

# OEROK



## Rückwidmungen in der Raumordnungspraxis

Rechtsgutachten, Leitfaden und Erläuterungen zu ausgewählten  
verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Fragen

Materialienband

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK)

SCHRIFTENREIHE NR. 219

## **RÜCKWIDMUNGEN IN DER RAUMORDNUNGSPRAXIS**

Rechtsgutachten, Leitfaden und Erläuterungen zu  
ausgewählten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Fragen

Materialienband

Wien, Dezember 2025

## IMPRESSUM

© 2025 by Österreichische Raumordnungskonferenz (Verein ÖROK), Wien  
ZVR-Zahl 1267540728  
Alle Rechte vorbehalten.

Medieninhaber und Herausgeber: Österreichische Raumordnungskonferenz (Verein ÖROK)  
Geschäftsführer: Dipl.-Ing. Markus McDowell / Mag. Markus Seidl  
Fleischmarkt 1, A-1010 Wien  
Tel.: +43 (1) 535 34 44  
E-Mail: [oerok@oerok.gv.at](mailto:oerok@oerok.gv.at)  
Internet: [www.oerok.gv.at](http://www.oerok.gv.at)

Projektkoordination: Dipl.-Ing. Alexandra Bednar

## BEARBEITUNG

### Zusammenfassung:

Dipl.-Ing. Dr. Arthur Schindelegger und em. O. Univ.-Prof. Dr. Karl Weber (Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre; Universität Innsbruck)

### Executive Summary:

übersetzt mit Verwendung von DeepL;

Post-Editing: Patricia Szilágyi, MA MA (ÖROK-Geschäftsstelle)

### Rechtsgutachten:

em. O. Univ.-Prof. Dr. Karl Weber (Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre; Universität Innsbruck)

### Leitfaden und Erläuterungsbericht:

Dipl.-Ing. Dr. Arthur Schindelegger

Korrektur: Mag. Gudrun Puhr, Agentur für Text und Strategie

Copyrights der Coverfotos: Tirol Werbung/Gerhard Eisenschink, Fotolia.com/J. Roßbacher/H. Widmann/  
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung/Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 –  
Stadtentwicklung und Stadtplanung

Grafische Gestaltung und Produktion: [www.pflegergrafik.at](http://www.pflegergrafik.at)

Druck: Print Alliance HAV Produktions GmbH, 2540 Bad Vöslau  
Eigenverlag  
ISBN: 978-3-9505586-2-3

### Zitierempfehlung:

ÖROK (2025): Weber, K.; Schindelegger, A.: Rückwimmungen in der Raumordnungspraxis – Rechtsgutachten,  
Leitfaden und Erläuterungen; Materialienband.  
ÖROK-Schriftenreihe Nr. 219

### Hinweise:

*Für diese Publikation wurde eine geschlechtsneutrale Form gewählt. Wo das aus Gründen der Lesbarkeit oder in Rechtstexten unterbleibt, sind ausdrücklich alle Geschlechter gleichwertig angesprochen.*

*Die Quellen aller veröffentlichten Bilder und Grafiken wurden nach bestem Wissen und Gewissen sorgfältig recherchiert. Sollte uns ein bestehendes Urheberrecht entgangen sein, teilen Sie uns dies bitte mit, wir werden die Nutzungsrechte auf dem schnellsten Weg mit Ihnen klären.*

### PEFC-zertifiziert

Dieses Produkt stammt aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern und kontrollierten Quellen.  
[www.pefc.at](http://www.pefc.at)

# Vorwort

## DER ÖROK-GESCHÄFTSSTELLE

Die Mobilisierung von gewidmetem, unbebautem Bauland ist eine der vorrangigen Herausforderungen einer nachhaltigen Raumordnung. Für eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist die Rücknahme dieser Baulandüberhänge ein wesentlicher Ansatzpunkt. Die Rückwidmung stellt einen Sonderfall im Rahmen einer Änderung des Flächenwidmungsplans dar. Diese Umwidmung von Bauland in Grün- bzw. Freiland bedeutet einerseits die Einschränkung der baulichen Nutzung von Grundstücken und andererseits auch einen Eigentumseingriff. Daher ist eine Klärung des entsprechenden gesetzlichen Rahmens erforderlich.

Im Jahr 2023 wurde im Rahmen der Stellvertreterkommission der ÖROK (nunmehr seit 1.1.2024 Generalversammlung des Vereins ÖROK) vereinbart, den Aktionsplan zum Entwurf der „Bodenstrategie für Österreich“ neben dem Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2030 als Rahmen für weitere fachliche Arbeiten zum Thema „Boden“ im Ausschuss Raumentwicklung (A/RE) heranzuziehen.

Im Aktionsplan hat die Maßnahme 6 „Reduktion von Baulandüberhängen in Außenbereichen“ unter anderem zum Ziel, überdimensioniertes, gewidmetes und unbebautes Bauland zu reduzieren und eine entsprechende Klärung für Rückwidmungen, auch entschädigungslose, herbeizuführen. Dabei soll insbesondere eine Erhöhung der Rechtssicherheit sowie eine Anwendungssicherheit für Gemeinden geschaffen werden.

In Umsetzung dieser Maßnahme wurde seitens des A/RE im Dezember 2024 beschlossen, ein Rechtsgutachten zu ausgewählten Fragestellungen von (entschädigungslosen) Rückwidmungen in Auftrag zu geben. Gleichzeitig sollten auch Umsetzungsmöglichkeiten in der Praxis aufgezeigt und mit Beispielen dargestellt werden.

Für die Erstellung des Rechtsgutachtens wurde em. O. Univ.-Prof. Dr. Karl Weber (Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck) und für die ergänzende Betrachtung raumplanerischer Aspekte Dipl.-Ing. Dr. Arthur Schindelegger beauftragt. Die inhaltliche Bearbeitung wurde von der ÖROK-Kerngruppe „Rückwidmungen“ begleitet.

Als Ergebnis liegen nunmehr die folgenden Dokumente vor:

1. Rechtsgutachten zu ausgewählten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Fragen zu Rückwidmungen,
2. ein darauf basierender Leitfaden zu Handlungsmöglichkeiten für Gemeinden und
3. ein Bericht mit entsprechenden Erläuterungen.

Die Ergebnisse sind im vorliegenden Materialienband dargestellt, mit welchem Möglichkeiten und Rechtslage zur Reduktion von Baulandreserven aufgezeigt werden sollen.

Einen herzlichen Dank an die Autoren und allen Beteiligten für die Bearbeitung!

Dipl.-Ing. Markus McDowell

Mag. Markus Seidl

Geschäftsführer



# INHALT

|                                                                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| VORWORT DER ÖROK-GESCHÄFTSSTELLE                                                                                                                                   | 3  |
| ZUSAMMENFASSUNG                                                                                                                                                    | 7  |
| SUMMARY                                                                                                                                                            | 9  |
| BERICHTSTEIL A – RECHTSGUTACHTEN                                                                                                                                   | 11 |
| I. EINLEITUNG UND PROBLEMAUFRISS                                                                                                                                   | 14 |
| II. DIE ZU KLÄRENDE RECHTSFRAGEN                                                                                                                                   | 16 |
| III. DIE RECHTLICHEN PLANUNGSINSTRUMENTE UND VERFAHREN<br>BEI RÜCKWIDMUNGEN                                                                                        | 17 |
| IV. DIE INHALTLICHEN VORAUSSETZUNGEN FÜR RÜCKWIDMUNGEN                                                                                                             | 20 |
| 1. Raumordnungsgesetze mit ausdrücklichem Bezug auf Rückwidmungen                                                                                                  | 20 |
| 2. Allgemeine inhaltliche Voraussetzungen für Rückwidmungen                                                                                                        | 20 |
| 3. Die Bestandsaufnahme/Grundlagenforschung                                                                                                                        | 21 |
| 4. Die Interessenabwägung                                                                                                                                          | 22 |
| 5. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung                                                                                                                                 | 23 |
| V. GEGENSTÄNDE UND THEMEN VON RÜCKWIDMUNGEN                                                                                                                        | 24 |
| 1. Bisher bekannte Anlässe von Rückwidmungen anhand der Judikatur des VfGH                                                                                         | 24 |
| 2. Neue Themen für Rückwidmungen                                                                                                                                   | 25 |
| a) Klimaschutz und Klimawandelanpassung als prioritäre Raumordnungsziele?                                                                                          | 25 |
| b) Klimawandelanpassung: Frischluftkorridore, Kaltluftschneisen und andere zur<br>Bewältigung von Hitze und zur Verbesserung der Luftqualität in Siedlungsgebieten | 26 |
| c) Hochwasserschutz                                                                                                                                                | 26 |
| d) Sicherung zusammenhängender landwirtschaftlicher Flächen                                                                                                        | 27 |
| e) Langjährige Nichtbebauung des Baulandes                                                                                                                         | 27 |
| f) Gescheiterte Bebauungsabsicht wegen mangelnder Bauplatzeignung                                                                                                  | 27 |
| g) Lokale Grünflächenplanung                                                                                                                                       | 27 |
| h) Maßnahmen zur Verbesserung des Stadtklimas                                                                                                                      | 28 |
| i) Rückwidmungen von Bauland in andere Widmungskategorien als Grünland/Freiland                                                                                    | 28 |
| VI. FRAGEN DER ENTSCHÄDIGUNGSPFLICHT VON RÜCKWIDMUNGEN                                                                                                             | 29 |
| 1. Die Entschädigung für Rückwidmungen in den Raumordnungsgesetzen                                                                                                 | 29 |
| 1.1. Enteignungen                                                                                                                                                  | 29 |
| 1.2. Einlösungen                                                                                                                                                   | 29 |
| 1.3. Entschädigungen für Rückwidmungen/Umwidmungen                                                                                                                 | 29 |
| 2. Die Judikatur der Höchstgerichte                                                                                                                                | 32 |
| 2.1. Allgemeines                                                                                                                                                   | 32 |
| 2.2. Die Judikatur des VfGH zur Entschädigungspflicht von Rückwidmungen                                                                                            | 32 |
| 2.3. Die Judikatur des OGH                                                                                                                                         | 33 |
| 3. Die Zulässigkeit des Verzichts auf Entschädigungen                                                                                                              | 34 |

|       |                                                                                       |    |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| VII.  | DAS ZUSAMMENSPIEL VON HOHEITLICHEN UND PRIVATRECHTLICHEN MASSNAHMEN BEI RÜCKWIDMUNGEN | 35 |
|       | 1. Raumordnungsverträge zur Absicherung von Rückwidmungen                             | 35 |
|       | 2. Die (neu geschaffenen) Möglichkeiten des Art 15 Abs 5 B-VG                         | 36 |
| VIII. | BAUERWARTUNGSLAND – SINNVOLLES INSTRUMENT ZUR FREIHALTUNG VON FREIFLÄCHEN?            | 37 |
| IX.   | DIE BEDEUTUNG DER WIENERWALD-DEKLARATION FÜR RÜCKWIDMUNGEN                            | 38 |
| X.    | ÄNDERUNGSPOTENZIALE IN DEN RAUMORDNUNGSGESETZEN                                       | 39 |
|       | BERICHTSTEIL B – LEITFADEN – RÜCKWIDMUNGEN                                            | 41 |
|       | BERICHTSTEIL C – ERLÄUTERUNGEN – RÜCKWIDMUNGEN                                        | 49 |
| I.    | EINLEITUNG – WELCHE HERAUSFORDERUNGEN BRINGT DER WIDMUNGSBESTAND MIT SICH?            | 53 |
| II.   | RÜCKWIDMUNG – WAS IST DARUNTER ZU VERSTEHEN?                                          | 56 |
| III.  | WELCHE ANLÄSSE FÜR RÜCKWIDMUNGEN EXISTIEREN?                                          | 57 |
| IV.   | RÜCKWIDMUNG – WIE FUNKTIONIEREN SOLCHE VERFAHREN?                                     | 69 |
| V.    | WANN UND WAS IST BEI RÜCKWIDMUNGEN ZU ENTSCHÄDIGEN?                                   | 71 |
| VI.   | WELCHE ROLLE KÖNNEN ZIVILRECHTLICHE VERTRÄGE BEI RÜCKWIDMUNGEN HABEN?                 | 73 |
| VII.  | RÜCKWIDMUNGEN – EINSCHÄTZUNG DER PRAXIS                                               | 74 |
|       | ANHANG                                                                                | 77 |
|       | ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS                                                                 | 78 |
|       | LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS                                                     | 80 |
|       | ABBILDUNGSVERZEICHNIS                                                                 | 82 |
|       | ÖROK-SCHRIFTENREIHENVERZEICHNIS                                                       | 83 |

# Zusammenfassung

## RÜCKWIDMUNGEN IN DER RAUMORDNUNGSPRAXIS

Der Flächenwidmungsplan hat sich über die Jahrzehnte als zentrales Instrument der kommunalen Nutzungsplanung in der österreichischen Raumordnung etabliert. Anhand seiner Entscheidungen zu strittigen Fällen hat der Verfassungsgerichtshof als oberste Kontrollinstanz die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Erstellung und Änderung von Flächenwidmungsplänen klargestellt. Änderungen können nicht willkürlich vorgenommen werden, sondern bedürfen eines Änderungsanlasses und eines sorgfältig durchgeführten Verfahrens mit ausreichender Grundlagenforschung und einer Interessenabwägung.

Ein Sonderfall einer Flächenwidmungsplanänderung ist die sogenannte Rückwidmung. Darunter wird die Umwidmung von Baulandflächen in Grün-/Freiland verstanden. Da mit einer solchen Änderung die bauliche Nutzbarkeit einzelner Grundstücke eingeschränkt wird, entsteht ein Eigentumseingriff. Der Verkehrswert betroffener Liegenschaften verringert sich im Zuge einer solchen Änderung zumeist um ein Vielfaches. Dementsprechend sind Rückwidmungen keine trivialen Änderungen von Flächenwidmungsplänen. Gleichzeitig ist es planerisch oft sinnvoll wie notwendig Flächen, die bisher als Bauland gewidmet waren und noch nicht bebaut sind, wieder als Frei-/Grünland zu widmen. Vor allem im Zusammenhang mit Naturgefahren bestehen in den meisten Bundesländern sogar Verpflichtungen besonders gefährdete Flächen als Frei-/Grünland zu widmen.

Im Zuge der Erstellung des Entwurfs der „Bodenstrategie für Österreich“ wurde auch ein Aktionsplan für konkrete weitere Schritte bis 2030 formuliert. Dieser Aktionsplan dient nunmehr als Grundlage für die Arbeit zum Thema „Boden“ im Ausschuss Raumentwicklung (A/RE). Dieser beschloss im Herbst 2024 die Beauftragung eines Rechtsgutachtens zum Thema Rückwidmungen, um hier sowohl den Status quo wie auch neue Anwendungsfelder darzustellen. Neben der Auswertung und Einordnung der Judikatur war ein Überblick über die tatsächliche Rückwidmungspraxis vorgesehen.

Im Frühjahr 2025 wurde der Auftrag zum Rechtsgutachten und zur Erstellung von Begleitmate-

rialien an em. O. Univ.-Prof. Dr. Karl Weber und Dipl.-Ing. Dr. Arthur Schindelegger vergeben, die gemeinsam mit der bei der ÖROK eingerichteten Arbeitsgruppe in zwei Fachworkshops Rückwidmungen umfassend aufgearbeitet haben.

Die vorliegende Publikation fasst die Ergebnisse der Aufarbeitung zusammen. Das vorangestellte Rechtsgutachten gibt einen Überblick über die Judikatur und die daraus abzuleitenden Rahmenbedingungen für die Durchführung von Rückwidmungen. Es werden darin sowohl bestehende gesetzliche Rahmenbedingungen in den Bundesländern wie auch aus der Judikatur abgeleitete Grundsätze dargestellt. Ein besonderes Augenmerk wird auf neue Herausforderungen im Zusammenhang mit der Rückwidmung von unbebauten Baulandflächen gelegt. Das betrifft insbesondere Flächen, die für Zwecke des Klimaschutzes oder der Klimawandelanpassung langfristig von einer Bebauung freigehalten werden sollen.

Das Rechtsgutachten wird um eine Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse in einer Kurzinfo (Leitfaden) und eine Erläuterung mit Einordnung der Praxis ergänzt.

Die Kernaussagen des Rechtsgutachtens fußen auf der Judikatur der Höchstgerichte, die über die letzten gut drei Jahrzehnte wichtige Rahmenbedingungen für Rückwidmungen weitgehend geklärt hat. Für die Zulässigkeit einer Rückwidmung braucht es legitime Ziele, die im öffentlichen Interesse liegen. Mit einer ausreichenden Grundlagenforschung zu den Entscheidungsgrundlagen und einer Interessenabwägung, die auch die betroffenen Grundstückseigentümer:innen in die Betrachtung einschließt, kann hier eine sachliche Grundlage geschaffen werden.

Anlässe für die Rückwidmung von Bauland sind vielfältig. Die gravierende Gefährdung durch Naturgefahren, Immissionsschutz oder der Wunsch von Eigentümer:innen selbst sind weitgehend unproblematisch, weil sie nicht zuletzt räumlich klar abgegrenzt werden können. Rückwidmungen zur Reduktion des Baulandüberhangs oder zur Freihaltung von Grünflächen mit speziellen Funktionen benötigen hingegen solide räumlich-analytische Grundlagen.

Einen Knackpunkt bei Rückwidmungen stellen Entschädigungen dar, die aufgrund der Eigentumsbeschränkung mitunter geboten sind. Hier gibt es eine Divergenz in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und des Obersten Gerichtshofs. Mittlerweile ist die Rechtsprechung aber so klar, dass Verpflichtungen zu Entschädigungszahlungen gut abgeschätzt werden können. Gemeinden können auch privatrechtliche Vereinbarungen im Zuge von Rückwidmungen nutzen, um hier Rahmenbedingungen zu vereinbaren.

Der vorliegende Materialienband soll somit vor allem eine Hilfestellung für Praktiker:innen sein.

Rückwidmungen sind im österreichischen Planungssystem grundsätzlich für viele verschiedene Zwecke zulässig, bedürfen aber besonderer Sorgfalt bei der Grundlagenforschung und Interessenabwägung, denn sie bedeuten am Ende des Tages einen Eigentumseingriff. Solche Eigen-

tumseingriffe können durch Entschädigungen verfassungskonform ausgestaltet werden und es existieren in allen Bundesländern entsprechende Entschädigungsbestimmungen. In einigen besonderen Fällen sind aber auch entschädigungslose Rückwidmungen möglich.

Die oft geäußerte Sorge der Gemeinden, von hohen Kosten durch Entschädigungsforderungen im Zuge von Rückwidmungen überrascht zu werden, ist nicht mehr zutreffend. Sowohl bestehende gesetzliche Bestimmungen als auch die Judikatur geben mittlerweile eine klare Linie vor und es kann eine Abschätzung der Kosten getroffen werden.

Der Materialienband ist ein Baustein in der Umsetzung des Aktionsplans der „Bodenstrategie für Österreich“ und in der Beantwortung der Frage, ob und wie Baulandreserven in Außenbereichen reduziert werden können.

# Summary

## REZONING IN SPATIAL PLANNING PRACTICE

Over the decades, the land use plan has been established as a central instrument of municipal land use planning in Austrian spatial planning. The Constitutional Court, as the highest supervisory authority, has clarified the constitutional framework for the creation and amendment of land use plans by its decisions on controversial cases. Amendments cannot be made arbitrarily but require a reason for amendment and a carefully conducted procedure with sufficient basic research and a weighing of interests.

A special case of a land use plan amendment is the rezoning of building land to green/open space. Since such a change restricts the development potential of individual plots of land, it constitutes a property intervention. The market value of affected properties usually decreases many times over during such a change. Accordingly, rezoning is not a trivial change to land use plans. At the same time, it often makes sense and is necessary from a planning perspective to rezone land that was previously designated as building land and has not yet been developed as open/green space. In most Federal States (Länder), there are even obligations to rezone particularly hazardous areas as open/green space, especially in connection with natural hazards.

In the course of drafting the “Soil strategy for Austria”, an action plan for concrete further steps to be taken by 2030 was also formulated. This action plan now serves as the basis for the work on the topic of soil and land management in the Committee Spatial Development (A/RE). In autumn 2024, the committee decided to commission a legal opinion on rezoning to green/open spaces in order to present both the status quo and new areas of application. In addition to evaluating and classifying the case law, an overview of actual rezoning practice was also planned.

In spring 2025, the contract for the legal opinion and the preparation of accompanying materials was awarded to em. O. Univ.-Prof. Dr. Karl Weber and Dipl.-Ing. Dr. Arthur Schindelegger, who, together with the working group set up at ÖROK, comprehensively reviewed rezoning in two specialist workshops.

This publication summarises the results of this work. The legal opinion at the beginning provides an overview of the case law and the framework conditions for carrying out rezoning. It presents both the existing legal framework in the federal states and the principles derived from case law. Particular attention is paid to new challenges in connection with the rezoning of undeveloped building land. This applies in particular to areas that are to be kept free of development in the long term for the purposes of climate protection or climate change adaptation.

The legal opinion is supplemented by a summary of the key findings in a brief information sheet (guideline) and an explanation with classification of the practice.

The key statements of the legal opinion are based on the case law of the supreme courts, which over the last three decades has largely clarified important framework conditions for rezoning. For permissible rezoning, there must be legitimate objectives that serve the public interest. A factual basis can be established here with sufficient basic research on the decision-making criteria and a weighing of interests that also includes the landowners affected.

There are many reasons for rezoning building land. Serious threats from natural hazards, immission control or the wishes of the owners themselves are largely unproblematic because they can be clearly demarcated, not least in spatial terms. However, rezoning to reduce the yet undeveloped building land or to keep green spaces with special functions free requires a solid spatial-analytical basis.

A sticking point in rezoning is compensation, which is sometimes required due to property restrictions. There is a divergence in the case law of the Constitutional Court and the Civil Supreme Court on this issue. However, legal principles are now so clear that compensation obligations can be easily assessed. Municipalities can also use private law agreements during rezoning to agree on framework conditions.

This volume of materials is therefore intended primarily as an aid for practitioners.

Rezoning to green/open space is generally permissible for many different purposes in the Austrian planning system but requires particular care in basic research and weighing up of interests, as they ultimately constitute a property intervention. Such property interventions can be made constitutionally compliant through compensation, and corresponding compensation provisions exist in all federal states. In some special cases, however, rezoning without compensation is also possible.

The frequently expressed concern of municipalities about the unexpectedly high costs due to compensation claims for rezoning is no longer valid. Both existing legal provisions and case law now provide a clear line, and the estimation of costs is possible.

The material collection is a building block in the implementation of the action plan of the “Soil strategy for Austria” and in answering the question of whether and how building land reserves in outer areas can be reduced.

# **BERICHTSTEIL A**

## **RECHTSGUTACHTEN**

zu ausgewählten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen  
Fragen bei Rückwidmungen nach den Raumordnungsgesetzen  
der österreichischen Bundesländer

**em. O. Univ.-Prof. Dr. Karl Weber**  
Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre  
Universität Innsbruck

Im Auftrag der ÖROK



## INHALT

|       |                                                                                          |    |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.    | EINLEITUNG UND PROBLEMAUFRISS                                                            | 14 |
| II.   | DIE ZU KLÄRENDEN RECHTSFRAGEN                                                            | 16 |
| III.  | DIE RECHTLICHEN PLANUNGSINSTRUMENTE UND VERFAHREN<br>BEI RÜCKWIDMUNGEN                   | 17 |
| IV.   | DIE INHALTLICHEN VORAUSSETZUNGEN FÜR RÜCKWIDMUNGEN                                       | 20 |
|       | 1. Raumordnungsgesetze mit ausdrücklichem Bezug auf Rückwidmungen                        | 20 |
|       | 2. Allgemeine inhaltliche Voraussetzungen für Rückwidmungen                              | 20 |
|       | 3. Die Bestandsaufnahme/Grundlagenforschung                                              | 21 |
|       | 4. Die Interessenabwägung                                                                | 22 |
|       | 5. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung                                                       | 23 |
| V.    | GEGENSTÄNDE UND THEMEN VON RÜCKWIDMUNGEN                                                 | 24 |
|       | 1. Bisher bekannte Anlässe von Rückwidmungen anhand der Judikatur des VfGH               | 24 |
|       | 2. Neue Themen für Rückwidmungen                                                         | 25 |
| VI.   | FRAGEN DER ENTSCHÄDIGUNGSPFLICHT VON RÜCKWIDMUNGEN                                       | 29 |
|       | 1. Die Entschädigung für Rückwidmungen in den Raumordnungsgesetzen                       | 29 |
|       | 1.1. Enteignungen                                                                        | 29 |
|       | 1.2. Einlösungen                                                                         | 29 |
|       | 1.3. Entschädigungen für Rückwidmungen/Umwidmungen                                       | 29 |
|       | 2. Die Judikatur der Höchstgerichte                                                      | 32 |
|       | 2.1. Allgemeines                                                                         | 32 |
|       | 2.2. Die Judikatur des VfGH zur Entschädigungspflicht von Rückwidmungen                  | 32 |
|       | 2.3. Die Judikatur des OGH                                                               | 33 |
|       | 3. Die Zulässigkeit des Verzichts auf Entschädigungen                                    | 34 |
| VII.  | DAS ZUSAMMENSPIEL VON HOHEITLICHEN UND PRIVATRECHTLICHEN<br>MASSNAHMEN BEI RÜCKWIDMUNGEN | 35 |
|       | 1. Raumordnungsverträge zur Absicherung von Rückwidmungen                                | 35 |
|       | 2. Die (neu geschaffenen) Möglichkeiten des Art 15 Abs 5 B-VG                            | 36 |
| VIII. | BAUERWARTUNGSLAND – SINNVOLLES INSTRUMENT ZUR FREIHALTUNG<br>VON FREIFLÄCHEN?            | 37 |
| IX.   | DIE BEDEUTUNG DER WIENERWALD-DEKLARATION FÜR RÜCKWIDMUNGEN                               | 38 |
| X.    | ÄNDERUNGSPOTENZIALE IN DEN RAUMORDNUNGSGESETZEN                                          | 39 |

## I. EINLEITUNG UND PROBLEMAUFRISS

1. Alle österreichischen Bundesländer weisen beträchtliche Baulandüberhänge auf. Die Gründe für die Nichtbebauung sind vielfältig, zwingen aber die Gemeinden, den erforderlichen Bedarf an aktuell benötigtem Baugrund durch Neuwidmungen abzudecken. Vielfach würde das nicht bebaute Bauland auch für andere im öffentlichen Interesse gelegene Zwecke, für die eine andere Widmung als Bauland erforderlich wäre, benötigt. Das Thema „Rückwidmungen“ wird schon seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts im Zusammenhang mit der Reduktion der Baulandüberhänge diskutiert und auch juristisch thematisiert.<sup>1</sup> In letzter Zeit sind Rückwidmungen im Lichte der zunehmenden Bodenverknappung durch hohe Flächeninanspruchnahme und fortschreitende Bodenversiegelung, aber auch wegen der Bedrohungen durch den Klimawandel als Teil von Konzepten, wie der Bodenstrategie für Österreich und des Kommunalen Bodenschutzplans, im Zusammenhang mit umweltpolitischen und insbesondere klimapolitischen Überlegungen thematisiert worden.<sup>2</sup>
2. Die Bodenstrategie für Österreich<sup>3</sup> sieht in der Rücknahme der beträchtlichen Baulandüberhänge einen wesentlichen Ansatzpunkt für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Rückwidmungen sollen insbesondere für Liegenschaften intensiviert werden, die für besondere (landwirtschaftliche, klimatische, ökologische) Freiflächenfunktionen oder zum Schutz vor Naturgefahren benötigt werden. Dazu sollen die raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen erweitert sowie neue öffentliche Interessen bezüglich Grünraumfunktionen definiert werden. Diese (neuen) öffentlichen Interessen sollen Basis für entschädigungslose Rückwidmungen werden. Für entschädigungspflichtige Rückwidmungen sollen entsprechende finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Gemeinden schadlos zu halten. Inwieweit solche (neuen) öffentlichen Interessen Basis für entschädigungslose Rückwidmungen sein können, müsse rechtlich geprüft werden. Der Auftrag zur vorliegenden Studie wurde von der ÖROK im Sinne der Bodenstrategie erteilt.
3. Der Kommunale Bodenschutzplan<sup>4</sup> sieht in Rückwidmungen eine wichtige Maßnahme für einen sparsamen Umgang mit der Ressource Boden. Rückwidmungen sollten insbesondere verfügt werden, wenn der Widmungszweck nicht innerhalb einer bestimmten Frist erfüllt wird oder wenn die betreffenden Flächen aufgrund von Standortgegebenheiten für eine Bebauung ungeeignet sind (z. B. Hochwassergefährdung), wenn sie eine hohe landwirtschaftliche Wertigkeit aufweisen oder andere bedeutsame Freiraumfunktionen (z. B. Kaltluftschneisen) erfüllen. Sie sollten außerhalb des geschlossenen Siedlungsgebietes liegen. Verlangt wird eine grundsätzliche Entschädigungsfreiheit und die Schaffung klarer gesetzlicher Grundlagen für rechtssichere Rückwidmungen.
4. Rückwidmungen stellen so gut wie immer Eingriffe in Grundrechte dar. Daher werden diese Fragen rechtspolitisch mitunter sehr kontroversiell diskutiert. Vor allem die Fragen der entschädigungslosen Rückwidmungen werden – je nach Interessenlage – sehr unterschiedlich diskutiert. Vor allem das Grundrecht auf Unverletzlichkeit des Eigentums (Art 5 StGG, Art 1 1. ZPEMRK) wirft die Frage nach der Entschädigungspflicht für Rückwidmungen auf. Die – ohnehin eher spärliche – Judikatur des VfGH und des OGH ist durch Meinungsverschiedenheiten beider Gerichtshöfe bezüglich der Notwendigkeit der Entschädigung von Rückwidmungen gekennzeichnet, lässt zwar einige Fragen offen, weist aber bei genauerer Betrachtung inhaltlich größere Übereinstimmung auf, als vielfach behauptet wird.<sup>5</sup>
5. Die verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Rückwidmungen finden sich in den Raumordnungsgesetzen<sup>6</sup> der Länder. Sie sind als Maß-

1 Siehe VfSlg 9975/1984.

2 Zur Bodenstrategie der EU-Kommission 2012 siehe Kerschner, Rückwidmung, Entschädigung und Amtshaftung, Festschrift für Eva Schulev-Steindl (2024), 271 m. w. N.

3 Wurde am 29.02.2024 in der ÖROK-Fassung vom Juni 2023 von den Landes-Raumordnungsreferent:innen aller Bundesländer (ohne Beteiligung des Bundes) beschlossen; zu den Forderungen nach mehr Rückwidmungen siehe Kap. 4.4.4, 21. Zum Rechtscharakter siehe unten IX.

4 Vom Bundesvorstand des Österreichischen Gemeindebundes im September 2024 beschlossen.

5 Siehe unten VI.2.

6 In Wien ist die Raumordnung in die Wr BauO integriert.

nahmen der örtlichen Raumordnung in Form von Finalnormen, also gesetzlichen Zielvorgaben, rechtlich verankert.<sup>7</sup> Verpflichtungen zur Rückwidmung werden als Konditionalnormen verfügt. Danach steht den Gemeinden bei ihrer Anwendung ein relativ weites Planungsermessen zu, welches jedoch durch eine Bindung an verfahrensrechtliche Vorgaben und verfassungsrechtliche Schranken beschränkt ist.

6. Gegenstand dieses Rechtsgutachtens ist die Aufarbeitung dieser rechtlichen Vorgaben und der Versuch der Klärung ausgewählter offener Rechtsfragen. Dies soll anhand des positiven Rechts, der Judikatur der Höchstgerichte und des rechtswissenschaftlichen Schrifttums erarbeitet werden. Die praktischen Anwendungsbeispiele und Hinweise auf die Rückwidmungspraxis werden im zweiten Teil dieser Studie dargestellt. Beide Teile sollen

zusammen als wissenschaftlich fundiertes Handbuch der Theorie und Praxis von Rückwidmungen Gemeindefunktionär:innen und Planer:innen ihre Arbeit erleichtern.

7. Das Rechtsgutachten konzentriert sich auf acht Bundesländer und klammert die Rechtslage in Wien von der Bearbeitung aus. Dies hat seinen Grund in der etwas anderen Rechtslage und vor allem in anderen, speziellen Problemen der Bundeshauptstadt, bei deren Bewältigung Rückwidmungen keine oder nur eine marginale Rolle spielen. Daher sind Rückwidmungen in Wien auch kein Thema in der Judikatur.
8. Das Rechtsgutachten klammert auch Fragen der Finanzierung der Entschädigung für Rückwidmungen aus. Dies war nicht Gegenstand des Auftrags und würde auch den Rahmen der Studie überschreiten.

<sup>7</sup> Siehe *Oberndorfer*, Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, *Die Verwaltung* (1972), 257; Zur verfassungsrechtlichen Kontrolle von Flächenwidmungsplänen, *ÖZW*, 1978, 97; *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, Bd 2 (1978), 47.

## II. DIE ZU KLÄRENDE RECHTSFRAGEN

- **Die unterschiedlichen rechtlichen Planungsinstrumente und Verfahren bei Rückwidmungen und ihre Anwendungsprobleme**
- **Die inhaltlichen Voraussetzungen für Rückwidmungen**
  - Die gesetzlichen Voraussetzungen
  - Die Anforderungen nach der Judikatur des VfGH
  - Die Bestandsaufnahme/Grundlagenforschung
  - Die Interessenabwägung
  - Die Verhältnismäßigkeitsprüfung
- **Das Problem der Entschädigungspflicht**
  - Die Entschädigungspflicht von Eigentumsbeschränkungen
  - Die divergierende Judikatur von VfGH und OGH
  - Zur Zulässigkeit des Verzichts auf Entschädigungen
  - Die Frage der Entschädigung bei Verlust der Baulandeignung
- **Bisherige Anwendungsbereiche der Rückwidmung**
- **Neue Anwendungsbereiche und öffentliche Interessen**
- **Rückwidmung in Freiland/Grünland und Rückwidmung in andere Widmungskategorien**
- **Weitere Anwendungsfragen**
  - Probleme der (parzellenscharfen) Rückwidmung für Frischluftkorridore bei kursorischer Festlegung im kommunalen Raumordnungskonzept
  - Bausperren zur Sicherung von Rückwidmungen
  - Die Bedeutung der Wienerwald-Deklaration für Rückwidmungen
  - Das Zusammenspiel von privatrechtlichen und hoheitlichen Maßnahmen im Lichte des (neuen) Art 15 Abs 5 B-VG bei Rückwidmungen
  - Bauerwartungsland – sinnvolles Instrument für die Freihaltung von Bauland?
- **Notwendige Anpassungen der Raumordnungsgesetze an neue Herausforderungen**

### III. DIE RECHTLICHEN PLANUNGS- INSTRUMENTE UND VERFAHREN BEI RÜCKWIDMUNGEN

#### Allgemeines

1. Rückwidmungen werden durch Änderungen von Flächenwidmungsplänen realisiert. Diese sollen als Teil der (allgemeinen) Raumordnung „die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohnzwecke und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im Wesentlichen unbebauten Flächen andererseits“ sicherstellen.<sup>8</sup> Dass zur Sicherung einer zweckmäßigen und geordneten Verbauung auch die Freihaltung bestimmter Flächen von Bebauung und damit die Grünlandwidmung zählt, hat der VfGH wiederholt betont.<sup>9</sup> Dass für die Beseitigung des Baulandüberhangs Rückwidmungen legitim sind, ist auch seit Langem ständige Rechtsprechung des VfGH.<sup>10</sup> Allerdings stellt der VfGH an Rückwidmungen spezielle Anforderungen.<sup>11</sup>

2. Flächenwidmungspläne sind Durchführungsverordnungen der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich. Gegenüber anderen Durchführungsverordnungen gemäß Art 18 Abs 2 B-VG<sup>12</sup> unterscheiden sie sich vor allem dadurch, dass die Raumordnungsgesetze durchwegs nur die *Ziele* der örtlichen Raumplanung vorgeben, die vom Ordnungsgeber im Rahmen eines weiten Planungsermessens umgesetzt werden (Finalnormen). Dementsprechend nimmt der VfGH auch keine Zweckmäßigkeitskontrolle vor, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf die Überprüfung der sachlichen Rechtfertigung einer Planänderung im Rahmen der weiten gesetzlichen Grenzen. Die Gesetze legen aber detaillierte Verfahrensregeln fest, deren Einhaltung vom VfGH streng kontrolliert wird (Legitimation durch Verfahren<sup>13</sup>). Nur dort, wo der Gesetzgeber verpflichtende Inhalte vorgibt,

wie etwa die Anpassungspflicht an übergeordnete Planungsakte, an neue oder geänderte gesetzliche Vorgaben oder inhaltliche Vorgaben zu den Grenzen von Seveso-Betrieben, die Baulandeignung etc., ist der Gestaltungsspielraum der Gemeinden bei Änderungen der Flächenwidmungspläne gering bis gar nicht vorhanden.

Der VfGH hat bereits 1978 die Zulässigkeit und insbesondere die Vereinbarkeit von Finalnormen im Raumordnungsrecht mit dem Legalitätsprinzip des Art 18 B-VG bejaht<sup>14</sup>. In der Folge hat er eine Reihe von Grundsätzen entwickelt, die bei Änderungen von Flächenwidmungsplänen und damit auch bei Rückwidmungen zwingend zu beachten sind. Dadurch wird die Handhabung des Planungsermessens der Gemeinden rechtlich strukturiert und gerichtlich überprüfbar.

3. Da die Gemeinden bei der Änderung von Flächenwidmungsplänen im eigenen Wirkungsbereich tätig sind,<sup>15</sup> sind Weisungen von staatlichen Behörden ausgeschlossen. Die Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde kann zwar im Rahmen des in allen Bundesländern bestehenden Genehmigungsvorbehaltes<sup>16</sup> rechtswidriges Vorgehen sanktionieren, indem sie die Genehmigung zu einer Rückwidmung verweigert, eine Zweckmäßigkeitskontrolle kommt ihr aber nicht zu. Hier greift das kommunale Planungsermessen – die Zweckmäßigkeit einer Rückwidmung ist weitgehend von den zuständigen Gemeindeorganen allein zu entscheiden und unterliegt auch nicht der Kontrolle durch die Gerichtsbarkeit.

4. Im Verordnungserlassungsverfahren gibt es keine Entscheidungspflicht wie im Allgemeinen

8 So wörtlich VfSlg 2674/1954.

9 Siehe etwa VfSlg 15.272/1998 u. v. a.

10 Siehe VfSlg 9975/1984; 10.277/1984; 13.282/1992 u. a.; Auer, Die Änderung des Flächenwidmungsplans. Rückwidmung – Rechtsschutz – Entschädigung (1998), 101.

11 Siehe m. w. N. VfSlg 19.818/2013 und unten IV.

12 Durchführungsverordnungen dürfen Gesetze nur präzisieren, aber keine neuen Inhalte schaffen. Die Durchführungsverordnung darf daher die Rechtslage im Verhältnis zum Gesetz nicht „gestalten“ – dies steht nur dem Gesetzgeber selbst zu; siehe Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage (2021), Rz 781.

13 Siehe die theoretische Grundlegung dieses Konzepts bei Luhmann, Legitimation durch Verfahren (1983).

14 VfSlg 8280/1978 („Perchtoldsdorf-Erkenntnis“).

15 Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG; siehe Weber, Art 118 Abs 1–7 in: Korinek/Holoubek et al. (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, Bd 1/4 (13. Lfg. 2017), Rz 24.

16 Alle Raumordnungsgesetze sehen für die Erlassung und Änderung von Flächenwidmungsplänen die Genehmigung durch die Landesregierung vor.

Verwaltungsverfahren.<sup>17</sup> Das gilt auch für Rückwidmungen. Ersatzvornahmen durch die Gemeindeaufsichtsbehörde sind nur in sehr beschränktem Umfang möglich.<sup>18</sup> Auf die Erlassung einer Rückwidmungsverordnung besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch. Die gilt auch für den Fall eines Antrags der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers auf Rückwidmung. Staatliche Behörden haben nur sehr geringen Einfluss auf die Erlassung einer Verordnung. Auch der VfGH, der die Rechtmäßigkeit von Verordnungen prüft,<sup>19</sup> kann die Erlassung einer solchen Verordnung nicht durchsetzen. Er kann zwar rechtswidrige Änderungen eines Flächenwidmungsplanes *aufheben*, er kann aber keine Verordnungen selbst erlassen oder eine Änderung erzwingen.<sup>20</sup>

Im Verordnungserlassungsverfahren kommt auch die Präklusion gemäß § 42 Abs 1 AVG nicht zur Anwendung. Die Einwendungen nach den Raumordnungsgesetzen haben eine gänzlich andere Rechtsqualität.<sup>21</sup> Auch im Falle der Nichterhebung von Einwendungen befreit das die Behörde nicht von der Verpflichtung zur Grundlagenforschung und umfassenden Interessenabwägung.

5. Das sehr weitgehende Planungsermessen, das durch die (bloße) Vorgabe von Zielen der örtlichen Raumordnung, deren Hierarchisierung und Konkretisierung Angelegenheit der Gemeinden ist, wird durch eine strenge Verfahrensbindung rechtsstaatlich kompensiert. Alle Raumordnungsgesetze enthalten genaue verfahrensrechtliche Vorgaben, deren Einhaltung von der Landesregierung als Aufsichtsbehörde und vom VfGH überwacht wird. Hinzu kommt die Bindung an verfassungsrechtliche Schranken, insbesondere an die Grundrechte. Dabei kommen dem Gleichheitsgrundsatz (Art 7 B-VG, Art 2 StGG), der Eigentumsfreiheit (Art 5 StGG, Art 1 I. ZPEMRK) und der Erwerbsfreiheit (Art 6 StGG) besondere Bedeutung zu.

Auch das verfassungsrechtliche Effizienzprinzip<sup>22</sup> stellt eine – wenn auch nur sehr eingeschränkt justiziable – Schranke dar.

6. Beachtlich sind die Fachplanungen von Bund und Ländern. Den Fachplanungen des Landes kommt gegenüber den Raumplänen der Gemeinde eine übergeordnete Stellung zu.<sup>23</sup> Diese Fachplanungen entfalten zwar gegenüber den Flächenwidmungsplänen keine derogatorische Wirkung, haben aber Vorrang und erfordern allenfalls eine Änderung der Flächenwidmungspläne. Die Nichtbeachtung eines solchen Planes in einem Flächenwidmungsplan kann zu dessen Aufhebung durch den VfGH führen. Fachplanungen des Bundes haben zwar keinen Vorrang in der Planungshierarchie, dafür aber vielfach einen kompetenzrechtlichen Vorrang. So ist etwa in den Bereichen der Verkehrskompetenzen des Bundes, der militärischen Planung u. a.<sup>24</sup> kein Raum für landesgesetzliche und damit auch raumordnungsrechtliche Regelungen. Vielfach werden solche bundesrechtlichen Fachpläne – kompetenzrechtlich begründet – vom Geltungsbereich der Raumordnungsgesetze überhaupt ausgenommen.<sup>25</sup> Wo kommunale und Bundesplanungsbefugnisse nebeneinander bestehen, verpflichtet das bundesstaatliche Berücksichtigungsprinzip beide Planungsautoritäten auf die Planungen der jeweils gegenbeteiligten Seite Rücksicht zu nehmen.
7. Als Rechtsschutz der von Rückwidmungen betroffenen Grundeigentümer:innen ist das Verordnungsprüfungsverfahren vor dem VfGH gemäß Art 139 B-VG vorgesehen. Dieses kann – so kein zumutbarer anderer Rechtsweg besteht – unmittelbar von einer betroffenen Grundeigentümerin oder einem betroffenen Grundeigentümer in Gang gesetzt werden.<sup>26</sup>

Vermögensrechtliche Ansprüche (vor allem Entschädigungen) können öffentlich-rechtlich oder

17 Gemäß § 73 Abs 1 AVG haben Verwaltungsbehörden ihre Entscheidungen ohne Aufschub, längstens aber binnen sechs Monaten zu treffen.

Gemäß § 17 VwGVG gilt dies auch für die Verwaltungsgerichte.

18 Siehe Neuhofer, Gemeinderecht, 2. Auflage (1998), 359; für die Raumordnung siehe etwa § 77 TROG; § 23 Abs 7 VRPG.

19 Art 139 B-VG.

20 Für Betroffene von einer solchen Untätigkeit bedeutet das ein erhebliches Rechtsschutzdefizit.

21 Darauf weist der VfGH in V 82/2024 vom 25.02.2025 ausdrücklich hin.

22 Dieses ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Gebot zur Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung – für die Gemeinden siehe Art 119a Abs 2 B-VG; Kahl/Schmid, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, (2023), Rz 323.

23 VfSlg 9533/1982.

24 Siehe die Beispiele bei Pernthaler, Raumordnung und Verfassung, Bd 3 (1990), 62; Auer, Die Änderung des Flächenwidmungsplans (1998), 25.

25 Diese Ausnahmen sind in der Regel in den Anfangsparagraphen der Raumordnungsgesetze angeführt.

26 Sogenannter Individualantrag; eine Umwidmung/Rückwidmung allein begründet aber noch keine Antragslegitimation. Der VfGH verlangt zusätzlich die Glaubhaftmachung einer konkreten Bebauungsabsicht; siehe etwa VfSlg 16.892/2003 u. v. a.

zivilrechtlich geltend gemacht werden. Öffentlich-rechtliche Ansprüche können sich auf die Entschädigungsregeln in den Raumordnungsgesetzen stützen<sup>27</sup>, zivilrechtliche Ansprüche betreffen entweder gerichtlich geltend zu machende Entschädigungsansprüche oder amts-haftungsrechtliche Ansprüche (Schadenersatz).

### **Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen für Rückwidmungen**

Spezielle verfahrensrechtliche Bestimmungen für Rückwidmungen gibt es nicht. Sie sind ident mit denen der Änderungen des Flächenwidmungsplanes. Sie weisen in allen Bundesländern eine ähnliche Grundstruktur auf:

Der Entwurf der Änderung bzw. Rückwidmung wird in der Regel mit fachkundiger Begleitung vorbereitet und von Bürgermeisterin oder Bürgermeister dem Gemeinderat vorgelegt. Nach der Beschlussfassung im Gemeinderat wird der Entwurf öffentlich aufgelegt. Die betroffenen Grundeigentümer:innen sind persönlich zu ver-

ständigen. Zum Entwurf können Stellungnahmen abgegeben werden, die dem Gemeinderat vorzulegen sind, der diese in seine Beratungen einbinden muss. Bindend sind solche Einwendungen aber nicht. Dieses partizipative Element der Bürger:innenbeteiligung ist wesentliches Element der „Legitimation durch Verfahren“. Nach der weiteren Beratung im Gemeinderat und der endgültigen Beschlussfassung ist die beschlossene Änderung der Landesregierung zur Genehmigung vorzulegen, die diese nur bei Rechtswidrigkeit, der Verletzung überörtlicher Interessen, von wesentlichen Interessen von Nachbargemeinden oder von subjektiven Rechten verweigern darf.<sup>28</sup> Zweckmäßigkeitserwägungen dürfen zu keiner Versagung der Verweigerung der Zustimmung herangezogen werden.

Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen weisen zwar eine einheitliche Grundstruktur auf, unterscheiden sich aber doch mitunter in Terminologie und Kasuistik. Für die verfahrensrechtliche Durchführung von Rückwidmungen sind diese Unterschiede aber kaum relevant.

<sup>27</sup> Siehe unten VI. 1. 3.

<sup>28</sup> Solche Regelungen sind in allen Raumordnungsgesetzen enthalten.

## IV. DIE INHALTLICHEN VORAUSSETZUNGEN FÜR RÜCKWIDMUNGEN

### 1. Raumordnungsgesetze mit ausdrücklichem Bezug auf Rückwidmungen

Sechs Bundesländer (K, NÖ, S, St, T, V)<sup>29</sup> sehen die Möglichkeit befristeter Neuwidmungen von Bauland vor. Die Fristen für die Bebauungspflicht liegen zwischen fünf und zehn Jahren.<sup>30</sup> Werden diese Fristen nicht eingehalten, drohen Rückwidmungen. Diese sind unterschiedlich ausgestaltet. In NÖ und S erfolgt die Rückwidmung in dieselbe Planungskategorie wie vor der Widmung in Bauland (Folgewidmung). In der St und T erfolgt zwingend eine Rückwidmung in Freiland/Grünland. Im B und in V ist die im Falle der Rückwidmung festzusetzende Widmungskategorie nicht vorgegeben. In diesen Bundesländern entscheidet dies fallbezogen der Gemeinderat.

Das K ROG enthält in § 36 eine spezielle Regelung für Rückwidmungen. Das Gesetz sieht drei Fälle vor: Wird auf Bauland nicht innerhalb von zwanzig Jahren mit der Bebauung begonnen, sind diese Grundflächen in Grünland rückzuwidmen, wenn 1. die Baulandreserven in der Gemeinde den abschätzbaren Baulandbedarf innerhalb eines Planungszeitraumes von zehn Jahren übersteigen, 2. die betreffenden Grundflächen für Hochwasserschutzmaßnahmen benötigt werden oder 3. für die Sicherheit der Bevölkerung vor Seveso-Betrieben als Schutzzonen erforderlich sind.

Fraglich ist zunächst, ob § 36 K ROG eine abschließende Regelung darstellt und daher Rückwidmungen, die über den engen Anwendungsbereich dieser Bestimmung hinausgehen, nicht mehr zulässig sind oder ob Rückwidmungen aus anderen wichtigen Gründen (§ 34 K ROG) möglich sind.

Für eine abschließende Regelung sprechen die Materialien<sup>31</sup>, die eindeutig auf den abschließenden Charakter dieser Bestimmung hinweisen und die von § 36 erfassten Fälle für nicht erweiterungsfähig bezeichnen. Denn diese Bestimmung soll Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit in Bezug auf Rückwidmungen gewährleisten. Auch § 34

Abs 2 K ROG, wonach Änderungen der Widmung von Baulandgrundstücken generell in nur sehr geringem Umfang zulässig sind, können als weiteres Indiz für diese Auffassung herangezogen werden.

Die Raumordnungsgesetze von NÖ, S, St, T und V sehen Rückwidmungen für den Fall vor, dass befristet gewidmetes Bauland nicht fristgerecht bebaut wird. Diese Regelungen über die zulässigen Fälle der Rückwidmung sind aber nicht abschließend formuliert. Zusätzliche Rückwidmungen aus wichtigen Gründen sind – wie schon bisher – zweifelsfrei zulässig.

Das BRPG enthält überhaupt keine Erwähnungen von Rückwidmungen in den Flächenwidmungsplänen. Hier gelten die allgemeinen Regeln über die Änderungen von Flächenwidmungsplänen. Allerdings enthält § 30 Abs 5 die Ermächtigung, das örtliche Entwicklungskonzept infolge Auftretens neuer Tatsachen, die eine wesentliche Änderung der Planungsgrundlagen der Gemeinde bedingen, abzuändern. Als neue Tatsache gilt auch das länger dauernde Unterbleiben der widmungsmäßigen Nutzung von Grundstücken im Bauland. Damit können Rückwidmungen von Bauland durch Änderungen des Flächenwidmungsplanes gerechtfertigt werden.

§ 39 Abs 3 OÖ ROG enthält die Verpflichtung zu überprüfen, ob die gewidmeten, aber noch nicht der bestimmungsgemäßen Nutzung zugeführten Baulandflächen mit den Grundsätzen des OÖ ROG noch vereinbar sind, widrigenfalls sie durch Änderung des Flächenwidmungsplanes der geeigneten Baulandwidmung oder der Grünlandwidmung zuzuführen (also rückzuwidmen) sind.<sup>32</sup>

### 2. Allgemeine inhaltliche Voraussetzungen für Rückwidmungen

Mit Ausnahme Kärntens enthält kein Raumordnungsgesetz andere Gründe für Rückwidmungen als den Ablauf der Bebauungsfrist. Da keine speziellen gesetzlichen Vorgaben für Rückwidmungen bestehen, gelten die (allgemeinen)-

<sup>29</sup> NÖ: § 35; S: § 29; St: § 36; V: § 6a GrundverkehrsG.

<sup>30</sup> Fünf Jahre nur in der Steiermark; in Raumordnungsverträgen können aber auch kürzere Fristen vereinbart werden.

<sup>31</sup> RV 2021: ZI 01/VD – LG - 1865/5 – 2021, 42.

<sup>32</sup> Nach VfSlg 16.201/2001 ist in diesem Fall keine Interessenabwägung erforderlich.

Voraussetzungen für Änderungen der Flächenwidmungspläne. Alle Raumordnungsgesetze verlangen dafür – in unterschiedlicher Diktion – „wichtige Gründe“ oder die Änderung der Planungsgrundlagen infolge des Auftretens neuer Tatsachen oder Planungsabsichten der Gemeinde. Dabei unterscheiden alle Gesetze zwischen obligatorischen und fakultativen Gründen für Änderungen, also auch für Rückwidmungen.<sup>33</sup>

Der VfGH geht grundsätzlich von einer erhöhten Bestandskraft der Flächenwidmungspläne aus. Daher sind Widmungsänderungen, die aus reinen Zweckmäßigkeitserwägungen bei unveränderten Planungsgrundlagen erfolgen oder die der nachträglichen Sanierung einer widmungswidrigen Bauführung oder ausschließlich der wirtschaftlichen Besserstellung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers dienen, unzulässig.<sup>34</sup>

Rückwidmungen sind jedenfalls nicht nur zulässig, sondern gegebenenfalls auch geboten, wenn dies durch eine Änderung der maßgeblichen Rechtslage, wozu auch übergeordnete Fachplanungen des Bundes und des Landes sowie örtliche Raumordnungskonzepte oder Entwicklungspläne zählen,<sup>35</sup> erforderlich wird. Auch wesentliche faktische zum Teil unvorhersehbare Änderungen der Planungsgrundlagen (z. B. Naturereignisse) können einen zwingenden Grund für eine Rückwidmung darstellen.

Rückwidmungen *dürfen* verfügt werden, wenn wichtige im öffentlichen Interesse liegende Gründe für eine Planänderung sprechen. Die Rückwidmung darf aber nicht im Widerspruch mit den Zielen und Planungsakten der örtlichen Raumordnung stehen. Die Interessen Privater sind gebührend zu berücksichtigen.

Der VfGH hat einen Katalog von Voraussetzungen entwickelt, die zwingend zu beachten bzw. zu erfüllen sind, will man keine Aufhebung der Rückwidmung riskieren.

### 3. Die Bestandsaufnahme/Grundlagenforschung

So wie bei jeder Änderung eines Flächenwidmungsplanes ist auch bei jeder Rückwidmung eine entsprechende Grundlagenforschung die unabdingbare Voraussetzung für ihre Rechtmäßigkeit. Der VfGH begnügt sich aber nicht mit der Erhebung allgemeiner raumordnungsfachlicher kommunaler Daten, er verlangt vielmehr eine umfassende Erhebung aller auf die konkreten Grundflächen bezogenen Entscheidungsgrundlagen.<sup>36</sup> Denn die Auswahl der rückzuwidmenden Grundflächen muss nach nachvollziehbaren sachlichen Kriterien erfolgen.<sup>37</sup>

Die österreichischen Raumordnungsgesetze verpflichten Landes- und Gemeindebehörden zur kontinuierlichen Erhebung, Dokumentation und Fortschreibung aller raumbedeutsamen Daten. Die konkrete auf die jeweilige Rückwidmung bezogene Grundlagenforschung kann auf diesen Daten aufbauen, muss aber darüber hinaus alle Fakten, die die Notwendigkeit der Rückwidmung aller davon betroffenen Grundstücke belegen, einbeziehen.

Neben den Fakten sind im Rahmen der Bestandsaufnahme auch die öffentlichen und privaten Interessen, die eine Rückwidmung verlangen oder dieser entgegenstehen, zu ermitteln und zu bewerten.<sup>38</sup> Zwar wird die endgültige Gewichtung dieser Interessen vom Gemeinderat vorzunehmen sein, die Erfassung aller relevanten Interessen muss jedoch bereits in die Bestandsaufnahme einfließen. Dazu kann die Einholung von raumplanungsfachlichen Gutachten zweckmäßig sein. Auch die Befassung von Gemeinderatsausschüssen und die Einsetzung von Arbeitsgruppen ist zulässig.<sup>39</sup> Für die Erhebung der privaten Interessen von Grundeigentümer:innen und Nutzungsberechtigten können die nach der Auflegung des Verordnungsentwurfes eingegangenen Stellungnahmen herangezogen werden. Geben die Grundeigentümer:innen und

<sup>33</sup> Die Raumordnungsgesetze bedienen sich dabei einer sehr unterschiedlichen Kasuistik.

<sup>34</sup> Siehe Auer, Änderung, 80.

<sup>35</sup> Die einzelnen Raumordnungsgesetze verwenden dabei unterschiedliche Terminologien: Entwicklungskonzepte (B, K, OÖ, S, St), Raumordnungsprogramme (NÖ), Raumordnungskonzepte (T), räumliche Entwicklungspläne (V). Es handelt sich dabei um generelle verbindliche raumplanerische Festlegungen, die die kommunale Zukunft für einen bestimmten Zeitraum bestimmen und die für die Flächenwidmung und Bebauungsplanung verbindlich sind.

<sup>36</sup> VfSlg 17.396/2004; 20.328/2019; VfGH V 242/2022, 19.09.2023 u. v. a.

<sup>37</sup> VfSlg 13.282/1992; 20.182/2017; 20.429/2020 uva.

<sup>38</sup> Siehe Dreier/Neger, Rückwidmung von Bauland, bbl (2024), 102 (104).

<sup>39</sup> VfSlg 14.141/1995.

Nutzungsberechtigten keine Stellungnahmen ab, sind diese Interessen gleichwohl amtswegig zu erheben und zu bewerten.<sup>40</sup> Allfällige Entschädigungsmöglichkeiten sind in die Bewertung der privaten Interessen einzubeziehen.<sup>41</sup>

Der VfGH verlangt, dass die Ergebnisse der Bestandsaufnahme im Verordnungsakt entsprechend zu dokumentieren sind.<sup>42</sup> Die *Dokumentationspflicht* soll die Nachvollziehbarkeit der Rückwidmung sichern.

Nähere gesetzliche Bestimmungen über die Erstellung der Bestandsaufnahme und deren Dokumentation gibt es in keinem Bundesland.

#### 4. Die Interessenabwägung

Zu den Eigenarten der finalen Programmierung zählt die gesetzliche Vorgabe von Zielen, die den Rahmen für die Vollziehung bilden. Die Ziele und Grundsätze der örtlichen Raumordnung bilden so die Grundlage und den Rahmen der Interessenabwägung. Die öffentlichen Interessen müssen darin ihre Deckung finden.<sup>43</sup> Hinzu kommen die Grundrechte, die ebenfalls im Rahmen der Interessenabwägung zu beachten sind. Dies gilt in besonderer Weise für die Bewertung der privaten Interessen. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Gleichheitsgrundsatz mit seinem allgemeinen Sachlichkeitsgebot und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit des Eigentums und auch der Erwerbsfreiheit<sup>44</sup> zu. Die Grundrechte sind ein wesentliches Element bei der Abwägung der öffentlichen gegen die privaten Interessen. Während die Sachlichkeit und die Verhältnismäßigkeit einer Rückwidmung jedenfalls gewahrt sein müssen, kann die Intensität einer Rückwidmung durch entsprechende Entschädigungen relativiert werden. Entschädigungslose Rückwidmungen als stark eingriffsnahe rechtliche Regelungen verlangen immer ein besonderes (überwiegendes) öffentliches Interesse und eine entsprechende Begründung. Da nach geltendem Recht entschädigungslose Rückwidmungen stets mit beträchtlichen Unsicherheiten verbunden sind, sollten die geltenden Entschädigungsbestimmungen

dahingehend ergänzt werden, dass bestimmte Rückwidmungen, die im besonderen öffentlichen Interesse gelegen sind, gesetzlich explizit von der Entschädigungspflicht ausgenommen werden. Dies könnte auch die Rechtssicherheit erhöhen.

Eine Ausnahme vom Gebot der Interessenabwägung besteht nur dann, wenn ein Gesetz oder ein übergeordneter Planungsakt, aber auch eine wesentliche Änderung der Planungsgrundlagen (etwa im Sinne der Katastrophenprävention) die Rückwidmung eines Grundstücks zwingend verlangt oder mit der Rückwidmung ein rechtswidriger Zustand saniert wird.<sup>45</sup>

Die *öffentlichen Interessen* an Rückwidmungen sind in den Zielen und Grundsätzen der örtlichen Raumordnung rechtlich verankert. Die privaten Interessen sind von Fall zu Fall konkret zu ermitteln.

Interessenabwägungen haben stets einen gewissen dezisionistischen Charakter,<sup>46</sup> der aber durch die verfahrensrechtliche Bindung und besonders durch die Vorgaben des VfGH so gut wie möglich minimiert werden soll. Dabei spielt die Qualität der Bestandsaufnahme eine wichtige Rolle. Diese hat die öffentlichen Interessen, wie sie in den Raumordnungsgesetzen als Ziele und Grundsätze formuliert sind, konkret umzusetzen. Die Ziele und Grundsätze sind in den einzelnen Raumordnungsgesetzen teils taxativ, teils demonstrativ angeführt. Wo diese nur demonstrativ festgelegt sind, sind sie erweiterungsfähig. Konkretisiert werden sie vielfach in den Flächenwidmungsplänen vorgelagerten und übergeordneten örtlichen Raumordnungskonzepten/Entwicklungsprogrammen. Da die Formulierungen zumeist allgemein und offen gehalten sind, können neue Entwicklungen und Bedrohungen vielfach unter die bestehenden Ziele und Grundsätze subsumiert werden. Eine Anpassung der gesetzlichen Ziele der örtlichen Raumordnung an die neuen Bedrohungen der Klimaerwärmung wäre für die Gemeinden von großem Vorteil. Jedenfalls muss bei Rückwidmungen dem öffentlichen Interesse ein besonders hoher Stellenwert zukommen.

40 VfGH V 82/2024, 25.02.2025 m. w. N.

41 VfSlg 19.344/2011; 17.396/2004; 16.637/2002.

42 VfSlg 13.282/1992; 17.889/2006; 19.819/2013.

43 Klimaschutz hat zwischenzeitlich Eingang in die Zielkataloge der Raumordnungsgesetze gefunden. Deshalb können Maßnahmen der Klimapolitik auch mit dem öffentlichen Interesse daran begründet werden.

44 Rückwidmungen können die gewerbliche Verwendung von Grundflächen unmittelbar unmöglich machen, was einem Verbot und damit einem Eingriff in die Erwerbsfreiheit gleichkommt.

45 Siehe etwa VfSlg 13.354/1993; 15.682/1999; 16.286/2002; 17.409/2004.

46 Siehe Potacs, Die Struktur von Abwägungsentscheidungen und Lienbacher, Abwägungsentscheidungen im öffentlichen Recht, beide in: Khakzadeh-Leiler/Schmid/Weber (Hrsg.), Interessenabwägung und Abwägungsentscheidungen (2014), 15 und 85.

Die privaten Interessen der Grundeigentümer:innen und Nutzungsberechtigten sind in erster Linie wirtschaftlicher Art, wobei alle Formen wirtschaftlicher Betätigung einzubeziehen sind. Diese müssen entsprechend bewertet werden, was regelmäßig die Heranziehung von Sachverständigen benötigt.

Dem Gleichheitsgrundsatz kommt dabei eine doppelte Funktion zu: Jede Rückwidmung muss sachlich begründet sein, das gilt auch für die Einbeziehung der konkreten Grundflächen: Es muss sachlich begründet werden, warum das angestrebte Ziel nur mit einer Rückwidmung erreichbar ist. Sodann muss sachlich begründet werden, warum ein bestimmtes, konkretes Grundstück unverzichtbar für die Realisierung der Maßnahme ist, für die die Rückwidmung erfolgen soll.

Die Rückwidmung muss auch verhältnismäßig sein<sup>47</sup>, das heißt, sie darf nur im unbedingten Ausmaß und Umfang verfügt werden. Es muss sachlich begründet werden, warum jedes konkrete Grundstück rückzuwidmen ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt auch die Prüfung der Frage, ob nicht auch gelindere Mittel, womit etwa eine weitere Nutzung des Grundstücks möglich wäre, zur Zielerreichung ausreichend wären.

## 5. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung

Bei der Interessenabwägung kommt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>48</sup> eine besondere Bedeutung zu. Denn neben dem Nachweis des Vorliegens des öffentlichen Interesses ist die Verhältnismäßigkeit die zweite vom VfGH verlangte Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Rückwidmung (Eigentumsbeschränkung). Die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt in mehreren Stufen:<sup>49</sup>

Zunächst ist zu prüfen, ob das Ziel der Rückwidmung im *öffentlichen Interesse* gelegen ist.<sup>50</sup> Eine

Rückwidmung für rein private Zwecke ist danach nur dann zulässig, wenn sie auf Anregung oder auf einen Änderungsvorschlag der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers erfolgt und auf das eigene Grundstück beschränkt wird.<sup>51</sup> Die Prüfung des Vorliegens eines öffentlichen Interesses (Allgemeininteresse) verknüpft der VfGH vielfach mit Sachlichkeitserwägungen.<sup>52</sup> Bei sachlich nicht begründbaren Rückwidmungen wird man daher das öffentliche Interesse verneinen können.

Sodann muss die *Eignung* der Rückwidmung geprüft werden.<sup>53</sup> Dabei ist eine Prognoseentscheidung zu treffen. Der VfGH verneint die Eignung nur dann, wenn diese von vorneherein auszuschließen ist. Die Eignung einer Rückwidmung ist auch dann zu verneinen, wenn es gelindere Mittel der Zielerreichung gibt.<sup>54</sup>

Die Prüfung der *Erforderlichkeit* hat die Frage nach grundrechtsschonenderen Alternativen zum Thema.<sup>55</sup> Dabei ist insbesondere die Frage nach möglichen Alternativen zu Rückwidmungen, die weniger eingriffsintensiv sind, zu stellen.

Schließlich ist nach der angemessenen Relation zwischen dem öffentlichen Interesse und der durch die Rückwidmung verkürzten Grundrechtsposition der Grundeigentümer:in oder des Grundeigentümers oder der/des Nutzungsberechtigten zu fragen (*Adäquanz oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn*).<sup>56</sup> Dabei ist eine Güterabwägung vorzunehmen. Je höher das öffentliche Interesse zu bewerten ist, desto stärker darf eine Grundrechtsbeeinträchtigung sein. Dies ist dann auch für die Feststellung der Entschädigungspflicht relevant.<sup>57</sup>

Die Kriterien sind nicht immer scharf voneinander abzugrenzen und werden vom VfGH auch selten in dieser Abfolge geprüft, mitunter erfolgt lediglich eine integrative Beurteilung.<sup>58</sup> In einigen Fällen begnügt er sich mit der – nicht weiter begründeten – Feststellung, dass eine Regelung verhältnismäßig sei.<sup>59</sup>

47 VfSlg 13.282/1992.

48 Aus dem umfangreichen Schrifttum zum Verhältnismäßigkeitsgebot siehe *Holoubek*, Verhältnismäßigkeit und Sachlichkeit: Überlegungen zu ihrer Bedeutung in der Struktur der Gleichheitsprüfung, ZÖR (2019), 867; *derselbe*, Art 7 Abs 1 S 1, 2, in: Korinek/Holoubek et al. (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Bd I/1, 14. Lfg (2018), Rz 133; *Pöschl*, Über Gleichheit und Verhältnismäßigkeit, JBl (1997), 413; *dieselbe*, Gleichheit vor dem Gesetz (2008), mehrfach; zur Judikatur des VfGH siehe *Muzak*, Bundes-Verfassungsrecht, Rz 37.

49 Siehe dazu m. w. N. *Pöschl*, Gleichheit, 889; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 762; *Unterpertinger*, Das öffentliche Interesse an der Nutzung neuer Energieträger in der umweltrechtlichen Interessenabwägung, REWI-Diss. Wien (2015), 119.

50 Siehe etwa VfSlg 13.282/1992; 20.185/2017; VfGH B 247/2013, 23.02.2015 u. a.

51 Dafür schließen alle Raumordnungsgesetze einen Entschädigungsanspruch aus.

52 Siehe etwa VfSlg 13.501/1993; 13.576/1993; 14.044/1995; 15.771/1998 u. a.

53 VfSlg 14.045/1995.

54 VfSlg 11.276/1987.

55 VfSlg 17.571/2005.

56 VfSlg 16.637/2002.

57 Siehe unten VI.

58 Siehe *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 717.

59 Siehe etwa VfSlg 20.031/2015; *Öhlinger/Eberhard*, a. a. O.

## V. GEGENSTÄNDE UND THEMEN VON RÜCKWIDMUNGEN

Eine repräsentative Darstellung der konkreten Themen von Rückwidmungen in der Praxis ist für eine Juristin oder einen Juristen deshalb schwierig, ja unmöglich, da bei den Gerichten und Gerichtshöfen nur strittige Rückwidmungen bekämpft werden, Aussagen über „problemlose“ Rückwidmungen oder solche, bei denen keine Anfechtung erfolgt, umfangreiche, kaum bewältigbare empirische Forschungsarbeiten erfordern würden.

### 1. Bisher bekannte Anlässe von Rückwidmungen anhand der Judikatur des VfGH<sup>60</sup>

a) Die meisten Rückwidmungen, die bisher beim VfGH bekämpft wurden, betreffen Maßnahmen zur Eindämmung des Baulandüberhanges. Der VfGH betont zwar, dass dies ein legitimes raumordnungsrechtliches Ziel ist, dies allein rechtfertigt aber noch keine Rückwidmung.<sup>61</sup> Auch allgemeine Verweise auf Zielsetzungen, wie Zersiedelungsabwehr, Verringerung des Flächenverbrauchs (Wienerwald-Deklaration), sind alleine keine ausreichenden Argumente für Rückwidmungen.<sup>62</sup> Der VfGH verlangt konkrete Konzepte für Flächenfreihaltungen, die in ein raumordnungsrechtliches Gesamtkonzept gegen Zersiedelung und Bebauung eingebunden sind. Natur- und landschaftsschutzrechtliche Erwägungen können dabei durchaus relevant sein.

Unbedenklich sind Rückwidmungen u. a. dann, wenn sie durch ein regionales (überörtliches) Entwicklungskonzept oder Raumordnungsprogramm geboten sind.<sup>63</sup> Dabei taucht nicht selten das Problem der parzellenscharfen Festlegung bzw. der möglichen Ableitung der Festlegung auf. Deshalb enthalten diese Planungsakte kartographische Darstellungen, die nicht immer die parzellenscharfe Abgrenzung enthalten. Die endgültige, parzellenscharfe Festlegung ist dann im Flächenwidmungsplan auszuweisen. Die Plan Genauigkeit ist ein Element der Rechtmäßigkeit der Um- bzw. Rückwidmung.

In den Fällen, in denen keine Vorschriften Rückwidmungen zwingend verlangen, ist jedenfalls eine umfangreiche Bestandsaufnahme und Interessenabwägung anhand der gesetzlich vorgegebenen öffentlichen Interessen durchzuführen. Dabei ist das öffentliche Interesse unter Bezug auf die gesetzlichen Zielbestimmungen genau zu begründen.

Die Judikatur zeigt, dass das Interesse der Gemeinden an der Reduktion des Baulandüberhanges und an der Verhinderung weiterer Zersiedlung im Gemeindegebiet in ganz Österreich groß ist, es aber offensichtlich beträchtliche Unsicherheiten über die Verwirklichung dieses Anliegens gibt. Wie die Judikatur des VfGH deutlich zeigt, bedarf es dazu sowohl klarer rechtlicher Regelungen als auch fundierter fachlicher Grundlagen und einer ausgewogenen Interessenabwägung im Einzelfall. Denn Rückwidmungen stehen immer im Spannungsfeld der rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Gewährleistung der Rechtssicherheit durch die Bestandskraft von Planungsakten und der sich ändernden Anforderungen des Gemeinwohls und des daraus resultierenden Handlungsbedarfs.

Hilfreich und letztlich im Sinne der Rechtssicherheit auch notwendig wären sowohl eine klarere, durchaus kasuistische Positionierung der klimarelevanten Raumordnungsziele in den Raumordnungsgesetzen als auch ein verstärkter Einsatz regionaler (überörtlicher) und kommunaler, die Flächenwidmung bindender Raumpläne. Denn daraus lassen sich die neuen öffentlichen Interessen (Klimawandel) an Rückwidmungen rechtlich am besten erschließen.

b) Unbedenklich sind Rückwidmungen, wenn Bauungsfristen nicht eingehalten werden und das Gesetz eine Rückwidmung zwingend vorgibt.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Da der VfGH das Monopol der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verordnungen hat, ist seine Judikatur für die Rechtmäßigkeit der Rückwidmungsverordnungen alleine relevant. Die LVwg und die ordentlichen Gerichte haben gehörig kundgemachte Gesetze bis zu deren Aufhebung durch den VfGH anzuwenden. Die Gerichte sind aber verpflichtet, rechtlich bedenkliche Verordnungen beim VfGH gemäß Art 139 B-VG anzufechten. In der Judikatur des VfGH finden sich kaum relevante Aussagen über Rückwidmungen. Er übernimmt – soweit er überhaupt damit befasst wird – weitgehend die Judikatur des VfGH.

<sup>61</sup> Seit VfSlg 9975/1984 ständige Rechtsprechung; siehe etwa VfSlg 20.328/2019.

<sup>62</sup> VfSlg 15.853/2000; 18.410/2008.

<sup>63</sup> VfSlg 20.223/2017; ähnlich VfGH V 242/2022, 19.09.2023.

<sup>64</sup> VfGH V 34/2024, 06.06.2025.

c) Rückwidmungen werden auch für spezielle Maßnahmen verfügt: Sport- und Spielplätze<sup>65</sup>, Naherholungsräume<sup>66</sup>, die Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Nutzflächen<sup>67</sup> oder Sicherheitsmaßnahmen gegen Naturgefahren<sup>68</sup>.

d) Rückwidmungen von unbebautem Bauland in Freiland/Grünland können bei der Revision von Flächenwidmungsplänen aus Gründen der schwierigen bzw. sehr kostspieligen Erschließung<sup>69</sup> oder der nur sehr schwer möglichen und gefahrensengeneigten Bebaubarkeit von Grundstücken mit Billigung des VfGH verfügt werden.

e) Die bisher vom VfGH entschiedenen Fälle beziehen sich überwiegend auf allgemeine raumordnungsrechtliche Fragen, die in erster Linie den sparsamen Umgang mit Grund und Boden zum Gegenstand haben. Die wenigen Fälle, in denen offensichtlich schwer nachvollziehbare subjektive Momente zur Rückwidmung geführt haben,<sup>70</sup> können in einer Gesamtbetrachtung vernachlässigt werden.

Rückwidmungen, die für spezielle Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimawandel stehen, waren bisher noch nie Themen von beim VfGH bekämpften Rückwidmungen.

## 2. Neue Themen für Rückwidmungen

### a) Klimaschutz und Klimawandelanpassung als prioritäre Raumordnungsziele?

Die Judikatur hat sich bisher noch nicht mit neuen Notwendigkeiten, unbebautes Bauland für Zwecke des klimarelevanten Umweltschutzes in Anspruch zu nehmen, befasst. Zweifellos kann die Rückwidmung in Frei-/Grünland als solche schon eine Maßnahme der Verhinderung weiterer Bodenversiegelung und damit umweltpolitisch positiv zu bewerten sein, sofern nicht Verschotterung oder die (zulässige) Bebauung des Frei-/Grünlands diese Effekte wieder verhindert. Die Judikatur macht aber deutlich, dass dies allein kein rechtlich tragfähiger Grund für Rückwidmungen ist. Daher sollen hier einige konkrete Projekte als Basis für Rückwidmungen geprüft werden.

Klimaschutz hat sich zwar heute allgemein als öffentliches Interesse etabliert, ist aber nicht als solches *prioritär* rechtlich verankert. Daher sind Rückwidmungen, die präventiv gegen den Klimawandel wirken oder Auswirkungen abfedern können, nach wie vor mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten belastet<sup>71</sup>. Daher wurde von der ÖROK angeregt, in diesem Gutachten der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die rechtliche Verankerung des Klimaschutzes als prioritäres Ziel der örtlichen Raumordnung möglich und sinnvoll sein könnte.

Die Verankerung des Klimaschutzes als prioritäres Raumordnungsziel wäre zwar verfassungskonform möglich, würde aber eine Reihe von Problemen aufwerfen:

Die Verankerung einer aktiven Klimaschutzpolitik als vorrangiges Raumordnungsziel würde den Rückwidmungen für klimarelevante Maßnahmen eine rechtlich gesicherte Basis verschaffen. Zudem hätten Maßnahmen des aktiven Klimaschutzes Vorrang vor anderen Maßnahmen der Bodennutzung. Damit würde die Interessenabwägung zwar nicht gänzlich entfallen, solche Projekte hätten aber wohl die unbedingte Zuordnung zum überwiegenden öffentlichen Interesse zur Folge. Die Interessenabwägung würde sich nicht mehr auf das „Ob“, sondern lediglich auf das „Wie“ und die Gewichtung privater Interessen verlagern.

Genau das hätte aber auch negative Konsequenzen. Denn der zwingende Vorrang klimaschutzrelevanter Maßnahmen würde das bestehende System der Interessenabwägung wesentlich verändern. Diese obliegt derzeit dem Gemeinderat, der die unterschiedlichen raumordnungsrelevanten Interessen nach sachlichen Maßstäben zu gewichten und miteinander in Einklang zu bringen hat. Mit der Einführung des prioritären Zieles „Klimaschutz“ wären die Gewichtungsmöglichkeiten und damit das Planungsmerkszen einseitig verändert und Klimaschutzprojekte weitgehend (einseitig) aus der Interessenabwägung herausgehoben. Als übergeordnetes Interesse müsste es auch die überörtliche Planung erheblich determinieren.

65 VfGH 242/2022, 19.09.2023; VfSlg 15.734/2000; 17.396/2004.

66 VfSlg 20.030/2015; 19.819/2015; 20.233/2018; 20.429/2020 u. a.

67 VfGH E 3294/2018, 12.03.2019; VfSlg 19.948/2015; 20.182/2017 u. a.

68 VfSlg 16.286/2001; 19.186/2010.

69 VfSlg 16.201/2001; 16.202/2001; 19.202/2010.

70 VfSlg 15.361/1998.

71 Die Berufung auf Staatsziele in der Bundes- und in der Landesverfassung ist in der Regel nicht ausreichend; siehe VfSlg 20.185/2017 („3. Piste“).

Die Schaffung des übergeordneten Raumordnungszieles wäre daher nur dann sinnvoll, wenn der Gesetzgeber dem aktiven Klimaschutz eine so prioritäre Bedeutung zumessen will, dass diesem alle anderen öffentlichen Interessen untergeordnet werden. Dies müsste aber freilich von einer Anpassung vieler anderer landesrechtlicher Vorschriften (Straßengesetze, Bauordnungen, Naturschutzgesetze u. a.) begleitet werden.

Schon nach geltender Rechtslage können Klimaschutzprojekte im Wege von Regionalprogrammen prioritären Charakter erhalten. Dazu bedarf es allerdings gut begründeter Maßnahmen der Klimaschutzpolitik, denen besondere Bedeutung eingeräumt wird und die in der Folge auch für die kommunale Raumordnung Bindungswirkung entfalten.

Die in der Bodenstrategie verlangten entschädigungslosen Rückwidmungen von unbebautem Bauland für diese Ziele sind nach der geltenden Rechtslage nur sehr eingeschränkt – hauptsächlich für Gefährdungsgebiete (Naturgefahren und Seveso-Betriebe) und bei mangelnder Baulandeignung – möglich. Für eine Erweiterung bedürfte es klarer und eindeutiger gesetzlicher Vorgaben in den Katalogen der entschädigungslosen Rückwidmungen.

#### **b) Klimawandelanpassung: Frischluftkorridore, Kaltluftschneisen und andere zur Bewältigung von Hitze und zur Verbesserung der Luftqualität in Siedlungsgebieten**

Klimafolgen, wie die zunehmende Überwärmung der Siedlungsräume, bewirken individuelle gesundheitliche Belastungen als Folge von Hitzetagen und eine allgemeine Verschlechterung des Stadtklimas. Diese Belastungen können durch eine Reihe von Maßnahmen gelindert werden. Eine davon könnte die Schaffung von bebauungsfreien Frischluftkorridoren sein, wodurch die Luftreinheit verbessert werden kann. Um die notwendige Bebauungsfreiheit für diesen Zweck zu sichern, könnten Rückwidmungen von unbebautem Bauland erforderlich sein<sup>72</sup>.

Die Zulässigkeit solcher Rückwidmungen bemisst sich nach den Raumordnungszielen der Raum-

ordnungsgesetze<sup>73</sup>. Soweit diese den Klimaschutz und Maßnahmen zu seiner Verhinderung oder Reduktion seiner Folgen zum Inhalt haben, dürften solche Rückwidmungen jedenfalls die Vermutung des überwiegenden öffentlichen Interesses für sich beanspruchen.

Kaltluftentstehungsgebiete, Kaltluftschneisen und Frischluftkorridore werden meist in überörtlichen oder örtlichen Raumordnungsprogrammen ohne parzellenscharfe Festlegung ausgewiesen. Diese ist in den Flächenwidmungsplänen vorzunehmen, was wohl nicht ohne sachverständige Unterstützung möglich ist, um die Sachlichkeit der konkreten Grundstücksauswahl zu gewährleisten.

Sind die Raumordnungsziele allgemeiner gehalten<sup>74</sup>, so muss das öffentliche Interesse speziell begründet werden. Hier sind in der Begründung Zahlen über die Belastung und Sachverständigengutachten über zu erwartende positive Effekte heranzuziehen. Wie der VfGH gezeigt hat<sup>75</sup>, ist für ihn der Klimaschutz kein *allgemeines* und selbständiges öffentliches Interesse. Nur in Verbindung mit positivrechtlichen Raumordnungszielen, wobei dem Aspekt des Gesundheitsschutzes eine besondere Bedeutung zukommen kann, lässt sich dann das überwiegende öffentliche Interesse als wesentliches Element der Zulässigkeit einer Rückwidmung begründen.

Raumordnungsrechtlich unproblematisch sind Begrünungen von Gebäudefassaden und -dächern. Diese sind baurechtlich relevant, erfordern aber keine Änderungen von Flächenwidmungs- oder Bebauungsplänen und auch keine Rückwidmungen. Auch die Errichtung von Anlagen der Fernkühlung kann wohl ohne Rückwidmungen realisiert werden.

#### **c) Hochwasserschutz**

Hochwasserschutz ist kompetenzrechtlich eine Querschnittsmaterie.<sup>76</sup> Die Bundeskompetenz umfasst zahlreiche präventive Maßnahmen, die aber die Raumplanungsbefugnisse der Länder nicht ausschließen. Die bundesrechtlichen Festlegungen<sup>77</sup> stellen Fachplanungen dar, die für die

72 Ob diese Flächen in Freiland oder Sonderflächen für diese spezielle Funktion rückgewidmet/umgewidmet werden, bemisst sich nach den Kategorien der jeweiligen Raumordnungsgesetze.

73 Sie können jedenfalls mit Aspekten des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt werden.

74 Auch hier: Gesundheitsschutz.

75 Sehr deutlich in VfSlg 20.185/2017 („3. Piste“).

76 Siehe *Bufsjäger*, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund und Europäischer Union im Katastrophenschutz, in: *derselbe* (Hrsg.), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007), 7.

77 Dazu gehören neben den Gefahrenzonenplänen auch die hochwasserschutzbezogenen Planungsakte gemäß §§ 55 i ff. WRG. Zum Umfang der Bundeskompetenz „Wasserrecht“ siehe *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, Bd 3 (1990) 535; *Bufsjäger*, in: *derselbe* (Hrsg.), Katastrophenschutz, 11; *Müllner*, Art 10 (1) Z 10 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht (2021), 22.

örtliche Raumordnung verbindlich sind. So stellen die Ausweisungen von Gefährdungsgebieten in den Gefahrenzonenplänen verbindliche Vorgaben dar, die bei Widmungen in Flächenwidmungsplänen zu beachten sind. Der VfGH hat die *Verpflichtung* der Gemeinde, Baulandgrundstücke in roten Zonen (höchste Gefahrenstufen in den Gefahrenzonenplänen nach dem ForstG und dem WasserrechtsG) rückzuwidmen, wiederholt festgestellt.<sup>78</sup> Diese Verpflichtung gilt auch für den Lawinenschutz und Gefährdungen durch Hangrutschungen, Muren und Steinschlag.<sup>79</sup> Solchen Grundstücken fehlt aufgrund des Gefahrenpotenzials die Baulandeignung<sup>80</sup>.

#### **d) Sicherung zusammenhängender landwirtschaftlicher Flächen**

In etlichen Gemeinden haben punktuelle Baulandwidmungen und „Inselwidmungen“ die landwirtschaftlich genutzten Flächen durchlöchert oder an den Rändern ausgedünnt. Viele dieser Baugrundstücke sind nach wie vor unbebaut. Um diese Flächen langfristig für die landwirtschaftliche Produktion zu sichern, wären Rückwidmungen in Freiland/Grünland denkbar.

Nach geltender Rechtslage gibt es in keinem Bundesland Verpflichtungen zur Herstellung zusammenhängender landwirtschaftlicher Flächen. Zwar enthalten die Raumordnungsgesetze keine diesbezüglichen Raumordnungsziele,<sup>81</sup> Rückwidmungen sind danach eher nicht zulässig. Sie bedürften deshalb einer besonderen Begründung eines überwiegenden öffentlichen Interesses, das die Interessen der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers übersteigt.<sup>82</sup> Ein solches überwiegendes Interesse könnte allenfalls durch spezielle Ausweisungen von landwirtschaftlichen Vorrangflächen in regionalen Raumordnungsprogrammen begründet werden. In den Bundesländern, die über entsprechende Entschädigungsregeln verfügen,<sup>83</sup> kann die Entschädigung in die Interessenabwägung einfließen.<sup>84</sup> Im Übrigen ist die Ordnung der Agrargrundstücke und die Wiederherstellung zusammenhängender

Bewirtschaftungsflächen keine Angelegenheit der Raumordnung, sondern der Bodenreform nach den Landes-Flurverfassungsgesetzen. Lediglich die Wahrung bestehender landwirtschaftlicher Grundflächen kann raumordnungsrechtlich gesichert werden.

#### **e) Langjährige Nichtbebauung des Baulandes**

Rückwidmungen werden auch als Instrumente gegen Baulandüberhänge durch Baulandhortung diskutiert. Solche Rückwidmungen bedürfen aber klarer gesetzlicher Regelungen, die es nur vereinzelt gibt.<sup>85</sup> Nach der ständigen Judikatur des VfGH rechtfertigt die Reduktion von unbebautem Bauland allein noch keine Rückwidmung. Hier kommt der Wahrung des Grundrechts auf Eigentum und der rechtsstaatlich begründeten Bestandskraft von Flächenwidmungsplänen nach wie vor der Vorrang zu, auch wenn der VfGH die Reduktion von unbebautem Bauland als legitimes Raumordnungsziel bestätigt.<sup>86</sup>

#### **f) Gescheiterte Bebauungsabsicht wegen mangelnder Bauplatzeignung**

Der VfGH hat wiederholt die Zulässigkeit von (entschädigungslosen) Rückwidmungen wegen mangelnder Bauplatzeignung bestätigt.<sup>87</sup> Die mangelnde Bauplatzeignung kann in der für eine Bebauung ungünstigen Grundstückstruktur liegen, aber auch mit sehr hohen Erschließungskosten begründet sein. Entschädigungslose Rückwidmungen sind auch dann gerechtfertigt, wenn die mangelnde Bebaubarkeit bereits zum Zeitpunkt der Widmung bestanden hat.

#### **g) Lokale Grünflächenplanung**

Rückwidmungen für Grünflächenprojekte (Spielplätze, lokale Erholungsräume, Parks für Naherholung etc.) sind prinzipiell zulässig, müssen aber auf eine umfassende Grundlagenforschung und eine gut argumentierte Interessenabwägung zurückgreifen können.<sup>88</sup> Da Grünflächen wichtige

<sup>78</sup> VfSlg 16.286/2001 u. a.

<sup>79</sup> Art 10 Abs 1 Z 10; *Müllner*, a. a. O., 224.

<sup>80</sup> Siehe aber § 3 Abs 2 TBO, der die Baulandeignung in Gefahrenzonen von der Vorlage eines Sicherheitskonzepts abhängig macht.

<sup>81</sup> Diese lassen sich mittelbar aus den landwirtschaftsbezogenen Raumordnungszielen ableiten.

<sup>82</sup> VfGH E3294/2018, 12.03.2019.

<sup>83</sup> Siehe unten VI. 1.

<sup>84</sup> Je höher die Entschädigung, desto mehr relativiert sich das private Interesse an der Beibehaltung der Baulandwidmung.

<sup>85</sup> Vor allem in K (§ 36 K ROG) und S (§ 29 Abs 2 SROG).

<sup>86</sup> Die Reduktion des Baulandüberhangs darf nicht der einzige Zweck und Effekt der Rückwidmung sein. Die Gemeinde muss mit der Rückwidmung noch einen weiteren Zweck verfolgen. Das kann die Schaffung von Erholungsräumen, die Schaffung von Naturparks etc. sein. Vorteilhaft ist jedenfalls die klare Vorgabe im örtlichen Entwicklungskonzept/Raumordnungsprogramm.

<sup>87</sup> VfSlg 16.201/2001; 17.409/2004; 19.075/2010; 19.186/2010 u. a.

<sup>88</sup> VfGH B 247/2013, 23.02.2015; VfSlg 20.223/2017; 20.429/2020 u. a.

Aspekte für die Bewältigung der Folgen der Klimaerwärmung sind, kann dies neben Aspekten der Erholungsfunktion von Grünflächen als verstärkendes Element des öffentlichen Interesses argumentiert werden. Gesicherte Aussagen des VfGH dazu fehlen bislang.<sup>89</sup> Da in die Interessenabwägung auch die Höhe einer allfälligen Entschädigung einfließt, dürfte für solche Projekte in Ländern, in denen bei Rückwidmungen lediglich die Kosten von Aufwendungen für die Baureifmachung ersetzt werden, eine besondere Begründung für die konkrete Inanspruchnahme eines Grundstücks erforderlich sein.

Rückwidmungen für Maßnahmen der lokalen Grünflächenplanung könnten umso leichter realisiert werden, als die Raumordnungsgesetze stärker als derzeit die Maßnahmen gegen den Klimawandel und seine Folgen als wichtige Ziele der örtlichen Raumordnung positivrechtlich verankern. Staatsziele allein können solche Rückwidmungen zwar argumentativ unterstützen, aber nicht tragen.<sup>90</sup>

#### **h) Maßnahmen zur Verbesserung des Stadtklimas**

Dabei handelt es sich vielfach um Begrünungen von Fassaden, die Schaffung von Grünflächen im Bauland oder die Rekultivierung von versiegelten innerstädtischen Böden. Dabei können unter Umständen Rückwidmungen von unbebautem Bauland erforderlich sein. Diese sind im Lichte der Judikatur des VfGH durchaus zulässig, wenn sie sich auf überzeugende, faktenbasierte ökolo-

gische Konzepte stützen können, die sowohl das öffentliche Interesse als auch die Eignung der Rückwidmung für die Wirksamkeit der Maßnahme nachvollziehbar machen. Der Schutz der Gesundheit kann sicherlich eine Rechtfertigung für das Vorliegen des öffentlichen Interesses bilden. Auch für diese Maßnahmen wäre aber eine klare gesetzliche Verankerung der gesetzlichen Verankerung der Klimawandelanpassung, wozu auch Maßnahmen zur Verbesserung des Oberflächenwassermanagements zählen, als Raumordnungsziel hilfreich.

#### **i) Rückwidmungen von Bauland in andere Widmungskategorien als Grünland/Freiland**

Die überwiegenden Fälle von Rückwidmungen beziehen sich auf die (Wieder-)Herstellung der Freilandwidmung. Es ist aber auch möglich, Bauland in andere Widmungskategorien rückzuwidmen. Dies ist regelmäßig der Fall bei befristeten Baulandwidmungen. Lediglich das St ROG und das TROG schreiben für den Fall des ungenutzten Fristablaufs die Rückwidmung in Freiland zwingend vor. Eine andere Widmung müsste in einem neuen Verfahren erfolgen. In anderen Bundesländern<sup>91</sup> erfolgt die Rückwidmung in jene Kategorien, die vor der Baulandwidmung bestanden haben (Folgewidmung).

Darüber hinaus sind Widmungen von Bauland in andere Nutzungskategorien als *Umwidmungen* nach den jeweiligen Regeln möglich.

<sup>89</sup> Der VfGH hat in den dazu bisher anhängigen Verfahren lediglich das Fehlen einer ausreichenden Grundlagenforschung und einer entsprechenden Interessenabwägung bemängelt, ohne sich dazu inhaltlich zu äußern.

<sup>90</sup> Staatsziele hatten in der Judikatur des VfGH immer nur eine bekräftigende, nie eine tragende Wirkung; siehe *Weber*, Grundrecht auf Umweltschutz, in: Heißl (Hrsg.), Handbuch Menschenrechte (2009), 496 (497).

<sup>91</sup> NÖ, S. Sonst wird die Widmung vom Gemeinderat festgelegt.

## VI. FRAGEN DER ENTSCHÄDIGUNGSPFLICHT VON RÜCKWIDMUNGEN

### 1. Die Entschädigung für Rückwidmungen in den Raumordnungsgesetzen

Rückwidmungen sind keine Enteignungen, sondern Eigentumsbeschränkungen. Den Eigentümer:innen wird das Eigentum nicht entzogen, sondern ihre Nutzungsmöglichkeiten werden – in unterschiedlicher Intensität – beschränkt.

Die Entschädigungsregeln der einzelnen Raumordnungsgesetze sind sehr unterschiedlich und spiegeln die Wertungen der einzelnen Bundesländer über Sparsamkeit mit öffentlichen Mitteln und Grundrechtswahrung wider. Während der VfGH Rückwidmungen nur ausnahmsweise für entschädigungspflichtig qualifiziert, hat der OGH die Landesgesetze mitunter über den Wortlaut der Entschädigungsbestimmungen hinaus eigentümerfreundlich korrigiert. Heute sind alle Raumordnungsgesetze mit entsprechenden Entschädigungsbestimmungen ausgestattet, die teilweise die Judikatur des OGH widerspiegeln. Die insgesamt sehr restriktiven verwaltungsrechtlichen Entschädigungsregeln zeigen die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die im Bodenrecht traditionell stark ausgeprägt ist, in aller Deutlichkeit auf: Entschädigt wird nur bei ganz gravierenden Beeinträchtigungen und auch dies keineswegs immer.<sup>92</sup>

#### 1.1. Enteignungen

Für Projekte von öffentlichem Interesse auf Vorbehaltsflächen sind im BRPG<sup>93</sup>, in der OÖ BauO<sup>94</sup> und der Wr. BauO<sup>95</sup> Enteignungen vorgesehen, denen freilich Versuche über eine gütliche Zurverfügungstellung der betreffenden Grundstücke vorangehen müssen. Die Höhe der Entschädigungen kann nach Durchlaufen des Verwaltungsweges von den ordentlichen Gerichten nach den Vorgaben des EISBEEG oder der Landesstraßengesetze<sup>96</sup> festgesetzt werden.

### 1.2. Einlösungen

Einlösungen von Grundstücken, die mit der Widmung als Sonderfläche behängt werden, sind, soweit nicht Enteignungen vorgesehen sind, in allen Raumordnungsgesetzen vorgesehen. Werden Grundstücke zu Vorbehaltsflächen umgewidmet, so können die Grundeigentümer:innen deren Einlösung beantragen. Das Verfahren über die Einlösung und die Folgen einer allfälligen Nichteinigung über die Höhe des Entgelts ist unterschiedlich geregelt.<sup>97</sup>

### 1.3. Entschädigungen für Rückwidmungen/Umwidmungen

Alle Raumordnungsgesetze sehen Entschädigungen für Rückwidmungen oder Umwidmungen, die die Bebaubarkeit von Grundstücken ausschließen oder erheblich erschweren, vor. Allerdings reichen die Rückwidmung in Freiland/Grünland und der damit verbundene Wertverlust allein nicht aus, um eine Entschädigungspflicht zu begründen. Alle Gesetze verlangen weitere Voraussetzungen, die letztlich die Entschädigungspflicht der Gemeinden nicht unerheblich beschränken.

Die Judikaturdivergenz zwischen VfGH und OGH über die Entschädigungspflicht von Rücküberweisungen<sup>98</sup> kann für den Rechtsweg relevant sein: Die Entschädigungssumme wird in allen Bundesländern von einer Verwaltungsbehörde festgelegt.<sup>99</sup> Dagegen kann entweder das LVwG angerufen werden<sup>100</sup> oder es wird die Festsetzung durch ein ordentliches Gericht ermöglicht.<sup>101</sup> Im ersten Fall unterliegen diese Erkenntnisse der nachprüfenden Kontrolle des VfGH und/oder des VwGH, im letzteren Fall entscheidet der OGH im Revisionsverfahren, was unter Umständen zu einer Besserstellung der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers führen kann.<sup>102</sup>

<sup>92</sup> So *Pauger*, Die Enteignung im Verwaltungsrecht, in: Korinek/Pauger/Rummel, Handbuch des Enteignungsrechts (1994), 162.

<sup>93</sup> §§ 4 und 41.

<sup>94</sup> §§ 10 ff.

<sup>95</sup> §§ 38 ff.

<sup>96</sup> So § 14 OÖ BauO; § 52 TROG.

<sup>97</sup> Dabei handelt es sich nicht um Rückwidmungen, sondern um Umwidmungen, weshalb das Thema hier nicht weiter vertieft werden soll.

<sup>98</sup> Siehe unten VI. 2.

<sup>99</sup> Bürgermeister, BVB oder LRg.

<sup>100</sup> So im B, in der St, in T und V.

<sup>101</sup> So in K und NÖ und OÖ.

<sup>102</sup> So auch *Onz/Mendel*, Rückwidmungen von Bauland in Grünland im Burgenland und in Niederösterreich. Rechtsüberblick und Empfehlungen im Auftrag der Planungsgemeinschaft Ost (2017), 24; Kerschner, Festschrift für Eva Schulev-Steindl, 283.

Die meisten Raumordnungsgesetze sehen eine Frist von einem Jahr ab Kundmachung der Rückwidmung für die Geltendmachung der Entschädigung vor.<sup>103</sup>

### 1.3.1. Burgenland

§ 53 BRPG sieht eine angemessene Entschädigung vor, wenn durch die Wirkung des Flächenwidmungsplanes (Rückwidmung) oder des Bebauungsplanes (Teilbebauungsplanes) die Bebauung eines Baulandgrundstückes verhindert wird und dadurch eine Wertminderung entsteht, die für die Betroffene oder den Betroffenen eine unbillige Härte darstellt. Nach § 53 Abs 2 gibt es allerdings nur einen einzigen Fall von unbilliger Härte: die im Vertrauen auf die Rechtslage nachweisbaren Kosten für die Baureifmachung des Grundstücks. Nur diese werden ersetzt.

### 1.3.2. Kärnten

§ 37 K ROG kennt zwei Formen der Entschädigung von Rückwidmungen:

Wird ein Baulandgrundstück in Grünland rückgewidmet und dadurch seine Bebauung unzulässig, so sind die Kosten der Baureifmachung angemessen zu entschädigen. Findet die Rückwidmung von Bauland in Grünland innerhalb von 25 Jahren nach ihrer Festlegung in Bauland statt, ist auch für die Minderung des Verkehrswertes angemessen zu entschädigen, aber nur dann, wenn die Widmung als Bauland bei einem früheren Erwerbsvorgang bestimmend für den Wert der Gegenleistung war oder dem Erwerbsvorgang wertmäßig zugrunde gelegt worden ist. § 37 Abs 3 enthält sodann einen umfangreichen Katalog von Ausnahmen der Entschädigungspflicht, die den Kreis der Anspruchsberechtigten erheblich einschränken,<sup>104</sup> sodass die Entschädigungspflicht bei Rückwidmungen wohl nur für eine überschaubare Zahl von Rückwidmungen besteht.

### 1.3.3. Niederösterreich

§ 27 Abs 1 NÖ ROG ordnet die Entschädigungspflicht der Gemeinden für jene vermögensrecht-

lichen Nachteile an, die durch Änderungen von Baulandwidmungsarten in andere Widmungsarten entstanden sind. Voraussetzungen sind der Ausschluss oder die weitgehende Verringerung der Bebaubarkeit des Grundstücks<sup>105</sup> und die vorhandene Bebaubarkeit und Baulandeignung. Als vermögensrechtliche Nachteile gelten aber nur die Aufwendungen für die Baureifmachung und die Minderung jenes Wertes der Grundfläche, der einem vorangegangenen Erwerbsvorgang konkret zugrunde gelegt worden war, bis zur Höhe des ortsüblichen Wertes zum Zeitpunkt des Erwerbsvorganges.

Wird die Widmung einer Grundfläche, die der Baulandmobilisierung nach § 17 NÖ ROG unterliegt (befristete Widmung oder Raumordnungsvertrag), geändert, gebührt keine Entschädigung, wenn der Gemeinderat innerhalb der einjährigen Frist die neuerliche Entscheidung trifft. Andernfalls ist die Erlangung einer Entschädigung wieder möglich.

### 1.3.4. Oberösterreich

Gemäß § 38 OÖ ROG wird eine Entschädigung für die nachweisbaren Kosten der Baureifmachung im Falle der Verhinderung der Bebauung durch eine Änderung des Flächenwidmungsplanes gewährt. Das OÖ ROG verlangt dazu eine rechtskräftige Bauplatzbewilligung.

Eine zweite Variante der Entschädigung, die aber nicht direkt auf Rückwidmungen bezogen ist, ist an der „Sonderopfertheorie“<sup>106</sup> orientiert. Wird durch Änderung eines Flächenwidmungsplanes ein Baulandgrundstück zur Gänze oder überwiegend von Bauland umschlossen<sup>107</sup> und entsteht dadurch für das in seiner ursprünglichen Widmung verbleibende Grundstück eine Wertminderung, so ist diese zu entschädigen.

### 1.3.5. Salzburg

Gemäß § 49 SROG ist für vermögensrechtliche Nachteile, die durch eine Widmungsänderung von Bauland in Grünland oder Verkehrsfläche und die damit verbundene Verhinderung der Verbau-

<sup>103</sup> In NÖ beträgt diese Frist fünf, in V drei Jahre.

<sup>104</sup> Dies betrifft die Lage in Gefährdungsbereichen oder außerhalb der Siedlungsschwerpunkte, wenn keine nachweislichen Aufwendungen für die Baureifmachung getätigt wurden, Rückwidmungen von Aufschließungsgebieten in einer Reihe von Fällen, Fristenablauf bei befristeter Baulandwidmung u. a.

<sup>105</sup> Eine bloße Verringerung der Nutzung (Baudichtenreduktion von 45 auf 40 %) begründet keinen Entschädigungsanspruch (OGH 8 OB 85/20p, 23.11.2020).

<sup>106</sup> Danach steht der überwiegende Vorteil einer größeren Gruppe von Personen einer beachtlichen Schlechterstellung eines Einzelnen (Sonderopfer) durch einen Widmungsakt gegenüber; siehe OGH 8 OB 85/20p, 23.11.2020.

<sup>107</sup> Eine überwiegende Umschließung durch Bauland ist nicht im mathematischen Sinn, sondern danach zu beurteilen, ob das nicht in Bauland gewidmete Grundstück gleichsam eine „Enklave“ im Bauland bildet; so OGH 9 Ob 232/02m, 13.11.2002.

ung entstehen, eine angemessene Entschädigung zu leisten. Voraussetzung ist allerdings, dass die Umwidmung/Rückwidmung innerhalb von zehn Jahren nach seiner erstmaligen Ausweisung nach dem 1. März 1993 oder während der Wirksamkeit einer in dieser Zeit erteilten Baubewilligung erfolgt. Die Zehn-Jahres-Frist ist ausnahmsweise erstreckbar. Ausgenommen sind Umwidmungen/Rückwidmungen auf Verlangen der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers, bei Verlust der Bauplatzeigenschaft wegen der Lage in einem Gefährdungsgebiet (Naturkatastrophen) oder infolge Fristablauf bei befristeter Baulandwidmung.

Als vermögensrechtliche Nachteile gelten die Kosten für die Baureifmachung und jener Teil des Wertes der Grundfläche, der beim Erwerb der Grundfläche gegeben war und in der Gegenleistung (Kaufpreis, Tauschgrundfläche, Erbverzicht u. dgl.) seinen Niederschlag gefunden hat – bis zur Höhe des Verkehrswertes.

### 1.3.6. Steiermark

Nach § 44 Abs 4 St ROG begründet die Zuteilung von Grundstücken zum Freiland allein keinen Entschädigungsanspruch. Ein solcher besteht nur für Kosten für die Baureifmachung oder für die Wertminderung durch Nichtausweisung eines Grundstücks als Bauland bei gleichzeitiger Baulandwidmung der das Grundstück umschließenden Grundstücke.

Eine Sonderregelung enthält § 44 Abs 9 für den Fall einer Veräußerung des rückgewidmeten Grundstücks bei späterer Rückwidmung in Bauland. Dies ermöglicht die Aufhebung des Vertrags, wenn die oder der jetzt begünstigte Erwerber:in nicht bereit ist, der Veräußerin oder dem Veräußerer den Wertgewinn zu ersetzen.

### 1.3.7. Tirol

§ 76 Abs 1 TROG sieht als Voraussetzung für eine Entschädigung eine Umwidmung/Rückwidmung, die eine Bebauung gleich wie beim Freiland ausschließt oder einschränkt, vor. Bei der Feststellung des Entschädigungsanspruchs ist eine Interessenabwägung vorzunehmen: Das Interesse an der Beibehaltung der Widmung muss

das Interesse an der Umwidmung/Rückwidmung überwiegen.<sup>108</sup> Ein solches überwiegendes Eigentümerinteresse besteht nach Abs 2 insbesondere bei eindeutiger Eignung für die Bebauung bei gleichzeitig vorhandener oder leicht herstellbarer Erschließung oder, wenn das um-/rückgewidmete Grundstück im Nahebereich von gleichartigen Baulandgrundstücken liegt.<sup>109</sup> In diesen Fällen ist die Minderung des ortsüblichen Verkehrswertes zu ersetzen. Werden im Zuge der Umwidmung/Rückwidmung weitere im Eigentum der/des Betroffenen stehende Grundflächen als Bauland ausgewiesen, wird das Eigentümerinteresse an einer Entschädigung verneint. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, so sind jedenfalls die Aufwendungen für die Baureifmachung zu ersetzen.

### 1.3.8. Vorarlberg

Gemäß § 27 Abs 1 VRPG ist eine Umwidmung/Rückwidmung eines Baulandgrundstückes in eine Widmungskategorie, die eine Verbauung verhindert, entschädigungspflichtig.<sup>110</sup> Die Entschädigungspflicht besteht nicht, wenn die Bebaubarkeit nicht vorhanden ist oder wenn in verschiedenen Fällen befristeter Widmung die Befristung ungenützt abgelaufen ist.

### 1.3.9. Bewertung

Nach längerer Zeit der Verunsicherung – nicht zuletzt aufgrund der schwankenden Rechtsprechung der Höchstgerichte – haben alle Bundesländer für Rückwidmungen Entschädigungsregeln geschaffen, die die Entschädigungsvoraussetzungen klar festlegen. Der Großteil der Länder hat die Entschädigungspflicht restriktiv formuliert, sodass die bloße Rückwidmung in einigen Ländern überhaupt keinen Entschädigungsanspruch begründet, auch wenn damit eine Wertminderung des Grundstücks verbunden ist. Ob dies in allen Fällen für die Verfassungskonformität der Regelung ausreicht, muss einzelfallbezogen ermittelt werden. In den Bundesländern, in denen ein verwaltungsrechtlicher Rechtszug vorgesehen ist, sind Korrekturen aufgrund der Judikatur des VfGH kaum zu erwarten, da kein Rechtszug zu den ordentlichen Gerichten existiert. Ein gewisses Unsicherheitspotenzial birgt die Judikatur der ordentlichen Gerichte nach wie vor in sich.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> Dies gilt gemäß VfGH V 242/2022, 19.09.2023 auch ohne gesetzliche Anordnung (zum NÖ ROG).

<sup>109</sup> Auch hier wird auf das verfassungsrechtlich verpönte „Sonderopfer“ abgestellt.

<sup>110</sup> Nach Ansicht des VwGH (99/06/0024 v. 22.04.1999) und des OGH (7Ob32/08v, 15.05.2008) erfolgt die Gewährung der Entschädigung in Form der Privatwirtschaftsverwaltung.

<sup>111</sup> Darauf weist insbesondere *Bußjäger*, Aktuelle Fragen der Entschädigungspflicht bei Rückwidmungen, Festschrift für Walter Berka (2013), 21 (33) hin.

## 2. Die Judikatur der Höchstgerichte

### 2.1. Allgemeines

Der VfGH leitet aus Art 5 StGG und Art 1 1. ZPEMRK grundsätzlich keine Verpflichtung zur Entschädigung bei Eigentumsbeschränkungen ab.<sup>112</sup> In Nachvollziehung der Judikatur des EGMR erkannte er aber bei gravierenden Eigentumsbeschränkungen eine Entschädigungspflicht an.<sup>113</sup> Der VfGH zieht zur Begründung den Gleichheitsgrundsatz und das Verhältnismäßigkeitsgebot insbesondere in Form der „Sonderopfertheorie“ heran.<sup>114</sup> Gewährt der Gesetzgeber für Eigentumsbeschränkungen Entschädigungen, so verlangt der VfGH die Gleichbehandlung aller von der Maßnahme erfassten Personen.<sup>115</sup>

Der OGH anerkennt zwar auch die Zulässigkeit entschädigungsfreier Eigentumsbeschränkungen, in Anwendung der Sonderopfertheorie verlangt er aber in den Fällen, in denen ein gravierender Nachteil einzelner Personen zugunsten der Besserstellung einer größeren Personengruppe gegenübersteht, eine angemessene Entschädigung. Damit misst er die Zulässigkeit entschädigungsloser Eigentumsbeschränkungen ebenso wie der VfGH am Gleichheitsgrundsatz und Verhältnismäßigkeitsprinzip. Allerdings geht der OGH weiter: Er spricht in diesen Fällen auch dann eine Entschädigung zu, wenn dies nach dem klaren Wortlaut einer gesetzlichen Entschädigungsregel ausgeschlossen wäre.<sup>116</sup>

### 2.2. Die Judikatur des VfGH zur Entschädigungspflicht von Rückwidmungen

Der VfGH hat in VfSlg 19.341/2011 ausdrücklich festgehalten, dass die Zulässigkeit von Rückwidmungen nicht vom Vorliegen einer Entschädigungspflicht abhängig ist. Damit ist er der vom OGH geäußerten Rechtsansicht klar entgegengetreten. Freilich bleibt es dem Gesetzgeber un-

benommen, Entschädigungen für Rückwidmungen zu schaffen. Solche Entschädigungsregeln<sup>117</sup> müssen aber gleichheitskonform ausgestaltet sein.<sup>118</sup> Ansonsten hat der Gesetzgeber dabei einen erheblichen rechtspolitischen Spielraum. Gegen eine Reduzierung der Entschädigungsansprüche allein auf die Kosten der Baureifmachung hat der VfGH keine Einwände.<sup>119</sup>

Da Rückwidmungen durch die damit verbundene zum Teil erhebliche Wertminderung der betroffenen Grundstücke sehr eingriffsintensiv sind, verlangt der VfGH eine ausführliche und nachvollziehbare Abwägung der privaten Interessen der Grundeigentümer:innen an der Aufrechterhaltung der Widmung mit den öffentlichen Interessen an der Rückwidmung. Dabei genügen allgemeine Erörterungen über das öffentliche Interesse des mit der Rückwidmung angestrebten Zieles nicht. Die Interessenabwägung muss auf das konkrete rückzuwidmende Grundstück bezogen sein.<sup>120</sup> Dabei ist auch die Frage allfälliger Entschädigungen in die Interessenabwägung einzubeziehen.<sup>121</sup> Der VfGH hat dies bisher noch nie explizit ausgeführt, aus der Judikatur lässt sich aber ableiten, dass ausreichende Entschädigungen das private Interesse an der Aufrechterhaltung der Widmung minimieren können. Umgekehrt muss mangels Entschädigungen im konkreten Fall<sup>122</sup> das öffentliche Interesse an der Rückwidmung entsprechend hoch sein, um das private Interesse zu überwiegen. In den Fällen von Korrekturen rechtswidriger Baulandwidmung<sup>123</sup>, bei Rückwidmungen wegen drohender Naturgefahren und mangelnder Baulandeignung verlangt der VfGH überhaupt keine Interessenabwägung und damit auch keine Berücksichtigung der Schwere des Eigentumseingriffs<sup>124</sup> und privater Interessen.

Wird über Entschädigungen im Verwaltungsweg entschieden, weist der VfGH dagegen erhobene Beschwerden zurück. Er begründet dies damit, dass es sich dabei um „Civil Rights“ im Sinne des

112 Siehe die Begründung bei *Korinek*, Art 5 StGG, in: *Korinek/Holoubek et al* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, II/2, 5. Lfg (2002), Rz 43.

113 Siehe die Nachweise bei *Muzak*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kommentar, 8. Auflage (2020), 790.

114 Siehe FN 105.

115 VfSlg 16.316/2001.

116 Siehe *Berka*, Das „Sichtfenster zum See“: Zu den entschädigungsrechtlichen Konsequenzen einer Rückwidmung, *Zak* 2009, 63; *Sallinger*, Neues zur Umwidmungsentschädigung. Zum Beschluss des OGH 5 Ob 30/08k v. 09.09.2008; *Auer*, Zur Entschädigung bei Rückwidmungen – OGH versus VfGH, *bbl* 2011, 168; *Bußjäger*, *Festschrift für Walter Berka* (2013) 21.

117 Siehe oben VI. 1. 3.

118 VfSlg 16.316/2001.

119 VfSlg 19.202/2010; a. A. *Wimmer*, Entschädigung im öffentlichen Recht (2009), 212.

120 VfSlg 20.328/2019; VfGH V 242/2022, 19.03.2023.

121 VfSlg 16.286/2001; 17.396/2004; 16.637/2002.

122 Die Entschädigungsregeln für Rückwidmungen sehen Entschädigungen ja nur in bestimmten Fällen vor.

123 VfSlg 16.201/2001; 17.409/2004.

124 VfSlg 16.201/2001; 18.413/2008; 19.075/2010.

Art 6 EMRK handelt, deren Entscheidung in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte fällt.<sup>125</sup>

Der VfGH lehnt eine Entschädigungspflicht für Rückwidmungen nach wie vor ab. Gleichwohl sind Entschädigungen auch für den VfGH für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer (konkreten) Rückwidmung relevant: Sie sind bei der Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen hinreichend zu berücksichtigen. Ihr gänzliches Fehlen kann bei einer gravierenden Wertminderung des Grundstücks ein Gewicht erhalten, das die Unzulässigkeit der Rückwidmung bewirken kann.<sup>126</sup>

### 2.3. Die Judikatur des OGH

Die Judikatur des OGH steht zwar einer Entschädigungspflicht für Rückwidmungen grundsätzlich positiver gegenüber als die des VfGH<sup>127</sup>, folgt aber gleichwohl dem VfGH mit der Anerkennung der Möglichkeit von entschädigungsfreien Rückwidmungen.<sup>128</sup> Dabei hebt er immer wieder die Bedeutung der Sonderopfertheorie hervor<sup>129</sup>, die er bisher – von wenigen Ausnahmen abgesehen – aber nicht überspannt hat. Die Entschädigungspflicht für Rückwidmungen ist auch für den OGH primär eine Frage der positivrechtlichen Entschädigungsnormen, die er nur ausnahmsweise extensiv interpretiert und erweitert.<sup>130</sup> So hat er – in Abkehr von der Judikatur des VfGH – zu restriktive Entschädigungsregeln in den Raumordnungsgesetzen verfassungskonform korrigiert.<sup>131</sup> In seinem vielbeachteten „Sichtfenster-Urteil“<sup>132</sup> bejahte er einen Entschädigungsanspruch eines Grundeigentümers, obwohl ein solcher Anspruch im VRPG gar nicht vorgesehen war. Gegenstand des Verfahrens war eine Rückwidmung eines Baulandgrundstücks in eine Parkfläche, um die ungehinderte Sicht zum Bodensee zu bewahren. Der OGH erblickte im Ausschluss der Entschädigung ein verfassungswidriges Sonderopfer, das der Gesetzgeber hätte berücksichtigen müssen. Der OGH stellte nicht – wie rechtlich eigentlich geboten – einen Gesetzes-

prüfungsantrag an den VfGH, sondern sprach dem Grundeigentümer eine Entschädigung zu.

Auch die Entscheidung in einem anderen Fall (in Niederösterreich), in dem der OGH feststellte, dass die Berechnung der Valorisierung durch Ermittlung der Differenz zwischen Kaufpreis und Grünlandwert zum Erwerbszeitpunkt zu erfolgen hat, geht über den Wortlaut des § 24 NÖ ROG hinaus.<sup>133</sup>

Die Sonderopfertheorie deckt aber nicht alle Vermögensverluste und Nutzungsbeschränkungen ab. Für den OGH sind Entschädigungen an das Vorliegen *wesentlicher* Minderungen der Nutzbarkeit von Grundstücken geknüpft. Geringfügige Beschränkungen sind entschädigungslos hinzunehmen.<sup>134</sup> Auch das Abstellen auf *konkrete, nachweisbare* Nutzungsbeeinträchtigungen statt auf mögliche zukünftige Wertminderungen bei der Ermittlung der Entschädigungssumme entspricht der Rechtsprechung des OGH.<sup>135</sup> Sehr restriktive Entschädigungsregeln wendet er aber durchaus grundrechtsfreundlich an. So interpretierte er die Bestimmung des § 25 Abs 5 OÖ ROG, wonach dann, wenn durch eine nachträgliche Änderung des Flächenwidmungsplans die Bebauung des Grundstücks wieder zulässig wird, der Anspruch auf Entschädigung erlischt, durchaus eigentümerfreundlich. Er trat der Auffassung der Behörde und der Untergerichte entgegen, dass es dabei nicht auf die generelle Bebauungsmöglichkeit ankomme. Vielmehr entfällt dieser Anspruch nach der Judikatur des OGH nur dann, wenn durch die neuerliche Rückwidmung die wirtschaftlich gleiche Lage wiederhergestellt sei wie bei der ursprünglichen Baulandwidmung.<sup>136</sup>

Der OGH anerkennt Entschädigungsansprüche für Rückwidmungen grundsätzlich nach Maßgabe der Entschädigungsbestimmungen in den Raumordnungsgesetzen. Umstrittene rechtsfortbildende Urteile finden sich in der neueren Judikatur nicht mehr. Insofern scheint zwischenzeitlich weitgehende Rechtssicherheit eingetreten zu sein.<sup>137</sup>

<sup>125</sup> VfSlg 14.643/1996; 18.470/2008.

<sup>126</sup> Siehe VfGH V 242/2022, 19.03.2023.

<sup>127</sup> Siehe *Kerschner*, Festschrift für Eva Schulev-Steindl, 282.

<sup>128</sup> Siehe etwa OGH 8 Ob 35/09v, 29.09.2009; 6 Ob 144/16v, 29.11.2016 u. a.

<sup>129</sup> OGH 2 Ob 52/99g, 11.03.1999; 6 Ob 12/06t, 09.03.2006; 5 Ob 30/08k, 09.09.2008 u. a.

<sup>130</sup> So in seinem viel kritisierten Urteil 5 Ob 30/08k, 09.09.2008.

<sup>131</sup> OGH 2 Ob 52/99g.

<sup>132</sup> OGH 5 Ob 30/08k, 09.09.2008; *Berka*, Zak 2009, 63.

<sup>133</sup> OGH 8 Ob 34/06t, 11.05.2006.

<sup>134</sup> OGH 8 Ob 35/09v, 29.09.2009.

<sup>135</sup> OGH 8 Ob 35/09v, 29.09.2009.

<sup>136</sup> OGH 2 Ob 605/88, 20.06.1989.

<sup>137</sup> Skeptisch *Bußjäger*, Festschrift für Walter Berka, 33.

### 3. Die Zulässigkeit des Verzichts auf Entschädigungen

Der Verzicht im öffentlichen Recht war im 19., aber auch noch im 20. Jahrhundert ein umstrittenes Thema.<sup>138</sup> Heute ist die Zulässigkeit des Verzichts im öffentlichen Recht durch die Rechtsprechung der Höchstgerichte und der Literatur hinlänglich klargestellt.<sup>139</sup>

Der Verzicht auf eine Entschädigung kann in Form der Nicht-Inanspruchnahme der Entschädigung erfolgen. Da alle Entschädigungen für Rückwidmungen nur auf Antrag und innerhalb einer bestimmten Frist zugesprochen werden, braucht der entsprechende Antrag schlicht nicht fristgerecht gestellt werden.

Es ist jedoch auch eine Willenserklärung zulässig, die das Erlöschen des subjektiven Rechts auf die Entschädigung zum Inhalt hat. Eine solche Willenserklärung hat gegenüber der Behörde oder dem Gericht zu erfolgen und bewirkt den Unter-

gang dieses Rechts. Analog zu den bürgerlich-rechtlichen Willenserklärungen kann ein Verzicht nur bei Gewalt, List oder schwerem, nicht vorwerfbarem Irrtum widerrufen werden.

Im Anschluss an die Judikatur des VwGH hat der OGH die Vergabe von Entschädigungen nach der Vorarlberger Rechtslage als Akte der Privatwirtschaftsverwaltung qualifiziert.<sup>140</sup> In diesen Fällen ist ein Verzicht, wie generell im Zivilrecht, problemlos möglich.

Ein Entschädigungsverzicht kann auch Teil eines Raumordnungsvertrages sein. Damit können konsensuale Gesamtpakete geschnürt werden, die sowohl die Interessen der Gemeinde an einer raumordnungsrechtlichen Neugestaltung eines Gebietes als auch die Interessen der Grundeigentümer:innen hinlänglich berücksichtigen. Dazu können Kompensationsleistungen, Grundtausch oder andere Maßnahmen als Gegenleistungen für den Entschädigungsverzicht vereinbart werden.

<sup>138</sup> So wurde lange diskutiert, ob der Bundespräsident auf sein Amt verzichten könne, da dies in der Bundesverfassung nicht vorgesehen ist.

<sup>139</sup> Siehe die Nachweise bei *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. (2021), Rz 1162; *derselbe*, Zum Verzicht auf Entschädigung wegen Rückwidmung, *bbl* (2008), 135.

<sup>140</sup> OGH 7 Ob 32/08v, 15.05.2008 unter Bezugnahme auf VwGH 99/06/0024, 22.04.1999.

## VII. DAS ZUSAMMENSPIEL VON HOHEITLICHEN UND PRIVATRECHTLICHEN MASSNAHMEN BEI RÜCKWIDMUNGEN

### 1. Raumordnungsverträge zur Absicherung von Rückwidmungen

Gemäß Art 116 Abs 2 B-VG ist die Gemeinde vollumfänglich privatrechtsfähig.<sup>141</sup> Sie kann sohin auch ohne gesetzliche Grundlage innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Verträge aller Art abschließen.<sup>142</sup> Zusätzlich enthalten die Raumordnungsgesetze – in unterschiedlicher Ausprägung – Ermächtigungen zum Abschluss von Raumordnungsverträgen.<sup>143</sup>

Im Lichte der Judikatur des VfGH ist die unmittelbare Verknüpfung eines Raumordnungsvertrages mit einer Widmung verfassungswidrig.<sup>144</sup> Die in der Praxis immer wieder anzutreffende Vorgangsweise, eine bestimmte Änderung des Flächenwidmungsplanes vom vorherigen Abschluss eines Raumordnungsvertrages abhängig zu machen, ist jedenfalls dann klar rechtswidrig, wenn die Umwidmung ohne Vertrag rechtlich nicht möglich gewesen wäre.<sup>145</sup> Die häufigsten Inhalte von Raumordnungsverträgen betreffen die Umwidmung *in* Bauland, wofür sich die Gemeinde einen Planwertausgleich sichern will. Aber auch erwerbswirtschaftliche Ziele werden mit Raumordnungsverträgen verfolgt.<sup>146</sup> Da die vom VfGH verpönte Verknüpfung von Vertrag und Widmung in der Praxis kaum vermeidbar ist, sind Raumordnungsverträge stets mit einem gewissen Risiko, wegen Sittenwidrigkeit (§ 879 ABGB) aufgehoben zu werden, behaftet.

Raumordnungsverträge über Rückwidmungen haben aber zumeist andere Zielsetzungen. Sie können sicherstellen, dass Rückwidmungen ohne (oft jahrelange) Rechtsstreitigkeiten ver-

fügt werden können, um so öffentliche Interessen voranzutreiben. So können Flächentausche, spezielle Angebote an Grundeigentümer:innen oder Nutzungsberechtigte, die über die oft kargen Entschädigungen der Raumordnungsgesetze hinausgehen, und vieles andere vereinbart werden. Es können aber auch Entschädigungsverzicht vereinbart werden, die auch Rechtsnachfolger:innen binden. Vor allem sind mit solchen Verträgen maßgeschneiderte Lösungen für Einzelfälle möglich. Jedenfalls muss die Rückwidmung gesetzlich möglich sein – ein Vertrag kann eine allfällig rechtswidrige Rückwidmung rechtlich nicht sanieren.

Unzulässig sind „oktroiierte Raumordnungsverträge“<sup>147</sup>, zu denen Grundeigentümer:innen aufgrund der rechtlichen und faktischen Übermacht der Gemeinde zum Abschluss gezwungen werden. Diese Verträge verstoßen gegen § 879 ABGB und sind mit Nichtigkeit bedroht. Denn auch die privatrechtlich handelnde Gemeinde ist an die Grundrechte gebunden.<sup>148</sup> Da Raumordnungsverträge privatrechtliche Verträge sind, kann die Gemeinde den Abschluss nicht erzwingen. Anders als bei Raumordnungsverträgen, die die Umwidmung in Bauland zum Gegenstand haben, bedeutet eine Rückwidmung weder einen finanziellen Gewinn der Grundeigentümer:innen noch eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks. Welche Anreize die Gemeinde für den Abschluss eines Vertrages anbieten kann, muss einzelfallbezogen geprüft werden.

Zu beachten ist auch die Judikatur des VfGH: Diese verlangt auch für Akte der Privatwirtschaftsverwaltung, die im Zusammenhang mit Hoheits-

141 Siehe *Weber*, Art 116 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et al.* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, I/4, 12. Lfg (2016), Rz 13 m. w. N.

142 Zum (nur) differenzierten Legalitätsprinzip der Privatwirtschaftsverwaltung siehe *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 68; *Steinwender*, Rechtliche Schranken der Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinden, in: *Bußjäger/Eller/Klebsberg* (Hrsg.), Die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder (2025), 465.

143 Siehe *Berka/Kletecka*, Gutachten zu Rechtsfragen der Vertragsraumordnung in Österreich, in: *Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“*, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. Schriftenreihe der ÖROK Bd 191 (2014); *Lienbacher*, Raumordnungsrecht, in: *Bachmann/Baumgartner/Feik et al.* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Auflage (2022), 527 (559).

144 VfSlg 15.625/1999.

145 *Berka/Kletecka*, Gutachten, 90.

146 Siehe jüngst *Eisenberger/Holzmann/Tauf-Grill/Trettenbrein*, Bauland gegen Bares: Wie Kommunen die Umwidmung immer mehr zur Einnahmequelle machen – und wo die (verfassungs-)rechtlichen Grenzen sind, *bbl* (2025), 91.

147 *Berka/Kletecka*, Gutachten, 88; *Mast*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag als Alternative zur Tiroler Vertragsraumordnung? (2003), 99.

148 Zur Fiskalgeltung der Gemeindeverwaltung siehe die Nachweise bei *Berka/Kletecka*, Gutachten 87.

akten stehen, eine gesetzliche Grundlage.<sup>149</sup> Raumordnungsverträge zur Absicherung von Rückwidmungen sind daher derzeit noch nicht in allen Bundesländern risikofrei<sup>150</sup>.

## 2. Die (neu geschaffenen) Möglichkeiten des Art 15 Abs 5 B-VG

Das Verbot der Verknüpfung von privatrechtlichen Verträgen mit Hoheitsakten, wie es der VfGH postuliert,<sup>151</sup> hat die Vertragsraumordnung mit erheblicher Rechtsunsicherheit belastet. Denn Raumordnungsverträge im Zusammenhang mit Widmungsänderungen lassen sich in der Praxis nur schwer von den Hoheitsakten trennen. So schwebt über vielen solcher Verträge das Damoklesschwert der Anfechtung wegen Rechts- und Verfassungswidrigkeit (§ 879 ABGB). Um erhöhte Rechtssicherheit im Bereich der Vertragsraumordnung zu erzielen, wurde 2024 ein neuer Art 15 Abs 5 B-VG geschaffen:<sup>152</sup> „In den Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung (Art 118 Abs 3 Z 9) sind die Länder im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, zur Verfolgung öffentlicher Interessen das

Zustandekommen eines zivilrechtlichen Vertrages als eine Voraussetzung für hoheitliches Handeln vorzusehen.“ Damit kann die weitverbreitete, aber mit vielen Unsicherheiten belastete Praxis der angesprochenen Verknüpfung legalisiert werden. Die neue Bestimmung dürfte vor allem für die Um- und Rückwidmungspraxis große Bedeutung erlangen. Für Rückwidmungen kann dies etwa die Möglichkeit einer Neuwidmung von Bauland als Ersatz für das rückgewidmete Bauland, verbunden mit weiteren Vertragsinhalten, die nicht nur Gegenstand von Hoheitsakten sein können, eröffnen.

Die Reichweite dieser neuen verfassungsrechtlichen Ermächtigung für Rückwidmungen ist derzeit noch nicht einschätzbar. Denn die Ermächtigung bezieht sich auf den Landesgesetzgeber und nicht auf die Gemeinden. Diese dürfen solche Verknüpfungen erst nach Erlassung der entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmungen in Anspruch nehmen. Derzeit hat aber nur Tirol von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht.<sup>153</sup>

149 VwSlg 13.082/1989; 13.625/1992.

150 Die Anwendungsfälle des § 33 TROG wurden mit der Novelle LGBl 2025/6 zugunsten der Rechtssicherheit erheblich erweitert.

151 VfSlg 15.625/1999.

152 BGBl I 2024/89; die Materialien (IA 4013/A, 27. GP NR) weisen lapidar auf die damit angestrebte erhöhte Rechtssicherheit; siehe *Lendl/Lewisch*, Art 15 Abs 5 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassung (33. Lfg, 2024).

153 LGBl 2025/6. Weitere Umsetzungen in anderen Bundesländern sind aber in Bälde zu erwarten.

## VIII. BAUERWARTUNGSLAND – SINNVOLLES INSTRUMENT ZUR FREIHALTUNG VON FREIFLÄCHEN?

1. Bauerwartungsland bezeichnet Grundstücke, welche zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht als Bauland gewidmet sind, aber, je nach den Vorgaben im örtlichen Raumordnungskonzept/Entwicklungskonzept, in absehbarer Zeit (zumeist fünf bis zehn Jahre) eine Bebauung erwarten lassen. In Kärnten und Salzburg werden sie auch als Aufschließungsgebiet bezeichnet. Neben dem Bauerwartungsland, das in Entwicklungskonzepten mit der Absicht, es innerhalb eines Planungszeitraums als Bauland zu widmen, ausgewiesen ist, gibt es auch solches, das mit Bedingungen gewidmet wurde. Mit Eintritt dieser Bedingungen oder mit Zeitablauf erfolgt die Baulandwidmung.

Widmet die Gemeinde ein Grundstück als Bauerwartungsland, so bestätigt sie damit zum einen dessen grundsätzliche Eignung als Bauland und gibt eine – freilich nicht erzwingbare – Absicht zu erkennen, das Grundstück in absehbarer Zeit zur Bebauung freizugeben.

Es handelt sich dabei – im Unterschied zur Frei-/Grünland-Widmung – um eine temporäre Freihaltung von Grundflächen vor Bebauung. Ihr Ziel dürfte eher in der Vorbereitung einer geordneten Baulandentwicklung als in einer nachhaltigen Freihaltung von Grundflächen zu sehen sein. Als Instrument dafür ist nach allen Raumordnungsgesetzen die Widmung als Frei-/Grünland samt den entsprechenden Vorgaben in den örtlichen Entwicklungskonzepten bzw. Raumordnungsprogrammen wohl am besten geeignet.

2. Der Österreichische Gemeindebund schlägt im Bodenschutzplan einen gezielten Einsatz

der Widmungskategorie „Bauerwartungsland“ vor und ersucht um eine rechtliche Bewertung dieses Vorschlages. Konkret soll landesgesetzlich die Möglichkeit geschaffen werden, unbebautes Bauland in Bauerwartungsland umzuwidmen, wenn der Widmungszweck (Bebauung) nicht innerhalb einer zu bestimmenden Frist erreicht wird. Damit könnte nachträglich eine Möglichkeit geschaffen werden, die Grundeigentümer:innen zum Abschluss von Raumordnungsverträgen zu verpflichten. Dies sollte entschädigungsfrei möglich sein.

Bei diesem Vorschlag handelt es sich nicht um Rückwidmungen, sondern um reine Umwidmungen. Aus Sicht der Studienautor:innen lässt sich dieser Vorschlag aber nicht verfassungskonform verwirklichen. Denn eine Umwidmung, die ausschließlich den Zweck hat, Grundeigentümer:innen zum Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages zu zwingen, ist wohl mit dem Gleichheitsgrundsatz, dem Eigentumsschutz und auch mit dem Rechtsstaatsprinzip, zu dem die Bestandskraft von Planungsakten gehört, nicht vereinbar. Ob das Ziel, auf diesem Wege Bauland zu mobilisieren, erreicht werden kann, ist fraglich. Die Umwidmung von Bauland in Bauerwartungsland wird wohl nur wenige bauunwillige Grundeigentümer:innen plötzlich zur Bebauung veranlassen. Damit steht auch die Eignung in Frage. Auch kann kein:e Grundeigentümer:in zum Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages gezwungen werden. Die so eröffneten faktischen Möglichkeiten der Gemeinde, Druck auszuüben, könnten unter Umständen aber solche Verträge anfechtbar machen.

## IX. DIE BEDEUTUNG DER WIENERWALD-DEKLARATION FÜR RÜCKWIDMUNGEN

Die Wienerwald-Deklaration wurde im Rahmen der Planungsregion Ost 1987 von den Landeshauptleuten von Wien, Niederösterreich und dem Burgenland unterzeichnet<sup>154</sup> und 2002 als revidierte und erweiterte Fassung verabschiedet. Rechtlich stellt sie eine nicht den Regeln des Art 15a B-VG unterworfenen Vereinbarung der drei Bundesländer dar. Sie stellt Ziele, Planungs- und Maßnahmengrundsätze auf, die nicht einklagbare Selbstbindungen enthalten. Auch wenn nicht gerichtsförmig durchsetzbar, ist sie doch ein rechtlich relevanter Regierungsakt<sup>155</sup>, der als solcher auch in der Rechtsprechung Anerkennung gefunden hat.

Der VfGH hat in einer (singulären) Entscheidung<sup>156</sup> die Wienerwald-Deklaration als hinreichenden Grund für eine Rückwidmung anerkannt, wenn sich anders ihre Ziele nicht erreichen lassen. In anderen Erkenntnissen<sup>157</sup> hat der VfGH allerdings festgestellt, dass eine Berufung auf die Wienerwald-Deklaration allein eine Rückwidmung nicht rechtfertigt.

Das Beispiel Wienerwald-Deklaration zeigt, dass auch rechtlich sanfte staatliche Planungsakte einen nicht unwesentlichen Beitrag zur rechtlichen Entwicklung der ökologischen Orientierung einer Region leisten können.

<sup>154</sup> Siehe BMLFRW (Hrsg.), Die Wienerwald-Deklaration: Überörtliche Raumordnungsziele als Grundlage für entschädigungslose Baulandrückwidmungen (2025).

<sup>155</sup> Siehe schon *Loebenstein*, Zur Problematik gerichtsfreier Hoheits- und Regierungsakte, FS-Klecatky (1980), 591.

<sup>156</sup> VfSlg 14.643/1996; siehe auch VfSlg 18.304/2007.

<sup>157</sup> VfSlg 15.853/2000; 18.410/2008 u. a.

## X. ÄNDERUNGSPOTENZIALE IN DEN RAUMORDNUNGSGESETZEN

Um Rückwidmungen zugunsten von Flächenfreihaltungen im Sinne einer modernen Klimapolitik risikoarm verwirklichen zu können, sind Anpassungen in den Raumordnungsgesetzen erforderlich. Es sollten die spezifisch klimaschutz- und klimaanpassungsbezogenen Maßnahmen<sup>158</sup> ausdrücklich in die örtlichen Klimaziele aufgenommen werden. Ein örtliches Raumordnungsziel zu Klimaschutz und Klimaanpassung sollte aber nicht als vorrangiges Ziel gesetzlich verankert werden, solange nicht der Klimaschutz als vorrangiges Ziel Eingang auch in andere landesrechtliche Umweltgesetze gefunden hat. Dass zur aktiven kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungspolitik auch die Rückwidmung von unverbautem Bauland – analog zu den Möglichkeiten im Naturgefahrenmanagement – gehört, sollte ebenfalls gesetzlich verankert werden.

Will man für diese Zwecke entschädigungslose Rückwidmungen vorsehen, bedarf dies einer

Novellierung der Entschädigungsregeln für Rückwidmungen. Ohne die nötige gesetzliche Klarstellung bleiben solche Rückwidmungen entschädigungspflichtig. Verfassungsrechtlich steht es dem Gesetzgeber zu, entschädigungslose Rückwidmungen einzuführen, wenn es das besondere öffentliche Interesse verlangt. Dass der Schutz der Menschen vor den immer stärker spürbaren Auswirkungen des Klimawandels ein immenses öffentliches Interesse darstellt, dürfte heute wohl unbestritten sein. Es muss aber den klar definierten Eingang in die Raumordnungsgesetze finden, um friktionsfrei in der Verwaltungspraxis bestehen zu können und um die notwendige Rechtssicherheit zu gewährleisten. Freilich bliebe trotz einer stärkeren gesetzlichen Verankerung von entschädigungslosen Rückwidmungen für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen das Risiko einer rechtsfortbildenden Ausweitung von Entschädigungspflichten durch die Zivilgerichte weiterhin bestehen.

<sup>158</sup> Siehe oben V. 2.



# **BERICHTSTEIL B LEITFADEN – RÜCKWIDMUNGEN**

**Dipl.-Ing. Dr. Arthur Schindelegger**

Im Auftrag der ÖROK



## INHALT

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| LEITFADEN – RÜCKWIDMUNGEN                                             | 45 |
| Was ist eine Rückwidmung?                                             | 45 |
| Wieso brauchen Rückwidmungen besondere Sorgfalt?                      | 45 |
| Wo finden sich die rechtlichen Grundlagen für Rückwidmungen?          | 45 |
| Welche Aspekte sind für eine erfolgreiche Rückwidmung zentral?        | 45 |
| Bei welchen Anlässen kann rückgewidmet werden?                        | 45 |
| Wann ist eine Entschädigung zu zahlen?                                | 46 |
| Was ist konkret zu entschädigen?                                      | 46 |
| Kann auf eine Entschädigung verzichtet werden?                        | 46 |
| Können privatrechtliche Verträge mit Rückwidmungen kombiniert werden? | 47 |
| Können Aufschließungsgebiete rückgewidmet werden?                     | 47 |



# LEITFADEN – RÜCKWIDMUNGEN

## BAULAND RÜCKWIDMEN? WAS ES ZU BEACHTEN GILT!

### WAS IST EINE RÜCKWIDMUNG?

Jede Gemeinde in Österreich ist verpflichtet einen Flächenwidmungsplan zu erstellen und als Verordnung zu beschließen. Dabei werden drei grundsätzliche Widmungsarten unterschieden: Bauland, Verkehrsflächen und Frei-/Grünland. Für jedes Grundstück ist eine Widmungsfestlegung zu treffen. Wird eine **Baulandwidmung in eine Frei-/Grünlandwidmung geändert**, wird von einer „Rückwidmung“ gesprochen. Die Entscheidungshoheit über die Umwidmung liegt beim Gemeinderat bzw. bei der Gemeindevertretung.

### WIESO BRAUCHEN RÜCKWIDMUNGEN BESONDERE SORGFALT?

Werden Flächen als Bauland gewidmet, können diese baulich genutzt werden und damit steigt der Grundstückswert. Grundstücke werden daher mit ihrem aktuellen Wert z. B. für die Besicherung von Krediten und die Regelung von Erbangelegenheiten herangezogen. Wird eine Baulandwidmung auf einem Grundstück verkleinert oder erfolgte eine gänzliche Rückwidmung in Frei-/Grünland, stellt das einen **Eigentums-eingriff** dar. Solche Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse stehen, sachlich begründet werden und verhältnismäßig sind. Die Interessen der Betroffenen sind bei der Entscheidung über eine Rückwidmung zwingend zu berücksichtigen.

### WO FINDEN SICH DIE RECHTLICHEN GRUNDLAGEN FÜR RÜCKWIDMUNGEN?

Rückwidmungen sind entsprechend den Bestimmungen in den jeweiligen **Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzen** der Bundesländer durchzuführen. Es handelt sich um Widmungsänderungen (Umwidmungen), für die ein ausreichender Änderungsanlass gegeben sein muss. Solche Änderungsanlässe sind in den Gesetzen angeführt. Unter gewissen Voraussetzungen sind Rückwidmungen verpflichtend durchzuführen (z. B. Anpassung an überörtliche Vorgaben, Lage in Gefährdungsbereichen) oder sie dürfen zur Erreichung der Zielsetzung der räumlichen Entwicklung vorgenommen werden.

### WELCHE ASPEKTE SIND FÜR EINE ERFOLGREICHE RÜCKWIDMUNG ZENTRAL?

Eine Rückwidmung muss dazu dienen **legitime Ziele**, die im **öffentlichen Interesse** stehen, zu erreichen. Diese Ziele werden durch die Raumplanungs-/Raumordnungsgesetze, überörtliche Raumordnungsprogramme sowie kommunale Entwicklungskonzepte vorgegeben. Willkürliche Rückwidmungen sind nicht zulässig.

Jede Rückwidmung benötigt eine ausreichende **Grundlagenforschung**, in der die Rahmenbedingungen für die Widmungsänderung sowie die privaten und öffentlichen Interessen erhoben werden. Es gibt für die Grundlagenforschung **keine Formvorschrift**, eine Dokumentation für die Nachvollziehbarkeit ist aber jedenfalls verpflichtend.

Bei einer Rückwidmung sind die öffentlichen und die privaten Interessen in der **Interessenabwägung** gegenüberzustellen. Es muss dargelegt werden, wieso eine Eigentumsbeschränkung durch die Rückwidmung zulässig ist und dass diese sachlich argumentiert werden kann.

### BEI WELCHEN ANLÄSSEN KANN RÜCKGEWIDMET WERDEN?

Es gibt verschiedene Anlässe für eine Rückwidmung. An dieser Stelle sind besonders relevante zusammengefasst dargestellt:

#### Reduktion von Baulandüberhängen

Die Rückwidmung von Flächen zur Reduktion des Baulandüberhangs ist **grundsätzlich zulässig**. Sie darf aber nicht willkürlich vorgenommen werden. Es braucht ein koordiniertes und sachlich begründetes Vorgehen in Abstimmung mit der generell angestrebten räumlichen Entwicklung. Es sind für jedes betroffene Grundstück eine Grundlagenforschung und eine Interessenabwägung vorzunehmen.

#### Langjährige Nichtbebauung von Bauland

Baulandflächen, die über viele Jahre nicht bebaut und genutzt werden, können unter gewissen

Voraussetzungen rückgewidmet werden. Eine Möglichkeit ist die Festlegung einer mehrjährigen Frist mit einer Folgewidmung (sofern die gesetzliche Möglichkeit besteht) oder eine Rückwidmung erfolgt auf Basis einer ausreichenden Grundlagenforschung und Interessenabwägung. Eine Einbettung in die allgemein angestrebte räumliche Entwicklung ist erforderlich, um eine willkürliche Vorgangsweise zu verhindern.

### Immissionsschutz

Lärm- oder Schadstoffemissionen sowie die Herstellung und Lagerung gefährlicher Güter im Nahbereich schränken die Baulandeignung mitunter massiv ein. In einigen Bundesländern ist die Widmung von Pufferstreifen, die auch im Zuge der teilweisen Rückwidmung von Flächen erfolgen kann, üblich, aber auch die Rückwidmung ganzer (unbebauter) Grundstücke kann im Hinblick auf Emissionen zulässig sein. Vor allem im Umgebungsbereich von Seveso-Betrieben kann dies relevant sein.

### Gefährdungsbereiche von Naturgefahren

Die Gefährdung durch Naturgefahren stellt eine wesentliche Limitation für die Siedlungsentwicklung dar. Sind Flächen von einer hohen Gefährdung (z. B. durch Hochwasser, Wildbäche, Lawinen, Steinschlag) betroffen, ist damit keine Baulandeignung gegeben. Dieser Umstand erlaubt auch Rückwidmungen. Teilweise sehen die Raumplanungs-/Raumordnungsgesetze oder verbindliche Programme sogar eine Verpflichtung zur Rückwidmung vor.

### Grünflächen

Unbebaute und begrünte innerörtliche Flächen sind wichtig für Biodiversität, Regenwassermanagement, Stadtklima und fungieren – sofern zugänglich – als Erholungsflächen. Rückwidmungen für die Absicherung oder Herstellung von Grünflächen sind bei entsprechender Argumentation zulässig. Eine solche Argumentationsbasis kann über Grünraumkonzepte etc. geschaffen werden.

### Wunsch der Eigentümer:innen

Eigentümer:innen können den Wunsch auf Rückwidmung äußern. Der Gemeinderat muss diesem Wunsch jedoch nicht entsprechen. Wird eine Rückwidmung auf Wunsch durchgeführt, schließt dies bereits per Gesetz einen Entschädigungsanspruch aus oder ein solcher Verzicht auf Entschädigung wird gesondert vereinbart.

## WANN IST EINE ENTSCHÄDIGUNG ZU ZAHLEN?

Rückwidmungen sind nicht grundsätzlich entschädigungspflichtig. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob und in welcher Höhe ein Entschädigungsanspruch besteht. Die Entschädigungsregelungen in den Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzen begründen einen Rechtsanspruch für Eigentümer:innen.

Die Höchstgerichte divergieren allerdings in ihrer Rechtsprechung.

**VfGH:** Der Verfassungsgerichtshof sieht **keine generelle Entschädigungspflicht** im Fall einer Rückwidmung vor. Entschädigungen sind aber entsprechend der gesetzlichen Regelungen zu gewähren und Grundstückseigentümer:innen dürfen nicht ungleich behandelt werden. Liegt ein sogenanntes „Sonderopfer“ vor, besteht ein Anspruch.

**OGH:** Der Oberste Gerichtshof geht davon aus, dass eine **Entschädigung erforderlich** ist, um eine Eigentumsbeschränkung im Zuge einer Rückwidmung verfassungskonform auszugestalten. Wobei geringfügige Beschränkungen entschädigungslos hinzunehmen sind.

Entschädigungen sind durch Gemeinden zu leisten. Bei Rückwidmungen aufgrund überörtlicher Vorgaben wird die Entschädigungsverpflichtung an die Länder delegiert.

## WAS IST KONKRET ZU ENTSCHÄDIGEN?

Die Raumplanungs-/Raumordnungsgesetze der Länder enthalten Regelungen zur Höhe der Entschädigungszahlungen bei Rückwidmungen. Zu entschädigen sind entstandene Kosten für die **Baureifmachung** und Kosten im Zuge von Erwerbsvorgängen und/oder die **Minderung des Verkehrswertes**.

Generell sind die Entschädigungsregelungen restriktiv formuliert und es ist im Großteil der Bundesländer kein Ersatz der Wertminderung vorgesehen.

## KANN AUF EINE ENTSCHÄDIGUNG VERZICHTET WERDEN?

Eigentümer:innen wird in den Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzen die Möglichkeit eingeräumt, auf eine Entschädigung bei Rückwidmung zu verzichten.

Ein solcher Verzicht hat in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen sowie zivilrechtlichen Anspruch zu erfolgen. Dies kann mit einer einfachen schriftlichen Verzichtserklärung vorgenommen werden.

### **KÖNNEN PRIVATRECHTLICHE VERTRÄGE MIT RÜCKWIDMUNGEN KOMBINIERT WERDEN?**

Die Gemeinden verfügen über eine vollständige Privatautonomie und können Verträge aller Art abschließen. Daher können mit Eigentümer:innen im Zuge von Rückwidmungen ergänzende Verträge geschlossen werden. Unzulässig ist die kausale Verknüpfung mit hoheitlichen Planungsentscheidungen, da sich der Gemeinderat vertraglich nicht zu einer bestimmten Widmungsentcheidung verpflichten kann. Eigentümer:innen

können sich vertraglich z. B. mit einer entschädigungslosen Rückwidmung einverstanden erklären, wenn keine widmungsgemäße Bebauung und Nutzung innerhalb einer Frist stattfindet.

### **KÖNNEN AUFSCHLIESSUNGSGEBIETE RÜCKGEWIDMET WERDEN?**

Einige Bundesländer kennen die Widmungskategorie der Aufschließungsgebiete (Bauerwartungsgebiete), die eine Vorstufe zu einer vollwertigen Baulandwidmung darstellen. Mit der Widmung werden Aufschließungsbedingungen und gegebenenfalls Fristen bei sonstiger Rückwidmung festgelegt. Aufschließungsgebiete können – so wie vollwertige Baulandwidmungen – im öffentlichen Interesse rückgewidmet werden. Es ist im Einzelfall zu prüfen und zu klären, ob ein Entschädigungsanspruch entsteht.



# **BERICHTSTEIL C**

## **ERLÄUTERUNGEN – RÜCKWIDMUNGEN**

Dipl.-Ing. Dr. Arthur Schindelegger

Im Auftrag der ÖROK



## INHALT

|      |                                                                                           |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | EINLEITUNG – WELCHE HERAUSFORDERUNGEN BRINGT DER WIDMUNGSBESTAND MIT SICH?                | 53 |
| II.  | RÜCKWIDMUNG – WAS IST DARUNTER ZU VERSTEHEN?                                              | 56 |
| III. | WELCHE ANLÄSSE FÜR RÜCKWIDMUNGEN EXISTIEREN?                                              | 57 |
|      | Enns/OÖ – Neue Trasse der Westbahn und Bundesstraße B 1                                   | 58 |
|      | Altenmarkt/S – Befristete Baulandwidmung                                                  | 59 |
|      | Schützen am Gebirge/B – Rückwidmung im 30-jährlichen Hochwasserabfluss                    | 61 |
|      | Oberwart/B – Rückwidmung von Aufschließungsgebieten                                       | 62 |
|      | Pfunds/Tirol – Rückwidmung nach Murereignis                                               | 64 |
|      | Enns, Ennagen/OÖ – Absiedlung zur Sicherung von Hochwasserabfluss- und -retentionsflächen | 65 |
|      | Stadt Salzburg/S – Rückwidmung zur Grünraumsicherung                                      | 66 |
|      | Bischofshofen/S – Rückwidmung für Erholungsraum und zum Ensembleschutz                    | 67 |
| IV.  | RÜCKWIDMUNG – WIE FUNKTIONIEREN SOLCHE VERFAHREN?                                         | 69 |
| V.   | WANN UND WAS IST BEI RÜCKWIDMUNGEN ZU ENTSCHÄDIGEN?                                       | 71 |
| VI.  | WELCHE ROLLE KÖNNEN ZIVILRECHTLICHE VERTRÄGE BEI RÜCKWIDMUNGEN HABEN?                     | 73 |
| VII. | RÜCKWIDMUNGEN – EINSCHÄTZUNG DER PRAXIS                                                   | 74 |



## I. EINLEITUNG – WELCHE HERAUSFORDERUNGEN BRINGT DER WIDMUNGSBESTAND MIT SICH?

**Raumplanung** ist eine **komplexe hoheitliche Aufgabe**. Nachdem der Verfassungsgerichtshof in den 1950er Jahren festgestellt hat, dass die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind,<sup>1</sup> wurden durch die Landesgesetzgeber sukzessive Raumplanungs-/Raumordnungsgesetze erlassen und Planungsinstrumente zur Steuerung der räumlichen Entwicklung auf regionaler und örtlicher Ebene etabliert.

Als zentrales Instrument zur Steuerung der Flächennutzung auf kommunaler Ebene wurden in allen Bundesländern **Flächenwidmungspläne** in Form allgemein verbindlicher Verordnungen eingeführt. Die Ausdifferenzierung der drei übergeordneten Widmungskategorien Bauland, Verkehrsflächen und Frei-/Grünland fiel vorerst noch gering aus und wurde erst über die Jahrzehnte erweitert. Die Gemeinden erstellten ab den 1960er Jahren erste Flächenwidmungspläne, die nach wie vor als Ursprung der heute gültigen Flächenwidmungspläne anzusehen sind. In den 1960er/1970er Jahren waren viele kritische Punkte im Planungssystem weder offensichtlich noch höchstgerichtlich judiziert. Dementsprechend großzügig wurden Baulandflächen ausgewiesen, wie etwa im ersten Flächenwidmungsplan der Stadtgemeinde Seekirchen, in dem fast das gesamte Gemeindegebiet als Bauland gewidmet wurde.<sup>2</sup>

Über die Jahrzehnte wurden die Raumplanungs-/Raumordnungsgesetze vielfach novelliert und das Planungsinstrumentarium wurde ergänzt und die einzelnen Instrumente wurden nachgeschärft. Die Flächenwidmungspläne der Gemeinden wurden über die Jahre an die geänderten rechtlichen Vorgaben angepasst.

Der **Verfahrensablauf** für die Erstellung und Änderung von Flächenwidmungsplänen ist über die Jahrzehnte dabei weitgehend gleichgeblieben, während die Anzahl der Widmungskategorien stark zugenommen hat, um Flächennutzungen besser steuern zu können und problematischen Entwicklungen begegnen zu können (z. B. Zweit-/Freizeitwohnsitze und gewerbliche Vermietung

im Wohnbauland, schwierige Standortsicherung für soziale Infrastruktur und geförderten Wohnbau). In allen Bundesländern existiert daher mittlerweile eine **Vielzahl von Bauland- und Frei-/Grünlandwidmungen**, die zulässige Bauführungen und Nutzungen im Detail regeln.

Nach der Aufstellung der Flächenwidmungspläne haben Gemeinden unter Beachtung der gesetzlich bestimmten Ziele und Grundsätze sowie der besonderen örtlichen Entwicklungsziele **Neuwidmungen** sowohl mit einer **langfristigen Perspektive** als auch **anlassbezogen** und **projektbasiert** vorgenommen. Der langfristige Bedarf wurde oft sehr großzügig angenommen – nicht zuletzt, um oftmalige Einzeländerungen des Flächenwidmungsplans zu vermeiden. Diese Praxis führt dazu, dass in ganz Österreich Gemeinden mit Herausforderungen konfrontiert sind, die durch den sogenannten Baulandüberhang – sprich gewidmetes, aber nicht konform bebautes und genutztes Bauland – entstehen. Einige dieser **Herausforderungen** sind:

- **Entscheidungshoheit von Eigentümer:innen:** Sofern keine Verpflichtung zu einer Bebauung und Nutzung von Grundstücken innerhalb gewisser Fristen besteht, steht es Eigentümer:innen frei zu entscheiden, wann eine Bebauung erfolgt. Es wird also die bauliche Nutzung durch eine Baulandwidmung ermöglicht, aber es besteht keine Pflicht diese auch auszuschöpfen.<sup>3</sup>
- **Erschließungskosten:** Um die Baulandeignung herzustellen, investieren Gemeinden in die infrastrukturelle Erschließung (Straßenanbindung, Trinkwasser, Abwasser, Stromversorgung etc.). Abgaben werden aber zumeist erst mit der Baugenehmigung und/oder tatsächlichen Bebauung fällig. Die Gemeinden gehen somit in Vorleistung, ohne die Einnahmen aus Abgaben planen zu können. Erschlossenes unbebautes Bauland stellt für Gemeinden daher eine signifikante finanzielle Belastung dar.
- **Fehlende kommunale Einnahmen:** Gewidmetes und unbebautes Bauland bringt Gemeinden

<sup>1</sup> VfSlg Nr. 2674/1954.

<sup>2</sup> Dollinger 2021: 65 Jahre Salzburger Raumordnungsgesetz und 50 Jahre Landesentwicklungsplanung, 45.

<sup>3</sup> Als Bezeichnung für dieses Prinzip haben sich die Begriffe Angebotsplanung bzw. Negativplanung etabliert.

nur geringe Einnahmen. In erster Linie aus der Grundsteuer, die in Österreich im internationalen Vergleich sehr gering ausfällt.<sup>4</sup> Gemeinden lukrieren Einnahmen in erster Linie über Einwohner:innen mit Hauptwohnsitz im Zuge des Finanzausgleichs.

- **Eigentumsgarantie beschränkt Eingriffe:** Umwidmungen verändern den Wert von Grundstücken. Wird der Verkehrswert durch eine Änderung verringert, handelt es sich um einen Eigentumseingriff, der nur zur Erreichung von Zielen im öffentlichen Interesse zulässig ist. Dies ist durch eine Grundlagenforschung und Interessenabwägung zu belegen. Die Rückführung von ungenutztem Bauland in Frei-/Grünland ist daher nicht ohne Weiteres möglich.
- **Eingeschränkter Spielraum für Neuwidmungen:** Gemeinden haben ihren Baulandbedarf auf einen gesetzlich gegebenen Planungshorizont abzustimmen. Existieren bereits ausreichend Baulandflächen für die erwartete/angestrebte Entwicklung, kann nicht ohne Weiteres zusätzliches Bauland gewidmet werden. Unbebautes Bauland limitiert somit die Möglichkeiten zur Widmung zusätzlicher Baulandflächen. In der Planungspraxis wurde die Bedarfsorientierung nicht strikt ausgelegt, da ansonsten nicht derart hohe Baulandreserven in vielen Gemeinden existieren könnten.

**Baulandreserven** sind über die österreichischen Gemeinden nicht gleichverteilt. Insgesamt ist mit Stand 2022 eine Fläche von 3.182 km<sup>2</sup> als Netto-Bauland (ohne Straßenflächen) gewidmet. Gut 21 % davon sind unbebaut und stehen potenziell als Baulandreserve zur Verfügung. Das Ausmaß variiert mit 33,2 % im Burgenland bis 7,7 % in Wien sehr deutlich. Eine Betrachtung auf Bezirksebene zeigt, dass vor allem die ländlichen Bezirke tendenziell höhere Baulandreserven aufweisen als urbane Bezirke bzw. Städte. Spitzenreiter ist der Bezirk Oberwart mit über 40 % Baulandreserve.<sup>5</sup>

Durch eine Abnahme bei den Neuwidmungen von Bauland und den Einsatz baulandmobilisierender Maßnahmen, und die damit einhergehende Nutzung von bisher unbebauten Baugrundstücken, ist der Anteil der Baulandreserven in den letzten Jahren zwar gesunken, befindet sich aber nach wie vor auf einem hohen Niveau. Die kartographische Darstellung der Baulandreserven in Abbildung 1 zeigt sehr deutlich, dass tendenziell die Flächenbundesländer (B, NÖ, OÖ, St) sowie die ländlich geprägten Bezirke höhere Reserven als alpine und städtische Bezirke aufweisen.

Gemeinden sind gefordert ihre Baulandreserven mit abgestimmten Strategien zu adressieren. Im Vordergrund stehen hier Instrumente der Baulandmobilisierung, die durch regulatorische oder fiskalische Maßnahmen eine widmungskonforme Nutzung erreichen sollen. Aufgrund geänderter Entwicklungsziele oder natürlicher Gegebenheiten ist es mitunter sinnvoll oder auch erforderlich unbebautes Bauland rückzuwidmen.

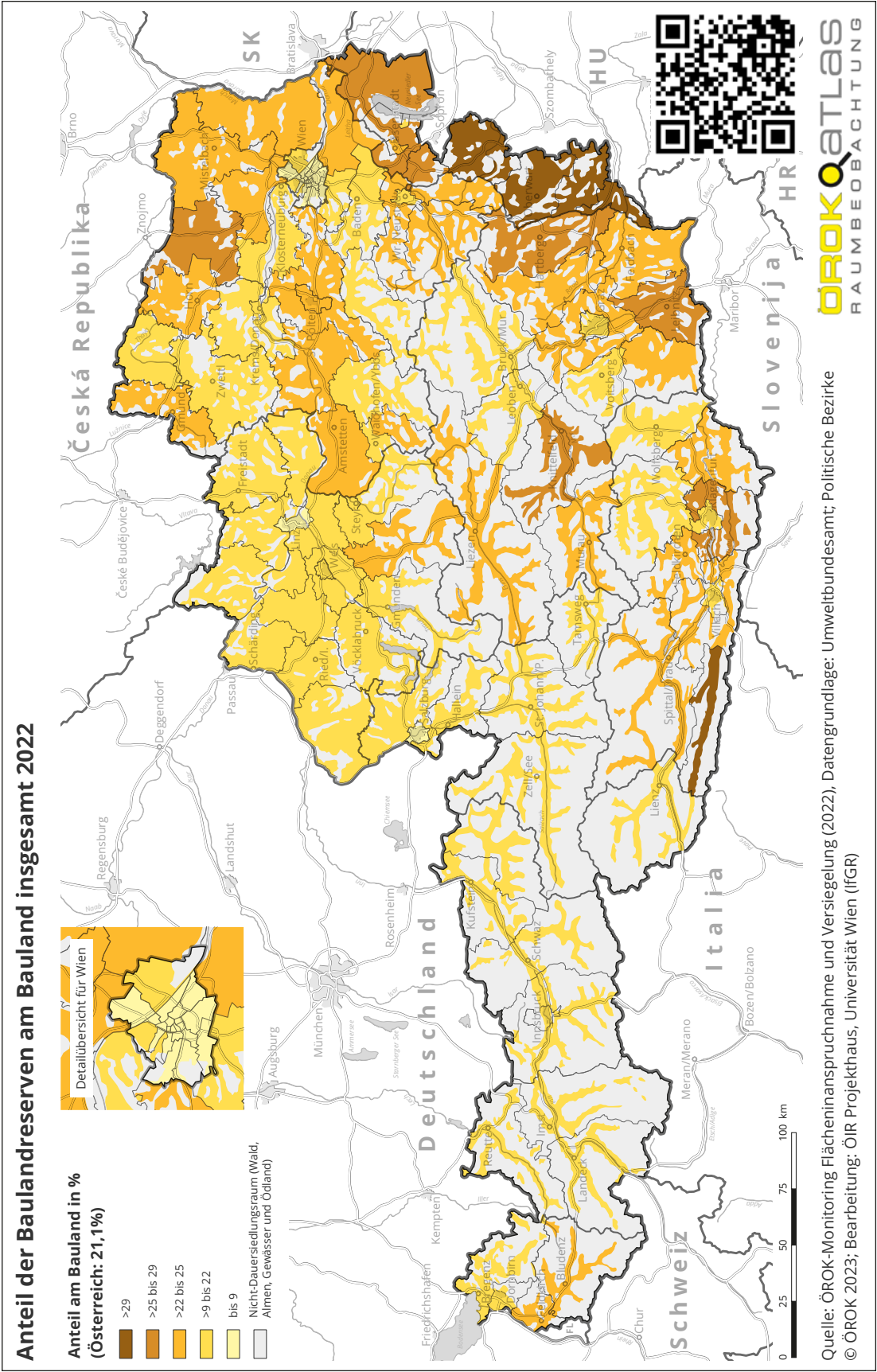
Der Widmungsbestand einer Gemeinde bestimmt, abgesehen von den baulichen und infrastrukturellen Bedingungen, die Möglichkeiten der weiteren räumlichen Entwicklung. Denn die Entscheidungshoheit über die Nutzung von Baulandreserven und ebenso über die Verdichtung oder Sanierung von Bestandsbauten liegt bei den Grundstückseigentümer:innen und restriktiven Eingriffen – auch wenn sie im öffentlichen Interesse stehen – sind klare Grenzen gesetzt.

Für Gemeinden bedeutet das, dass wo immer möglich mit den Grundstückseigentümer:innen zusammengearbeitet werden sollte und langfristige Entwicklungsperspektiven mit fundierter konzeptioneller Basis sowie ein durchwegs sparsamer Umgang mit Grund und Boden etabliert werden sollten. Diese Prinzipien sind wichtige argumentative Eckpfeiler für Eingriffe in den Widmungsbestand.

<sup>4</sup> OECD 2022: Global Compendium of Land Value Capture Policies.

<sup>5</sup> ÖROK 2023: Exposé Baulandreserven 2022.

Abbildung 1: Anteil der Baulandreserven am Bauland insgesamt 2022



Quelle: © ÖROK 2023

## II. RÜCKWIDMUNG – WAS IST DARUNTER ZU VERSTEHEN?

Jede Gemeinde in Österreich verfügt über einen Flächenwidmungsplan. Dieser ist entsprechend den Vorgaben des jeweilig gültigen Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzes zu erstellen und bildet die Grundlage für die bauliche Entwicklung in einer Gemeinde. Konkret wird durch den Flächenwidmungsplan für jedes Grundstück festgelegt, welche Nutzung zulässig ist. Die drei übergeordneten Widmungskategorien sind: Bauland, Verkehrsflächen und Frei-/Grünland.

Auf Grundstücken, die als **Bauland** gewidmet sind, können je nach Vorgaben der jeweiligen Widmungskategorie Haupt- und Nebengebäude errichtet werden, um diese insbesondere für Wohnen oder gewerbliche Zwecke zu nutzen.

**Verkehrsflächen** sind grundsätzlich nicht für eine Bebauung mit Gebäuden geeignet. Unterirdische Bauteile oder auch Verbindungsbauwerke zwischen Gebäuden, die über Verkehrsflächen verlaufen, sind aber möglich.

Grundstücke, die eine **Frei-/Grünlandwidmung** aufweisen, sind – wie der Name bereits implizit vorgibt – für eine Bebauung nur sehr eingeschränkt zugänglich. Die Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze haben zu dieser Kategorie sehr umfangreiche Bestimmungen und kennen eine Vielzahl an Unterkategorien, die Sondernutzungen im Frei-/Grünland, den Umgang mit Bestandsgebäuden und vor allem landwirtschaftliche Wohn- und Betriebsgebäude regeln.

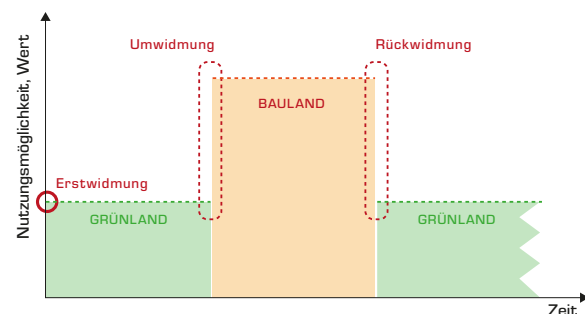
Wird die Widmungsfestlegung für ein Grundstück im Zuge eines Änderungsverfahrens angepasst, so wird dies gemeinhin als **Umwidmung** bezeichnet. Eine **Rückwidmung** ist eine spezifische Umwidmung, bei der die Widmung von Bauland auf Frei- bzw. Grünland abgeändert wird. Damit wird die Bebaubarkeit und Nutzung für Wohn-

zwecke oder gewerbliche Zwecke eingeschränkt. Der Begriff „Rückwidmung“ hat sich über die Jahrzehnte im Sprachgebrauch in der Raumplanung und Raumordnung etabliert.

Der Begriff wird in den Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzen zwar nicht für sich allein stehend definiert, aber in einigen Gesetzen funktional definiert.<sup>6</sup>

Im Vergleich dazu wird in der Schweiz eine deutlich konsistentere Bezeichnung verwendet: Dort wird von „Aufzonungen“ und „Rückzonungen“ gesprochen, um zu verdeutlichen, dass durch die Widmungsänderung (dort als Zonen bezeichnet) Bebaubarkeit und Nutzungsmöglichkeiten erweitert oder eben eingeschränkt werden.<sup>7</sup>

Abbildung 2: Schematische Darstellung einer Rückwidmung



Quelle: © Arthur Schindelegger

Rückwidmungen stellen einen Eigentumseingriff dar, der nicht ohne Weiteres möglich ist. Für jede Widmung gilt das Prinzip, dass Eigentümer:innen von Grundstücken auf die **Bestandskraft von Flächenwidmungsplänen** vertrauen dürfen. Widmungen können daher nicht willkürlich geändert werden. Es braucht besondere Voraussetzungen und Gründe dafür, die ins Treffen zu führen sind.

6 § 24 Abs 3 BRPG, § 36 K ROG.

7 Gilgen 2001: Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, 101 ff.

### III. WELCHE ANLÄSSE FÜR RÜCKWIDMUNGEN EXISTIEREN?

Es gibt verschiedene Gründe und Auslöser, die zu einer Rückwidmung einer Baulandfläche führen können. Grundsätzlich zu unterscheiden sind **(i) übergeordnete Vorgaben**, die Gemeinden zu einer Rückwidmung verpflichten, sowie **(ii) Anlässe**, die zur **Erreichung der örtlichen Planungsziele** dienen und im Entscheidungsbereich des Gemeinderates<sup>8</sup> liegen.

#### Anpassung an übergeordnete Vorgaben

Flächenwidmungspläne sind Verordnungen der Gemeinden. Sie wirken nicht unmittelbar, sondern werden durch das Baurecht vollzogen. Wird ein Bauansuchen eingereicht, ist die beabsichtigte Nutzung anzugeben und diese wird durch die Baubehörde auf die Konformität mit der Widmung geprüft. Gleichzeitig dürfen Flächenwidmungspläne im Stufenbau der Rechtsordnung nicht im Widerspruch zu übergeordneten Verordnungen stehen, die Flächennutzungen bestimmen. Schließt eine solche übergeordnete Festlegung eine Nutzung als Bauland aus, ist der Gemeinderat verpflichtet den Widmungsbestand anzupassen und eine Rückwidmung vorzunehmen.

Derartige **Rückwidmungsverpflichtungen** treten in der Praxis selten auf. Sie kommen z. B. im

Kontext der Errichtung **hochrangiger Verkehrsinfrastruktur** vor. Für Planung und Bau von Autobahnen und Schnellstraßen können seitens des zuständigen Ministeriums Bundesstraßenplanungsgebiete und in weiterer Folge Bundesstraßenbaugebiete per Verordnung erlassen werden.<sup>9</sup> Die übergeordnete Kompetenz bedingt, dass die Bundesbehörde keine Rücksicht auf die Flächenwidmungsplanung nehmen muss. Dies gilt auch für verschiedene andere hochrangige Infrastrukturen (Eisenbahnanlagen, Starkstromwege, Landesstraßen). Entschädigungen sind nach den Bestimmungen der jeweiligen Materiengesetze zu leisten und Flächenwidmungspläne anzupassen. Ebenfalls selten, aber grundsätzlich möglich, sind Inhalte in verbindlichen überörtlichen Plänen/Programmen der Landesregierung, die eine Baulandwidmung ausschließen. Das kann etwa bei der regionalen Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorrangflächen, Grünzonen oder Flächen für den Hochwasserabfluss und die Hochwasserretention der Fall sein. Bei aktuell existierenden regionalen Programmen<sup>10</sup> wurde bei der Festlegung bereits darauf geachtet, dass keine Baulandflächen umfasst sind, um keine Rückwidmungen anzustoßen. Bei einem ausreichenden überörtlichen Interesse wäre das aber grundsätzlich zulässig.

<sup>8</sup> In Salzburg und Vorarlberg die Gemeindevertretung.

<sup>9</sup> §§ 14 und 15 BStG 1971.

<sup>10</sup> z. B. Blauzone Rheintal LGBl. für V Nr. 1/2014 i. d. F. 37/2019, Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Linz Umland 3 LGBl. für OÖ Nr. 98/2018.

### ENNS/OÖ – Neue Trasse der Westbahn und Bundesstraße B 1

In der Stadt Enns wurde zu Beginn der 2000er Jahre ein großes Umfahrungsprojekt durch die beiden Länder Niederösterreich und Oberösterreich in Kooperation mit der ÖBB umgesetzt. Konkret wurde die Bundesstraße B 1 gemeinsam mit der Westbahn auf eine neue Trasse nördlich des Stadtkerns verlegt. In diesem Bereich befinden sich die Zufahrt zum oberösterreichischen Ennshafen und ein Wohngebiet, das bereits in die 1950er Jahre zurückreicht. Im Zuge des Neubaus der Bahn- und Straßentrasse in Hochlage war die Ablöse und Absiedlung einiger Liegenschaften notwendig. Im Flächenwidmungsplan wurden die betroffenen Grundstücke in „Land- und Forstwirtschaft, Ödland“ mit darüberliegender Kenntlichmachung der Verkehrsflächen rückgewidmet.

**Rückwidmung:** Gemischtes Baugebiet in Grünland: Land- und Forstwirtschaft, Ödland

**Anlass:** Infrastrukturvorhaben

**Fläche:** ca. 0,3 ha

**Eigentümer:innen:** Privatpersonen

**Entschädigung:** Ablöse der Grundstücke und Gebäude

**Jahr:** Beginn 2000er

Abbildung 3: Orthofotos aus den Jahren 2001 und 2022 im Vergleich



Quelle: Land OÖ, doris.at

Abbildung 4: Siedlung im Bereich der Umfahrungstrasse Enns 08/2025



Quelle: © Arthur Schindelegger

## Ablauf von Befristungen

Im Zuge der Bemühungen Baulandüberhänge zu reduzieren und Bauland nach der Erstwidmung rasch einer Nutzung zuzuführen, haben die Bundesländer über die letzten Jahrzehnte die Möglichkeit zur Befristung von Baulandwidmungen geschaffen. Bis auf Oberösterreich haben alle Bundesländer entsprechende Novellen beschlossen und ihre Raumplanungs- bzw. Raumordnungsgesetze angepasst. Bei Neuwidmungen dürfen/müssen Befristungen in der Größenord-

nung von fünf bis zehn Jahren festgelegt werden. Nach Ablauf der Frist können die Gemeinden die Widmung ändern, ohne dass Entschädigungsansprüche entstehen, oder die Folgewidmung wurde bereits mit der Befristung festgelegt und tritt automatisch in Kraft. In einigen Bundesländern gibt es die Möglichkeiten die Befristung einmalig zu verlängern. Zentraler Punkt bei der Festlegung von Befristungen ist der Umstand, dass eine entschädigungslose Rückwidmung erfolgen darf. Das wurde auch vom Verfassungsgerichtshof als zulässig eingestuft.

### ALTENMARKT/S – Befristete Baulandwidmung

Das Ausmaß des unbebauten Baulandes hat sich im Land Salzburg am Bedarf im Planungszeitraum (zehn Jahre) zu orientieren. Baulandneuwidmungen von unverbauten Grundflächen sind mit einer Befristung von zehn Jahren zu belegen. Mit der Neuwidmung ist auch eine Folgewidmung festzulegen, wobei nur die vorherige Widmung oder eine Widmung als Grünland bzw. Verkehrsfläche in Betracht kommt. Befristete Baulandwidmungen werden im Flächenwidmungsplan mit einer Schraffur über der Widmungskategorie versehen und mit einem Zähler ergänzt. Für die Zähler sind die Fristen hinterlegt.

Der Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan der Gemeinde Altenmarkt im Pongau zeigt die Anwendung der befristeten Baulandwidmungen. Die mit Schraffur und Zähler versehenen Neuwidmungen liegen überwiegend im Anschluss an bestehende (unbefristete) Baulandwidmungen und sind daher bei Nichtnutzung der baulichen Entwicklungsmöglichkeit aus ökonomischer Perspektive für eine Rückwidmung geeignet.

**Rückwidmung:** diverse nach Ablauf der ungenutzten Frist

**Anlass:** Befristung von Neuwidmungen

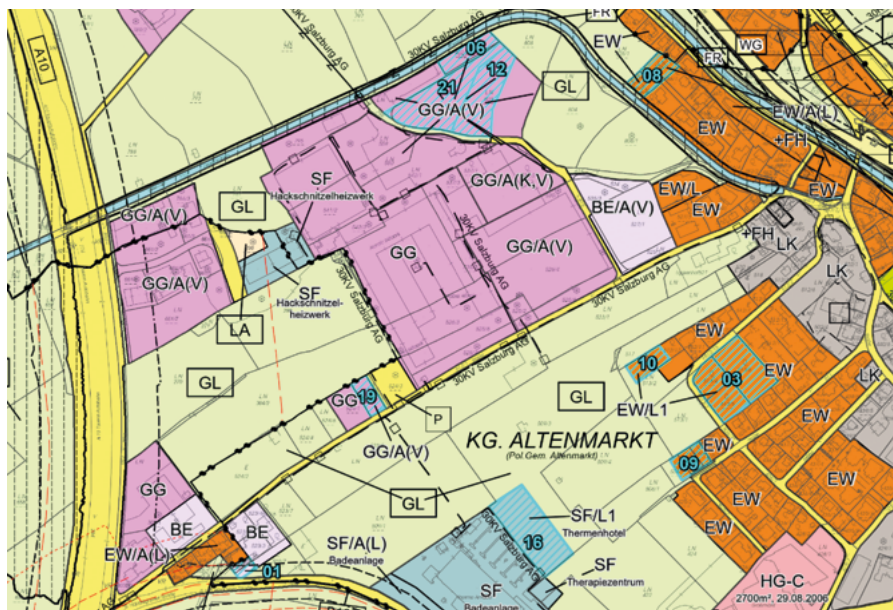
**Fläche:** –

**Eigentümer:in:** –

**Entschädigung:** entschädigungslos

**Jahr:** Stand 08/2025

Abbildung 5: Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan der Gemeinde Altenmarkt im Pongau mit befristeten Baulandwidmungen [schraffiert mit Zähler]



Quelle: © SAGIS 2025

## Verlust der Eignung als Bauland

Grundflächen dürfen nur dann als Bauland ausgewiesen werden, wenn (i) sie eine ausreichende Eignung aufweisen und (ii) ein entsprechender Bedarf gegeben ist. Eine Eignung ist im Hinblick auf die Nutzungssicherheit sowie gesundheitliche, technische und wirtschaftliche Belange zu prüfen. Das bedeutet, dass Flächen eine ausreichende infrastrukturelle Erschließung benötigen (Straßenanschluss, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung etc.), physisch für eine Bebauung geeignet sein müssen (Bodenbeschaffenheit, Steilheit), Einrichtungen der Daseinsvorsorge erreichbar zu sein haben und keine gravierende Gefährdung für Nutzer:innen vorliegen darf.

Vor allem veränderte Gefährdungsbereiche von Naturgefahren (Stichwort: klimawandelbedingte Veränderungen) und bessere Informationsgrundlagen bedingen, dass Flächen, die für eine bauliche Nutzung langfristig nicht geeignet sind, identifiziert werden können. Mit Blick auf die Eignungskriterien ist damit ein De-facto-Verlust der Baulandeignung verbunden, der aber nicht automatisch zu einem Verlust der Baulandwidmung führt. Die Bundesländer haben für dieses häufig auftretende Szenario unterschiedliche Herangehensweisen und Handlungsvorgaben formuliert:

### – Zulässige Rückwidmung

Bestehende Gebäude genießen einen Bestandschutz, der im Baurecht verankert ist, und eine Rückwidmung von Bauland bedeutet nicht, dass ein Gebäude nicht mehr genutzt werden darf. Eine Rückwidmung limitiert lediglich die Zulässigkeit baulicher Änderungen am Be-

standsgebäude. Durch dieses Prinzip kommen in erster Linie unbebaute Baulandflächen für Rückwidmungen in Frage. Betreffend die Zulässigkeit einer Rückwidmung, wenn die Baulandeignung nicht mehr gegeben ist, gelten zumeist die allgemeinen Bestimmungen zu Umwidmungen, die Rückwidmungen mit Bezug auf den Verlust der Baulandeignung erlauben, aber nicht zwingend erforderlich machen.<sup>11</sup>

### – Rückwidmungsverpflichtung

Im Zusammenhang mit der konkreten Gefährdung durch Naturgefahren gibt es in zwei Bundesländern eine gesetzliche Verpflichtung zur Rückwidmung von derart betroffenen Baulandflächen. In NÖ sind unbebaute Baulandflächen im 100-jährlichen Hochwasserabfluss in einem ersten Schritt mit einer unbefristeten Bausperre zu belegen. Kann die Gefährdung nicht innerhalb einer fünfjährigen Frist beseitigt werden, ist eine Umwidmung vorzunehmen. Aufgrund der fehlenden Baulandeignung kann es sich damit nur um eine Grünlandwidmung handeln.<sup>12</sup> In Kärnten sind unbebaute Grundflächen, die im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Wildbächen, Steinschlag, Lawinen, Rutschungen u. Ä. gelegen sind, in Grünland rückzuwidmen, wenn die Gefahren in einem Planungszeitraum von zehn Jahren nicht durch Maßnahmen abgewendet werden können.<sup>13</sup> Der Begriff „Gefährdungsbereich“ wird im Gesetz nicht näher bestimmt und damit besteht kein Bezug zu Ereignisjährlichkeiten oder Gefahrenzonen. Im Sinn einer sachlich stichhaltigen Begründung einer Rückwidmung hat die Gefährdung in einem Maß vorzuliegen, das eine Baulandeignung ausschließt.

<sup>11</sup> Siehe B, OÖ, S, St, T, V.

<sup>12</sup> § 25 Abs 2 NÖ ROG.

<sup>13</sup> § 36 Abs 7 K ROG.

### SCHÜTZEN AM GEBIRGE/B – Rückwidmung im 30-jährlichen Hochwasserabfluss

Flächen, die regelmäßig von Hochwasserereignissen betroffen sind, weisen gemeinhin keine Baulandeignung auf. Dieser Umstand spiegelt sich in den Bestimmungen der Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze zur Baulandeignung wider. Vor allem Flächen im 30-jährlichen Hochwasserabfluss unterliegen seit 1991 einer wasserrechtlichen Genehmigungspflicht und sind für Neuwidmungen von Bauland kaum zugänglich. Da sich im Burgenland viele gewidmete Baulandflächen in solchen Gefährdungsgebieten befinden, wurde 2021 mit einer Novelle eine Verpflichtung zur Rückwidmung eingeführt (§ 33 Abs 5 BRPG, Novelle LGBL. für das Burgenland Nr. 27/2021). Im Jahr 2024 wurde die Verpflichtung bereits wieder aus dem Gesetz entfernt, Rückwidmungen in Hochwasserabflussbereichen werden im Zusammenspiel mit weiteren Anlässen dennoch regelmäßig vorgenommen.

In Schützen am Gebirge wurde z. B. eine südlich der Bahnstrecke gelegene Baulandfläche der Kategorie Aufschließungsgebiet-Betriebsgebiet (AB) deutlich verkleinert. Die Widmungsfläche befand sich überwiegend im 30-jährlichen Hochwasserabflussbereich. Der Gemeinderat beschloss daher in der 5. Änderung des digitalen Flächenwidmungsplans die Rückwidmung einer Teilfläche im Ausmaß von ca. 5,4 ha.

**Rückwidmung:** Aufschließungsgebiet-Betriebsgebiet in Grünland

**Anlass:** Lage im HW100, kein Bedarf, Ablauf der Frist

**Fläche:** ca. 5,4 ha

**Eigentümer:in:** Urbarialgemeinde Schützen am Gebirge

**Entschädigung:** keine entschädigungsrelevanten Kosten der Baureifmachung

**Jahr:** 2023

Abbildung 6: Rückwidmung im Hochwasserabfluss in der Gemeinde Schützen am Gebirge. Stand FWP 01/2024 und 01/2025 überlagert mit den HQ30- und HQ100-Flächen



Quelle: © GeoDaten Burgenland

## Rückwidmung von Aufschließungsgebieten

Einige Bundesländer sehen für Gemeinden die Möglichkeit vor Flächen im Bauland als Aufschließungsgebiete/-zonen bzw. Bauerwartungsflächen zu widmen und Bedingungen für deren Freigabe zu formulieren.<sup>14</sup> Solche Flächen stellen noch kein vollwertiges Bauland dar und sind für eine Bebauung bis zur Erfüllung der festgelegten Bedingungen nicht zugänglich. Aufschließungsgebiete wurden in vielen Gemeinden sehr großzügig

ausgewiesen und aufgrund geänderter Rahmenbedingungen besteht oft weder die Notwendigkeit diese Flächen als vollwertiges Bauland auszuweisen und zu nutzen, noch sind die Kosten der Erschließung für die Gemeinden tragbar. Dementsprechend kann eine quantitative Reduktion von Aufschließungsgebieten durch Rückwidmungen eine valide Zielsetzung in der örtlichen Raumplanung darstellen. Rückwidmungen sind in solchen Fällen bei ausreichender Grundlagenforschung und Interessenabwägung zulässig.<sup>15</sup>

### OBERWART/B – Rückwidmung von Aufschließungsgebieten

Die Stadt Oberwart bildet das wirtschaftliche Zentrum des Südburgenlandes und verfügt über großzügig ausgewiesene Gewerbegebiete im Bauland. Im Zuge der Errichtung der Umfahrung der B 63 wurden weitere Aufschließungsgebiete ausgewiesen. Mit der wirtschaftlichen Entwicklung wird auch eine entsprechend dynamische Bevölkerungsentwicklung, die zu einem zusätzlichen Wohnbaulandbedarf führt, erwartet. Dieser Logik folgend wurden über die Jahre Aufschließungsgebiete in großem Stil ausgewiesen. In der 14. Änderung des Flächenwidmungsplans wurden 2022 überdimensionierte Aufschließungsgebiete rückgewidmet. In der Abbildung sind zwei Rückwidmungsflächen zu erkennen. Diese wurden mit Verweis auf den Baulandüberhang der Gemeinde, die abgelaufenen Fristen für die Erschließung und das fehlende Interesse der Eigentümer:innen in Grünland (ca. 4 ha) und Grünland-Hausgärten (ca. 1,5 ha) rückgewidmet.

**Rückwidmung:** Aufschließungsgebiet-Wohngebiet in Grünland-Landwirtschaftlich genutzte Grünfläche und Grünland-Hausgärten

**Anlass:** fehlende Erschließung, Ablauf der Frist, kein konkreter Bedarf

**Fläche:** insgesamt 5,5 ha

**Eigentümer:innen:** Privatpersonen

**Entschädigung:** keine entschädigungsrelevanten Kosten der Baureifmachung

**Jahr:** 2022

Abbildung 7: Rückwidmung von überdimensioniertem Aufschließungsgebiet-Wohngebiet in der Gemeinde Oberwart



Quelle: © GeoDaten Burgenland

<sup>14</sup> § 33 Abs 2 BRPG, § 25 K ROG, § 16 Abs 4 NÖ ROG, § 37 SROG, § 29 Abs 3 St ROG, § 17 VRPG.

<sup>15</sup> Siehe z. B. Erk. VfGH vom 12.03.2019, E3294/2018.

## Freihaltung von Flächen

Das Instrumentarium in der Raumplanung ist grundsätzlich entwicklungsorientiert gestaltet und auf die Erweiterung und Weiterentwicklung von Siedlungsbereichen ausgelegt. Mittlerweile werden vor allem regionale Programme und auch die Flächenwidmungsplanung zur langfristigen Freihaltung von Flächen genutzt, da eine abschließliche Absicherung der Freihaltung über Fachmaterien (z. B. im Naturschutz, im Wasserrecht) nicht ohne Weiteres möglich ist. Folgende Gründe zur langfristigen Freihaltung von Flächen, die argumentativ auch grundsätzlich für Rückwidmungen herangezogen werden können:

- **Landwirtschaftliche Primärproduktion:** Die Ausweisung von Bauland findet überwiegend auf bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen statt. Dementsprechend wird der Verlust der Primärproduktion in der Interessenabwägung als vertretbar eingestuft. Unbebautes Bauland wird dann aber oft weiterhin für agrarische Zwecke genutzt und vor allem bei Dauerkulturen (Obst-/Weinbau) besteht aufgrund der Investitionen und langfristigen Bewirtschaftungsperspektive auch keine Absicht zur Baulandnutzung. In solchen Fällen ist – zumeist in enger Abstimmung

mit den Eigentümerinteressen – eine Rückwidmung denkbar.

- **Naturgefahrenvorsorge:** Die Herstellung von Schutzeinrichtungen vor Naturgefahren benötigt oft siedlungsnahe Flächen für Retentionszwecke und den schadfreien Wasserabfluss. Solche Flächen sind aber mitunter als (unbebautes) Bauland gewidmet und die langfristige Sicherung und Freihaltung für Zwecke der Naturgefahrenvorsorge kann eine Rückwidmung erforderlich machen. In Kärnten sind deshalb unbebaute Baulandflächen für den Abfluss und den Rückhalt von Hochwasser in Grünland zwingend rückzuwidmen.<sup>16</sup> In den anderen Bundesländern können solche Flächen bei entsprechender sachlicher Argumentation rückgewidmet werden, wobei durch die Ausweisung solcher Flächen in Gefahrenzonenplänen (rot-gelb schraffierte Funktionsbereiche) eine Baulandeignung und Bebaubarkeit aus dem Wasserrecht heraus gravierend eingeschränkt wird.<sup>17</sup> Eine Rückwidmung ist vor allem auch vorstellbar, wenn Gebäude im Zuge von Ereignissen zerstört wurden und ein Wiederaufbau nicht sinnvoll erscheint bzw. Flächen im Anschluss für technische Schutzbauwerke benötigt werden.

<sup>16</sup> § 36 Abs 1 Z 2 K ROG.

<sup>17</sup> § 10 Abs 2 WRG-Gefahrenzonenplanverordnung 2014.

PFUNDS/T - Rückwidmung nach Murereignis

|                          |                                                                   |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>Rückwidmung:</b>      | Bauland Tourismusgebiet bzw. Mischgebiet in Freiland              |
| <b>Anlass:</b>           | Anpassung an das Schutzprojekt der Wildbach- und Lawinenverbauung |
| <b>Fläche:</b>           | ca. 1.000 m <sup>2</sup>                                          |
| <b>Eigentümer:innen:</b> | Privatpersonen                                                    |
| <b>Entschädigung:</b>    | Ablöse der Grundflächen für das Schutzprojekt                     |
| <b>Jahr:</b>             | 2006                                                              |

Jahr: 2006



halte, die abgesiedelt wurden. Die Rückwidmung von Baulandflächen war bei diesen Schutzprojekten eine Voraussetzung für die Förderung der eigentlichen Absiedlung.<sup>19</sup>

19 *Schindelegger 2019.*

### ENNS, ENHAGEN/OÖ – Absiedlung zur Sicherung von Hochwasserabfluss- und -retentionsflächen

Im Nachgang zu den großen Donauhochwässern 1991, 2002 und 2013 wurden umfangreiche Schutzprojekte in Ober- und Niederösterreich umgesetzt. Einzellagen und Weiler in ausgesprochenen Tieflagen erhielten aber keinen technischen Schutz. Dies trifft auf den Ortsteil Enghagen in der Gemeinde Enns zu, denn einen Ringdamm mit ausreichend dimensionierten Pumpen für den Ereignisfall konnte die Gemeinde finanziell nicht stemmen. Den Bewohner:innen wurde ein Absiedlungsangebot mit Teilfinanzierung der Abbruchkosten und Ablöse des Baubestands gemacht. Als Fördervoraussetzung wurde der gesamte Ortsteil in Grünland-Grünzug mit dem Zusatztext „Schutzzone Überflutungsgebiet“ umgewidmet. Die Rückwidmungen erfolgten entschädigungslos.<sup>20</sup>

**Rückwidmung:** Bauland Dorfgebiet in Grünland-Grünzug mit Zusatz „Schutzzone Überflutungsgebiet“

**Anlass:** Lage im Hochwasserabflussbereich der Donau

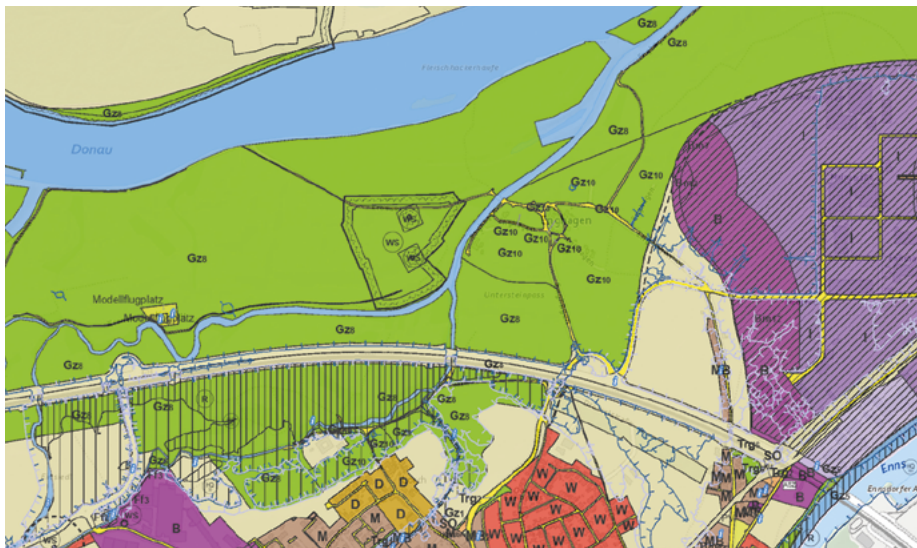
**Fläche:** ca. 5,5 ha

**Eigentümer:innen:** Privatpersonen

**Entschädigung:** keine Entschädigungen für Wertverlust

**Jahr:** 2012, 2014

Abbildung 9: Überblick über die Widmungsflächen im Bereich Enghagen mit der Schutzzone Überflutungsgebiet (GZ10)



Quelle: Land OÖ, doris.at

Abbildung 10: Enghagen nach der Absiedlung eines Großteils der Gebäude und Rückwidmung der Baulandflächen



Quelle: © Arthur Schindelegger

20 Schindelegger 2019: 200–202.

- **Sicherung Grüner Infrastruktur:** In den letzten Jahrzehnten hat der Begriff der „Grünen Infrastruktur“ verstärkt Eingang in die Raumplanung gefunden. Während die Ausstattung mit Grünkorridoren und Baumbestand vor Jahren in erster Linie ein städtisches Thema darstellte, ist „Grüne Infrastruktur“ mit Blick auf das Regenwassermanagement, Biodiversität, Erholungseffekte oder positive klimatische

Wirkungen mittlerweile für Gemeinden allgemein ein relevantes Thema. Dementsprechend sind auch Rückwidmungen von unbebautem Bauland für die Absicherung vor allem der Konnektivität von Grünflächen fachlich vorstellbar. Auch bei solchen Anlässen sind eine ausreichende Grundlagenforschung und Interessenabwägung durch die Planungsbehörde vorzunehmen.

#### STADT SALZBURG/S – Rückwidmung zur Grünraumsicherung

Die Stadt Salzburg verfolgt seit Jahrzehnten das Ziel einer ausreichenden Grünraumversorgung der Bevölkerung. Dafür wurden auch im Flächenwidmungsplan restriktive Maßnahmen gesetzt und innerörtliche Flächen für eine langfristige Freihaltung vorgesehen. In einem Fall aus dem Jahr 1999 erhob ein Grundstückseigentümer Beschwerde gegen einen negativen Bescheid bezüglich einer Bauanzeige und erwirkte im Instanzenzug die Prüfung des Flächenwidmungsplans durch den VfGH.<sup>21</sup> Der Beschwerdeführer vertrat die Ansicht, dass die Rückwidmung einer Grundfläche in seinem Eigentum in Grünland-Erholungsgebiet verfassungswidrig sei. Der VfGH prüfte Anlass und Begründung der Rückwidmung und entschied, dass die Festlegung einer Widmung zur Freihaltung auf Basis der planerisch-strategischen Vorgaben und Zielsetzungen zum „Grünen Netz“ der Stadt Salzburg zulässig sei. Die bestehenden Entschädigungsregelungen im Salzburger Raumordnungsgesetz stufte er als ausreichend ein, um die Interessen von Eigentümer:innen zu wahren.

**Rückwidmung:** Erweitertes Wohngebiet in Grünland-Erholungsgebiet

**Anlass:** Erreichung der Zielsetzung zur Durchgrünung des Stadtgebietes

**Fläche:** –

**Eigentümer:** Privatperson

**Entschädigung:** –

**Jahr:** 1998

- **Klimatische Ausgleichsräume:** Mit dem zunehmenden Bewusstsein über die evidenten klimatischen Veränderungen werden im Zuge der Klimawandelanpassung vielfältige Maßnahmen durch Gebietskörperschaften gesetzt. Diese umfassen auch Maßnahmen in der örtlichen und überörtlichen Raumplanung. Allen voran die Ausweisung von Flächen, die langfristig als klimatische Ausgleichsräume von einer Bebauung freigehalten werden sollen (z. B. Kaltluftbildung, Frischluftkorridore, mikroklimatische Ausgleichsflächen). Vor allem große zusammenhängende unbebaute Baulandflächen, die derzeit unversiegelt sind und einen Strauch-/Baumbestand aufweisen, können aktuell klimatische Ausgleichsräume darstellen. Für eine langfristige Absicherung der Funktion wäre eine Rückwidmung erforderlich. Dies ist aus aktueller Perspektive allerdings schwierig zu argumentieren, da dafür ein Herunterbrechen auf Grundstücksebene erforderlich ist. Positive Effekte (insbesondere Mikroklima, Wassermanagement) von Einzelflächen sind aufgrund fehlender Standards für Gemeinden aufwän-

dig und insgesamt schwer nachweisbar. Eine ausreichende sachliche Argumentation kann demzufolge nur mit einer umfassenden Grundlagenforschung und konzeptionellen Planung für klimatisch wirksame (Ausgleichs-)Flächen erreicht werden.

- **Innerörtliche Erholungsfläche:** Die Bevölkerung ist grundsätzlich mit ausreichenden innerörtlichen Grünflächen zur Erholung in Form von Parks und Spielflächen zu versorgen. Solche Flächen können im öffentlichen Eigentum stehen oder sich auch im Eigentum von z. B. Bauträgern oder Privatpersonen befinden. In solchen Fällen existieren in der Regel entsprechende Nutzungsvereinbarungen. Die Absicherung über die Flächenwidmungsplanung ist nicht zwingend erforderlich, für eine langfristige Sicherung aber jedenfalls sinnvoll. In diesem Zusammenhang sind Rückwidmungen vorstellbar und werden in der Praxis auch immer wieder durchgeführt. Ein öffentliches Interesse ist vor allem mit dem Bedarf der Bevölkerung an Erholungsflächen zu begründen.

<sup>21</sup> VfSlg 16.637/2002.

### BISCHOFSHOFEN/S – Rückwidmung für Erholungsraum und zum Ensembleschutz

Die Stadtgemeinde Bischofshofen ist ein Hauptort im Pongauer Salztal. Durch die Topografie liegt eine kleinteilige und dichte Bebauung vor. Im Bereich des mittelalterlichen Kastenturms und der Pfarrkirche befinden sich einige unbebaute Grundstücke. Die Gemeinde erließ für diesen Bereich 2014 eine Bausperre und änderte die bestehende Widmung Bauland-Kerngebiet mit einer Rückwidmung 2017 in Grünland-Erholungsgebiet ab. Dies erfolgte u. a. mit der Begründung, dass die derzeit noch unbebauten Flächen auf Dauer unbebaut bleiben sollen, um das historisch einmalige Ensemble von Kirche und Kastenturm langfristig und nachhaltig vor sichteinschränkender Bebauung zu schützen und so eine charakteristische Ortsansicht von Bischofshofen zu erhalten. Die Teilabänderung des Flächenwidmungsplans basierte dabei auf dem 2016 geänderten Räumlichen Entwicklungskonzept.

Der Eigentümer einer betroffenen Fläche hat die Rückwidmung über den Umweg des Bauverfahrens zur Prüfung gebracht. Diese sah sowohl einen ausreichenden Änderungsgrund wie auch die Sachlichkeit und Interessenabwägung gewahrt.<sup>22</sup>

- Rückwidmung:** Bauland-Kerngebiet > Grünland-Erholungsgebiet
- Anlass:** Freihaltung innerörtlicher Grünflächen, Schutz des Ensembles
- Fläche:** ca. 0,3 ha
- Eigentümer:innen:** Private
- Entschädigung:** –
- Jahr:** 2017

Abbildung 11: Aktuelles Orthofoto und Flächenwidmungsplan im Bereich der Rückwidmung von GSt 69/3 u. a.



Quelle: © SAGIS 2025

<sup>22</sup> VfGH Entscheid V 95/2017-20.

## Reduktion des Baulandüberhangs

Wie in der Einführung dargestellt, ist der ausufernde Baulandüberhang in vielen Gemeinden ein strukturelles Problem, das bereits seit Jahrzehnten besteht. Um dem Baulandüberhang zu begegnen, kommen hier vor allem Instrumente der Baulandmobilisierung zur Anwendung. Flächen in Siedlungsrandbereichen mit einer eingeschränkten Eignung (z. B. ungünstige Grundstückszuschnitte, mangelnde Erschließung) oder mit einer Widmung als Aufschließungsgebiet eignen sich aber mitunter für eine Rückwidmung. Die generelle Zielsetzung, den Baulandüberhang reduzieren zu wollen, reicht argumentativ nicht für eine Rückwidmung einzelner Flächen aus. Flächen sind anhand von Kriterien zu beurteilen und basierend auf diesen auszuwählen. Einzelne Eigentümer:innen für Rückwidmungen herauszugreifen, ist nicht zulässig.

### Mauerbach-Erkenntnis

Die Judikatur zur Rückwidmungen hat mit dem Mauerbach-Erkenntnis<sup>23</sup> des VfGH 1992 seinen Anfang genommen. Der VfGH hob damals die Rückwidmung einer Fläche von Bauland-Wohngebiet in Grünland-Parkanlage wegen Verletzung des Gleichheitsrechts und mangels sachlicher Begründung auf. Er sah eine Rückwidmung aufgrund geänderter Planungsziele im Einzelfall als durchaus zulässig an, im konkreten Fall wurden aber weder Interessen noch wirtschaftliche Nachteile der Grundstückseigentümer:innen berücksichtigt.

Rückwidmungen des Baulandüberhangs sind vor allem dann erforderlich, wenn aufgrund des vorhandenen Baulandpotenzials keine Neuwidmungen mehr zulässig sind. In Kärnten existieren hierfür einschlägige gesetzliche Bestimmungen. Neufestlegungen von Bauland sind bei ausreichenden Baulandreserven demnach nur zulässig, wenn zumindest im selben Ausmaß Rückwidmungen vorgenommen werden. Ausnahmen sind gesetzlich abschließend festgelegt (raumordnungsfachliches Gutachten, Lage in Siedlungsschwerpunkten, privatwirtschaftlicher Vertrag über Nutzung).<sup>24</sup> Gleichzeitig dürfen nur Baulandreserven rückgewidmet werden, deren erstmalige Festlegung vor zumindest 20 Jahren

stattgefunden hat.<sup>25</sup> In den Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzen der anderen Bundesländer findet man keine derart detaillierten Bestimmungen. Rückwidmungen zur Reduktion des Baulandüberhangs sind somit grundsätzlich zulässig und im Rahmen der allgemeinen Umwidmungsbestimmungen abzuhandeln.

## Immissionsschutz

Der Immissionsschutz ist ein zentrales Grundanliegen der örtlichen Raumplanung. Durch die überlegte Ausweisung von Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten soll eine negative Beeinträchtigung vor allem von Wohnnutzungen verhindert werden. Dementsprechend ist es in vielen Fällen sinnvoll, Pufferstreifen zum Immissionsschutz auszuweisen und es bestehen teilweise dezidierte Verpflichtungen.<sup>26</sup> Im Zuge der Ausweisung von Pufferstreifen kann die teilweise Rückwidmung von Baulandflächen erforderlich sein. Besonders zu beachten sind Betriebsanlagen, die gefährliche Stoffe in bestimmten Mengen lagern, herstellen oder verarbeiten, damit eine Gefährdung für Nutzungen im näheren Umfeld darstellen und daher durch die Seveso-III-Richtlinie erfasst werden.<sup>27</sup> In Kärnten ist für Grundflächen, die an Seveso-Betriebe angrenzen, sogar eine Rückwidmungsverpflichtung formuliert.<sup>28</sup>

## Wunsch von Eigentümer:innen

Rückwidmungen können grundsätzlich auch auf Anregung von Eigentümer:innen vorgenommen werden. Für solche Anregungen bestehen keine Formvorschriften, denn es steht dem Gemeinderat frei einer solchen Anregung auf Rückwidmung zu entsprechen. Werden Baulandflächen tatsächlich auf Wunsch von Eigentümer:innen rückgewidmet, erfolgt dies in der Regel in Kombination mit einer Erklärung über den Verzicht auf Entschädigung. Die Kosten für das Änderungsverfahren sind durch die Gemeinde zu tragen und können nur im Rahmen der zulässigen Kostenbeiträge weiterverrechnet werden.<sup>29</sup> Die Gründe für Rückwidmungswünsche sind vielfältig. Ein wichtiges Argument ist jedenfalls der Entfall von Baulandmobilisierungsabgaben und Infrastruktur-Bereitstellungsbeiträgen, wie sie in manchen Bundesländern eingehoben werden.<sup>30</sup>

23 VfSlg 13282/1992, V239/91, Erk. vom 03.12.1992.

24 § 15 Abs 3 & 4 K ROG 2022.

25 § 36 Abs 2 K ROG 2022.

26 z. B. gemäß § 14 Abs 2 Z 11 NÖ ROG 2014 ist ein angemessener Abstand einzuhalten.

27 Seveso III, RL 2012/18/EU.

28 § 36 Abs 1 Z 3 K ROG 2022.

29 z. B. Tiroler Kostenbeitragsverordnung 2024, LGBl. Nr. 68/2024.

30 z. B. § 24a BRPG, § 28 OÖ ROG, § 77b SROG.

## IV. RÜCKWIDMUNG – WIE FUNKTIONIEREN SOLCHE VERFAHREN?

Bei Rückwidmungen handelt es sich um Umwidmungen, wie sie in den Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzen geregelt werden. Neben einem ausreichenden Änderungsanlass sind die einzelnen Schritte für die Verordnungsänderung festgelegt. Die **Planungshoheit für Umwidmungen** liegt ausschließlich bei den **Gemeinden**. Sprich: Umwidmungen können nicht von Grundstückseigentümer:innen beantragt werden oder durch die Landesregierung durchgesetzt werden.

Welche Flächen umgewidmet und damit neu als Bauland ausgewiesen werden oder eben eine Baulandwidmung wieder verlieren, ist nicht gesetzlich vorherbestimmt. Die Auswahl und die Entscheidung hierfür liegen allein beim jeweiligen Gemeinderat. Dieser hat **Widmungsentscheidungen** immer auf die **langfristigen Entwicklungsziele** der Gemeinde abzustellen. Es gibt also keinen konditionalen Mechanismus für die Ausweisung von Bauland. Nur weil eine Fläche Baulandeignungskriterien erfüllt, bedeutet das nicht, dass sie auch als Bauland gewidmet wird. Um diese Eigenart der Entscheidungsfindung abbilden zu können, wurde die Regelungstechnik der **finalen Determinierung** entwickelt. Diese stellt klar, dass die räumliche Entwicklung einer Gemeinde nicht durch das Gesetz selbst bestimmt wird, sondern sich an den gesetzlich festgelegten Grundsätzen und Zielen sowie den speziellen örtlichen Zielvorgaben auszurichten hat. Die Legitimität der Entscheidung ist durch das Verfahren sicherzustellen. Das bedeutet, dass die Ziele, die erreicht werden sollen, benannt sein müssen, die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen erhoben werden müssen und die öffentlichen wie privaten Interessen abzuwägen sind.<sup>31</sup> Für Rückwidmungen sind diese Vorgaben ebenso zu berücksichtigen.

### FWP-Änderungsverfahren

Änderungsverfahren von Flächenwidmungsplänen sind in den Bundesländern in den Grundzügen gleich organisiert. Zu Beginn des Verfahrens steht die erklärte Absicht des Gemeinderates eine Änderung vorzunehmen. Dafür wird ein Beschluss in einer Gemeinderatssitzung gefasst oder oft wird auch die Planungsabteilung in

der Gemeindeverwaltung oder es werden externe Planungsbüros informell mit der Vorbereitung der Änderungsunterlagen beauftragt. Es werden die relevanten Grundlagen aufbereitet und es wird geprüft, ob eine strategische Umweltprüfung (SUP) erforderlich ist.

Grundstückseigentümer:innen können keine Flächenwidmungsplanänderung beantragen. Es besteht lediglich die Möglichkeit individuelle Interessen an den Gemeinderat schriftlich oder auch mündlich heranzutragen. Dieser Umstand steht immer wieder in der Kritik und in Tirol und Vorarlberg wurden verpflichtende **Planungsgespräche** etabliert, um den Eigentümer:innen das Vortragen ihrer Anliegen zu ermöglichen.<sup>32</sup>

Das eigentliche Verfahren beginnt mit dem **Beschluss** über die Auflage des **Änderungsentwurfs**. Die Unterlagen sind durch sechs Wochen hindurch aufzulegen und die Auflage ist parallel kundzumachen. Betroffene Eigentümer:innen sind nachweislich zu informieren. Ist eine Umweltprüfung erforderlich, gelten erweiterte Auflagefristen und Publizitätsvorgaben.

Betreffend die angestrebte Änderung des Flächenwidmungsplans gibt es ein allgemeines **Stellungnahmerecht**, diese Stellungnahmen sind schriftlich bei der Gemeinde einzubringen.

Stellungnahmen müssen in weiterer Folge durch den Gemeinderat beraten werden. Dies ist auch zu dokumentieren und zu protokollieren. Werden keine Änderungen am Entwurf vorgenommen, kann der **Beschluss über die Änderung** des Flächenwidmungsplans gefasst werden.

Im Anschluss sind die Änderungsunterlagen der **Aufsichtsbehörde** (Amt der Landesregierung) zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen. Die Prüfung wird per Bescheid abgeschlossen und damit die Änderung genehmigt oder versagt. Gegen einen negativen Bescheid kann die Gemeinde Rechtsmittel ergreifen.

Zum Abschluss des Änderungsverfahrens hat die Gemeinde die Änderung und das Ergebnis der

<sup>31</sup> Dreier & Neger 2024: Rückwidmung von Bauland.

<sup>32</sup> § 74 TROG, § 23a Abs 2 VRPG.

aufsichtsbehördlichen Prüfung nochmals 14 Tage kundzumachen. Mit **Ablauf der Frist** tritt die **Änderung in Kraft**.

Zu beachten sind die speziellen Vorgaben in den Bundesländern bezüglich der Ausfertigung von Flächenwidmungsplänen. Einige Bundesländer haben auf digitale Pläne umgestellt, während in anderen nach wie vor mit Papierplänen gearbeitet wird.<sup>33</sup>

Die **Einhaltung der Formvorschriften und Fristen** im Änderungsverfahren ist sehr wichtig, da sonst eine Aufhebung wegen Gesetzeswidrigkeit droht.

Zu beachten ist auch, dass Rückwidmungen vermeintlich simpel erscheinen, dennoch ein Änderungsverfahren abzuwickeln ist und damit auch signifikante **Planungskosten für die Gemeinde** entstehen.

### Rechtsschutz für Betroffene

Der Rechtsschutz bei Rückwidmungen ist komplex und nicht mit Verwaltungsverfahren, die mit Bescheiden abgeschlossen werden, vergleichbar.

Eine erste Möglichkeit, individuelle Interessen geltend zu machen, besteht mit der Nutzung des **Stellungnahmerechts** zu Änderungen. Diese Stellungnahmen sind aber lediglich dem Gemeinderat zur Beratung vorzulegen.

Auf gerichtlichem Weg gibt es in weiterer Folge zwei Wege, um die Rechtmäßigkeit einer Rückwidmung zu prüfen:

- **Individualantrag:** Das B-VG räumt Personen grundsätzlich die Möglichkeit ein, einen Antrag an den VfGH zur Prüfung eines Gesetzes oder einer Verordnung zu stellen, wenn sie unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein behaupten.<sup>34</sup> Sprich: Ist man der Ansicht, dass durch

eine Rückwidmung das Recht auf Eigentum verletzt wurde, kann ein Individualantrag an den VfGH gestellt werden. Dafür muss die Bebauungsabsicht glaubhaft gemacht werden.

- **Bescheidbeschwerde:** Die Prüfung des Flächenwidmungsplans kann auch über den „Umweg“ des Baurechts erwirkt werden. Betroffene können gegen einen negativen Baubescheid oder die Versagung der Bauplatzerklärung Beschwerde erheben und die verwaltungsgerichtlichen Instanzen durchlaufen. Am Ende ist eine Prüfung durch den VfGH – sofern eine Rechtsfrage grundsätzlicher Natur vorliegt – oder, bei Rückwidmungen relevant, durch den VfGH möglich. Der VfGH prüft nicht das Zustandekommen und den Inhalt der ursprünglichen Bescheide, sondern kann den Flächenwidmungsplan und die Rückwidmung selbst überprüfen.

Die Aufhebung durch den VfGH erfolgt vor allem, wenn:

- das Änderungsverfahren der Rückwidmung **formale Mängel** aufweist und somit die Änderung nicht gesetzeskonform zustande gekommen ist.
- keine ausreichende **Grundlagenforschung** vorgenommen wurde, um eine Rückwidmung auf Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit prüfen zu können.
- keine ausreichende **Interessenabwägung** zwischen öffentlichen und privaten Interessen vorgenommen wurde.

Abgesehen vom sehr zeit- und ressourcenaufwändigen Rechtsschutz im Verwaltungsrecht gibt es für Betroffene auch die Möglichkeit Rückwidmungen im Zivilrecht prüfen zu lassen. Gegenstand solcher Klagen können **Schadenersatzforderungen** durch eine rückwidmungsbedingte Eigentumsbeschränkung oder auch Prüfungen der **Amtshaftung** sein.

<sup>33</sup> Siehe z. B. eFWP Tirol online via: <https://efwp.tirol.gv.at>.

<sup>34</sup> Art 139 Abs 1 Z 3 B-VG.

## V. WANN UND WAS IST BEI RÜCKWIDMUNGEN ZU ENTSCHÄDIGEN?

Bei Rückwidmungen handelt es sich nicht um Enteignungen, sondern sogenannte **Eigentumsbeschränkungen**. Diese sind im öffentlichen Interesse grundsätzlich zulässig, aber es bedarf in manchen Fällen einer Entschädigung, um diese verfassungskonform auszugestalten.

**Entschädigungsansprüche** können im öffentlichen Recht durch ein hoheitliches Handeln, das die Grundrechte von Eigentümer:innen einschränkt, entstehen. Rückwidmungen können mitunter eine solche Einschränkung darstellen und damit einen Entschädigungsanspruch begründen. Die konkrete Prüfung muss im Einzelfall vorgenommen werden und es können in erster Linie die existierenden Entscheidungen der Höchstgerichte als Hilfestellung herangezogen werden.

Es existiert allerdings eine **Divergenz in der Rechtsprechung** der Höchstgerichte:

- **VfGH:** Der Verfassungsgerichtshof sieht bei Rückwidmungen keine generelle Pflicht zur Entschädigung vor. Die wirtschaftlichen Interessen und die Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten der Grundstückseigentümer:innen sind aber sehr wohl zu berücksichtigen. Dafür sieht er gesetzliche Entschädigungsbestimmungen vor dem Hintergrund des Gleichheitssatzes geeignet, um Nachteile, die von Einzelnen für die Allgemeinheit aufgebürdet werden, auszugleichen.<sup>35</sup>
- **OGH:** Der OGH nimmt in seiner Judikatur eine eigentümerfreundliche Position ein. Er knüpft Entschädigungen an das Vorliegen einer wesentlichen Minderung der Nutzbarkeit von Grundstücken. Geringfügige Beschränkungen sind aber entschädigungslos hinzunehmen. Der OGH sieht für die Feststellung der Entschädigungshöhe die Verkehrswertdifferenz als geeignet an und sieht hier mitunter Ansprüche über den Wortlaut der gesetzlichen Entschädigungsbestimmungen hinaus.

### Entschädigungshöhe und Fristen

In den Raumplanungs- und Raumordnungsgesetzen existieren in Reaktion auf die Judikatur Entschädigungsregelungen, die in erster Linie auf Rückwidmungen abgestellt sind.

- **Entschädigungslose Rückwidmungen:** Die Rückwidmungsbestimmungen der Länder führen zumeist abschließende Voraussetzungen für entschädigungslose Rückwidmungen an. Diese sind z. B. zulässig, wenn sie auf Antrag der Eigentümer:innen erfolgen, eine gravierende Gefährdung durch Naturgefahren besteht, Flächen über Jahrzehnte als Aufschließungsgebiet festgelegt waren oder befristete Baulandwidmungen ablaufen. Die landesspezifischen taxativen Gründe sind bei Änderungsverfahren bereits im Vorfeld genau zu prüfen.
- **Entschädigung von Kosten der Baureifmachung:** Wurden nachweislich Aufwendungen getätigt, um Grundstücke für eine Bebauung vorzubereiten (Geländeanpassungen, Infrastruktur, Erschließung), sehen fast alle Länder die Entschädigung solcher Kosten bei Rückwidmungen (die nicht entschädigungslos vorgenommen werden können) vor.
- **Entschädigung der Wertminderung:** Die Entschädigung der tatsächlichen Wertminderung durch eine Rückwidmung ist nur in wenigen Bundesländern und auch dort nur unter besonderen Voraussetzungen vorgesehen. Zumeist muss ein entgeltlicher Erwerbsvorgang vorliegen (K, NÖ, OÖ, S). Nur in Vorarlberg wird grundsätzlich die Entschädigung auf Basis der Verkehrswertminderung vorgesehen.

Die Entschädigungsbestimmungen der Länder sind weitgehend restriktiv formuliert. Ist ein verwaltungsrechtlicher Rechtszug vorgesehen, ist keine Korrektur zu erwarten. Im Zivilrechtsweg ist bei der Zuerkennung von Entschädigungs-

<sup>35</sup> Auer 2011: Zur Entschädigung bei Rückwidmungen – OGH versus VfGH, 173.

ansprüchen, mit der Notwendigkeit die Wertminderung zu ersetzen, zu rechnen.

Die Regelungen der Bundesländer sehen allesamt Fristen für die Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen vor. Verstreichen diese, erlischt auch der Entschädigungsanspruch.

Entschädigungen für Rückwidmungen sind durch die Gemeinde zu leisten. Einzige Ausnahme stellen Rückwidmungen dar, die aufgrund übergeordneter Verpflichtungen erforderlich sind.

#### **Sichtfenster-Erkenntnis**

Die Gemeinde Lochau hat ein Grundstück von Bauland in Freifläche rückgewidmet und sah sich mit einer zivilrechtlichen Klage der Eigentümer:innen konfrontiert. Der OGH sprach diesen die Verkehrswertminderung als Entschädigung zu, auch wenn das Grundstück ohne Erwerbsvorgang im Erbgang ins Eigentum gelangte.<sup>36</sup> Der VfGH hob in weiterer Folge jene Entschädigungsbestimmungen des VRPG auf, die eine Entschädigung nur im Falle von Rückwidmungen von Flächen, die in einem entgeltlichen Vorgang erworben wurden, vorsahen.<sup>37</sup> Die Landesgesetzgeber legten daraufhin eine generelle Entschädigungspflicht in Höhe der Verkehrswertminderung bei Rückwidmungen (mit gewissen Ausnahmen) fest.

#### **Verzicht auf Entschädigungen**

Da Entschädigungsansprüche im Wege des öffentlichen Rechts oder auch zivilrechtlich geltend gemacht werden können, ist die Frage nach dem Verzicht für die beiden Rechtssphären getrennt zu beantworten:

- **Verzicht im öffentlichen Recht:** Der Verzicht im öffentlichen Recht kann einfach durch die Nicht-Inanspruchnahme der Entschädigung erfolgen. Sprich: Obwohl die Möglichkeit für einen Antrag besteht, wird dieser nicht innerhalb der gegebenen Fristen gestellt. Es ist jedoch eine Willenserklärung zulässig, die dazu führt, dass das subjektive Recht auf Entschädigung erlischt.
- **Verzicht im Zivilrecht:** Der Verzicht auf Entschädigungen ist im Zivilrecht problemlos möglich.<sup>38</sup>

Aus kommunaler Perspektive macht es Sinn, den Verzicht auf Entschädigung in schriftlichen Raumordnungsverträgen festzuhalten und gemeinsam mit der Rückwidmung zu dokumentieren.

<sup>36</sup> OGH 5 Ob 30/08k, 09.09.2008.

<sup>37</sup> VfSlg 19.341/2011, G13/10, Entscheidung vom 04.03.2011.

<sup>38</sup> Raschauer 2008: Zum Verzicht auf Entschädigungen wegen Rückwidmung.

## VI. WELCHE ROLLE KÖNNEN ZIVILRECHTLICHE VERTRÄGE BEI RÜCKWIDMUNGEN HABEN?

Gemeinden sind öffentliche Gebietskörperschaften, die eine Fülle an hoheitlichen Aufgaben zu erfüllen haben. Diese sind allem voran durch das Bundesverfassungsgesetz (B-VG) und landesgesetzliche Vorgaben festgelegt.

Gemeinden verfügen aber auch über eine **Autonomie im Privatrecht**. Sie sind damit befähigt, jegliche Verträge betreffend ihre Angelegenheiten abzuschließen.

Im Bereich der örtlichen Raumplanung haben die Bundesländer in den gesetzlichen Grundlagen detaillierte Bestimmungen zur Zulässigkeit von privatwirtschaftlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit den Aufgaben in der örtlichen Raumplanung formuliert. Verträge können zusätzlich zu hoheitlichen Maßnahmen zur Absicherung der Zielerreichung (z. B. Nutzungsverträge) abgeschlossen werden. Eine kausale Verknüpfung solcher Verträge als alleinige Voraussetzung für das hoheitliche Handeln hat der VfGH für unzulässig erklärt.<sup>39</sup> In einer Novelle des B-VG im Jahr 2024 wurde in Reaktion auf diesen Umstand eine zusätzliche Bestimmung aufgenommen:<sup>40</sup>

*„In den Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung ... sind die Länder im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, zur Verfolgung öffentlicher Interessen das Zustandekommen eines zivilrechtlichen Vertrages als eine Voraussetzung für hoheitliches Handeln vorzusehen.“*

Eine kausale Verknüpfung im Sinn einer alleinigen Voraussetzung einer vertraglichen Vereinbarung für eine Widmung erscheint damit aber nach wie vor nicht zulässig. Hier ist aber die Prüfung von konkreten Fällen durch den VfGH abzuwarten.

Ungeachtet dessen können zivilrechtliche Verträge auch im Zusammenhang mit Rückwidmungen von Baulandflächen zur Anwendung kommen.

– **Nutzungsverträge:** Diese Verträge zielen darauf ab, dass Baulandwidmungen innert einer vereinbarten Frist konsumiert werden. Für den Fall der Nichteinhaltung der Frist können verschiedene Rechtsfolgen<sup>41</sup> vereinbart werden: Vertragsstrafen, Vorkaufsrecht, Kaufoption oder auch Rückwidmungen. Dabei ist zu beachten, dass sich Gemeinden nicht vertraglich zur Rückwidmung verpflichten können. Die Vertragspartnerin oder der Vertragspartner erklärt daher in solchen Fällen, dass nach abgelaufener Frist eine Rückwidmung unter Verzicht auf Entschädigungszahlungen erfolgen kann.

Ein wesentlicher Grundsatz bei zivilrechtlichen Verträgen im Zusammenhang mit der grundsätzlichen hoheitlichen Änderung von Flächenwidmungsplänen ist der Umstand, dass der **Gemeinderat** vertraglich **nicht zu einer bestimmten Beschlussfassung verpflichtet** werden kann. Rückwidmungen können also nicht vertraglich vereinbart werden.

<sup>39</sup> VfSlg 15.625/1999.

<sup>40</sup> Art 15 Abs 5 B-VG, BGBl. I Nr. 89/2024.

<sup>41</sup> z. B. § 24 Abs 4 Z 2 BRPG, § 17 Abs 3 Z 1 NÖ ROG.

## VII. RÜCKWIDMUNGEN – EINSCHÄTZUNG DER PRAXIS

Rückwidmungen sind Änderungen von Flächenwidmungsplänen, die besondere Sorgfalt in ihrer Begründung verlangen. Meist werden sie schnell mit Enteignungen und ungerechtfertigten bzw. willkürlichen Eigentumseingriffen seitens der Planungsbehörde gleichgesetzt. Der Versuch, einen objektiven Überblick über die tatsächliche Rückwidmungspraxis zu erhalten, scheitert an der fehlenden Aufbereitung, Analyse und Publikation von Rückwidmungen. Im Zuge der vorliegenden Studie wurden daher unterschiedliche Stellen konsultiert, um eine überblicksmäßige fachliche Einschätzung zur Rückwidmungspraxis zu erhalten. Dafür wurden Ämter der Landesregierungen, Magistrate und Planungsbüros angeschrieben und telefonisch kontaktiert.

Insgesamt kann bezüglich Häufigkeit und Relevanz von Rückwidmungsanlässen Folgendes festgehalten werden.

Die häufigsten Anlässe für **entschädigungslose Rückwidmungen** sind:

- Anpassung der Flächenwidmung von Grundstücken oder Teilflächen, wenn diese in **roten Gefahrenzonen, Hochwasserabflussbereichen** oder sonstigen Gefährdungsbereichen liegen und aufgrund der fehlenden Eignung langfristig nicht für eine Bebauung zugänglich sind. Solche Anpassungen erfolgen vor allem bei Gesamtüberarbeitungen von Flächenwidmungsplänen und nach Erscheinen neuer Beurteilungsgrundlagen, die einen ausreichenden Änderungsgrund darstellen.
- In vielen Fällen kommen Eigentümer:innen mit dem **Wunsch auf Rückwidmung** auf Gemeinden zu. Vor allem in Bundesländern mit signifikanten Abgaben auf unbebautes Bauland wird die Abgabenlast als Auslöser angegeben. Auch andere steuerliche Gründe werden bei Rückwidmungswünschen auf landwirtschaftlich genutzte Flächen ins Treffen geführt (insbesondere Grundsteuerbelastung).
- Rückwidmung von Teilflächen von als Bauland gewidmeten Grundstücken erfolgen regelmäßig

zur Sicherung von **landschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen**. Vor allem Uferstreifen an Gewässern oder sonstige ökologisch wertvolle Flächen im Siedlungsraum sind hier relevant.

- Reduktion des Baulandüberhangs durch die **Rückwidmung von Aufschließungsgebieten**. Vor allem im Burgenland werden Aufschließungsgebiete – die kein vollwertiges Bauland darstellen – zumeist entschädigungslos zur Reduktion des Baulandüberhangs rückgewidmet. Auch in anderen Bundesländern, die die Festlegung von Aufschließungsgebieten ermöglichen, werden in erster Linie solche nicht vollwertigen Baulandflächen für Rückwidmungen ausgewählt.

Rückwidmungen aus anderen Anlässen treten nach Auskunft der befragten Expert:innen immer wieder auf und werden unter Einhaltung der gesetzlichen Entschädigungsbestimmungen – die überwiegend lediglich einen Ersatz der Kosten für die Baureifmachung vorsehen – durchgeführt. Im Gespräch mit den Eigentümer:innen wird im Vorfeld geprüft, ob der Verzicht auf eine Entschädigung vorstellbar ist.

Über die Bundesländer hinweg gibt es **keine einheitliche Rückwidmungspraxis**. Dies liegt einerseits in den unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten begründet, hat aber auch mit der Baulandstruktur und Widmungshistorie zu tun. Im **Burgenland** wurden z. B. großzügige Widmungsreserven, ohne Bezug zum Bedarf innerhalb eines Planungszeitraums von zehn bis 15 Jahren, geschaffen. Dieser gravierende Baulandüberhang erfordert in vielen Gemeinden Anpassungen der Baulandwidmungen, auch mittels Rückwidmung. Nach Wien weist das **Land Salzburg** mit 15 % den geringsten Anteil an Baulandreserven am Nettobauland auf.<sup>42</sup> Das ist durch die bereits erfolgte Rückwidmung vieler überdimensionierter Reserven mit der Neuaufstellung der Flächenwidmungspläne Ende der 1990er/Anfang 2000er Jahre einerseits und einer restriktiven Vorgabe zum maximalen Baulandüberhang andererseits zu erklären. Rückwidmun-

42 ÖROK 2023: Exposé Baulandreserven 2022.

gen sind in Salzburg daher anlassbezogen und werden nicht zur generellen Reduktion von Baulandreserven eingesetzt. Im Zuge der Gemeindestrukturreform in der **Steiermark** 2013–2014 verringerte sich die Anzahl der Gemeinden von 542 auf 255. Die neu konstituierten Gemeinden mussten die Flächenwidmungspläne neu erlassen und im Zuge der Überarbeitung konnten Baulandüberhänge deutlich reduziert werden.

In allen befragten Bundesländern werden Rückwidmungen einerseits anlassbezogen im Zusammenhang mit konkreten Planungsvorhaben und andererseits nach Revision örtlicher Entwicklungskonzepte bzw. im Zuge der Gesamtüberarbeitung des Flächenwidmungsplans vorgenommen. Die Häufigkeit und die kumulierte Fläche von Rückwidmungen unterscheiden sich in den Bundesländern jedoch gravierend. Vor allem in Gemeinden mit geringem Baulandüberhang und ohnehin eingeschränkten Siedlungsflächen sind Rückwidmungen singuläre Akte. Hohe Baulandpreise und damit große Differenzen zum Grünlandpreis machen Gemeinden ebenfalls zurückhaltend, da mitunter hohe Entschädigungszahlungen drohen.

Als **größte Herausforderung** in der **Rückwidmungspraxis** wird die **Divergenz** in der **Rechtsprechung** des VfGH und des OGH genannt. Rückwidmungen gegen den Willen der Eigentümer:innen mögen zwar sachlich begründbar sein, das Risiko von langen Gerichtsverfahren und von Entschädigungszahlungen, die über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen, ist für Gemeinden jedoch ein großer Unsicherheitsfaktor.

### Konsultierte Stellen

- AIR Planung GmbH, Raumplanungsbüro, Eisenstadt
- Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 15 – Standort, Raumordnung und Energie
- Amt der Salzburger Landesregierung, Referat Raumplanung
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Referat Bau- und Raumordnung
- Büro Dr. Paula, Raumplanungsbüro, Wien
- PROALP Consult ZT, Raumplanungsbüro, Pettneu am Arlberg
- Stadtplanung, Stadt Feldkirch



**ANHANG**

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|           |                                                                                |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------|
| a. A.     | anderer Ansicht                                                                |
| a. a. O.  | am angegebenen Ort                                                             |
| AB        | Aufschließungsgebiet Betriebsgebiet                                            |
| ABGB      | Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch                                            |
| Abs       | Absatz                                                                         |
| Art       | Artikel                                                                        |
| AVG       | Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz                                        |
| B         | Burgenland                                                                     |
| bbl       | Baurechtliche Blätter                                                          |
| Bd        | Band                                                                           |
| BGBI      | Bundesgesetzblatt                                                              |
| BMLFRW    | Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft |
| BRPG      | Burgenländisches Raumplanungsgesetz                                            |
| BStG      | Bundesstraßengesetz                                                            |
| BVB       | Bezirksverwaltungsbehörde                                                      |
| B-VG      | Bundes-Verfassungsgesetz                                                       |
| bzw.      | beziehungsweise                                                                |
| ca.       | circa                                                                          |
| EMRK      | Europäische Menschenrechtskonvention                                           |
| Erk       | Erkenntnis                                                                     |
| et al.    | und andere                                                                     |
| FS        | Festschrift                                                                    |
| G         | Gesetz                                                                         |
| GP NR     | Gesetzgebungsperiode des Nationalrats                                          |
| GSt       | Grundstück                                                                     |
| ha        | Hektar                                                                         |
| Hrsg.     | Herausgeber                                                                    |
| IA        | Initiativantrag                                                                |
| insb.     | insbesondere                                                                   |
| JBl       | Juristische Blätter                                                            |
| K         | Kärnten                                                                        |
| K ROG     | Kärntner Raumordnungsgesetz                                                    |
| Kap       | Kapitel                                                                        |
| Lfg       | Lieferung                                                                      |
| LGBI      | Landesgesetzblatt                                                              |
| LRg       | Landesregierung                                                                |
| LVwG      | Landesverwaltungsgericht                                                       |
| m. w. N.  | mit weiteren Nachweisen                                                        |
| NÖ        | Niederösterreich                                                               |
| NÖ ROG    | Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz                                      |
| Nr        | Nummer                                                                         |
| OGH       | Oberster Gerichtshof                                                           |
| OÖ        | Oberösterreich                                                                 |
| OÖ BauO   | Oberösterreichische Bauordnung                                                 |
| OÖ ROG    | Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz                                        |
| ÖZW       | Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht                               |
| REWI-Diss | Rechtswissenschaftliche Dissertation                                           |
| Rz        | Randzahl                                                                       |
| S         | Salzburg, siehe                                                                |
| SUP       | strategische Umweltprüfung                                                     |
| SROG      | Salzburger Raumordnungsgesetz                                                  |
| St        | Steiermark                                                                     |

|         |                                                                |
|---------|----------------------------------------------------------------|
| St ROG  | Steiermärkisches Raumordnungsgesetz                            |
| StGG    | Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger |
| T       | Tirol                                                          |
| TBO     | Tiroler Bauordnung                                             |
| TROG    | Tiroler Raumordnungsgesetz                                     |
| u. a.   | und andere                                                     |
| V       | Vorarlberg                                                     |
| v. a.   | vor allem                                                      |
| VfGH    | Verfassungsgerichtshof                                         |
| VfSlg   | Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes       |
| VRPG    | Vorarlberger Raumplanungsgesetz                                |
| VwGH    | Verwaltungsgerichtshof                                         |
| VwGVG   | Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz                            |
| Wr BauO | Wiener Bauordnung                                              |
| WRG     | Wasserrechtsgesetz                                             |
| Zak     | Zivilrecht aktuell                                             |
| z. B.   | zum Beispiel                                                   |
| ZÖR     | Zeitschrift für Öffentliches Recht                             |
| ZPEMRK  | Zusatzprotokoll zur EMRK                                       |

# LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Auer, M. (1998). Die Änderung des Flächenwidmungsplans. Rückwidmung – Rechtsschutz – Entschädigung. Wien u. a.: Springer, 150.
- Auer, M. (2011). Zur Entschädigung bei Rückwidmung – OGH versus VfGH: Bemerkungen zu OGH 14.12.2010, 3 Ob 234/10y, OGH 9.9.2008, 5 Ob 30/08k sowie VfGH 4.3.2011 G 13/10. Baurechtliche Blätter, 14(4), 168–173. <https://doi.org/10.1007/s00738-011-0022-4>
- Berka, W. (2009). Das „Sichtfenster zum See“: Zu den entschädigungsrechtlichen Konsequenzen einer Rückwidmung, Zak.
- Berka, W., & Kletecka, W. (2014). Gutachten zu Rechtsfragen der Vertragsraumordnung in Österreich, in: Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. Schriftenreihe der ÖROK Bd 191.
- BMLFRW (2025). Die Wienerwald-Deklaration: Überörtliche Raumordnungsziele als Grundlage für entschädigungslose Baulandrückwidmungen (2025).
- Bußjäger, P. (2007). Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat. Braumüller, 136.
- Bußjäger, P. (2013). Aktuelle Fragen der Entschädigungspflicht bei Rückwidmungen, Festschrift für Walter Berka.
- Dreier, P., & Neger, T. (2024). Rückwidmung von Bauland. Baurechtliche Blätter, 27(3), 102–109. <https://doi.org/10.33196/bbl202403010201>
- Eisenberger, G., Holzmann, J., Tauß-Grill, S., & Trettenbrein, M. (2025). Bauland gegen Bares: Wie Kommunen die Umwidmung immer mehr zur Einnahmequelle machen – und wo die (verfassungs-)rechtlichen Grenzen sind. Baurechtliche Blätter, 28(3), 91–101. <https://doi.org/10.33196/bbl202503009101>
- Ennöckl, D., Hofer, M., & Madner, V. (2024). Festschrift für Eva Schulev-Steindl. Wien: Verlag Österreich, 753.
- Gilgen, K. (2001). Kommunale Richt- und Nutzungsplanung: ein Lehrbuch. vdf, Hochschulverlag an der ETH.
- Heißl, G. (2009). Handbuch Menschenrechte: allgemeine Grundlagen – Grundrechte in Österreich – Entwicklungen – Rechtsschutz. Facultas.WUV, 634.
- Kahl, A., & Schmid, S. (2023). Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, 302.
- Kerschner, F. (2024). Rückwidmung, Entschädigung und Amtshaftung. In Ennöckl, D., Hofer, M., & Madner, V. (Hrsg.). Festschrift für Eva Schulev-Steindl. Wien: Verlag Österreich, 271–286.
- Kahl, A., Khakzadeh, L. M., Schmid, S., Autengruber, A., & Jan Sramek Verlag. (2021). Kommentar zum Bundesverfassungsrecht: B-VG und Grundrechte. Jan Sramek Verlag, 2036.
- Khakzadeh-Leiler, L., Schmid, S., & Weber, K. (2014). Interessenabwägung und Abwägungsentscheidungen. Verlag Österreich, 178.
- Kneihs, B. & Lienbacher, G. (2024). Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassung (33. Lfg).
- Korinek, K. & Holoubek, M. (1993). Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung, 306.
- Korinek, K., Pauer, D., & Rummel, P. (1994). Handbuch des Enteignungsrechts. Springer.
- Korinek, K., Holoubek, M. et al. (2002). Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, Bd II/2, 5. Lfg.
- Korinek, K., Holoubek, M. et al. (2017). Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, Bd I/4, 13. Lfg.
- Korinek, K., Holoubek, M. et al. (2018). Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, Bd I/1, 14. Lfg.
- Lienbacher, G. (2022). Raumordnungsrecht, in: Bachmann/Baumgartner/Feik et al. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Auflage.
- Luhmann, N. (1983) Legitimation durch Verfahren. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 260.
- Loebenstein, E. (1980). Zur Problematik gerichtsfreier Hoheits- und Regierungsakte, FS-Klecatsky (1980), 591.
- Mast, F. (2003). Der verwaltungsrechtliche Vertrag als Alternative zur Tiroler Vertragsraumordnung?, 99.
- Muzak, G., Mayer, H., & Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. (2020). Das österreichische Bundesverfassungsrecht: B-VG, F-VG, Grundrechte, Verfassungsgerichtsbarkeit (6. Auflage) MANZ, 1260.
- Neuhofer, H. (1998). Gemeinderecht, 2. Auflage. Springer-Verlag KG, 606.
- OECD 2022: Global Compendium of Land Value Capture Policies. Online: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/06/global-compendium-of-land-value-capture-policies\\_64f3c257/4f9559ee-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/06/global-compendium-of-land-value-capture-policies_64f3c257/4f9559ee-en.pdf), 29.11.2025.

- ÖROK (2023). Exposé Baulandreserven 2022. Online: [https://www.oerok-atlas.at/fileadmin/user\\_upload/Archive/siedlungsraum/baulandreserven.pdf](https://www.oerok-atlas.at/fileadmin/user_upload/Archive/siedlungsraum/baulandreserven.pdf), 29.11.2025.
- Oberndorfer, P. (1972). Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, Die Verwaltung.
- Oberndorfer, P. (1978). Zur verfassungsrechtlichen Kontrolle von Flächenwidmungsplänen, ÖZW 4.
- Öhlinger, T., & Eberhard, H. (2022). Verfassungsrecht (13., überarbeitete Auflage). Facultas, 584.
- Onz, Ch., Mendel, M. (2017). Rückwidmungen von Bauland in Grünland im Burgenland und in Niederösterreich. Rechtsüberblick und Empfehlungen im Auftrag der Planungsgemeinschaft Ost, 37.
- Pauger, D. (1994). Die Enteignung im Verwaltungsrecht, in Korinek, K., Pauger, D., & Rummel, P. (Hrsg.), Handbuch des Enteignungsrechts. Springer.
- Pernthaler, P. (1978). Raumordnung und Verfassung, Band 2.
- Pernthaler, P. (1990). Raumordnung und Verfassung, Band 3.
- Pöschl, M. (1997). Über Gleichheit und Verhältnismäßigkeit, JBl, 119(7).
- Pöschl, M. (2008). Gleichheit vor dem Gesetz. Wien u. a.: Springer, 956.
- Raschauer, B. (2008). Zum Verzicht auf Entschädigung wegen Rückwidmung. Baurechtliche Blätter, 11(4), 135–140. <https://doi.org/10.1007/s00738-008-0435-x>
- Raschauer, B. (2008). Baurechtliche Blätter, 11(4), 135–140. <https://doi.org/10.1007/s00738-008-0435-x>
- Raschauer, B. (2021). Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage. Wien: Verlag Österreich, 547.
- Sallinger, M. (2009). Neues zur Umwidmungsentschädigung. Zum Beschluss des OGH 5 Ob 30/08k v 9. 9. 2008, AnwBl.
- Schindelegger, A. (2019). Absiedlung als Planungsinstrument: Planerische Aspekte zu Siedlungsrückzug als Naturgefahrenprävention. <https://doi.org/10.34726/hss.2019.30363>
- Steinwender, R. (2025). Rechtliche Schranken der Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinden, in: Bußjäger, P., Eller, M., & Klebelsberg, F. (Hrsg.), Die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder, 465.
- Unterpertinger, L.-M. (2015). Das öffentliche Interesse an der Nutzung neuer Energieträger in der umweltrechtlichen Interessenabwägung, REWI-Diss. Wien.
- Weber, K. (2009). Grundrecht auf Umweltschutz, Heißl, G. (Hrsg.), Handbuch Menschenrechte.
- Wimmer, A. W. (2009). Die Entschädigung im öffentlichen Recht: Kompetenzgrundlagen, Grundrechte, Entschädigungsrecht des Bundes und der Länder, Verfahrensrecht. Sramek, 380.

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

|               |                                                                                                                                                         |    |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1:  | Anteil der Baulandreserven am Bauland insgesamt 2022 .....                                                                                              | 55 |
| Abbildung 2:  | Schematische Darstellung einer Rückwidmung.....                                                                                                         | 56 |
| Abbildung 3:  | Orthofotos aus den Jahren 2001 und 2022 im Vergleich.....                                                                                               | 58 |
| Abbildung 4:  | Siedlung im Bereich der Umfahrungstrasse Enns 08/2025 .....                                                                                             | 58 |
| Abbildung 5:  | Ausschnitt aus dem Flächenwidmungsplan der Gemeinde Altenmarkt im Pongau mit befristeten<br>Baulandwidmungen .....                                      | 59 |
| Abbildung 6:  | Rückwidmung im Hochwasserabfluss in der Gemeinde Schützen am Gebirge.<br>Stand FWP 01/2024 und 01/2025 überlagert mit den HQ30- und HQ100-Flächen ..... | 61 |
| Abbildung 7:  | Rückwidmung von überdimensioniertem Aufschließungsgebiet-Wohngebiet in der Gemeinde<br>Oberwart .....                                                   | 62 |
| Abbildung 8:  | Übersicht der Widmungen mit Überlagerung der Wildbach-roten und -gelben Zone .....                                                                      | 64 |
| Abbildung 9:  | Überblick über die Widmungsflächen im Bereich Enghagen mit der Schutzzone<br>Überflutungsgebiet .....                                                   | 65 |
| Abbildung 10: | Enghagen nach der Absiedlung eines Großteils der Gebäude und Rückwidmung der<br>Baulandflächen .....                                                    | 65 |
| Abbildung 11: | Aktuelles Orthofoto und Flächenwidmungsplan im Bereich der Rückwidmung von GSt 69/3 u. a. ....                                                          | 67 |

# ÖROK-SCHRIFTENREIHENVERZEICHNIS

|         |                                                                                                                                                             |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 219     | Rückwidmungen in der Raumordnungspraxis – Materialienband, Wien 2025                                                                                        |
| 218     | ÖROK-Projekt „Regionale Innovation & Transformation (RIT)“ – Materialienband, Wien 2025                                                                     |
| 217     | 17. Raumordnungsbericht, Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2021–2023, Wien 2024                                                  |
| 216     | ÖROK-Erreichbarkeitsanalyse 2024                                                                                                                            |
| 215     | ÖROK-Haushaltsprognose 2022–2051, Wien 2024                                                                                                                 |
| 214     | Steuerung von Freizeitwohnsitzen in Österreich, Fachempfehlungen und Materialienband, Wien 2022                                                             |
| 213     | Räumliche Dimensionen der Digitalisierung, Fachempfehlungen und Materialienband, Wien 2022                                                                  |
| 212     | ÖROK-Regionalprognosen 2021 bis 2050: Bevölkerung, Wien 2022                                                                                                |
| 211     | 50 Jahre Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien 2021                                                                                            |
| 210     | Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2030 – Raum für Wandel, Wien 2021                                                                           |
| 209     | 16. Raumordnungsbericht, Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2018–2020, Wien 2021                                                  |
| 208     | Die regionale Handlungsebene stärken: Status, Impulse, Perspektiven, Wien 2020                                                                              |
| 207     | Quantitative Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich – ein Beitrag zu 25 Jahre Österreich in der EU, Wien 2020                        |
| 206     | STRAT.AT-Fortschrittsbericht 2019, STRAT.AT Progress Report 2019, Wien 2019                                                                                 |
| 205     | Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich, Materialienband, Wien 2019                                                                                |
| 204     | 15. Raumordnungsbericht. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2015–2017, Wien 2018                                                  |
| 203     | ÖROK-Erreichbarkeitsanalyse 2018 (Datenbasis 2016), Analysen zum ÖV und MIV, Wien 2018                                                                      |
| 202     | Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik, Dt. und engl. Version, Wien 2018                                              |
| 201     | Zwischenevaluierung des Österreichischen Raumordnungskonzepts 2011(ÖREK 2011), Reflexion zu Inhalten, Umsetzung, Ausblick, Endbericht, Wien 2018            |
| 200     | Fortschrittsbericht 2017 Österreichs zur Umsetzung des STRAT.AT 2020/Progress Report 2017 Austria on the implementation of STRAT.AT 2020, Wien 2017         |
| 199     | Politikrahmen zu Smart Specialisation in Österreich/Policy framework for smart specialisation in Austria, Wien 2016                                         |
| 198     | Agenda Stadtregionen in Österreich. Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregion“ und Materialienband, Wien 2016                  |
| 197     | EFRE-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014–2020, Wien 2015                                                                   |
| 196/III | ÖROK-Regionalprognosen 2014–2030, Teil 3: Haushalte, Wien 2017                                                                                              |
| 196/II  | ÖROK-Regionalprognosen 2014–2030, Teil 2: Erwerbsprognosen, Wien 2015                                                                                       |
| 196/I   | ÖROK-Regionalprognosen 2014–2030, Teil 1: Bevölkerung, Wien 2015                                                                                            |
| 195     | 14. Raumordnungsbericht, Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2012–2014, Wien 2015                                                  |
| 194     | Die regionale Handlungsebene stärken, Fachliche Empfehlungen und Materialienband, Wien 2015                                                                 |
| 193     | Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft. Fachliche Empfehlungen und Materialienband, Wien 2015 |
| 192     | Energieraumplanung, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Materialienband, Wien 2014                                                                           |
| 191     | Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Wien 2014                                               |
| 190     | Vielfalt und Integration im Raum, Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft, Wien 2014                                                                              |
| 189     | Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben: Grundlagen, Handlungsbedarf & Lösungsvorschläge, Wien 2013                                        |
| 188     | STRAT.AT-Bericht 2012/STRAT.AT-Report 2012, Wien 2013                                                                                                       |
| 187     | 13. Raumordnungsbericht, Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2008–2011, Wien 2012                                                  |
| 186     | Wirkungsevaluierung – ein Praxistest am Beispiel der EFRE-geförderten Umweltmaßnahmen des Bundes 2007–2013, Wien 2011                                       |
| 185     | Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2011, Wien 2011 samt Ergänzungsdokumenten                                                                   |

- 185en Austrian Spatial Development Concept (ÖREK) 2011, Wien 2011
- 184 ÖROK-Regionalprognosen 2010–2030: Bevölkerung, Erwerbspersonen und Haushalte, Wien 2011
- 183 15 Jahre INTERREG/ETZ in Österreich: Rückschau und Ausblick, Wien 2011
- 182 STRAT.AT-Bericht 2009, Wien 2010
- 181 Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume, Wien 2009
- 180 Raum für Notizen  
EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995–2007 – Eine Bilanz, Materialienband, Wien 2009
- 179 Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen, Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten, Wien 2009
- 178 Energie und Raumentwicklung, Räumliche Potenziale erneuerbarer Energieträger, Wien 2009
- 177 Zwölfter Raumordnungsbericht, Wien 2008
- 176/II Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030, Regionale Herausforderungen und Handlungsstrategien, Wien 2009
- 176/I Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030, Materialienband, Wien 2008
- 175 strat.at 2007–2013, Nationaler strategischer Rahmenplan Österreich, Wien 2007
- 174 Erreichbarkeitsverhältnisse in Österreich 2005, Modellrechnungen für den ÖPNRV und den MIV (bearbeitet von IPE GmbH.), Wien 2007
- 173 Freiraum & Kulturlandschaft – Gedankenräume – Planungsräume, Materialienband, Wien 2006
- 172 Zentralität und Standortplanung d er öffentlichen Hand (bearbeitet von Regional Consulting ZT GmbH), Wien 2006
- 171 Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume (bearbeitet von Rosinak & Partner), Wien 2006
- 170 Elfter Raumordnungsbericht, Wien 2005
- 169 Europaregionen – Herausforderungen Ziele, Kooperationsformen (bearbeitet von ÖAR), Wien 2005
- 168 Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, Materialienband, Wien 2005
- 167 Zentralität und Raumentwicklung (bearbeitet von H. Fassmann, W. Hesina, P. Weichhart), Wien 2005
- 166/II ÖROK-Prognosen 2001–2031 Teil 2: Haushalte und Wohnungsbedarf nach Regionen und Bezirken Österreichs (bearbeitet von STATISTIK AUSTRIA), Wien 2005
- 166/I ÖROK-Prognosen 2001–2031 Teil 1: Bevölkerung und Erwerbstätige nach Regionen und Bezirken Österreichs (bearbeitet von STATISTIK AUSTRIA), Wien 2004
- 165 EU-Regionalpolitik und Gender Mainstreaming in Österreich (BAB GmbH & ÖAR GmbH), Wien 2004
- 164 Methode zur Evaluierung von Umweltwirkungen der Strukturfondsprogramme (bearbeitet vom ÖIR), Wien 2003
- 163 Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, Wien 2002
- 163a Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001 – Kurzfassung, Wien 2002
- 163b The Austrian Spatial Development Concept 2001 – Abbreviated version, Vienna 2002
- 163c Le Schéma autrichien de développement du territoire 2001 – Résumé, Vienne 2002
- 162 Räumliche Disparitäten im österreichischen Schulsystem – Strukturen, Trends und politische Implikationen (bearbeitet von Heinz Faßmann), Wien 2002
- 161 Ex-post-Evaluierung Ziel-5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich, (Bearbeitung: Forschungszentrum Seibersdorf Ges.m.b.H), Wien 2002
- 160 Zehnter Raumordnungsbericht, Wien 2002



9 783950 558623