

Vertrag als Voraussetzung

Die österreichische Vertragsraumordnung nach der Verfassungsnovelle 2024

Thomas Schüller · Syntagma Forschung · Wien ORCID 0009-0003-9799-6747 · Werk „gewidmeter-boden“, Paper U4 · Fassung 0.4 · 14. Oktober 2026 · CC BY 4.0

Zusammenfassung

1999 hob der Verfassungsgerichtshof die Salzburger Vertragsraumordnung auf, weil sie die Baulandwidmung zwingend an einen privatrechtlichen Vertrag knüpfte. 2024 hat der Verfassungsgesetzgeber mit Art 15 Abs 5 B-VG genau diese Verknüpfung erlaubt: Das Landesgesetz darf den Abschluss eines Vertrags als eine Voraussetzung hoheitlichen Handelns der Gemeinde in der örtlichen Raumplanung vorsehen. Dieses Paper liest die neue Bestimmung als Antwort auf die Frage, die das Werk an das Widmungssystem stellt: Wie kommt ein Teil des öffentlich erzeugten Werts an die öffentliche Hand zurück? Die Antwort der Novelle ist vertraglich, nicht hoheitlich, und sie bleibt Gemeinde für Gemeinde auszuhandeln. Bis Oktober 2026 haben nur zwei der neun Länder die neue Ermächtigung erkennbar genutzt: Tirol und Salzburg. An ihnen und am Vergleich mit den übrigen sieben zeigt das Paper, welche Vertragsinhalte das Landesrecht benennt, welche Grenzen die Verfassung selbst zieht und wo die Novelle die Asymmetrie zwischen dem, der verfügt, und dem, der die Folgen trägt, schließt — und wo nicht.

1. Fragestellung

Das Werk beschreibt die Widmung als Verfügung, deren Wertfolge beim Eigentümer ankommt, deren Kostenfolge aber bei der Allgemeinheit bleibt (ρ/δ -Asymmetrie). Die Vertragsraumordnung ist das Instrument, mit dem Gemeinden diese Lücke seit den 1990er-Jahren privatrechtlich zu schließen versuchen. Gefragt wird:

1. Was erlaubt Art 15 Abs 5 B-VG, was 1999 verboten war?
2. Welche Grenzen zieht die Bestimmung selbst?
3. Welche Vertragsinhalte nennt ein Land, das umgesetzt hat?
4. Welche der sechs Vertragstypen des Werks werden dadurch gestärkt?

2. Die Grenze von 1999

Mit VfSlg 15.625/1999 hob der Verfassungsgerichtshof die Salzburger Regelung auf. Sie hatte die Baulandwidmung zwingend vom Zustandekommen einer Vereinbarung abhängig gemacht: Ohne Vertrag keine Widmung, auch wenn die Bebauung raumordnungsfachlich geboten war. Der Gerichtshof beanstandete die Verquickung privatwirtschaftlichen und hoheitlichen Handelns; zusätzlich sah er Teile der Regelung als kompetenzwidrig an. Freiwillige Vertragsraumordnung blieb zulässig.

Für das Werk ist an dieser Entscheidung der Zielkonflikt wesentlich: Das wirksamste damals verfügbare Mobilisierungsinstrument wurde aus rechtsstaatlichen Gründen aufgehoben. Für die Stadt Salzburg berichtet die städtische Bodenpolitik nach Daten des Salzburger Instituts für Raumordnung und Wohnen (SIR) folgende Durchschnittspreise je m² bei Grundstücksverkäufen ab 150 m²:

Jahr	Durchschnittspreis je m ²	Veränderung
1984	S 3.176	—
1994	S 5.802	+83 % gegenüber 1984
1997	S 4.265	–26 % gegenüber 1994

Zwei Vorbehalte gehören zu dieser Zahl. Die Quelle stammt von der Stelle, die das Instrument selbst angewandt hat. Und sie führt den Rückgang auf einen zwischenzeitlichen Bauboom zurück, ohne ihn ursächlich der Vertragsraumordnung zuzuschreiben. Belegt ist ein zeitliches Zusammentreffen, kein Wirkungsnachweis.

3. Die Novelle 2024

Mit BGBl I 89/2024 wurde Art 15 Abs 5 B-VG neu gefasst. Grundlage war ein Initiativantrag (4013/A); der Bericht des Verfassungsausschusses vom 2. Juli 2024 (2701 d.B., XXVII. GP) verlegte die Bestimmung ausdrücklich in einen neuen Abs 5 statt in einen Abs 9. Das erklärt, warum Teile der Literatur die Bestimmung als Art 15 Abs 9 zitieren: Sie beziehen sich auf die Antragsfassung. Der Kern:

Element	Inhalt
Wer regelt	der Landesgesetzgeber
Was er vorsehen darf	den Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags als eine Voraussetzung hoheitlichen Handelns der Gemeinde
Wo	im Bereich der örtlichen Raumplanung
Bindung	öffentliche Interessen; Gemeindeautonomie nach Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG; Sachlichkeitsgebot
Maß der Leistung	„angemessene“ Leistungen
Rechtsschutz	Vertragsstreit vor den ordentlichen Gerichten; die Rechtsgrundlagen vor dem VfGH nach Art 139 und 140 B-VG

Drei Beobachtungen.

Die Novelle hebt die Koppelung, nicht die Abwägung auf. Der Vertrag darf Voraussetzung sein, aber nur eine. Die Widmung bleibt an die öffentlichen Interessen der Raumordnung gebunden. Ein Vertrag kann eine fachlich unvertretbare Widmung nicht tragen, und ein fehlender Vertrag macht eine fachlich gebotene nicht automatisch unzulässig — wie weit das Landesrecht hier gehen darf, ist die offene Frage der Novelle.

Die Leistung ist an die Angemessenheit gebunden, nicht an die Kosten. Die Verfassung verlangt nicht, dass die vereinbarte Leistung den Kosten der Gemeinde entspricht. Sie verlangt nur, dass sie angemessen ist. Damit bleibt offen, ob der Vertrag eine Kostenrückführung (Typ B2) oder eine Wertabschöpfung (Typ B3) trägt.

Der Rechtsschutz ist gespalten. Wer den Vertrag für unangemessen hält, streitet vor dem Zivilgericht. Wer die Widmung für rechtswidrig hält, muss den Weg über Art 139 B-VG gehen, den Paper U3 als hochsubsidiär beschrieben hat. Die Novelle fügt der Widmung damit einen zweiten Rechtsweg hinzu, ohne den ersten zu öffnen.

4. Eine Umsetzung: Tirol

Tirol hat die Ermächtigung mit dem Gesetz vom 5. Februar 2025, LGBI 6/2025, umgesetzt, das das Tiroler Raumordnungsgesetz 2022 und das Grundverkehrsgesetz 1996 ändert; § 33 gilt in der neuen Fassung seit 1. März 2025. Die Erläuterungen begründen die Überarbeitung ausdrücklich mit der B-VG-Änderung und wollen den Katalog der Vertragsinhalte „deutlich ausweiten“. § 33 Abs 5 TROG zählt mögliche Vertragsinhalte auf:

lit	Inhalt	Werkstyp
a	Obergrenze für zulässige Verkaufspreise	B5
b	Vergabe- und Zustimmungsrechte der Gemeinde	B5
c	Vorkaufsrechte und Optionen zugunsten der Gemeinde, des Tiroler Bodenfonds oder gemeinnütziger Bauträger	B4
d	Mindestarbeitsplatzdichte bei betrieblicher Nutzung — neu	B6
e	Obergrenze für Mietzinse	B5
f	Pflicht zur Begründung von Hauptwohnsitzen — neu	B5

Dazu treten drei Bestimmungen, die die Vertragsinhalte absichern:

Bestimmung	Wirkung
§ 65 Abs 2 lit h (neu)	Die Aufsichtsbehörde kann die Genehmigung versagen, wenn trotz Verpflichtung keine Raumordnungsverträge geschlossen wurden
§ 37a Abs 1 lit c	Die Befristung von Bauland entfällt nur bei Verträgen mit einer Bebauungsfrist von höchstens fünf Jahren

Bestimmung	Wirkung
§ 879 ABGB	Schutz der Vertragspartner vor sittenwidrigen Bedingungen

Befund. Der Tiroler Katalog richtet sich auf Preis, Zugriff und Nutzung — also auf Wohnraum und Bodenmobilisierung. Eine Beteiligung an Erschließungs- und Folgekosten (B2) oder eine Abführung eines Anteils des Widmungsgewinns (B3) nennt die Aufzählung nicht ausdrücklich. Die Novelle eröffnet damit in der Tiroler Fassung vor allem die Bindung der Nutzung, nicht die Rückführung des Werts.

5. Die übrigen acht Länder

Neben Tirol hat bis Oktober 2026 nur Salzburg sein Raumordnungsgesetz erkennbar auf die neue Ermächtigung gestützt. Mit LGBl 78/2025 (in Kraft seit 1. August 2025) ist dort in sogenannten überörtlichen Wohnfunktionsgemeinden bei Baulandneuwidmungen über 2.000 m² eine Vereinbarung verpflichtend; sie muss eine Preisvereinbarung für förderbaren Wohnbau enthalten (§ 18 Abs 3 ROG 2009). Die Landesmaterialien berufen sich ausdrücklich auf BGBl I 89/2024. Damit ist Salzburg — dasselbe Land, dessen obligatorisches Modell der VfGH 1999 aufhob — der erste Fall einer verpflichtenden Vertragsraumordnung auf der neuen Grundlage.

Land	Neu nach Art 15 Abs 5	Vertrag als Voraussetzung	Kosten im Vertrag	Gewinn
Burgenland	nicht nachgewiesen	mittelbar: Neuwidmung nur mit Mobilisierung — Befristung oder Vertrag (§ 24 RPG 2019)	ja, Erschließungskosten	nein
Kärnten	nicht nachgewiesen	grundsätzlich fakultativ; Sondertatbestände	ja, Aufschließungs-, Baulandeignungs- und Planungskosten (§ 53 K-ROG 2021)	nein
Niederösterreich	nicht nachgewiesen	mittelbar: Befristung oder Vertrag (§ 17 Abs 1 NÖ ROG 2014)	ja, am weitesten: „sämtliche Infrastrukturmaßnahmen“ auf zehn Jahre, einschließlich sozialer Infrastruktur (§	nein

Land	Neu nach Art 15 Abs 5	Vertrag als Voraussetzung	Kosten im Vertrag	Gewinn
Oberösterreich	nicht nachgewiesen	fakultativ	17 Abs 3 Z 3) ja, gedeckelt mit den voraussichtlich tatsächlichen Kosten (§ 16 Abs 1 Z 1 Oö ROG 1994)	nein
Salzburg	ja , LGBl 78/2025	verpflichtend in bestimmten Gemeinden ab 2.000 m ² (§ 18 Abs 3)	ja, zulässig, nicht Pflichtinhalt (§ 18 Abs 1)	nein; Preisvereinbaru ng
Steiermark	nicht nachgewiesen	fakultativ	gesondert über Aufschließungsk ostenverträge	nein; Weitergabe binnen 20 Jahren nur ohne Gewinn (§ 35 Abs 2 StROG)
Tirol	ja , LGBl 6/2025	fakultativ, mit Versagungsgrun d (§ 65 Abs 2 lit h)	nicht ausdrücklich genannt	nein
Vorarlberg	nicht nachgewiesen	fakultativ; ohne Vereinbarung Befristung auf sieben Jahre	ja, Infrastruktur bei der Erschließung (§ 38a Abs 2 lit c RPG)	nein
Wien	nicht nachgewiesen; Koppelungsverb ot auch in der Fassung LGBl 39/2025 beibehalten	ausdrücklich ausgeschlosse n (§ 1a Abs 3 BO)	ja, durch die Baulandfestsetz ung erwachsende Infrastrukturko sten (§ 1a Abs 1)	nein

Befund. Der Vergleich verschiebt das Bild, das die Tiroler Fassung allein nahelegt. Die Rückführung von Infrastrukturkosten (B2) ist in sieben Ländern gesetzlich vorgesehener Vertragsinhalt — aber schon seit der Zeit vor 2024 und überall als Möglichkeit, nirgends als Pflicht. Die Verfassungsnovelle hat daran nichts geändert. Was sie ermöglicht hat, nutzen die beiden umsetzenden Länder für Preis- und Nutzungsbindung, nicht für Kosten. Einen Gewinnausgleich (B3) sieht kein Landesgesetz ausdrücklich vor. Die steirische Pflicht zur

gewinnlosen Weitergabe ist eine Spekulationssperre, keine Abschöpfung zugunsten der Gemeinde.

Die Frage, ob die neuen Regelungen verfassungsgemäß sind, ist offen. Der OGH hat in 1 Ob 57/24z (19. November 2024) ausdrücklich offengelassen, ob Raumordnungsverträge durch die Novelle in weiterem Umfang zulässig wurden; eine Entscheidung des VfGH zur Salzburger Neuregelung ist nicht bekannt.

6. Die sechs Vertragstypen nach 2024

#	Vertragstyp	vor 2024	nach Art 15 Abs 5 B-VG
B1	Baulandsicherung (Bebauungspflicht, Pönale)	freiwillig	als Voraussetzung möglich; in Tirol mit § 37a verbunden
B2	Infrastruktur- und Folgekosten	freiwillig, in sieben Ländern gesetzlich genannt	unverändert fakultativ; in Tirol nicht ausdrücklich genannt
B3	Gewinnausgleich	kaum verbreitet	verfassungsrechtlich offen; Abgrenzung zur Bundesabgabe seit 2025
B4	Vorkauf, Option	freiwillig	ausdrücklich genannt (Tirol lit c)
B5	Preis- und Nutzungsbindung	seit 1999 kompetenzrechtlich heikel	ausdrücklich genannt (Tirol lit a, b, e, f); in Salzburg Pflichtinhalt
B6	Mischformen	—	je nach Landesrecht

Der stärkste Zuwachs betrifft den Typ, der 1999 am heikelsten war: die Preis- und Nutzungsbindung. Der Typ, der die ρ/δ -Asymmetrie direkt schließen würde — die Rückführung der Kosten, die die Widmung der Gemeinde verursacht —, ist zwar fast überall vertraglich möglich, wurde aber von keinem Land zur Voraussetzung gemacht.

7. Verhältnis zum Umwidmungszuschlag

Seit 1. Juli 2025 erhebt der Bund bei der Veräußerung umgewidmeter Grundstücke einen Zuschlag zur Einkommensteuer, der rund neun Prozent des Gewinns erfasst. Er fließt dem Bund zu und ist nicht zweckgebunden. Die Vertragsraumordnung setzt auf der anderen Seite an: bei der widmenden Gemeinde, vor der Widmung, und nicht als Abgabe. Beide Wege bestehen nebeneinander, ohne aufeinander abgestimmt zu sein. Ob ein vertraglicher Gewinnausgleich (B3) neben dem Bundeszuschlag zulässig und angemessen wäre, ist eine offene Frage, die das Werk nicht beantwortet.

8. Die Debatte in der Literatur

In der Fachliteratur und im parlamentarischen Verfahren wird die Novelle unterschiedlich bewertet. Der Gemeindebund, die Interessenvertretung der Gemeinden, begrüßte sie und forderte die Länder zur raschen Umsetzung auf; zugleich lehnte er in der Begutachtung eine gesetzliche Pflicht der Gemeinden zur Koppelung ab. Im Nationalrat wurde von Seiten der Opposition kritisiert, dass weder Ausnahmen für kleine Grundstücke noch vertragliche Höchstgrenzen vorgesehen seien. Strittig ist auch das Wort „eine“: Die überwiegende Lehre liest es so, dass der Vertrag nicht die einzige Widmungsvoraussetzung sein darf. Ein Teil sieht in ihr eine notwendige Klarstellung der Kompetenzlage; ein anderer Teil diskutiert, ob eine Verfassungsbestimmung, die eine vom VfGH aus rechtsstaatlichen Gründen beanstandete Koppelung zulässt, ihrerseits an den Grundprinzipien der Verfassung zu messen ist. Zu dieser Frage liegen unter anderem Beiträge aus der Technischen Universität Wien und ein Gutachten im Auftrag der Wirtschaftskammer vor; letztere ist eine Interessenvertretung, was bei der Gewichtung zu berücksichtigen ist. Dieses Paper nimmt in dieser Debatte keine Stellung.

9. Anschluss an die p/δ-Asymmetrie

Die Novelle verschiebt die Verfügung nicht. Die Gemeinde widmet weiter hoheitlich; neu ist, dass sie vorher verhandeln darf. Die Asymmetrie wird damit nicht strukturell, sondern einzelfallweise bearbeitet — jede Gemeinde, jedes Grundstück, jeder Vertrag für sich. Das hat zwei Folgen:

1. Die Wirkung hängt an der Verhandlungsstärke der Gemeinde. Kleine Gemeinden mit wenig Fachpersonal stehen professionellen Projektträgern gegenüber.
2. Die Verträge sind privatrechtlich und damit nicht in gleicher Weise öffentlich wie die Verordnung. Was eine Gemeinde für eine Widmung erhalten hat, ist aus dem Flächenwidmungsplan nicht ablesbar. Das ist eine neue Form der Informationsasymmetrie A5. Zwei Länder zeigen Gegenbewegungen: Kärnten führt ein elektronisches Verzeichnis der Vereinbarungen (§ 53 Abs 11 K-ROG 2021), und Wien veröffentlicht seine städtebaulichen Verträge seit dem Beschluss VwGH 24.10.2024, Ra 2023/05/0006.

10. Grenzen

Ausgewertet sind der Wortlaut von Art 15 Abs 5 B-VG, der Bericht des Verfassungsausschusses (2701 d.B.) in seinen Grundzügen und die Tiroler Umsetzung im Wortlaut. Die übrigen acht Länder sind über einen Prüfbericht erfasst (Aufarbeitung 23); einzelne Wortlaute (Wien § 1a, Oberösterreich § 16, Steiermark § 35, Kärnten § 53) stammen aus Sekundärwiedergaben und sind vor dem Satz gegen das RIS abzugleichen. Laufende Begutachtungen in den Ländern sind nicht systematisch erhoben. Die Erläuterungen zum TROG lagen in der Begutachtungsfassung vor. Eine Entscheidung des VfGH zur neuen Bestimmung ist nicht bekannt. Die Neuheit von lit d und f stützt sich auf die Erläuterungen; bei den übrigen Buchstaben sagen sie nicht, ob sie neu sind. Es wurden keine konkreten Verträge ausgewertet; das Paper beschreibt den Rahmen, nicht die Praxis.

Dieses Paper nennt keine Privatpersonen und trifft keine Aussagen über einzelne Gemeinden, Eigentümer, Projektträger oder Unternehmen.

Quellen

B-VG Art 15 Abs 5 idF BGBl I 89/2024 · Bericht des Verfassungsausschusses 2701 d.B. XXVII. GP (2. Juli 2024) · B-VG Art 118 Abs 3 Z 9, Art 139, Art 140 · VfSlg 15.625/1999 · Initiativantrag 4013/A XXVII. GP · Salzburger ROG 2009 idF LGBl 78/2025, § 18; Landtag Salzburg Nr. 480 der Beilagen, 17. GP · Bgld RPG 2019 § 24 · K-ROG 2021 § 53 · NÖ ROG 2014 § 17 · Oö ROG 1994 § 16 · StROG 2010 § 35 · Vbg RPG § 38a · BO für Wien § 1a · OGH 19.11.2024, 1 Ob 57/24z · VwGH 24.10.2024, Ra 2023/05/0006 · Andessner u. a., Vertragsraumordnung als Instrument der Klima- und Mobilitätswende, TU Wien 2025 · Tiroler Raumordnungsgesetz 2022 idF LGBl 6/2025, §§ 33 Abs 5, 37a Abs 1 lit c, 65 Abs 2 lit h; Erläuterungen zur TROG-Novelle 2024 (Begutachtungsfassung) · Schweichhart, K., Vertragsraumordnung in der Stadt Salzburg — Eine Bilanz, Raum und Ordnung 1999/1 (Daten SIR) · ABGB § 879 · EStG 1988 § 30 Abs 6a idF BGBl I 25/2025 · Werk „gewidmeter-boden“, Aufarbeitung 01, 02, 04, 06; Papers U3, U9, W1.