

Baulandmarkt und Baurecht

Das Gutachten des Beirats für Bodenbewertung

Von Dr. FRIEDRICH HALSTENBERG, Generalsekretär des Deutschen
Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln

Das von allen mit der Bundesbaugesetzgebung befaßten mit Spannung erwartete Gutachten des „Wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung“ beim Bundesminister für Wohnungsbau ist soeben (Anfang Oktober 1958) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden. Als Mitglieder dieses Beirats hatte der amtierende Bundesminister für Wohnungsbau die Herren Bundesrichter Dr. Ernst, Oberbürgermeister Dr. Klett und die Professoren Dr. Höffner, Dr. Meyer und Dr. Neundörfer unter dem Vorsitz des zuerst genannten berufen, der als früherer Ministerialbeamter und jetzt als Richter am Bundesverwaltungsgericht mit den Problemen des Baurechts besonders vertraut ist.

A. Probleme und Vorgeschichte des Gutachtens

Der Beirat war im Februar dieses Jahres zur Abgabe einer gutachtlichen Äußerung über die Probleme des Baulandmarktes — insbesondere nach Aufhebung des Preisstopps — und Möglichkeiten ihrer Lösung berufen worden. Die Veranlassung dazu bot die Wiederaufnahme der Gesetzesberatungen über den Entwurf eines Bundesbaugesetzes.

Nachdem ein interfraktioneller Initiativgesetzentwurf (Drucksache Nr. 1813) und eine Regierungsvorlage (Drucksache Nr. 3028) in der 2. Wahlperiode des Bundestages nicht über die Ausschlußberatungen hinausgelangt waren, ist inzwischen eine gegenüber der ersten nur unwesentlich veränderte zweite Regierungsvorlage (Drucksache Nr. 336) eingebracht und in der 33. Sitzung des gegenwärtigen Bundestages am 20. 6. 1958 an den Ausschuß für Wohnungswesen, Bau, und Bodenrecht überwiesen worden, der seine Beratungen mit der Erörterung eben des hier in Rede stehenden Beiratsgutachtens Anfang Oktober aufgenommen hat.

Die zweite Regierungsvorlage (Drucksache Nr. 336) enthält wie der erste Regierungsentwurf nicht den von den einen leidenschaftlich geforderten wie von den anderen ebenso kategorisch abgelehnten Planungswertausgleich. Für die Einführung eines solchen Wertausgleichs hatte sich die im November 1952 von dem damaligen Bundesminister für Wohnungsbau berufene „Hauptkommission für die Baugesetzgebung“ entschieden. Dem im März 1956 veröffentlichten „Kommissionsentwurf“ (Band 7 der Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungs-

bau) war insoweit wie auch im übrigen der bereits erwähnte „Initiativgesetzentwurf“ (Drucksache Nr. 1813 der 2. Wahlperiode) gefolgt.

Zu den prominenten Mitzeichnern jenes Initiativantrages hatte als damaliger Ausschußvorsitzender auch der jetzige Wohnungsbauminister Paul Lücke gehört. Nach einer im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 23 vom 4. 2. 1958 veröffentlichten Erklärung des Bundesministers für Wohnungsbau wollte er mit den übrigen beteiligten Ressorts nicht um den Wertausgleich in der Kabinettsvorlage ringen und die Erörterung in der Erwartung einer entsprechenden Initiative aus dem Kreise der Abgeordneten ausschließlich der parlamentarischen Beratung überlassen. Bei der Einsetzung des Beirats ging der Minister möglicherweise von der Annahme aus, das Sachverständigengutachten werde einer auf die Einführung des Wertausgleichs gerichteten Initiative den politischen Weg ebnen. Daß ein solcher Weg dornenvoll sein würde, war bereits seit langem klar erkennbar. Er scheint nun durch das Gutachten eher erschwert, als erleichtert worden zu sein. Das Gutachten lehnt nämlich, was noch im einzelnen darzustellen ist, sowohl die Grundrentenabgabe als auch den Planungswertausgleich ab.

B. Der Inhalt des Gutachtens

I. Der Sachverhalt

Das Gutachten untersucht zunächst die gegenwärtigen Verhältnisse auf dem Baulandmarkt und gelangt — „bei aller Vorsicht wegen der Unzulänglichkeit des verfügbaren Grundmaterials“ (S. 17) — zu folgenden Ergebnissen:

Der Baulandmarkt ist nicht eine Angelegenheit etwa nur der Städte. Schwerpunkte liegen vielmehr in bestimmten „Industrie- und Umlandkreisen“, wo aber der potentielle Baulandvorrat höher ist als in den Städten. In weiten Gebieten des Bundesgebietes (z. B. in fast ganz Bayern) ist der Baulandmarkt wenig intensiv und breit gestreut (S. 10).

In fast allen Orten, mit Ausnahme der verkehrsfernen Gemeinden mit überwiegend agrarischer Struktur, ist in den letzten Jahren eine wesentliche Steigerung der Baulandpreise eingetreten, die weit über den Kaufkraftschwund hinausgeht. Die Ursachen liegen überwiegend nicht in der objektiven Baulandknappheit, sondern weithin in der durch die geringe Grundbesteuerung und durch die Regelung der Anliegerbeiträge begünstigten, teils durch über setzte Erwartung weiterer Preissteigerungen, teils durch die Wertschätzung von Sachwerten motivierten Zurückhaltung von Bauland (S. 20/21). Das Gutachten nimmt an, daß sich in den Städten und den Umland- und Industriekreisen das Baulandangebot weiter verengen und der Preisspiegel sich weiter erhöhen werde (S. 22).

II. Bodenpolitische Grundsätze

Aus dem festgestellten Sachverhalt und aus der Stellung des Grund und Bodens in unserer Wirtschafts- und Sozialverfassung leitet das Gutachten folgende sozial- und ordnungspolitische Grundsätze ab:

1. Die Preisbildung auf dem Baulandmarkt darf den Bau menschenwürdiger und familiengerechter Wohnungen nicht unmöglich machen (S. 26).

2. Die Preisbildung auf dem Baulandmarkt darf die landesplanerischen und städtebaulichen Zielsetzungen nicht vereiteln (S. 28).

3. Die Preisbildung auf dem Baulandmarkt muß die breite Streuung des Privateigentums, vor allem in der Form des Eigenheims, ermöglichen und fördern (S. 28).

4. Die Maßnahmen zur Gestaltung des Baulandmarktes müssen im Einklang mit den Zielsetzungen der modernen Raumordnungsvorstellung stehen (S. 33).

III. Nichtuntersuchte Vorschläge

Entsprechend seiner Beschränkung auf das Gebiet des Bau- und Bodenrechts hat das Gutachten die auf Einführung einer „Bodenwertsteuer“ gerichteten und ähnliche Vorschläge nicht näher untersucht und auch jene Vorschläge unerörtert gelassen, für deren Realisierung die politischen Voraussetzungen als nicht gegeben erachtet werden: so die Sozialisierung des Grund und Bodens; die Begründung von staatlichem oder kommunalem Obereigentum am Grund und Boden und die Bestellung von dinglichen Nutzungsrechten (Bernoulli) (S. 35).

IV. Abgelehnte Vorschläge

In eingehender Stellungnahme wird sowohl die Grundrentenabgabe als auch der Planungswertausgleich als bodenmarktpolitisch unzweckmäßig bzw. als nicht praktikabel bezeichnet.

1. Die Grundrentenabgabe (Lex Lubahn) habe keine preissenkende, nicht einmal eine preisstabilisierende Wirkung. Bei richtiger Rechnung müsse der Erwerber dem (niedrigeren) Kaufpreis die (kapitalisierte) Abgabe zuschlagen. Die notorische Mindererschätzung künftiger Belastungen und die Erwartung sinkenden Geldwertes und die nicht auszuschließende Spekulation auf eine spätere Abschaffung der Abgabe werde wahrscheinlich die reinen Kaufpreise über den (bereinigten) Stopp- preis steigen lassen. Zwar sei eine effektive Verbilligung auf dem Umwege über bestimmten Bevölkerungsschichten oder Nutzungsarten zu gewährende Befreiungen von der Grundrentenabgabe zu erreichen. Dies werde zu einer folgenschweren Spaltung des Baulandmarktes mit unvermeidbaren Ungerechtigkeiten und verfahrenstechnischen und materiellen Schwierigkeiten führen (S. 36—41).

Die auf die Einführung einer Grundrentenabgabe gerichteten Vorschläge seien nicht nur bodenpolitisch unbrauchbar; sie seien auch nicht praktikabel, da die Erwmachtsrente nicht mit hinreichender Genauigkeit ermittelt werden könne. Diese Bewertungsschwierigkeiten könnten auch nicht durch Behelfsmaßstäbe (Pachtzins, Erbbauzins, Bruttomiettertrag usw.) überwunden werden. Eine Abgrenzung der „unverdienten“ Wertzuwächse gegenüber den „verdienten“ sei nicht möglich, der Verzicht auf eine derartige Unterscheidung im baurechtlichen Rahmen aber nicht zu verantworten. Wähle man aber eine pauschalierte Bewertungsmethode, so schaffe man eine „regional differenzierte Grundsteuer“ (S. 41—44).

2. Was die Wertsteigerungsabgabe (Planungswertausgleich nach dem Kommissionsentwurf) anlangt, so bezweifelt das Gutachten, ob die (voll oder teilweise) abzuschöpfenden Wertsteigerungen vor der Bebauung der Grundstücke mit hinreichender Genauigkeit ermittelt werden könnten. Die Bewertungsunsicherheit werde in großem Umfange Rechtsstreitigkeiten auslösen. Diese könnten auch nicht dadurch umgangen werden, daß die Zonenzahlen und die Zu- und Abschläge in einer Ortssatzung festgelegt werden. Auch in diesem Falle sei der Rechtsbestand der Satzung jedenfalls bei der Anfechtung der Abgabebescheide gerichtlich überprüfbar.

Bei der pauschalierten Bewertung bleibe es möglich, daß die tatsächlichen Grundstückspreise im konkreten Falle über den der Abschöpfung zugrunde gelegten Betrag hinaus steigen und somit einen Differenzgewinn erbringen, der die stets als Motiv des Wertausgleichs angezogene „Interessenneutralität der Planung“ wieder aufhebe. Eine individuelle Bewertung, die diesem Bedenken Rechnung trage, sei aber wegen der unlösbaren Bewertungsschwierigkeiten nicht praktikabel (S. 54—57).

Schließlich meint das Gutachten, der bodenmarktpolitisch erstrebenswerte Angebotsdruck werde nicht durch die Abgabe selbst, sondern durch die bis zur Bebauung vorgesehene Verzinsungspflicht erzeugt, so daß „die Zahlung des Wertausgleichs unter diesem Gesichtspunkt dann eigentlich der Berechtigung entbehrt“ (S. 58, 59).

V. Die Vorschläge des Beirats

1. Der Beirat empfiehlt, die Ausweisung von Baugebieten in der Ortsplanung nicht allzu eng auf den Bedarf der nahen Zukunft zu beschränken. Dadurch sollen sonst wahrscheinliche Preissteigerungen vermieden und der Baulandmarkt erweitert werden (S. 61).

2. In derselben Richtung liegt die ebenfalls an die Gemeinden gerichtete Empfehlung, die Erschließungstätigkeit zu verstärken (S. 61).

3. Um den Gemeinden die Baureifmachung geeigneter Baugebiete zu ermöglichen, schlägt der Beirat die Gewährung staatlicher Erschließungsdarlehen an die Gemeinden vor (S. 61).

4. Um den Baulandinteressenten unverfälschte Vorstellungen über die Baulandpreise zu verschaffen, schlägt der Beirat einmal eine laufende allgemein zugängliche Auswertung der Baulandpreisstatistik durch die Stadt- und Landkreise vor. Dies ist durch eine einfache verfahrensmäßige Regelung auf Grund des Gesetzes über die Preisstatistik vom 9. 8. 1958 (RGBl. I S. 605) möglich (S. 62).

5. Zum anderen empfiehlt der Beirat eine zweckmäßige Ausgestaltung der im Baugesetzentwurf vorgesehenen individuellen Grundstückserschätzung durch kollegiale Sachverständigen-gremien (S. 62).

6. Ferner hält das Gutachten die Einführung einer Wertumlegung für empfehlenswert. Diese soll bei der Erschließung neuer Siedlungseinheiten die durch Verleihung unterschiedlicher Baunutzbarkeiten entstehenden Bodenwertunterschiede unter den beteiligten Eigentümern ausgleichen. Der Beirat hat zu erkennen gegeben, daß er diese Lösung für ratsam, nicht aber für unabdingbar oder vorrangig hält (S. 63—66).

7. Mit seiner Stellungnahme zum Erschließungsbeitrag bestätigt der Beirat im wesentlichen die vorgesehenen Regelungen der Regierungsvorlage. Die Vorverlegung der Fälligkeit auf den Zeitpunkt der Widmung bzw. Herstellung der Erschließungsanlage führt einen wirksamen Angebotsdruck herbei. Um dies sicherzustellen; empfiehlt der Beirat, den in der Regierungsvorlage vorgesehenen Anspruch auf Zubilligung von Ratenzahlungen bei unbebauten Grundstücken zu beseitigen und in eine Kannvorschrift umzuwandeln (S. 67—71).

8. Schließlich empfiehlt der Beirat die Einführung einer Baulandsteuer, d. h. einer erhöhten Grundsteuer auf bebaubare, aber nicht bebaute Grundstücke. Diese Baulandsteuer soll mit längerer Dauer der unterbliebenen baulichen Nutzung steigen. Die Baulandsteuer muß nach den Empfehlungen des Beirats so hoch festgesetzt werden,

daß die Bodeneigentümer durch sie veranlaßt werden, das Bauland entweder selbst zu nutzen oder an Bauwillige zu veräußern (S. 72—77).

9. Zur Enteignung empfiehlt das Gutachten den Ausschluß derjenigen Preissteigerungen, die durch eine ordnungswidrige Zurückhaltung des Baulandes herbeigeführt sind, bei der Entschädigungsbemessung, die Beseitigung des förmlichen Abwendungsanspruchs des Eigentümers und die Auftrennung des Verfahrens in zwei — im Streitfalle — gesonderte Verfahrensteile, nämlich über die Zulässigkeit der Enteignung und über die Entschädigungshöhe (S. 77—79).

C. Schlußbemerkung

Das Gutachten, dessen wesentlicher Inhalt im Vorstehenden wiedergegeben wurde, kann — dies ist ein Verdienst der Beiratsmitglieder — für sich das ehrliche Bemühen in Anspruch nehmen, eine höchst politische Materie so objektiv als nur möglich angefaßt zu haben. Allerdings scheint es zweifelhaft, ob die dem Wissenschaftlichen Beirat gestellte Aufgabe im Grunde überhaupt mit den wissenschaftlichen Methoden und Instrumenten gelöst werden konnte. Bereits bei der Einsetzung des Sachverständigenbeirats wurde in breiten, mit der Baugesetzgebung befaßten Kreisen die Ansicht vertreten, die gesamte vom Baugesetz zu regelnde Materie sei in jahrelanger Bearbeitung durch eine große Zahl von Sachverständigen soweit durchdacht und durchforscht, daß die Entscheidung für oder wider die sinnvoll erscheinenden Alternativen nunmehr durch den Gesetzgeber kraft seiner politischen Verantwortung getroffen werden könne und müsse. Diese Verantwortung müsse dem Gesetzgeber auch in den Bereichen aufgebürdet werden, wo die Auswirkungen bestimmter gesetzlicher Neuregelungen nicht mit Bestimmtheit vorausgesagt, sondern nur unverbindlich prognostiziert werden können. In diesem Bereich bewegt sich — zwangsläufig — weithin auch das Gutachten des Beirats: Es versucht, die wahrscheinlichen Auswirkungen bestimmter zu erwägender gesetzgeberischer Maßnahmen zu ermitteln. Dabei ist der Ausgangspunkt, der gegenwärtige Baulandmarkt, zugestandenermaßen in seinen Einzelheiten undurchsichtig. Darin liegt ein Unsicherheitsfaktor der Prognose. Der zweite Unsicherheitsfaktor ergibt sich aus der Anwendung der unterstellten Gesetzmäßigkeiten. Diese sind zwar logisch fehlerfrei ermittelt. Damit ist aber nicht erwiesen, daß eben diese Gesetzmäßigkeiten auch bei der Veränderung der in Rede stehenden Marktfaktoren oder aber bei gleichzeitiger oder späterer Veränderung anderer Marktfaktoren ihre Gültigkeit behalten.

Sind alle, die es angeht, sich über diese in der Natur der Aufgabe liegenden Schwierigkeiten klar, so ist das als Leistung dadurch in keiner Weise geschmälerte Gutachten an den rechten Platz im Gesetzgebungsverfahren gerückt. Es kann (und will) die verantwortlichen Beteiligten nicht von der Verpflichtung eigener Sachverhaltbeurteilung und eigener politischer Entscheidung entlasten. Es ist ein wertvoller Beitrag zur Diskussion, nicht, wie offenbar hier und dort angenommen wird, deren Abschluß.



Wissen Sie schon?
Wir bieten allen, die im öffentlichen Dienst stehen und besser wohnen wollen, zinsbillige Darlehen u. besondere Vorteile. Sie zahlen dabei weniger Steuern!
Fragen Sie uns, bevor Sie sich entscheiden!

BEAMTENHEIMSTÄTTENWERK HAMELN
Organ der staatl. Wohnungspolitik

