

1. Einleitung

Durch § 1a BO für Wien¹, eingeführt durch die Bauordnungsnovelle 2014², wird nunmehr auch in Wien die gesetzliche Grundlage zum Abschluss städtebaulicher Verträge geschaffen. Städtebauliche Verträge sind **privatrechtliche Vereinbarungen** im Bereich der **Raumordnung**, welche die Gemeinde mit **Grundstückseigentümern oder langfristig Nutzungsberechtigten** eines **potentiell umzuwidmenden Grundstücks** schließt.

Mit dem Instrument der Vertragsraumordnung soll dem Problem, dass als Bauland gewidmete Flächen nicht ihrer Widmung entsprechend genutzt werden, entgegengewirkt werden; gleichzeitig können Grundstückseigentümer im Rahmen dieser privatrechtlichen Vereinbarungen an der Herstellung und Kostentragung der im Zuge der Aufschließung erforderlich werdenden Infrastrukturmaßnahmen beteiligt werden.³ Darüber hinaus kann die Gemeinde auf diesem Weg intensiveren Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Bebauung nehmen, als dies im Rahmen von Flächenwidmungen und Bebauungsbestimmungen möglich ist.⁴ Widmungswerber schließen solche Vereinbarungen ab, um dadurch die gewünschte Flächenwidmungsplanänderung zu begünstigen. Dabei verpflichten sie sich beispielsweise zu einer bestimmten Bebauung, zur Herstellung einer öffentlichen Durchwegung ihrer Liegenschaft oder zur Gestaltung des umliegenden Freiraums.

Städtebauliche Verträge sind Verträge im Rahmen der nicht-hoheitlichen Privatwirtschaftsverwaltung, welche die Gemeinde abschließt, um die Realisierung von Raumordnungszielen zu fördern. Sie bewegen sich an der „Schnittstelle“ zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht; während sie im Verhältnis zwischen der Gemeinde und Widmungswerbern nämlich

-
- 1 Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien) LGBl 1930/11 idF 2016/21.
 - 2 Gesetz, mit dem die Bauordnung für Wien und das Wiener Kleingartengesetz 1996 geändert werden (Bauordnungsnovelle 2014) LGBl 2014/25.
 - 3 ErläutRV 2014/9, LG – 02618 – 2013/0001 BlgWrLT 19. GP 5.
 - 4 *Kirchmayer*, Die Bauordnungsnovelle 2014 und weitere Neuerungen im Wiener Bau-recht, bbl 2015, 1 (3).

dem ABGB, gegebenenfalls auch dem KSchG unterliegen,⁵ haben die dabei verfolgten Ziele den Vorgaben des Raumordnungsrechts zu entsprechen. Gleichzeitig erweist sich das Raumordnungsrecht von vorne herein als eingriffsintensive Rechtsmaterie. Im Rahmen dieser Arbeit wird daher sowohl das verfassungsrechtliche als auch das zivilrechtliche Regelungsregime städtebaulicher Verträge dargestellt und analysiert.

Dabei wird aufgezeigt, dass im Bereich des Vertragsraumordnungsrechts aufgrund seiner potentiellen Eingriffsintensität besonders auf die Wahrung verfassungsrechtlich geschützter Rechte der Widmungswerber zu achten ist. Insbesondere das sogenannte Koppelungsverbot, das eine Verknüpfung zwischen dem hoheitlichen Verwaltungsakt der Umwidmung und einem im Vorfeld geschlossenen zivilrechtlichen Vertrag untersagt, ist zu beachten. Nachdem Raumordnungsverträge faktisch wie Enteignungen wirken können bzw massive Eigentumseingriffe und Beschränkungen begründen können, sind sie auf ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Das Gleichbehandlungsgebot kann verletzt sein, wenn es zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Vertragspartnern kommt, etwa dann, wenn im Rahmen eines Raumordnungsvertrages weitaus umfangreichere Vertragspflichten vereinbart werden als in einem vergleichbaren Vertrag, und eine sachliche Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung nicht gelingt. Diese verfassungsrechtlichen Schranken haben auch massive Auswirkungen auf die zur Verfügung stehenden zivilrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten. Eine Missachtung kann schwerwiegende Folgen bis hin zur Vertrags(teil)nichtigkeit, haben.⁶

Nachdem die neue Regelung der Vertragsraumordnung in Wien aufgrund ihrer Novität bisher kaum juristisch analysiert wurde, wird im Rahmen dieser Arbeit untersucht, welche rechtlichen Schranken bei der Errichtung bestandfester Raumordnungsverträge zu beachten und einzuhalten sind. Es werden verschiedene Vertragskonstruktionen in Hinblick auf die derzeitige Vertragsraumordnungspraxis in Wien erörtert. Dabei wird auch auf die Entwicklung der Judikatur, Literatur und Vertragspraxis der übrigen Bundesländer zurückgegriffen.

5 *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ Rz 1216.

6 Siehe dazu bei 5.2. Zivilrechtlicher Rechtsschutz.

2. Öffentlich-rechtliche Einordnung des Instruments „Vertragsraumordnung“

Städtebauliche Verträge, Raumordnungsverträge⁷, Baulandsicherungsverträge⁸, Investitionsverträge⁹, Infrastrukturverträge¹⁰, Baupflichtverträge, Umwidmungsverträge¹¹ oder Vertragsraumordnungsvereinbarungen sind **privatrechtliche Vereinbarungen** im Bereich der **Raumordnung**, die die Gemeinde mit **Grundstückseigentümern oder langfristig Nutzungsberechtigten** eines **potentiell umzuwidmenden Grundstücks** kraft **gesetzlicher Ermächtigung** schließt, um unter anderem eine **widmungsgemäße Nutzung**, die **Kostenbeteiligung** des Investors oder die Beteiligung an der Entwicklung und der Errichtung oder der zukünftigen Wartung und Instandhaltung durch den Investor an benötigten Infrastruktureinrichtungen **sicherzustellen**. Ziel ist es daher, öffentlichen Interessen mit privatrechtlichen Mitteln zum Durchbruch zu verhelfen.¹²

2.1. Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Raumordnung

Um eine systematische Einordnung des Instruments der städtebaulichen Verträge im System der Raumordnung zu ermöglichen, soll ein kurzer Überblick über diesen Rechtsbereich sowie über die Gestaltungsmöglichkeiten, die den Gebietskörperschaften in diesem Zusammenhang offen stehen, gegeben werden.

Unter **Raumordnung** versteht man ganz allgemein *„die planmäßige und vorausschauende Gestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen andererseits“*.¹³ Da-

7 Fister, Der Raumordnungs-/ Baulandsicherungsvertrag.

8 Fister, Der Raumordnungs-/ Baulandsicherungsvertrag.

9 Raschauer, Investitionsverträge, wbl 2016, 829.

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

11 Fister, Der Raumordnungs-/ Baulandsicherungsvertrag.

12 Kleewein, Vertragsraumordnung 21.

13 VfGH 23.6.1954, 2674/54.

bei sind das Gemeinwohl und hierbei die Sicherung des Lebensraums und die Nutzung desselben als vordergründiges Ziel zu verfolgen.¹⁴ In § 1 Abs 1 erster Satz BO für Wien wird hierzu festgehalten, dass die „*Flächenwidmungs- und Bebauungspläne [...] der geordneten und nachhaltigen Gestaltung des Stadtgebietes*“ dienen. Um diese **geordnete** und **nachhaltige** Gestaltung zu erreichen, werden in § 1 Abs 2 BO für Wien durch die Raumordnung zu verfolgende Ziele festgelegt. Sie bilden einen (wenn auch sehr weiten) Rahmen für alle weiteren Planungsakte.

Der Begriff „Raumordnung“ kommt als solcher in der Bundesverfassung nicht vor.¹⁵ Der VfGH hat in seinem Erkenntnis zum ersten Sbg ROG festgestellt, dass es sich auch um keine für sich bestehende Verwaltungsmaterie handle, sondern vielmehr um einen komplexen Begriff, „*der alle Tätigkeiten umfasst, die auf den einzelnen Verwaltungsgebieten der vorsorgenden Planung einer möglichst zweckentsprechenden räumlichen Verteilung von Anlagen und Einrichtungen dienen*“¹⁶. Raumordnung ist demnach eine „**Querschnittsmaterie**“; sie fällt nach der Generalklausel des Art 15 B-VG in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder, soweit nicht der Bund oder die Gemeinden in einzelnen Teilen zuständig sind.¹⁷ Beispielhaft nennt der VfGH im zitierten Erkenntnis als dem Bund im Bereich der Raumordnung vorbehaltene Gebiete: das Eisenbahnwesen, das Bergwesen, das Forstwesen sowie das Wasserrecht.¹⁸ Da, wie soeben dargestellt, die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Länder im Bereich der Raumordnung von besonderer Relevanz ist, sei an dieser Stelle auf das verfassungsrechtliche Berücksichtigungsgebot hingewiesen.¹⁹ Gemäß Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG obliegt die örtliche Raumplanung den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich.

Generell stehen im Bereich der Raumordnung sowohl Maßnahmen im Rahmen der **Hoheitsverwaltung** als auch **privatrechtliche Instrumente** zur Verfügung.

Die hoheitliche Raumordnung ist wiederum anhand der kompetenzrechtlichen Ebenen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu gliedern.²⁰ Dem Bund obliegt die Fachplanungskompetenz in den Bereichen, die ihm auf

14 Huber in Aigner et al, Besonderes Verwaltungsrecht² 479.

15 Lienbacher in Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Lienbacher, Besonderes Verwaltungsrecht¹² 502.

16 VfGH 23.6.1954, 2674/54.

17 Lienbacher in Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Lienbacher, Besonderes Verwaltungsrecht¹² 502.

18 VfGH 23.6.1954, 2674/54.

19 Lienbacher in Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Lienbacher, Besonderes Verwaltungsrecht¹² 503.

20 Lienbacher in Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Lienbacher, Besonderes Verwaltungsrecht¹² 508.

Grund eines bestimmten Kompetenztatbestandes zugewiesen sind (beispielsweise Angelegenheiten des Verkehrswesens gem Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG zu denen sich in den betreffenden Bundesgesetzen raumordnungsrechtliche Bestimmungen finden, so etwa hinsichtlich des Verfahren zur Bestimmung des Trassenverlaufs von Bundesstraßen gem § 4 BStG²¹ oder Hochleistungsbahnstrecken gem §§ 1 und 3 HIG²²).²³ Im Bereich der Raumordnung ist von einem gleichberechtigten Nebeneinander zwischen dem Bund (im Bezug auf seine Fachplanungskompetenzen) und den Ländern (bei der überörtlichen Raumplanung) auszugehen.²⁴

Auf Landesebene ist grundsätzlich eine Unterscheidung zwischen überörtlicher und örtlicher Raumplanung vorzunehmen. Im Bereich der **überörtlichen Raumplanung** auf Landesebene erfolgt in den **Raumordnungsgesetzen der Länder** die Festlegung von Raumordnungsgrundsätzen und Raumordnungszielen, die die maßgebliche Grundlage aller weiteren Planungsschritte bilden. Hinzu treten **Landesentwicklungs- und Raumordnungsprogramme**, die von der Landesregierung in Verordnungsform erlassen werden.²⁵

Die **örtliche Raumordnung** erfolgt im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, jeweils für das konkrete Gemeindegebiet, im **räumlichen/örtlichen Entwicklungskonzept**; dieses bildet die Grundlage für den **Flächenwidmungsplan** und den **Bebauungsplan**.²⁶

Das hoheitliche Raumordnungsrecht weist generell eine **hierarchische Struktur** aufeinander aufbauender Rechtsakte auf.²⁷ Dabei bilden die Raumordnungsgesetze der Länder die maßgebliche Regelungsgrundlage.²⁸ Auf diese aufbauend werden Raumordnungsprogramme und überörtliche Entwicklungskonzepte in Verordnungsform auf Landesebene erlassen, wiederum auf diese aufbauend ergehen örtliche Entwicklungskonzepte und Flächenwidmungs- und Bebauungspläne im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden.²⁹

21 Bundesgesetz vom 16. Juli 1971, betreffend die Bundesstraßen (Bundesstraßengesetz 1971 – BStG 1971) BGBl 1971/286 idF BGBl 1975/381.

22 Bundesgesetz über Eisenbahn-Hochleistungsstrecken (Hochleistungsstreckengesetz – HIG) BGBl 1989/135.

23 *Lienbacher* in *Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Lienbacher*, Besonderes Verwaltungsrecht¹² 509.

24 *Klaushofer* in *Pürgyc*, Das Recht der Länder II/2 835.

25 *Lienbacher* in *Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Lienbacher*, Besonderes Verwaltungsrecht¹² 511.

26 *Klingenbrunner/Strejcek* in *Kolonovits/Muzak/Piska/Perthold/Strejcek*, Besonderes Verwaltungsrecht² 625.

27 *Klingenbrunner/Strejcek* in *Kolonovits/Muzak/Piska/Perthold/Strejcek*, Besonderes Verwaltungsrecht² 622.

28 *Adler*, Staatliche Grundlagen und Instrumente zur Baulandmobilisierung, *ecolex* 2011, 384 (385).

29 *Klingenbrunner/Strejcek* in *Kolonovits/Muzak/Piska/Perthold/Strejcek*, Besonderes Verwaltungsrecht² 625.

Wien nimmt hier jedoch – da das Landesgebiet gleichzeitig Gemeindegebiet ist und eine Koordination zwischen Bundesland und einzelnen Gemeinden daher wegfällt – eine Sonderstellung ein; es besteht keine Ebene der überörtlichen Raumordnung im herkömmlichen Sinn.³⁰ Im Unterschied zu den anderen Bundesländern gibt es in Wien auch kein eigenes Raumordnungsgesetz.³¹ Raumordnungsrechtliche Bestimmungen finden sich für Wien vielmehr direkt in der Bauordnung für Wien,³² und zwar in deren ersten Teil unter dem Titel „*Stadtplanung*“.

Neben diese hoheitlichen Planungsakte treten Maßnahmen der **nicht-hoheitlichen Raumordnung**. Sie ist im Gegensatz zur hoheitlichen Raumordnung kompetenzneutral, da privatwirtschaftliche Maßnahmen des Bundes und der Länder gemäß Art 17 B-VG durch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in keiner Weise berührt werden.³³ Dennoch dürfen Maßnahmen der Länder und der Gemeinden, wenn diese als Träger von Privatrechten handeln, einem Entwicklungsprogramm nicht widersprechen.³⁴

Im Bereich der nicht-hoheitlichen Raumordnung können unter anderem Maßnahmen im Bereich des **Förderungswesens** gesetzt werden – wenn beispielsweise im Rahmen von Förderungen raumordnungsrechtliche Zielsetzungen mitberücksichtigt werden (beispielsweise auf Landesebene: Wohnbauförderungen, Förderungen der Instandsetzung und Verbesserung von Altwohnungen oder Förderungen wirtschaftlich vertretbarer energiesparender Bebauungsweisen) – des Weiteren besteht das Instrument der **nicht-hoheitlichen Koordination**, das insbesondere der Koordination zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften dienen soll; darunter fallen einerseits privatwirtschaftliche Absprachen zwischen Gebietskörperschaften und andererseits informelle Kontakte.³⁵ Letztere werden insbesondere im Rahmen der **ÖROK – der österreichischen Raumordnungskonferenz** – geführt, die der besseren Koordinierung der gesamten Raumordnung dienen soll – Maßnahmen, die hier beschlossen werden, vor allem das **ÖREP – das Österreichische Raumentwicklungskonzept** – sind jedoch nicht rechtsverbindlich.³⁶ Des Weiteren besteht im Bereich der nicht-hoheitlichen örtlichen Raumordnung das Instrument der **Vertragsraumordnung**.

30 *Huber in Aigner et al, Besonderes Verwaltungsrecht*² 491.

31 *Geuder/Fuchs, Bauordnung für Wien*⁵ 42.

32 Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien) LGBl 1930/11 idF 2016/21.

33 *Huber in Aigner et al, Besonderes Verwaltungsrecht*² 480.

34 *Huber in Aigner et al, Besonderes Verwaltungsrecht*² 492.

35 *Lienbacher in Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Lienbacher, Besonderes Verwaltungsrecht*¹² 521.

36 *Bernegger/Vastenburg in Eberhard/Klaubetz, Handbuch Immobilienentwicklung* 243.

Tab 1.: Zusammenfassung der Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Raumordnung³⁷

Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Raumordnung (Zusammenfassung):		
kompetenzrechtliche Ebenen:	Hoheitsverwaltung:	Nicht-hoheitliche Raumordnung:
Bundesebene	– im Rahmen der Fachplanungskompetenzen zB Eisenbahn- und Straßenwesen	– privatrechtliche Absprachen – ÖROK (informeller Kontakt) – Förderungswesen
überörtliche Raumplanung (Landesebene)	– Raumordnungsgesetze (enthalten Raumordnungsziele und Raumordnungsgrundsätze) – überörtliche Entwicklungskonzepte – Landesentwicklungsprogramme	– privatrechtliche Absprachen – ÖROK (informeller Kontakt) – Förderungswesen
örtliche Raumplanung (eigener Wirkungsbereich der Gemeinden)	– Flächenwidmungsplan – Bebauungsplan – örtliches Entwicklungskonzept	Vertragsraumordnung (vorgesehen in den Raumordnungsgesetzen der Länder)

Tab 2.: Zusammenfassung der Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Raumordnung in Wien (eigene Darstellung)

Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Raumordnung in Wien (Zusammenfassung):		
kompetenzrechtliche Ebenen:	Hoheitsverwaltung:	Nicht-hoheitliche Raumordnung:
Bundesebene	– im Rahmen der Fachplanungskompetenzen zB Eisenbahn- und Straßenwesen	– privatrechtliche Absprachen – ÖROK (informeller Kontakt) – Förderungswesen
überörtliche Raumplanung und örtliche Raumplanung fallen zusammen	– Bauordnung für Wien ³⁸ – Flächenwidmungsplan – Bebauungsplan	– privatrechtliche Absprachen – ÖROK (informeller Kontakt) – Förderungswesen
		Vertragsraumordnung (§ 1a BO für Wien)

37 Eigene Darstellung, angelehnt an die Darstellung *Klingenbrunner/Strejcek* in *Kolonovits/Muzak/Piska/Perthold/Strejcek*, *Besonderes Verwaltungsrecht*² 626 f.

38 Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien) LGBl 1930/11 idF 2016/21.