

Die Bauleitplanung im Bundesbaugesetz

Mit diesem Beitrag leiten wir die in Heft 7/1958 angekündigte Reihe von Aufsätzen zum Entwurf eines Bundesbaugesetzes ein. Für die im Dritten Teil des Entwurfs angesprochenen Fragen der Entschädigung für Planungsnachteile (§§ 32 bis 36) ist ein besonderer Aufsatz vorgesehen.

Kaum eine andere Gesetzesmaterie blickt auf eine ähnlich lange Vorgeschichte, fast möchte man sagen: Leidensgeschichte zurück, wie die Kodifikation des Städtebaurechtes. Nach erfolglosen Ansätzen im Preußischen Landtag¹ und im Deutschen Reichstag^{2,3} empfing die gesetzgeberische Behandlung des Städtebaurechtes einen neuen Impuls durch die oft zu Unrecht geschmähten Aufbaugesetze der Länder^{4,5}. Den bei ihrem Erlaß bewußt in Kauf genommenen Mängeln soll nunmehr ein Bundesbaugesetz steuern, welches bereits der Erste Deutsche Bundestag forderte⁶⁻¹¹.

Diesem Bundesgesetz obliegen im wesentlichen drei Aufgaben: Formal betrachtet sollen durch die Kodifikation die Rechtszersplitterung und Rechtsunsicherheit beseitigt werden. Der Aufhebungskatalog des letzten Entwurfs bezeichnet 61 außer Kraft zu setzende Gesetze und Verordnungen. Das wesentliche materielle Anliegen besteht in der Konkretisierung und legislatorischen Ausdeutung des Art. 14 GG, dessen Auslegung in Baurechtsfragen, vor allem denen der entschädigungslos zu fordernden Baubeschränkungen und der in den echten Enteignungsfällen zu leistenden Entschädigungen, in der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung eine immer wieder mit Recht beklagte Unsicherheit darbietet.

Schließlich haben sich trotz des als Vorabregelung erlassenen Baulandbeschaffungsgesetzes¹² die Verhältnisse auf dem Baulandmarkt¹³ zunehmend als neuralgischer Punkt der Baupolitik erwiesen. Die „Ordnung des Baulandmarktes“ stellt somit den in letzter Zeit alle übrigen Baurechtsfragen überschattenden materiellen Hauptzweck eines Bundesbaugesetzes dar¹⁸⁻¹⁹.

Nachdem die bundesgesetzliche Regelung der Materie zunächst jahrelang durch den bekannten, schließlich verfassungsgerichtlich begutachteten Zuständigkeitsstreit^{10, 14} aufgehalten worden war, wurde dem zweiten Bundestag ein im wesentlichen dem sog. Kommissionsentwurf¹¹ nachgebildeter Initiativantrag¹⁵ vorgelegt, dem dann die erste Regierungsvorlage¹⁶ folgte. Beide Entwürfe blieben in den Ausschlußberatungen des zweiten Bundestages stecken. Mit der bald nach Beginn der Dritten Legislaturperiode eingebrachten Zweiten Regierungsvorlage¹⁷ ist der federführende (24.) Bundestagsausschuß für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht im Januar 1959 in die zweite Lesung eingetreten.

Musterbauordnung und Benutzungsverordnung

Da dem Bunde keine geschlossene Zuständigkeit zur gesetzlichen Regelung der gesamten Baurechtsmaterie zusteht¹⁴, kann das Anliegen der Kodifikation im Rahmen eines Bundesbaugesetzes nicht erschöpfend erfüllt werden. Um den der Bundeszuständigkeit verschlossenen Komplex des formellen und materiellen Bauordnungsrechtes gleichwohl möglichst gleichartig zu regeln, wird seit längerem eine auf das Bundesbaugesetz abgestimmte „Musterbauordnung“ beraten, die den Ländern zum möglichst baldigen Erlaß nach Verabschiedung des Bundesbaugesetzes empfohlen werden soll.

Neben der Musterbauordnung verdient noch die in Aussicht genommene „Verordnung über Art und Maß der baulichen Nutzung“ (Baunutzungsverordnung) erwähnt zu werden. Diese auf Grund einer im Baugesetzentwurf vorgesehenen Ermächtigung von der Bundesregierung zu erlassende Verordnung soll die Einzelheiten der baulichen und sonstigen Nutzung regeln und insoweit das Bundesbaugesetz nicht zuletzt im Interesse einer einheitlichen Nomenklatur der Flächen- und Baunutzungsarten ergänzen.

Die Planarten

Der erste Teil des Entwurfes regelt unter der Überschrift „Bauleitplanung“ das Verfahren für die Aufstellung der städtebaulichen Pläne und deren Inhalt.

Die Regierungsvorlage sieht drei Planarten vor: 1. Den Flächennutzungsplan (für das gesamte Gemeindegebiet) und 2. den Gesamtaufbauplan (für den sog. Gesamtbaubereich) als vorbereitende, also allenfalls „behördenverbindliche“, nicht aber die Bürger unmittelbar bindende Pläne; die 3. im Entwurf vorgesehene Planart ist der rechtsverbindliche Bebauungsplan. Wegen der funktionellen und inhaltlichen Abgrenzung dieser Planarten wird auf die schematische Übersicht „Planarten der Landes-, Orts- und Bauplanung“, verwiesen. Über die funktionelle Stellung der Planarten im Instrumentarium des Baugesetzes unterrichtet die in Heft 7/1958 abgedruckte Darstellung²².

Die in diesen Übersichten wiedergegebene inhaltliche und funktionelle Abgrenzung der Planarten entspricht in ihrer Unterscheidung zwischen vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplänen der insoweit bereits seit langem bewährten und in den Aufbaugesetzen bestätigten Planungspraxis. Zweifel wenden sich allerdings gegen den zweiten vorbereitenden Plan, den für den Gesamtbaubereich vorgesehenen Gesamtaufbauplan. Dieser soll zwar nur im Falle des Bedarfs aufgestellt werden müssen (§ 10). Liegt ein solches Bedürfnis vor, so wird die Planungspraxis – vor allem in größeren Städten – sich dieser oder abgewandelter Hilfs-, Zwischen- und Einzelpläne schon bedienen, ohne daß es der in der Regierungsvorlage vorgesehenen Formalisierung einer in den Rechtswirkungen über den Flächennutzungsplan ohnedies nicht hinausgehenden, aber zusätzlichen Verwaltungsaufwand (einschl. aufsichtsbehördlicher Genehmigung) auslösenden zusätzlichen Planart bedürfte.

Die Aufstellung und Genehmigung der Bauleitpläne

In Übereinstimmung mit dem geltenden Recht²⁰ weist die Regierungsvorlage den Gemeinden das Recht (und die Verpflichtung) zur Aufstellung der Bauleitpläne zu. Wieweit diese begrüßenswerte legislatorische Bestätigung der kommunalen Planungshoheit reicht, wird allerdings erst aus den auf das ganze Gesetz verstreuten staatsaufsichtlichen Genehmigungsvorbehalten deutlich. So ist die Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde vorgesehen zum Flächennutzungsplan (§ 7 II-IV), zum Gesamtaufbauplan (§ 10 III), zum Bebauungsplan (§ 15) und zur Veränderungssperre (§ 20 I), um nur die Tatbestände des ersten Gesetzestelles zu erwähnen. Zwar soll nach dem Wortlaut des § 7 III die Genehmigung nur versagt werden dürfen, wenn der Flächennutzungsplan (entsprechendes gilt kraft Verweisung auch für die übrigen Planarten) „nicht ordnungsgemäß zustandekommen ist oder diesem Gesetz, den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht“. Damit gibt sich die hier in Rede stehende staatliche Sonderaufsicht als reine Rechtsaufsicht. Berücksichtigt man aber die Vorschrift des § 1 III der Regierungsvorlage, wonach „der Inhalt der Bauleitpläne den Planungszielen entsprechend wirtschaftlich und zweckmäßig sein soll“, so ist der Weg gewiesen, mit welcher Argumentation hier die formale Rechtsaufsicht zu einer Ermessenskontrolle gebeugt werden kann. Soll die kommunale Planungshoheit nicht in ihrem Kern entwertet werden, so wird sowohl durch eine entsprechende Änderung des § 1 III als auch der die Genehmigung unmittelbar regelnden Bestimmungen eindeutig die Beschränkung auf die Rechtsaufsicht zu fordern sein. Die Legitimität einer staatlichen Rechtsaufsicht wird im übrigen von niemandem ernsthaft bestritten. Ihr unterliegt die gesamte Betätigung der Selbstverwaltung. Davon kann die Planung, zumal diese weit mehr als andere kommunale

Aufgabenbereiche die überörtlichen Zusammenhänge zu respektieren hat, keine Ausnahme begehren.

Ortsplanung und Landesplanung

Über die soeben angesprochene spezielle Frage allerdings, wie jene Respektierung der überörtlichen Belange gesichert werden soll, verhält sich die Regierungsvorlage sibyllinisch: „Bei der Bauleitplanung sind die Ergebnisse der Raumordnung zu berücksichtigen“ (§ 1 III). Man spürt, wie hier ein neuralgischer Punkt umgangen wird. Es ist im Bundesbaugesetz nicht der Ort, die Problematik der Raumordnung als solche aufzugreifen. Wohl aber ist es notwendig, in dem kommunalen Ortsplanungsrecht das Verhältnis zwischen der Raumordnung (Landesplanung) einerseits und der Bauleitplanung andererseits jedenfalls insoweit konkret und praktizierbar zu regeln, als es sich um den ortsplannerischen Funktionsbereich handelt. Schweigt hier das Bundesbaugesetz, so sind kraft der dennoch durch das Bundesgesetz bewirkten Sperre die Länder gehindert, diese Frage landesrechtlich zu regeln. Den Weg zeigt das Zuständigkeitsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes¹⁴. Im Abschnitt B III 1 (letzter Absatz) wird ausgeführt: „Da die Einpassung der Pläne ineinander zum allgemeinen Rahmen der Raumordnung gehört, könnten die Fragen der Rechtswirkung der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhalts durchgehend von dem Bundesgesetzgeber geregelt werden.“ Eben darum, um das Verhältnis der Pläne verschiedener Stufen, nämlich der Pläne der Landesplanung einerseits und der Ortsplanung andererseits, handelt es sich hier. Das Bundesbaugesetz wird daher im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit, zum Nutzen und zur Aktivierung der Raumordnung, aber auch zum Schutze der Ortsplanung eindeutig bestimmen müssen, welche nach Inhalt und Zustandekommen bestimmten Arten von Plänen der Landesplanung für die Ortsplanung bindend oder von ihr zu berücksichtigen sind. Eine solche Bindungskraft kann nur für solche überörtlichen Pläne beansprucht werden, die in einem gesetzlich geregelten Verfahren ordnungsgemäß zustandekommen und den beteiligten Gemeinden bekanntgemacht worden sind. Dies wird zugegebenermaßen für die Länder ohne Landesplanungsrecht zu Übergangsschwierigkeiten führen können, andererseits aber einen höchst heilsamen Anreiz dazu bieten, die Materie der Landesplanung aus ihrer verwaltungsrechtlichen Undurchsichtigkeit klaren Rechtsformen zuzuführen.

Die Beteiligung und Bindung der Fachplanungsbehörden

Was für die Landesplanung im besonderen soeben ausgeführt wurde, gilt für die an der Bauleitplanung zu beteiligenden Fachplanungsdienststellen im allgemeinen. Die deren Beteiligung vorschreibende Sollvorschrift des § 2 V sagt zu wenig. Soll – das ist doch der Sinn jener Vorschrift – eine inhaltliche Anpassung der Orts- und der sog. Fachplanung aneinander herbeigeführt werden, so müssen die zu beteiligenden Stellen verpflichtet werden, der Gemeinde alsbald ihre Vorhaben und Planungen bekanntzugeben und sich bis zum Widerruf dieser Erklärung an ihre bekanntgegebenen Planungsabsichten zu halten.

Über die Rechtswirkungen der im schließlich aufgestellten Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommenden Darstellung der örtlichen Entwicklungsziele schweigt die Regierungsvorlage vollends – ein offensichtlicher Rückschritt gegenüber den Aufbaugesetzen.

Der Flächennutzungsplan ist das Clearing-Instrument für die Koordination aller in einem bestimmten Gebiet Raum beanspruchenden Planungen. Diese Funktion kann aber der Flächennutzungsplan nur erfüllen, wenn das Gesetz ihm die

Die Planarten der Landes-, Orts- und Bauplanung

	Pläne der Landesplanung		Pläne der Ortsplanung, Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetzentwurf				Bauplanung	
Planart	Landesentwicklungsplan	Bezirksraumordnungsplan	Vorbereitende Bauleitpläne			Verbindlicher Bauleitplan	Lageplan	Bauzeichnung Baubeschreibung
			Gemeinsam. Flächen-nutzungsplan	Flächen-nutzungsplan	Gesamtauf-bauplan	Bebauungsplan		
Planungsträger	Landesregierung	Bezirksregierung; Landkreis, Planungsgemeinschaften	Die beteiligten Gemeinden entweder in freier Übereinkunft oder als Planungsverband	Die Gemeinde			Der einzelne Bauherr (unter der Aufsicht der Bauordnungsbehörden)	
Planungsraum	Land	meist eigenständige Regionen	Die gesamten Gemeindegebiete der beteiligten Gemeinden	Das gesamte Gemeindegebiet	Der „Gesamtbaubereich“ (ohne Außenbereich)	Engere Teile des Baubereichs, deren bauliche Entwicklung unmittelbar bevorsteht	Das Baugrundstück	
Planinhalt	Darstellung des Programms der überörtlichen und überfachlichen Gesamtentwicklung des jeweiligen Planungsraumes		Darstellung des Programms der örtlichen, überfachlichen Gesamtentwicklung (Übersicht der Bauflächen, Grün- und Freiflächen, Verkehr, Versorgung, Abgrenzung des Baubereichs gegenüber dem Außenbereich)	Darstellung der einzelnen Baugebiete, öffentlichen Bauten und Grundzüge der örtlichen Erschließung	Festsetzung der Einzelheiten von Art und Maß der baulichen und sonst. Nutzung der Grundstücke	Darstellung der nachbarlichen Beziehungen des Gebäudes	Bestimmung von Funktion, Aufbau und Konstruktion des Gebäudes	
Maßstab	1 : 200 000 — 1 : 500 000	1 : 10 000 — 1 : 100 000	1 : 5 000 — 1 : 10 000	1 : 5 000 — 1 : 10 000	1 : 2 000 — 1 : 5 000	1 : 500 — 1 : 1 000	1 : 200 — 1 : 500	1 : 50 — 1 : 100
Zeitlicher Wirkungsbereich	auf weite Sicht; meist mehrere Jahrzehnte		übersehbare, abschätzbare Zukunft; 5 bis 20 Jahre			nahe Zukunft bis ca. 5 Jahre	Gegenwart, nächste Zukunft 1 bis 2 Jahre	
Rechtswirkung	behördeninterne Bindung für den Planungsträger und die beteiligten Dienststellen, die im Verfahren zugestimmt haben				für jedermann verbindliches Ortsbaurecht		Nach erteilter Baugenehmigung bindend für den Bauherrn	

Nach einem „Schema der Planungsmethodik“ von Schöning

Wirkung der Behördenverbindlichkeit zulegt. Dies kann und soll nicht die Möglichkeit ggf. erforderlich werdender Anpassung der Bauleitpläne und der Fachplanungen an neue (technische, wirtschaftliche, soziologische) Gegebenheiten ausschließen; ohnehin müssen alle Pläne periodisch überprüft werden. Wohl aber soll im Rahmen des Möglichen darauf hingewirkt werden, daß eine einmal herbeigeführte allseitige Planabstimmung nicht ohne Not wieder aufgelöst wird.

Die Veränderungssperre

Zur „Sicherung der Bauleitplanung“ regelt der Entwurf in dem so bezeichneten zweiten Gesetzesteil die Veränderungssperre, die Genehmigungspflicht für den Bodenverkehr und das gemeindliche Vorkaufsrecht.

Die Veränderungssperre (§§ 18 ff.) stellt eine Fortentwicklung der bekannten „Bausperre“²¹ dar und geht über diese in der Weise hinaus, daß erhebliche Veränderungen der Erdoberfläche oder wertsteigernde sonstige Veränderungen der Grundstücke nicht vorgenommen werden dürfen. Die Veränderungssperre wird – wie der Bebauungsplan – von der Gemeinde als Satzung beschlossen. Sie setzt die Absicht voraus, einen Bebauungsplan neu aufzustellen, zu ändern und zu ergänzen. Ihr Ziel ist, durch eine befristete Stilllegung aller Bautätigkeit etc. in dem betreffenden Planbereich Präjudizierungen und Durchkreuzungen der Planungsabsichten vorsorglich auszuschließen.

Die in einer Vielzahl von Prozessen umstrittene Frage der Entschädigung soll dahin geregelt werden, daß eine solche nach 5 Jahren seit Erlass der Bausperre gewährt wird. Da die erste Veränderungssperre nach 2 Jahren außer Kraft tritt – unbeschadet der Möglichkeit von Verlängerungen auf insgesamt 5 Jahre – und diese 5-Jahresfrist unter den heutigen Gegebenheiten ausreichend bemessen ist, dürfte diese Regelung angemessen sein.

Hier wie in einer Reihe grundsätzlich ähnlich gelagerter Fälle (so bei den §§ 50, 57 und 58) taucht die Frage nach der gebotenen Zuständigkeit für die Zulassung von Ausnahmen auf. Die Regierungsvorlage weist in § 18 den Baugenehmigungsbehörden die Entscheidungsbefugnis nicht nur für den ihr unstreitig gebührenden Bereich der baupolizeilichen Erlaubnis, sondern auch für die Beurteilung der städtebaulichen Belange zu. Der Gemeinde soll nur ein Anhörungsrecht eingeräumt werden. Wenn aber die Gemeinde nach der zutreffenden Konstruktion des Baugesetzes die Trägerin der Planungshoheit ist, folgt daraus logisch, daß sie bei Abweichungen von ihren städtebaulichen Festsetzungen (oder im Falle des Vorgriffs auf diese) eine entsprechende Entscheidungsbefugnis erhält. Für die Zulassung von Ausnahmen von der Veränderungssperre muß die Gemeinde selbst zuständig sein. Die Mindestforderung geht hier (wie in den Fällen der §§ 50, 57 und 58) dahin, die „Zustimmung der Gemeinde“ anstelle der rechtlich irrelevanten Anhörung vorzuschreiben.

Die Bodenverkehrsgenehmigung

In Fortführung der bewährten Grundsätze des Wohnsiedlungsgesetzes regeln die §§ 25–27 der Regierungsvorlage die städtebauliche Genehmigungspflicht für den Bodenverkehr. Während jedoch das Wohnsiedlungsgesetz in den dazu erklärten, in den meisten Fällen sehr großzügig bemessenen Wohnsiedlungsgebieten alle auf den Eigentumsübergang gerichteten Rechtsgeschäfte, ferner alle Parzellierungen und darüber hinaus alle auf eine bauliche Nutzung gerichteten sonstigen Rechtsgeschäfte der Genehmigung unterwarf, sieht die Regierungsvorlage erhebliche Einschränkungen vor.

Demnach soll innerhalb des räumlichen Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nur noch die Teilung genehmigungspflichtig sein. Außerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplans soll die Teilung nur dann der Genehmigungspflicht unterliegen, wenn das Grundstück bebaut ist, oder die Teilung zum Zwecke der Bebauung oder der kleingärtnerischen Nutzung erfolgt. Nur unter den letztgenannten Voraussetzungen soll auch die Auflassung oder die erstmalige Begründung von Rechten zur Bebauung etc. genehmigungsbedürftig sein. Das bedeutet, daß in den bei weitem überwiegenden Teilen der Gemeinde, für die kein Bebauungsplan aufgestellt ist, die Genehmigungspflicht durch die Verschweigung des beabsichtigten Verwendungszweckes umgangen werden kann. Da die Bezeichnung der Verwendungszwecke in derartigen Verträgen und Urkunden ohnehin nicht (oder doch nicht regelmäßig) üblich ist, steht die Genehmigungspflicht, wenn sie nach Maßgabe der Regierungsvorlage eingeschränkt wird, praktisch nur noch auf dem Papier; mit ihr fällt auch ihr gesetzgeberischer Zweck, nämlich den Bürger vor dem Erwerb solcher Grundstücke zu schützen, die nach den planerischen Absichten (und dem Gesetz) nicht bebaut werden dürfen, und die Gemeinde vor der in solchen Fällen immer wieder erhobenen Forderung zu sichern, Bauvorhaben in Splitter- und Streusiedlung dennoch zu dulden, weil der Bauwillige nun einmal jenes Grundstück erworben hat. Im wohlverstandenen und wohl-abgewogenen Interesse aller Beteiligten sollte daher die Genehmigungspflicht auf dem bewährten Stand des Wohnsiedlungsgesetzes beibehalten bleiben.

Der Einwand, eine umfassende Genehmigungspflicht hemme den Grundstücksverkehr, kann nicht durchdringen. Einmal ist festzustellen, daß diese Genehmigungspflicht nur denjenigen Grundstücksverkehr behindert, der gerade wegen seiner städtebaulich schädlichen Auswirkungen verhindert werden soll. Die Einholung der Genehmigung stellt für den Notar keine ernsthaft ins Gewicht fallende Arbeitsbelastung dar. Eine Verzögerung tritt meistens nicht ein, weil im Regelfalle auch noch andere Formalien zeitlich parallel laufen. Schließlich ist zu bemerken, daß die kasuistische und für den Grundbuchbeamten undurchsichtige Regelung der Regierungsvorlage wahrscheinlich die Einführung des für die Beteiligten mit demselben Aufwand verbundenen Negativattestes in jedem Falle notwendig macht.

Das gemeindliche Vorkaufsrecht

Das gemeindliche Vorkaufsrecht stellt einen der Prüfsteine des Baugesetzes für seine Eignung als ein wirkungsvolles baurechtliches Instrument dar. Die Regierungsvorlage will diesem von der Mehrzahl der Aufbaugesetze statuierten Institut alle Schärfe nehmen. Nur im Bereich eines Bebauungsplanes und hier auch nur für öffentliche Flächen soll es ausgeübt werden können; darüber hinaus in solchen Gebieten, die in ein Bodenordnungsverfahren (Umlegung, Zusammenlegung) einbezogen sind (§ 28). Die Übersicht „Das Vorkaufsrecht in den Aufbaugesetzen“ zeigt, wie sehr die Rechtslage (außer für Nordrhein-Westfalen und das Saarland, die über ein Vorkaufsrecht nicht verfügen) verschlechtert würde. Mag man eine rein kommunalfiskalische Bodenvorratspolitik für unerwünscht halten, so bleibt eine gemeindliche Bodenpolitik dennoch unentbehrlich. Dem Umstand, daß es überhaupt gemeindlichen Bodenbesitz gab, ist weithin die Entfaltung des sozialen Wohnungsbaus im letzten Jahrzehnt zu verdanken. In einer Vielzahl von Fällen konnten städtebauliche Pläne überhaupt nur realisiert werden, weil für im Zuge innerstädtischer Auflockerung unbebaubar werdende oder für Verkehrszwecke benötigte Grundstücke Tauschland zur Verfügung gestellt werden konnte. Ganz ähnlich

Das Vorkaufsrecht
in den Aufbaugesetzen und in der Regierungsvorlage

Land	Gesetz oder Verwaltungsvorschrift	Gebiet der Ausübung des Vorkaufsrechtes	Dem Vorkaufsrecht unterliegende Rechtsgeschäfte und Grundstücke	Ausübende Behörde
Baden	a) Aufbaugesetz vom 25. 11. 1949 (GVBl. 1950, S. 29) b) DVO vom 1. 10. 1951 (GVBl. S. 155) c) RdErl. d. Bad. Innenmin. vom 26. 5. 1950 (MinBl. S. 108)	a) im Gebiet des Übersichtsplanes (vorbereitender Plan; § 6) diejenigen Gebiete der Gemarkung, die in diesem Plan für die Bebauung oder für sonstige bestimmte Zwecke im Interesse der künftigen Entwicklung der Gemeinde ausgewiesen sind (§ 27 DVO) b) wenn kein Übersichtsplan vorhanden, Gebiet des Bebauungsplanes [endgültiger Plan] (§ 26 Abs. 1 i. V. mit § 27 Abs. 2 DVO)	a) alle Rechtsgeschäfte, die auf Veräußerung eines Grundstücks oder Erbbaurechts oder auf Bestellung eines Erbbaurechts gegen Entgelt gerichtet sind b) Verfügungen im Wege der Zwangsvollstreckung c) alle Rechtsvorgänge, die es einem anderen auch ohne Übereignungsanspruch ermöglichen, das Grundstück rechtlich oder wirtschaftlich auf eigene Rechnung zu verwerten (§ 26 Abs. 1) zu a—c) über: bebaute und unbebaute Grundstücke Ausnahme: Grundstücke, die in einer Weise bebaut sind, die sich in den Bebauungsplan oder, solange ein solcher noch nicht festgelegt ist, in den Übersichtsplan einfügt	Gemeinde (§ 26 Abs. 1)
Hamburg	a) Aufbaugesetz vom 11. 4. 1949 i. d. F. vom 12. 4. 1957 (GVBl. S. 241) b) 1. DVO vom 9. 8. 1949 (GVBl. S. 178) i. d. F. d. 5. DVO vom 10. 6. 1958 (GVBl. S. 194)	Aufbaugesetz (gem. § 3 das gesamte Gebiet der Hansestadt) [§ 4 Z. 2] = Gebiet des Aufbauplans (§§ 5 ff. vorbereitender Plan)	a) Kaufverträge b) Tausch- und gemischte Verträge (§ 4 Z. 2) zu a—b) über: bebaute und unbebaute Grundstücke	Liegenschaftsdienststelle (Art. 1 Z. 2)
Hessen	a) Aufbaugesetz vom 25. 10. 1948 i. d. F. vom 23. 11. 1949 (GVBl. S. 164) b) 1. DVO vom 16. 3. 1950 (GVBl. S. 56)	die durch den Baugebietsplan (§ 5, vorbereitender Plan) ausgewiesenen Gebiete (§ 10 Abs. 1 S. 1)	a) alle Verkaufsfälle b) Tausch- und gemischte Verträge, wenn die Gemeinde die Tausch- oder Gegenleistung gewährleisten kann (§ 10 Abs. 1 S. 4) zu a—b) über: bebaute und unbebaute Grundstücke	Gemeinde (§ 10 Abs. 1)
Niedersachsen	a) Aufbaugesetz vom 9. 5. 1949 i. d. F. vom 17. 5. 1955 (GVBl. S. 195) und vom 20. 12. 1957 (GVBl. S. 135) o) 1. DVO vom 17. 6. 1949 (GVBl. S. 126)	Aufbaugesetz (§ 3; kann gesamte Gemeinde, aber auch nur Teile umfassen. Aufbaugesetz wird vom Flächennutzungsplan umfaßt, § 5) — § 4 Z. 2 —	alle Verkaufsfälle (§ 4 Z. 2) über bebaute und unbebaute Grundstücke	Gemeinde
Rheinland-Pfalz	a) Aufbaugesetz vom 1. 8. 1949 (GVBl. S. 317) b) DVO vom 21. 3. 1950 (GVBl. S. 129)	1. Aufbaugesetz (§ 14 Abs. 1) — kein unmittelbarer Zusammenhang mit einem städtebaulichen Plan — 2. das gesamte Gemeindegebiet (§ 59 Abs. 1) — auf Grund bes. VO des Min. f. Wiederaufbau bei entspr. Zerstörung, wenn zur Verwirklichung des Bebauungsplanes die Entziehung von mehr als 10 v. H. des Grundeigentums erforderlich ist.	a) Kaufverträge (§ 14) b) Tausch- und gemischte Verträge, wenn die Gemeinde die vereinbarte Gegenleistung erbringen kann (§ 14 Abs. 2 S. 2 in Verbindung mit § 19 DVO) c) Verkäufe im Wege der Zwangsversteigerung und durch den Konkursverwalter (§ 18 DVO) zu a—c) über: bebaute und unbebaute Grundstücke	Zu 1. und 2. Gemeinde
Schleswig-Holstein	a) Aufbaugesetz vom 21. 5. 1949 (GVBl. S. 93) b) Erl. d. SozMin. vom 26. 9. 1949 (ABl. S. 362) c) Erl. d. SozMin. vom 21. 4. 1955 (ABl. S. 186)	gesamtes Gemeindegebiet, wenn es ganz oder auch nur zum Teil zum Aufbaugesetz erklärt worden ist oder Einzelmaßnahmen nach dem Aufbaugesetz vorgesehen sind (§ 60 Abs. 1); städtebauliche Pläne nicht erforderlich	a) alle Verträge, die auf Veräußerung gerichtet sind (§ 60 Abs. 1 S. 2) b) Verkäufe im Wege der Zwangsversteigerung und durch den Konkursverwalter (§ 60 Abs. 1 S. 3) zu a—b) über: bebaute und unbebaute Grundstücke	Land (§ 60 Abs. 1) Sozialminister kann an Gemeinde oder Landkreis übertragen (§ 60 Abs. 3)
Württ.-Baden	Aufbaugesetz vom 18. 8. 1948 (RGBl. S. 127)	innerhalb des Übersichtsplanes (vorbereitend. Plan, § 4) die vom Gemeinderat bezeichneten Gebiete (§ 23 Abs. 1)	nur beim ersten Verkaufsfall (§ 23 Abs. 1) nur unbebaute Grundstücke	Gemeinde
Regierungsentwurf	Entwurf eines Bundesbaugesetzes Bt.-Druckcks. Nr. 336 III. W. P.	1. räumlicher Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (Rechtsverbindl. Plan, § 11) — § 28 Abs. 1 Z. 1 2. Gebiete, die in ein Verfahren zur Bodenordnung einbezogen sind (§ 28 Abs. 1 Z. 2)	zu 1. alle Verkaufsfälle von Grundstücken, die als Baugrundstücke für den Gemeinbedarf (§ 12 Abs. 1 Z. 2 Buchst. g) als Verkehrs-, Versorgungs- oder Grünflächen oder zugunsten der Gemeinde als Freiflächen im Sinne des § 12 Abs. 1 Z. 8 Buchst. a festgesetzt sind zu 2. alle Verkaufsfälle	Gemeinde (§ 28 Abs. 1)

In den Ländern Nordrhein-Westfalen und Saarland besteht kein Vorkaufsrecht.

verhält es sich mit dem Ersatzland für Landwirte, Erwerbsgärtner und Kleingärtner, die aus neuen Bau- und Siedlungsgebieten weichen mußten. Der insoweit bestehende Bedarf an Ersatzland wird auch künftig kaum geringer werden. Indes sind die Landreserven der bei weitem überwiegenden Anzahl von Gemeinden dahingeschmolzen. Der Ausweg kann im Regelfalle nicht über die Ersatzlandenteignung (§ 100) genommen werden. Diese ist nur zulässig, wenn ein Enteigneter Anspruch auf Ersatzland hat. In den meisten Fällen liegen aber gar keine Enteignungsverfahren vor (z. B. in allen Fällen der Baulandausweisung in neuen Bau- und Siedlungsgebieten). Auch sind, soweit Enteignungsverfahren notwendig sind, die Voraussetzungen des Landentschädigungsanspruches streng. Die Ersatzlandenteignung verhilft den Gemeinden und damit auch dem Planungsbetroffenen nicht zum Tauschland.

Über den Bedarf an Tauschland hinaus muß die Gemeinde in den Besitz geeigneten Geländes gelangen, um es baureif zu machen und damit die ihr z. B. nach dem II. Wohnungsgesetz obliegende Verpflichtung zur Bereitstellung von Baugelände erfüllen zu können. Hier öffnet sich allerdings die Möglichkeit der Enteignung gem. § 99. Es liegt aber auf der Hand, daß auch hier die Enteignung die ungern gewählte, letzte Möglichkeit darstellt.

Das für beide hier erörterte Zwecke angemessene und zweckmäßige Instrument ist das Vorkaufsrecht. Es trifft nur den Verkäufer, der sich ohnehin von seinem Eigentum zu lösen bereit ist. Den Preis bestimmt er; die Gemeinde muß in den vereinbarten Preis eintreten. Mißhelligkeiten, die sich unter der Herrschaft des Stoppreises ergeben haben, werden nach Inkrafttreten des Baugesetzes nicht mehr eintreten, da nach

der Aufhebung des Stoppreises keine Veranlassung zum Abschluß von Verträgen mit manipulierten Kaufpreisen mehr besteht.

Von kommunaler Seite wird nach all dem eine wesentliche Erweiterung des Vorkaufsrechtes erwartet. Wenn die räumliche Ausdehnung auf das gesamte Gemeindegebiet nicht zugebilligt wird, so sollten zumindest die Beschränkungen des Vorkaufsrechtes innerhalb des Bebauungsplangebietes entfallen und der Anwendungsbereich auf durch Satzung zu bestimmende Gebiete (z. B. Sanierungsgebiete, Neuordnungsgebiete, Veränderungssperregebiete, Entwicklungsgebiete o. ä.) erweitert werden können.

Bei einer solchen der legitimen Aufgabenstellung der Gemeinde entsprechenden Regelung mögen angemessene Bindungen für die Ausübung des Vorkaufsrechtes oder für die Verwendung der vermittels des Vorkaufsrechtes erworbenen Flächen erwogen werden. So wird sich, wenn man sich die allerdings kaum zu umgehende Mühe macht, in einem schon soweit auf perfekte Lösungen abgestellten Gesetz alle Möglichkeiten zu Ende zu denken, auch hier ein gerechter und billiger Ausgleich zwischen den Aufgaben und den Rechten und den Pflichten öffentlicher Körperschaften finden lassen.

Dies allerdings setzt die Erkenntnis und die Einsicht voraus, daß die Gemeinden nach dem Aufbau unseres Staatswesens die Sachwalter der örtlichen Gemeinschaft sind. Das will sagen, daß der Gesetzgeber im Rechtsstaat nicht nur die Rechte des Bürgers gegenüber der Verwaltung zu schützen, sondern auch die Funktionsfähigkeit der Verwaltung, im Bereich des Baurechtes also der Gemeinden, herzustellen und zu gewährleisten hat.

Anmerkungen

(In den Ziffern 1—19 zugleich als chronologische Übersicht über den Werdegang des Baugesetzes)

- 1 Entwurf eines Preussischen Städtebaugesetzentwurfes 1926 (Pr. Staatsrat 1926 Drucks. Nr. 209/1926); nicht verabschiedet.
- 2 Entwurf eines Reichsgesetzes über die Erschließung und Beschaffung von Baugelände (nur als Referentenentwurf aufgestellt, veröff. in RArbBl. I 1930 S. 30).
- 3 Entwurf eines Reichsstädtebaugesetzes 1931 (Referentenentwurf, veröff. in RArbBl. I 1931 S. 266) 1932 durch die Reichsregierung im Reichstag eingebracht, aber nicht mehr beraten.
- 4 Interner Referentenentwurf für ein Reichsstädtebaugesetz 1942 (nicht veröffentlicht).
- 5 Entwurf eines Gesetzes über den Aufbau der deutschen Gemeinden — Lemgoer Entwurf — veröffentlicht durch das Zentralamt für Arbeit 1947 als Musterentwurf für die Ländergesetzgebung.
- 6 1948—1950: Erlaß der sog. Aufbaugesetze durch die Länder mit Ausnahme von Bayern und Bremen; in Berlin Planungsgesetz vom 22. 8. 1949 (VOBl. I S. 301) und Baulandumlegungsgesetz vom 3. 3. 1950 (VOBl. I S. 71); im Saarland Gesetz über Planung und Städtebau vom 30. 7. 1948, 7. 7. 1954 und 8. 7. 1957 (ABl. 1948 S. 1197; 1954 S. 898; 1957 S. 670).
- 7 Referentenentwurf Dr. Dittus „Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, herausgegeben vom Bundesministerium für Wohnungsbau 1950.
- 8 Beschluß des Bundestages vom 13. 9. 1951 (162. Sitzung I. WP. Sp. 6583 D) „Ersuchen an die Bundesregierung, bis zum 31. 12. 1951 den Entwurf eines Baugesetzes vorzulegen, der das Bau-, Boden-, Planungs-, Anlieger- und Umlagegesetz im Zusammenhang und bundeseinheitlich regelt.“
- 9 Am 30. 4. 1952 Erstattung des „Gutachtens über die Erfordernisse der Bau- und Bodengesetzgebung — Weinheimer Gutachten“ durch die am 8. 5. 1951 durch das Bundesministerium für Wohnungsbau und die zuständigen Landesministerien eingesetzte Gutachterkommission (Grapengeter, Forsthoff, Gebhard, Jensen, Lindemann und Stroebel).
- 10 Am 6. 10. 1952 gemeinsamer Antrag der Bundesregierung, des Bundesrates und des Bundestages an das Bundesverfassungsgericht auf Erstattung eines Rechtsgutachtens gemäß § 97 BVerfGG über die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Baurechtes.
- 11 Nov./Dez. 1952 Bildung einer Hauptkommission für die Baugesetzgebung (mit Unterkommission für Bauleitplanung und Bodenverkehr, für Bodenordnung, für Enteignung, für Bodenschätzung und Mehrwertbehandlung, für Erschließung und für Verkehrsfragen) zusammengesetzt aus weisungsfreien Vertretern des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Wissenschaft

mit dem Auftrage zur Ausarbeitung eines Baugesetzentwurfes, der am 2. 3. 1956 veröffentlicht wurde (Band 7 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wohnungsbau).

- 12 Am 8. 8. 1953 Verabschiedung des Baulandbeschaffungsgesetzes (BGBl. I S. 270) als Vorabregelung der Baulandenteignung.
- 13 Bei Gelegenheit der Verabschiedung des Baulandbeschaffungsgesetzes Entschließung des Bundestages (270. Sitzung I. WP. Sp. 13 349 C ff.): „Bis zum 30. 6. 1954 — sei es im Rahmen des Baugesetzes, — oder als Sonderregelung — den Entwurf eines Gesetzes über die Bodenbewertung vorzulegen, durch diesen Gesetzentwurf die Preisstoppschriften abzulösen und eine Regelung zu treffen, durch die Spekulationsgewinne am Grund und Boden ausgeschlossen werden.“
- 14 Am 16. 6. 1954 Erstattung des Rechtsgutachtens durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE, Bd. 3 S. 407), wonach dem Bunde die Gesetzgebung für die städtebauliche Planung, die Baulandumlegung, den Bodenverkehr, die Erschließung und die Bodenbewertung, nicht dagegen für das Baupolizeirecht und die Wertsteigerungsabgabe zusteht.
- 15 Am 26. 10. 1955 Initiativantrag der Abg. Lücke, Jacobi, Dr. Will Engell, Dr. Schild und Gen. „Entwurf eines Bundesbaugesetzes“ — Drucks. 1813 II. WP. — unter Verwertung des vorläufigen Kommissionsentwurfes.
- 16 Erste Regierungsvorlage „Entwurf eines Bundesbaugesetzes“ mit weitgehend abweichender Stellungnahme des Bundesrates (Drucksache Nr. 3028 II. WP.) — in der II. Wahlperiode gemeinsam mit dem Initiativantrag Drucks. Nr. 1813 ohne abschließendes Ergebnis in den Ausschüssen beraten.
- 17 Zweite Regierungsvorlage „Entwurf eines Bundesbaugesetzes“ (Drucks. Nr. 336 III. WP. nebst in Einzelpunkten abweichender Stellungnahme des Bundesrates vom 14. 3. 1956 (Niederschrift Sp. 62 c). Erste Lesung im Bundestag am 20. 6. 1958 (Niederschrift der 33. Sitzung Sp. 1839 A) Überweisung an den (24.) Ausschuß für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht, der seine Beratungen Anfang Oktober 1958 aufnahm.
- 18 Berufung eines „Wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung“ durch den Bundesminister für Wohnungsbau Anfang Februar 1958.
- 19 Erstattung des Gutachtens durch den Wissenschaftlichen Beirat (Ernst, Klett, Höfner, Meyer, Neundörfer) am 25. 9. 1958, veröffentlicht als Heft 12 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wohnungsbau.
- 20 Nur das Hessische Aufbaugesetz macht eine Ausnahme, indem es für den Regelfall nur den kreisfreien Gemeinden, im übrigen den Landkreisen die Aufgaben der Ortsplanung zuspricht.
- 21 Vgl. die Verordnung über die Zulässigkeit befristeter Bausperren vom 29. 10. 1936 (RGBl. I S. 933).
- 22 Aus dem Regierungsentwurf eines Bundesbaugesetzes, Der Städte-tag 1958, Heft 7 S. 316 ff.