

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 907/2017-13

21. September 2017

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER und

Dr. Claudia KAHR

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Mag. Gernot POSCH

als Schriftführer,

in der Beschwerdesache der ***** *** ***** ****, *****-
***** **, ***** **, vertreten durch die Posch, Schausberger & Lutz Rechtsan-
wälté GmbH, Eisenhowerstraße 40, 4600 Wels, gegen das Erkenntnis des Lan-
desverwaltungsgerichtes Oberösterreich vom 9. Februar 2017,
Z LVwG-151055/15/VG, in seiner heutigen nichtöfentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der "Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Leonding vom 20.10.2016 betreffend die 1. Verlängerung der Erklärung zum Neuplanungsgebiet über das Planungsgebiet zur Erstellung eines Bebauungsplanes 'St. Isidor'", beschlossen vom Gemeinderat der Stadtgemeinde Leonding am 20. Oktober 2016 und kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel in der Zeit von 8. November bis 24. November 2016, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Mit Beschluss vom 23. Oktober 2014, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel in der Zeit von 29. Oktober bis 13. November 2014, erließ der Gemeinderat der Stadtgemeinde Leonding die "Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Leonding vom 23.10.2014 betreffend die Erklärung zum Neuplanungsgebiet über das Planungsgebiet zur Erstellung eines Bebauungsplanes 'St. Isidor'" (im Folgenden: "Neuplanungsgebietsverordnung 2014"), welche neben näher umschriebenen Bebauungsbestimmungen ein "Zu- und Abfahrtsverbot entsprechend dem beiliegenden Bebauungsplanentwurf [...]" vorsah. Zur Begründung der Neuplanungsgebietsverordnung 2014 führte der Gemeinderat der Stadtgemeinde Leonding im Wesentlichen das Interesse der Sicherung einer zweckmäßigen und geordneten Bebauung im Zusammenhang mit der sukzessiven "Umnutzung" des näher bezeichneten Kinderdorfes in Richtung Wohnbau und den damit verbundenen Auswirkungen auf die näher umschriebene städtebaulich sensible verkehrstechnische Lage an.

1

2. Mit Bescheid vom 24. November 2015 wies der Bürgermeister der Stadtgemeinde Leonding den am 6. Juni 2015 – auf Grundlage der am 11. Mai 2005 erteilten Bauplatzbewilligung – gestellten Antrag der beschwerdeführenden Gesellschaft auf Erteilung der Baubewilligung für die Errichtung einer Wohnanlage bestehend aus zwei Wohngebäuden mit Tiefgarage, einem Müllgebäude und einer Hauskanalanlage auf Grundstück Nr. 2101/29, KG Leonding, mit geplanter Aufschließung über die Herderstraße wegen des Widerspruchs zu dem in der Neuplanungsgebietsverordnung 2014 normierten Zu- und Abfahrtsverbot gemäß § 30 Abs. 6 OÖ BauO 1994 ab. 2
3. Die gegen den Bescheid des Bürgermeisters erhobene Berufung der einschreitenden Gesellschaft wies der Gemeinderat der Stadtgemeinde Leonding nach Beschlussfassung am 17. Mai 2016 mit Bescheid vom 31. Mai 2016 im Wesentlichen wegen des Widerspruchs gegen die Neuplanungsgebietsverordnung 2014 gemäß § 30 Abs. 6 OÖ BauO 1994 ab. 3
4. Mit Beschluss vom 20. Oktober 2016, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel in der Zeit vom 8. November bis 24. November 2016, erließ der Gemeinderat der Stadtgemeinde Leonding die "Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Leonding vom 20.10.2016 betreffend die 1. Verlängerung der Erklärung zum Neuplanungsgebiet über das Planungsgebiet zur Erstellung eines Bebauungsplanes 'St. Isidor'" (im Folgenden: "Neuplanungsgebietsverordnung 2016"). 4
5. Mit Erkenntnis vom 9. Februar 2017 wies das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich die von der einschreitenden Gesellschaft erhobene Beschwerde gegen den Bescheid des Gemeinderates der Stadtgemeinde Leonding vom 31. Mai 2016 als unbegründet ab. Da das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich die zum Zeitpunkt seiner Entscheidung maßgebliche Rechtslage anzuwenden habe, sei – wie der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 10. Dezember 2013, 2010/05/0138, hinsichtlich Neuplanungsgebieten ausgesprochen habe – ungeachtet der rechtskräftigen Bauplatzbewilligung die seit 23. November 2016 rechtswirksame (verlängerte) Neuplanungsgebietsverordnung anzuwenden. Gemäß den vom Landesverwaltungsgericht Oberösterreich beigeordneten Verordnungsakten habe die formale Prüfung der (verlängerten) Neuplanungsgebietsverordnung durch die Aufsichtsbehörde keine Gesetzeswidrigkeit ergeben. Gemäß der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes sei eine Bausperre auch in einem bereits anhängigen Baubewilligungsverfahren zu 5

beachten. Im Verfahren betreffend die Erlassung einer Neuplanungsgebietsverordnung reiche es aus, wenn der Verordnungsgeber eine entsprechend konkretisierte Änderungsabsicht darlege. Eine Grundlagenforschung oder Interessenabwägung iSd § 36 OÖ ROG 1994 habe nicht zu erfolgen. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die beabsichtigte Neuplanung seien gemäß der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes bei der Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Bausperre noch nicht zu beurteilen. Die Änderungsabsicht habe der Verordnungsgeber in Grundzügen in Worten unter Anschluss einer Planbeilage entsprechend konkretisiert umschrieben. § 45 OÖ BauO 1994 sehe anders als die Bestimmung des § 36 OÖ ROG 1994 kein Stellungnahmeverfahren nach § 33 OÖ ROG 1994 vor, weshalb nicht relevant sei, ob die einschreitende Gesellschaft vor Erlassung der Neuplanungsgebietsverordnung verständigt worden sei. Da das Bauvorhaben im Hinblick auf die unzulässige Aufschließung über die Herderstraße der (verlängerten) Neuplanungsgebietsverordnung widerspreche, sei die Abweisung gemäß § 30 Abs. 6 OÖ BauO 1994 zu Recht erfolgt.

6. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die einschreitende Gesellschaft die Verletzung in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz gemäß Art. 2 StGG und Art. 7 B-VG und auf Unverletzlichkeit des Eigentums gemäß Art. 5 StGG und Art. 1 1. ZPEMRK sowie in Rechten wegen Anwendung der ihrer Ansicht nach gesetzwidrigen (verlängerten) Neuplanungsgebietsverordnung behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses, in eventu die Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof beantragt. Die einschreitende Gesellschaft verfüge über eine aufrechte Bauplatzbewilligung und sei beim Abschluss des Baurechtsvertrages im Vertrauen auf die damals vorliegende Rechtssituation von der Bebaubarkeit des Grundstückes ausgegangen. Die (verlängerte) Neuplanungsgebietsverordnung sei gleichheitswidrig und willkürlich und entwickle eine Rückwirkung. Sie untersage ausschließlich im Hinblick auf das Grundstück, an welchem die einschreitende Gesellschaft ein Baurecht habe, die Zu- und Abfahrt über die Herderstraße – die einzige Anbindung an das öffentliche Gut – und zwingt zur Zu- und Abfahrt über fremden Privatgrund, obwohl die Aufschließung über die Herderstraße keine verkehrsrelevanten Beeinträchtigungen verursache. Dies komme im Ergebnis einer Enteignung gleich. Die (verlängerte) Neuplanungsgebietsverordnung verfolge nicht das Ziel, den Verkehr auf der Herderstraße zu

6

beschränken, sondern die beschwerdeführende Gesellschaft dazu zu zwingen, sich die Zu- und Abfahrt über private Grundstücke zu beschaffen.

7. Die belangte Behörde im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof legte die Verwaltungs- und Verordnungsakten vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie den Beschwerdebehauptungen im Wesentlichen mit der Begründung entgegentrat: Die mit der (verlängerten) Neuplanungsgebietsverordnung verbundene Planungsabsicht, die Erhöhung der (laut durchgeführter Verkehrsstromanalyse zum überwiegenden Teil durch den Ziel- und Quellverkehr verursachten) Verkehrsbelastung in der Herderstraße – auch im Hinblick auf den Nachbarschutz – hintanzuhalten, stehe im Einklang mit dem Ziel der Sicherung der Verbesserung einer funktionsfähigen Infrastruktur iSd § 2 OÖ ROG 1994. Die umfassenden Eingriffsrechte im Zusammenhang mit der Erlassung von Neuplanungsgebietsverordnungen dienten der Sicherung von öffentlichen Interessen. Angesichts der Situierung der Ausfahrt und der aktuellen Entwicklung habe es Handlungsbedarf für die Gemeinde gegeben.

8. Das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich legte die Gerichtsakten vor und sah von der Erstattung einer Gegenschrift ab.

II. Rechtslage

1. § 45 des Landesgesetzes vom 5. Mai 1994, mit dem eine Bauordnung für Oberösterreich erlassen wird (Oö. Bauordnung 1994 – Oö. BauO 1994), LGBl. 66/1994, idF LGBl. 70/1998, lautet:

"§ 45 Neuplanungsgebiete

(1) Der Gemeinderat kann durch Verordnung bestimmte Gebiete zu Neuplanungsgebieten erklären, wenn ein Flächenwidmungsplan oder ein Bebauungsplan für dieses Gebiet erlassen oder geändert werden soll und dies im Interesse der Sicherung einer zweckmäßigen und geordneten Bebauung erforderlich ist. Der Gemeinderat hat anlässlich der Verordnung die beabsichtigte Neuplanung, die Anlaß für die Erklärung ist, in ihren Grundzügen zu umschreiben.

(2) Die Erklärung zum Neuplanungsgebiet hat die Wirkung, daß Bauplatzbewilligungen, Bewilligungen für die Änderung von Bauplätzen und bebauten Grundstücken und Baubewilligungen – ausgenommen Baubewilligungen für Bauvorhaben gemäß § 24 Abs. 1 Z 4 – nur ausnahmsweise erteilt werden dürfen, wenn nach der jeweils gegebenen Sachlage anzunehmen ist, daß die beantragte Bewil-

ligung die Durchführung des künftigen Flächenwidmungsplans oder Bebauungsplans nicht erschwert oder verhindert.

(3) Verpflichtungen, die sich bei Erteilung einer Bewilligung gemäß Abs. 2 ergeben hätten, wenn der neue oder geänderte Flächenwidmungsplan oder Bebauungsplan schon zur Zeit ihrer Erteilung rechtswirksam gewesen wäre, können nach dem Rechtswirksamwerden des Plans von der Baubehörde nachträglich vorgeschrieben werden, sofern die Bewilligung noch wirksam ist.

(4) Die Verordnung über die Erklärung zum Neuplanungsgebiet tritt entsprechend dem Anlaß, aus dem sie erlassen wurde, mit dem Rechtswirksamwerden des neuen Flächenwidmungsplans oder Bebauungsplans oder der Änderung des Flächenwidmungsplans oder Bebauungsplans, spätestens jedoch nach zwei Jahren, außer Kraft.

(5) Der Gemeinderat kann die Erklärung zum Neuplanungsgebiet durch Verordnung höchstens zweimal auf je ein weiteres Jahr verlängern. Eine darüber hinausgehende Verlängerung auf höchstens zwei weitere Jahre kann durch Verordnung des Gemeinderates erfolgen, wenn sich die vorgesehene Erlassung oder Änderung des Flächenwidmungsplans oder Bebauungsplans ausschließlich deswegen verzögert, weil überörtliche Planungen berücksichtigt werden sollen; eine solche Verordnung bedarf der Genehmigung der Landesregierung, die zu erteilen ist, wenn mit einer Fertigstellung und Berücksichtigung der überörtlichen Planung innerhalb der weiteren Verlängerungsfrist gerechnet werden kann. Auch im Fall einer Verlängerung tritt die Verordnung mit dem Rechtswirksamwerden des neuen Plans oder der Änderung des Plans außer Kraft.

2. § 94 Oö. Gemeindeordnung 1990 – Oö. GemO 1990, LGBl. 91/1990, idF LGBl. 152/2001, lautet:

10

"VI. HAUPTSTÜCK Verwaltungsakte und Verwaltungsverfahren

§ 94 Kundmachung

(1) Verordnungen der Gemeinde bedürfen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, zu ihrer Rechtswirksamkeit der öffentlichen Kundmachung nach Maßgabe der Abs. 2 bis 4.

(2) Die Rechtswirksamkeit von Verordnungen beginnt frühestens mit dem auf den Ablauf der Kundmachungsfrist folgenden Tag. Bei Gefahr im Verzug kann jedoch in der Verordnung angeordnet werden, daß ihre Rechtswirksamkeit bereits vor diesem Zeitpunkt beginnt, frühestens jedoch mit Ablauf des Kundmachungstages. Die Rechtswirksamkeit von Verordnungen erstreckt sich, soweit

nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, auf das gesamte Gemeindegebiet.

(3) Die Kundmachung ist vom Bürgermeister binnen zwei Wochen nach der Beschlußfassung durch Anschlag an der Gemeindeamtstafel durchzuführen. Die Kundmachungsfrist beträgt zwei Wochen. Neben der Kundmachung durch Anschlag an der Gemeindeamtstafel und ohne Einfluß auf die Rechtswirksamkeit sind Verordnungen der Gemeinde vom Bürgermeister auch auf andere Art ortsüblich bekanntzumachen, wenn dies notwendig oder zweckmäßig ist.

(4) Verordnungen, deren Umfang oder Art den Anschlag an der Gemeindeamtstafel nicht zuläßt, sind im Gemeindeamt zur öffentlichen Einsicht während der Amtsstunden innerhalb der Kundmachungsfrist aufzulegen. In diesen Fällen ist die Tatsache der Auflegung kundzumachen.

(5) Der Text geltender Verordnungen ist im Gemeindeamt zur Einsichtnahme bereitzuhalten. Jedermann hat das Recht, Abschriften zu erstellen oder gegen Kostenersatz die Herstellung von Kopien zu verlangen. Soweit geltende Verordnungen EDV-mäßig erfasst sind, sind diese auf Antrag nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden technischen Mittel im Wege automatisationsunterstützter Datenübertragung jedem Fraktionsobmann bzw. dem von ihm ermächtigten Vertreter seiner Fraktion zur Verfügung zu stellen.

(6) Die Bestimmungen der Abs. 3 und 4 gelten, sofern die Gesetze nichts anderes bestimmen, sinngemäß auch für alle jene Fälle, in denen die Kundmachung von anderen Beschlüssen der Gemeinde gesetzlich angeordnet ist oder solche Beschlüsse die Öffentlichkeit berühren."

III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Neuplanungsgebietsverordnung 2016 entstanden. 11
2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung die in Prüfung gezogene Bestimmung zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte. 12
3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogene Bestimmung folgende Bedenken: 13

Die Neuplanungsgebietsverordnung 2016 dürfte gegen § 45 Abs. 5 OÖ BauO 1994 iVm § 94 OÖ GemO 1990 verstoßen und aus diesem Grund gesetzwidrig sein. 14

3.1. Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Leonding beschloss in seiner Sitzung vom 20. Oktober 2016 im Rahmen der Neuplanungsgebietsverordnung 2016 die "1. Verlängerung" der am 23. Oktober 2014 beschlossenen, in der Zeit vom 29. Oktober 2014 bis 13. November 2014 durch Anschlag an der Amtstafel kundgemachten und gemäß § 94 Abs. 2 iVm Abs. 3 OÖ GemO 1990 mit 13. November 2014 rechtswirksamen Neuplanungsgebietsverordnung 2014, mit welcher das in dem der Verordnung beiliegenden Bebauungsplanentwurf abgegrenzte (auch) das Grundstück Nr. 2101/29 umfassende Planungsgebiet zum Neuplanungsgebiet gemäß § 45 OÖ BauO 1994 erklärt worden war. Die – im Hinblick auf den Regelungsgegenstand und -umfang mit der Neuplanungsgebietsverordnung 2014 inhaltsgleiche – am 20. Oktober 2016 beschlossene Neuplanungsgebietsverordnung 2016 wurde ihrerseits durch Anschlag an der Amtstafel in der Zeit vom 8. November bis 24. November 2016 kundgemacht und erlangte – nach Ablauf der zweiwöchigen Kundmachungfrist – mit 23. November 2016 Rechtswirksamkeit iSd § 94 Abs. 2 iVm Abs. 3 OÖ GemO 1990. 15

Aus dem Sitzungsprotokoll des Gemeinderates der Stadtgemeinde vom 20. Oktober 2016 geht hervor, dass die Erlassung der Neuplanungsgebietsverordnung 2016 vom Willen getragen war, die Geltung der Neuplanungsgebietsverordnung 2014 um ein weiteres Jahr zu prolongieren. 16

3.2. Gemäß § 45 Abs. 4 OÖ BauO 1994 tritt eine Verordnung über die Erklärung zum Neuplanungsgebiet spätestens nach zwei Jahren außer Kraft. Gemäß § 45 Abs. 5 erster Satz OÖ BauO 1994 kann der Gemeinderat die Erklärung zum Neuplanungsgebiet durch Verordnung höchstens zweimal auf je ein weiteres Jahr verlängern. 17

Eine Neuplanungsgebietsverordnung und deren Verlängerung bilden eine Einheit (vgl. VfSlg. 17.325/2004 zur Verlängerung einer Bausperre gemäß der Bauordnung für Wien). Das vom Gesetzgeber gebrauchte Wort "verlängert" zeigt zunächst einmal an, dass Identität des Inhaltes vorausgesetzt und nur das Ende der 18

Geltungsdauer hinausgeschoben wird (vgl. VfSlg. 4022/1961 zur Verlängerung einer Bausperre gemäß dem NÖ ROG 1976).

3.3. Nach vorläufiger Ansicht des Verfassungsgerichtshofes scheint die zitierte Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes auch auf die Rechtsvorschrift des § 45 OÖ BauO 1994 übertragbar (vgl. VfSlg. 20.053/2016). Daraus folgend geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass die Verlängerung bzw. das Hinausschieben der Geltungsdauer einer Verordnung betreffend die Erklärung zum Neuplanungsgebiet iSd § 45 Abs. 1 OÖ BauO 1994 deren Geltung bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Verordnung iSd § 45 Abs. 5 OÖ BauO 1994 betreffend die Verlängerung der Erklärung zum Neuplanungsgebiet iSd Abs. 1 leg.cit. – folglich deren Einheit (auch) in Form eines lückenlosen zeitlichen Geltungsbereiches – voraussetzt. 19

Auf Grundlage der von der belangten Behörde vorgelegten Verordnungsakten geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass die Neuplanungsgebietsverordnung 2014 zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuplanungsgebietsverordnung 2016 nicht mehr in Kraft stand, womit nach vorläufiger Ansicht des Verfassungsgerichtshofes eine (wesentliche) gesetzliche Voraussetzung für die Erlassung einer Verordnung im Sinne des § 45 Abs. 5 OÖ BauO 1994 nicht erfüllt sein dürfte. 20

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen die "Verordnung der Stadtgemeinde Leonding vom 20.10.2016 betreffend die 1. Verlängerung der Erklärung zum Neuplanungsgebiet über das Planungsgebiet zur Erstellung eines Bebauungsplanes 'St. Isidor'" von Amts wegen auf seine Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 21

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 22

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 23

Wien, am 21. September 2017

Der Präsident:
Dr. HOLZINGER

Schriftführer:
Mag. POSCH