

Bielenberg, Walter

Article — Digitized Version

Reformpläne und Tendenzen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bielenberg, Walter (1973) : Reformpläne und Tendenzen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 12, pp. 649-653

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134623>

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.

Bodenrecht

Reformpläne und Tendenzen

Walter Bielenberg, Bonn

Die bisher geführte Diskussion über das Thema Bodenrechtspolitik ¹⁾ hat zum Ergebnis, daß weder eine Einzelmaßnahme noch Maßnahmen in einem einzelnen Rechtsbereich allein zur Lösung der städtebaulichen Bodenprobleme geeignet sind. Erforderlich erscheint eine Kombination aufeinander abgestimmter Maßnahmen in den in Betracht kommenden Bereichen. Die Frage, welche Einzelmaßnahmen geeignet sind, läßt sich nur nach dem bodenpolitischen Modell beantworten, das in Betracht gezogen wird.

Das städtebauliche Bodenrecht ist immer weiter hinter den Anforderungen zurückgeblieben, die sich aus dem tiefgreifenden Strukturwandel in fast allen Lebensbereichen ergeben. Auch das Bundesbaugesetz stellt in mancherlei Hinsicht mehr den Abschluß einer vergangenen Epoche dar, als daß es in die Zukunft weist. Besonders sein bodenpolitischer Inhalt läßt eine Stadt-(Gemeinde-)entwicklung nicht zu, die zunehmend der politisch-administrativen Steuerung durch eine vom Entwicklungsgedanken geprägte gemeindliche und übergemeindliche Planung bedarf. Die Aufgabe der Bauleitplanung wurde noch vorwiegend darin erblickt, autonomen Entwicklungen und privaten Initiativen nur einen Rahmen zu setzen. Den Gemeinden wurden kaum Befugnisse verliehen, Bebauungspläne zu verwirklichen. Die gesetzliche Behandlung der durch städtebauliche Maßnahmen bewirkten sogenannten leistungslosen Bodengewinne einerseits und der Planungsschäden andererseits kann als „Privatisierung der Vorteile und Sozialisierung der Nachteile“ bezeichnet werden.

Disparität der städtebaulichen Rechtsordnung

Das am 1. 8. 1971 in Kraft getretene Städtebauförderungsgesetz hat das städtebauliche Bodenrecht fortentwickelt. Dieses Gesetz findet als

zeitlich befristetes Sonderrecht nur auf die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Anwendung. Das Nebeneinander zweier stark unterschiedlicher Städtebaugesetze hat zu einer Disparität in der städtebaulichen Rechtsordnung geführt, die auf die Dauer aus rechts-, z. T. auch verfassungspolitischen und aus kommunalpolitischen Gründen, schließlich auch im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der städtebaulichen Entwicklung nicht vertretbar ist.

Der Bundeskanzler hat in der Regierungserklärung vom 18. 1. 1973 die Reform des Bodenrechts und des gemeindlichen Planungsrechts als einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundesregierung bezeichnet. Die Möglichkeiten des Städtebauförderungsgesetzes sollen in das allgemeine Baurecht

¹⁾ Dieser Begriff ist nicht im engen Sinne des Bodenrechts nach Art. 74 Nr. 18 Grundgesetz zu interpretieren, sondern aus der gesamten städtebaulich relevanten Rechtsverordnung herzuleiten.

Dr. Walter Bielenberg, 45, ist Ministerialrat im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Bonn. Er ist für Fragen der Bodenrechtsreform zuständig.



144 Seiten, 19 Schaubilder
und 34 Tabellen.
Preis DM 38,-
ISBN 3 421 02372 7

ZUM INHALT:

Die Veröffentlichung befaßt sich mit den ökonomischen Zukunftsaussichten des zweitgrößten Entwicklungslandes in Südostasien: Indonesien.

Nachdem lange Zeit politische Instabilität und wirtschaftliche Stagnation herrschten, weist das Land in den letzten Jahren ein bemerkenswertes Wirtschaftswachstum auf.

Die großen Rohstoffvorräte und das umfangreiche Arbeitskräfte-reservoir lassen erwarten, daß eine weiterhin durch Auslandshilfe unterstützte Agrar- und Industrialisierungspolitik auch künftig zu einer beträchtlichen Expansion der Wirtschaft führen wird.

Der Bericht vermittelt gesamtwirtschaftliche Basisinformationen, die als Bezugsgrößen für branchen- und unternehmensspezifische Überlegungen ebenso von Bedeutung sind wie als Orientierungsdaten für die Entwicklungspolitik.

Deutsche Verlags-Anstalt

BODENRECHT

übertragen werden. Die Steigerung im Kaufwert, die Grundstücken durch Planungen und Investitionen der öffentlichen Hand zufällt, soll zur Finanzierung herangezogen werden.

Einzelregelungen statt Gesamtreform

Ein im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erarbeiteter vorläufiger Referentenentwurf einer Novelle zum Bundesbaugesetz soll in erster Linie den in der Regierungserklärung vorgezeichneten Rahmen ausfüllen, d.h. es wird zur Zeit keine Gesamtreform des Bundesbaugesetzes angestrebt. Nach dem derzeitigen Stand sieht der Entwurf in den Grundzügen die folgenden Regelungen vor:

Bauleitpläne: Die Bauleitpläne sollen sich in eine städtebauliche Entwicklungsplanung der Gemeinde einfügen, die als Teil der umfassenden kommunalen Entwicklungsplanung verstanden wird, die ihrerseits als übergeordnete Planung für den Gesamtbereich der kommunalen Tätigkeiten Zielvorstellungen entwickelt und diese koordiniert und verwirklicht. Im Flächennutzungsplan als dem Bindeglied zwischen gemeindlicher Entwicklungsplanung und den verbindlichen Bebauungsplänen sollen hieraus die entsprechenden Folgerungen gezogen werden.

Nutzungsfestsetzungen: Die Erweiterung des Katalogs der im Bebauungsplan zulässigen Festsetzungen soll die Gemeinde in die Lage versetzen, Nutzungen differenzierter, als es zur Zeit möglich ist, verbindlich festzusetzen und die Nutzungen dadurch auch nach den heutigen städtebaulichen Erfordernissen einander zuzuordnen sowie Fehlnutzungen wirksamer als bisher zu begegnen. Festsetzungen für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus und für die besonderen Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen sollen allen Kreisen der Bevölkerung ihren Platz im städtebaulichen Gefüge sichern. Weiterhin soll die Gemeinde durch spezielle Festsetzungen befugt werden, drohenden Umweltschäden bereits durch die Planung vorzubeugen.

Koordinationspflichten: Die Bürger sollen möglichst frühzeitig über die Grundlagen, Ziele, Zwecke und Auswirkungen der Planung unterrichtet werden; ihnen soll auch Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Wenn mehrere Lösungen möglich sind, soll die Gemeinde sie einander gegenüberstellen.

Die Pflichten zur gemeindenachbarlichen Planungskoordination sollen verstärkt werden. Die Genehmigungsbehörde soll das Recht erhalten, die Genehmigung der Bebauungspläne zu versagen, wenn die Folgemaßnahmen im Bereich der Infrastruktur nicht gesichert sind.

Infrastrukturelle Abstimmung: Eine durch Rechtsverordnung der Landesregierung einzuführende Entwicklungsgenehmigung soll gewährleisten, daß sich der weitere Verdichtungsprozeß in bestimmten Gebieten in Abstimmung auf die notwendige Infrastruktur vollzieht; in diesen Gebieten können Bauansprüche vorübergehend suspendiert werden.

Bau-, Abbruch- und Modernisierungsgebot: Das Bau-, das Abbruch- und das Modernisierungsgebot des Städtebauförderungsgesetzes sollen übernommen werden. Die Gemeinde soll die Befugnis erhalten, in von ihr förmlich festgelegten Gebieten mit Hilfe einer Abbruchgenehmigung erhaltenswürdige Bausubstanz und die Durchführung künftiger Modernisierungen zu sichern sowie Umstrukturierungen sozial zu steuern.

Enteignungsverfahren: Wie im Städtebauförderungsgesetz soll das Enteignungsverfahren von vermeidbaren Verzögerungen befreit werden (u. a. Einleitung des Verfahrens vor Aufstellung des Bebauungsplanes, Trennung des Verfahrens über den Grund und die Höhe). Die Vorschriften über die Arten der Entschädigung sollen dem Städtebauförderungsgesetz angepaßt werden.

Aufstellung eines Sozialplanes: Auch bei Maßnahmen nach dem Bundesbaugesetz soll die Gemeinde in bestimmten Fällen einen Sozialplan aufstellen und einen Härteausgleich gewähren.

Zersiedlung: Die Vorschriften über das Bauen im Außenbereich sollen künftig dem Strukturwandel in der Landwirtschaft stärker Rechnung tragen, ohne daß eine Zersiedlung der Landschaft eintritt. Das Recht des Städtebauförderungsgesetzes über städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur soll in das Bundesbaugesetz übernommen werden.

Mehrwertabschöpfung: Die Frage, in welcher Form städtebaulich bedingte Mehrwerte zur Finanzierung des Städtebaues herangezogen werden sollen, muß noch von der Regierungskoalition entschieden werden. Nach dem Vorbild des Städtebauförderungsgesetzes sieht der vorläufige Referentenentwurf Ausgleichsbeträge vor (Mehrwertabschöpfung). Spiegelbildlich hierzu soll bei

der Bemessung der Enteignungsentschädigung städtebaulich bedingte Wertsteigerung unberücksichtigt bleiben. Das Planungsschadensrecht soll in dieses System eingeordnet werden. Als Alternative zu den Ausgleichsbeträgen sind Infrastrukturkostenbeiträge (Umlegung der Kosten bestimmter Infrastrukturmaßnahmen) in die Diskussion eingeführt worden. Eine kostenorientierte Lösung würde die Spiegelbildlichkeit der bodenpolitischen Maßnahmen des vorläufigen Referentenentwurfs mindestens in Frage stellen; an dem bisherigen Verkehrswertprinzip in der Entschädigung wäre grundsätzlich festzuhalten, und das limitierende Vorkaufsrecht müßte entfallen. Als Ausgleich wird vorgeschlagen, die Bodenwertzuwachssteuer bereits in dieser Legislaturperiode einzuführen. Zwischen den Koalitionspartnern bestehen aufgrund von Parteitagsbeschlüssen über diese Steuer unterschiedliche Vorstellungen, die vorher auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden müßten.

Gemeindliches Vorkaufsrecht: Nach dem Entwurf der Novelle soll das gemeindliche Vorkaufsrecht aus seinen engen sachlichen, zeitlichen und räumlichen Grenzen gelöst werden. In bestimmten Gebieten soll der Gemeinde ein sogenanntes preislimitierendes Vorkaufsrecht zustehen, d. h. sie soll das Recht haben, den vereinbarten Kaufpreis auf den Entschädigungswert herabzusetzen; dem Verkäufer soll ein Rücktrittsrecht eingeräumt werden, es sei denn, das Grundstück wird aus Gründen des Gemeinwohls für städtebauliche Zwecke benötigt. Das limitierende Vorkaufsrecht ist politisch umstritten.

Steuerliche Maßnahmen

Bei den einheitswertabhängigen Steuern (Grundsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer) besteht Einvernehmen darüber, daß die Einheitswerte künftig in kürzeren Zeitabständen an die Entwicklung angepaßt werden bzw. zeitnahe Einheitswerte der Besteuerung zugrunde zu legen sind. Dabei soll weitgehend das Sachwertverfahren – die getrennte Bewertung von Grund und Boden einerseits sowie Gebäuden andererseits – eingeführt werden. Damit wird bei zeitnaher Besteuerung ein bodenpolitisch wirksamer Anreiz zur Planverwirklichung geschaffen.

TRANSPORT-GESELLSCHAFT m.b.H. (vormals J. HEVECKE)

TRG
HEVECKE

2 HAMBURG 11 · Zippelhaus 4

**BREMEN — LÜBECK — HAMM (WESTF.) — STADE/NIEDERELBE — STUTTART
ANTWERPEN — AMSTERDAM — ROTTERDAM**

Hieran knüpfen weitere bodenpolitische Überlegungen: Ausgestaltung der Grundsteuermeßzahlen, Gestaltung der Hebesätze (so die CSU-Bodenrechtskommission); Fortentwicklung der Grundsteuer B zu einer Grundwertsteuer mit dem Ziel, auf den Wertzuwachs, der sich aus der Differenz der Einheitswerte ergibt, einen höheren, progressiv ausgestalteten Steuersatz anzuwenden (CDU-Bodenrechtskommission).

Die Grundwertsteuer kommt tendenziell der von der SPD angestrebten besonderen Bodenwertzuwachssteuer nahe. Nach der FDP sollen Wertsteigerungen bestimmter Grundstücke – baureife unbebaute Grundstücke und solche bebauten Grundstücke, bei denen ein Mißverhältnis zwischen Bebauung und planerisch zulässiger Nutzung besteht – zum halben Steuersatz der Einkommensteuer besteuert werden. Im einzelnen ergibt sich aber aus der vorgeschlagenen Rechtsgestaltung, daß hier eher an die Wirkung einer Baulandsteuer als an die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen gedacht ist. Gegenüber der Beschränkung der Besteuerung auf realisierte Bodengewinne in der Einkommensteuer ist wegen der damit verbundenen möglichen negativen bodenpolitischen Effekte auch im politischen Bereich Zurückhaltung festzustellen. Die Ausgestaltung der Tarife, der Freigrenzen und der Ausnahmen ist ein wesentliches Element einer jeden flankierenden Besteuerungsmaßnahme.

Wie erwähnt, hat die Bundesregierung in bezug auf die Bodenwertzuwachssteuer für diese Legislaturperiode nur die Vorbereitung einer solchen Steuer angekündigt. Ob sich aus den im Zusammenhang mit der Novelle zum Bundesbaugesetz in der Regierungskoalition noch ausstehenden Entschließungen etwas anderes ergibt, bleibt abzuwarten.

Bodenbewertung

Die Bodenbewertung ist innerhalb des Städtebau- und des Steuerrechts von zentraler Bedeutung. Das Bewertungswesen muß in organisatorischer, verfahrensrechtlicher und materiell-rechtlicher Hinsicht für die Bewältigung der Aufgaben tauglich gemacht werden. Ideal wäre eine Bewertungsstelle, von der die privaten und öffentlichen „Bezieher“ die Werte abrufen können. Städtebau und Bodenrecht müssen in bezug auf die in beiden Bereichen zugrunde zu legenden Bodenwerte harmonisiert werden. Der Idealzustand wäre erreicht, wenn im Städtebaurecht von den Einheitswerten ausgegangen werden könnte. Das setzt die Eliminierung der im Städtebaurecht nicht zu berücksichtigenden maßnahmenbedingten Mehrwerte in den Einheitswerten bei vorhergehenden

Besteuerungen voraus. Im Bereich der Bewertung müssen noch zahlreiche Probleme gelöst werden.

Entwicklungsorientierte Bodenvorratspolitik

Der Gesetzgeber des Bundesbaugesetzes hat sich strikt gegen jede Bodenvorratspolitik der Gemeinden ausgesprochen. Beim Städtebauförderungsgesetz war die Frage der allgemeinen Veräußerungspflicht politisch besonders umstritten. Sie ist zu unterscheiden von der Frage der sogenannten Reprivatisierung, d. h. der Pflicht der Gemeinde, Eigentümern, die Eigentum aufgeben mußten, Eigentum oder andere Rechte wieder zu verschaffen. Die Pflicht zur allgemeinen Privatisierung ist schließlich sowohl bei Sanierungs- als auch bei Entwicklungsmaßnahmen im Gesetz verankert worden. Das Städtebauförderungsgesetz hat aber die Rechtsform für die Erfüllung der Veräußerungspflichten wesentlich erweitert. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Anfrage der Opposition zur Städtebaupolitik erklärt, daß die Grundsätze des Städtebauförderungsgesetzes auch insoweit in die Novelle zum Bundesbaugesetz übertragen werden sollen. Bereits das Städtebauförderungsgesetz hat die Veräußerungspflicht, besonders bei den Entwicklungsmaßnahmen, den Entwicklungszielen untergeordnet.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob in der Novelle zum Bundesbaugesetz eine Konkretisierung in der Richtung erfolgen sollte, daß die Gemeinde in bestimmten städtischen Zentren, in denen die Grundstücke und ihre Nutzung ständigen Veränderungen unterliegen und in denen auch ein starker wirtschaftlicher Druck besteht, verpflichtet werden soll, einmal erworbene Grundstücke nur in Form von Erbbaurechten und anderen Rechten zu veräußern. Die vorgesehene Erweiterung der Vorkaufsrechte wird die Gemeinden in den Stand versetzen, eine an den Entwicklungszielen orientierte Bodenvorratspolitik zu betreiben.

Verstärkung der Sozialbindung

Eine vollständige Kommunalisierung des Grund und Bodens, der Gebäude und der an beiden bestehenden Nutzungsrechte wird von allen im Bundestag vertretenen Parteien abgelehnt. Die Opposition hat in ihrer Anfrage zur Städtebaupolitik auch ins einzelne gehende Fragen nach dem Nutzungs- und Verfügungseigentum gestellt, das von der SPD als zusätzliche Rechtsform zur Erörterung gestellt worden ist. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort erklärt, daß die Einführung eines Nutzungs- und Verfügungseigentums in der Regierungserklärung vom 18. 1. 1973 nicht vorgesehen sei, daß sie zwar die seit einiger Zeit hierüber laufende fachliche und politische Diskus-

sion verfolge, aber keinen Anlaß sehe, zu dieser Diskussion im gegenwärtigen Zeitpunkt Stellung zu nehmen. Dessen ungeachtet sei beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Sachverständigenkommission gebildet worden, die u. a. prüfe, ob im Vollzug des § 25 Abs. 3 Städtebauförderungsgesetz — diese Vorschrift regelt die Rechtsform der Veräußerung — weitere Rechtsformen für die Fälle entwickelt werden sollten, in denen Grundstücke der öffentlichen Hand an Private veräußert würden.

Im politischen und fachlichen Raum wird die Diskussion über die Behandlung des Grund und Bodens durch die öffentliche Hand, insbesondere die Gemeinden, über die Eigentumsordnung und die Rechtsformen der Boden- und Gebäudenutzung mit Sicherheit fortgesetzt werden. Aus der Sicht der Eigentumsordnung sucht das öffentliche Recht zunehmend die Sozialbindung zu verstärken. Vereinfacht kann davon gesprochen werden, daß von außen einem (angeblich) unbeschränkten Eigentumsrecht durch das öffentliche Recht²⁾ Schranken gesetzt und dem Rechtsinhaber auch Handlungspflichten, z. B. Baugebot, auferlegt werden.

Umstrittener Eigentumsbegriff

Systematisch anders ist der (zusätzliche) Ansatz von der Eigentumsseite her zu deuten. Denkbar sind zwei Möglichkeiten: Neudefinition des Inhalts des Grundeigentums sowie Fortentwicklung vorhandener oder Ausbildung neuer Eigentumsformen sowie beschränkter dinglicher und obligatorischer Boden- und Gebäudenutzungsformen. Bei der Neudefinition des Eigentumsinhalts steht die Frage im Vordergrund, ob und unter welchen Voraussetzungen die Befugnis zur baulichen Nutzung zum Eigentumsinhalt gehört bzw. — bei konstitutiver Regelung — gehören sollte und welche weiteren rechtlichen Folgerungen hieraus gezogen werden könnten oder müßten.

Bei solchen Überlegungen erlangt die Tragweite des Art. 14 Grundgesetz zentrale Bedeutung. Den Überlegungen zur Fortentwicklung der Bodenutzungsrechtsformen liegt der Gedanke zugrunde, daß in bezug auf die Steuerung der Nutzung und der Beteiligung der Allgemeinheit an Bodenwertsteigerungen das öffentliche Recht und die bisherigen Nutzungsrechtsformen auch bei voller Ausschöpfung aller Möglichkeiten für die Erfüllung der sich aus der Stadt-(Gemeinde-)entwicklung ergebenden Anforderungen an die Rechtsordnung nicht ausreichen werden. Die eigentliche rechtliche und politische Problematik dürfte weniger in der zivilrechtlichen Institutionalisierung einer oder mehrerer fortentwickelter oder auch

neuer Nutzungsrechtsformen bestehen. Sie zeigt sich erst dann, wenn bei ihrer Einführung aufgrund gesetzlicher Maßnahmen in räumlichen Teilbereichen oder sogar generell in der Zivilrechtsordnung bestehende Nutzungsrechtsformen abgelöst werden sollen.

Zur Zeit sind die Erfordernisse für solche weitgehenden Veränderungen noch ungeklärt; die Konturen fortentwickelter oder neuer Rechtsinstitute sind noch nicht ausreichend deutlich zu erkennen. Was die Rechtsinstitute angeht, so dürfte am Erbbaurecht anzuknüpfen sein. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß mit einem fortentwickelten Erbbaurecht städtebaulichen Erfordernissen einerseits und privaten (auch privatwirtschaftlichen) Belangen andererseits im erforderlichen Maße und in einem ausgewogenen Verhältnis Rechnung getragen werden kann. Würde wegen der erforderlichen Bindung an Gemeinwohlerfordernisse die Stellung des Berechtigten durch Einschränkung der Privatrechtsautonomie der Gemeinde als Ausgeberin des Rechts entsprechend verstärkt werden, so erscheint es nicht ausgeschlossen, ein städtebauliches Erbbaurecht zwischen bisherigem Erbbaurecht und Eigentum einzuordnen.

Neu! BfG Kapital-Sparbrief: der Aktuell-Prozenter

- 1.) Er sichert Ihnen den aktuellen hohen Zins — 9%!
- 2.) Feste Laufzeit: 4 Jahre. Das garantiert Ihnen den aktuellen Zins von 9% auch nach dem nächsten Zinssturz.
- 3.) Marktgerechte Stückelung: 1.000, 5.000 und 10.000 DM.
- 4.) Kein Kursrisiko: Nach 4 Jahren erhalten Sie den angelegten Betrag voll zurück.



- 5.) Jährliche Zinszahlung.
- 6.) Voll beliehbar. Problemlos.

Jede BfG-Geschäftsstelle berät Sie gern.

BfG Kapital-Sparbrief Hochzins für die Hohe Kante

BfG

Bank für Gemeinwirtschaft

Bitte schreiben Sie an BfG, Frankfurt am Main, Postfach 2244, Abteilung 25 a, wenn Sie nicht wissen, wo eine BfG-Geschäftsstelle ist.

²⁾ Bundesbaugesetz, Städtebauförderungsgesetz, Novelle zum Bundesbaugesetz, steuerrechtliche Maßnahmen.