

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 1163/2021-10

30. September 2021

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael MAYRHOFER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Mag. Dr. Peter THALMANN, MJur

als Schriftführer,

in der Beschwerdesache des ***, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Kogler, Hegelgasse 21/5, 1010 Wien, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Steiermark vom 17. März 2021, Z LVwG 50.36-2471/2020-3, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit des § 4 iVm Deckplan 1 (Bebauungsplanzonierungsplan) des 4.0 Flächenwidmungsplanes der Landeshauptstadt Graz, ABl. Nr. 04/2018, soweit damit für das Grundstück Nr. 1398/2, KG 63105 Gries, die Erforderlichkeit einer Bebauungsplanung vorgesehen wird, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Der Beschwerdeführer ist Eigentümer des Grundstückes Nr. 1398/2, KG 63105 Gries, in Graz. Mit dem 4.0 Flächenwidmungsplan der Landeshauptstadt Graz wurde u.a. für dieses, als Bauland ("Nutzungsüberlagerung Allgemeines Wohngebiet mit Kerngebiet") gewidmete Grundstück gemäß § 26 Abs. 4 Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 – StROG die Erforderlichkeit einer Bebauungsplanung verordnet (§ 4 iVm Deckplan 1 [Bebauungsplanzonierungsplan], vgl. unten II.4.: rote Schraffur); teilweise sind in diesem Gebiet bereits Bebauungspläne vorhanden (rote Flächen). Allgemein gilt gemäß § 40 Abs. 8 StROG, dass soweit eine Bebauungsplanpflicht nach § 26 Abs. 4 StROG besteht, die Gemeinden spätestens im Anlassfall Bebauungspläne zu erstellen haben, wobei das Verfahren zur Erstellung oder Änderung der Bebauungspläne unverzüglich nach Eintreten des Anlassfalles einzuleiten und spätestens innerhalb von 18 Monaten abzuschließen ist. Baubewilligungen dürfen erst nach Vorliegen eines rechtswirksamen Bebauungsplanes erteilt werden.

1

1.1. Laut Vorhabensliste des Stadtplanungsamtes der Landeshauptstadt Graz vom 18. Oktober 2017 war das in Rede stehende Grundstück zunächst Teil der vorbereitenden Planungen zur Erstellung des Bebauungsplanes "Brückengasse – Karlauplatz – Fabriksgasse". Mit Schreiben vom 22. Jänner 2018 beantragte der Beschwerdeführer die Erlassung eines Bebauungsplanes für das Grundstück und legte in weiterer Folge im Jahr 2019 von Sachverständigen und Planungsagenturen erarbeitete Bebauungsvorschläge und konkretisierende Planunterlagen vor, die im Wesentlichen die Errichtung von Gebäuden mit insgesamt 60 bis 74 Wohn- und Gewerbeeinheiten sowie von Stellplätzen zum Gegenstand haben. Der am 15. November 2018 aufgelegte Entwurf des Bebauungsplanes "Brückengasse – Karlauplatz – Fabriksgasse" bezog das Grundstück des Beschwerdeführers aber nicht mit ein. 2

1.2. Mit Schreiben vom 28. Jänner 2019 erhob der Beschwerdeführer dagegen Einwendungen. Unter anderem monierte er das Ausscheiden seines Grundstückes aus dem Planungsgebiet. Durch diese Verkleinerung sei das Planungsgebiet nicht mehr zweckmäßig und werde die städtebauliche Abstimmung zwischen den Bauplätzen der angrenzenden Grundstücke verhindert. Mit Beschluss vom 6. Juni 2019, dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gebracht mit Schreiben vom 13. Juni 2019, erließ der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz den 05.28.0 Bebauungsplan "Brückengasse – Karlauplatz – Fabriksgasse" und erledigte die Einwendung des Beschwerdeführers betreffend das Ausscheiden seines Grundstückes aus dem Planungsgebiet wie folgt (Schreibweise im Original): 3

"Ad 3) Festlegung Planungsgebiet

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Aufwendungen im Bebauungsplanverfahren wird versucht einen praktikablen Bereich als Planungsgebiet festzulegen. Für die Grundstücke Nr. 1382 [Anm.: gemeint 1398/2], 1400 und 1399/1 ist momentan keine bauliche Entwicklung für eine den Raumordnungsgrundsätzen und Steiermärkischen Baugesetz entsprechende Struktur und Gestaltung aufgrund des schwierigen Parzellenzuschnitts möglich. Bei Interesse der Eigentümer könnte durch entsprechende Maßnahmen (z. B. mit einer flächengleichen Grundumlegung) die Basis für eine bauliche Entwicklung gelegt werden und ein Bebauungsplan erstellt werden."

1.3. Der Beschwerdeführer hält die für sein Grundstück festgelegte Bebauungsplanpflicht für gesetzwidrig und richtete daher zunächst einen Antrag gemäß 4

Art. 139 Abs. 1 Z 3 B-VG an den Verfassungsgerichtshof, den 4.0 Flächenwidmungsplan insoweit als gesetzwidrig aufzuheben. Der Verfassungsgerichtshof wies diesen Antrag mit Beschluss vom 23. Juni 2020, V 88/2019, als unzulässig zurück.

Begründend wurde dazu ausgeführt, dass der Verfassungsgerichtshof das Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers im Hinblick auf § 40 Abs. 8 StROG angesichts des Verhaltens der Behörde nicht verkenne, sich jedoch nicht veranlasst sehe, aus diesem Grund von seiner ständigen Judikatur abzugehen. Dem Antragsteller stehe ein anderer zumutbarer Weg, seine Bedenken an den Verfassungsgerichtshof heranzutragen, insoweit offen, als er eine Bauplatzerklärung gemäß § 18 Steiermärkisches Baugesetz – Stmk. BauG beantragen und die allfällige Verweigerung derselben vor dem Verwaltungsgericht bekämpfen könne. In diesem Verfahren wäre der angefochtene 4.0 Flächenwidmungsplan präjudiziell.

5

2. Der Beschwerdeführer stellte daraufhin einen Antrag gemäß § 18 Abs. 1 Stmk. BauG, die Bebauungsgrundlagen für sein Grundstück einzelfallbezogen in näher bestimmtem Ausmaß festzulegen. Mit Bescheid vom 31. August 2020 wies der Stadtsenat der Landeshauptstadt Graz (belangte Behörde) diesen Antrag als unbegründet ab.

6

3. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Landesverwaltungsgericht Steiermark mit Erkenntnis vom 17. März 2021 als unbegründet ab.

7

Begründend wird dazu ausgeführt, dass für den betreffenden Teil des Baulandes gemäß § 26 Abs. 4 StROG eine Bebauungsplanzonierung vorhanden und damit eine Bebauungsplanung erforderlich sei. Somit liege die entscheidende Voraussetzung des § 18 Abs. 1 Stmk. BauG, der keinen Ermessensspielraum einräume, nicht vor. Auch sei darauf zu verweisen, dass gemäß § 40 Abs. 8 StROG Baubewilligungen erst nach Vorliegen eines rechtswirksamen Bebauungsplanes erteilt werden dürften. Ferner sei die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu erwähnen, wonach eine gesetzwidrige Untätigkeit des Verordnungsgebers bei der Erlassung eines Bebauungsplanes die Verfassungswidrigkeit der einer Erteilung der Baubewilligung entgegenstehenden Bestimmungen bewirken könne (VfSlg. 17.604/2005).

8

4. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten sowie in Rechten wegen Anwendung rechtswidriger genereller Normen behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses beantragt wird.

9

Begründend wird dazu im Wesentlichen ausgeführt, dass die Festlegung der Bebauungsplanpflicht gemäß § 26 Abs. 4 StROG wegen der damit verbundenen Eigentumsbeschränkung einer sachlichen Rechtfertigung bedürfe, die insbesondere in der Notwendigkeit der Verwirklichung bestimmter Planungsziele liege. Positive Planungsziele für das in Rede stehende Grundstück habe die Landeshauptstadt Graz jedoch nicht ins Treffen geführt. Solche Planungsziele wären aber erforderlich, um die Aufnahme des Grundstückes in die Bebauungsplanzonierung sachlich rechtfertigen zu können.

10

Die Landeshauptstadt Graz habe geäußert, für das Grundstück keinen Bebauungsplan zu erstellen, solange der Beschwerdeführer der gewünschten "flächengleichen Grundumlegung" in Bezug auf die beiden angrenzenden, auf Grund ihrer Schmalheit nicht selbstständig bebaubaren Grundstücke nicht zustimme. Eine Grundumlegung dürfe aber nur unter bestimmten Voraussetzungen angeordnet werden (§§ 48 ff. StROG). Auch treffe die Prämisse der Landeshauptstadt Graz für die Erforderlichkeit einer solchen Grundumlegung nicht zu, wonach für das Grundstück des Beschwerdeführers und jene beiden Grundstücke auf Grund eines "schwierigen Parzellenzuschnitts" momentan keine bauliche Entwicklung für eine den Raumordnungsgrundsätzen bzw. dem Stmk. BauG entsprechende Struktur und Gestaltung möglich sei. Der Beschwerdeführer habe bereits in den Jahren 1991 und 2008 versucht, jene damals zum Verkauf stehenden Grundstücke zu erwerben. Seit der im Jahr 2013 auf anderem Wege erfolgten Anbindung seines Grundstückes an den öffentlichen Verkehr habe er kein Interesse mehr an einem Erwerb jener (aktuell nicht zum Verkauf stehenden) Grundstücke.

11

Durch die Erforderlichkeit einer Bebauungsplanung als Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung (§ 40 Abs. 8 StROG, § 4 Abs. 1 des 4.0 Flächenwidmungsplanes) und den damit einhergehenden Ausschluss der Möglichkeit, die Bebauungsgrundlagen gemäß § 18 Stmk. BauG festlegen zu lassen, im

12

Zusammenhalt mit der Weigerung der Landeshauptstadt Graz, einen Bebauungsplan zu erlassen, werde in Bezug auf das Grundstück des Beschwerdeführers zeitlich unbeschränkt jede Bautätigkeit unterbunden. Zwar bestehe gemäß § 40 Abs. 8 StROG eine objektive Verpflichtung des Ordnungsgebers zum Tätigwerden bzw. zum Abschluss des Verfahrens binnen 18 Monaten (seit dem Antrag auf Erstellung eines Bebauungsplanes vom 22.1.2018), doch habe der Beschwerdeführer keine Möglichkeit, diese durchzusetzen. Dies komme einem faktischen Baubewilligungsverbot gleich, das von einer Bausperre gemäß § 9 Abs. 2 StROG abzugrenzen sei.

Die Rechtsverletzung des Beschwerdeführers in Bezug auf die begehrte Festlegung der Bebauungsgrundlagen gemäß § 18 Stmk. BauG und in weiterer Folge die Eröffnung der Möglichkeit, eine Baubewilligung zu erlangen, ergebe sich aus dem Bebauungsplanzonierungsplan zum 4.0 Flächenwidmungsplan, in den sein Grundstück aufgenommen und mit dem die Bebauungsplanpflicht festgelegt worden sei, im Zusammenhang mit der Weigerung der Stadt Graz, einen solchen Bebauungsplan zu erlassen, sowie aus § 40 Abs. 8 StROG und § 4 Abs. 1 des 4.0 Flächenwidmungsplanes. Es werde daher angeregt (Schreibweise im Original),

13

"die Regelung des 4.0 Flächenwidmungsplanes (A 14-020245/2017/0001; A 14.020245/2017/0010) der Landeshauptstadt Graz, beschlossen im Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz am 11. Mai 2017 und am 8. Februar 2018, genehmigt von der steiermärkischen Landesregierung mit Bescheid vom 8. März 2018, kundgemacht durch Herausgabe des Amtsblattes am 22. März 2018, einem amtswegigen Prüfungsverfahren gemäß Art. 139 B-VG zu unterziehen und ihn insbesondere wegen Fehlens einer sachlichen Rechtfertigung jedenfalls insoweit als gesetzwidrig aufzuheben, als er vorsieht, dass für das Grundstück Nr. 1398/2, Grundbuch 63105 Gries, gemäß der planlichen Darstellung im Deckplan 1 (Bebauungsplanzonierungsplan) eine Bebauungsplanung erforderlich ist [...]"

5. Die belangte Behörde hat die Verwaltungsakten vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der sie dem Beschwerdevorbringen entgegentritt.

14

6. Das Landesverwaltungsgericht Steiermark hat die Gerichtsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift aber Abstand genommen.

15

7. Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz (verordnungserlassende Behörde) hat die Akten betreffend das Zustandekommen des 4.0 Flächenwidmungsplanes vorgelegt.

16

II. Rechtslage

1. § 18 des Steiermärkischen Baugesetzes – Stmk. BauG, LGBl. 59/1995, idF LGBl. 11/2020 lautet: 17

"§ 18

Festlegung der Bebauungsgrundlagen im Bauland für den Einzelfall

(1) Auf Antrag hat die Behörde, sofern Bebauungspläne nicht erforderlich sind, mit Bescheid folgende Bebauungsgrundlagen festzulegen:

1. die Baugebietskategorien nach dem Flächenwidmungsplan,
2. die Bebauungsweise, die Bebauungsdichte und den Bebauungsgrad,
3. die Straßenfluchtlinie und das Ausmaß der abzutretenden Grundfläche und
4. die zulässige Höhe der baulichen Anlagen.

Ferner kann die Behörde die Bauflucht- und Baugrenzlinien sowie Vorgaben über die Firstrichtung und Dachform unter Berücksichtigung des Straßen-, Orts- und Landschaftsbildes festlegen.

(2) Einem Antrag nach Abs. 1 sind anzuschließen:

1. ein Lageplan, mindestens im Maßstab 1:1000, mit einer Darstellung der für die Bebauung in Aussicht genommenen Grundstücke, einschließlich der an den Bauplatz angrenzenden Grundflächen, jeweils mit den darauf befindlichen Gebäuden und deren Geschoßanzahl;
2. der Nachweis des Eigentums oder des Baurechtes am Bauplatz in Form einer amtlichen Grundbuchabschrift oder in anderer rechtlich gesicherter Form, jeweils nicht älter als sechs Wochen;
3. die Zustimmungserklärung des Grundeigentümers oder des Inhabers des Baurechtes (Bauberechtigter), wenn der Antragsteller nicht selbst Grundeigentümer oder Inhaber des Baurechtes ist.

(3) Die Behörde hat binnen acht Wochen ab Vorliegen der vollständigen Unterlagen zu entscheiden. In diesem Verfahren ist nur der Antragsteller Partei.

(4) Die Entscheidung über die Bebauungsgrundlagen tritt außer Kraft:

1. nach Ablauf von zwei Jahren ab Rechtskraft, sofern nicht um eine Baubewilligung angesucht wird;
2. mit Rechtskraft der Entscheidung über ein Ansuchen um Baubewilligung.

(5) Die Erwirkung eines Festlegungsbescheides ist nicht Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung.

(6) Die Festlegungen sind für das Bauverfahren – unabhängig von abweichenden Regelungen in Flächenwidmungsplänen oder Bebauungsplänen – verbindlich."

2. Die maßgeblichen Bestimmungen des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes 2010 – StROG, LGBl. 49/2010 idF LGBl. 6/2020, lauten auszugsweise:

18

"§ 9 Bausperre

(1) Die Landesregierung hat, wenn dies zur Sicherung der Zielsetzungen eines zu erlassenden Entwicklungsprogramms notwendig ist, für bestimmte Teile des Landesgebietes durch Verordnung eine Bausperre zu erlassen. Die Verordnung ist in der „Grazer Zeitung – Amtsblatt für die Steiermark“ und auch sonst ortsüblich und zweckmäßig bekanntzumachen.

(2) Der Gemeinderat hat, wenn dies zur Sicherung der Zielsetzungen eines zu erlassenden örtlichen Entwicklungskonzeptes, Flächenwidmungsplanes oder Bebauungsplanes notwendig ist, für das gesamte Gemeindegebiet oder für bestimmte Teile desselben durch Verordnung eine Bausperre zu erlassen.

(3) Die Bausperre tritt, soweit sie nicht früher aufgehoben wird, mit dem Inkrafttreten des Entwicklungsprogramms (Abs. 1), des örtlichen Entwicklungskonzeptes, des Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanes (Abs. 2) außer Kraft. Wird das Entwicklungsprogramm, das örtliche Entwicklungskonzept, der Flächenwidmungs- oder der Bebauungsplan nicht innerhalb von zwei Jahren ab Inkrafttreten der Bausperre erlassen, dann tritt die Bausperre außer Kraft. Die zweijährige Frist kann aus Gründen, die nicht in einer Säumigkeit der Gemeinde oder des Landes liegen, um höchstens ein weiteres Jahr verlängert werden.

(4) Die Bausperre hat die Wirkung, dass für raumbedeutsame Maßnahmen behördliche Bewilligungen, insbesondere nach dem Steiermärkischen Baugesetz, die dem Planungsvorhaben, zu deren Sicherung die Bausperre erlassen wurde, widersprechen, nicht erlassen werden dürfen."

"§ 26 Inhalt des Flächenwidmungsplans

(1) – (3) [...]

(4) Im Flächenwidmungsplan hat die Gemeinde jene Teile des Baulandes und jene Sondernutzungen im Freiland sowie jene Verkehrsflächen festzulegen, für die durch Verordnung Bebauungspläne zu erlassen sind (Bebauungsplanzonierung). Die Festlegungen sind bei der nächsten regelmäßigen Revision oder Änderung des Flächenwidmungsplanes im Flächenwidmungsplan zu treffen. Die Gemeinde kann überdies in der Bebauungsplanzonierung festlegen, dass bestimmte bauliche Anlagen bereits vor dem Vorliegen eines rechtswirksamen Bebauungsplanes baurechtlich bewilligt werden dürfen, wenn sich diese in die umgebende Bebauung

einfügen, der Ensemblekomplettierung dienen und im Einklang mit den mit der Bebauungsplanung verfolgten Zielsetzungen stehen. Dazu sind Festlegungen hinsichtlich Lage, Größe, Höhe, Gestaltung und Funktion zu treffen. Bei jeder weiteren Fortführung oder Änderung des Flächenwidmungsplanes sind die Bebauungsplanzonierung sowie der Inhalt der Festlegungen zu überprüfen.

(5) – (8) [...]"

"§ 40 Bebauungsplanung

(1) Jede Gemeinde hat zur Umsetzung der im Flächenwidmungsplan festgelegten Bebauungsplanzonierung durch Verordnung Bebauungspläne zu erstellen und fortzuführen. Der Bebauungsplan besteht aus einer zeichnerischen Darstellung und einem Verordnungswortlaut. Zur Begründung ist ein Erläuterungsbericht zu erstellen.

(2) Mit der Bebauungsplanung ist eine den Raumordnungsgrundsätzen entsprechende Entwicklung der Struktur und Gestaltung des im Flächenwidmungsplan ausgewiesenen Baulandes und des Freilandes (Sondernutzungen) anzustreben.

(3) [...]

(4) Die Erlassung von Bebauungsplänen hat jedenfalls zu erfolgen:

1. Nach einer Änderung des Flächenwidmungsplanes zur Vermeidung oder Behebung von Widersprüchen zu übergeordneten Planungen der Gemeinde, zumindest im Anlassfall.
2. Zur Errichtung von Einkaufszentren. Ein begründeter Entfall ist bei bereits abgeschlossen bebauten Gebieten zulässig, wenn keine wesentliche Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes und der Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind. Die Aufstellung oder Fortführung eines Bebauungsplanes ist auch Voraussetzung für Änderungen an einem Einkaufszentrum, die eine Baubewilligung erfordern und auf den Flächenwidmungsplan und den Zweck der Bebauungsplanung von Einfluss sind. In der Bebauungsplanung sind unter anderem die gesetzlichen Regelungen für Einkaufszentren in Verbindung mit den Bestimmungen der Einkaufszentrenverordnung umzusetzen.
3. In einem Landschaftsschutzgebiet gemäß den naturschutzrechtlichen Bestimmungen, wenn die zusammenhängend unbebauten Grundflächen 3000 m² übersteigen, sofern kein räumliches Leitbild gemäß § 22 Abs. 7 erlassen wurde.
4. Beim Erfordernis einer Grundumlegung.

(5) – (7) [...]

(8) Für die Teile des Baulandes und jene Sondernutzungen im Freiland, für die gemäß § 26 Abs. 4 Bebauungspläne zu erlassen sind, haben die Gemeinden spätestens im Anlassfall (z. B. Ansuchen um Erstellung eines Bebauungsplanes nach erfolgter Abklärung aller Vorfragen) Bebauungspläne zu erstellen. Dabei ist das Verfahren zur Erstellung oder Änderung der Bebauungspläne unverzüglich nach Eintreten des Anlassfalles einzuleiten und spätestens innerhalb von 18 Monaten abzuschließen. Baubewilligungen nach dem Steiermärkischen Baugesetz dürfen erst nach Vorliegen eines rechtswirksamen Bebauungsplanes erteilt werden. Für Zubauten sowie für bauliche Anlagen, die entsprechend einer Festlegung im Flächenwidmungsplan gemäß § 26 Abs. 4 vor der Erlassung eines Bebauungsplanes baurechtlich bewilligt werden dürfen, ist ein Gutachten eines Sachverständigen auf dem Gebiet der Raumplanung ausreichend."

3. Die maßgebliche Bestimmung des 4.0 Flächenwidmungsplanes der Landeshauptstadt Graz, beschlossen im Gemeinderat am 11. Mai 2017 und am 8. Februar 2018, genehmigt von der Steiermärkischen Landesregierung mit Bescheid vom 8. März 2018 und kundgemacht im Amtsblatt vom 22. März 2018, ABl. 04/2018, lautet:

19

"§ 4 BEBAUUNGSPLANZONIERUNG

(1) Für Flächen, für die gemäß Deckplan 1 (Bebauungsplanzonierungsplan) eine Bebauungsplanung erforderlich ist, wird im Anlassfall ein Bebauungsplan erstellt. Baubewilligungen sowie Genehmigungen nach § 33 nach dem Steiermärkischen Baugesetz 1995 dürfen erst nach Vorliegen eines rechtswirksamen Bebauungsplanes erteilt werden. Für Zubauten ist ein Gutachten eines Sachverständigen auf dem Gebiet der Raumplanung ausreichend.

(2) Gemäß § 26 Abs 26 des 4.0 Stadtentwicklungskonzeptes der Stadt Graz gilt Abs 1 sinngemäß auch für Flächen mit bestehender oder angestrebter Blockrandbebauung in geschlossenen Siedlungsbereichen, für die zum Schutz der Innenhöfe und Vorgärten die Bebauungsplanpflicht festgesetzt ist, mit der Maßgabe, dass bei der Schließung von Baulücken und bei Zubauten ein raumplanerisches Gutachten genügt.

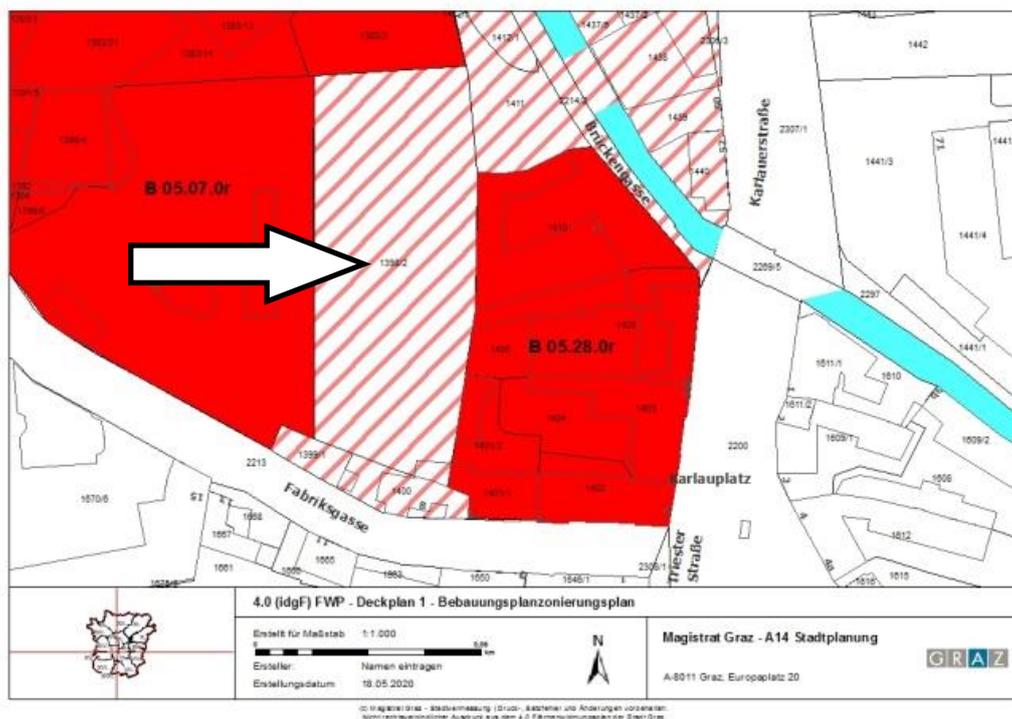
(3) Für Flächen mit zeitlich nachfolgend einsetzender Bebauungsplanpflicht gilt ebenfalls Abs 1 sinngemäß.

(4) Innerhalb der festgelegten bebauungsplanpflichtigen Gebiete ist im Zuge der Bebauungsplanerstellung eine Unterteilung in städtebaulich zweckmäßige Planungsgebiete (Teilbebauungspläne) vorzunehmen.

(5) Die in der Bebauungsplanzonierung festgelegte Bebauungsplanpflicht für Vorbehaltsflächen tritt erst mit Einsetzen der zeitlich nachfolgenden Nutzung in Kraft. Für diese gilt dann Abs 1 sinngemäß."

4. Der maßgebliche Bereich des Deckplanes 1 (Bebauungsplanzonierungsplan) des 4.0 Flächenwidmungsplanes der Landeshauptstadt Graz stellt sich wie folgt dar (das betreffende Grundstück ist durch den Pfeil hervorgehoben):

20



III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit des § 4 iVm Deckplan 1 (Bebauungsplanzonierungsplan) des 4.0 Flächenwidmungsplanes der Landeshauptstadt Graz, ABl. 04/2018, soweit damit für das Grundstück Nr. 1398/2, KG 63105 Gries, die Erforderlichkeit einer Bebauungsplanung vorgesehen wird, entstanden. 21

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Steiermark 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. 22

3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogene Bestimmung folgende Bedenken: 23
 - 3.1. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes hat Flächenwidmungen eine entsprechende Grundlagenforschung voranzugehen. Diese muss in allgemeinen Überlegungen bestehen, die die Grundlage für die jeweilige Planungsentscheidung hinsichtlich der von der Widmung konkret betroffenen Flächen bilden, und als solche erkennbar und nachvollziehbar sein (zB VfSlg. 14.537/1996, 19.075/2010; zur Bebaubarkeit vgl. VfSlg. 19.907/2014). Eine derartige Grundlagenforschung ist auch im Vorfeld der Änderung eines bestehenden Flächenwidmungsplanes vorzunehmen. 24

 - 3.2. Aus den dem Verfassungsgerichtshof vorgelegten Verordnungsakten geht (in Übereinstimmung mit dem Vorbringen des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz und der Steiermärkischen Landesregierung im vorangegangenen Verfahren zur Zahl V 88/2019) hervor, dass im Allgemeinen ausreichende Erhebungen im Hinblick auf die von der Bebauungsplanpflicht betroffenen Grundstücke durchgeführt worden sein dürften. Es dürfte daher der ordnungserlassenden Behörde nicht entgegenzutreten sein, wenn sie für das betreffende Gebiet grundsätzlich die Pflicht zur Erstellung von Bebauungsplänen statuiert. 25

- 3.3. Die gemäß § 4 iVm Deckplan 1 (Bebauungsplanzonierungsplan) des 4.0 Flächenwidmungsplanes in Bezug auf das in Rede stehende Grundstück festgelegte Bebauungsplanpflicht gemäß § 26 Abs. 4 StROG dürfte sich jedoch aus einem anderen Grund als gesetzwidrig erweisen, der im Verhalten der verordnungserlassenden Behörde liegt: 26
- 3.3.1. Wie der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 17.604/2005 ausgeführt hat, kann ein Gesetz verfassungswidrig sein, wenn seine Verfassungsmäßigkeit von der Erlassung einer Verordnung abhängt, der Verordnungsgeber jedoch in der Folge untätig bleibt. Angesichts eines gesetzlich angeordneten Ausschlusses der Erteilung einer Baubewilligung, die nur dann möglich sein sollte, wenn entsprechende Bebauungspläne erlassen würden, sprach der Verfassungsgerichtshof aus, dass das so effektiv bewirkte Bauverbot eine Eigentumsbeschränkung darstellt, für deren Zulässigkeit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte u.a. im Urteil vom 23. September 1982, Fall *Sporrong und Lönnroth*, Appl. 7151/75, 7152/75, EuGRZ 1983, S 523 ff., ein faires Gleichgewicht zwischen den öffentlichen Interessen an der Eigentumsbeschränkung und dem privaten Interesse am Schutz des Eigentumes verlangt hat. Ein solches faires Gleichgewicht im Sinne des Art. 1 1. ZPEMRK liegt nicht mehr vor, wenn in einem unangemessen langen Zeitraum trotz Vorliegens der Voraussetzungen keine Bebauungsplanung vorgenommen wird und dies auch nicht in einem absehbaren Zeitraum der Fall sein wird. Das Verbot der Erteilung der Baubewilligung für Bauland, das seit Jahrzehnten als solches gewidmet war und für das (auf Grund der in jenem Fall geltenden Rechtslage) zwar ein allgemeiner Bebauungsplan, jedoch nicht der notwendige ergänzende Bebauungsplan erlassen worden und dessen Erlassung innerhalb eines absehbaren Zeitraumes auch nicht sichergestellt war, ist – so der Verfassungsgerichtshof – unverhältnismäßig und verstößt gegen das gebotene faire Gleichgewicht zwischen den öffentlichen Interessen an der Eigentumsbeschränkung und dem privaten Interesse am Schutz des Eigentumes. 27
- 3.3.2. Diese Überlegungen dürften sich auch auf das Verhältnis von Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan im vorliegenden Fall übertragen lassen. Sieht nämlich der Verordnungsgeber im Flächenwidmungsplan die Erlassung eines Bebauungsplanes verpflichtend vor, so bewirkt er damit, solange er keinen Bebauungsplan erlässt, ein effektives Bauverbot auf dem betreffenden Grundstück: 28

§ 40 Abs. 8 StROG und § 4 Abs. 1 des 4.0 Flächenwidmungsplanes bestimmen, dass Baubewilligungen erst nach Vorliegen eines rechtswirksamen Bebauungsplanes erteilt werden dürfen. Der Landesgesetzgeber sieht daher auch vor, dass die jeweilige Gemeinde spätestens im "Anlassfall", insbesondere im Falle eines "Ansuchens um Erstellung des Bebauungsplanes nach erfolgter Abklärung aller Vorfragen", Bebauungspläne zu erstellen, Verfahren zur Erstellung oder Änderung der Bebauungspläne unverzüglich nach Eintreten des Anlassfalles einzuleiten und spätestens innerhalb von 18 Monaten abzuschließen hat (§ 40 Abs. 8 StROG). Das Gesetz verpflichtet somit dazu, dass ein solches Verfahren mit der Erlassung eines Bebauungsplanes – nicht mit deren Verweigerung – zu enden hat: Das "Abschließen" des Verfahrens zur Bebauungsplanerstellung besteht in der Kundmachung des Bebauungsplanes. Aus § 40 Abs. 1 und 8 StROG ergibt sich demnach, dass die Erstellung eines Bebauungsplanes nicht im Ermessen der verordnungserlassenden Behörde liegt, sondern sie dazu verpflichtet ist, die Bebauungsplanung innerhalb einer bestimmten Frist vorzunehmen. Aus § 40 Abs. 2 StROG ergibt sich ferner, dass die "den Raumordnungsgrundsätzen entsprechende Entwicklung der Struktur und Gestaltung des im Flächenwidmungsplan ausgewiesenen Baulandes und des Freilandes (Sondernutzungen)" mit der Bebauungsplanung – nicht durch ihre tatsächliche Verweigerung – anzustreben ist. Ein Bebauungsplan ist daher jedenfalls zu erlassen, wenn der Flächenwidmungsplan dies vorsieht; die Planungsziele sind durch den Bebauungsplan anzustreben und die Erlassung des Bebauungsplanes kann nicht mit Verweis auf die Raumordnungsgrundsätze verweigert werden. Lassen diese nämlich im Einzelfall keine Bebauung zu, so dürfte das betreffende Grundstück überhaupt nicht als Bauland gewidmet sein. Zu all dem kommt hinzu, dass die Festlegung der Bebauungsgrundlagen im Bauland für den Einzelfall gemäß § 18 Abs. 1 Stmk. BauG wie im vorliegenden Fall nur in Betracht kommt, "sofern Bebauungspläne nicht erforderlich sind".

29

3.3.3. Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer am 22. Jänner 2018 die Erstellung eines Bebauungsplanes für das in Rede stehende Grundstück beantragt. Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz hat darüber knapp 18 Monate später, am 6. Juni 2019, entschieden, dass für das Grundstück ein Bebauungsplan nicht erstellt wird. Der Gemeinderat dürfte also das Verfahren zur Erstellung des Bebauungsplanes entgegen § 40 Abs. 8 StROG nicht innerhalb von 18 Monaten "abgeschlossen", sondern im Gegenteil der Sache nach entschieden haben, innerhalb der vorgesehenen Frist keinen Bebauungsplan zu erlassen. Damit besteht

30

aber für das Grundstück des Beschwerdeführers im Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Verfassungsgerichtshof nun schon seit mehr als drei Jahren ein effektives Bauverbot, das die verordnungserlassende Behörde anscheinend durch Erlassung des Bebauungsplanes hätte beseitigen müssen.

3.3.4. Im Übrigen dürfte das Verhalten der verordnungserlassenden Behörde dazu führen, dass die gesetzlichen Vorschriften über die Bausperre (§ 9 StROG) oder aber die Grundumlegung (§§ 48 ff. StROG) umgangen werden. Beide Instrumente hängen mit dem Bebauungsplan zusammen: Eine Bausperre tritt gemäß § 9 Abs. 3 StROG nach zwei Jahren ex lege außer Kraft, sofern kein Bebauungsplan erlassen wurde; die Grundumlegung setzt gemäß § 40 Abs. 4 Z 4 StROG einen bestehenden Bebauungsplan voraus. Der verordnungserlassenden Behörde dürfte es aber nicht erlaubt sein, ohne entsprechende gesetzliche Grundlage mit der Bebauungsplanung solange zuzuwarten, bis die Grundstücke im Planungsgebiet den von ihr gewünschten Zuschnitt aufweisen. Vielmehr dürften ein Bebauungsplan zu erlassen und die Grundstücksgrenzen – die Bereitschaft der Eigentümer vorausgesetzt – allenfalls erst dann zu bereinigen gewesen sein. Daran dürften weder die seitens der belangten Behörde in ihrer Gegenschrift angeführte Regelung des § 40 Abs. 8 StROG, wonach die Erstellung beantragter Bebauungspläne erst "nach erfolgter Abklärung aller Vorfragen" zu erfolgen habe, noch die Regelung des § 62 Abs. 2 StROG, die die Möglichkeit der aufsichtsbehördlichen Ersatzvornahme in Bezug auf die Bebauungsplanerstellung vorsieht (vgl. §§ 98a, 101a Stmk. Gemeindeordnung 1967), etwas ändern.

31

3.3.5. Im Ergebnis dürfte diese, durch die ausdrückliche Verweigerung der Verordnungserlassung qualifizierte Untätigkeit der verordnungserlassenden Behörde im Sinne der oben angeführten Rechtsprechung somit dazu führen, dass sich die Bebauungsplanpflicht im 4.0 Flächenwidmungsplan in Bezug auf das Grundstück des Beschwerdeführers als Eigentumsbeschränkung darstellt, die nicht mehr von einem fairen Gleichgewicht der öffentlichen und privaten Interessen getragen sein dürfte. Sie dürfte damit gesetzwidrig sein.

32

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, den § 4 iVm Deckplan 1 (Bebauungsplanzonierungsplan) des 4.0 Flächenwidmungsplanes der Landeshauptstadt Graz, ABl. 04/2018, soweit damit für das Grundstück Nr. 1398/2, KG 63105 Gries, die Erforderlichkeit einer Bebauungsplanung vorgesehen wird, von Amts wegen auf seine Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 33
2. Ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und die angeführten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 34
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 35

Wien, am 30. September 2021

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:

Mag. Dr. THALMANN, MJur