

AO. UNIV.-PROF. MAG. DR. GERHARD MUZAK

Wien, am 29. April 2023

An die  
Eigentümer der Liegenschaften  
Oberkirchengasse   
2540 Bad Vöslau

Sehr geehrte Damen und Herren!

Sie haben mich beauftragt, folgende Rechtsfragen im Zusammenhang mit einem beabsichtigten Bauvorhaben der G. Grasl GmbH in der Stadtgemeinde Bad Vöslau und einer damit im Zusammenhang stehenden Änderung des Flächenwidmungsplanes zu beantworten:

- 1) Auf welchem Grundstück muss die Bauwerberin ihre Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen gemäß § 63 NÖ Bauordnung erfüllen?
- 2) Welche Nutzung ist auf den als öffentliche Verkehrsflächen gewidmeten Grundstücken Nr. 329/1, 329/2 und 373 (KG Gainfarn) derzeit zulässig?
- 3) Liegen hinsichtlich der Grundstücke die Voraussetzungen für eine Änderung des Flächenwidmungsplanes vor?
- 4) Dürfen die Grundstücke konkret in Verkehrsfläche privat gewidmet werden? Welche Widmung wäre zu erlassen?

Ich erstatte dazu nachstehendes

**R e c h t s g u t a c h t e n .**

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung .....	4
II.	Auf welchem Grundstück muss die Bauwerberin ihre Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen gemäß § 63 NÖ Bauordnung erfüllen? .....	5
A.	Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen .....	5
B.	Vorrangige Herstellung der Pflichtstellplätze auf dem Baugrundstück .....	7
C.	Ausnahmsweise Herstellung auf einem anderen Grundstück.....	8
D.	Ergebnis.....	10
III.	Welche Nutzung ist auf den als öffentliche Verkehrsflächen gewidmeten Grundstücken Nr. 329/1, 329/2 und 373 (KG Gainfarn) derzeit zulässig? .....	10
A.	Anwendbarkeit des NÖ Straßengesetzes .....	10
B.	Voraussetzungen für Bauvorhaben gem NÖ StraßenG.....	11
C.	Erfüllung der Stellplatzverpflichtung gem § 63 NÖ BauO durch Errichtung eines öffentlichen Parkplatzes? .....	14
D.	Ergebnis.....	16
IV.	Liegen hinsichtlich der Grundstücke die Voraussetzungen für eine Änderung des Flächenwidmungsplanes vor? .....	16
A.	Voraussetzungen für Änderungen des Flächenwidmungsplanes.....	16
B.	Der vorliegende Änderungsentwurf .....	17
C.	Vorliegen eines Änderungstatbestandes? .....	18
1.	Allgemeines.....	18
2.	Wesentliche Änderung der Grundlagen?.....	19
3.	Bauprojekt als Grundlage? .....	21
D.	Ergebnis.....	27
V.	Dürfen die Grundstücke konkret in Verkehrsfläche privat gewidmet werden? Welche Widmung wäre zu erlassen? .....	27
A.	Verkehrsflächen .....	27

B.	Verkehrsfläche öffentlich und privat.....	28
C.	Bestehende Rückwidmungsverpflichtung.....	32
D.	Materielle Erstwidmung als Verkehrsfläche.....	34
E.	Biosphärenpark Wienerwald .....	35
F.	Landwirtschaftliche Vorrangzone nach dem regionalen Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland.....	37
G.	Ergebnis.....	38
VI.	Zusammenfassung.....	39

## I. Einleitung

Nach den mir übermittelten Unterlagen und Informationen plant die G. Grasl GmbH in der Stadtgemeinde Bad Vöslau ein Wohnbauprojekt, welches sich über mehrere Grundstücke erstrecken soll. Wesentliche Eckdaten zu diesem Projekt gehen aus der Webseite des Architekturbüros Freimüller Söllinger Architektur ZT GmbH hervor, auf der das Projekt als Siegerprojekt eines Architektenwettbewerbes vorgestellt wird.<sup>1</sup> Plangemäß will die G. Grasl GmbH die zusammenhängenden Grundstücke Nr. 283, 324, 326, 329/1, 329/2, 331 und 373, alle Katastralgemeinde Gainfarn, in ihr Bauprojekt miteinbeziehen. Der zentrale Teil des Bauprojektes – sechs Wohnhausanlagen – soll auf den östlich gelegenen Grundstücken Nr. 326 und 331 errichtet werden. Konkret sind zwei Wohnhausanlagen auf dem Grundstück Nr. 326 und vier Wohnhausanlagen auf dem Grundstück Nr. 331 geplant. Beide Grundstücke sind raumordnungsrechtlich als „Bauland“ iSd § 16 NÖ Raumordnungsgesetz 2014<sup>2</sup> gewidmet. Auf den westlich gelegenen Grundstücken Nr. 329/1, 329/2 und 373 sollen nach den Projektunterlagen Parkplätze für dieses Wohnbauprojekt hergestellt werden. Da ansonsten keine Parkplätze eingeplant sind, ist davon auszugehen, dass es sich dabei um die gemäß § 63 NÖ Bauordnung 2014<sup>3</sup> bei einem derartigen Wohnbauprojekt verpflichtend herzustellenden Abstellanlagen für Kfz (sogenannte „Pflichtstellplätze“) handeln soll. Die entsprechenden Grundstücke sind derzeit gewidmet als öffentliche „Verkehrsfläche“ iSd § 19 NÖ ROG. Vor dem Hintergrund dieses geplanten Bauprojektes stellt sich einerseits die Rechtsfrage, auf welchem Grundstück die G. Grasl GmbH die Pflichtstellplätze nach der NÖ BauO errichten müsste. Andererseits jene, ob die beabsichtigte Nutzung auf den als öffentliche Verkehrsfläche gewidmeten Grundstücken zulässig ist.

Hinsichtlich der für die Pflichtstellplätze vorgesehenen Grundstücke Nr. 329/1, 329/2 und 373 beabsichtigt die Stadtgemeinde Bad Vöslau momentan eine Widmungsänderung.<sup>4</sup> Die derzeit als öffentliche Verkehrsfläche gewidmeten Grundstücke sollen in private Verkehrsflächen umgewidmet werden. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass die Widmung als öffentliche Verkehrsfläche auf das

---

<sup>1</sup> <https://www.freimueller-soellinger.at/projektdetail/2101-rosas> (zuletzt abgerufen am 27.04.2023).

<sup>2</sup> LGBl 2015/3 idgF; in Folge abgekürzt NÖ ROG.

<sup>3</sup> LGBl 2015/1 idgF; in Folge abgekürzt NÖ BauO.

<sup>4</sup> Siehe Kundmachung vom 20.03.2023, AZ 610/21-Rei/Koi/23/1-01. Die diesbezügliche Auflagefrist für den Entwurf über die Änderungen läuft vom 21.03.2023 bis 02.05.2023. Die Entwürfe zu den geplanten Änderungen sind abrufbar unter <https://www.badvoeslau.at/de/lebenswert/bauen-wohnen/oertliche-raumordnung/aenderungsverfahren/aenderungsverfahren.html> (zuletzt abgerufen am 27.04.2023).

Jahr 1992 zurückgeht, als auf den Grundstücken die Heeressanitätsanstalt des Österreichischen Bundesheeres angesiedelt war. Für jene sollte damals ein Parkplatz errichtet werden, was durch die Widmung vorbereitet wurde. Im Jahr 1998 verzog jedoch die Heeressanitätsanstalt und der Parkplatz wurde nie verwirklicht<sup>5</sup>. 2001 kaufte die G. Grasl GmbH die als öffentliche Verkehrsfläche gewidmeten Grundstücke und versuchte daraufhin mehrmals, deren Umwidmung in Bauland zu erreichen. Weil diese seit 1995 außerhalb der Siedlungsgrenzen liegen, war das rechtlich nicht möglich.<sup>6</sup> Als Grund für die beabsichtigte Widmungsänderung wird im Erläuterungsbericht zunächst die Anpassung an bestehende Eigentumsverhältnisse genannt. Besonders betont wird darin aber auch der Zusammenhang mit der beabsichtigten Nutzung. Es wird im Erläuterungsbericht mehrmals ausführlich auf das Bauprojekt der G. Grasl GmbH Bezug genommen.<sup>7</sup> Diesbezüglich stellt sich zunächst die Rechtsfrage, ob allgemein die Voraussetzungen für eine Änderung des Flächenwidmungsplanes vorliegen. Darüber hinaus, ob konkret die Widmung als private Verkehrsfläche zulässig wäre bzw welche Widmung bezüglich der gegenständlichen Grundstücke zu erlassen wäre.

## II. Auf welchem Grundstück muss die Bauwerberin ihre Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen gemäß § 63 NÖ Bauordnung erfüllen?

### A. Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen

§ 63 Abs 1 NÖ Bauordnung normiert die Verpflichtung, eine gewisse Anzahl an Abstellanlagen für Kraftfahrzeuge herzustellen, wenn ein Bauwerk errichtet, vergrößert oder dessen Verwendungszweck geändert oder die Anzahl von Wohnungen erhöht wird. Die Anzahl der erforderlichen Stellplätze ist gemäß der Bestimmung nach dem voraussichtlichen Bedarf festzusetzen. Für gewisse, in der Bestimmung genannte Gebäude ist die Mindestanzahl der Stellplätze mit Verordnung der

---

<sup>5</sup> So eine Anfragebeantwortung der Stadtgemeinde Bad Vöslau vom 04.10.2022 zu einem auf das NÖ Auskunftsgesetz gestützten Auskunftsbegehren vom 30.09.2022.

<sup>6</sup> Vgl zu all dem auch den Erläuterungsbericht des Dipl. Ing. Liske vom 09.01.2023 zu GZ 30603-23/1-F Seite 13 f; abrufbar unter [https://www.badvoeslau.at/cms/upload/BUW/raumordnung/2023/5\\_Flaechenwidmungsplan\\_Erlaeuterungsbericht\\_2023.pdf](https://www.badvoeslau.at/cms/upload/BUW/raumordnung/2023/5_Flaechenwidmungsplan_Erlaeuterungsbericht_2023.pdf) (zuletzt abgerufen am 27.04.2023).

<sup>7</sup> Erläuterungsbericht des Dipl. Ing. Liske vom 09.01.2023 zu GZ 30603-23/1-F Seiten 2, 6 f, 14, 15 und 24.

Landesregierung<sup>8</sup> festzulegen, wobei Abs 2 den Gemeinderat ermächtigt, eine davon abweichende Anzahl von Stellplätzen mit Verordnung festzulegen.<sup>9</sup> Wie sich aus Abs 1 und 3 des § 63 NÖ BauO ergibt, ist der Bedarf an Stellplätzen nach Verwendungszweck und Größe der Gebäude zu bestimmen.

Auf welche Art der Verpflichtung zur Herstellung von Abstellanlagen nachzukommen ist, bestimmen die Abs 5 bis 7 des § 63 NÖ BauO. Diese lauten (Hervorhebungen im Original):

(5) Die Abstellanlagen sind grundsätzlich **auf dem Baugrundstück** herzustellen.

(6) Ist die Herstellung oder Vergrößerung einer Abstellanlage mit der erforderlichen Anzahl von Stellplätzen nach Abs. 1 auf dem Baugrundstück

- technisch nicht möglich,
- wirtschaftlich unzumutbar oder
- verboten (Bebauungsplan),

darf die Anlage auf einem **anderen Grundstück** hergestellt werden.

(...)

(7) Wenn auch das nicht möglich ist, ist in der Baubewilligung für das Vorhaben die **erforderliche und nicht herstellbare Anzahl der Stellplätze** festzustellen.

(...)

In diesen Fällen ist nach Erlassung des letztinstanzlichen Bescheides der Behörde nach § 2 Abs. 1 die **Stellplatz-Ausgleichsabgabe** gemäß § 41 Abs. 1 vorzuschreiben.“

§ 63 NÖ BauO sieht demnach drei Möglichkeiten zur Erfüllung der Stellplatzverpflichtung vor. Es besteht allerdings keine Wahlmöglichkeit zwischen denselben; sie sind nach der zwingend vorgegebenen Reihenfolge zu prüfen.<sup>10</sup> Nach den Mat steht dabei „natürlich die tatsächliche Errichtung der benötigten Stellplätze an vorderster Stelle“.<sup>11</sup> Nach der getroffenen Regelung sind daher die Stellplätze vorrangig

---

<sup>8</sup> Siehe § 11 NÖ Bautechnikverordnung 2014, LGBI 2015/4 idgF.

<sup>9</sup> Die Stadtgemeinde Bad Vöslau hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und unter Punkt I.1.8 der Bebauungsvorschriften, beschlossen vom Gemeinderat der Stadtgemeinde Bad Vöslau am 26.09.2007 idgF, eine von der VO der LReg abweichende Anzahl an Stellplätzen verordnet.

<sup>10</sup> Motivenbericht Ltg.-477/B-23/2-2014 28. GP Seite 39; siehe auch *Kienastberger/Stellner-Bichler*, NÖ Baurecht<sup>3</sup> (2022) 607 f; *W. Pallitsch/P. Pallitsch/Kleewein*, NÖ Baurecht<sup>11</sup> (2019) 817 (Anm 9).

<sup>11</sup> Motivenbericht Ltg.-477/B-23/2-2014 28. GP Seite 39.

auf dem Baugrundstück herzustellen (Abs 5), wie auch das LVwG NÖ in seiner Judikatur ausführt.<sup>12</sup> Die Planung neuer Bauvorhaben ist dementsprechend so durchzuführen, dass die benötigte Anzahl an Stellplätzen hergestellt werden kann.<sup>13</sup> Nur subsidiär – bei Vorliegen eng formulierter Ausnahmetatbestände – kommt die Herstellung auf einem anderen Grundstück in Frage (Abs 6). Erst wenn auch das nicht möglich ist, ist statt der Errichtung tatsächlicher Stellplätze die Vorschreibung einer Stellplatz-Ausgleichsabgabe vorgesehen (Abs 7).

## B. Vorrangige Herstellung der Pflichtstellplätze auf dem Baugrundstück

Das Pramat der Herstellung von Pflichtstellplätzen auf dem Baugrundstück führt zu der Frage, was das Gesetz unter dem Begriff „Baugrundstück“ bzw dem Begriffsteil „Grundstück“ versteht. Die NÖ BauO enthält diesbezüglich keine Definition, obwohl sie an mehreren Stellen an diese Begriffe anknüpft. Nach ständiger Rechtsprechung des VwGH ist bei mangelnder Begriffsbestimmung in der Bauordnung davon auszugehen, dass der Landesgesetzgeber an den grundbuchsrechtlichen Begriff des Grundstückes anknüpft.<sup>14</sup> Für den Begriff des „Baugrundstückes“ bedeutet dies: „Wenn der Begriff ‚Grundstück‘ wie hier noch durch den Begriff ‚Bau‘ ergänzt wird, kann es keinem Zweifel unterliegen, dass mit dem Begriff ‚Baugrundstück‘ jenes Grundstück gemeint ist, das dem grundbuchsrechtlichen Begriff des Grundstückes entspricht und das bebaut werden soll.“<sup>15</sup> Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass ein Grundbuchkörper (Einlagezahl) auch aus mehreren selbständigen Grundstücken bestehen kann.<sup>16</sup> Für die Stellplatzverpflichtung bedeutet das, die Abstellanlagen sind gem § 63 Abs 5 NÖ BauO grundsätzlich auf demselben Grundstück im Sinne des Grundbuchsrechts

---

<sup>12</sup> ZB LVwG NÖ 21. 11. 2017, LVwG-AV-1273/001-2016: „Im Übrigen ist sogar darüberhinaus auszuführen, dass hinsichtlich der Erfüllung der Stellplatzverpflichtung ferner gar keine Wahlmöglichkeit besteht. Sie ist nach der zwingend vorgegebenen Reihenfolge des § 63 Abs. 5 bis 7 NÖ Bauordnung 2014 zu prüfen (vgl. Pallitsch/Pallitsch/Kleewein, NÖ Baurecht Kommentar<sup>9</sup>, § 63 Rz. 8). Insofern daher eine Errichtung der Pflichtstellplätze - wie im vorliegenden Fall - auf dem Baugrundstück möglich ist, sind diese jedenfalls dort auch zu errichten.“

<sup>13</sup> Siehe auch Kienastberger/Stellner-Bichler, NÖ Baurecht<sup>3</sup> (2022) 433, 607 f.

<sup>14</sup> Vgl VwGH 22. 5. 2001, 2001/05/0175; 14. 12. 2007, 2006/05/0194; 25. 3. 2010, 2009/05/0043; 16. 5. 2013, 2011/06/0116; 27. 3. 2018, Ra 2016/06/0116; dazu auch W. Pallitsch/P. Pallitsch/Kleewein, NÖ Baurecht<sup>11</sup> (2019) 230 (Anm 1).

<sup>15</sup> VwGH 22. 5. 2001, 2001/05/0175 zur in dieser Hinsicht unveränderten Niederösterreichischen Rechtslage nach der NÖ BauO 1996; vgl auch VwGH 16. 5. 2013, 2011/06/0116; 27. 3. 2018, Ra 2016/06/0116.

<sup>16</sup> Vgl VwGH 15. 7. 1999, 99/07/0038; vgl auch VwGH 26. 1. 2012, 2008/07/0018.

herzustellen, auf dem auch die Bauführung erfolgt; dh auf dem Grundstück mit derselben Grundstücksnummer.

Nach den mir vorliegenden Unterlagen plant die G. Grasl GmbH wie erwähnt den Bau von Wohnhausanlagen auf den Grundstücken Nr. 326 und 331, KG Gainfarn. Dabei sind zwei Wohnhäuser auf dem Grundstück Nr. 326 und vier Wohnhäuser auf dem Grundstück Nr. 331 vorgesehen. Nach § 63 Abs 5 NÖ BauO ist die Bauwerberin daher verpflichtet, die für die jeweiligen Wohnhäuser herzustellenden Abstellanlagen für Kfz im erforderlichen Ausmaß auf diesen beiden Grundstücken herzustellen. Aus dem verwendeten allgemeinen Begriff „Abstellanlagen“ wird außerdem abgeleitet, dass dies auch für dafür benötigte Zu- und Abfahrten gilt.<sup>17</sup>

### C. Ausnahmsweise Herstellung auf einem anderen Grundstück

Auf einem anderen Grundstück – zB dem Nachbargrundstück – dürften die Abstellanlagen gem § 63 Abs 6 NÖ BauO nur dann hergestellt werden, wenn deren Errichtung auf dem Baugrundstück

- technisch nicht möglich,
- wirtschaftlich unzumutbar oder
- verboten (Bebauungsplan) ist.

An einen Fall der technischen Unmöglichkeit ist etwa zu denken, wenn die Beschaffenheit des Baugrundstückes die Herstellung von Abstellanlagen etwa aus topographischen Gründen (zB starke Steigung oder brüchiger Untergrund) nicht zulässt. Es liegen konkret keine Anhaltspunkte dafür vor, dass dies auf die Grundstücke Nr. 326 und 331, KG Gainfarn, zutrifft. Dass die Beschaffenheit der Grundstücke offenbar eine Verbauung technisch zulässt, zeigt sich schon dadurch, dass auf diesen der Bau von Wohnhäusern geplant ist. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die benachbarten Grundstücke Nr. 329/1, 329/2 und 373, auf denen die G. Grasl GmbH derzeit die Parkplätze herzustellen wünscht, im Hinblick auf die technischen Herstellungsmöglichkeiten völlig gleichwertig sind. Nachdem die Herstellung auf den unmittelbar angrenzenden Nachbargrundstücken technisch durchführbar sein dürfte, ist das auch für die gegenständlichen Baugrundstücke anzunehmen.

Von einem Fall der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit ist dann auszugehen, wenn die Herstellungskosten für Stellplätze im objektiven Vergleich zu den üblicherweise dafür anfallenden Kosten

---

<sup>17</sup> So Kienastberger/Stellner-Bichler, NÖ Baurecht<sup>3</sup> (2022) 603, 608.

unverhältnismäßig höher wären.<sup>18,19</sup> Dies kann insb dann vorliegen, wenn die Verwendungszweckänderung eines bereits bestehenden Gebäudes die Pflicht zur Herstellung von Abstellanlagen auslöst und diese nur durch erhebliche Eingriffe in die Bausubstanz geschaffen werden könnten. Denkbar wäre auch der Fall, dass aufgrund der Eigenschaften des Baugrundstückes kostenintensive technische Maßnahmen zur Herstellung von Stellplätzen notwendig wären. Die wirtschaftliche Ausnutzbarkeit eines Grundstückes im Sinne einer Gewinnmaximierung ist dagegen irrelevant,<sup>20</sup> insofern ist es nicht wirtschaftlich unzumutbar, wenn ein Bauträger wegen des für die Stellplätze benötigten Platzbedarfs bloß weniger verwertbaren Wohnraum schaffen kann. Vielmehr entspricht diese Konsequenz schon dem Wesen der Verpflichtung, Abstellanlagen auf dem Baugrundstück herzustellen. In diesem Sinne führen etwa *Kienastberger/Stellner-Bichler* zum Primat der Herstellung von Stellplätzen auf dem Baugrundstück aus, dass „bei einem neu zu verbauenden Grundstück allenfalls sogar ein Projekt entsprechend abzuändern ist (zB durch Reduzierung von Wohneinheiten), wenn nicht ausreichend Platz oder Raum für die dafür erforderlichen Pflichtstellplätze bleibt“.<sup>21</sup>

Soweit aus den mir vorliegenden Informationen hervorgeht, dürfte der Grund für die von der G. Grasl GmbH geplante Herstellung der Stellplätze auf den – zu den Baugrundstücken benachbarten – Grundstücken Nr. 329/1, 329/2 und 373 in der möglichst ertragreichen Verbauung der als Bauland gewidmeten Grundstücke Nr. 326 und 331 liegen. Dieses rein wirtschaftliche Interesse an einem hohen Ertrag begründet wie gezeigt jedoch keine wirtschaftliche Unzumutbarkeit, die von der grundsätzlich bestehenden Pflicht zur Herstellung von Pflichtstellplätzen auf dem Baugrundstück selbst entbindet. Aufgrund der augenscheinlich gleichartigen Beschaffenheit aller gegenständlichen – benachbarten – Grundstücke, ist auch ein wesentlicher Unterschied in den Herstellungskosten je Stellplatz nicht zu

---

<sup>18</sup> So auch *Kienastberger/Stellner-Bichler*, NÖ Baurecht<sup>3</sup> (2022) 608; *W. Pallitsch/P. Pallitsch/Kleewein*, NÖ Baurecht<sup>11</sup> (2019) 817 (Anm 10).

<sup>19</sup> Als Anhaltspunkt für die üblicherweise pro Stellplatz anfallenden Kosten kann die gem § 41 Abs 3 NÖ BauO mittels VO des Gemeinderates festzusetzende Höhe der Ausgleichsabgabe dienen, welche anhand der durchschnittlichen Grundbeschaffungs- und Baukosten für einen Stellplatz im jeweiligen Ortsbereich festzulegen ist; vgl auch Ausschussbericht 8200-0 zu § 41 Abs 3 sowie Motivenbericht 8200-0 zu § 63 NÖ BauO 1996.

<sup>20</sup> Vgl *Kienastberger/Stellner-Bichler*, NÖ Baurecht<sup>3</sup> (2022) 433.

<sup>21</sup> *Kienastberger/Stellner-Bichler*, NÖ Baurecht<sup>3</sup> (2022) 607 f.

erwarten. Für einen Fall wirtschaftlicher Unzumutbarkeit der Herstellung der Stellplätze auf dem Baugrundstück iSd § 63 Abs 6 zweiter Fall NÖ BauO liegen keine Anhaltspunkte vor.<sup>22</sup>

Zuletzt dürfen Pflichtstellplätze auf einem anderen Grundstück als dem Baugrundstück hergestellt werden, wenn sie auf dem Baugrundstück aufgrund eines Verbots im Bebauungsplan gar nicht errichtet werden dürfen. Konkret ergibt sich aus dem Bebauungsplan der Stadtgemeinde Bad Vöslau hinsichtlich der gegenständlichen Grundstücke kein derartiges Verbot.<sup>23</sup>

## **D. Ergebnis**

Im Ergebnis liegt hinsichtlich der Grundstücke Nr. 326 und 331 keine Ausnahme vor, welche von der Verpflichtung, die Abstellanlagen auf dem Baugrundstück selbst herzustellen, entbinden würde. Die G. Grasl GmbH hat die verpflichtend herzustellenden Abstellanlagen für die geplanten Wohngebäude daher auf den entsprechenden Baugrundstücken – Nr. 326 und 331 – zu errichten. Erforderlichenfalls ist das geplante Bauvorhaben entsprechend anzupassen.

## **III. Welche Nutzung ist auf den als öffentliche Verkehrsflächen gewidmeten Grundstücken Nr. 329/1, 329/2 und 373 (KG Gainfarn) derzeit zulässig?**

### **A. Anwendbarkeit des NÖ Straßengesetzes**

Mit der Widmung der Grundstücke Nr. 329/1, 329/2 und 373 als öffentliche Verkehrsfläche im Flächenwidmungsplan gelten diese als öffentliche Straßen im Sinne des NÖ Straßengesetzes 1999<sup>24</sup><sup>25</sup>. Dies ergibt sich aus der Legaldefinition in § 4 Z 3 lit b NÖ Straßengesetz. Danach liegt eine öffentliche

---

<sup>22</sup> Vgl zu „wirtschaftlicher Unzumutbarkeit“ auch VwGH 30. 6. 1994, 93/06/0149 (Verbesserung der Ertragslage begründet keine wirtschaftliche Unzumutbarkeit); 3. 9. 1998, 95/06/0212; 22. 11. 2001, 2000/06/0177.

<sup>23</sup> Explizit sehen die Bebauungsvorschriften ein Verbot für die Errichtung von Kfz-Abstellplätze für im Bebauungsplan als „Freiflächen“ ausgewiesene Bereiche vor (Punkt VI.1.2). Eine solche Freifläche liegt auf den gegenständlichen Grundstücken nicht vor.

<sup>24</sup> LGBI 8500-0 idgF; in Folge abgekürzt NÖ StraßenG.

<sup>25</sup> So auch der Motivenbericht zum NÖ Straßengesetz 1999, NÖ LGBI 8500, abgedruckt bei Kienastberger/Stellner-Bichler, NÖ Baurecht<sup>3</sup> (2022) 1900; vgl auch LVwG NÖ 18. 3. 2015, LVwG-AV-523/001-2014, welches ausführt: „Eine öffentliche Gemeindestraße liegt somit ab deren Widmung als öffentliche Verkehrsfläche im Flächenwidmungsplan vor“.

Straße jedenfalls mit der ersten nachweislichen Information der Öffentlichkeit über ein Straßenbauvorhaben vor. Als derartige Information der Öffentlichkeit gilt wiederum jedenfalls die Widmung als öffentliche Verkehrsfläche im Flächenwidmungsplan (2. Spiegelstrich leg cit). Ausdrücklich handelt es sich damit von Gesetzes wegen um Straßen, die „für den Gemeingebräuch zur Verfügung stehen“.<sup>26</sup> Das bedeutet nach § 4 Z 5 NÖ Straßengesetz, dass jedermann unter den gleichen Bedingungen die widmungsgemäße Benützung dieser Straßen für Verkehrszwecke zusteht. In wessen Eigentum die entsprechenden Grundflächen stehen, ist dabei irrelevant.<sup>27</sup>

Nach § 1 NÖ Straßengesetz ist damit der Anwendungsbereich dieses Gesetzes eröffnet. Die in Bad Vöslau gelegenen Grundstücke Nr. 329/1, 329/2 und 373 sind als öffentliche Verkehrsfläche gewidmet. Damit liegt ex lege eine öffentliche Straße vor, die in Niederösterreich gelegen ist. Beim Bau eines Parkplatzes oder Parkdecks auf diesen Flächen handelt es sich somit um ein Bauvorhaben im Sinne des NÖ Straßengesetzes.

## B. Voraussetzungen für Bauvorhaben gem NÖ StraßenG

Für Bauvorhaben bezogen auf derartige öffentliche Straßen ist § 9 NÖ Straßengesetz maßgeblich. Eine wesentliche Voraussetzung für deren Zulässigkeit bildet nach dieser Bestimmung – neben anderen Kriterien – das Bestehen eines öffentlichen Interesses gemäß § 12a NÖ Straßengesetz. Wie sich aus § 12a NÖ Straßengesetz ergibt, geht es dabei in erster Linie um öffentliche Verkehrsinteressen. Denn dort werden beispielhaft folgende öffentliche Interessen aufgezählt, die im Bewilligungsverfahren für die Zulässigkeit von Bauvorhaben betreffend öffentliche Straße sprechen können:

- Die Verbesserung der Sicherheit und Flüssigkeit des öffentlichen Verkehrs, wobei die Interessen von Fußgängern und Radfahrern besonders betont werden;
- Die Verbesserung ungünstiger Verkehrsverhältnisse durch Baumaßnahmen
- Zeitersparnis für die Verkehrsteilnehmer durch das Bauvorhaben;

---

<sup>26</sup> § 4 Z 3 erster Satz NÖ Straßengesetz.

<sup>27</sup> Dazu eingehend *Merli*, Öffentliche Nutzungsrechte und Gemeingebräuch (1995) 215; siehe auch LVwG NÖ 18. 3. 2015, LVwG-AV-523/001-2014.

- Ein entsprechendes Verkehrsbedürfnis aufgrund überörtlicher Raumplanungsakte.

Dass der Bau eines Parkplatzes zur Erfüllung von Stellplatzverpflichtungen für ein rein privates Bauprojekt kein derartiges öffentliches Interesse betrifft, ist offenkundig. Dadurch werden lediglich Interessen dieses privaten Bauwerbers verfolgt. Öffentliche Straßen müssen aber eben öffentlichen Verkehrsinteressen dienen und dem Gemeingebräuch zur Verfügung stehen.<sup>28</sup>

Die Qualifikation als öffentliche Straße bedeutet für die gegenständlichen Flächen im Ergebnis, dass Parkplätze nur in zwei Ausformungen in Betracht kommen: Einerseits **als der Allgemeinheit zur Verfügung stehende Parkplätze**, die jedermann unter den gleichen Bedingungen nutzen kann; andererseits als solche, die **bestimmten öffentlichen Einrichtungen wie zB Schulen oder Krankenhäusern dienen**. Nur dann handelt es sich um öffentliche Parkplätze und nur dann stehen sie dem Gemeingebräuch zur Verfügung. Dem letztgenannten Zweck liegt auch die vorliegende Widmung der gegenständlichen Grundstücke als öffentliche Verkehrsflächen mit der Kennzeichnung „Parkplatz“ zugrunde: Diese Widmung erfolgte im Jahr 1992 mit dem Ziel der Schaffung von Parkplätzen für das damals in Bad Vöslau angesiedelte Schul- und Ausbildungszentrum der Heeressanitätsanstalt, wie aus den Erläuterungen<sup>29</sup> der entsprechenden Novelle des Flächenwidmungsplanes<sup>30</sup> sowie nunmehr auch aus den Erläuterungen<sup>31</sup> zur aktuell geplanten Änderung des Flächenwidmungsplanes hervorgeht. Die Schaffung von Privatparkplätzen – auch (und gerade) zur Erfüllung von Stellplatzverpflichtungen – erfüllt schon keinen öffentlichen Zweck iSd NÖ StraßenG und ist daher nicht zulässig. Sie ist außerdem rechtlich gar nicht möglich: Der Gemeingebräuch an Parkplätzen, die öffentliche Straßen iSd NÖ StraßenG darstellen, entsteht ex lege. Diese können daher von Gesetzes wegen von jedermann unter den gleichen Bedingungen genutzt werden. Das bedeutet: Würde auf den gegenständlichen Flächen ein Parkplatz gebaut werden, wäre dieser ex lege ein öffentlicher Parkplatz. Somit könnte dieser

---

<sup>28</sup> Siehe dazu auch Krzizek, Das öffentliche Wegerecht (1967) 61.

<sup>29</sup> Erläuterungsbericht des Planerstellers Arch. Dipl. Ing. Wilda vom 14.07.1992 zur Änderung 1992/195 28 unter Punkt 12.

<sup>30</sup> Beschluss der Novelle per 18.02.1992.

<sup>31</sup> Erläuterungsbericht des Dipl. Ing. Liske vom 09.01.2023 zu GZ 30603-23/1-F Seite 13 f; abrufbar unter [https://www.badvoeslau.at/cms/upload/BUW/raumordnung/2023/5\\_Flaechenwidmungsplan\\_Erlaeuterungsbericht\\_2023.pdf](https://www.badvoeslau.at/cms/upload/BUW/raumordnung/2023/5_Flaechenwidmungsplan_Erlaeuterungsbericht_2023.pdf) (zuletzt abgerufen am 27.04.2023).

Parkplatz nicht die Anforderungen an die für Wohngebäude zu schaffenden „Pflichtstellplätze“ erfüllen (dazu näher unter III.C).<sup>32</sup>

Auch das Landesverwaltungsgericht NÖ hat sich idZ in seiner Rechtsprechung bereits zu Bauvorhaben auf als „öffentliche Verkehrsfläche“ gewidmeten Grundflächen und der damit einhergehenden Anwendbarkeit des NÖ Straßengesetzes geäußert.<sup>33</sup> Der Anlassfall weiñt dabei deutliche Parallelen zum gegenständlichen Bauvorhaben der G. Grasl GmbH auf:

In dem Verfahren ging es um eine private Bauwerberin (Verkehrsverein), welche im Rahmen eines großen Bauprojektes in Niederösterreich unter anderem 134 PKW-Stellplätze auf einer als „öffentliche Verkehrsfläche“ gewidmeten Grundfläche errichten wollte. Auch diese Grundfläche stand im Privateigentum. Der das Bauvorhaben genehmigende Bescheid der Baubehörde wurde vom Landesverwaltungsgericht NÖ aufgehoben. Im Ergebnis begründete das Landesverwaltungsgericht seine Entscheidung damit, dass aufgrund der Widmung als „öffentliche Verkehrsfläche“ eine Gemeindestraße vorlag und somit das NÖ Straßengesetz anzuwenden gewesen wäre, was von der Behörde missachtet wurde. Über die Zulässigkeit des Parkplatzes hätte anstatt eines baubehördlichen Verfahrens ein Bewilligungsverfahren nach dem NÖ Straßengesetz geführt werden müssen. Die Baubehörde war daher unzuständig und hätte eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Parkplatzes gar nicht treffen dürfen.

Im Detail führt das Landesverwaltungsgericht NÖ begründend zunächst aus:

*„Eine öffentliche Gemeindestraße liegt somit ab deren Widmung als öffentliche Verkehrsfläche im Flächenwidmungsplan vor“.*

Dabei betont es:

*„Die Zugehörigkeit eines Straßenbauwerkes zu einer Straße und die Qualifizierung der Straße als öffentliche Straße (Gemeindestraße) sind nicht von der Identität des Grundeigentümers abhängig“.*

Zur Anwendbarkeit des NÖ Straßengesetzes und zur Unzulässigkeit eines Bauverfahrens sagt es deutlich:

---

<sup>32</sup> Vgl Merli, Öffentliche Nutzungsrechte und Gemeingebräuch (1995) 215.

<sup>33</sup> LVwG NÖ 18. 3. 2015, LVwG-AV-523/001-2014.

*„Aus dieser Bestimmung [Anm: § 1 Abs 3 Z 5 NÖ Bauordnung] ergibt sich also, dass Gemeindestraßen vom Geltungsbereich der Bauordnung ausgenommen sind und für diese die Erteilung einer baubehördlichen Bewilligung nach der NÖ Bauordnung 1996<sup>34</sup> nicht zulässig ist.*

*(...)*

*Da kein Bauvorhaben vorliegt, welches unter die NÖ Bauordnung 1996 fällt, sondern vielmehr ein Vorhaben vorliegt, welches unter das NÖ Straßengesetz 1999 fällt, waren im gegenständlichen Fall die Baubehörde der Stadtgemeinde \*\*\* zur Erlassung einer Baubewilligung, und somit zu einer inhaltlichen Entscheidung, unzuständig.“*

Insbesondere die Anwendbarkeit des NÖ Straßengesetzes beim – wie von der G. Grasl GmbH geplanten – Bau von Parkplätzen auf „öffentlichen Verkehrsflächen“ wurde damit vom Landesverwaltungsgericht NÖ eindeutig klargestellt.

### **C. Erfüllung der Stellplatzverpflichtung gem § 63 NÖ BauO durch Errichtung eines öffentlichen Parkplatzes?**

Die derzeitige Rechtslage, die insbesondere aufgrund der Anwendbarkeit des NÖ StraßenG auf den Grundstücken Nr. 329/1, 329/2 und 373 allgemein nur öffentliche Parkplätze zulässt, könnte zu folgender Frage führen: Könnte die Bauwerberin ihre Stellplatzverpflichtungen<sup>35</sup> erfüllen, indem sie einen für jedermann nutzbaren öffentlichen Parkplatz errichtet?

Die Verpflichtung, eine bestimmte Anzahl von Abstellanlagen für Kraftfahrzeuge zu schaffen, wenn man ein (oder mehrere) Gebäude errichtet, findet sich in § 63 Abs 1 NÖ Bauordnung. Die Anzahl der erforderlichen Stellplätze orientiert sich gemäß der Bestimmung am voraussichtlichen Bedarf, welcher nach Verwendungszweck und Größe der Gebäude bestimmt wird (dazu näher schon oben unter II.A). § 63 Abs 1 NÖ Bauordnung normiert jedoch nicht nur das Gebot, diese „Pflichtstellplätze“ zu schaffen. Darüber hinaus wird bestimmt, dass diese „für das Bauwerk und dessen Benützung zur uneingeschränkten Verfügung zu halten“ sind. Schon daraus ergibt sich zweifelsfrei, dass ein Bauführer

---

<sup>34</sup> Anmerkung: Die Rechtslage nach der geltenden NÖ Bauordnung 2014 ist hinsichtlich dieser Ausnahme von Straßen unverändert.

<sup>35</sup> Verpflichtung gemäß § 63 NÖ Bauordnung, wonach ua bei Neuerrichtung eines Gebäudes eine gewisse – nach Art und Größe zu bestimmende – Zahl an Abstellanlagen für Kraftfahrzeuge zu errichten ist.

seine Verpflichtung zur Schaffung von Abstellanlagen nicht erfüllen kann, indem er einen öffentlichen Parkplatz errichtet. Denn auf einem öffentlichen, von jedermann benutzbaren Parkplatz stünden die Stellplätze den Benutzern des Gebäudes nicht mehr uneingeschränkt zur Verfügung. Jedermann könnte zulässigerweise auf dem Parkplatz parken und damit die Nutzung durch die Bewohner der Gebäude beschränken oder sogar zur Gänze verhindern. Schließlich stünde dieser im Gemeingebräuch. Die Errichtung von öffentlichen Parkplätzen und von „Pflichtstellplätzen“ schließen sich daher gegenseitig aus. Diesen Befund stützen auch die Gesetzesmaterialien zu § 63 NÖ Bauordnung: Sie stellen klar, dass eine nicht dem Verwendungszweck des Bauwerks entsprechende Fremdnutzung der Stellplätze mit der Bestimmung keinesfalls vereinbar ist, weil diese eine nachhaltige Zuordnung zu und Nutzung für ein Gebäude vorsieht. Nutznießer der Regelung sollen die Benutzer des Bauwerks – im vorliegenden Fall also die Bewohner der Wohnhäuser – sein, denen die Stellplätze uneingeschränkt zur Verfügung stehen müssen.<sup>36</sup>

Die Unzulässigkeit der Errichtung eines öffentlichen Parkplatzes zur Erfüllung von Stellplatzverpflichtungen ergibt sich auch aus den Sanktionsnormen der §§ 35 Abs 4 und 37 Abs 1 Z 15 NÖ Bauordnung. § 35 Abs 4 NÖ Bauordnung sieht für die Baubehörde die Verpflichtung vor, dem Eigentümer (oder Verfügungsberechtigten) von Pflichtstellplätzen deren zweckwidrige Nutzung zu verbieten, wenn sie dem Verwendungszweck des Bauwerks, dem die Abstellanlagen bewilligungs- oder anzeigegemäß zugeordnet wurden, dauerhaft entzogen werden oder deren Benutzbarkeit für die Nutzer des Bauwerks zeitlich oder örtlich eingeschränkt wird. Nach § 37 Abs 1 Z 15 NÖ Bauordnung stünde es sogar unter Strafe, würde der Eigentümer eines Wohnhauses den Bewohnern die für sie zu schaffenden Stellplätze dadurch entziehen, dass er diese zu einem öffentlichen Parkplatz zweckentfremdet.

Aus dem Verbot, Pflichtstellplätze den Nutzern eines Gebäudes zu entziehen oder deren Nutzung auch nur zeitlich oder örtlich einzuschränken, ergibt sich sohin klar: Die oben aufgeworfene Frage ist zu verneinen. Die Bauwerberin könnte ihrer Verpflichtung zur Schaffung von Abstellanlagen für ihre Wohnhausanlagen durch den Bau eines öffentlichen Parkplatzes nicht nachkommen. Da öffentliche Parkplätze die Eigenschaft von „Pflichtstellplätzen“ im Sinne des § 63 NÖ Bauordnung nicht erfüllen können, bliebe die Verpflichtung, Stellplätze auf dem Baugrundstück herzustellen, bei Errichtung eines

---

<sup>36</sup> Motivenbericht Ltg.-1500/B-23/1-2021, LGBI 2021/32, Seite 40.

öffentlichen Parkplatzes weiterhin aufrecht. Des Weiteren würden konkret auch allgemeine Bedenken, die sich auf die Pflicht zur Errichtung auf dem Baugrundstück und die Verkehrsflächenwidmung beziehen, gegen derartige Vorhaben sprechen (siehe dazu unter Punkt II und V).

## D. Ergebnis

Mit der Widmung der Grundstücke Nr. 329/1, 329/2 und 373 (KG Gainfarn) als öffentliche Verkehrsflächen gelten diese ex lege als öffentliche Straßen iSd NÖ StraßenG, für die Gemeingebräuch besteht. Für Bauvorhaben betreffend derartige öffentliche Straßen müssten die Voraussetzungen des NÖ StraßenG erfüllt werden. Der Bau eines Parkplatzes zur Erfüllung von Stellplatzverpflichtungen für ein rein privates Bauprojekt erfüllt keinen öffentlichen Zweck iSd § 12a NÖ StraßenG. Die Stellplatzverpflichtungen könnten auch nicht durch die Herstellung eines öffentlichen Parkplatzes erfüllt werden, weil Pflichtstellplätze den Bewohnern uneingeschränkt zur Verfügung stehen müssen.

## IV. Liegen hinsichtlich der Grundstücke die Voraussetzungen für eine Änderung des Flächenwidmungsplanes vor?

### A. Voraussetzungen für Änderungen des Flächenwidmungsplanes

Gem § 13 Abs 2 Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 2014 muss die Verordnung des örtlichen Raumordnungsprogramms jedenfalls einen Flächenwidmungsplan enthalten. Daher stellt der Flächenwidmungsplan rechtlich einen Bestandteil des in Verordnungsform von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich<sup>37</sup> zu erlassenden örtlichen Raumordnungsprogramms dar. Gem § 50 Abs 1 NÖ ROG bestehen Raumordnungsprogramme des Landes und örtliche Raumordnungsprogramme aus dem Wortlaut der Verordnung, dazugehörigen Plänen und anderen grafischen Darstellungen. Für die Änderung von Flächenwidmungsplänen ist daher § 25 NÖ ROG mit dem Titel „Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes“ einschlägig, dessen Abs 1 und 2 lauten:

(1) Ein örtliches Raumordnungsprogramm darf nur abgeändert werden:

1. wegen eines rechtswirksamen Raumordnungsprogrammes des Landes oder anderer rechtswirksamer überörtlicher Planungen,
2. wegen wesentlicher Änderung der Grundlagen,
3. wegen Löschung des Vorbehaltes,

---

<sup>37</sup> Örtliche Raumplanung iSd Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG; dazu zB VfSlg 11.163, 20.318.

4. wenn sich aus Anlass der Erlassung oder Abänderung des Bebauungsplanes eine Unschärfe des örtlichen Raumordnungsprogrammes zeigt, die klargestellt werden muß,
5. wenn dies zur Verwirklichung der Ziele des Entwicklungskonzeptes dient,
6. wenn im Einvernehmen mit dem Grundeigentümer Bauland in Grünland umgewidmet werden soll, wobei die geschlossene Siedlungsentwicklung nicht beeinträchtigt und die Ausnutzung günstiger Lagevorteile nicht behindert wird,
7. wenn dies zur Vermeidung von erkennbaren Fehlentwicklungen oder Entwicklungsdefiziten dient.

(2) Ein örtliches Raumordnungsprogramm ist abzuändern, wenn sich herausstellt, dass eine als Bauland gewidmete und noch nicht bebaute Fläche von Gefährdungen gem. § 15 Abs. 3 Z 1 bis 3 und 5 tatsächlich betroffen ist und die Beseitigung dieser Gefährdungen nicht innerhalb einer Frist von 5 Jahren sichergestellt werden kann. Als bebaut gelten Grundstücke oder Grundstücksteile, auf denen ein Gebäude errichtet ist, das nicht als Nebengebäude anzusehen ist.

§ 25 NÖ ROG differenziert zwischen einer Ermächtigung (Abs 1) und einer Verpflichtung (Abs 2) zur Abänderung des Raumordnungsprogramms. Die Verpflichtung gem § 25 Abs 2 NÖ ROG bezieht sich auf den recht eng abgegrenzten Fall der Gefährdung von als Bauland gewidmeten und noch nicht bebauten Flächen. Ein solcher liegt hier offenkundig nicht vor.

## B. Der vorliegende Änderungsentwurf

Näher zu prüfen ist, ob eine der in § 25 Abs 1 NÖ ROG genannten Voraussetzungen, unter denen ein Flächenwidmungsplan geändert werden darf, vorliegt. Der gegenständliche Entwurf GZ 30603-23/1-F der Stadtgemeinde Bad Vöslau zur Änderung des örtlichen Raumordnungsprogramms enthält keinerlei Bezugnahmen auf die gesetzlichen Änderungstatbestände. Allein darin liegt im Lichte der Judikatur schon ein wesentlicher Begründungsmangel (vgl unten). Es kann bloß aus einigen Formulierungen der Begründung des Entwurfs versucht werden, mittelbar abzuleiten, auf welche Bestimmungen er nach dem Willen seiner Redaktoren gestützt werden soll.

In der Einleitung der Begründung des Entwurfs<sup>38</sup> wird zum gegenständlichen Änderungspunkt ausgeführt, es handle sich um eine „Anpassung im Hinblick auf bestehende Eigentumsverhältnisse“ (Seite 2). Weiters heißt es in den diesbezüglichen näheren Erläuterungen auf den Seiten 13 ff, der aktuell gültige Flächenwidmungsplan weise für die gegenständlichen Parzellen derzeit die Widmung „Verkehrsfläche öffentlich“ auf, wobei „die Liegenschaften im Privateigentum stehen.“ Es wird

<sup>38</sup> Erläuterungsbericht des Dipl. Ing. Liske vom 09.01.2023 zu GZ 30603-23/1-F, abrufbar unter [https://www.badvoeslau.at/cms/upload/BUW/raumordnung/2023/5\\_Flaechenwidmungsplan\\_Erlaeuterungsbericht\\_2023.pdf](https://www.badvoeslau.at/cms/upload/BUW/raumordnung/2023/5_Flaechenwidmungsplan_Erlaeuterungsbericht_2023.pdf) (abgerufen am 27.04.2023).

angemerkt, dass diese Widmung 1992 erfolgte und zu diesem Zeitpunkt eine Differenzierung einer Verkehrsfläche zwischen „Verkehrsfläche öffentlich“ und „Verkehrsfläche privat“ im damals gültigen § 18 NÖ ROG nicht vorgesehen war, und eine Rechtsgrundlage dafür erst 1995 durch eine Nov des NÖ ROG geschaffen wurde. In weiterer Folge wird auf den 2001 erfolgten Verkauf der betroffenen Landfläche an die G. Grasl GmbH Bezug genommen und betont, der neue Eigentümer habe die Umwandlung in Bauland angestrebt. Erwähnt wird weiters die durch die Verordnung zum Biosphärenpark Wienerwald im Jahr 2019 erfolgte Aufnahme der gegenständlichen Flächen in eine „Pflegezone“. Seitens der Abteilung RU7 (ehem. RU2) sei hierzu mitgeteilt worden, dass gem § 2 der Verordnung über die Kern- und Pflegezonen des Biosphärenpark Wienerwald 2019 die Widmung von Verkehrsflächen nur in Kernzonen unzulässig bzw eine Ausführung solcher Flächen in Pflegezonen als grundsätzlich zulässig erachtet und eine „naturahe“ Ausgestaltung empfohlen werde. Schließlich wird ausführlich dargelegt, dass die gegenständliche Verkehrsfläche Teil eines Wohnbauprojekts auf östlich angrenzenden Liegenschaften sei, welches „im Rahmen eines mehrstufigen Qualitätswettbewerbes, mit Fokus auf eine nachhaltige und klimaresiliente Planung des Gesamtareals, entwickelt wurde“. Hervorgehoben wird eine flächeneffiziente Stellplatzorganisation, eine Minimierung der Versiegelung, der Erhalt eines Großteils des vorhandenen Baumbestandes sowie die Pflanzung neuer Bäume. Im Hinblick auf die gesetzten Maßnahmen sowie der vertraglichen Absicherung in der Umsetzung sowie im Hinblick auf die Tatsache, dass durch die Stadtgemeinde Bad Vöslau keine Übernahme der gegenständlichen Flächen ins öffentliche Gut angestrebt werde, werde „durch die gegenständliche Änderung den raumordnungsfachlichen Zielsetzungen entsprochen bzw. können so durch die bloße Änderung innerhalb der Widmungskategorie Verkehrsfläche erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen werden.“

## C. Vorliegen eines Änderungstatbestandes?

### 1. Allgemeines

Versucht man diese Begründung im Lichte der gesetzlichen Tatbestände für die Änderung von Flächenwidmungsplänen zu deuten, so zeigt sich, dass die meisten der in § 25 Abs 1 NÖ ROG genannten Änderungsgründe von vornherein ausscheiden. Es wird insb nicht auf rechtswirksame Raumordnungsprogramme des Landes oder andere rechtswirksame überörtliche Planungen iSd Z 1 oder auf Ziele des Entwicklungskonzepts<sup>39</sup> iSd Z 5 Bezug genommen. Auch wird keine Unschärfe des

---

<sup>39</sup> Weder explizit noch in der Sache: Eine Betrachtung des örtlichen Entwicklungskonzepts der Stadtgemeinde Bad Vöslau vom 10.08.2018, GZ: 30603-20/1 ÖK zeigt, dass darin keine Ziele erkennbar sind, die eine Widmungsänderung in Richtung einer Verkehrsfläche zugunsten einer Errichtung von Parkplätzen nahelegen.

örtlichen Raumordnungsprogramms iSd Z 4 behauptet, die klargestellt werden müsse. Ebenso wenig geht es um eine im Einvernehmen mit dem Grundeigentümer geplante Umwidmung von Bauland in Grünland (Z 6).

Die Bezugnahmen auf den Eigentümerwechsel, die Differenzierung der gesetzlichen Widmungskategorien, die vergeblichen Versuche einer Baulandwidmung, die Aufnahme in den Biosphärenpark und im Mittelpunkt der Begründung stehend auf das Bauprojekt scheinen in Richtung der **Annahme einer wesentlichen Änderung der Grundlagen iSd § 25 Abs 1 Z 2 NÖ ROG** zu weisen. Allenfalls könnte auch erwogen werden, ob damit der Tatbestand der Vermeidung von erkennbaren Fehlentwicklungen oder Entwicklungsdefiziten (§ 25 Abs 1 Z 7 NÖ ROG) zu begründen versucht wird. Letztlich erscheint die Abgrenzung zwischen diesen beiden Tatbeständen schwierig, da Fehlentwicklungen mit Änderungen der Grundlagen einhergehen können. Im Ergebnis werden aber in der Begründung keine falschen Entwicklungen dargestellt, sondern wird bloß eine andere Widmung als bisher für zweckmäßiger beschrieben (zu der damit verbundenen Problematik gleich unten).

## 2. Wesentliche Änderung der Grundlagen?

Der Begriff der "wesentlichen Änderung der Grundlagen" ist eine typische Änderungsvoraussetzung für raumordnungsrechtliche Planungsverordnungen. Zur Auslegung dieser Formulierung geht der VfGH davon aus, dass eine Flächenwidmungsplanänderung nicht schon dann zulässig ist, "wenn der Gemeinderat zur Auffassung gelangt, eine andere Widmung als die von ihm seinerzeit festgelegte wäre die bessere, vernünftigere und zweckmäßiger". Nur neue Zielsetzungen allgemeiner Art bilden eine wesentliche, eine Umwidmung rechtfertigende Änderung der

---

In diesem Konzept wird ein sorgsamer Umgang der Natur als eines der wichtigsten Ziele der räumlichen Entwicklung bezeichnet, die spezifische Lage am Rande des Wienerwaldes betont (S. 6 f, 33) sowie die Berücksichtigung der Siedlungsgrenzen gerade im Ortsteil Gainfarn gefordert (S. 21). Weiters besteht ein Ziel in der Sicherung bestehender Waldflächen in siedlungsnahen Bereichen durch Freihaltung der Waldränder von jeglicher Bebauung (S. 22), konkreter wird die Durchführung von Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung in Wohngebieten verlangt (S. 27). Betont wird auch die Erholungsfunktion der Kulturlandschaft (S. 30) und damit verbunden der Erhalt von Erholungsflächen (S. 34). Es sollen „mehr BewohnerInnen animiert werden, alternative Fortbewegungsmittel anstatt des eigenen Autos zu nutzen“ (S. 35); die als Ziel des Entwurfs zur Änderung des Flächenwidmungsplans genannte Schaffung neuer Parkplätze stellt dagegen einen Anreiz dazu dar, dies genau umgekehrt zu machen. Im Ergebnis sprechen somit auch etliche Formulierungen im örtlichen Entwicklungskonzept gegen die geplante Umwidmung. Diese Umwidmung würde somit nicht den Zielen des örtlichen Entwicklungskonzepts dienen, sondern diesen sogar zuwiderlaufen. Das gleiche gilt hinsichtlich des überörtlichen Entwicklungskonzepts (dazu näher unten).

Planungsgrundlagen.<sup>40</sup> Das Höchstgericht betont die Notwendigkeit einer restriktiven Beurteilung der dem Verordnungsgeber zustehenden Änderungsmöglichkeit und argumentiert diese mit Gründen der Rechtssicherheit: „Es fällt hiebei ... entscheidend ins Gewicht, daß mit der verbindlichen Festlegung der Widmung durch den Verordnungsgeber auch jenes Maß an Rechtssicherheit einzutreten hat, welches es dem Rechtsunterworfenen ermöglichen soll, im Vertrauen auf die Rechtslage seine individuellen Planungsabsichten zu gestalten und mit der Rechtslage zu koordinieren.“<sup>41</sup>

Der Begriff der Grundlagen iSd § 25 Abs 1 Z 2 NÖ ROG ist in systematischem Zusammenhang mit § 13 NÖ ROG zu interpretieren. § 13 Abs 1 bestimmt: „Ausgehend von den Zielen dieses Gesetzes und den Ergebnissen aufbereiteter Entscheidungsgrundlagen hat jede Gemeinde ein örtliches Raumordnungsprogramm aufzustellen und zu verordnen“. Gem § 13 Abs 5 hat die Gemeinde als Grundlage für die Aufstellung oder Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes den Zustand des Gemeindegebiets durch Untersuchung der naturräumlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten zu erforschen und deren Veränderungen ständig zu beobachten. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren. Die erwiesenen Gegebenheiten und deren Änderungen bilden sohin Grundlagen, deren wesentliche Veränderung das Vorliegen des Änderungstatbestands des § 25 Abs 1 Z 2 NÖ ROG begründen kann.

Es ist zu fragen, ob und inwieweit die in der Begründung des Verordnungsentwurfs genannten Punkte eine wesentliche Änderung der Grundlagen iSd § 25 Abs 1 Z 2 NÖ ROG bilden können:

1. Da die Eigentumsverhältnisse am Grundstück kein Kriterium für die Widmung nach dem NÖ ROG darstellen<sup>42</sup> und diese beiden Punkte folglich unabhängig voneinander sind, kann ein Eigentümerwechsel als solcher keine wesentliche Änderung der Grundlagen herbeiführen.
2. Dass nach Erlassung des FWP die Unterkategorie „Verkehrsfläche privat“ in das NÖ Raumordnungsrecht aufgenommen wurde, sagt noch nichts darüber aus, ob diese für die gegenständliche Grundstücksfläche passend ist. Insoweit bildet die diesbezügliche Änderung der Rechtslage als solche keine wesentliche Änderung der Grundlagen. Das gleiche gilt für die ebenfalls

---

<sup>40</sup> Vgl auch Kanonier, Anlass- und projektbezogene Festlegungen im österreichischen Flächenwidmungsplan, FS Zehetner (2009) 315.

<sup>41</sup> VfSlg 9361, 11.374, 13.779, 16.323.

<sup>42</sup> Vgl zB VfSlg 6685, 10.354; siehe auch Baumgartner, Straßenrecht in: Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder Band II/2 (2012) Rz 11.

erwähnte Aufnahme in den Biosphärenpark. Auch diesbezüglich begründen die Erläuterungen bloß die abstrakte Zulässigkeit von Verkehrsflächenwidmungen trotz der Lage von Grundstücken in solchen Zonen und nicht jene des konkreten Grundstücks. Auf diese Punkte ist unten bei der Prüfung der Zulässigkeit der konkreten Widmung näher einzugehen.

3. Schließlich steht im Mittelpunkt der Begründung der Änderung die Bezugnahme auf ein Bauprojekt der Eigentümerin der vom gegenständlichen Änderungspunkt erfassten Grundstücke. Dazu ist anzumerken, dass die subjektiven Pläne und Wünsche des Eigentümers keinen gesetzlichen Grund für die Änderung von Flächenwidmungsplänen bilden.<sup>43</sup> Dies ist vielmehr an objektive Kriterien geknüpft, welche primär öffentliche Interessen widerspiegeln. Die Begründung des Änderungsentwurfs erscheint auch schon deswegen nicht nachvollziehbar, als diese von der fixen Prämisse der Durchführung dieses – bis dato noch nicht einmal eingereichten – Bauprojekts ausgeht und die Umwidmung nahezu ausschließlich nach den dafür vorhandenen Plänen ausrichtet. Dies zeigt sich beispielsweise in der Behauptung, dass „durch die bloße Änderung innerhalb der Widmungskategorie Verkehrsfläche erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen werden“. Abgesehen davon, dass es sich materiell betrachtet gar nicht um eine Umwidmung innerhalb dieser Kategorie handelt (dazu gleich unten) wird nicht einmal begründet, warum dies so sei. Richtigerweise hätte man aber einen Vergleich mit dem Istzustand vornehmen müssen, der zum Ergebnis geführt hätte, dass der bisherige bewaldete Zustand vom Ziel der Vermeidung von Umweltauswirkungen günstiger ist als jegliche Verkehrswidmung; bei ersterem kommt es nämlich zu keinem zusätzlichen Verkehrsaufkommen.

### 3. Bauprojekt als Grundlage?

Richtigerweise kann das Bauprojekt nicht die zentrale oder gar einzige Grundlage einer Umwidmung bilden;<sup>44</sup> vielmehr ist dessen spätere Zulässigkeit an den raumordnungs- und baurechtlichen Voraussetzungen zu messen, insb muss eine sachliche Rechtfertigung im Lichte der

---

<sup>43</sup> Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, dass die im gegenständlichen Fall betroffenen Grundflächen auch von der am 23.02.2023 beschlossenen VO der Stadtgemeinde Bad Vöslau über eine Bausperre ausgenommen wurden. § 4 dieser VO spricht von Bauvorhaben, welche auf Basis eines städtebaulich-architektonischen Wettbewerbs im Einvernehmen mit der Stadtgemeinde Bad Vöslau entwickelt wurden. Nach den mir vorliegenden Informationen trifft diese Voraussetzung ausschließlich auf das im Zusammenhang mit den gegenständlichen Widmungen erwähnte Bauprojekt zu.

<sup>44</sup> Zur Frage von Umwidmungen im Zusammenhang mit konkreten Bauprojekten allgemein *Kanonier, FS Zehetner 299; VfSlg 15.939, 18.026.*

raumordnungsrechtlichen Ziele vorliegen<sup>45</sup>. *Kanonier* führt aus, dass Änderungen, die sich auf einzelne Grundstücke beschränken, nicht ausgeschlossen sind, aber unter einer besonderen Begründungspflicht stehen.<sup>46</sup> Hierbei kann es von Bedeutung sein, welche Widmung das örtliche Entwicklungskonzept für das jeweilige Grundstück vorsieht<sup>47</sup>. Aufgehoben wurde etwa eine Umwidmung, die lediglich aus Anlass der geplanten Errichtung eines Pferdestalls erfolgt ist<sup>48</sup>; ebenso eine Sonderwidmung „Holzschnitzzellager Garage Schafstall und Heulager“ einer zuvor als allgemeines Mischgebiet ausgewiesenen Fläche<sup>49</sup>. Ausnahmsweise wurde im Fall der Umgestaltung des 45.000m<sup>2</sup> großen Geländes der kaiserlichen Hofstallungen in Wien zum Museumsquartier eine projektbezogene Umwidmung für zulässig erachtet<sup>50</sup>; hier könnten die damit verbundene kulturelle Bedeutung des Areals und dessen Größe eine Rolle gespielt haben.

Der VfGH erachtet es für unzulässig, raumordnungsrechtliche Beurteilungen „ausschließlich auf Grund eines konkreten Bebauungsvorschlags“ durchzuführen<sup>51</sup>. Vielmehr sind bei der Ermittlung des für die Änderung raumordnungsrechtlicher Pläne erforderlichen öffentlichen Interesses nicht nur Interessen des Grundeigentümers, sondern insb auch Rechte der Nachbarn maßgeblich zu berücksichtigen. Da es darum geht, die Bebauung in durch die öffentlichen Rücksichten gebotenen Bahnen zu lenken, ist es sachlich nicht gerechtfertigt, eine Nutzung lediglich im Interesse des Bauwerbers zuzulassen, widrigenfalls eine Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Gleichheit vor dem Gesetz (Art 7 B-VG, Art 2 StGG) vorliegt<sup>52</sup>. Neben den im Mittelpunkt stehenden öffentlichen Interessen

---

<sup>45</sup> Vgl zuletzt zB VfGH 29. 9. 2021, V 462/2020; 30. 11. 2021, V 600/2020; vgl auch *Kanonier*, FS Zehetner 316 f.

<sup>46</sup> *Kanonier*, Änderungen von Flächenwidmungsplänen im Raumordnungsrecht, JRP 1998, 81; *Kanonier*, FS Zehetner 314 ff; VfSlg 17.815.

<sup>47</sup> Vgl *Kanonier*, JRP 1998, 85. So wurde etwa in der Entscheidung VfSlg 18.376 ausgeführt, der Vorwurf, die Umwidmung von "Grünland" in "gemischtes Baugebiet" sei nur aus Anlass eines konkreten Bauvorhabens vorgenommen worden, gehe ins Leere, „da bereits im örtlichen Entwicklungskonzept 1 das in Rede stehende Grundstück - sowie das gesamte umliegende Gebiet - als "Bauland" ausgewiesen war. Zum damaligen Zeitpunkt war weder ein konkreter Interessent als Geschäftsbetreiber gefunden noch ein bestimmtes Grundstück als Standort ausgewählt“; vgl auch VfGH 10. 6. 2013, B 974/2011. Das NÖ ROG normiert in § 25 Abs 1 Z 5 die Verwirklichung der Ziele des Entwicklungskonzepts als Determinante für eine Änderung des Flächenwidmungsplans (dazu näher schon IV.C.1; im konkreten Zusammenhang siehe insb FN 39).

<sup>48</sup> VfSlg 18.026.

<sup>49</sup> VfSlg 17.704.

<sup>50</sup> VfSlg 15.939; kritisch zu derartigen Vorgangsweisen bei Großprojekten *Kanonier*, JRP 1998, 83.

<sup>51</sup> VfSlg 20.319.

<sup>52</sup> VfSlg 14.378; vgl auch *Jann/Oberndorfer*, Die Normenkontrolle des Verfassungsgerichtshofs im Bereich der Raumplanung (1995) 111 ff.

ist auch die Interessenslage der Grundeigentümer zu berücksichtigen; diese stellt aber nur einen von mehreren zusätzlichen Faktoren dar, welchem vor allem bei der Umwidmung in Grünland aufgrund der damit verbundenen intensiven Nutzungsbeschränkung besonderes Gewicht zukommt<sup>53</sup>. Ebenso ist auf Interessen benachbarter Gewerbebetriebe Rücksicht zu nehmen<sup>54</sup>. Generell sind entgegenstehende Rücksichten miteinzubeziehen. Es ist stets eine Abwägung zwischen verschiedenen Interessen und Zielen vorzunehmen, wobei dem Vertrauensschutz auf bestehende Widmungen besondere Bedeutung zukommt.<sup>55</sup> Hierbei können auch ökologische Aspekte eine Rolle spielen<sup>56</sup>. Es ist unzulässig, einen Liegenschaftseigentümer bezüglich der Bebaubarkeit seines Grundstückes gegenüber anderen in gleicher Lage befndlichen zu bevorzugen.<sup>57</sup> Der Umstand, dass der Verordnungsgeber Änderungen eines Bebauungsplans vornahm, um bewilligte Bauvorhaben zu ermöglichen, belastet diesen nach der Judikatur für sich genommen nicht mit Gesetzwidrigkeit, sofern ihr eine Erhebung der tatsächlichen Gegebenheiten vorausgegangen ist und die allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorliegen.<sup>58</sup> Generell erscheint die Berücksichtigung konkreter Projekte im – vergleichsweise eine Stufe niedriger in der raumordnungsrechtlichen Hierarchie angesiedelten – Bebauungsplan eher argumentierbar als im allgemeineren Flächenwidmungsplan.<sup>59</sup> Es ist aber nicht Aufgabe von

---

<sup>53</sup> VfSlg 13.282; *Berka*, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, JBI 1996, 69 (83).

<sup>54</sup> VfSlg 13.354.

<sup>55</sup> VfSlg 3297, 13.282, 18.376; grundlegend *Berka*, JBI 1996, 75 ff; *Kleewein*, bbl 2019, 217; *Jann/Oberndorfer*, Normenkontrolle 111 ff; vgl auch *Kanonier*, JRP 1998, 73 (79).

<sup>56</sup> VfSlg 15.300.

<sup>57</sup> VfSlg 13.570, 13.782; VfGH 7. 3. 2022, V 260/2021; vgl auch VfSlg 10.453.

<sup>58</sup> VfSlg 13.825.

<sup>59</sup> In diesem Sinne betont *Kleewein*, Raumplanung im Spannungsfeld zwischen Recht, Sachverstand und Gestaltungsspielraum, bbl 2019, 213 (214), dass der Determinierungsgrad umso höher ist, je tiefer ein Raumordnungsplan in der Verordnungshierarchie steht. Die Regelungsdichte nimmt nach unten hin tendenziell zu. *Kleewein*, bbl 2019, 223 betont, dass dennoch nicht der Projektwerber den Inhalt des Bebauungsplans bestimmen darf. Eine Änderung eines Bebauungsplans, welcher die Grundlage für die nachträgliche Erteilung der Baubewilligung eines im Widerspruch zum ursprünglichen Bebauungsplan errichteten Bauwerks bildet, ist bei Vorliegen sachlicher Erwägungen nicht zwingend mit Gesetzwidrigkeit belastet. Dies wird vom Gerichtshof etwa für den Fall angenommen, in dem ein Bauvorhaben ursprünglich in Übereinstimmung mit dem zum damaligen Zeitpunkt geltenden Flächenwidmungs- und Bebauungsplan bewilligt wurde. Dieser Fall ist von einem typischen "Schwarzbau" nämlich insofern zu unterscheiden, als erst durch die Aufhebung des damals geltenden Bebauungsplanes durch den Verfassungsgerichtshof nachträglich eine der Bewilligungsgrundlagen für das Bauprojekt weggefallen ist (VfSlg 16.823).

Bebauungsplänen, durch deren Anpassung nachträglich die rechtliche Grundlage für Bauführungen zu schaffen und so konkrete Bauführer zu begünstigen.<sup>60</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass Gemeinden häufig privatrechtliche Verträge über Bauprojekte abschließen und sich bei Umwidmungen auf diese stützen<sup>61</sup>. Hierbei ist zu beachten, dass solche Umstände zwar bei der Interessensabwägung eine gewisse Rolle spielen, eine Umwidmung aber keinesfalls ausschließlich deswegen erfolgen darf, weil dann die Erlassung einer Verordnung vom Willen Privater abhängig gemacht würde. Der VfGH hat daher eine Bestimmung, die auf diese Weise privatrechtliche und hoheitliche Handlungsformen vermischt, als verfassungswidrig aufgehoben.<sup>62</sup>

Gerade bei Änderungen raumordnungsrechtlicher Pläne muss das Vorliegen wichtiger Gründe erkennbar sein<sup>63</sup>. Aufgrund der bloß finalen Determinierung dieses Bereichs durch Nennung der Planungsziele kommt der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen hierbei besondere Bedeutung zu (Grundlagenforschung<sup>64</sup>). Hierbei hat vor Erlassung eines Flächenwidmungsplanes eine Bestandsaufnahme stattzufinden, die für die Rechtmäßigkeit der Konkretisierung der raumordnungsrechtlichen Vorschriften nach der Rechtsprechung des VfGH unerlässlich ist.<sup>65</sup> In diesem Rahmen sind die tatsächlichen Nutzungen der erfassten Grundflächen zu erheben; für die darauf aufbauenden planlichen Festlegungen im örtlichen Entwicklungskonzept und im Flächenwidmungsplan ist grundsätzlich von jenen Nutzungen auszugehen, die rechtmäßig ausgeübt werden.<sup>66</sup> Auch das Zusammenziehen von Änderungen des Flächenwidmungsplans auf zwei Termine im Jahr vermag die Gemeinde nicht von ihrer Verpflichtung zur Grundlagenforschung zu entbinden.<sup>67</sup> Zulässig ist eine

---

<sup>60</sup> VfSlg 12.171; *Jann/Oberndorfer*, Normenkontrolle 125.

<sup>61</sup> Vgl dazu *Kanonier*, FS Zehetner 312.

<sup>62</sup> VfSlg 15.625; dazu zB *Funk*, Hoheitliche Raumplanung und Vertragsraumordnung – Legitimation durch Kontraktmanagement? in FS Holzer (2007) 151 f; *Kleewein*, Vertragsraumordnung (2003) 84 ff.

<sup>63</sup> VfSlg 11.990.

<sup>64</sup> Vgl für viele VfSlg 8280, 8338, 10.711; zuletzt ausführlich VfGH 8. 3. 2022, V 261/2021; grundlegend *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, 2. Band: Raumordnung, demokratischer Prozess und Rechtsschutz (1978) 47 ff; *Raschauer*, „finale Programmierung“ und Raumordnung, ZfV 1980, 93.

<sup>65</sup> Vgl zB VfSlg 14.616; VfGH 10.12.2020, V 338/2020; VfGH 8. 3. 2022, V 261/2021.

<sup>66</sup> VfSlg 15.949, 17.149, 20.030; VfGH 8. 3. 2022, V 261/2021.

<sup>67</sup> VfSlg 17.704, 18.026; vgl auch 17.571, 17.815.

Änderung etwa dann, wenn nach der ursprünglichen Widmung ein Bedarf nach Bauten und Anlagen des Gemeinbedarfs eintritt; auch dann ist aber ein Abwägungsprozess durchzuführen<sup>68</sup>

Orientiert sich eine Widmung dagegen in erster Linie an einem rechtswidrig herbeigeführten Bestand und lässt sich nicht erkennen, dass die Widmung auch unabhängig davon den gesetzlichen Zielen entspricht und im Hinblick darauf auf einer ordnungsgemäßen Interessenabwägung entsprechend den raumordnungsrechtlichen Vorschriften beruht, ist sie gesetzwidrig.<sup>69</sup> Eine ausschließlich zur Sanierung eines gesetzwidrigen Zustandes erlassene Verordnung verstößt wegen Willkür gegen das aus dem Gleichheitsgrundsatz erfließende Sachlichkeitsgebot.<sup>70</sup> Die Planungsbehörde muss die räumlichen Gegebenheiten und die von der Planung betroffenen Interessen sachgerecht und vollständig erheben<sup>71</sup>. Der Verordnungsgeber muss diese Entscheidungsgrundlagen ausreichend offenlegen<sup>72</sup>, was sich auch darin zeigt, dass auf konkrete gesetzliche Bestimmungen Bezug genommen wird<sup>73</sup>. Es ist unerlässlich zu wissen, welchen Zielen der jeweilige Flächenwidmungsplan dienen soll und ob die in Aussicht genommenen Widmungen notwendig und gerechtfertigt sind<sup>74</sup>. Außerdem muss erkennbar sein, auf welchen Erwägungen bzw. auf welchen Grundlagen Änderungen von Raumordnungsprogrammen erfolgen<sup>75</sup> und ob die Verordnung den vom Gesetz vorgegebenen Zielen entspricht<sup>76</sup>. In diesem Sinne hat der VfGH etwa die Vorsorge für zusätzliche Stellplätze bei Sportveranstaltungen als ein im Zusammenhang mit Umwidmungen im öffentlichen Interesse liegendes Ziel anerkannt.<sup>77</sup> Hingegen hat der Gerichtshof beispielsweise in seiner Entscheidung VfSlg 10.711 die Widmung einer Verkehrsfläche mangels ausreichender Erkennbarkeit der Entscheidungsgrundlagen aufgehoben.

Betrachtet man den vorliegenden Änderungsentwurf, so zeigt sich, dass dieser den von der Judikatur des VfGH entwickelten Grundsätzen im Ergebnis nicht gerecht wird. Dessen Begründung setzt sich zwar zu einem gewissen Grad mit den faktischen Verhältnissen auf der betroffenen Grundfläche auseinander.

---

<sup>68</sup> VfSlg 15.300 betr. ein Seniorenwohnheim; VfGH 10. 6. 2013, B 974/2011 betr. eine Einrichtung mit Wohnungen für junge Familien und betreutes Wohnen; vgl. bereits VfSlg 13.014.

<sup>69</sup> VfSlg 14.681; VfGH 8. 3. 2022, V 261/2021.

<sup>70</sup> Vgl. VfSlg 15.949, 17.149, 17.402; VfGH 8. 3. 2022, V 261/2021.

<sup>71</sup> Vgl. Berka, JBI 1996, 76.

<sup>72</sup> VfSlg 12.785.

<sup>73</sup> VfSlg 9975.

<sup>74</sup> VfSlg 12.401.

<sup>75</sup> VfSlg 8697, 12.926, 17.815.

<sup>76</sup> VfSlg 8280.

<sup>77</sup> VfSlg 17.815 betr. das Vienna-Stadion.

Eine umfassende Bestandsaufnahme der tatsächlichen Nutzung erfolgte aber offenbar nicht. Teilweise wird für die Begründung die bestehende Widmung als öffentliche Verkehrsfläche herangezogen; damit wird aber auf Basis einer rechtswidrigen Widmung argumentiert (dazu näher unter V.C). Die Folgen der vor Jahrzehnten im Flächenwidmungsplan vorbereiteten, aber nie plangerecht realisierten Nutzung – welche ua in der Verpflichtung zur Rückwidmung in Grünland bestehen – werden nicht einmal erwähnt. Im Mittelpunkt der Begründung steht das geplante Bauprojekt und die Schaffung einer dieses ermöglichen Flächenwidmung. Es werden keinerlei Alternativen diskutiert und schon gar nicht wird eine Abwägung mit gegen diese Umwidmung sprechenden Interessen durchgeführt. Auch der Umstand, dass im Hinblick auf das gegenständliche Projekt zuvor ein Architektenwettbewerb durchgeführt wurde, kann daran nichts ändern.<sup>78</sup> Die gesamte Begründung lässt jegliche Bezugnahme auf die gesetzlichen Änderungsvoraussetzungen vermissen. Insgesamt fehlt es sowohl an der erforderlichen Grundlagenforschung als auch an der Prüfung der Erforderlichkeit der Planänderung zur Erreichung gesetzmäßiger Ziele und der dabei gebotenen Interessensabwägung. Generell werden die verfolgten Ziele nicht einmal klar definiert. Es entsteht der Eindruck, dass ausschließlich eine beabsichtigte rechtswidrige Nutzung einer Fläche ermöglicht werden soll. Aus diesen Gründen erschien ein Beschluss der gegenständlichen Änderung durch den Gemeinderat von Bad Vöslau jedenfalls in diesem Punkt rechtswidrig und im Sinne der Jud des VfGH willkürlich und daher gleichheitswidrig.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Letztlich kommt es immer auf eine umfassende Grundlagenforschung hinsichtlich bestimmter Flächen mit anschließender Interessensabwägung an. Ein Architektenwettbewerb ist von vornherein auf ein einzelnes Bauprojekt beschränkt, was bei der Erstellung eines Flächenwidmungsplanes keinesfalls ausreicht (vgl oben). Weiters ist ein solcher Wettbewerb auf den Vergleich von Konzepten mehrerer Techniker gerichtet. Daher ist ein solcher Wettbewerb ungeeignet, die beschriebenen Verpflichtungen der Behörde zu ersetzen, woran auch eine Anregung der Gemeinde auf Durchführung eines solchen nichts ändern kann. Dadurch würde die Gemeinde das Ergebnis eines Änderungsverfahrens vorwegnehmen und einzelne Personen in unsachlicher Weise besser behandeln; aA Kleewein, bbl 2019, 223, wobei jedoch in den meisten von ihm zitierten Entscheidungen ein Architektenwettbewerb nicht einmal erwähnt wird. In der Entscheidung VfSlg 15.300 stützte sich die Behörde unter anderem darauf, was aber vom Gerichtshof nicht explizit gewürdigt wird; es kann aus dieser Entscheidung nicht abgeleitet werden, dass gerade der Architektenwettbewerb einen entscheidenden Umstand für die ausreichende Begründung des Planungsermessens darstellen soll.

<sup>79</sup> Vgl zu einer ähnlichen Konstellation in der Steiermark VfGH 8. 3. 2022, V 261/2021 Rz 67 ff.

## D. Ergebnis

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die beabsichtigte Änderung des gegenständlichen Flächenwidmungsplans der Gemeinde Bad Vöslau nicht gegeben sind. Insb liegt keine wesentliche Änderung der Grundlagen iSd § 25 Abs 1 Z 2 NÖ ROG vor. Die Gemeinde hat weder ihre Verpflichtung zur Grundlagenforschung erfüllt noch die gebotene Interessensabwägung durchgeführt.

## V. Dürfen die Grundstücke konkret in Verkehrsfläche privat gewidmet werden? Welche Widmung wäre zu erlassen?

### A. Verkehrsflächen

§ 15 Abs 1 NÖ ROG nennt die zulässigen Widmungskategorien für Flächenwidmungspläne: „Im Flächenwidmungsplan sind Bauland, Verkehrsflächen und Grünland festzulegen.“ Nähere Regelungen zu Verkehrsflächen trifft § 19 NÖ ROG:

#### § 19

##### Verkehrsflächen

(1) Als Verkehrsflächen sind solche Flächen vorzusehen, die dem ruhenden und fließenden Verkehr dienen und für das derzeitige sowie künftig abschätzbare Verkehrsaufkommen erforderlich sind. Sofern die Verkehrsflächen nicht ausdrücklich als private festgelegt sind, sind sie als öffentliche anzusehen.

(2) Erforderlichenfalls können die Verkehrsflächen hinsichtlich ihrer speziellen Verwendung (Fuß-, Rad-, Reit-, Spielwege, Übungsplätze, Tankstellen, Abstellanlagen, Park-and-Ride-Anlagen, Raststätten, Einrichtungen für den Straßendienst, Bahnhöfe u. dgl.) im Flächenwidmungsplan näher bezeichnet und damit auf diesen Zweck eingeschränkt werden.

(3) (...)

Zunächst ist zu prüfen, ob eine Widmung der gegenständlichen Landfläche als Verkehrsfläche überhaupt gesetzeskonform wäre, in weiterer Folge ist auf die beabsichtigte Erfassung von der Unterkategorie „Verkehrsfläche privat“ einzugehen.

Die Widmungskategorie „Verkehrsfläche“ findet sich in sämtlichen Raumordnungsgesetzen der Länder. Der VfGH hat sich in einer Entscheidung zum Stmk ROG<sup>80</sup> mit der Verkehrsflächenwidmung befasst und

---

<sup>80</sup> VfGH 8. 3. 2022, V 261/2021.

dabei die Auffassung vertreten, dass unter Verkehr in diesem Sinne der öffentliche Verkehr zu verstehen ist, weshalb das bloße Abstellen von Fahrzeugen auf eigenem Grund für verkehrs fremde Zwecke davon nicht erfasst ist. Weiters sei „auszuschließen, dass die Festlegung einer etliche hundert m<sup>2</sup> großen Fläche als 'Parkplatz', die lediglich mit einer schmalen, aber nur einem einzigen Anrainer dienenden Zufahrtsstraße erschlossen wird, vom Widmungsbegriff des § 32 StROG erfasst ist; Gleiches gilt für die Nutzung von Grundflächen ‚zum Bewegen und Abstellen‘ von Fahrzeugen (...). Keinesfalls scheint die (...) festgelegte Widmung als Fläche für den fließenden Verkehr mit einer Nutzung zum Abstellen von Fahrzeugen vereinbar zu sein.“ Der Sachverhalt weist deutliche Parallelen zum hier vorliegenden auf. Die gesetzliche Umschreibung der Verkehrsfläche entspricht inhaltlich weitgehend jener des NÖ ROG,<sup>81, 82</sup> wobei aber keine Unterteilung in „öffentliche“ und „privat“ getroffen wird. Auch *Merli* weist darauf hin, dass „die RaumordnungsG idR nur die Kategorie ‚Verkehrsfläche‘, die für private wie öffentliche Straßen gleichermaßen gilt und daher ohne Spezifikation keinen Gemeingebrauch implizieren kann“, enthalten.<sup>83</sup> Generell wird der Begriff der Verkehrsfläche im raumordnungsrechtlichen Sinn so verstanden, dass diesem ein öffentliches Verkehrsinteresse zugrunde zu legen ist.<sup>84</sup> Nach der NÖ Rechtslage (§ 19 NÖ ROG) geht das auch daraus hervor, dass Verkehrsflächen „für das derzeitige sowie künftig abschätzbare Verkehrsaufkommen erforderlich“ sein müssen.

## B. Verkehrsfläche öffentlich und privat

§ 19 Abs 1 NÖ ROG differenziert in seinem zweiten Satz innerhalb der „Verkehrsfläche“ zwischen privaten und öffentlichen Verkehrsflächen. Bei dieser Unterscheidung handelt es sich um ein Spezifikum der niederösterreichischen Rechtslage, das nachträglich durch die NÖ ROG-Nov 1995, LGBI 8000-10, geschaffen wurde. Die Mat<sup>85</sup> zur Nov LGBI 8000-10 zum NÖ ROG führen zur Unterkategorie „Verkehrsfläche privat“ aus: „Zusätzlich zur bisherigen Regelung soll auf Grund der Erfordernisse der

---

<sup>81</sup> So auch *Walcher/Wallner*, Behebung einer Sonderwidmung im Freiland bzw einer Verkehrsfläche führt nicht zu einem „weißen Fleck“, sondern zur Widmung Freiland, RFG 2022, 161 (162).

<sup>82</sup> Die Bestimmungen im Wortlaut:

§ 32 Abs 1 Stmk ROG: „Als Verkehrsflächen sind solche Flächen festzulegen, die für die Abwicklung des fließenden und ruhenden Verkehrs sowie für die Aufschließung des Baulandes und des Freilandes vorgesehen sind. (...);“

§ 19 Abs 1 NÖ ROG: „Als Verkehrsflächen sind solche Flächen vorzusehen, die dem ruhenden und fließenden Verkehr dienen und für das derzeitige sowie künftig abschätzbare Verkehrsaufkommen erforderlich sind. (...).“

<sup>83</sup> *Merli*, Öffentliche Nutzungsrechte und Gemeingebrauch (1995) 195.

<sup>84</sup> Vgl zB VfSlg 16.838.

<sup>85</sup> Ausschussbericht Ltg.-68/R-3-1993, Nov 1995 LGBI 8000-10, Seite 10.

Praxis den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, Verkehrsflächen zu widmen, die nicht abgetreten werden müssen und bei denen auch keine Erhaltungspflicht für die Gemeinde entsteht.“ Diese Unterscheidung dürfte im Gesetzgebungsprozess erst im Rahmen der Verhandlungen des Bau-Ausschusses hinzugefügt worden sein. Der Motivenbericht zum Gesetzesantrag bezieht sich noch ausschließlich auf die in § 19 Absatz 2 und 3 NÖ ROG (damals noch § 18 NÖ ROG) getroffene Regelung zu Nutzungsarten und Zulässigkeit bestimmter Baulichkeiten auf Verkehrsflächen.<sup>86</sup> Der gesetzgeberische Wille geht somit in die Richtung, dass es neben Enteignungsmöglichkeiten insb auf die Erhaltungspflicht ankommt. Trifft diese die Gemeinde, liegt eine öffentliche Verkehrsfläche (und die Möglichkeit zur Enteignung des Grundeigentümers)<sup>87</sup> vor; trifft sie einen Privaten, liegt eine private Verkehrsfläche vor.<sup>88</sup>

Weitere Anhaltspunkte für das Verständnis der Abgrenzung zwischen den beiden Unterkategorien von Verkehrsflächen nach dem NÖ ROG ergeben sich weiters aus einer **systematischen Interpretation des § 19 Abs 1 mit anderen Bestimmungen des NÖ ROG und der NÖ BauO**:

- § 14 Abs 2 Z 6 NÖ ROG bestimmt: „Bei der Erstwidmung und der Änderung der Widmungsart des Baulandes ist dessen Erschließung durch funktionsgerechte öffentliche Verkehrsflächen vorzusehen. Bauland-Sondergebiet darf auch durch funktionsgerechte private Verkehrsflächen erschlossen werden“
- § 53 Abs 6 NÖ ROG bildet eine Übergangsbestimmung für Fälle der Aufhebung von Widmungen durch den VfGH oder dem Vorliegen bestimmter formeller Widmungsmängel: In diesen Fällen hat die Gemeinde innerhalb eines Jahres ab Aufhebung der Widmung oder ab Kenntnis des Widmungsmangels neuerlich eine Widmung festzulegen. Im Fall von Flughäfen gilt in diesen Fällen bis zur Festlegung einer Ersatzwidmung kein Bauverbot, sondern die Widmung Bauland - Industriegebiet sowie für die bestehenden und die allenfalls zur künftigen Erschließung erforderlichen Verkehrsanlagen die Widmung Verkehrsfläche privat. Es handelt sich um den einzigen Fall, für den die Widmung „Verkehrsfläche privat“ explizit gesetzlich angeordnet ist.

---

<sup>86</sup> Motivenbericht Ltg.-68/R-3-1993, Nov 1995 LGBI 8000-10, Seite 17.

<sup>87</sup> Vgl § 4 Z 6 NÖ StraßenG zur Erhaltungspflicht und § 11 NÖ StraßenG zur Enteignungsmöglichkeit bei öffentlichen Straßen.

<sup>88</sup> Eine solche Begriffsbildung liegt etwa auch dem Stmk ROG zugrunde, dessen § 41 – allerdings hinsichtlich des Bebauungsplans - zwischen privaten Verkehrsflächen und Verkehrsflächen der Gemeinde unterscheidet.

Beide genannten Regelungen beziehen sich auf spezifische Konstellationen mit engem Anwendungsbereich. Diese haben aber gemeinsam, dass es sich um Fälle handelt, in welchen für Straßen keine Erhaltungspflicht der Gemeinde besteht.<sup>89</sup>

- § 11 Abs 2 Z 1 NÖ BauO regelt die Bauplatzerklärung von Grundstücken im Zusammenhang mit den Aufschließungserfordernissen. Danach ist auf Antrag des Eigentümers ein Grundstück im Bauland zum Bauplatz zu erklären, wenn es
  - a) an eine bestehende oder im Flächenwidmungsplan vorgesehene öffentliche Verkehrsfläche unmittelbar angrenzt oder
  - (...)
  - d) die Widmung Bauland-Sondergebiet aufweist und durch eine im Flächenwidmungsplan vorgesehene im Eigentum des Bauplatzeigentümers stehende private Verkehrsfläche mit einer öffentlichen Verkehrsfläche verbunden ist.
- § 13 NÖ BauO enthält in diesem Zusammenhang Bauverbote betreffend Bauplätze, die nicht an eine den Verkehrserfordernissen entsprechende öffentliche Verkehrsfläche angebunden sind. Ausnahmen sind für den Fall normiert, dass der Bauplatz durch eine im Eigentum des Bauplatzeigentümers stehende private Verkehrsfläche mit einer öffentlichen Verkehrsfläche, die den Verkehrserfordernissen entspricht, verbunden ist.

Wie sich aus dem systematischen Zusammenhang sowohl zu anderen Bestimmungen des ROG als auch zur NÖ BauO ergibt, dienen private Verkehrsflächen vor allem der Erschließung von Bauland-Sondergebiet und können insb idZ die Voraussetzung für eine baubehördliche Bewilligung darstellen<sup>90</sup>. Es wird deutlich gesagt, dass Baulandwidmungen mit Ausnahme der Widmung „Bauland-Sondergebiet“ durch öffentliche Verkehrsflächen zu erschließen sind. Wie aus den Mat hervorgeht, betrifft die Unterscheidung „öffentliche“ oder „private“ Verkehrsfläche in erster Linie die Frage der Straßenerhaltung. Dies hängt auch damit zusammen, dass es sich bei öffentlichen Verkehrsflächen gem § 4 Z 3 lit b ex lege um Straßen nach dem NÖ StraßenG handelt, insb mit der Konsequenz, dass bei

---

<sup>89</sup> Eine solche wird regelmäßig in den Fällen des § 14 Abs 2 Z 6 den Eigentümer des Sondergebiets, in jenen des § 53 Abs 6 NÖ ROG den Flughafenbetreiber treffen. Insoweit erscheint dies konsistent mit dem von den Mat angenommenen Inhalt.

<sup>90</sup> Vgl dazu auch Kienastberger/Stellner-Bichler, NÖ Baurecht<sup>3</sup> (2022) 1446.

diesen der Gemeinde ex lege die Straßenerhaltung zukommt und diese die damit zusammenhängenden Kosten zu tragen hat.<sup>91</sup>

Nach der Lit kommen private Verkehrsflächen auch als Grundlage für Nutzungen wie Tankstellen, private Parkplätze oder Zufahrtswege in Betracht. Auch hier wird zunächst aber festgehalten, „dass die Rechtslage in Niederösterreich darauf ausgerichtet ist, dass Baulandwidmungen (ausgenommen Bauland-Sondergebiet) generell durch öffentliche Verkehrsflächen zu erschließen sind.“<sup>92</sup> Dazu ist anzumerken, dass eine "Verkehrsfläche privat" dann für Parkplätze in Frage kommen könnte, wenn an diesen ein öffentliches Verkehrsinteresse und daher ein erhöhter Bedarf besteht. Das ist etwa anzunehmen, wenn die gesetzliche Stellplatzverpflichtung zu besonderen Zeiten nicht ausreicht. Dafür spricht auch eine systematische Interpretation iVm § 32 Abs 9 NÖ ROG, der bestimmt: Wenn Bauwerke als Verkehrserreger wirken, sind in zweckentsprechender Entfernung die erforderlichen Verkehrsflächen für den ruhenden Verkehr vorzusehen<sup>93</sup>. Zu denken ist beispielsweise an Sportstadien oder Örtlichkeiten für größere kulturelle oder gesellschaftliche Veranstaltungen (zB Konzerte, Festivals). Wohnhausanlagen wirken nicht als Verkehrserreger in diesem Sinne, da der dafür erforderliche Stellplatzbedarf ohnedies durch die Stellplatzverpflichtungen abgedeckt ist und es bei diesen zu keiner derartigen Schwankungsbreite im Verkehrsaufkommen kommt.

Festzuhalten ist, dass weder im Wortlaut noch in den Mat zur einschlägigen Nov LGBI 8000-10 Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die durch diese Nov eingeführte Unterscheidung der raumordnungsrechtliche Verkehrsflächenbegriff als solcher ausgeweitet worden wäre. Insoweit ist davon auszugehen, dass diesem weiterhin ein öffentliches Verkehrsinteresse zugrunde zu legen ist.<sup>94</sup> Nach *Hauer/Zaussinger* werden durch § 19 NÖ ROG auch keine unterschiedlichen Widmungsarten von Verkehrsflächen definiert.<sup>95</sup> Gemeint dürfte damit sein, dass diesen eben kein unterschiedlicher Verkehrsbummelzugrunde liegt. Für diese Sichtweise spricht auch, dass § 19 Abs 1 ROG in seinem ersten Satz ganz allgemein – ähnlich zu § 32 Stmk ROG – Verkehrsflächen als solche Flächen vorsieht, „die

---

<sup>91</sup> Vgl die in § 4 Z 6 NÖ StraßenG normierte Eigenschaft der Gemeinde als Straßenerhalter für öffentliche Straßen iSd NÖ StraßenG.

<sup>92</sup> Vgl *Kienastberger/Stellner-Bichler*, NÖ Baurecht<sup>3</sup> (2022) 1446; vgl auch *W. Pallitsch/P. Pallitsch/Kleewein*, NÖ Baurecht<sup>11</sup> (2019) 1356 (Anm 2).

<sup>93</sup> Zu denken ist etwa an Sportgroßveranstaltungen; vgl etwa VfSlg 17.815 betr das Vienna-Stadion.

<sup>94</sup> Vgl auch VfGH 10.12.2001, V 74/01; VwGH 12.11.2002, 2000/05/0247.

<sup>95</sup> *Hauer/Zaussinger*, Niederösterreichisches Baurecht<sup>7</sup> (2006) 1150 (Anm 1), die in diesem Zusammenhang auch darauf hinweisen, dass die für Widmungsarten erforderliche Bestimmtheit – wie sie etwa für die diversen Baulandwidmungsarten in § 16 NÖ ROG vorliegt – nicht vorliegen würde.

dem ruhenden und fließenden Verkehr dienen und für das derzeitige sowie künftig abschätzbare Verkehrsaufkommen erforderlich sind". Erst aus dem zweiten Satz ergibt sich, dass die derart definierten Verkehrsflächen „privat“ oder „öffentlich“ sein können: „Sofern die Verkehrsflächen nicht ausdrücklich als private festgelegt sind, sind sie als öffentliche anzusehen.“ Es ist davon auszugehen, dass es sich bereits in der Definition der Verkehrsfläche niedergeschlagen hätte, wenn der Gesetzgeber zwei unterschiedliche Verkehrsflächenwidmungen mit unterschiedlichen Voraussetzungen hätte schaffen wollen.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die dem NÖ ROG zugrundeliegende Unterscheidung zwischen der Widmung als Verkehrsfläche öffentlich und Verkehrsfläche privat nichts am Verkehrsflächenbegriff als solchen ändert. Es handelt sich bloß um Unterkategorien, für die es letztlich auf die Erhaltungspflicht ankommt. **Trotz der Bezeichnung als „Verkehrsfläche privat“ dient diese nicht privaten Verkehrsinteressen.** Die gegenteilige Sicht würde voraussetzen, dass ansonsten der Verkehrsflächenbegriff des NÖ ROG geändert worden wäre, was gerade nicht erfolgt ist. Damit gelten für die Widmung als Verkehrsfläche einheitliche gesetzliche Voraussetzungen, die nicht zwischen öffentlichen und privaten derartigen Flächen unterscheiden.

### C. Bestehende Rückwidmungsverpflichtung

Ganz allgemein betont der VfGH in seiner Judikatur die Verpflichtung zur Beseitigung rechtswidriger Verordnungen. Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen einer Verordnung nicht mehr vor, wird diese rechtswidrig und ist aufzuheben.<sup>96</sup> Dieser Frage kommt im Raumordnungsrecht besondere praktische Bedeutung zu<sup>97</sup>. Nach der Judikatur des VfGH führt die längere Zeit nicht realisierte Verwendung von Landflächen zu dem im Flächenwidmungsplan festgelegten Zweck nachträglich zur Gesetzwidrigkeit der diesbezüglichen Verordnungsbestimmung (Invalidation). So wird etwa in der Entscheidung VfSlg 7382 ausgeführt:

„Der Umstand, daß ein größeres zusammenhängendes Gebiet trotz seiner Widmung als Bauland durch Jahrzehnte hindurch tatsächlich nicht der Widmung entsprechend verbaut wird, zeigt, daß die der seinerzeitigen Planung zugrunde gelegte Entwicklungsprognose falsch war. Die Beibehaltung einer derart als verfehlt erkannten Planung würde die Perpetuierung ihrer bisherigen Ineffizienz bedeuten.“

<sup>96</sup> Grundlegend dazu Mayer, Die Verordnung (1977) 36 ff; Aichreiter, Verordnungsrecht Band 2 (1988) 1074 ff.

<sup>97</sup> Zentral etwa VfSlg 12.555; weiters zB VfSlg 13.354, 15.056, 15.682. Dies wird auch in der Literatur betont: Jann/Oberndorfer, Normenkontrolle 115 f.

Daraus ergibt sich, daß eine die tatsächliche Entwicklung berücksichtigende Änderung der Planung unerlässlich oder anders: aus wichtigen Rücksichten erforderlich ist.<sup>98</sup>

Mitunter normieren Raumordnungsgesetze eine Frist, ab welchem Zeitpunkt gerechnet vom Widmungszeitpunkt eine Rückwidmungsverpflichtung entsteht<sup>99</sup>. Hingegen ist der Verordnungsgeber bei Vorliegen rechtswidriger Widmungen jederzeit ermächtigt und gleichzeitig verpflichtet dazu, unabhängig von den gesetzlich explizit aufgestellten Kriterien für die Änderung eines Plans das seinerzeitige Vorgehen zu korrigieren und eine gesetzmäßige Widmung zu verfügen.<sup>100</sup> Daher gibt es auch keinen Bestandsschutz für rechtswidrige Planungen.<sup>101</sup>

Die Frage einer Rückwidmungspflicht bei Nichtverwirklichung des mit der Widmung verbundenen Zwecks stellt sich in der Praxis des Öfteren gerade bei Verkehrsflächen. In diesem Sinne formuliert der VfGH zu einem Fall, in dem der Widmungszweck innerhalb von 12 Jahren nicht verwirklicht wurde: „Eine privates Grundeigentum belastende Verkehrsflächenwidmung wird rechtswidrig, wenn das öffentliche Interesse an der Errichtung der betreffenden Verkehrsfläche entfällt, sei es daß entsprechende Planungsabsichten ausdrücklich preisgegeben werden, sei es daß innerhalb angemessener, dem Umfang und der Bedeutung des Verkehrsvorhabens adäquater und dem damit verbundenen finanziellen Aufwand angemessener Zeit keine ernstlichen Schritte zur Verwirklichung des betreffenden Vorhabens gesetzt wurden<sup>102</sup>. In einer Wien betreffenden Entscheidung wurde eine solche trotz Nichtverwirklichung des Widmungszwecks innerhalb von 23 Jahren ausnahmsweise verneint und dies mit der Notwendigkeit einer langjährigen vorausschauenden Verkehrsplanung und dem schrittweisen Fortgang eines bereits in Angriff genommenen Straßenprojekts begründet.<sup>103</sup> Unverzüglich rückzuwidmen sind dagegen jedenfalls Flächen, wenn deren Widmung bereits zum Umwidmungszeitpunkt gesetzwidrig war.<sup>104</sup>

Hinsichtlich der gegenständlichen Grundfläche wurde der mit der Widmung als Verkehrsfläche verbundene Zweck in 25 Jahren nie verwirklicht. Dieser Zweck ist nachweislich im Jahr 1998 mit dem Wegzug der Heeressanitätsanstalt, der die Widmung (zur Errichtung eines öffentlichen Parkplatzes)

---

<sup>98</sup> Vgl auch VfSlg 9975.

<sup>99</sup> Vgl VfSlg 14.043 betr Widmung von Grundstücken als Vorbehaltfläche zwecks Errichtung einer Sportstätte.

<sup>100</sup> VfSlg 13.744, 16.323.

<sup>101</sup> Vgl Berka, JBI 1996, 76.

<sup>102</sup> VfSlg 14.969.

<sup>103</sup> VfSlg 16.838.

<sup>104</sup> VfSlg 16.323.

dienen hätte sollen, weggefallen. Dies wird auch in der Begründung des Änderungsvorschlags erwähnt allerdings ohne die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. Richtigerweise hätte die **Verkehrswidmung der gegenständlichen Fläche bereits seit Jahren aufgehoben werden müssen**. Die widmungsrechtliche Konsequenz der gebotenen Aufhebung der bisherigen rechtswidrigen Widmung ergibt sich aus § 20 Abs 1 NÖ ROG, der bestimmt: „Alle nicht als Bauland oder Verkehrsflächen gewidmeten Flächen gehören zum Grünland.“ Das bedeutet der derzeit rechtmäßige Widmungszustand der gegenständlichen Fläche wäre Grünland. Dieser Umstand spielt auch bei der beabsichtigten Umwidmung in Verkehrsfläche privat eine Rolle (dazu unten).

#### D. Materielle Erstwidmung als Verkehrsfläche

Wie gezeigt ist die bestehende Widmung als öffentliche Verkehrsfläche rechtswidrig. Es hätte vielmehr eine Rückwidmung in Grünland erfolgen müssen. Dieser Umstand spricht dafür, materiell eine Erstwidmung als Verkehrsfläche anzunehmen. In diesem Zusammenhang ist auch § 14 Abs 2 NÖ ROG zu beachten, der Planungsrichtlinien enthält, die bei der Ausarbeitung örtlicher Entwicklungskonzepte und Flächenwidmungspläne einzuhalten sind. Im vorliegenden Zusammenhang erscheint folgender Punkt relevant:

Die Erstwidmung von Bauland und Verkehrsflächen ist nur entsprechend eines dokumentierten Bedarfs zulässig. Davor sind die bestehenden Widmungsreserven sowie die beobachtete und abschätzbare Entwicklung im Baubestand zu berücksichtigen (Z 2).

Insoweit kann der in den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf getroffenen Aussage, dass „bereits auf Basis der aktuellen Widmungssituation die Errichtung einer Verkehrsfläche zulässig wäre“, nicht zugestimmt werden. Für die künftige (Erst-)widmung als Verkehrsfläche fehlt es in der Verordnungsbegründung am dokumentierten Bedarf. Insbesondere geht nicht hervor, inwieweit ein öffentliches Verkehrsinteresse an einer Verkehrsflächenwidmung bestünde; ein solches erscheint nach dem vorliegenden Sachverhalt auch nicht ersichtlich. Hinsichtlich der beabsichtigten Widmungen von Landflächen als Verkehrsflächen im Zusammenhang mit konkreten Bauvorhaben ist darüber hinaus anzumerken, dass ein solcher Bedarf jedenfalls dann nicht anzunehmen ist, wenn die zu bestimmten Bauvorhaben gehörigen Parkplätze nach dem Gesetz auf anderen Flächen zu errichten sind. Dies ist insb dann der Fall, wenn Stellplatzverpflichtungen bestehen, die auf anderen Grundstücken zu erfüllen sind (dazu näher Punkt II). In diesem Fall wird nämlich regelmäßig davon auszugehen sein, dass die auf den als Verkehrsfläche privat gewidmeten Grundstücken geplanten Parkplätze kaum benutzt werden,

was in Anbetracht des dafür notwendigen Bodenverbrauchs den Zielen des NÖ ROG (insb der schonende Verwendung natürlicher Ressourcen<sup>105</sup>) zuwiderlaufen würde.

Hinzuweisen ist auch auf den systematischen Zusammenhang zu § 7 Abs 1 Z 8 NÖ NaturschutzG<sup>106</sup>, wonach außerhalb des Ortsbereichs die Errichtung oder Erweiterung von Anlagen zum Abstellen von Kraftfahrzeugen auf einer Fläche von mehr als 500 m<sup>2</sup> im Grünland einer naturschutzrechtlichen Bewilligung bedarf. Das bedeutet unter Zugrundelegung der materiell richtigen Planungskategorie, zu deren Herstellung die Behörde nach der Judikatur des VfGH verpflichtet wäre, wären für eine Nutzung als Parkplatz auch naturschutzrechtliche Schranken zu beachten.

## E. Biosphärenpark Wienerwald

Im Hinblick auf die gegenständliche Fläche ist auch die Verordnung über die Kern- und Pflegezonen des Biosphärenpark Wienerwald 2019<sup>107</sup> zu beachten. § 2 dieser VO unterscheidet wie § 3 Biosphären WienerwaldG, der die gesetzliche Grundlage der VO darstellt, zwischen Kernzonen und Pflegezonen. Gem § 2 Abs 1 Kern- und Pflegezonen-VO ist in Kernzonen die Widmung von Flächen als Bauland oder als Verkehrsfläche unzulässig. § 2 Abs 2 erklärt eine Widmung von Flächen als Bauland in Pflegezonen nur in taxativ genannten Ausnahmefällen für zulässig.

Die gegenständliche VO stützt sich auf § 3 Abs 3 NÖ Biosphärenpark Wienerwald Gesetz<sup>108</sup>. § 2 Abs 1 Biosphären WienerwaldG nennt die Ziele des Biosphärenpark Wienerwald. Dieser ist so zu errichten und zu betreiben, dass

2. er ein Instrument zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen darstellt;
- (...)
4. er durch die Verbindung der drei im folgenden angeführten Funktionen eine Modellregion zur Erforschung und Demonstration von Ansätzen zu Schutz und ökologisch, ökonomisch und soziokulturell nachhaltiger Entwicklung auf regionaler Ebene darstellt:
  - a) Schutz: Beitrag zur Erhaltung von Landschaften, Ökosystemen, Arten und genetischer Vielfalt;

---

<sup>105</sup> § 1 Abs 2 Z 1 lit b NÖ ROG.

<sup>106</sup> LGBI 5500-11 idF LGBI 2019/26.

<sup>107</sup> LGBI 2019/53; in Folge abgekürzt Kern- und Pflegezonen-VO.

<sup>108</sup> LGBI 5760-0.

- b) Entwicklung: Förderung einer ökologisch, ökonomisch und soziokulturell nachhaltigen Entwicklung; (Z 4)
- c) Bildung und Forschung: (...)

Gem § 2 Abs 2 Biosphärenpark WienerwaldG haben das Land und die Gemeinden, auf deren Gebiet sich der Biosphärenpark Wienerwald erstreckt, einerseits als Träger von Privatrechten auf die Zielsetzungen dieses Gesetzes Bedacht zu nehmen. Andererseits gilt dies auch bei Maßnahmen des Landes im Bereich der überörtlichen Raumordnung sowie für die Gemeinden in Vollziehung ihres eigenen Wirkungsbereichs, insbesondere bei Maßnahmen der örtlichen Raumordnung (§ 2 Abs 2 zweiter Satz).

Obgleich die VO Biosphärenpark Wienerwald die Widmung von Verkehrsflächen in Pflegezonen nicht explizit für unzulässig erklärt, ist diese gesetzeskonform im Lichte ihrer gesetzlichen Grundlage zu interpretieren.<sup>109</sup> Die Unzulässigkeit derartiger Widmungen kann sich in konkreten Fällen nämlich nicht nur aus der Verordnung, sondern auch unmittelbar aus dem Gesetz ergeben. Dies kann die VO nicht ausschließen. § 2 Abs 2 Biosphärenpark WienerwaldG ordnet sogar die unmittelbare Anwendbarkeit der in Abs 1 angeführten Ziele der Erhaltung der biologischen Vielfalt und nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen (Z 2) und des Beitrags zur Erhaltung von Landschaften, Ökosystemen, Arten (Z 4) als Determinanten für Planungsakte ausdrücklich an. Nach dieser Bestimmung haben die Gemeinden auf die Zielsetzungen des Biosphärenpark WienerwaldG in Vollziehung ihres eigenen Wirkungsbereichs, insbesondere bei Maßnahmen der örtlichen Raumordnung – wozu die Erlassung eines Flächenwidmungsplanes gehört – Bedacht zu nehmen. Diese unmittelbare Anwendbarkeit des Gesetzes spricht deutlich gegen die in Aussicht genommene gegenständliche Umwidmung, weil die Errichtung eines Parkplatzes, für den kein dokumentierter Bedarf besteht, auf einer bisher naturbelassenen Fläche insbesondere dem Ziel der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen gem § 2 Abs 1 Z 2 Biosphärenpark WienerwaldG zuwiderlaufen würde. Dies stellt somit einen weiteren Grund für die Rechtswidrigkeit einer solchen Vorgehensweise dar.

---

<sup>109</sup> Siehe zu dieser Interpretationsmaxime allgemein Mayer/Kucska-Stadlmayer/Stöger, *Bundesverfassungsrecht*<sup>11</sup> (2015) Rz 135.

## F. Landwirtschaftliche Vorrangzone nach dem regionalen Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland

Zu beachten ist auch die Bindung des Gemeinderats bei der Erlassung örtlicher Raumplanungsmaßnahmen an die vom Land erlassenen überörtlichen Planungsmaßnahmen. Dies kommt etwa in § 12 NÖ ROG zum Ausdruck, wonach die Umsetzung von überörtlichen Entwicklungskonzepten im Rahmen der Ziele und Maßnahmen der nachgeordneten Planungen anzustreben ist. Gem § 1 Abs 2 Z 1 lit a NÖ ROG stellt der Vorrang der überörtlichen vor den örtlichen Interessen ein generelles Leitziel des Gesetzes dar, das beachtet werden muss.

Gem § 4 Abs 1 des regionalen Raumordnungsprogramms südliches Wiener Umland<sup>110</sup> darf in landwirtschaftlichen Vorrangzonen eine andere Widmungsart als Grünland - Land und Forstwirtschaft nur dann gewidmet werden, wenn im Gemeindegebiet für die beabsichtigte Widmung keine andere Fläche in Betracht kommt. Die gegenständlichen Grundstücke liegen in einer solchen landwirtschaftlichen Vorrangzone.<sup>111</sup> Aus diesem Grund wäre eine Widmung im Flächenwidmungsplan der Gemeinde Bad Vöslau als Verkehrsfläche klar rechtswidrig. Dies gilt sowohl für die derzeit ausgewiesene Unterkategorie Verkehrsfläche öffentlich als auch die künftig geplante Unterkategorie Verkehrsfläche privat.

Die Lage der gegenständlichen Fläche in einer landwirtschaftlichen Vorrangzone wird auch von den Erläuterungen zum gegenständlichen Flächenwidmungsplanentwurf erwähnt (Seite 15 f). Es wird allerdings die Auffassung vertreten, dass diese Flächen „nur bedingt für eine landwirtschaftliche Nutzung geeignet erscheinen bzw. in diesem Zusammenhang auch keine besondere Rolle für das Erscheinungsbild der durch Weinbau geprägten Kulturlandschaft einnimmt.“ Im Zuge der Regionalen Leitplanung Neu, einem Prozess zur Neuerstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme in ganz Niederösterreich, „welcher im Sommer 2021 gestartet wurde und Ende 2023 Rechtskraft erlangen soll“, sei diesem Umstand bereits insofern Rechnung getragen worden, als dass bei der Festlegung des verordnungsrelevanten Inhaltes der „agrarischen Schwerpunktträume“ (welche an die Stelle der landwirtschaftlichen Vorrangzonen treten sollen) der gegenständliche Bereich ausgenommen wurde. Damit wird verkannt, dass die Gemeinde bei der Erstellung örtlicher Raumordnungsprogramme an die jeweilige rechtsgültige Planung des Landes gebunden ist. Vorschläge, Pläne oder Mutmaßungen

---

<sup>110</sup> LGBl 8000/85-0 idF LGBl 2015/67.

<sup>111</sup> Siehe regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland, Anlage 15.

betreffend eine künftige geänderte Planung auf Landesebene müssen daher außer Betracht bleiben. Dass diese nach Absicht des Planverfassers quasi vorweggenommen werden soll, ändert nichts an dem Umstand, dass **der Widerspruch des Flächenwidmungsplans zum überörtlichen Entwicklungskonzept diesen mit Rechtswidrigkeit belastet.**

## G. Ergebnis

Im Ergebnis erweist sich die beabsichtigte Widmung der gegenständlichen Fläche als „Verkehrsfläche privat“ aus mehreren Gründen inhaltlich für unzulässig und daher rechtswidrig. Zunächst ist kein öffentliches Verkehrsinteresse für die geplante Nutzung der Fläche für private Parkplätze ersichtlich; eine solche ist aber nach den Erläuterungen des Änderungsantrags das Motiv für die gegenständliche beabsichtigte Änderung des Flächenwidmungsplans der Gemeinde Bad Vöslau, womit sie sich entgegen der Judikatur des VfGH auf ein konkretes Projekt beschränkt. Keinesfalls kann das in dieser Begründung betonte private Eigentum an der betreffenden Fläche relevant sein, die gesetzmäßigerweise schon lange in Grünland rückzuwidmen gewesen wäre. Diese Rückwidmungsverpflichtung besteht nach wie vor. Darüber hinaus fehlt es an einer ausreichenden Grundlagenforschung und der gesetzlich gebotenen Begründung dafür, dass für die stattdessen geplante Widmung als „Verkehrsfläche privat“ konkreter Bedarf bestünde, diese den Zielsetzungen des NÖ ROG entsprechen würde und die maßgeblichen Interessen gegeneinander abgewogen worden wären. Auch das Biosphären WienerwaldG und das regionale Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland sprechen in diesem Zusammenhang gegen die beabsichtigte Widmungsänderung.

## VI. Zusammenfassung

1. Gem § 63 Abs 5 NÖ BauO sind Pflichtstellplätze für Kfz grundsätzlich auf dem Baugrundstück herzustellen. Da keine der gesetzlichen Ausnahmetatbestände (technische Unmöglichkeit, wirtschaftliche Unzumutbarkeit, Verbot) vorliegt, hat die G. Grasl GmbH die verpflichtend herzustellenden Abstellanlagen für die geplanten Wohngebäude auf den entsprechenden für das gegenständliche Wohnbauprojekt vorgesehenen Baugrundstücken – Nr. 326 und 331 – zu errichten. Erforderlichenfalls ist das geplante Bauvorhaben entsprechend anzupassen.
2. Mit der Widmung der Grundstücke Nr. 329/1, 329/2 und 373 (KG Gainfarn) als öffentliche Verkehrsfläche gelten diese ex lege als öffentliche Straßen im Sinne des NÖ StraßenG, für die Gemeingebrauch besteht. Derartige Straßen dürfen nur dann gebaut werden, wenn ein öffentliches Interesse gemäß § 12a NÖ StraßenG vorliegt. Dies ist bei einem Parkplatz zur Erfüllung von Stellplatzverpflichtungen für ein rein privates Bauprojekt nicht der Fall.
3. Ein Parkplatz auf den Grundstücken Nr. 329/1, 329/2 und 373 wäre ex lege ein öffentlicher Parkplatz. Die Stellplatzverpflichtungen nach der NÖ BauO könnte durch die Herstellung eines solchen nicht erfüllt werden. Pflichtstellplätze müssen den Bewohnern nämlich gemäß § 63 Abs 1 NÖ BauO uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Das ist bei einem öffentlichen Parkplatz nicht der Fall.
4. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die beabsichtigte Änderung des gegenständlichen Flächenwidmungsplans der Gemeinde Bad Vöslau sind nicht erfüllt. Insbesondere liegt keine wesentliche Änderung der Grundlagen iSd § 25 Abs 1 Z 2 NÖ ROG vor. Es fehlt an der diesbezüglichen Grundlagenforschung, der Prüfung der Erforderlichkeit der Planänderung zur Erreichung gesetzmäßiger Ziele und der dabei gebotenen Interessensabwägung. Stattdessen orientiert sich die Begründung des Änderungsentwurfs nahezu ausschließlich an dem geplanten Bauprojekt. Daher erschien ein Beschluss der Änderung rechtswidrig und im Sinne der Judikatur des VfGH willkürlich.
5. Die Widmung einer Verkehrsfläche im Sinne des § 19 NÖ ROG setzt das Vorliegen eines öffentlichen Verkehrsinteresses voraus. Die dem NÖ ROG zugrundeliegende Unterscheidung zwischen der Widmung als öffentliche Verkehrsfläche und als private Verkehrsfläche ändert nichts am Verkehrsflächenbegriff als solchen. Trotz der Bezeichnung als „Verkehrsfläche privat“ dient diese

nicht privaten Verkehrsinteressen, sondern bringt in erster Linie das Nichtbestehen einer Erhaltungspflicht der Gemeinde zum Ausdruck.

6. Die konkret beabsichtigte Widmung als „Verkehrsfläche privat“ erschien aus mehreren Gründen rechtswidrig:
  - a) Es ist kein öffentliches Verkehrsinteresse dafür ersichtlich.
  - b) Der beabsichtigten Widmung stehen – trotz Nichterfassung vom ausdrücklichen Verbot der Durchführungsverordnung zum Biosphärenpark Wienerwaldgesetz – die unmittelbar anwendbaren Ziele dieses Gesetzes entgegen.
  - c) Das Grundstück liegt in einer landwirtschaftlichen Vorrangzone nach dem regionalen Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland. Aufgrund dessen darf im vorliegenden Fall eine Widmung als Verkehrsfläche nicht erfolgen.
7. Der derzeit rechtmäßige Widmungszustand der gegenständlichen Fläche wäre Grünland. Aus diesem Grund hätte die Verkehrswidmung der gegenständlichen Fläche bereits seit Jahren aufgehoben und in Grünland gewidmet werden müssen. Diese Verpflichtung besteht nach wie vor.



Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Gerhard Muzak