

Tesch, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Amputierte Novelle zum Bundesbaugesetz

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Tesch, Helmut (1976) : Amputierte Novelle zum Bundesbaugesetz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 7, pp. 357-359

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134971>

**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.*

# Amputierte Novelle zum Bundesbaugesetz

Helmut Tesch, Hamburg

**Nach der erfolgten Zustimmung des Bundesrates am 4. 6. 1976 kann am 1. Januar des kommenden Jahres die Novelle zum Bundesbaugesetz in Kraft treten. Der letztendlich ausgehandelte Kompromiß zwischen Regierung (Bundestagsmehrheit) und Opposition (Bundesratsmehrheit) beendete den dornenreichen Weg der Bodenrechtsreform in dieser Legislaturperiode. Die Meinungen gehen allerdings auseinander, ob damit „ein wichtiger Fortschritt für ein zukunftsorientiertes Bau- und Bodenrecht“ (Bundesbauminister Karl Ravens) erzielt wurde.**

---

Die Mitte des vorigen Jahrhunderts einsetzenden tiefgreifenden Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft haben sich in erheblichem Ausmaß auf die bauliche Struktur der städtischen und ländlichen Gemeinden ausgewirkt, ohne daß das städtebauliche Bodenrecht den wachsenden Anforderungen gerecht werden konnte. Die Ursache des Versagens der Bodenrechtsordnung ist darauf zurückzuführen, daß sie den Boden gemäß unserer Wirtschaftsordnung wie jedes andere Gut behandelt und in seiner Preisbildung und Nutzung dem Marktmechanismus unterwirft. Da aber zwei Grundvoraussetzungen für das Funktionieren des Marktmechanismus fehlen (Angebotselastizität und Leistungsprinzip), haben sich Fehlakkumulation und Fehlnutzung eingestellt.

Die Fehlakkumulation ist darin zu sehen, daß Bodenwertsteigerungen ab 1950 in der Größenordnung von ca. 300 Mrd. DM einer relativ kleinen Zahl von Bodeneigentümern zugute gekommen sind<sup>1)</sup>. Diese Wertsteigerungen wurden aber in erster Linie durch Leistungen der Allgemeinheit ermöglicht, weniger durch eigene Anstrengungen und ohne jedes unternehmerische Risiko. Die Fehlnutzung schließlich resultiert daraus, daß sich im Fall der Nachfragekonkurrenz der ökonomisch Stärkere durchzusetzen vermag, ohne daß dabei den Interessen der Gemeinschaft, wie sie dem Sozialstaatsprinzip entsprechen würden, im erforderlichen Ausmaß Rechnung getragen wird.

Der hier kurz skizzierten Grundproblematik der Bodenordnung konnte das nach zehnjährigen Beratungen 1960 verabschiedete Bundesbaugesetz nicht gerecht werden, da es mehr den Abschluß einer vergangenen Epoche nachvollzog und nicht den Problemen einer dynamischen Stadtent-

wicklung gewachsen war. So war z. B. die Baulleitplanung prinzipiell darauf angelegt, autonomen oder privaten Initiatoren einen Rahmen zu setzen, während der Vollzug der Planung aber grundsätzlich der freien Entscheidung der Eigentümer überlassen wurde. Ebenso fehlte die erforderliche Abstimmung der flächenbezogenen Planung mit der Zeit- und Finanzplanung.

Auch die Bodenpreisentwicklung konnte das Bundesbaugesetz nicht in den Griff bekommen. Den in ihrer Gesamtheit auf eine Baulandvermehrung abzielenden bodenmarktordnenden Maßnahmen fehlte nämlich die flankierende Regelung für die Finanzierung, um die Umwandlung von Acker- in Bauland zu ermöglichen. Obwohl mit den Erschließungsbeiträgen nur ein geringer Teil der kommunalen Leistungen abgedeckt wird, verzichtet das Bundesbaugesetz auf eine Abschöpfung der städtebaulich bedingten Wertsteigerungen. Eine zusätzliche Einnahmequelle stellte kurzfristig die Baulandsteuer dar. Diese erhöhte Grundsteuer auf baureife Grundstücke sollte das Baulandangebot nachhaltig steigern. Da jedoch der erwartete bauwirtschaftliche Effekt ausblieb und zudem verfassungsrechtliche Bedenken erhoben wurden, wurde die Steuer ersatzlos gestrichen, obwohl ihr ursprünglich nach den Vorstellungen des Gesetzgebers eine Schlüsselposition im Gesamtsystem der den Baulandmarkt beeinflussenden Maßnahmen zugeordnet war. Auch dem gemeindlichen Vorkaufsrecht kommt keine preisregulierende Bedeutung zu, da es die ihr Vorkaufsrecht ausübende Kommune an den zwischen den Vertragsparteien ausgehandelten Preis bindet, und zwar unabhängig davon, ob der Preis des Grundstücks nicht vielleicht durch Maßnahmen der öffentlichen Hand entscheidend determiniert wird.

Ein erster Schritt zur Behebung der angedeuteten Mängel des Bodenrechts stellt das 1971 verab-

---

*Dr. Helmut Tesch, 30, Dipl.-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

<sup>1)</sup> Vgl. Zur Reform des Bodenrechts, Vortrag von Bundesminister Dr. Hans-Jochen Vogel auf einer Veranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Baurecht e.V., abgedruckt in: das bauzentrum, Jg. XXII, 1974, H. 1, S. 17 ff.

schiedete Städtebauförderungsgesetz dar, das von einer räumlichen und zeitlichen Begrenzung bestimmter Maßnahmen ausgeht. Dieses Gesetz eröffnet der Gemeinde die Möglichkeit, durch Abbruch-, Bau- und Modernisierungsgebote Bebauungspläne zügig durchzuführen. Die durch die öffentliche Hand bewirkten Wertsteigerungen des Bodens werden durch Ausgleichsbeträge abgeschöpft und zur Finanzierung des Städtebaus herangezogen. Darüber hinaus wurde der Notwendigkeit der Demokratisierung des Planungsprozesses durch stärkere Mitwirkungs- und Informationsrechte der Bürger entsprochen.

### Ziele der Novelle

Da die rechtlichen und bodenpolitischen Probleme sich aber nicht nur bei festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebieten ergeben, sondern mit gleicher Dringlichkeit auch in sonstigen bebauten oder für eine bauliche Entwicklung vorgesehenen Gebieten der Gemeinden auftreten, ist ein gleichgerichtetes Instrumentarium erforderlich, um nicht eine verfassungsrechtliche und rechtspolitisch bedenkliche Disparität im Bodenrecht zu zementieren.

Die Zielsetzungen der Novellierung des Bundesbaugesetzes lassen sich demgemäß wie folgt darstellen<sup>2)</sup>:

- Eine Verbesserung des Planungsrechts der Gemeinden, eine Stärkung ihrer Planungsbefugnisse und eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Durchsetzung ihres Planungswillens,
- eine stärkere und frühzeitigere Beteiligung der Bürger am Planungsgeschehen und
- die Inanspruchnahme der durch öffentliche Leistungen bewirkten Bodenwertsteigerungen für die Allgemeinheit

sollen dazu beitragen, die Neutralität der Planung zu gewährleisten, Nutzungskonflikte interessenneutral zu lösen, einen Vorteilsausgleich zu bewirken, die Mobilität des Bodens zu erhöhen und die Entwicklung der Bodenpreise in den Griff zu bekommen. Auf diese Weise will man den Anforderungen des Städtebaus der Zukunft gerecht werden. Aus der Vielzahl der Einzelbestimmungen der Novelle in ihrer verabschiedeten Form heben sich folgende Schwerpunkte der Reform ab.

### Planungsrecht der Gemeinden

Die Bauleitpläne haben sich in die städtebauliche Entwicklungsplanung einzufügen, die wiederum Bestandteil der umfassenden Stadt- und Gemeindeentwicklungsplanung ist. Den Gemeinden wird die Möglichkeit eingeräumt, Nutzungen differenziert festzulegen, um Fehlnutzungen auszuschalten. Gegenüber diesen erweiterten kommunalen Rechten werden als Gegengewicht die Mitwirkungs- und Informationsrechte des Bürgers durch seine stärkere Beteiligung am Planungsprozeß erweitert. Die Gemeinden sind gehalten, ihre Planungsabsichten schon frühzeitig und in geeigneter Weise zur Diskussion zu stellen. Flankierend ist jedem Bebauungsplan ein Sozialplan an die Seite zu stellen, in dem die absehbaren wirtschaftlichen und sozialen Folgen für die Beplanten aufgeführt sind. Diese Unterstützung seitens der Gemeinden schon im Vorfeld von Ordnungsmaßnahmen erscheint notwendig, da ein Bebauungsplan zu wesentlichen Umstrukturierungen führen kann.

Die Gemeinden werden mit den bekannten Instrumentarien des Städtebauförderungsgesetzes Baugeset, Modernisierungs- und Erhaltungsgebot sowie Abbruchgebot ausgestattet, um die Planung durchzusetzen und zu sichern. Voraussetzung ist jedoch die Notwendigkeit der Durchführung aus städtebaulichen Gründen. Die Durchführung der Maßnahmen seitens des Eigentümers kommt

<sup>2)</sup> Vgl. Bericht und Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/4793 vom 23. 2. 1976, S. 7.



## LITERATUR- BERATER WIRTSCHAFT

Wirtschaftsliteratur auf einen Blick. 4 Ausgaben im Jahr. Bestellen Sie noch heute oder fordern Sie ein Probeheft an.

**LIMBERGER + DILGER  
VERLAG**  
78 Freiburg  
Talstraße 7a-9

jedoch nur dann zum Zuge, wenn sie ihm aus objektiven wirtschaftlichen Gründen zumutbar ist.

Das Enteignungsverfahren wird von vermeidbaren Verzögerungen befreit, indem eine Trennung in ein Verfahren über den Enteignungsgrund und in ein Verfahren über die Entschädigungshöhe vorgenommen wird. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß ein städtebauliches Vorhaben daran scheitert, daß der Grundeigentümer mit dem gebotenen Preis nicht einverstanden ist und den vergleichsweise langjährigen Prozeßweg einschlägt. Eine Beschleunigung des Verfahrens wird außerdem dadurch ermöglicht, daß Enteignungsverfahren bereits eingeleitet werden können, bevor ein Bebauungsplan aufgestellt ist. Der Enteignungsbeschluß ist jedoch nach wie vor an das Inkrafttreten des Bebauungsplanes gebunden.

Mit dem limitierten Vorkaufsrecht erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, als Käufer von Grundstücken in Kaufverträge einzutreten, wobei sie lediglich den ortsüblichen Verkehrswert zu entrichten haben und nicht den ursprünglich vereinbarten Verkaufspreis. Voraussetzung für die Ausübung des Vorkaufsrechtes ist einerseits die Existenz eines Bebauungsplanes bzw. der Beschluß der Gemeinde über seine Aufstellung. Andererseits muß das Wohl der Allgemeinheit das Vorkaufsrecht rechtfertigen, und bei seiner Ausübung hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben. Ein Vorkaufsrecht entfällt, wenn das Grundstück entsprechend den vorhandenen baurechtlichen Festsetzungen bebaut und genutzt wird bzw. der Erwerber bereit ist, das Grundstück binnen angemessener Frist entsprechend den baurechtlichen Festsetzungen zu nutzen.

#### **Fehlendes Abgaberecht**

Die hier dargestellten relevanten Bestimmungen der Novelle könnten ein neues Verhältnis zwischen Gemeinwohlprinzip und dem ökonomischen Prinzip, das aufgrund der oben erwähnten fehlenden Voraussetzungen im Falle des Faktors Bauland zu der Krise unserer Städte geführt hat, determinieren. Durch das Weglassen des im ursprünglichen Entwurf als Kernstück der Novelle bezeichneten abgaberechtlichen Teils werden die im Interesse eines funktionierenden Bodenmarktes unabdingbaren Voraussetzungen jedoch unberücksichtigt gelassen. Dieses Versäumnis verwundert um so mehr, als im Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine grundsätzliche Übereinstimmung bestand, die aus Leistungen der Allgemeinheit resultierenden Bodenwertsteigerungen durch eine Teilabschöpfung auch wieder der Allgemeinheit zuzuführen. Allerdings bestand zwischen den Regierungsfractionen und der Oppositionsfraction über die Form der

Abschöpfung Dissens, der schließlich im Vermittlungsausschuß zur Ausklammerung dieses zentralen Punktes führte.

Der Vorschlag der Koalitionsfractionen sah die Abschöpfung von 50 % der auf öffentlichen Maßnahmen beruhenden Bodenwertsteigerungen vor, wobei als Grundlage der Abschöpfung die Wertdifferenz vor (Anfangswert) und nach (Endwert) der Planungsmaßnahme herangezogen wird. Sind außerdem im Zusammenhang mit dem Bebauungsplan Erschließungsmaßnahmen erforderlich, ist grundsätzlich nur die Hälfte des sonst erheblichen Erschließungsbeitrages zu zahlen. Die Anrechnung der Erschließungsbeiträge bewirkt, daß für die Ermittlung des Endwertes die Zulässigkeit der baulichen Nutzung gilt, während die ursprüngliche Regierungsvorlage den Zeitpunkt der Benutzbarkeit der Erschließungsanlagen zugrunde legte.

Die CDU-Fraction hat gegen das Ausgleichsbetragsmodell vorgebracht, daß die entscheidende Frage der Bodenbewertung nicht gelöst und überdies die Feststellung und Erhebung der Ausgleichsbeträge nur mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand möglich sei, da sie nicht von den Bewertungsstellen der Finanzbehörden durchgeführt werden sollen. Die Opposition schlägt deshalb eine steuerliche Lösung vor, die von einer aufgestockten Grundsteuer mit zeitnaher Bewertung für neue Bebauungsplangebiete ausgeht. Außerdem soll durch eine Verlängerung der Spekulationsfrist gemäß § 23 EStG eine Erfassung realisierter Gewinne erfolgen. Während diesem Vorschlag prinzipiell zugestimmt werden kann, sofern nicht eine Kumulierung mit dem Ausgleichsbetragsmodell entsteht, ist gegen das Grundsteuermodell einzuwenden, daß es nicht explizit an planungsbedingte Wertsteigerungen anknüpft, sondern an inflationsbedingte Bodenwertsteigerungen.

Ob die ablehnende Haltung der Opposition zum Planungswertausgleich entgegen ihrer ursprünglichen Auffassung<sup>3)</sup> durch den Rückgang der Bautätigkeit und das Absinken der überhöhten Grundstückspreise motiviert wurde oder politische Gründe hat, läßt sich unschwer feststellen. Insofern sind Hoffnungen auf eine Revision in naher Zukunft, die auch Lösungen in Form des Infrastrukturkostenbeitrages oder der Bodenwertzuwachssteuer favorisieren, verfrüht. Denn selbst eine Neuauflage der sozialliberalen Regierungskoalition bietet nicht automatisch die Gewähr für eine Beseitigung der Bundesratsmehrheit der Opposition im Laufe der Legislaturperiode. Ein Aufschwung ist damit ganz sicher — der der Bodenpreise.

<sup>3)</sup> Beim CSU-Parteitag 1973 wurde hierzu die Meinung vertreten: „Der Planungswertausgleich ist somit notwendiger Bestandteil einer Bodenordnung, die einer marktwirtschaftlich verfaßten Wirtschaft dienen soll.“