

Lauritzen, Lauritz; Paul, Theodor; Platz, Holger

Article — Digitized Version
Städtebauförderungsgesetz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lauritzen, Lauritz; Paul, Theodor; Platz, Holger (1970) :
Städtebauförderungsgesetz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol.
50, Iss. 3, pp. 165-176

This Version is available at:
<https://hdl.handle.net/10419/134095>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Städtebauförderungsgesetz

Die Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes steht vor der Tür. Wozu brauchen wir ein solches Gesetz? Wird es in seiner jetzigen Fassung allen Anforderungen gerecht?

Das Leben von morgen gestalten

Dr. Lauritz Lauritzen, Bonn

Die Vorstellungen von den inneren Reformen unserer Gesellschaft erfordern eine Verbesserung aller Umweltbedingungen, insbesondere der gebauten Umwelt. Die Umwelt wirkt in den Lebensbereich jedes einzelnen hinein und beeinflußt ihn fortlaufend und nachhaltig. Die planvolle Erneuerung und Entwicklung unserer Gemeinden ist daher eine Aufgabe von hohem gesellschaftspolitischem Rang.

Allgemeine Aufgabenstellung

Städte und Dörfer von gestern sind nicht geeignet, das Leben von morgen zu gestalten. Der immer schneller fortschreitende Wandel der Umwelt- und Lebensverhältnisse auf sozialem, wirtschaftlichem und technologischem Gebiet läßt die städtebaulichen Aufgaben zudem täg-

lich wachsen. Der Städtebau muß bemüht sein, mit diesen Veränderungen und den sich daraus ergebenden neuen Bedürfnissen Schritt zu halten und diese Bedürfnisse in den verschiedenen Sachbereichen vorausschauend zu berücksichtigen. Er muß sich durch innere und äußere Reformen den Gegebenheiten anpassen.

Überall in der Bundesrepublik geht es darum, den Bürgern ein Angebot an Wohn-, Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten sowie Versorgungseinrichtungen für Güter und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs und an Erholungsgelegenheiten zu sichern, das den Grundwerten unserer freiheitlichen und sozialen Gesellschaftsordnung entspricht.

Das bedeutet unter anderem die Sicherung eines hohen Versorgungsniveaus. Das bedeutet Kommunikationsmöglichkeiten für jedermann und in jedem Lebensbereich. Daneben ist der Naturhaushalt zu sichern und bei Überbelastung wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Ebenso ist die Landschaft zu erhalten und zu entwickeln sowie dafür zu sorgen, daß die gebaute Umwelt Qualität, Charakter und Individualität bekommt.

Probleme der Verdichtungsgebiete

Die Maßnahmen zur städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung, die aus dieser allgemeinen Aufgabenstellung resultieren, stehen in engem Zusammenhang mit anderen politischen Sachbereichen: Raumord-

nung, Strukturverbesserung, regionale Wirtschaftsförderung, Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die Ordnung einzelner Gebiete mit der Ordnung und dem gewünschten Wachstum der Bundesrepublik in Einklang zu bringen, also gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse überall herzustellen oder zu erhalten, ist jedoch nur dann weitgehend zu verwirklichen, wenn auch städtebauliche Maßnahmen getroffen werden. Das gilt gleichermaßen für die Verdichtungsgebiete, deren Randzonen und die ländlichen Gebiete.

In den überkommenen Kernen der Verdichtungsgebiete müssen oft die gesamten Strukturen verbessert werden. Daneben sind neue Ortsteile zu entwickeln, um den neugestalteten Ortskernen neue Arbeits- und Lebensbereiche funktionsgerecht zuzuordnen. In den Kernen der Verdichtungsgebiete kann es ferner auch notwendig sein, größere zusammenhängende Grünflächen anzulegen und einzurichten. Weiterhin muß vielerorts die städtebauliche Infrastruktur den zusätzlichen Funktionen angepaßt werden.

Sanierung der Randzonen

In den Randzonen der Verdichtungsgebiete ist zur Zeit eine starke Bautätigkeit festzustellen. Diese Bau- und Investitionstätigkeit muß in geordnete Bahnen gelenkt werden, um die Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden. In diesen Gebieten sind nicht nur Wohnungen mit ihren Folgeeinrichtungen vorzusehen; oft müssen hier neue Industrie- und Gewerbebetriebe angesiedelt und solche aufgenommen werden, die aus den Kernen der Verdichtungsgebiete verlagert werden müssen. Darüber hinaus müssen entweder Entlastungsaufgaben für den Verdichtungsraum oder — im

Rahmen der Entwicklung ländlicher Gebiete — die Aufgaben eines zentralen Ortes für den umliegenden ländlichen Bereich übernommen werden.

Die Autoren dieses Zeitgesprächs

Lauritz Lauritzen, 60, Dr. jur., war Oberbürgermeister von Kassel und Minister für Justiz und Bundesangelegenheiten des Landes Hessen. Er ist seit 1966 Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau.

Holger Platz, 28, Dr. rer. pol., war Assistent am Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Hamburg. Er ist heute Referent für Stadt- und Regionalforschung bei der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (GEWOS), Hamburg.

Theodor Paul, 45, Dr. jur., war nach seinem Studium als Rechtsanwalt tätig. Er ist seit 1960 Generalsekretär des Zentralverbandes der Deutschen Haus- und Grundeigentümer e. V., Düsseldorf.

Auch der Ausbau solcher Gebiete wird deswegen oft zugleich die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen erfordern, insbesondere, wenn ältere Ortskerne vorhanden sind. Diese zusätzlichen Aufgaben verlangen den Ausbau und die Verbesserung der städtebaulichen Infrastruktur. Damit wird deut-

lich, daß auch hier die städtebauliche Sanierung und die Schaffung neuer Bauflächen im Rahmen der Verbesserung der Gesamtstruktur in einem untrennbaren Sachzusammenhang stehen. Es ist nicht richtig, wenn gelegentlich geltend gemacht wird, die Gemeinden könnten sich auf Sanierungsmaßnahmen beschränken. Oft erfordern die Entwicklungsziele die Durchführung beider Maßnahmen.

Ausbauprobleme in ländlichen Gemeinden

Für den ländlichen Bereich, aber auch für die bisher überwiegend ländlichen Gemeinden in den Randzonen der Verdichtungsgebiete, stellen sich die Ausbauprobleme heute mit besonderer Schärfe. Hierfür sind vor allem zwei Gründe maßgebend:

Einmal haben die gegenwärtigen Wandlungen die überkommene Substanz, Struktur und Funktion der ländlichen Gemeinde bis hin zur Kleinstadt, ja zur kleinen Mittelstadt noch mehr in Frage gestellt als in den größeren Städten.

Zum anderen galten diese Gemeinden lange als Orte mit „organischer Entwicklung“, die deshalb keiner Planung bedurften. Sie sind darum am wenigsten auf die Bewältigung der heutigen Probleme vorbereitet.

Nach vorliegenden Untersuchungen sind in fast allen Gemeinden des ländlichen Bereichs städtebauliche Mängel vorhanden. Es fehlen Schulen, Krankenhäuser, größere Sportanlagen, Einrichtungen der Altenhilfe, Anlagen der Wasserversorgung, der Abwasser- und der Müllbeseitigung und vieles mehr. Die Bausubstanz ist überdurchschnittlich erneuerungsbedürftig, der Wohnkomfort weit zurückgeblieben.

Die Lösung dieser Probleme erfordert neben Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung re-

gionale Wirtschaftsförderung mit dem Ziel, für die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Erwerbstätigen andere Arbeitsstätten zu schaffen. Dies bedingt auf städtebaulichem Gebiet u. a. die Entwicklung zentraler Orte und Versorgungsnahbereiche, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und den Ausbau des Bildungswesens.

Koordinierung der Maßnahmen

Von besonderer Bedeutung sind die Einwirkungen städtebaulicher Investitionen auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die öffentlichen und privaten Bauinvestitionen können aufgrund ihres beachtlichen Anteils an den Gesamtinvestitionen einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor im zeitlichen Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens darstellen. Dabei können sich die Bauinvestitionen allerdings in ihrer Zusammensetzung ändern; sie sind steuerbar. Dennoch sind sowohl die Wohnungs- und Städtebaupolitik als auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik primär an einer bedarfsgerechten, von kurzfristigen Schwankungen möglichst freien Entwicklung der Bauinvestitionen interessiert. Auch der Bauwirtschaft ist an einer möglichst stetigen Entwicklung gelegen.

Die Bundesregierung ist deswegen bemüht, die zu erwartende Abschwächung im Wohnungsbau durch städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Infrastrukturmaßnahmen aufzufangen.

Nicht nur in der Zuständigkeit des Bundes ist eine Koordinierung der Maßnahmen der Struktur-, Wirtschafts- und Finanzpolitik mit städtebaulichen Maßnahmen nötig, da einzelne, isoliert durchgeführte Maßnahmen nicht zu einem optimalen Gesamtergebnis führen können. Auch im kommunalen Bereich bedarf es geeigneter Instrumente, um die erforderlichen Maß-

nahmen zusammenzufassen und die Umweltverhältnisse insgesamt verbessern zu können.

Zusätzliches Instrumentarium . . .

Das Städtebauförderungsgesetz bietet mit der Reform des Bodenrechts und der finanziellen Unterstützung hierfür eine wesentliche Hilfe, die den Gemeinden eine sachgerechte Durchführung ihrer Planungen ermöglicht und die Bodenspekulation verhindert.

Dabei ist es tragender Grundsatz des Gesetzes, daß die breite Streuung privaten Eigentums gefördert wird und der bäuerliche Bodenbesitz weitgehend gewahrt bleibt.

Alle inzwischen bei der Durchführung größerer Sanierungsmaßnahmen und Entwicklungsvorhaben gesammelten praktischen Erfahrungen haben zu der Erkenntnis geführt, daß die Vorschriften des Bundesbaugesetzes nicht ausreichen. Sie genügen nicht den Anforderungen, die im Interesse einer sachgerechten Lösung der mit der Sanierung großflächiger Baugebiete und der Entwicklung selbständiger Siedlungseinheiten zusammenhängenden Probleme an das Bau- und Bodenrecht gestellt werden müssen. Es ist daher unerläßlich, unter entsprechender Ergänzung und Fortentwicklung des Bundesbaugesetzes ein auf die aufgezeigten Besonderheiten dieser städtebaulichen Maßnahmen abgestelltes materiell- und verfahrensrechtliches Instrumentarium zusätzlich zu schaffen.

. . . durch neues Gesetz

Der neue Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes unterscheidet sich von früheren Entwürfen namentlich in folgender Hinsicht:

Der Begriff der Entwicklungsmaßnahmen ist eingeeengt und gegenüber solchen städtebauli-

chen Maßnahmen schärfer abgegrenzt worden, auf die der Entwurf keine Anwendung finden soll. Dabei ist stärker herausgestellt worden, daß Entwicklungsmaßnahmen der Verwirklichung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung dienen und damit zugleich Ziele der Strukturpolitik verwirklichen sollen.

Den Belangen der Eigentümer wird durch den Entwurf in besonderem Maße Rechnung getragen. Die Voraussetzungen für Eingriffe bodenrechtlichen Inhalts sind eingeeengt worden. Die Gemeinde und der Sanierungsträger werden zu einer strikten Reprivatisierung verpflichtet. Ein besonderer Härteausgleich soll dazu beitragen, Unbilligkeiten, die durch die Durchführung der Sanierung entstehen könnten, zu vermeiden.

Die Vorschriften über die Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen tragen in besonderem Maße dem Gebot des Artikels 14 des Grundgesetzes Rechnung, demzufolge der Gesetzgeber Art und Ausmaß der Entschädigung im Gesetz selbst zu regeln hat.

Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung und Entwicklung, durch ihre Vorbereitung oder Durchführung eingetreten sind, sollen unberücksichtigt bleiben.

Ausgleich der Interessen

Die materiellrechtlichen Vorschriften bodenrechtlicher Art sind durch das Bemühen gekennzeichnet, das natürliche Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Bindung des Grundeigentums im Bereich städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durch einen wohlabgewogenen Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit und denen der betroffenen Eigentümer zu überbrücken.

Für die Finanzierung der Sanierung enthält der Entwurf eingehende Vorschriften, insbesondere solche, die sich mit der Deckung der Kosten der Vorbereitung, der Sanierung, der Ordnungsmaßnahmen, der Modernisierungsmaßnahmen und der Neubebauung befassen.

Der Entwurf zeichnet sich gegenüber früheren dadurch aus, daß er eine Verpflichtung für

den Bund enthält, sich mit Finanzhilfen an der Förderung der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu beteiligen. Damit wird wiederholten und nachdrücklichen Forderungen der städtebaulichen Praxis entsprochen. Die Rückflüsse aus den Finanzhilfen sollen wieder für denselben Zweck oder zur Förderung des Wohnungsbaues eingesetzt werden.

Ein Deutscher Rat für Stadtentwicklung, in dem die von städtebaulichen Fragen berührten Bundesministerien, Vertreter der Länder und Gemeinden sowie Wissenschaftler und andere fachlich anerkannte Persönlichkeiten mitwirken, soll eine Koordinierung zwischen staatlichem Bereich, Wissenschaft, gesellschaftlichen Kräften und Praxis herbeiführen.

Privates Eigentum bedroht

Dr. Theodor Paul, Düsseldorf

Der Teufel steckt im Detail. Diese Aussage gilt auch für den Gesetzentwurf über städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen in den Gemeinden, zu dem kürzlich der Bundesrat im ersten Durchgang Stellung nahm. Sowohl in der Diskussion über die Regierungsvorlage als auch bei der Abstimmung über die Vielzahl der Änderungsanträge im Bundesrat wurde offenkundig, daß die Mehrheit der Länder viele Befürchtungen teilt, die von den privaten Haus- und Grundeigentümern gehegt werden. Aufgrund der Debatte im Bundesrat wurde weiter deutlich, daß die häufig vor der Bundestagswahl geäußerte Ansicht, dieser Gesetzentwurf sei verabschiedungsreif gewesen, kaum aufrechtzuerhalten ist. Hat doch der Bundesrat die Bundesregierung in einer Entschliebung gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens den Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes in wesentlichen Punkten zu ergänzen und weiter zu entwickeln.

Der Zentralverband der Deutschen Haus- und Grundeigen-

tümer hat niemals Zweifel daran aufkommen lassen, daß auch nach seiner Überzeugung die Erneuerung der Städte und Dörfer aus den verschiedensten Gründen ein vordringliches Anliegen ist. Bereits 1961 hat Präsident Dr. Preusker namens des Zentralverbandes erklärt, daß das private Haus- und Grundeigentum die Erneuerung der Gemeinden als eine in seinem ureigensten Interesse notwendige Angelegenheit empfindet. Bedauerlicherweise wollten dies einige Politiker nicht zur Kenntnis nehmen. Mit der Behauptung, das private Haus- und Grundeigentum sei grundsätzlich gegen ein Städtebauförderungsgesetz, wurde versucht, Tatsachen, Bedenken und Äußerungen zu verschweigen, die eine Verabschiedung des Gesetzentwurfs negativ hätten beeinflussen können.

Eines der schwerwiegendsten Bedenken, die das private Haus- und Grundeigentum gegen die Bestimmungen erhoben hat, ist die sich aus Einzelregelungen ergebende Gefahr, daß nach einer durchgeführten Sanierung privates Einzeleigentum nicht

mehr vorhanden ist. Der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Dr. Kohl, formulierte bei der Debatte im Bundesrat dieses Unbehagen der Mehrheit der Länder am deutlichsten. Seine Ausführungen gipfelten in der Befürchtung, daß dieses Gesetz in seiner jetzigen Fassung zu einer zu starken Vermehrung des Eigentums kapitalkräftiger Unternehmen führe und eine allzu große Machtkonzentration von Eigentum an Grund und Boden in den Händen weniger zu befürchten sei. Wörtlich bemerkte Dr. Kohl: „Man braucht kein Prophet zu sein, um vorauszu- sehen, welche in der Bundesrepublik beheimateten Wohnungsbaugesellschaften am Ende dieser Entwicklung wirklich die ganz große Verbreiterung ihrer Basis erfahren haben.“

Gefahr für breite Eigentumsstreuung

Heute befindet sich das Haus- und Grundeigentum überwiegend in den Händen breiter Schichten der Bevölkerung. Nach der letzten Wohnungsstichprobe entfällt der höchste Anteil der

privaten Hauseigentümer mit 1,8 Millionen oder 28 % auf die Gruppe der Arbeiter. 1,7 Millionen, fast 27 %, sind Selbständige, weitere 1,7 Millionen Nichterwerbstätige, d. h. meist Rentner und Pensionäre, und 1,1 Millionen (über 17 %) Beamte und Angestellte. Bemerkenswert ist, daß der weitaus überwiegende Teil aller privaten Gebäudeeigentümer, nämlich 94 %, nur ein Haus besitzt.

Auch nach Auffassung des Zentralverbandes können zahlreiche Vorschriften des Gesetzentwurfs dazu führen, diese breite Streuung des privaten Haus- und Grundeigentums einzuengen. Ministerpräsident Dr. Kohl bemerkte in der Bundesratsdebatte hierzu, daß entscheidende Artikel des Entwurfs nicht in die Landschaft der politischen Diskussion um eine breitere Streuung des Eigentums paßten.

Bei der weiteren parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfs wird darauf zu achten sein, daß nach Möglichkeit das Eigentum der bisherigen Eigentümer an ihren Grundstücken bei Sanierungsmaßnahmen erhalten oder für die Betroffenen Eigentum an anderen Grundstücken begründet wird. Nur wenn tatsächlich keine Möglichkeit zur Erhaltung oder Begründung realen Eigentums besteht, darf die Entschädigung in anderer Rechtsform und grundstücksgleicher Rechte erfolgen.

Erfreulich ist, daß auch der Bundesrat die im Gesetzentwurf vollzogene Gleichstellung von Grundeigentum in anderer Rechtsform und grundstücksgleichen Rechten mit dem realen Grundeigentum ablehnt.

Förderung der Privatinitiative

Der bayerische Staatsminister Dr. Merk bemängelte vor dem Bundesrat die zu starke Betonung des öffentlichen Interesses an der Beschleunigung von Sanierungsverfahren auf Kosten

Worum es geht

Am Freitag, dem 13. Februar, nahm Minister Lauritzens – mehrfach modifizierter – Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes die erste große Hürde. Der Bundesrat stimmte der Vorlage grundsätzlich zu.

Für Lauritzen sicher noch kein Grund zum Jubeln. Denn allein die Ausschüsse legten rund hundert Empfehlungen vor, und die Länder brachten fünfundzwanzig Anträge ein. Die Kritiker und Zweifler sind noch längst nicht überzeugt. So bezeichnete MdB Lorenz Niegel das Gesetz, das uns nicht nur glücklich in die 70er Jahre bringen, sondern die Welt von morgen gestalten soll, schlicht als „SPD-Angriff auf das Eigentum“ und als „Schlag gegen die Landwirtschaft“ (Bayernkurier vom 7. 2. 70). Aber ist es wirklich so, daß „nicht nur Bauern, sondern unzählige andere Bürger, Geschäftsleute, Handwerker, Arbeiter und Rentner“ betroffen sind? Daß die SPD/FDP-Regierung ihnen „ihre Grundstücke möglichst leicht und billig“ wegnehmen will, während Gemeinden und Entwicklungsträger insbesondere „gemeinnützige“ Gesellschaften offensichtlich begünstigt werden?

Abgesehen von der Finanzierungsfrage erhitzen sich die Gemüter vor allem an folgenden Vorschriften:

Die Gemeinde hat das Recht, unbebaute und bebauete Grundstücke – nachdem ein Sanierungsgebiet festgelegt ist – vor möglichen anderen Bewerbern zu kaufen (§ 14).

Die Gemeinde kann verlangen, daß Grundstücke im Sanierungsgebiet *nach Vorstellungen der Gemeinden in-*

nerhalb einer bestimmten Frist bebaut werden.

Weigert sich der Eigentümer, die Bebauung durchzuführen, so kann das Grundstück (mit Ausnahme finanzieller Gründe) *enteignet* werden (§ 17).

Bei Gebäuden im Sanierungsgebiet, die nicht abbruchreif, sondern sanierungsfähig sind, kann die Gemeinde vom Eigentümer die *Modernisierung* verlangen. Im Weigerungsfall kann sie diese Maßnahmen selbst durchführen (§ 18).

Wenn der Bebauungsplan rechtsverbindlich geworden ist, können Grundstücke aus dringenden städtebaulichen Gründen *enteignet* werden. Voraussetzung sind jedoch vorherige Verhandlungen mit dem Eigentümer. Ihm kann auch ein Miteigentum oder die Entschädigung in Immobilien-Anteilscheinen angeboten werden (§ 19).

Werterhöhungen des Grundstücks (*Spekulationsgewinne*), die allein durch die Aussicht auf Sanierung entstanden sind, sollen bei Ausgleichs- bzw. Entschädigungszahlungen nur insoweit berücksichtigt werden, als der Grundstückseigentümer durch eigene Aufwendungen dazu beitrug (§ 20).

Grundstücke, die von der Gemeinde zum Zweck der Sanierung bzw. Entwicklung erworben wurden, sollen *reprivatisiert* werden.

Möglich ist dabei der Wiederverkauf an den ehemaligen Eigentümer. Als Reprivatisierung gilt auch die Übertragung des Eigentums an eine Genossenschaft (§§ 22 und 49). Dem früheren Eigentümer werden in diesem Falle Anteilsrechte angeboten.

einer Vernachlässigung der Eigentümermitwirkung. Der Gesetzentwurf enthält keine Regelungen zur Bildung von Sanierungsverbänden, die in früheren Entwürfen noch vorhanden waren. Den von der Sanierung betroffenen Haus- und Grundeigentümern wird damit jenes Mittel vorenthalten, mit dessen Hilfe sie noch am ehesten in der Lage gewesen wären, ihre eigene Mitwirkung an der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen zu sichern. Die Forderung des privaten Haus- und Grundeigentums lautet, der Privatinitiative bei der Stadt- und Dorferneuerung soweit als möglich Spielraum zu geben und sie durch Investitionsanreize zu fördern. Außerdem sollten die Eigentümer selbst entscheiden, welchem Unternehmen sie sich bei Realisierung von Erneuerungsmaßnahmen anvertrauen wollen.

Sanierungsträger nur als Treuhänder

Die Organisation des privaten Haus- und Grundeigentums vertritt zudem die Auffassung, daß der Sanierungsträger immer nur als Treuhänder der Gemeinde und niemals für eigene Rechnung tätig werden darf, weil sonst die Gemeinde die Herrschaft über die Sanierung und die Gestaltung des Erneuerungsgebietes verliert. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß die eigenen Interessen des für seine Rechnung tätig werdenden Sanierungsträgers bei der Neugestaltung des Sanierungsgebietes den Ausschlag geben, was insbesondere dann zu befürchten ist, wenn große kapitalkräftige Unternehmen zum Sanierungsträger bestellt werden. Wenn der Gesetzgeber durch indirekten Einfluß Monotonie und sterile Stadtlandschaften verhindern will, tut er gut daran, eindeutig zu regeln, daß Sanierungsträger nicht auf eigene Rechnung tätig werden können.

Die erheblichen Bedenken gegen die bodenrechtlichen Vorschriften des Gesetzentwurfs sind nicht ausgeräumt. Sie sind um so größer, als diese Bestimmungen zu einem späteren Zeitpunkt für die Bodenordnung in der Bundesrepublik Gültigkeit erlangen sollen. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Genehmigungspflichten gehen weit über das für die Stadterneuerung Erforderliche hinaus. Nach wie vor wird das gemeindliche Grunderwerbsrecht von der überwiegenden Mehrheit der interessierten Wirtschaftskreise abgelehnt. Es stellt der Sache nach ein stark vereinfachtes Enteignungsverfahren dar, welches den rechtsstaatlichen Anforderungen, die an ein solches Verfahren zu stellen sind, nicht genügt. Bedenklich erscheint weiter, daß die Gemeinde als Begünstigte selbst über die Notwendigkeit der Enteignung entscheidet und eine Anhörung der Betroffenen in einer mündlichen Verhandlung nicht vorgesehen ist. Diese Bedenken werden auch von einigen Landesregierungen, wie die Debatte im Bundesrat ergab, geteilt.

Entschädigungsregelung verbesserungsfähig

Immer wieder wird behauptet, bestimmte bodenrechtliche Regelungen seien erforderlich, um die Bodenspekulation zu bekämpfen. Die privaten Haus- und Grundeigentümer sehen keine Veranlassung, Bodenspekulanten zu verteidigen. Gewinne, die nur auf dem spekulativen Erwerb und auf der spekulativen Wiederveräußerung beruhen, werden abgelehnt. Der Gesetzentwurf setzt jedoch Spekulanten mit jenen Eigentümern gleich, die seit Jahren oder Jahrzehnten die Grundstücke ihr eigen nennen und lediglich eine gerechte Bewertung ihres Eigentums erwarten. Die privaten Haus- und Grundeigentümer wehren sich gegen die Behauptung, sie seien Spekulanten,

wenn sie sich weigern, ihnen gehörende Grundstücke zu einem unter dem Verkehrswert liegenden Preis für die Durchführung der Sanierung zur Verfügung zu stellen. Sie fragen zu Recht, warum bei der Entschädigungsregelung, die nur Spekulanten treffen soll, nicht der Verkehrswert zugrunde gelegt werden kann, sondern von einem manipulierten Verkehrswert ausgegangen werden soll. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf wird darauf hingewiesen, daß in Sanierungsgebieten häufig Gebäude vorhanden seien, die wegen ihrer vermeintlich hohen Rendite unangemessen hoch von den Verkäufern eingeschätzt würden, obwohl dies von der Beschaffenheit der Bausubstanz her nicht gerechtfertigt sei. An dieser Stelle muß daran erinnert werden, daß eine 40-jährige Wohnraumbewirtschaftung und Mietpreisbindung die laufende Erneuerung oder den Ersatz überalterter Gebäude durch die betreffenden Hauseigentümer selbst verhindert hat. Wenn es aber staatliche Maßnahmen waren, die wesentlich zu den bestehenden Mißständen beigetragen haben, dann erscheint es im höchsten Maße unbillig, wenn bei der Entschädigung den Betroffenen erneut über Gebühr hohe Opfer abverlangt werden.

So ist die Befürchtung der Betroffenen nicht von der Hand zu weisen, daß das Verfahren, welches mit den vorgesehenen Regelungen des Gesetzentwurfs für ein Städtebauförderungsgesetz in Gang gesetzt werden kann, praktisch darauf hinausläuft, billige Grundstücke in die Hände der Kommunen oder kapitalkräftiger Gesellschaften gelangen zu lassen, die indessen bei der Wiederveräußerung des neugeordneten und sanierten Grundes an keinerlei Preisgrenzen gebunden sind oder Überwachungen unterliegen. So besteht der Ver-

dacht, daß hohe Wiederverkaufswerte beabsichtigt sind, um möglichst viel Geld für die Bestreitung der unrentierlichen Kosten der Sanierung hereinzuholen. Sollte dies bei der Sanierung die Regel werden, so wird dies letztlich zu einer unsozialen Folge, nämlich hohen Mieten, führen.

Aussicht auf Sanierung

Bei den weiteren Beratungen wird auch noch mehr als bisher darüber nachzudenken sein, ob tatsächlich schlechthin jede Planung zu einer Werterhöhung des betroffenen Gebietes führt. Ein Plan, der nicht mit der Wirtschaftsentwicklung im Einklang steht, kann und wird zu keiner Zeit zu einer Wertsteigerung führen.

Durch die vage Formulierung „Aussicht auf die Sanierung“ wird in die Entschädigungsregelung ein Streitpunkt hineinge-

tragen, weil sich schwer feststellen lassen wird, ob eine Änderung des Bodenwertes auf der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung oder auf den in Aussicht genommenen Sanierungsmaßnahmen beruht. Dieser Streitpunkt wird ein um so größeres Gewicht haben, wenn nicht für die vorzunehmende Bewertung ein fester Stichtag vorgesehen oder der Zeitpunkt stark eingeengt wird. Die Festsetzung dieses Zeitpunktes kann nicht der einzelnen Gemeinde überlassen bleiben.

Beteiligung der Bürger

Die Erneuerung der Städte und Dörfer wird nur gelingen, wenn die Betroffenen zum frühesten Zeitpunkt unterrichtet werden und ihnen ein Mitspracherecht an der Planung ihres Stadtgebietes zugestanden wird. Um ein Optimum der Planung bei der Stadterneuerung zu errei-

chen, bedarf es eines Höchstmaßes an Elastizität und Offenheit sowie einer ständigen Diskussion mit allen Betroffenen. Letztlich wird es darauf ankommen, ob die Bürger ihre Interessen und Ziele als mitbestimmende Faktoren bei der Neuordnung des Gemeinwesens geltend machen können. Wenn die Erneuerung unserer Städte und Gemeinden gelingen soll, müssen wir endlich dazu kommen, daß Planungsalternativen entwickelt werden, über die die Gesellschaft entscheiden kann.

Je früher die Diskussion über die Vorstellungen der amtlichen Stellen beginnt, desto besser werden die verschiedensten Vorschläge berücksichtigt und eingebaut werden können. Nur so wird letztlich verhindert werden, daß eine Stadterneuerung nicht zu einer Stadterneuerung wird und wertvolles Kulturgut untergeht.

Notwendig — aber verbesserungsfähig

Dr. Holger Platz, Hamburg

Es ist heute Gemeingut, daß wirtschaftliches Wachstum, steigender Wohlstand also, einen Strukturwandel verursacht und impliziert. Für die Stadt- und Regionalentwicklung im Sinne einer ökonomisch günstigen Entwicklung von Struktur und Intensität der Flächennutzung erwachsen aus dieser Tatsache erhebliche Probleme.

Sie ergeben sich aus zwei ökonomisch nachteiligen Besonderheiten. Einerseits ist die durch Baumaßnahmen bedingte

Kapitalbindung im Vergleich zu industriellen Produktionsanlagen außergewöhnlich langfristig. Andererseits ist die Nutzungsflexibilität von Gebäuden i. d. R. recht gering: Von der ursprünglichen Nutzungsart kann nur schwer abgewichen werden. Bedenkt man, welch gewaltiges Investitionsvolumen unter diesen ungünstigen Ausgangsbedingungen Jahr für Jahr der Stadt- und Regionalentwicklung gewidmet wird, so werden die durch Fehlplanungen möglichen

Verlustrisiken deutlich. Fehlplanungen zu vermeiden, ist deshalb in diesem Bereich von überragender Bedeutung

Ökonomisch gesehen, stellt das Städtebauförderungsgesetz den Versuch dar, einige der Ursachen für mögliche Fehlplanungen zu beseitigen. Dies sind insbesondere: ungünstige Organisation von Planungsinitiative und -durchsetzung und Fehlorientierung der Planenden aufgrund falscher Zurechnung von Kosten und Nutzen.

Schon das 1960 verabschiedete Bundesbaugesetz (BBauG) ging davon aus, daß eine vollständige Übertragung des marktwirtschaftlichen Systems auf die Bodennutzung unangebracht ist, daß vielmehr auch eine staatliche Planung notwendig ist (Flächennutzungs- und Bebauungspläne). Die aus dieser Erkenntnis gezogenen Konsequenzen blieben jedoch nur halbherzig. Welches ist die Ursache für das Versagen des Marktmechanismus?

Versagen des Marktmechanismus

In der Theorie der marktwirtschaftlichen Ordnung wird davon ausgegangen, daß die Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungen in Verbindung mit einem koordinierenden Marktmechanismus zum gesamtwirtschaftlichen Optimum führt. Dieses Optimum drückt sich in einem für einen gegebenen Zeitraum höchstmöglichen Sozialprodukt aus (dessen Verteilung durchaus nicht in irgendeinem Sinne optimal zu sein braucht). Sehen wir zunächst vom Verteilungsproblem ab, so gelten die positiven Eigenschaften des marktwirtschaftlichen Systems nur unter bestimmten Voraussetzungen. Zu ihnen zählt insbesondere: Bei jedem Entscheidungsträger besteht zwischen den ihn interessierenden individualwirtschaftlichen Investitionskosten und -erträgen und den entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Größen Deckungsgleichheit. Dies trifft für den Grundstücksmarkt nicht zu, vielmehr besteht eine Vielzahl externer, von privaten Investoren nicht zu berücksichtigender Kosten und Erträge.

Notwendige Koordinierung

Zwei Typen externer Effekte, die zu schwerwiegenden Behinderungen einer ökonomisch befriedigenden marktwirtschaftlichen Steuerung der räumlichen

Entwicklung führen, sind hierbei besonders interessant. Ihnen trägt das BBauG nicht oder nur unzulänglich Rechnung.

Fall 1: In einem Sanierungsgebiet mit gestreutem Grundeigentum ist die Gebäudemodernisierung für den Einzelnen häufig unrentabel¹⁾. Die Ertragssteigerung wird durch den schlechteren Zustand der Nachbargebäude behindert (negativer externer Effekt). Umgekehrt: Entschließt sich die Mehrheit der Gebäudeeigentümer zur Modernisierung bzw. Sanierung, so kann es für den Einzelnen ökonomisch sinnvoll sein, sich von einem entsprechenden Übereinkommen auszuschließen. Er profitiert dann ohne eigene Kosten von der Aufwertung seines „environments“. Die hieraus resultierende Fehlorientierung der individualistischen Planung kann nur dadurch aufgehoben werden, daß alle externen Effekte durch geeignete integrierte Planung internalisiert werden.

Das Städtebauförderungsgesetz (SFG) sieht entsprechende Regelungen vor, die eine integrierte Planung entweder der Grundeigentümer oder der Gemeinde sicherstellen sollen:

Nach förmlicher Festlegung des Sanierungsgebietes erörtert die Gemeinde mit den Eigentümern (§ 8 SFG), ob letztere zu einer gemeinsamen Sanierungsplanung (z. B. durch Gründung einer juristischen Person, § 11 Abs. 3 SFG) bereit sind. Bei negativem Ergebnis dieser Erörterungen wird die Sanierung durch die Gemeinde übernommen (Enteignungsrecht, § 19) oder bindend veranlaßt (Abbruchgebot § 16, Baugebot²⁾ § 17, Modernisierungsgebot § 18³⁾.

¹⁾ Vgl. dazu: O. A. Davis, A. B. Whinston: The Economics of Urban Renewal. In: J. Q. Wilson (Hrsg.): Urban Renewal, Cambridge/Mass., London 1956, S. 50-67.

²⁾ Ein Baugebot ist im BBauG nur für den kaum praktizierten Sonderfall der Bodenumlegung in Sanierungsgebieten vorgesehen (§ 59, Abs. 5 BBauG).

Die Grundeigentümer können daher einerseits damit rechnen, daß sie nicht einseitig ihren Nachbarn positive externe Effekte zugute kommen lassen werden. Andererseits bleibt ihnen aber auch die Möglichkeit verschlossen, durch Unterlassen eigener Maßnahmen einseitig von der nachbarlichen Sanierung zu profitieren. Damit ist das SFG in der Lage, die aus dem ersten Beispiel abgeleiteten Entwicklungshemmnisse zu beseitigen.

Koordinierung privater und staatlicher Planung

Fall 2: Oft erfordern städtebauliche Sanierungs- und vor allem Entwicklungsmaßnahmen ein Zusammenwirken staatlicher und privater Investitionen. Die Effizienz der Teilinvestitionen hängt von diesem Zusammenwirken ab (gegenseitige positive externe Effekte). Daher ist es erforderlich, zunächst Vorstellungen über die optimale Gesamtkonzeption der Investitionstätigkeit zu entwickeln und dann

entweder die abgestimmte Durchführung aller Teilinvestitionen (staatliche und private) durch einheitliche Trägerschaft sicherzustellen oder

bei einseitigem Verhalten von Teilinvestitionen die übrigen Investitionsträger zu komplementären Maßnahmen zu veranlassen.

Die bisherige, durch das BBauG geregelte Praxis sieht keine von beiden Lösungsmöglichkeiten zwingend vor. Vielmehr zwingt häufig die nicht ex ante abgestimmte private Investitionstätigkeit den Staat dazu, mit Komplementärinvestitionen (z. B. Straßen, Schulen) nachzuziehen (Anpassungsplanung). Auf diesem Wege sind koordinierte regionale Entwicklungs- und Sanierungspläne kaum realisierbar.

³⁾ Im Falle der sog. Entwicklungsmaßnahmen sieht das SFG grundsätzlich vor, daß die Gemeinde Vorbereitung und Durchführung übernimmt (§ 45).

Der erste Lösungsansatz würde somit bedeuten, daß Planungsinitiative und -durchführung dem Staat übertragen werden. Denn die privaten Grundeigentümer sind nicht bereit und in der Lage, gesamtwirtschaftlich optimale Investitionsprogramme zu realisieren, die bewußt auf eine nur individualwirtschaftliche Optimalität verzichten. Das SFG läßt diese staatliche Trägerschaft zu, es bevorzugt aber den zweiten Lösungsweg, der einer privaten Planung breiteren Raum läßt (§ 8 und § 11 Abs. 1⁴⁾).

Hierzu reichen die im Fall 1 vorgesehenen Regelungen zunächst scheinbar aus: Es genügt ein Sanierungsverband der Grundeigentümer, dem als Plandaten bestimmte vorher nach gesamtwirtschaftlichen Überlegungen abgeleitete Bebauungspläne bindend vorgegeben werden. (Die bindende Vorgabe sieht das BBauG nicht vor, den Grundeigentümern bleibt danach die Freiheit, nichts zu tun.)

Problematische Verteilungseffekte

Tatsächlich reicht eine solche Regelung jedoch nicht aus, und damit kommen wir zu dem schwierigsten Problem: den Verteilungseffekten von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. In seiner tatsächlichen Planung will, kann und darf sich der Staat nicht allein daran orientieren, welcher Plan das gesamtwirtschaftliche Optimum verspricht. Ihn interessiert auch, wie sich die zu erwartenden Kosten und Erträge verteilen. Die ungewollten Verteilungseffekte bisheriger staatlicher Planungen und Investitionen — zu Lasten des Staates und zugunsten der Grundeigentümer (Planungsgewinne durch Bodenwertsteigerungen) — boten ja einen wesentlichen Anlaß für die Einbringung des SFG.

⁴⁾ Dies gilt nicht für Entwicklungsmaßnahmen, die grundsätzlich von der Gemeinde zu übernehmen sind.

Das SFG versucht, eine gerechtere Verteilung von Kosten und Erträgen städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen. Damit will es zugleich die bestehende Fehlorientierung der — privaten wie staatlichen — Investoren, d. h. auch eine volkswirtschaftliche Kapitalfehlleitung, verhindern. Handhabe dazu sollen zwei Regelungen sein:

Im Falle der Enteignung soll eine Entschädigung der Grundeigentümer Werterhöhungen ausschließen, „die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind“ (§ 20 Abs. 2). Die Reprivatisierung der Grundstücke nach erfolgter Sanierung (Entwicklung) hat dagegen zum neuen (höheren) Verkehrswert zu erfolgen (§ 22 Abs. 4 bzw. § 49 Abs. 4).

Im Falle der Eigentümersanierung hat eine Belastung der Eigentümer auch mit Kosten der Ordnungsmaßnahmen zu erfolgen (§ 37 Abs. 1), da sie von diesen Maßnahmen auch durch steigende Grundstückswerte profitieren.

Insoweit ist das SFG also in der Lage, planungsverzerrende Verteilungseffekte von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu beseitigen.

Inkonsequenz des Gesetzes

Hierbei ist jedoch auf eine Inkonsequenz des SFG hinzuweisen: Für die Belastung der selbst sanierenden Grundeigentümer sind nicht alle Kosten der Ordnungsmaßnahmen zugrunde zu legen. Insbesondere werden nach § 37 Abs. 2 ausgeschlossen (d. h. sind ganz von der Gemeinde zu übernehmen): Vergütung des Sanierungsträgers (Ziff. 2) und Erschließungskosten, die nach § 128 Abs. 3 BBauG nicht zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand ge-

hören (Ziff. 3). Schließlich sind (beteiligungsfähige) „Erschließungsanlagen“ nach § 127 BBauG nicht alle Anlagen, die man im normalen Sprachgebrauch darunter versteht: Anlagen zur Ableitung von Abwasser und zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme, Wasser gehören beispielsweise nicht dazu. Erst recht nicht gehören dazu Kosten für Schul-, Theater-, Sport- u. ä. bauten.

Daraus folgt: Die vom Staat aufgewendeten Kosten der Sanierung, die zu steigenden Bodenwerten führen, können den Eigentümern nur im Wege der Enteignung und Reprivatisierung voll angelastet werden. Im Falle der Eigentümersanierung ist nur ein Teil der Kosten der Ordnungsmaßnahmen anlastbar (freilich wesentlich weitgehender als nach dem BBauG). Die übrigen bodenwerterhöhenden Aufwendungen lassen auch zukünftig private Vermögensgewinne zu, die sich schon in ihrer spekulativen Vorwegnahme in Bodenpreissteigerungen als Planungsgewinne niederschlagen.

Begrenzt wirksame Entschädigungsregelung

Angesichts dieser Unzulänglichkeit erweist sich die neugeschaffene Entschädigungsregelung des § 20 Abs. 2 SFG als nur begrenzt wirksam. Sobald sich die Grundeigentümer freiwillig zu einem Sanierungsverband zusammenschließen, entfällt seine Anwendungsgrundlage. Diese Initiative wird aber immer dann erfolgen, wenn die Grundeigentümer mit den eben genannten unentgeltlichen Wert erhöhungen rechnen können. Dies wird dann der Fall sein, wenn die Sanierung staatliche Ausgaben umschließt, die nach § 37 nicht aufteilungsfähig sind.

Eine zweckmäßige Behebung des dargestellten Mangels hätte von folgendem auszugehen:

Schon das 1960 verabschiedete Bundesbaugesetz (BBauG) ging davon aus, daß eine vollständige Übertragung des marktwirtschaftlichen Systems auf die Bodennutzung unangebracht ist, daß vielmehr auch eine staatliche Planung notwendig ist (Flächennutzungs- und Bebauungspläne). Die aus dieser Erkenntnis gezogenen Konsequenzen blieben jedoch nur halbherzig. Welches ist die Ursache für das Versagen des Marktmechanismus?

Versagen des Marktmechanismus

In der Theorie der marktwirtschaftlichen Ordnung wird davon ausgegangen, daß die Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungen in Verbindung mit einem koordinierenden Marktmechanismus zum gesamtwirtschaftlichen Optimum führt. Dieses Optimum drückt sich in einem für einen gegebenen Zeitraum höchstmöglichen Sozialprodukt aus (dessen Verteilung durchaus nicht in irgendeinem Sinne optimal zu sein braucht). Sehen wir zunächst vom Verteilungsproblem ab, so gelten die positiven Eigenschaften des marktwirtschaftlichen Systems nur unter bestimmten Voraussetzungen. Zu ihnen zählt insbesondere: Bei jedem Entscheidungsträger besteht zwischen den ihn interessierenden individualwirtschaftlichen Investitionskosten und -erträgen und den entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Größen Deckungsgleichheit. Dies trifft für den Grundstücksmarkt nicht zu, vielmehr besteht eine Vielzahl externer, von privaten Investoren nicht zu berücksichtigender Kosten und Erträge.

Notwendige Koordinierung

Zwei Typen externer Effekte, die zu schwerwiegenden Behinderungen einer ökonomisch befriedigenden marktwirtschaftlichen Steuerung der räumlichen

Entwicklung führen, sind hierbei besonders interessant. Ihnen trägt das BBauG nicht oder nur unzulänglich Rechnung.

Fall 1: In einem Sanierungsgebiet mit gestreutem Grundeigentum ist die Gebäudemodernisierung für den Einzelnen häufig unrentabel¹⁾. Die Ertragssteigerung wird durch den schlechteren Zustand der Nachbargebäude behindert (negativer externer Effekt). Umgekehrt: Entschließt sich die Mehrheit der Gebäudeeigentümer zur Modernisierung bzw. Sanierung, so kann es für den Einzelnen ökonomisch sinnvoll sein, sich von einem entsprechenden Übereinkommen auszuschließen. Er profitiert dann ohne eigene Kosten von der Aufwertung seines „environments“. Die hieraus resultierende Fehlorientierung der individualistischen Planung kann nur dadurch aufgehoben werden, daß alle externen Effekte durch geeignete integrierte Planung internalisiert werden.

Das Städtebauförderungsgesetz (SFG) sieht entsprechende Regelungen vor, die eine integrierte Planung entweder der Grundeigentümer oder der Gemeinde sicherstellen sollen:

Nach förmlicher Festlegung des Sanierungsgebietes erörtert die Gemeinde mit den Eigentümern (§ 8 SFG), ob letztere zu einer gemeinsamen Sanierungsplanung (z. B. durch Gründung einer juristischen Person, § 11 Abs. 3 SFG) bereit sind. Bei negativem Ergebnis dieser Erörterungen wird die Sanierung durch die Gemeinde übernommen (Enteignungsrecht, § 19) oder bindend veranlaßt (Abbruchgebot § 16, Baugebot²⁾ § 17, Modernisierungsgebot § 18³⁾.

¹⁾ Vgl. dazu: O. A. Davis, A. B. Whinston: The Economics of Urban Renewal. In: J. Q. Wilson (Hrsg.): Urban Renewal, Cambridge/Mass., London 1966, S. 50-67.

²⁾ Ein Baugebot ist im BBauG nur für den kaum praktizierten Sonderfall der Bodenumlegung in Sanierungsgebieten vorgesehen (§ 59, Abs. 5 BBauG).

Die Grundeigentümer können daher einerseits damit rechnen, daß sie nicht einseitig ihren Nachbarn positive externe Effekte zugute kommen lassen werden. Andererseits bleibt ihnen aber auch die Möglichkeit verschlossen, durch Unterlassen eigener Maßnahmen einseitig von der nachbarlichen Sanierung zu profitieren. Damit ist das SFG in der Lage, die aus dem ersten Beispiel abgeleiteten Entwicklungshemmnisse zu beseitigen.

Koordinierung privater und staatlicher Planung

Fall 2: Oft erfordern städtebauliche Sanierungs- und vor allem Entwicklungsmaßnahmen ein Zusammenwirken staatlicher und privater Investitionen. Die Effizienz der Teilinvestitionen hängt von diesem Zusammenwirken ab (gegenseitige positive externe Effekte). Daher ist es erforderlich, zunächst Vorstellungen über die optimale Gesamtkonzeption der Investitionstätigkeit zu entwickeln und dann

entweder die abgestimmte Durchführung aller Teilinvestitionen (staatliche und private) durch einheitliche Trägerschaft sicherzustellen oder

bei einseitigem Vorhalten von Teilinvestitionen die übrigen Investitionsträger zu komplementären Maßnahmen zu veranlassen.

Die bisherige, durch das BBauG geregelte Praxis sieht keine von beiden Lösungsmöglichkeiten zwingend vor. Vielmehr zwingt häufig die nicht ex ante abgestimmte private Investitionstätigkeit den Staat dazu, mit Komplementärinvestitionen (z. B. Straßen, Schulen) nachzuziehen (Anpassungsplanung). Auf diesem Wege sind koordinierte regionale Entwicklungs- und Sanierungspläne kaum realisierbar.

³⁾ Im Falle der sog. Entwicklungsmaßnahmen sieht das SFG grundsätzlich vor, daß die Gemeinde Vorbereitung und Durchführung übernimmt (§ 45).

Der erste Lösungsansatz würde somit bedeuten, daß Planungsinitiative und -durchführung dem Staat übertragen werden. Denn die privaten Grundeigentümer sind nicht bereit und in der Lage, gesamtwirtschaftlich optimale Investitionsprogramme zu realisieren, die bewußt auf eine nur individualwirtschaftliche Optimalität verzichten. Das SFG läßt diese staatliche Trägerschaft zu, es bevorzugt aber den zweiten Lösungsweg, der einer privaten Planung breiteren Raum läßt (§ 8 und § 11 Abs. 1)⁴).

Hierzu reichen die im Fall 1 vorgesehenen Regelungen zunächst scheinbar aus: Es genügt ein Sanierungsverband der Grundeigentümer, dem als Plandaten bestimmte vorher nach gesamtwirtschaftlichen Überlegungen abgeleitete Bebauungspläne bindend vorgegeben werden. (Die bindende Vorgabe sieht das BBauG nicht vor, den Grundeigentümern bleibt danach die Freiheit, nichts zu tun.)

Problematische Verteilungseffekte

Tatsächlich reicht eine solche Regelung jedoch nicht aus, und damit kommen wir zu dem schwierigsten Problem: den Verteilungseffekten von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. In seiner tatsächlichen Planung will, kann und darf sich der Staat nicht allein daran orientieren, welcher Plan das gesamtwirtschaftliche Optimum verspricht. Ihn interessiert auch, wie sich die zu erwartenden Kosten und Erträge verteilen. Die ungewollten Verteilungseffekte bisheriger staatlicher Planungen und Investitionen – zu Lasten des Staates und zugunsten der Grundeigentümer (Planungsgewinne durch Bodenwertsteigerungen) – boten ja einen wesentlichen Anlaß für die Einbringung des SFG.

⁴) Dies gilt nicht für Entwicklungsmaßnahmen, die grundsätzlich von der Gemeinde zu übernehmen sind.

Das SFG versucht, eine gerechtere Verteilung von Kosten und Erträgen städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen. Damit will es zugleich die bestehende Fehlorientierung der – privaten wie staatlichen – Investoren, d. h. auch eine volkswirtschaftliche Kapitalfehleitung, verhindern. Handhabe dazu sollen zwei Regelungen sein:

□ Im Falle der Enteignung soll eine Entschädigung der Grundeigentümer Werterhöhungen ausschließen, „die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind“ (§ 20 Abs. 2). Die Reprivatisierung der Grundstücke nach erfolgter Sanierung (Entwicklung) hat dagegen zum neuen (höheren) Verkehrswert zu erfolgen (§ 22 Abs. 4 bzw. § 49 Abs. 4).

□ Im Falle der Eigentümersanierung hat eine Belastung der Eigentümer auch mit Kosten der Ordnungsmaßnahmen zu erfolgen (§ 37 Abs. 1), da sie von diesen Maßnahmen auch durch steigende Grundstückswerte profitieren.

Insoweit ist das SFG also in der Lage, planungsverzerrende Verteilungseffekte von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu beseitigen.

inkonsequenz des Gesetzes

Hierbei ist jedoch auf eine Inkonsequenz des SFG hinzuweisen: Für die Belastung der selbst sanierenden Grundeigentümer sind nicht alle Kosten der Ordnungsmaßnahmen zugrunde zu legen. Insbesondere werden nach § 37 Abs. 2 ausgeschlossen (d. h. sind ganz von der Gemeinde zu übernehmen): Vergütung des Sanierungsträgers (Ziff. 2) und Erschließungskosten, die nach § 128 Abs. 3 BBauG nicht zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand ge-

hören (Ziff. 3). Schließlich sind (beteiligungsfähige) „Erschließungsanlagen“ nach § 127 BBauG nicht alle Anlagen, die man im normalen Sprachgebrauch darunter versteht: Anlagen zur Ableitung von Abwasser und zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme, Wasser gehören beispielsweise nicht dazu. Erst recht nicht gehören dazu Kosten für Schul-, Theater-, Sport- u. ä. bauten.

Daraus folgt: Die vom Staat aufgewendeten Kosten der Sanierung, die zu steigenden Bodenwerten führen, können den Eigentümern nur im Wege der Enteignung und Reprivatisierung voll angelastet werden. Im Falle der Eigentümersanierung ist nur ein Teil der Kosten der Ordnungsmaßnahmen anlastbar (freilich wesentlich weitgehender als nach dem BBauG). Die übrigen bodenwerterhöhenden Aufwendungen lassen auch zukünftig private Vermögensgewinne zu, die sich schon in ihrer spekulativen Vorwegnahme in Bodenpreissteigerungen als Planungsgewinne niederschlagen.

Begrenzt wirksame Entschädigungsregelung

Angesichts dieser Unzulänglichkeit erweist sich die neugeschaffene Entschädigungsregelung des § 20 Abs. 2 SFG als nur begrenzt wirksam. Sobald sich die Grundeigentümer freiwillig zu einem Sanierungsverband zusammenschließen, entfällt seine Anwendungsgrundlage. Diese Initiative wird aber immer dann erfolgen, wenn die Grundeigentümer mit den eben genannten unentgeltlichen Wert erhöhungen rechnen können. Dies wird dann der Fall sein, wenn die Sanierung staatliche Ausgaben umschließt, die nach § 37 nicht aufteilungsfähig sind.

Eine zweckmäßige Behebung des dargestellten Mangels hätte von folgendem auszugehen:

Jede durch staatliche Planungs- und investitionsaktivitäten verursachte unentgeltliche Vermögenssteigerung der Grundeigentümer läßt die Sanierung für den Staat in einem ökonomisch zu ungünstigen Licht erscheinen. Dadurch entsteht die Gefahr einer suboptimalen Ausstattung der entsprechenden Etatpositionen. Grundsätzlich sollten daher, soweit die privaten Planungsgewinne ungewollt sind, alle den Bodenertrag (Bodenertrag) steigernden staatlichen Aktivitäten von den Grundeigentümern abgegolten werden⁵⁾. Erst diese Regelung ermöglichte eine vollständige Richtigstellung der ökonomisch fehlorientierten staatlichen Sanierungsplanung. Eine solche Regelung ermöglichte zudem auch eine ökonomische Gleichstellung der beiden Alternativen „Eigentümersanierung“ und „Gemeindesanierung“.

Da diese Argumentation nicht nur für Sanierungsgebiete unter bestimmten Voraussetzungen gilt, wäre eine allgemeingültige Novellierung des BBauG gegenüber einem Ausnahme-SFG vorzuziehen. Insoweit ist die Kritik, das SFG definiere „Entwicklungsmaßnahmen“ zu weit, ungerechtfertigt. Um eine Zersplit-

⁵⁾ Das schließt ein, daß alle den Bodenertrag senkenden Aktivitäten zu Lasten des Staates gehen.

terung des Mitteleinsatzes zu verhindern, ist allerdings ein zusätzliches Auswahlprinzip erforderlich. Diese Forderung erfüllt das SFG nicht befriedigend. Sie zu erfüllen, ist allerdings auch weniger Aufgabe eines SFG als einer gut geplanten Vergabe von Bundeszuschüssen sowie einer prioritätenbewußten Landesplanung.

Mängel des Entwurfs

Unsere Überlegungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die bisherige Regelung durch das Bundesbaugesetz ist unzulänglich wegen der mangelhaften Anregung der Grundeigentümer zur gemeinsamen Sanierung bzw. Entwicklung (Nutzung gegenseitiger externer Erträge). Gleichzeitig bestehen keine ausreichenden Möglichkeiten, staatliche Planungen gegen die Grundeigentümer durchzusetzen. Dadurch ist die Möglichkeit zu einer ex-ante-Koordinierung privater und staatlicher Investitionen unzureichend (Beschränkung auf staatliche Anpassungsplanung), wodurch eine Verzerrung der staatlichen Planungsüberlegungen durch Einkommens-Umverteilungseffekte zu seinen Lasten und zugunsten der Grundeigentümer (Bodenertragsgewinne) eintritt, die sozial unerwünscht ist.

Ein SFG bzw. ein novelliertes BBauG ist deshalb eine notwendige Voraussetzung für eine zukunftsorientierte Stadt- und Regionalentwicklung. Der Regierungsentwurf zum SFG ist zwar in der Lage, die durch das BBauG offengebliebenen Entwicklungshemmnisse weitgehend zu beseitigen. Unzureichend (und dadurch planungsverzerrend) ist jedoch die Beteiligung der Grundeigentümer an den Ordnungsmaßnahmen der Gemeinde nach § 37 Abs. 2. Insoweit bleibt ein Rest der bisherigen Entwicklungshemmnisse bestehen.

Schließlich sei noch auf eines verwiesen: Auch das SFG stellt nicht sicher, daß sich die Qualität der städtebaulichen Planung sofort spürbar erhöhen wird. Die Ausstattung mit geeigneten Planungsmethoden bzw. mit den für ihre Anwendung notwendigen Daten ist noch außerordentlich unbefriedigend. Die Gemeinden erhalten durch das SFG einen Führerschein ohne vorherige Fahrprüfung. Eine wesentlich intensivierte Stadt- und Regionalforschung kann dazu beitragen, noch fehlende theoretische Fahrkenntnisse zu liefern. Die Praxis der Stadtplanung führt erst zur ausreichenden Sicherheit (learning by doing). Sie hat jedoch ein gutes SFG zur Voraussetzung.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des
Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs über die
Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

Jahresbezugspreis DM 90,— für das erste,
DM 25,— für jedes weitere Exemplar

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTRASSE 106