

Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumplanung, Köln
Heft 26 (Manuskript)

Malstenberg-Lenort-Röbler

V o r t e i l s - u n d S c h a d e n s a u s g l e i c h
i m P l a n u n g s r e c h t

Gutachten über die
Behandlung des Planungswertausgleichs
in einem Bundesbaugesetz

Als Manuskript vervielfältigt

Köln, im Mai 1958

Das Gutachten "Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht" wurde in der Forschungsstelle des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung durch die Herren

Dr. jur. Hans-Günther Rößler

Dipl.Volkswirt Norbert Lenort und

Dr. jur. Friedrich Halstenberg

unter Federführung des Letztgenannten bearbeitet.

Die Bearbeitung des Gutachtens wurde durch das Bundesministerium für Wohnungsbau angeregt und gefördert. Das Gutachten stellt jedoch keine Meinungsäußerung des Bundesministeriums für Wohnungsbau dar. Es gibt lediglich die Meinung der Gutachter unter deren eigener wissenschaftlicher Verantwortung wieder.

Alle Rechte vorbehalten

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung,
Generalsekretariat Köln, Hohenzollernring 79/81, Ruf: 5 64 48.
DV Abt. H/292, N/107(200)-Ri-

Geleitwort

Das Kernproblem des seit nunmehr einem Jahrzehnt erörterten und geforderten Bundesbaugesetzes ist die Behandlung der Planungsschäden und -vorteile. Seine Lösung setzt die dem Gesetzgeber aufgegebenen Klärung und Bestimmung des baurechtlich relevanten Eigentumsinhaltes voraus und hat diese zum Gegenstand.

Nach unendlichen Schwierigkeiten und Verzögerungen, die nur dem mit dem Entwicklungsgang der Entwürfe Vertrauten verständlich sind, steht die zweite Regierungsvorlage nunmehr zur parlamentarischen Beratung an. Obgleich die Regierungsvorlage den Wertausgleich nicht enthält, wird über diesen entschieden werden müssen.

Das hiermit vorgelegte Gutachten untersucht aus baurechtspolitischer Sicht, frei von allen Vorurteilen die bislang zur Regelung des Planungswertausgleichs vorgetragenen Vorschläge einschließlich der noch nicht veröffentlichten und noch nicht in Gesetzessprache formulierten Vorstellungen. Das Gutachten gelangt zu dem Ergebnis, daß ein Planungswertausgleich notwendig ist, meint jedoch, daß gewisse Vorbehalte gegenüber den Vorschlägen des Kommissionsentwurfs geboten sind. Entsprechende Änderungs-, Ergänzungs- und Ersatzvorschläge werden dargelegt und begründet.

Bleibt der Planungswertausgleich im kommenden Baugesetz unregelt, so weist dieses eine erhebliche Lücke auf, deren spätere, etwa novellierende Schließung mit an Unmöglichkeit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen ist. Es ist daher zweifelhaft, ob ein Baugesetz, welches den Wertausgleich ausklammert oder zurückstellt, überhaupt erstrebenswert ist. Der Fortschritt der Rechtsvereinheitlichung wäre begrüßenswert, aber mit dem ersatzlosen Verzicht auf den Planungswertausgleich zu teuer erkauft.

Köln, im Mai 1958

Dr. Halstenberg

Inhaltsverzeichnis

VORTEILS- UND SCHADENSAUSGLEICH IM PLANUNGSRECHT

	<u>Seite:</u>
<u>Einleitung:</u> Zur Abgrenzung des Themas	7
<u>A. Der Gedanke des Vorteils- und Schadensausgleichs im geltenden Recht</u>	9
<u>I. Der Vorteilsausgleich</u>	9
1) Die Verpflichtung zur unentgeltlichen Flächenabtretung	9
a) Die unentgeltliche Abtretung nach dem Wohnungsgesetz	9
b) Die Abtretungspflicht für Flächen des Gemeindebedarfs nach den Aufbaugesetzen	10
c) Die Abtretungspflicht im Rahmen der Umlegung	12
2) Der Vorteilsausgleich in der Enteignung	12
3) Der Vorteilsausgleich in der Umlegung	13
<u>II. Der Schadensausgleich</u>	14
1) Die Aufstellung bzw. Änderung vorbereitender Pläne	14
2) Die Aufstellung bzw. Änderung verbindlicher städtebaulicher Pläne	16
<u>III. Zusammenfassung</u>	19
<u>B. Über den Ausgleichsgedanken hinausgehende, nicht baurechtlich orientierte Vorschläge zur Mehrwertabschöpfung</u>	20
<u>I. Ergänzung der Grundbesteuerung</u>	20
1) Die Wertzuwachssteuer	20
2) Die modifizierte Grundsteuer: Baulandsteuer	21
<u>II. Systemänderungen der Bodenbesteuerung</u>	21
1) Der Vorschlag Pfannschmidt: Bodenwertsteuer	21
2) Die Vorschläge von Richard, Körner und Knab: Grundwertsteuer oder Bodenwertabgabe	23
3) Der Vorschlag Lubahn: Grundrentenabgabe	25

III. <u>Vorschläge zur Änderung der geltenden Grundeigen-</u> <u>tumsordnung und zur institutionellen Umgestaltung</u> <u>des Bodenmarktes</u>	27
1) Änderung der Eigentumsordnung	27
2) Auflockerung des Bodenmarktes durch neue Institutionen	28
C. <u>Der baurechtliche Vorteils- und Schadensausgleich</u> <u>de lege ferenda</u>	29
I. <u>Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines um-</u> <u>fassenden Planungswertausgleichs</u>	29
1) Die Mehrwertabschöpfung	29
2) Der Planungsschadensausgleich	33
II. <u>Die baurechtliche Funktion eines Planungswert-</u> <u>ausgleichs</u>	33
III. <u>Wirtschaftliche Überlegungen zum Planungswert-</u> <u>ausgleich</u>	36
1) Grundlegung	37
2) Die wirtschaftliche Vertretbarkeit des Pla- nungswertausgleichs	42
IV. <u>Die einzelnen Vorschläge zur baugesetzlichen Re-</u> <u>gelung des Planungswertausgleichs</u>	49
1) Der Dittus-Entwurf	
2) Der Entwurf der Hauptkommission (KoE)	53
a) Der Wertausgleich durch Abschöpfung	53
aa) Abschöpfung des Planungsmehrwertes	55
bb) Abschöpfung des Erschließungsmehrwertes	59
b) Der Wertausgleich durch Vergütung	62
3) Der Dortmunder Gegenvorschlag zum Kommissions- entwurf	64
a) Darstellung	64
b) Variationsmöglichkeiten des Dortmunder Entwurfs	68
c) Stellungnahme zum Dortmunder Vorschlag	70
4) "Die heterogene Kombination": Getrennte Behandlung der Planungsvorteile und Planungsschäden	71
a) Gesetzestechnische Erwägungen	71
b) Der Planungsschadensersatz in der Regierungs- vorlage	72
c) Konsequenzen der heterogenen Kombination	74

5) "Die kleine Lösung": Beschränkung des Wertausgleichs auf Zulassung und Entzug der Bau-nutzbarkeit	75
a) Motivation der "Kleinen Lösung"	75
b) Auswirkungen der "Kleinen Lösung"	75
c) Modifikation der "Kleinen Lösung"	77
6) Die "konsequente Einheitslösung"	78
7) Der "aufgestockte Erschließungsbeitrag"	78
a) Der Erschließungsbeitrag der Regierungsvorlage	79
b) Die Aufstockung des Erschließungsbeitrages	80
 D. <u>Zusammenfassung</u>	 84
Literaturverzeichnis	86
Verzeichnis der Zeitschriftenabkürzungen	91
Anhang (siehe umseitig)	

A n h a n g

zum Gutachten "Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht"

- Texte der Entwürfe und Begründungen -

Inhaltsverzeichnis

=====

Seite:

(1) Siebenter Teil "Wertausgleich" des Initiativgesetz- entwurfs zum Bundesbaugesetz	1
(2) Begründung hierzu	11
(3) Achter Teil "Wertausgleich" des Kommissionsentwurfs zum Bundesbaugesetz	14
(4) Dortmunder Gegenvorschlag zum Achten Teil des Kommis- sionsentwurfs	23
(5) Ersatzvorschlag zu den §§ 189, 191, 192 und 197 des Kommissionsentwurfs für die Beschränkung des Wertaus- gleichs auf die Zulassung bzw. Entziehung einer Bau- nutzbarkeit	31
(6) § 35 der II. Regierungsvorlage, Bundesratsdrucksache Nr. 57/58	32
(7) Begründung hierzu	35

Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht

Einleitung: Zur Abgrenzung des Themas

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist der Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, d.h. die Erfassung der durch Akte der städtebaulichen Planung entstehenden Vorteile auf der einen und die Vergütung der durch sie entstehenden Nachteile auf der anderen Seite.

Die Abschöpfung der sog. "unverdienten" Wertsteigerungen des Grund und Bodens ist seit langem auch in Deutschland gefordert worden. Derartige Bestrebungen wurden vornehmlich durch die Bodenreformbewegung unter Führung Adolf Damaschkes getragen. Ausgangspunkt dieser Forderungen ist die wohl unbestreitbare Tatsache, daß dem Grundstückseigentümer bei einer Verknappung des Bodenangebots oder bei Hineinwachsen seines Grundstücks in eine größere Ausnutzungsmöglichkeit ohne eigene Leistung Gewinne zufallen, die aus diesem Grunde und unter Berücksichtigung der überragenden Bedeutung, die dem Gut "Boden" für das Volksganze zukommt, im Wege der Abschöpfung der Allgemeinheit zugeführt werden sollen.

Gesetzgeberischen Ausdruck hat diese Forderung schon einmal in dem Wertzuwachssteuergesetz vom 14. Februar 1911 gefunden, ohne allerdings zu dem seinerzeit erwarteten Erfolg zu führen. Zutreffend hat Pohl (1) darauf hingewiesen, daß das Ziel der Bodenreformbewegung die Erfassung und Abschöpfung jeder unverdienten Wertsteigerung sei; . und zwar unabhängig davon, ob das auslösende Moment dieser Wertsteigerung auf bestimmte, insbesondere planerische Maßnahmen zurückzuführen ist.

Erst im Laufe der Vorarbeiten zu einem Bundesbaugesetz wurde der Gedanke der Abschöpfung von Wertsteigerungen des Grund und Bodens wesentlich beschränkt und der Versuch unternommen, dieses Institut ausschließlich städtebaulichen Zwecken und Zielen dienstbar zu machen. Die Beschränkung liegt darin, nur solche Wertsteigerungen zu erfassen und abzuschöpfen, die unmittelbar oder mittelbar auf Akte der städtebaulichen Planung zurückgeführt werden können. Die Berechtigung einer solchen Beschränkung wird darin gesehen, daß im Rahmen einer baurechtlichen Neuordnung die Frage der Behandlung von Wertsteigerungen nur insoweit zu klären sei, als sie mit dem städtebaulichen Geschehen im Zusammenhang stehe. Ob eine solche Beschränkung auf bestimmte Wertsteigerungen denkbar, wirtschaftlich vertretbar und durchführbar ist, wird in diesem Gutachten noch eingehend zu prüfen sein.

Korrespondierend zu der Abschöpfung der durch Akte der städtebaulichen Planung entstehenden Vorteile bedarf es aber auch der Klärung der Frage der Vergütung der durch sie entstehenden Nachteile. Die untrennbare Verbindung beider Fragen - Abschöpfung und Vergütung - ist durch den Referentenentwurf zu

(1) Vgl. "Grundeigentum und bauliche Ordnung". Referate auf dem 4. Deutschen Volksheimstättentag Köln, 1955, S.35.

einem Bundesbaugesetz (1) zum ersten Mal sichtbar gemacht und dann in dem Entwurf der Hauptkommission für die Baugesetzgebung (2) - freilich unter wesentlichen Abweichungen gegenüber dem Referentenentwurf - weiter ausgebaut worden, wobei der Entwurf der Hauptkommission beide Fragen auch gesetzssystematisch koordiniert hat.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, das vorstehend in groben Zügen umrissene Problem nach der bestmöglichen Lösung zu prüfen. Dabei wird besonderes Augenmerk darauf zu richten sein, eine Lösung im Rahmen der angestrebten bau- und bodenrechtlichen Neuordnung zu finden und sie in ihr System auf der Grundlage des Baugesetzentwurfes der Hauptkommission einzuordnen. Das Gutachten verzichtet mit dieser zuletzt genannten, bewußten Beschränkung auf die Beantwortung der weitergehenden Frage nach der Berechtigung und der Praktikizierbarkeit der Abschöpfung aller unverdienten Wertsteigerungen des Grund und Bodens.

-
- (1) Dittus, Wilhelm: Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Bundesministerium für Wohnungsbau, 1950.
 - (2) Entwurf eines Baugesetzes vom 2.3.1956. Aufgestellt von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung, Bd. 7 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wohnungsbau. Verlag: R. Müller, Köln, 1956.

A. DER GEDANKE DES VORTEILS- UND SCHADENSAUSGLEICHS IM GELTENDEN RECHT

Bevor die verschiedenen Vorschläge für eine künftige baurechtliche Regelung des Planungswertausgleichs behandelt werden, empfiehlt es sich zu untersuchen, ob und in welchem Umfange bereits das geltende Bau- und Bodenrecht dem Gedanken des Vorteils- und Schadensausgleichs Rechnung trägt und damit dem kommenden Recht möglicherweise Anknüpfungspunkte bietet.

I. Der Vorteilsausgleich

1) Die Verpflichtung zur unentgeltlichen Flächenabtretung

Das geltende Bau- und Bodenrecht enthält in weitem Umfang die Verpflichtung des Grundeigentümers, Flächen für öffentliche Straßen, Plätze, Freiflächen oder für den sonstigen öffentlichen Bedarf unentgeltlich abzutreten. Diese Vorschriften, die in der einzelnen Ausgestaltung nicht unerheblich voneinander abweichen, sind in den vergangenen Jahren häufig Gegenstand verfassungsrechtlicher Gültigkeitszweifel gewesen.

a) Die unentgeltliche Abtretung nach dem Wohnsiedlungsgesetz

Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 WSG kann die Wohnsiedlungsgenehmigung unter der Auflage erteilt werden, daß der Grundstückseigentümer, dessen Grundstück zum Zwecke der künftigen Bebauung geteilt wird, sich verpflichtet, für öffentliche Straßen, Plätze, Freiflächen oder für den sonstigen öffentlichen Bedarf Flächen in einem angemessenen Umfang (bei geschlossener Bauweise bis zu 25 v.H., bei offener Bauweise bis zu 35 v.H.) schulden-, lasten- und kostenfrei an die Gemeinde zu übereignen. Diese Vorschrift ist vom OVG Hamburg (1) und ihm folgend vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof (2) als entschädigungslose Enteignung für verfassungswidrig erklärt worden.

Demgegenüber hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 15.11.1956 (3) die Verfassungsmässigkeit des § 7 a.a.O. bejaht, s o w e i t sie eine Verpflichtung zur Geländeabtretung, die nach Vorschriften außerhalb des Wohnsiedlungsgesetzes besteht, lediglich auf den Zeitpunkt der Parzellierung des Grundstücks vorverlegt.

(1) Vgl. Urteil vom 9.11.1950 in NRW 1951, S. 248 ff.

(2) Vgl. in HGBR Rspr. 1956, Nr. 48.

(3) Vgl. NJW 1957, S. 842 ff.

Zutreffend hat das Bundesverwaltungsgericht (1) darauf hingewiesen, daß außerhalb des Wohnsiedlungsgesetzes Vorschriften bestehen, nach denen die Gemeinde vom Grundeigentümer Geländeabtretungen ohne Entgelt verlangen kann, und zwar als Teil des von dem Grundstückseigentümer zu entrichtenden B e i t r a g e s zu den Straßenbaukosten (2). Derartige Verpflichtungen sind, wie keiner näheren Begründung bedarf, unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt als Enteignung anzusehen. Diese Verpflichtungen zur "unentgeltlichen" Flächenabtretung werden auch dann keine Enteignungen, wenn der Z e i t p u n k t der Abtretung auf die Parzellierung des Grundstücks vorverlegt wird, Inhalt und Umfang der Abtretung im übrigen aber unverändert bleibt. Soweit daher die nach § 7 Abs. 1 Satz 2 WSG geforderte unentgeltliche Flächenabtretung in anderen - und zwar erschließungsrechtlichen - Vorschriften ihre eigentliche materielle Grundlage findet, handelt es sich um nichts anderes als eine vorverlegte Beitragspflicht.

Daraus erhellt weiter, daß es sich bei dem vorstehend umschriebenen Tatbestand nicht um die Frage der gesetzlichen Konkretisierung des Gedankens des Vorteilsausgleichs handelt, sondern um die reine Vorverlegung einer für den Grundstückseigentümer nach dem jeweiligen Erschließungsrecht ohnehin bestehenden Beitragspflicht. Ansatzpunkte für die Lösung unseres Fragenkreises lassen sich insoweit hieraus nicht gewinnen.

b) Die Abtretungspflicht für Flächen des Gemeindebedarfs nach den Aufbaugesetzen

Die Mehrzahl der Aufbaugesetze der Länder enthalten Vorschriften, nach denen der Grundeigentümer verpflichtet ist, auf Anordnung der Gemeinde für Zwecke des Gemeindebedarfs - also nicht nur für die Anlegung von Straßen - Grundflächen in einem bestimmten Umfang abzutreten (3). Die Größe der abzutretenden Fläche bewegt sich zwischen 10 und 35 v.H. und ist davon abhängig, ob es sich um erschlossenes oder bisher unerschlossenes Gelände handelt.

Dabei sehen § 24 des Aufbaugesetzes von Rheinland-Pfalz, § 17 des Hamburgischen Aufbaugesetzes, § 11 Abs. 2 des Hessischen Aufbaugesetzes und § 17 Abs. 2 Satz 2 des Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstein ausdrücklich die u n e n t g e l t l i c h e Flächenabtretung vor. Bei näherer Betrachtung der voneinander nicht unerheblich abweichenden Regelungen ergibt sich jedoch,

(1) Vgl. NJW 1957, S. 842 re.Sp.

(2) Vgl. z.B. §§ 12, 15 d. Preuß. Fluchtliniengesetzes, § 13 der Braunschweigischen Landesbauordnung, Art. 21 d. Hess. Gesetzes die allgemeine Bauordnung betreffend, Art. 24 der Württ. Landesbauordnung.

(3) Vgl. § 17 des Hamburgischen Aufbaugesetzes, § 11 d. Hess. Aufbaugesetzes, § 17 d. Niedersächs. Aufbaugesetzes, § 16 d. Aufbaugesetzes von NRW, § 24 d. Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstein.

daß die als "unentgeltlich" bezeichneten Flächenabtretungen in Wahrheit nicht unentgeltlich sind. So bestimmt § 11 Abs. 2 des Hessischen Aufbaugesetzes, daß die unentgeltliche Abtretung als Gegenleistung für die Aufschließung erfolgt. Auch der Vorschrift des § 17 des Hamburgischen Aufbaugesetzes liegt der Gedanke zugrunde, daß die unentgeltliche Flächenabtretung als Äquivalent für die durch die Aufschließung erlangten Vorteile anzusehen ist. Dieser Gedanke hat allerdings in Art. 11 Abs. 2 der Ersten Durchführungsverordnung einen nur recht unvollkommenen Ausdruck gefunden.

Ebenso enthält § 24 des Aufbaugesetzes von Rheinland-Pfalz die Bestimmung, daß die unentgeltliche Flächenabtretung als Gegenleistung für die Aufschließung gedacht ist und § 30 der Ersten Durchführungsverordnung ergänzt diese Vorschrift dahin, daß die Abtretung "unentgeltlich" nur verlangt werden kann, wenn und soweit die Werterhöhung des Restgrundstücks dem Wert der abgetretenen Fläche entspricht. Diese Regelung des Aufbaugesetzes von Rheinland-Pfalz hat der Bundesgerichtshof (1) ausdrücklich als verfassungsmässig bezeichnet und darin die Verankerung des Gedankens des Vorteilsausgleichs gesehen. Ob diese Ausführungen des Bundesgerichtshofs auch auf die zum Teil abweichenden Regelungen der anderen, vorstehend genannten Aufbaugesetze ohne Einschränkungen bezogen werden können, mag in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben.

Als für diese Untersuchung wichtige Erkenntnis verdient festgehalten zu werden, daß bereits das geltende Baurecht in einer verfassungsrechtlich einwandfreien Weise den Gedanken des Vorteilsausgleichs dergestalt positivrechtlich verankert hat, daß Werterhöhungen, die durch Maßnahmen der öffentlichen Hand (hier die Erschließung) entstehen, dem Grundeigentümer nicht ohne Gegenleistung verbleiben. Es bedarf der besonderen Hervorhebung, daß dabei als werterhöhend nicht nur die unmittelbare Erschließung des betreffenden Grundstücks, sondern u.U. des ganzen Gemeindeteils, Siedlungsgebietes etc. zu würdigen und im Rahmen des Vorteilsausgleichs zu berücksichtigen ist (2). Daraus folgt, daß dieser Vorteilsausgleich selbständig neben den erschließungsrechtlichen Beiträgen (Anliegerbeiträge) steht und über die insoweit von dem Anlieger zu erbringenden Leistungen hinausgehen kann. Dieser Vorteilsausgleich findet auch dann statt, wenn eine erschließungsrechtliche Inanspruchnahme des Anliegers, z.B. an "historischen Straßen", für Grünflächen und für dem betreffenden Einzelgrundstück nicht unmittelbar dienende Aufschließungsmaßnahmen nicht erfolgen kann.

Soweit in den übrigen, bisher nicht erwähnten Aufbaugesetzen die Abtretung von Gelände für Gemeindebedarfsflächen nur gegen Entschädigung vorgesehen ist (3), sind bei der Entschädigung die

(1) Vgl. Urteil vom 10.10.1956 in NJW 1956, S.1798 ff.

(2) Vgl. BGH a.a.O., S. 1800.

(3) Vgl. § 17 des Niedersächsischen Aufbaugesetzes, § 16 des Aufbaugesetzes von Nordrhein-Westfalen und auch § 17 des Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstein.

durch die Aufschließung entstehenden oder zu erwartenden Wert-
erhöhungen anzurechnen. Auch diesen Regelungen liegt ersicht-
lich der Gedanke der Vorteilsausgleichung zugrunde. Nur ist
hier von dem jeweiligen Gesetzgeber eine gesetzestechnisch an-
dere Lösung gewählt worden. Praktisch ist in beiden Fällen der-
jenige Grundstückswertanteil "unentgeltlich" abzutreten, um
den das betreffende Grundstück unmittelbar oder mittelbar durch
gemeindliche Erschließungs- und Aufbaumaßnahmen an Wert gewonnen
hat oder mit planmäßiger Durchführung solcher Maßnahmen an Wert
gewinnen wird.

c) Die Abtretungspflicht im Rahmen der Umlegung

Auch im Bereich der Umlegung enthalten die einschlägigen Landes-
gesetze das Institut der unentgeltlichen Flächenabtretung bzw.
Vorwegausscheidung der Gemeindebedarfsflächen (1). Soweit in
diesen Vorschriften bestimmt ist, daß frühere unentgeltliche Ab-
tretungen anzurechnen sind, und diese Abtretungen auf erschlies-
sungsrechtlichen Grundsätzen (Ersatz der Erschließungskosten)
beruhen, kann von einer Anwendung des Gedankens des Vorteils-
ausgleichs nicht gesprochen werden. Im übrigen beruht die un-
entgeltliche Vorwegausscheidung der für den Gemeindebedarf be-
nötigten Flächen auf dem Gedanken des Vorteilsausgleichs. Hier
handelt es sich um die allen beteiligten Grundeigentümern durch
die Umlegung erwachsenden Vorteile, d.h. neben der Verbesserung
der Grundstückszuschnitte solche der planmäßigen Erschließung
etc..

2) Der Vorteilsausgleich in der Enteignung

Das Baulandbeschaffungsgesetz vom 3. August 1953 hat in § 9
Abs. 2 Satz 2 den Gedanken des Vorteilsausgleichs positiv ver-
ankert. Danach sind Vermögensvorteile, die dem Entschädigungs-
berechtigten infolge der Enteignung entstehen, bei der Fest-
setzung der Entschädigung zu berücksichtigen, d.h. sie mindern
die Höhe der zu zahlenden Entschädigung. Dittus-Zinkahn (2) er-
blicken in dieser Regelung die Übernahme eines dem überkommenen
Enteignungsrecht bereits bekannt gewesenen Gedankens. Bereits
vor dem Erlaß des Baulandbeschaffungsgesetzes hatte der Bundes-
gerichtshof den Gedanken des Vorteilsausgleichs grundsätzlich
und ohne die früher vom Reichsgericht (3) betonten Einschrän-
kungen im Bereich des Enteignungsrechts für anwendbar erklärt(4).

(1) Vgl. § 19 des Württemb-Badischen Baulandgesetzes, § 26 des
Württemb.-Hohenzollernschen Baulandgesetzes, § 7 des Berliner
Baulandumlegungsgesetzes, § 14 des Badischen Aufbaugesetzes, § 26
des Hamburgischen Aufbaugesetzes, § 32 Ziff. 5 a des Hessischen
Aufbaugesetzes, § 24 Buchst. b und c des Aufbaugesetzes von
Nordrhein-Westfalen, § 26 des Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstei
§ 13 des Aufbaugesetzes von Baden-Württemberg.

(2) Vgl. Kommentar z. Baulandbeschaffungsgesetz, a.a.O. § 9 Anm15.

(3) Vgl. RGZ 53 S. 194 ff. und 57 S. 242 ff.

(4) Vgl. hierzu Beschluß des Großen Zivilsenats v.9./10.6.1952
in BGHZ 6 S. 270 ff., insbesondere S. 295 u. auch BGH in
NJW 1956 S. 1799 ff.

3) Der Vorteilsausgleich in der Umlegung

Einen weiteren positivrechtlichen Ausdruck im Bereich des Bau- und Bodenrechts hat der Gedanke des Vorteilsausgleichs in umlegungsrechtlichen Bestimmungen der Länder gefunden (1). Soweit in diesen Gesetzen lediglich die größere oder geringere Flächenzuteilung und die allein darauf beruhenden Wertunterschiede wechselseitig ausgleichspflichtig gemacht sind, bieten diese Regelungen keine Besonderheiten, da es selbstverständlich ist, daß derartige, ~~min~~ quantitative Veränderungen einen Ausgleich erfahren. Soweit allerdings diese quantitativen Veränderungen ihre Ursache in dem Vorwegausscheiden der Gemeinbedarfsflächen haben und diese Flächenminderung wegen Grundstückswertsteigerungen infolge Erschließung "unentgeltlich" in Kauf zu nehmen ist, liegt der bereits oben abgehandelte Tatbestand des Vorteilsausgleichs vor.

Der Tatbestand der Vorteilsausgleichung ist ferner in den Vorschriften geregelt, die durch Zahlung eines Beitrages (Abschöpfung!) eine Ausgleichung derjenigen Werterhöhungen vorsehen, die speziell durch die Umlegung entstehen (2). Diese Vorschriften sehen vor, daß die aus der Umlegung sich ergebenden Werterhöhungen der Grundstücke dem Begünstigten nicht verbleiben, sondern abgeschöpft werden können. Der in dieser Regelung zum Ausdruck gebrachte Gedanke des Vorteilsausgleichs geht nicht nur dahin, die aus der Umlegung entstehenden Nachteile zu kompensieren; diese können darüber hinaus ggf. eine Zahlungspflicht des Grundstückseigentümers auslösen, wenn die aus der Umlegung fließenden Vorteile die entstandenen Nachteile überwiegen.

Diese in der Umlegung vorgesehene und auch weitgehend praktizierte Mehrwertabschöpfung ist von Schütz (3) als unzulässiger Eingriff in den Wesensgehalt des Eigentums bezeichnet worden. Schütz spricht ungenau von einer "Enteignung". Diese aber kann hier, da ein Abgabetatbestand vorliegt, begrifflich nicht gegeben sein. Schütz unterstellt diese Wertsteigerungen, die auf eine Umlegung, also auf eine Maßnahmen der öffentlichen Hand, zurückzuführen sind, der Substanzgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG mit der Folgerung, daß die Ausgleichung solcher Wertsteigerungen aus verfassungsrechtlichen Gründen schlechthin und in jedem Falle unzulässig sei. Dem ist entgegenzuhalten, daß es keinen geschriebenen oder ungeschriebenen Rechtssatz des Inhalts gibt, wonach der Eigentümer Anspruch auf die Herbeiführung oder die Belassung von Wertsteigerungen durch die öffentliche Hand hätte.

(1) Vgl. §§ 11, 24 des Württ.-Badischen Baulandgesetzes, §§ 20, 29 des Württ.-Hohenzollernschen Baulandgesetzes, § 11 des Baulandumlegungsgesetzes von Berlin, § 14 des Badischen Aufbaugesetzes, § 27 des Hamburgischen Aufbaugesetzes, § 32 des Hessischen Aufbaugesetzes, § 26 des Niedersächsischen Aufbaugesetzes, § 24 des Aufbaugesetzes von Nordrhein-Westfalen, § 35 des Aufbaugesetzes von Rheinland-Pfalz, § 27 des Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstein.

(2) Vgl. § 27 des Hamburgischen Aufbaugesetzes, § 32 5 b des Hess. Aufbaugesetzes unter ausdrücklicher Erwähnung der Mehrwerte aus Lagevorteilen, § 26 des Niedersächsischen Aufbaugesetzes, § 24 Buchst. c des Aufbaugesetzes von Nordrhein-Westfalen, § 35 des Aufbaugesetzes von Rheinland-Pfalz und § 27 des Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstein.

(3) S. DWW 1955, S. 284.

Die Substanzgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG kann sich lediglich auf den geschützten Besitzstand beziehen, wie er vor Einleitung des Umlegungsverfahrens bestand. Eingriffe in diesen ursprünglichen Besitzstand sind allerdings geschützt und können nur gegen Entschädigung erfolgen. Werterhöhungen, die diesen Besitzstand jedoch durch Maßnahmen der öffentlichen Hand erweitern, werden nicht Teil der durch Art. 19 Abs. 2 GG geschützten Substanz des Grundeigentums.

Es ist beispielsweise anerkannt, daß ein Grundstückseigentümer kein Recht auf das Fortbestehen von Vorteilen hat, die sich aus einer bestimmten Verkehrs- oder Wohnlage aufgrund städtebaulicher Planung ergeben (1). Ebensowenig kann aber der Grundstückseigentümer verlangen, daß ihm ohne Ausgleichspflicht Werterhöhungen verbleiben, die infolge der Umlegung eintreten. Derartige Werterhöhungen, die auf Leistungen der Allgemeinheit zurückzuführen sind, genießen nicht die Substanzgarantie des Art. 19 Abs. 2 Gg und können daher auch abgeschöpft werden (2).

II. Der Schadensausgleich

Der Ausgleich, d.h. die Vergütung von Schäden, die durch städtebauliche Pläne verursacht werden, ist positivrechtlich nicht geregelt. Rechtsprechung und Lehre haben jedoch zu diesem Fragenkomplex auf der Grundlage des Enteignungsrechts Grundsätze entwickelt, die klarzustellen versuchen, ob und ggf. in welchem Umfang die Aufstellung und Änderung städtebaulicher Pläne unter dem Gesichtspunkt der Enteignung ~~des~~ enteignungsgleichen Eingriffs oder unter dem Gedanken der Aufopferung zur Entschädigung verpflichtet.

1) Die Aufstellung bzw. Änderung vorbereitender Pläne

Die Frage, ob die Aufstellung oder Änderung vorbereitender, unverbindlicher städtebaulicher Pläne (Leitplan, Flächennutzungsplan, Wirtschaftsplan, Generalbebauungsplan) den Tatbestand der Enteignung oder des enteignungsgleichen Eingriffs oder des Aufopferungsanspruchs erfüllen und damit zu einer Entschädigungspflicht führen, ist in den vergangenen Jahren Gegenstand höchstrichterlicher Entscheidungen gewesen. Nach der in dieser Hinsicht wohl grundsätzlichen Entscheidung des III. Zivilsenats des Bundesgerichtshofs (3) kann diese Frage heute abschließend dahin beantwortet werden, daß die Aufstellung bzw. Änderung vorbereitender unverbindlicher städtebaulicher Pläne den Tatbestand der Enteignung bzw. ~~des~~ enteignungsgleichen Eingriffs

(1) Vgl. BGH in NJW 1957 S. 633.

(2) Vgl. Dittus-Zinkahn, Kommentar a.a.O., Vorb. vor § 9 S. 193, Reinhardt-Scheuner, Verfassungsschutz a.a.O., S. 47; KG in NJW 1956, S. 1360.

(3) Vgl. Urteil vom 28.3.1955 in BGHZ 17, S. 96 = NJW 1955, S. 945 ff. = LM Nr. 14 zu Art. 14.

oder der Aufopferung n i c h t erfüllen, auch soweit im Hinblick auf die vorbereitende Planung die Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten für das betroffene Grundstück t a t - s ä c h l i c h gemindert werden.

Der Bundesgerichtshof begründet diesen Rechtsgrundsatz zutreffend damit, daß dem vorbereitenden städtebaulichen Plan keine rechtsverbindliche Wirkung zukommt, es damit also an dem für das Vorliegen des Enteignungstatbestandes wesentlichen Merkmal des u n m i t t e l b a r e n Eingriffs in das Grundeigentum fehlt (1). Wie der Bundesgerichtshof weiter ausgeführt hat (2), fehlt es an diesem unmittelbaren Eingriff durch den vorbereitenden, unverbindlichen städtebaulichen Plan auch insoweit, als das Grundstück eine tatsächliche Minderung in den Verwertungsmöglichkeiten erfährt. Im Ergebnis ebenso wie der Bundesgerichtshof haben der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (3) und das Oberverwaltungsgericht Koblenz (4) in gleichgelagerten Fällen das Vorliegen einer Enteignung verneint.

Klarstellend ist zu der vorstehend dargelegten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes jedoch zu bemerken, daß damit nicht die Frage entschieden ist, ob Eingriffe der Baubehörde im vorbereitenden Stadium der Aufstellung von Plänen keine Entschädigungspflicht auszulösen vermögen. So hat das Reichsgericht in ständiger Rechtsprechung anerkannt, daß die Baupolizeibehörde zur ablehnenden Bescheidung eines Baugesuchs auch dann befugt ist, wenn das Verfahren über die Festsetzung einer Baufluchtlinie noch nicht abgeschlossen ist, und daß in einem solchen Falle eine Entschädigungspflicht aus dem Gesichtspunkt der Enteignung ggf. zu bejahen ist (5). Diese Entschädigungsansprüche werden aber nicht durch die unverbindliche, vorbereitende Planung ausgelöst, sondern aufgrund eines von der zuständigen Behörde im Hinblick auf den zu erwartenden verbindlichen städtebaulichen Plan erlassenen besonderen Bauverbotes (6). Auf der gleichen Ebene dürfte auch das Problem der Bausperren (7) liegen, das nach den vorstehenden Ausführungen gleichfalls nicht mit der Wirkung vorbereitender, unverbindlicher städtebaulicher Pläne in Verbindung gebracht werden kann.

-
- (1) Vgl. zu dem Erfordernis der Unmittelbarkeit des Eingriffs auch BGH in NJW 1957, S. 633.
- (2) Vgl. a.a.O. S. 947.
- (3) Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs v. 23.1.1953; Verw.Rspr. BÄ. 5 S. 713.
- (4) Urteil des OVG Koblenz v. 19.11.1953; BRS Bd. 3, S. 188 ff.
- (5) Vgl. RGZ 28, S. 275, 277; 126, S. 356, 360; 140, S. 276, 288.
- (6) Vgl. BGH in NJW 1956, S. 946 re. Sp. und in NJW 56, S. 263.
- (7) Vgl. hierzu BGHZ 15, S. 268 ff.

2) Die Aufstellung bzw. Änderung verbindlicher städtebaulicher Pläne

Im Unterschied zu den unter 1) erwähnten vorbereitenden Plänen kommt den verbindlichen städtebaulichen Plänen (Fluchtlinienplan, Bebauungsplan, Durchführungsplan nach den Aufbaugesetzen der Länder) eine unmittelbar rechtsgestaltende Wirkung zu. Das Bundesverwaltungsgericht (1) und der Bundesgerichtshof (2) vertreten die Ansicht, daß derartige verbindliche städtebauliche Pläne Rechtsnormen sind. Sie bestimmen in einer allgemein verbindlichen Weise, ob und ggf. in welchem Umfang ein Grundstück bebaut oder in sonstiger Weise genutzt werden darf.

Bereits das Reichsgericht hat Gelegenheit genommen, anhand des Preuß. Fluchtliniengesetzes zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der Fluchtlinienplan, d.h. die in ihm enthaltene Festsetzung der Fluchtlinie, eine Enteignung darstellt (3) und diese Frage bejaht (4). Schon in seinem Urteil vom 15.5.1906 (5) hatte das Reichsgericht ausgesprochen, daß in der Aufstellung eines Bebauungsplanes eine "Belastung mit der Servitut der Unbebaubarkeit liege", soweit durch die Planfeststellung die Bebaubarkeit des Grundstücks ausgeschlossen würde (6).

Bei den vorstehend genannten Entscheidungen des Reichsgerichts handelt es sich ausnahmslos um Fälle, in denen durch die Planfestsetzung bisher bebaute bzw. bebaubar gewesene Grundstücke unbebaubar wurden. Aus diesen Entscheidungen kann daher der Grundsatz abgeleitet werden, daß die Aufstellung bzw. Änderung eines verbindlichen städtebaulichen Planes nur dann eine **Enteignung** sein kann, wenn durch den Plan eine bisher zulässig gewesene Bebauung beschränkt oder ausgeschlossen wird. Dieser Auffassung stehen die Ausführungen des Reichsgerichts in dem erwähnten ersten "Bethke-Urteil", das bei der Festsetzung von Fluchtlinien schlechthin zur Annahme eines enteignenden Eingriffs zu neigen scheint, nicht entgegen.

Ein (beschränkender) Eingriff durch die Planfestsetzung setzt begrifflich voraus, daß dem Grundstückseigentümer etwas ihm bisher Zustehendes genommen wird. Man wird aber nun nicht sagen können, daß alle Grundstücke schlechthin und von Natur aus bebaubar seien. Auch die Rechtsprechung des Reichsgerichts hat ständig den Standpunkt vertreten, daß der Grundsatz der unbe-

(1) Vgl. Urt. v. 8.12.1953 in BVerwGE 1, S. 39 ff., Urt.v.3.5.1956 in BVerwGE 3, S.265 und weiter Beschl. v.21.5.1957 in NJW 1957, S. 1083, st.Rspr.

(2) Vgl. Urt. v.17.10.1956 in NJW 1956, S. 1872 ff.

(3) Vgl. RGZ 63, S. 298 ff., RGZ 128, S. 18 ff. - 1. Bethke-Urteil - und RGZ 140, S. 276 ff. - 2. Bethke-Urteil.

(4) Vgl. insbes. RGZ 128, S. 27 ff.

(5) Vgl. RGZ 63, S. 298.

(6) So auch RGZ 128, S. 29 unter ausdrücklichem Hinweis auf RGZ 63, S. 298 für die Festsetzung einer Fluchtlinie.

schränkten Baufreiheit in Deutschland nie gegolten habe. Vielmehr besteht die Baufreiheit nur im Rahmen der geltenden bürgerlichrechtlichen und insbesondere öffentlich-rechtlichen Bestimmungen. Dem folgt die neuere Rechtsprechung einhellig (1). Die Bebaubarkeit eines Grundstücks richtet sich vielmehr nach den Bestimmungen des materiellen Baurechts, insbesondere also nach den Festsetzungen der verbindlichen städtebaulichen Pläne. Baurechtliche Normen entscheiden also darüber, ob einem Grundstück Baulandeigenschaft zukommt oder nicht.

Planungsrechtliche Eingriffe können daher nur dann enteignenden Charakter haben, wenn durch sie eine bisher zulässige Bebaubarkeit ausgeschlossen oder beschränkt wird. Dies ist vor allem wichtig für die Frage, ob bei erstmaliger Aufstellung verbindlicher städtebaulicher Pläne Entschädigungsansprüche entstehen können, insbesondere dann, wenn einem Grundstück keine Baulandeigenschaft zugelegt wird. Nach den vorstehenden Ausführungen wird man diese Frage verneinen müssen, da kein Grundstückseigentümer ein Recht darauf hat, daß die allein im öffentlichen Interesse erfolgende Planfestsetzung in einer bestimmten Richtung erfolgt und gerade seinem Grundstück die Baulandeigenschaft "verleiht" (2).

Man gelangt somit zu dem Ergebnis, daß ein enteignender Eingriff durch die Aufstellung oder Änderung eines verbindlichen städtebaulichen Plans nur dann vorliegt, wenn durch die Planung eine bisher baurechtlich zulässige Nutzung zum Nachteil des Grundstückseigentümers geändert wird. Keine Enteignung liegt dagegen beispielsweise vor, wenn durch die städtebauliche Planung einem Grundstück, das bisher keine Baulandeigenschaft besaß, diese Eigenschaft auch weiterhin und endgültig vorenthalten wird.

Die vorstehenden Feststellungen bedürfen jedoch noch der weiteren Einschränkung, daß eine Entschädigungspflicht auch dann nicht eintritt, wenn die Änderung des Planes aus polizeilichen Gesichtspunkten geboten war, d.h. aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Gesundheit oder Sicherheit. Diese Einschränkung rechtfertigt sich aus der Überlegung, daß die Beseitigung eines in der vorhandenen Bebauung liegenden polizeiwidrigen Zustandes, soweit sie von dem Grundstückseigentümer verlangt wird, keine Entschädigungsansprüche auslösen kann (3).

Mit der Frage der Entschädigungspflicht durch verbindliche städtebauliche Pläne im engen Zusammenhang steht auch die Frage, ob besondere Bauverbote oder generelle Bausperren zur Sicherung der in Vorbereitung befindlichen Planung Entschädigungsansprüche auslösen können. Das Reichsgericht hat diese Frage für die beson-

(1) Vgl. statt vieler: Bayer. VGH, Urt. v. 8.2.1951 in Verw.RSpr. Band 3, S. 573, BGH, Urt. v. 31.12.1953 in Verw.Rspr. Band 6, S. 155, OVG Berlin, Urt. v. 18.2.1955 in BRS, Band 4, S. 155.

(2) Vgl. hierzu auch das richtungsweisende Urteil des BGH v. 20.12.1956 in NJW 1957, S. 583 ff.

(3) Vgl. statt vieler Grapengeter: in "Stadtplanungsschäden" a.a.O., S. 45.

deren Bauverbote bejaht, wenn dadurch eine bisher zulässige Bebauung versagt wird (1). Dieser Rechtsprechung folgt auch der Bundesgerichtshof (2).

Demgegenüber ist die Frage der Entschädigungspflicht bei Bausperren, die der Sicherung der Planung dienen, in den vergangenen Jahren Gegenstand einer umfangreichen, in Ergebnis und Begründung sich vielfach widersprechenden Judikatur gewesen. Während die Rechtsprechung der ersten Nachkriegszeit (3) zunächst auf die Dauer der verhängten Sperren abstellte und dabei die dem Eigentümer zumutbare Zeitdauer in Anbetracht der besonderen Nachkriegsverhältnisse weitgehend recht lang bemaß, hat der Bundesgerichtshof in dem viel beachteten Urteil vom 26.11.1954 (4) darauf abgestellt, ob die Bausperre der Sicherung von Arbeiten an einem Bebauungsplan zur Erschließung und Bebaubarkeit des Grundeigentums dient, oder ob die Bausperre durch Objekte gesamtstädtischer oder überörtlicher Planung veranlaßt worden ist. In dem zuerst genannten Falle liegt nach Ansicht des Bundesgerichtshofes keine Enteignung vor, während in dem zweiten Falle ein enteignender Eingriff ohne Rücksicht auf die Dauer der Sperre zu bejahen sei. Dieses Urteil hat zum Teil starken Widerspruch erfahren (5). Gegenüber dem Bundesgerichtshof hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 25.10.1956 (6) daran festgehalten, daß bei der Frage, ob bei Verhängung einer Bausperre eine Enteignung vorliege oder nicht, auf die zeitliche Dauer der Sperre abgestellt werden müsse.

Es fragt sich jedoch, ob die bisher zur Diskussion gestellten Merkmale (Zeitdauer der Bausperre oder Art der Planung) das Problem überhaupt sachgerecht zu lösen vermögen. Es ist vor allem nicht recht einzusehen, aus welchen Gründen bei der Verhängung einer Bausperre andere Grundsätze gelten sollen als bei Eingriffen durch den vorbereitenden Plan selbst, dessen Sicherung die Bausperre letztlich allein dient. Auf den vorübergehenden Charakter der Bausperre wird man sich zur Begründung dieses Unterschieds kaum berufen können. Doch mag diese Frage für das geltende Recht nur gestellt werde, ohne eine Vertiefung und endgültige Beantwortung zu erfahren. Für die rechtliche Neuordnung unseres Bau- und Bodenrechts wäre jedoch zu erwägen, die Entschädigungsfrage bei Bausperre und Planungseingriff im Prinzip sachlich gleich zu lösen.

(1) Vgl. RGZ 28, S. 277; 126, S. 360; 140, S. 288.

(2) Vgl. in NJW 1956, S. 263.

(3) Nachweise bei Grapongeter a.a.O., S. 37.

(4) Vgl. BGHZ 15, S. 268 ff.

(5) Nachweise bei Dittus in DVBl. 1957, S. 329 Anm.7.

(6) Vgl. in DVBl. 1957, S. 241.

III. Zusammenfassung

Die Untersuchung des geltenden Bau- und Bodenrechts führt demnach zu folgenden Ergebnissen:

- 1) Das geltende Bau- und Bodenrecht entbehrt einer Regelung des Vorteilsausgleichs in dem Sinne, daß alle Wertsteigerungen des Grund und Bodens die durch Akte der städtebaulichen Planung entstehen, abgeschöpft werden. Das Rechtsinstitut des Vorteilsausgleichs ist vielmehr nur Teilbereichen des Bau- und Bodenrechts dienstbar gemacht. Im Rahmen der Enteignung und der "unentgeltlichen Flächenabtretung" führt das Prinzip des Vorteilsausgleichs dazu, die Höhe von Entschädigungsansprüchen zu vermindern, ggf. sie ganz auszuschließen.

Einige Aufbaugesetze der Länder sehen vor, daß durch die Umlegung entstehende Werterhöhungen in Form eines Beitrages effektiv abgeschöpft werden.

Derartige Ausgleichs- und Abgabepflichten sind verfassungsrechtlich zulässig und verletzen weder die Substanzgarantie des Art. 19 Abs. 2 noch den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG. Der Rechtsgedanke des Vorteilsausgleichs ist somit gesicherter, wenngleich nur in begrenzten Teilgebieten eingeführter Bestand des geltenden Rechtes.

- 2) Der Ausgleich von Schäden durch die städtebauliche Planung ist positivrechtlich nicht geregelt. Nach der Rechtsprechung besteht eine Entschädigungspflicht, wenn durch die Aufstellung oder Änderung verbindlicher städtebaulicher Pläne eine bisher zulässige Nutzung zum Nachteil des Grundstückseigentümers geändert wird; es sei denn, daß die Beschränkung aus polizeilichen Gründen gerechtfertigt ist. Das gleiche gilt auch für ein zur Sicherung der in Vorbereitung befindlichen verbindlichen Planung ausgesprochenes Bauverbot. Dagegen ist die Frage der Entschädigungspflicht bei Verhängung von Bausperren nach dem heutigen Stand der Rechtsprechung nicht eindeutig geklärt.

Die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze werden, soweit sie als deren gesicherter Bestand anzusehen sind, schon aus verfassungsrechtlichen Gründen bei einer künftigen Neuordnung des Bau- und Bodenrechts nicht zu Ungunsten des Grundstückseigentümers geändert werden können.

B. ÜBER DEN AUSGLEICHSGEDANKEN HINAUSGEHENDE, NICHT BAURECHTLICH ORIENTIERTE VORSCHLÄGE ZUR MEHRWERTABSCHÖPFUNG

Bei den nicht speziell baurechtlich orientierten Vorschlägen zur Mehrwertabschöpfung sind in erster Linie die auf eine Änderung der Grundsteuer, deren Ersatz durch eine Bodenwertsteuer oder Grundrentenabgabe und auf die Einführung einer Wertzuwachssteuer gerichteten Überlegungen zu erörtern. Schließlich werden weitergehende Lösungsversuche, die eine Änderung der bestehenden Grundeigentumsordnung anstreben, bzw. den Bodenmarkt durch neue Institutionen auflockern und normalisieren wollen, zu berücksichtigen sein.

I. Ergänzung der Grundbesteuerung

1) Die Wertzuwachssteuer

In diesem Zusammenhang ist zunächst an die Wiederbelebung bzw. Neueinführung der Wertzuwachssteuer zu denken. Wie einleitend erwähnt, ist mit Hilfe des Wertzuwachssteuergesetzes vom 14.2.1911 bereits versucht worden, unverdiente Wertsteigerungen des Grund und Bodens zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen. Nach § 1 dieses Gesetzes wurde diese Steuer bei einer Veräußerung des Grundstücks erhoben. Als Wertzuwachs wurde die Differenz zwischen dem Erwerbs- und dem Veräußerungspreis besteuert; und zwar bis zu einer Höhe von 30 v.H. dieses Betrages (vgl. § 8, 28 a.a.O.). Die Durchführung der Steuer, die im zweiten Weltkrieg der Steuervereinfachungsverordnung vom 14.9.1944 zum Opfer fiel und durch einen allgemeinen Zuschlag zur Grunderwerbssteuer abgelöst wurde, oblag den Gemeinden, denen auch ihr Ertrag zufloß.

Durch die Beschränkung auf die Fälle der Grundstücksveräußerung erweist sich die Wertzuwachssteuer als ungeeignet, bodenordnenden Zwecken zu dienen. Sie führt, wie die Erfahrung gelehrt hat, zu einer Zurückhaltung des Grund und Bodens, die durch den degressiven Steuertarif bei längerer Besitzdauer verstärkt wurde. Die durch städtebauliche Maßnahmen verursachten Wertsteigerungen bedürfen aber auch dann der Abschöpfung, wenn das Grundstück seinen Eigentümer nicht wechselt. Durch diese Abschöpfung soll zugleich erreicht werden, daß das Grundstück dem im Bebauungsplan vorgesehenen Zweck alsbald zugeführt wird. Das bedeutet, daß die Abschöpfung der Wertsteigerung in ihren Einzelheiten so ausgestaltet werden muß, daß damit zugleich auch ein Angebotsdruck erreicht wird. Daraus folgt aber weiter, daß eine solche Abgabe nicht auf den Tatbestand der Veräußerung des Grundstücks beschränkt werden darf.

Die Wertzuwachssteuer erweist sich ihrer ganzen Anlage nach als für die Lösung unseres Problemkreises ungeeignet. Aus diesem Grunde kann auch eine Wiederbelebung der Wertzuwachssteuer im Rahmen der baurechtlichen Neuordnung ernstlich nicht in Betracht gezogen werden.

2) Die modifizierte Grundsteuer: Baulandsteuer

Als weitere finanzpolitisch ausgerichtete Maßnahmen ist in neuerer Zeit eine Modifizierung der Grundsteuer empfohlen worden. Es wird darauf hingewiesen, daß im Zusammenhang mit der beabsichtigten Änderung des Bewertungsgesetzes zur Annäherung der Einheitswerte an die wirklichen Verkehrswerte (1) und einer Erhöhung der Steuermeßzahlen für Bauland ein wirksamer Druck entweder zur plangemäßen baulichen Nutzung oder aber zum Verkauf an Nutzungswillige herbeigeführt werde.

Demgegenüber weist jedoch die Begründung zum Baugesetzentwurf der Hauptkommission (2) darauf hin, daß auch eine modifizierte Grundsteuer (Baulandsteuer) eine solche Wirkung nur haben könne, wenn man die Grundsteuer erheblich erhöhe. In keinem Falle würde etwa die beabsichtigte Erhöhung der Steuermeßzahl für Bauland auf 15 v.T. ausreichend sein. Nur eine wesentlich stärkere Erhöhung der Grundsteuer für Bauland könnte in der baurechtlich erwünschten Weise wirken. Keinesfalls können mit ihr einmalige, verhältnismässig plötzlich auftretende Wertsteigerungen, die auf gezielten städtebaulichen Maßnahmen beruhen, wirkungsvoll abgeschöpft werden. Schon aus diesem Grund stellt auch eine modifizierte Grundsteuer (Baulandsteuer) für sich allein keine befriedigende Lösung dar. Das schließt nicht aus, daß die Baulandsteuer zur Unterstützung anderer noch zu erörternder Maßnahmen durchaus geeignet ist.

II. Systemänderungen der Bodenbesteuerung

Weitere Vorschläge zu einer Lösung des Problems der Abschöpfung unverdienter Wertsteigerungen durch neue Formen der Besteuerung von Grund und Boden, zum Teil kombiniert mit einer Besteuerung des Wertzuwachses, basieren auf den Gedankengängen von Henry George. In diesem Zusammenhang sind die Vorschläge von Pfannschmidt, Richard, Körner, Knab sowie Lubahn (dem entspricht der Entwurf des GB/BHE in der Bundestagsdrucksache Nr. 2132) zu nennen.

1) Der Vorschlag Pfannschmidt: Bodenwertsteuer

a) Darstellung

Pfannschmidt (3) empfiehlt eine Bodenwertsteuer mit Investitionsentlastung und aufgestockter Wertzuwachssteuer mit einer rückwirkenden Abschöpfung gestiegener Bodenrenten bzw. Bodenwerte. Dieser Steuer sollen grundsätzlich alle Grundstücke unterliegen, jedoch ist zunächst eine Beschränkung auf den städtischen Grundbesitz vorgesehen. Bemessungs-

(1) Vgl. hierzu Art. I §§ 55 ff. des Gesetzentwurfes in Bundestagsdrucksache Nr. 2544.

(2) Vgl. S. 29 der im Manuskript vorliegenden Begründung der Kommission IV.

(3) Pfannschmidt, Martin: Wertzuwachsabschöpfung oder Bodenwertsteuer? Unveröffentl. Manuskript v. 31.3.1958; ders. Die Bodenrente in Raumwirtschaft und Raumpolitik. Bremen-Horn: Dorn 1953. Vgl. auch das Gutachten des Deutschen Verbandes "Kommunalsteuern und Siedlungsstruktur", a.a.O., Abschn. 56.

grundlage sind die Verkehrswerte, die grundsätzlich durch Selbsteinschätzung festgestellt, in Bodenpreiskarten eingetragen und laufend berichtigt werden. Die Bodenwertsteuer wird mit 2,5 v.H. des Bodenwertes (50 v.H. des Bodenrentenvolumens) als Anfangsbelastung erhoben und soll dann eine gleitende Erhöhung bis zu 4 v.H. des Bodenwertes (80 v.H. des Bodenrentenvolumens) erfahren. Durch die Bodenwertzuwachssteuer sollen 80 v.H. des Wertzuwachses abgeschöpft werden, um dem Grundstückseigentümer Investitionsanreize zu belassen und bei sinkenden Bodenpreisen mögliche Rückzahlungsforderungen zu vermeiden.

Pfannschmidt sieht ferner eine getrennte Behandlung der Bau- und Bodenwerte durch eine spezifische Differentialbesteuerung vor und empfiehlt eine zeitlich progressive Verlagerung der Steuer auf die Bodenwerte mit speziell geregelten Steuerentlastungen der Bauwerte.

Ziel der Bodenwertbesteuerung ist die allgemeine Belebung der Wirtschaft. Speziell für die Bodenwirtschaft erhofft Pfannschmidt die Brechung des Bodenmonopols und einen Anreiz zur intensiveren Bodennutzung, da der Grund und Boden nach seinem Vorschlag grundsätzlich höher belastet werden soll als die Erträge aus Kapital und Arbeit.

b) Stellungnahme:

Der Vorschlag von Pfannschmidt ist nicht an Überlegungen zum Ausgleich von Planungsvor- und -nachteilen orientiert. Er geht weit darüber hinaus und will ausdrücklich als Kernstück einer umwälzenden und umfassenden, auch raumwirtschaftliche Notwendigkeiten berücksichtigenden Steuerreform verstanden werden. Das Ziel einer grundlegenden und gesunden Bodenordnung soll dabei mitgelöst werden.

Das Problem des spezifischen Planungswertausgleichs durch Abschöpfung würde durch die Bodenwertzuwachsbesteuerung gegenstandslos, da hiernach a l l e Wertsteigerungen ohne Rücksicht auf ihre Ursachen bis zu 80 v.H. erfaßt werden sollen. Dagegen könnte das Problem des Wertausgleichs durch Vergütung nicht vermittels dieses Vorschlags gelöst werden. Pfannschmidt erkennt zwar die Notwendigkeit an, bei Bodenwertminderungen infolge Planungsmaßnahmen entsprechende Rückerstattungen vorzusehen, geht aber in seinem Vorschlag über die bloße Anerkennung dieser Forderung nicht hinaus.

Als Kernstück einer umfassenden Steuerreform geht der Vorschlag Pfannschmidts weit über einen rein bodenrechtlich orientierten Wertausgleich hinaus. Die hohen Erwartungen in die allgemeinen Auswirkungen der neuartigen Bodenbesteuerung (Senkungsmöglichkeiten anderer Steuern bis zum völligen Ersatz z.B. der Gewerbesteuer usw.) und in die besonderen Einflüsse auf die Boden- und Bauwirtschaft sind als zu optimistisch anzusehen. Daran ändert auch der Hinweis auf positive Erfahrungen ausländischer Staaten nichts, bei denen es sich überwiegend um agrarwirtschaftliche Länder handelt (z.B. Dänemark). Wegen der andersartigen Verhältnisse in der Bundesrepublik haben diese Vergleiche für sich keine Aussagekraft (1).

(1) Vgl. "Kommunalsteuern und Siedlungsstruktur", Gutachten des Deutschen Verbandes, a.a.O., Abschn. 564.

Eine Verbindung zu dem System des Baugesetzentwurfs besteht nicht, läßt sich auch wegen der andersartigen Zielsetzung nicht herstellen. Darüber hinaus muß auch bezweifelt werden, ob dieser Vorschlag zur weitgehenden Reformierung unseres Steuersystems praktisch und politisch durchsetzbar ist. Es erscheint untunlich, die beabsichtigte Neuordnung unseres Bau- und Bodenrechts mit dem Vorschlag Pfannschmidts zu verknüpfen.

2) Die Vorschläge von Richard, Körner und Knab: Grundwertsteuer oder Bodenwertabgabe

a) Darstellung

Diese Vorschläge sehen eine Grundwertsteuer (1) bzw. Bodenwertabgabe (2) als laufende Belastung des Grundeigentums vor, lehnen dagegen eine zusätzliche Wertzuwachssteuer im Unterschied zu Pfannschmidt ab. Der Steuer soll der gesamte Grund und Boden unterliegen, ggf. mit unterschiedlichen Steuersätzen für städtische und ländliche Grundstücke.

Die Steuer ist vom reinen Grundwert zu erheben. Bemessungsgrundlage ist die kapitalisierte reine Grundrente. Als Grundrente wird der mögliche Ertrag eines Grundstücks angesehen, vermindert um die Aufwendungen von Kapital und Arbeit. Dabei bleiben Hypothekenzinsen außer Ansatz. Der Grundwert ist die kapitalisierte Rente eines Grundstücks, abzüglich des Wertes der Bebauungen und sonstigen Verbesserungen und ohne Einrechnung der Steuer vom reinen Grundwert. Als Grundpreis wird die kapitalisierte Rente abzüglich der Bebauungen und sonstigen Verbesserungen und nach weiterem Abzug der Steuer vom reinen Grundwert bezeichnet.

Der Grundwert wird durch die Addition der allgemein feststellbaren Größen "Grundpreis" und "kapitalisierte Steuer" ermittelt; und zwar durch Selbsteinschätzung des Grundeigentümers. Diese Selbsteinschätzung kann jedoch von der Veranlagungsbehörde berichtigt werden. Alle Baulichkeiten und sonstigen Verbesserungen des Grundstücks (Be- und Entwässerungsanlagen, Anpflanzungen usw.) die durch Aufwendung von Kapital und Arbeit entstanden sind, sind von der Besteuerung ausgeschlossen.

-
- (1) Richard, Heinrich: Die wirtschaftlichen Untersuchungen des Städtebaues. Berlin: Lippert 1949; ders. Bodenwert und Bodenpreis. In: Gemeinschaft und Politik 4 (1956) H. 9, S. 43 ff.; ders. Die Entfesselung der Wirtschaft; unveröffentlichtes Manuskript 1957.
- (2) Körner, Wilhelm: Die Bodenordnung - Grundlage des Wohnungs- und Städtebaues; Institut für Sozialpolitik und Sozialreform, Wien. In: Österreichische Gemeindezeitung 23 (1957) H. 11, S. 6 ff.; Bodenwertabgabe oder Bodenwertzuwachsabgabe? Institut für Sozialpolitik und Sozialreform. In: Österreichische Gemeindezeitung 23 (1957) H. 8, S. 13 ff. Weitere Einzelheiten der Vorschläge von Körner und Knab, die im Institut f. Sozialpolitik und Sozialreform, Wien, tätig sind, wurden in persönlichen Gesprächen erfragt.

Der Steuersatz wird von der obersten Finanzbehörde festgesetzt und soll bei einem Bauzinsfuß von 4 v.H. bis 2,5 v.H. des reinen Grundwertes betragen. Steuerbefreiungen sind vorgesehen u.a. für öffentliche Verkehrsflächen, Spielplätze, Parks sowie (auf Antrag) für Grundstücke wohltätiger Anstalten und Stiftungen, für private Gärten und Parkanlagen, die als solche im Grundbuch eingetragen und mit einem Bauverbot belegt sind.

Ziel der Grundwertsteuer ist eine gerechte Verteilung der Grundrente, die durch die Allgemeinheit aufgebracht wird. Aus Gründen der Gerechtigkeit sollen die durch städtebauliche Planung und sonstige Maßnahmen der öffentlichen Hand entstehenden Bodenwertsteigerungen der Verfügung des einzelnen Grundeigentümers entzogen und der Allgemeinheit zugeführt werden. Da der "mögliche Ertrag" eines Grundstückes als Grundlage der Besteuerung dient, werden Anreize zur zweckentsprechenden Nutzung des Bodeneigentums erwartet.

b) Stellungnahme:

Sinngemäß gelten die Ausführungen zum Vorschlag Pfannschmidts auch für die vorstehend skizzierten Vorschläge. Hier wie dort ist eine Abstimmung mit dem System des Baugesetzentwurfs nicht möglich, da die genannten Vorschläge weit über die Zielsetzung des Entwurfs hinausgehen und nicht an spezifisch boden- und baurechtlichen Postulaten orientiert sind.

Es fehlt auch an der Möglichkeit, diese Vorschläge in ein System des Wertausgleichs einzuordnen. Richard lehnt den Planungswertausgleich (auch den durch Vergütung) als gegenstandslos ab. Nach seiner Auffassung reicht die Grundwertsteuer zur Lösung der gesamten Problematik aus. Sein Vorschlag verfolgt auch primär fiskalische Ziele. Das wird besonders deutlich an seiner Kritik einer zusätzlichen "Wertzuwachssteuer", bei der er einräumt, der Staat müsse den Eigentümer entschädigen, wenn Bodenwertminderungen ohne sein Verschulden eintreten würden. Das Ergebnis einer solchen Regelung, die dem Ausgleichgedanken nahekommen würde, hält Richard jedoch unter fiskalischen Gesichtspunkten praktisch für wertlos, da sich Abschöpfung und Vergütung gegenseitig aufheben würden. Diese Sicht des Problems zeigt deutlich, daß der Vorschlag Richards für eine bau- und planungsrechtlich wirksame Wertausgleichsregelung nicht brauchbar ist.

Demgegenüber unternimmt Körner den Versuch, der Bodenwertabgabe auch eine Ausgleichsfunktion beizulegen. Er ist der Ansicht, daß die Bodenwertabgabe die durch Planungsmaßnahmen verursachten Bodenwertveränderungen auch ausgleiche. Zu einem Ausgleich gehört aber die wirkliche Nivellierung der durch die Planung entstehenden Vor- und Nachteile. Dies ist aber bei dem Vorschlag von Körner nicht vorgesehen.

3) Der Vorschlag Lubahn: Grundrentenabgabe

a) Darstellung

Lubahn (1) fordert eine Grundrentenabgabe als ständige Belastung bei getrennter Bewertung von Boden und Bauwerk. Sein Vorschlag hat zuletzt in dem von der Fraktion des GB/BHE eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Bodenbewertung und über die Grundrentenabgabe (2) seinen Niederschlag gefunden.

Ziel dieses Entwurfes ist die Erfassung und Abschöpfung aller dem Grundstückseigentümer zufallenden unverdienten Wertsteigerungen ohne Rücksicht auf die Ursache ihrer Entstehung (§ 1). Dem Eigentümer sollen nur noch die Ertragssteigerungen verbleiben, die zur Abdeckung der normalen Verzinsung des Kapitals, der Bewirtschaftungskosten und der Abschreibung des Baukostenaufwandes erforderlich sind. Lubahn erwartet hiervon eine Brechung des Bodenmonopols und der Bodenspekulation. Die Abgabe soll Preissteigerungen verhindern und die Bereitstellung billigen Baulandes sichern. Fiskalische Überlegungen spielen bei diesem, vornehmlich an sozialetischen Postulaten orientierten Vorschlag keine Rolle.

Der Grundrentenabgabe unterliegen gem. § 7 alle Baugrundstücke, bei denen eine Steigerung des Grundstücksnutzens möglich ist, die nicht auf Aufwendungen (Kapital oder Arbeit) des Eigentümers oder Besitzers beruht. Als Baugrundstück gilt jedes bebaute oder nach dem Bebauungsplan oder ortsüblich zur Bebauung vorgesehene Grundstück (§ 3). Bemessungsgrundlage ist der gemeine Wert des reinen Grund und Bodens, wobei der ersten Bewertung der gemeine Wert am 17. 10. 1936 zugrunde zu legen ist. Lediglich die zwischenzeitliche Änderung der Kaufkraft des Geldes darf berücksichtigt werden (§§ 4 und 5).

Als Grundrentenabgabe wird die Zuwachsrente eines Grundstücks erhoben, die sich aus der Differenz zwischen Zeitrente und Stoprente ergibt. Als Stoprente gilt dabei der 25. Teil des gemeinen Wertes des Grund und Bodens vom 17. 10. 1936. Die Zeitrente ist die Nutzung, die im Zeitpunkt der Veranlagung ohne das Bestehen der Grundrentenabgabe erzielt werden könnte (hierzu im einzelnen und zu der Art der Berechnung § 10).

b) Stellungnahme:

Auch der Vorschlag von Lubahn geht in seiner Zielsetzung und Ausgestaltung weit über eine baurechtlich orientierte Mehrwertabschöpfung hinaus, da er es nicht nur auf die durch die Planung unmittelbar oder mittelbar entstehenden Wertsteigerungen abstellt. Auf der anderen Seite fehlt dem Vor-

(1) Lubahn, Erich: Die städtische Grundrente. Zur Kritik des Bau- und Bodenrechts. Frankfurt a.M.: Verlag f. Sozialwissenschaften 1952.

(2) Bundestagsdrucksache, 2. Wahlperiode Nr. 2132. Hierauf beziehen sich die im Text erwähnten §§.

schlag jedoch die einer baurechtlichen Lösung immanente Vergütung für Planungsschäden. Lubahn erkennt zwar ebenfalls die Notwendigkeit einer solchen Entschädigungsregelung im Grundsatz an, ohne aber einen echten Ausgleich vorzusehen. Ein Ausgleich besteht nur insoweit, als Wertminderungen infolge von Planungsmaßnahmen die Zeitrente und damit auch die Höhe der Abgabe vermindern. Planungsmaßnahmen aber, die die Zeitrente unter die Stoprente fallen lassen, werden nicht vergütet.

Problematisch erscheint auch die starre Bestimmung der Stoprente auf der Grundlage der Verkehrswerte vom 17.10.1936, da sich in der Zwischenzeit die Grundrenten wesentlich nach oben oder unten verschoben haben. Außerdem sind relativ weit zurückliegende Verhältnisse zur Grundlage einer allgemein verbindlichen Bewertung zu machen. Dabei müßten jedoch auch Kapitalinvestitionen im Zeitpunkt des Stichtages berücksichtigt werden, da sich anders der Wert des reinen Grund und Bodens nicht feststellen läßt. Es ist zu erwarten, daß wegen dieser Schwierigkeiten nur grobe Annäherungen an die tatsächlichen Bodenwerte gelingen werden.

Bedenklich ist ferner, daß die Bodenwerte an einen Stichtag gebunden werden. Das muß zum Einfrieren der Bodenpreise führen (1). Eine solche Folge ist aber durchaus unerwünscht und mit unserem Wirtschaftssystem nicht zu vereinbaren. Veränderlich bleibt lediglich die auf der Stoprente basierende Grundrentenabgabe, die sich den Wertänderungen anpassen würde. Zwar greift auch der Kommissionsentwurf in den §§ 216 und 221 auf den 17.10.1936 als Stichtag zurück. Dies hat aber - im Unterschied zu dem Vorschlag von Lubahn - keine Fixierung der Bodenpreise auf den damaligen Stand zur Folge, sondern dient lediglich dazu, die Wertsteigerungen, die seit dem Stichtag durch die Zulassung einer neuen Baunutzbarkeit oder die Durchführung der in § 193 Abs. 1 aufgezählten Aufschließungsmaßnahmen entstanden sind, sichtbar zu machen. Der Vorschlag von Lubahn berücksichtigt ferner nicht das Unternehmerrisiko und den Unternehmergewinn. Damit aber wird jede Rentabilitätsrechnung unmöglich gemacht.

In seiner derzeitigen Gestalt birgt der Vorschlag die Gefahr in sich, als ungerecht empfunden zu werden, abgesehen davon, daß er das Problem des Planungswertausgleichs nicht zu lösen vermag. Ob der Vorschlag von Lubahn mit gewissen Änderungen geeignet ist, neben einer Regelung des Planungswertausgleichs Anwendung zu finden (2), kann im Rahmen der baurechtlichen Neuordnung unerörtert bleiben.

(1) Vgl. v. Nell-Breuning in Dittus: "Baurecht im Werden", a.a.O., S. 236.

(2) Vgl. hierzu v. Nell-Breuning a.a.O., S. 273 ff.

III. Vorschläge zur Änderung der geltenden Grundeigentumsordnung und zur institutionellen Umgestaltung des Bodenmarktes

1) Änderung der Eigentumsordnung

Ausgehend von der These, daß nicht die Grundrente oder deren falsche Verteilung, sondern die geltende Eigentumsordnung am Grund und Boden das zu beseitigende Übel sei, wird empfohlen, das Mehrwertproblem durch eine Änderung dieser Eigentumsordnung zu lösen; und zwar durch völlige oder teilweise Beseitigung des Privateigentums an Grund und Boden. Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt hierzu wäre Art. 15 GG, der die Möglichkeit eröffnet, Grund und Boden in Gemeineigentum oder in eine andere Form der Gemeinwirtschaft zu überführen. Für die Reihe der Vorschläge, die eine Änderung der geltenden Eigentumsordnung zum Ziele habe, möge das System von Bernoulli als Beispiel stehen.

Bernoulli (1) empfiehlt die Überführung des Grundeigentums in die Hand der Gemeinde. So könne diese als einziger Verfügungsberechtigter frei planen und dem späteren Benutzer des Grund und Bodens dann ein befristetes oder auch unbefristetes Baurecht einräumen, und zwar gegen Gewährung eines Baurechtzinses. Dieser soll der Höhe nach der ausgewiesenen Nutzbarkeit entsprechend und den sich ändernden Verhältnissen angepaßt werden können (2).

Es ist offenbar, daß dieser Vorschlag zum Problem des Planungswertausgleichs keinerlei Verbindung hat. Diese Frage würde durch die vorgeschlagene Kommunalisierung des Grund und Bodens eliminiert werden. Der Vorschlag ist aber, abgesehen von den Bedenken gegenüber seiner Funktionsfähigkeit im städtebaulichen und siedlungspolitischen Sinne, politisch nicht realisierbar. Das Privateigentum an Grund und Boden ist konstituierender Bestandteil einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Unbeschadet der durch Art. 15 GG geschaffenen Möglichkeit einer Änderung unserer geltenden Eigentumsordnung an Grund und Boden erscheint es nicht tunlich, eine baurechtliche Neuordnung auf diesem Wege anzustreben. Den gleichen - grundsätzlichen - Bedenken müssen auch die bei Dittus (3) erwähnten Vorschläge von Hoss und Heyer begegnen.

(1) Bernoulli, Hans: Die Stadt und ihr Boden. Towns and the land. (Deutsch, engl.) Erlenbach-Zürich: Verlag f. Architektur 1946.

(2) Vgl. hierzu Dittus: "Baurecht im Werden" a.a.O., S. 103 ff.

(3) Vgl. a.a.O., S. 104 ff.

Auch Weisser (1) stellt zur Erwägung, den Bauboden - mindestens in neuen Siedlungsgebieten - in eine Art Obereigentum der Gemeinden zu überführen und dann erbliche Nutzungsrechte daran zu begründen. Auch diesem Vorschlag gegenüber gelten die vorstehenden kritischen Ausführungen.

2) Auflockerung des Bodenmarktes durch neue Institutionen

Weisser (2) empfiehlt den in der Wohnungswirtschaft im grundsätzlichen bewährten Gemeinnützigkeitsgedanken auch auf die Bodenwirtschaft zu übertragen und die heute überwiegend erwerbswirtschaftlich orientierte Bodenwirtschaft bedarfswirtschaftlich auszurichten und besonderen gemeinnützigen Bodengesellschaften zu übertragen. Erwartet wird hierdurch eine Entzerrung des Preisgefüges mit dem Endziel, daß die so ausgerichteten bodenwirtschaftlichen Unternehmen keine höheren Preise fordern, als durch den Verknappungsgrad des Baubodens gerechtfertigt ist.

Das Gelingen dieses preispolitisch ausgerichteten Vorschlages hängt vor allem davon ab, in welchem Umfange der Bauboden in die Hand solcher bedarfswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen zu bringen ist. Es erscheint ausgeschlossen, die gesamte Bodenwirtschaft zwangsweise bedarfswirtschaftlich auszurichten, ganz abgesehen davon, daß dann wiederum ein sicherlich unerwünschtes Monopol der betreffenden Unternehmen entstehen könnte. Das Problem des Planungswertausgleichs läßt sich auch mit diesem Vorschlag nicht lösen, denn es ist praktisch nicht zu erwarten, daß etwa der gesamte zur Bebauung vorgesehene Boden durch die Hand der Bodengesellschaften gehe.

Ein Vorschlag von Schütz (3) empfiehlt die Schaffung von gemeinnützigen Baulandgesellschaften. Diesen Unternehmen soll in enger Zusammenarbeit mit den gemeindlichen Behörden die Aufgabe zufallen, Grundstücke anzukaufen, die Aufschließung vorzunehmen und die baureifen Grundstücke zu angemessenen Preisen zu verkaufen.

Auch dieser Vorschlag könnte nur partiell zur Lösung unseres Problems beitragen. Insoweit gilt das oben Ausgeführte.

Abschließend kann festgestellt werden, daß die vorstehend erörterten Vorschläge, insbesondere die Vorschläge zur Änderung der geltenden Eigentumsordnung, nicht geeignet sind, das Problem der Mehrwertabschöpfung einer befriedigenden Lösung zuzuführen.

-
- (1) Weisser, Gerhard: Unveröff. Stellungnahmen zum Planungswertausgleich, 1957.
 - (2) Weisser, Gerhard: Bodenwirtschaftliche Unternehmen unter Gemeinnützigkeitsrecht in der Marktwirtschaft. In: Gemeinnütziges Wohnungswesen 9(1956) H9, S. 412-415; ders. Gemeinnützige Bodenwirtschaft. In: Archiv f. öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen Bd. 2, H. 4, S. 314-322.
 - (3) Schütz: Gemeinnützige Baulandgesellschaft. In: Gemeinnütziges Wohnungswesen 9 (1956) H. 12, S. 555 ff.

DER BAURECHTLICHE VORTEILS- UND SCHADENSAUSGLEICH
DE LEGE FERENDA

I. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines umfassenden Planungswertausgleichs

Die Würdigung der bereits im geltenden Recht vorgefundenen Ausprägungen des Vorteils- und Schadensausgleichs führte zu dem Ergebnis, daß das in Rede stehende Prinzip zwar in Teilbereichen schon jetzt Gültigkeit besitzt, aber aus diesen Ansätzen allein nicht einer umfassenden Regelung zugeführt werden kann. Eine derartige umfassende Lösung wird andere, in jedem Fall neue Wege beschreiten müssen.

Bevor die möglichen Modalitäten eines umfassenden Planungswertausgleichs erörtert werde, erscheint es sinnvoll, dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen; denn soweit etwa diese Frage zu verneinen wäre, grenzt sich der Bereich tatsächlich in Erwägung zu ziehenden Lösungen erheblich ein - sofern nicht der Gedanke einer materiellen Grundgesetzänderung erwogen wird.

1) Die Mehrwertabschöpfung

Das Bundesverfassungsgericht hat im Abschnitt C. IV seines Gutachtens (1) zur Frage der Mehrwertbesteuerung im Zusammenhang mit einer baurechtlichen Neuordnung Stellung genommen und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß es sich bei einer solchen Mehrwertabschöpfung um eine Steuer handelt. Die aus dieser Aussage folgenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen hinsichtlich der insoweit eine Grundgesetzänderung erfordernden Gesetzgebungszuständigkeit können im Rahmen dieses Gutachtens unerörtert bleiben.

Von der durch das Bundesverfassungsgericht gegebenen rechtlichen Einordnung wird man in jedem Falle ausgehen müssen, unbeschadet der Tatsache, daß dem Bundesverfassungsgericht damals der Gesetzentwurf der Hauptkommission noch nicht vorlag. Das Gutachten hat zu der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Steuer ausdrücklich keine Stellung genommen. Es ist aber als sicher anzunehmen, daß das Bundesverfassungsgericht von der materiellen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Abgabe ausgegangen ist. Wie aus dem Abschnitt IV seines Gutachtens ersichtlich, hat das Bundesverfassungsgericht seinen Ausführungen die umfassende Abschöpfung von Planungswertsteigerungen zugrundegelegt. Im Falle der verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit einer solchen Regelung hätte das Bundesverfassungsgericht die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit überhaupt nicht erörtern können und dürfen, sondern sie vielmehr a limine als gegenstandslos bezeichnen müssen.

(1) Gutachten des Bundesverfassungsgerichts v. 16. Juni 1954
- 1 BB v. V. 2/52 -.

Von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Planungs-wertabschöpfung geht offensichtlich auch der Bundesgerichtshof aus, der mehrfach (1) eine derartige Maßnahmen der Verantwortung des Gesetzgebers anheimgibt.

Unbeschadet dieser mittelbaren positiven Stellungnahme höchster Bundesgerichte seien die tragenden Argumente zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Planungs-wertabschöpfung im folgenden kurz dargelegt.

Entscheidend ist die Auseinandersetzung mit der Ansicht, durch eine Abschöpfung des Mehrwertes werde unzulässigerweise in die verfassungsrechtlich geschützte Substanz des Eigentums eingegriffen. Diese Ansicht trifft nicht zu.

Die Planungs-wertabschöpfung läßt die Substanz des Grundeigentums überhaupt unberührt. Die Frage geht dahin, ob auch die besonderen Nutzungs- und Gebrauchswerte als solche oder die eben dadurch begründeten zusätzlichen wertbestimmenden Eigenschaften der Grundstücke in jedem Fall zum absolut geschützten Eigentumsinhalt gehören. Diese Frage ist grundsätzlich zu bejahen. Dies gilt auch dann, wenn, wie in dem hier interessierenden Falle, die bauliche Nutzbarkeit durch Maßnahmen der öffentlichen Hand begründet oder freigegeben ("zugelassen") wird.

Daß dem so ist, zeigt sich darin, daß die spätere Entziehung einmal rechtsverbindlich begründeter Baunutzbarkeiten unter bestimmten, aber abgegrenzten Voraussetzungen eine Entschädigungspflicht auslösen kann. Das Eigentum ist auch hinsichtlich seiner baulichen Nutzbarkeit in dem jeweiligen status quo ante geschützt.

Das aber schließt grundsätzlich die Erhebung öffentlicher Abgaben aufgrund bestimmter Tatbestände nicht aus. Dies zeigen die dem hier in Rede stehenden Fall nahe verwandten Vermögens- und Erbschaftssteuern. Beide haben nicht unerhebliche Abgaben vom Eigentum bzw. vom Vermögen - das ja dem Eigentum in enteignungsrechtlicher Hinsicht im wesentlichen gleichgestellt ist - zum Inhalt.

Besonders aufschlußreich ist der Vergleich zur Erbschaftsteuer; hier besteht der Steuertatbestand in dem Vermögensanfall infolge Erbschaft. Besteuerungsgrundlage ist der Vermögenszuwachs. Er wird je nach dem Grade der Verwandtschaft zu hohen Anteilen weggesteuert. Kein ernstzunehmendes Argument gegen diese Steuer beruft sich auf das verfassungsrechtlich geschützte Erbrecht. Berücksichtigt man, daß es sich bei der Erbschaftsteuer um einen ausschließlich privatrechtlich motivierten Vermögenszuwachs, dagegen bei der Planungs-wertabschöpfung um einen ausschließlich öffentlich-rechtlich motivierten Wertzuwachs handelt, so können jedenfalls aus den Gesichtspunkten der Art. 14, I und 19, II GG überzeugende Argumente gegen eine öffentliche Abgabe auf Wertsteigerungen des Baubodens nicht begründet werden. Ein-

(1) So in BGHZ 15, S. 268 und in NJW 1956, S. 1800.

schränkend allerdings ist zu bemerken, daß eine völlige (100%ige) Wegsteuerung jedenfalls privatrechtlich motivierter Vermögenswertsteigerungen unzulässig wäre. Darüber, ob dies auch bei öffentlich-rechtlich motiviertem Vermögenszuwachs gilt, besteht keine einheitliche Meinung.

Jedenfalls aber ist die 100%ige Abschöpfung öffentlich-rechtlich motivierter Vermögenszuwächse dann zulässig, wenn die werterhöhenden öffentlich-rechtlichen Maßnahmen, hier die rechtsverbindliche Verleihung von Baunutzbarkeiten, unter dem gleichzeitig zum Ausdruck gebrachten Vorbehalt der Vergütungspflicht stehen. Soweit und solange ein derartiger Vorbehalt bei der Festsetzung der erhöhten Baunutzbarkeiten nicht geltendgemacht wird, wächst eben in zwingender Konsequenz des Art. 14, I GG der Mehrwert dem Eigentümer zu. Da aber eine "Vergütungspflicht für durch Baunutzbarkeiten bedingte Mehrwerte" dem geltenden Recht unbekannt ist, könnte eine 100%ige Mehrwertabschöpfung auf der Grundlage eines künftigen Gesetzes nur die Fälle treffen, in denen künftig erhöhte Baunutzbarkeiten verliehen werden. Eine Erfassung auch der zurückliegenden Fälle wäre nur über eine rein steuerrechtliche Regelung möglich, diese aber dürfte jedenfalls, wie oben ausgeführt, nicht zu einer 100%igen Abschöpfung führen.

Im Zusammenhang mit der Zulässigkeit einer Mehrwertabschöpfung ist auf die Meinung einzugehen, die planungsbedingten Mehrwerte seien nicht auf Leistungen der öffentlichen Hand, sondern auf die allgemein-wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen zurückzuführen. Die Planung insbesondere öffne der vorhandenen Wirtschaftskraft nur sozusagen formal die bauliche Betätigungsmöglichkeit und könne diese allenfalls nur der Richtung und dem Standplatze nach regulieren.

Richtig ist, daß die Planung als solche keine Werte produziert. Aber sie hat nicht zuletzt als Rationalisierungsfaktor am ökonomischen Werteschöpfungsprozeß entscheidenden Anteil. Richtig ist auch, daß jede Planung, die an der vorhandenen Wirtschaftskraft vorbeiplant, sei es daß sie unzulässig begrenzt, sei es daß sie unzulässig ausweitet, schädlich wirkt. Dies alles steht außer Zweifel. Die hier apostrophierte Meinung übersieht aber, daß die Planung, soweit sie Baunutzbarkeiten festlegt, Werte zwar nicht schafft, aber verteilt. Zwar liegt theoretisch in einem Planungsgebiet die Summe aller Grundstückswerte in dem Rahmen fest, wie nach Maßgabe der vorhandenen wirtschaftlichen Bedürfnisse und Leistungsmöglichkeiten eine bauliche Betätigung stattfindet bzw. zu erwarten ist. An welcher Stelle aber die bauliche Tätigkeit sich entfalten kann, welche Grundstücke also in den Genuß der durch Bebaubarkeit ausgelösten Werterhöhung gelangen, wird durch die Planung entschieden. Aus dem rechtlich allein interessierenden Gesichtspunkt des wirtschaftlichen Schicksals des Einzelgrundstücks entscheidet die Planung mittels ihrer legitimen Lenkungsbezugnis. Ob dies kraft eines Werteschöpfungsprozesses oder kraft einer Lenkungs- und Verteilungsfunktion geschieht, ist für den einzelnen Eigentümer belanglos.

Zum anderen ist darauf hinzuweisen, daß die Planung keine isolierte Funktion darstellt, sondern Bestandteil der öffentlichen Verwaltung ist. Diese aber hat durch ihre umfangreichen Investitionen einen ganz erheblichen Anteil an der die bauliche Entwicklung tragenden örtlichen Wirtschaftskraft. Die Behauptung, die Wirtschaft schaffe die Werte, die Planung verteile sie nur, der einzelne Grundstückseigentümer verdanke allenfalls der "Wirtschaft" Werterhöhungen seines Grundstücks (1), ist schief, weil es eine solche Unterscheidung der an der Werteschöpfung beteiligten Gruppen nicht gibt. "Die Wirtschaft" ist ein nicht abgrenzbarer Teil der Allgemeinheit. Zur "Wirtschaft" gehören nicht nur die Unternehmer, sondern ebenso die Arbeitnehmer. Neben der "Wirtschaft" hat, wie dargetan, die öffentliche Hand gerade auf dem hier interessierenden Gebiet hohen Anteil an Investition und Werteschöpfung. Es gibt, jedenfalls bei der Frage der Zurechenbarkeit baurechtlich verursachter Wertsteigerungen nur die Frage, ob diese durch den Eigentümer selbst, oder durch die Allgemeinheit veranlaßt und bewirkt worden sind. Nur die vom Eigentümer selbst (oder seinen Rechtsvorgängern) herbeigeführten Wertsteigerungen sind ihm, und zwar ohne jede Schmälderung absolut gesichert. Auf Leistungen anderer anonymen und nicht feststellbarer Gruppen von Wirtschaftssubjekten kann sich der Eigentümer bezüglich des Schutzes nicht von ihm selbst herbeigeführter Wertsteigerungen nicht berufen.

Die Verfassungsmäßigkeit der Mehrwertabschöpfung kann schließlich auch nicht durch die Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz in Zweifel gezogen werden (2). Die besondere Stellung, die dem Grund und Boden innerhalb unserer Volkswirtschaft zukommt, rechtfertigt eine gegenüber anderen Wirtschaftszweigen abweichende Behandlung. Der Hinweis darauf, daß beispielsweise unverdiente Gewinne aus Anlaß der Korea- und Suez-Krise nicht abgeschöpft worden seien, kann nicht verfangen. Die hier in Vergleich gesetzten Tatbestände sind so verschieden voneinander, daß eine Gleichbehandlung schlechterdings unmöglich ist.

Im übrigen gebietet der Gleichheitsgrundsatz nur, daß bei Vorliegen bestimmter Sachverhalte die davon betroffenen Personen gleich behandelt werden. Der Gesetzgeber ist nicht gezwungen, ähnliche Sachverhalte gleich zu behandeln. Es kommt daher unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 GG verfassungsjuristisch überhaupt nicht auf den Nachweis an, daß der Bauboden eine vom Warenverkehr abweichende Behandlung erfordert. Dieser Nachweis ist nur rechtspolitisch, also für die Betätigung des legislatorischen Ermessens von Belang. Insoweit kann hier auf die Wiederholung von berufener Seite vorgetragener Argumente für die unstreitige Sonderstellung des Baubodens verzichtet werden.

Die vorstehenden Überlegungen lassen sich dahin zusammenfassen, daß eine völlige Abschöpfung der Mehrwerte zulässig, aber insoweit begrenzt ist, als diese durch die Ver-

- (1) Bundesbaugesetz, Zentralverband der Deutschen Haus- und Grundbesitzer, Düsseldorf, 1957, S. 132 ff.
- (2) Bundesbaugesetz, Zentralverband der Deutschen Haus- und Grundbesitzer, Düsseldorf, 1957, S. 135.

leihung erhöhter Baunutzbarkeiten nach Inkrafttreten einer entsprechenden gesetzlichen Regelung bewirkt werden. Auf zurückliegende Baunutzbarkeitsverleihungen bezogene Abschöpfungsmaßnahmen sind zwar zulässig, dürften aber nicht zu einer völligen Wegsteuerung führen.

2) Der Planungsschadensausgleich

Das verfassungsrechtlich gebotene Ausmaß der Verpflichtungen zum Ersatz von Planungsschäden wurde oben dargelegt (vgl. Abschn. A, II). Ob der Gesetzgeber die positive und die negative Seite des Planungswertausgleiches isoliert oder korrespondierend regelt, steht in seinem verfassungsrechtlich nicht gebundenen Ermessen.

II. Die baurechtliche Funktion eines Planungswertausgleichs

Wertänderungen des Bodens können ihre Ursache nicht nur in städtebaulichen Maßnahmen haben, sondern auch auf andere, allgemeinere Gründe zurückgehen. Es kann aber nicht Aufgabe eines Baugesetzes sein, das damit zusammenhängende Problem der unverdienten Wertsteigerungen generell zu lösen. Vielmehr ist es aus sachlichen Gründen gerechtfertigt und sogar geboten, diesen Komplex im Rahmen einer baurechtlichen Neuordnung nur insoweit zu regeln, als die Wertänderungen mit baurechtlichen Maßnahmen in einem Zusammenhang stehen. Die Untersuchung wird sich also vor allem darauf zu beschränken haben, die jeweilige Lösung darauf zu prüfen, ob sie sich in den Rahmen der angestrebten baurechtlichen Neuordnung einordnen läßt und die spezifischen baurechtlichen Aufgaben zu erfüllen vermag. Dabei erscheint es jedoch unumgänglich, zunächst die Berechtigung und die Aufgaben einer baurechtlichen Mehrwertregelung näher darzulegen.

Wohl die bedeutendste baurechtliche Maßnahme ist die städtebauliche Planung, insbesondere die Aufstellung des Bebauungsplanes. Aus diesem Plan ergibt sich allein und in einer allgemein verbindlichen Weise Art und Maß der zulässigen, insbesondere der baulichen Nutzung (1). Die im Bebauungsplan festgelegte Bodennutzung verändert auch die Bodenwerte, sei es in positiver oder negativer Hinsicht. Das ist gelegentlich bestritten worden.

Schütz (2) meint, nicht die städtebauliche Planung führe zu Wertänderungen, sondern diese würden durch die Bedürfnisse und die Leistungsfähigkeit der "Wirtschaft" ausgelöst. Diese bestimmte weitgehend, ob die durch die Planung ausgewiesene und bestimmte Nutzung des Grund und Bodens verwirklicht werde und damit zu Wertänderungen führe. Schütz folgert daraus u.a., daß eine Mehrwertregelung, insbesondere eine Abschöpfung von Wertsteigerungen,

(1) Vgl. im einzelnen hierzu § 12 des Kommissionsentwurfes.

(2) Schütz, Wolfgang: Ist das Bundesbaugesetz blockiert? Zum Wertausgleich für Planungsvorteile und Planungsschäden. In: Bauamt und Gemeindebau 28 (1955 H. 6, S. 169 ff.

einer inneren Berechtigung entbehre. Das von Schütz in diesem Zusammenhang gewählte Beispiel - Ausweisung einer großstädtischen Ausnutzbarkeit in einem verkehrsfremden und abgelegenen Gebiet - vermag seine These allerdings nicht zu stützen. Freilich ist in Ergänzung des zu dieser Frage in Abschnitt B. I Ausgeführten Schütz zuzugeben, daß die Planung die "Freiheit" hat, eine solche Ausweisung vorzunehmen. Ein derartiges Verhalten wäre jedoch im höchsten Maße unsinnig und würde an den tatsächlichen Gegebenheiten und Forderungen vorbeigehen, die gerade eine verständige Planung unbedingt beachten muß. Das von Schütz gewählte Beispiel einer völlig wirklichkeitsfremden und daher unsinnigen Planung besitzt keinerlei Aussagekraft.

Richtig bleibt demgegenüber die Feststellung, daß kein Grundstückseigentümer allein von sich aus eine bestimmte Nutzung seines Grundstücks und damit eine entsprechende Wertsteigerung erzwingen kann. Es ist sogar so, daß eine solche Möglichkeit im Interesse eines am allgemeinen Wohl orientierten Städtebaues ausgeschlossen werden muß. Auch Schütz kann aber nicht bestreiten, daß der Wert eines Grundstücks durch Art und Ausmaß seiner Nutzung maßgeblich bestimmt wird.

Es ist weiter nicht zu bestreiten, daß der verbindliche städtebauliche Plan die Art der Nutzung im einzelnen bestimmt und damit (rechtlich) erst die Möglichkeit einer bestimmten Nutzung erschließt. Daraus folgt aber, daß Wertänderungen des konkreten Grundstücks letztlich durch den Bebauungsplan ausgelöst bzw. entbunden werden. Welche Kräfte die Planung im Einzelfall dazu bestimmen, gerade in einem bestimmten Gebiet und in einer bestimmten Weise tätig zu werden, kann unbeantwortet bleiben. Jedenfalls bleibt die Feststellung, daß auslösendes Moment der Wertänderung der verbindliche städtebauliche Plan ist. Das gilt sowohl für Werterhöhungen als auch für Wertminderungen des Grundstücks.

Zutreffend hat Pohl (1) herausgestellt, daß außerhalb der Planung liegende Kräfte wohl bestimmen können, daß überhaupt gebaut wird. Das "Wo und Wie" muß aber im Interesse eines dem Gemeinwohl dienenden Städtebaues durch die Planung bestimmt werden. Ein Verzicht hierauf würde den Städtebau zum Spielball widerstreitender Interessen werden lassen und müßte notwendig zum Chaos führen.

Es kann weiter ernstlich nicht bestritten werden, daß die durch die Planung bestimmte Ordnung der Bodennutzung im öffentlichen Interesse erfolgt und an ihm orientiert sein muß. Dieses öffentliche Interesse ist allein maßgebend für die planerischen Festsetzungen und damit auch kausal für die durch die Planung entbundenen Wertänderungen. Die städtebauliche Planung bringt damit im öffentlichen Interesse dem einen Grundstückseigentümer Vorteile, während sie dem anderen Nachteile zufügt. Vom Standpunkt des betroffenen Grundstückseigentümers aus bedeutet das

(1) Pohl: "Der Planungswertausgleich im System eines freiheitlichen Bau- und Bodenrechts", a.a.O., S. 42

Willkür. Auch dieser Tatbestand ist von Schütz (1) zu Unrecht geleugnet worden. Schütz verkennt dabei insbesondere, daß die hier vorliegende "Willkür" nur aus der Sicht des betroffenen einzelnen Eigentümers besteht und nicht etwa gleichzusetzen ist einer Willkür im Sinne eines mehr oder weniger blind zufälligen Handelns.

Sicher ist es richtig, daß sich die Planung in ihrer Gestaltung den vorhandenen Gegebenheiten anpassen muß. Dennoch bleibt der ihr verbleibende Spielraum weit genug. Aus der Sicht des öffentlichen Interesses besteht zweifelsfrei eine Bindung der Planung. Aus dieser Sicht ist es nicht gleich, wohin etwa eine öffentliche Grünfläche oder eine Verkehrslinie gelegt werden soll oder ob hier oder dort eine konzentrierte, hochgeschossige Bebauung vorzusehen ist oder nicht. Vom Interesse des betroffenen Grundeigentümers aus muß es aber willkürlich erscheinen, daß gerade *s e i n* Grundstück zur öffentlichen Grünfläche erklärt oder von einer Fernstraße durchschnitten wird oder nur dreigeschossig oder gar geringer bebaut werden darf, während der Nachbar von diesen Beschränkungen verschont bleibt. Diese Zufälligkeiten, die jedoch im öffentlichen Interesse geboten sind, verlangen schon aus Gründen der Gerechtigkeit einen Ausgleich. So gesehen erweist sich die Mehrwertabschöpfung nur als contrarius actus der Planungsschadensvergütung, deren Berechtigung von keiner Seite bestritten wird, und die, wie bereits dargelegt, aus verfassungsrechtlichen Gründen sogar geboten ist.

Die Forderung nach einer Mehrwertabschöpfung ist umso berechtigter, als die beabsichtigte baurechtliche Neuordnung die Bebauung eines Grundstücks im allgemeinen nur im Rahmen eines festgesetzten Bebauungsplanes zuläßt (2). Diese gewollte und im Interesse eines gesunden und modernen Städtebaues notwendige Konzentration des baulichen Geschehens auf das verhältnismässig kleine Gebiet eines Bebauungsplanes verstärkt natürlich die an sich schon starke Stellung des von der Planung im Einzelfalle begünstigten Grundeigentümers in einem sehr starken Maße. Diese konzentrierte Planung führt auch unvermeidlich zu einer zusätzlichen Verknappung des Baubodens und damit zu der verstärkten Gefahr einer Verfälschung der Preisbildung und Verzerrung des Preisgefüges.

Diese unvermeidlichen Folgen der Planung können aber schon um ihrer selbst willen nicht einfach hingenommen, sondern müssen gleichsam paralyisiert werden, indem man die durch die Planung geschaffenen Wertänderungen *a u s g l e i c h t*. Dazu gehört einmal die Vergütung der Planungsschäden, zum anderen aber mit ebenso großer Berechtigung und Notwendigkeit die Abschöpfung der durch sie ausgelösten Wertsteigerungen. Diese Erkenntnis zeigt besonders deutlich die Doppelgleisigkeit unseres Problems, das sich nicht allein in der Forderung nach einer Abschöpfung der Wertsteigerungen erschöpfen kann und darf. Die baurechtliche Neuordnung, insbesondere die mit ihr notwendig verbundene Konzentration des Planungsvorganes verlangt in erster Linie den echten Ausgleich, dessen eine Seite die Abschöpfung und dessen andere Seite die Vergütung ist.

(1) Vgl. a.a.O., S. 170

(2) Vgl. im einzelnen die §§ 32 ff. KoE.

Wer die konzentrierte Planung bejaht, muß sich auf der anderen Seite auch zu einer Wiederherstellung der durch die Planung notwendig gestörten Gleichgewichtslage bekennen. Diese Wiederherstellung des gestörten Gleichgewichts dient aber gleichzeitig dazu, die Planung interessenneutral zu machen. Ihre Folgen für den Betroffenen werden durch den Ausgleich neutralisiert und damit ein Anreiz genommen, aus sachfremden Erwägungen auf die planerische Gestaltung Einfluß zu nehmen. Diese Gesichtspunkte, die rein baurechtlich motiviert sind, führen dazu, die Mehrwertabschöpfung als berechtigt anzuerkennen.

Die vorstehend beschriebenen Funktionen der baurechtlich orientierten und daher entsprechend beschränkten Mehrwertabschöpfung lassen diese zu einem wesentlichen Bestandteil der vorgesehenen baurechtlichen Neuordnung werden. Sie machen gleichzeitig deutlich, daß diese Regelung nicht Selbstzweck ist oder primär fiskalisch ausgerichtet sein darf. Vielmehr ist die Mehrwertabschöpfung als Teil des Planungswertausgleichs reines Instrumentarium mit dem vordringlichen Ziel, die durch die Planung gestörte Gleichgewichtslage wieder herzustellen und die Planung von sachfremden Einflüssen soweit möglich freizumachen. Der Mehrwertausgleich, in Sonderheit die in ihm enthaltene Mehrwertabschöpfung, muß aber zugleich auch geeignet sein, dahin zu wirken, daß die im Bebauungsplan ausgewiesenen Nutzbarkeiten auch baldmöglichst verwirklicht werden. Seine Ausgestaltung muß daher so erfolgen, daß die Abschöpfung zugleich einen Druck dahin bewirkt, das Grundstück der vorgesehenen Nutzung zuzuführen, sei es, daß der derzeitige Eigentümer die vorgesehene Ausnutzbarkeit selbst realisiert oder aber das Grundstück infolge des ausgeübten Angebotsdrucks an den Markt bringt, damit ein anderer das Grundstück in der vorgesehenen Weise nutzt.

Die nunmehr vorzunehmende Prüfung der bisher bekanntgewordenen Vorschläge wird sich daher vor allem damit befassen müssen, ob diese baurechtlichen Ziele mit ihnen zu erreichen sind.

III. Wirtschaftliche Überlegungen zum Planungswertausgleich

Im Planungswertausgleich, wie immer er auch ausgestaltet werde, sind rechtliche Fragen mit wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Problemen besonders eng verknüpft. Es ist darum zweckmäßig, seine wirtschaftliche Bedeutung wenigstens in großen Zügen darzutun. Dabei sind die wichtigsten Begriffe, die ihnen zugrundeliegenden wirtschaftlichen Zusammenhänge und die mutmaßlichen Einflüsse darzustellen, die vom Wertausgleich auf den Wirtschaftsablauf im allgemeinen und insbesondere auf die Verhältnisse am Bodenmarkt ausgehen werden. Da der Planungswertausgleich spezielle bodenordnungs- und bodenmarktpolitische Zwecke im Einklang mit der wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption erfüllen soll, ist jedenfalls die Prüfung der insoweit beachtlichen Wechselbeziehungen zwischen seiner Ausgestaltung und der Bodenwirtschaft unerlässlich.

1) Grundlegung

Die wirtschaftlichen Besonderheiten des Bodens liegen darin, daß er weder wie ein anderes wirtschaftliches Gut beliebig reproduzierbar noch transportabel ist. Die Gesamtheit des zur Verfügung stehenden Bodens muß vielmehr grundsätzlich als wirtschaftliches Datum angesehen werden. Veränderlich sind nur die Anteile, die den verschiedenen Nutzungsarten zugewiesen werden. Diese Bodennutzungen werden wirtschaftlich verwertet; nach ihnen wird "gefragt". Die Nachfrage nach und das Angebot von Boden bezieht sich dabei stets auf ein Grundstück genau beschreibbarer Lage, Größe und Güte.

Es ist also davon auszugehen, daß ein Stück Boden immer als Individualität für genau bestimmbare Nutzungszwecke gefragt wird. Veränderungen der Nutzungsmöglichkeiten, z.B. durch die rechtliche Festsetzung der Baunutzbarkeit, gehen als qualitatives Merkmal in die Individualität des betreffenden Grundstückes ein und wirken sich als solche auf die nun zu behandelnden Zusammenhänge zwischen Bodennutzung, Grundrente, Bodenpreis und Bodenmarkt aus.

Von einem Markte wird gesprochen, wenn Nachfrager und Anbieter einander treffen, um wirtschaftliche Güter oder Dienste auszutauschen. Am Bodenmarkt werden Grundstücke mit bestimmten Nutzungsmöglichkeiten angeboten und nachgefragt. Die Wirtschaftstheorie unterscheidet zwischen dem Preis für ein bestimmtes Grundstück und dem Preis für seine Nutzung. Der Bodennutzungspreis wird auch als Grundrente oder Bodenrente bezeichnet (1). Die Knappheit des Bodens bedingt die Existenz der Grundrente. Unterschiede zwischen den Bodenrenten verschiedener Grundstücke erklären sich aus Unterschieden in der Güte (Ricardo) und/oder der Lage (v.Thünen) des Stück Bodens sowie aus Unterschieden in der Nachfragestruktur. Je nach der Nutzungsart sprechen wir von der landwirtschaftlichen Grundrente, der Bergwerksrente oder der städtischen Grundrente (2).

Die Grundrente ist in zweifacher Hinsicht bedeutsam. Sie ist Kostenfaktor für den, der Bodennutzungen verwerten will; sie ist aber auch Einkommenskategorie, die unter funktioneller und personeller Betrachtungsweise stark umstritten ist.

Die Grundrente als Preis für die Bodennutzung bestimmt den Bodenpreis für ein genau beschriebenes Grundstück. Er berechnet sich theoretisch bei gegebenem "Kalkulationszinsfuß" (3) durch die Kapitalisierung des Bodennutzungspreises, das heißt der Grundrente. Der Bodenpreis ist also ein ab-

(1) Schneider, Erich: Einführung in die Wirtschaftstheorie. II. Teil Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1953, S. 291.

(2) Müller, Herbert, K.R.: Die städtische Grundrente und die Bewertung von Baugrundstücken. Tübingen: Wasmuth 1952. Vom Felde, Hans-Werner: Die volkswirtschaftliche Problematik der Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens. Köln: Müller 1954.

(3) Schneider, Erich: Einführung, a.a.O., S. 291

geleiteter Preis. Seine tatsächliche Höhe wird entscheidend von der Struktur des Bodenmarktes und den Verhaltensweisen der Anbieter und Nachfrager bestimmt. Heute ist der allgemeine Bodenmarkt und insbesondere der Baubodenmarkt weitgehend zum monopoloiden Verkäufermarkt geworden, auf dem sich ein echter Knappheitspreis nicht bilden kann.

Der Bodenpreis entspricht aber der kapitalisierten Grundrente (Bodennutzungspreis) nur dann, wenn das betreffende Grundstück nicht zuvor Gegenstand von Meliorationen und Investitionen gewesen ist, wenn es also bislang unbearbeitet blieb. Im anderen Falle enthält z.B. der Mietertrag oder die Pachtsumme eines Grundstückes auch Zinsen und Abschreibungen für die zuvor investierten Mittel. Die sich nach Abzug dieser Beträge ergebende "reine Grundrente" ist praktisch nicht zu ermitteln. Darum werden die Unterschiede zwischen Boden und Sachkapital, zwischen einem "originären" und dem "produzierten" Produktionsfaktor von der modernen Theorie immer mehr als nur graduelle Unterschiede angesehen.

Es ergibt sich somit, daß der Bodenpreis mit dem Bodennutzungspreis (Grundrente) identisch sein kann, daß er aber zumeist weitere Preiselemente enthält, die entweder auf bereits vorgenommenen Kapitalinvestitionen oder aber auch der Ausnutzung der Marktposition des Anbieters beruhen. Je mehr der Bodenmarkt zum Oligopol oder Monopol tendiert, um so mehr entfernt sich der Bodenpreis vom sog. Knappheitspreis, der nur bei vollkommener Konkurrenz entstehen kann.

Der Preis eines Gutes, die Interdependenz aller Preise und die Preisbildungsprozesse an unterschiedlich strukturierten Märkten sind eng verbunden mit der wirtschaftlichen Wertlehre. Der Wert eines wirtschaftlichen Gutes liegt in seiner Eigenschaft, ein Bedürfnis befriedigen zu können, in diesem Sinne also "nützlich" zu sein. Dieser Nutzwert wird von subjektiven Vorstellungen stark beeinflusst. Er ist zwar Voraussetzung des Tauschwertes, kann aber nicht als sein Maß betrachtet werden. Der Tauschwert eines Gutes kennzeichnet vielmehr ausschließlich dessen Fähigkeit, andere Güter einzutauschen; er schlägt sich im Preise nieder.

Der Ertragswert wiederum ergibt sich durch die Kapitalisierung des nachhaltig erzielbaren Reinertrages eines wirtschaftlichen Gutes. Es ist offensichtlich, daß hierbei nur "Erwartungen" hinsichtlich der künftigen Erträge entscheiden.

Werden diese Begriffe auf den Bodenmarkt übertragen, so zeigt sich die enge Verbindung einmal zwischen dem Ertragswert eines Grundstückes und dem Bodennutzungspreis, zum anderen zwischen Bodenwert und Bodenpreis. Die "Erwartungen" der Anbieter und der Nachfrager hinsichtlich der künftigen Erträge aus einem Grundstück sind also auch für den Bodenpreis ausschlaggebend, der diese Erträge kapitalisiert vorwegnimmt. Die Grundrente bestimmt somit unter dem Einfluß des Kalkulationszinses den Bodenwert eines Grundstückes. Es braucht nicht erläutert zu werden, daß der Bodenpreis (Tauschwert) unter den heutigen Verhältnissen am Bodenmarkt nicht mehr als zuverlässiger Maßstab für den tatsächlichen Bodenwert gelten kann. Aus dieser

Erkenntnis wurden und werden noch immer Verfahren gesucht, die eine "objektive" Bewertung des Bodens ermöglichen und so Bodenwert und Bodenpreis in eine erkennbare Relation bringen können.

Auch der möglicherweise verzerrte und den tatsächlichen Knappheitsverhältnissen nicht entsprechende Grundstückspreis reagiert aber auf Änderungen des Bodenwertes. Dabei können mehrere Faktoren wirksam sein. Einige seien beispielhaft erwähnt: das Bevölkerungswachstum, das zu zunehmender Verknappung des Bodens führt; der Lebensstandard der Bevölkerung; strukturelle Veränderungen eines Wirtschaftsraumes; der technische Fortschritt, insbesondere auf dem Verkehrssektor; der Kalkulationszinsfuß als Kapitalisierungsfaktor; die Unternehmerinitiative; die Marktform des Bodenmarktes als besonders wichtiger Faktor; unterschiedliche Erschließungskosten und schließlich die Änderungen der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstückes, deren Einflüsse für die hier zu behandelnde Problematik entscheidend sind.

Mehrere dieser Faktoren bewirken zumeist gemeinsam die jeweiligen Veränderungen des Bodenwertes, so daß ihnen bestimmte Anteile am Erfolg nicht "zugerechnet" werden können. Diese Tatsache erschwert auch die Antwort auf die Frage nach "verdienten" und "unverdienten" Wertsteigerungen sehr, da grundsätzlich nicht genau auszumachen ist, inwieweit die Bodenwertänderungen auf Arbeits- oder Kapitaleinsatz, auf unternehmerischer Initiative oder auf Faktoren beruhen, die aus der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, aus Maßnahmen der öffentlichen Hand oder aus anderen, vom Grundstückseigentümer unbeeinflussten Vorgängen erwachsen sind.

Auch für die städtische Grundrente (Baulandgrundrente) gilt, daß sie in der Knappheit der Bodennutzungen - hier der baulichen Nutzungen - begründet ist. Auch für städtische Grundstücke wird der Bodenpreis durch die kapitalisierte Grundrente bestimmt. Im Baulandpreis wird aber mehr vergütet, als dieser Grundrente entspricht, wenn es sich um bereits aufgeschlossenes Gelände handelt. Die für die Höhe des Bodennutzungspreises entscheidenden künftigen Erträge müssen die Bewirtschaftungskosten des Gebäudes, den Unternehmergewinn und den Erschließungsaufwand decken. Erst nach Abzug dieser Posten vom Baulandpreis ergibt sich die städtische Grundrente als Nettoertrag.

Sie wird stets höher liegen als die landwirtschaftliche Grundrente, weil nur so die - theoretisch möglicherweise auch noch risikobelastete - Umwidmung des Bodens zu baulicher Nutzung reizvoll erscheint. Diese "unbedingte Stadtrente" (1) muß darum auch auf dem "Grenzboden" entstehen, dem letzten Grundstück also, das zu Bauzwecken nachgefragt wird.

(1) Müller, Herbert, K.R.: Die städtische Grundrente, a.a.O., S. 91 ff.

Alle übrigen Grundstücke werfen je nach Lage und Güte eine höhere städtische Grundrente ab. Weitere Rentensteigerungen resultieren offensichtlich aus der Verleihung höherer Baunutzbarkeiten durch die rechtsverbindliche Festsetzung städtebaulicher Pläne. Sie können als Quasi-Rentenanteile aufgefaßt werden. Hierbei handelt es sich um einen zusätzlichen Ertrag, den nicht eine körperliche Sache, sondern z.B. eine Rechtsposition abwirft (1). Schließlich sichern sich die Bodeneigentümer durch ihre starke Stellung am Baubodenmarkt zusätzliche Rentensteigerungen, die als Monopolrentenanteile in die städtische Grundrente einfließen.

Es wurde bereits dargetan, daß der Baubodenmarkt heute als monopoloider Verkäufermarkt anzusehen ist, auf dem der für einen Gleichgewichtspreis (Knappheitspreis) erforderliche Angebotsdruck fehlt. Die Bodeneigentümer sind darum in der Lage, überhöhte und selbst unwahrscheinliche Ertragsmöglichkeiten ihrer Grundstücke im Preis kapitalisiert vorwegzunehmen. Sie können auch die "unbedingte Stadrente" auf dem Rohbauland durch Zurückhaltung des Angebots in die Höhe treiben. Da nahezu alle Bodeneigentümer in ihrem Verhalten vom ständig steigenden Wert des Baubodens ausgehen, ist der Baubodenmarkt im Sinne des Wettbewerbs praktisch funktionsunfähig geworden. Andere Einflüsse wie Stoppreise usw. wirken selbstverständlich mit. Diese Zusammenhänge und ihre weitreichenden Auswirkungen auf das Miet-, Preis- und Einkommensgefüge sind hier nur anzumerken.

Zu vertiefen aber ist die aus der Sonderstellung des Wirtschaftsgutes Boden folgende verteilungspolitische Problematik. Die Grundrente als Einkommenskategorie des privaten Bodeneigentümers ist in der wirtschaftswissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Diskussion stark umstritten; das gilt insbesondere hinsichtlich der mit der Grundrente unlösbar verbundenen Verteilung von Bodenwertsteigerungen. Dabei ist auch für wirtschaftliche Überlegungen zunächst festzustellen, daß sich die tatsächliche Verteilung des Volkseinkommens als eine Funktion der jeweiligen Rechtsordnung darstellt. Die Garantie der persönlichen Freiheit im Wirtschaftsleben, das Privateigentum, die Steuerpolitik und die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand sind einige der dabei beachtlichen Daten. Die Wirtschaftstheorie prüft die "funktionelle" Verteilung, indem sie die Preisbildung der Produktionsfaktoren untersucht. Die "personelle" Verteilung des Einkommens, die Verteilung auf die Haushalte also, kann dabei nicht unberücksichtigt bleiben. Sie ist zwar wesentlich ein politisches Problem, steht aber mit der funktionellen Verteilung in unlösbarer Wechselbeziehung.

(1) Nell-Breuning, Oswald von: Zur Wirtschaftsordnung. Wörterbuch der Politik H. IV. Freiburg: Herder 1949, Sp. 172.

Lohn, Zins und Rente sind die Einkommenskategorien für die Besitzer von Arbeit, Kapital und Boden. Die verteilungspolitische Problematik entsteht bei der Frage nach den Anteilen, die dem Lohn, dem Zins und der Rente am Gesamtertrag des wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesses "zustehen". Das theoretische Zurechnungsproblem gilt als nicht exakt lösbar. Seine Lösung ist praktisch zu einer Frage sozialer Macht bzw. politischen Willens geworden. Diese für Lohn, Zins und Rente gültigen Aussagen treffen auch für den Unternehmergewinn zu, der als Residualeinkommen bezeichnet wird. Bei der Auseinandersetzung um den jeweiligen Anteil am Sozialprodukt werden insbesondere "arbeitslose" Einkommen, zumal sie Steigerungen erfahren, die von der Allgemeinheit verursacht werden, besonders kritisch beobachtet. Das trifft auch für hier zu behandelnden Steigerungen der Grundrente zu.

Alle Vorschläge zur Sonderbehandlung der Grundrente sind letztlich an sittlichen Wertvorstellungen orientiert (1). Die zahlreichen Reformvorschläge lassen sich in zwei Gruppen trennen. In der einen wird die private Aneignung der Grundrente und ihrer Stiegeungen angegriffen, weil der knappe Boden als Grundlage jeglicher menschlichen Tätigkeit überhaupt ungeeignet erscheint, zu privatem Eigentum überlassen zu werden. Seine Nutzung zum Wohle aller werde dadurch praktisch unmöglich gemacht.

Die zweite Gruppe der Vorschläge richtet sich nicht gegen das private Bodeneigentum schlechthin, sondern gegen seine mangelnde soziale Gebundenheit. Sie geht davon aus, daß die Wirkungen der einmal vollzogenen privaten Aneignung von Grund und Boden nicht als unabänderliche Daten hinzunehmen sind, sondern durch geeignete institutionelle Maßnahmen gestaltet werden können. Dabei werden insbesondere diejenigen Wirkungen auf die Einkommensverteilung als ungerecht empfunden, die in keinem erkennbaren Zusammenhang zur Leistung des privaten Eigentümers stehen.

Die Grundideen beider Richtungen werden ergänzt durch fiskalische Überlegungen, die z.Zt. an politischer Bedeutung gewinnen, durch Hinweise auf die allgemeinen wirtschaftlichen Auswirkungen und die besonderen Konsequenzen für den Bodenmarkt und das Preisgefüge. Sie alle sollen zumeist das gesellschaftspolitische Grundanliegen durchsetzbar machen. Die Vertretbarkeit und die Durchschlagskraft der Vorschläge aber werden stets daran zu prüfen sein, ob das Grundanliegen folgerichtig durchgehalten werden kann, damit nicht neue Ungerechtigkeit entstehe.

Für den Planungswertausgleich sind dabei folgende Fragen zu prüfen: Ist der wirtschaftliche Kausalzusammenhang zwischen städtebaulichen Maßnahmen und Bodenwertänderungen hinreichend bestimmbar, daß ein gerechter Ausgleich möglich erscheint? Kann die Sonderbehandlung einiger Bodenwertänderungen im Hinblick auf die Geschlossenheit der Wirtschaftspolitik vertreten werden? Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind zu erwarten?

(1) Einige Vorschläge sind in Teil B besprochen worden.

2) Die wirtschaftliche Vertretbarkeit des Planungswertausgleichs

Aus der Vielzahl der Faktoren, die zu Änderungen des Bodenwertes führen können, soll hier nur die Aktivität der städtebaulichen Planung berücksichtigt werden. Allgemein wird die Auffassung vertreten, daß die Stadtplanung unmittelbare und mittelbare Bodenwertänderungen auslöse.

Unmittelbare Wirkungen ergeben sich für den Bodenwert stets dann, wenn Umfang, Art und Maß der baulichen Nutzung rechtsverbindlich festgestellt werden. Von der Planung verliehene Baunutzbarkeiten gehen als qualitative Merkmale in die Individualität des Grundstückes ein und verändern mit der Nutzungsmöglichkeit auch seinen Bodenwert. Dieser Zusammenhang ist eindeutig; die daraus resultierenden Grundrentensteigerungen sind als unmittelbare wirtschaftliche Folge der städtebaulichen Aktivität anzusehen.

Mittelbar verursacht werden Wertänderungen durch Erschließungs- und Aufschließungsmaßnahmen, die bei den betroffenen bzw. benachbarten Bodeneigentümern zu Differentialgewinnen in der Lagerrente führen. Sie können aber auch in der Nähe umgewidmeter oder heraufgezonter Grundstücke entstehen, ohne daß die Nutzbarkeit der mittelbar betroffenen Grundstücke verändert wurde. Die Erfassung der mittelbaren Wertveränderungen ist zweifellos schwierig. Abgesehen davon, daß in jedem Falle die Beteiligungen der Bodeneigentümer an Aufschließungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind, müssen die Befürworter einer Einbeziehung der mittelbaren Bodenwertänderungen nachweisen, daß sie alle, aber auch nur solche Änderungen erfassen, die der Stadtplanung ursächlich zuzuschreiben sind. Daran sollten alle Vorschläge zum Verfahren geprüft werden. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint vor allem die Beschränkung auf einige mittelbare Bodenwertänderungen äußerst problematisch. Überdies darf im mittelbaren Wirkungsbereich städtebaulicher Aktivität vermutet werden, daß hier stärker als bei der Verleihung oder Entziehung von Baunutzbarkeiten andere Einflüsse wie z.B. die allgemeine Wirtschaftsentwicklung mitwirken, die aber gerade nicht durch den Planungswertausgleich erfaßt werden sollen.

Bereits oben (Abschn. C I, 1) wurde die Auffassung widerlegt, daß es nicht baurechtliche oder planerische Maßnahmen seien, die zu Bodenwertänderungen führen, sondern daß stets die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung als deren Ursache anzusehen sei. Hier ist unter Hinweis auf die Quasi-Rentenanteile, die beim Bodeneigentum entstehen können, nur noch anzumerken, daß der Begriff "Grundstück mit verliehener Baunutzbarkeit" hinreichend bestimmt, zuverlässig gegenüber anderen Grundstücken abgrenzbar und auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist, weil ein so ausgezeichnetes Stück Boden die in der allgemeinen Wirtschaftskraft potentiell vorhandenen Wertänderungen tatsächlich erfahren wird. Die werteverteilende Funktion der Stadtplanung ist hinsichtlich der unmittelbaren, durch Festsetzung von Nutzbarkeiten verursachten Bodenwertänderungen unbestreitbar. Für die mittelbaren ist wegen der bereits angedeuteten Schwierigkeiten keine ähnlich sichere Zurechnung möglich.

Vornehmlich von wirtschaftspolitischem Interesse ist die weitere Frage nach der "Marktkonformität" des Wertausgleiches. Die Stadtplanung muß die Wettbewerbssituation der Grundeigentümer verfälschen. Das erklärte Ziel des Wertausgleiches liegt darin, die Vorteile und Nachteile weitgehend auszugleichen, die durch diese "dirigistischen" Maßnahmen entstehen. Die dem Planer zwar geordnet, dem einzelnen Grundstückseigentümer aber willkürlich erscheinende Verteilung unterschiedlicher Ertragschancen durch die Ausweisung unterschiedlicher Nutzungsmöglichkeiten und die Verleihung unterschiedlicher Baunutzbarkeiten soll mit Hilfe des Wertausgleiches kompensiert werden. Die zusätzlichen Differential- oder Quasi-Renten werden abgeschöpft; dem Eigentümer zugemutete Einbußen werden vergütet. Damit wird die Ausgangsposition der konkurrierenden Bodeneigentümer dorthin zurückverlegt, wo sie vor dem Eingriff lag und ohne ihn liegen würde. Der Planungswertausgleich wird zum ordnungspolitischen Korrektiv der städtebaulichen Planung, die er durch den Ausgleichsmechanismus zugleich interessenneutral macht.

Hierin liegt eine folgerichtige Anwendung des Prinzips der marktwirtschaftlichen Ordnung, die dem Lenkungsinstrument des freien Marktes zum Durchbruch verhelfen will. Weitere Einflüsse eines so verstandenen Wertausgleichs erstrecken sich auf die Sicherung der freien Konkurrenz auch in dem Sinne, daß der Wertausgleich zur Zerschlagung der gegenwärtigen monopoloiden Verkäufermarktsituation beitragen kann.

Man wird diesen Versuch zur möglichst vollständigen Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichtes auch nicht mit dem Hinweis ablehnen können, daß er sich nur auf einen Teilbereich beschränkt, obgleich punktuell Maßnahmen stets die Vermutung gegen sich haben, die Geschlossenheit der Wirtschaftspolitik zu gefährden. Der vom Planungswertausgleich umfaßte "Teilbereich" ist - soweit es um den Ausgleich unmittelbarer Wertänderungen geht - in sich geschlossen; für die mittelbaren ist dieser Beweis allerdings noch nicht erbracht. In dem Umfange, in dem das ordnungspolitische Problem durch direkt marktbeeinflussende, die Wettbewerbs-situation verfälschende Maßnahmen der Stadtplanung entsteht, wird es auch durch den Planungswertausgleich gelöst. Dieser Wirkungsbereich des Ausgleichsmechanismus muß allerdings gewährleistet sein. Weil dies aber hinsichtlich der Abschöpfung und Vergütung mittelbarer Vorteile und Schäden nicht zutrifft, sind gegen diese Ausweitung des Wertausgleiches auch wirtschaftspolitische Bedenken geltend zu machen (1).

(1) Ob andere Maßnahmen zur Korrektur mittelbarer Eingriffe der Stadtplanung in den Wirtschaftsablauf geeignet erscheinen, ist hier nicht zu prüfen. Vgl. dazu Abschnitt C IV, 7.

Was schließlich die Frage nach den mutmaßlichen wirtschaftlichen Auswirkungen des Planungswertausgleichs betrifft, so haben modelltheoretische Untersuchungen und die Erfahrungen mit den Abschöpfungsversuchen durch die Wertzuwachssteuer, die modifizierte Grunderwerbssteuer oder die Baulandsteuer zu der nahezu einhelligen Auffassung geführt, daß er zu wirtschaftlich erwünschten Folgen führen muß.

Im wesentlichen werden folgende Vorteile herausgestellt. Der Planungswertausgleich wird zunächst zu einer Entschärfung der gegenwärtigen Monopolsituation am Baubodenmarkt führen. Er trägt zu einem besseren Gleichgewicht der Marktparteien bei, da er durch die Last des Abschöpfungsbetrages bzw. seiner Zinsen grundsätzlich das Baulandangebot erhöhen wird. Dadurch bekämpft er zugleich die von der Stadtplanung ungewollt verursachte Bildung von Monopolrenten. Wenn der Baulandeigentümer sein Grundstück nicht an den Markt bringen will, kann er der gegenwertslosen Belastung nur dadurch entgehen, daß er es selbst baulich nutzt. Auch diese Folge muß erwünscht sein, da sie nicht nur eine sachgerechte Verwirklichung der städtebaulichen Planung sichert, sondern zugleich das Angebot an Raumnutzungen zu Miete oder Pacht belebt.

Diese bodenordnungspolitischen Effekte werden bei gleichzeitiger Verhinderung übermäßiger, monopolrentenartiger Preissteigerungen erzielt. Damit die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen tatsächlich eintreten können, muß sich die Stadtplanung an den wirtschaftlichen Erfordernissen orientieren. Sie verteilt ja keine bloßen Ertragschancen, sondern zwingt praktisch mit der Festsetzung der Nutzbarkeit und der darauf basierenden Berechnung des Wertausgleichsbetrages dazu, diese Nutzungsmöglichkeiten auch zu realisieren. Der mit einer Wertausgleichsschuld belastete Bodeneigentümer muß mindestens diesen Betrag erwirtschaften. Daraus ergeben sich auch wichtige Konsequenzen für die Bemessung der Planungswertausgleichsbeträge.

Die Wahl der Bemessungsgrundlage und möglicherweise der Hebesätze wird die zu erwartenden Folgen des Planungswertausgleichs zweifellos stark beeinflussen. Dieser ist - wirtschaftlich gesehen - immer ein "Wechsel auf die Zukunft". Im Wertausgleich durch Abschöpfung legt die öffentliche Hand künftige Wirtschaftserträge sofort fälligen Schulden zugrunde, im Wertausgleich durch Vergütung entschädigt sie dafür, daß künftige Wirtschaftserträge nicht realisiert werden dürfen.

Weil fiskalische Gesichtspunkte keine ausschlaggebende Rolle spielen und es sich stets um nicht genau bestimmbare Erträge handelt, die zudem künftigen Wirtschaftsschwankungen ausgeliefert sind, würde es zunächst nahe liegen, bei der Bemessung des Wertausgleichs durch Abschöpfung nicht von der vollen Ertragsmöglichkeit, beim Wertausgleich durch Vergütung dagegen von der Maximalhöhe möglicher Erträge auszugehen. Dadurch wäre eine wirtschaftliche Benachteiligung der Grundstückseigentümer nahezu

ausgeschlossen. Bedenklich aber wäre die Anwendung zweier Prinzipien aus rechtstheoretischen und verwaltungspraktischen Gründen. Man denke etwa an die möglicherweise im konkreten Fall eintretenden Folgen bei notwendig werdender kurzfristiger Planänderung. Weder für derartige Einzelfälle noch im allgemeinen hat die öffentliche Hand Veranlassung, für die negative Seite desselben Vorgangs mehr aufzuwenden, als sie für die positive Seite empfängt. Abgesehen von diesen grundsätzlichen Erwägungen würde die unterschiedliche Bemessungsgrundlage die verwaltungstechnische Abwicklung außerordentlich erschweren, wenn nicht eine jeweils individuelle Bewertung stattfinden soll.

Beide Seiten des Wertausgleichs sind also einem einheitlichen Bemessungsprinzip zu unterwerfen, ohne daß die Risiken der Partner unzulässig hoch liegen. Hierfür bietet sich die "Minimalberechnung" an. Dadurch wird garantiert, daß der im Wertausgleich durch Abschöpfung vorweggenommene Ertragszuwachs von jedem Bodeneigentümer erwirtschaftet und auch im Konjunkturrückschlag nicht als unbillig angesehen werden könnte. Für die Minimalberechnung spricht auch, daß der Wertausgleich durch Abschöpfung in keinem Fall die Betätigungsmöglichkeiten der nicht an erwerbswirtschaftlichen Maximen orientierten Grundstückseigentümer einschränken sollte.

Wird der im Rahmen der verliehenen oder erhöhten Baunutzbarkeit liegende minimale Ertrag als Ansatz für die Bemessung der Ausgleichsbeträge durch Abschöpfung gewählt, so ist auch gegen dessen 100%ige Erfassung nichts einzuwenden. Den Mindestertrag übersteigende Ertragsanteile haben ohnehin die Vermutung für sich, überwiegend aus der eigenen Initiative des Eigentümers oder aus der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zu resultieren. Sie verbleiben als Anreiz zur intensivsten, zulässigen Nutzung.

Die Anwendung des gleichen Prinzips auf den Wertausgleich durch Vergütung ist ohne unbillige Härte. Die Vergütung setzt voraus, daß eine noch nicht wirtschaftlich verwertete Baunutzbarkeit entzogen wird. Der Eigentümer des Grundstücks kann den Ersatz des objektiven Verlustes erwarten. Objektiv feststellbar ist aber nur der minimale, d.h. der von jedermann aus der früheren, vom Eigentümer noch nicht verwerteten Nutzbarkeit zu erzielende Ertrag. Die Entziehung bereits realisierter Baunutzbarkeiten, d.h. die Planänderung bei bereits nach früherem Baurecht bebauten Grundstücken, kann nicht über den Wertausgleich durch Vergütung geregelt werden.

Diesem in seiner Bemessungsgrundlage einheitlich gestalteten Ausgleichssystem sollten alle von der Stadtplanung direkt verursachten Wertänderungen unterworfen werden. Der Planungswertausgleich darf darum nicht auf den geschlossenen Gesamtbaubereich oder auf Teilgebiete der Gemeinde beschränkt werden. Auch im Außenbereich können Wertänderungen auftreten, die ihrer Ursache nach unter den Ausgleichsmechanismus fallen. Im Außenbereich wird allerdings

nur der Wertausgleich durch Abschöpfung erfolgen können. Der Entzug oder die Minderung baurechtlicher Nutzbarkeiten kann ja dort nicht stattfinden, da das Außengebiet - nach dem Inhalt seines Begriffes - kein Baugebiet ist. Ein Vergütungsanspruch läßt sich auch nicht daraus ableiten, daß eine erhoffte oder erwartete städtebauliche Maßnahme das fragliche Gebiet nicht berührt hat. Daß grundsätzlich jedes Stück Land zum Gegenstand der wirtschaftlichen Nachfrage nach bestimmten Bodennutzungen werden kann, daß aber nur einzelne Flächen die Nachfrage auf sich konzentrieren, weil sie mit Baunutzbarkeiten versehen worden sind, mag für den leer ausgehenden Grundstückseigentümer zwar bedauerlich sein, kann aber niemals seinen Anspruch begründen, von der Allgemeinheit erstattet zu erhalten, was als bloße Chance oder Hoffnung vor ihm stand.

Schließlich muß noch geprüft werde, ob die abgeschöpften Steigerungsbeträge bzw. die dafür zu zahlenden Zinsen überwälzbar sein werden oder nicht. Von der Antwort auf diese Frage hängt es ähnlich wie bei der Bindung der städtebaulichen Aktivität an die örtlichen Wirtschaftserfordernisse ab, ob die positiven wirtschaftlichen Wirkungen, die vom "Modell" des Planungswertausgleichs erwartet werden dürfen, auch tatsächlich eintreten werden.

Die Steuerlehre unterscheidet bei den sehr schwer zu erfassenden Vorgängen der Steuerentlastung durch Überwälzung zwei Richtungen: Man spricht von "Fortwälzung", wenn z.B. ein Verkäufer die ihm auferlegte Steuer durch höhere Preise auf den Käufer überwälzt; unter "Rückwälzung" dagegen wird der Entlastungsvorgang verstanden, bei dem der Käufer einen um den zu überwälzenden Betrag verringerten Preis dem Verkäufer gegenüber durchsetzen kann (1). Für die Ausgestaltung des Planungswertausgleichsverfahrens ist offensichtlich nur die Fortwälzungsmöglichkeit zu prüfen, da eine Rückwälzung unter heutigen Verhältnissen kaum denkbar ist.

Die Prüfung des Überwälzungsproblems kann nicht zu eindeutigen Aussagen führen, da die Überwälzungschancen von Faktoren abhängen, die sich zum großen Teil der Prognose entziehen. Zunächst gilt, daß Abgabelasten "immer im umgekehrten Verhältnis zur Elastizität von Angebot und Nachfrage getragen" (2) werden. Unter gegenwärtigen Verhältnissen dürfen die Nachfrage wie auch das Angebot von Bodennutzungen und ebenso die Nachfrage wie das Angebot von Wohnungen - also der Boden- wie der Baumarkt - relativ unelastisch sein. Die unter solchen Umständen für die Überwälzungsmöglichkeit entscheidenden Unterschiede im Elastizitätsgrad sind nur empirisch zu ermitteln. Zudem sind die Verhaltensweisen der Grundeigentümer von erheblicher Bedeutung.

(1) Schmölders, Günter: Allgemeine Steuerlehre. Sammlung "Die Universität", Stuttgart, Humboldt 1951. Zur Überwälzungslehre allgemein. S. 74-88.

(2) Schmölders, Günter: a.a.O., S. 84

Grundsätzlich ist zu erwarten, daß der Grundeigentümer den abgeschöpften Ausgleichsbetrag bzw. dessen Zinsen im Preis hereinholen wird. Er wird ihn aber "nicht zusätzlich zum Knappheitspreis hereinholen, sondern der Knappheitspreis verwandelt sich insoweit anteilig in Kostenpreis. Der Planungswertausgleich errechnet sich ja als die Differenz zwischen dem Knappheitspreis des zu höherer rechtlicher Nutzbarkeit erhobenen Bodens und dem Knappheitspreis des Bodens minderer rechtlicher Nutzbarkeit" (1). Der eben beschriebene Vorgang stellt also keine Fortwälzung dar, weil dem ursprünglichen Bodeneigentümer nach wie vor nur der Anteil verbleibt, den er als Erlös für den Boden erzielt hätte, wenn diesem eine Baunutzbarkeit nicht verliehen worden wäre.

Anders lägen die Verhältnisse, wenn der Verkäufer in der Lage wäre, sich nach der heute üblichen Preisstrategie am Bodenmarkt die von ihm noch nicht verwertete Nutzbarkeit vergüten zu lassen und außerdem den Abschöpfungsbetrag aufzustocken. In einem solchen Falle würde der Zweck des Wertausgleiches - Abschöpfung unverdienter Zuwächse - tatsächlich nicht erreicht werden. Ob sich diese hohen Erwartungen realisieren lassen, ob die Fortwälzung also gelingt, hängt - wenn nicht hoheitliche Eingriffe erfolgen - ausschließlich von der Beurteilung der Ertragschancen des jeweiligen Grundstücks durch den Käufer ab. Werden die überhöhten Preise nicht gezahlt und fühlt sich der Bodenanbieter stark genug, die Belastung durch den Abschöpfungsbetrag in der Hoffnung auf künftige Realisierung seiner Überwälzungsabsichten zunächst zu tragen, so dürfte der Bodenmarkt blockiert werden. Es ist aber anzunehmen, daß derartig überhöhte Preise nicht realisiert werden können, und daß die Bodeneigentümer früher oder später die unrealistischen Preiserwartungen zurückstecken müssen.

In diesen Zusammenhängen zeigt sich eine Schwäche der oben befürworteten "Minimalberechnung". Hier wird es dem Verkäufer eher gelingen, einen über den Wertausgleich durch Abschöpfung hinausgehenden Betrag im Preis hereinzuholen, wenn nach den Umständen offensichtlich ist, daß der Mindestertrag bei tatsächlicher Nutzung erheblich überschritten werden wird. Der Ausgleichsbetrag liegt dann deutlich unter der tatsächlichen Wertsteigerung. Das wird aber grundsätzlich zutreffen, wenn nicht individuelle Bewertung und Festsetzung stattfindet. Der Verbleib von Differentialgewinnen beim pauschalierten Verfahren dürfte aber eher vertretbar sein als die Benachteiligung einiger Eigentümer durch Bemessung nach "Durchschnitts-" oder gar "Höchsteträgen". Ausnahmeregelungen für Härtefälle wären jedenfalls unerlässlich.

(1) Nell-Breuning, Oswald von: Der Planungswertausgleich. Manuskript 1957, S. 25 f.

Bei der Abschätzung der Ertragschancen durch den Kaufinteressenten wie bei der Nutzung des Grundstückes durch den bisherigen Eigentümer werden auch die Möglichkeiten geprüft werden, den Ausgleichsbetrag über andere Preise als den Bodenpreis abzuwälzen. Solange es sich dabei nur um diesen abgeschöpften Betrag handelt, ist auch ein solches Vorgehen unbedenklich. Es werden hier wie beim Verkauf des Grundstückes lediglich die Knappheitspreise des Bodens mit bestimmter Baunutzbarkeit in die Kalkulation einbezogen.

Wirklichkeitsnäher ist die Annahme, daß die Vorteile der durch den Wertausgleich entzerrten Preisbildung nicht allen Marktpartnern gleichmässig zugute kommen werden. Auch hier entscheidet die Marktlage. Bilden sich alle Preise - also auch die Miete- marktmässig, so werden die Vorteile gesenkter Gesamtgestehungskosten bei unelastischer Nachfrage nach Wohnraum dem Vermieter verbleiben. Für gewerblich-industriell genutzte Grundstücke entscheidet die Elastizität der Nachfrage nach den dort produzierten Gütern bzw. bereitgestellten Dienstleistungen. Es ist selbstverständlich auch möglich, daß die offensichtlichen Vorteile des Wertausgleiches bei marktmässiger Preisbildung jedem der Partner teilweise zugute kommen.

Zusammenfassend ist festzustellen:

Der Wertausgleich als Differenzbetrag zwischen dem Knappheitspreis eines baulich nicht nutzbaren Grundstückes und dem Knappheitspreis für dieses Grundstück mit verliehener Baunutzbarkeit wird als Kostenanteil mit hoher Wahrscheinlichkeit stets im Bodenpreis oder in anderen Preisen hereingeholt werden. Dieser Vorgang ist keine Fortwälzung, sondern entspricht der marktmässigen Kalkulation mit Gesamtgestehungskosten. Erst wenn in Fortführung der bisherigen Preisstrategie am Bodenmarkt zusätzliche Gewinne aufgestockt werden könnten, kann von einer völligen oder partiellen Fortwälzung gesprochen werden. Dabei darf - unter allen gebotenen Vorbehalten gegenüber einer solchen Prognose - vermutet werden, daß eine völlige Fortwälzung der abgeschöpften Ausgleichsbeträge unwahrscheinlich ist. Die partielle Fortwälzung kann bei elastischem Angebot und relativ starrer Nachfrage auf den nachgeordneten Märkten gelingen. Sinngemäß gelten diese Aussagen auch hinsichtlich der Verteilung von wirtschaftlichen (preisstabilisierenden) Vorteilen des Wertausgleichs auf die Marktpartner.

IV. Die einzelnen Vorschläge zur baugesetzlichen Regelung des Planungswertausgleichs

Unter den verschiedenen Vorschlägen zur Lösung des Mehrwertproblems im Rahmen der beabsichtigten baurechtlichen Neuordnung und unter Beschränkung auf diese sind in erster Linie der von Dittus ausgearbeitete Referentenentwurf (1) und der Entwurf der Hauptkommission für die Baugesetzgebung (2) zu nennen.

1) Der Dittus-Entwurf

a) Darstellung

Der Dittus-Entwurf sieht eine Wertsteigerungsabgabe in Kapitalform vor, der bei Wertminderungen ein Ausgleich durch Rückerstattung entspricht (§§ 135 ff). Die in den §§ 101, 128 Abs. 1 Buchst. b (vgl. in § 101 die Formulierung "zur Nutzbarmachung der ohne Arbeits- und Kapitalaufwand entstehenden Bodenwertsteigerungen" u.ä. in § 128 Abs. 1 Buchst. b) gewählte Formulierung könnte darauf hindeuten, daß auch Dittus die Abschöpfung aller unverdienten Wertsteigerungen vorschwebt. Die nähere Ausgestaltung der Abgabe zeigt jedoch, daß nur die Wertsteigerungen abgeschöpft werden sollen, die durch die Festsetzung des Bebauungsplanes oder die Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Dispenses eintreten. Im Unterschied zu den unter B erläuterten Vorschlägen soll also die Wertsteigerungsabgabe auf ausgesprochen baurechtliche Tatbestände beschränkt bleiben (3).

Abgeschöpft werden 80 v.H. der durch die vorstehend genannten baurechtlichen Maßnahmen ausgelösten Bodenwertsteigerungen. Der Wertsteigerungsbetrag ergibt sich dabei aus der Differenz zwischen dem Ausgangs- und dem Baulandwert (§ 135 Abs. 1 und 2). Der Ausgangswert eines Grundstückes wird nach Maßgabe der §§ 102 ff. zunächst abstrakt ermittelt und erfährt dann für die Bemessung der Wertsteigerung die in § 105 Abs. 2 näher beschriebene Konkretisierung.

-
- (1) Dittus, Wilhelm: Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Bundesministerium f. Wohnungsbau. Kassel: Müller 1950.
 - (2) Entwurf eines Baugesetzes vom 2. März 1956. Aufgestellt von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau. Köln: Müller 1956. Die im Text erwähnten §§ beziehen sich stets auf den jeweils behandelten Entwurf.
 - (3) So auch ausdrücklich Dittus a.a.O., S. 105 ff., insbesondere S. 107.

Die vorgesehene Bodenbewertung erstreckt sich auf den Gesamtbaubereich oder - falls kein Generalbebauungsplan aufgestellt ist - auf die Gebiete, in denen die Verkehrswerte den land- oder forstwirtschaftlichen Nutzungswert übersteigen oder in denen mit einer entsprechenden Preisbildungstendenz zu rechnen ist (§ 102 Abs. 1 bis 3). Die Wertfestsetzung erfolgt gemäß § 102 Abs. 2 für die Flächeneinheit nach Wertklassen mit Angabe der oberen und unteren Grenze, und zwar für den reinen Grund und Boden. Maßgebend sind die Verkehrswerte im Ermittlungszeitpunkt, für unbebaute Grundstücke jedoch im Zeitpunkt vor Aufstellung des Flächennutzungsplanes. Obere Grenze der Ausgangswerte ist der Stopppreis nach dem Stande vom 17.10.1936. Die dergestalt abstrakt ermittelten Ausgangswerte werden in einer von der höheren Baubehörde zu billigenden und damit in Kraft tretenden Ausgangswertkarte festgehalten. Sie dienen als Grundlage für die Wertsteigerungsabgabe. Für die genaue Festsetzung der Abgabe wird der abstrakt ermittelte Ausgangswert nach § 105 Abs. 2 berichtigt, d.h. auf das einzelne Grundstück zugeschnitten und dann von dem Baulandwert abgesetzt.

Der Baulandwert ist gemäß § 135 Abs. 2 Satz 2 der Wert, der nach und auf Grund der genannten baurechtlichen Maßnahmen vorhanden ist. Dieser Wert wird zunächst - wiederum abstrakt - durch einen Vergleich mit dem Wert von Grundstücken gleichartiger Nutzung und gleichwertiger Lage innerhalb der Gemeinde oder auch eines Gemeindeteiles ermittelt und dann gleichfalls nach Maßgabe des § 105 Abs. 2 berichtigt. Die so berichtigten Ausgangs- und Baulandwerte sind dem betroffenen Grundeigentümer von der Baubehörde in einem begründeten Bescheid mitzuteilen. Erst nach Rechtskraft dieses Bewertungsbescheides wird die Wertsteigerungsabgabe durch die Hebestelle der Höhe nach durch einen Abgabenbescheid festgesetzt. Sie wird fällig mit Durchführung der höheren Nutzbarkeit und ist bis zum Anschluß des Grundstücks an das Straßennetz zinslos und von diesem Zeitpunkt ab mit einem Zinssatz von 4 % zu stunden.

Die Rückerstattung einer geleisteten Wertsteigerungsabgabe ist im § 138 geregelt. Sie erfolgt dann, wenn die die Abgabe begründenden Akte zu Ungunsten des Grundeigentümers geändert oder aufgehoben werden, in entsprechender Anwendung des in § 136 geregelten Verfahrens bei Erhebung der Abgabe.

In einem sachlich engen Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Wertsteigerungsabgabe stehen die §§ 29 und 30, die die Vergütung bei Planungsschäden betreffen, soweit § 138 hierüber keine Regelung enthält. Dabei betrifft § 29 die Entschädigungspflicht bei Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes nach dem neuen Baugesetz und bestimmt, daß in diesem Falle dem Betroffenen für die von ihm vorgenommenen wirtschaftlich gerechtfertigten und durch die Planänderung wertlos gewordenen bauvorbereitenden Aufwendungen eine dem eingetretenen Nachteil entsprechende billige Entschädigung

zu leisten ist. Zu beachten ist bei dieser Regelung, daß § 29 nur die Entschädigung für erfolgte Aufwendungen betrifft, nicht dagegen für eingetretene Bodenwertminderungen. Die Regelung dieser Frage erfolgt vielmehr durch § 138. Die Vorschrift des § 30 betrifft die Entschädigungspflicht bei Ruinengrundstücken, bei denen durch die Festsetzung eines Bebauungsplanes nach neuem Recht die Wiederherstellung des alten Zustandes nicht mehr zulässig ist. Die Bestimmung billigt dem Betroffenen für die durch die Planung dadurch entstehende Bodenwertminderung und auch die sonstigen Verluste grundsätzlich einen Entschädigungsanspruch zu (§ 30 Abs. 1), ordnet jedoch ein Ruhen dieses Anspruchs auf die Dauer von zwei Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes an. Der Entschädigungsanspruch entfällt jedoch, wenn die Bodenwerte allgemein niedriger geworden sind oder bei dem Grundstück eine übermäßige bauliche Ausnutzung bestand.

b) Stellungnahme

Entgegen den weiter oben erörterten Vorschlägen enthält der Dittus-Entwurf eine baurechtlich orientierte Regelung des Mehrwertproblems und regelt nicht nur die Erfassung der Planungsgewinne, sondern auch die Entschädigung für Planungsschäden. In dieser Konzeption des Entwurfs liegt ein wesentlicher Vorteil gegenüber den bisher besprochenen Vorschlägen.

Wie bereits ausgeführt, will der Dittus-Entwurf nur die sich aus planerischen Maßnahmen unmittelbar ergebenden Wertsteigerungen erfassen. Unberücksichtigt sollen zunächst alle Wertsteigerungen bleiben, die auf andere als planerische Maßnahmen zurückzuführen sind, zum anderen aber auch die Wertsteigerungen, die sich mittelbar aus der Durchführung des Bebauungsplanes ergeben, und die der noch zu erörternde Kommissionsentwurf in § 139 ebenfalls erfassen will. Dabei soll die Berechtigung der im Dittus-Entwurf enthaltenen Beschränkung auf die unmittelbar planungsbedingten Wertsteigerungen zunächst dahingestellt bleiben.

Der in § 135 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich erklärten Beschränkung auf die unmittelbaren Wertsteigerungen aus Planungsmaßnahmen entspricht jedoch das in § 135 Abs. 2 weiter vorgeschlagene Verfahren nicht mehr. Nach § 135 Abs. 2 Satz 3 ist der Baulandwert durch Vergleich mit dem Wert anderer Grundstücke gleichartiger Nutzung und gleichwertiger Lage zu bestimmen. Diese Vergleichswerte, die dem zu ermittelnden Baulandwert entsprechen, werden aber nicht allein durch die in § 135 Abs. 1 aufgezählten baurechtlichen Maßnahmen bestimmt, sondern auch noch durch weitere, nicht planungsbedingte Faktoren. Diese nicht planungsbedingten Ursachen lassen sich auch nicht durch die gem. § 105 Abs. 2 vorzunehmende Berichtigung ausscheiden. Jedenfalls ist eine dahinzielende Berichtigung in § 105 Abs. 2 in der gegenwärtigen Entwurfsfassung nicht vorgesehen. Es ist in diesem Zusammenhang zu beachten, daß der abzuschöpfende Planungswert (Bau-

landwert minus Ausgangswert) ein Soll-Wert ist. Es kommt also nach dem Dittus-Entwurf nicht darauf an, ob dieser Wert im Zeitpunkt der Festsetzung der Abgabe bereits realisiert ist oder nicht (vgl. hierzu die §§ 135 und insbesondere 137). Dieser Soll-Wert läßt sich aber nicht exakt ermitteln, sondern kann nur geschätzt werden.

Die dem zu ermittelnden Baulandwert entsprechenden Vergleichswerte beruhen aber, wie bereits dargelegt, nicht nur auf planungsbedingten Ursachen, sondern können beispielsweise auch auf Unternehmergewinne und andere Gründe zurückzuführen sein. Durch die Heranziehung von Vergleichswerten wird aber praktisch die Ertragssituation anderer Grundstücke, die in der Regel ganz anders liegen wird als bei dem Vergleichsgrundstück, auf dieses Grundstück übertragen, ohne daß im Rahmen des § 105 Abs. 2 eine entsprechende Berichtigung möglich wäre. Im Baulandwert wird also nicht nur der Planungsmehrwert erfaßt, sondern jede Wertsteigerung, wobei zu bedenken ist, daß es nicht einmal sicher erscheint, ob sich diese Schätzung im Ergebnis als richtig erweisen wird. Damit wird die Planungsmaßnahme nur zu einem auslösenden Moment der Wertsteigerungsabgabe gemacht, ohne daß ausschließlich der durch sie bedingte Mehrwert erfaßt wird.

Die im Dittus-Entwurf entwickelte Methode erscheint daher zur Erreichung des angestrebten Zieles, nämlich der Erfassung und Abschöpfung nur der Planungsmehrwerte, in der gegenwärtigen Fassung nicht geeignet. Es müßte vielmehr im Wege der Schätzung erreicht werden, daß nur der wirkliche Planungsmehrwert in Erscheinung tritt, dagegen andere wertsteigernde Umstände außer Betracht bleiben.

Bei der Ermittlung der Ausgangswerte, die Ist-Werte sind, knüpft der Dittus-Entwurf an die Stopppreise nach dem Stande vom 17.10.1936 an (§ 103 Abs. 3). Dieser Anknüpfungspunkt erscheint jedoch in Anbetracht der zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklung in der im Entwurf ausgesprochenen Absolutheit nicht mehr vertretbar. Andererseits sollten jedoch die seither eingetretenen Wertsteigerungen nicht ohne Not "verschenkt" werden.

Denkbar wäre hier eine Korrektur dahingehend, daß für die erstmalige Ermittlung der Ausgangswerte ein berechtigter Stopppreis zugrundegelegt wird, der die zwischenzeitlich erfolgte Preisentwicklung - mit Ausnahme der durch planerische Maßnahme entstandenen Wertsteigerungen - berücksichtigt. Zu eng wäre jedoch hier die im Entwurf des GB/BHE allein vorgeschlagene Berücksichtigung der inzwischen erfolgten Kaufkraftentwertung (1).

(1) Vgl. § 5 Abs. 1.

Ein Hemmnis für die Praktikizierbarkeit des Dittus-Entwurfs liegt in der vorgesehenen individuellen Wertermittlung. Will man den Entwurf nach den vorstehenden Ausführungen dahin korrigieren, daß nur der Planungsmehrwert erfaßt wird, so würden bei grundsätzlicher Beibehaltung der im Entwurf vorgeschlagenen individuellen Wertermittlung drei Schätzungen erforderlich sein, nämlich:

- Festsetzung des Ausgangswertes,
- Schätzung des Endwertes und
- Schätzung des planungsbedingten Teiles des Endwertes.

Eine solche Bewertung wäre jedoch verwaltungsmässig sehr schwerfällig und darüber hinaus wegen der möglichen Rechtsmittel gegen die Wertfestsetzungen auch recht zeitraubend. Die Schwierigkeiten würden noch erhöht, wenn man sich dazu entschließen wollte, auch die durch die Planung bedingten mittelbaren Wertsteigerungen infolge bestimmter Aufschliessungsmaßnahmen zu erfassen.

Angesichts dieser nicht zu übersehenden Schwierigkeiten dürfte zu erwägen sein, die im Dittus-Entwurf vorgeschlagene individuelle Methode durch ein System der pauschalen Bewertung bzw. Wertermittlung zu ersetzen, das jedoch nicht allzu vergrößernd wirken darf.

2) Der Entwurf der Hauptkommission

Ebenso wie der Dittus-Entwurf enthält der Kommissionsentwurf (in den §§ 189 ff.) eine ausschließlich baurechtlich orientierte Regelung des Mehrwertproblems, die jedoch in ihrer Systematik und Methode wesentlich von dem Dittus-Entwurf abweicht.

Das Wesentliche dieser Regelung ist zunächst die systematische Einordnung der Mehrwertabschöpfung in ein System des Wertausgleichs. Dieser bereits im Dittus-Entwurf enthaltene Grundgedanke ist im Kommissionsentwurf systematisch zusammengefaßt und weiter ausgebaut worden. Abschöpfung und Vergütung sind t a t b e s t a n d s m ä s s i g gleichsam deckungsgleich. Weitere Punkte, in denen erhebliche Abweichungen zum Dittus-Entwurf bestehen, sind die pauschale Bewertung und die versuchte Erfassung auch mittelbarer Planungsvorteile.

a) Der Wertausgleich durch Abschöpfung

Gegenstand des Wertausgleichs durch Abschöpfung sind zunächst die Wertsteigerungen, die bei Erteilung oder Erweiterung einer Baunutzbarkeit (§ 12) oder durch unbestimmte Baugenehmigung bzw. Dispens entstehen bzw. verbunden werden (§ 191). Dieser Tatbestand deckt sich sachlich mit der Regelung des § 135 im Dittus-Entwurf.

Die Höhe des abzuschöpfenden Betrages wird durch einen Vergleich zwischen den Ausgangs- und den Endzahlen ermittelt, deren Unterschied den Ausgleichsbetrag in Deutscher Mark

ausdrückt. Ausgangs- und Endzahlen werden jedoch für jedes Grundstück nicht im Wege einer individuellen Schätzung bzw. Bewertung, sondern durch eine pauschale Bewertung festgesetzt. Der Ermittlung der genannten Zahlen dienen die sogenannten Zonenzahlen. Dabei wird das Gemeindegebiet durch eine Satzung zunächst in eine oder mehrere Wertzonen dergestalt eingeteilt, daß sich in jeder Zone die Bodenwerte, abgesehen von den verschiedenen Nutzbarkeiten, nicht wesentlich unterscheiden. Die so gewonnenen Wertzonen werden in eine Wertzonenkarte eingetragen.

Für jede Wertzone sind sodann die in ihr jeweils zugelassenen Nutzbarkeiten in der Satzung durch Zonenzahlen festzusetzen. Diese Zonenzahlen bezeichnen einen Pauschalwert pro Quadratmeter und sind nach Nutzbarkeit zu staffeln (dazu im einzelnen die §§ 197, 198). Für die Festsetzung der Zonenzahlen, die nur den Wert des reinen Grund und Bodens angeben sollen, sind die Verkehrswerte maßgebend, und zwar für Grundstücke üblicher Form, Größe und Beschaffenheit. Zur Ermittlung sind die für die Wertzone erstatteten Schätzgutachten (§§ 169 ff.) und die in der Zone gezahlten Preise zu berücksichtigen.

Bei Grundstücken ohne Baunutzbarkeit bleibt eine Wertsteigerung außer Ansatz, die durch die Erwartung einer künftigen Bebauung entstanden ist. Ebenso bleiben Erschließungsbeiträge - mit der möglichen Ausnahme bei schon erschlossenen Grundstücken - außer Betracht (dazu im einzelnen § 199). Abweichend von der Regel des § 199 erfolgt die erstmalige Ermittlung der Zonenzahlen gemäß § 221 auf Grund der Preise vom 17.10.1936 (vgl. § 221 in Verbindung mit § 216), wobei jedoch durch entsprechende Zu- und Abschläge die durchschnittliche Entwicklung der Grundstückspreise im Gemeindegebiet berücksichtigt werden kann.

Durch Satzung ist weiter zu bestimmen, inwieweit zu diesen so ermittelten Zonenzahlen für typische Grundstückseigenschaften im Einzelfall Zu- oder Abschläge treten (dazu im einzelnen § 201). Die Ausgangszahl ergibt sich dann aus der Zonenzahl unter Berücksichtigung von Zu- und Abschlägen (vgl. § 202 und das in der Entwurfsbegründung auf S.52 gegebene Beispiel). Die Endzahl ist die Zahl, die sich aus der Zonenzahl der neuen Baunutzbarkeit unter Berücksichtigung der Zu- und Abschläge ergibt. Sie wird im einzelnen nach den in § 203 vorgeschriebenen Grundsätzen ermittelt. Der Abschöpfung unterliegt die gesamte so ermittelte Differenz zwischen Ausgangs- und Endzahl.

Der Erlaß der Satzung ist Sache der Gemeinde nach Anhörung eines Gutachterausschusses, dessen Zusammensetzung in § 212 geregelt ist. In Zeitabständen von 5 Jahren sind die Satzungen zu überprüfen und ggf. zu ändern. Das gleiche gilt für die Wertzonen. Die hierdurch erforderlichen Änderungen lösen jedoch keinen neuen Wertausgleich aus.

Die Festsetzung des Wertausgleichs erfolgt ebenfalls durch die Gemeinde. Der Anspruch entsteht mit der Unanfechtbarkeit des Bescheides und wird fällig, sobald die neue Baunutzbarkeit ganz oder zum Teil ausgenutzt wird. Der Ausgleichsbetrag ist mit 5% jährlich in Halbjahresbeträgen von dem Quartalersten ab zu verzinsen, der auf den Empfang des Festsetzungsbescheides folgt. Der Wertausgleich wird grundsätzlich vorgenommen, wenn die ihn begründenden Maßnahmen nach dem 17.10.1936 erfolgt sind (§ 216). Weitgehende Ausnahmen, auf deren Einzelheiten verwiesen werden kann, enthalten hier die §§ 217 ff..

Ein Wertausgleich durch Abschöpfung ist ferner aufgrund einer besonderen Satzung zu erheben, wenn im Zusammenhang mit den in § 193 abschließend aufgezählten Aufschließungsmaßnahmen die Grundstückswerte steigen. Diese gegenüber dem Dittus-Entwurf neue Regelung verfolgt das Ziel, auch die durch die Planung m i t t e l b a r verursachten Wertsteigerungen zu erfassen und abzuschöpfen. Auch hierbei sind, wenn sich die Grundstückswerte infolge der in § 193 genannten Maßnahmen verändert haben, die Endzahlen aufgrund von Wertzonen und Zonenzahlen zu ermitteln, die in einer Satzung festgelegt werden. Die Einzelheiten sind in den §§ 193 und 204 enthalten.

Bei der Beurteilung des Wertausgleichs durch Abschöpfung empfiehlt es sich, die in den §§ 191 und 193 genannten Tatbestände (Baunutzbarkeit und Aufschließungsmaßnahmen) getrennt zu behandeln.

aa) Abschöpfung des Planungsmehrwertes

Gegen die Abschöpfung bestimmter Wertsteigerungen ist zunächst geltend gemacht worden, es sei nicht möglich, aus der denkbaren Zahl der eine Wertsteigerung verursachenden Faktoren eine bestimmte Ursache zu abstrahieren und ihr eine bestimmte Wertsteigerung zuzuschreiben (1). Dem ist jedoch für den in § 191 genannten Tatbestand der Wertsteigerung durch Erteilung oder Erweiterung einer Baunutzbarkeit folgendes entgegenzuhalten:

Der Entwurf geht von der ernstlich nicht zu bestreitenden Tatsache aus, daß die Grundstückspreise je nach der zulässigen Ausnutzbarkeit differieren. Dies gilt zwar - und das berücksichtigt der Entwurf in § 197 Abs. 1 zutreffend - nicht schlechthin, sondern nur innerhalb bestimmter Gebiete, die der Entwurf mit Wertzonen bezeichnet. Es ist aber eine Er-

(1) Vgl. hierzu vor allem die Stellungnahme des Zentralverbandes des Deutschen Haus- und Grundbesitzes zu den Baugesetzentwürfen. Düsseldorf 1957, S. 131; s.a. Teil C III des vorliegenden Gutachtens.

fahrungstatsache, daß die auf den verschiedenen Nutzbarkeiten beruhenden Preisdifferenzen innerhalb eines bestimmten Gebietes (Wertzone) bekannt sind oder aber ohne größere Schwierigkeiten und vor allem unter einer gewissen Abstraktion von den konkreten Gegebenheiten ermittelt werden können. Gerade diese Ermittlung nimmt der Entwurf aber mit Hilfe der Wertzonen und der in ihnen vorhandenen typischen Werte für bestimmte Baunutzbarkeiten vor.

Dabei erscheint wesentlich, daß der Entwurf durch den in § 199 vorgeschriebenen Vergleich und die Beachtung der Schätzgutachten sich nicht etwa im luftleeren Raum bewegt, sondern durch die dort zu beachtenden Tatsachen an das wirkliche Preisniveau anknüpft. Auch die für die erstmalige Ermittlung der Zonenzahlen vorgeschriebene Anknüpfung an den Stichtag des 17.10.1936 erscheint ungefährlich, da die in § 221 Abs. 2 vorgeschriebene Regelung verhindert, daß die zwischenzeitliche Preisentwicklung unberücksichtigt bleibt. Im übrigen wäre es auch ohne Verstoß gegen das dem Entwurf zugrundeliegende Prinzip möglich, einen beliebigen anderen Stichtag zu nehmen oder gleich bei der erstmaligen Ermittlung der Zonenzahlen die in diesem Zeitpunkt vorhandenen Verkehrswerte zugrunde zu legen. Das würde freilich zur Folge haben, daß der Wertausgleich nicht mehr für Maßnahmen erhoben werden kann, die vor dem neu gewählten Stichtag liegen.

Der weiter in diesem Zusammenhang erhobene Einwand, das im Entwurf vorgesehene System der Pauschalierung sei zu primitiv und grob, ist gleichfalls unbegründet. Es wird hier verkannt, daß nicht die abstrakt ermittelten typischen Zonenzahlen die Ausgangs- oder Endzahlen sind, sondern daß zu deren Festsetzung besonders typische Eigenschaften von Grundstücken durch entsprechende Zu- und Abschläge berücksichtigt werden müssen. Die dabei in § 201 getroffene Regelung ist bewußt so geschmeidig gehalten (die Aufzählung der dort genannten typischen Grundstückseigenschaften ist nicht erschöpfend!), daß sie je nach den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen eine Ausgestaltung gestattet, die einer individuellen Bewertung recht nahe zu kommen vermag.

Eine weitere Verfeinerung ist zusätzlich dadurch möglich, daß die Zahl der Wertzonen in einer Gemeinde erhöht wird. Diese zuletzt genannte Möglichkeit in Verbindung mit der auf § 201 beruhenden Satzung zeigt, daß das Pauschalierungssystem des Entwurfs z.B. auch bei City-Grundstücken, die erfahrungsgemäß in den Bodenwerten sehr stark differenziert sind, anwendbar ist. Im übrigen ist das System des Entwurfs so angelegt, daß die Ausgangszahlen zugunsten des Eigentümers immer reichlich bemessen werden.

Ein weiterer Einwand geht dahin, die vorgesehenen Wertzonen könnten die Freiheit und die erforderliche Elastizität der Planung verhindern und zu Bauklassen führen, die unabhängig und im Vorgriff auf die städtebauliche Planung bereits etwas Verbindliches festlegen. Dieser Einwand verkennt jedoch die Bedeutung der Wertzonen und der Wertzonenkarte. Die Wertzone und die Wertzonenkarte enthalten für sich genommen keinerlei Aussagen über bestimmte Grundstückswerte, die etwa aus der Karte abgelesen werden könnten. Dies scheint auch beispielsweise Schütz (1) anzunehmen. Dem gegenüber ist jedoch festzustellen, daß sich erst in Verbindung mit den in der Satzung festgelegten Zonenzahlen Grundstückswerte feststellen lassen. Pohl (2) hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Wertzonenkarte nicht Zonen gleicher Werte enthält, sondern daß es sich hierbei um Zonen jeweils gleicher Werte bei jeweils gleichen Nutzbarkeiten handelt. Aus der Wertzonenkarte lassen sich - anders als bei der Richtpreiskarte nach den Preisstopbestimmungen - die Preise für ein bestimmtes Grundstück gar nicht ablesen.

Müller (3) vertritt die Ansicht, der im Entwurf vorgesehene partielle Wertausgleich bei Erteilung oder Erweiterung einer Baunutzbarkeit könne zu Ungerechtigkeiten führen und verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz. Die von Müller dabei angeführten Beispiele berücksichtigen jedoch nicht die Funktion, die den Wertzonen des Entwurfs zukommt. In den beiden von Müller gebildeten Fällen wäre an sich der in § 200 genannte Tatbestand gegeben, die "Grenzen einer Wertzone nach den Grundsätzen des § 197 Abs. 1 zu verändern" und die in den Beispielfällen angeführten Grundstücke in eine andere Wertzone zu "versetzen". Gegebenenfalls wäre vorzusehen, daß in solchen Fällen die in § 200 vorgesehene Überprüfung unabhängig von der dort angegebenen Frist zu erfolgen hat.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, daß das System des Kommissionsentwurfs - zumindest soweit es die durch Erteilung der Baunutzbarkeit bedingten Mehrwerte abschöpft - im grundsätzlichen nicht angreifbar erscheint. Seine pauschalisierte Bewertungsmethode gestattet die hinreichend genaue Erfassung der genannten Wertsteigerungen, ohne vergrößernd zu wirken und vermeidet mit dieser Methode die Nachteile einer mehrmaligen individuellen Bewertung. Die weitere Ausgestaltung hinsichtlich der Fälligkeit und der Verzinsung (§ 207) ist geeignet, den erforderlichen Angebotsdruck zu erzeugen und da-

(1) Vgl. a.a.O., S. 170.

(2) Vgl. a.a.O., S. 51.

(3) Müller: in Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1955/S. 145 ff..

damit der Verwirklichung der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzbarkeiten zu dienen. Die Einwände gegen die Kapitalisierung der Abgabe werden durch die in § 207 Abs. 4 vorgesehene Möglichkeit einer ratenweisen Abdeckung entkräftet.

Der weiteren Prüfung bedarf jedoch noch die Frage, ob die Berechnungsweise und das im Entwurf vorgeschlagene Verfahren praktikabel sind, insbesondere im Hinblick auf den zu erwartenden Verwaltungsaufwand.

Die Durchführung des Wertausgleichs liegt bei der Gemeinde, und zwar unabhängig davon, ob sie Baubehörde ist oder nicht. Diese Zuständigkeitsregelung, die überdies den Behördenaufbau des Entwurfs sprengt, ist nicht unbedenklich. Aus der berechtigten Erwägung, daß kleinere Gemeinden den verwaltungsmässigen Anforderungen des neuen Baugesetzes nicht gewachsen sein könnten, hat der Entwurf in § 240 die Aufgaben der Baubehörden grundsätzlich des kreisfreien Gemeinden übertragen und für die anderen Gemeinden bestimmt, daß mit den Aufgaben einer Baubehörde eine kreisangehörige Gemeinde nur betraut werden darf, wenn sie auch Baugenehmigungsbehörde ist. Es muß aber bezweifelt werden, ob Gemeinden, die nicht Baubehörden sind, mit den ihnen zur Verfügung stehenden sächlichen und persönlichen Mitteln die für den Wertausgleich vorgeschriebenen Aufgaben bewältigen können.

Es wird daher empfohlen, die Durchführung des Wertausgleichs ebenfalls den Baubehörden zuzuweisen. Es wäre dann jedoch eine dem § 2 Abs. 5 entsprechende Regelung vorzusehen, damit sichergestellt wird, daß die vom Wertausgleich in jedem Fall unmittelbar betroffene Gemeinde ihre berechtigten Interessen wahren kann. Will man den vorstehenden Gedankengängen nicht folgen, so dürfte es aber zumindest ratsam sein, entsprechend den Vorschriften über die Bodenbewertung (§§ 175 ff.) den in § 212 vorgesehenen Gutachterausschuß bei der Baubehörde zu konstituieren. Damit dürfte ein Großteil der Arbeit, die ohnehin dem Gutachterausschuß obliegen wird, den Gemeinden, die nicht Baubehörde sind, abgenommen werden.

Man kann nicht einwenden, daß damit die die Satzung beschließende Gemeinde - und auch eine größere Gemeinde - bei dem Erlass der Satzungen sich praktisch nicht gegen die Empfehlungen des Gutachterausschusses stellen kann, da sie anderenfalls Gefahr laufen wird, daß die höhere Baubehörde die so beschlossene Satzung nicht genehmigt (vgl. hierzu die weitgehenden Befugnisse der höheren Baubehörde in den §§ 213 ff.). In jedem Falle würde die vorstehend vorgeschlagene Änderung des Wertausgleichsverfahrens einer Stelle zuweisen, die ohnehin mit den Aufgaben des Baugesetzes betraut ist und daher über den entsprechenden Verwaltungsapparat und die erforderlichen Erfahrungen verfügt.

Die mit der erstmaligen Aufstellung der Satzungen und Wertzonenkarte verbundene Neu- und Mehrarbeit beim Wertausgleichsverfahren, das ja dem bisherigen Baurecht und damit auch der Verwaltung völlig unbekannt ist, sollte im übrigen nicht überschätzt werden. Hier kann und wird in jedem Falle durch die Herausgabe von Mustersatzungen und -ordnungen, die ggf. im Grundsatz für verbindlich erklärt werden könnten (etwa entsprechend den Musterbauordnungen), eine wesentliche Hilfe und Entlastung geschaffen werden.

Die weitere Frage, ob nicht das Verfahren an sich einen übermäßigen Verwaltungsaufwand erfordern wird, läßt sich mit absoluter Sicherheit im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beantworten. Immerhin dürfte schon heute gesagt werden können, daß der im Entwurf vorgesehene pauschalisierte Wertausgleich gegenüber einer individuellen Bewertungsmethode erheblich einfacher und mit weniger Aufwand durchzuführen sein wird. Dabei soll gewiß nicht übersehen werden, daß die erstmalige Festsetzung und die Fortschreibung der Wertzonen und Zonenzahlen einigen Verwaltungsaufwand erfordern wird. Diese Aussage kann jedoch auch keine absolute Gültigkeit für sich beanspruchen.

Für größere Städte, bei denen die Verhältnisse in der Regel nicht einfach liegen werden, kann jedoch davon ausgegangen werden, daß der zur Bewältigung dieser Aufgaben erforderliche Verwaltungsapparat vorhanden ist. Es darf in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, daß in der Mehrzahl dieser Städte im Zusammenhang mit den Richtpreiskarten der Preisstopbestimmungen auch bisher schon ähnliche Aufgaben bewältigt werden mußten, wie sie in Zukunft das Wertausgleichsverfahren erfordern wird.

Bei mittleren und kleineren Gemeinden werden die Verhältnisse in der Regel wesentlich einfacher liegen. Die Zahl der Wertzonen wird geringer sein; sehr oft wird man auch auf die Festsetzung mehrerer Wertzonen überhaupt verzichten können. Dementsprechend wird auch der Verwaltungsaufwand geringer sein. Hinzu kommt weiter, daß die Ausgestaltung des Systems es gestattet (vgl. vor allem die §§ 197 und 201), die erforderlichen Veranlagungen auch den vorhandenen Möglichkeiten des Verwaltungsapparates anzupassen. Ohne grundsätzlichen Schaden für die Sache kann notfalls unter Verzicht auf die mögliche Verfeinerung und damit auch notwendig verbundene Komplizierung der Veranlagung eine den sächlichen und persönlichen Verhältnissen der Verwaltung angepaßte Vereinfachung und damit erhöhte Praktikabilität erreicht werden.

bb) Abschöpfung des Erschließungsmehrwertes

Über die Abschöpfung der durch die Erteilung oder Erweiterung einer Baunutzbarkeit entstehenden Wertsteigerungen hinaus sieht der Entwurf in den §§ 193 und 204 auch noch die Abschöpfung solcher Wertsteigerungen vor, die im Zusammenhang mit den dort abschließend aufgezählten baurechtlichen Maßnahmen entstanden sind. Dieser Wertausgleich durch Abschöpfung setzt eine besondere Satzung voraus (§ 193) und soll ebenfalls auf der Grundlage von Wertzonen und Zonenzahlen erfolgen, die in der Satzung festgesetzt werden (§ 204 Abs. 2).

Wie sich aus den §§ 193 und 204 ergibt, handelt es sich bei der hier vorgesehenen Abschöpfung im Unterschied zu dem in § 191 enthaltenen Tatbestand n i c h t um die Abschöpfung einer noch nicht realisierten Wertsteigerung. Vielmehr ist in jedem Falle erforderlich, daß sich die Grundstückswerte im Zusammenhang mit den in § 193 aufgezählten Maßnahmen e r h ö h t h a b e n, also effektiv geworden sind.

Wie sich aus der Formulierung des §§ 193 und 204 ("soweit im Zusammenhang mit ...") ergibt, müssen die Wertsteigerungen auf die Aufschließungsmaßnahmen zurückgeführt werden können. Die Entwurfsbegründung spricht von einer unwiderlegbaren Rechtsvermutung (S. 38). Das ist richtig in Hinsicht auf den Tatbestand des § 139. Die jetzige Formulierung schließt u.E. den Gegenbeweis des betroffenen Eigentümers n i c h t aus. Das würde nur der Fall sein, wenn geklärt wäre, es werde (gesetzlich) vermutet, daß Wertsteigerungen, die n a c h Durchführung der in § 193 genannten Maßnahmen eintreten, auch auf diesen Maßnahmen beruhen. Das aber hat der Entwurf an keiner Stelle ausgesprochen. Es muß befürchtet werden, daß bei der gegenwärtigen Fassung die Frage der Kausalität der Wertsteigerungen in der Praxis zu einem Streitpunkt werden wird. Ob diese Gefahr dadurch ausgeschlossen oder gemindert werden kann, daß man die entsprechenden Festsetzungen einem Verfahren der Ortsgesetzgebung zuweist (Ortssatzungen), erscheint zumindest zweifelhaft.

Wie oben ausgeführt, lassen sich die durch Erteilung erhöhter Baunutzbarkeiten entstehenden Wertsteigerungen innerhalb bestimmter Zonen ohne größere Schwierigkeiten ermitteln, und zwar auch im Wege einer pauschalierten Bewertung. Gleiches wird man von den in § 193 bezeichneten Wertsteigerungen nicht sagen können. Eine auch nur annähernd gerechte und genaue Erfassung der durch die genannten Maßnahmen bedingten Wertsteigerungen dürfte nur durch eine i n d i v i d u e l l e Wertermittlung möglich sein, nicht aber mit Hilfe von Wertzonen und Zonenzahlen.

Die Wertzonen des § 197 stehen zu den Wertzonen des § 204 Abs. 2 in keiner Verbindung, sind mit ihnen nicht identisch. Es ist ferner auch nicht möglich, die Zonenzahlen für die verschiedenen Baunutzbarkeiten mit den in § 204 Abs. 2 genannten Zonenzahlen in Verbindung zu bringen. Grundstücke gleicher Wertzonen im Sinne des § 197 und gleicher Nutzbarkeiten (z.B. dreigeschossige Bebauung) können beispielsweise von der Anlage einer Bundesfernstraße oder eines Bahnhofs (§ 193 Abs. 1 Ziff. 4) ganz verschieden betroffen werden. Das nur mit Wohnungen bebaute Grundstück kann durch solche Maßnahmen eine ~~erhebliche~~ Wertminderung erfahren, während das als Hotel g e n u t z t e dreigeschossig bebaute Grundstück in derselben Wertzone bei gleicher A u s n u t z b a r k e i t eine erhebliche Wertsteigerung durch die genannten Aufschließungsmaßnahmen erfahren kann. Es kommt also nicht nur und in erster Linie auf die Wertzone oder die Baunutzbarkeit an, sondern auch auf andere Umstände, vornehmlich die konkrete N u t z u n g des Grundstücks und auch auf die Entfernung des Grundstücks von der Aufschließungsmaßnahme.

Dieses Beispiel zeigt einmal, daß die auf den verschiedenen Nutzbarkeiten beruhenden Zonenzahlen für die Wertsteigerungen des § 193 nicht verwendbar sind, Zum anderen muß aber überhaupt bezweifelt werden, ob sich nach Durchführung der in § 193 genannten Maßnahmen überhaupt einigermaßen einheitliche und damit für das pauschale System des Entwurfs brauchbare Wertzonen bilden, da die Entwicklung der Wertsteigerungen nach Aufschließungsmaßnahmen doch wohl zu sehr von den konkreten Gegebenheiten des einzelnen Falles abhängig ist.

Zu beachten ist weiter, daß die Wertsteigerungen aufgrund der in § 193 Abs. 1 Ziff. 1-3 genannten Maßnahmen bereits weitgehend Gegenstand des Erschließungsbeitrages sind (§ 152 ff.) Insoweit kann man aber nicht mehr von einer unverdienten Wertsteigerung sprechen, obwohl nicht verkannt werden soll, daß die über den Erschließungsbeitrag hinaus von dem Grundstückseigentümer vorgenommenen Investitionen die dadurch erzielten Wertsteigerungen nicht unbedingt zu erreichen brauchen. Der Entwurf erkennt den Tatbestand der "nicht unverdienten" Wertsteigerungen in § 193 Abs. 2 durch die dort vorgeschriebene Anregung auch an. Gleichwohl bleibt die innere Berechtigung der Abschöpfung solcher Wertsteigerungen aus den vorgenannten Gründen fragwürdig.

Die in der Entwurfsbegründung (vgl. S. 40 und insbesondere S. 41) gegebene Rechtfertigung für die Abschöpfung von Wertsteigerungen nach Aufschließungsmaßnahmen erscheint überdies anfechtbar. Wenn man mit der Entwurfsbegründung davon ausgeht, daß in einem unaufgeschlossenen Dorf häufig kein Unterschied zwischen dem landwirtschaftlichen Bodenwert und dem Baulandwert besteht, so ergibt sich daraus noch nicht zwingend, daß eine höhere Zonenzahl erst nach Durchführung der Aufschließung festgesetzt werden kann. Vielmehr besteht auch in diesen Fällen - zumindest in entsprechender Anwendung des § 203 Abs. 3 und 4 - die Möglichkeit, für die neue, aufgrund des Bebauungsplanes oder einer erteilten Baugenehmigung doch g e g e b e n e Baunutzbarkeit eine bisher nicht vorhandene Zonenzahl neu festzusetzen, notfalls nach Unterstellung einer für die Durchführung der Bebauung unbedingt erforderlichen Aufschließung. Es erscheint also nicht erforderlich, die Abschöpfung der Wertsteigerung in solchen Fällen über die Abschöpfung bei Aufschließungsmaßnahmen durchzuführen.

Unter diesen Umständen erscheinen sowohl die innere Berechtigung als auch das im Entwurf vorgesehene System der Abschöpfung der genannten Wertsteigerungen fragwürdig. Zumindest müßte hierbei, da es sich um die Abschöpfung effektiv gewordener Wertsteigerungen handelt, die pauschalisierte Bewertung durch eine individuelle Wertermittlung ersetzt werden. Die damit erfahrungsgemäß verbundenen Schwierigkeiten (Verwaltungsaufwand, Anfechtungsmöglichkeiten etc.) lassen es aber unzutunlich erscheinen, einen solchen Weg einzuschlagen. Die Beibehaltung des in § 193 vorgesehenen Wertausgleichs durch Abschöpfung läßt sich auch nicht mit

dem Hinweis darauf rechtfertigen, daß die in § 191 vorgesehene Abschöpfung möglicherweise keinen genügenden Ertrag bringen würde. Solche fiskalischen Erwägungen sind für die Einführung oder Beibehaltung eines bodenordnenden Instruments nicht ausschlaggebend.

Bedenkt man weiterhin, daß die in § 193 Abs. 1 Ziff. 1-3 aufgezählten Abschöpfungstatbestände in ihrer inneren Berechtigung von den in § 193 insgesamt aufgezählten Tatbeständen am zweifelhaftesten sind, und daß den übrigen Tatbeständen (§ 193 Abs. 1 Ziff. 4-6) - aufs Ganze gesehen - zumindest quantitativ keine ausschlaggebende Bedeutung zukommt, so erscheint der in § 193 vorgeschlagene Wertausgleich **durch** Abschöpfung äußerst problematisch. Es wird daher empfohlen, diesen Wertausgleich ersatzlos fallen zu lassen.

b) Der Wertausgleich durch Vergütung

Entsprechend dem Wertausgleich durch Abschöpfung regelt der Entwurf in § 192 den Wertausgleich durch Vergütung bei Beschränkung oder Entziehung einer Baunutzbarkeit und in § 194 bei Wegfall der in § 193 aufgezählten Aufschließungsmaßnahmen.

Mit der besonderen Regelung des § 192 löst der Kommissions-Entwurf einen enteignungsrechtlichen Tatbestand aus den allgemeinen Enteignungsvorschriften der §§ 102 ff. heraus und unterstellt ihn hinsichtlich der Bemessung der Entschädigung und in bezug auf das Verfahren einer Sonderregelung. Diese Unterscheidung ist jedoch gerechtfertigt. Während es sich in den in § 102 genannten Fällen um hoheitliche Eingriffe in den vornehmlich privatrechtlich bestimmten und geschützten Eigentumsbereich handelt, betrifft § 192 den Fall des staatlichen Eingriffs in den durch bestehendes Baurecht, also öffentlich-rechtlich bestimmten und geschützten Eigentumsbereich. Diese grundlegenden Unterschiede rechtfertigen auch die unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der Bemessung der Entschädigung und des Verfahrens.

Gegen den in § 219 Ziff. 1 und § 220 angeordneten Ausschluß der Vergütung (Entschädigung) bestehen keine Bedenken. In dem zuerst genannten Falle fehlt es an einer wirklichen Beeinträchtigung bzw. Vermögensentziehung, wobei zu beachten ist, daß der Fall der zwischenzeitlichen Erhöhung des Grundstückswertes durch die Planfestsetzung berücksichtigt ist. In dem zweiten Fall ist der Ausschluß der Vergütung (Entschädigung) in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht aus polizeirechtlichen Gründen ausgeschlossen.

In einem engen Zusammenhang mit der Frage der Entschädigung für die e n d g ü l t i g e Entziehung oder Beschränkung der Baunutzbarkeit steht aber auch die Frage einer z e i t l i c h e n Beschränkung, sei es durch die Anordnung einer generellen Sperre (§ 19 und 20), sei es durch die Zurück-

stellung eines Baugesuches, die im Ergebnis nichts anderes ist als die Versagung der Baugenehmigung (besonderes Bauverbot).

Es ist bereits dargelegt worden, daß es für die baurechtliche Neuordnung erwägenswert erscheint, die zuletzt genannten Fälle der zeitlichen Beschränkung dem zuerst genannten Fall der endgültigen Entziehung oder Beschränkung im Grundsatz gleichzustellen. Das würde bedeuten, daß auch bei zeitlicher Beschränkung einer bestehenden Baunutzbarkeit grundsätzlich eine Vergütung (Entschädigung) an den Betroffenen zu leisten ist. Diese Regelung ist systematisch unanfechtbar und stellt es auch für den Gesetzgeber nicht auf die Frage der Zumutbarkeit einer solchen Beschränkung ab, ein Gesichtspunkt, der ja bekanntlich vom Bundesgerichtshof für den Enteignungstatbestand als unbrauchbar verworfen worden ist.

Die grundsätzliche Gleichstellung beider Fälle rechtfertigt sich dabei aus der Überlegung, daß auch die zeitliche Beschränkung aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgt (Sicherung eines in Vorbereitung befindlichen Bebauungsplanes) und den Betroffenen im Verhältnis zu anderen Grundstückseigentümern, die dieser Beschränkung nicht unterliegen, auch ungleich trifft (jeder hat grundsätzlich das Recht, eine zugelassene Baunutzbarkeit auch auszunutzen!). Der Entschädigungsanspruch sollte aber nur dann bestehen, wenn der betroffene Grundstückseigentümer nachweist, daß er im Zeitpunkt der Geltendmachung willens und in der Lage ist, die bestehende Baunutzbarkeit auch zu realisieren. Anderenfalls würde nämlich keine wirkliche Beeinträchtigung durch die Sperre oder die Versagung der Baugenehmigung bestehen. Die Entschädigungshöhe müßte nach den durch die Beschränkung entstehenden Vermögensnachteilen bemessen werden.

Entsprechend dem Vorschlag, den Wertausgleich durch Abschöpfung bei Aufschließungsmaßnahmen fallen zu lassen, müßte auch die ersatzlose Streichung der entsprechenden Vergütungsbestimmungen erfolgen. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen insoweit nicht. Diese Tatbestände lösen auch nach geltendem Recht in der Regel keine Entschädigungsansprüche aus (1).

(1) Vgl. BGH in NJW 1957, S. 633.

3) Der Dortmunder Gegenvorschlag zum Kommissionsentwurf

a) Darstellung (1)

Allgemeines

Der Dortmunder Vorschlag verfolgt den Zweck, für die Ermittlung der Wertausgleichsbeträge eine Berechnungsmethode zu entwickeln, die von den Gemeinden einfacher, schneller und sicherer gehandhabt werden kann als die Methode des Kommissionsentwurfes. Nach dieser Berechnungsmethode sollen die Wertausgleichsbeträge ohne Ortssatzung für jeden Einzelfall aus dem neuen Einheitswert (siehe Erläuterungen zu § f), aus der alten und neuen Baunutzbarkeit des Grundstücks und aus 2 Zahlentafeln ermittelt werden.

§ e Grundsatz (2)

Der Dortmunder Vorschlag geht davon aus, daß der Eigentümer eines Grundstücks, dessen Baunutzbarkeit verbessert (verschlechtert) wird, in der Regel einen bestimmten wirtschaftlichen Vorteil (Nachteil) hat, der von dem Ausmaß der Baunutzbarkeitsänderung und dem bisherigen Bodenwert abhängig ist. Der wirtschaftliche Vorteil (Nachteil) tritt für den Eigentümer auf die Dauer auch dann ein, wenn sich der Verkehrswert des Grund und Bodens nicht sofort darauf einstellt.

§ f Der Ausgangswert

Da der Dortmunder Vorschlag aus den oben genannten Gründen die Zukunftswerte des Bodens nicht benötigt, kann er von einem bereits bestehenden Wertsystem ausgehen. Als solches bietet sich das System der Einheitswerte an, das für Steuerzwecke ohnehin von Zeit zu Zeit neu aufgestellt und auf dem laufenden gehalten werden muß. Die Bodenwert-Richtlinien für die bevorstehende Hauptfeststellung der Einheitswerte (BStBl. II 1957 S. 28) bieten die Gewähr dafür, daß die neuen Einheitswerte bzw. ihre Bodenanteile den Verkehrswerten des Grund und Bodens nahekommen. Angesichts der langen Beratungsdauer des Bundesbaugesetzes kann mit Sicherheit unterstellt werden, daß die neuen Einheitswerte bis zum Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes vorliegen.

- (1) Diese Darstellung ist bis auf einige Kürzungen wörtlich einer nicht veröffentlichten Ausarbeitung der Herren OVR. Stahnke und VR. Kellermann, Dortmund, v.24.1.58 entnommen.
- (2) Der formulierte Dortmunder Gegenvorschlag ist in dem Anhang wiedergegeben.