

Das Bundesbaugesetz und die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen

von Rechtsanwalt Dr. Friedrich Halstenberg

Das Bundesbaugesetz, über dessen Bedeutung für die Wohnungswirtschaft ich zu referieren habe, ist am 29. 6. 1960 verkündet worden. Das eine Jahr, das die Väter des Gesetzes zur Überleitung und Einarbeitung für notwendig hielten, ist abgelaufen. Seit dem 29. 6. 1961 ist das Gesetz im Ganzen in Kraft, nachdem erste Teile, vor allem die bodenpolitisch gezielten, schon seit $\frac{3}{4}$ Jahren in Kraft sind. Bei diesem Sachstand kann ich über praktische Erfahrungen mit dem Gesetz noch nicht berichten. Dennoch will ich versuchen, Ihnen als Männern der Praxis vor allem das darzustellen, was das Gesetz Ihrer Alltagsarbeit an Möglichkeiten und Schwierigkeiten bieten kann.

Ein Beitrag an die Interessen der Praxis soll auch darin bestehen, darauf zu verzichten, zu Beginn meines Vortrags die wechselvollen drei Jahrzehnte baurechtlicher Vorbereitungsarbeiten, Mühen und Kämpfe vor Ihnen auszubreiten, die der Verabschiedung dieses Gesetzes vorausgegangen sind. Dieser Verzicht auf die Darstellung des jüngsten Abschnitts unserer Baurechtsgeschichte fällt mir leicht. Dagegen reizt es mich sehr, einen Blick in die Zukunft der Baugesetzgebung zu werfen.

Bevorstehende Gesetzgebungsarbeiten

Sicher ist jedenfalls, daß das Bundesbaugesetz nicht das letzte Wort, sondern nur einen allerdings sehr bemerkenswerten Abschnitt der Baugesetzgebungsentwicklung darstellt. Damit begebe ich mich nicht auf das Glatteis politischer Spekulationen, sondern meine Notwendigkeiten, die von Sachkundigen aller politischen Gruppen anerkannt werden. Fällig ist die Sanierungsgesetzgebung. Anzustreben ist eine umfassende Städtebaufinanzierungsgesetzgebung. Notwendig erscheint mir die Aktivierung der Bundesraumordnung, wozu ein Bundes-Rahmengesetz kaum zu entbehren sein dürfte. Auf diesen Sachgebieten, in denen die Interessen wiederum hart aufeinander stoßen werden, ist der Bundesgesetzgeber gerufen und trotz der bedauerlicherweise sonst beschränkten Gesetzgebungskompetenz auch zugelassen, sein zunächst auf Teilsektoren begrenztes Bau- und Planungsrechtswerk zu vervollständigen.

Auch auf dem Gebiet der Baulandbeschaffung und der Ordnung des Bodenmarktes wird der Gesetzgeber in Bälde zu neuer Entscheidung herausgefordert sein. Auch kühle und leidenschaftslose Betrachtungsweise wird einräumen müssen, daß hier alle Dämme gebrochen scheinen, bevor sie aufgerichtet wurden.

Zur Landesgesetzgebung

In der aus dem Blickwinkel des Baurechtspolitikers nicht sehr überzeugenden Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bunde und den Ländern könnten auf dem Gebiete der Baulandbeschaffung und der Ordnung des Baubodenmarktes der Landesgesetzgeber und der Bundesgesetzgeber tätig werden. So könnten die Länder die Wertsteigerungsabgabe oder den Planungswertausgleich einführen, wozu der Bundesgesetzgeber sich nicht entschließen konnte. Die hier ange deutete Möglichkeit scheint allerdings mehr theoretischer Natur zu sein, obgleich in den von der Bundesopposition regierten Ländern ein solcher Schritt die Ernsthaftigkeit wiederholter Proklamationen glaubwürdig machen könnte.

Bewegen sich diese Überlegungen in der Tat wohl mehr oder weniger im Raum der politischen Spekulation, so regt sich die Landesgesetzgebung auf zwei großen Gebieten: nämlich der Bauordnungsgesetzgebung und der Landesplanungsgesetzgebung. Im Lande Nordrhein-Westfalen werden die beiden entsprechenden Vorlagen im Landtag beraten.

In all diesen hier zu Beginn meines Referats nur skizzierten Bereichen der Bau- und Planungsgesetzgebung, seien es solche mit bereits bestehenden oder seien es solche mit erst in Vorbereitung befindlichen Gesetzen, spiegelt sich die Vielgestaltigkeit dieses Rechtsgebietes, die auch nach dem Erlaß des Bundesbaugesetzes noch nicht in den Rahmen eines Gesetzes gefaßt werden konnte.

Wohl aber verdienen all diese Gesetze des bestehenden und des kommenden Baurechts das Interesse der Wohnungswirtschaft.

Wohnungswirtschaft und Bundesbaugesetz

Von dem Bundesbaugesetz wird die Wohnungswirtschaft in vielfältiger Weise betroffen. Das zeigt die folgende Übersicht, geordnet nach ihrer Stellung als Grundeigentümer, Bauherr, Baulandbewerber und Käufer und schließlich in der spezifischen Funktion, die der unternehmerischen Wohnungswirtschaft im Städtebau zukommt.

Das Wohnungsunternehmen als Grundeigentümer

- § 9 a) ist interessiert an den planerischen Entscheidungen der Gemeinde, die durch die Festsetzungen des Bebauungsplanes die Grundstücke zum Bauland macht, Art und Maß der zulässigen Bebauung bestimmt, durch Ausweisung als öffentliche Fläche oder als Außengebiet die Unbebaubarkeit bestimmt, §§ 40 ff. durch Umplanung Entschädigungspflichten auslöst, Bindungen für Bepflanzungen anordnet,

Gemeinschaftsflächen festsetzt, Umlegungen anordnet etc.

- § 2 Abs. 6 b) ist wegen dieser vielfachen Einwirkungsmöglichkeiten befugt, während der einmonatigen Offenlegung der Pläne Bedenken und Anregungen vorzutragen, über die die Gemeinde beschließen und im Falle der Ablehnung an die Genehmigungsbehörde berichten muß.
- § 14 c) unterliegt der Anordnung der Veränderungssperre, wenn die Gemeinde diese zur Sicherung von Planungsabsichten anordnet.
- § 18 d) hat einen Entschädigungsanspruch, wenn die Veränderungssperre mehr als vier Jahre dauert.
- e) unterliegt der Grundstücksverkehrsgenehmigungspflicht, wenn sie im Baugebiet parzellieren will, im Außengebiet zu Bauzwecken veräußern will, im Außengebiet für Dauerkleingärten veräußern will, im Außengebiet ein Erbbaurecht begründen will, im Außengebiet bebaute oder bebaubare Grundstücke parzellieren will.
- § 21 f) hat einen Entschädigungsanspruch, wenn trotz zuvor erteilter Grundstücksverkehrsgenehmigung binnen 3 Jahren eine Bauerlaubnis versagt wird.
- g) unterliegt der Verpflichtung, auf dem Grundstück zu errichtende Vorhaben den städtebaulichen Gesichtspunkten anzupassen, nämlich § 30 nach dem Bebauungsplan, wenn ein solcher besteht, § 34 nach der vorhandenen Bebauung, wenn in geschlossener Ortslage kein Bebauungsplan besteht.
- h) unterliegt der Einbeziehung in ein Umlegungsverfahren mit der Wirkung der Verfügungs- und Veränderungssperre während des Verfahrens, § 51 mit der Einbringung der Grundstücke in die Umlegungsmasse, § 55 mit der Verpflichtung, zu den Verkehrsflächen z. T. unentgeltlich beizutragen, § 55 mit dem Anspruch, aus der Verteilungsmasse je nach dem gewählten Verteilungsmaßstab entweder ein flächen- oder wertgleiches Grundstück zugeteilt zu bekommen, §§ 56, 57 mit dem Anspruch, ggf. für etwaige Wertdifferenzen eine Ausgleichszahlung zu erhalten.
- § 80 i) unterliegt der Grenzregelung, wenn der Nachbar-gemeindeeigentümer das zur Herbeiführung eines be-

- baubaren Grundstückszuschnitts beantragt und kann andererseits als Antragsteller selbst von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.
- §§ 85 ff. j) unterliegt, wenn es zur Bebauung geeignete Grundstücke besitzt, die es weder in naher Zukunft selber bebauen noch zu angemessenen Bedingungen freihändig veräußern will, der Enteignung — jedoch mit dem Anspruch auf volle Entschädigung nach dem Verkehrswert.
- § 102 k) kann die Rückenteignung betreiben, wenn der Begünstigte das enteignete Grundstück nicht binnen der von der Enteignungsbehörde festgesetzten Frist bestimmungsgemäß bebaut.
- § 127 l) ist mit dem Erschließungsbeitrag belastet, der ab 30. 6. 1961 nach neuen Modalitäten berechnet und im Gegensatz zu früher ohne Rücksicht darauf erhoben werden kann, ob das Grundstück bebaut ist.
- §§ 127, 128, 131 m) kann — wie bisher — mit der Gemeinde einen Erschließungs- oder Unternehmerstraßenbauvertrag abschließen.
- § 133 Abs. 1 § 123 Abs. 3 § 136 n) ist verpflichtet, die Grundstücksschätzung zu dulden, wenn ein an einem bestimmten Grundstück interessierter Kaufbewerber es beantragt.
- § 126 § 151 § 140 o) ist verpflichtet, die Anbringung von Straßenbeleuchtungsanlagen und Erschließungskennzeichen zu dulden, örtliche Untersuchungen auf den Grundstücken zuzulassen und notwendige Auskünfte zu erteilen.
- § 172 p) ist mit der Baulandsteuer belastet, wenn es sich um baureife, voll erschlossene und versorgte Grundstücke handelt.

Die unternehmerische Wohnungswirtschaft als Grundstücksbewerber

- §§ 19 ff §§ 24, 25, 26 a) unterliegt den Bindungen im Grundstücksverkehr, bedarf in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen der Bodenverkehrsgenehmigung.
- § 185 b) kann eines eigenen Erwerbsrechtes verlustig gehen, wenn die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht geltend macht.
- c) genießt die Erleichterungen im Grundstücksverkehr durch Fortfall des Preisstops.
- d) kann von den Möglichkeiten des Grundstückserwerbs durch Enteignung Gebrauch machen, und zwar

- § 85 aa) Enteignung baureifer Grundstücke zu Bebauungszwecken,
- bb) Enteignung von Rohbauland zur Durchführung der Erschließung in eigener Regie mit anschließender Bebauung,
- cc) nur über die Gemeinde, wenn die Bauvorbereitungsenteignung betrieben werden soll; in diesem Fall ist die Gemeinde zur Veräußerung des Baulands verpflichtet,
- § 87 Abs. 2, § 89 § 85 Abs. 1 Ziff. 2 dd) nur über die Gemeinde, wenn die Zuführungsenteignung von Baulückengrundstücken betrieben werden soll.
- §§ 45 ff e) kann mit der Umlegung die Verbesserung des Grundstückszuschnitts vor allem in Gemengelagen mit anderen Grundstückseigentümern betreiben.
- § 80 f) kann durch Grenzregelung eine ordnungsmäßige Bebaubarkeit herbeiführen, wenn benachbarte Grundstücke schlecht geschnitten sind.
- § 136, § 95 g) kann von der Möglichkeit der sachverständigen Beratung bei schwebenden Erwerbsverhandlungen durch Anforderung eines Gutachtens über den Wert des Grundstücks Gebrauch machen, wobei ein bemerkenswerter Zusammenhang zu dem Spekulationsverbot in § 95 Abs. 2 Ziff. 2 besteht.
- h) ist an den bodenmarktpolitischen Auswirkungen des Bundesbaugesetzes interessiert (Anhebung und Vorziehung des Erschließungsbeitrages, Transparenz des Bodenmarktes durch Grundstücksschätzung, Baulandsteuer, Aufhebung des Preisstops etc.).

Von dem Bundesbaugesetz ist die unternehmerische Wohnungswirtschaft in ganz spezifischer Weise als eine Art Organ des Städtebaues betroffen, wie dies zutreffend in den Aufsätzen von Kampffmeyer, Tarnow und Gelhausen im „Gemeinnützigen Wohnungswesen“ und in der Abteilungsabteilung der Interbau und schließlich in der laufenden Berichterstattung der „Neuen Heimat“ dargestellt worden ist. In diesen Rahmen gehören insbesondere die Beteiligung an der Planaufstellung, die oft mit Erfolg geübte Parallelität und laufende Abstimmung des Planungsprozesses der Gemeinde einerseits und des städtebaulich tätigen Unternehmens auf der anderen Seite, wobei Initiative und Ausführung sich gegenseitig befruchten.

In diesen Rahmen gehört auch die den Wohnungsunternehmen offenstehende Möglichkeit, sich an Planungsgemeinschaften zu beteiligen. Zwar läßt § 4 des Bundesbaugesetzes,

der von dem speziellen baurechtlichen Planungsverband handelt, die Beteiligung von Wohnungsunternehmen nicht zu, da diese kein „öffentlicher Planungsträger“ im Sinne des Gesetzes sind. An Planungsverbänden und -gemeinschaften, die in anderer Rechtsform, so in privatrechtlichen und in den Formen des Zweckverbandes gebildet werden, können sich aber die Wohnungsunternehmen beteiligen.

Die spezifische städtebauliche Funktion der Wohnungsunternehmen zeigt sich besonders darin, daß sie, was in nicht seltenen Fällen geschieht, mit der Ausarbeitung von Plänen § 2 Abs. 2 betraut werden können.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, zumal der gemeinnützigen, in Ergänzung der kommunalen auch eine eigene Bodenvorratspolitik obliegt, mit der über die Sicherung eigener kontinuierlicher Bautätigkeit hinaus in gewisser Weise ein Einfluß auf den Bodenmarkt ausgeübt werden kann. Allerdings hat das Bundesbaugesetz der Wohnungswirtschaft hierzu keine speziellen Rechtsmittel in die Hand gegeben. Insbesondere ist der Erwägung nicht gefolgt worden, etwa den Heimstätten oder den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ein Vorkaufsrecht oder eine Sonderstellung im Rahmen des gemeindlichen Vorkaufsrechtes zu gewähren.

Nach dieser Darstellung der Punkte, an denen die Wohnungswirtschaft in besonderer Weise mit dem Bundesbaurecht zusammentrifft, möchte ich Ihnen die wichtigsten Instrumente des Bundesbaugesetzes darstellen.

Die Bauleitplanung

§§ 1—13

Der erste Teil des Gesetzes trägt die Überschrift Bauleitplanung. Das ist die zentrale Aufgabe, um deren Ordnung und Erfüllung es dem Bundesbaugesetz geht. Damit bietet das Gesetz eines der bedeutendsten Ordnungsinstrumente unseres Gemeinschaftslebens. Den Wesenskern der Bauleitplanung sehe ich darin, daß sie die äußere Form der kommunalpolitischen Willensbildung über die angestrebte bauliche Entwicklung der Gemeinde ist, und daß dabei die öffentlichen mit den privaten Interessen auszugleichen und zugleich alle örtlichen und überörtlichen Planungen zu koordinieren sind. Diese Funktionen kommen bei den beiden im Bundesbaugesetz vorgesehenen förmlichen Planarten, dem vorbereitenden Flächennutzungsplan und dem verbindlichen Bebauungsplan, unterschiedlich zum Ausdruck.

Der Flächennutzungsplan

§§ 5—7

Der Flächennutzungsplan ist für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen. Er hat als vorbereitender Bauleitplan die beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Den zulässigen Inhalt des Flächennutzungsplanes bestimmt § 5 Abs. 2. Nicht alle dort aufgeführten Gegenstände müssen in einem Flächennutzungsplan aufgeführt sein, sondern nur diejenigen, die der konkrete Planungszweck erforderlich macht.

In dem genannten § 5 begegnet uns der Begriff der Sanierung. Nach Abs. 4 sind Sanierungsgebiete im Flächennutzungsplane zu kennzeichnen. Über die Rechtsfolgen dieser Darstellung trifft aber das Gesetz keine Bestimmungen.

Die Behördenverbindlichkeit des Flächennutzungsplanes

§ 7

Der Flächennutzungsplan ist gegenüber dem Bürger unverbindlich. Jedoch entfaltet er eine gewisse Verbindlichkeit gegenüber den „öffentlichen Planungsträgern“, die an der Planaufstellung beteiligt sind. Diese sind verpflichtet, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan anzupassen, aber nur insoweit, „als sie diesem Plane nicht widersprochen haben“. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der beteiligten öffentlichen Planungsträger, sich von dem Flächennutzungsplan zu lösen, nämlich dann, wenn „eine Veränderung der Sachlage eine abweichende Planung erforderlich macht“. Zu diesen öffentlichen Planungsträgern gehört aber die Wohnungswirtschaft nicht. Sie unterliegt somit nicht der Bestimmung des § 7.

Flächennutzungsplan als vorbereitender Plan

§ 8 Abs. 2

§ 2 Abs. 2

Der Flächennutzungsplan ist vorbereitender Bauleitplan, nämlich im Verhältnis zum Bebauungsplan und zu den weiteren städtebaulichen Vollzugsmaßnahmen. Im Regelfalle ist daher die Aufstellung eines Flächennutzungsplanes förmliche Voraussetzung und inhaltliche Bindung für den Bebauungsplan. Ausnahmen in der Reihenfolge sind zugelassen, wenn zwingende Gründe dies fordern. Auch kann, wenn ein Bebauungsplan zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung ausreicht, etwa in kleineren Gemeinden oder solchen mit nur geringer räumlich begrenzter Siedlungstätigkeit, ganz auf den Flächenbenutzungsplan verzichtet werden.

Der Bebauungsplan

§§ 8—13

Der Bebauungsplan ist der verbindliche Plan des Bundesbaugesetzes. Das kommt auch in der Terminologie zum Ausdruck. Den Inhalt des Bebauungsplanes bilden „Fest-

setzungen", wogegen der Inhalt des Flächennutzungsplanes in „Darstellungen“ besteht. Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Der weitgesteckte Rahmen seiner inhaltlichen und gegenständlichen Gestaltung ergibt sich aus § 9. Darin wird deutlich, daß der Bebauungsplan künftig das Sammelbecken der ortsbaurechtlichen Vorschriften von planerischer Relevanz ist. Im Regelfalle wird ein Bebauungsplan nur für kleinere, alsbald zur Bebauung oder Nutzung anstehende Gemeindeteile aufgestellt werden. Daraus aber, daß der Bebauungsplan an die Stelle der früheren planerischen baurechtlichen Bestimmungen tritt, folgt, daß u. U. bestimmte baurechtliche Anordnungen in der Form eines Bebauungsplanes für das gesamte Gemeindegebiet, zumindest aber für den Baubereich getroffen werden können.

Rechtsnatur des Bebauungsplanes

§§ 10, 30 Die unmittelbare Wirkung des Bebauungsplanes geht dahin, daß innerhalb seines Geltungsbereiches nur solche baulichen und sonstigen Nutzungen zulässig sind, die seinen Festsetzungen entsprechen. Das folgt aus § 30, der darüber hinaus aber bestimmt, daß Grundstücke im Bereich eines bestimmten qualifizierten Bebauungsplanes jedenfalls baulich nutzbar sind. Ein solcher qualifizierter Bebauungsplan im Sinne des § 30 muß mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, über die überbaubaren Grundstücksflächen und über die öffentlichen Verkehrsflächen enthalten.

Über diese unmittelbaren Rechtswirkungen hinaus entfaltet der Bebauungsplan eine ganze Reihe mittelbarer Wirkungen, in denen das Prinzip der Planmäßigkeit des Bundesbaugesetzes zum Ausdruck kommt. So ist der Bebauungsplan teils formale, teils materielle Voraussetzung für die Umlegung, die Grenzlegung, die Erschließung, das Vorkaufsrecht, die Bodenverkehrsgenehmigung und die Baulandsteuer. In der Mehrzahl dieser Fälle gelten allerdings die im Zusammenhang bebauten Ortsteile als Bebauungsplangebiete.

Sicherung der Bauleitplanung

Dem Schutz und der Sicherung der Bauleitplanung sowohl im Vorbereitungs- und Entstehungsstadium als auch nach ihrem förmlichen Abschluß dienen:

§§ 29 ff a) die durch das Bauordnungsrecht geregelte und vom Bundesbaugesetz vorausgesetzte bauaufsichtliche Genehmigungspflicht aller baulichen Anlagen, wobei die Bauaufsichtsbehörden an die festgesetzten Be-

bauungspläne, sonst an das Einvernehmen mit der Gemeinde gebunden sind.

- §§ 24—26 b) das gemeindliche Vorkaufsrecht, welches den Gemeinden den Erwerb der für öffentliche Flächen, für Austauschgelände und des in Sanierungsgebieten benötigten Geländes erleichtert.
- §§ 19 ff c) die — gegenüber dem früheren Recht eingeschränkte — Genehmigungspflicht für Grundstücksteilungen und Grundstücksgeschäfte nach §§ 19 ff.
- § 14 d) die Veränderungssperre, die unter dem Vorbehalt der Erteilung von Ausnahmen alle wertsteigernden Veränderungen und baulichen Anlagen während des Planaufstellungsstadiums verbietet.
- § 15 e) die auf Antrag der Gemeinde mögliche Baugesuchszurückstellung zu dem Zwecke und unter den Voraussetzungen der Veränderungssperre.

Als besondere Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung — auch gegenüber möglichen Fehlentscheidungen der Gemeinde — dienen die bei vielen wichtigen Institutionen des Bundesbaugesetzes vorgesehenen staatlichen Mitwirkungsrechte, so z. B.

- §§ 6, 11 a) der Plangenehmigungsvorbehalt, der auch bei Änderungen, Ergänzungen und Aufhebungen von Plänen durchgreift,
- § 31 Abs.2 b) die Notwendigkeit der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde bei der Zulassung von im Bebauungsplan nicht vorgesehenen Befreiungen,
- §§ 35, 36 c) die Notwendigkeit zur Zustimmung bei der Gestattung von nicht privilegierten Bauvorhaben im Außenbereich,
- d) die Notwendigkeit der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde bei der Zulassung von Vorhaben während der Planaufstellung.

Veränderungssperre

- § 14 „Veränderungssperre“ ist die neue Bezeichnung für die bisherige Bausperre. Anstelle der uneinheitlichen und zum Teil inhaltlich überholten Voraussetzungen des bisherigen Rechts fordert das Bundesbaugesetz den Beschluß des Gemeinderats, einen Bebauungsplan aufstellen, ergänzen, ändern oder aufheben zu wollen. Auf Grund dieses Beschlusses kann die Gemeinde eine Veränderungssperre anordnen. Das Gesetz bestimmt, daß damit alle wesentlich wertsteigernden Veränderungen und alle genehmigungsbedürftigen baulichen Anlagen zeitweise verboten sind. Die Geltungsdauer

§ 17 der Bausperre ist auf zwei Jahre festgesetzt. Sie kann mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde auf vier Jahre verlängert werden.

§ 18 Die Frage, wann für eine Veränderungssperre Entschädigung zu leisten sei, hat die Rechtsprechung, die Verwaltung und alle Beteiligten lebhaft bewegt. Das Bundesbaugesetz macht diesem Streit mit der Entscheidung ein Ende, daß für eine länger als vier Jahre dauernde Veränderungssperre in jedem Falle Entschädigung zu gewähren ist.

Genehmigungspflicht für Bodenverkehr

§ 19 Eine Genehmigungspflicht für bestimmte Rechtsgeschäfte — Parzellierungen, Verkaufsfälle, Gebrauchsüberlassung zur Bebauung — bestand bislang auf Grund des Wohnsiedlungsgesetzes, jedoch nur in den besonders dazu erklärten Wohnsiedlungsgebieten. Das Bundesbaugesetz geht hier neue Wege: Gegenüber dem Wohnsiedlungsgesetz ist der räumliche Anwendungsbereich erweitert, der sachliche dagegen stark eingeschränkt.

Künftig gilt die Bodenverkehrsgenehmigungspflicht im ganzen Bundesgebiet. Die Länder können aber Gebiete mit geringer Siedlungstätigkeit ausnehmen, was inzwischen geschehen ist. Der Kreis der genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte ist stark eingeschränkt.

Die Parzellierung ist genehmigungspflichtig, wenn das Grundstück innerhalb eines Bebauungsplanes oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegt. Dasselbe gilt für ein im Außenbereich liegendes Grundstück, wenn es bebaut ist, seine Bebauung genehmigt ist oder wenn die Teilung zum Zwecke der Bebauung oder 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.

Ist die Bodenverkehrsgenehmigung in Kenntnis der Bauabsichten des Erwerbers erteilt, so darf binnen drei Jahren eine Bauerlaubnis nur gegen Entschädigung versagt werden.

Das gemeindliche Vorkaufsrecht

Ein gemeindliches Vorkaufsrecht gab es bislang nicht in allen deutschen Bundesländern. Vier Länder verfügten nicht darüber. In den anderen bestand es, aber mit zum Teil we-

sentlichen Unterschieden. Der Umfang, in dem das Bundesbaugesetz den Gemeinden ein Vorkaufsrecht zugestehen sollte, war lebhaft umstritten. Die erst gegen Ende der Beratungen erzielte Regelung ist kompliziert:

Das Gesetz unterscheidet vier Gruppen von Vorkaufsrechten:

- § 24 Abs.1 a) für unbebaute und bebaute Grundstücke im Bebauungsgebiet, sofern sie im Bebauungsplan als Verkehrs-, Versorgungs-, Grün- oder Gemeinbedarfsfläche festgesetzt sind.
- § 24 Abs.1 b) für unbebaute und bebaute Grundstücke im Umlageungsgebiet ohne Rücksicht auf die planerischen Festsetzungen für die einzelnen Grundstücke.
- § 25 c) für unbebaute Grundstücke in durch Ortsatzung mit Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde festgesetzten Gebieten, für welche die Gemeinde die Aufstellung von Bebauungsplänen beschlossen hat, ohne Rücksicht auf die planerische Festsetzung des einzelnen Grundstücks.
- § 26 d) für unbebaute und bebaute Grundstücke in durch Satzung mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde festgesetzten Sanierungsgebieten, ohne Rücksicht auf die planerische Festsetzung für das einzelne Grundstück.

§ 25 Abs.1 In den beiden letzten Fällen darf das Vorkaufsrecht nur dann ausgeübt werden, wenn der Käufer das Grundstück nicht selbst bebauen will. Schützt er eine solche Absicht nur vor, ohne sie tatsächlich zu realisieren, so kann die Gemeinde das Grundstück später an sich ziehen.

§ 25 Abs.3 Grundstücke, die die Gemeinde durch das Vorkaufsrecht erworben hat, muß sie binnen drei Jahren ohne Gewinn an Bauwillige weiterveräußern. Das gilt nicht für die Flächen, die für öffentliche Zwecke (Verkehr, öffentliche Bauten etc.) oder als Ersatz- oder Tauschland benötigt werden.

Das Planungsverfahren

Das Bestreben, die Planung im rechtsstaatlich-demokratischen Sinne auszugestalten und angesichts des Ausschlusses individueller gerichtlicher Anfechtbarkeit gegen denkbare Mißbräuche zu sichern, hat zu einer starken Formalisierung des Planaufstellungsverfahrens geführt, welches — nunmehr für den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan gleichgestaltet — folgende Stationen vorsieht:

- a) Beschluß der Gemeinde zur Aufstellung eines Bauleitplanes,
 § 2 Abs. 5 b) Planerarbeitung unter Beteiligung des Trägers öffentlicher Belange,
 c) Beschluß über den Planentwurf,
 § 2 Abs. 6 d) öffentliche Auslegung des Planentwurfs auf die Dauer eines Monats zur Entgegennahme von Bedenken und Anregungen,
 e) Beschluß der Gemeinde über die eingegangenen Anregungen und Bedenken; Feststellung des Planes,
 §§ 6, 11 f) Genehmigung,
 § 6 Abs. 6 g) öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung, zu der bei dem Bebauungsplan noch die (zweite) öffentliche Auslegung des genehmigten Bebauungsplanes kommt.
 § 12

Der erste vorbereitende Beschluß des Gemeinderats, der die Absicht zur Planaufstellung zum Inhalt hat, kann rechtliche Bedeutung über das unmittelbare Planungsverfahren hinaus gewinnen: So ist dieser Beschluß, der zugleich das Bebauungsplangebiet bestimmen muß, Voraussetzung für § 25 Abs. 1 den Erlaß der Vorkaufsrechtssatzung, für den Erlaß einer § 14 Abs. 1 Veränderungssperre und für das Verlangen der Zurückstellung von Baugesuchen. § 15

Die in § 2 Abs. 6 zugelassenen Bedenken und Anregungen sind formlose Rechtsbehelfe. Jedoch ist die Gemeinde verpflichtet, über diese zu entscheiden und sie, soweit sie nicht erledigt sind, mit einer Stellungnahme der Genehmigungsbehörde bekanntzugeben, damit diese prüfen kann, ob die Berücksichtigung etwa doch aus Rechtsgründen geboten wäre.

Von den Einsprechenden selbst können die Bedenken und Anregungen im Rechtswege nicht verfolgt werden. Für den Flächennutzungsplan deshalb nicht, weil er dem Bürger gegenüber rechtlich nicht relevant ist, beteiligten Behörden gegenüber möglicherweise eintretende Rechtswirkungen durch die versagte Zustimmung nach § 7 Abs. 1 ausgeräumt werden können. Gegen den Bebauungsplan ist die Anfechtungsklage unzulässig, nachdem eine alte Streitfrage durch § 10 dahin entschieden wurde, daß der Bebauungsplan eine Satzung darstellt. Nur in den Ländern, die die Normenkontrollklage zulassen, wäre diese ein in Betracht kommender Rechtsbehelf. Im allgemeinen wird der einzelne Bürger gegen den Bebauungsplan nur incidenter mit der etwa gegen die versagte Bauerlaubnis gerichteten Anfechtungsklage angreifen können.

Die Erarbeitung der Pläne

Das Gesetz unterscheidet zwischen der Aufstellung von Bauleitplänen und deren Ausarbeitung. Das Ergebnis der Ausarbeitung ist der „Entwurf“. Das Ergebnis des Planaufstellungsverfahrens ist der „Bauleitplan“. Nur mit der förmlichen Planaufstellung befassen sich die Verfahrensvorschriften des Bundesbaugesetzes. Der Ausarbeitung der Pläne ist lediglich eine wenig bedeutsame Vorschrift gewidmet. Sie ermächtigt die Landesregierungen, Stellen zu bestimmen, die verpflichtet sind, auf Antrag der Gemeinden Bauleitpläne für diese auszuarbeiten. Um durch diese Formulierung veranlaßte Zweifel auszuschließen, wird in der gleichen Vorschrift klargestellt, daß das Recht der Gemeinden, andere fachlich geeignete Personen zu beauftragen, unberührt bleibt. Darüber hinaus liegt es in dem unbestrittenen Organisationsrecht der Gemeinde, ein eigenes Amt für Planungsaufgaben zu errichten. Das Zweckverbandsrecht und die Sondervorschrift des § 4 des Bundesbaugesetzes erweitern die hier bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten.

§ 2 Abs. 3

Danach kommen als Planbearbeiter für die Gemeinde in Betracht:

- das Planungsamt bei Städten und Gemeinden mit entsprechender Größe und Verwaltungskraft,
- ein von der Gemeinde kraft Dienst- oder Werkvertrages mit der Ausarbeitung des Planentwurfs beauftragter Planer oder eine aus eigener Initiative dazu bereite Stelle, wie etwa ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen,
- die von der Gemeinde in Anspruch genommene Ortsplanungsstelle, Beratungsstelle des Landkreises, der Bezirksregierung etc.,
- das Planungsamt einer benachbarten Gemeinde auf Grund privatrechtlichen Werkvertrages oder auf Grund öffentlich-rechtlicher Vereinbarung nach Zweckverbandsrecht,
- die Planungsstelle einer Planungsgemeinschaft nach privatrechtlichem Vereins- oder Gesellschaftsrecht oder nach Zweckverbandsrecht oder nach § 4 Bundesbaugesetz.

Alle vorerwähnten Möglichkeiten werden von der gegenwärtigen Praxis geübt, wobei die zuerst aufgeführten bei weitem überwiegen.

Die Planungshoheit

§ 2 Abs. 1 Nicht ohne zum Teil harte Auseinandersetzungen ist der Gesetzgeber zu der Entscheidung gelangt, daß „die Bauleit-

pläne von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen sind". Damit erkennt das Bundesgesetz die gemeindliche Planungshoheit, die so schon von der Mehrheit der Aufbaugesetze der Länder deklariert war, an. Ein Wandel tritt lediglich für das Land Hessen ein, dessen Aufbaugesetz die Planung kreisangehöriger Gemeinden (mit Ausnahme der größeren) den Landkreisen übertragen hatte — wie auch für das Land Bayern, in welchem eine neuere Planungsgesetzgebung nicht existierte.

Der Grundsatz des § 2 Abs. 1 ist konsequent durchgeführt. Der aus den Koordinationsverhandlungen zwischen dem Bundestags- und dem Bundesratsausschuß hervorgegangene § 147 ist nur seinem äußeren Anschein nach ein Kompromiß. Diese Vorschrift handelt zwar von der Übertragung gemeindlicher Aufgaben, setzt aber das Einvernehmen mit der Gemeinde voraus, wenn die oberste Landesbehörde der Gemeinde obliegende Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft oder einem Verbandsverbande übertragen will, an dessen Willensbildung die Gemeinde mitwirkt.

Der Planungsschadenersatz

Vorschriften über die Gewährung von Entschädigungen finden sich an mehreren Stellen des Gesetzes. Selbstverständlich ist die Entschädigung für die Enteignung im technischen Sinne, so auch die Ausgleichszahlung für geringere Landzuteilungen, in der Umlegung. Erwähnt hatte ich schon die Entschädigung für eine mehr als vier Jahre dauernde Bausperrung. Entschädigung ist ferner vorgesehen bei Versagung einer Baugenehmigung innerhalb von drei Jahren seit Erteilung einer Bodenverkehrsgenehmigung. Wichtig sind die Entschädigungsfälle bei der Festsetzung nicht bebaubarer Flächen im Bebauungsplan, bei Bindungen für Bepflanzungen, bei der Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes. Nicht vergessen ist die Entschädigung bei der Anbringung von Haltvorrichtungen etc. für Beleuchtungskörper, Meldeeinrichtungen und Kennzeichen sowie bei Vorarbeiten auf dem Grundstück. Besonders bedeutsam sind die Vorschriften über die Entschädigung für durch Planungsmaßnahmen eingetretene Vermögensschäden.

§ 40 Der erste der dabei interessierenden Fälle betrifft die Grundstücke, die als öffentliche (Verkehrs-, Versorgungs- etc.) 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 Erschließungs-, Versorgungs- oder Bedarfsträger, meist die Gemeinde, sonst ein Versorgungsunternehmen, der Straßenbaustatsträger etc. die Grundstücke erwerben muß (Übernahmeanspruch). Dieser Übernahmeanspruch entsteht aber nicht sofort mit Inkrafttreten der Planfestsetzung. Voraussetzung ist vielmehr, daß dem Eigentümer die bisherige Nutzung nicht mehr zumuten ist, eine Bestimmung, die der Praxis schwierige Zweifelsfragen nicht ersparen wird. In einigen im Gesetz aufgeführten Fällen setzt der Übernahmeanspruch die Erschließung voraus.

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

Die zweite Gruppe der Planungsschäden bildet die Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes. Dabei handelt es sich um die Verminderung oder den völligen Verlust von Baunutzbarkeiten („Herabzonung“). In diesen Fällen gewährt das Gesetz Anspruch auf Entschädigung.

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 ohne Entschädigung zulässig sind. Im Kern sind in dieser Bestimmung Sachverhalte angesprochen, die in der Sanierung häufig gegeben sein werden. Hier ist der Sanierungsgesetzgebung ein guter Ansatzpunkt gegeben.

Unabhängig von einem Sachwertverlust gewährt das Gesetz einen Anspruch auf Entschädigung, „soweit durch die Planänderung A u f w e n d u n g e n für Vorbereitungen zur Nutzung des Grundstücks an Wert verlieren, die der Eigentümer im Vertrauen auf den Bestand des bisherigen Bebauungsplanes gemacht hat.“ Die rechtsverbindlichen Festsetzungen des Bebauungsplanes müssen, wenn sie den Zweck

haben sollen, die Bautätigkeit nicht nur zu regeln, sondern zugleich nach Zeit und Ort anzuregen, mit einem ausreichenden Vertrauensschutz ausgestattet werden. Dem Bürger soll daraus, daß er einem verbindlichen Plan vertraut und in dessen Rahmen zulässige Aufwendungen macht, im Falle der Planänderung kein Schaden entstehen. Daraus allerdings folgt, daß die Gemeinden im eigenen wie im Interesse des Bürgers die etwaige Absicht von Planänderungen rechtzeitig erkennen lassen und unter den entsprechenden Voraussetzungen eine Veränderungssperre oder die Baugesuchrückstellung veranlassen müssen.

Entscheidungen über die städtebauliche Zulässigkeit von Bauvorhaben

§ 30 Die Auftrennung des Baurechts in das im Bundesbaugesetz geregelte Städtebaurecht und das landesrechtlich geregelte Bauordnungsrecht macht in beiden Rechtsbereichen Bestimmungen über die Zulässigkeit der Bauvorhaben erforderlich. Das Bundesbaugesetz regelt diese Frage allein unter städtebaulichem Aspekt. Es stellt dabei folgende Grundsätze auf: Im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplanes ergibt sich die Zulässigkeit von Bauvorhaben aus diesem Plan. Ein solcher Bebauungsplan muß mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, über die überbaubaren Grundstücksflächen und über die örtlichen Verkehrsflächen enthalten.

§ 34 Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, für die Bebauungspläne nicht aufgestellt sind, ist die städtebauliche Zulässigkeit nach der vorhandenen Bebauung im Einzelfall zu beurteilen.

§ 35 Im Außenbereich sind Bauvorhaben grundsätzlich unzulässig, soweit solche Bauvorhaben nicht ihrer Natur nach in den Außenbereich gehören (z. B. für die Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Abwasserwirtschaft etc.).

§ 31 Es liegt auf der Hand, daß eine starr an diese Grundsätze gebundene Gesetzeshandhabung nicht in allen Fällen durchsetzbar wäre. Daher ist eine Reihe von Ausnahmeregelungen getroffen: So können von den Festsetzungen des Bebauungsplanes „Ausnahmen“ (wenn sie im Bebauungsplan ausdrücklich vorgesehen sind) und Befreiungen (über die der Bebauungsplan nichts aussagt) zugelassen werden.

§ 36 Soweit städtebauliche Einzelentscheidungen zu treffen sind, ist auch für diese im Interesse der Verwaltungsvereinfachung die Bauaufsichtsbehörde zuständig. Sie darf aber in allen Fällen diese Befreiungen, Ausnahmen und andere

den städtebaulichen Bereich betreffenden Entscheidungen nur im Einvernehmen mit der Gemeinde treffen. In schwerwiegenden Fällen ist überdies die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde zusätzlich vorgeschrieben.

Bauvorhaben des Bundes und der Länder

Auch staatliche Bauvorhaben müssen die planerischen Festsetzungen und die Vorschriften über die städtebauliche Zulässigkeit beachten. Für Bauten des Bundes und der Länder, die auf Grund einer Verordnung aus dem Jahre 1938 von dem sonst erforderlichen Baugenehmigungsverfahren freigestellt sind, sieht auch das Bundesbaugesetz eine Sonderregelung vor.

§ 37 Bei diesen Bauvorhaben kann nämlich, anders als bei privaten oder kommunalen Bauten, auch gegen den erklärten Willen der Gemeinde vom Bebauungsplan abgewichen werden, und zwar bei militärischen Bauvorhaben durch Entscheidung des zuständigen Bundesministers, sonst der höheren Verwaltungsbehörde.

§ 38 Soweit die Vorhaben des Bundes oder eines Landes Gegenstand eines förmlich geregelten Planfeststellungsverfahrens sind, haben diese den Vorrang gegenüber den Bauleitplänen nach dem Baugesetz.

Bodenordnung

Als Bodenordnung bezeichnet und regelt das Baugesetz die Umlegung und die Grenzregelung. Die Umlegung ist ein amtliches Grundstückstauschverfahren mit dem Ziel, unbefriedigend zugeschnittene Grundstücke so neu zu ordnen, daß zur Bebauung geeignete Grundstücke entstehen, die den früheren Eigentümern wieder zugeteilt werden.

Die Grenzregelung dagegen erstreckt sich auf unmittelbar benachbarte Grundstücke, deren Grenzen zur Herstellung oder Verbesserung der Bebaubarkeit (meist nur geringfügig) geändert werden können.

Vorschriften über die Zusammenlegung bringt das Gesetz nicht. Bei der Zusammenlegung bleiben die Grundstücke zur gemeinsamen Bebauung in gemeinschaftlichem Eigentum verbunden. Die bisher in einigen Ländern bestehenden landesrechtlichen Vorschriften treten außer Kraft.

Die Umlegung

§ 45 ff Die aus den entsprechenden Vorschriften der Aufbaugesetze entwickelten baugesetzlichen Vorschriften über die Um-

legung sind so gestaltet, daß sie den verschiedenartigen Bedürfnissen sowohl der Erschließungs- als auch der Neuordnungsumlegung voll gerecht werden.

§ 45 Abs. 2 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 § 46 Länder können Umlegungsausschüsse vorschreiben.

§§ 55 ff Aus den zu einer Umlegungsmasse vereinigten Grundstücken des Umlegungsgebietes sind zunächst die öffentlichen Verkehrs- und Grünflächen auszuschneiden. Die verbleibende Verteilungsmasse kann entweder nach dem Wertmaßstab oder dem Flächenmaßstab den beteiligten Eigentümern (wieder) zugeteilt werden, wobei etwaige Unterschiede in Geld auszugleichen sind.

§ 58 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.

§ 50 Abs. 5 Wenn im Rahmen der Planung nicht allen beteiligten Eigentümern bebauungsfähige Grundstücke wieder zugeteilt werden können, Kleinparzellen somit ausgeschieden werden, ist eine Geldabfindung für die ausscheidenden Eigentümer zulässig. Neu als bemerkenswerter Rechtsfortschritt ist die allerdings (leider) auf Sanierungsgebiete beschränkte Möglichkeit, die Zuteilung eines Grundstücks mit einem Baugebot zu verbinden, bei dessen Nichtbeachtung die Gemeinde die Übereignung des Grundstückes verlangen kann.

Enteignung

Der fünfte Teil des Bundesbaugesetzes enthält die Vorschriften über die städtebauliche Enteignung.

Enteignungsvoraussetzungen

§ 85 Abs. 1 Die nach dem Bundesbaugesetz zulässigen Enteignungszwecke erstrecken sich praktisch über die ganze Spannweite der im Baugesetz geregelten Materie. Die Enteignung ist zulässig, um entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes ein Grundstück zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten.

Das bedeutet, daß über die Aufstellung eines Bebauungsplanes praktisch alle darin festgesetzten Nutzungszwecke durch Enteignung realisiert oder vorbereitet werden 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 in Sonderheit auf Baulücken abgestellt ist.

§ 85 Abs. 1 Ziff. 2

Die Enteignung ist zugunsten eines jeden zulässig, der in der Lage ist, die im Bebauungsplan festgesetzte Nutzung herbeizuführen.

Wenn zum Zwecke der Baureifmachung enteignet werden soll, kann dies nur zugunsten der Gemeinde geschehen. In diesem Falle muß die Gemeinde das Gelände, soweit es nicht für öffentliche Zwecke verwendet wird, nach erfolgter Erschließung ohne Gewinn wieder an Bauwillige veräußern.

Entschädigung

§§ 93, 94 Die grundlegende Bestimmung über die Entschädigung lautet: „Entschädigung kann verlangen, wer in seinem Recht durch Enteignung beeinträchtigt wird und dadurch einen Vermögensnachteil erleidet.“ Durch diese Formulierung ist klargestellt, daß zur Begründung einer Entschädigungspflicht neben dem formalen Rechtsverlust eine tatsächliche Vermögenseinbuße treten muß. Die Entschädigungshöhe wird grundsätzlich durch den Verkehrswert bestimmt. Nachdem der Preisstop, der ohnehin nur noch für unbebaute Grundstücke und auch hier nur noch theoretisch galt, gänzlich gefallen ist, schied die im Baulandbeschaffungsgesetz früher vorgesehene Anknüpfung an den Stopp Preis aus.

§ 95

Das besondere bau- und bodenpolitische Anliegen an den Gesetzgeber bestand in dem Bestreben, die Bodenspekulation einzudämmen. Diesem Bestreben konnte unter den herrschenden wirtschafts- und rechtspolitischen Gegebenheiten nur ein bedingter Erfolg zuteil werden. Jedoch ist das Problem angefaßt. Bei der Festsetzung der Entschädigung bleiben unberücksichtigt: „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“.

§ 95 Abs. 2 Ziff. 2

Diese Vorschrift soll bewirken, daß der Preis in der Höhe gestoppt wird, die durch das erste angemessene Angebot des Antragstellers vor dem Enteignungsverfahren bestimmt wird. Man wird mit dem größten Interesse den praktischen Auswirkungen dieser Bestimmung entgegensehen, die m. E. eine baurechtliche Pioniertat darstellt.

§ 96

Über die Sachwertentschädigung hinaus ist Entschädigung

für andere Vermögensnachteile vorgesehen. Eine solche Entschädigung ist zu gewähren insbesondere für den „vorübergehenden oder dauernden Verlust, den der bisherige Eigentümer in seiner Berufstätigkeit, seiner Erwerbstätigkeit oder in Erfüllung der ihm wesensgemäß obliegenden Aufgaben erleidet.“ So sind nach dieser Vorschrift die notwendigen Aufwendungen für einen durch die Enteignung erforderlich werdenden Umzug zu ersetzen.

Erschließungsbeitrag

Im Gegensatz zur Regierungsvorlage, die ein bestimmtes System für die Umlegung des Erschließungsaufwandes vorsah, beschränkt sich das Gesetz auf Rahmenvorschriften, deren Ausfüllung im einzelnen den Gemeinden, und zwar im Wege der Satzung überlassen bleibt. Als beitragsfähige Aufwendungen erkennt das Gesetz die Herstellungskosten und den Grunderwerb an für

§ 128

§ 127

1. die öffentlichen zum Ausbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze,
2. die Sammelstraße innerhalb der Baugebiete und
3. die Parkflächen und Grünanlagen, soweit sie Bestandteile der Verkehrsanlagen oder nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind.

§ 128

Abs. 3

Brücken, Tunneln, Unterführungen, auch die reinen Ortsdurchfahrten durchgehender Land- und Fernstraßen wie schließlich auch historische Straßen bleiben von dem Anliegerbeitrag frei.

§ 180

Was die Beitragsmaßstäbe anlangt, so hat die Gemeinde dabei die Wahl zwischen

1. der Art und dem Maß der baulichen oder sonstigen Nutzung,
2. den Grundstücksflächen und
3. den Grundstücksbreiten an den Erschließungsanlagen.

§ 131

In der Wahl dieser Maßstäbe ist die Gemeinde frei. Allerdings sieht das Gesetz vor, daß bei unterschiedlichen Ausnutzungsgraden an einer Straße ein Maßstab zu wählen ist, der diesen Unterschiedlichkeiten Rechnung trägt.

§ 123

Abs. 3

Das Bundesbaugesetz bestätigt ausdrücklich, daß Erschließungsverträge (Unternehmerstraßenbauverträge) zulässig sind. Für diese gibt aber das Gesetz keine bestimmten Rahmenvorschriften. Für die auf Grund von Satzungen zu erhebenden Erschließungsbeiträge gilt, daß die Gemeinde sich mindestens mit 10 v. H. der Kosten beteiligen muß. Darüber, ob dies auch für den Fall der erschließungsvertraglichen Regelung gilt, trifft das Gesetz keine Bestimmungen. Vieles spricht dafür, den für Erschließungsbeiträge geltenden

§ 129

Abs. 1

Grundsatz auch auf Erschließungsverträge anzuwenden. Aber die praktische Durchführung ist nicht zu sichern. Auf den Abschluß eines Erschließungsvertrages besteht nämlich kein Anspruch. Verlangt das Unternehmen die 10%ige Kostenbeteiligung der Gemeinde — sei es als sofortigen Straßenbaukostenzuschuß, sei es als Entgelt bei der Übernahme —, so könnte die etwa dazu nicht bereite Gemeinde den Abschluß des Vertrages überhaupt verweigern, ohne daß dagegen erfolgreich angegangen werden könnte. Auch ist nicht anzunehmen, daß Erschließungsverträge, die etwa ohne die 10%ige Kostenbeteiligung abgeschlossen werden, insoweit unwirksam wären und daß das Unternehmen daraus oder etwa aus ungerechtfertigter Bereicherung Ansprüche herleiten könnte. Dieses Ergebnis ist um so unbefriedigender, als der Gesetzgeber ganz eindeutig eine 10%ige Erschließungskostenbeteiligung der Gemeinde anstrebte. Wenn eine ausdrückliche Bestimmung für Unternehmerstraßenbauverträge nicht in das Gesetz aufgenommen wurde, so wohl deswegen, weil hier ganz verschiedene Typen von Sachverhalten gegeben sein können, die auch unterschiedlich zu behandeln sind. Soll etwa eine nur für wenige Bauten bestimmte Erschließungsanlage im Außengebiet hergestellt werden, woran nur die unmittelbar Beteiligten interessiert sind, so wird man eine Kostenbeteiligung der Gemeinde wohl kaum fordern, meist nicht einmal verantworten können. Anders dagegen, wenn ein Unternehmen zur planmäßigen Bebauung bestimmte Baugebiete erschließt. Hier wird der Sinn des Gesetzes nur durch die Kostenbeteiligung der Gemeinde erfüllt. Es ist zu begrüßen, daß einige Städte eine solche Vorschrift, die das Bundesbaugesetz nicht enthält, in ihre Erschließungssatzungen aufgenommen haben.

§ 133

Abs. 1

Die große Neuerung des Erschließungsbeitragsrechts ist, daß der Beitrag künftig nur die Fertigstellung der Erschließungsanlage voraussetzt und daher, wenn die Straße fertig ist, von unbebauten oder bebaubaren Grundstücken erhoben werden kann. Darin dürfte eines der stärksten bodenpolitischen Mittel des Bundesbaugesetzes liegen, welches dahin wirken dürfte, daß die mit dem Erschließungsbeitrag belasteten Grundstücke entweder von den Eigentümern alsbald bebaut oder an den Markt gebracht werden.

Ermittlung von Grundstückswerten

Bei den Stadt- und Landkreisen werden unabhängige Gutachterausschüsse gebildet. Sie haben auf Antrag Gutachten über die Bau- und Grundstückswerte — und zwar nach dem gemeinen Wert — zu erstellen. Diese Gutachten haben keine bindende Kraft. Antragsberechtigt sind Eigentümer oder mit

§ 137

§ 142

§ 136 diesen in Verhandlung stehende Kaufbewerber sowie Ver-
Abs. 1 waltungs- oder Gerichtsbehörden.

§ 143 Die auf Grund der Kaufpreissammlungen ermittelten Richt-
Abs. 3 werte sollen in regelmäßigen Abständen bekanntgemacht
werden. Über die Richtwerte kann jedermann auch Auskunft
verlangen.

Da die Bewertungsgutachten der Gutachterausschüsse ohne
Verbindlichkeit für den freihändigen Grundstücksverkehr
sind, haben sie keinen unmittelbaren Einfluß auf die Grund-
stückspreise.

Der Gesetzgeber war jedoch — nach günstigen Erfahrun-
gen in einigen Bundesländern — der Ansicht, daß eine ob-
jektive Informationsmöglichkeit unerfahrene Kaufbewerber
vor Übervorteilung schützen könnte. Die bodenmarktpoliti-
sche Leistungsfähigkeit dieses Instituts sollte aber nicht
überschätzt werden, denn die Sachverständigen müssen in
ihren Bewertungsgutachten — das schreibt das Gesetz aus-
drücklich vor — den Marktpreisen folgen und nicht umge-
kehrt.

Die Baulandsteuer

§ 172 Das große — bis zuletzt sehr umstrittene — bodenmarkt-
politische Experiment des Gesetzes ist die Einführung einer
besonderen erhöhten Grundsteuer (Baulandsteuer, Grund-
steuer C) auf baureife unbebaute Grundstücke.

§ 12a Als baureif im Sinne der Baulandsteuer gelten solche
Abs. 1 Grundstücke, die in einem Bebauungsplan als Bauland aus-
gewiesen sind. Außerhalb von Bebauungsplänen liegende
Grundstücke werden von der Steuer erfaßt, wenn sie nach
der Verkehrsauffassung Bauland sind und nach der geord-
neten baulichen Entwicklung der Gemeinde zur Bebauung
anstehen. Voraussetzung für die Heranziehung zur Bauland-
steuer ist ferner in allen Fällen, daß die Grundstücke durch
Verkehrsanlagen und Versorgungseinrichtungen ausreichend
erschlossen sind. Kurz ausgedrückt: Der Baulandsteuer un-
terliegen nur solche Grundstücke, die in baurechtlicher und
tatsächlicher Hinsicht sofort bebaut werden können.

§ 12a Die erhöhte Steuermeßzahl im Rahmen der Baulandsteuer
Abs. 2 beträgt 20 v. H. — Das ist das Vierfache der bisherigen
Grundsteuermeßzahl. Die Steuermeßzahl steigt in je zwei
Jahren auf 25 v. H. und 30 v. H. Damit würde sie nach vier
Jahren das sechsfache der bisherigen Steuermeßzahl errei-
chen. Die Gemeinden setzen, wie auch sonst bei der Grund-
steuer, die Hebesätze für die Baulandsteuer fest. Die Bau-
landsteuer erreicht in ihrer tatsächlichen Höhe nur dann das
eben genannte vier- bis sechsfache der bisherigen Grund-

steuer, wenn für die Baulandsteuer derselbe Hebesatz von
der Gemeinde festgesetzt wird. Die Baulandsteuer kann mit
eigenem, besonderem Hebesatz erhoben werden. Eine Bin-
dung für das Verhältnis zu den Hebesätzen der beiden
anderen Grundsteuern besteht nicht. Der Baulandsteuer lie-
gen die auf dem Preisniveau von 1935 festgestellten Ein-
heitswerte zugrunde.

Abgesehen von der Höhe der Steuerbelastung ist die
Wirksamkeit der Baulandsteuer durch Freistellungen und
Privilegierungen sehr eingeschränkt. Freigestellt sind alle
als reines Industriegelände ausgewiesenen Grundstücke. Be-
sonders privilegiert sind die land- und forstwirtschaftlich
genutzten Grundstücke.

§ 12a
Abs. 6

§ 12a
Abs. 5

Werden die betroffenen Grundstücke später bebaut, so
wird die Baulandsteuer für zwei Jahre zurückerstattet. Die-
se Frist kann durch Rechtsverordnung auf vier Jahre verlän-
gert werden.

Die Baulandfrage

Eine der Kernfragen, deren Lösung vom Bundesbaugesetz
erwartet wurde, ist die der Ordnung des Baulandmarktes.
Ihr ist in den letzten Jahren eine immer größere praktische
und politische Bedeutung zugewachsen. Bereits in seiner
Entschließung bei Gelegenheit der Verabschiedung des Bau-
landbeschaffungsgesetzes am 3. 8. 1953 hatte der Deutsche
Bundestag gefordert, nach Ablösung der Stopppreise
„eine Regelung zu treffen, durch die Spekulationsgewinne
am Grund und Boden ausgeschlossen werden.“
Diesen Anspruch soll das Bundesbaugesetz erfüllen.

Bodenpreisbestimmungen im Bundesbaugesetz

Unmittelbar ist der Bodenpreis nur in zwei Bestimmun-
gen des Bundesbaugesetzes angesprochen, nämlich
a) bei der Aufhebung der Grundstückspreisvorschriften,
b) bei der Begriffsbestimmung des Verkehrswertes (Gemei-
ner Wert).

§ 185
§ 141

Liberalisierung des Bodenmarkts

Beide Bestimmungen enthalten sich einer materiellen Ein-
wirkung auf die Preisgestaltung am Bodenmarkt. Mit der
Aufhebung des seit 1936 geltenden, zuletzt nur noch für un-
bebaute Grundstücke ein Schattendasein führenden Preis-
stops haben sich die Liberalisierungsvorstellungen durchge-
setzt. Die Annahme, daß der Bodenmarkt am besten ohne

§ 19
§§ 24—27

jede staatliche Intervention funktioniere, hat im übrigen auch die Gestaltung der Bodenverkehrsaufsicht und des gemeindlichen Vorkaufsrechts wesentlich beeinflußt: in beiden Fällen in einschränkender Richtung. So ist das Instrument der Wohnsiedlungsgenehmigung nur mit sehr starken Einschränkungen in das Bundesbaugesetz überführt worden. Das gemeindliche Vorkaufsrecht des Bundesbaugesetzes stellt jedenfalls gegenüber dem bisherigen Recht mehrerer Bundesländer eine Abschwächung dar (gegenüber anderen allerdings eine Verbesserung).

Der Ersatz des Preisstops

War man sich auch allgemein darin einig, daß der Preisstop fallen müsse, so sollte das aber nicht ersatzlos geschehen. Als jenen Ersatz bringt nun das Bundesbaugesetz:

§ 172
§ 133
Abs. 1
§ 136

- a) die Baulandsteuer,
- b) die vorzeitige Fälligkeit des Erschließungsbeitrages,
- c) die Grundstücksschätzung.

Die Bodenordnungsinstrumente

Zu diesen drei in erster Linie auf den freien Bodenmarkt zielenden Mitteln treten die folgenden Bodenordnungs- und Landbeschaffungsinstrumente hinzu:

§§ 19 ff
§§ 24 ff
§§ 45 ff
§§ 80 ff
§§ 85 ff

- a) die Bodenverkehrsgenehmigungspflicht,
- b) das gemeindliche Vorkaufsrecht,
- c) die Umlegung,
- d) die Grenzlegung,
- e) die Enteignung.

Das Bundesbaugesetz, dessen wichtigste Instrumente ich Ihnen darzulegen versucht habe, wird manchmal als das Grundgesetz des Städtebaus bezeichnet. Mag man zu einzelnen bodenpolitischen Entscheidungen auch geteilter Ansicht sein, sicher ist, daß mit diesem Gesetz ein solider Grund für das städtebauliche Planungs-, Bodenordnungs-, Erschließungs- und Enteignungsrecht gelegt ist. Auf dem Gebiet des Baurechts liegt noch manche ungelöste Aufgabe vor uns. Dabei geht es aber m. E. nicht um Änderungen des Bundesbaugesetzes, sondern um dessen Ergänzungen. Nachdem das Bundesbaugesetz besteht und damit feste Ausgangspunkte gesetzt sind, kann die Beratung der bevorstehenden Ergänzungs- und Sondergesetze sich voll und ganz den speziellen Problemen zuwenden, die noch der Lösung harren.