

# TE Vfgh Erkenntnis 1995/3/2 V144/94, V145/94

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 02.03.1995

## Index

L8 Boden- und Verkehrsrecht

L8000 Raumordnung

## Norm

B-VG Art7 Abs1 / Verordnung

B-VG Art18 Abs2

B-VG Art139 Abs1 / Präjudizialität

B-VG Art139 Abs1 / Prüfungsgegenstand

Kundmachung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 17.12.90 über die beabsichtigte Aufstellung eines Bebauungsplanes

Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West. Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 31.01.91 über die 31. Änderung des Flächenwidmungsplanes

Sbg BebauungsgrundlagenG §4

Sbg RaumOG 1977 §14

Sbg RaumOG 1977 §18 Abs1

Sbg RaumOG 1977 §21

## Leitsatz

Verordnungsqualität einer Kundmachung des Bürgermeisters über die beabsichtigte Aufstellung eines Bebauungsplanes für ein bestimmtes Gebiet angesichts ihres normativen Inhaltes wegen des damit verbundenen Bestehens einer Bausperre; Gesetzwidrigkeit dieser - nach Ausschöpfung der Möglichkeit der Erlassung einer Bausperre nach dem Sbg RaumOG 1977 - getroffenen Maßnahme zur Verhinderung der Bebauung von im Bauland gelegenen, für die Rückwidmung in Grünland vorgesehenen Grundflächen; Aufhebung der Änderung eines Flächenwidmungsplanes hinsichtlich der Umwidmung eines Gebietes in "Grünland-Erholungsgebiete" wegen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot infolge völliger Außerachtlassung der Interessenlage der Grundstückseigentümer bei Rückwidmung einer Baufläche

## Spruch

I. Punkt 1. der Kundmachung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 17. Dezember 1990 über die beabsichtigte Aufstellung eines Bebauungsplanes für ein Gebiet im Bereich zwischen Eduard-Baumgartner-Straße, Bayernstraße und Almkanal, kundgemacht im Amtsblatt der Landeshauptstadt Salzburg Nr. 24/1990, Seite 3, war insoweit gesetzwidrig, als er sich auf das aus der verwiesenen planlichen Darstellung ersichtliche Grundstück Nr. 3008/3 bezog.

II. Die Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 31. Jänner 1991 über die 31. Änderung des Flächenwidmungsplanes (Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West), kundgemacht im Amtsblatt der Landeshauptstadt Salzburg Nr. 11/1991, Seite 3, wird insoweit als gesetzwidrig aufgehoben, als darin zwischen der Eduard-Baumgartner-Straße im Norden, der Riedenburger Straße im Nordwesten und Westen sowie der Mölkhofgasse im Osten und Südosten die Widmung "Grünland-Erholungsgebiete" ausgewiesen ist.

III. Die Salzburger

Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Landesgesetzblatt verpflichtet.

IV. Im übrigen werden die

Verfahren eingestellt.

### **Begründung**

Entscheidungsgründe:

I. Beim Verfassungsgerichtshof ist zu B1254/91 eine Beschwerde gegen einen Bescheid der Bauberufungskommission der Landeshauptstadt Salzburg anhängig, der folgender Sachverhalt zugrunde liegt:

1.a) Mit Bescheid des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 3. Mai 1991 wurde der beschwerdeführenden Gesellschaft (die als Rechtsnachfolgerin im Grundeigentum in das Baubewilligungsverfahren eingetreten war) die Baubewilligung zur Errichtung von drei (Wohn- bzw. Büro-)Häusern auf einer Teilfläche des (zum Teil bebauten) Grundstückes Nr. 3008/3 in EZ 323 Grundbuch Riedenburg, KG Salzburg (diese Teilfläche wird im folgenden als Baufläche bezeichnet), wegen einer im Zusammenhang mit der beabsichtigten Aufstellung eines Bebauungsplanes in Geltung stehenden Bausperre versagt.

b) Mit Bescheid des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 3. Juli 1991 wurde das mit Eingabe vom 15. April 1991 gestellte Ansuchen der beschwerdeführenden Gesellschaft um Gewährung einer Ausnahme von dieser Bausperre (soweit sie die Baufläche betraf) mit der Begründung zurückgewiesen, daß für die Gewährung einer solchen Ausnahme keine gesetzliche Grundlage (mehr) bestehe.

2. Über die von der beschwerdeführenden Gesellschaft gegen beide Bescheide eingebrachten Berufungen sprach die Bauberufungskommission der Landeshauptstadt Salzburg mit Bescheid vom 23. September 1991 in der Weise ab, daß

a) der die Baubewilligung versagende Bescheid vom 3. Mai 1991 mit der Maßgabe bestätigt wird, daß die Baubewilligung wegen der nunmehr im Flächenwidmungsplan enthaltenen Ausweisung der Baufläche als "Grünland-Erholungsgebiete" versagt wird (Spruchpunkt II.), und

b) die Berufung gegen den das Ansuchen um Gewährung einer Ausnahme von der Bausperre zurückweisenden Bescheid vom 3. Juli 1991 abgewiesen wird (Spruchpunkt I.).

3. Mit der Beschwerde gegen den Bescheid der Bauberufungskommission der Landeshauptstadt Salzburg wird die Verletzung in Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes und gesetzwidriger Verordnungen sowie die Verletzung in (nicht näher bezeichneten) verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten geltend gemacht.

4. Die Bauberufungskommission der Landeshauptstadt Salzburg als die Behörde, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat, hat die Verwaltungsakten vorgelegt und in einer Gegenschrift die Abweisung der Beschwerde beantragt.

Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg hat die die Erlassung des Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West betreffenden Akten sowie den (unter anderem) die erwähnte Bausperre betreffenden Akt vorgelegt. Er hat ferner in einer Äußerung die Auffassung vertreten, daß der Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West, soweit er die Umwidmung der Baufläche von "Bauland-erweiterte Wohngebiete" in "Grünland-Erholungsgebiete" zum Inhalt hat, dem Gesetz entspricht.

Die beschwerdeführende Gesellschaft ist in einer Äußerung den Ausführungen in der Gegenschrift der Bauberufungskommission und in der Äußerung des Gemeinderates entgegengetreten.

II. 1. Der Verfassungsgerichtshof hat aus Anlaß der Beschwerde beschlossen, gemäß Art 139 Abs 1 B-VG die Gesetzmäßigkeit folgender Vorschriften von Amts wegen zu prüfen:

a) Punkt 1. der Kundmachung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 17. Dezember 1990 über die beabsichtigte Aufstellung eines Bebauungsplanes für ein Gebiet im Bereich zwischen Eduard-Baumgartner-Straße, Bayernstraße und Almkanal, kundgemacht im Amtsblatt der Landeshauptstadt Salzburg Nr. 24/1990, Seite 3;

b) Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 31. Jänner 1991 über die 31. Änderung des Flächenwidmungsplanes (Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West), kundgemacht im Amtsblatt der Landeshauptstadt Salzburg Nr. 11/1991, Seite 3.

### III. 1. Der Verfassungsgerichtshof

ging in diesem Beschluß davon aus, daß die Verordnungsprüfungsverfahren zulässig seien. Er nahm an, daß die Beschwerde zulässig sei und daß er bei der Entscheidung über die Beschwerde die in Prüfung gezogenen Bestimmungen anzuwenden hätte. Die zweite Annahme stützte er auf folgende Erwägungen:

"a) Die belangte Behörde begründete den angefochtenen Bescheid, soweit er die Versagung der beantragten Baubewilligung ausspricht, damit, daß der Erteilung der Baubewilligung die mit dem Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West vorgenommene Umwidmung der Baufläche in "Grünland-Erholungsgebiete" entgegenstehe. Der Verfassungsgerichtshof nimmt daher vorläufig an, daß auch er den Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West bei der Prüfung des angefochtenen Bescheides in diesem Umfang anzuwenden hätte.

b) Die im Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides unter anderem auch für das Grundstück Nr. 3008/3 in Geltung gestandene Bausperre ging auf die Kundmachung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 17. Dezember 1990 zurück, mit der iS des §4 Abs2 BGG die beabsichtigte Aufstellung eines Bebauungsplanes für ein das Grundstück Nr. 3008/3 einschließendes Planungsgebiet kundgemacht wurde. Punkt 1. dieser Kundmachung lautet:

"1. Gemäß §4 Abs2 Bebauungsgrundlagengesetz - BGG, LGBl. Nr. 69/1968 in der geltenden Fassung, wird kundgemacht, daß für ein Gebiet im Bereich zwischen Eduard-Baumgartner-Straße, Bayernstraße und Almkanal entsprechend der planlichen Darstellung Ord. Nr. 3 die Aufstellung eines Bebauungsplanes beabsichtigt ist."

Diese Kundmachung hatte gemäß §4 Abs3 BGG (in der bis zum Inkrafttreten der Novelle LGBl. 34/1991 zum BGG mit 24. Mai 1991 in Geltung gestandenen Stammfassung) die Wirkung, daß im Planungsgebiet bis zum Beginn der Wirksamkeit des Bebauungsplanes, längstens jedoch für die Dauer von sechs Monaten (also vom 2. Jänner 1991 bis zum 2. Juli 1991) Bausperre bestand und daß nach den baurechtlichen Vorschriften bewilligungspflichtige Bauführungen nicht zulässig waren, es sei denn, daß sie nur der notwendigen Erhaltung eines Baues dienten.

Der Verfassungsgerichtshof ist im Rahmen der hier vorzunehmenden vorläufigen Beurteilung der Auffassung, daß einer solchen Kundmachung des Bürgermeisters mit Rücksicht auf diese gesetzlich festgelegten Rechtsfolgen die rechtliche Qualität einer Verordnung iS des Art139 Abs1 B-VG zukommt. Der Verfassungsgerichtshof geht ferner vorläufig davon aus, daß die Übergangsvorschrift des ArtIII Abs2 der Novelle LGBl. 34/1991 zum BGG daran nichts geändert hat: Danach galten im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Novelle - unter anderem - auf Grund des §4 Abs3 BGG in der bisher geltenden Fassung wirksame Bausperren als solche iS des (durch die Novelle neu eingefügten) §5a BGG und es verlängerte sich die bisher sechsmonatige Frist ohne weiteres auf ein Jahr.

Mit dieser Übergangsvorschrift wurde die gesetzlich festgelegte Geltungsdauer der kraft Gesetzes mit der Kundmachung verbundenen Bausperre durch den Gesetzgeber auf ein Jahr verlängert. Diese gesetzliche Regelung knüpft, wie der Verfassungsgerichtshof vorläufig annimmt, bloß (in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise) an das Vorliegen einer Kundmachung des Bürgermeisters an, ändert aber weder den Inhalt noch die rechtliche Qualität dieser Kundmachung. Die Anführung von Beginn und Ende der Geltungsdauer der befristeten Bausperre im Wortlaut der hier in Rede stehenden Kundmachung des Bürgermeisters (Punkt 2.) dürfte lediglich als Hinweis auf die unmittelbar durch das Gesetz gestaltete Rechtslage anzusehen sein.

Es dürfte somit auch die Kundmachung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 17. Dezember 1990 einen tauglichen Gegenstand einer Verordnungsprüfung durch den Verfassungsgerichtshof nach Art139 Abs1 B-VG bilden.

Während im vorliegenden Fall die befristete Bausperre gemäß §4 Abs1 erster Satz BGG (idF vor dem Inkrafttreten der Novelle LGBl. 34/1991) für die Dauer von sechs Monaten, und zwar vom 2. Jänner 1991 bis zum 2. Juli 1991, bestand, wurde ihre Geltungsdauer durch ArtIII Abs2 zweiter Satz der Novelle LGBl. 34/1991 zum BGG auf ein Jahr, also bis zum 2. Jänner 1992, verlängert. Sie dürfte demnach im Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides noch dem

Rechtsbestand angehört haben.

c) Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, daß er bei der Prüfung des angefochtenen Bescheides die in Rede stehende Kundmachung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg jedenfalls insoweit anzuwenden hätte, als mit diesem Bescheid die Berufung der beschwerdeführenden Gesellschaft gegen den das Ansuchen um Gewährung einer Ausnahme von der Bausperre zurückweisenden erstinstanzlichen Bescheid abgewiesen wurde. Die belangte Behörde scheint nämlich bei der Erlassung des angefochtenen Bescheides insofern, als sie von der Geltung einer befristeten Bausperre für einen die Baufläche einschließenden Planungsbereich ausging, die die Voraussetzung für die Geltung dieser Bausperre bildende Kundmachung - in denkmöglicher Weise - angewendet zu haben. Diese Kundmachung dürfte daher schon aus diesem Grund präjudiziell sein, sodaß dahingestellt bleiben kann, ob dies auch noch aus einem anderen Grund der Fall ist. Der Umstand, daß die Kundmachung derzeit infolge Ablaufes der gesetzlich festgelegten Dauer der an sie geknüpften Bausperre keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, steht ihrer Anwendung durch den Verfassungsgerichtshof nicht entgegen, da er den angefochtenen Bescheid auf Grund der im Zeitpunkt seiner Erlassung geltenden Rechtslage zu beurteilen hat (s. zB VfSlg. 6591/1972, 9763/1983)."

2.a) Die Bauberufungskommission der Landeshauptstadt Salzburg hat in ihrer im Beschwerdeverfahren erstatteten Gegenschrift der Auffassung des Verfassungsgerichtshofes, daß der in Rede stehenden Kundmachung die rechtliche Qualität einer Verordnung zukomme, ausdrücklich beigeprpflichtet, die Präjudizialität dieser Verordnung jedoch mit dem Hinweis darauf in Frage gestellt, daß der im Frühjahr des Jahres 1991 erstellte Entwurf eines Bebauungsplanes, dessen Verwirklichung die mit der Kundmachung verbundene Bausperre sichern sollte, für die Baufläche keine Änderung der für sie geltenden Festlegungen vorgesehen, diese also gewissermaßen ausgeklammert habe.

b) Der Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg hat in seiner im Verordnungsprüfungsverfahren erstatteten Äußerung die Präjudizialität der Kundmachung mit folgender Begründung verneint:

"a) Wie in dem Prüfungsbeschuß selbst ausgeführt wird, ist das Ausnahmeansuchen der Antragstellerin (der nunmehrigen Beschwerdeführerin) durch den Berufungsbescheid letztlich zurückgewiesen worden (vgl. die erfolgte Abweisung der Berufung, wodurch die erstinstanzliche auf Zurückweisung lautende Entscheidung inhaltlich übernommen wurde).

Diese seitens der Berufungsbehörde vorgenommene Zurückweisung des Ansuchens (vgl. §66 Abs4 AVG) gründet sich darauf, daß die durch die BGG-Novelle durch LGBl. Nr. 34/1991 erfolgte Neufassung der gesetzlichen Grundlagen (auch im Zusammenhang mit der Übergangsregelung des ArtIII Abs2) dazu geführt hat, daß infolge des ersatzlosen Wegfalles der früheren Bestimmung des §4 Abs4 BGG (mit Wirkung vom 24. Juni 1991), sohin im Zeitpunkt der Bescheiderlassung in 1. und 2. Instanz, überhaupt keine Rechtsgrundlage mehr dafür bestand, über dieses Ausnahmeansuchen eine Entscheidung ergehen zu lassen, sodaß das Ausnahmeansuchen - von dessen "selbständigem" Vorliegen beide Instanzen ausgingen - mangels einer in Betracht kommenden Rechtsgrundlage bzw. sohin mangels jeglicher Entscheidungsgrundlage eben zurückgewiesen wurde (vgl. den letztlich vergleichbaren Fall einer im Sinne der Rechtsprechung gebotenen Zurückweisung eines Bauansuchens, wenn sich dieses auf eine nicht der Baubewilligungspflicht unterfallende Maßnahme bezieht, vgl. VwGH 17.2.1987, 86/05/0146=BauSlg. 865, und Erk. 17.9.1991, 87/05/0201). In einem solchen Fall kann wohl nicht einmal mehr im weitesten Sinn von einer "denkmöglichen" Präjudizialität gesprochen werden.

Dies führt aber dazu, daß - wie sich insbesondere auch aus dem Berufungsbescheid vom 23.9.1991 ergibt - die Kundmachung des Bürgermeisters vom 17.12.1990 keinesfalls eine Entscheidungsgrundlage der (zurückweisenden) behördlichen Entscheidung bilden kann, sodaß diese Kundmachung nicht als präjudiziell erachtet werden kann, weswegen das Verfahren einzustellen wäre.

b) Aber auch aus dem anderen Teil der Berufungsentscheidung vom 23.9.1991, mit dem das Baubewilligungsansuchen abgewiesen wurde, kann sich eine Präjudizialität dieser Kundmachung des Bürgermeisters vom 19.12.1990 nicht ergeben.

Dies nämlich deshalb, weil bzgl. der insoweit erfolgten Abweisung des Ansuchens die Berufungsentscheidung sich einzig und allein auf die im Flächenwidmungsplan erfolgte Grünlandausweisung stützt (vgl. §66 Abs4 AVG und das der Berufungsbehörde eingeräumte Recht, sowohl im Spruch als auch hinsichtlich der Begründung ihre Anschauung an die

Stelle jener der Unterbehörde zu setzen und demgemäß den angefochtenen Bescheid nach jeder Richtung abzuändern)."

c) Die Salzburger Landesregierung vertrat in ihrer im Verordnungsprüfungsverfahren erstatteten Äußerung den Standpunkt, daß die Kundmachung nicht präjudiziell sei. Dies begründete sie mit folgenden Ausführungen:

"Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. VfSlg. 8215/1977, 6947/1972, 4036/1961, 8647/1979, 6945/1971) sind alle Rechtsvorschriften, die die bescheiderlassende Behörde tatsächlich angewendet hat oder anzuwenden verpflichtet war, selbst wenn die Behörde dieser Verpflichtung nicht nachgekommen ist, als präjudiziell im amtswegigen Verfahren anzusehen.

Die Salzburger Landesregierung erachtet jedoch die Präjudizialität der Bausperre bezogen auf den Spruchteil I des Bescheides der Bauberufungskommission der Landeshauptstadt Salzburg vom 13. September 1991, in welchem die Berufung gegen den das Ansuchen um Gewährung einer Ausnahme von der Bausperre zurückweisenden Bescheid abgewiesen wurde, als nicht gegeben. Im Zeitpunkt der erst- als auch zweitinstanzlichen Entscheidung (3. Juli 1991, 23. September 1991) über die Gewährung einer Ausnahme von der Bausperre hat es auf Grund der Novelle LGBl. Nr. 34/1991 zum Bebauungsgrundlagengesetz keine gesetzliche Grundlage für ein solches Verfahren mehr gegeben. Der am 24. Mai 1991 in Kraft getretene §5a sieht kein derartiges eigenes Verfahren mehr vor, sondern, daß die Bauplatzerklärung, Baubewilligung oder sonstige besondere Bewilligung unmittelbar, ohne Dazwischentreten eines eigenen Verfahrens und Ausnahmewilligungsbescheides, unter bestimmten Umständen ausnahmsweise zu erteilen ist. Insofern war die Rechtsvorschrift (Kundmachung der beabsichtigten Aufstellung eines Bebauungsplanes mit der Wirkung einer Bausperre) auf Grund der begehrten Ausnahmewilligung von der bescheiderlassenden Behörde tatsächlich nicht anwendbar und kann somit auch für den Verfassungsgerichtshof nicht präjudiziell sein."

d) Die beschwerdeführende Gesellschaft erstattete auch im Verordnungsprüfungsverfahren eine Äußerung, in der sie für ihren Standpunkt, daß die Kundmachung präjudiziell sei, folgendes vorbrachte:

"Als präjudiziell sind solche Rechtsvorschriften anzuwenden, die die belangte Behörde tatsächlich angewendet hat oder anzuwenden hatte. Die Berufsbehörde hat darüber abgesprochen, daß von der vorhandenen Bausperre mangels Rechtsgrundlage keine Ausnahme erteilt werden könne. Damit ist die Rechtslage vergleichbar jener, wie sie in einer Vielzahl anderer Fälle entgegnet, in denen der Betroffene Rechtsschutz dagegen sucht, daß ihm von einer beschränkenden Regelung - hier: der Bausperre - keine Befreiung gewährt wird (zB auch in jenen Landesrechtsordnungen, in denen Ausnahmen vom Flächenwidmungsplan nicht bekannt sind, und in denen, ohne von der Möglichkeit einer Individualanfechtung Gebrauch zu machen, der Verwaltungsweg mit dem Ziel der letztendlichen Anrufung des Verfassungsgerichtshofes beschritten wird). Die Rechtsvorschrift mit der die Bausperre verhängt wird, ist damit notwendigerweise anzuwenden."

3.a) In den Verordnungsprüfungsverfahren ist nichts vorgebracht worden oder sonst hervorgekommen, was an der Zulässigkeit der Beschwerde zweifeln ließe. Die Beschwerde erweist sich somit als zulässig.

b)aa) Der Verfassungsgerichtshof hat bei der Entscheidung über die zu B1254/91 protokollierte Beschwerde den Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West jedenfalls insoweit anzuwenden, als er für die in Rede stehende Baufläche - eine Teilfläche des Grundstückes Nr. 3008/3 - die Widmung "Grünland-Erholungsgebiete" zum Inhalt hat. Er ist insoweit präjudiziell.

Der Verfassungsgerichtshof hat im Hinblick darauf, daß die planliche Darstellung dieses Teilflächenwidmungsplanes weder die Grenzen der in "Grünland-Erholungsgebiete" umgewidmeten Teilfläche des Grundstückes Nr. 3008/3 (also die Baufläche) noch die Nummer dieses Grundstückes noch auch die Bezeichnung der diesem Grundstück zunächst gelegenen, dieses einschließenden öffentlichen Verkehrsflächen enthält, den Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West insgesamt in Prüfung gezogen. Er hat jedoch darauf hingewiesen, es werde im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein, ob es möglich ist, den präjudiziellen Teil des Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West näher zu umschreiben und dadurch den Umfang des Prüfungsgegenstandes einzuschränken.

bb) Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg hat in seiner Äußerung die aus Gründen der Rechtssicherheit bestehende Notwendigkeit betont, den Umfang der Aufhebung möglichst eng einzugrenzen. Er hat ferner in diesem Sinn mehrere aus seiner Sicht bestehende Möglichkeiten einer auf bestimmte Teile des Flächenwidmungsplanes Salzburg-West beschränkten Aufhebung angeführt. Unter den zur Erwägung gestellten Möglichkeiten an erster Stelle

angeführt ist die Beschränkung der Aufhebung auf die - die Baufläche einschließende einzige - Grünlandwidmung, die mit dem Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West in jenem Gebiet vorgenommen wurde, das im Norden von der Eduard-Baumgartner-Straße, im Nordwesten und Westen von der Riedenburger Straße sowie im Osten und Südosten von der Mölkhofgasse begrenzt wird.

cc) Die beschwerdeführende Gesellschaft hat in ihrer im Verordnungsprüfungsverfahren erstatteten Äußerung die Auffassung vertreten, es sei eine Eingrenzung der Aufhebung auf die Baufläche (also die von der Umwidmung erfaßte, in ihrem Eigentum stehende Teilfläche des Grundstückes Nr. 3008/3, auf der das von ihr geplante Bauvorhaben ausgeführt werden soll) in der Weise möglich, daß der durch die Riedenburger Straße, die Mölkhofgasse und die Eduard-Baumgartner-Straße begrenzte Bereich, innerhalb dessen die in Rede stehende Grundfläche die einzige als Grünland ausgewiesene Fläche sei, durch Anführung der genannten Straßen vom übrigen Planungsgebiet des Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West abgegrenzt werde.

dd) Da die Nummer des Grundstückes Nr. 3008/3 in diesem Teilflächenwidmungsplan nicht aufscheint, ist der Verfassungsgerichtshof genötigt, den Bereich der präjudiziellen Grünlandwidmung anhand anderer planlicher Merkmale abzugrenzen. Diese Notwendigkeit ergibt sich daraus, daß der Rechtsunterworfenen in der Lage sein muß, die durch ein aufhebendes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes herbeigeführte neue Rechtslage aus der Zusammenschau von planlicher Darstellung und Aufhebungskundmachung gemäß Art139 Abs5 B-VG eindeutig und unmittelbar (also ohne Heranziehung etwaiger technischer Hilfsmittel, wie zB eines Katasterplanes) festzustellen (VfGH 5.10.1994, V7/94, mit Hinweisen auf Vorjudikatur).

Der Verfassungsgerichtshof pflichtet der Auffassung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg bei, daß der Verlauf der Eduard-Baumgartner-Straße, der Riedenburger Straße und der Mölkhofgasse aus der planlichen Darstellung des Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West ungeachtet dessen eindeutig erkennbar ist, daß die Angabe der Namen dieser Verkehrsflächen fehlt (insofern gleicht, wie der Gemeinderat zutreffend hervorhebt, dieser Fall jenem, der dem Erkenntnis vom 5.10.1994, V7/94, zu Grunde lag). Es trifft ferner zu, daß die in Rede stehende Grünlandwidmung die einzige ist, die in dem von diesen Straßen umgrenzten Gebiet besteht. Sie umfaßt außer der Baufläche (also einer Teilfläche des Grundstückes Nr. 3008/3) nur das Grundstück Nr. 3008/4. Es ist daher möglich, analog dem eben zitierten Erkenntnis V7/94 die Abgrenzung der präjudiziellen Grünlandwidmung in der Weise vorzunehmen, daß nur die Widmung "Grünland-Erholungsgebiete", die im Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West zwischen der Eduard-Baumgartner-Straße im Norden, der Riedenburger Straße im Nordwesten und Westen sowie der Mölkhofgasse im Osten und Südosten ausgewiesen ist, iS des Art139 Abs1 B-VG präjudiziell ist.

Soweit in dem Beschluß über die Einleitung der Verordnungsprüfungsverfahren der Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West darüber hinausgehend (nämlich insgesamt) in Prüfung gezogen wurde, war somit das Verordnungsprüfungsverfahren mangels Präjudizialität einzustellen.

c) Der Verfassungsgerichtshof sieht keinen Anlaß, von der im Beschluß über die Einleitung der Verordnungsprüfungsverfahren vertretenen Auffassung, daß auch die Kundmachung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 17. Dezember 1990 - in dem noch zu erörternden Umfang - präjudiziell sei, abzugehen.

Der Verfassungsgerichtshof bleibt zunächst bei der Auffassung, daß eine solche Kundmachung eine Verordnung iS des Art139 Abs1 B-VG ist. Dies ist mit Rücksicht darauf der Fall, daß nach der (inzwischen durch das Gesetz LGBl. 34/1991 aufgehobenen) Vorschrift des §4 Abs3 BGG die Kundmachung ohne weiteres das Bestehen einer Bausperre in der Dauer von (längstens) sechs Monaten zur Folge hatte. Ein normativer Inhalt - und damit Verordnungsqualität - kommt nur dem Punkt 1. der Kundmachung zu. Bei der in Punkt 2. der Kundmachung enthaltenen Aussage handelt es sich hingegen lediglich um einen Hinweis auf die unmittelbar kraft Gesetzes mit der Kundmachung verbundenen Rechtsfolgen.

Die Übergangsbestimmung des ArtIII Abs2 des Gesetzes LGBl. 34/1991 erhöhte die - gesetzlich festgelegte - Geltungsdauer der Bausperre auf ein Jahr, ließ aber den Ordnungscharakter der Kundmachung unberührt. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber keineswegs eine Verordnung erlassen - was verfassungsrechtlich unzulässig wäre (s. etwa VfSlg. 6055/1969 mwH) -, sondern lediglich in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise an das Vorliegen einer Verordnung angeknüpft, indem er die (nicht durch Verordnung, sondern) gesetzlich festgelegte (maximale)

Geltungsdauer der kraft Gesetzes mit einer Kundmachung der hier in Rede stehenden Art verbundenen Bausperre verlängerte. Der Verfassungsgerichtshof findet somit aus der Sicht des Beschwerdefalles keinen Anlaß, ein Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des ArtIII Abs2 zweiter Satz des Gesetzes LGBl. 34/1991 einzuleiten.

Die Bauberufungskommission der Landeshauptstadt Salzburg hat, indem sie die Berufung der beschwerdeführenden Gesellschaft abwies, einen mit dem erstinstanzlichen Bescheid übereinstimmenden neuen Bescheid erlassen (s. zB VfSlg. 13193/1992 mit Hinweisen auf Vorjudikatur), mit dem sie den Antrag der beschwerdeführenden Gesellschaft auf Gewährung einer Ausnahme von der Bausperre der Sache nach mit der Begründung zurückwies, daß seit dem Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. 34/1991 (gemäß dessen ArtIII Abs1) mit 24. Mai 1991 die Gewährung von Ausnahmen von der Bausperre im Einzelfall, wie sie (der durch das erwähnte Gesetz aufgehobene) §4 Abs4 BGG ermöglicht hatte, nicht (mehr) vorgesehen sei. Die Geltungsdauer der gemäß §4 Abs3 BGG (idF vor dem Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. 34/1991) mit der Kundmachung des Bürgermeisters verbundenen Bausperre wurde durch ArtIII Abs2 zweiter Satz des Gesetzes LGBl. 34/1991 auf ein Jahr, somit bis zum 2. Jänner 1992 verlängert. Sie war somit auch im Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen (am 27. September 1991 zugestellten) Bescheides noch in Geltung. Die Baufläche liegt unbestrittenermaßen in dem in Punkt 1. der Kundmachung umschriebenen Planungsgebiet.

Die im angefochtenen Bescheid zum Ausdruck kommende Auffassung der Bauberufungskommission der Landeshauptstadt Salzburg, daß die von der beschwerdeführenden Gesellschaft beantragte Gewährung einer Ausnahme von der Bausperre gesetzlich nicht (mehr) vorgesehen sei, beruht auf der Prämisse des Bestehens einer - auch die Baufläche betreffenden - Bausperre, welche die iS des §4 Abs2 BGG vorgenommene Kundmachung des Bürgermeisters vom 17. Dezember 1990 zur Voraussetzung hat. Damit aber erweist sich diese Kundmachung als iS des Art139 Abs1 B-VG präjudiziell.

Daran ändert auch der Umstand nichts, daß der in der Folge erstellte Entwurf eines Bebauungsplanes für die Baufläche keine Festlegungen vorsah, diese also gewissermaßen ausklammerte, sodaß die beabsichtigte bewilligungspflichtige Bauführung den mit dem Bebauungsplanentwurf verfolgten Planungsabsichten nicht entgegenstand: Da sich gemäß §4 Abs3 BGG die Bausperre auf das gesamte Planungsgebiet erstreckte, ließ die Vereinbarkeit etwa einer bewilligungspflichtigen Bauführung mit den Planungsabsichten zwar gemäß §4 Abs4 BGG die Gewährung einer Ausnahme von der Bausperre im Einzelfall zu, bewirkte jedoch keineswegs, daß die die Bausperre bewirkende Kundmachung insoweit nicht anzuwenden und somit nicht präjudiziell war.

Die Präjudizialität dieser Kundmachung ist insoweit gegeben, als sie sich auf das gesamte Grundstück Nr. 3008/3 bezog, da nur dieses aus der planlichen Darstellung, auf die in Punkt 1. der Kundmachung verwiesen wird, ersichtlich ist, nicht aber auch jene Teilfläche dieses Grundstückes, die in der Folge durch den Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West (zusammen mit dem Grundstück Nr. 3008/4) in "Grünland-Erholungsgebiete" umgewidmet wurde.

Soweit Punkt 1. dieser Kundmachung in dem Prüfungsbeschluß darüber hinausgehend (nämlich insgesamt) in Prüfung gezogen wurde, war demnach auch dieses Verordnungsprüfungsverfahren mangels Präjudizialität einzustellen.

IV. 1. Der Verfassungsgerichtshof hat die Einleitung des Verfahrens zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Kundmachung des Bürgermeisters vom 17. Dezember 1990 wegen des Bedenkens beschlossen, daß diese Kundmachung, soweit sie die Baufläche betraf, gesetzwidrig war, weil sie anscheinend nicht dazu diente, die Erlassung bzw. Änderung eines Bebauungsplanes für eine zur Bebauung bestimmte Grundfläche zu gewährleisten, sondern - entgegen dem Gesetz - dafür eingesetzt worden sei, um die Bebauung einer für die Rückwidmung in "Grünland-Erholungsgebiete" vorgesehenen Grundfläche zu verhindern. Der Verfassungsgerichtshof hat dieses Bedenken folgendermaßen begründet:

"Nach §4 Abs2 BGG (in der hier maßgeblichen Stammfassung) hatte der Bürgermeister die beabsichtigte Aufstellung eines Bebauungsplanes unter genauer Umschreibung des Planungsgebietes öffentlich kundzumachen. Nach §4 Abs3 BGG (gleichfalls in der hier maßgeblichen Stammfassung) hatte die Kundmachung die Wirkung, daß im Planungsgebiet bis zum Beginn der Wirksamkeit des Bebauungsplanes, längstens jedoch für die Dauer von sechs Monaten, Bausperre besteht. Während der Bausperre waren Bauplatzerklärungen (lita) und nach den baurechtlichen Vorschriften bewilligungspflichtige Bauführungen nicht zulässig, es sei denn, daß diese nur der notwendigen Erhaltung eines Baues dienten (litb). Nach §4 Abs4 BGG (gleichfalls in der Stammfassung) hatte die Gemeinde im Einzelfall von der Bausperre Ausnahmen zu gewähren, wenn eine der im Abs3 lita und b angeführten Maßnahmen den Planungsabsichten nicht entgegenstand.

Die Erlassung der Kundmachung des Bürgermeisters vom 17. Dezember 1990 scheint im Gegensatz zu der vom Gemeinderat mit Verordnung vom 4. April 1990 iS des §21 ROG 1977 für die betreffenden Grundflächen erlassenen, zunächst mit vier Monaten befristeten Bausperre zu stehen, die mit Verordnung des Gemeinderates vom 13. August 1990 um vier Monate (also bis Ende Dezember 1990) verlängert wurde. Nach §21 Abs1 ROG 1977 kann der Gemeinderat, sobald ua. die im §18 Abs4 ROG 1977 vorgeschriebene Kundmachung über die Absicht, einen Flächenwidmungsplan aufzustellen, erlassen ist, durch Verordnung für bestimmte Gebiete eine befristete Bausperre erlassen, soweit eine solche notwendig ist, um die Durchführung der Planung nicht zu erschweren oder unmöglich zu machen. Der Erlassung dieser Bausperre war die Erstellung des vom Gemeinderat am 13. Dezember 1989 beschlossenen räumlichen Entwicklungskonzeptes Salzburg-West vorausgegangen, in dem unter anderem für eine Teilfläche des hier in Rede stehenden Grundstückes Nr. 3008/3 die 'Rückwidmung von Bauland in Grünland vorgeschlagen' wurde.

Während demnach bezüglich der Baufläche die vom Gemeinderat erlassene Bausperre der Sicherung der Rückwidmung in Grünland dienen sollte, war die zeitlich daran unmittelbar anschließende, durch die Kundmachung des Bürgermeisters vom 17. Dezember 1990 ausgelöste Bausperre dazu bestimmt, die Verwirklichung einer Änderung des Bebauungsplanes, also einer der Ordnung der Bebauung dienenden Maßnahme, zu gewährleisten. Es ist nicht erkennbar, daß zur Zeit der Erlassung der Kundmachung des Bürgermeisters die Absicht der Rückwidmung in Grünland nicht mehr bestanden hat, zumal diese Absicht kurz darauf mit der Erlassung des (vom Gemeinderat am 30. Jänner 1991 beschlossenen, mit 18. Juni 1991 in Kraft getretenen) Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West verwirklicht wurde."

2. Der Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg als die Behörde, die die in Rede stehende Kundmachung erlassen hat, hat deren Gesetzmäßigkeit mit folgender Begründung verteidigt.

"In inhaltlicher Hinsicht ist festzustellen, daß in diesem Bereich auf Grund von Bürgerinitiativen auf politischer Ebene die Absicht bestand, insoweit insgesamt eine Ordnung und Lenkung der raumordnungsmäßigen Widmung und baulichen Nutzungsmöglichkeiten zu schaffen, als eben - dem Wesen eines Bebauungsplanes entsprechend (vgl. hiezu auch die dg. ständige Rechtsprechung) - eine Verteilung der Baumassen bzw. von bebaubaren und freizuhaltenden Grundflächen geschehen sollte.

Auch wenn bzgl. dieses (kleinflächigen) Bereiches die Ausweisung als Grünland an sich in Vorbereitung stand, wäre es aber (auch) nicht auszuschließen gewesen, daß eine diesbezügliche Beschlußfassung im Gemeinderat allenfalls doch nicht zustande hätte kommen können, sodaß die Absichtserklärung bzgl. Aufstellung eines Bebauungsplanes in dem näher umschriebenen (nicht nur die Flächen der Beschwerdeführerin erfassenden) Bereich wohl insoweit durchaus gerechtfertigt war.

Daß in diesem (gesamten) Bereich die Aufstellung eines Bebauungsplanes ein in städtebaulicher Hinsicht zur Ordnung der Bebauung taugliches und notwendiges Mittel war, wird offensichtlich auch seitens des VfGH nicht in Zweifel gezogen. Daß die Maßnahme nicht eine nur vorgeschützte und dann nicht realisierte Vorgangsweise dargestellt hat, zeigt der Umstand, daß - zwar nach langwierigen Verfahren und planerisch durchaus schwierigen Meinungsbildungsprozessen letztlich - für das von der Umschreibung erfaßte Gebiet ein neuer Bebauungsplan auch tatsächlich erlassen wurde (Bebauungsplan gemäß Beschluß des Gemeinderates vom 17.12.1993, kundgemacht im Amtsblatt Nr. 2/1994, auf S 5). In dieser letztlich zur Beschlußfassung gekommenen Fassung des neuen Bebauungsplanes wurde - wegen der zwischenzeitig in Kraft getretenen Grünlandausweisung für die vorliegenden Grundflächen - dieser Bereich ausgeklammert, da gemäß §2 Abs2 des damaligen BGG die Gemeinde (nur) für die für eine Bebauung in Betracht kommenden Teile des Gemeindegebietes Bebauungspläne aufzustellen hat (§2 Abs2). Wäre im Rahmen dieser Absichtskundmachung vom 17.12.1990 die kleinräumige inmitten des 'Absichtsgebietes' gelegene Fläche alleine im Hinblick darauf 'ausgespart' worden, weil hierfür das noch nicht abgeschlossene Flächenwidmungsverfahren (allenfalls) eine Grünlandwidmung mit sich bringen hätte können, wäre die als Verordnung einzustufende Kundmachung vom 17.12.1990 von den anderen dadurch betroffenen Grundeigentümern allenfalls aus der Sicht der Gleichheit in Frage zu stellen gewesen."

3. Die Salzburger Landesregierung hat sich zur Frage der Gesetzmäßigkeit der gegenständlichen Kundmachung folgendermaßen geäußert:



"Die Kundmachung gehört nicht mehr dem Rechtsbestand an. Zutreffendenfalls könnte der Verfassungsgerichtshof nur mehr aussprechen, daß die in Prüfung gezogene Verordnung gesetzwidrig war.

Am 3.10.1989 wurde vom damaligen Bürgermeister-Stellvertreter Dr. D und zwei weiteren Mitgliedern des ÖVP-Gemeinderatsclubs ein Dringlichkeitsantrag auf Einleitung eines Bebauungsplan-Verfahrens für ein Gebiet zwischen Eduard-Baumgartner-Straße, Bayernstraße und Almkanal eingebracht.

Die Begründung dieses Antrages lautet (auszugsweise):

'Dieses Gebiet, das von der Eduard-Baumgartner-Straße/Bayernstraße/Almkanal umgrenzt wird, ist von der baulichen Struktur sowie von der Grünstruktur seit 100 Jahren im wesentlichen unverändert geblieben. Es bildet eine Parklandschaft mit darin befindlichen villenähnlichen Einzelobjekten mit zum Teil sehr großen parkähnlichen Gartenflächen. Teilweise handelt es sich um Bauernhäuser, die mehrere Jahrhunderte alt sind. Auch der Baumbestand ist zum Teil über 100 Jahre alt. Dieses Gebiet stellt sich also zur Zeit als geschlossenes unversehrtes Stadtteilensemble dar. Nach Ansicht der unterfertigten Gemeinderäte ist deshalb zur Bewahrung der baulichen Grünstruktur im Stadtteil Riedenbug die unverzügliche Aufstellung eines Gesamtbebauungsplanes für den betroffenen Bereich dringend notwendig.'

Auf Grund der Aussagen des räumlichen Entwicklungskonzeptes, vom Gemeinderat am 13.12.1989 beschlossen, wurde aber durch Beschluß des Gemeinderates vom 4.4.1990 eine Bausperre gemäß §21 ROG 1977 verhängt. Diese Bausperre wurde am 13.8.1990 verlängert. Am 17.12.1990 wurde die beabsichtigte Aufstellung eines Bebauungsplanes gemäß §4 Abs2 Bebauungsgrundlagengesetz beschlossen, da die ROG-Bausperre nun nicht mehr verlängerbar war. Dieser Akt, der vom Gesetz her auf eine geordnete Bebauung eines Gebietes gerichtet ist (siehe die §§1, 2 Abs2, 3 Abs3 bis 7 des Bebauungsgrundlagengesetzes, LGBl. Nr. 69/1968), kann zwar als logische Fortsetzung des Willens des Gemeinderates gesehen werden. Ob bzw. wann letztendlich eine Grünlandausweisung der gegenständlichen Grundflächen erfolgen würde, war auf Grund der langwierigen politischen Willensbildung nicht absehbar. Vor dem Hintergrund eines auf die Rückwidmung des Gebietes in Grünland abzielenden Verfahrens zur Änderung des Flächenwidmungsplanes vermögen diese Überlegungen der Kundmachung über die beabsichtigte Aufstellung eines Bebauungsplanes aber keine gesetzliche Deckung zu vermitteln."

4. Das im Beschluß über die Einleitung der Verordnungsprüfungsverfahren umschriebene Bedenken des Verfassungsgerichtshofes gegen die Gesetzmäßigkeit der Kundmachung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 17. Dezember 1990, soweit sie die Baufläche betraf, ist nicht zerstreut worden.

Wie bereits in diesem Beschluß dargelegt, war der Erlassung dieser Kundmachung, die für ein die Baufläche einschließendes Planungsgebiet die Geltung einer Bausperre in der Zeit vom 2. Jänner bis zum 2. Juli 1991 zur Folge hatte, die Erstellung des vom Gemeinderat am 13. Dezember 1989 beschlossenen räumlichen Entwicklungskonzeptes Salzburg-West vorausgegangen, in dem ua. für eine die Baufläche einschließende Grundfläche die "Rückwidmung von Bauland in Grünland" vorgeschlagen wurde. Um diese in der Folge mit dem (vom Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg am 31. Jänner 1991 beschlossenen) Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West vorgenommene Rückwidmung in Grünland nicht zu erschweren oder unmöglich zu machen, wurde gemäß §21 Abs1 ROG 1977 durch Verordnung des Gemeinderates vom 4. April 1990, Amtsblatt der Landeshauptstadt Salzburg Nr. 8, eine vom 1. Mai bis 1. September 1990 wirksame Bausperre erlassen, die gemäß §21 Abs2 dritter Satz ROG 1977 mit Verordnung des Gemeinderates vom 13. August 1990, Amtsblatt der Landeshauptstadt Salzburg Nr. 15, bis 1. Jänner 1991 verlängert wurde. Eine weitere Verlängerung dieser Bausperre war nach dem ROG 1977 nicht möglich, da §21 Abs2 dritter Satz ROG 1977 nur eine einmalige Verlängerung (um sechs Monate) zuließ. Um dessenungeachtet weiterhin eine Bausperre (auch für die Baufläche) zu ermöglichen, wurde der Weg der Erlassung einer (nicht auf das ROG 1977, sondern) auf §4 Abs2 BGG gestützten Kundmachung des Bürgermeisters gewählt. Eine solche Kundmachung hat nicht die beabsichtigte Aufstellung oder Änderung eines Flächenwidmungsplanes, sondern die beabsichtigte Aufstellung eines Bebauungsplanes zur Voraussetzung. Im Zeitpunkt der Verlautbarung der mit 17. Dezember 1990 datierten Kundmachung des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg im Amtsblatt der Landeshauptstadt Salzburg - es war dies der 31. Dezember 1990 - lag ein entsprechender Bebauungsplanentwurf noch nicht vor. Der in der Folge erstellte Bebauungsplanentwurf traf für die in der Folge in "Grünland" rückgewidmete - die Baufläche einschließende - Fläche keine normativen Festlegungen. Daß an dieser Rückwidmungsabsicht ungeachtet der Kundmachung des

Bürgermeisters der Landeshauptstadt Salzburg vom 17. Dezember 1990 unverändert festgehalten wurde, ist mit Rücksicht darauf nicht zweifelhaft, daß der diese Rückwidmung festlegende Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West bereits am 30. Jänner 1991 vom Gemeinderat beschlossen wurde.

Es erweist sich somit, daß die in Rede stehende Kundmachung, soweit sie sich auf die Grundstücke Nr. 3008/3 und 3008/4 bezog, nicht dazu diente, um die unbeeinträchtigte Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplanes zu gewährleisten, sondern daß sie entgegen dem Gesetz dazu verwendet wurde, um die Bebauung von zwar (noch) im "Bauland" gelegenen, aber für die Rückwidmung in "Grünland" vorgesehenen Grundflächen zu verhindern, und damit eine Maßnahme zu treffen, für die das ROG 1977 keine Handhabe mehr bot, weil die in diesem Gesetz vorgesehene Möglichkeit der Erlassung einer Bausperre bereits ausgeschöpft war.

Da die Kundmachung infolge Ablaufes der gesetzlich festgelegten Dauer der an sie geknüpften Bausperre keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, hatte der Verfassungsgerichtshof iS des Art139 Abs3 B-VG auszusprechen, daß sie - soweit präjudiziell - gesetzwidrig war.

V. 1. Der Verfassungsgerichtshof hat im Beschluß über die Einleitung der Verordnungsprüfungsverfahren seine Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit des Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West, soweit er die Umwidmung der Baufläche von "Bauland-erweiterte Wohngebiete" in "Grünland-Erholungsgebiete" zum Inhalt hat, folgendermaßen begründet:

"aa) Nach §10 Abs1 ROG 1977 (dieses Gesetz ist, obgleich es inzwischen durch das Raumordnungsgesetz 1992, LGBl. 98, ersetzt wurde, im vorliegenden Fall noch anzuwenden) hat jede Gemeinde auf der Grundlage des räumlichen Entwicklungskonzeptes als wesentliches Instrument zu dessen Verwirklichung durch Verordnung einen Flächenwidmungsplan aufzustellen. Gemäß §9 Abs2 ROG 1977 dient der Gemeinde als Grundlage für die Aufstellung des Flächenwidmungsplanes und für seine Änderungen ihr räumliches Entwicklungskonzept, das aus dem Wortlaut sowie den ergänzenden planlichen Darstellungen besteht. Es enthält die Ergebnisse der Strukturuntersuchung der Gemeinde und die unter Bedachtnahme darauf abgefaßten Entwicklungsziele und -maßnahmen der Gemeinde. Mit dem räumlichen Entwicklungskonzept der Gemeinde hat sich abschließend die Gemeindevertretung (in der Stadt Salzburg der Gemeinderat) zu befassen (§9 Abs4 ROG 1977).

Gemäß §18 Abs1 erster Satz ROG 1977 kann der Flächenwidmungsplan geändert werden, wenn das räumliche Entwicklungskonzept aus wichtigen Gründen einer Änderung unterzogen wird oder wenn sich die Planungsgrundlagen infolge Auftretens wesentlicher neuer Tatsachen geändert haben, wie zB bei Ortserweiterungen oder Erschöpfung der Baulandreserve. Eine Umwidmung von Bauland in Grünland kann im übrigen nur erfolgen, wenn ab der Baulandwidmung zumindest fünf Jahre verstrichen sind (§18 Abs1 zweiter Satz ROG 1977; diese Bestimmung ist allerdings gemäß der Übergangsvorschrift des ArtII Abs2 zweiter Satz des Gesetzes LGBl. 52/1984 auf die hier in Rede stehende Änderung des Flächenwidmungsplanes nicht anwendbar).

Das Gesetz verleiht dem Flächenwidmungsplan, indem es unter anderem seine Änderung nur unter bestimmt umschriebenen Voraussetzungen gestattet (und dadurch dem pflichtgemäßen Ermessen des Ordnungsgebers überläßt) im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich (erhöhte) Bestandskraft (vgl. etwa VfSlg. 11990/1989, 12926/1991). Nicht jede Änderung ihrer Planungsabsichten berechtigt daher eine Gemeinde zu einer Änderung ihres Flächenwidmungsplanes.

bb) Mit dem Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West wurde unter anderem die Baufläche - eine Teilfläche des Grundstückes Nr. 3008/3 -, die nach der Stammfassung des (vom Gemeinderat in seiner Sitzung am 29. April 1960 beschlossenen) Flächenwidmungsplanes ebenso wie der übrige, bereits bebaute Teil dieses Grundstückes als 'Bauland-erweiterte Wohngebiete' ausgewiesen war, in 'Grünland-Erholungsgebiete' umgewidmet.

Es scheint nun, daß seit der mit dem Flächenwidmungsplan vorgenommenen Widmung dieser (Teil-)Fläche als 'Bauland-erweiterte Wohngebiete' keine wesentlichen neuen Tatsachen aufgetreten sind, die als eine diese Umwidmung rechtfertigende Änderung der Planungsgrundlagen angesehen werden können. Es dürften namentlich die in der 'Kurzstellungnahme' der Magistratsabteilung 9 vom 23. Juni 1992 an die Magistratsdirektion erwähnten neuen Verkehrskonzeptionen innerhalb des Stadtteiles Salzburg-West, insbesondere die Notwendigkeit der Änderung einer überholten Festlegung einer Straßentrasse, keine Änderung der Planungsgrundlagen darstellen, die gerade diese Umwidmung zu rechtfertigen vermöchte.

cc) Während der 1981 erstellte Entwurf eines Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West für die in Rede stehende Baufläche keine Änderung der bestehenden Widmung 'Bauland-erweiterte Wohngebiete' vorsah, war in der 1986 vorliegenden Fassung des Entwurfes eines räumlichen Entwicklungskonzeptes Salzburg-West eine Umwidmung dieser Fläche in Grünland in Aussicht genommen. Dies trifft auch für das vom Gemeinderat in seiner Sitzung am 13. Dezember 1989 beschlossene räumliche Entwicklungskonzept Salzburg-West zu. Im Erläuterungsbericht vom Juni 1989 zum räumlichen Entwicklungskonzept Salzburg-West wird als Begründung für die in Aussicht genommene Umwidmung auf Grund detaillierter Feststellungen ausgeführt, daß die bereits nahezu vollständig bebauten Stadtteile Riedenburg, Neumaxglan und Altmaxglan - obgleich infolge der 'aufgelockerten offenen Bebauung und vorherrschenden Einzelhausstruktur reich mit privaten Grünflächen, Gärten und Bäumen ausgestattet, sodaß sich nicht jene starke Nachfrage nach öffentlichen Grünanlagen ergibt wie etwa vergleichsweise in den dichten nördlichen Stadtteilen' - einen Fehlbestand ('ein gewisses Defizit') an öffentlichen Grünanlagen aufwiesen.

Der Verfassungsgerichtshof vermag vorläufig nicht zu erkennen, daß die aus der Feststellung eines Fehlbestandes an öffentlichen Grünanlagen resultierende Absicht der Schaffung weiterer öffentlicher Grünflächen mit dem Ziel einer gleichmäßigen Ausstattung des dichtbesiedelten Raumes mit Gemeinschaftsgrünflächen iS des §18 Abs1 ROG 1977 einen wichtigen Grund für eine Änderung des räumlichen Entwicklungskonzeptes bildet, die eine Umwidmung auch der hier in Rede stehenden Baufläche von 'Bauland-erweiterte Wohngebiete' in 'Grünland-Erholungsgebiete' zu rechtfertigen vermag. Dies scheint umso weniger der Fall zu sein, als diese Fläche - der auf Grund eines rechtskräftigen Bescheides Bauplatzeigenschaft zukommt - in einem Gebiet gelegen ist, in dem sich villenähnliche, von zum Teil sehr großen parkähnlichen Grundflächen umgebene Einzelobjekte befinden und in dem daher von vornherein kein besonderer Bedarf an öffentlichen Grünflächen besteht.

dd) Es scheint ferner, daß der Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West, soweit er die Rückwidmung der Baufläche in 'Grünland-Erholungsgebiete' zum Inhalt hat, auch mit inhaltlicher Gesetzwidrigkeit belastet ist:

Gemäß §10 Abs2 erster Satz ROG 1977 regelt der Flächenwidmungsplan unter Bedachtnahme auf die gegebenen sowie die vorausschaubaren Strukturverhältnisse und die Sicherung der künftigen wirtschaftlichen und verkehrsmäßigen Entwicklung die geordnete Art der Nutzung des gesamten Gemeindegebietes (vgl. auch §17 Abs3 lit a ROG 1977, wonach die Landesregierung die Genehmigung des Flächenwidmungsplanes ua. bei fehlender Bedachtnahme auf die gegebenen oder angestrebten Strukturverhältnisse zu versagen hat). Nach §14 Z3 ROG 1977 sind Erholungsgebiete Flächen, die für öffentlich zugängliche Gärten und Parkanlagen sowie sonstige für die Gesundheit und Erholung notwendige Grünflächen bestimmt sind.

Auch unter den 'sonstige(n) für die Gesundheit und Erholung notwendige(n) Grünflächen' iS dieser Bestimmung dürften nur solche zu verstehen sein, die der Gesundheit und Erholung eines weiteren Personenkreises (der Allgemeinheit) dienen sollen (vgl. in diesem Zusammenhang etwa das zum Nö ROG, LGBl. 275/1968, ergangene Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes VwSlg. 9676 A/1978).

Da es sich im gegebenen Fall bei der Baufläche um eine im Privateigentum stehende, also der Allgemeinheit nicht zugängliche Fläche handelt und ihre Umwidmung in 'Grünland-Erholungsgebiete' nicht ihre öffentliche Zugänglichkeit bewirkt, scheint diese Umwidmung zur Erreichung des in §14 Z3 ROG 1977 festgelegten Planungszieles - besondere Ausweisung geeigneter öffentlich zugänglicher Flächen im Grünland als öffentlich zugängliche Erholungsgebiete - ungeeignet und daher gesetzwidrig zu sein.

Dazu kommt, daß die in Rede stehende Baufläche wegen ihrer Lage (umschlossen von Flächen, die als 'Bauland-erweiterte Wohngebiete' ausgewiesen sind) und wegen ihrer infrastrukturellen Aufschließung für eine Baulandwidmung besonders geeignet zu sein scheint und daß es möglich sein dürfte, das Ziel der Erhaltung von 'sonstige(n) für die Gesundheit und Erholung notwendige(n) Grünflächen' (§14 Z3 ROG 1977) durch eine entsprechende - im Bebauungsplan vorzunehmende - Regelung der baulichen Ausnutzbarkeit der Grundflächen (§7 BGG) und der Lage der Bauten im Bauplatz (§3 Abs6 und 7, §25 Abs1 BGG) auf eine den Grundeigentümer weniger belastende Weise zu erreichen."

2. Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg hat in seiner in den Verordnungsprüfungsverfahren erstatteten Äußerung die Gesetzmäßigkeit des Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West, soweit er die Baufläche betrifft, mit folgenden Argumenten verteidigt:

"b) Der gegenständlich vorgenommenen Abänderung des Flächenwidmungsplanes (Beschlufassung über den

Teilflächenwidmungsplan Salzburg-West) lag das angeführte räumliche Entwicklungskonzept (GRB vom 13.12.1989) zugrunde.

Zu den seitens des VfGH aufgezeigten Bedenken ist einleitend nochmals global auf die bereits in der Stellungnahme vom 23.7.1992 dargelegten Ausführungen hinzuweisen, insbesondere daß ein Flächenwidmungsplan dann geändert werden kann (§18 Abs1 ROG 1977), wenn

1.) das räumliche Entwicklungskonzept aus wichtigen Gründen einer Änderung unterzogen wird (erster Teil des ersten Satzes des §18 Abs1 ROG 1977, vgl. hier die Beschlußfassung des Gemeinderates vom 13.12.1989, die eine Grünlandausweisung vorgesehen hat) oder

2.) wenn sich die Planungsgrundlagen infolge Auftretens wesentlicher neuer Tatsachen geändert haben (zweiter Teil des ersten Satzes des §18 Abs1 ROG 1977).

Nach Auffassung des Gemeinderates ist vorliegendenfalls somit jedenfalls sowohl von einer Erfüllung des ersten Tatbestandes (Vorliegen von wichtigen Gründen bzgl. Änderung des räumlichen Entwicklungskonzeptes) als auch vom zweiten Fall (nämlich vom Auftreten wesentlicher neuer Tatsachen betr. Änderung der Planungsgrundlagen) auszugehen.

Daß die Erlassung des Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West insgesamt betrachtet in Blickrichtung des §18 Abs1 ROG 1977 zulässig gewesen ist, wird vom VfGH offensichtlich nicht in Zweifel gezogen.

Der VfGH geht offensichtlich von einem Verständnis des §18 Abs1 ROG 1977 dahingehend aus, daß diese Kriterien 'parzellenscharf' zu beurteilen sind, ein Verständnis, das 'in dieser Schärfe' doch in Frage gestellt werden darf. Dies nämlich deshalb, als eine Planungsarbeit nur im Zusammenhang und als Einheit betrachtet werden kann, ganz abgesehen davon, daß planerische Festlegungen bzgl. einer bestimmten konkreten Grundfläche sich oftmals nur im Konnex mit anderen planerischen Festlegungen beurteilen lassen, sonst aber - selbständig gewertet und betrachtet - is des §18 Abs1 ROG 1977 allenfalls sonst nie abänderbar wären. Eine 'Bestandsgarantie' in dieser Form, daß nämlich eine einmal festgelegte Widmung quasi 'versteinert' bzw. letztlich unabänderbar würde, kann wohl der Gesetzgeber im Wege der Bestimmung des §18 Abs1 ROG 1977 auch nicht beabsichtigt haben, bzw. wäre eine solche Auslegung wohl auch eine sachlich nicht angebrachte Beschränkung des planerischen Handelns für den Ordnungsgeber einer Planungsnorm.

Wenn im vorliegenden Fall seit Beschlußfassung der Stammfassung des Flächenwidmungsplanes im Jahre 1960 rund 30 Jahre vergangen waren, muß das wohl (dem Grunde nach) die Zulässigkeit einer Abänderung des Flächenwidmungsplanes bedingen.

Daß eine derartige Abänderung im übrigen aber den Anforderungen an einen gesetzmäßigen Flächenwidmungsplan zu entsprechen hat, wäre selbstverständlich. Den seitens des VfGH gerade bei Planungsnormen als notwendig erachteten Erfordernissen eines ausreichenden Rechtsschutzes für Grundeigentümer (Hintanhaltung einer 'Planungswillkür'), läßt sich nach Ansicht des Gemeinderates aber in ausreichendem Maße dadurch Rechnung tragen, daß bei einer Abänderung einer Planungsnorm der Frage der inhaltlichen Gesetzmäßigkeit in besonderem Maße Bedeutung zugemessen wird.

Was in bezug auf ein bestimmtes Grundstück die vorerwähnte 'Quasi-Unabänderlichkeit' anlangt, ist noch auch auf die Überlegung hinzuweisen, daß es dem Ordnungsgeber im Rahmen seines Planungsermessens freisteht (vgl. die dg. ständige Rechtsprechung zum Begriff des Planungsermessens), gegebenenfalls im Rahmen seines Planungsermessens von mehreren in Betracht kommenden Planungslösungen eine auszuwählen bzw. daß es dann nicht mehr Aufgabe auch des VfGH sein könne, zu beurteilen, ob eine bestimmte Planungsvariante gerade 'die beste' Lösung wäre.

Auf den vorliegenden Fall übertragen müßte aus diesen Überlegungen letztlich auch ableitbar sein, daß bei einer kompletten großräumigen Überarbeitung des Flächenwidmungsplanes es grundsätzlich zulässig sein muß, dann in einzelnen Teilen den bisherigen Inhalt der Planungsnorm gegebenenfalls zu verändern (ohne daß dadurch natürlich die inhaltlichen Fragen der Sachlichkeit und fachlichen Fundiertheit außer Betracht bleiben dürften).

c) Aus der Sicht der für die Erarbeitung der Abänderung des Flächenwidmungsplanes zuständigen Dienststelle (Mag.Abt. 9 - Raumplanung) ist in der vorliegenden Hinsicht folgende ergänzende fachliche Stellungnahme abgegeben worden:

'Der bis zur Rechtskraft des Teilflächenwidmungsplanes Salzburg-West 1991 gültige Flächenwidmungsplan 1960 wies den gesamten Bereich zwischen den Stadtbergen, dem Areal der Landeskrankenanstalten im Norden, der Glan im Westen und der geplanten 'Südtangente' im Süden als Bauland aus.

Ausgewiesene Grünflächen (öffentliche und nicht-öffentliche) fanden sich nur jeweils am Rande dieses Bereiches (Landeskrankenanstalten, Stölzl-Park, Schwedenstraße, Nußdorferstraße), der die Stadtteile von Mülln, Riedenburg und Neu-Maxglan umschloß.

Das Bedürfnis nach öffentlichen Grünflächen bzw. der Erhaltung von Grüninseln in diesem Bereich wurde aufgrund der seit der Stammfassung des Flächenwidmungsplanes gemäß GRB vom 29.4.1960 erfolgten baulichen Verdichtung und der Verschlechterung der

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

© 2026 JUSLINE

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

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)