

Vertragsraumordnung

Rechtsfragen der Zulässigkeit von zivilrechtlichen
Verträgen in der örtlichen Raumplanung
(Leitfaden der Gestaltung der Vertragsraumordnung für Tiroler Gemeinden)

Vortrag für das **Tiroler Bildungsforum** und den **Verband der leitenden Gemeindebediensteten Tirols (FLGT)** in Zusammenarbeit mit dem **Amt der Tiroler Landesregierung/Abteilung Gemeinden, Tiroler Gemeindeverband** und dem **Tiroler Bildungsinstitut Grillhof**

am **26.09.2017** in Hopfgarten i. B. und am **28.09.2017** in Telfs

Vortragender: **Rechtsanwalt Mag. Stefan Gamsjäger**; Law-Experts Rechtsanwälte, Innsbruck

Kurz zum Vortragenden:
RA Mag. Stefan Gamsjäger



- Vor seiner Tätigkeit als Anwalt ca. 10 Jahre im öffentlichen Dienst tätig
(Bezirkshauptmannschaft Innsbruck, Gemeinde Telfs)
- Verwaltungsdienstprüfung 2002, Rechtsanwaltsprüfung 2010
- Selbständiger Anwalt in Rechtsanwaltskanzlei Law Experts, Burggraben 6, Innsbruck, Kanzleipartner Dr. Hannes Wiesflecker
- spezialisiert auf Baurecht und Raumordnung, Baumängel und Schadenersatz, Gemeinderecht, Strafrecht.

Überblick über den heutigen Vortrag:



- **Rechtliche Stellung von Gemeinden** - kurze Erklärung zum Verständnis
- **Raumordnung** - Definition, Zweck
- **Vertragsraumordnung** - Definition, Typen, Haftung

Rechtliche Stellung von Gemeinden I

- **§ 2 TGO**
 - (1) Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft mit **dem Recht auf Selbstverwaltung** und Verwaltungssprengel.
- Das umfasst (auszugsweise):
 - Erlassung und Änderung von Flächenwidmungsplänen
 - Erlassung und Änderung von Bebauungsplänen
 - Recht der Schaffung von Bauplätzen

Rechtliche Stellung von Gemeinden II



- **§ 2 TGO**
 - (2) Die Gemeinde ist **selbständiger Wirtschaftskörper**. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben
- Das umfasst:
 - **Privatrechtsfähigkeit** (Gemeinde ist Träger von Privatrechten - also: Privatwirtschaftsverwaltung!)

Raumordnung – Zielsetzung

- Zielt auf eine **Entwicklung der räumlichen Ordnung** nach Maßgabe bestimmter Ordnungsziele, dabei soll die Landschaftszersiedelung u. Nutzungskonflikte vermieden werden, Bebauung räumlich verdichtet werden.

Probleme:

- Verfügbarer Boden in Tirol knapp (unter 12% Dauersiedlungsraum)
- zusätzlich aktuell ca. 15.500 offiziell gemeldete Freizeitwohnsitze (Freizeitwohnsitzverzeichnis Tirol) tatsächlich wesentlich mehr!
- Hohe Nachfrage bedingt hohe Preise (leistbares Bauland in Tirol selten)
- Schwierige Baulandmobilisierung durch Baulandhortung (ca. 3000 Hektar Bauland derzeit unverbaut)
- Praxis: Gemeinden verwenden deshalb immer mehr die Vertragsraumordnung zur Erreichung der Raumordnungsziele

Raumordnung – Begriff I

- Ist „**Staatsaufgabe**“ - Kernaufgabe der Verwaltung
- Grundsätzlich in Gesetzgebung und Vollziehung Ländersache (Art 15 Abs 1 B-VG)
- Schwer zu definieren, sehr komplex, rechtlich „**Querschnittsmaterie**“ wobei einzelne Fachplanungskompetenzen dem Bund vorbehalten sind, die allgemeine Raumordnung jedoch in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fällt
- Umfasst (hoheitliche) Tätigkeiten, die der vorsorgenden Planung einer möglichst zweckentsprechenden räumlichen Verteilung von Anlagen und Errichtungen dienen

Raumordnung – Begriff II

- **Raumordnung auf Antrag?**
Rechtlich nicht zulässig, da Raumordnungspläne Verordnungen sind. Anregungen zur Erlassung von Verordnungen können jedoch beachtet werden.
- **Unterscheidung örtliche und überörtliche RaumO:**
 - **Überörtliche RaumO** - Gesetzgebung und Vollziehung Landessache
 - **Örtliche RaumO** - Gesetzgebung Landessache, Vollziehung Gemeindesache

Örtliche RaumO gemäß Art 118 Abs 3 B-VG „eigene Wirkungsbereich“ der Gemeinden

 - > Selbstverwaltung der Gemeinden
 - > ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinden

Raumordnung – Begriff III

- **Hoheitliche Tätigkeit:**

- Mit Imperium („Hoheitsgewalt“) -> Überordnungsverhältnis
- Erlassung von Rechtsakten (Verordnungen)
- Grundsätzlich keine Wahlmöglichkeit des Handelns
-> Hoheitsverwaltung mit hoheitlichen Maßnahmen
- z.B.
 - Örtliche Raumordnungskonzepte (ÖRK)
 - Flächenwidmungspläne
 - Bebauungspläne

Vertragsraumordnung - Konzept

- **Raumordnung** hat grundsätzlich den Charakter einer „*Negativplanung*“ d.h., dem Rechtsunterworfenen werden bestimmte Nutzungsmöglichkeiten eröffnet und andere untersagt. Die Realisierung bleibt ihm überlassen, weil es grundsätzlich keine Verpflichtung zur widmungskonformen Nutzung gibt.
- Die Verwaltung ist zur optimalen Effektivität der Erreichung der Ziele der Raumordnung auf eine Mehrzahl von Handlungsinstrumenten angewiesen, die das einseitig hoheitliche Handeln begleiten und ergänzen.
- **Vertragsraumordnung** ist ein geeignetes Rechtsinstrument dazu, weil dadurch eine Abstimmung und ein Ausgleich zwischen den öffentlichen Widmungsinteressen an einer geordneten Entwicklung und den jeweils eigennützigen Interessen der Grundeigentümer möglich wird.

Vertragsraumordnung – Definition

- Die Vertragsraumordnung eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, zur Verwirklichung ihrer Raumordnungsziele und zur Umsetzung der Vorgaben des örtlichen Raumordnungskonzepts - insbesondere zur bestimmungsgemäßen Baulandverwendung (Baulandmobilisierung) und der Deckung des Grundbedarfs an Wohnraum und an Wirtschaftsflächen zu angemessenen Preisen - Verträge mit den Eigentümern von allenfalls umzuwidmenden Grundstücken abzuschließen, die die genauen Kriterien zur Veräußerung/ Bebauung regeln.
- Darin können die Eigentümer u.a. verpflichtet werden, ihre sodann wertsteigernd umgewidmeten Grundstücke innerhalb einer angemessenen Frist zu bebauen oder Teile dieser Grundstücke der Gemeinde, dem Tiroler Bodenfonds oder gemeinnützigen Bauvereinigungen für den geförderten Wohnbau zum Verkehrswert zu überlassen. Diese Pflichten können etwa durch Vertragsstrafen oder Vorkaufsrechte oder auch grundbücherlich sichergestellt werden.

ANMERKUNG AUS DER PRAXIS:

von Dr. Reinhard Huber - Tiroler Bodenfonds



Die in Folie ... dargelegte Verpflichtung, z. B. im ÖROK verankert, Flächen dem Tiroler Bodenfonds zum Verkehrswert zu überlassen entspricht zwar dem Wortlaut des § 33 TROG 2016, ist aber in der praktischen Durchführung bedenklich. Wenn im Plandokument (ÖROK) die Verpflichtung ausgesprochen wird, an den Tiroler Bodenfonds zu verkaufen, liegt dies meines Erachtens in bedenklicher Nähe zu den Ausführungen im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zur Salzburger Vertragsraumordnung, in welchem die direkte Junktimierung zwischen hoheitlicher Planungsnorm einerseits und Vertragsabschluss andererseits als unzulässig erachtet wird. Um Vertragsanfechtungen aus derartigen Gründen zu vermeiden, stützt der Tiroler Bodenfonds seine Ankäufe von Grundstücken niemals auf eine Verpflichtung in einem Plandokument.

Weiter stellt sich die Frage, welcher Verkehrswert heranzuziehen ist. Vor oder nach der Umwidmung? Wenn der Verkehrswert nach der Umwidmung herangezogen wird, ist eine Erreichung der Ziele bereits nicht mehr möglich, da der Verkehrswert in den meisten Fällen über dem Richtwert der Wohnbauförderung für Grundstückspreise gelegen ist und somit ein geförderter Wohnbau nicht mehr möglich ist.

Vertragsraumordnung – Aufgabe

- Wesentliche **Aufgabe der Vertragsraumordnung** ist die Flächensicherung. Die Gemeinden müssen dafür sorgen, dass genügend und möglichst zusammenhängende Flächen für betriebliche Zwecke und Siedlungszwecke gesichert werden.
- Mit der **Vertragsraumordnung** soll den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, bestimmte Bebauungs- und Nutzungsvorgaben auf zivilrechtlicher Basis sicherzustellen.
Folglich eine mit dem Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan übereinstimmende Bebauung sicherzustellen.

Raumordnung/Vertragsraumordnung



- a) **Raumordnung** = **Hoheitliches Mittel zur Zielerreichung**
Herbeiführung von raumordnungsfachlich erwünschten Verhältnissen durch Nutzung der gesetzlichen Planungsinstrumente:
(zB: ÖROK, FlwPl, BebPl)
- b) **Vertragsraumordnung** = **Privatrechtliches Mittel zur Zielerreichung** Verträge mit Grundstückseigentümern zur Sicherstellung der hoheitlichen Festlegungen, Ankauf und Verkauf von Grundstücken durch Gemeinden oder deren wirtschaftlichen Unternehmen oder den Tiroler Bodenfonds, Förderungen, Investitionen, usw.

Vertragsraumordnung – Begriff

- **Verknüpfung von Hoheitsverwaltung mit privatrechtlichen Abreden**
 - Ist grundsätzlich im Verwaltungsrecht nicht vorgesehen, findet jedoch Deckung im B-VG
 - **Art 15 Abs 9 B-VG:** Die Länder sind im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechtes zu treffen.
 - **Artikel 116 Abs 2 B-VG:** Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.
- **Vorbild** für Vertragsraumordnung ist Bayern, dort seit 1980er Jahren gesetzlich verankert
 - Salzburg 1992 (erstes Bundesland)
 - Danach Kärnten, Oberösterreich und 1994 Tirol
 - 2014 Wien (letztes Bundesland)

Vertragsraumordnung - Formen

- **obligatorische Vertragsraumordnung (älteres Modell, nicht erlaubt)**
 - Zwingende Verbindung von Hoheitsverwaltung und privatrechtlichen Vereinbarungen
 - Ohne privatrechtlichen Vertragsabschluss keine hoheitliche Tätigkeit
 - „Salzburger Erkenntnis“ (VfSlg. 15.625/1999)
 - -> verfassungswidrig!
- **Fakultative Vertragsraumordnung (aktuelles Modell, erlaubt)**
 - freiwillige Verbindung von Hoheitsverwaltung und privatrechtlichen Vereinbarungen
 - Verträge dürfen wohl Grundlage, aber keine zwingende Voraussetzung für die Erlassung oder Änderung von Raumordnungsplänen sein!
 - -> verfassungskonform! (VfSlg. 16.199/2001; 16.289/2001; 17.815/2006)

Vertragsraumordnung – allgemeine Typen I

- **Verwendungsverträge (Baulandsicherungsverträge) - § 33 Abs 3 TROG 2016**

Diese verpflichten den Grundeigentümer (samt Rechtsnachfolger) zur widmungskonformen Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist. Zur Sicherstellung dient etwa ein Options-Wiederkaufs- oder Vorkaufsrecht (iSd §§ 1068-1070 und §§ 1072-1079 ABGB) zu Gunsten der Gemeinde, auch ein Verbot des Verkaufs an Dritte oder Bauverpflichtungen sind zulässig, auch bei Übergabe an den gesetzlichen Erben. Vorteil von Verwendungsverträgen gegenüber lediglich hoheitlichen Widmungen ist, dass dadurch die Grundstücksnutzung genauer geregelt werden kann.

- **Überlassungsverträge - § 33 Abs 3 TROG 2016**

Der Grundeigentümer verpflichtet sich, seine Grundstücke oder Teile davon an die Gemeinde, den Tiroler Bodenfonds oder Dritte für öffentliche Zwecke (Schaffung von Wohnraum/ Gewerbegebiet) zu veräußern. Restfläche muss privaten Eigenbedarf decken können. Privatrechtliches Surrogat und gelinderes Mittel für hoheitliche Enteignung. Grundrechtsverzicht muss freiwillig und verhältnismäßig sein. Angemessenes Entgelt erforderlich. Andernfalls gerichtliche Bekämpfung wegen unzulässigem Druck (§ 870 ABGB) oder Gesetzwidrigkeit des Eigentumseingriffs (§ 879 Abs 1 ABGB).

Vertragsraumordnung – allgemeine Typen II

- **Aufschließungsverträge (Vorbereitungs- und Durchführungsverträge)**

Nur soweit zulässig, als das Gesetz nicht zwingend die hoheitliche Abgabenerhebung vorschreibt oder die Gemeinde mit Bescheid Interessentenbeiträge und Benützungsgebühren einhebt - sonst nichtig! Der Grundeigentümer verpflichtet sich dabei, gewisse Kosten bzw Folgekosten städtebaulicher Maßnahmen zur Herstellung oder Verbesserung der Infrastruktur oder Baulandqualität zu übernehmen (Plan- oder Gutachterkosten, Beseitigung von Altlasten, Abbruch von Altgebäuden).

Bei Herstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Straßen, Wasser-, Abwasser-versorgung) steht es den Gemeinden frei, sich gegen Entgelt zur Erbringung dieser Leistungen zu verpflichten

-> Vorteil für den Eigentümer, dass er ein Recht auf Herstellung der Infrastruktur erwirbt, worauf er bei der Entrichtung von Aufschließungsabgaben keinen Anspruch hätte.

Auch der Eigentümer kann sich dazu verpflichten, selbst die notwendigen Voraussetzungen für die Umwidmung zu schaffen (Bau einer Erschließungsstraße, Lawinenschutzbauten), diese Leistungen Privater müssen aber in einem angemessenen Verhältnis zur Gegenleistung der Gemeinde stehen.

ANMERKUNG AUS DER PRAXIS:

von Dr. Reinhard Huber - Tiroler Bodenfonds



„Zu Folie ... Aufschließungsverträge: Hier wird beim Tiroler Bodenfonds darauf geachtet, dass es nicht zu einer Anrechnung im Sinne des § 9 Abs. 5 des Verkehrsaufschließungsabgabengesetzes kommt, außer dies ist ausdrücklich gewollt.“

Das Tiroler Verkehrsaufschließungsabgabengesetz 2011 - TVAG 2011 regelt die Erhebung von

- a) Ausgleichsabgaben im Fall der Befreiung von der Verpflichtung zur Schaffung von Abstellmöglichkeiten nach § 8 Abs 6 der Tiroler Bauordnung 2016;
- b) Beiträgen und Vorauszahlungen zu den Kosten der Verkehrserschließung (Erschließungskostenbeitrag und vorgezogener Erschließungsbeitrag);
- c) Beiträgen zu den Kosten der Errichtung von Gehsteigen (Gehsteigbeitrag).

§ 9 Abs. 5 des Tiroler Verkehrsaufschließungsabgabengesetzes lautet:

Soweit der Abgabenschuldner oder einer seiner Rechtsvorgänger aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen mit der Gemeinde Aufwendungen für die Verkehrserschließung des betreffenden Bauplatzes erbracht hat, sind diese bei der Vorschreibung des Erschließungsbeitrages entsprechend zu berücksichtigen.

Vertragsraumordnung – allgemeine Typen III

- **Planungskostenverträge (Kostenübernahmeverträge)**

Diese waren 2015 nur in Burgenland, Oberösterreich und Steiermark gesetzlich vorgesehen. Sonst wegen Rechtsformenmissbrauch nichtig! Mit ihnen werden die Kosten der Ausarbeitung von Flächenwidmungsplänen auf die begünstigten Grundstückseigentümer überwält. Es besteht keine generelle Wahlfreiheit zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handlungsformern.

Rechtsgrundlage für Kostenbeiträge zur Ausarbeitung von FLW-Pl und BebPl in Tirol ist § 29a TROG 2016 samt der Kostenbeitragsverordnung 2017 der Tiroler Landesregierung (LGBI. Nr. 96/2017), das bedeutet, dass diese in Tirol mit Bescheid vorzuschreiben sind.

- **Umlegungsverträge**

(Selten) Sollen die Grundstücksstruktur verbessern und so zur Bebauung geeignete, ausreichend erschlossene Grundstücke schaffen; Ersatz für das behördliche Umlegungs- oder Grenzänderungsverfahren; Auch Schranken des Gleichheitssatzes (keine Diskriminierungen) und Eigentumsgrundrecht.

Vertragsraumordnung – allgemeine Typen IV



- **Förderungsverträge**

(Selten) Förderungen zur Baulandmobilisierung, etwa in Form von Baukostenzuschüssen zur Erhaltung ortsansässiger Betriebe; Auch Schranken des Gleichheitssatzes (keine Diskriminierungen).

- **Gewinnausgleichsverträge:**

Durch Planungsänderungen entstandene Widmungsgewinne werden bis zu einem bestimmten Anteil vom Grundeigentümer abgeführt. In Österreich existiert (anders als in der Schweiz) kein System des Planwertausgleichs. Planungsgewinne könnten gesetzlich zulässig in Österreich etwa dadurch abgeschöpft werden, dass der begünstigte Eigentümer einen Teil der umgewidmeten Flächen an die Gemeinde oder an öffentlich-rechtliche Bodenfonds bzw. privatrechtliche Verwertungsgesellschaften abtritt.

- **Mischformen**

Kombination verschiedener Vertragstypen zulässig; Bsp. Modell der Gemeinde Kitzbühel: Verwendungs- Überlassungs- und Aufschließungsvertrag miteinander kombiniert - Ziel ist die Schaffung von Wohnraum zu angemessenen Preisen

Vertragsraumordnung - Sicherstellungen



- **§ 33 (4) TROG 2016 explizit:**
 - Einhaltung der Verträge ist auf „geeignete Weise“ sicherzustellen
 - Insbesondere: Vorschlags- und Zustimmungsrechte, Vorverkaufsrechte und Optionen einschließlich dinglicher Absicherung dieser Rechte,
 - Vertragsstrafen
 - Bankgarantien
 - Konventionalstrafen
 - Vorkaufsrechte
- **ACHTUNG:** Verpflichtende Rückwidmungen ohne raumordnungsfachliche Notwendigkeit sind jedoch nichtig

ANMERKUNG AUS DER PRAXIS:

von Dr. Reinhard Huber - Tiroler Bodenfonds



Die in Folie ... dargelegten Möglichkeiten zur Sicherstellung werden vom Tiroler Bodenfonds als sehr wichtig betrachtet, insbesondere empfohlen wird die Eintragung eines Vorkaufsrechtes im Grundbuch.

Die Praxis zeigt, dass ansonsten Raumordnungsvereinbarungen unterfertigt werden, die Aufsichtsbehörde erteilt der Änderung des Flächenwidmungsplanes die Genehmigung und anschließend hält sich das Interesse die Raumordnungsvereinbarung umzusetzen, in Grenzen. Wenn ein Vorkaufsrecht im Grundbuch eingetragen ist, ergibt sich die zwingende Notwendigkeit, sich bei jedem Verkauf mit der Raumordnungsvereinbarung auseinanderzusetzen. Vorkaufsrechte entfalten nur dann ihre Wirkung, wenn der Preis im Vorhinein fixiert ist. Der Tiroler Bodenfonds fixiert inzwischen auch den Preis für den Vorkaufsfall hinsichtlich auf dem Grundstück errichteter Gebäude, da ansonsten bei aufwändiger Bauweise weder eine Gemeinde noch der Bodenfonds die Möglichkeit hätten, das Vorkaufsrecht geltend zu machen.

Ein Vorkaufsrecht muss zeitlich befristet werden. Eine zu lange Dauer des Vorkaufsrechtes dürfte von den Gerichten im Sinne des § 879 Abs. 1 ABGB als unzulässig erachtet werden. Wo die Grenze liegt, wird allfällige Judikatur zeigen, der Tiroler Bodenfonds erhöht die Dauer der Vorkaufsrechte bei Verkauf von Grundstücken auf 30 Jahre, da die Erfahrung zeigt, dass bereits nach 15 Jahren vom Tiroler Bodenfonds erworbene Grundstücke mit sehr hohem Gewinn weiterverkauft werden, wenn das Vorkaufsrecht wegen Fristablaufes nicht mehr gilt.

Vertragsraumordnung – Grenzen I

- **Der Verfassungsgerichtshof** definiert folgende Schranken der VertragsRO
 - **Legalitätsprinzip:**
Raumordnungspläne müssen stets auf das Gesetz rückführbar sein, das Gesetz muss dazu ausreichend genau bestimmt sein.
 - **Rechtsstaatsprinzip**
Sowohl Raumordnungspläne (VfGH) als auch Verträge mit Gemeinden (Zivilgericht) müssen gerichtlich anfechtbar sein.
 - **Grundrecht auf Eigentum**
Unzulässig: Wenn die Gemeinde die Baulandwidmung von der Überlassung einer größeren als der zur Aufschließung notwendigen Fläche abhängig macht, wird der Eigentümer in einen Vertrag gedrängt.
 - **Grundrecht auf Gleichheit vor dem Gesetz**
Ist das Fehlen oder Vorliegen eines Vertrages der einzige Grund für eine Änderung oder Beibehaltung einer Widmung, ist das eine unsachliche Differenzierung und somit gleichheitswidrig. Dies führt auch zu einem Kontrahierungszwang der Gemeinde.

Vertragsraumordnung – Grenzen II

- Regelungen im Wege der Vertragsraumordnung sind **unzulässig, die gesetzliche Nutzungsmöglichkeiten einschränken**
- „**Projektsicherungsverträge**“ sind unzulässig, da eine vertragliche Verpflichtung von Bauherren zu bestimmten Bauausführungen nicht gesetzlich gedeckt ist
- **Verkehrswert** der Grundfläche muss der Vereinbarung zugrunde gelegt werden
- **Kostenlose Grundabtretungen** sind nichtig
- **Abwälzung gesetzlicher Verpflichtungen (iSv Kosten) der Gemeinde auf Grundeigentümer durch Vertrag ist nichtig (OGH 23.01.2013, 3 Ob 181/12g)**

Vertragsraumordnung – Grenzen III



- **Geschäftsgrundlage** für die Gültigkeit des Vertrages ist die Vornahme der Widmung! (als Reaktion auf verfassungswidrige obligatorische V-RO!)
- Raumordnungsverträge werden regelmäßig im Hinblick auf die Freigabe aufzuschließender Grundstücke oder die Vermeidung von Rückwidmungen und über die Art und Weise der Verwendung der Grundstücke abgeschlossen. Das ist jedoch vom praktischen Effekt her wegen der faktischen **Übermacht der Gemeinden** nicht weit entfernt von der als verfassungswidrig aufgehobenen obligatorischen V-RO! Die Gemeinde darf ihre hoheitliche Machtposition nicht missbrauchen, um sich Eingriffe in die Rechte Privater zu verschaffen.
Eine Flächenwidmungsplanänderung ist etwa unsachlich und gleichheitswidrig, wenn sie lediglich dazu dient, einen Eigentümer zum Verkauf seiner Grundstücke zu bewegen oder eine beabsichtigte Bauführung zu verhindern. Eine Bausperre darf nicht dazu eingesetzt werden, um Privatpersonen zum Verkauf ihres Grundstücks zu zwingen.

Vertragsraumordnung – Grenzen IV



- Gemeinden verfügen über keinen privatautonomen Gestaltungsraum wie etwa Privatpersonen, sondern unterliegen einem **beschränkten Inhaltszwang**.
- Es gilt die **Fiskalgeltung der Grundrechte**. Gemeinden dürfen durch die Vertragsgestaltung somit keine grundrechtlich geschützten Rechte verletzen.
- Gemeinden dürfen ausschließlich **Verträge im öffentlichen Interesse** abschließen.
- Gemeinden sind verpflichtet, den Grundeigentümer bereits vor Vertragsabschluss auf erkennbare Umstände hinzuweisen, die einer Umwidmung entgegen stehen könnten.
- Verträge sind dann privatrechtlich unbedenklich, wenn ihr Abschluss zur Erreichung der Raumordnungsziele notwendig ist.
- Höchstgrenzen der Bindungsdauer beachten (maximal 10-15 Jahre).
- Vertragliche Verpflichtung der Gemeinde zur Widmung unzulässig.

ANMERKUNG AUS DER PRAXIS:

von Dr. Reinhard Huber - Tiroler Bodenfonds



Zu den Folien ... wird festgehalten, dass der Tiroler Bodenfonds den Gemeinden grundsätzlich empfiehlt, keine isolierten Bestimmungen über einzelne Grundstücke (z.B. Verkauf eines bestimmten Grundstückes zu einem Maximalpreis oder an von der Gemeinde vorgeschlagene Käufer) festzulegen, sondern immer auf der Basis eines raumordnungsfachlichen Befundes des örtlichen Raumplaners eine Gesamtheit von Maßnahmen für ein bestimmtes Gebiet darzulegen.

In diesem Maßnahmenpaket ist sodann die Verpflichtung der Grundeigentümer im Rahmen des § 33 TROG 2016 ein Element der gesamten raumplanerischen Maßnahmen in einem bestimmten Gebiet zur Zielerreichung. Durch diese Grundlegung auf einen fachlichen Befund und die Darlegung der Ziele sowie die Eignung der Verpflichtung, dieses Ziel zu erreichen, kann einer Anfechtung die Grundlage entzogen werden.

Vertragsraumordnung – Rechtsschutz I



- **Zivilrechtliche Vertragshaftung**

- Grundsätzlich sind sämtliche Normen des Schadenersatzrechtes auf Raumordnungsverträge anwendbar (§§ 1295 ff ABGB) Zuständig sind die **Zivilgerichte!**
- Die Vertragsermächtigung des § 33 TROG ist begrenzt, darüber hinausgehende Forderungen in Verträgen haben keine gesetzliche Grundlage (diese wären allenfalls zivilrechtlich nichtig, sittenwidrig oder schikanös).
- *§ 879. (1) Ein Vertrag, der gegen ein gesetzliches Verbot oder gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig.*
- *§ 934 Hat bey zweyseitig verbindlichen Geschäften ein Theil nicht einmahl die Hälfte dessen, was er dem andern gegeben hat, von diesem an dem gemeinen Werthe erhalten, so räumt das Gesetz dem verletzten Theile das Recht ein, die Aufhebung, und die Herstellung in den vorigen Stand zu fordern. ...*
- *§ 1295. (1) Jeder ist berechtigt, von dem Beschädiger den Ersatz des Schadens, welchen dieser ihm aus Verschulden zugefügt hat, zu fordern; der Schade mag durch Übertretung einer Vertragspflicht oder ohne Beziehung auf einen Vertrag verursacht worden sein. (2) Auch wer in einer gegen die guten Sitten verstößenden Weise absichtlich Schaden zufügt, ist dafür verantwortlich*
- *§ 1296. Im Zweifel gilt die Vermuthung, daß ein Schade ohne Verschulden eines Anderen entstanden sey.*
- *§ 1297 Es wird aber auch vermuthet, daß jeder welcher den Verstandesgebrauch besitzt, eines solchen Grades des Fleißes und der Aufmerksamkeit fähig sey, welcher bey gewöhnlichen Fähigkeiten angewendet werden kann.*
- *§ 1298 Wer vorgibt, daß er an der Erfüllung seiner vertragsmäßigen oder gesetzlichen Verbindlichkeit ohne sein Verschulden verhindert worden sey, dem liegt der Beweis ob.*

Vertragsraumordnung – Rechtsschutz II



Anwendung des Konsumentenschutzgesetzes (KSchG) auf Raumordnungsverträge:

- Gem. § 1 Abs 2 KSchG gilt die Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts immer als Unternehmer.
- Damit gelangt auch § 6 Abs 1 Zi 1 KSchG zur Anwendung, der Vertragsbestimmungen verbietet, nach denen sich der Unternehmer eine unangemessen lange oder nicht hinreichend bestimmte Frist ausbedingt, während derer der Verbraucher an den Vertrag gebunden ist.

Vertragsraumordnung - Rechtsgrundlage I

§ 33 Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 (alte Rechtslage bis 30.09.2016):

- Gesetzliche **Verpflichtung** der Gemeinden als Privatrechtsträger, die Verwirklichung der **Ziele der örtlichen Raumordnung** anzustreben (**unverändert**)
- Erlaubnis, aber **keine gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss** von privatrechtlichen Verträgen. Wenn abgeschlossen, dann aber ausschließlich zur Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung und der Festlegungen des örtlichen Raumordnungskonzeptes (**unverändert**)
- **Einhaltung** der Verträge ist auf geeignete Art und Weise **sicherzustellen** (Vorkaufsrechte der Gemeinde oder des Tiroler Bodenfonds zur Absicherung ausdrücklich zulässig) (**erweitert**)
- Gesetzliche Verpflichtung zur **Gleichbehandlung** der Grundeigentümer (**präzisiert**)
- Überlassung der Grundflächen muss zum **Verkehrswert** erfolgen, allfällige **Weiterveräußerung** binnen 10 Jahren maximal zum damaligen Preis zuzüglich festgelegter Aufwertung und Aufwendungen (**erweitert: „als gemeinnützig anerkannte Bauvereinigungen“ wurden hier neben Gemeinden und dem Tiroler Bodenfonds mit einbezogen**)
- Bestimmungsgemäße Verwendung der Grundflächen innerhalb angemessener Frist herbeiführen (**Zweck = Bauverpflichtung**) (**präzisiert**)

Vertragsraumordnung - Rechtsgrundlage II

§ 33 Tiroler Raumordnungsgesetz 2016 (Auszug - geltende Rechtslage seit 01.10.2016):

- **(Abs. 2)** Ausdrückliche Bezugnahme auf das Ziel der Deckung des Grundbedarfes an Wohnraum und an Flächen für Zwecke der Wirtschaft zu angemessenen Preisen (§ 27 Abs 2 lit. d TROG 2016 „leistbares Wohnen“)
(Abs. 2) Präzisierung der Verpflichtung zur Gleichbehandlung der Grundeigentümer beim Abschluss von Verträgen („soweit sich diese in einer vergleichbaren räumlichen Lage befinden“)

§ 27 TROG 2016 (Auszug - Aufgaben und Ziele der örtlichen Raumordnung)

- **(Abs. 1)** Die örtliche Raumordnung dient der geordneten räumlichen Entwicklung der Gemeinde. Sie hat im Einklang mit den Raumordnungsprogrammen und, soweit solche nicht bestehen, unter Bedachtnahme auf die Ziele und Grundsätze der überörtlichen Raumordnung zu erfolgen. Weiters ist auf die örtlichen Raumordnungsinteressen der Nachbargemeinden, insbesondere im Bereich der gemeinsamen Grenzen, Bedacht zu nehmen.
- **(Abs. 2 lit. d)** Ziele der örtlichen Raumordnung sind insbesondere:
 - 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 TROG 2016,

Vertragsraumordnung - Rechtsgrundlage III



§ 33 Tiroler Raumordnungsgesetz 2016 (Auszug - geltende Rechtslage seit 01.10.2016):

- **(Abs. 3)** Nennung von **gemeinnützigen Bauvereinigen** als Begünstigte hinsichtlich der Überlassung von Grundflächen (zulässig ist eine solche Überlassung ausschließlich zum Zweck des geförderten Wohnbaus)
- **(Abs. 4)** Konkrete Nennung von **Mitteln zur Sicherstellung** der Einhaltung der Verträge (Vorschlags- und Zustimmungsrechte, Vorverkaufsrechte, Optionen und Vertragsstrafen)
- **(Abs. 5)** Ausdrückliches **Verbot Festlegungen** des ÖROK, FlwPl, BebPl **ausschließlich vom Abschluss von Verträgen abhängig zu machen**
- **(Abs. 6)** Kriterien für Zulässigkeit einer **Verknüpfung von RO-Festlegungen und Vertragsabschlüssen samt Kontrahierungszwang für Gemeinden**
 - Wenn die Ziele der örtlichen Raumordnung und übergeordneter Planungsinstrumente der Gemeinde nur mit Hilfe eines Vertrages erfüllt werden können, muss ergänzend ein Vertrag abgeschlossen werden
 - der Vertrag muss **vor Beschlussfassung** der Festlegungen zustande kommen
 - Es besteht bei Einvernehmen über notwendige und angemessene Vertragsinhalte zwischen Gemeinde und betroffenen Grundeigentümern nun ein Kontrahierungszwang seitens der Gemeinde

Vertragsraumordnung - Rechtsgrundlage IV



Gesetzestext § 33 Tiroler Raumordnungsgesetz 2016 (Neuerungen rot)

(= derzeit geltende Rechtslage seit 01.10.2016 - Erläuternde Bemerkungen siehe am Ende des Vortrages):

- (1) Die Gemeinden haben als Träger von Privatrechten die Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung und der Festlegungen des örtlichen Raumordnungskonzeptes, insbesondere die Sicherung ausreichender Grundflächen für den Wohnbau und für gewerbliche und industrielle Zwecke, anzustreben. Insbesondere dürfen Investitionen und Förderungsmaßnahmen der Gemeinden nur im Einklang mit den Zielen der örtlichen Raumordnung und dem örtlichen Raumordnungskonzept erfolgen. (unverändert)
- (2) Die Gemeinde kann zum Zweck der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung, insbesondere jenes nach § 27 Abs. 2 lit. d, und gegebenenfalls auch der Festlegungen übergeordneter Planungsinstrumente Verträge mit Grundeigentümern abschließen. Die Gemeinde hat beim Abschluss von Verträgen sämtliche Grundeigentümer, soweit diese sich in einer vergleichbaren räumlichen Lage befinden, gleich zu behandeln.
- (3) Verträge nach Abs. 2 können die Verpflichtung des Grundeigentümers vorsehen, die jeweiligen Grundflächen innerhalb einer angemessenen Frist einer bestimmten Verwendung zuzuführen, insbesondere zu bebauen. Weiters kann die Verpflichtung vorgesehen werden, Grundflächen der Gemeinde oder dem Tiroler Bodenfonds (§ 98) für bestimmte Zwecke, insbesondere für den geförderten Wohnbau, für die verkehrsmaßige Erschließung des Baulandes oder für die Schaffung von infrastrukturellen Einrichtungen, oder als gemeinnützig anerkannten Bauvereinigungen ausschließlich für Zwecke des geförderten Wohnbaus zu überlassen. Die Überlassung der Grundflächen hat zum Verkehrswert zu erfolgen. Bei Grundflächen, die dem geförderten Wohnbau dienen sollen, ist auch auf § 14 Abs. 1 und 2 des Tiroler Wohnbauförderungsgesetzes 1991, LGBl. Nr. 55, in der jeweils geltenden Fassung Bedacht zu nehmen. In solchen Verträgen ist weiters vorzusehen, dass die Weiterveräußerung durch die Gemeinde, den Tiroler Bodenfonds bzw. die als gemeinnützig anerkannte Bauvereinigung jedenfalls innerhalb von zehn Jahren höchstens zu jenem Preis erfolgen darf, der dem seinerzeitigen Grundpreis zuzüglich einer allfälligen indexmäßigen Aufwertung und allfälliger Aufwendungen, insbesondere für die Erschließung, entspricht. Dies ist auch für den Fall weiterer Erwerbsvorgänge während dieses Zeitraumes sicherzustellen.

Vertragsraumordnung - Rechtsgrundlage V

EXKURS - § 98 TROG 2016 Bodenfonds, Errichtung, Aufgaben, Aufbringung der Mittel



- (1) Zur Unterstützung der Gemeinden bei der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung und der Festlegungen der örtlichen Raumordnungskonzepte wird der Tiroler Bodenfonds errichtet.
- (2) Der Tiroler Bodenfonds besitzt Rechtspersönlichkeit. Er hat seinen Sitz in Innsbruck.
- (3) Die Tätigkeit des Tiroler Bodenfonds ist nicht auf Gewinn gerichtet. Der Tiroler Bodenfonds hat jedoch nach Möglichkeit kostendeckend zu arbeiten.
- (4) Im Rahmen des Fondszweckes nach Abs. 1 obliegen dem Tiroler Bodenfonds:
 - a) der Erwerb von Grundstücken und deren entgeltliche Weitergabe,
 - b) die Gewährung von Zuschüssen an Gemeinden für den Erwerb von Grundstücken, für infrastrukturelle Vorhaben, für Maßnahmen zum Zweck der Sanierung oder Revitalisierung gewachsener Ortskerne und für landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit der Erbringung von Leistungen nach § 14 Abs. 2 des Tiroler Wohnbauförderungsgesetzes 1991.
- (5) Zu den Aufgaben des Fonds nach Abs. 4 lit. a gehören insbesondere:
 - a) die Veräußerung von Grundstücken für Zwecke des geförderten Wohnbaus, insbesondere für Bauvorhaben in Boden sparender verdichteter Bauweise,
 - b) die Veräußerung von Grundstücken zum Zweck der Ansiedlung oder der Standortverlegung von Gewerbe- und Industriebetrieben,
 - c) die Veräußerung von Grundstücken zu den im § 44 Abs. 1 lit. a genannten Zwecken und zum Zweck der Arrondierung von land- und forstwirtschaftlich nutzbaren Flächen,
 - d) die Veräußerung von Grundstücken zum Zweck der Errichtung von Gebäuden und sonstigen Anlagen nach § 52 Abs. 1,
 - e) die Verwendung von Grundstücken zu Tauschzwecken im Rahmen der lit. a bis d.
- (6) Auf die Gewährung von Fondsleistungen besteht kein Rechtsanspruch.
- (7) Die Mittel des Tiroler Bodenfonds werden aufgebracht durch:
 - a) Zuwendungen des Landes Tirol nach Maßgabe der im Landesvoranschlag hierfür jeweils vorgesehenen Mittel,
 - b) sonstige Zuwendungen,
 - c) die Aufnahme von Darlehen,
 - d) Erlöse aus der Veräußerung von Grundstücken.
- (8) Der Tiroler Bodenfonds hat seine Mittel zinsbringend anzulegen.

Vertragsraumordnung - Rechtsgrundlage VI

EXKURS - § 14 Tiroler Wohnbauförderungsgesetz 1991, Leistungen der Gemeinden



1) Die Gewährung einer Förderung für Wohnhäuser mit Eigentums- oder Mietwohnungen kann davon abhängig gemacht werden, daß die Gemeinde bestimmte Leistungen der im Abs. 2 genannten Arten erbringt und daß der Förderungswerber der Gemeinde das auf einen angemessenen Zeitraum zu befristende Recht zur Vergabe der Wohnungen einräumt und die Gemeinde die Wohnungen nach objektiven sozialen Kriterien und nur an Personen vergibt, für die die Wohnung finanzierbar ist oder für die die Gemeinde die Ausfallhaftung für die Mietzinse oder für die Rückzahlung der Förderung übernimmt.

(2) Die Gemeinden sollen die Errichtung geförderter Wohnhäuser mit Eigentums- oder Mietwohnungen insbesondere dadurch unterstützen, daß sie Baugrundstücke in einer im Interesse der sparsamen und zweckmäßigen Nutzung des Bodens gelegenen Größe preisgünstig an Förderungswerber verkaufen, das Baurecht an Baugrundstücken gegen Entrichtung eines niedrigen Bauzinses einräumen, die Finanzierung von Baugrundstücken durch die Bereitstellung langfristiger und zinsgünstiger Kredite oder durch Zuschüsse erleichtern, die Ausfallhaftung für die Mietzinse und in besonderen sozialen Fällen für die gewährte Förderung übernehmen, zu den Kosten für die Erschließung und Aufschließung oder zu den Anliegerleistungen beitragen und dem Land bei der Abwicklung der Förderungen behilflich sind.

Vertragsraumordnung - Rechtsgrundlage VII



- (4) Die Einhaltung der Verträge nach Abs. 2 ist auf geeignete Weise sicherzustellen. Zu diesem Zweck können, soweit dies zivilrechtlich zulässig ist, insbesondere Vorschlags- und Zustimmungsrechte, Vorkaufsrechte und Optionen einschließlich der dinglichen Absicherung dieser Rechte sowie Vertragsstrafen vereinbart werden. Vorkaufsrechte und Optionen dürfen nur zu Gunsten der Gemeinde und des Tiroler Bodenfonds für bestimmte Zwecke, insbesondere für den geförderten Wohnbau, und weiters zu Gunsten von als gemeinnützig anerkannten Bauvereinigen ausschließlich für Zwecke des geförderten Wohnbaus vereinbart werden.
- (5) Festlegungen des örtlichen Raumordnungskonzeptes, des Flächenwidmungsplanes oder eines Bebauungsplanes dürfen nicht ausschließlich vom Abschluss von Verträgen nach Abs. 2 abhängig gemacht und nur nach Maßgabe des Abs. 6 mit ihrem Abschluss verknüpft werden.
- (6) Können von der Gemeinde im Rahmen ihres Planungsermessens erwogene, insbesondere von den betroffenen Grundeigentümern vorgeschlagene Festlegungen des örtlichen Raumordnungskonzeptes, des Flächenwidmungsplanes oder eines Bebauungsplanes trotz Erfüllung der sonstigen gesetzlichen Voraussetzungen nur dann in Übereinstimmung mit sämtlichen maßgebenden Zielen der örtlichen Raumordnung bzw. Festlegungen übergeordneter Planungsinstrumente der Gemeinde gebracht werden, wenn ergänzend Verträge nach Abs. 2 mit den betroffenen Grundeigentümern abgeschlossen werden, so dürfen diese Festlegungen nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass vor der Beschlussfassung darüber entsprechende Verträge zustande gekommen sind. Besteht zwischen der Gemeinde und den betroffenen Grundeigentümern Einvernehmen über die im Hinblick auf den Vertragszweck notwendigen und angemessenen Inhalte eines solchen Vertrages, so ist die Gemeinde zum Vertragsabschluss verpflichtet.

Vertragsraumordnung – Zusammenfassung I



- Ich empfehle die **Anwendung hoher Sorgfalt bei der Erstellung** von Raumordnungsverträgen, da eine besondere Haftungsneigung besteht, weil Maßnahmen im Rahmen der örtlichen Raumplanung besonders geschützte Rechtsgüter der Rechtsunterworfenen betreffen und deshalb unter dem strengen Gesetzmäßigkeitsgrundsatz stehen (Fiskalgeltung der Grundrechte, besonders Eigentum und Gleichheit!).
- Tatsächlich besteht nach wie vor bei der Vertragsraumordnung wegen der Position der **faktischen Überlegenheit der Gemeinden die Gefahr der Nichtigkeit** des Vertrages gem. § 879 ABGB wegen Verfassungswidrigkeit. Stichwort: „oktroiierte Raumordnungsverträge!“
Macht zB eine Gemeinde die Umwidmung etwa davon abhängig, dass auf Schadenersatzansprüche wegen unzureichender Bodenbeschaffenheit verzichtet wird, ist dieser Vertrag mangels Rechtsgrundlage nichtig!
- **Problematik allfälliger Nichtigkeit oder Rechtswidrigkeit der Verträge:**
Bei erfolgreicher zivilrechtlicher Bekämpfung des Vertrages mit der Gemeinde fällt zwar die vertraglich vorgesehene Belastung für den Rechtsunterworfenen weg, die **bereits erfolgte Widmung bleibt jedoch bestehen!**

Vertragsraumordnung – Zusammenfassung II



In Ansehung aktueller Judikatur des VfGH, darf das Zustandekommen eines Raumordnungsvertrages dann eine Voraussetzung einer bestimmten raumplanerischen Widmungsentscheidung sein, wenn diese nur EINE Voraussetzung für eine hoheitliche Planungsentscheidung ist und diese hoheitliche Entscheidung davon abgesehen gesetzlich in einer Weise ausgestaltet ist, die das Planungsermessen der Gemeinde sachgerecht, sohin durch tragfähige fachliche Gesichtspunkte, determiniert.

Insbesondere bestehen dann keine Bedenken gegen Raumordnungsverträge:

- Das Scheitern der Vertragsverhandlungen darf nicht zu sachwidrigen Widmungsentscheidungen führen (etwa zur Rückwidmung von aus fachlicher Sicht für die Bebauung geeignetem Bauland).
- Das Zustandekommen eines Vertrages darf nicht der einzige Grund für die Baulandausweisung sein (etwa im Sinne der sachlich nicht zu rechtfertigenden Konsequenz, dass Baulandwidmungen „erkauft“ werden können).

Vertragsraumordnung – Zusammenfassung III



- Trotz der aufgezeigten rechtlichen Unsicherheiten beim Einsatz von Raumordnungsverträgen stellen diese insgesamt ein in der Praxis regelmäßig genütztes und auch **geeignetes Mittel zur Mobilisierung von Bauland und der Erreichung raumordnerischer Planungsziele** dar.
- Die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zum Abschluss der privatrechtlich ausgestalteten Vertragsraumordnung bestehen in sämtlichen Bundesländern.
- Bei Beachtung der einschlägigen Grundrechte und sonstigen angeführten Verpflichtungen der Gemeinden bestehen **keine Gründe, die gegen den Einsatz von Raumordnungsverträgen sprechen**.

Vertragsraumordnung – Aktuelles I

- **Absam: Debatte um die Zulässigkeit einer Preisobergrenze in einem Raumordnungsvertrag (Überlassungsvertrag)**
 - Entscheidend ist hierbei: Grundrechte, wie z.B. das Recht auf Eigentum, gelten jedenfalls auch im Zusammenhang mit dem Abschluss von Raumordnungsverträgen (Fiskalgeltung).
 - Die Festlegung einer Preisobergrenze für den Verkauf umgewidmeter Grundstücksflächen stellt einen Eingriff in das Recht auf Eigentum dar.
 - Für die Zulässigkeit solcher Eingriffe müssen folgende Fragen positiv beantwortet werden:
 1. Entspricht der Eingriff dem öffentlichen Interesse?
 2. Eignet sich der Eingriff zur Erreichung der Raumordnungsziele?
 3. Ist der Eingriff erforderlich und in Relation zu den verfolgten Zielen verhältnismäßig?
 - Strittig ist in der Debatte:
 1. Ob die Preisobergrenze so dem öffentliche Interesse entspricht. Der Begriff „öffentliches Interesse“ ist ein unbestimmter Begriff und lässt daher Spielraum für Interpretation und Argumentation.
 2. Ob § 33 Abs 3 TROG 2016 so zu verstehen ist, dass sämtliche anderen Vereinbarungen (also solche, die in Abs 3 nicht aufgezählt sind) nicht getroffen werden dürfen; die Bestimmungen des § 33 Abs 3 TROG 2016 also taxativ sind.
 - Laut *Weber* liegt es hingegen „ausschließlich in der Hand der Gemeinde, die Bedingungen für einen Vertragsabschluss festzusetzen“. Außerdem haben Gemeinden iSd Art 116 B-VG die volle Privatrechtsfähigkeit und können daher „über § 33 TROG 2016 hinaus privatrechtliche Verträge mit Grundeigentümern abschließen“, so *Weber (Weber in Neuerungen im Tiroler Bau- und Raumordnungsrecht, (bbl 2017))*. Diese Rechtsansicht spricht gegen eine taxative Aufzählung von möglichen Vertragsinhalten gem § 33 Abs 3 TROG 2016.
 3. Weiters ist das Gleichbehandlungsprinzip sämtlicher Grundeigentümer, die sich in einer vergleichbaren räumlichen Lage befinden, iSd § 33 Abs 2 TROG 2016 zu bedenken.

Vertragsraumordnung – Aktuelles I

- Weitere Überlegungen zum Sachverhalt Preisobergrenze Absam:

Zu bezweifeln ist mE, ob eine zeitlich unbegrenzte Preisobergrenze überhaupt als verhältnismäßig gelten kann.

Zu empfehlen wäre daher eine zeitliche Begrenzung der Preisobergrenze sowie/oder eine Indexierung zumindest in Bindung an den Verbraucherpreisindex VPI. (Ähnliches ist ja auch im aktuellen § 33 TROG 2016 Abs 3, letzter Satz, vorgesehen, wobei hier zusätzlich noch allfällige Aufwendungen insbesondere für Erschließungen mit einbezogen werden können.)

- Grundsätzlich gehe ich aber durchaus von einer zulässigen Festlegung von Preisobergrenzen aus, wenn die obigen Kriterien erfüllt sind. Dafür spricht auch die Bestimmung des § 27 Abs 2 lit d TROG 2016, wonach zu den Aufgaben und Zielen der örtlichen Raumordnung unter anderem auch 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, zählt. Auf diese Möglichkeit wird im Text des aktuellen § 33 Abs 2 TROG 2016 insbesondere hingewiesen.
- *Das Protokoll zur Gemeinderatssitzung des Gemeinderats in Absam am 14.07.2017 finden Sie hier: <http://www.absam.at/system/web/sitzungsprotokoll.aspx?typid=2017&menuonr=218616365> (abgerufen am 28.08.2017)*

Vertragsraumordnung – Aktuelles II



- **OGH 5 Ob 66/17t: Unpräzise Vertragsbestimmungen führten zur Abweisung eines Antrags auf Einverleibung einer Reallast**

(Reallast bedeutet die Belastung eines Grundstücks in der Weise, dass der Berechtigte vom Grundstückseigentümer bestimmte Leistungen verlangen kann. Diese Leistungen beinhalten, im Gegensatz zur Dienstbarkeit, ein aktives Tun).

- Sachverhalt:
 - Ein Tiroler Grundeigentümer hat sich im Rahmen eines Raumordnungsvertrags (Verwendungsvertrag) zur Nutzung eines Grundstücks ausschließlich zu touristischen Zwecken (Beherbergungsbetrieb) verpflichtet. Die Nutzung als Freizeitwohnsitz sollte dadurch verhindert werden.
 - Diese Verpflichtung wurde durch verschiedene Vertragspunkte konkretisiert. Wesentlich für die Entscheidung war insbesondere der Vertragspunkt, dass der Grundeigentümer die „vorgenommenen Bebauung für die Dauer von 20 Jahren ausschließlich im Umfang des vereinbarten Verwendungszwecks aufrechterhalten“ solle.
 - Der Grundeigentümer und die Gemeinde vereinbarten, dass eine Reallast diesen Vertragspunkten entsprechend „zur Erhaltung der Bebauung“ ins Grundbuch eingetragen werden solle.
 - Das Grundbuchsgericht jedoch wies den Antrag auf Einverleibung der Reallast im Grundbuch ab.
- Rechtliche Beurteilung des OGH:
 - Dem Grundbuchsgericht ist es verwehrt eine undeutliche und zu begründeten Zweifeln Anlass gebende Urkunde auszulegen. Durch den Inhalt der Urkunde erweckte und nicht restlos beseitigte Zweifel haben vielmehr zur Abweisung des Grundbuchgesuchs zu führen (RIS-Justiz RS0060573).
 - Die Auffassung, die Vereinbarung einer Erhaltungspflicht sei nicht mit der im Grundbuchsverfahren erforderlichen Deutlichkeit vereinbart worden, hält der OGH für vertretbar.
 - Eine Vereinbarung zwischen Grundeigentümer und Gemeinde, die ersteren zur Nutzung eines Grundstücks als Hauptwohnsitz oder zu touristischen Zwecken verpflichtet, begründet **keine positive Leistungspflicht**, sondern zielt vielmehr auf eine Untersagung einer mit den Zielsetzungen der örtlichen Raumplanung nicht vereinbaren Nutzung als Zweitwohnsitz ab. Mit einer solchen vertraglichen Beschränkung der Eigentümerbefugnisse ist aber keine für die Reallast geforderte positive Leistung des Grundeigentümers verbunden (RIS-Justiz RS0128562).

Errichtung eines Raumordnungsvertrages - Empfehlungen:



1. Definieren Sie zunächst die räumlichen Entwicklungsziele Ihrer Gemeinde (ÖRK) und schaffen Sie dadurch die Rahmenbedingungen für die geplante Bebauung.
2. Ziehen Sie die Erlassung von „Richtlinien für Vertragsraumordnung“ in Betracht, damit Gleichbehandlung gewährleistet ist (Muster-Download auf Homepage Gemeinde Wildschönau oder Westendorf)
3. Prüfen Sie mit einem Sachverständigen für Raumordnung, ob die gewünschte Widmung überhaupt möglich ist.
4. Verhandeln Sie über den konkreten Vertragsinhalt auf Augenhöhe und unter der Wahrung der gegenseitigen Interessen mit dem Grundeigentümer.
5. Beachten Sie bei der Konzeption des neuen Raumordnungsvertrages bereits vorher abgeschlossene Vertragsausgestaltungen um der Gefahr zu entgehen, die gesetzliche Verpflichtung zur Gleichbehandlung der Grundeigentümer in Ihrer Gemeinde zu verletzen und überschreiten Sie nicht den Rahmen der gesetzlichen Ermächtigungen.
6. Schließen Sie den Raumordnungsvertrag ab, bevor die Umwidmung des betreffenden Grundstücks im Gemeinderat beschlossen wird.

ANHANG zu § 33 TROG 2016:

AUSZUG aus den erläuternden Bemerkungen zum TROG 2016:

Durch die Änderungen des TROG 2011 soll die Handhabung der Instrumente der sogenannten Vertragsraumordnung durch die Gemeinde präzisiert und innerhalb der in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes gezogenen Grenzen weiterentwickelt werden. Damit einher geht auch eine systematische Neuordnung und Untergliederung der betreffenden Bestimmungen in mehrere Absätze.

Der **Abs. 2** des § 33 TROG 2016 enthält die grundsätzlichen Bestimmungen und entspricht den ersten drei Sätzen des bisherigen Abs. 2. Neu ist, dass von den Zielen der örtlichen Raumordnung jenes nach § 27 Abs. 2 lit. d (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) besonders hervorgehoben wird, zumal die Maßnahmen der Vertragsraumordnung bereits jetzt maßgeblich die Verwirklichung dieses Zieles bezwecken, was nicht nur im geltenden § 33 Abs. 2, sondern auch durch eine entsprechende Bezugnahme auf § 33 im Wortlaut des § 27 Abs. 2 lit. d zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus soll dadurch auch das - in Tirol aufgrund der außerordentlichen Begrenztheit des Dauersiedlungsraumes auf knapp unter 12% der Landesfläche besondere - Gewicht des öffentlichen Interesses der Baulandmobilisierung unterstrichen werden.

ANHANG zu § 33 TROG 2016:

AUSZUG aus den erläuternden Bemerkungen zum TROG 2016:

Im Abs. 3 des § 33 TROG 2016 werden die inhaltlichen Vorgaben für Verträge zwischen der Gemeinde und Grundeigentümern zusammengefasst. Inhaltliche Änderungen erfolgen dabei nicht. Hinzuweisen ist darauf, dass die in dieser Bestimmung grundgelegten inhaltlichen Determinanten auch die zulässigen Vertragsinhalte abgrenzen und deren Überschreitung nach der stRsp des OGH die Nichtigkeit der betreffenden Vereinbarungen zur Folge hat.

(vgl. zB zur unzulässigen vertraglichen Überwälzung von Erschließungskosten OGH 23.2.1995, 2 Ob 511/95; weiters zu einem unzulässigen Verzichtsvertrag im Zusammenhang mit einer Umwidmung OGH 23.1.2013, 3 Ob 181/12g).

ANHANG zu § 33 TROG 2016:

AUSZUG aus den erläuternden Bemerkungen zum TROG 2016:

Die **Abs. 4 und 5** sollen den aus verfassungsrechtlicher Sicht neuralgischen Bereich der Verknüpfung von Maßnahmen der Vertragsraumordnung mit hoheitlichen Planungsakten der Gemeinde - auch im Interesse der betroffenen Grundeigentümer - künftig einem klaren gesetzlichen Regulativ unterwerfen. Dabei soll nicht übersehen werden, dass der Landesgesetzgeber die sog. Vertragsraumordnung als eine von Planungsentscheidungen losgelöste Befugnis der Gemeinde zum Abschluss von Verträgen mit Grundeigentümern konzipiert und dies im Gefolge des Erkenntnisses VfSlg. 15.625/1999 zur Salzburger Vertragsraumordnung (in diesem Erkenntnis hat der Verfassungsgerichtshof bekanntlich ausgesprochen, dass eine zwingende Verbindung von privatwirtschaftlichen Maßnahmen der Gemeinde zur Verwirklichung der in der Gemeinde angestrebten Entwicklungsziele mit hoheitlichen Maßnahmen, nämlich der Erlassung von Raumordnungsplänen in Verordnungsform, vom System der Bundesverfassung nicht vorgesehen ist) auch im Gesetzeswortlaut nochmals verdeutlicht hat (vgl. die Änderungen des § 33 des seinerzeitigen Tiroler Raumordnungsgesetzes 1997 durch die 5. Raumordnungsgesetz-Novelle LGBL. Nr. 73/2001, und die Erläuternden Bemerkungen hierzu, Tiroler Landtag, RV EZ 224/2001, 71f).

Deshalb soll im **neuen Abs. 4** zunächst explizit angeordnet werden, dass Festlegungen des örtlichen Raumordnungskonzeptes, des Flächenwidmungsplanes oder eines Bebauungsplanes nicht ausschließlich vom Abschluss von Verträgen mit den betroffenen Grundeigentümern abhängig gemacht werden dürfen. Damit soll für den Regelfall auch gesetzlich nochmals besser zum Ausdruck gebracht werden, dass Grundeigentümer, die zum Abschluss entsprechender Verträge nicht bereit sind, nicht allein aus diesem Grund und damit im Ergebnis willkürlich von entsprechenden Festlegungen im örtlichen Raumordnungskonzept bzw. konkret von der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung ausgeschlossen werden dürfen, obwohl die raumordnungsfachlichen Voraussetzungen für entsprechende planerische Festlegungen an sich gegeben wären.

ANHANG zu § 33 TROG 2016:

AUSZUG aus den erläuternden Bemerkungen zum TROG 2016:

Gleichzeitig soll in einem **neuen Abs. 5** in jenen spezifischen Fällen, in denen von der Gemeinde im Rahmen ihres Planungsermessens erwogene Planungsentscheidungen trotz Erfüllung der sonstigen gesetzlichen Voraussetzungen nur dann in Übereinstimmung mit sämtlichen maßgebenden Zielen der örtlichen Raumordnung bzw. Festlegungen übergeordneter Planungsinstrumente der Gemeinde gebracht werden können, wenn ergänzend Verträge nach Abs. 2 mit den betroffenen Grundeigentümern abgeschlossen werden, gesetzlich eine sachgerechte Verknüpfung dieser Planungsentscheidungen mit solchen Verträgen ermöglicht werden. Das Zustandekommen eines derartigen Vertrages tritt dadurch als eine weitere Voraussetzung zu den sonstigen gesetzlichen Determinanten des jeweiligen hoheitlichen Planungsaktes hinzu; er soll so in das raumordnungsrechtliche Planungssystem - insbesondere im Interesse der effektiven Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung, vor allem des Zieles nach § 27 Abs. 2 lit. d - eingebunden werden.

Die Gemeinde soll deshalb auch bei Vorliegen des Einvernehmens über die im Hinblick auf den Vertragszweck notwendigen und angemessenen Vertragsinhalte einem gesetzlichen Kontrahierungszwang unterliegen, d.h. sie soll sich dem Vertragsabschluss dann nicht mehr einseitig entziehen können, wenn der Grundeigentümer in die zur Herstellung der gesetzlichen Voraussetzungen für die betreffende Planungsentscheidungen notwendigen vertraglichen Verpflichtungen einzuwilligen bereit ist. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten wesentlich scheint dabei auch, dass der Abschluss der betreffenden Verträge in den genannten spezifischen Konstellationen nicht nur im Interesse der Gemeinde, sondern regelmäßig auch im Interesse der betroffenen Grundeigentümer liegt, vor allem (aber nicht nur) dann, wenn die in Rede stehende Festlegung vom Grundeigentümer selbst angeregt worden sein sollte. Soweit es sich dabei um eine vom Grundeigentümer vorgeschlagene Änderung des Flächenwidmungsplanes handelt, ist hier auch auf das neue Instrument des Planungsgespräches hinzuweisen (siehe den neuen § 71a, Z 100), in dessen Rahmen gegebenenfalls auch der allfällige ergänzende Abschluss eines Vertrages nach Abs. 2 mit dem Widmungswerber erörtert werden kann.

ANHANG zu § 33 TROG 2016:

AUSZUG aus den erläuternden Bemerkungen zum TROG 2016:

Dass unter der Voraussetzung der Einbindung des Instruments des privatrechtlichen Vertrages in ein sachlich tragfähiges Konzept der örtlichen Raumplanung keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen bestehen, wenn der Gesetzgeber zur Erhöhung der Effektivität der Vertragsraumordnung, insbesondere im Hinblick auf das Anliegen der Mobilisierung von Bauland, auch Verpflichtungen zum Abschluss von Raumordnungsverträgen schafft (weil es sich dann eben nicht um eine „obligatorische Vertragsraumordnung“ im Sinn einer allein vom Vertragsabschluss abhängigen zwingenden Verknüpfung des Planungsaktes mit dem Vertrag handelt, wie sie vom Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 15.625/1999 als verfassungswidrig verworfen wurde), ergibt sich aus einem im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) von Univ. Prof. Dr. Walter Berka und Univ. Prof. Dr. Andreas Kletecka im Jahr 2014 erstatteten Rechtsgutachten zu „Rechtsfragen der Vertragsraumordnung in Österreich“ (veröffentlicht in: ÖROK [Hrsg], Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“, Schriftenreihe Nr. 191 [2014]; aaO 77 [93]).

Dieses Rechtsgutachten spricht sich - auch im Licht seiner Rezeption im Schrifttum und unter Berücksichtigung anderer Entscheidungen des VfGH - für eine differenzierte Deutung des Erkenntnisses VfSlg. 15.625/1999 aus: Demnach „liegt eine im Sinn des Erkenntnisses verfassungsrechtlich unzulässige ‚obligatorische Vertragsraumordnung‘ dann und nur dann vor, wenn der Vertrag nicht nur eine notwendige Voraussetzung für eine Widmungsentscheidung ist, sondern dieser auch den Inhalt des Widmungsakts in einer Weise determiniert, die andere gesetzliche Voraussetzungen und Bedingungen für Widmungen ganz oder jedenfalls weitgehend verdrängt. In diese Richtung deuten zumindest die bereits erwähnten weiteren Erkenntnisse des VfGH, in denen der Gerichtshof Planungsakte deshalb als gesetzwidrig aufgehoben hat, weil sie unabhängig vom Vertrag im Gesetz keine Deckung fanden (VfSlg. 15.272/1998) oder eine Rückwidmung, die tatsächlich wegen des vom Eigentümer verweigerten Vertragsabschlusses erfolgte, deshalb für gesetzmäßig hielt, weil sie jedenfalls auch im Gesetz eine Deckung fand (VfSlg. 18.413/2008).“

ANHANG zu § 33 TROG 2016:

AUSZUG aus den erläuternden Bemerkungen zum TROG 2016:

Sohin „darf der Gesetzgeber das Zustandekommen einer vertraglichen Vereinbarung zu einer Voraussetzung einer bestimmten raumplanerischen Widmungsentscheidung machen, wenn diese nur eine Voraussetzung für eine hoheitliche Planungsentscheidung ist und diese hoheitliche Entscheidung davon abgesehen gesetzlich in einer Weise ausgestaltet ist, die das Planungsermessen der Gemeinde sachgerecht, das heißt durch tragfähige fachliche Gesichtspunkte, determiniert. Dass ein Raumordnungsvertrag eine Planungsgrundlage für eine Widmungsentscheidung sein kann, durch die das öffentliche Interesse an einer bestimmten Widmung belegt wird, folgt aus VfSlg 16.199/2001; damit steht aber auch fest, dass der Vertrag als weiterer bestimmender Gesichtspunkt zu den die Planungsentscheidung determinierenden gesetzlichen Anordnungen hinzutreten und in die final determinierende Abwägungsentscheidung einbezogen werden darf“ (aaO, 92; Hervorhebungen im Original). „Das bedeutet“, so das Rechtsgutachten weiter, im Ergebnis: Der Raumordnungsgesetzgeber hat das Instrument der Raumordnungsverträge in einen gesetzlichen Rahmen einzubauen, durch den sichergestellt wird, dass das Planungsermessen in einer Weise ausgeübt werden kann, welche die Erfüllung der öffentlichen Interessen an einer geordneten räumlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der angestrebten Entwicklungsziele ausreichend gewährleistet.

ANHANG zu § 33 TROG 2016:

AUSZUG aus den erläuternden Bemerkungen zum TROG 2016:

Das Scheitern von Vertragsverhandlungen darf nicht zu sachwidrigen Widmungsentscheidungen führen (wie zu dem vom VfGH hervorgehobenen Fall der Rückwidmung von aus fachlicher Sicht für die Bebauung geeignetem Bauland), ebenso wenig wie das Zustandekommen eines Vertrages der einzige Grund für die Baulandausweisung sein darf (etwa im Sinne der tatsächlich untragbaren und sachlich nicht zu rechtfertigenden Konsequenz, das Baulandwidmungen ‚erkauft‘ werden könnten). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, liegt nach der hier vertretenen Auffassung keine im Sinne von VfSlg. 15.625/1999 unzulässige ‚obligatorische Vertragsraumordnung‘ vor, und zwar auch dann nicht, wenn der Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages ein gesetzlich vorgesehenes Tatbestandsmerkmal einer hoheitlichen Widmungsentscheidung ist.“ (aaO, 92f; Hervorhebungen im Original).

Unter diesen Voraussetzungen ist weiters davon auszugehen, dass bei Inanspruchnahme der privatrechtlichen Handlungsform des Abschlusses eines Vertrages nach Abs. 2 kraft ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung, wie dies nunmehr in den im Abs. 5 geregelten Konstellationen als eine von mehreren Voraussetzungen für eine Planungsentscheidung der Gemeinde vorgesehenen ist, kein Missbrauch der Rechtsform im Sinn der einschlägigen ständigen Rechtsprechung des OGH vorliegt (vgl. zur Tiroler Rechtslage etwa OGH 23.1.2013, 3 Ob 181/12g, wonach ohne gesetzliche Grundlage eine Verwaltungsbehörde Entscheidungen im Rahmen der Hoheitsverwaltung [hier: eine Umwidmung] nicht vom Zustandekommen einer privatrechtlichen Vereinbarung abhängig machen darf, sodass eine dennoch abgeschlossene Vereinbarung gemäß § 879 Abs. 1 ABGB wegen Verstoßes gegen das Legalitätsprinzip nichtig ist). Insofern wird folgerichtig davon auszugehen sein, dass die betreffenden Verträge auch zivilrechtlich wirksam sind.

Danke für die Aufmerksamkeit!



Für baurechtliche oder raumordnungsrechtliche Fragen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Diese Präsentation (Ergänzung der Version dieses Vortrages von 2015) kann kostenlos unter der Web Adresse

www.law-experts.at

(Menüpunkt News, Publikationen & Rechtsinfos) heruntergeladen werden.

Mag. Stefan Gamsjäger,
Law-Experts Rechtsanwälte,
Innsbruck, September 2017