

VERTRAGSRAUMORDNUNG IN DER STADT SALZBURG – EINE BILANZ. MIT DEM SALZBURGER RAUMORDNUNGSGESETZ 1998 (NACHFOLGEND KURZ ROG 1998) HAT DER LANDESGESETZGEBER EINE PIONIERLEISTUNG VOLLBRACHT, DIE INSBESONDERE IN DER EINFÜHRUNG DER SOGENANTEN VERTRAGSRAUMORDNUNG ZU ERKENNEN IST, DIE FÜR ALLE GEMEINDEN DES BUNDESLANDES SALZBURG GILT.

DIE VORAUSSETZUNGEN.

Der Einsatz privatrechtlicher Verträge in engem Zusammenhang mit hoheitlichen Maßnahmen war von Anfang an nicht unumstritten. Öffentlichrechtler wie Zivilrechtler fühlten sich durch die Materie gleichermaßen herausgefordert. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von privatrechtlichen Verträgen im gegebenen Zusammenhang wird teilweise in Abrede gestellt, teilweise wird dieses Instrument äußerst kritisch betrachtet. Die Erlassung einer Richtlinienverordnung (nachfolgend kurz RIV) für den Inhalt der Raumordnungsverträge, warf allerdings mehr Fragen auf, als sie beantwortete.

In der Stadt Salzburg begannen die Verhandlungen mit den Grundeigentümern Ende 1994 bzw. Anfang 1995. Auf Grund von Begehungen wurden rund 320 ha unbebauter Grundflächen ermittelt. Dabei handelte es sich überwiegend um bereits gewidmete Baulandflächen. Aus dieser Masse mussten erst jene Flächen herausgefiltert werden, welche als „vertragspflichtig“ laut Raumordnungsgesetz angesehen wurden. Im März 1996 waren dies rund 172 ha.

Der im räumlichen Entwicklungskonzept (REK) festgelegte Baulandbedarf für die nächsten zehn Jahre beträgt rund 115 ha.

Davon entfallen 70 ha auf Wohnungs- und Infrastrukturbedarf und 45 ha auf den Wirtschaftsbedarf. Letztlich verblieben rund 400 Grundeigentümer, mit denen über den Abschluss eines Raumordnungsvertrages verhandelt werden musste. Rund 250 Raumordnungsverträge wurden abgeschlossen und liegen als Beilage zum Flächenwidmungsplan auf. Insgesamt wurden Grundflächen im Umfang von ca. 90 ha für etwa 3000 geförderte bzw. förderbare Wohnungen sowie für Betriebe und Eigenbedarf verfügbar gemacht.

Wohl wissend, dass die Gemeinde aus einer starken Position heraus und in einer deutlichen Nahbeziehung zur Hoheitsverwaltung handelt, erschien es der Stadt wichtig, die Umsetzung der Vertragsraumordnung unter konsequenter Beachtung der internen Richtlinien vorzunehmen.

DIE VOLLZUGSGRUNDLAGEN - DAS ROG.

Das ROG 1998 trat – mit Ausnahme einiger Übergangsbestimmungen – am 1.3. 1993 in Kraft, die zu § 14 ergangene Richtlinienverordnung am 29. 10. 1993. Die für die Vertragsraumordnung maßgeblichen Bestimmungen seien im Nachfolgenden systematisch und inhaltlich kurz erläutert.

1. Aktive Bodenpolitik (§ 2 Abs. 2. Z. 10 ROG 1998).

Zunächst gab der Gesetzgeber den Gemeinden als Raumordnungsgrundsatz unter anderem vor, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben. Dem Gesetz sind keine Hinweise zu entnehmen, was unter einer aktiven Bodenpolitik konkret zu verstehen ist. Der Gesetzgeber wollte damit offenbar zum Ausdruck bringen, dass den Gemeinden für die Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik eine Reihe von Instrumentarien zur Verfügung stehen, etwa die Inanspruchnahme der Baulandsicherungsgesellschaft gemäß § 43 ROG 1998.

2. Privatwirtschaftliche Maßnahmen (§ 14 Abs.2 ROG 1998).

Die Gemeinden sind zunächst allgemein verpflichtet, privatrechtliche Maßnahmen zur Verwirklichung ihrer Entwicklungsziele zu treffen (§ 14 Abs.1 ROG 1998). Eine spezielle Ausformung privatwirtschaftlicher Maßnahmen ist in § 14 Abs.2 ROG 1998 enthalten; die Bestimmung lautet im Wesentlichen:

(2) Im Sinne des Abs.1 können von der Gemeinde insbesondere Vereinbarungen mit den Grundeigentümern über die Verwendung der Grundstücke innerhalb angemessener Frist entsprechend der beabsichtigten Flächenwidmung und den beabsichtigten Festlegungen des Bebauungsplanes abgeschlossen werden. Der Abschluss solcher Vereinbarungen hat im besonderen die Zurverfügungstellung von geeigneten Grundstücken für den geförderten Wohnbau im Ausmaß bis zur Hälfte der von den Planungsmaßnahmen betroffenen Grundflächen sicherzustellen. Dabei ist der nachweisbar Eigenbedarf zu beachten.

3. Flächenwidmungs- und Bebauungsplan.

Das ROG 1998 legt fest, dass sich das Ausmaß des Baulandes nach dem Bedarf zu richten hat, der in der Gemeinde in einem Planungszeitraum von zehn Jahren voraussichtlich besteht. Ferner soll eine Neuausweisung von Bauland nur vorgenommen werden, wenn mit den jeweiligen Eigentümern Vereinbarungen abgeschlossen werden. Das gleiche gilt für die Aufstellung von Bebauungsplänen, mit Ausnahme 2000 m² nicht übersteigender Grundflächen.

4. Aufsichtsbehördliche Genehmigung.

Der beschlossene Flächenwidmungsplan ist der Landesregierung zur Genehmigung vorzulegen. Diese hat die Genehmigung unter anderem dann zu versagen, wenn privatwirtschaftliche Maßnahmen im Sinne von § 14 ROG 1998 fehlen oder unzulänglich umgesetzt wurden. Keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf ein beschlossener Bebauungsplan, die Landesregierung hat nur ein Stellungnahmerecht.

5. Richtlinienverordnung.

Zur besseren Handhabung der Vertragsraumordnung hat der Gesetzgeber eine Richtlinienverordnung für Vereinbarungen nach § 14 Abs.2 ROG 1998 erlassen.

DIE VERTRAGSTYPEN.

Die Vollzugspraxis der Stadt Salzburg hat zur Herausbildung von frei grundsätzlichen Vertragstypen für die Raumordnung geführt.

1. Realisierungsvertrag.

Ausgangslage zu diesem Vertrag ist, dass der Grundeigentümer die in Betracht kommende Grundfläche bereits an einen Bauträger verkauft oder daran ein Baurecht eingeräumt hat. Der Raumordnungsvertrag wird zwischen Gemeinde und Bauträger abgeschlossen und läuft darauf hinaus, das jeweilige Entwicklungsziel – in der Regel im Rahmen des geförderten Wohnbaus innerhalb des Planungszeitraumes von zehn Jahren zu „realisieren“. Dieses Entwicklungsziel wird durch geeignete Sicherungsmaßnahmen im Vertrag gewährleistet.

2. Mobilisierungsvertrag.

Der zentrale Inhalt dieses Vertragstyps ist die Mobilisierung des betreffenden Grundstücks. Dem Grundeigentümer steht es dabei frei, die vertragspflichtige Fläche einem Nutzer (Bauträger oder Betrieb) wahlweise zu veräußern, ein Baurecht oder sonstiges Nutzungsrecht einzuräumen. Dies soll innerhalb einer Frist geschehen, die es dem Verfügungsberechtigten ermöglicht, die jeweiligen Entwicklungsziele innerhalb des gesetzlichen Planungszeitraumes von zehn Jahren zu verwirklichen. Zur Absicherung dieser Verpflichtung wird der Gemeinde oder einem von ihr bezeichneten Dritten eine Option auf den Erwerb der Grundfläche eingeräumt, wobei der Optionspreis 75% des Verkehrswertes beträgt.

3. Verwendungsvertrag.

Dieser Vertragstyp kommt häufig zur Anwendung, wenn Eigenbedarf vorliegt, und zwar sowohl für Wohnnutzung, als auch für betriebliche Verwendung. Einzige Verpflichtung ist die widmungsgemäße Verwendung der Grundfläche innerhalb des zehnjährigen Planungszeitraumes. Es werden keine besonderen Sicherungsmaßnahmen vereinbart, insofern ist die Eingriffsintensität die Geringste aller Raumordnungsverträge.

DIE AUSWIRKUNGEN.

Bereits im Vorfeld des Vollzuges der Vertragsraumordnung konnte eine mobilisierende Wirkung des ROG 1998 beobachtet werden. Um der Vertragsraumordnung zu entgehen, haben zahlreiche Grundeigentümer alle mit dem ROG 1998 und sonstigen baurechtlichen Vorschriften in Zusammenhang stehenden Übergangsbestimmungen genützt. Damit konnten zweifellos ohne nennenswerten Aufwand zahlreiche positive Effekte durch das Vorziehen von Bauvorhaben erzielt werden.

1. Mobilisierung von Bauland.

Eine wesentliche Zielsetzung der neuen Raumordnung war zweifellos das Verfügbarmachen von als Bauland gewidmeten Grundflächen. Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass sich die mit der Vertragsraumordnung verbundenen Hoffnungen erfüllt haben. Es wurden nicht nur große Mengen an Baulandflächen dem geförderten Wohnbau zugeführt, der in der Zwischenzeit eingetretenen Bauboom brachte es darüber hinaus mit sich, dass innerhalb weniger Jahre auch die Wohnungspreise deutlich sanken. Es trat insgesamt eine Situation ein, die in der Geschichte der Stadt wohl als einmalig bezeichnet werden kann.

2. Bodenpreis: 1997 gefallen!

Planung erzeugt Mehrwert. Die „alte“ Raumordnung hat wesentlich, wenn nicht ausschließlich dazu beigetragen, dass die Bodenpreise in teilweise exorbitantem Ausmaß gestiegen sind.

Eine Untersuchung der Grundstücksverkäufe ab 150 m² durch das unabhängige Institut SIR bestätigte die erfreuliche Bodenpreisentwicklung seit 1984: Betrag im Jahr 1984 der durchschnittliche Kaufpreis eines Grundstückes pro m² nach S 3.176,-- und stieg dieser im Jahr 1994 auf durchschnittlich S 5.802,-- (+ 83 %), so fiel der Durchschnittspreis im Jahr 1997 auf S 4.265,-- (- 26 %). (Siehe Tabelle).

3. Infrastrukturkosten.

In der Stadt Salzburg werden Kosten für Infrastrukturen regelmäßig hoheitlich vorgeschrieben. Die Frage der Wahlfreiheit zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handlungsformen wird in der Judikatur der Gerichtshöfe nicht einheitlich beurteilt. Der VfGH gesteht den Gemeinden eine Wahlfreiheit verfassungsrechtlich grundsätzlich zu. Der OGH hat jedoch ausgeführt, dass jedenfalls dort keine generelle Wahlfreiheit bestehe, wo der Gesetzgeber zu erkennen gäbe, dass die hoheitliche Gestaltung zwingend sei.

Beispiele für vertragliche Vereinbarungen gibt es in Deutschland, wo Erschließungsträger verpflichtet werden können, im Wege von sogenannten Erschließungsverträgen, Kosten für die Herstellung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze oder von Immissionsschutzanlagen zu übernehmen.

DIE SCHLUSSBETRACHTUNG. WEITERE ENTWICKLUNGEN.

Der eingeschlagene Weg sollte im Sinne einer Weiterentwicklung fortgesetzt werden. Dabei mögen auch Modelle anderer Länder als Anregung dienen. Eine Weiterentwicklung der Vertragsraumordnung wäre in folgender Hinsicht zweckmäßig.

- Die Möglichkeit der Anmerkung eines Raumordnungsvertrages im Grundbuch wäre ein Beitrag zu höherer Verkehrssicherheit.
- Die Bestimmungen zur Preisbildung sind unzureichend bzw. müssten überhaupt erst entwickelt werden. In diesem Zusammenhang wären Instrumentarien wie Bodenpreiskarten und Gutachterausschüsse, wie sie für jeden deutschen Landkreis bestehen, überlegenswert.
- Auf Grund des engen Zusammenhanges zwischen der Raumordnung und der Wohnbauförderung erscheint eine Harmonisierung bzw. wechselseitige Bedachtnahme in stärkerem Ausmaß als bisher geboten.
- Da die Vertragsraumordnung erst ab einer Flächengröße von 2000 m² einsetzt, wären Instrumente zur Mobilisierung von Baulücken zu überlegen. Gerade in Städten schlummert hier ein nicht zu unterschätzendes Potential.

- Die Möglichkeit städtebaulicher Verträge, wie sie in Deutschland teilweise bereits erfolgreich angewendet werden, sollte im Hinblick auf mögliche Anwendungen (Beispiel: Infrastrukturkosten) in Österreich geprüft werden.
- Zumindest diskussionswürdig wäre die (Bauland-Umlegung zum Zweck der besseren Gestaltung und Bebauung von Grundflächen, gegebenenfalls in Verbindung mit Verträgen.
Trotz kritischer Stimmen hat sich die Vertragsraumordnung in der Stadt Salzburg als Erfolg erwiesen. Die konsequente Anwendung des neuen Instrumentes zeigte innerhalb weniger Jahre erfreuliche Ergebnisse.

DR. KARL SCHWEICHHART

MAGISTRAT DER STADT SALZBURG, MA 12 BODENPOLITIK