

Mit dem Bundesbaugesetz arbeiten

Red. „Ein baurechtliches Reformwerk hätte 10 Jahre früher geschaffen werden müssen und können; so trägt das im Jahre 1960 verabschiedete Gesetz die Hypothek überfälliger 10 Jahre“ — diese Sätze finden sich im Schlußkapitel des nachfolgenden Beitrages. Es hätte nahegelegen, daß DIE DEMOKRATISCHE GEMEINDE, nachdem das Bundesbaugesetz nunmehr den Bundestag passiert hat, mit den Vätern des Gesetzes ins Gericht geht und im besonderen die Forderungen und Vorstellungen herauskehrt, um deren Einbau in das Gesetz die Experten der SPD im Bundestag bis zur letzten Stunde mehr oder minder vergeblich gerungen haben. Wir verzichten. Im Augenblick kommt es mehr darauf an, denjenigen, die mit dem Gesetz arbeiten müssen, seine Bestimmung und seinen Inhalt verständlich zu machen. Dazu gehören auch die Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften. Sie werden sich — je nach der persönlichen Interessenlage — mit zwar nicht immer neuen, aber doch zum Teil gewandelten Begriffen und Rechtsverhältnissen vertraut machen müssen. Die denkbar beste Hilfe dazu ist der folgende Aufsatz aus der Feder eines Mannes, der wie wenige andere mit den Fragen vertraut ist, die „in einem fortschrittlichen Sinne“ zu regeln sich der Gesetzgeber vorgenommen hatte.

Am 18. und 20. Mai 1960 hat der Bundestag das Bundesbaugesetz verabschiedet, nachdem er 23 Monate zuvor, am 20. Juni 1958, die Regierungsvorlage zu diesem Gesetz (Drucksache 336) den Ausschüssen zur Beratung überwiesen hatte. In den Ausschußberatungen wurde die Regierungsvorlage in einer Reihe wichtiger Fragen, so hinsichtlich des Verkaufrechtes, der Umlegung, der Enteignung und der Erschließung, nicht unwesentlich verbessert. Die Plenarberatungen am 18. und 20. Mai brachten jedoch neben einigen nützlichen Änderungen gesetzestechnischer Natur leider einschneidende Abschwächungen, so z. B. bei der ohnehin nicht sehr durchgreifenden Baulandsteuer. Bei den Schlußabstimmungen hat sich die SPD der Stimme enthalten. Über die Haltung des Bundesrates, dessen Zustimmung das Gesetz bedarf, kann gegenwärtig Bestimmtes noch nicht vorausgesagt werden. Die Fachausschüsse des Bundesrates haben zwar gegen eine größere Anzahl von Bestimmungen in der Ausschußfassung Bedenken geäußert. Es ist aber zur Stunde noch nicht bekannt geworden, ob diese und etwaige andere Bedenken von einer Bundesratsmehrheit als so gewichtig angesehen werden, daß dem Gesetz die Zustimmung zu versagen wäre.

Inkrafttreten der einzelnen Gesetzestelle

Man wird aber wohl damit rechnen können, daß das jetzt vom Bundestag beschlossene Gesetz auch die Billigung des Bundesrates findet, so daß in einigen Wochen die Verkündung des Gesetzes zu erwarten ist.

Da die verschiedenen Teile des Baugesetzes zum Teil umfangreiche gesetzest- und verwaltungstechnische Überleitungs- und Vorbereitungsmaßnahmen

erfordern, sind unterschiedliche Zeitpunkte für das Inkrafttreten der einzelnen Gesetzesteile vorgehen.

Ein Jahr nach Verkündung treten in Kraft

- a) der 1. bis 3. Teil des Gesetzes, d. h. die Bauleitplanung, die Veränderungssperre, die Bodenverkehrsgenehmigung, das Vorkaufsrecht,
- b) der 6. Teil über den Erschließungsbeitrag; jedoch können die Länder diesen Teil früher in Kraft setzen.

Vier Monate nach der Verkündung treten in Kraft

- a) die Vorschriften über die vorzeitige Fälligkeit der auf Grund landesrechtlicher Vorschriften zu erhebenden Anliegerbeiträge,
- b) die Vorschriften über die Umlegung, die Grenzberichtigung, die Enteignung, das zugehörige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren sowie über die Baulandsteuer.

Inhaltsübersicht

Um zunächst eine grobe Übersicht über den Inhalt des Gesetzes zu geben, seien dessen wesentliche Teile und Abschnitte genannt:

Durch die Bauleitplanung — so der Oberbegriff des Gesetzes für die städtebauliche oder Ortsplanung — sollen die Gemeinden ihre städtebauliche Entwicklung vorbereiten, ordnen und lenken. Diesem ersten Teil des Gesetzes folgt als zweiter Teil derjenige über die Sicherung der Bauleitplanung mit der Veränderungssperre, der Genehmigungspflicht für den Bodenverkehr sowie dem Vorkaufsrecht der Gemeinden. Der dritte Teil des Gesetzes befaßt sich mit der Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung. In diesem Teil wird die Zulässigkeit der Bauvorhaben mit Rücksicht auf deren Verhältnis zu den Plänen oder, falls solche fehlen, zur städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebietes geregelt. In diesem Abschnitt finden sich auch die Vorschriften über die Planungsentschädigung. Der vierte Teil des Gesetzes ist der Bodenordnung gewidmet und regelt die Umlegung und die Grenzlegung.

Der fünfte Teil regelt die städtebauliche Enteignung, der sechste Teil die Erschließung. Der siebte Teil handelt von der Ermittlung von Grundstückswerten, der grundsätzlich unverbindlichen gutachtlichen Bewertung von Grundstücken. Der neunte Teil bringt „Allgemeine Vorschriften und das Verwaltungsverfahren“. Der elfte Teil regelt das gerichtliche Verfahren vor den Kammern (Senaten) für Baulandsachen. Der zwölfte Teil befaßt sich mit der Änderung grundsätzlicher Vorschriften und bringt die Einführung der Baulandsteuer. Die §§ 212—226 enthalten die Übergangs- und Schlußvorschriften.

Nicht geregelte Gegenstände

Der in der Regierungsvorlage enthaltene achte Teil über das „Bauliche Nachbarrecht“ und die Entwurfsvorschriften über die Zusammenlegung wurden gestrichen. Der Planungswertausgleich, der in dem sogenannten Kommissionsentwurf und in der Regierungsvorlage der 2. Wahlperiode enthalten war — oder eine andere Regelung der Abschöpfung von Planungsvorteilen —, ist nicht in dem Gesetz aufgenommen worden. Bereits die Regierungsvorlage der gegenwärtigen Wahlperiode hatte sich — im Gegensatz zu der ersten Regierungsvorlage — insoweit negativ entschieden. Die Ausschlußmehrheit folgte dieser negativen Vorentscheidung und schloß sich damit dem Votum des vom Wohnungs-

Fidelius

DER STADTSCHREIBER

Von den drei öffentlichen Rechtsgütern Ruhe, Sicherheit und Ordnung, deren Erhaltung nach dem berühmten Paragraphen des preußischen allgemeinen Landrechts 10 II 17 das Amt der Polizei war, galt die Ruhe einstmals als erste Bürgerpflicht. In den heutigen Landesgesetzen über die Sicherheit und Ordnung ist sie nicht erwähnt. Sagen die Juristen: Die Verhinderung politischer Unruhen sei ohnehin mit den Begriffen Sicherheit und Ordnung angezielt und die besondere Erwähnung der Ruhe also ein Wortüberfluß. Und die Historiker ergänzen: Weil die Ruhe im neunzehnten Jahrhundert von über-eifrigen Polizeiministern als Vorwand zur Unterdrückung jeder Volks- und Freiheitsbewegung mißbraucht worden war, entfernte die siegreiche Demokratie den reaktionären Begriff bewußt aus ihrer Amtssprache.

Doch wen überhaupt interessieren solche Zusammenhänge noch? Denken wir nicht alle beim Gebrauch des Wortes Ruhe an das motorische Tempo unserer Zeit, an ihre übertriebene Geschäftigkeit und Geschwätzigkeit und vor allem an ihren akustischen und optischen Lärm, wie er insbesondere durch Mopeds, Musikbox, Düsenjäger, Fernseh-, Film- und Illustriertengeflimmer nun auch bis ins stillste Dorf vorgedrungen ist und sich in allen Kreisen der Bevölkerung durch Herz- und Kreislaufschäden, psychische Störungen, nervöse Spannungen, verfrühte Pubertät und vorzeitige Vergreisung lebensfeindlich bemerkbar macht? So hat in unseren Ohren der alte Satz: „Ruhe ist die erste Bürgerpflicht“ wahrlich keinen rückschrittlichen Klang mehr. Ja, wir sollten so fortschrittlich sein, zu fordern, daß im Atomzeitalter die Ruhe wie die Freiheit der Person oder das Recht auf Arbeit als allgemeines Menschenrecht zu gelten hat und entsprechend von allen Behörden, insbesondere aber von unseren Gemeinden zu hegen und zu pflegen ist. Was können sie tun?

Umgehungsstraßen bauen ohne Rücksicht auf die Proteste der örtlichen Geschäftswelt, die sowieso bei jeder behördlichen Maßnahme geschädigt zu werden befürchtet; reine Wohnbezirke, wie es in Kurorten bereits üblich ist, für den Lastwagen- und Motorradverkehr ganz oder stundenweise sperren; im sozialen Wohnungsbau, koste es, was es wolle, verhindern, daß, wenn der Ehemann im dritten Stock rechts guten Morgen sagt, alle Ehefrauen im gleichen Hause mehr oder minder freundlich antworten; durch Ortssatzung erzwingen, daß das Radio nur zimmerlaut spielt, bei offenen Fenstern überhaupt schweigt und ähnliche Maßnahmen treffen zur systematischen Lärmbekämpfung. Den gelegentlichen, die Nachtruhe der Philister störenden Tumult junger Burschen und alter Zecher in den Kneipen und Gassen unserer Städte verfolgt die Polizei in alter Weise meisterlich, so daß wir, die wir früher lust- und liebevoll auch dabei gewesen und auch heute noch, will's ein glücklicher Zufall, mitzumachen allzugern geneigt sind, uns insoweit keine besonderen Sorgen zu machen brauchen.

Gegen jene Ruhelosigkeit aber, die uns von Erfolg zu Erfolg, Tagung zu Tagung, Sitzung zu Sitzung, Zerstreuung zu Zerstreuung treibt, hilft nur die geistige Sammlung. Zu ihr kann man nicht öffentlich aufrufen, sondern muß in aller Stille entschlossen bei sich selbst anfangen.

bauminister eingesetzten „Wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung“ an. Ein von der SPD-Fraktion zur abschließenden Plenarberatung eingebrachter Antrag auf Einführung einer Mehrwertgrundsteuer zur teilweisen Abschöpfung des Wertzuwachses zwischen zwei Einheitswerten wurde abgelehnt.

Die Planarten

Der Baugesetzentwurf sieht zwei Planarten vor, nämlich den für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellenden vorbereitenden Flächennutzungsplan und den für die jeweils zur Bebauung anstehenden engeren Gebietsteile aufzustellenden rechtsverbindlichen Bebauungsplan.

Der in der Regierungsvorlage vorgesehene Gesamtaufbauplan, der für den Gesamtbaubereich aufgestellt werden sollte, ist fallengelassen worden. Die beiden verbliebenen Planarten entsprechen der in der Planungspraxis geläufigen Unterscheidung zwischen vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplänen.

Der Flächennutzungsplan tritt an die Stelle der Planarten, die nach bisherigem Landesrecht als Übersichtsplan, Aufbauplan, Leitplan oder Wirtschaftsplan bezeichnet wurden. Sein Inhalt sind „Darstellungen“ über die Bauflächen und Baugebiete, die Ausstattung des Gemeindegebietes mit Gemeinbedarfseinrichtungen, die Flächen für den überörtlichen Verkehr, die örtlichen Hauptverkehrszüge, Flächen für Versorgungsanlagen sowie Grünflächen. Die besondere Funktion des Flächennutzungsplanes ist die Abgrenzung des Baubereiches von dem grundsätzlich von baulicher Nutzung freizuhaltenden Außenbereich, der der Landwirtschaft, der Erwerbsgärtnerei und der Forstwirtschaft vorbehalten ist. Im Flächennutzungsplan sollen die Sanierungsgebiete besonders kenntlich gemacht werden.

Der Bebauungsplan ersetzt künftig alle landesrechtlich unterschiedlich geregelten und bezeichneten verbindlichen Planarten, wie Durchführung-, Ortsbau-, Fluchtlinien-, Baustufen-, Baugebiets-, Bauzonen- und Bauklassenpläne. Damit ist auch zugleich der Inhalt dieser Planart im wesentlichen umrissen: Er enthält im Gegensatz zu den Darstellungen des Flächennutzungsplanes „Festsetzungen“ über Art und Maß der baulichen Nutzung der Baugrundstücke und deren Mindestgröße, Flächen für Garagen, die Baugrundstücke für den Gemeinbedarf, die von der Bebauung freizuhaltenden Grundstücke, die Verkehrs- und Versorgungsflächen, die Grünflächen, kurz: präzise Angaben über den Bestimmungszweck der einzelnen Grundstücke und deren bauliche Nutzung.

Die gemeindliche Planungshoheit

In Fortführung der anerkannten Grundsätze des geltenden Rechts sichert das Bundesbaugesetz den Gemeinden die Planungshoheit als Selbstverwaltungsaufgabe (§ 2 Abs. 1). Dieser Punkt war in den letzten Monaten erneut Gegenstand lebhafter Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern. Eine annehmbar erscheinende Kompromißlösung sucht der jetzt beschlossene § 177a Abs. 1. *Danach kann „die zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde bestimmen, daß die nach diesem Gesetz der Gemeinde obliegenden Aufgaben auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen werden oder auf einen Verband, an dessen Willensbildung die Gemeinde mitwirkt“.*

Diese Bestimmung über Zuständigkeitsverlagerungen im Einvernehmen mit oder unter Beteiligung der Gemeinde ist scharf zu trennen von derjenigen der Ersatzvornahme im Falle des Versagens der Gemeindeorgane. Die ursprünglich sowohl bei der Planung als auch bei der Bausperre, der Umlegung und der Erschließung vorgesehenen Vorschriften, wonach an Stelle der allgemeinen Kommunalaufsichtsbehörde im städtebaulichen Bereich die höhere Verwaltungsbehörde (als Fachbehörde) tätig werden sollte, sind gestrichen worden. Es hat somit, einem wohl als berechtigt anzusehenden Anliegen des Bundesrates entsprechend, mit den allgemeinen landesrechtlichen Vorschriften über die Kommunalaufsicht sein Bewenden.

Die Offenlegung und Genehmigung der Bauleitpläne

Die Regierungsvorlage sah die Offenlegung des Bebauungsplanentwurfes vor und folgte damit der geltenden Regelung. Die jetzt beschlossene Fassung ist darüber insofern hinausgegangen, als die öffentliche Auslegung auch des Flächennutzungsplanes vorgeschrieben werden soll. Während der auf einen Monat festgesetzten Auslegungsfrist sind alle Interessierten wie auch die förmlich zu Beteiligten berechtigt, Bedenken und Anregungen vorzubringen. Über diese Anregungen hat die Gemeinde ausdrücklich zu befinden und sie, sofern sie abgewiesen werden, der Genehmigungsbehörde mit dem Plan vorzulegen.

Über die Frage, ob Bauleitpläne staatlicher Genehmigung unterworfen werden sollten, hat es ernsthafte Auseinandersetzungen gegeben. Im Grunde konnte nie ein Zweifel darüber bestehen, daß der Flächennutzungsplan wegen der Einbindung der Gemeinde in überörtliche Zusammenhänge einer irgendwie gearteten staatlichen Mitwirkung bedürfe. Wichtig war die Frage, ob es sich bei der staatlichen Planungsaufsicht um eine Ermessenskontrolle oder eine Rechtskontrolle handeln sollte. Die Entscheidung ist in § 7 dahin getroffen worden, daß die höhere Verwaltungsbehörde nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeinde setzen darf. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn rechtlich begründete Einwendungen gegen den Plan erhoben werden können. Solche Einwendungen können auf die Bestimmungen des Baugesetzes wie auch auf andere Rechtsvorschriften gestützt werden. Im Rahmen einer recht ungewöhnlichen Sondervorschrift soll das Land Bayern ermächtigt sein, weitere Versagungsgründe zuzulassen.

Die Veränderungssperre

Die Bestimmungen über die Veränderungssperre treten an die Stelle der bisherigen Vorschriften über die Bausperre. Die Geltungsdauer der Veränderungssperre ist auf zwei Jahre festgesetzt; sie kann mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde um ein Jahr und mit besonderer weiterer Zustimmung um ein weiteres Jahr verlängert werden. Dem von einer Veränderungssperre Betroffenen ist eine Entschädigung für die Vermögensnachteile zu gewähren, die ihm durch eine länger als vier Jahre dauernde Sperre zugefügt werden.

Die Genehmigungspflicht für den Bodenverkehr

Mit den §§ 23 ff. ersetzt das Bundesbaugesetz die bisherigen Vorschriften über die Grundstücksverkehrsgenehmigung (das Wohnsiedlungsgesetz vom 22. 9. 1933/27. 9. 1938 sowie die ergänzenden Vorschriften in den Aufbaugesetzen). Der Kreis der genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte ist wesentlich eingeschränkt worden. Er umfaßt die Teilung nur noch dann, wenn das Grundstück innerhalb des räumlichen Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten

Ortsteile liegt und wenn es sich um ein im Außenbereich liegendes Grundstück handelt, welches bebaut ist, seine Bebauung genehmigt ist oder wenn die Teilung zum Zwecke der Bebauung oder der kleingärtnerischen Dauernutzung vorgenommen wird. Die Auflassung ist nur noch genehmigungspflichtig, wenn das Grundstück im Außenbereich liegt und wenn die Auflassung nach dem Inhalt des zugrunde liegenden Verpflichtungsgeschäftes zum Zwecke der Bebauung oder kleingärtnerischen Dauernutzung vorgenommen wird. Im übrigen ist die Bestellung eines Erbbaurechts im Außengebiet genehmigungspflichtig.

Gegenüber dem Wohnsiedlungsgesetz sind somit aus der Bodenverkehrsaufsicht entlassen: die Grundstücksteilungen im Außenbereich, wenn weder ein Bebauungszweck noch der kleingärtnerische Dauernutzungszweck vorliegt. Die Grundstücksauflassungen sind praktisch überhaupt nicht mehr genehmigungspflichtig; denn die Aufnahme des Verwendungszwecks in die zugrunde liegenden Verpflichtungsgeschäfte bzw. -urkunden ist in der Praxis nicht üblich. Schließlich sind die früher genehmigungspflichtigen Vereinbarungen, durch die einem anderen ein Recht zur Nutzung oder Bebauung eines Grundstückes oder Grundstücksteils eingeräumt wird, nunmehr frei, mit Ausnahme der Erbrechtbestellung.

Das gemeindliche Vorkaufsrecht

Die §§ 28 ff. ersetzen die das gemeindliche Vorkaufsrecht bislang regelnden Bestimmungen der Aufbaugesetze von Baden, Württemberg-Baden, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Die Länder Bayern, Bremen, Berlin und Nordrhein-Westfalen verfügten nicht über ein gemeindliches Vorkaufsrecht.

Das Bundesbaugesetz in der jetzt vorliegenden Fassung unterscheidet vier Gruppen von Vorkaufsrechten:

- a) für unbebaute und bebaute Grundstücke im Bebauungsplangebiet, sofern sie im Bebauungsplan als Verkehrs-, Versorgungs-, Grün- oder Gemeinbedarfsflächen festgesetzt sind;
- b) für unbebaute und bebaute Grundstücke im Umlegungsgebiet, ohne Rücksicht auf die planerischen Festsetzungen für die einzelnen Grundstücke;
- c) nur unbebaute Grundstücke in einem durch Ortsatzung mit Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde zu bezeichnenden Gebiet, für welches die Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen hat, ohne Rücksicht auf die planerische Festsetzung des einzelnen Grundstückes;
- d) unbebaute und bebaute Grundstücke in durch Satzung mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde zu bezeichnenden Sanierungsgebieten, ohne Rücksicht auf die planerische Festsetzung für die Grundstücke.

Das gemeindliche Vorkaufsrecht setzt nach dem Bundesbaugesetz in allen Fällen voraus, daß das „Wohl der Allgemeinheit“ die Ausübung des Vorkaufsrechts erfordert. Darüber hinaus ist die Ausübung des Vorkaufsrechts in durch Satzung zu bezeichnenden künftigen Bebauungsplangebieten nur dann zulässig, „wenn anzunehmen ist, daß der Käufer das Grundstück nicht binnen einer Frist von drei Jahren, entsprechend den bestehenden oder beabsichtigten baurechtlichen Festsetzungen, nutzen wird“.

Der Planungsschadensersatz

Vorschriften über die Gewährung von Entschädigungen finden sich in mehreren Stellen des Gesetzes. Außer den selbstverständlichen Fällen der

Entschädigung für die Enteignung im technischen Sinne und außer den Fällen der Ausgleichszahlungen für unterschiedliche Zuteilungen in der Bodenordnung gewährt das Gesetz Entschädigungen bei mehr als vier Jahre dauernder Bausperre, bei Versagung einer Baugenehmigung innerhalb von drei Jahren seit Erteilung einer Bodenverkehrsgenehmigung, bei der Festsetzung nicht bebaubarer Flächen im Bebauungsplan, bei Bindungen für Bepflanzungen, bei der Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes und bei der Anbringung oder Entfernung von Haltevorrichtungen usw. für Beleuchtungskörper, Meldeeinrichtungen und Kennzeichen sowie bei Vorarbeiten auf dem Grundstück.

Besonders bedeutsam sind die Vorschriften über die Entschädigung für durch Planungsmaßnahmen eingetretene Vermögensschäden.

§ 32 regelt die Entschädigung der Eigentümer, deren Grundstücke als öffentliche (Verkehrs-, Versorgungs- usw.) Flächen, als Grundstücke für den Gemeinbedarf und Gemeinschaftsanlagen der individuellen baulichen Nutzung entzogen werden. In der Mehrzahl dieser Fälle muß, um die bebauungsplanmäßige Nutzung herbeizuführen, ohnehin eine Übereignung an den Erschließungs-, Versorgungs- oder Bedarfsträger erfolgen. Gegenstand der Entschädigungsregelung sind somit im Grunde nur diejenigen Nachteile, die dem Eigentümer in der Zeit zwischen der Aufstellung des Bebauungsplanes und dessen Realisierung entstehen. In diesen Fällen gewährt der Entwurf dem Eigentümer die Möglichkeit, sich dadurch schadlos zu halten, daß der Begünstigte die Grundstücke erwirbt (Übernahmeanspruch).

Die etwaigen, meist aber wohl nur gering zu veranschlagenden Einbußen, die der Eigentümer in der Zeit zwischen der Planaufstellung und dem Entstehen des Erwerbs- oder Entschädigungsanspruches erleidet, sind als entschädigungslose Eigentumsbeschränkung deklariert.

Nach § 35 ist für solche Vermögensnachteile, die dem Eigentümer durch die Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes entstehen, Geldentschädigung zu gewähren. Es handelt sich um die Fälle der Verminderung oder des Entzugs von Baunutzbarkeiten. Eine Entschädigung ist aber ausgeschlossen, „wenn die bisher zulässige Nutzung geändert wird, weil sie den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht entspricht“.

Damit hat sich der Gesetzgeber auf den durch die Rechtsprechung anerkannten Standpunkt gestellt, daß aus polizeilichen Motiven erforderliche Planänderungen und Baubeschränkungen nach Art. 14 Abs. 2 GG ohne Entschädigung zulässige Eigentumsbeschränkungen darstellen.

Die Umlegung

Die aus den entsprechenden Vorschriften der Aufbaugesetze entwickelten baugesetzlichen Vorschriften über die Umlegung sind so gestaltet, daß sie den verschiedenartigen Bedürfnissen sowohl der Erschließungs- als auch der Neuordnungsumlegung voll gerecht werden. Das Umlegungsverfahren setzt einen Bebauungsplan nicht zwingend voraus. Jedoch muß der Bebauungsplan spätestens vor dem Abschluß des Umlegungsverfahrens vorhanden sein. Träger des Umlegungsverfahrens ist die Gemeinde. Die Länder können Umlegungsausschüsse vorschreiben. Aus den zu einer Umlegungsmasse vereinigten Grundstücken des Umlegungsgebietes sind zunächst die öffentlichen Verkehrs- und Grünflächen auszuscheiden. Die verbleibende Verteilungsmasse muß entweder nach dem Wertmaßstab oder dem Flächenmaßstab den beteiligten Eigentümern (wieder) zu-

geteilt werden. Bei der Zuteilung nach dem Flächenmaßstab können in erstmalig erschlossenen Gebieten 30 v. H., sonst 10 v. H. der eingeworfenen Flächen für öffentliche Verwendungszwecke abgezogen werden. Wenn im Rahmen der Planung nicht allen beteiligten Eigentümern bebauungsfähige Grundstücke wieder zugeteilt werden können, ist eine Geldabfindung zulässig. Ferner kann die Zuteilung eines Grundstücks mit einem Bauebot verbunden werden, bei dessen Nichtbeachtung die Gemeinde die Ubereignung des Grundstücks verlangen kann.

Enteignung

Die nach dem Bundesbaugesetz zulässigen Enteignungszwecke erstrecken sich praktisch über die ganze Spannweite der im Baugesetz geregelten Materie. Nach § 95 kann enteignet werden, um

„entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes ein Grundstück zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten,

unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke, die nicht im Bereich eines Bebauungsplanes, aber innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile liegen, entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen“.

Das bedeutet, daß über die Aufstellung eines Bebauungsplanes praktisch alle in diesem geregelten Nutzungszwecke auch die Enteignung rechtfertigen können, wenn der Antragsteller geeignetes Gelände zu angemessenen Bedingungen freihändig nicht erwerben kann. Der Aufstellung eines Bebauungsplanes bedarf es nicht zur Enteignung von unbebauten oder nur geringfügig bebauten Grundstücken innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortslage, womit insonderheit auf Baulücken abgestellt ist.

Wenn zum Zwecke der Baureifmachung zugunsten einer Gemeinde enteignet wird, muß die Gemeinde das Gelände, soweit es nicht für öffentliche Zwecke benötigt wird, nach erfolgter Erschließung wieder an Bauwillige veräußern.

Enteignungsentschädigung

Die Entschädigungshöhe wird nach dem Baugesetz grundsätzlich durch den gemeinen Wert bestimmt. Das besondere bau- und bodenpolitische Anliegen des Gesetzgebers bestand in dem Bestreben, die Bodenspekulation einzudämmen. Diesem Ziele soll die Bestimmung (§ 105) dienen, daß *„Werterhöhungen, die nach dem Zeitpunkt eingetreten sind, in dem der Eigentümer zur Vermeidung der Enteignung ein Kauf- oder Tauschangebot des Antragstellers mit angemessenen Bedingungen hätte annehmen können, unberücksichtigt bleiben, es sei denn, daß der Eigentümer Kapital für sie aufgewendet hat“.*

Ein weitergehender SPD-Antrag, wonach die Entschädigung sich nach dem Wert vor der Verleihung der Bebaubarkeit richten sollte, wurde nicht angenommen.

Der Erschließungsbeitrag

Im Gegensatz zu der Regierungsvorlage, die ein bestimmtes kompliziertes System für die Umlegung des Erschließungsaufwandes vorsah, beschränkt sich die jetzt vorliegende Gesetzesfassung auf Rahmenvorschriften, deren Ausfüllung im einzelnen den Gemeinden im Satzungswege überlassen bleibt. Was die Umlegungsmaßstäbe anlangt, so hat die Gemeinde dabei die Wahl zwischen

- a) der Art und dem Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung,
- b) den Grundstücksflächen,

c) den Grundstücksbreiten.

Erschließungsbeiträge dürfen nur erhoben werden für die Herstellung

1. der öffentlichen, zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze,
2. der Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete,
3. der Parkflächen und Grünanlagen, soweit sie Bestandteil der in Nr. 1 und 2 genannten Verkehrsanlagen oder nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind.

Nach einer in letzter Stunde eingefügten Vorschrift muß die Gemeinde mindestens 10 v. H. des Erschließungsaufwandes selbst tragen.

Die große Neuerung besteht darin, daß der Erschließungsbeitrag künftig nur die Fertigstellung der Erschließungsanlagen und nicht auch des Bauwerks voraussetzt und daher auch von unbebauten Grundstücken erhoben werden kann. Dieser fortschrittliche Grundsatz ist allerdings in dritter Lesung in bedauerlicher Weise durch weitgehende Freistellungen landwirtschaftlicher Grundstücke abgeschwächt worden.

Ermittlung von Grundstückswerten

Die bei den Stadt- und Landkreisen zu bildenden unabhängigen Gutachterausschüsse haben auf Antrag des Eigentümers oder eines mit diesem in Verhandlung stehenden Kaufbewerbers und auf Antrag zuständiger Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden Gutachten über die Bau- und Grundstückswerte zu erstellen, die keine bindende Kraft haben.

Die auf Grund der Kaufpreissammlungen ermittelten Richtwerte sind in regelmäßigen Abständen in der Gemeinde ortsüblich bekanntzumachen. Über die Richtwerte kann jedermann auch Auskunft verlangen.

Die Baulandsteuer

Mit einem recht knappen Abstimmungsergebnis wurde die umstrittene Baulandsteuer als erhöhte Grundsteuer auf unbebaute baureife Grundstücke beschlossen.

Als baureif gelten solche Grundstücke, die entweder in einem Bebauungsplan als Bauland ausgewiesen sind oder außerhalb von Bebauungsplänen nach der Verkehrsauffassung Bauland sind und nach der geordneten baulichen Entwicklung der Gemeinde zur Bebauung anstehen. Voraussetzung für die Heranziehung zur Baulandsteuer ist ferner, daß die Grundstücke durch Verkehrsanlagen und Versorgungseinrichtungen ausreichend erschlossen sind. Kurz ausgedrückt: Der Baulandsteuer unterliegen nur solche Grundstücke, die in baurechtlicher und tatsächlicher Hinsicht sofort bebaut werden können.

Die erhöhte Steuermeßzahl im Rahmen der Baulandsteuer beträgt 20 v. T. (das ist das Vierfache der bisherigen Grundsteuermeßzahl) und steigt in je zwei Jahren auf 25 v. T. und 30 v. T. Die Gemeinden setzen, wie auch sonst bei der Grundsteuer, die Hebesätze fest. Der Baulandsteuer liegen die auf dem Preisniveau von 1935 festgestellten Einheitswerte zugrunde. Von der SPD-Fraktion gestellte Anträge auf alsbaldige Neufestsetzung der Einheitswerte für die hier in Rede stehenden Grundstücke fanden keine Mehrheit. Vergleichsweise auf die heutigen Grundstückswerte bezogen, bewirkt die Baulandsteuer nach Angaben des Bundesfinanzministeriums bei einer Steuermeßzahl von 20 v. T. eine jährliche Belastung in Höhe von 0,9 bis 1,3 % der jetzigen Grundstückswerte in Stadtrandlagen.

Abgesehen von der Geringfügigkeit der Steuerbelastung ist die Wirksamkeit der Baulandsteuer durch ausdrückliche Freistellungen sehr eingeschränkt. Freigestellt sind zunächst alle als reines

Industriegelände ausgewiesenen Grundstücke, ferner — nach einem in der Plenarberatung gefaßten Beschluß — die land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke mit so geringfügigen und schwer beweisbaren Ausnahmen, daß die Baulandsteuer in diesen Bereich praktisch überhaupt nicht hineinwirken wird.

Versuch einer Zwischenbilanz

Versucht man, nachdem das Baugesetz nun die entscheidende Station hinter sich gebracht hat, eine Bilanz der jetzt an die 40 Jahre alten städtebaulichen Gesetzgebungs- und Reformbemühungen zu ziehen, so sind die Ergebnisse entmutigend, wenn man sie an den Vorstellungen mißt, wie sie von Fachkreisen fast einhellig vertreten wurden. Die bau- und sozialpolitischen Kernfragen einer konsequenten Behandlung der Planungsschäden und Planungsvorteile, einer weit vorausschauenden Bodenmarkt- und Bodenvorratspolitik haben keine Lösung in avantgardistischer Richtung gefunden. Die konservierende Grundhaltung des Gesetzes wird durch eine Bemerkung des schriftlichen Ausschußberichtes zutreffend gekennzeichnet, daß man den Ergebnissen der Rechtsprechung gefolgt sei. Die Baurechtsreformer meinten, der Gesetzgeber müsse der Recht-

sprechung den Weg weisen und nicht umgekehrt. In allen politisch gewichtigen Bereichen des Gesetzes spürt man vorsichtige Zurückhaltung.

Jedes Gesetz trägt den Stempel seiner Zeit. Ein baurechtliches Reformwerk hätte 10 Jahre früher geschaffen werden müssen und können. So trägt das im Jahr 1960 verabschiedete Gesetz die Hypothek überfälliger 10 Jahre. Gerechte Beurteilung wird aber nicht übersehen dürfen, daß das Gesetz in seinen planungstechnischen und rein fachlichen Bestimmungen und insbesondere auch im Blick auf die nun jedenfalls weitgehend erreichte Rechtsvereinheitlichung einen voll zu würdigenden Fortschritt darstellt. Im übrigen ist das scheinbare Paradoxon längst bewiesen: Man hat auch mit unzulänglichem Recht guten Städtebau machen können. Und ein gutes Städtebaugesetz garantiert noch keinen guten Städtebau.

Der Verfasser hegt keinen Zweifel, daß mit mutiger Ausschöpfung der Handhaben des Baugesetzes die anstehenden städtebaulichen Aufgaben gelöst werden können, wenn die erforderlichen Fachkräfte herangebildet werden — das ist eine ganz dringliche Aufgabe — und die Finanzierungsprobleme gelöst werden können.