

Ersichtlich gemacht

Fachrechtliche Überlagerungen des Flächenwidmungsplans in Österreich

Thomas Schüller · Syntagma Forschung · Wien ORCID 0009-0003-9799-6747 · Werk „gewidmeter-boden“, Paper U9 · Fassung 0.4 · 14. Oktober 2026 · CC BY 4.0

Zusammenfassung

Über jeder Widmung liegen weitere Rechtsschichten. Das Werk zählt zehn; nur zwei davon erlässt die Gemeinde vollständig. Dieses Paper prüft drei Bundesschichten am Gesetzeswortlaut — Naturgefahren, Wald und Altlasten — und zeigt, dass jede von ihnen eine eigene Zeitlogik hat, die der Widmung widerspricht. Der Gefahrenzonenplan wird genehmigt, nicht als Verordnung erlassen, und erlaubt eine engere Beteiligung als der Flächenwidmungsplan. Der Wald hat ein Gedächtnis von zehn Jahren, die Widmung keines. Das Altlastenrecht beginnt mit einem Stichtag im Jahr 1989 und kennt als einziges der drei einen Wertausgleich zugunsten der öffentlichen Hand. Die Ersichtlichmachung im Flächenwidmungsplan bildet diese Unterschiede nicht ab: Sie zeigt eine Fläche, nicht die Rechtsform und nicht die Zeit, die hinter der Linie steht.

1. Fragestellung

Der Flächenwidmungsplan macht andere Planungen „ersichtlich“: Gefahrenzonen, Wald, Altlasten, Schutzgebiete. Die Ersichtlichmachung stellt dar, sie regelt nicht. Die Frage dieses Papers lautet, was hinter den ersichtlich gemachten Linien steht — welche Rechtsform, welches Verfahren, welche Beteiligung und welche Zeitlogik — und ob die gemeinsame Darstellung im Plan eine Gleichartigkeit suggeriert, die es rechtlich nicht gibt.

Geprüft wird am Wortlaut des Forstgesetzes 1975 in der Fassung BGBl I 144/2023 und des Altlastensanierungsgesetzes in der Fassung vom 14. Jänner 2025.

2. Die zehn Schichten

#	Schicht	Rechtsform	bei der Gemeinde
S1	Widmung	Verordnung	ja
S2	Bebauung, Dichte	Verordnung	ja
S3	Naturgefahren	genehmigter Plan, keine Verordnung	nein
S4	Wasserrecht	Gesetz, Bescheid	nein
S5	Wald	Gesetz, Feststellungs- und Rodungsbescheid	nein

#	Schicht	Rechtsform	bei der Gemeinde
S6	Altlasten	Verordnung, Datenbank	nein
S7	Standort	normfrei	—
S8	Ortsbild	Gesetz, Verordnung, Gutachten	teilweise
S9	Denkmal	Bescheid, Verordnung	nein
S10	Wege, Dienstbarkeiten	Vertrag, Ersitzung, Gericht	nein

Dieses Paper behandelt S3, S5 und S6 — die drei Schichten, die der Bund erzeugt und die am häufigsten über die Bebaubarkeit entscheiden.

3. S3 · Der Gefahrenzonenplan: genehmigt, nicht erlassen

§ 11 ForstG regelt die Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung. Der Plan stellt die durch Wildbäche und Lawinen gefährdeten Bereiche und deren Gefährdungsgrad dar sowie die Bereiche, die für spätere Schutzmaßnahmen einer besonderen Bewirtschaftung oder Freihaltung bedürfen (Abs 2).

Das Verfahren ist auffällig gebaut:

Schritt	§ 11 ForstG	zum Vergleich: Flächenwidmungsplan
Auflage	vier Wochen in der Gemeinde (Abs 3)	Auflage nach Landesrecht
Stellungnahme	wer ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht (Abs 4)	jedermann
Prüfung	Kommission aus Bund, Dienststelle, Land und Gemeinde (Abs 5–6)	Gemeinderat
Abschluss	Genehmigung durch den Bundesminister (Abs 7)	Verordnung, Kundmachung
Änderung	Anpassung an geänderte Verhältnisse (Abs 9)	Änderungsverordnung

Zwei Befunde folgen daraus.

Der Plan ist kein Rechtsakt, gegen den Art 139 B-VG greift. § 11 sieht keine Erlassung als Verordnung vor; die einzige Verordnungsermächtigung betrifft nach § 8 Abs 3 Inhalt, Form und Ausgestaltung der forstlichen Raumpläne allgemein. Wer eine Gefahrenzone für falsch hält, hat damit keinen unmittelbaren Weg zum Verfassungsgerichtshof. Die Wirkung tritt erst

ein, wenn die Zone über die Widmung oder ein Bauverfahren in einen anfechtbaren Akt übernommen wird.

Rechtsprechung und Verordnungsrecht bestätigen das. Der VfGH bezeichnet Gefahrenzonenpläne als nach außen „besonders qualifizierte Gutachten“, die normativen Charakter nur über ein Planungsgesetz erhalten (VwGH 27.3.1995, 91/10/0090). Die Gefahrenzonenplan-Verordnung nach dem Forstgesetz (BGBl II 132/2021, § 2 Abs 1) und die Gefahrenzonenplanungs-Verordnung nach dem Wasserrechtsgesetz (BGBl II 145/2014, § 2 Abs 1) nennen sie selbst Fachgutachten. Die wasserrechtlichen Gefahrenzonenplanungen werden im Wasserbuch ersichtlich gemacht (§ 42a Abs 3 WRG), nicht im Grundbuch.

Der VfGH hat die Stellung des Plans gegenüber der Gemeinde bestimmt: Der Gefahrenzonenplan ist Teil der forstlichen Raumplanung des Bundes, bindet die Gemeinde formell nicht, darf von ihr aber bei der Widmung berücksichtigt werden; das Festhalten an einer Freilandwidmung in der roten Lawinenzonenzone war sachlich (VfGH 8.6.1998, B 893/97). Die Schicht wirkt also nicht aus eigener Kraft, sondern nur, wenn die Gemeinde sie in ihre Abwägung aufnimmt — oder das Landesrecht sie dazu verpflichtet. Eine Entscheidung, die die fehlende Anfechtbarkeit des Plans selbst ausdrücklich ausspricht, ist nicht nachgewiesen.

Die Beteiligung ist enger als bei der Widmung. Beim Flächenwidmungsplan darf jedermann Stellung nehmen, ohne Anspruch auf Antwort. Beim Gefahrenzonenplan muss ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht werden. Die Schicht, die eine Fläche faktisch unbebaubar machen kann, ist damit die mit der schmaleren Beteiligung.

Hinzu kommt der Befund aus der Aufarbeitung: Gefahrenzonen werden in raumrelevanten, also besiedelten Bereichen dargestellt. Die Karte folgt der Siedlung, nicht der Gefahr.

4. S5 • Der Wald: eine Schicht mit Gedächtnis

Begriff. Wald ist nach § 1a Abs 1 ForstG eine mit bestimmten Holzgewächsen bestockte Fläche, soweit die Bestockung mindestens 1.000 m² und eine durchschnittliche Breite von 10 m erreicht. Vorübergehend unbestockte Flächen bleiben Wald (Abs 2), ebenso dauernd unbestockte Flächen, die der Bewirtschaftung dienen (Abs 3). Ausgenommen sind unter anderem Kurzumtriebsflächen bis 30 Jahre, Christbaumkulturen und Agroforstflächen bei Meldung binnen zehn Jahren (Abs 5).

Die Widmung kommt in dieser Definition nicht vor. Ob eine Fläche Wald ist, entscheidet der Bewuchs, nicht der Flächenwidmungsplan.

Entstehung. Eine Fläche wird nach § 4 Abs 1 Wald zehn Jahre nach einer Aufforstung oder, bei Naturverjüngung, sobald die Überschildung fünf Zehntel erreicht. Die Bestimmungen des IV. Abschnitts gelten aber bereits ab dem Vorhandensein des Bewuchses. Ein Grundstück kann also forstrechtlich gebunden sein, bevor es Wald im Sinn des Gesetzes ist.

Gedächtnis. War eine Fläche in den vorangegangenen zehn Jahren Wald, hat die Behörde im Feststellungsverfahren mit Bescheid festzustellen, dass sie Wald ist (§ 5 Abs 2), sofern keine Rodung bewilligt oder angemeldet wurde. Die Waldeigenschaft erlischt nicht mit dem Bewuchs. Die zehn Jahre werden vom Antrag oder von der Einleitung des amtswegigen Verfahrens an zurückgerechnet (VwGH 11.12.2009, 2008/10/0111).

Widmung ändert nichts. Nach ständiger Rechtsprechung des VwGH bewirkt die Widmung eines Waldgrundstücks als Bauland nicht den Verlust der Waldeigenschaft (VwGH 2.10.2007, 2006/10/0175); maßgeblich sind die Gegebenheiten nach § 1a ForstG, nicht die Flächenwidmung (VwGH 17.10.2005, 2003/10/0043). Ein Grundstück kann damit zugleich gewidmetes Bauland und Wald sein. Bebaubar wird es erst mit der Rodungsbewilligung.

Rodung. Die Verwendung von Waldboden zu anderen Zwecken ist verboten (§ 17 Abs 1). Eine Bewilligung ist möglich, wenn kein besonderes öffentliches Interesse an der Walderhaltung entgegensteht (Abs 2), sonst nur, wenn ein öffentliches Interesse an der anderen Verwendung überwiegt (Abs 3). Als solches nennt das Gesetz unter anderem das **Siedlungswesen** (Abs 4).

	Widmung	Wald
entsteht durch	Verordnung	Bewuchs
Gedächtnis nach Wegfall	keines — nach Aufhebung lebt nichts wieder auf	zehn Jahre — Feststellung als Wald
Bindung vor formaler Entstehung	nein	ja, ab Bewuchs
Verhältnis zueinander	—	Siedlungsinteresse kann Rodung rechtfertigen

Befund. Wald und Widmung sind gegenläufig in der Zeit gebaut. Die Widmung entsteht durch einen Akt und verschwindet spurlos; der Wald entsteht durch Wachstum und erinnert sich. Zugleich ist die Abwägung nicht neutral: Das öffentliche Interesse am Siedlungswesen, das eine Rodung tragen kann, entsteht wesentlich durch die Widmung selbst. Die Gemeinde, die Bauland ausweist, erzeugt das Interesse, das die Bundesschicht überwinden kann.

Betretung. Jedermann darf Wald zu Erholungszwecken betreten (§ 33 Abs 1). Ausgenommen sind unter anderem Neubewaldungen, solange der Bewuchs drei Meter nicht erreicht hat (Abs 2). Lagern bei Dunkelheit, Zelten, Befahren und Reiten bedürfen der Zustimmung des Waldeigentümers (Abs 3). Das Betretungsrecht ist ein gesetzliches Recht der Allgemeinheit an fremdem Eigentum — eine der wenigen Stellen, an denen das Bodenrecht der Allgemeinheit unmittelbar etwas gibt.

5. S6 • Altlasten: eine Schicht mit Stichtag

Begriff. Das ALSAG unterscheidet Altablagerungen — Ablagerungen von Abfällen, die vor dem 1. Juli 1989 durchgeführt wurden — und Altstandorte, auf denen vor diesem Tag mit umweltgefährdenden Stoffen mehr als geringfügig umgegangen wurde (§ 2 Z 1 und 2). Eine Altlast ist eine Altablagerung oder ein Altstandort mit erheblicher Kontamination oder erheblichem Risiko (§ 2 Z 3).

Der Begriff hat damit einen **Stichtag**. Was nach dem 1. Juli 1989 abgelagert wurde, ist begrifflich keine Altablagerung; es fällt unter andere Regime. Die Schicht S6 erfasst die Vergangenheit bis 1989, nicht die Belastung eines Grundstücks schlechthin.

Verfahren. Die Behörde erfasst Altablagerungen und Altstandorte (§ 13), der Bundesminister schätzt ab und beurteilt (§ 14) und weist Altlasten durch **Verordnung** aus; ihre Grenzen

werden als Polygone auf der Digitalen Katastralmappe dargestellt (§ 15 Abs 1). Altlasten erhalten eine von drei Prioritätenklassen (§ 16).

Öffentlichkeit. Zu veröffentlichen sind nach § 18 Abs 4 Flächen mit zu erwartender erheblicher Kontamination oder erheblichem Risiko, beurteilte Flächen und ausgewiesene Altlasten. Die bloße Erfassung nach § 13 gehört nach dem Wortlaut nicht dazu. Der Begriff „Verdachtsfläche“ erscheint nur noch in den Übergangsbestimmungen (§ 40). Das ist die rechtliche Form des Registerbruchs, den das Werk als negativen Vektor der Informationsasymmetrie A5 beschreibt: Was früher als Verdacht öffentlich war, ist heute erst öffentlich, wenn eine Erheblichkeit erwartet oder festgestellt ist.

Haftung und Ausgleich. Zur Sanierung verpflichtet ist, wer die Altlast durch Handeln, Dulden oder Unterlassen verursacht hat (§ 21 Abs 1). Liegenschafts- eigentümer haben Maßnahmen zu dulden (§ 20) und geplante Tätigkeiten auf einer Altlast zu melden (§ 31). Ein Duldungsbescheid wirkt auch gegen alle späteren Liegenschaftseigentümer (§ 20 Abs 2) — eine Bindung des Erwerbers, die nicht über das Grundbuch vermittelt wird. Erhöht eine Sanierung durch den Bund den Verkehrswert einer Liegenschaft erheblich, hat der Eigentümer einen **Wertausgleich** bis zur Höhe der aufgewendeten Bundesmittel zu leisten. Dafür besteht ein „gesetzliches Vorzugspfandrecht für den Bund vor allen anderen Pfandrechten“ (§ 30 Abs 5). Der Wortlaut sieht keine Eintragung und keine Anmerkung im Grundbuch vor.

Befund. § 30 ALSAG ist im ganzen Bodenrecht des Werks die einzige Stelle, an der eine öffentlich verursachte Wertsteigerung systematisch an die öffentliche Hand zurückfließt. Bei der Umwidmung — dem größten öffentlich verursachten Wertsprung — schöpft der Umwidmungszuschlag seit Juli 2025 rund neun Prozent des Gewinns ab, ohne Zweckbindung und ohne Bezug auf die Kosten der Gemeinde. Das Altlastenrecht zeigt, dass eine kostenbezogene Abschöpfung im österreichischen Recht technisch vorhanden ist. Sie ist nur dort eingeführt, wo der Bund selbst die Kosten trägt.

In der ausgewerteten Fassung des ALSAG fand sich keine Bestimmung über eine Ersichtlichmachung im Grundbuch. Anders als der Denkmalschutz, dessen Unterschutzstellung nach § 2a DMSG im Grundbuch vermerkt wird, ist eine Altlast damit über das Altlastenportal und die Katastralmappe auffindbar, nicht über das Grundbuch selbst. Auch die Hinweise des Altlastenportals für Liegenschaftserwerber nennen das Grundbuch nicht; sie verweisen auf die Polygone im Portal und auf die Nutzungsgeschichte des Standorts. Dort heißt es zugleich, dass eine Fläche außerhalb eines Polygons dennoch kontaminiert sein kann, weil für viele Standorte keine Daten über den Untergrund vorliegen.

Befund. Das Fehlen eines Eintrags ist keine Aussage über den Boden. Das ist dieselbe Struktur, die das Werk bei den Gefahrenzonen beschrieben hat: Die Karte zeigt den Stand der Erhebung, nicht den Zustand der Fläche. Ob es eine Grundbuchsanmerkung außerhalb des ALSAG gibt, ist in keiner der geprüften Quellen behandelt. Für das Vorzugspfandrecht nach § 30 Abs 5 ergibt sich daraus eine eigene Frage: Ein Pfandrecht, das allen anderen vorgeht und im Grundbuch nicht aufscheinen muss, ist für Erwerber und Gläubiger aus dem Grundbuch nicht erkennbar. Wie es gegenüber späteren Erwerbern wirkt, ist eine sachenrechtliche Frage, die dieses Paper nicht beantwortet.

6. Was die Ersichtlichmachung verdeckt

	S3 Gefahrenzonen	S5 Wald	S6 Altlasten
Rechtsform	genehmigter Plan	Gesetz und Bescheid	Verordnung
Beteiligung	berechtigtes Interesse	Verfahrenspartei	keine allgemeine Auflage
Zeitlogik	Anpassung bei Änderung	zehn Jahre Gedächtnis	Stichtag 1. Juli 1989
Anfechtbar über Art 139 B-VG	nicht unmittelbar	Bescheid über Verwaltungsgericht	Verordnung ja
Wertausgleich	nein	nein	ja, § 30

Im Flächenwidmungsplan erscheinen alle drei als Linie oder Fläche gleicher Art. Die Ersichtlichmachung ist eine Darstellung über einer Darstellung: Sie zeigt, dass etwas gilt, aber nicht, in welcher Form, seit wann und wie man sich dagegen wehren kann. Das ist dieselbe Trennung von Rechtsakt und Darstellung, die Paper U1 als einziges bundesweit einheitliches Merkmal der neun Ordnungen und Paper U5 als Zeitproblem beschrieben hat — hier verdoppelt, weil die dargestellte Schicht selbst nicht von der Stelle stammt, die den Plan erlässt.

7. Anschluss an die p/δ -Asymmetrie

Die Verfügung über die drei Schichten liegt beim Bund (Bundesminister, Forstbehörde, Bundesminister nach ALSAG). Die Folgen tragen Eigentümer, Bauwerberinnen und Gemeinden. Die Gemeinde trägt dabei eine Doppelrolle: Sie übernimmt die Bundesschichten in ihren Plan, ohne über sie zu verfügen — und sie erzeugt mit der Widmung das Siedlungsinteresse, das in der Rodungsabwägung gegen den Wald steht. Die Asymmetrie verläuft also nicht nur zwischen öffentlicher Hand und Privaten, sondern auch zwischen den Ebenen der öffentlichen Hand.

8. Grenzen

Ausgewertet sind ForstG und ALSAG; das Wasserrechtsgesetz (S4) ist nicht im Volltext geprüft, der Gefahrenzonenplan der Bundeswasserbauverwaltung nur aus der Aufarbeitung bekannt. Die VwGH-Rechtsprechung zu Waldfeststellung und Gefahrenzonenplänen ist über einen Prüfbericht erfasst (Aufarbeitung 23); die VfGH-Ebene ist mit einer Leitentscheidung (B 893/97) erfasst, nicht systematisch. Die Aussage zur fehlenden Grundbuchersichtlichmachung von Altlasten stützt sich auf das ALSAG und die Hinweise des Altlastenportals; eine Prüfung an der Grundbuchspraxis steht aus.

Dieses Paper nennt keine Privatpersonen und trifft keine Aussagen über einzelne Gemeinden, Eigentümer oder Unternehmen.

Quellen

Forstgesetz 1975 idF BGBl I 144/2023, §§ 1a, 4, 5, 8, 11, 17, 33 · GZP-VO BGBl II 132/2021 · WRG-GZPV BGBl II 145/2014 · WRG § 42a · VfGH 8.6.1998, B 893/97 · VwGH 27.3.1995, 91/10/0090 · VwGH 17.10.2005, 2003/10/0043 · VwGH 2.10.2007, 2006/10/0175 · VwGH 11.12.2009,

2008/10/0111 · Altlastensanierungsgesetz, BGBl 299/1989 idF BGBl I 30/2024, konsolidiert
14.01.2025, §§ 2, 13–16, 18, 20, 21, 30, 31, 40 · Denkmalschutzgesetz § 2a · Wasserrechtsgesetz § 38
Abs 3 (aus der Aufarbeitung) · Altlastenportal, Häufige Fragen (altlasten.gv.at, abgerufen
13.10.2026) · Werk „gewidmeter-boden“, Aufarbeitung 14, 18, 21; Papers U1, U3, U5.