



Vertragsraumordnung und zivilrechtliche Verträge als Instrumente zur Verankerung von Mobilitätsmanagement?

Veranstaltung: Vertragliche Sicherstellung von Mobilitätsmaßnahmen bei (Wohn)Bauvorhaben

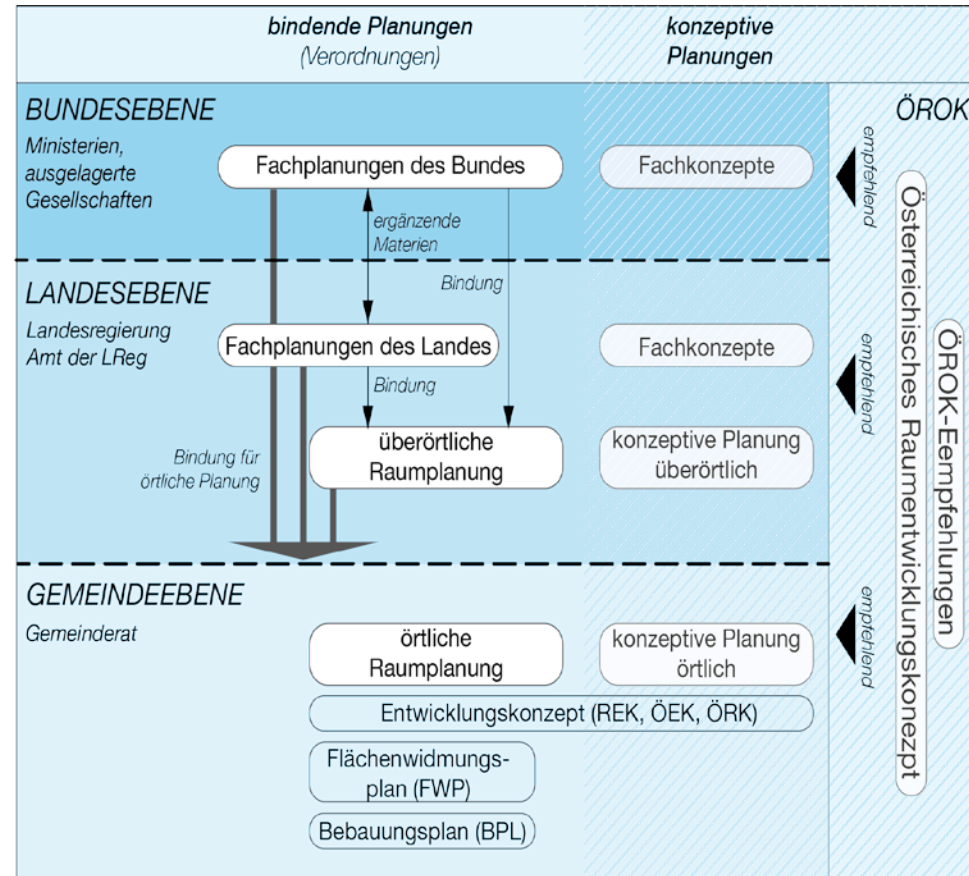
Dipl.-Ing. Dipl.-Ing. Kurt Weninger
Prof. Dr. Arthur Kanonier

- Einleitung
- Öffentlich-rechtliche Planungsinstrumente
- Rechtliche Rahmenbedingungen der Vertragsraumordnung
- Anwendungsbereich und Inhalte
- Grundsätzliche Vertragstypen
- Bestehende Regelungen in den ROG der österreichischen Bundesländer und Anknüpfungspunkte mobilitätsbezogener Maßnahmen
- Herausforderungen

Herausforderungen in der Raumplanung

(ÖROK-StUA, Oktober 2018)

- **Etabliertes Planungssystem** mit
 - beständigen Planungsinstrumenten
 - erprobten Verfahren und Prozessen
- **Zunahme an Instrumenten** mit spezifischen Inhalten / Verfahren
 - Planung „entstandardisiert“ sich, nicht eine Planungskultur und -praxis
 - Planung beschränkt sich nicht auf gesetzliche Instrumente
 - Zunehmend verwaltungsgrenzen-überschreitende Planungen
 - Verstärkt informelle Instrumente und Verfahren
 - Umsetzungsorientierte Maßnahmen und Prozesse



Quelle: Kanonier A., Schindelegger A.: Planungsinstrumente In: Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik, ÖROK Schriftenreihe Nr. 202, S.77

Privatrechtliche Vereinbarungen

- Privatrechtliche Vereinbarungen in allen Ländern als **wichtige Ergänzung des Planungsinstrumentariums und der Umsetzung**
- **Vielfältige Anwendungsansätze** in der Planung
 - Unterschiedliche Möglichkeiten und Interessen der Gemeinden
- **Unterschiedliche Verträge**
 - **Grundstückskaufverträge** beim Verkauf kommunaler Liegenschaften
 - Auf Grundlage des Zivilrechts
 - Erhebliche Vertragsgestaltungsmöglichkeiten
 - **Städtebauliche Verträge** (Vertragsraumordnung)
 - Auf Grundlage des Raumordnungs- sowie des Zivilrechts
 - Nähe zu hoheitlichen Maßnahmen
 - Vertragsmöglichkeiten sind eingeschränkt
 - **Mobilitätsverträge**
 - Sind als eigener Vertragstyp (bislang) rechtlich nicht normiert
 - Ziele, Struktur und Inhalte (überwiegend) in der Nähe der Vertragsraumordnung

- **Verstärkt zivilrechtliche Maßnahmen**
 - Städtebauliche Verträge: Energieraumplanung, leistbares Wohnen, Zweitwohnsitze, Naturgefahrenmanagement, Mobilität
- **Beachtliche Unterschiede** (z.B. Verfahren, Interessenabwägung, Partizipation, Rechtsschutz) zwischen
 - hoheitlichen Planungsakten in Verordnungsform
 - zivilrechtlichen Verträgen in Vertragsform
- **Abgrenzungsfragen** zwischen öffentlich- u. zivilrechtlichen Festlegungen
 - Regelungen im Bebauungsplan mit hohem Detaillierungsgrad
 - Vereinfachter Flächenwidmungsplan: Bauland, Grünland, Verkehrsfläche
 - Eingeschränkte **Rechtsschutzmöglichkeiten**
 - Verträge zwischen **Vertragsparteien** – keine Beteiligungsmöglichkeiten für (sonstige) Planinteressierte
 - „Ebenso bedenklich ist der Umstand, dass der **Rechtsschutz** der Betroffenen gegenüber der Gemeinde praktisch fehlt.“ (Lienbacher, 2010)

- Wo sollen welche Regelungen getroffen werden?
 - Zuordnung nicht eindeutig und unumstritten
- **Öffentlich-rechtlich:** Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan mit Bebauungsvorschriften, Baubewilligungen mit Auflagen und Bedingungen
 - Nachvollziehbare öffentliche Interessen
 - Tendenziell ein Top-Down-Ansatz
 - Etablierte Verfahren mit klaren Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten
 - Inhaltliches Planungsermessen ausjudiziert und daher abschätzbar
- **Zivil-rechtlich:** Verträge und Vereinbarungen
 - Starke Berücksichtigung (auch) privater Interessen
 - Kooperative Ansätze
 - Flexibilität und Umsetzungsorientierung
- **Wesentliche Regelungen möglichst im öffentlichen Recht,**
Ergänzung durch zivilrechtliche Vereinbarungen

- **Ermächtigungsbestimmungen für Gemeinden** – nunmehr – in allen ROG
- Vertragsraumordnung in einem **rechtlichen Spannungsverhältnis**
 - Verfassungskonformität der gesetzlichen Ermächtigungen
 - Gesetzeskonformität der tatsächlichen privatrechtlichen Vereinbarungen
- Privatrechtliche Vereinbarungen als ergänzende Maßnahme im Raumordnungsrecht **grundsätzlich zulässig**
- **Enger rechtlicher Rahmen** für die Vertragsraumordnung insb. in der konkreten Vertragsausgestaltung
- **Gesetzliche Grundlagen ist Voraussetzung**
 - Vertragswillige Gemeinde muss über eine landesgesetzliche Ermächtigung zum Abschluss von Raumordnungsverträgen verfügen
 - Fehlt eine gesetzliche Grundlage oder gehen einzelne Vertragsinhalte über die gesetzliche Ermächtigung hinaus, sind die privatwirtschaftlichen Maßnahmen unzulässig im Sinne des ABGB

- Hoheitliche Planungen erfordern **gesetzlichen Grundlagen**
- Privatrechtliches Handeln „**innerhalb der Schranken**“ der Gesetze
 - **Gesetzliche Vorherbestimmtheit** auch bei privatrechtlichen Bestimmungen – eingeschränkt – erforderlich
 - Ohne Vorherbestimmtheit bliebe es „*dem Gutdünken ... der Gemeinde überlassen, Baulandwidmungen gleichsam zu verkaufen und die Bedingungen dafür ohne die gebotene Rücksichtnahme auf*
 - *die Interessen aller Gemeindebürger sowie*
 - *auf das eigentumsrechtlich geschützte Individualinteresse des Grundstückeigentümers festzulegen.*“ (Oberndorfer, Hauer, 1993)
- Enge rechtliche Rahmenbedingungen für die „**Vermischung**“ von **hoheits- und privatrechtlichen** Maßnahmen
 - Hoheitsrechtliche Festlegungen dürfen nicht von **privatrechtlichen Vereinbarungen** abhängig sein

- **Fakultative Vertragsraumordnung:**
 - **Verfassungskonform** (VfSlg. 16.199/2001; 16.289/2001; 17.815/2006)
 - Obligatorische Vertragsraumordnung ist unzulässig
 - Gemeinden dürfen nur ermächtigt werden
 - Vereinbarungen dürfen wohl Grundlage aber keine zwingende Voraussetzung für die Erlassung bzw. Änderung von Raumordnungsplänen sein
- **Koppelungsverbote von Hoheits- und Privatrechtsverwaltung:**
 - Widmungsentscheidungen dürfen nicht von Vereinbarungen abhängig sein
 - Umwidmung selbst kann nicht Teil zivilrechtlicher Vereinbarungen sein
 - OGH 23.1.2013, 3Ob181/12g: Vertragsinhalte, welche hoheitliche Bestimmungen und Vorschriften verändern, sind unzulässig
- **Gleichbehandlungsgebot und Verhältnismäßigkeit**
 - Beim Abschluss und bei der inhaltlichen Gestaltung von Vereinbarungen ist die Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit zu wahren

- **Einsatzbereich** ist auf Eigentümer **beschränkt**, die zu Gegenleistungen bereit sind
 - Grundeigentümer muss Anreiz zum Vertragsabschluss haben
- Vor allem wirkungsvoll
 - bei der **Neuausweisung von Bauland** wirkungsvoll
 - Auch bei **Verbesserung der Nutzungs- oder Baumöglichkeiten** durch den Bebauungsplan
 - Eigentümer hat keinen Rechtsanspruch
 - Planungsermessen sollte (noch) vorhanden sein
- **Geringe Möglichkeiten** im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens
 - Rechtsanspruch auf Erteilung der Baubewilligung
- Verträge sind mit **jedem einzelnen Grundeigentümer** auszuhandeln und abzuschließen
 - **Beträchtlicher Ressourcenaufwand**

derStandard.at › Immobilien › Bauen & Wohnen



Verwirklichung „fazoomp“
Auch für das Projekt Triple von BIG-Tochter ARE und
Sovacis Group in dritten Bezirk wurde ein
städtebaulicher Vertrag abgeschlossen.

Städtebauliche Verträge: Instrument auf der Suche nach Spielregeln

1. Februar 2017, 08:38

Seit 2014 ist der städtebauliche Vertrag in der Bauordnung verankert

Abspraken über bauliche Leistungen und Querfinanzierung infrastruktureller Maßnahmen bei großen Bauprojekten gab es auf kommunaler Ebene schon immer. Seit 2014 ist der städtebauliche Vertrag in der Bauordnung verankert. Vor kurzem veranstalteten die Alliance of Professional Real Estate Developers and Managers (APRE), die Überbau-Akademie und die TU Wien ein Expertenforum zu dem Thema.

Seit 2014 wurden erst fünf städtebauliche Verträge abgeschlossen. Aktuell verhandelt die Stadt Wien sechs Verträge, acht befinden sich in der Pipeline. Der Vertrag wird als verbindliches Angebot an die Stadt übermittelt. Dieses muss dann im Gemeinderat – in Zusammenhang mit der geplanten Umwidmung – bewilligt werden.

Hochhäuser, Aufzungen, Verdichtungen

„Mit der Zeit werden sich konkrete Spielregeln herauskristallisieren. Ich rechne damit, dass wir städtebauliche Verträge bald bei allen Hochhäusern, Aufzungen, Verdichtungen und Stadterweiterungen anwenden werden“, sagte Christof Schreiner vom Österreichischen Institut für Raumplanung.

Das wäre ganz im Sinne von Reinhard Schertler: „Wir waren die Allerersten, bei denen der Vertrag angewendet wurde“, erklärt der Vorstand der S+B-Gruppe und Erbauer des Wohnlums Danube Flats: „Ich finde das Instrument großartig. Aber solange es keine festen Spielregeln gibt, die an den Wohnungsgewinn oder an die Wertschöpfung gekoppelt sind, ist das Modell noch

Quelle: Der Standard, online
(<https://derstandard.at/2000051612704/Staedtebauliche-Vertraege-Ein-Instrument-sucht-Spielregeln>)

- **Raumordnungsrechtliche Bestimmungen** geben den inhaltlichen Rahmen vor:
 - Zielbestimmungen in den ROG (Vgl. OÖ, NÖ)
 - Aufzählung der möglichen Vertragsinhalte im ROG
- **Steuerungsabsichten der Gemeinden** iZm mit Baulandwidmungen unterschiedlich
- In der Praxis nehmen die **Vertragsinhalte deutlich zu**
 - Sonderstellung der Gemeinde vor einer Umwidmung führt zu weitreichenden Verpflichtungen der Grundeigentümer
 - Tw. über die raumordnungsgesetzlichen Bestimmungen (und wohl auch das Legalitätsprinzip) hinaus
 - Parifizierungsverbote, um Zweitwohnsitze zu verhindern
 - Verpflichtungen aus der Energieraumplanung
 - Heikles Einklagen der Sicherungsmittel bei Vertragsinhalten, die über die gesetzlichen Ermächtigten hinausgehen

- Übersicht über die Regelungen in den ROG der Länder

	Bundesland								
	Bgld	Ktn	NÖ	Oö	Slbg	Stmk	Tir	Vbg	W
Überlassungsverträge	x	x	x	x	x		x	x	x
Verwendungsverträge	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Erschließungskostenverträge	x	x	x	x	x	x			x
Umlegungsverträge	x				x				
Planungskostenverträge	x			x		x			

- Es handelt sich bei den Regelungen um demonstrative Aufzählungen über mögliche Vertragsinhalte. Denkbar sind auch weitere Anwendungsbereiche. Dennoch ist der Verhandlungsspielraum der Gemeinden beschränkt – die Verträge unterliegen einem beschränkten Inhaltszwang.
- In der Praxis werden häufig Mischformen angewandt.

- zielen darauf ab, als Bauland gewidmete Flächen innerhalb einer bestimmten Zeit auch einer widmungskonformen Bebauung zuzuführen
- ermöglichen eine detailliertere Festlegung der Nutzung als es die abstrakten Widmungskategorien ermöglichen und über das planlich regelbare hinausgehen
- Grundlage ist immer ein gesetzeskonform erlassener Raumordnungsplan
- es lassen sich erwünschte Nutzung festlegen, aber auch unerwünschte Nutzungen ausschließen
- Nutzungsverträge beschränken sich nicht nur auf Bauland
- durch eine Eintragung ins Grundbuch als Dienstbarkeiten lässt sich die Wirkung verstärken

- die Eigentümer verpflichten sich, zumindest einen Teil der in Bauland umgewidmeten Fläche an die Gemeinde oder Dritte (z.B. Bodenfonds) zu übereignen
- es handelt sich um ein privatrechtliches Surrogat für die hoheitliche Enteignung (gelinderes Mittel)
- besonderes Augenmerk ist darauf zu legen, ob die Überlassung im hoheitlichen Interesse liegt und zur Erreichung der Raumordnungsziele geeignet, erforderlich und in Relation zu den Zielen verhältnismäßig ist.
- Nicht nur Übereignung, auch Baurecht oder Superädifikat sind möglich – bei freiwilligem Grundrechtsverzicht
- Begrenzung des Entgelts für die Überlassung oder auch Verbot der Gewinnerzielung bei Weiterveräußerung sind besonders zu prüfen, ob die hoheitliche Hand nicht eine Monopolstellung ausübt

- Grundeigentümer verpflichten sich (im Falle der in Aussicht gestellten Widmung) zur Übernahme von bestimmten Kosten.
- Kosten sind z.B. solche zur grundsätzlichen Vorbereitung von Grundstücken (z.B. Beseitigung von Altlasten) aber auch Kosten für die Herstellung oder Verbesserung der Infrastruktur bzw. Baulandqualität
- Kosten, die bereits durch hoheitliche Abgaben gedeckt sind, dürfen nicht Gegenstand einer Vereinbarung sein bzw. abgezogen werden.
- Erbringt die Gemeinde die Leistung und verpflichtet sich der Grundstückseigner zur Bezahlung der Kosten entsteht ein Rechtsanspruch auf die Errichtung – das er sonst nicht hätte
- Es kann auch vereinbart werden, dass die Leistungen durch den Widmungswerber erbracht werden
- Leistungen von öffentlicher Hand und privater Seite müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen

- regeln die Übernahme von Planungskosten, die außerhalb von Revisionsfristen auf Anregung der Eigentümer erfolgen
- bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, da die Gemeinden die Kosten für die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich selbst zu regeln hat
- Die Übernahme von Kosten lässt sich auch durch Gemeindeabgaben regeln (Slbg ROG)
- Umlegungsverträge haben das Ziel eine geeignete Grundstücksstruktur herzustellen. Sie stellen eine Alternative zum behördlichen Umlegungsverfahren da, die Regelung zielt darauf ab, das aufwändige Verwaltungsverfahren durch eine möglicherweise raschere privatrechtliche Einigung zu ersetzen.

Mobilitätsverträge?

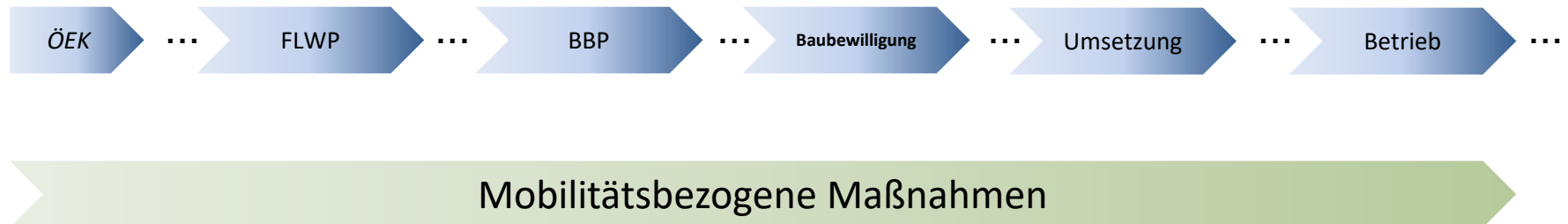
Zielsetzungen und Instrumente

	Dedizierte Zielsetzung im Zusammenhang mit Verträgen	Andockung an Instrumenten
Burgenland	Maßnahmen zur Baulandmobilisierung	Kosten, die im Rahmen einer Flächenwidmungsänderung entstehen, (nur Planungskostenbeitrag)
Kärnten	zur Erreichung der im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegten Ziele der Raumplanung	
Niederösterreich		aus Anlass der Widmung von Bauland
Oberösterreich	Privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Baulandsicherung (inb. Vorsorge für Wohnungen und Ansiedlung von Betrieben)	
Salzburg	zur Sicherung der Entwicklungsziele	Festlegungen des Flächenwidmungs- oder Bebauungsplans dürfen nicht ausschließlich vom Abschluss einer Vereinbarung gemäß Abs 1 abhängig gemacht werden
Steiermark		entsprechend der beabsichtigten Widmung (nicht für Erschließungskosten)
Tirol	zum Zweck der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung , insbesondere jenes nach § 27 Abs. 2 lit. d (*), und gegebenenfalls auch der Festlegungen übergeordneter Planungsinstrumente	von den betroffenen Grundeigentümern vorgeschlagene Festlegungen des örtlichen Raumordnungskonzeptes, des Flächenwidmungsplanes oder eines Bebauungsplanes
Vorarlberg	wenn dies nach den für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnissen zur Erreichung der Raumplanungsziele nach § 2 erforderlich ist	widmungsgemäße Verwendung von Bauflächen
Wien	zur Unterstützung der Verwirklichung der im § 1 Abs. 2 genannten Planungsziele , insbesondere zur Vorsorge ausreichender Flächen für den erforderlichen Wohnraum und für Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeder Art	

(*) die Vorsorge für die bestimmungsgemäße Verwendung des Baulandes und der bestehenden Bausubstanz **insbesondere zur Deckung des Grundbedarfes an Wohnraum und an Flächen für Zwecke der Wirtschaft** zu angemessenen Preisen, insbesondere durch Maßnahmen nach § 33, TIR

Anknüpfungspunkte für mobilitätsbezogene Maßnahmen...?

Prozess (schematisch):



Verzögerungen
Eigentümerwechsel
...

Mobilitätsbezogene Maßnahmen:

- vor der Baubewilligung
- in der Projektumsetzung
- im Betrieb

Privatrechtliche Verträge

- Hängen vor allem an Widmung, daher zum Teil bereits lange vor der Umsetzung zu erstellen

Hoheitliche Planung

- Auflagen im Bewilligungsverfahren

- Generell wenig Vorgaben in den ROG
 - kaum Vorgaben zu Vertragsinhalten oder Vertragsgestaltung (Ausnahme Ktn,W)
 - Insb. geringe Vorgaben zur Sicherstellung der Einhaltungen von Vertragsvereinbarungen – z.T. nur optional
- Inhaltliche Abgrenzung - keine Vorgaben zu mobilitätsbezogenen Aspekten
- Bezüge zu den Zielen der ROG – Abwägung der Interessen erforderlich
 - Insb. sind die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte der Vertragspartner und deren wirtschaftliche Interessen den öffentlichen Interessen gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen (→Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit, Gleichstellung der Vertragspartner)
- Transparenz
- Herausforderung im Vollzug (verhältnismäßig wenig Klagspraxis bzw. Judikatur)