

Positionspapier der österreichischen Städte zu städtebaulichen Verträgen

Erstellt von Univ.-Prof. Dr. Verena Madner, Dr. Stefan Mayr, LL.M. und Lisa-Maria Grob, LL.M., Forschungsinstitut für Urban Management and Governance, WU Wien.

Basis/Ausgangspunkt des Papiers: **Diskussion** in den bisherigen Workshops und **Entwurf des Städtebunds** samt den dazu eingelangten Rückmeldungen der Städte

Zielsetzungen des Positionspapiers:

- Rechts- und Vollzugssicherheit fördern,
- zweckmäßige Vollzugspraxis darstellen,
- Klarstellungen für Politik/Öffentlichkeit. Häufig wiederkehrende Fragen und Aspekte sollen – ohne dass diese gesondert als FAQs ausgewiesen werden – im Papier behandelt werden. (Diese FAQs wurden beim letzten Workshop im März 2019 identifiziert).

Allgemeines

Begriff

Bundesländer sehen in ihren Raumordnungsgesetzen den Abschluss "privatrechtlichen Vereinbarungen", von Vereinbarungen im Rahmen "privatrechtlicher Maßnahmen" bzw im Bereich der "Vertragsraumordnung" vor. In der Praxis sind für diese Verträge auch die Begriffe "städtebaulicher Vertrag" bzw "Raumordnungsvertrag" Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Rahmen dieses gebräuchlich. Positionspapiers in der Folge einheitlich der Begriff "städtebauliche Verträge" als Überbegriff verwendet. Bei städtebaulichen Verträgen handelt es sich um zivilrechtliche Verträge, die zwischen öffentlicher Hand und Grundeigentümer/inne/n, Projektwerber/inne/n oder Antragsteller/inne/n (in der Folge: Vertragspartner/innen) im Zusammenhang mit der Änderung von Flächenwidmungs- und/oder Bebauungsplänen abgeschlossen werden. Städtebauliche Verträge stellen ein flexibles und unterstützendes Instrument zur Umsetzung von Planungszielen sowie anderer planungsimmanenter öffentlicher Zielsetzungen dar.

Zielsetzung

Die Widmung von Bauland bzw die Änderung von Bebauungsplänen setzt häufig die Herstellung von erforderlichen Qualitäten und Infrastrukturen voraus und ist dementsprechend mit Kosten verbunden. Das rasche Bevölkerungswachstum der Städte in den vergangenen Jahren – und entsprechend der Prognosen auch für die kommenden Jahre – und der damit einhergehende Bedarf an (leistbarem) Wohnen, Arbeit, Infrastruktur etc machen entsprechende Aufwendungen im Bereich der Stadtentwicklung notwendig. In städtebaulichen Verträgen wird daher regelmäßig vereinbart, dass sich die Vertragspartner/innen an anfallenden Infrastruktur- und Planungskosten beteiligen oder die



Herstellung der erforderlichen Anlagen übernehmen. Die vertragliche Regelungsform ermöglicht eine flexible, langfristige Steuerung räumlicher Entwicklung im Sinne der gemeinsamen Planungsinteressen bei gleichzeitiger Entlastung der öffentlichen Hand.

Anwendungsfälle

Die Verträge stellen eine Ergänzung zu klassischen hoheitlichen Planungsinstrumenten wie dem Flächenwidmungs- und dem Bebauungsplan dar. Städtebauliche Verträge kommen in Österreich zunehmend zur Anwendung; die Einsatzmöglichkeiten des unterstützenden Raumplanungsinstruments sind vielfältig: Ein möglicher Anwendungsfall sind etwa Verträge, mit denen eine, den Raumplanungszielen entsprechende, insbesondere widmungskonforme Verwendung von Grundstücken vereinbart wird (oftmals auch als "Verwendungsverträge" bezeichnet). Mitunter verpflichten sich die Vertragspartner/innen beispielsweise zur Bebauung innerhalb bestimmter Frist ("Mobilisierungsverträge", zur Bodenmobilisierung vgl Seite 9) und/oder zu einer bestimmten baulichen Nutzung, zB zur Bedarfsdeckung im Bereich leistbares Wohnen. Zudem können städtebauliche Verträge die Überlassung von Grundstücksflächen ("Überlassungsverträge") zum Inhalt haben. In der Praxis kommen zudem auch Vereinbarungen über die Tragung von Planungs- und Infrastrukturkosten zum Einsatz, wobei hier Kosten für technische (zB für Straßen, Lärmschutzwände, Retentionsbecken etc), soziale (zB Kindergärten, Schulen, Horte etc) und "grüne" (zB für Parks, Grünflächen etc) Infrastrukturen unterschieden werden können.

Rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz städtebaulicher Verträge

Durch die Rechtsprechung der Höchstgerichte ist geklärt, dass der Einsatz von städtebaulichen grundsätzlich zulässig ist. Mittlerweile findet sich Verträgen Landesraumordnungsgesetzen eine Rechtsgrundlage für den Abschluss derartiger Verträge. Allerdings unterscheiden sich sowohl die Reichweite der Rechtsgrundlagen als auch der praktische Einsatz des Raumordnungsinstruments von Bundesland zu Bundesland. Hinzu kommt, dass die Gestaltung der zulässigen Vertragsinhalte Anwendungsmöglichkeiten und -grenzen von städtebaulichen Verträgen verschiedentlich mit Rechtsunsicherheit behaftet sind. Dies ist nicht zuletzt auf das vom Verfassungsgerichtshof ergangene Erkenntnis zur Gestaltung der Salzburger Vertragsraumordnung aus dem Jahr 1999 zurückzuführen.¹ In dieser viel diskutierten Entscheidung stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass die zwingende Verknüpfung von hoheitlichen Maßnahmen der Raumordnung (Erlassung/Änderung von Flächenwidmungsplan und/oder Bebauungsplan) mit dem Abschluss einer privatrechtlichen Vereinbarung (zwischen der Gemeinde und den Vertragspartner/innen) unzulässig ist (sogenanntes "Kopplungsverbot"). Verfassungsgerichtshof war der Ansicht, dass die damalige Salzburger Regelung den Abschluss von Verträgen als zwingende Voraussetzung für eine Widmung vorsah, weshalb die Verfassungswidrigkeit der landesgesetzlichen Bestimmungen festgestellt wurde. Aus einem

-

¹ VfSlg 15.625/1999.



späteren Erkenntnis wird jedoch deutlich, dass der Verfassungsgerichtshof den Einsatz von städtebaulichen Verträgen als unterstützendes Mittel zur Erreichung von Raumordnungszielen als zulässig erachtet.² Auch nach Ansicht des Obersten Gerichtshofs bestehen keine Bedenken gegen eine fakultative Vertragsraumordnung, bei der der Gesetzgeber die Gemeinden zum Vertragsschluss ermächtigt.³

Aus einer rechtlichen Perspektive ist folglich entscheidend, dass die Baulandwidmung nicht allein vom Faktum des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrags abhängig gemacht wird.⁴ Für die hoheitliche Widmung müssen über das Faktum des Vertragsabschlusses hinaus sachliche Gründe vorliegen. Die Verträge können dabei als unterstützendes Instrument zur Sicherung legitimer Ziele der Raumordnung dienen. Gleichwohl ist zu betonen, dass städtebauliche Verträge nicht bei allen (Bau-)Projekten zum Einsatz kommen können. Ob für Vollziehung öffentlicher Aufgaben hoheitliche oder privatwirtschaftliche Handlungsformen zum Einsatz kommen, hängt auch davon ab, welche rechtstechnischen Mittel die Gesetzgebung zur Verwirklichung der zu erfüllenden Aufgaben vorsieht. Sehen (landes-)gesetzliche Bestimmungen vor, dass die Tragung bestimmter Kosten zwingend mittels Bescheids vorzuschreiben ist, darf dies nicht durch privatrechtliche Vereinbarungen umgangen werden.⁵ Ist gesetzlich hingegen bloß eine Ermächtigung der Städte zur hoheitlichen Gestaltung vorgesehen, verfügen diese über eine weitgehende Wahlfreiheit zwischen hoheitlicher Vorschreibung und privatrechtlicher Vereinbarung. Je nachdem, wie die gesetzliche Grundlage gestaltet ist, kann auch eine Kombination von öffentlich-rechtlichen Handlungsformen und städtebaulichen Verträgen in Frage kommen. Reichen etwa die mittels Bescheids hoheitlich vorgeschrieben Gebühren nicht zur Deckung der tatsächlich anfallenden Kosten aus, kann es, je nach Maßgabe der konkreten gesetzlichen Regelung zulässig sein, über die Tragung des darüberhinausgehenden Aufwands eine vertragliche Vereinbarung zu treffen.⁶ Letztlich kommt es für die Wahl der zulässigen Handlungsform also immer auf die konkrete gesetzliche Ausgestaltung an.⁷

Eines städtebaulichen Vertrages bedarf es auch dann nicht, wenn die Herstellung von räumlichen Qualitäten und Infrastrukturen von den Städten auf andere Weise erreicht wird (zB durch befristete Baulandausweisungen im Flächenwidmungsplan). Ganz allgemein ist schließlich zu betonen, dass seitens der Städte grundrechtliche Schranken, die sich insbesondere aus dem Gleichheitssatz ergeben, selbstverständlich zu beachten sind. Willkürliche und unsachliche Differenzierungen zwischen (potentiellen)

² VfSlg 20.009/2015.

³ OGH 16.3.2016, 3 Ob 241/15k (*in concreto* keine verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich § 22 Knt Gemeindeplanungsgesetz).

⁴ Vgl etwa VfSlg 20.009/2015; schon zuvor implizit VfSlg 16.199/2001; 16.289/2001.

⁵ OGH 2 Ob 511/95 = RdW 1995, 216; 1 Ob 30/91 = SZ 64/92. Siehe dazu zB die Aufschließungsabgabe gemäß § 38 Nö BO 2014 LGBI 2015/1 idF LGBI 2018/53, den Verkehrsflächenbeitrag gemäß § 19 Oö BauO 1994 LGBI 1994/66 idF LGBI 2019/44 oder auch die Bauabgabe gemäß § 15 Stmk BauG LGBI 1995/59 idF LGBI 2018/63. Zur Anrechnung allenfalls im Zusammenhang mit dem jeweiligen Abgabenzweck bereits erbrachter Geld- bzw Naturalleistungen siehe etwa § 38 Abs 7 Nö BO 2014 oder § 20 Abs 7 Oö BauO 1994.

⁶ Vgl VfSlg 13.310/1992.

⁷ OGH 10 Ob 519/94 = SZ 69/25.



Vertragspartner/innen sind demgemäß verboten. Gleichwohl können Unterschiede im Tatsächlichen eine unterschiedliche Behandlung nicht nur rechtfertigen, sondern sogar notwendig machen.

Letztlich geht es in städtebaulichen Verträgen darum, im konkreten Fall rechtlich bindend sicherzustellen, dass die für eine bauliche Entwicklung formulierten rechtlichen Rahmenbedingungen erfüllt sowie angestrebte räumliche Qualitäten umgesetzt bzw. für die Entwicklung notwendige Infrastrukturen zeitgerecht bereitgestellt werden.



Grundlagen der Gestaltung städtebaulicher Verträge in den Raumordnungsgesetzen der Länder

Die landesgesetzlichen Bestimmungen zur Vertragsraumordnung sprechen die Regelungsinhalte von Verträgen in unterschiedlichem Ausmaß an. Um die Ziele der Raumordnung in städtebaulichen Verträgen auf lokaler Ebene umsetzen zu können, ist es in der Praxis und auch im Hinblick auf das Legalitätsprinzip zweckmäßig, dass die Landesgesetzgeber klare Regelungen zu den Einsatzmöglichkeiten von städtebaulichen Verträgen in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen treffen. Dies soll einen möglichst breiten und rechtlich abgesicherten Anwendungsbereich gewährleisten und dem "Kopplungsverbot" Rechnung tragen. Diesbezüglich besteht auch Konsens der Leiter/innen der Stadtplanungsabteilungen der Städte.

Beteiligung an Infrastrukturkosten – Herstellung von Infrastrukturmaßnahmen

Ein in der Praxis immer wichtiger werdender Einsatzbereich des städtebaulichen Vertrages ist die Beteiligung von Vertragspartner/innen an den Kosten der Errichtung von Infrastruktureinrichtungen. Durch Innenverdichtung in den Städten wird der Flächenverbrauch reduziert, allerdings bedeutet dies in der Regel eine Zunahme der Bevölkerung in bestehenden Quartieren: Die Infrastrukturen müssen in der Folge ausgebaut oder angepasst werden. Davon kann die technische (zB Umbau von Straßen, Anpassungen im ÖV-Netz), die soziale (zB Aus-/Neubau von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen) und auch die "grüne" Infrastruktur (zB Schaffung zusätzlicher Grün- und Freiräume) betroffen sein. Ein weiterer, zukünftiger Einsatzbereich städtebaulicher Verträge könnte auch die Beteiligung von Vertragspartner/innen an der Herstellung von technisch-digitaler Infrastruktur sein.

Während in einigen Landesgesetzen im Kontext der Vertragsraumordnung von der Tragung von Infrastrukturkosten bzw von der Herstellung von Infrastrukturmaßnahmen die Rede ist, regeln andere Raumordnungsgesetze (nur) die Beteiligung Privater an Aufschließungs- bzw Erschließungskosten.

Beispiele

Für den Einsatz von städtebaulichen Verträgen im Zusammenhang mit Infrastrukturkosten bzw -maßnahmen finden sich beispielhaft folgende landesgesetzliche Formulierungen:

In Oberösterreich hat die Gemeinde im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Aufgaben der örtlichen Raumordnung durch privatwirtschaftliche Maßnahmen zu unterstützen. Dabei kommen insbesondere "Vereinbarungen der Gemeinde mit den Grundeigentümern über die zeitgerechte und widmungsgemäße Nutzung von Grundstücken sowie die Tragung von die Grundstücke betreffenden Infrastrukturkosten"⁸ in Betracht. In der Praxis wird dabei zwischen technischen und

⁸ Die in diesem Positionspapier unter Anführungszeichen gefassten landesgesetzlichen Formulierungen stellen Direktzitate aus dem jeweiligen Landesgesetz dar. Die Hervorhebungen in **Fettdruck** sind dabei nicht im Original.



sozialen Infrastrukturkosten unterschieden. Weiters ist nach dem Oö ROG in diesem Zusammenhang sicherzustellen, "dass auch unter Berücksichtigung der nach anderen landesgesetzlichen Vorschriften einzuhebenden Beiträge die voraussichtlich tatsächlich anfallenden Kosten nicht überschritten werden".

- In Salzburg kann die Gemeinde zur Sicherung der Entwicklungsziele "Vereinbarungen mit den Grundeigentümern insbesondere betreffend die Verwendung von Grundstücken, die Überlassung von Grundstücken an Dritte und die Tragung von Infrastrukturkosten schließen".
- In Vorarlberg kann die Gemeinde, wenn dies nach den für die Raumplanung maßgeblichen Verhältnissen zur Erreichung der Raumplanungsziele erforderlich ist, auch geeignete privatwirtschaftliche Maßnahmen setzen. Als privatwirtschaftliche Maßnahmen kommen insbesondere "Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über Infrastrukturmaßnahmen im Zusammenhang mit der Erschließung und Verwendung von Bauflächen" in Betracht. In den Erläuterungen zum Vorarlberger Raumplanungsgesetz heißt es dazu: "Infrastrukturvereinbarungen dienen dem Zweck der Herstellung bzw Verbesserung der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Erschließung und Verwendung von Bauflächen. Unter Infrastrukturmaßnahmen sind beispielsweise Verkehrswege (wobei umweltfreundliche Mobilität zu bevorzugen ist [...]), Erholungsflächen oder Versorgungseinrichtungen zu verstehen."
- In Wien ist die Gemeinde als Trägerin von Privatrechten berechtigt "über die Beteiligung der Grundeigentümer an den der Gemeinde durch die Festsetzung von Grundflächen als Bauland erwachsenden Kosten der Infrastruktur privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen". In der Wiener Vertragspraxis werden anhand dieser Regelung zB auch Vereinbarungen über die Errichtung von Kindergärten und die Ausgestaltung öffentlich zugänglicher Grün- und Freiflächen abgeschlossen.

Rechtspolitische Forderungen

- → Um den Städten die Gestaltung von städtebaulichen Verträgen zur Tragung von sowohl technischer, sozialer, technisch-digitaler als auch "grüner" Infrastrukturkosten bzw zur Herstellung derartiger Infrastrukturmaßnahmen zu eröffnen, sind entsprechend weitgefasste Formulierungen im jeweiligen Raumordnungsgesetz wie zB in Oberösterreich, Salzburg und Wien zweckmäßig. Beispielhaft kann auf die oben skizzierten landesgesetzlichen Regelungen verwiesen werden.
- → Um Klarheit für die Vollzugspraxis zu schaffen, könnte eine demonstrative Aufzählung von Infrastrukturmaßnahmen, die von städtebaulichen Verträgen umfasst sein können, im Landesraumordnungsrecht verankert werden. Zu den zulässigen Vertragsinhalten könnten dabei jedenfalls Infrastruktureinrichtungen zählen, die zumindest überwiegend der jeweiligen von der geplanten Widmung betroffenen Nachbarschaft zugerechnet werden können. Sofern sich aus der örtlichen Situation und der angestrebten Nutzung besondere Anforderungen ergeben, könnten auch diese Anforderungen Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein (zB Lärmschutzwände, Retentionsbecken und dergleichen). Durch eine beispielhafte



Auflistung könnte rechtsstaatlichen Bestimmtheitserfordernissen besser entsprochen werden.

Erhöhung der Bebauungsdichte

Nicht nur bei der Umwidmung von Grünland in Bauland entstehen für die Gemeinde Infrastruktur- und Erschließungskosten. Auch die Erhöhung der zulässigen Bebauungsdichte, -höhe, -weise etc kann für die Gemeinden aus raumplanungsfachlichen Erfordernissen kostenintensive Maßnahmen erforderlich machen.

Rechtspolitische Forderung

→ In den Raumordnungsgesetzen sollte klargestellt werden, dass städtebauliche Verträge auch dann zur Anwendung kommen können, wenn Änderungen von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen mit einer Erhöhung der Bebauungsdichte einhergehen, die für die Gemeinden aus raumplanungsfachlichen Erfordernissen kostenintensive Maßnahmen erforderlich macht. Gegebenenfalls könnte der Landesgesetzgeber diesbezüglich auf eine "wesentliche" Erhöhung der Bebauungsdichte abstellen. Hier sind unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar, etwa ein Anknüpfen an eine prozentuelle Steigerung der Dichtezahl oder an einen Schwellenwert mit Blick auf die zusätzlich geschaffene Nutzfläche. Sofern aus verwaltungsökonomischen Gründen Untergrenzen für die Anwendung von Verträgen gewünscht sind, sollten absolute Schwellenwerte gewählt werden (bei relativen Schwellenwerten stellt sich die Frage nach der Bezugsgröße).

Zurverfügungstellung von leistbarem Wohnraum

Die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum wird mehr und mehr zu einer der wichtigsten kommunalen Aufgaben zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Einige Landesgesetzgeber haben bereits Regelungen im jeweiligen Raumordnungsrecht geschaffen, welche die Verwendung bzw die Abtretung von Grundstücken für den förderbaren bzw. geförderten Wohnbau als Vertragsinhalt in städtebaulichen Verträgen vorsehen. Zudem haben einige Länder die Schaffung von leistbarem Wohnen als Planungsziel im jeweiligen Raumordnungsgesetz verankert, so etwa Tirol und Wien.

Beispiele

Es folgt ein exemplarischer Überblick über die gesetzlichen Regelungen der Länder Oberösterreich, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien bezüglich möglicher Vertragsinhalte zu leistbarem Wohnen in städtebaulichen Verträgen. Mit Ausnahme von Vorarlberg bestehen in den genannten Ländern Regelungen, die eine Ausweisung von Flächen für den förderbaren bzw. geförderten Wohnbau im Flächenwidmungsplan vorsehen:

 In Oberösterreich kommen als privatwirtschaftliche Maßnahmen insbesondere in Betracht: "Vereinbarungen zur Sicherung des förderbaren Wohnbaus, soweit für



diesen Zweck in der Gemeinde ein Bedarf besteht und dafür Flächen vorbehalten werden sollen. Die Vereinbarungen haben sicherzustellen, dass je Grundstückseigentümer höchstens die Hälfte der für die Umwidmung vorgesehenen Grundstücksfläche zum Zweck der Widmung für den förderbaren mehrgeschossigen Wohnbau oder für Gebäude in verdichteter Flachbauweise der Gemeinde angeboten werden muss".

Zudem können im **Flächenwidmungsplan** "Flächen für förderbare mehrgeschoßige (mindestens drei Geschoße über dem Erdboden) Wohnbauten oder Gebäude in verdichteter Flachbauweise vorgesehen werden; in diesen Wohngebieten dürfen nur förderbare mehrgeschoßige Wohnbauten oder Gebäude in verdichteter Flachbauweise sowie Bauwerke und sonstige Anlagen errichtet werden, die dazu dienen, den täglichen Bedarf der Bewohnerinnen bzw. Bewohner zu decken".

In der Steiermark kann die Gemeinde "Vereinbarungen mit den Grundeigentümern⁹ über die Verwendung der Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend der beabsichtigten Flächenwidmung und den beabsichtigten Festlegungen der Baulandzonierung abschließen. Der Abschluss solcher Vereinbarungen hat im Besonderen die Zurverfügungstellung von geeigneten Grundstücken für den förderbaren Wohnbau im Sinn des Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetzes 1993 in der jeweils geltenden Fassung im erforderlichen Ausmaß sicherzustellen".

Im **Flächenwidmungsplan** können von den Gemeinden zudem "zur Sicherstellung geeigneter Flächen für den förderbaren Wohnbau im Sinn des Steiermärkischen Wohnbauförderungsgesetzes 1993 in der jeweils geltenden Fassung [...] Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden, wenn dies im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegt ist".

In Tirol kann die Gemeinde "zum Zweck der Verwirklichung der Ziele der örtlichen Raumordnung, insbesondere jenes, dass 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 betrifft, und gegebenenfalls auch der Festlegungen übergeordneter Planungsinstrumente Verträge mit Grundeigentümern abschließen". In diesen Verträgen "kann die Verpflichtung vorgesehen werden, Grundflächen der Gemeinde oder dem Tiroler Bodenfonds für bestimmte Zwecke, insbesondere für den geförderten Wohnbau, für die verkehrsmäßige Erschließung des Baulandes oder für die Schaffung von infrastrukturellen Einrichtungen, oder als gemeinnützig anerkannten Bauvereinigungen ausschließlich für Zwecke des geförderten Wohnbaus zu überlassen".

Im **Flächenwidmungsplan** besteht auch in Tirol die Möglichkeit der Ausweisung von Vorbehaltsflächen für den geförderten Wohnbau.

⁹ Wie bereits weiter oben angemerkt stellen die in diesem Positionspapier unter Anführungszeichen gefassten landesgesetzlichen Formulierungen Direktzitate aus dem jeweiligen Landesgesetz dar. Die Hervorhebungen in **Fettdruck** sind dabei nicht im Original.



- In Vorarlberg kann die Gemeinde privatwirtschaftliche Maßnahmen setzen, wie insbesondere "Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über den Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinde oder einen Dritten, um für die Deckung des örtlichen Bedarfs an Bauflächen und Flächen, die Zwecken des Gemeinbedarfs, einschließlich jenem des gemeinnützigen Wohnbaus, dienen, vorzusorgen".
- In Wien ist die Gemeinde berechtigt "zur Unterstützung der Verwirklichung der [...] genannten Planungsziele, insbesondere zur Vorsorge ausreichender Flächen für den erforderlichen Wohnraum [...] privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen". Die "Vorsorge für Flächen für den erforderlichen Wohnraum unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung und der Ansprüche der Bevölkerung an ein zeitgemäßes und leistbares Wohnen" stellt explizit ein solches Planungsziel dar.

Darüber hinaus besteht in Wien auch die Möglichkeit, die Errichtung geförderten und damit leistbaren Wohnraums durch die Ausweisung von Gebieten für geförderten Wohnbau im **Flächenwidmungsplan** auf hoheitlichem Weg durchzusetzen.

Rechtspolitische Forderung

→ Um der Aufgabe der Zurverfügungstellung von leistbarem Wohnraum besser nachkommen zu können, wäre die gesetzliche Verankerung von leistbarem Wohnen als Ziel der Raumordnung in allen Ländern wünschenswert.

Bodenmobilisierung

Die gesetzlichen Regelungen der Länder im Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen sehen alle – wenn auch unterschiedlich ausgestaltet – den Abschluss von Vereinbarungen betreffend die Verwendung/Nutzung von Grundstücken vor. In einigen Ländern, wie zB in Oberösterreich, stellen die raumordnungsrechtlichen Bestimmungen auch explizit auf Vereinbarungen über die zeitgerechte Nutzung von Grundstücken ab.; in Tirol können städtebauliche Verträge beispielsweise "die Verpflichtung des Grundeigentümers vorsehen, die jeweiligen Grundflächen innerhalb einer angemessenen Frist einer bestimmten Verwendung zuzuführen, insbesondere zu bebauen".

Den Abschluss von Vereinbarungen betreffend die Verwendung/Nutzung von Grundstücken (zB innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen) ist in manchen Bundesländern, wie zB in Niederösterreich lediglich aus Anlass der Widmung von Bauland möglich.

Rechtspolitische Forderung

→ Im Sinne der Bodenmobilisierung sollte die Verpflichtung, Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen bzw einer entsprechenden Nutzung zuzuführen, nicht nur aus Anlass der Umwidmung in Bauland, sondern auch bei Änderungen des Bebauungsplans möglich sein.



Grundflächenabtretung

Rechtspolitische Forderung

→ Eine Klarstellung, dass hoheitlich vorgeschriebene kostenlose Grundabtretungen nicht als privatwirtschaftliche Maßnahmen im Sinne der Raumordnung angesehen werden können, wäre im Rahmen der ROGs der Länder zudem wünschenswert.

Städtebauliche Verträge in der Vollzugspraxis

Zum Einsatz städtebaulicher Verträge gibt es in den Städten mittlerweile umfassende praktische Erfahrungen. Diese reichen von Fragen der Gestaltung der Einleitung der Vertragsverhandlungen über die Zuständigkeit zur Verhandlungsführung und die interne Koordinierung bis hin zur Kontrolle und Sicherstellung der Einhaltung der Verträge. Die Ansätze der Städte in diesen Fragen sind vielfältig, ungeachtet dessen haben sich bestimmte Herangehensweisen in der Praxis bewährt.

Es sei in Erinnerung gerufen, dass es nicht nur rechtlich – mit Blick auf das Legalitätsprinzip – geboten, sondern auch praktisch zweckmäßig ist, die Planungssituationen und Einsatzbereiche städtebaulicher Verträge durch eine demonstrative Aufzählung im Gesetz hinreichend zu spezifizieren. Damit soll der Gesetzgeber zur Verbesserung der rechtlichen Tragfähigkeit städtebaulicher Verträge beitragen und möglichen Verstößen bzw Diskussionen betreffend dem "Kopplungsverbot" vorbeugen (siehe dazu oben).

Einleitung der Vertragsverhandlungen

Vor dem Abschluss eines städtebaulichen Vertrags bedarf es naturgemäß (umfassender) Vertragsverhandlungen zwischen der Stadt und den zukünftigen Vertragspartner/innen. In diesem Zusammenhang sind frühzeitige Informationen bezüglich der potentiell zu übernehmenden Leistungen bzw Kosten zweckmäßig, um den zukünftigen Vertragspartner/innen Planungssicherheit zu gewähren und stellen einen wesentlichen Faktor für eine optimierte Anwendung von städtebaulichen Verträgen dar.

Initiierung der Verhandlungen

Die Praxis zeigt, dass zukünftige Vertragspartner/innen häufig mit Entwicklungsinteressen für ein Gebiet/Projekt an die Stadtplanung bzw die Stadtbaudirektion herantreten. Aufgrund dieses Entwicklungsinteresses werden sie zu Gesprächen eingeladen, in denen das Ausmaß der Übereinstimmung mit den seitens der Stadt vorgegebenen raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen geprüft sowie die nötigen Rahmenbedingungen der Projektentwicklung (Wettbewerb, Studie, kooperatives Verfahren, Projektentwicklungen mit Begleitung durch Gestaltungsbeiräte etc) erarbeitet werden. In jedem Verfahren sind die durch die angestrebte Verordnungsänderung anfallenden Kosten für technische, soziale, technisch-digitale oder



"grüne" Infrastruktur sowie gegebenenfalls weitere Inhalte im öffentlichen Interesse zu ermitteln sowie deren Höhe zu schätzen.

Frühzeitige Kalkulierbarkeit der Planungs- und Verfahrenskosten und -dauer

Für die Projektwerber/innen aber auch für die öffentliche Hand bedarf es verlässlicher Rahmenbedingungen für den Abschluss von städtebaulichen Verträgen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich einer frühzeitigen Planbarkeit des Verfahrens, der dadurch anfallenden Kosten und der Verfahrensdauer, um das wirtschaftliche Risiko für alle beteiligten Parteien zu minimieren.

Informationserfordernisse zu Verfahrensbeginn

Im Zuge des Informationsprozesses liefert die Stadt alle städtischen Gutachten, Stellungnahmen der nötigen Fachbereiche zu Anforderungen und möglicher Vorgehensweise sowie relevante strategische Plandokumente.

Von den Vertragspartner/innen erwartet sich die Stadt ein gemeinsames Vorgehen bzw die gemeinsame Erarbeitung der Vorgehensweise (etwa in Form eines Rahmenplanes), damit ein beidseitig bindender Vertrag entstehen kann. Vorzulegen sind jedenfalls Dokumente zu Planungen, Nutzungskonzept sowie bestehende Entwürfe.

Beispiele

- In Linz gibt es beispielsweise einen standardisierten Vertrag, welcher den Vertragspartner/innen als Vertragsangebot auf Basis eines positiven Grundlagenbeschlusses des zuständigen Stadtsenatsmitgliedes übermittelt wird, und somit keinen gesonderten Informationsprozess als Vorbereitung zur Vertragserstellung.
- In Wien wird jeder Vertrag unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebotes, das explizit im § 1a BO für Wien normiert ist, gesondert verhandelt.

Vertragsverhandlungen

Verfügt jede Seite, mit anderen Worten sowohl die öffentliche Hand als auch die privaten Vertragspartner/innen, über die von ihr benötigten Informationen, kommt es in einem nächsten Schritt zu den Vertragsverhandlungen.

Vertragsinhalte und verhandlungsführende Stelle

In den städtebaulichen Verträgen sind zunächst die Vertragsgegenstände festzulegen. Vereinfacht gesagt: Was soll der Vertrag regeln? Die Vertragsinhalte werden in den Städten etwa von Abteilungen, (Fach-)Ämtern und zum Teil auch in Zusammenarbeit mit anderen



Institutionen festgelegt. Welche Stelle die Verhandlungen koordiniert bzw mit den Vertragspartner/innen die zuvor abgestimmten Inhalte verhandelt, ist in den Städten unterschiedlich geregelt.

Beispiele

 In Graz ist etwa die Stadtbaudirektion für die Führung der Vertragsverhandlungen unter Beiziehung der Fachabteilungen zuständig. Sie ist den betroffenen Fachabteilungen (Stadtplanung, Verkehrsplanung, Straßenamt und Abteilung für Grünraum und Gewässer) übergeordnet und koordiniert das gemeinsame Vorgehen und die fachlichen Vorschläge.

Die **Inhalte der Verträge** leiten sich aus Gutachten und fachlichen Vorarbeiten ab und liegen in der Verantwortung der betroffenen Fachabteilungen, die neben der Stadtbaudirektion auch zur Einholung der notwendigen Gremialbeschlüsse zuständig sind.

 In Linz ist die Bau- und Bezirksverwaltung die verfahrensführende Stelle, sie erstellt die (standardisierten) Verträge und wickelt die Korrespondenz mit den Vertragspartner/innen ab.

Die Inhalte des städtebaulichen Vertrags werden in aller Regel von der Stadtplanung in Abstimmung mit der Verkehrsplanung bzw dem Geschäftsbereich Gebäudemanagement und Tiefbau festgelegt und danach an die Bau- und Bezirksverwaltung übermittelt. In selteneren Fällen (bei Großprojekten oder aus Kapazitäts- und Ressourcengründen) wird die der Kostenermittlung zugrundliegende Verkehrsplanung extern vergeben oder durch den Antragsteller bereitgestellt. Die Aufgabe der Abteilung Verkehrsplanung beschränkt sich in diesem Fall auf eine fachliche Prüfung der erstellten Unterlagen.

In Innsbruck ist die Stadtplanung verhandlungsführende Stelle.

Die **Vertragsinhalte** leiten sich aus den übergeordneten Zielen der Raumordnung bzw Festlegungen des örtlichen Raumordnungskonzeptes ab. Sie werden in enger inhaltlicher Abstimmung mit den betroffenen Fachämtern (ua Verkehr, Tiefbau, Grünanlagen) und weiteren Akteuren (zB städtische Liegenschaftsverwaltung, Finanzverwaltung) gegebenenfalls als Verhandlungsgrundlage ausdefiniert und einer politischen Wohlmeinung (zuständiger Ausschuss für Stadtentwicklung, Wohnbau und Projekte) zugeführt. Eine Konkretisierung erfolgt mit bzw gegebenenfalls im Ergebnis der nachfolgenden Verhandlungen im Rahmen der projektkonkretisierenden Planungsschritte.

 In Salzburg ist die Magistratsdirektion, MD/04 [Wirtschaftsförderung und Bodenpolitik (WirtschaftsService)], gegebenenfalls in Abstimmung mit weiteren Fachämtern, wie etwa Wohnungsamt oder Straßen- und Brückenamt für die Vertragsverhandlungen und deren Abschlüsse zuständig.



Die **Inhalte der Verträge** setzen sich aus den raumordnungsfachlichen Vorgaben vom Amt für Stadtplanung und Verkehr, aus den bodenpolitischen Inhalten der Magistratsdirektion, MD/04 [Wirtschaftsförderung und Bodenpolitik (WirtschaftsService)] gegebenenfalls in Abstimmung mit weiteren Inhalten der Fachämter, wie etwa Wohnungsamt oder Straßen- und Brückenamt, zusammen.

 In Wien ist die Stadtbaudirektion als koordinierende Stelle für städtebauliche Verträge tätig.

Die **Vertragsinhalte** liegen aber in der Verantwortung der betroffenen Fachdienststellen, die auch für die Einholung der notwendigen Gremialbeschlüsse zuständig sind, wobei vor allem für diese Einholung eine federführende Dienststelle festgelegt wird.

Unterfertigung der Verträge

Die Unterfertigung städtebaulicher Verträge erfolgt in Graz, Linz und Innsbruck durch den Gemeinderat, genauer den/die Bürgermeister/in als dessen Vorsitzende/r.

- In Graz unterfertigen zusätzlich zwei Gemeinderät/inn/e/n den Vertrag.
- In Linz kann die Unterfertigung derartiger Verträge im Falle von geringen finanziellen Beträgen (innerhalb per Statut festgelegter Wertgrenzen) auch an den/die Direktor/in der Bau- und Bezirksverwaltung delegiert werden.
- In Wien erfolgt die Unterfertigung nach Bewilligung durch die nach Maßgabe der WStV iZ mit der Wertgrenzenverordnung zuständigen Organe (Gemeinderat, Gemeinderatsausschuss, Dienststellenleiter/in) durch die zuständigen Abteilungsleiter.

Bestimmung von IST-Kosten

Eine wichtige Frage ist, welche Kosten im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages auf die Vertragspartner/innen überbunden werden dürfen. Diesbezüglich ist zunächst daran zu erinnern, dass Kosten, für die landesgesetzlich zwingend eine hoheitliche Vorschreibung vorgesehen ist, nicht zum Gegenstand einer vertraglichen Vereinbarung gemacht werden können. Soweit gesetzlich hingegen bloß eine Ermächtigung der Städte zur hoheitlichen Gestaltung vorgesehen ist, verfügen diese über eine weitgehende Wahlfreiheit zwischen hoheitlicher Vorschreibung und Abschluss eines städtebaulichen Vertrages. Weiters ist in diesem Zusammenhang zu betonen, dass Unterschiede in der Rechtslage und der Vollzugspraxis in den Städten zur Folge haben, dass die Höhe der durch die Vertragspartner/innen zu übernehmenden Kosten in den Städten zum Teil unterschiedlich bestimmt wird.

Städtebauliche Verträge sollen unterstützend zur Verwirklichung von Raumordnungszielen beitragen. Verkehrswertdiskussionen und Bodenpreisspekulationen stellen eine Herausforderung für den Einsatz städtebaulicher Verträge für öffentliche Planungsinteressen



dar. Allenfalls von einem Bauträger für ein Grundstück in Erwartung einer noch nicht vorhandenen Widmung oder Bebauungsplanfestlegung optionierte oder gezahlte Preise sollen aus Sicht der Praxis keinen Einfluss auf den Abschluss von städtebaulichen Verträgen haben.

Beispiele

- Die Stadt Graz erbringt in einigen Bereichen ihre Leistungen selbst und fordert nach Abrechnung der tatsächlichen Kosten die jeweiligen Anteile der Vertragspartner/innen ein, in anderen Bereichen verpflichten sich die Vertragspartner/innen zur selbstständigen Finanzierung.
- In Linz werden die technischen Infrastrukturkosten, etwa durch den (Um-)Bau einer Straße notwendig, zur Gänze auf die Vertragspartner/innen überbunden. Entsteht hingegen erstmals Bauland/Wohngebiet oder wird die Bebauungsdichte erhöht, wird für die Errichtung sozialer Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Krabbelstuben usw) ein anteiliger Pauschalbetrag berechnet. Es werden maximal die tatsächlichen Kosten eingehoben, zu einer Überzahlung kann es dabei nicht kommen.
- In Wien erbringen die Vertragspartner/innen die vereinbarten Leistungen entweder selbst oder erfüllen ihre Verpflichtungen durch die Aufbringung von Kostenbeiträgen. Die zu erbringenden oder mitzufinanzierenden Leistungen werden dabei stets individuell festgelegt (keine Pauschalbeträge).

Vertragsveröffentlichung

Der städtebauliche Vertrag ist ein zivilrechtlicher Vertrag. Einer Veröffentlichung müssten daher beide Seiten, mit anderen Worten sowohl die öffentliche Hand als auch die privaten Vertragspartner/innen zustimmen.

Beispiel

 In Graz werden die Inhalte der städtebaulichen Verträge grob im Bericht der zuständigen Fachabteilung/en an den Gemeinderat erläutert und als Teil der Protokolle zu den Gemeinderatssitzungen veröffentlicht. Eine Veröffentlichung der gesamten Verträge findet nicht statt.

Vertragsmonitoring

Grundsätzlich beinhalten die Verträge das Bekenntnis der Vertragsparteien zu einem gemeinsamen Pflichtenmanagement. Es ist wichtig, die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen sicherzustellen bzw zu überprüfen. Dieses Monitoring erfolgt durch die jeweils zuständige städtische Dienststelle bzw. die zuständigen Dienststellen, mitunter auch in Abstimmung mit anderen Fachabteilungen.



Beispiel

 In Graz wird durch die Stadtbaudirektion ein Pflichtenheft erstellt und allen Parteien übermittelt. Dieses umfasst eine Liste der relevanten Vertragspunkte einschließlich sämtlicher Kosten, Fristen, Zuständigkeiten, Prüfergebnisse sowie ein Ampelsystem zum Überblick über den Status Quo. Zudem arbeitet die Stadt Graz derzeit an einem automatisierten, von einzelnen Personen unabhängigen System der Kontrolle und Fristenüberwachung.

Forderung

→ Die Umsetzung und Kontrolle der Verträge sind aufgrund der Dauer der Projektverwirklichung und der Vielzahl verschiedener Einzelprojekte sehr arbeitsintensiv. In vielen Bereichen sind Überbindungen auf Dritte erforderlich.



Weiterführende Literatur

Berka/Kletečka, Teil 3 Gutachten zu Rechtsfragen der Vertragsraumordnung in Österreich, in Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg), Schriftenreihe 191 (2014)

Kleewein, Infrastrukturverträge im Bau- und Raumordnungsrecht, bbl 2017, 117

Madner/Parapatics, Energie-Raumplanung in Wien, in Magistratsabteilung 20 – Energieplanung (Hrsg), Werkstattbericht 169 (2016)