aussicht gestellte Bauflächenwidmung nicht realisiert werden kann oder (noch) nicht soll.

Umwidmung von Bauerwartungsflächen in Bauflächen

Bauerwartungsflächen können von Gemeinden vergleichsweise einfach in Bauland umgewidmet werden, wenn ein entsprechender Bedarf und die Bauflächeneignung gegeben sind und keine sonstigen raumordnungsrechtlichen Bestimmungen einer Umwidmung entgegenstehen.

Eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Bauflächen wird insb. in den Fällen grundsätzlich geboten sein, in denen

- der Bauflächenbedarf hoch ist,
- die Bauflächeneignung hoch ist,
- die Liegenschaften in integrierter Siedlungslage liegen.

Da die Festlegung von Bauerwartungsflächen eine künftige Widmung als Bauflächen bereits andeutet, werden die inhaltlichen Anforderungen an Grundlagenforschung und Interessenabwägung in der Regel überschaubar sein, auch wenn die gleichen verfahrensrechtlichen Anforderungen wie bei sonstigen Umwidmungen gelten.

Umwidmung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen

Großflächige Bauerwartungsflächen am Siedlungsrand, die keine hochwertigen Baulandreserven darstellen und für die kein Bauflächenbedarf besteht, sollten in Freiflächen umgewidmet werden. Die

„Zwischenstufenfunktion“ zwischen Frei- und Bauflächen sowie die langfristige Planungsperspektive können bewirken, dass infolge geänderter Rahmenbedingungen, neuer Planungsabsichten oder geänderter siedlungspolitischer Ziele auch Umwandlungen von Bauerwartungsflächen in Freiflächen planungsfachlich erforderlich sein können.

Insb. Bauerwartungsflächen an siedlungsstrukturell unerwünschten Standorten bzw. auf Flächen, die für besondere Grünraumfunktionen, wie Ernährungssicherheit, Retentionsbereiche, Kaltluftschneisen, Biodiversität, benötigt werden, sollten in Freiflächen umgewidmet werden.

Auch wenn Umwidmungen von Bauerwartungsflächen in Freiflächen keine Rückwidmungen im eigentlichen Sinn darstellen, sollten solche Umwidmungen jedenfalls in einem sachlich begründeten öffentlichen Interesse liegen, wobei in die erforderliche Interessenabwägung auch die Interessen der Grundeigentümer:innen einfließen sollten.

Um die Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen planungsrechtlich abzusichern, wird eine Orientierung an den Kriterien für Rückwidmungen, insb. für Aufschließungszonen, empfohlen. Grundsätzlich wird – ähnlich wie bei Rückwidmungen – bei einer Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen eine schlüssige Begründung notwendig sein, weshalb eine Umwandlung des betreffenden Grundstückes erforderlich ist. Ausgehend von einer nachvollziehbaren Grundlagenforschung ist im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung, in welcher die Gründe für eine Bauflächen sowie eine Freiflächenwidmungen dargestellt und in der Folge bewertet werden, die Umwidmung unter Bedachtnahme auf die in Aussicht gestellt Nutzung als Bauflächen zu begründen, wobei wohl auch die Interessen der betroffenen Grundeigentümer:innen einzugehen sein wird.

Mögliche sachliche Gründe für eine Umwandlung von Bauerwartungsflächen in Freiflächen können sein:

- Mangelnder Bedarf an Bauflächen
- Fehlende Eignung als Bau(erwartungs-)flächen
- Öffentliches Interesse an Grünraumfunktionen

Die jeweiligen Gründe können nicht nur einzeln vorliegen, sondern durchaus kombiniert werden, um die sachliche Begründung zu verstärken.

Besonders begründungsbedürftig sind Umwandlungen von Bauerwartungsflächen in Freiflächen unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsabschätzung, wenn zeitnah zur geplanten Umwidmung von der betreffenden Gemeinden Neuwidmung von Bauflächen vorgenommen werden. Grundsätzlich sollte die Neuausweisung von Bauflächen vermieden werden, wenn noch beträchtliche Baulandreserven in einer Gemeinde ausgewiesen sind. Für eine geplante Umwidmung von (kleinräumigen) Bauerwartungsflächen sind vielfach Einzelbeurteilungen und -entscheidungen erforderlich, wobei der Begründungsaufwand tendenziell zunehmen wird, wenn gleichzeitig in Bauflächen und Freiflächen umgewidmet wird.

Strategische Vorgaben im Räumlichen Entwicklungsplan

Planungsstrategische Vorgaben für die künftige Baulandentwicklung, insb. hinsichtlich einer zeitlich abgestuften Bebauung, sollten künftig in erste Linie im Räumlichen Entwicklungsplan festgelegt werden und nicht mithilfe von Bauerwartungsflächen.

Je deutlicher die dem Flächenwidmungsplan übergeordneten Normen spezifische Aussagen für die künftige Nutzung der betreffenden Liegenschaft enthalten, insb. im Räumlichen Entwicklungsplan, desto leichter ist das öffentliche Interesse an einer Umwidmung zu begründen.

Im Räumlichen Entwicklungsplan sollte der künftige Umgang der Gemeinden mit Bauerwartungsflächen konkretisiert werden, also welche Bauerwartungsflächen beibehalten bzw. in

Bauflächen oder Freiflächen umgewidmet werden sollen. Dabei sollen vor allem allfällige zeitliche Abstufungen und inhaltliche Voraussetzungen oder Rahmenbedingungen für den Umgang mit Bauerwartungsflächen langfristig festgelegt werden.

Auch wenn Umwidmungen von Bauerwartungsflächen in der Regel planungsrechtliche Einzelentscheidungen darstellen, sollten die erforderlichen Begründungen auf generelle öffentliche Interessen der räumlichen Entwicklung rückführbar sein. Sowohl kleinflächige Adaptierungen von Flächenwidmungsplänen als auch größere Umwidmungsvorhaben für Bauerwartungsflächen sollten durch die Ziele und Maßnahmen im Räumlichen Entwicklungsplan sachlich schlüssig begründbar sein.

Bei Bauerwartungsflächen in Siedlungsrandlage wird von der Gemeinde bei der Festlegung des Siedlungsrandes abzuwägen sein, wo dieser genau verlaufen soll, wobei vielfach eine Orientierung am tatsächlich, also bebauten Siedlungsrand zweckmäßig sein wird. Vor allem bei isolierten oder sonstig siedlungsungünstigen Standorten, sollten die raumplanungsgesetzlichen Zielsetzungen der verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen, die Einschränkung der Ausdehnung der äußeren Siedlungsränder und (verstärkt) die Sicherung von Flächen für die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der bodenabhängigen Lebensmittelerzeugung Beachtung finden.

Als Grundlage für Umwidmungen von Bauerwartungsflächen in Freiflächen sollten die langfristigen Vorgaben für die künftigen Freiflächenfunktionen im Räumlichen Entwicklungsplan – funktional abgestimmt – festgelegt werden.

Nachdem durch die (neue) Befristung von Bauflächen grundsätzlich mit einer verstärkten Änderungshäufigkeit in der Flächenwidmungsplanung zu rechnen ist, die auch zusätzliche Bauerwartungsflächen bewirken wird, sollten die wesentlichen Eckpfeiler der räumlichen Entwicklung im Räumlichen Entwicklungsplan langfristig so festgelegt sein, dass der künftige Umgang mit diesen Flächen inhaltlich und zeitlich hinreichend geklärt ist.

Literatur

- Vlbg Landesregierung (2023): Flächenwidmung 2023. Bilanzen, <https://vorarlberg.at/documents/302033/472282/Fl%C3%A4chenwidmung%202023.pdf/aa44e1dd-2a7e-1c0b-d9bd-c555a3c6ca78?t=1701514761139>
- Auer (1998): Die Änderung des Flächenwidmungsplans, Springer Verlag (1998) 92ff. Berka W. (1996): Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, Juristische Blätter, 2/1996, S 74 f.
- Davy B. (2023): Planer:innen und Eigentümer:innen verfreundet in der Bodenpolitik; Juridikum 1/2023, Verlag Österreich, Wien.
- Fröhler L., Oberndorfer P. (1975): Österreichisches Raumordnungsrecht, Trauner Verlag, Linz.
- Hauer A. (2006): Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben, in: Hauer A., Nußbaumer M. (Hrsg.): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, Pro Libris Verlag, Linz.
- Kanonier A. (1994): Grünlandschutz im Planungsrecht, ORAC-Verlag, Wien.
- Leitl B. (2006): Überörtliche und örtliche Raumplanung, in: Hauer, Nußbaumer (Hrsg.): Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, Pro Libris Verlag, Linz, S 95-133.
- ÖROK (2023): Entwurf zur Bodenstrategie für Österreich, Österreichische Raumordnungskonferenz - Bodenstrategie für Österreich (oerok.gv.at)
- Pernthaler P., Fend R. (1989): Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich, Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Österreichischer Wirtschaftsverlag, Wien.
- Weber G. (2016): Raumordnung – Lehren aus der Vergangenheit und sinnvolle Weichenstellungen, Folie 3, Vortrag Symposium „Zukunft Wohnen“, Graz, 9.11.2016.
- Wurzer R. (1971): Über die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der in Österreich geltenden Raumplanungs- bzw. Raumordnungsgesetze, in: Technische Hochschule Wien: Der Flächenwidmungsplan, Schriftenreihe der Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung Nr. 1, S 163ff.

Anhang: Entwicklung Bauerwartungsflächen in Vorarlberg nach Gemeinden

(Quelle: VlbG Landesregierung (2023), Flächenwidmung 2023, S 24f)

	2015	2017	2019	2021	2023	1999 – 2023	
	[ha]	[%]					
Vorarlberg	618	581	567	549	530	-390	-42 %
Bezirk Bludenz	116	114	112	111	108	-55	-34 %
Bezirk Bregenz	214	209	203	198	191	-91	-32 %
Bezirk Dornbirn	68	53	49	48	48	-73	-60 %
Bezirk Feldkirch	220	204	202	191	184	-171	-48 %
Gemeinden							
Alberschwende	5	5	5	5	5	-1	-14 %
Altach	3	2	2	2	2	-10	-84 %
Andelsbuch	1	1	1	5	4	2	199 %
Au	4	4	3	3	3	1	77 %
Bartholomäberg	6	6	6	6	6	-2	-22 %
Bezau	4	4	4	4	4	-1	-27 %
Bildstein	2	2	2	2	2	-1	-34 %
Bizau	3	3	3	3	3	0	8 %
Blons	1	1	1	1	1	0	116 %
Bludenz	10	10	10	10	10	-1	-12 %
Bludesch	2	2	1	1	1	-2	-55 %
Brand	4	4	3	3	3	-2	-40 %
Bregenz	4	3	3	3	3	-4	-61 %
Buch	1	1	1	1	1	-0	0 %
Bürs	14	12	12	12	11	-13	-53 %
Bürserberg	1	1	1	1	1	-17	-94 %
Dalaas	2	2	2	2	2	1	58 %
Damüls	0	0	0	0	0	0	0 %
Doren	2	2	2	2	2	0	22 %
Dornbirn	54	40	36	35	35	-75	-68 %
Düns	2	2	2	2	2	2	0 %
Dünserberg	1	1	1	1	1	1	438 %
Egg	4	4	5	4	4	1	13 %
Eichenberg	1	1	1	1	1	0	1 %
Feldkirch	21	18	18	18	18	-27	-60 %
Fontanella	0	0	0	0	0	0	0 %
Frastanz	9	9	9	9	9	0	3 %
Fraxern	1	1	1	1	1	1	172 %
Fußsach	8	8	8	8	8	1	17 %
Gaißau	11	10	9	9	9	-7	-44 %
Gaschurn	4	4	4	4	4	2	113 %
Göfis	7	7	7	6	6	-21	-79 %
Götzis	11	11	11	11	11	-13	-55 %
Hard	28	28	26	23	22	-21	-49 %
Hittisau	0	0	0	0	0	0	93 %
Höchst	39	38	37	35	32	-1	-2 %
Hörbranz	4	4	4	4	4	1	22 %
Hohenems	4	4	4	4	4	4	1.313 %
Hohenweiler	0	0	0	0	0	0	0 %
Innerbranz	0	0	0	0	0	0	0 %
Kennelbach	1	1	1	1	1	-1	-54 %
Klaus	6	6	6	6	6	-12	-67 %
Klösterle	-	-	-	-	-	-	0 %
Koblach	26	24	24	18	18	-11	-37 %
Krumbach	2	2	2	2	2	-1	-41 %
Langen	5	5	5	4	4	-1	-23 %
Langenegg	3	3	3	3	3	-1	-19 %
Laterns	-	-	-	-	-	-	0 %

UMGANG MIT BAUERWARTUNGSFLÄCHEN IN VLBG

	2015 [ha]	2017 [ha]	2019 [ha]	2021 [ha]	2023 [ha]	1999 – 2023	
						[ha]	[%]
Lauterach	2	2	2	2	2	-1	-20 %
Lech	5	5	5	5	5	-2	-34 %
Lingenau	3	3	3	2	2	-2	-45 %
Lochau	7	7	6	6	6	-9	-59 %
Lorüns	-	0	0	0	0	0	0 %
Ludesch	5	5	4	4	4	-4	-49 %
Lustenau	9	9	9	9	9	-1	-13 %
Mäder	10	10	10	10	5	-17	-77 %
Meiningen	10	10	9	9	9	-2	-15 %
Mellau	1	1	1	1	1	-0	-37 %
Mittelberg	3	3	3	3	3	-7	-73 %
Möggers	6	6	5	5	5	-3	-40 %
Nenzing	12	12	12	11	11	-13	-54 %
Nüziders	10	10	10	10	9	-5	-33 %
Raggal	0	0	0	0	0	-5	-96 %
Rankweil	73	68	68	67	66	-3	-4 %
Reuthe	0	0	0	0	0	0	0 %
Riefensberg	0	0	0	0	0	-1	-72 %
Röns	1	1	1	0	0	-0	-29 %
Röthis	4	3	3	3	3	-6	-71 %
St. Anton	2	2	2	2	2	0	12 %
St. Gallenkirch	4	4	3	3	3	1	38 %
St. Gerold	-	-	-	-	-	-	0 %
Satteins	5	4	4	4	4	-9	-72 %
Schlins	3	3	3	2	2	-8	-77 %
Schnepfau	1	1	1	1	1	0	39 %
Schnifis	-	-	-	-	-	-	0 %
Schoppernau	5	5	5	4	4	-1	-22 %
Schröcken	0	0	0	0	0	0	0 %
Schruns	7	7	7	7	7	3	66 %
Schwarzach	13	12	12	12	12	-7	-37 %
Schwarzenberg	1	1	1	1	1	-0	-5 %
Sibratsgfall	2	2	2	2	2	0	17 %
Silbertal	1	1	1	1	1	0	24 %
Sonntag	0	0	1	1	1	-0	-22 %
Stallehr	3	3	3	3	2	1	70 %
Sulz	11	7	7	7	7	-5	-43 %
Sulzberg	2	2	2	2	2	0	14 %
Thüringen	6	6	6	5	5	-1	-10 %
Thüringerberg	3	3	2	2	2	0	18 %
Tschagguns	8	8	8	8	7	-1	-15 %
Übersaxen	0	0	0	0	0	-1	-87 %
Vandans	7	7	7	7	7	3	58 %
Viktorsberg	1	1	1	1	1	0	80 %
Warth	0	0	0	0	0	0	0 %
Weiler	4	3	3	3	3	-23	-90 %
Wolfurt	36	36	35	35	34	-28	-45 %
Zwischenwasser	13	12	12	12	12	-6	-35 %

(ohne Vorbehaltsfläche; Widmungsstand jeweils Jahresbeginn)

Info: BEF = (BB) +(BK) +(BM) +(BW) [ohne: V-BEF] (v20230220)