

11. HANDLUNGSFELDER DER GEMEINDE

Kurzfassung:

Auch im Lärmschutz hat die Gemeinde das "Ohr" am nächsten bei der Bevölkerung. Mit der örtlichen Raumplanung verfügt sie zudem über ein effektives Steuerungsinstrument:

Flächenwidmungs- und Bebauungspläne bieten - ergänzt durch Verwendungsverträge - vielfältige Lösungsansätze.

..... die Inhalte kurz & bündig:

- > Der Aktionsplan als Planungshilfe der örtlichen Raumplanung
- > Öffentlich-rechtliche Gestaltungsmittel
- > Privatrechtliche Gestaltungsmittel



Der Gemeinde kommt im Bereich des Lärmschutzes - ungeachtet ihrer eingeschränkten kompetenzrechtlichen Möglichkeiten - eine wesentliche Rolle zu: Sie hat von allen betroffenen Rechtsträgern das "Ohr" am nächsten bei der Bevölkerung, ihre Funktion als Repräsentant der BürgerInneninteressen in Umweltverfahren gewinnt stetig an legislativer und judizieller Anerkennung, und sie verfügt über eines der wesentlichsten Steuerungsinstrumente für vorbeugenden Lärmschutz: die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung.

Diese raumplanerische Kompetenz ist auch der „Hebel“, den die Gemeinde zur Umsetzung immissions(schutz)orientierter Konzepte - wie etwa der Aktionspläne - einsetzen kann.

Aus Sicht der örtlichen Raumordnung sind die Instrumente des Umgebungslärmschutzes daher keine „Fremdkörper“, sondern verbesserte Ermittlungs- und Entscheidungshilfen. Die kommunalen Befugnisse werden durch Lärmkarten, Konflikt- oder Aktionspläne weder erweitert noch eingeschränkt; vielmehr liefern diese Karten und Pläne fachliche und rechtliche Grundlagen für raumplanerische Maßnahmen.

Die Wahrnehmung des Umgebungslärmschutzes in der Raumordnung fordert also keine neuen Mittel; die Landesraumordnungsgesetze stellen eine Vielzahl fein ausdifferenzierter Konzepte und Instrumente - neuerdings auch auf privatrechtlicher Ebene - zur Verfügung. Die Aktionspläne können Anstoß und Anreiz sein, diese verstärkt vorsorgeorientiert einzusetzen.

Im Folgenden wird gezeigt, wie Aktionspläne auf die örtliche Raumplanung Einfluss nehmen (können) und mit welchen Gestaltungsmitteln die Gemeinde vorbeugenden und (in eingeschränktem Maße) auch sanierenden Lärmschutz umsetzen kann. Ein besonderer Schwerpunkt gilt der Auslotung der Möglichkeiten, zusätzlich zum Flächenwidmungs- und Bebauungsplan auch privatrechtliche Mittel - insbesondere den Baulandsicherungsvertrag - effektiv einzusetzen.

11.1 DER AKTIONSPLAN ALS PLANUNGSHILFE DER ÖRTLICHEN RAUMORDNUNG

Aktionsplänen kommt zwar, wie in Kapitel 2 gezeigt, keine normative Wirkung zu, sie haben aber als qualifizierte Befundaufnahme und gutachtliche Schlussfolgerung erheblichen **Beweiswert**, auch und gerade **im Rahmen der "Grundlagenforschung"** des raumordnungsrechtlichen Planungsverfahrens:

Insbesondere bei Baulandwidmungen - sei es Wohn- oder Betriebsbaugelände - fordern die Gerichtshöfe in ständiger Judikatur eine nachvollziehbare Grundlagen-erhebung zu den jeweiligen Eignungskriterien¹. So ist

bei Umwidmungen von Freiflächen in Bauland eine eingehende ökologische Beurteilung², bei Ausweisung eines Gewerbegebiets eine entsprechende Strukturuntersuchung³ geboten. Werden sachrelevante Gutachten anderer Planungsträger (wie beispielsweise die Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinerverbauung oder hier eben: der Aktionsplan) bei der Erstellung/Überarbeitung von Flächenwidmungsplänen völlig außer Acht gelassen, belastet dies den Widmungsakt mit Gesetzeswidrigkeit.⁴

Das allgemeine raumordnungsrechtliche Konfliktvermeidungsgebot - das Gebot, die Lage von Gebieten unterschiedlicher Widmungen so aufeinander abzustimmen, dass gegenseitige Beeinträchtigungen möglichst vermieden werden - bietet ein besonders effektives Einfallstor für Immissionschutzbelange. Schon die Judikatur des VfGH zur heranrückenden Wohnbebauung hat diesen Grundsatz für eine proaktive Vorsorge gegen Immissionsbelastungen fruchtbar gemacht: Demzufolge darf etwa in den Immissionsbereich von Betrieben nicht mit Wohnbauwidmungen herangerückt werden, weil dadurch Konflikte und in weiterer Folge ein Sanierungsbedarf geradezu heraufbeschworen werden.⁵

Zu einer derartigen **Konfliktvermeidung** vermag im Bereich des Lärmschutzes künftig insbesondere der **Aktionsplan** (schon im Rahmen der vorgelagerten Erhebungsschritte) beizutragen: Er liefert **Informationsquellen, aus denen das Konfliktpotenzial erkennbar wird, und Maßnahmenempfehlungen, wie solche Konflikte vermieden** bzw. eingedämmt werden können.

Der Aktionsplan wird damit zu einer wesentlichen **Planungshilfe** für Gemeinden⁶: Er erleichtert die Abstimmung der jeweiligen Planungsmaßnahmen im jeweiligen Planungsgebiet. Durch die Instrumentenvielfalt und den Detaillierungsgrad, den ein Aktionsplan anzubieten hat, ist die Gemeinde nicht nur auf bloßes Abstandhalten zu Emittenten anderer Planungsträger verwiesen, sondern hat - ganz im Sinne der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben - ein echtes Auswahlermessen zwischen mehreren Handlungsoptionen. Die folgenden Beispiele verdeutlichen diesen Handlungsspielraum.

So verstanden, stellt der Aktionsplan ein wesentliches Hilfsmittel der planungsrechtlichen Grundlagenerhebung und Entscheidungsfindung dar. Oder anders

¹ *Eingehend dazu Berka, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. Zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen der örtlichen Raumordnung durch den VfGH, JBl 1996, 69.*

² *VfSlg 11.990/1989.*

³ *VfSlg 12.926/1991.*

⁴ *VfSlg 8.280/1978.*

⁵ *VfSlg 10.703/1985.*

⁶ *Vgl § 28 NÖ ROG, der von einer Unterstützung bei der Grundlagenforschung spricht.*

formuliert: Wird ein Aktionsplan bei der Flächenwidmung völlig übergangen und werden die darin aufgezeigten Konfliktpotenziale realisiert, ohne dass eine Maßnahmenempfehlung des Aktionsplans oder eine gleichwertige Schutzmaßnahme umgesetzt wird, ist der jeweilige Widmungsakt als gesetzwidrig anfechtbar.

11.2 ÖFFENTLICH-RECHTLICHE GESTALTUNGSMITTEL

Die bedeutsamsten Instrumente der örtlichen Raumordnung - der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan - ermöglichen eine **Grob- und Feinsteuerung** der Bodennutzung im Gemeindegebiet. Gerade für Fragen des Lärmschutzes ist eine solche differenzierte Handhabung von Gestaltungsmitteln geboten und bei einer kombinatorischen Anwendung auf mehreren Ebenen auch leistungsfähig.

Potenziale und Grenzen des vorsorgenden und sanierenden Lärmschutzes sollen im Folgenden anhand mehrerer, auf typische Konfliktfälle zugeschnittener Beispiele illustriert werden.

11.2.1 VORSORGENDER LÄRMSCHUTZ

Die öffentlich-rechtlichen Gestaltungsmittel sind vielfältig: Als einfachstes und wirksamstes Instrument wird vielfach das Trennungsprinzip, das ist die Sicherstellung eines hinreichend großen Abstandes zwischen Emittenten und schutzbedürftigen Nutzungen, in den Vordergrund gestellt. Häufig stehen dafür aber die erforderlichen Planungsfreiräume nicht mehr zur Verfügung, sondern finden sich konvergierende Nutzungen bereits zu dicht aneinander gerückt. Aktive Lärmschutzmaßnahmen können diese Nachteile kompensieren, sind aber gerade in verdichteten oder verschränkten Bebauungslagen nicht durchgehend realisierbar. In diesen Fällen muss zu passiven Lärmschutzmaßnahmen gegriffen werden; dafür gibt es Handlungsermächtigungen in den Raumordnungsgesetzen der Länder.

Die Vorsorgeaufgabe der Gemeinde wird insoweit erschwert, als in den Genehmigungsmaterien für die Lärmemittenten – insbesondere für die Verkehrsinfrastruktur einerseits und Betriebe andererseits - unterschiedliche Schutzstandards und -ansprüche für die betroffene Bevölkerung normiert werden. Grob gesprochen kann der Nachbar gegenüber Gewerbebetrieben Lärmschutz zur Nachtzeit auch bei vollständig geöffnetem Fenster geltend machen, während er gegenüber Straßen auf den (geförderten und finanzierten) Einbau von Lärmschutzfenstern verwiesen ist.

Diese Ungleichbehandlung führt gerade bei einander überlagernden oder abwechselnden Lärmimmissionen gewerblicher und infrastruktureller Quellen zu schwierigen Abgrenzungs- und Koordinationsfragen, die nur durch den kombinierten Einsatz verschiedener Mittel lösbar sind.⁷

Der effektive Einsatz dieser Mittel muss auch auf Schutzansprüche nach anderen Gesetzesmaterien Bedacht nehmen.

11.2.1.1 Abstand und "überforderte Baufluchtlinie"

Dass die Lärmbelastung mit zunehmendem Abstand von der Quelle abnimmt, ist eine naturwissenschaftliche Gesetzmäßigkeit, die nahe legt, auch auf der Ebene der Raumplanung Lärmschutz vorwiegend durch große Abstände zwischen potenziell konfligierenden Nutzungen sicherzustellen. Dies mag als grundlegende Strategie bei Neuwidmungen und großen Flächenreserven für großzügige Abstände gangbar sein, in den für viele Kommunen typischen kleinen Strukturen gerät dieses "**Distanzdogma**" aber in Konflikt mit anderen Planungsgrundsätzen: namentlich mit dem Prinzip des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden sowie des Vorrangs für die Siedlungsentwicklung nach innen.

Das Salzburger ROG 1998 hat die Probe aufs Exempel gemacht und ist - wie *Aichleiter*⁸ gezeigt hat - gescheitert: In § 31 Abs 4 Sbg ROG 1998 wurde versucht, dieses Gebot des "Lärmschutzes durch Abstand" durch entsprechendes Zurückrücken von Baufluchtlinien und Baulinien umzusetzen - konkret, indem die Bebauungslinie als Mittel der "*Verminderung der gesundheitsschädigenden Auswirkungen des Verkehrs*" eingesetzt wurde; mit anderen Worten: Lärmschutz sollte auf Bauflächen am Straßenrand durch möglichst weites Abrücken der Bebauung von der Verkehrsachse umgesetzt werden. Das führt natürlich in weiterer Konsequenz zu einer bisweilen schweren Einschränkung der baulichen Ausnutzbarkeit von gewidmetem Bauland; dies wiederum gerät in Konflikt mit der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Baufreiheit des Liegenschaftseigentümers: Einschränkungen derselben haben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu genügen, der mit den Kriterien der "Eignung" der vorgesehenen Maßnahme und des "gelindesten Mittels" Maß nimmt. Spätestens eine diesen Prinzipien folgende Abwägung zeigt, dass die Abstandsmaximierung vielfach zu tief in die Baufreiheit eingreift (indem sie Bauland mit weitgehenden Bauverboten belegt), zumal gelindere Mittel wie Lärmschutzeinrichtungen mit demselben Schutzeffekt zur Verfügung stünden. In diese Richtung ging auch die Novellierung: Mit der Salzburger ROG-Novelle 2002 wurde die zitierte Lärmschutzfunktion der Bebauungslinie gestrichen; im Gegenzug wurden "*Maßnahmen zu Zwecken des Immissionsschutzes (z. B. Lärmschutzwände oder -wälle, Lärmschutzfenster)*" als mögliche Festlegungen in einem Bebauungsplan der Aufbaustufe normiert.

⁷ Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf § 43 Abs 2 StVO, der den Statutarstädten als Bezirksverwaltungsbehörde die Erlassung von Verkehrsverboten und Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt vor verkehrsbedingten Belästigungen ermöglicht.

⁸ Überforderte Baufluchtlinien und Baulinien, *bbl* 2003, 14.

11.2.1.2 Bauweise und Selbstabschirmung

In Mischlagen oder verschachtelten Nutzungsräumen steht für raumintensive aktive Lärmschutzmaßnahmen oft nicht der erforderliche Freibereich zur Verfügung. Die Zuflucht zu passivem Lärmschutz kann in vielerlei Konstellationen ungenügend sein: So ist z. B. die Anordnung von Lärmschutzfenstern gegenüber Gewerbelärm insoweit unzureichend, als Nachbarn kraft ihrer **“Dispositionsfreiheit”** Anspruch auf Lärmschutz auch bei geöffnetem Fenster haben⁹. Auf den Punkt gebracht: Was nützt die Anordnung besonderer Baumaterialien an der Außenwand bis hin zu Lärmschutzfenstern und Schalldämmlüftern, wenn der Nachbar im Betriebsanlagenverfahren einen Schutzanspruch auch bei geöffnetem Fenster hat?

In diesen Konstellationen **greift der passive Lärmschutz an der Außenwand von Gebäuden zu kurz**. Gefordert wäre eine **Nutzungseinschränkung**, die zumindest die Situierung von Aufenthaltsräumen an der immissionsausgesetzten Gebäudefront verhindert (und auf diese Weise einen eingeschränkten Immissionschutz bewirkt)¹⁰. Aus den Bau normen müsste daher Zwang zur Schaffung von Innenhofstrukturen mit eingeschränkten Raumnutzungsmöglichkeiten an den Außenfronten normiert werden. Die Schaffung von Innenhöfen ist über **innere Baufluchtlinien** problemlos zu bewerkstelligen¹¹. Die **Nutzungseinschränkung an der Außenwand** bedarf einer besonderen Eingriffsermächtigung nach dem Vorbild des § 36 (4) Sbg. ROG: *“Soweit es aus Gründen des Immissions schutzes notwendig ist, kann die Situierung von Wohn- und anderen Räumen in den Bauten festgelegt werden”*.

11.2.2 SANIERENDER LÄRMSCHUTZ

11.2.2.1 “Handlungsstufenkonzepte” als Maßnahmen des Lärmschutzes

Zum Salzburger ROG wurde ein **Handlungsstufensystem** entwickelt, das sich in besonderer Weise zur Umsetzung des Aktionsplanes eignet: Konkret wird in einem **gestuften Ermittlungs- und Entscheidungsprozess** die Schutzwürdigkeit und Schutzfähigkeit von Immissionsräumen schrittweise geprüft. Auch in kritischen Fällen wird das härteste Mittel der Rückwidmung erst ergriffen, wenn andere (wirtschaftlich sinnvolle) Lärmschutzmaßnahmen mit entsprechenden öffentlichen oder privatrechtlichen Mitteln ausgeschöpft sind. Die geprüften Maßnahmen setzen auf einer Berechnung ohne Lärmschutzmaßnahmen auf, erheben in einem zweiten Schritt Maßnahmenoptionen bei den Emittenten bzw. auf dem Ausbreitungsweg (z. B. Lärmschutzwände oder -wälle; eventuell mehrere Varianten), die in einem dritten Schritt durch Maßnahmen an der geplanten Bebauung (Gebäudestellung, Raumanordnung etc.) ergänzt werden. Anhand dieser Erhebungsergebnisse werden auch **Variatenkombinationen** architektonisch und schalltechnisch geprüft¹².

11.2.2.2 Rückwidmung

Eine Rückwidmung von Bauland zu Grünland wird im oben geschilderten Handlungsstufenkonzept zu Recht nur als letztes Mittel, gleichsam als **ultima ratio für die Auflösung des Nutzungskonflikts**, erwähnt. Sachliche Gründe wie aner kennenswerte ökologische Schutzinteressen vermögen für sich allein genommen nicht zu verhindern, dass im Einzelfall aus gleichheitsrechtlichen Erwägungen der Eingriff als verfassungswidriges “Sonderopfer” qualifiziert wird. Diese strenge Judikatur hat ihren Hintergrund darin, dass die geltenden Entschädigungsregelungen die Entwertung im Fall der Rückwidmung nicht ausreichend kompensieren (VfSlg 13.282/1992).

Dies bedingt in weiterer Folge, dass rechtssichere Rückwidmungen nur in einer Kombination mit Entschädigungen oder vertraglichen Regelungen zu bewerkstelligen sind¹³.

Die damit geforderte Feinsteuerung durch vertragliche Gestaltungsmittel ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

11.3 PRIVATRECHTLICHE GESTALTUNGSMITTEL

Die gezeigten öffentlich-rechtlichen Gestaltungsmittel unterliegen - ungeachtet der Kombinations- und Abstufungsmöglichkeiten - letztlich immer einem gewissen “Typenzwang”. Sonderkonstellationen, die etwa topographisch oder historisch bedingte Mischlagen betreffen, verlangen aber einzelfallgerechte Sonderlösungen und dafür entsprechende rechtliche “Beweglichkeit”. Auf Gesetz- oder Verordnungsebene sind freilich mehr oder weniger **starre Kategorien und Beschreibungselemente** unumgänglich. *Binder*¹⁴ hat die daraus resultierende Problematik treffend zusammengefasst:

“Die Planung muss diese starren Elemente auf alle Planungsvorgänge, insbesondere im Bauland, anwenden. Dabei würde das öffentliche Interesse, das die Einrichtung von Raumplänen als Eingriffe in die Baufreiheit der Liegenschaftseigentümer verfassungsgesetzlich rechtfertigt, nach der Planungsintensität ela-

⁹ VwGH 15.12.1987, 83/04/01/01

¹⁰ Geschützt ist nämlich nur der baurechtlich zulässige Aufenthalt, VwGH 29.11.1979, 3150/78

¹¹ Hauer/Zaussinger, Nö. Baurecht, Anm. zu § 49 Nö. BauO

¹² Dazu im Detail Land Salzburg (Hrsg), RL und Anforderungen und Vorgangsweise bei Raumordnungsverfahren sowie Bauvorhaben in immissionsbelasteten Gebieten (2003), 16 ff

¹³ Vgl Berka, aaO sub 10

¹⁴ 20 Jahre Raumordnung in Österreich - Eine kritische Bilanz, in Binder/Jann/Oberndorfer/Pernthaler/Pesendorfer, Die Reform des oberösterreichischen Raumordnungsrechts (1993) 94.

stische Instrumente der Raumordnung erfordern. Ohne Zweifel besteht an der ordnungsgemäßen Durchführung von **Groß- und Größtprojekten** ein so nachhaltiges öffentliches Interesse im Allgemeinen, dass die planerische Inpflichtnahme des Eigentümers bis ins Detail gerechtfertigt ist. Bei **Klein- und Kleinstprojekten** ist das öffentliche Interesse deutlich auf einige grundlegende Daten der Planung reduziert. Nur eine entsprechende Differenzierung der Planungsinstrumente und der Planungsverfahren für Groß-, Klein- und Sonderprojekte kann eine angemessene Regelung bringen. Die **geltenden Raumpläne** sind für Großprojekte nicht genug planungsintensiv, für Kleinprojekte planungsmäßig aber häufig überzogen.“

Obwohl dieser Forderung nach stärkerer Differenzierung der Planungsintensität vielfach nachgekommen wurde, bleibt das Bedürfnis nach beweglicheren Instrumenten nach wie vor aufrecht. Die damit geforderte Elastizität kann über vertragliche Gestaltungsmittel - konkret: mit Raumordnungsverträgen - erzielt werden: Diese ermöglichen eine individuelle Berücksichtigung von Sonderkonstellationen, bleiben aber doch durch das Sachlichkeits- und Gleichbehandlungsgebot in den allgemeinen Rahmen des raumordnungsrechtlichen Interessenausgleichs eingebunden.

11.3.1 LÄRMSCHUTZ DURCH RAUMORDNUNGSVERTRÄGE

Der Raumordnungsvertrag als Feinsteuerungsinstrument findet in jenen Landesgesetzen eine Grundlage, die das Instrument der Verwendungsverträge (Baulandsicherungsverträge) vorsehen. Die Vertragsart, die sich nicht in die allgemeinen Typen des ABGB einordnen lässt, hat geradezu die **Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Normenrahmens** zur Aufgabe. Mit diesen Verträgen verpflichten sich die Grundeigentümer gegenüber den Gemeinden zu einer den Raumordnungsplänen entsprechenden Nutzung.

Darunter fällt nicht nur die Bebauung der Grundstücke innerhalb angemessener oder gesetzlich näher bestimmter Frist, sondern auch eine bestimmte Nutzungspflicht, Gestaltungsanordnung oder sonstige ökologische Bindung¹⁵.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Verträge sind die Gemeinden infolge ihrer Monopolstellung natürlich zur Gleichbehandlung sowie zur Beachtung der berührten Grundrechte (im Besonderen die Unverletzlichkeit des Eigentums und die Freiheit des Liegenschaftsverkehrs) verhalten. Auch in der Feinsteuerung steckt das öffentliche Planungsrecht den Rahmen ab, in dem sich die privatautonome Gestaltung bewegen kann; verstößt eine Nutzungsfestlegung gegen die öffentlich-rechtliche Raumordnung, ist sie rechtswidrig und nach § 879 Abs 1 Fall 1 ABGB nichtig. Innerhalb dieses Gestaltungsrahmens können Verwendungsverträge auf allen Handlungsstufen die

geforderte Feinsteuerung leisten; sie **ergänzen die Handlungsoptionen, die das öffentliche Recht dem jeweiligen Planungsträger einräumt**: Zu denken ist etwa an die vertraglich vereinbarte **Reallast zur Errichtung und Erhaltung von Lärmschutzwänden** und -wällen oder an die eingeschränkte Nutzung bestimmter (besonders immissionsausgesetzter) Räumlichkeiten.

Gerade die Vorschriften hinsichtlich der Bauweise und Nutzungsart können - von der oberstgerichtlichen Rechtsprechung gebilligt - einen beachtlichen Determinierungsgrad erreichen. Erwähnt sei etwa die **Dienstbarkeit zu Gunsten der Gemeinde auf bestimmten Nutzungsverzicht** in Räumen¹⁶ oder aber die Statuierung strengerer Emissionsgrenzwerte als sie aus der Widmungskategorie allein ableitbar sind. Die Beweglichkeit des vertraglichen Systems erlaubt auch hier eine Kompensation des jeweils verfolgten Eingriffs durch Entschädigungsmaßnahmen oder sonstige Arten des Wertausgleichs. In der Kombination öffentlicher und privatrechtlicher Maßnahmen kann auch ein gebietsübergreifendes Lärmkontingentierungsmodell entwickelt werden.

11.3.2 GESETZLICHE GRUNDLAGEN FÜR VERWENDUNGSVERTRÄGE IN DEN BUNDESLÄNDERN

Die Bundesländer haben von der gemeindlichen Ermächtigung nach Art 116 Abs 2 B-VG zum Einsatz von Raumordnungsverträgen und ihrer näheren Determinierung in den Raumordnungsgesetzen in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht; im Folgenden wird die aktuelle lex lata in den einzelnen Bundesländern und ihre Einsatzmöglichkeit für den Lärmschutz kurz dargestellt.

11.3.2.1 Burgenland

In § 11a des Burgenländischen Raumplanungsgesetzes (LGBl Nr. 18/1969 idF LGBl Nr. 7/2005) werden einzelne Maßnahmen zur Baulandmobilisierung normiert. Gemäß § 11a Abs 3 leg cit können die Gemeinden zur Baulandmobilisierung auch privatwirtschaftliche Maßnahmen setzen, wozu insbesondere

- a) Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und den Grundeigentümern über den Erwerb von Grundstücken zur Deckung des örtlichen Bedarfs,
- b) Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Grundeigentümern, in denen sich die Grundeigentümer verpflichten, ihre Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen, und welche Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung eintreten sowie

¹⁵ Kleewein, *Vertragsraumordnung* (2003)

¹⁶ OGH 24.3.1992, 5 Ob 87/91

- c) Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Grundeigentümern über die Tragung von Erschließungskosten zählen.

Darüber hinaus kann gemäß § 11a Abs 2 leg cit die Gemeinde bei der Widmung eine Befristung von fünf bis zehn Jahren festlegen, die im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen ist. Die Gemeinde kann für unbebaute Grundstücke nach Ablauf der Frist innerhalb eines Jahres die Widmung ändern, ohne dass ein allfälliger Entschädigungsanspruch entsteht.

Zu beachten ist auch § 27 leg cit, wonach für den Fall, dass die Wirkung des Flächenwidmungsplanes bzw. Bebauungsplanes die Bebauung eines Baugrundstückes verhindert und dadurch eine Wertminderung entsteht, die für den Betroffenen eine unbillige Härte darstellt, ihm eine angemessene Entschädigung zu gewähren ist, wenn er einen entsprechenden Antrag binnen Jahresfrist nach Kundmachung des Flächenwidmungsplanes gestellt hat. Eine unbillige Härte liegt vor, wenn vor dem Zeitpunkt der Kundmachung der beabsichtigten Aufstellung des Flächenwidmungsplanes bzw. Bebauungsplanes im Vertrauen auf die Rechtslage nachweisbar Kosten für die Baureifmachung des Grundstückes aufgewendet worden sind.

Das Burgenländische Raumplanungsgesetz trifft daher Vorkehrungen für den Abschluss von Raumordnungsverträgen und sieht auch eine Entschädigungspflicht vor, sofern durch Widmungen auf Seiten der Grundeigentümer unbillige Härten auftreten. Streng genommen dienen die gesetzlich vorgesehenen Raumordnungsverträge jedoch nur der Baulandmobilisierung. Sofern dieser Zweck allerdings durch den Raumordnungsvertrag verfolgt wird (und dies wohl auch entsprechend zum Ausdruck gebracht wird), kann sonst eine relativ beliebige inhaltliche Ausgestaltung vorgenommen werden, zumal die in § 11a Abs 3 angeführte Aufzählung lediglich demonstrativ ist.

11.3.2.2 Kärnten

Nach dem Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995, LGBl Nr. 23/1995 idF LGBl Nr. 88/2005 sind die Gemeinden berechtigt, privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Erreichung der im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegten Ziele der örtlichen Raumplanung zu setzen (§ 22).

Zu den privatwirtschaftlichen Maßnahmen zählen jedenfalls Vereinbarungen mit Grundeigentümern, insbesondere über die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Grundflächen zur Vorsorge für die Deckung des örtlichen Bedarfs an Baugrundstücken zu angemessenen Preisen, zur Sicherstellung einer widmungsgemäßen Verwendung von unbebauten Grundstücken innerhalb angemessener Fristen und über die Beteiligung der Grundeigentümer in der Gemeinde durch die Festlegung der erwachsenden Aufschließungskosten von Grundflächen als Bauland.

Bei der inhaltlichen Gestaltung dieser Vereinbarungen sind das Gleichbehandlungsgebot und die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte der Vertragspartner der Gemeinden zu wahren. Darüber hinaus sind die wirtschaftlichen Interessen der Vertragspartner den Interessen der örtlichen Raumplanung gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen. Bei der Festlegung der Leistungspflichten der Vertragspartner ist auf deren Verhältnismäßigkeit zu achten. Das Kärntner Gemeindeplanungsgesetz beachtet daher ausdrücklich die oben genannten von der Judikatur gebildeten Grundsätze der Vertragsraumordnung.

In § 22 Abs 5 leg cit wird weiters dem Grundsatz, dass öffentlich-rechtliche Anordnungen nicht in Vertragsform ergehen dürfen, Rechnung getragen, indem festgehalten wird, dass diese Vereinbarungen unter der aufschiebenden Bedingung abzuschließen sind, wonach sie erst wirksam werden dürfen, wenn die in Aussicht genommene Flächenwidmung rechtswirksam geworden ist. In diesen Vereinbarungen ist außerdem ausdrücklich festzuhalten, dass ihr Abschluss keinen Rechtsanspruch auf die Erlassung oder Änderung des Flächenwidmungsplanes begründet.

Welche Vertragspunkte diese Vereinbarungen enthalten dürfen, wird deklaratorisch in § 22 Abs 8 aufgezählt. Es handelt sich dabei insbesondere um die in Aussicht genommene Widmung der Grundflächen, die Festlegung der Leistungspflichten, die Sicherstellungsmittel und die eben genannte aufschiebende Bedingung für das Wirksamwerden der Vereinbarung.

Gemäß § 22 Abs 9 leg cit darf die Landesregierung unter Bedachtnahme auf die Regelungen der Abs 2 bis 8 mit Verordnung Richtlinien für die nähere inhaltliche Gestaltung der Vereinbarungen festlegen. Eine solche Richtlinienverordnung ist am 21.10.1997, LGBl 1997/015, erlassen worden.

Auch in dieser Verordnung findet sich keine abschließende Aufzählung von privatwirtschaftlichen Maßnahmen, die die Gemeinde mit Grundeigentümern anlässlich der Erlassung oder der Änderung von Flächenwidmungsplänen abschließen darf. Gleiches gilt auch für die inhaltliche Gestaltung der Vereinbarungen, wofür die inhaltliche Ausgestaltung von taxativ aufgezählten Vertragspunkten zwingend angeordnet wird; darüber hinaus werden jedoch den Vertragsparteien weitere Gestaltungsmöglichkeiten überlassen. Lärmspezifische Maßnahmen werden weder vorgeschrieben noch ausgeschlossen.

11.3.2.3 Niederösterreich

Das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz 1976, LGBl 8000-0 idF LGBl 8000-19 enthält zum Thema Vertragsraumordnung in seinem § 16a eine lediglich knappe Bestimmung, wonach die Gemeinde aus Anlass der Widmung von Bauland mit den

Grundeigentümern Verträge abschließen kann, durch die sich die Grundeigentümer bzw. diese für ihre Rechtsnachfolger verpflichten, ihre Grundstücke innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen bzw. über Vermittlung einer Gemeinde einer Bebauung zuzuführen.

Sonstige Maßnahmen, die mittels Vertragsraumordnung geregelt werden können, sieht das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz nicht vor. Soweit ersichtlich existieren auch keine anderen landesgesetzlichen Vorschriften in Niederösterreich, die die Vertragsraumordnung oder verwandte Bereiche näher behandeln würden.

Lediglich in § 6 Abs 2 des Raumordnungsgesetzes wird noch zusätzlich festgehalten, dass unbeschadet anderer gesetzlicher Bestimmungen Maßnahmen des Landes als Träger von Privatrechten Raumordnungsprogrammen nicht widersprechen dürfen. Inwieweit damit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass das Land unbeschränkt Raumordnungsverträge abschließen kann, sofern diese bloß den Raumordnungsprogrammen nicht entgegenstehen, bleibt offen. Als eindeutige gesetzliche Ermächtigung kann diese Bestimmung jedenfalls nicht bezeichnet werden.

Auf landesgesetzlicher Ebene besteht daher für einen Vertrag über die Durchführung von Lärmschutzmaßnahmen im Rahmen der Umwidmung nur dann eine gesetzliche Deckung, wenn die Lärmschutzmaßnahmen einen bloß untergeordneten Teil von Verwendungsverträgen darstellen. Als eigentliche Basis für den Abschluss von Raumordnungsverträgen über diese privatrechtliche Maßnahme bleibt daher in Niederösterreich nur Art 116 Abs 2 B-VG, mit allen diesbezüglichen Einschränkungen.

11.3.2.4 Oberösterreich

Nach dem Oberösterreichischen Raumordnungsgesetz 1994, LGBl Nr. 114/1993 idF LGBl Nr. 115/2005 haben die Gemeinden im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Aufgaben der örtlichen Raumplanung durch privatwirtschaftliche Maßnahmen zu unterstützen (§ 15 Abs 2 Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz). Als Aufgaben der örtlichen Raumordnung gelten unter anderem die Gemeindeplanung, worunter alle Maßnahmen zur Ordnung des Gemeindegebietes, insbesondere die Erstellung und Änderung des örtlichen Entwicklungskonzeptes, des Flächenwidmungsplanes und der Bebauungspläne zu verstehen sind. Als privatwirtschaftliche Maßnahme kommen insbesondere in Betracht: Eine Vereinbarung der Gemeinde mit Grundeigentümern über die zeitgerechte und widmungsgerechte Nutzung von Grundstücken (§ 16 Abs 1 Z 1 leg cit). Ausdrücklich festgehalten wird auch, dass die Gemeinde bei der Gestaltung der Vereinbarung auf die Gleichbehandlung der in Betracht kommenden Grundeigentümer zu achten hat (§ 16 Abs 2 leg cit).

Wie bereits in einigen vorerwähnten Gesetzen findet

sich auch hier kein eindeutiger Hinweis darauf, welche Maßnahmen konkret einer privatrechtlichen Regelung unterzogen werden können. Die gesetzlichen Bestimmungen halten sich diesbezüglich relativ neutral und der Gemeinde viele Möglichkeiten offen. Im Hinblick auf den Wortlaut des § 15 Abs 2 des Oberösterreichischen Raumordnungsgesetzes wird der Gemeinde durchaus eine aktive Bodenpolitik im Zusammenhang mit der Erstellung und Änderung des Flächenwidmungsplanes zugestanden. Andererseits sollen privatwirtschaftliche Maßnahmen eher an untergeordneter Stelle als Maßnahmen der örtlichen Raumplanung dienen, da nach dem Gesetzeswortlaut lediglich eine "Unterstützung" der örtlichen Raumordnung durch privatwirtschaftliche Maßnahmen stattfinden soll. Die offene Formulierung des Gesetzes lässt jedoch durchaus einigen Gestaltungsspielraum zu, der lediglich in den wenigen im Gesetz ausdrücklich genannten Kriterien und den allgemeinen Grundsätzen der Vertragsraumordnung seine Grenzen findet.

11.3.2.5 Salzburg

Eine Ermächtigung zu privatwirtschaftlichen Maßnahmen im Rahmen der örtlichen Raumplanung enthält auch das Salzburger Raumordnungsgesetz 1998, LGBl Nr. 44/1998 idF LGBl Nr. 96/2004. § 14 des Salzburger Raumordnungsgesetzes hält fest, dass die Gemeinde zur Sicherung der Entwicklungsziele für den örtlichen Wohn- und Wirtschaftsbedarf Vereinbarungen mit den Grundeigentümern hinsichtlich der Verwendung ihrer Grundstücke schließen kann. In allfälligen Preisvereinbarungen soll auf die beiderseitigen Interessen der Grundeigentümer und der Gemeinde Bedacht genommen werden.

Eine nähere Determinierung des privatwirtschaftlichen Handelns der Gemeinde im Rahmen der Vertragsraumordnung findet im Salzburger Raumordnungsgesetz nicht statt. Hinzuweisen ist noch auf die Bestimmung des § 17a leg cit über die allgemeinen Voraussetzungen und das Ausmaß der Baulandausweisung. Demnach dürfen als Bauland nur unverbaute Flächen ausgewiesen werden, für die auf Grund einer Nutzungserklärung der Grundeigentümer davon ausgegangen werden kann, dass sie im Fall einer Baulandausweisung innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren ab Inkrafttreten des Flächenwidmungsplanes einer Bebauung zugeführt werden. Für die Nutzungserklärung ist ein Formular zu verwenden, dessen näherer Inhalt von der Landesregierung durch Verordnung festzulegen ist. In dem Formular ist auch auf die Rechtsfolgen hinzuweisen, wenn die Flächen nicht innerhalb der Frist der Nutzungserklärung bebaut werden. In diesem Fall sind die Flächen nämlich in Grünland rückzuwidmen (§ 17a Abs 3 leg cit).

11.3.2.6 Steiermark

Eine entsprechende Ermächtigung zu privatwirtschaftlichen Maßnahmen im Rahmen der örtlichen Bau-

ordnung findet sich auch im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz 1974, LGBl 127/1974 idF LGBl 13/2005. Gemäß § 26a leg cit kann die Gemeinde Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über die Verwendung der Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend der beabsichtigten Flächenwidmung und der beabsichtigten Festlegungen der Baulandzonierung abschließen. Mit diesen Vereinbarungen soll nach dem Wortlaut des Gesetzes insbesondere die Zurverfügungstellung von geeigneten Grundstücken für den Förderbund Wohnbau sichergestellt werden.

Das Gesetz schließt allerdings nicht aus, dass bei Beachtung der geplanten Flächenwidmung auch Verträge anderen Inhalts abgeschlossen werden können. Einschränkend sagt das Gesetz lediglich, dass die Gemeinde bei der Gestaltung der Vereinbarungen auf die Gleichbehandlung der in Betracht kommenden Grundeigentümer zu achten hat. In den Vereinbarungen ist einerseits deren Einhaltung durch den Grundeigentümer und seine Rechtsnachfolge und andererseits sicherzustellen, dass eine Weitergabe der so erhaltenen Grundstücke innerhalb von 20 Jahren ohne Gewinn erfolgt. Gerade auf Grund dieser letzten Bestimmung zeigt sich, dass die privatrechtlichen Vereinbarungen primär dem Ziel der Baulandsicherung dienen.

Ganz ausgeschlossen sind allerdings auf Grund des ersten Satzes des § 26a Abs 1 andere privatwirtschaftliche Verträge nicht. Von der in § 26a Abs 2 leg cit genannten Verordnungsermächtigung für die Landesregierung, Richtlinien für den Inhalt solcher Vereinbarungen zu erlassen, wurde bislang nicht Gebrauch gemacht. Für eine eher großzügige Auslegung des § 26a spricht auch § 32 Abs 4 des steiermärkischen Raumordnungsgesetzes, nach dem Maßnahmen der Gemeinde als Träger von Privat-rechten einem Flächenwidmungsplan oder Bebauungsplan nicht widersprechen dürfen. Ein ausdrücklicher Bezug auf bloß der Baulandsicherung dienende Verträge wird in dieser Bestimmung nicht gemacht.

11.3.2.7 Tirol

Im Tiroler Raumordnungsgesetz LGBl 27/2006 enthält § 33 nähere Bestimmungen für den Fall, dass die Gemeinde als Träger von Privat-rechten tätig wird. Die Gemeinde hat dabei die Ziele der Raumplanung und der Festlegung des örtlichen Raumordnungskonzeptes, insbesondere die Sicherung ausreichender Grundflächen für Wohnbau und für gewerbliche industrielle Zwecke, anzustreben. Zum Zweck der Verwirklichung dieser Ziele können die Gemeinden gemäß § 33 Abs 2 leg cit Verträge mit Grundeigentümern abschließen, wobei die Einhaltung dieser Verträge auf geeignete Weise sicherzustellen ist. Ausdrücklich wird festgehalten, dass die Gemeinde die Grundeigentümer gleich zu behandeln hat. Die weiteren Bestimmungen dieses Paragraphen beziehen sich allerdings fast ausschließlich auf Überlassungsverträge. Dass mit privatrechtlichen Maßnahmen primär das Ziel der Erlangung

weiterer Grundflächen erfolgt wird, zeigt sich auch in der Errichtung des Tiroler Bodenfonds, der den Erwerb von Grundstücken, die entgeltliche Weitergabe aber auch die Gewährung von Zuschüssen für den Erwerb von Grundstücken zur Aufgabe hat.

Die im Jahr 1994 erlassene Richtlinienverordnung enthält Details über die zulässigen Vertragsarten und deren Inhalt. Sie ist allerdings aufgrund der Neufassung des Tiroler Raumordnungsgesetzes im Jahr 2001 und der Wiederverlautbarung im Jahr 2006 und auf Grund der herrschenden Herzog-Mantel-Theorie nicht mehr gültig (vgl. auch VfSlg 2344, 12634; VwSlg NF 10400A, 10802A). Auch diese Verordnung regelte primär die Verwendung von Grundflächen für die Bebauung innerhalb mit der Gemeinde vereinbarter Fristen. Über sonstige Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umwidmung, insbesondere Lärmschutzmaßnahmen, enthielt die Verordnung keine näheren Regelungen.

11.3.2.8 Vorarlberg und Wien

Weder im Vorarlberger Raumplanungsgesetz, LGBl Nr. 39/1996 idF LGBl Nr. 33/2005, noch in der Bauordnung für Wien, LGBl Nr. 11/1930 idF LGBl Nr. 41/2005, finden sich ausdrückliche Regelungen für privatrechtliche Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Raumordnung. Auch in diesen Ländern kann - wie in Niederösterreich - aber als Basis für den Abschluss von Raumordnungsverträgen über Lärmschutzmaßnahmen Art 116 Abs 2 B-VG mit den diesbezüglichen Einschränkungen dienen.

11.3.3 ZUSAMMENFASSUNG

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass bis auf die Bundesländer Wien und Vorarlberg in sämtlichen Raumordnungs- bzw. Planungsgesetzen der Bundesländer Bestimmungen über die Vertragsraumordnung enthalten sind. Meist beziehen sich diese Bestimmungen allerdings auf eine möglichst rasche Bebauung nach der Umwidmung ("Verwendungsverträge"). Sie sind jedoch meist derart offen formuliert, dass auch andere privatwirtschaftliche Maßnahmen, etwa Lärmschutzmaßnahmen im Rahmen der Umwidmung, vom weiten Gesetzestext gedeckt sind. Spezielle Regelungen, die gerade auf begleitende Maßnahmen wie die Lärmvermeidung im Zusammenhang mit der Umwidmung abstellen, finden sich in keinem dieser Gesetze.

Aufgrund des von Art 116 Abs 2 B-VG gegebenen Rahmen sind aber die Gemeinden dann in ihrer vertraglichen Gestion unbeschränkt, wenn und soweit nicht mit Hilfe des privatrechtlichen Instrumentariums Zwangsmaßnahmen gleichkommende Eingriffe in die Rechtsposition des Vertragspartners vorgenommen werden (siehe dazu Vertragsmuster Kap. 13).