

DEUTSCHLAND

DK 351. 785

Empfehlung

=====

für die zuständigkeitsmässige Behandlung der Wert-
steigerungsabgabe und des Baupolizeirechts in der
Baugesetzgebung

Einer Anregung des Herrn Bundesministers für Wohnungsbau folgend, hat der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V. im Rahmen seines engeren Rechtsausschusses unter Hinzuziehung weiterer Sachverständiger die Fragen erörtert, die sich für die Baugesetzgebung aus dem seitens des Bundesverfassungsgerichts über die Gesetzgebungszuständigkeit erstatteten Rechtsgutachten ergeben. Die Beratungen haben zu den im folgenden wiedergegebenen Ergebnissen und Empfehlungen geführt.

A.

Die durch das Rechtsgutachten erfolgte Klarstellung, dass dem Bunde die Gesetzgebungszuständigkeit für die Baulandumlegung und -zusammenlegung, die städtebauliche Planung, den Bodenverkehr, die Erschliessung und die Bodenbewertung zusteht, wird begrüsst, da damit die insoweit bestehenden formellen Bedenken beseitigt sind, die der Verwirklichung der bereits seit langem geforderten der Sache nach notwendigen und bereits weitgehend vorbereiteten bundesrechtlichen Neuordnung und Kodifikation des Baurechts im Wege stehen konnten.

Es stellt sich jedoch die den eigentlichen Gegenstand der Beratungen bildende Frage, ob das Baugesetzgebungswerk einer befriedigenden Lösung zugeführt werden kann, wenn die Sachgebiete ausgeschlossen bleiben, hinsichtlich deren das Bundesverfassungsgericht die Zuständigkeit des Bundes verneint, nämlich für die Wertsteigerungsabgabe schlechthin und für das Baupolizeirecht in dessen überwiegenden Bereich.

Es erscheint müssig, eine theoretische Untersuchung in der Richtung anzustellen, ob etwa die Argumente und Ergebnisse des Gutachtens in diesen beiden Punkten unrichtig und widerlegbar seien. Eine auf dem Boden der Tatsachen stehende Beurteilung der Sachlage wird vielmehr davon auszugehen haben, dass die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts die zumindest in ihrer praktischen Wirkung verbindliche

Auslegung der geltenden verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen darstellt. Es bieten sich daher nur die zu erörternden Möglichkeiten:

entweder Lösungen zu suchen, die eine bundesrechtliche Regelung trotz der geltenden Kompetenzverteilung gestatten,

oder das Grundgesetz mit dem Ziele einer entsprechenden Erweiterung der Bundeszuständigkeit zu ändern,

oder aber die Regelung der Materie dem Landesgesetzgeber zu überlassen.

Die damit gestellten Fragen sind für die Wertsteigerungsabgabe und das Baupolizeirecht unterschiedlich zu beantworten und daher gesondert zu betrachten.

B.

Die Frage, welche zuständigkeitsmässige Behandlung für die Wertsteigerungsabgabe zu empfehlen ist, setzt die Stellungnahme zu der grundsätzlichen Frage voraus, ob es überhaupt der Einführung dieses Instituts bedarf.

I. Hierzu sind die Gründe kritisch zu betrachten, die für die Einführung einer Wertsteigerungsabgabe geltend gemacht werden.

1.) Die Forderung der Gerechtigkeit, dem davon Begünstigten den nicht durch eigene Leistung bewirkten, also "unverdienten" Wertzuwachs entziehen zu müssen, kann für sich allein genommen keinen zwingenden Grund für die Einführung dieses nur auf den Boden bezogenen Instituts abgeben.

2.) Zu den teilweise auf den Erwägungen zu 1.) basierenden bodenreformerischen Motiven einer Mehrwertabschöpfung glaubt der Deutsche Verband, sich einer Stellungnahme gegenwärtig enthalten zu können, da weltanschaulich-politische Erwägungen in einer Frage, wie der vorliegenden, nicht für sich allein den Ausschlag abgeben sollten.

3.) Schliesslich muss auch die fiskalische Zielsetzung der Stärkung öffentlicher Einnahmen durch die Wertsteigerungsabgabe aus der Diskussion ausscheiden. Hierzu nur auf den Sonderfall der Bodenwertsteigerungen zurückzugreifen, erscheint schon aus den zu 1.) angedeuteten Gründen nicht überzeugend.

4.) Überzeugend dagegen erscheint die Funktion, die einer Wertsteigerungsabgabe im Rahmen und im Zusammenhang mit der städtebaulichen Planung zukommen kann. Es liegt in der Natur der Sache, dass die rechtsverbindliche Planung die Werte der von ihr betroffenen Grundstücke entscheidend beeinflusst. Daher kann es zweifelhaft erscheinen, bei welcher planerischen Einwirkung der Entschädigungspflichtigen auslösende Tatbestand der Enteignung gegeben ist. Der Planer, seiner vornehmsten Aufgabe nach gehalten, sich bei der Wahl seiner Lösungen nur von dem Streben nach dem sachlich Zweckmässigsten lenken zu lassen, müsste daher sich stets die unter diesem Aspekt sachfremde Frage vor Augen halten, welche zunächst nicht einmal immer voraussehbaren

Entschädigungspflichten etwa zur Entstehung gelangen. Eine nach gesetzlicher Vorschrift in jedem Falle für einen Planungsschaden zu gewährende Ausgleichszahlung würde ihn dieser Sorge entheben. Erkennt man aber, wozu die Entwicklung des Enteignungsrechts zu führen scheint, die Verpflichtung zum Ausgleich von Planungsschäden an, so ist die Erhebung einer Abgabe auf durch Planung erzeugte Mehrwerte das notwendige Korrelat.

5.) Die städtebauliche Planung stellt einen Fremdkörper in der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung, der freien Marktwirtschaft dar. Darin, dass die Planung gleichwohl grundsätzlich unentbehrlich ist, sind alle Sachkenner einig. Es bedarf jedoch der Einspannung der planerischen Massnahmen in das System der freien Marktwirtschaft. Als geeignetes Instrument hierzu erscheint die Wertsteigerungsabgabe. Sie ist geeignet, vor allem wenn sie auch in ihrer umgekehrten Erscheinungsform dem Planungsschadensausgleich zur Anwendung gelangt, den systemwidrigen dirigistischen Eingriff der Planung in die freie Marktwirtschaft zu neutralisieren. In dem graduellen Ausmass, in dem Planungsvorteile abgeschöpft bzw. Planungsschäden erstattet werden, entfällt eine durch die Planung ausgelöste Wertveränderung.

6.) Der Bundestag hat durch seine anlässlich der Verabschiedung des Baulandbeschaffungsgesetzes gefasste Entschliessung seine im übrigen mit der Regierung übereinstimmende Absicht zu erkennen gegeben, auch den Bauböden demnächst aus den Preisbindungen zu entlassen. Mit der auch nach der Ansicht des Deutschen Verbandes über kurz oder lang notwendigen Preisfreigabe entfällt das letzte - in jüngster Zeit ohnehin immer fragwürdig gewordene - Hindernis gegenüber der Bildung von Monopolpreisen. Diese mit einem hohen Wahrscheinlichkeitsgrad berechnete Besorgnis wird durch die in den vorliegenden Entwürfen zu einem Bundesbaugesetz vorgesehenen Bestimmungen noch verschärft. Künftig nämlich sind grundsätzlich nur noch die von einem rechtsverbindlichen Bebauungsplan erfassten Gebiete zur Bebauung freigegeben. Diese Freigabe soll sich bei rechtverständener Planung nur auf den unmittelbar bevorstehenden Bedarf erstrecken. Damit erlangen diese Flächen echten Monopolcharakter. Ihre Zurückhaltung mit dem Ziele der Erreichung entsprechender Spekulationsgewinne ist zwar verständlich, vom Standpunkt der städtebaulichen Ordnung jedoch zu missbilligen. Daher muss die Zurückhaltung dieser Flächen erschwert werden. In diesem Sinne kann sich eine Wertsteigerungsabgabe auswirken, die ohne Rücksicht auf eine Veräusserung erhoben wird.

Auch in anderer Hinsicht kann die Wertsteigerungsabgabe den unvermeidbaren Übergang von dem noch geltenden Preisstopp in dem freien Grundstücksmarkt erleichtern, indem sie die Funktionen des bisherigen Preisstopps, soweit diese der Anerkennung noch wert sind, übernehmen kann, ohne, was bei einer Aufrechterhaltung des Preisstopps zu befürchten wäre, eine Erstarrung des Grundstücksmarktes in Kauf zu nehmen.

II. Zusammenfassend ergibt sich daraus, dass überzeugende Gründe die Einführung einer Wertsteigerungsabgabe geboten erscheinen lassen. Dabei enthält sich der Deutsche Verband einer Stellungnahme zu der Frage, ob die in dem vorliegenden Entwurf der Unterkommission III der Hauptkommission vorgeschlagene Lösung die beste denkbare darstellt. Es wird jedoch der Überzeugung Ausdruck gegeben, dass die dort vorgeschlagene Regelung der Erfassung der Wertsteigerungen auf Grund von Planungs- und Aufschliessungsmassnahmen den Mindestinhalt einer zweckentsprechenden Wertsteigerungsabgabe darstellt.

Dabei wird in der Gewährung eines korrespondierenden Ausgleichs für Planungs- und Aufschliessungsschäden ein besonderer Vorzug des Kommissionsentwurfes erblickt. Diese Stellungnahme steht unter dem Vorbehalt, dass der Wertausgleich ohne unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand durchgeführt werden kann. Die Frage, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, hat der mit der Beratung befasste Ausschuss als ausserhalb seiner Aufgabe stehend nicht geprüft.

III. Über die oben getroffene Feststellung hinausgehend ist der Deutsche Verband zu der Überzeugung gelangt, dass die Einführung einer Wertsteigerungsabgabe im Rahmen des kommenden Baugesetzes, jedenfalls aber gleichzeitig mit diesem erfolgen muss. Besonders der sachliche und funktionelle Zusammenhang der Wertsteigerungsabgabe mit der Planung ist so eng, dass es ohne Übertreibung zulässig erscheint zu sagen: Das kommende Planungsrecht kann nicht ohne Wertausgleich, der Wertausgleich nicht ohne das neue Planungsrecht ohne Schaden praktiziert werden. Aus diesem Grunde erscheint es auch, was in diesem Zusammenhang gesagt sei, zweckmässig, die Aufhebung des Grundstückspreisstops mit der Inkrafttretung des Baugesetzes zu verknüpfen.

IV. Erscheint die Einführung einer Wertsteigerungsabgabe im Zusammenhang mit dem Bundesbaugesetz geboten, so bedarf es keiner näheren Begründung dafür, dass es zweckmässig ist, auch die Wertsteigerungsabgabe bundesrechtlich zu regeln. Es fragt sich, ob dies ohne Änderung des Grundgesetzes möglich ist. Dazu wäre zu prüfen, ob eine rechtliche Konstruktion der Wertsteigerungsabgabe praktikierbar ist, die nach dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichts nicht der Bundeszuständigkeit entzogen ist. Als solche hat man die Erhebung der Wertsteigerungsabgabe als Beitrag, als Konzessionsgebühr, als Sonder-, Einkommens-, Vermögens- und Grundsteuer diskutiert.

V. Nach eingehender Prüfung ist der Ausschuss zu der Überzeugung gelangt, dass keiner dieser Wege, soweit sie nicht bereits wegen Zweifeln an der Bundeszuständigkeit ausscheiden, geeignet wäre, die Funktion der Wertsteigerungsabgabe zu übernehmen.

VI. Scheiden danach auch der Bundesgesetzgebung unterliegende Ersatzkonstruktionen aus, steht man aber auf dem Standpunkt der Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Regelung der Wertsteigerungsabgabe, so muss die Änderung des Grundgesetzes, und zwar zur Bereinigung aller rechtlichen Zweifel des Art. 105 GG gefordert werden.

VII. Erst, wenn sich eine Verfassungsänderung aus politischen Gründen als nicht erreichbar erweisen sollte, wäre die letzte Lösung der Weg einer landesrechtlich übereinstimmenden Gesetzgebung zu beschreiten. Dieser Weg erscheint jedoch überhaupt nur unter der Voraussetzung gangbar, dass die Landesgesetzgebung zu im wesentlichen gleichartigen Bestimmungen führt. Der Ausschuss verkennt nicht die Schwierigkeit, die der Erreichung dieses Zieles im Wege steht.

C.

I. Bei der Stellungnahme zu der Frage der zuständigkeitsmässigen Behandlung des Baupolizeirechts ist von der seitens des Bundesverfassungsgerichts für diesen Begriff verwandten Definition auszugehen. Danach umfasst das Baupolizeirecht in Übereinstimmung mit dem heute enger begrenzten Polizeibegriff lediglich den Aufgabenbereich der Baupolizei ("Bauaufsichts")-behörden, der sich auf die Errichtung und Erhaltung von Gebäuden bezieht. Dagegen wird das inzwischen zu einer selbständigen Rechtsmaterie herangewachsene Planungsrecht nicht (mehr) als dem Baupolizeirecht zugehörig betrachtet. Dieser Auffassung schliesst sich der Rechtsausschuss des Deutschen Verbandes an.

II. Das Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts befindet sich dahin, dass die Regelung des Baupolizeirechts, nur so weit es spezifische Belange des Wohnungswesens betrifft, zur konkurrierenden Bundesgesetzgebungszuständigkeit, das Baupolizeirecht im übrigen der ausschliesslichen Landeskompetenz zugehöre. Offen gelassen hat das Gutachten die Fragen, die bei der Grobziehung zwischen dem Planungs- und dem Baupolizeirecht auftauchen. Die insoweit der Klärung bedürftigen Fragen sind von entscheidendem Einfluss auf die Stellungnahmen dazu, ob die von dem Bundesverfassungsgericht als geltend erklärte Zuständigkeitsabgrenzung eine befriedigende Neuregelung des Baurechts ermöglicht.

III. Die wesentlichste der umstrittenen Fragen geht dahin, ob der Bund als Teil des seiner Zuständigkeit zugehörigen Planungsrechtes berufen ist, Bestimmungen über Art und Mass der baulichen Nutzung zu erlassen. Dies ist in der Stellungnahme der ARGEBAU⁺) mit der Begründung verneint worden, dass die städtebauliche Planung Art und Mass der baulichen Nutzung durch Bezugnahme auf vorhandene baupolizeiliche Normen bestimme. Durch diese Bezugnahme bleibe der baupolizeiliche Charakter dieser Bauklassen-, Bauzonen-, Baustufenpläne etc. unberührt. Diese Argumentation überzeugt nicht. Sie steht im Gegensatz zu dem erkennbar von dem Bundesverfassungsgericht verwandten Begriff des Planungsrechtes. Ausdrücklich betrachtet das Gutachten Bestimmungen über die bauliche Nutzung als Teil des Planungsrechtes (vgl. Seite 24). In einer jeden Zweifel ausschliessenden Weise führt das Gutachten auf Seite 33 aus, dass eben die früher in Baustufen-, Bauklassen-, Bauzonenplänen baupolizeilich geregelten Tatbestände in der modernen Baugesetzgebung nicht mehr den Baupolizeibehörden, sondern den Planungsbehörden im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung zugewiesen werden. Der Rechtsausschuss des Deutschen

+) Stellungnahme des Allgemeinen Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Bundesrepublik Deutschland und Berlin - ARGEBAU - zum Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes auf dem Gebiete des Baupolizeirechts.

Verbandes ist der Ansicht, dass die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes zum Erlass von Vorschriften über Art und Mass der baulichen Nutzung besteht. Auch das gemäss Art. 72 GG für die Betätigung der Bundesgesetzgebung notwendige Bedürfnis zu einer bundesgesetzlichen Regelung ist zu bejahen. Jedoch muss eine bundesrechtliche Bauordnung auf die regional und örtlich differierenden Verhältnisse Bedacht nehmen. Dies kann in der Weise geschehen, dass nur die für das Bundesgebiet gleichartigen Tatbestände konkret geregelt werden, während für eine regionale und örtliche Ausfüllung Raum durch Ermächtigungen (oder Befreiungsmöglichkeiten) zu schaffen ist.

IV. Hinsichtlich der dem Bund nach dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes zustehenden Kompetenz zum Erlass baupolizeilicher Vorschriften, die sich spezifisch auf das Wohnungswesen beziehen, besteht im allgemeinen kein zwingendes Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung. Zweifellos kommt überhaupt nur eine geringe Anzahl unter diesem engen Gesichtspunkt zu regelnder Tatbestände in Betracht. Ohne der Entscheidung vorgreifen zu wollen, ob der Bund bei bestimmten Anlässen - etwa im Bereich des Wohnungsförderungsrechtes - sondergesetzliche Regelungen treffen sollte, glaubt der Rechtsausschuss, jedenfalls ein Bedürfnis für den Erlass wohnungs-baupolizeilicher Vorschriften im Rahmen des Bundesbaugesetzes verneinen zu sollen.

V. Von der Überzeugung ausgehend, dass dem Bunde die Befugnis zum Erlass von Vorschriften über Art und Mass der baulichen Nutzung zusteht, hält der Rechtsausschuss eine die baupolizeiliche Bundeszuständigkeit erweiternde Grundgesetzänderung für nicht notwendig.

Da die in Rede stehenden Bestimmungen über Art und Mass der baulichen Nutzung eine der wesentlichsten Nahtstellen zwischen dem der Bundesgesetzgebung unterliegenden Planungsrecht und dem der Landesgesetzgebung unterstehenden Baupolizeirecht bilden, erscheint bei der Ausarbeitung einer Muster-Bauordnung eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern für geboten. Dabei ist der Überleitung des bisherigen Rechts auf das neue besonders Augenmerk zuzuwenden. Gewisse Umstellungsschwierigkeiten werden jedoch unvermeidbar sein. Um sie nicht zu vermehren, empfiehlt der Rechtsausschuss in Anbetracht der an mehreren Stellen gegenwärtig betriebenen Vorbereitungsarbeiten, von dem Erlass neuer landes- bzw. ortsrechtlicher Bauordnungen bis zur Inkraftsetzung des Bundesbaugesetzes Abstand zu nehmen.