

Erläuternde Bemerkungen

zur Verordnung der Landesregierung über Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über eine
widmungsgemäße Verwendung von Bauflächen, LGBl.Nr. 16/2019

I. Allgemeines:

1. Ziel und wesentlicher Inhalt:

In § 38a des Raumplanungsgesetzes (RPG) sind Bestimmungen über privatwirtschaftliche Maßnahmen im Rahmen der „Vertragsraumordnung“ vorgesehen. Gemäß § 38a Abs. 2 lit. a RPG kann die Gemeinde Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über eine widmungsgemäße Verwendung von Bauflächen abschließen (Verwendungsvereinbarung). Unter den § 38a Abs. 2 lit. a RPG lassen sich auch Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über eine widmungsgemäße Verwendung von Sondergebieten (§ 18 Abs. 4 RPG) und besonderen Widmungen nach §§ 15, 15a, 16 oder 16b RPG subsumieren.

In der Novelle des Raumplanungsgesetzes, LGBl.Nr. 4/2019, ist vorgesehen, dass Neuwidmungen als Baufläche oder als Sondergebiet zu befristen sind, sofern kein Raumplanungsvertrag nach § 38a Abs. 2 lit. a RPG abgeschlossen wurde und die Baufläche für sich genommen aufgrund ihrer Größe, Form und Lage zu einer geordneten Bebauung geeignet ist (vgl. § 12 Abs. 4 lit. a RPG). Die Frist beträgt sieben Jahre. Dasselbe gilt, wenn es sich um eine Änderung einer nach § 12 Abs. 4 lit. a RPG befristeten Widmung in eine andere Bauflächen- oder Sondergebietswidmung handelt und keine diese Fläche betreffende Verwendungsvereinbarung vorliegt (vgl. § 12 Abs. 4 lit. b RPG). Weiters ist eine besondere Widmung nach den §§ 15, 15a, 16 oder 16b RPG ebenfalls auf sieben Jahre zu befristen (vgl. § 12 Abs. 5 RPG), sofern keine Vereinbarung gemäß § 38a Abs. 2 lit. a RPG abgeschlossen wurde.

In die Verordnungsermächtigung des § 38a Abs. 5 RPG wurde eine Verpflichtung der Landesregierung aufgenommen, durch Verordnung festzulegen, welche Voraussetzungen Verwendungsvereinbarungen nach § 38a Abs. 2 lit. a RPG erfüllen müssen, um die Verpflichtung zur Befristung von Widmungen nach § 12 Abs. 4 lit. a und b sowie Abs. 5 auszuschließen. Im Motivenbericht (RV Beilage 77/2018 des XXX. Vorarlberger Landtages) ist dazu festgehalten, dass sich diese Voraussetzungen dabei an den gesetzlichen Eckpunkten der befristeten Widmung zu orientieren haben. Dadurch soll verhindert werden, dass beispielsweise durch eine überlange vertragliche Bebauungsfrist der Zweck der Befristung, nämlich die widmungsgemäße Verwendung der Grundstücke, unterlaufen wird.

Die Verordnung gibt den rechtlichen Rahmen für Verwendungsvereinbarungen vor, insbesondere hinsichtlich der festzulegenden Bebauungspflicht sowie der erforderlichen Sicherungsmittel. Es können – im Rahmen dieser Verordnung und des § 38a RPG – in einer Verwendungsvereinbarung nähere Regelungen über die Verwendung des betreffenden Grundstücks festgelegt werden, sofern dies zur Erreichung von Raumplanungszielen (§ 2 RPG) erforderlich ist und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird.

2. Finanzielle Auswirkungen:

Die Verordnung hat keine finanziellen Auswirkungen.

3. EU-Recht:

Die Verordnung hat keinen unmittelbaren Bezug zum Recht der Europäischen Union.

4. Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche:

Die Verordnung hat keine spezifischen Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 1:

In § 1 wird festgelegt, dass die Bestimmungen der gegenständlichen Verordnung nur für Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Grundeigentümern über eine widmungsgemäße Verwendung von Bauflächen, Sondergebieten und besonderen Flächen im Sinne des § 12 Abs. 4 lit. a und b sowie Abs. 5 RPG gelten. Für Überlassungsvereinbarungen (§ 38a Abs. 2 lit. b) und Infrastrukturvereinbarungen (§ 38a Abs. 2 lit. c) gilt diese Verordnung daher nicht.

Zu § 2:

§ 2 Abs. 1:

Widmungen nach § 12 Abs. 4 lit. a und b sowie Abs. 5 RPG idF LGBI.Nr. 4/2019 sind nicht zu befristen, wenn ein Raumplanungsvertrag nach § 38a Abs. 2 lit. a RPG vorliegt. Wie bei der Befristung der Widmung soll – bei Vorliegen der sonstigen Widmungsvoraussetzungen – durch die Verwendungsvereinbarung sichergestellt werden, dass im Falle der Widmung ein neu gewidmetes Grundstück innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist von sieben Jahren widmungsgemäß verwendet wird. Widmungen „auf Vorrat“ dürfen nicht mehr erfolgen.

§ 2 Abs. 2:

Der Gleichbehandlungsgrundsatz, dessen Beachtung bereits gesetzlich festgelegt ist, wird zur Klarstellung auch in dieser Verordnung verankert. Die Gemeinde ist nicht nur im Bereich der Hoheitsverwaltung, sondern auch als Trägerin von Privatrechten jedenfalls an den Gleichheitsgrundsatz gebunden (vgl. § 38a Abs. 4 RPG). Nachdem die Gemeinde für eine Gleichbehandlung der in Betracht kommenden Grundeigentümer Sorge zu tragen hat, wird die Vertragsraumordnung - sofern sie von der Gemeinde als Instrument eingesetzt wird - von der betreffenden Gemeinde im Sinne der Gleichbehandlung bei gleich gelagerten Umwidmungsfällen auch in gleicher Weise einzusetzen sein.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedeutet im gegebenen Zusammenhang der Vertragsraumordnung, dass die im Vertrag vorgesehenen Bestimmungen (auch) adäquat, also angemessen sein müssen und nicht über das zur Erreichung der angestrebten – im öffentlichen Interesse liegenden – Raumplanungsziele Erforderliche hinausgehen. Dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechend muss also bei der Ausgestaltung des Vertrages Maß gehalten werden (etwa bei der Wahl der geeigneten Sicherungsmittel oder der Höhe der Vertragsstrafe u.dgl. – siehe dazu die Ausführungen zu § 5). Die Effektivität der vertraglichen Regelung im Hinblick auf die damit verfolgten öffentlichen Interessen muss jedoch gewahrt bleiben.

Beispielsweise würde es dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widersprechen, wenn im Vertrag ein ganz bestimmtes Bauvorhaben (z.B. konkrete Einreichpläne für das Bauverfahren) zum Gegenstand der Vereinbarung bzw. der in der Vereinbarung festzulegenden Leistungspflichten gemacht wird.

Zu § 3:

Der Verfassungsgerichtshof führte in seinem Erkenntnis zur Salzburger Vertragsraumordnung (VfSlg. 15.625/1999) aus, dass eine zwingende Verknüpfung von privatrechtlichen Verträgen mit hoheitlichen Widmungsakten vom System der Bundesverfassung nicht vorgesehen sei. Eine solche Verknüpfung liege vor, wenn die Verträge nicht bloß fakultativ eingesetzte und unterstützende Mittel zu Erreichung der von der Gemeinde angestrebten Entwicklungsziele, sondern geradezu zwingende Voraussetzung für die zukünftige Flächenwidmung sind.

Der Umwidmungsakt selbst ist nicht Gegenstand von Vereinbarungen der Vertragsraumordnung; dies wäre unzulässig. Hoheitsakte dürfen nicht Gegenstand privatrechtlicher Leistungspflichten sein. Sie sind der privatrechtlichen Dispositionsbefugnis entzogen. Entgegenstehende Vereinbarungen wären gemäß § 879 Abs. 1 ABGB nichtig (*Kleewein*, JBl 2000, S. 569; vgl. auch Urteil des OGH vom 23.2.1995, RdW 1995,216). Die Gemeindevertretung hat den Flächenwidmungsplan bzw. dessen Änderung vielmehr im Rahmen der Ziele und sonstigen gesetzlichen Vorgaben des Raumplanungsgesetzes zu beschließen. Es darf aber im Vertrag an eine allfällige (Um)Widmung angeknüpft werden und eine bestimmte Widmung beispielsweise zur aufschiebenden Bedingung für die vorgesehenen vertraglichen Pflichten gemacht werden: Wenn die Gemeinde die öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen für die Bebauung schafft, ist der Grundeigentümer an die von ihm eingegangenen Bebauungspflichten gebunden (vgl. dazu *Binder*, Zivilrechtliche Aspekte der Vertragsraumordnung unter besonderer Berücksichtigung der Salzburger Situation, ZfV 1995, 612) (RV Blg. 32/2011 des XXIX. Vorarlberger Landtages).

Eine Vereinbarung iSd § 38a RPG verschafft dem Grundeigentümer keinen Rechtsanspruch auf die Erlassung oder Änderung des Flächenwidmungsplanes. Dies ist ausdrücklich in den Vereinbarungen festzuhalten. Aufgrund der aufschiebenden Wirkung hat der Grundeigentümer seine vertraglichen Leistungspflichten somit erst dann zu erfüllen, wenn die in Aussicht genommene Flächenwidmung auch erfolgt bzw. rechtswirksam geworden ist.

Zu § 4:

§ 4 Abs. 1 und Abs. 2:

Der Grundeigentümer muss sich gegenüber der Gemeinde verpflichten, die betreffenden Grundflächen binnen einer angemessenen Frist ab dem Tag der rechtswirksamen Umwidmung einer widmungsgemäßen Bebauung zuzuführen.

Sollte auf der betreffenden Grundfläche, die als Baufläche gewidmet werden soll, kein Mindestmaß der baulichen Nutzung (§§ 28 Abs. 3 lit. b bzw. 31 Abs. 1 RPG) festgelegt sein, ist gemäß § 4 Abs. 2 in den Vereinbarungen festzulegen, was als Bebauung gilt. Der Gleichbehandlungs- und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind zu beachten. Ein Bauwerk von untergeordneter Bedeutung (z.B. Garage, Carport, Geräteschuppen, Gartenhäuschen oder Pergola) gilt jedenfalls nicht als entsprechende Bebauung. Dies ist bei der Gestaltung der Verwendungsvereinbarung von der Gemeinde entsprechend zu berücksichtigen.

Beispielsweise kann im Vertrag festgelegt werden, dass eine Bebauung dann gegeben ist, wenn ein bestimmtes Maß der baulichen Nutzung (bestimmte Baunutzungszahl oder Geschosshöhe) erreicht wird oder – allgemein – wenn ein Wohn- oder Betriebsgebäude errichtet wird.

Bei einer Fläche, die als Freifläche-Sondergebiet gewidmet werden soll, muss hingegen nicht festgelegt werden, was als Bebauung gilt, da sich dies bereits aus dem mit der Widmung festgelegten Verwendungszweck ergibt. Die Vertragsparteien können – unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – die Bebauung aber auch in der Verwendungsvereinbarung näher konkretisieren. Dasselbe gilt bei besonderen Widmungen nach §§ 15, 15a, 16 oder 16b RPG.

§ 4 Abs. 3:

Die Frist darf sieben Jahre nicht übersteigen. Dadurch soll verhindert werden, dass durch eine überlange Baufristung im Vertrag der Zweck der Befristung nach § 12 Abs. 4 und 5 RPG idF LGBl.Nr. 4/2019, nämlich die widmungsgemäße Verwendung der Grundstücke, unterlaufen wird.

Unter besonders berücksichtigungswürdigen Umständen kann die vereinbarte Frist längstens auf die Dauer von insgesamt zehn Jahre verlängert werden (dazu bedarf es eines Beschlusses der Gemeindevertretung – vgl. § 38a Abs. 1 RPG). Unter besonders berücksichtigungswürdigen Umständen sind etwa der Todesfall, schwere Krankheiten oder andere Härtefälle (Arbeitslosigkeit, Ehescheidung u.dgl.) zu verstehen.

§ 4 Abs. 4:

Diese Regelung entspricht im Wesentlichen der Bestimmung des § 21b Abs. 1 lit. a RPG idF LGBl.Nr. 4/2019. Zeiträume, in denen aufgrund von Bestimmungen nach dem Raumplanungsgesetz eine der Widmung entsprechende Bebauung nicht zulässig ist, sind in die Frist nicht einzurechnen. Dies deshalb, da der Grundeigentümer in diesen Zeiträumen eine der Widmung entsprechende Bebauung gar nicht errichten kann und ihm daraus kein Nachteil entstehen soll. Eine Bebauung ist grundsätzlich nicht zulässig, wenn die Fläche in einem Gebiet liegt, für das eine Bausperre erlassen wurde (vgl. §§ 9, 25, 37) oder in einem Gebiet liegt, über das mit Verordnung der Landesregierung ein Umlegungsverfahren eingeleitet wurde (vgl. § 43). Zudem wird in Anlehnung an die Regelungen im Raumplanungsgesetz festgelegt, dass Zeiträume, in denen aufgrund laufender Rechtsmittelverfahren eine rechtmäßige Bebauung nicht möglich ist, nicht in die Baufristung einzurechnen sind (vgl. dazu RV Blg. 77/2018 des XXX. Vorarlberger Landtages).

Zu § 5:

In der Verwendungsvereinbarung ist jedenfalls zumindest ein geeignetes privatrechtliches Sicherungsmittel, das die Erfüllung der übernommenen Baufristungspflicht gewährleistet, vorzusehen.

Als geeignete Sicherungsmittel kommen insbesondere die Einräumung eines Optionsrechtes auf Erwerb des Eigentums an den Grundflächen, auf die sich die Vereinbarung bezieht, durch die Gemeinde oder einen von ihr namhaft gemachten Dritten, der die Grundflächen bebaut, sowie die Vereinbarung einer Vertragsstrafe in angemessener Höhe in Betracht.

Beim *Optionsrecht* kann sich die Gemeinde für den Fall, dass der Grundeigentümer seiner Baufristungspflicht nicht nachkommt, eine Option einräumen lassen, die Fläche selbst oder durch einen von ihr namhaft gemachten Dritten, der die Grundflächen bebaut, anzukaufen.

Bei der *Vertragsstrafe* muss im Falle einer Vertragsverletzung der zu zahlende Geldbetrag eine angemessene Höhe betragen. Angemessen bedeutet, dass der Geldbetrag den Umständen entsprechend nicht zu niedrig und auch nicht zu hoch angesetzt werden darf. Einerseits soll vermieden werden, dass der Grundeigentümer seiner Bebauungspflicht aufgrund einer zu niedrig angesetzten Vertragsstrafe nicht nachkommt. Andererseits verletzt eine Vertragsstrafe das Eigentumsgrundrecht und das Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes, wenn ihre Höhe in einem auffallenden Missverhältnis zum angestrebten öffentlich-rechtlichen Regelungsziel steht und den Verpflichteten unverhältnismäßig stark belastet (vgl. *Kleewein*, Vertragsraumordnung (2003), S. 333). Im Vertrag sollte keine einmalige, sondern eine wiederkehrende Zahlung (beispielsweise einen gewissen Geldbetrag pro angefangenen Monat, mit welchem die Bebauungsfrist überschritten wird) vorgeschrieben werden.

§ 5 zählt die zulässigen Sicherungsmittel nicht abschließend auf, sondern nennt „insbesondere“ die Einräumung eines Optionsrechtes und die Vertragsstrafe. Da eine abschließende Aufzählung fehlt, ist der Einsatz anderer geeigneter Sicherungsmittel nicht ausgeschlossen. Ein geeignetes Sicherungsmittel muss aber jedenfalls im Vertrag für den Fall der Verletzung der Bebauungspflicht vorgesehen werden.

Eine Rückwidmung kommt als Sanktion jedenfalls nicht in Betracht.

Zu § 6:

Durch § 6 soll sichergestellt werden, dass die Leistungspflichten, insbesondere die Bebauungspflicht nach dem § 4 und deren Sicherung nach § 5, auf allfällige Rechtsnachfolger im Eigentum der Grundflächen, auf die sich die Vereinbarung bezieht, überbunden werden.

Die Überbindungsverpflichtung ist auf geeignete Weise abzusichern (§ 5).

Zu § 7:

Da die Novelle des Raumplanungsgesetzes, LGBI.Nr. 4/2019, am 1. März 2019 in Kraft tritt, soll auch die gegenständliche Verordnung an diesem Tag in Kraft treten.