

**INSTRUMENTE ZUR  
VERBESSERUNG DES BAULANDANGEBOTS  
UND ZUR  
FINANZIERUNG DER FOLGEINVESTITIONEN**

**Bericht der  
Kommission zur “Verbesserung des Baulandangebots”**

Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen

Bericht der Kommission zur “Verbesserung des Baulandangebots” des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.\*  
Wissenschaftliche Begleitung: INWO Köln, Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln

Herausgeber:

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.,  
Georgenstraße 21, 10117 Berlin

Tel. 030 / 20 61 32 50, Fax 030 / 20 61 32 51

Mai 1999

2. Auflage März 2004

---

\* Liste der Kommissionsmitglieder Seite 112

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>PRÜFUNGS-AUFTRAG DES VERMITTLUNGS-AUSSCHUSSES</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ZUM BODENMARKT</b>	<b>8</b>
2.1	<b>Funktionsweise des Bodenmarktes</b>	<b>8</b>
2.1.1	Boden ist ein besonderes, aber grundsätzlich marktfähiges Gut	8
2.1.2	Eingeschränkte Nutzungsrechte	9
2.1.3	Erträge und Nutzen bestimmen den Bodenpreis	10
2.2	<b>Ziele der Bodenpolitik</b>	<b>12</b>
2.2.1	“Leistungslose” Gewinne abschöpfen?	12
2.2.2	Beteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen am Bodeneigentum	16
2.2.3	Mobilisierung vorhandenen Baulandes - Steuerungsfunktion von Knappheitspreisen	16
2.2.4	Konkurrierende Ziele der Bodenpolitik	20
<b>3</b>	<b>BODENMANAGEMENT</b>	<b>23</b>
3.1	<b>Strategien und Instrumente der Baulandbereitstellung und –erschließung</b>	<b>24</b>
3.1.1	Strategietypen in der kommunalen Praxis	25
3.1.1.1	Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse	26
3.1.1.2	Klassische Angebotsplanung	26
3.1.1.3	Entwicklung gemeindeeigener Flächen durch die Gemeinde	27
3.1.1.4	Zwischenerwerb durch eine von der Gemeinde eingeschaltete Gesellschaft	28
3.1.1.5	Städtebaulicher Vertrag oder Vorhaben- und Erschließungsplan	29
3.1.1.6	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	30
3.1.2	Bewertung der Strategietypen aus Sicht der Kommunen	31
3.1.3	“Sozialgerechte Bodennutzung” - der Münchner Weg	33
3.1.4	Die niederländische Baulandbereitstellung	36
3.2	<b>Städtebaulicher Vertrag</b>	<b>41</b>
3.2.1	Allgemeine Grundlagen und mögliche Inhalte	41
3.2.2	Vorteile und Chancen städtebaulicher Verträge	44
3.2.3	Grenzen der städtebaulichen Verträge	47
3.2.3.1	Allgemeine Grenzen	47
3.2.3.2	Rechtliche Grenzen	47
3.2.3.3	Vertragstheoretische Überlegungen	50
3.2.3.4	Gebührenerhebung als alternative Finanzierungsmöglichkeit	51
3.3	<b>Weitere Instrumente des Städtebaurechts</b>	<b>52</b>
3.3.1	Amtliche und freiwillige Umlegung	52
3.3.2	Erschließungsbeitragsrecht	53
3.3.3	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	54
3.3.4	Enteignung	57
3.4	<b>Fazit zu den Möglichkeiten des Bodenmanagements</b>	<b>58</b>
<b>4</b>	<b>PLANUNGSWERT-AUSGLEICH ALS FINANZIERUNGSINSTRUMENT?</b>	<b>61</b>
4.1	<b>Ausgestaltungsmöglichkeiten</b>	<b>64</b>
4.1.1	Reine oder modifizierte Abschöpfung der Wertsteigerung	64
4.1.2	Vollabschöpfung oder Teilabschöpfung	64

4.1.3	Zweckbindung oder allgemeine Abschöpfung	65
4.1.4	Zwingend oder fakultativ?	66
<b>4.2</b>	<b>Instrument mit erheblichen Risiken</b>	<b>66</b>
4.2.1	Schwer feststellbare maßnahmenbedingte Wertsteigerungen	66
4.2.2	Planungswertausgleich verändert die Bemessungsbasis	68
4.2.3	Kosten der Bodennutzung sinken nicht	69
<b>4.3</b>	<b>Direkte Kostenanlastung: eine Alternative?</b>	<b>71</b>
<b>4.4</b>	<b>Gesamtbeurteilung</b>	<b>73</b>
<b>5</b>	<b>STEUERLICHE MAßNAHMEN</b>	<b>77</b>
<b>5.1</b>	<b>Besteuerung des Bodenverkehrs</b>	<b>78</b>
<b>5.2</b>	<b>Besteuerung von Wertzuwächsen</b>	<b>79</b>
5.2.1	Grundstücke im Privatvermögen	80
5.2.2	Grundstücke im Betriebsvermögen von Gewerbetreibenden und Selbständigen	80
5.2.3	Gewerblicher Grundstückshandel	83
5.2.3.1	Grundstücke im Privatvermögen	83
5.2.3.2	Grundstücke der Wohnungsunternehmen	87
5.2.4	Land- und Forstwirtschaft	88
<b>5.3</b>	<b>Besteuerung der Erträge</b>	<b>88</b>
5.3.1	Änderung der Grundsteuer	89
5.3.1.1	Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage	89
5.3.1.2	Erwartete Belastungsverschiebungen	95
5.3.2	Beurteilung einer Grundsteuer auf der Basis von Bodenwerten	97
5.3.2.1	Äquivalenz	97
5.3.2.2	Gleichbehandlung	98
5.3.2.3	Erhebungskosten	98
5.3.2.4	Nominalwert	99
5.3.2.5	Zweckbindung	99
5.3.2.6	Anforderungen an eine Kommunalsteuer	100
5.3.3	Der Übergang	100
<b>6</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>104</b>
<b>6.1</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>104</b>
<b>6.2</b>	<b>Dämpfung der Baulandpreisentwicklung durch ein größeres Angebot</b>	<b>104</b>
<b>6.3</b>	<b>Mittelbeschaffung für kommunale Investitionen</b>	<b>105</b>
<b>6.4</b>	<b>Baulandmobilisierung</b>	<b>106</b>
<b>7</b>	<b>EMPFEHLUNGEN</b>	<b>109</b>
	<b>KOMMISSIONSMITGLIEDER</b>	<b>112</b>

# 1 Prüfungsauftrag des Vermittlungsausschusses

Ausgangspunkt der Kommissionsarbeit ist der Prüfungsauftrag des Vermittlungsausschusses im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 im Plenum des Bundestages am 26. Juni 1997 sowie im Plenum des Bundesrates am 4. Juli 1997. Die Protokollerklärung lautet wie folgt<sup>1</sup>:

“Mit dem novellierten Baugesetzbuch werden die bodenrechtlichen Instrumente der Städte und Gemeinden gestärkt. Dies betrifft insbesondere die Übernahme der Regelungen über den städtebaulichen Vertrag sowie den Vorhaben- und Erschließungsplan des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch in das allgemeine Städtebaurecht sowie die Regelungen über die Vorkaufsrechte und über die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Gleichwohl ist es aufgrund der nach wie vor angespannten Lage auf dem Bodenmarkt und der finanziellen Rahmenbedingungen der Gemeinden erforderlich, im Rahmen eines Gesamtkonzeptes zu prüfen, wie ein zusätzlicher Beitrag zur Verbesserung des Baulandangebots geleistet werden kann, wie die durch kommunale Planungen herbeigeführten Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung kommunaler Infrastrukturleistungen eingesetzt werden können und wie das vorhandene Bauland durch steuerliche Instrumente seiner bestimmungsgemäßen Nutzung zügig zugeführt werden kann.”

In den Koalitionsbeschlüssen vom 20. Oktober 1998 sind vergleichbare Überlegungen mit folgendem Wortlaut aufgenommen worden: “In der Bodenpolitik werden wir Maßnahmen zur Baulandmobilisierung vorrangig im besiedelten Bereich ergreifen. Die Gemeinden sollen stärker an den durch kommunale Planung herbeigeführten Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung von Infrastruktur beteiligt werden.”

Die angesprochenen Themen sind nicht neu. Deshalb können die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchungen und der geführten Debatten aufgenommen und darauf aufbauend Vorschläge entwickelt werden. Beim Baulandangebot geht es darum, ausreichende Flächen an verschiedenen Standorten zu angemessenen Preisen anzubieten. Dabei sind nicht nur objektive Re-

---

<sup>1</sup> Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages, 13. Wahlperiode, 184. Sitzung, 26. Juni 1997, S. 16696, Plenarprotokoll des Bundesrates, 714. Sitzung, 4. Juli 1997, S. 262

striktionen wie die Beschaffenheit und gegenwärtige Nutzung der Flächen zu beachten, sondern auch Vorstellungen zur Raumordnung und Siedlungsstruktur sowie Vor- und Nachteile, die sich aus einer Wohnbebauung oder gewerblichen Nutzung für eine Kommune ergeben. In diesem Rahmen ist zu prüfen, wie das Ausweisen und Erschließen von Bauland erleichtert und wie vorhandenes Bauland besser genutzt werden kann.

Der zweite, eng damit zusammenhängende Komplex des Prüfungsauftrags bezieht sich auf die Möglichkeit, planungs- oder genauer maßnahmenbedingte Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung kommunaler Infrastrukturleistungen heranzuziehen. Ein wichtiges Ziel der Kommunen ist es, über die Erschließungskostenbeiträge hinaus Mittel für Infrastrukturinvestitionen zu gewinnen, die als Folge der Baulandausweisung erforderlich sind. Damit soll erreicht werden, dass eine Baulandausweisung nicht daran scheitert, dass die Kommunen die Folgekosten nicht tragen können. Es wird zu prüfen sein, ob eine spezielle Abschöpfung eines größeren Teils der Bodenwertsteigerungen möglich und sinnvoll erscheint und ob dies ein zweckmäßiger Weg ist, Investitionen in neuen und neu geordneten Baugebieten zu finanzieren.

Da Bodenwertsteigerungen nichts anderes sind als eine Erhöhung des Barwerts durch erwartete Ertragssteigerungen in der Zukunft aufgrund einer höherwertigen Nutzung des Grundstücks, ist die Besteuerung der laufenden Erträge im Prinzip eine Alternative zur Abschöpfung der Bodenwertsteigerung. Grundsätzlich gilt: Je stärker die Erträge besteuert werden, umso geringer fällt die Steigerung des Grundstückswertes aus. Bisher wird auf die Erträge systematisch mit der Grundsteuer sowie mit der Einkommen- und Körperschaftsteuer, mit bestimmten Einschränkungen auch mit der Gewerbesteuer zugegriffen. Die Vermögensteuer, die wie die Grundsteuer als Sollertragsteuer verstanden werden kann, wird nicht mehr erhoben.

Im Rahmen der steuerlichen Überlegungen ist zu prüfen, inwieweit die bestehenden steuerlichen Regelungen modifiziert werden können und müssen, um Hindernisse für die Bebauung zu beseitigen (Mobilisierung) und eine sachgerechte Finanzierung von Folgekosten – insbesondere von Investitionen – zu erreichen. Bei allen Steuern sind die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, die zur Aussetzung der Vermögensteuer geführt haben, insbesondere der Grundsatz der hälftigen Teilung als Obergrenze der Besteuerung - ungeachtet einiger Ab-

grenzungsfragen - zu beachten. Die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Abwägung zwischen Eigentumsgarantie und Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist eine wichtige Orientierungslinie für die hier zu behandelnden Fragen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995 – 2 BvL 37/91 und 2 BvR 552/91.

## **2 Zum Bodenmarkt**

Der Bodenmarkt ist komplexer als die meisten anderen Märkte, weil eine sinnvolle Nutzung der Flächen nur durch ein Zusammenwirken der Kommunen und der privaten Eigentümer erreichbar ist. Die Nutzungsmöglichkeiten werden entscheidend durch baurechtliche Vorgaben und durch eine Vielzahl kommunaler Investitionen unmittelbar im Baugebiet, aber auch im weiteren Umfeld eines Grundstücks bestimmt. Während noch zu Beginn des Jahrhunderts private Unternehmen, sogenannte Terraingesellschaften, Baugebiete im Rahmen des hoheitlichen Planungsmonopols selbständig erschlossen haben, wurde diese Aufgabe später praktisch vollständig von den Kommunen übernommen. Erst in jüngster Zeit wurden neue Instrumente wie der städtebauliche Vertrag entwickelt, die eine stärkere Einbeziehung der privaten Eigentümer in die Planung und Entwicklung von Baugebieten und eine enge Kooperation mit der Kommune bezüglich der Folgeinvestitionen ermöglichen.

### **2.1 Funktionsweise des Bodenmarktes**

#### **2.1.1 Boden ist ein besonderes, aber grundsätzlich marktfähiges Gut**

Der Boden zeichnet sich durch einige Besonderheiten aus, die zu der Annahme verleiten können, dass die Funktionsfähigkeit des Marktes nicht gewährleistet sei und dieser staatlich reguliert werden müsse. Bei genauerer Betrachtung stellt man allerdings fest, dass das Gut Boden, unter Berücksichtigung der besonderen Eigenschaften, letztlich ähnlich zu behandeln ist wie andere Güter und dass sich über den Prozess von Angebot und Nachfrage ein Preis einstellt, der eine wichtige Lenkungs- und Signalfunktion für alle Marktteilnehmer hat. Innerhalb des von der Flächennutzungsplanung gesetzten Rahmens, der den Bedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung trägt, sollte sich die Nutzung der Fläche an den Marktpreisen orientieren, d. h. die Bodenpreise müssen sich am Markt bilden können. Zur Gewährleistung des Wohls der Allgemeinheit bleibt dennoch an einigen Stellen ein Bedarf für korrigierende Eingriffe des Staates.

Boden ist immobil. Es liegt nahe, hierin eine gravierende Marktunvollkommenheit zu sehen, da das Bodenangebot scheinbar nicht auf räumliche Preisunterschiede reagieren kann. Steigt aber zum Beispiel die Nachfrage nach Wohnungsbauflächen in einem Teilraum, so weichen



einige der potentiellen Nutzer auf benachbarte Teilräume aus. Die Mobilität der Nutzer sorgt für einen Wettbewerb zwischen den räumlichen Teilmärkten, so dass die Preissteigerungen an stark nachgefragten Standorten dazu führen, dass auch alternative Standorte intensiver genutzt werden. Wegen der regionalen Unterschiede der Bodenpreise und gegebenenfalls auch der Löhne kann es für Investoren zweckmäßig sein, auf preiswerte Regionen auszuweichen. Ein Ausgleich zwischen den räumlichen Teilmärkten kann also über die Nachfrageseite vollzogen werden.

Statt in andere Regionen abzuwandern reagiert ein Teil der Nachfrager auf steigende Preise, indem er Boden durch Kapital "ersetzt". Steigende Preise für Wohnbauland haben zur Folge, dass der Einsatz an Boden bei der Erstellung des Gutes Wohnung verringert wird. Durch Modernisierung, Anbau, Ausbau, Aufstockung sowie durch Abriss und Neubau wird eine intensivere Nutzung erreicht. In Mischgebieten wird ein Teil der gewerblichen Nutzer bei steigenden Preisen für Wohnbauland verdrängt oder zu einer geringeren Inanspruchnahme von Flächen angehalten.

### **2.1.2 Eingeschränkte Nutzungsrechte**

Eine Ausweitung des Baulands kann nicht in Eigenregie des Grundstückseigentümers erfolgen, weil die Nutzungsmöglichkeiten von planerischen Entscheidungen der Kommunen abhängig sind. Die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) schränkt die zulässige Nutzung von Boden im Interesse der Gesellschaft ein, vor allem weil einzelne Nutzungen positive oder negative Einflüsse auf Dritte haben. Die Bauleitplanung verfolgt dementsprechend das Ziel, verträgliche Nutzungen zusammenzulegen und unverträgliche Nutzungen zu trennen. Die Gestalt der Städte, Straßen, Plätze und der Landschaft erfordert eine regulierende Hand. Durch die Planung werden Grundstrukturen festgelegt, an die sich die jeweiligen Bauvorhaben der privaten Eigentümer anzupassen haben.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Kommunen besteht darin, die Nutzungsrechte den zu erwartenden Anforderungen anzupassen, also u. a. für ein ausreichendes Angebot an Bauland zu sorgen. Das steigende Angebot an Flächen in einem Teilmarkt korrespondiert allerdings immer mit einer Verringerung in einem anderen Teilmarkt. Ein klassischer Fall ist die Ausweisung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen als Wohnungsbauland. Die Zuweisung der Nutzungsrechte erfolgt über ein komplexes Planungsverfahren, bei dem die Hierarchie

von Planungen mit der überregionalen Planung durch die Länder beginnt. In diesem Rahmen bestimmen dann die Gemeinden mittels Flächennutzungsplan und Bebauungsplan die zulässige Nutzung. Über den Umfang des Baulandes entscheiden also nicht die privaten Bodeneigentümer. Die Änderung der zulässigen Nutzung ist mit Planungs- und Erschließungskosten sowie Folgekosten verbunden.

Obwohl Boden ein im Prinzip marktfähiges Gut ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig die Forderung nach einem "Laissez-faire". Planung - z. B. zur Vermeidung externer Effekte - und Marktprozess müssen zusammenwirken. Festzuhalten ist, dass die Kommunen den entscheidenden Einfluss auf das Baulandangebot haben. Eine Entspannung bei den Baulandpreisen kann sinnvoll nur erreicht werden, wenn genügend Bauland auf dem Markt ist. Soweit Kommunen Schwierigkeiten haben, die mit der Neuausweisung oder Umnutzung von Brachflächen zusammenhängenden finanziellen Lasten zu tragen, muss gefragt werden, ob es geeignete Wege gibt, die Grundstückseigentümer stärker an der Finanzierung zu beteiligen. Genauer ausgedrückt geht es darum, für kommunale Leistungen, die unmittelbar oder mittelbar den Grundstückseigentümern zugute kommen, äquivalente Finanzierungsbeiträge einzufordern.

### **2.1.3 Erträge und Nutzen bestimmen den Bodenpreis**

Maßgeblich für die Preisbildung des Bodens sind die von den Nachfragern erwarteten Nettoerträge bzw. der in Geld bewertete Nutzen aus der zukünftigen Grundstücksnutzung. Der Nettoertrag aus der fortlaufenden Nutzung des Grund und Bodens, die Grundrente<sup>3</sup>, kann auf drei Wegen für den Eigentümer nutzbar gemacht werden. Verwendet der Eigentümer das Grundstück selbst, so stellt sein erwirtschafteter Gewinn bzw. der persönliche Nutzen aus dem Grundstück die Grundrente dar. Der Eigentümer kann aber auch den Boden verpachten - gegebenenfalls einschließlich vorhandener Gebäude. Außerdem ist der Verkauf ein Weg, den Barwert der Grundrenten zu vereinnahmen. Der Bodenpreis ist die kapitalisierte Form der Grundrente. Bei Einfamilienhäusern wird z. B. der Nutzen betrachtet, den ein solches Haus dem selbst nutzenden Besitzer bringt. Entsprechend der persönlichen Präferenz für Lage, Zuschnitt, erreichbarer Infrastruktur und vieler anderer Faktoren, veranschlagt ein potentieller Käufer den maximal zu zahlenden Betrag für ein Grundstück. Ein wesentliches Element für

die Bewertung sind die Opportunitätskosten; also die im Fall des Kaufs und der Selbstnutzung eines Eigenheims „gesparten“ Mietzahlungen. Hinzu kommen Aspekte der Sicherheit der Kapitalanlage und der geringeren Einschränkung im selbstgenutzten Eigentum.

Mittelbar hängt der Wert des Grundstücks von der Rendite alternativer Kapitalanlagen ab. Steigt beispielsweise der Realzins für Staatsanleihen, so wird es attraktiver, Anleihen zu halten. In der Folge sinken die Grundstückspreise bzw. sie steigen langsamer. Ein Eigentümer wird sein Grundstück verkaufen, wenn der erzielte Gegenwert größer oder mindestens genauso hoch ist wie die mit dem Kapitalmarktzins diskontierten erwarteten Grundrenten oder größer als der von ihm in Geld bewertete persönliche Nutzen aus dem Grundstück. Der Käufer akzeptiert seinerseits nur einen Preis, der geringer oder höchstens genauso hoch ist wie die erwarteten Grundrenten. Zu einem Eigentümerwechsel kommt es also nur, wenn der Käufer davon ausgeht, höhere Nettoerträge bzw. einen höheren Nutzen mit dem Grundstück erwirtschaften zu können als der bisherige Eigentümer. Diese Überlegungen machen deutlich, warum unverfälschte Bodenpreise eine Voraussetzung für die effiziente Nutzung des Bodens sind.

Durch eine Ausweitung des Baulandangebotes können die Preise sinken und weniger ertragreiche Nutzungen auch noch zum Zuge kommen. Zur Veranschaulichung soll das Vorgehen bei der Ermittlung eines Grundstückswertes exemplarisch nachvollzogen werden: Bauträger kalkulieren den bezahlbaren Grundstückswert von „oben nach unten“. Ausgangspunkt der Berechnung ist im Falle des Wohnungsbaus der Verkaufspreis, der für eine Immobilie, z. B. für ein schlüsselfertiges Einfamilienhaus, aufgrund der Marktsituation erzielbar erscheint. Abzüglich der Baukosten, Hausanschlusskosten, der Kosten für die öffentlichen Grün- und Ausgleichsflächen, der Erschließungskosten sowie der Kosten und eines Mindestgewinns des Unternehmens, ergibt sich der Wert für ein unerschlossenes Grundstück. Je höher der erwartete Verkaufspreis liegt, um so mehr kann für ein unerschlossenes Grundstück geboten werden. Es wird deutlich, dass dabei der Bauträger den höchsten Bodenpreis zu zahlen in der Lage ist, der nicht nur die Wohnungen kostengünstig erstellen kann, sondern auch sparsam mit der Fläche umgeht. Liegt der geforderte Bodenpreis über dem vom Bauträger kalkulierten

---

<sup>3</sup> In der Ökonomie werden die Nettoerträge eines Gutes, dessen Angebot sehr unelastisch ist, als Rente bezeichnet. Der Preis der Güter, die mit dem Boden als „Produktionsfaktor“ erstellt werden können, determinieren die Höhe der Rente, ohne dass der Eigentümer tatsächlich selber Leistungen und Aufwendungen dafür unternehmen muss, d.h. die Rente wird von den Nachfragern bestimmt.

Höchstpreis und gibt es keine sinnvollen Möglichkeiten, die Kosten zu senken, wird das Projekt nicht durchgeführt. Letztlich wird also der Preis durch die Nachfrager, in diesem Fall die Wohnungsnutzer bestimmt.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich auch, dass der Baulandpreis nur sinkt oder langsamer steigt, wenn das Baulandangebot erhöht wird, oder wenn die Nachfrage zurückgeht. Da mittelfristig eher mit einer weiter steigenden Nachfrage zu rechnen ist, können nur die Kommunen den Anstieg der Baulandpreise dämpfen, indem sie zusätzliches Bauland ausweisen und nicht genutzte Flächen für eine erneute Bebauung herrichten. Dabei hat die Kommune zwischen der Dringlichkeit der Baulandnachfrage und der Dringlichkeit anderer Nutzungen wie der landwirtschaftlichen Nutzung, der Erhaltung von Grünflächen, der Sicherung von Wassereinzugsgebieten, der Ansiedlung von Gewerbebetrieben usw. abzuwägen. Vermutlich wird der Preis für Wohnbauflächen - insbesondere in Ballungsgebieten – aus diesen Gründen tendenziell weiter steigen, was nicht gleichbedeutend ist mit steigenden Gewinnen der Eigentümer wie beispielsweise der Vermieter von Wohnungen, weil die Preissteigerungen als Teil der Rendite antizipiert werden.

## **2.2 Ziele der Bodenpolitik**

Der Begriff "Bodenpolitik" umfasst jede zielgerichtete staatliche Beeinflussung des Umfangs und der Qualität der Bodennutzung sowie des Bodenverkehrs, entweder durch allgemeine Rahmenbedingungen oder Einzeleingriffe. Ziel der Bodenpolitik sollte es sein, den verfügbaren Boden so zu nutzen, dass die Wohlfahrt der Gesellschaft ein möglichst hohes Niveau erreicht. Wegen der Unvermehrbarkeit des Bodens insgesamt und der Immobilität der Flächen reagiert der Bodenmarkt anders als andere Märkte. Im Vordergrund der Betrachtungen des Bodenmarktes stehen meist Nutzungsänderungen. Dabei bereitet der Gedanke oft Schwierigkeiten, dass mit einer besonders wichtigen, hochwertigen künftigen Nutzung in der Regel verbunden ist, die entsprechende Fläche zeitweise nicht zu nutzen, insbesondere nicht baulich zu nutzen.

### **2.2.1 “Leistungslose” Gewinne abschöpfen?**

Der Ansatzpunkt, mit einem Planungswertausgleich oder anderen Instrumenten einen Teil der Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen, macht es erforderlich, sich genauer mit den Ursachen und der wirtschaftlichen Funktion von Wertsteigerungen auf dem Bodenmarkt zu befassen.

Die Bodenrente ist seit Generationen Gegenstand finanzwissenschaftlicher Untersuchungen, weil von einer Besteuerung von ökonomischen Renten keine effizienzschädlichen Anreize ausgehen, insofern als dass die optimale Nutzung des Bodens nicht beeinträchtigt wird.

Die einzelnen Flächen werden bestimmten Nutzern im wesentlichen über Marktprozesse zugeordnet, wobei in der Regel der Nutzer zum Zuge kommt, der die höchsten Erträge mit einer Fläche erwirtschaften kann, der also auf eine besonders dringliche Nachfrage von Gütern und Leistungen eingeht, die durch die Nutzung des Grundstücks erstellt werden können. Die Verteilung der Erträge aus diesen Nutzungen wird erheblich von steuerlichen Regelungen mitbestimmt. Die Diskussion über die steuerliche Belastung des Bodens und über spezielle Abgaben und Gebühren wird vorwiegend unter dem Aspekt geführt, ob und in welchem Umfang Bodenrenten, vor allem aber Bodenwertsteigerungen, abgeschöpft werden sollten.

Die Erträge aus dem Bodeneigentum sind grundsätzlich nicht anders zu behandeln als Erträge aus alternativen Kapitalanlagen. Wer Kapital in Grundstücken anlegt, erwartet eine Rendite, wie er sie bei anderen Kapitalanlagen erzielen könnte. Die jährliche Rendite besteht in den Nettoerträgen der Nutzung eines Grundstücks, allerdings mit der Besonderheit, dass ein Großteil der jährlichen Nettoerträge – bei unbebauten Grundstücken der gesamte Nettoertrag – aus Wertsteigerungen besteht.<sup>4</sup> Wertsteigerungen sind zwingend erforderlich, wenn Flächen für eine spätere Nutzung freigehalten werden sollen, denn sonst würde niemand eine Flächenvorratspolitik betreiben wollen. Soweit also Wertsteigerungen – man könnte auch sagen: höhere Erträge in der Zukunft – antizipierbar sind, haben sie die gleiche ökonomische Funktion wie Kapitalerträge für andere Vermögensarten.

Auf funktionierenden Märkten sind Wertsteigerungen das Komplement von zu geringen laufenden Überschüssen aus der Grundstücksnutzung. Wie bei allen Sachwerten sind sie umso höher je stärker sich der Geldwert verringert. Inflationsbedingt steigende Nominalwerte sind unproblematisch; sie sorgen für den Erhalt des Realwerts. In der Regel steigt der Wert von Grundstücken stärker als die Inflationsrate. Diese reale Wertsteigerung hängt mit der zunehmenden Knappheit zusammen. Mit steigenden Einkommen steigt die Nachfrage nach Flächen. Da die Gesamtfläche nicht vermehrbar ist – was nicht bedeutet, dass das Bauland nicht

---

<sup>4</sup> Wertsteigerungen entstehen durch erwartete Ertragssteigerungen in der Zukunft oder durch die zeitliche Annäherung an höhere künftige Erträge.

ausgeweitet werden könnte -, steigen die realen Preise tendenziell an. Auch dieser Faktor wird in den Marktprozessen berücksichtigt: Wegen der erwarteten Preissteigerungen müssen Erwerber von Grundstücken trotz geringer aktueller Erträge einen vergleichsweise hohen Kaufpreis zahlen.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um einen Planungswertausgleich sind zwei andere Formen der Wertsteigerung von Bedeutung. Zum einen geht es um Wertsteigerungen infolge kommunaler Investitionen und sonstiger Leistungen, die den Nutzungswert eines Grundstücks erhöhen. Hier wird man schnell einen Konsens finden, dass diese im Interesse der Grundstückseigentümer liegenden kommunalen Maßnahmen prinzipiell von den Grundstückseigentümern bezahlt werden sollten – beispielsweise durch eine Abschöpfung dieser maßnahmen-spezifischen Wertsteigerung, gegebenenfalls begrenzt durch den tatsächlichen Aufwand.

Zum anderen geht es um Wertsteigerungen aufgrund von Planungsentscheidungen, aufgrund einer Zuteilung von Nutzungsrechten. Hier gibt es den Streit darüber, ob solche Gewinne eindeutig zurechenbar sind, d. h. ob sie gegenüber anderen Wertsteigerungen abgegrenzt werden können und wem sie zustehen. Dabei muss bedacht werden, dass dem Gerechtigkeitsaspekt eine normative Entscheidung über die Eigentumsrechte zugrunde liegt.

Geht man davon aus, dass ein originärer Bestandteil des Eigentumsrechts die uneingeschränkten, vollen Nutzungsmöglichkeiten sind, so besteht kein Grund für eine (zusätzliche) Abschöpfung. Werden Nutzungsbeschränkungen aufgehoben, entspricht das der Wiederherstellung ursprünglicher Verfügungsrechte. Diese eigentumsrechtliche Einschätzung kommt auch in einem – allerdings nicht unstreitigen - Urteil des BGH von 1973<sup>5</sup> zum Ausdruck. Dort heißt es, dass die Baugenehmigung für den Bauherrn kein subjektiv öffentliches Recht schaffe, sondern dass dadurch dokumentiert wird, dass dem Bauen nunmehr kein Hindernis entgegenstehe. Demnach wird durch Baulandausweisung eine vormals bestehende Einschränkung aufgehoben, da für sie kein Bedarf mehr besteht. Die sich möglicherweise dann ergebenden Bodenwertsteigerungen stellen nach diesem Verständnis nichts weiter dar, als die Folge des Wegfalls einer Beschränkung. Der BGH hat diese Auffassung im Jahre 1980 (BGHZ 77, 338, 348) für das Sanierungsrecht präzisiert. Danach ist die Abschöpfung von maßnahmebedingten einschließlich planungsbedingten Wertsteigerungen zulässig, wenn die Wertsteigerung durch

die Aussicht auf den Einsatz des bodenrechtlichen Instrumentariums entsteht, zu dem der einzelne Eigentümer keinen Beitrag leistet.

Geht man hingegen von einem Eigentumsbegriff mit per se eingeschränkten Nutzungsrechten aus, so ergibt sich durch die Zuteilung von Nutzungsrechten ein "windfall profit". Die gegenwärtigen Regelungen, unter denen einzelnen Grundeigentümern hohe Planungsgewinne zufließen können, werden unter dieser Prämisse als unbefriedigend angesehen. Mit kommunalen Planungsentscheidungen wird gleichzeitig bestimmt, welche Grundstückseigentümer zu den Gewinnern und welche zu den Verlierern gehören. Durch Regionalpläne, Flächennutzungspläne und Bebauungspläne, also durch die Konkretisierung und Festlegung baulicher Nutzungsmöglichkeiten an einem Ort werden bisher bestehende Hoffnungen auf Gewinnchancen an anderen Orten verringert oder endgültig zunichte gemacht. Auch wenn sich die Gewinn- und Verlussterwartungen für die Gesamtheit der Eigentümer ausgleichen mögen, werden in Einzelfällen hohe Wertsteigerungen erzielt. Darauf bezieht sich nach wie vor ein Teil der öffentlichen Diskussion um die Abschöpfung von Wertsteigerungen, die - im Gegensatz zur Fachdiskussion - zunächst unabhängig davon ist, ob die Kommune mit Maßnahmen oder mit Investitionen dazu beiträgt, deren Kosten nicht (voll) von den Eigentümern zu tragen sind. Es geht in der Öffentlichkeit vielfach um die unerwarteten, ohne eigene Leistung erzielten Bodenwertsteigerungen, die auch deshalb so hoch ausfallen, weil anderen Grundstückseigentümern keine entsprechenden Nutzungsrechte eingeräumt werden. Dies ist eine Facette des Anliegens, Bodenrenten abzuschöpfen.

In der Fachdiskussion hat sich ein weitgehender Konsens herausgebildet, wonach es bei der Abschöpfung von Wertsteigerungen im Kern darum geht, die Eigentümer in angemessenem Umfang zur Finanzierung der kommunalen Planungen und Maßnahmen zur Aufschließung neuer Baugebiete oder der Umstrukturierung vorhandener Baugebiete heranzuziehen, die sich im Wert der Grundstücke niederschlagen. Darüber hinausgehende Wertsteigerungen verbleiben nach diesem Konzept den Eigentümern. In dieser Untersuchung stehen dementsprechend die entwicklungs- und neuordnungsbedingten Wertsteigerungen im Vordergrund.

---

<sup>5</sup> BGH DVBl 73, 918.

### **2.2.2 Beteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen am Bodeneigentum**

In der Bodenpolitik wird in einigen Fällen das Ziel verfolgt, einkommensschwachen Gruppen oder einheimischen Familien den Erwerb von Grundeigentum zu erleichtern. Deshalb werden Grundeigentümer im Rahmen städtebaulicher Verträge verpflichtet, einen Teil der Fläche verbilligt für den sozialen Wohnungsbau oder an Einheimische abzugeben. Alternativ erwirbt oder entwickelt die Kommune die zur Baulandentwicklung anstehenden Flächen und gibt für die gleichen Zwecke verbilligte Grundstücke ab. Eine solche Abgabe zu „sozialen Preisen“ kann im Widerspruch zu dem eingangs genannten Ziel stehen, die Flächen optimal zu nutzen, weil der Druck, sparsam mit knappen Flächen umzugehen, zu gering ist. Die sozialen und städtebaulichen Ziele sind nicht in Frage zu stellen, aber auch unter diesen Zielen sollte mit den tatsächlichen Kosten gerechnet werden, wenn der soziale Zweck bzw. die Begünstigung Einheimischer auf effizienten Wegen erreicht werden sollen. Die tatsächlichen Kosten zu berücksichtigen, heißt nichts anderes als ein sachgerechtes Abwägen gegenüber anderen Instrumenten, mit denen die gleichen Ziele erreicht werden können.

### **2.2.3 Mobilisierung vorhandenen Baulandes - Steuerungsfunktion von Knappheitspreisen**

Mit der Mobilisierung unbebauter Grundstücke ist das Ziel der „Zuführung zur bestimmungsgemäßen Nutzung“ angesprochen. Die Mobilisierungsforderung wird in dem Sinne verstanden, auf vorhandenem Bauland, in bestehenden Baulücken und grundsätzlich auch auf Brachflächen möglichst zügig die vorgesehene Bebauung zu verwirklichen. Das Liegenlassen baureifer Grundstücke gilt als unerwünscht, weil die Gemeinden für die erschlossenen Grundstücke, die mit hohem finanziellen Aufwand geschaffene Infrastruktur bereithält und wegen der bestehenden Nachfrage sonst gehalten wäre, weiteres Bauland zu schaffen. Außerdem wird eine Zersiedelung der Außenbereiche befürchtet.

Die Erläuterungen zur Funktionsweise des Bodenmarktes zeigen, dass die Marktteilnehmer nicht nur die gegenwärtigen Erträge in ihr Entscheidungskalkül einbeziehen, sondern vor allem die erwarteten zukünftigen Erträge. In einem Neubaugebiet, in dem sich überwiegend junge Familien ansiedeln, kann es sich als sinnvoll erweisen, einige Einrichtungen wie Gymnasien, Sportstätten, Parkgaragen, Wohn- und Pflegeheime für ältere Menschen usw. erst nach einigen Jahren zu bauen, die entsprechenden Flächen aber als Grünanlagen oder in anderer Form vorzuhalten.



Besondere Mobilisierungseingriffe wären nur zu rechtfertigen, wenn die politischen Entscheidungsträger eine bessere Kenntnis der zukünftigen Erträge hätten als die Eigentümer und wenn entweder die Vorhaltekosten für die kommunale Infrastruktur oder die ökologischen Kosten aufgrund zusätzlich zu erschließender Bauflächen nicht von den Eigentümern des Baulands getragen werden.

Da der einzelne Grundstückseigentümer im eigenen Interesse und mit dem Risiko des wirtschaftlichen Verlustes handelt, bestehen für ihn starke Anreize, den besten Zeitpunkt für die Bebauung oder den Verkauf an einen Bauwilligen zu finden. Dies beinhaltet auch, dass Eigentümer aus persönlichen, emotionalen Gründen auf eine unmittelbare Bebauung verzichten. So entspricht beispielsweise die Entscheidung, ein naheliegendes Grundstück für die Bebauung durch heranwachsende Kinder „freizuhalten“, einem persönlich empfundenen Nutzen daraus, die Kinder in der Nähe zu haben. Je höher der aktuelle Preis einschließlich der zu tragenden Kosten für das Grundstück ist, um so größer sind die entgangenen Einnahmen; also die Opportunitätskosten des Freihaltens des Grundstücks.

Die Nutzeneinschätzungen der Nachfrager, welche sich aus sehr subjektiven aber auch aus rein ertragsorientierten Perspektiven ergeben, konkurrieren über den gebotenen Preis miteinander. Der Wettbewerb der potentiellen Nutzer eines Grundstücks sichert bei richtiger Anlastung der Kosten am ehesten die optimale, für die Gesellschaft günstigste Nutzungsfolge im Zeitablauf.

Der negativ besetzte Begriff der Spekulation ist in diesem Zusammenhang zu hinterfragen, weil lediglich ein Grundstück für die Bebauung zu einem späteren Zeitpunkt freigehalten wird, in der Erwartung, insgesamt höhere Erträge oder Nutzen realisieren zu können. Das heißt aus der Sicht der Nutzer, dass die künftige Nutzung eine größere Dringlichkeit hat als die unmittelbare. Der sogenannte Spekulant hält potentielle gegenwärtige Nutzer davon ab, Grundstücke in Anspruch zu nehmen, für die eine höherwertige Nutzung in der Zukunft zu erwarten ist. Zukünftige Ertragschancen werden am Markt durch Wertsteigerungen für unbebaute Grundstücke angezeigt. Auf Wertsteigerungen zu setzen, beinhaltet aber immer auch das Risiko wirtschaftlicher Verluste. Der Verzicht auf eine unmittelbare Nutzung des Baulandes ist gleichbedeutend mit einem zeitweiligen Verzicht auf Nutzungsentgelte. Das ist nur

dann vorteilhaft, wenn die erwarteten Bodenwertsteigerungen die entgangenen Nettoerträge kompensieren, d. h. wenn es tatsächlich eine dringliche, ertragreiche künftige Nutzung gibt. Die Übernahme dieser Risiken ist eine zwingend notwendige ökonomische Funktion, damit die Grundstücke im Zeitverlauf möglichst sinnvoll genutzt werden. Je mehr Grundstücke heute bebaut werden, um so weniger stehen für eine künftige Bebauung zur Verfügung. Die zukünftigen Knappheiten würden dadurch verschärft.

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass Eingriffe zu Mobilisierungszwecken nicht generell anzuraten sind, sondern dass es dafür hinreichende gesellschaftspolitische oder ökologische Gründe geben muss. Das Halten von Bauland über den Preismechanismus zu beeinflussen (relative Verteuerung gegenüber bebautem Land), hindert die Nutzer in aller Regel an einer wirtschaftlich sinnvollen Nutzungsfolge im Zeitablauf, immer vorausgesetzt der Eigentümer trägt die Kosten der ihm zurechenbaren öffentlichen Einrichtungen.

Zur Mobilisierung baureifer Flächen wurden in der Vergangenheit unterschiedliche Instrumente eingesetzt, mit denen das Liegenlassen bzw. das Vorhalten von Grundstücken verteuert wurde. Dazu gehörte die progressiv gestaffelte Grundsteuer C, die sogenannte Baulandsteuer, die im Jahre 1960 eingeführt wurde. Es handelte sich um eine Sondersteuer auf baureife unbebaute Grundstücke mit einem Messbetrag, der das Vierfache des Messbetrages der Grundsteuer B betrug. Der Hebesatz konnte von den Gemeinden abweichend von den übrigen Hebesätzen festgelegt werden. Diese Sondersteuer wurde allerdings schon nach zwei Jahren wieder aufgehoben.

Eine Baulandmobilisierung mit dem Ziel, Einfluss auf die zeitliche Nutzungsstruktur zu nehmen und die aktuellen Baulandpreise zu senken, ist nicht generell zu empfehlen, sondern muss im Einzelfall begründet werden. Wenn die Baulandsituation als kritisch und als Engpassfaktor eingeschätzt wird - und dafür gibt es in einzelnen Regionen gute Gründe -, dann hält eine Baulandmobilisierung mit dem Ziel, möglichst viel Bauland sofort zu nutzen, potentielle gegenwärtige Nutzer möglicherweise davon ab, die Knappheit hinreichend zu berücksichtigen – zu Lasten künftiger Nutzer. Letztlich lassen sich das Baulandangebot nur ausweiten und der Preisanstieg verringern, wenn die Kommunen mehr Bauland ausweisen.

Ob einzelne Grundstücke aus übergeordneten Gründen, beispielsweise in einem städtebaulichen Ensemble, schnell (wieder) bebaut und ob deshalb mit einem anderen Instrument Druck auf den Eigentümer ausgeübt werden sollte, muss sorgfältig begründet werden. In bestimmten Fällen ist der städtebauliche Vertrag ein Lösungsansatz, z. B. wenn dem Eigentümer Pflichten auferlegt werden, mit denen negative externe Effekte für angrenzende Grundstücke vermieden werden können. Der Erlass eines Baugebots kommt nur in wenigen Fällen in Betracht. Zur Abwehr von Gefahr und Nachteilen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung stehen Instrumente auf der Grundlage des Bauordnungsrechts zur Verfügung. Insbesondere die Gefährdung von Leben und Gesundheit gestattet den Einsatz zwingender Maßnahmen. Diese Zustandshaftung erhält im Zusammenhang mit zu vermeidenden schädlichen Umwelteinwirkungen zunehmend Bedeutung. Für Industrie- und Gewerbebranchen zeigt die kommunale Praxis, dass es zweckmäßig ist, mit den Grundstückseigentümern in Gesprächen und Verhandlungen über eine geeignete Wiedernutzung einzutreten, bevor ordnungsrechtliche Maßnahmen eingesetzt werden. Die genannten Möglichkeiten begründen keinen alle Grundstückseigentümer treffenden Eingriff in die Entscheidung darüber, wann ein Grundstück bebaut werden soll.

Die Problematik der Mobilisierung nicht genutzter Flächen könnte künftig vermindert werden, indem Baurechte in geeigneten Fällen den kürzeren Zyklen wirtschaftlicher Aktivität angepasst werden. Bei konkreten Einzelprojekten sollte die städtebauliche Planung die zeitliche Dimension nicht außer acht lassen. Der Gedanke eines „Baurechts auf Zeit“ könnte zur Effektivierung des kommunalen Flächenmanagements bei maßnahmenbezogenen Planungen aufgegriffen werden. Voraussetzung für die nicht nur räumliche, sondern auch zeitliche Steuerung unter Beachtung der Zyklen wirtschaftlicher Nutzung ist, dass die Entscheidungen im Konsens getroffen werden.

Fazit: Soweit dem Grundstückseigentümer die Kosten der von der Kommune erbrachten Leistungen – u. a. auch Leitungs-, Wege- und ÖPNV-Kosten, die die Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks verbessern – weitgehend unmittelbar angelastet werden und er sie im übrigen in der Grundsteuer zu tragen hat, besteht grundsätzlich keine Veranlassung, die zeitliche Struktur der Grundstücksnutzung zu beeinflussen. Durch eine sachgerechte Anlastung der Kosten zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kosten entstehen, werden Anreize vermieden, die Bebauung

hinauszuschieben. Die Eigentümer haben bei einer unmittelbaren Kostenbeteiligung ein Interesse daran, die wirtschaftlich günstigste Nutzung zu wählen.

Viele Steuern und Abgaben haben keinen Einfluss auf den Zeitpunkt der Bebauung und den Beginn der Nutzung, weil sie sowohl als einmalige Abgabe oder auch als laufende Abgabe zwar in das Vermögen des Grundstückseigentümers eingreifen, ihn aber nicht veranlassen können, die von ihm als günstigste angesehene Nutzung des Grundstücks zu verändern.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die beste Nutzung bei unverfälschter Preisbildung auf einem freien Markt zum Zuge kommt, weil derjenige Nutzer, der die höchsten Erträge mit dem betreffenden Grundstück erzielt bzw. den größten Nutzen aus einem Grundstück zieht, den höchsten Preis bieten kann. Die wirtschaftlichen Anreize wirken darauf hin, dass jedes Grundstück zum besten Wirt wandert oder zumindest über Pachtverträge von diesem genutzt wird. Das schließt auch ein, dass Organisationen, die soziale Zwecke verfolgen, sich bei der Auswahl der Grundstücke an der Knappheit orientieren. Notwendige Voraussetzung dafür ist, dass die Preise ihre Signalfunktion unbeeinflusst ausüben können. Der Baulandpreis ist Ausdruck dafür, wie knapp dieses Gut ist, und er sorgt gleichzeitig dafür, dass Bauland dort sparsam eingesetzt wird, wo es knapp ist. Preis-Eingriffe haben zur Folge, dass mit den Flächen nicht entsprechend ihrer Knappheit umgegangen wird. Der Preis verliert seine wichtige Indikatorfunktion für Investoren wie für Kommunen.

Eingriffe in den freien Markt - beispielsweise durch eingeschränkte Nutzungsrechte - können jedoch gerechtfertigt sein, wenn gegenseitige Beeinträchtigungen verhindert oder besonders wichtige Vorhaben, z. B. in der Infrastruktur, der Naherholung, der Wassergewinnung dadurch überhaupt erst möglich werden. Daher fallen die Planung und somit die Ausweisung von Bauland, Nutzungsaufgaben und die Bereitstellung öffentlicher Flächen notwendigerweise in den Aufgabenbereich der Kommunen.

#### **2.2.4 Konkurrierende Ziele der Bodenpolitik**

Neben dem Ziel möglichst preisgünstiges Bauland für breite Bevölkerungsschichten zur Verfügung zu stellen, steht die politische Intention, Landschaftszersiedelung und zusätzliche Flächeninanspruchnahme möglichst weitgehend zu reduzieren. Die Enquete-Kommission

„Schutz des Menschen und der Umwelt“<sup>6</sup> des Deutschen Bundestages hat „Umweltqualitätsziele und Umwelthandlungsziele für die Funktion von Böden“ formuliert. „Hierunter fallen u. a. die Handlungsziele für die Umwandlung von Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen („Flächenverbrauch“), Vorgaben für die Verringerung der Bodenversiegelung und ein Nachlassen der Zersiedelung der Landschaften.“ Das Ziel der Verringerung der Flächeninanspruchnahme wird im Bericht der Enquete-Kommission wie folgt quantifiziert: „Entkopplung des Flächenverbrauchs von Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum; deutliche Verlangsamung der Umwandlung von unbebauten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen: Anzustreben ist eine Verringerung der Umwandlungsrate bis 2010 auf 10% der Rate, die für die Jahre 1993 bis 1995 festgestellt wurde. Langfristig soll die Umwandlung von unbebauten Flächen in bebaute durch gleichzeitige Erneuerung (Entsiegelung u. a.) vollständig kompensiert werden“. Die Begrenztheit der Ressource Fläche könne im Bewusstsein der Bevölkerung in den deutschen Regionen über die Veränderung der relativen Preise verankert werden, so die Enquete-Kommission.

Dem umweltpolitischen Ziel einer Reduzierung der Zersiedelung wird auch dadurch entsprochen, dass - speziell vor dem Hintergrund städtebaulicher Anliegen - die Innenentwicklung forciert wird. Eine Befragung<sup>7</sup> hat gezeigt, dass Reserven in den Kommunen vielfach vorhanden sind. Durch eine erneute Nutzung von Konversionsflächen und Brachen kann ein zusätzliches Baulandangebot erreicht, und so die Außenentwicklung etwas gebremst werden. Die Kommunen stehen aber vor allem vor der Schwierigkeit der Finanzierung der Wiedernutzung dieser Flächen. Auch der Bund kann über den Umgang mit seinen Liegenschaften einen Beitrag zum Baulandangebot leisten. Insbesondere in den Ostdeutschen Bundesländern ist ein hohes Potential an Bundesliegenschaften vorhanden. Eine Veräußerung bundeseigener Grundstücke in Ballungsräumen und Ortsrandlagen kann nicht nur der Baulandknappheit sondern auch der Zersiedelungstendenz entgegenwirken. Problematisch ist aber auch hier die sich oftmals ergebende finanzielle Inanspruchnahme der öffentlichen Hand aufgrund ökologischer Belastungen der Grundstücke. Der Bund steht vor der gleichen mühevollen Aufgabe wie die

---

<sup>6</sup> Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/11200 vom 26.6.1998, S. 129 f.

<sup>7</sup> „Rechtstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht“ – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, RS III 4 - 67 41 - 98.105 -.

Kommunen und Länder, die bei der Revitalisierung ihrer eigenen Flächen unter Umständen erhebliche Mittel einsetzen müssen.

Die von der Enquete-Kommission vorgeschlagene generelle und einschneidende Verringerung der Umwandlungsrate bedeutet aber, dass die Bodenpreise bei der bestehenden Nachfrage außergewöhnlich stark steigen werden. Unter dem Aspekt der Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am Bodeneigentum muss vor einer solchen Entwicklung gewarnt werden. Es muss sorgfältig zwischen mehreren Zielen abgewogen werden. Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten hat eine drastische Reduzierung der Neuausweisung die positive Wirkung, dass noch stärker zu „flächensparenden Wohn- und Produktionsaktivitäten“ übergegangen wird. Der Konflikt kann nur auf der politischen Ebene geklärt werden: Unter Einbeziehung der Präferenzen der Bevölkerung muss die Dringlichkeit der angestrebten Ziele bestimmt werden. Nicht gelöst, aber entschärft wird die Kontroverse dadurch, dass sich unverfälschte Knappheitspreise bilden können, die bei entsprechender Höhe zum freiwilligen sparsamen Umgang mit Bauland beitragen, auch wenn einzelne Bevölkerungsgruppen eine Subjektförderung erhalten.

### 3 Bodenmanagement

In den Kommunen wird die finanzielle Belastung im Zusammenhang mit der Ausweisung, Planung und Erschließung als ein Hinderungsgrund gesehen, in ausreichendem Umfang Bauland anzubieten. Die Kosten der Planung und Erschließung sowie die Folgekosten der Ausweisung von Baugebieten sind zunächst von den Städten und Gemeinden zu tragen. Bisher stehen diesen Kosten keine ausreichenden Einnahmen gegenüber, zumindest keine unmittelbaren. Folglich ist ein Ansatzpunkt zur Verbesserung des Baulandangebots, den Bauland Eigentümern diese Kosten früher und unmittelbar anzulasten. Dahinter steht auch die Idee, die Nutznießer der öffentlichen Leistungen verstärkt zur Finanzierung heranzuziehen. Das hieße etwa, die Kosten von Infrastrukturmaßnahmen verursachungsgerecht den Nutzern in dem Umfang anzulasten, wie diesen daraus Vorteile erwachsen. Ansatzpunkte sind unmittelbare Beiträge zu den Investitionskosten, Gebühren für die Nutzung und Steuern, deren Bemessungsgrundlage auf kommunale Investitionen reagiert.

Die im Prüfungsauftrag gestellte Frage, "wie die durch kommunale Planungen herbeigeführten Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung kommunaler Infrastrukturleistungen eingesetzt werden können", geht offenbar von einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf aus, wobei offen bleibt, ob es um allgemeine oder den jeweiligen Grundstücken unmittelbar zurechenbare Investitionen geht. Im folgenden wird untersucht, ob konsensuale Handlungsformen (z.B. städtebauliche Verträge), ein Planungswertausgleich und allgemeine Steuern oder andere Instrumente zur Lösung der Finanzierungsprobleme und zu einer besseren Bereitstellung von Bauland beitragen können. Es wird ebenfalls geprüft, inwieweit im Rahmen konsensualer Verfahren über Vertragsverhandlungen auch eine Mobilisierung von Bauland gelingen kann.

Das Land Niedersachsen hat der Anrufung des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 letztlich deshalb zugestimmt, damit auf diesem Weg zufriedenstellende Lösungen zugunsten der finanziellen Absicherung der kommunalen Baulandbereitstellung erarbeitet werden können.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl.: Bundesrats Protokoll, 713. Sitzung vom 6. 6. 1997.

### **3.1 Strategien und Instrumente der Baulandbereitstellung und Baulanderschließung**

Die kommunalen Strategien für die Baulandbereitstellung und -erschließung umfassen den gesamten Prozess der "Baulandproduktion": Von der Planung über Ordnungsmaßnahmen und Bodenordnung, die Erschließung, die Herstellung der erforderlichen Infrastruktur, der Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Verfügbarmachung von Grundstücken bis zur Vermarktung baureifer Flächen. Für ein erfolgreiches Bodenmanagement der Kommunen gibt es eine Reihe von Instrumenten und Strategien, die bereits in der Praxis der Gemeindeverwaltungen genutzt werden. Mit ihnen können die finanziellen Probleme der Baulandausweisung teilweise oder vollständig gelöst werden, und in einigen Fällen kann auch eine Mobilisierung erreicht werden. Es zeigt sich, dass mit den im Baugesetzbuch verankerten Instrumenten bereits eine gute Basis existiert.

Im folgenden systematischen Überblick über das Instrumentarium, das den Kommunen zur Baulandbereitstellung nach derzeitiger Rechtslage zur Verfügung steht, werden typische kommunale Strategien skizziert. Die Darstellung der kommunalen Praxis kann Hinweise darauf geben, in welchen Bereichen noch Bedarf und Möglichkeiten für eine Optimierung der Instrumente bzw. ihres Einsatzes bestehen. Zu den Erfahrungen mit diesen Strategien wird im wesentlichen auf die Ergebnisse eines aktuellen Forschungsvorhabens des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ("Baulandumfrage")<sup>9</sup> zurückgegriffen. Eine ähnliche Typisierung ergab sich auch bei einer Untersuchung des Instituts für Bodenmanagement in Dortmund, die von Prof. Dr. Dieterich und Dr.-Ing. Dransfeld im Auftrag der LBS für die LBS- Stadtwappenverleihung 1998 "Baulandmobilisierung im Ballungsraum" im November 1998 durchgeführt wurde.

---

<sup>9</sup> Die Ergebnisse sind dem Forschungsvorhaben „Rechtstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht“ - RS III 4 - 67 41 - 98.105 -, Auftragnehmer Forschungsgruppe Stadt + Dorf Prof. Dr. Rudolf Schäfer GmbH - 2. Zwischenbericht vom Februar 1999 - entnommen. Das Projekt wird im folgenden zitiert als „Baulandumfrage“.



### 3.1.1 Strategietypen in der kommunalen Praxis

Die zahlreichen Instrumente, die für die Baulandbereitstellung und Erschließung in Betracht kommen, kann man zu Strategien oder Strategietypen zusammenfassen. Idealtypisch werden in der Baulandumfrage fünf Strategietypen unterschieden, die in unterschiedlicher Weise die beschriebenen Funktionen und Ziele abdecken:

- **Strategietyp I**  
Klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung) und anschließende Beitragserhebung
- **Strategietyp II**  
Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten) durch die Gemeinde in eigener Regie
- **Strategietyp III**  
Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft
- **Strategietyp IV**  
Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrags oder eines Vorhaben- und Erschließungsplans
- **Strategietyp V**  
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

In der kommunalen Realität lassen sich diese Strategietypen sowohl in reiner Form als auch in unterschiedlichen Kombinationen beobachten. Feststellbar ist auch, dass Kommunen im Zeitablauf häufig von einer in die andere Strategieform „umsteigen“. So lassen sich insbesondere im Verhältnis von Typ IV und V in der Praxis Übergänge in beide Richtungen beobachten.

Wie die Strategietypen in der kommunalen Praxis verteilt sind und welche Bedeutung sie haben, wird durch die Baulandumfrage deutlich. Die Gemeinden wurden gefragt: „Wie häufig haben Sie seit 1990 die einzelnen Strategien zur Baulandentwicklung und -bereitstellung eingesetzt?“ Die Rangfolge der regelmäßig und häufig eingesetzten Strategien lautet wie folgt: Die klassische Angebotsstrategie wird in 60 % der Gemeinden verwendet. Immerhin 42 %

der Kommunen verfolgen aber regelmäßig bzw. häufig die Strategie des kommunalen Grunderwerbs, während knapp 26 % der Kommunen städtebauliche Verträge nutzen.

Die Städte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern weisen die ausgeglichene Verteilung bei den einzelnen Strategien auf. Weiter zeigt sich, dass die Strategie des kommunalen Grunderwerbs besonders intensiv in den kleineren Gemeinde Verwendung findet. Zwischen alten und neuen Bundesländern bestehen deutliche Unterschiede: In den neuen Bundesländern spielt die Strategie des kommunalen Grunderwerbs nur eine untergeordnete Rolle, während die Strategie der städtebaulichen Verträge besonders häufig genutzt wird. In den südlichen Bundesländern findet traditionell ein sehr viel ausgeprägter Einsatz der Strategien II, III und IV statt.

### **3.1.1.1 Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse**

Beobachtbar ist eine wachsende Tendenz von Kommunen, Grundsatzbeschlüsse zur Baulandbereitstellungs- und -erschließungspolitik zu fassen (sogenannte „Baulandkonzepte“). Die Baulandumfrage zeigt, dass in knapp 22 % der Kommunen solche Beschlüsse gefasst worden sind. Ihrem rechtlichen Gehalt nach sind derartige bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse einfache Ratsbeschlüsse ohne rechtliche Außenwirkung. Gleichwohl haben sie ähnlich wie informelle Pläne wichtige Funktionen für die verschiedenen Akteure der kommunalen Bodenpolitik:

- Strategische Klärung und Selbstbindung für die kommunalen Vertretungskörperschaften;
- Herstellung von Handlungssicherheit für die Verwaltungen;
- Herstellung von Transparenz und Kalkulierbarkeit für Investoren und Eigentümer;
- Schaffung einer Grundlage für die Gleichbehandlung der Investoren und Eigentümer;
- Beeinflussung des Verhaltens der Akteure auf dem Bodenmarkt.

### **3.1.1.2 Klassische Angebotsplanung**

Diese Strategie beschränkt sich darauf, die hoheitlichen planungsrechtlichen Instrumente einzusetzen, indem durch Bebauungsplanung Baurecht geschaffen und gegebenenfalls eine Bodenordnung und die Erschließung durchgeführt werden. Der eindeutige Schwerpunkt liegt im Bereich der Entwicklung von Neubauf Flächen, wo in 44 % der Gemeinden ein häufiger bzw. ein regelmäßiger Einsatz vermerkt wird. Im Bereich von Umnutzung und Wiedernutzung spielt diese Angebotsstrategie keine nennenswerte Rolle. Nur ca. 10 % der Kommunen ver-

merken hier eine häufige bzw. regelmäßige Anwendung. Bei Maßnahmen der Nachverdichtung und der Arrondierung sind es immerhin ca. 21 bzw. knapp 30 % der Kommunen.

Die Mobilisierung von Boden wird mit diesem Verfahren nur unzureichend erreicht, es sei denn, in der betreffenden Gemeinde besteht Entwicklungsdruck.

Soweit Umlegungsverfahren erforderlich werden, kann dadurch zumindest teilweise eine Mobilisierung von Flächen erfolgen. Der Einsatz von Baugeboten nach den § 176 und § 59 Abs. 7 BauGB wird aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nur für Einzelfälle in Betracht kommen. Seit 1990 wurden mit dem klassischen Verfahren nach den Angaben der befragten Gemeinden im Bereich der bedeutsamsten Entwicklungsvorhaben insgesamt 9.330 ha Nettobaulandflächen entwickelt. Bezogen auf die insgesamt 325 antwortenden Gemeinden sind dies durchschnittlich 28,7 ha pro Gemeinde. Die klassische Angebotsplanung leistet nach wie vor einen erheblichen Beitrag zur Baulandbereitstellung und scheint in ihrer reinen Form v. a. für zwei Fallkonstellationen sinnvoll zu sein:

- Kleinere Flächen, wo zugleich neben der Erschließung keine nennenswerten zusätzlichen Kosten für Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen anfallen,
- Flächen, bei denen aufgrund konkreter örtlicher Nachfragesituationen eine Entwicklung im Selbstlauf angenommen werden kann.

### **3.1.1.3 Entwicklung gemeindeeigener Flächen durch die Gemeinde**

In dieser Strategie nimmt die Gemeinde eine aktive Rolle wahr, da sie den Erwerb – soweit es nicht um ohnehin gemeindeeigene Flächen geht – und die Entwicklung der Flächen selbst in die Hand nimmt. Bei diesem Weg der Baulandbereitstellung erwirbt die Kommune alle für die Aufschließung eines Baugebietes benötigten Flächen. Die Art und Weise des Ankaufs (z. B. direkter Erwerb, Optionsankäufe, Vollmachtsmodelle) variierten hierbei genauso wie der Zeitpunkt, zu dem die Fläche erworben wurde. Bevorzugt wird ein möglichst früher Erwerbszeitpunkt, nämlich bevor die Wertsteigerung in Erwartung der Planung und der Maßnahmen einsetzt, um zu einem günstigen Preis zum Zuge zu kommen. Häufig werden die Alteigentümer in einem gewissen Maß an den maßnahmenbedingten Wertsteigerungen beteiligt. Als "Entschädigung" erhalten die Alteigentümer oft Baugrundstücke. Ziel ist dabei u. a. die Förderung der Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Eigentümer. Die Gemeinde erschließt

anschließend die Fläche und veräußert die baureifen Grundstücke an Interessierte, die zur vorgesehenen Nutzung bereit sind. Die Kriterien für den Grundstücksverkauf sind dabei nicht einheitlich und erfolgen teilweise mit Preisnachlässen für bestimmte Gruppen.

Von besonderer Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung dieser Strategie sind die Festlegung eindeutiger Kriterien für die Auswahl der Flächen und eine solide städtebauliche Kosten-Nutzen-Kalkulation, um zumindest eine Kostendeckung und letztlich auch eine kurze Verfahrensdauer zu erreichen. Allerdings trägt die Kommune bei diesem Typ auch das volle unternehmerische Risiko. Bezüglich der Finanzierung der Baulandentwicklung sind deshalb zwei Aspekte zu beachten. Zum einen hat die Gemeinde beim Grunderwerb die Möglichkeit, unter Hinweis auf ihr Baurechtssetzungsmonopol die Kaufpreise zu beeinflussen. Dadurch kann sie als Eigentümerin und Verkäuferin der entwickelten Flächen orientiert an der konkreten Marktsituation die Kosten der Erschließung und gegebenenfalls auch weitere Infrastrukturkosten im Verkaufspreis der erschlossenen Grundstücke unterbringen. Zum anderen kann aber die mit dem Grunderwerb verbundene Vorfinanzierung erhebliche bis nicht verkräftbare Belastungen verursachen.

Seit 1990 wurden mit dieser Strategie in 321 Gemeinden mit entsprechenden Angaben insgesamt 15.953 ha entwickelt. Dies entspricht einem Durchschnitt von 49,7 ha je Gemeinde.

#### **3.1.1.4 Zwischenerwerb durch eine von der Gemeinde eingeschaltete Gesellschaft**

Beim Zwischenerwerb und der anschließenden Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete Gesellschaft nimmt die Kommune ähnlich wie beim vorherigen Typ II eine aktive Rolle unter Nutzung ihrer Planungshoheit und ihres Baurechtssetzungsmonopols wahr. Die Baulandbereitstellung erfolgt jedoch nicht mit Haushaltsmitteln der Kommune, sondern hiervon unabhängig, entweder durch einen kommunalen Eigenbetrieb, eine Eigengesellschaft oder eine Kommanditgesellschaft (mit der Kommune als Kommanditist). Die Kommune überträgt den Grunderwerb und die Entwicklung der Grundstücke auf einen Dritten, insbesondere um die Vor- und Zwischenfinanzierungslast zu vermeiden. Dabei sind zahlreiche Variationen denkbar. Zum Beispiel kann sich die Übertragung auf die Entwicklung der Grundstücke beschränken, während der Grunderwerb selbst bei der Gemeinde bleibt. In diesem Fall kann sich die Gemeinde zur Vermeidung der Finanzierungsaufwendungen auf den Erwerb eines Verfügungsrechts beschränken.

Insgesamt wird diese Strategie wenig eingesetzt. Eine besondere Bedeutung hat sie bei Neubauf Flächen (ca. 14 %), Nachverdichtung (12 %) und Umnutzung (knapp 10 %).

### **3.1.1.5 Städtebaulicher Vertrag oder Vorhaben- und Erschließungsplan**

Bei der Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrags oder eines Vorhaben- und Erschließungsplans werden die Elemente einer aktiven kommunalen Baulandpolitik mit der weitgehenden Einschaltung Dritter bei der Entwicklung der Flächen kombiniert. Zentrale Instrumente sind der städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB bzw. der Durchführungsvertrag nach § 12 BauGB und der Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB. Die Palette der vereinbarten Leistungen der privaten Akteure kann neben der Erschließung und der Erstellung der Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen auch die städtebauliche Planung und die Bodenordnung umfassen.

Der Vorhaben- und Erschließungsplan – bzw. seit dem 1. Januar 1998 der vorhabensbezogene Bebauungsplan – ist ein eng mit dem städtebaulichen Vertrag zusammenhängendes Instrument (§ 12 BauGB). Wie auch beim städtebaulichen Vertrag ist die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer erforderlich. Der private Vorhabensträger muss einen Vorhaben- und Erschließungsplan erstellen, die notwendigen Erschließungsanlagen bauen und die Vorhaben innerhalb einer vereinbarten Zeit realisieren. Die fertiggestellten Erschließungsanlagen werden später der Gemeinde übergeben. Gegenstand des Vertrags können sowohl beitragsfähige als auch nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen sein. Der private Vorhabensträger kommt dabei in voller Höhe für die Erschließungskosten auf, so dass in diesen Fällen der 10%igen Mindestanteil der Gemeinde entfällt.

Dieser Strategietyp wird seit Anfang der 90er Jahre v. a. in den neuen Bundesländern immer häufiger eingesetzt. In vielen kommunalen Grundsatzbeschlüssen wird sie als zentrale Strategie verankert. Der häufige und regelmäßige Einsatz dieser Strategie konzentriert sich auf Neubauf Flächen (knapp 20 %) und Arrondierungsmaßnahmen (11 %).

Die Mobilisierung von Bauflächen kann teilweise erreicht werden. Als konsensuale Strategie kann sie die Mobilisierung von Flächen jedoch nicht erzwingen. Damit hängt die Mobilisierung entscheidend von der konkreten Nachfragesituation ab, da Investoren sich vertraglich zu

bestimmten Baumaßnahmen verpflichten müssen. Immerhin wird eine konsequente Handhabung dieser Strategie deutlich signalisieren, dass die Kommune nur bei entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen Bauland ausweist. Der Realisierung von Durchführungsverpflichtungen kann beim vorhabensbezogenen Bebauungsplan durch die drohende entschädigungslose Aufhebung des Plans Nachdruck verliehen werden.

Die mit Hilfe dieser Strategie entwickelten bedeutsamen Vorhaben seit 1990 sind in 51 % der Gemeinden Wohnnutzungen, in 16 % gewerblich/industrielle Flächen, in 16 % Handelseinrichtungen, in 13 % Dienstleistungen. Seit 1990 wurden mit dieser Strategie in 276 Gemeinden insgesamt 2.879 ha entwickelt, was einem durchschnittlichen Volumen von 10,4 ha pro Gemeinde entspricht.

#### **3.1.1.6 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme**

Die Entwicklungsmaßnahme nach den §§ 165 ff. BauGB ist als Instrument des besonderen Städtebaurechts seit Anfang der 90er Jahre (wieder) verfügbar und im Unterschied zur Regelung des StBauFG von 1971 dezidiert als kommunales Instrument ausgestaltet. Sie kann zur Außen- wie zur Innenentwicklung eingesetzt werden, umfasst spezifische Instrumente zur Gewährleistung der Mobilisierungsfunktion, ist aber gleichzeitig an strenge Voraussetzungen gebunden. Insbesondere kann sie nur eingesetzt werden, wenn das von § 165 Abs. 3 BauGB geforderte Gemeinwohlerfordernis nachgewiesen werden kann. In dieser Vorschrift werden beispielhaft und nicht abschließend mögliche Fälle des Gemeinwohlerfordernisses – insbesondere der erhöhte Bedarf an Wohn- bzw. Arbeitsstätten – benannt. In der Praxis wird die Entwicklungsmaßnahme von Kommunen häufig als Option in dem Sinne eingesetzt, dass vor dem Hintergrund dieses hoheitlichen Instrumentariums konsensualen Lösungen durchgesetzt werden.

Die Häufigkeit dieser Strategie seit 1990 weist keine Überraschungen auf. Im Bereich von Nachverdichtung und Umnutzung spielt die Entwicklungsmaßnahme keine nennenswerte Rolle. In 3,5 % der Gemeinden wird sie häufig bei Wiedernutzungsmaßnahmen eingesetzt; ähnlich sieht es bei Arrondierungsmaßnahmen aus (häufiger Einsatz von 3,3 % der Gemeinden). Der eindeutige Schwerpunkt liegt im Bereich der Entwicklung von Neubauf Flächen, wo von 8 % der Gemeinden ein häufiger und von 5,8 % ein regelmäßiger Einsatz vermerkt wird.

Seit 1990 wurden mit dieser Strategie in 56 der befragten Gemeinden insgesamt 1.208 ha Nettoflächen entwickelt. Die meisten Flächen liegen in einer Größenordnung zwischen 1 und 50 ha. Die durchschnittliche Flächengröße pro Gemeinde liegt bei knapp 22 ha.

### **3.1.2 Bewertung der Strategietypen aus Sicht der Kommunen**

Die Kommunen nennen als Hauptprobleme, die bei der Umsetzung der verschiedenen Strategien auftreten, die folgenden Aspekte, die sich je nach Strategietyp etwas unterscheiden.<sup>310</sup>

- Flächen sind nicht im ausreichenden Maße verfügbar.
- Die Landesplanung beschränkt die Verhandlungsposition der Kommunen durch einen zu engen Spielraum bezüglich der Alternativstandorte.
- Die Finanzkraft der Gemeinde bei einer aktiven Baulandpolitik ist insbesondere für einen Zwischenerwerb nicht ausreichend.
- Die Risiken beim Flächenerwerb werden als nicht kalkulierbar erachtet, da planerische Probleme bezüglich des Immissionsschutzes, Denkmalschutzes, Naturschutzes etc. entstehen können.
- Die Marktentwicklung auf dem Bodenmarkt und damit die Preisentwicklung ist schwer vorhersagbar.
- Sofern keine Übertragung auf den Investor erfolgen kann, stellen die fehlenden Planungskapazitäten in der Gemeinde ein Problem dar.

Insgesamt ist die Bewertung des vorhandenen Instrumentariums aber ausgesprochen positiv. Über 77 % der Kommunen sind grundsätzlich mit dem vorhandenen Instrumentarium zufrieden und es wird für ausreichend gehalten. Ein Großteil der verbleibenden knapp 23 % der Kommunen, die zusätzliche Instrumente wünschen, benötigt wohl v. a. weitere Informationen und Anregungen für die effiziente Anwendung der bereits bestehenden Instrumente. Die vorläufige Auswertung der Daten lässt auf gewisse Informationsdefizite hinsichtlich der bereits bestehenden Möglichkeiten des Bodenmanagements schließen.

Wichtigster Wunsch der Kommunen ist, die Flexibilität und Individualität der vertraglichen Abschlüsse auch in Zukunft zu sichern. Die Kommunen schätzen das breite Spektrum an

---

<sup>10</sup> Vgl. für eine detaillierte Bewertung der einzelnen Strategietypen den Bericht zur „Baulandumfrage“.

kommunalen Handlungsmöglichkeiten und nutzen die verschiedenen Strategien sehr flexibel. Die Differenziertheit ermöglicht einen situations- und problemspezifischen Einsatz der Instrumente für adäquate Problemlösungen. Der Instrumenteneinsatz variiert stark. Es besteht offenkundig eine große Abhängigkeit der Nutzung der Handlungsmöglichkeiten von regionalen Rahmenbedingungen und Faktoren wie Marktlage und siedlungsstrukturelle Situation der Gemeinde, die den Entwicklungsdruck und damit die Investitionsbereitschaft von Investoren bestimmen. Darüber hinaus spielen "subjektive Faktoren" in Gestalt von Traditionen der örtlichen Bodenpolitik und der verantwortlichen Akteure bei der Umsetzung der möglichen Strategien eine große Rolle.

Das vorhandene Instrumentarium reicht aus der Sicht der Kommunen zur Lösung des Finanzierungsproblems aus. Nur 38 % der Kommunen sehen noch Regelungsbedarf bezüglich der Finanzierung. Bei der Mobilisierung vorhandenen Baulands sehen noch 58 % einen Regelungsbedarf. Zur Durchsetzung von kommunalpolitischen Zielsetzungen werden die Regelungen im Baugesetzbuch insbesondere zum städtebaulichen Vertrag als hilfreich und ausreichend angesehen. Die Möglichkeiten des Baugesetzbuches sind aus der Sicht der Kommunen insgesamt ausreichend und müssen "nur" noch stärker in der Praxis umgesetzt werden.

Da das in einigen Gemeinden vordringliche Problem der Revitalisierung von Flächen über städtebauliche Verträge und andere konsensuale Verfahren oftmals nicht gelöst werden kann, und die verfassungsrechtlich gebotenen Einsatzvoraussetzungen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme als sehr restriktiv empfunden wird, sehen einiger Kommunen ein Instrumentendefizit. In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, ob eine Weiterentwicklung des Entwicklungsmaßnahmenrechts im Sinne einer Vereinfachung und Erleichterung der Anwendungsvoraussetzungen anzustreben ist. Die bei der Wiedernutzung dieser Flächen bestehende Schwierigkeit aufgrund der hohen finanziellen Belastung der Kommunen würde allerdings bestehen bleiben.



### **3.1.3 “Sozialgerechte Bodennutzung” - der Münchner Weg**

Zur Illustration der Ausgestaltungsmöglichkeiten städtebaulicher Verträge wird im folgenden das "Münchner Modell" vorgestellt, das jedoch wegen der besonderen Situation Münchens nur auf wenige andere Städte und Kommunen in Deutschland übertragbar ist, da es erhebliche Bodenwertsteigerungen voraussetzt. Dennoch gibt es Anregungen für die innovative Anwendung der Instrumente zur Baulandbereitstellung.<sup>11</sup>

Das Konzept wird in München seit 1994 praktiziert. Den Regeln der "sozialgerechten Bodennutzung" unterliegen städtebauliche Maßnahmen im Rahmen von Bauleitplanungen, die Lasten bei der Stadt auslösen und zu Bodenwertsteigerungen in nicht unerheblichem Umfang führen. Das Verfahren wird nicht nur bei privaten Investoren angewandt, sondern ebenso gegenüber der Stadt selbst, dem Land und allen öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

Die Verfahrensregelungen sind so getroffen worden, dass sie in maximal drei Schritten abgewickelt werden können. Sobald Planungsabsichten für ein bestimmtes Gebiet bestehen, wird vor der Einleitung des Verfahrens von den Investoren eine Grundzustimmung eingeholt. Darin erklären die Planungsbegünstigten ihre Bereitschaft, Kosten und Lasten entsprechend den Verfahrensgrundsätzen der "sozialgerechten Bodennutzung" zu tragen. Allen Beteiligten ist dabei klar, dass es ohne Grundzustimmung keinen Planungsauftrag des Stadtrates für das entsprechende Gebiet geben wird. In einer zweiten Stufe wird in der Grundvereinbarung eine rechtlich bindende Erklärung über die ausreichend konkretisierten zu erbringenden Leistungen abgegeben. Die Grundvereinbarung kann entweder in Form eines städtebaulichen Vertrages, eines einvernehmlichen amtlichen Umlegungsverfahrens oder einer Kombination aus beiden geschlossen werden. Soweit in der Grundvereinbarung noch nicht alle Regelungen z. B. zur Erschließung getroffen sind, sollen in einer dritten Stufe die erforderlichen Ausführungsverträge abgeschlossen werden.

Die Leistung der Investoren besteht darin, die ursächlichen Kosten des Planungsvorhabens bzw. kostenrelevante Bindungen zur Sicherung bestimmter städtebaulicher Ziele anteilig zu übernehmen - soweit letztgenannte Voraussetzung oder Folge der geplanten Vorhaben sind. Dabei kommt es insbesondere zu unentgeltlichen Flächenabtretungen für im Planungsgebiet

vorgesehene Erschließungsanlagen, für Gemeinbedarfseinrichtungen und für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen bzw. Ausgleichsflächen. Darüber hinaus werden Herstellungskosten der ursächlichen sozialen Infrastruktur, Wettbewerbskosten, Kosten für zusätzliche Öffentlichkeitsarbeit, Honorare nach der HOAI bei der Vergabe von Leistungen an Dritte, sowie Kosten für Gutachten und Umlegungskosten übernommen. Als kostenrelevante Bindungen werden die Verwendung von 30 % der neu geschaffenen Wohnbauflächen für den sozialen Wohnungsbau und – bei Ausweisung gewerblichen Baurechts – die Zusage zur langfristigen Ansiedlung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Sicherung einer gemischten Wirtschaftsstruktur angesehen. Zudem sollen sich die Investoren zu einer Bebauung innerhalb eines bestimmten Zeitraumes verpflichten.

Wie die Kostenbeteiligung erbracht wird, ist freigestellt. Akzeptiert werden Geldbeträge, Flächenabtretungen oder eine direkte Übernahme der Lasten. Bei der Verteilung der Lasten und des Anteils des sozialen Wohnungsbaus, der im Planungsgebiet verwirklicht werden soll, folgt die Stadt grundsätzlich dem Vorschlag der Investoren. Kommt keine Einigung zustande, macht die Stadt einen Vorschlag. Dieses Verfahren umfasst den arbeitsintensivsten Teil der Verhandlungen über die "sozialgerechte Bodennutzung". Generell soll den Investoren bzw. Eigentümern bei dem Münchner Weg mindestens ein Drittel der Wertsteigerung verbleiben. Es wird angenommen, dass damit die Deckung der individuellen Kosten gelingt und eine hinreichende Wagnisentlohnung (Gewinn) erreicht wird und somit ein Investitionsanreiz bestehen bleibt. Das System hat sich als flexibel genug erwiesen, die Abschöpfung bei Nachweis der Unangemessenheit zu verringern. Die verwaltungsmäßige Behandlung des Verfahrens führt zu der von den Investoren besonders dringend geforderten Beschleunigung der Planung. Eine Arbeitsgruppe, in der hochrangige Vertreter aller betroffenen Referate vertreten sind, steuert das Verfahren, regelt die Verhandlungszuständigkeiten und hat Entscheidungskompetenz bei Problemen.

Die Vorteile des Verfahrens liegen insbesondere in der Transparenz und Verlässlichkeit für alle Beteiligten. So wird die Gleichbehandlung aller Investoren und Grundeigentümer gewährleistet, und durch die sichere Kalkulationsbasis für Kosten und Lasten werden auch Bauinvestitionen erleichtert, denn die Chancen und Risiken sind für die Bauträger gut vorherseh-

---

<sup>11</sup> Die folgenden Ausführungen basieren weitgehend auf dem Vortrag von Frau Stadtbaurätin Chr. Thalgot in der Kommissionssitzung vom 24. Juni 1998.

bar. Die kurze Dauer der Bebauungsplanverfahren trägt zu diesem positiven Effekt erheblich bei. Einschränkend muss jedoch festgehalten werden, dass der Münchner Weg nur dann beschreitbar ist, wenn für die Flächenbesitzer hinreichende Anreize bestehen (bleiben), sich auf ein solches Verfahren einzulassen. Dafür ist insbesondere die Marge zwischen Anfangs- und Endwert entscheidend. Sind die Wertsteigerungen zu gering, wird ein Investor kaum bereit sein, sich an den Kosten zu beteiligen.

Trotz der weitgehend positiven Einschätzung bleiben unabhängig vom Münchner Modell Fragen im Zusammenhang mit dem sozialen Wohnungsbau offen. Auch wenn als unbestritten gilt, dass mit Hilfe eines städtebaulichen Vertrages sozialpolitische Ziele der Wohnungsversorgung verfolgt werden können und sollen, gibt es zwei Komplexe, die nicht einfach zu handhaben sind. Ein Fragenkomplex betrifft den Umfang der aus allgemeinen städtebaulichen bzw. sozialpolitischen Erwägungen dem einzelnen Investor auferlegten Beitrag. Nach dem Grundkonzept kann der Investor mit Kosten belastet werden, die sich aus Maßnahmen zugunsten des Baugebietes oder aus den unmittelbaren Folgen der baulichen Nutzung für die Kommune ergeben, also im Falle der Wohnnutzung aus Maßnahmen zugunsten der anteiligen unterstützungsbedürftigen Haushalte. Der zweite Fragenkomplex ergibt sich aus der wohnungspolitischen Strategie. Hier geht es darum, zu prüfen, ob der Neubau von Sozialwohnungen für etwa ein Drittel der Bevölkerung ein sozialpolitisch effizienter Weg ist. Seit einigen Jahren wird intensiv an Strategien gearbeitet, Belegungsrechte an bestehenden Sozialwohnungen zu verlängern und an einfachen Bestandswohnungen zu erwerben, u. a. auch durch Modernisierungszuschüsse. Das ist eine sinnvolle Antwort auf das Problem, dass die Unterbringung von Sozialmietern im Neubauwohnungen besonders teuer ist und dass die Belegungsbindungen in der Regel dann auslaufen, wenn die Wohnungen durch Abnutzung und technische Veraltung in eher mittlere Mietkategorien hineinkommen, z. B. nach 25 Jahren.

Der starke Druck zur Abgabe verbilligter Grundstücke kann zu einer übermäßigen Inanspruchnahme wertvoller Flächen zur Deckung des Bedarfs an sozialen Wohnungen führen, so dass die Standortwahl für geförderte Projekte verzerrt wird und dass es nicht zu einer zweckmäßigen Abwägung zwischen dem Neubau von Sozialwohnungen und dem Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand kommt. Der Bedarf an neuen Standorten für gebundene Wohnungen hängt nicht zuletzt davon ab, in welchem Umfang es gelingt Belegungsrechte im Bestand zu erwerben und diese Rechte vor allem für ältere Wohnungen zu sichern.

### **3.1.4 Die niederländische Baulandbereitstellung**

Die Frage, in welcher Weise die für die Aufschließung von künftigem Bauland benötigten Mittel durch Beteiligung der Grundeigentümer und künftigen Nutzer eingeworben werden können, ist nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland Gegenstand politischer und gesetzgeberischer Überlegungen. In den Niederlanden sind dazu Methoden entwickelt und in die Praxis umgesetzt worden, die im Rahmen eines Forschungsvorhabens ausgewertet werden.<sup>12</sup> Es versteht sich von selbst, dass diese Methoden nicht einfach in das deutsche System übernommen werden können. Aber es lassen sich einige Anregungen für mögliche Verbesserungen gewinnen.

Das niederländische System ist darauf ausgerichtet, die Gemeinden durch den Erwerb von Grundstücken in die Lage zu versetzen, diejenigen Kosten, die ihnen durch die Planung und Aufschließung von Bauland entstehen, den Grundstückseigentümern anzulasten. In der ursprünglichen Form des niederländischen Modells sollte dieses Ziel durch die Umsetzung des folgenden Verfahrens erreicht werden: Grund und Boden, der zu Bauland entwickelt werden soll, sollte von der jeweils zuständigen Gemeinde noch im Zustand als landwirtschaftlich genutzte Fläche zu einem günstigen Preis aufgekauft, danach erschlossen und zu einem kostendeckenden Preis an Bauwillige veräußert werden.

Dieses Verfahren setzt die Veräußerungsbereitschaft der Eigentümer von zur Bebauung vorgesehenen Flächen an die Gemeinde voraus. Die Bereitschaft zur Veräußerung künftigen Baulands zu einem relativ niedrigen Preis (ca. doppelter landwirtschaftlicher Ertragswert) an die Gemeinde war in den Niederlanden in der Tat zunächst in weitaus höherem Maß vorhanden als in der Bundesrepublik Deutschland. Neuerdings zeichnet sich allerdings die Tendenz ab, dass die Landwirte mögliches Bauland nicht mehr an die Gemeinde, sondern zu höheren Preisen an Baulandentwickler veräußern. Um das ursprüngliche Verfahren auch angesichts dieser Tendenz beibehalten zu können und potentiell Bauland zu vergleichsweise geringen Preisen erwerben zu können, werden die Erwerbchancen der Gemeinden am Bodenmarkt von der niederländischen Rechtsordnung durch unterstützende Instrumente und das Setzen

---

<sup>12</sup> Siehe dazu im Einzelnen den Ergebnisbericht des BMVBW-Ressortforschungsvorhabens BS - 6741 - 97/128: Baulandbereitstellung nach dem niederländischen Modell, Bonn 1998, (Bearbeiter: Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt unter Mitwirkung von Norbert Höffner).

von Rahmenbedingungen deutlich erhöht. Folgende Unterstützungsinstrumente und -strategien sind vorhanden und werden angewandt:

- Die Gemeinden setzen ihr Monopol bei der Baulandausweisung gezielt ein. Wenn das zu entwickelnde Land von privaten Entwicklungsgesellschaften aufgekauft worden ist, wird die Ausweisung als Bauland grundsätzlich nur vorgenommen, wenn der Entwickler zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrags bereit ist, über den der Gemeinde ihre Planungs- und Erschließungskosten erstattet werden. Zur Erschließung gehört die gesamte technische Infrastruktur. Soziale Infrastruktur (Kindergärten, Schulen) wird dagegen nicht eingerechnet.
- Die Rechtsordnung verpflichtet die Gemeinde dazu, frühzeitig vor Beginn jeder Planung und Erschließung durch eine allgemeine Erschließungsordnung ("Exploitationverordnung") die Bedingungen offenzulegen, unter denen eine Erschließung durchgeführt werden soll. Eigentümer und Investoren wissen vorab, zu welchen Konditionen die Gemeinde an der Baulanderschließung mitwirkt und welche Kosten sie im Falle einer Baulandentwicklung tragen müssen.
- Eigentümer von künftigem Bauland, die weder verkaufen wollen noch zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrags bereit sind, können zu einer öffentlichen Abgabe herangezogen werden, mit der eben jene Kosten auf den nicht mitwirkungsbereiten Eigentümer überwältigt werden, die andernfalls zum Gegenstand vertraglicher Regelungen gemacht worden wären. Mangelnde Mitwirkungsbereitschaft lohnt sich ökonomisch nicht; im Zweifel muss sie mit erheblichem Zeitverlust bei der Entwicklung zum Bauland bezahlt werden. Die Zwangsabgabe führt allerdings dazu, dass der kooperative Charakter des Aushandelns eines Vertrages ausgehöhlt wird. Wegen der erheblichen finanziellen Belastungen ist es nicht mehr lohnend, vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages abzusehen. Die drohende Zwangsabgabe lässt kein besseres finanzielles Ergebnis erwarten als ein städtebaulicher Vertrag.
- Grundstücke, die für die Erschließung benötigt werden, können durch den Einsatz eines kommunalen Satzungsverkaufsrechts oder auch durch Enteignung erworben werden. Die Verfahren des Satzungsverkaufsrechts und der Enteignung sind meist rigider organisiert als die vergleichbaren deutschen Instrumente.
- Das Enteignungsrecht erstreckt sich prinzipiell auch auf solche derzeit landwirtschaftlich genutzten zukünftigen Baugrundstücke im Erschließungsgebiet, deren Eigentümer länger-

fristig nicht bauen können oder nicht bauen wollen. Auf diese Weise soll die Veräußerungsbereitschaft gefördert und dem Horten von Bauland im Ansatz entgegengewirkt werden.

Die genannten Verfahren lassen sich aufgrund einer anderen Verfassungs- und Verwaltungstradition in der Bundesrepublik Deutschland nicht unmittelbar umsetzen, sondern bedürfen einer weitergehende Prüfung. Einige (weitere) Instrumente und Regelungen sollen im folgenden näher betrachtet werden.

### *Aktive Ankaufspolitik*

Die niederländischen Gemeinden wählen bevorzugt eine aktive Ankaufspolitik als Weg der Baulanderschließung. Gemeinden nutzen dabei ihren noch verbleibenden Informationsvorteil. Da sie früher als die Privaten wissen, wo künftig Bauland entstehen soll, können sie die entsprechenden Grundstücke häufig als landwirtschaftlich genutzte Flächen ankaufen. Die niederländischen Gemeinden dürfen in ihrer Gemarkung uneingeschränkt als Käufer von Grund und Boden auftreten, das erworbene Land unverzüglich oder auch mit zeitlicher Verzögerung zu Bauland entwickeln und zu kostendeckenden Preisen veräußern. Für die Abwicklung dieser Aufgabe haben die niederländischen Gemeinden Grunderwerbsbetriebe eingerichtet, die in aller Regel als Eigenbetriebe organisiert sind und die den privaten Bauträgern als kompetente Partner zur Verfügung stehen. Die Grunderwerbsbetriebe arbeiten kostenorientiert, d. h. die Weiterveräußerung des Baulands soll kostendeckend erfolgen, wobei eine Mischkalkulation zulässig ist. Nur wenn eine Vorkalkulation ergibt, dass das Ergebnis der Erschließung nicht zu einem Verlust für den Grunderwerbsbetrieb wird, darf die Erschließung überhaupt in Angriff genommen werden.

In Deutschland könnten die Gemeinden überwiegend durch Subsidiaritätsklauseln im Gemeindefinanzierungsrecht der Gemeindeordnungen an einer solchen Tätigkeit gehindert werden. Grundsätzlich könnte über eine Ergänzung der Klauseln im Kommunalrecht - entgegen dem Subsidiaritätsprinzip - nachgedacht werden. Von kommunaler Seite wird darauf verwiesen, dass kommunalbeherrschte Gesellschaften bei der Baulanderschließung und Baulandmobilisierung einen öffentlichen Zweck erfüllen und bei dieser wirtschaftlichen Betätigung nicht durch die Gemeindeordnung eingeengt werden sollten. Darüber hinaus sind für die erfolgreiche Durchführung dieser Tätigkeiten eine ausreichende Startfinanzierung und mithin ausrei-

chende Kreditermächtigungen für die Gemeinde erforderlich, die im Haushaltsgesetz vorgesehen werden müssten. In einigen Kommunen wird von der Möglichkeit des Zwischenerwerbs Gebrauch gemacht. Die auch in Deutschland mögliche und praktizierte Bodenvorratspolitik kann die Kommunen allerdings mit hohen Zinskosten belasten, nämlich wenn Grundstücke lange gehalten werden und beim späteren Verkauf kein entsprechender Preisaufschlag für die entgangenen Zinsen durchgesetzt werden kann. Neben solchen und anderen Vermarktungsrisiken sind auch noch die Planungsrisiken (Immissionsprobleme, evtl. Altlasten, Bodendenkmäler, Natur- und Landschaftsschutzprobleme usw.) zu bedenken.

#### *Gleichheit von Regelungen im städtebaulichen Vertrag und bei Zahlung des Erschließungsbeitrages*

In den Niederlanden stimmen die Bedingungen überein, die einem Grundeigentümer und/oder Entwickler als möglicher Inhalt eines städtebaulichen Vertrages angeboten werden und den Beträgen, die den nicht mitwirkungsbereiten oder -fähigen Eigentümern über den Erschließungsbeitrag auferlegt werden. Basis dieser Gleichheit ist die sogenannte Erschließungsordnung. In dieser muss die Gemeinde die (abstrakten) Grundkonditionen ihrer Ankaufs-, Verkaufspolitik und der Erhebung von Erschließungsbeiträgen von vornherein bestimmen. Es wird festgelegt, was von den Eigentümern eines Erschließungsgebietes gefordert werden darf. Technische Infrastruktureinrichtungen dürfen nur insoweit einbezogen werden, als sie für das Baugebiet von konkretem Nutzen sind. Die Kosten der sozialen Infrastruktur werden - anders als im deutschen System der städtebaulichen Verträge nach § 11 BauGB - nicht einbezogen. Die soziale Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, kulturelle Einrichtungen, Alteneinrichtungen) wird mit Steuermitteln finanziert. Zu den abrechnungsfähigen Erschließungskosten gehören allerdings auch die Planungskosten der Gemeinde. Eine weitere Besonderheit im Vergleich zu Deutschland ist, dass es keinen Selbstbehalt der Gemeinden gibt.

Der Vorzug der "Erschließungsordnung" wird darin gesehen, dass für Eigentümer und Investoren Transparenz über die im Zusammenhang mit der Erschließung entstehen Kosten besteht. Die Grundsatzbeschlüsse der Kommunen bilden einen Erwartungsrahmen, in dem die Teilnehmer mit einem größtmöglichen Maß an Rechtssicherheit agieren können. Außerdem soll eine Gleichbehandlung aller Grundstücksbesitzer erreicht werden, da im Ergebnis kein Unterschied darin besteht, ob eine vertragliche Einigung zustande gekommen ist oder ob die Kosten durch einen hoheitsrechtlichen Akt angelastet werden. In Deutschland können dem

Investor im Rahmen städtebaulicher Verträge Kosten für die technische und soziale Infrastruktur und Planungskosten, die durch die Übertragung auf Dritte entstehen, angelastet werden. Bei gesetzlichen Zwangslösungen ergeben sich davon abweichende, restriktivere Regelungen.

### *Unterschiedliche Rechtsauffassungen*

Die Unterschiede zwischen den Systemen in den Niederlanden und in Deutschland haben ihre Ursache in den grundsätzlich unterschiedlichen Rechts- und Sozialtraditionen. Gravierende Differenzen zeigen sich in den Verfassungsgrundlagen. Das niederländische Bau- und Planungsrecht wird durch ein für deutsche Verhältnisse weitergehendes Enteignungsrecht und ein kommunales Satzungsverkaufsrecht unterstützt, so dass die Organisation und Durchsetzung der Bodenpolitik stark erleichtert wird. Dies zeigt sich auch beim niederländischen Vorkaufsrecht. Es besteht aus einer zeitlich limitierten Ankaufsoption für die Gemeinde und knüpft - anders als das deutsche Satzungsverkaufsrecht - nicht an den Verkaufsfall an, sondern an die Verkaufsbereitschaft der betroffenen Eigentümer. Dieses Verfahren erfordert keinen Verwaltungsakt und kann daher nicht zum Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung werden. Akzeptiert der Eigentümer am Ende des Vorkaufsrechtsverfahrens den von der Gemeinde festgesetzten Preis nicht, beginnt möglicherweise ein Enteignungsverfahren. Die Besonderheit des Enteignungsverfahrens liegt darin, dass für den gesamten Geltungsbereich eines Bebauungsplans ein gesonderter Enteignungsplan aufgestellt wird, in dem alle Grundstücke enthalten sind, die entweder für öffentliche Zwecke benötigt werden oder deren Eigentümer nicht willens oder in der Lage sind, alsbald die bestimmungsgemäße bauliche Nutzung ihrer Grundstücke herbeizuführen. Dieser Plan wird als ganzer von der Staatsregierung genehmigt und ist danach praktisch unangreifbar. Grundlage der Regelung ist offenbar ein Konsens darüber, nach dem in den Niederlanden - anders als in Deutschland - Baulandausweisung praktisch als Baupflicht gilt, deren Nichterfüllung die Enteignung im Grunde rechtfertigt. So war auch - jedenfalls bis vor kurzem - weithin akzeptiert, dass beim Erwerb künftigen Baulands durch die Gemeinden ein Eingangswert in Höhe des doppelten landwirtschaftlichen Ertragswertes zugrunde gelegt wurde. Mittlerweile zeigen sich viele Eigentümer zu diesem Preis nicht mehr verkaufsbereit, so dass häufig hoheitliche Maßnahmen ergriffen werden müssen.



## **3.2 Städtebaulicher Vertrag**

### **3.2.1 Allgemeine Grundlagen und mögliche Inhalte**

Städte und Gemeinden bedienen sich bei der Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland – wie oben beschrieben – unterschiedlicher Strategien. Eine Belastung der Grundeigentümer mit den Kosten von Erschließungsmaßnahmen und Infrastrukturinvestitionen ist grundsätzlich über vertragliche Lösungen möglich und wird auch praktiziert. Mit dieser Kooperation zwischen Kommunen und Eigentümern, privaten Entwicklern, Baugesellschaften und Großinvestoren ist es möglich, Regelungen zu finden, bei denen sich Eigentümer und Investoren als Begünstigte von Planungsentscheidungen verpflichten, Leistungen zu erbringen, die andernfalls von der Kommune erstellt und den Eigentümern der Grundstücke auf irgendeine Art "in Rechnung gestellt" werden müssten.

Grundsätzlich standen vertraglichen Lösungen zwischen Gemeinden und Privaten auch früher keine wesentlichen Einwände entgegen, zumindest seit das Bundesverwaltungsgericht 1973 klargestellt hat, dass Folgekostenverträge keinen "Verkauf von Hoheitsrechten" beinhalten. Die Häufigkeit und Anwendungsbreite von städtebaulichen Verträgen hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Früher bezogen sich städtebauliche Verträge zumeist auf einzelne Schritte der Baulandproduktion, (insbesondere Erschließungsverträge, Verträge zur freiwilligen Umlegung oder auch Folgekostenverträge). Heute ist oft der gesamte Maßnahmenbereich der Entwicklung neuer oder der Neugestaltung vorhandener Baugebiete Gegenstand vertraglicher Regelungen zwischen den Gemeinden und privaten Investoren.

Die Ursache für die verstärkte Nutzung der vertraglichen Lösung war zunächst der erhebliche Bedarf für die Neuausweisung von Bauland seit Ende der 80er Jahre in den alten und nach der Wiedervereinigung Deutschlands aufgrund des Nachholbedarfs vor allem auch in den neuen Bundesländern. Die personelle und finanzielle Situation in den meisten Kommunen zwang diese dazu, sich durch die vertragliche Einschaltung von Privatinvestoren bei der Entwicklung neuer Baugebiete verwaltungsmäßig und finanziell zu entlasten. Der Gesetzgeber erkannte diese Zwangssituation frühzeitig und lieferte bereits im Einigungsvertrag und seit Mai 1993 durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz in § 6 des BauGB-MaßnahmenG die rechtlichen Grundlagen für die notwendige Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Investoren, indem er die bereits nach früherem Recht zulässige ko-

operative Form des städtebaulichen Vertrages bestätigte und durch die Übernahme der von der Rechtsprechung hierfür entwickelten Grundsätze absicherte.

Außerdem gilt seit dem 1. Mai 1993 die Neufassung des § 124 BauGB für den Erschließungsvertrag. Danach können auch nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen Gegenstand eines Erschließungsvertrages sein. Der private Vorhabensträger kann zudem den beim Erschließungsbeitrag vorgeschriebenen 10%-igen Mindestanteil der Gemeinde und damit die Erschließungskosten in voller Höhe übernehmen.

Da sich die Bestimmungen des § 6 BauGB-MaßnahmenG für städtebauliche Verträge grundsätzlich in der Praxis bewährt hatten, übernahm der Bundesgesetzgeber diese Regelungen zum 1. Januar 1998 mit dem neuen § 11 in gestraffter Form in das Baugesetzbuch.

#### *Regelungen in § 11 BauGB*

Nach § 11 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde städtebauliche Verträgen schließen. Gegenstand dieser Verträge kann sein:

1. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen, wobei die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren unberührt bleibt;
2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1 a Abs. 3, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung;
3. die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken.

#### *Planungs- und Maßnahmenvereinbarungen*

Gemäß § 11 Abs. 1 Ziffer 1 BauGB kann die Gemeinde die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf dessen eigene Kosten vereinbaren. Dem Vertragspartner können dabei nicht nur die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse,

die Bodensanierung oder sonstige vorbereitende Maßnahmen übertragen werden, sondern auch die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen. Dazu gehören auch die Vorbereitung der Abwägung und die technische Durchführung der Bürgerbeteiligung. Nicht übertragungsfähig sind lediglich die hoheitlichen Beratungen, Beschlüsse und sonstige Maßnahmen des Planungsprozesses, die nach dem Baugesetzbuch zwingend der Gemeinde vorbehalten sind. Im Gesetz wird ausdrücklich klargestellt, dass die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren auch bei der Übertragung einzelner Planungsschritte auf den Vertragspartner unberührt bleibt.

#### *Vereinbarungen zu den Zielen*

Gemäß Baugesetzbuch § 11 Abs. 1 Ziffer 2 BauGB können städtebauliche Verträge auch zur Durchsetzung anderer Ziele als der Verbesserung des Baulandangebotes eingesetzt werden. Hierbei kommen sämtliche Ziele und Zwecke in Betracht, die zu den Aufgaben der städtebaulichen Planung nach § 1 BauGB gehören. Da ist zunächst das Ziel, die Grundstücke auch tatsächlich der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzung zuzuführen. Außerdem geht es um die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung. Die Gemeinde lässt sich vom Grundstückseigentümer ein befristetes Kaufangebot machen, bevor der Bauleitplan aufgestellt wird. Sie verpflichtet sich gleichzeitig, von der Kaufoption keinen Gebrauch zu machen, wenn das Grundstück innerhalb einer festgesetzten Frist im Sinne der Ziele der Gemeinde genutzt bzw. veräußert wird. Von der Rechtsprechung wurde bei Einheimischenmodellen ein Kaufpreis für Gemeinden, der 30 % unter dem allgemeinen Verkehrswertes liegt, als zulässig erachtet. Neu aufgenommen ist in diesen Zielkatalog die Durchführung des Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft. Dass notwendige Ausgleichsmaßnahmen auch durch städtebauliche Verträge festgelegt werden können, wird außerdem in § 1 a Abs. 3 Satz 3 BauGB klargestellt.

Durch vertragliche Vereinbarungen können dem Privatinvestor besondere Pflichten auferlegt werden, die nicht durch den Bebauungsplan selbst, sondern nur durch diesen begleitenden Vertrag begründet werden. Die Regelungsmöglichkeiten solcher Verträge gehen damit erheblich über die Regelungsmöglichkeiten des Bebauungsplanes hinaus. Dies bietet den Gemeinden grundsätzlich einen größeren Handlungsspielraum zur Erreichung städtebaulicher Ziele. Allerdings können diese Ziele wie etwa die wohnungspolitischen Versorgungsziele mögli-

cherweise mit alternativen Instrumenten effizienter, d. h. ressourcenschonender und kostengünstiger (z. B. durch Belegungsrechte und Wohngeld), erreicht werden. Außerdem ist darauf zu achten, dass nicht durch eine unsystematische und zufällige Bevorzugung z. B. bei den sogenannten Einheimischen-Modellen, ein Teil der Nachfrager, die eigentlich begünstigt werden sollten, vom Markt verdrängt wird.

### *Folgekostenvereinbarung*

Als dritter Gegenstand städtebaulicher Verträge (§11 Abs. 1 Ziffer 3 BauGB) sieht die sogenannte Folgekostenvereinbarung die vertragliche Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen durch den Vertragspartner vor, die der Gemeinde durch städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind. Dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken. Im Folgekostenvertrag kann geregelt werden, dass der Investor die öffentlichen Folgeeinrichtungen teilweise oder ganz finanziert. Neben den Planungs- und Vorbereitungskosten können auch die Kosten für Infrastrukturmaßnahmen, die außerhalb des eigentlichen Baugebietes liegen, teilweise einbezogen werden. Allerdings ist hierbei in besonderem Maße die Kausalität zu beachten.

### **3.2.2 Vorteile und Chancen städtebaulicher Verträge**

Für die Baulandbereitstellung in Deutschland haben städtebauliche Verträge eine herausragende Bedeutung erlangt. Mit Hilfe solcher Verträge gelingt es den Gemeinden zunehmend, sich von den Kosten der Entwicklung neuer und der Umstrukturierung vorhandener Baugebiete zu entlasten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die mit der Planung verfolgten Ziele auch tatsächlich erreicht werden.

Grundsätzlich werden die städtebaulichen Verträge - wie die oben erwähnte Befragung gezeigt hat - in der Praxis positiv beurteilt. Mit ihnen ist es möglich geworden, von einer reinen Angebotsplanung zu einer mehr vorhabensbezogenen und damit durchsetzungsorientierten Planung zu kommen. Der besondere Vorteil im Vergleich zu anderen Verfahren besteht darin, dass hier städtebauliche Lösungen im Konsens gefunden werden und dass in der Regel von einer hohen Akzeptanz der Ergebnisse auszugehen ist. Derartige konsensuale Lösungen wirken sich zeit- und kostensparend für die Privatinvestoren aus.

Teilweise kann auch eine Mobilisierung von bislang nicht genutzten Flächen erreicht werden, wenn im Rahmen der Vertragsverhandlungen dem Investor bislang nicht bekannte oder nicht klar erkennbare Vorteile offengelegt werden. In diesem Zusammenhang bietet sich die Nutzung von modernen Methoden der Projektentwicklung ("Baulandentwicklung als Produktionsprozess"), in denen die Gemeinden als Träger der Planungshoheit, die Grundstückseigentümer und die Investoren trotz sehr heterogener Interessen mit dem Ziel kooperieren, in einer möglichst kurzen Zeit Baurechte zu schaffen und zu nutzen. Für solche "Projektentwicklungen" müssen kommunale Baulandkonzepte verlässliche Rahmenbedingungen für Grundstückseigentümer und Investoren setzen und dadurch eine Gleichbehandlung der privaten Akteure gewährleisten.

Ein gezieltes "Projektmanagement" kann den Prozess der Produktion neuer Baurechte nachvollziehbar für alle Projektbeteiligten strukturieren und steuern. Dieser Prozess vernetzt die erforderlichen technischen, architektonischen und städtebaulichen Maßnahmen unter ökonomischen, ökologischen und soziologischen sowie öffentlich-rechtlichen, zivilrechtlichen und steuerrechtlichen Aspekten. Das Projektmanagement verbindet die verschiedenen Systemkreise der Gemeinde, der Grundstückseigentümer, der Investoren und Nutzer für die Projektrealisierung. Methoden des Vertragsmanagements, Kostenmanagements, Planungsmanagements und standardisierte Machbarkeitsstudien können zu einer möglichst reibungslosen Kooperation aller Beteiligten beitragen.

Hierbei kann jetzt auch die in § 4 b BauGB eröffnete Möglichkeit eingesetzt werden, insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens Dritte einzuschalten. Eine solche Mediation ist ein wesentliches Instrument eines erfolgreichen "Public Private Partnership". Der Mediator muss fachlich in der Lage sein, system- und interessenübergreifend als Mittler zwischen den heterogenen Interessen der Gemeinden, der Grundstückseigentümer, der Investoren, der Nutzer und auch der übrigen Planbetroffenen zu vermitteln. Kosten sind bei einer zeitgemäßen Projektentwicklung nicht mehr resultierende vorgelagerter Planungsprozesse, sondern sind in Form finanzieller Rahmen („Budgets“) Planungsvorgaben und Planungshilfen für die Projektbeteiligten. Wesentliche Verbesserungen für die Bereitstellung und Erschließung von Bauland können also auch durch eine derart optimierte Anwendung des bestehenden Städtebaurechtsinstrumentariums erreicht werden. Entsprechende Arbeitshilfen für die

Praxis sind daher auch ein sinnvoller Beitrag zur Verbesserung des Baulandangebotes und ermöglichen u. U. auch eine Mobilisierung im Rahmen von konsensualen Verfahren.

Bei Planungs- und Maßnahmenvereinbarungen (§ 11 Abs. 1 Ziffer 1 BauGB) kann durch die Verlagerung von Maßnahmen (z. B. Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, Bodensanierung, vorbereitende Maßnahmen, städtebauliche Planungen) von den Kommunen auf den Vertragspartner – u. a. im Rahmen des "Public Private Partnership" – eine größere Flexibilität und eine schnellere Durchführung erreicht werden. Außerdem können durch diese Koordination und Steuerung der Planung und Plandurchführung durch die Privatinvestoren - wie erwähnt - personelle und finanzielle Engpässe der Gemeinden überwunden werden. Da die Privatinvestoren zumeist über die notwendigen Kapazitäten und auch über das Know-how verfügen und dabei im eigenen Interesse handeln, wird neues Bauland in relativ kurzer Zeit produziert. Transaktionskosten können vor allem dann reduziert werden, wenn sich die Bauflächen in der Hand eines Eigentümers befinden. Da die Privatinvestoren in eigenem Namen und auf eigene Rechnung handeln, sind die Gemeinden nicht nur von der Vorfinanzierung befreit, sie vermeiden auch das wirtschaftliche Risiko der Vermarktung, das von den Investoren leichter eingeschätzt werden kann.

Die städtebaulichen Verträge bieten somit auch bezüglich der Finanzierung erhebliche Vorteile gegenüber herkömmlichen Verfahren. Die Kommune kann sicher sein, dass die (zurechenbaren) Kosten vom Eigentümer bzw. Investor übernommen werden, und außerdem entfällt das Risiko im Zusammenhang mit der Vorfinanzierung. Städtebauliche Verträge enthalten die wesentlichen Vorteile einer Entwicklungsmaßnahme, zumal die bestimmungsgemäße Nutzung auch hier – auf freiwilliger Basis – gewährleistet werden kann und die Bereitstellungsmaßnahmen von den privaten Investoren getragen werden. Auch gegenüber einem Planungswertausgleich bieten die konsensualen Verfahren effizientere (Zeitersparnis) und gerechtere (Freiwilligkeit) Ergebnisse. Die Einführung eines Planungswertausgleichs würde zwangsläufig zur Folge haben, dass sich der Abschluss städtebaulicher Verträge an dem Planungsmehrwert orientieren müsste. Dies würde die Gestaltungsmöglichkeiten der städtebaulichen Verträge einschränken, auch bezüglich der bislang geregelten Maßnahmen. Die betroffenen Grundstückseigentümer hätten kein Interesse, sich durch freiwillige Vereinbarungen über die gesetzliche Planungswertabgabe hinaus finanziell zu binden. Sollte es dennoch zu entsprechenden Verträgen kommen, könnten diese rechtlich angegriffen werden, wenn die Recht-

sprechung in der gesetzlichen Regelung der Abschöpfungsquote eine Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers sieht, die auch für vertragliche Lösungen gilt. Die Chancen, die das flexible vertragliche Instrument bietet, könnten nicht genutzt werden, und statt dessen würde eine schematische Abschöpfung gewählt. In einer bundesweit geltenden gesetzlichen Regelung könnten auch die individuellen örtlichen Verhältnisse nicht berücksichtigt werden.

### **3.2.3 Grenzen der städtebaulichen Verträge**

#### **3.2.3.1 Allgemeine Grenzen**

Städtebauliche Verträge setzen voraus, dass zwischen der Gemeinde und dem Vertragspartner ein Konsens gefunden wird. Niemand kann Grundstückseigentümer und Privatinvestoren zwingen, Verträge mit der Gemeinde zu schließen und auch die Gemeinden können nicht zum Abschluss solcher Verträge gezwungen werden. Besondere Schwierigkeiten bei der Anwendung der städtebaulichen Verträge ergeben sich, wenn die Grundstücke in einem Plangebiet mehreren Eigentümern gehören und dann einzelne Eigentümer nicht zur Mitwirkung bereit sind und die Einigung blockieren, teilweise um den Verkaufspreis ihrer Grundstücke in die Höhe zu treiben. Hier stehen dann die mitwirkungsbereiten Eigentümer und die Gemeinde vor der Wahl, entweder auf den konsensualen Weg der Baulandbereitstellung zu verzichten oder aber in Kauf zu nehmen, dass die nicht mitwirkungsbereiten Eigentümer ungerechtfertigt begünstigt werden, weil sie neues Bauland etwa ohne Übernahme der erweiterten Erschließungskosten und ohne Zahlung eines Folgekostenbeitrages erhalten.

Die Gemeinde hat aufgrund ihres Planungsmonopols eine starke Stellung gegenüber den privaten Beteiligten, wenn sie aufgrund geeigneter Alternativen auf die Überplanung bestimmter Flächen verzichten kann, wenn sie nicht auf die Ausweisung eines bestimmten Baugebietes angewiesen ist. Allerdings bestehen einige rechtliche und städtebauliche Grenzen, welche die Macht begrenzen.

#### **3.2.3.2 Rechtliche Grenzen**

Die neuen Regelungen im Baugesetzbuch bedeuten nicht, dass alle Bedingungen vertraglich ausgehandelt werden können. Die Grundprinzipien der Bauleitplanung sind weiterhin maßgebend. So dürfen das Gebot der gerechten Abwägung und das Rechtsstaatsprinzip nicht durch vertragliche Vereinbarungen ausgehöhlt werden. Es gibt demnach keine Möglichkeit, die

Gemeinden zur Aufstellung eines Bebauungsplans auf einen bestimmten vertraglichen Inhalt zu verpflichten. Setzt indes der städtebauliche Vertrag – was regelmäßig der Fall sein wird – die Schaffung oder Aufrechterhaltung von Planungsrecht voraus, dann stellt das eine Wirksamkeitsvoraussetzung des Vertrages in Form einer aufschiebenden oder auflösenden Bedingung dar. Unzulässig sind Verträge, in denen Gegenleistungen eingefordert werden, die in keinem sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung stehen (Kopplungsverbot). Auch Gegenleistungen, die den gesamten Umständen nach unangemessen sind, dürfen nicht vereinbart werden (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz). Der Gesetzgeber hat entsprechende Vorschriften ins BauGB (§ 11) aufgenommen.

#### *Bedingt mögliche Rückforderungsansprüche*

Auf Heilungsvorschriften zugunsten eines gesetzwidrigen städtebaulichen Vertrages hat der Gesetzgeber bewusst verzichtet. Es ist also möglich, dass eine wegen Gesetzesverstoß entsprechend § 812 BGB rechtsgrundlose Leistung des Privaten von diesem auch dann zurückgefordert werden kann, wenn der mit dem Vertrag vorbereitete Bebauungsplan wirksam geworden ist. In der Praxis mag die Geltendmachung derartiger Rückforderungsansprüche zwar eine seltene Ausnahme sein, die Möglichkeit derartiger Ansprüche ist aber geeignet, den privaten Vertragspartner vor überzogenen Forderungen der Gemeinde zu schützen. Wenn eine Gemeinde ihre Machtstellung missbraucht und die vom Gesetz gezogenen Grenzen überschreitet, riskiert sie die Nichtigkeit des Vertrages und damit entsprechende Rückforderungsansprüche.

#### *Rücktrittsrecht*

In § 2 Abs. 3 BauGB wird klargestellt, dass durch einen städtebaulichen Vertrag ein Anspruch auf die Aufstellung oder Änderungen von Bauleitplänen nicht begründet werden kann. Dieses Verbot einer vertraglichen Verpflichtung zur Aufstellung von Bebauungsplänen bedeutet nicht, dass die Vertragsparteien keine Vereinbarungen für den Fall schließen können, dass die gemeindliche Planung scheitert, die das Motiv für das gesamte Vertragswerk abgibt. Unschädlich sind also z. B. Rücktrittsrechte für den Fall, dass es nicht zu dem gemeinsam vorausgesetzten Bebauungsplan kommt. Dieses Rücktrittsrecht ist sachgerecht und für konsensuale Verfahren zwingend erforderlich.



### *Kausalitätserfordernis*

Eine in der Praxis sehr wichtige Grenze setzt das sogenannte Kausalitätserfordernis. Die städtebaulichen Maßnahmen, deren Durchführung oder Refinanzierung der private Vertragspartner übernimmt, müssen Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sein. Es muss also eine konkrete kausale Verknüpfung gerade zwischen dem Vorhaben des Vertragspartners und der städtebaulichen Maßnahme bestehen. Die für die Entwicklung oder Neugestaltung erforderlichen Maßnahmen, Anlagen und Einrichtungen müssen konkret benannt werden.

### *Koppelungsverbot*

Nach § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB ist die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Diese Grenze ist ein Teilaspekt des von der Rechtsprechung entwickelten Koppelungsverbots. Beim Koppelungsverbot geht es vor allem darum, dass hoheitliche Entscheidungen in der Regel nicht von zusätzlichen wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen. Der städtebauliche Vertrag darf also nicht zu einem "Verkauf von Hoheitsakten" führen. Gegen das Koppelungsverbot wird nicht verstoßen, wenn es um einen Kosten- und Aufwendungsersatz für die jeweiligen städtebaulichen Maßnahmen geht. Dieses wird durch das Kausalitätserfordernis sichergestellt. Insofern knüpft das Kausalitätserfordernis an das Koppelungsverbot an.

### *Abwägungsgebot*

Grenzen können sich für konsensuales Handeln von Investor und Gemeinde auch aus dem Abwägungsgebot ergeben. Wenn die Gemeinde dem Privatinvestor die gesamte Planausarbeitung überlässt, sollte sie im Planaufstellungsverfahren besonders sorgfältig prüfen, welche privaten oder öffentlichen Belange gegen die vom Investor vorgeschlagene Planung sprechen könnten. Wenn zwischen den investiven Belangen und den anderen Belangen nicht sorgfältig genug abgewogen wird, führt dieses zu einem Abwägungsfehler und damit zur Nichtigkeit des Bebauungsplanes. Das Abwägungsgebot wirkt damit als Schutz vor einer unangemessenen Bevorzugung der Interessen privater Investoren und damit gleichzeitig vor einem Missbrauch der konsensualen Handlungsform des städtebaulichen Vertrages.

### *Angemessenheit*

Nach § 11 Abs. 2 BauGB müssen die vertraglich vereinbarten Leistungen außerdem "den gesamten Umständen nach angemessen sein". Soweit der Vertragspartner städtebauliche Maßnahmen auf eigene Kosten durchführt oder diese refinanziert, muss dieses bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorganges im angemessenen Verhältnis zum Wert des Vorhabens stehen. Die Übernahme der Maßnahmen bzw. Kosten darf nicht zu einer unzumutbaren Belastung des Vertragspartners führen. Die genauen Grenzen des Angemessenheitsgebots (§ 11 Abs. 2 BauGB) sind durch die Rechtsprechung bisher noch nicht festgelegt worden. Ein wichtiger Anhaltspunkt für die Ermittlung der Angemessenheit kann die Bodenwertsteigerung sein, die durch die Entwicklung neuer Baugebiete oder durch die Umstrukturierung vorhandener Baugebiete ausgelöst wird. Im konkreten Einzelfall kann indes auch ein städtebaulicher Vertrag dem Grundsatz der Angemessenheit entsprechen, wenn die vom Investor getragenen Kosten der Maßnahmen den Wertzuwachs des Grundstücks übersteigen. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn der Investor ein besonderes persönliches Interesse an Maßnahmen hat, die seinen spezifischen Nutzungsvorstellungen entgegen kommen, sich aber nicht voll im Grundstückswert niederschlagen. Das dürften aber Ausnahmefälle sein.

### **3.2.3.3 Vertragstheoretische Überlegungen**

Eine weitere wichtige Grenze ergibt sich aus vertragstheoretischen Überlegungen. Auch bei konsensualen Verfahren bedarf die Auslegung des Begriffs "Planungsgewinn" einer kritischen Würdigung. Für den Abschluss städtebaulicher Verträge ist es von Bedeutung, welches Verständnis von "Planungsgewinnen" zugrunde liegt, denn hieran orientieren sich Angebot und Nachfrage der Gegenleistung für die hoheitliche Planung. Gingen Kommunen davon aus, dass Bodenwertsteigerungen in der Summe "planungsbedingt" seien, so würden sie Gegenleistungen im vollen Umfang des Wertanstiegs einzufordern versuchen. Stünden dieser Ansicht Vertragspartner gegenüber, die eine Abschöpfung seitens der Gemeinden nur in geringerem Umfang für rechtens erachteten, weil sie die kommunalen Leistungen für zu gering halten, so könnte schwerlich eine konsensuale Lösung gefunden werden.

Die vorliegenden Verträge belegen, dass grundsätzlich eine gemeinsame Vorstellung darüber besteht, in welchem Maße Gemeinden an den Wertsteigerungen zu beteiligen sind – sei es wegen mehr oder weniger klar zurechenbaren Maßnahmen, sei es wegen allgemeiner Leis-

tungen der Kommunen. In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass eine Vereinbarung, die der Vorhabensträger freiwillig eingeht, für ihn ökonomisch sinnvoll ist und ihn nicht übervorteilt. Dies gilt vor allem dann, wenn die Machtverhältnisse ausgewogen sind. Aufgrund des Planungsmonopols der Kommune kann sie jedoch unter Umständen eine Verteilung durchsetzen, bei der den Eigentümern der Grundstücke lediglich ein geringer Vorteil verbleibt. In die Kalkulation des Eigentümers fließen dabei teilweise auch Vorteile subjektiver Art mit ein, die den Abschluss letztlich etwas attraktiver machen. Für einen Eigentümer wäre es auch dann noch rational dem Vertrag zuzustimmen, wenn er letztlich nur noch wenige Prozent der Wertsteigerung erhält. Denn die Alternative wäre in bestimmten Fällen ein dauerhafter oder zumindest langfristiger Verzicht auf eine Bepflanzung und Erschließung der Flächen, insbesondere wenn genügend alternative Flächen zur Verfügung stehen. Umgekehrt kann es auch vorkommen, dass Kommunen unter Druck gesetzt werden. Es ist zu vermeiden, dass eine Partei durch eine andere, die sich in der stärkeren Verhandlungsposition befindet, übervorteilt wird.

#### **3.2.3.4 Gebührenerhebung als alternative Finanzierungsmöglichkeit**

Bei der Nutzung städtebaulicher Verträge ergibt sich aus den Möglichkeiten zur Erhebung von Gebühren eine Beschränkung für die Einbeziehung gebührenfinanzierter Anlagen. Eine abschließende Aufstellung aller in städtebaulichen Verträgen geregelten Kosten für Planungen, Maßnahmen und Infrastrukturanlagen kann nicht gegeben werden, da deren Einbeziehung stark von den regionalen Gegebenheiten abhängt. Der Gesetzgeber hat deshalb auf eine abschließende Auflistung verzichtet. Aus Gründen einer anreizgerechten Ausgestaltung der Finanzierung sollte in allen Fällen, in denen eine Erhebung von Gebühren möglich ist, nicht der Weg über städtebauliche Verträge gegangen werden. Sinnvoll ist die Finanzierung über Gebühren deshalb, weil die Nutzer unmittelbar mit den Kosten der Nutzung belastet werden können und somit auch Anreize für einen schonenden Umgang mit den erstellten Anlagen und Einrichtungen gegeben werden. Sofern dieser – ökonomisch sinnvolle – Weg gewählt werden kann, sollte auf die Einbeziehung dieser Anlagen in städtebauliche Verträge verzichtet werden.

Gebühren werden erhoben, wenn der Einzelne eine ihm persönlich konkret zurechenbare Gegenleistung der Verwaltung in Form einer Dienstleistung oder einer tatsächlichen Nutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage erhält. Während für bestimmte öffentliche Ein-

richtungen (z. B. Elektrizitäts- und Wasserversorgungsanlagen, Müllbeseitigung) von den Gemeinde eine Pflichtgebühr erhoben wird, liegt es bei der sozialen und sonstigen Infrastruktur im Ermessen der Kommune eine (kostendeckende) Gebühr zu erheben, die z. B. bei der Nutzung (Schwimmbäder, Kindergärten, Theater, Büchereien, Sozialwohnungen) gezahlt werden muss. Die Gebühren reichen in der Regel nicht zur Finanzierung aus. Bei Büchereien mussten die Gemeinden im Jahre 1994 96 % zuschießen, bei Museen 93 % und bei Bädern noch 76 %. Demgegenüber gelingt u. a. bei der Abfallbeseitigung und dem Abwasser eine äquivalente Anlastung der Kosten mit nahezu 90 % relativ gut. Die Differenz wird aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.

### **3.3 Weitere Instrumente des Städtebaurechts**

#### **3.3.1 Amtliche und freiwillige Umlegung**

Die Umlegung gehört zu den anerkannten Instrumenten des Städtebaurechts und dient der Verwirklichung planungsrechtlicher Vorgaben. Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans mit dem übergeordneten Ziel einer sinnvollen urbanen Bebauung können in der Regel die privatrechtlichen Grundstücksverhältnisse nicht unverändert bestehen bleiben. Dies führt dazu, dass die Bebauungspläne erst umgesetzt werden können, wenn die Grundstückseigentumsverhältnisse entsprechend den Vorgaben des Bebauungsplans geändert wurden. Für diesen Zweck steht das amtliche Umlegungsverfahren zur Verfügung. Aus Kosten- und Verfahrensgründen wird jedoch die freiwillige Umlegung von den Gemeinden favorisiert. Sie entspricht einem freiwilligen Tauschverfahren, wobei letztlich ein Konsens zwischen allen Beteiligten erreicht werden muss. Die Grundsätze wertgleicher und anteilgleicher Zuteilung sind nur zusätzliche Erfordernisse.

Die freiwillige Umlegung ist eine städtebaulicher Vertrag zur Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, der oft mit Vereinbarungen zur Abtretung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau oder für Gemeinbedarfseinrichtungen und mit Folgekostenvereinbarungen angereichert wird. Auch wenn die freiwillige Umlegung nicht an die strengen Regeln des amtlichen Umlegungsverfahrens gebunden ist, bedeutet die größere Freiheit nicht, dass die Gemeinden beispielsweise unangemessen hohe Flächenabzüge von den Vertragspartnern verlangen dürfen. Es gelten die allgemeinen Regeln für städtebauliche Verträge. Die Vereinbarungen müssen in einem angemessenen sachlichen Zusammenhang mit der Leistung der Gemeinde ste-

hen. Ein Problem ist die Grunderwerbsteuerpflicht, die durch die freiwillige Umlegung im Gegensatz zur amtlichen Umlegung bei den Eigentümern ausgelöst wird. Sie ist weder sachgerecht noch steuersystematisch zu rechtfertigen, denn der freiwilligen Umlegung schließt sich letztlich ein hoheitlicher Akt an. Um sowohl den Anreiz bei den Betroffenen zur Durchführung einer freiwilligen Umlegung zu erhalten, die für beide Seiten aufgrund der konsensualen Entscheidungsfindung von Vorteil ist, als auch eine zusätzliche steuerliche Belastung zu vermeiden, sei auf folgende – von einigen Kommunen z. B. Stuttgart und München bereits genutzte – Möglichkeit hingewiesen: Das Verfahren wird im Rahmen der freiwilligen Umlegung begonnen und weitgehend umgesetzt, aber letztlich im Verfahren der amtlichen Umlegung abgeschlossen. Sinnvoller wäre es jedoch, die amtliche und die freiwillige Umlegung hinsichtlich der Grunderwerbsteuerpflicht gleichzustellen, also den Grundstückstausch zur Neuordnung von Baugebieten nicht mit der Grunderwerbsteuer zu belasten.

### **3.3.2 Erschließungsbeitragsrecht**

Ein weiteres Instrument zur Finanzierung kommunaler Infrastrukturleistungen stellen Beiträge dar. Beiträge sind öffentlich-rechtliche Abgaben, die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden als Entgelt oder Gegenleistung von Personengruppen dafür erhoben werden, dass sie öffentliche Einrichtungen herstellen oder Maßnahmen durchführen, von denen angenommen wird, dass sie den betreffenden Personen oder Personengruppen einen direkten oder indirekten Nutzen bringen. Im Gegensatz zu einer Steuer, die der allgemeinen Einnahmeerzielung dient, ist der Beitrag eine Gegenleistung für mögliche Vorteile, die aus der Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen und Anlagen entstehen. Für die Erhebung von Beiträgen ist es erforderlich, dass dem Beitragspflichtigen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme ein zusätzlicher, bislang nicht vorhandener Vorteil entsteht. Die Beiträge ermöglichen eine am Äquivalenzprinzip orientierte Belastung der Begünstigten. Die Erhebung von Beiträgen und Gebühren, die sich an der Intensität der Nutzung orientieren, ist der sachgerechte und effiziente Weg zur Finanzierung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen, denn sie tragen zu einer angemessenen Nutzung der Ressourcen bei.

Das Erschließungsbeitragsrecht der §§ 127 ff. BauGB sieht eine enge Begrenzung der beitragsfähigen Kosten vor:

a) Planungskosten sind nicht beitragsfähig, insbesondere nicht die Planungskosten der Gemeinde selbst. Angesichts der Schwierigkeiten kommunale Verwaltungskosten der Planungs-

tätigkeit zuzurechnen, und des Interesses, die Planungskosten niedrig zu halten, könnte an bescheidene Pauschalen gedacht werden. Letztlich lassen sich die Kosten jedoch am besten durch externen Wettbewerb begrenzen.

b) Besonders teure Maßnahmen wie Brücken und Tunnel sind von vornherein ausgenommen (vgl. § 128 Abs. 3 BauGB). Die Rechtfertigung kann grundsätzlich nur darin liegen, dass der Nutzen solcher Investitionen nicht auf die Grundstücke begrenzt werden kann, für die Erschließungsbeiträge erhoben werden.

c) Die Gemeinden sind grundsätzlich dazu verpflichtet, mindestens 10 % der beitragsfähigen Kosten selber zu tragen (vgl. § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB).

Diese Regelungen haben sich im Prinzip bewährt und könnten dahingehend geändert werden, dass die beitragsfähigen Anlagen und Maßnahmen auf die Fälle erweitert werden, in denen eine eindeutige Zurechnung möglich ist. Dies kann allerdings nicht mehr durch den Bundesgesetzgeber erfolgen, da die Zuständigkeit für das Recht der Erschließungsbeiträge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG auf die Länder übertragen worden ist. Bei einer Ausweitung der beitragsfähigen Anlagen und Maßnahmen besteht daher die Gefahr einer Zersplitterung des Erschließungsbeitragsrechts.

Eine Eigenbeteiligung der Kommune ist aus grundsätzlichen Erwägungen gerechtfertigt – u. a. als Anreiz zur kostengünstigen Umsetzung von Maßnahmen und weil es in aller Regel eine tendenziell positive Ausstrahlung auf andere Gebiete gibt. Im Rahmen von vertraglichen Lösungen muss kein Selbstbehalt vorgeschrieben werden, weil beide Vertragspartner auf die Gesamtbedingungen Einfluss nehmen können. Allgemein erhöht die mangelnde Kongruenz zwischen Beitragsrecht und Vertragsrecht die Bereitschaft der Kommunen zur Einigung im konsensualen Verfahren. Im Sinne einer ausgeglichenen Verteilung der Chancen in den Verhandlungen erscheinen grundlegende Änderungen nicht angezeigt.

### **3.3.3 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen**

Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff BauGB) kann in komplexen städtebaulichen Situationen u. a. die Baulandbereitstellung ermöglichen und beschleunigen, wenn das allgemeine Städtebaurecht nicht ausreicht. Die Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen ist daran gebunden, dass das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert. Die

Gemeinde kauft die benötigten Flächen an und führt gegebenenfalls eine Enteignung durch. Anschließend werden diese Flächen überplant, geordnet und erschlossen. Die Entwicklungsmaßnahmen werden oft von privaten, bestätigten Entwicklungsträgern durchgeführt, die im eigenen Namen und für Rechnung der Gemeinde als deren Treuhänder agieren. Problematisch ist in diesen Fällen, die sich häufig ergebende, mehrfache Grunderwerbsteuerpflicht bei dieser Art der Durchführung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen.<sup>13</sup> Die erschlossenen Grundstücke werden an Bauwillige verkauft, die sich zur Realisierung der vorgesehenen Nutzung verpflichten.

Der Vorteil dieses Instruments wird neben der Verpflichtung zur bestimmungsgemäßen Nutzung darin gesehen, dass die maßnahmenbedingten Bodenwerterhöhungen umfassend zur Finanzierung der Maßnahme beitragen. Es darf dabei nicht übersehen werden, dass die Gemeinde das wirtschaftliche Risiko trägt. Nur wenn die Summe aus Ankaufspreis und Entwicklungskosten durch die Verkaufserlöse gedeckt ist, rechnet sich das Vorhaben wirtschaftlich. Ob der kalkulierte Neuordnungswert für die Grundstücke auch tatsächlich erreicht wird, hängt von der wirtschaftlichen Entwicklung ab und ist nicht mit Sicherheit zu prognostizieren. Das wirtschaftliche Wagnis wird dadurch erhöht, dass die Planungs-, Grundstücksankaufs- und Erschließungskosten größtenteils über den Kapitalmarkt vorfinanziert werden müssen und sich so jede Verzögerung kostensteigernd auswirkt.

Verzögerungen bei der Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen können durch das Einlegen von Rechtsmitteln, z. B. durch Normenkontrollverfahren gegen Entwicklungssatzungen entstehen. Werden alle Rechtsmittel seitens der Eigentümer ausgeschöpft, lassen sich, wie auch bei anderen städtebaulichen Maßnahmen, Verzögerungen nicht vermeiden. Dadurch entstehen den Gemeinden nicht nur erhebliche unmittelbare Kosten, sondern möglicherweise auch erhöhte mittelbare Kosten aufgrund von Einnahmeausfällen. Wenn in jüngerer Zeit Entwicklungsmaßnahmen vermehrt Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen sind bzw. waren, so erklärt sich dies u. a. durch den erweiterten Anwendungsbereich für die Entwicklungsmaßnahme seit 1990. Bei den gerichtlichen Auseinandersetzungen geht es meist darum, ob die besonderen gesetzlichen Voraussetzungen für den Einsatz dieses einschneidenden Instrumentariums vorliegen.

---

<sup>13</sup> Vgl. Kapitel 5.1 zu den Auswirkungen der Besteuerung des Bodenverkehrs.

Einige Entwicklungsmaßnahmen sind in jüngerer Zeit von Gerichten für nichtig erklärt worden. Allgemein sind städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen seit der Wiedereinführung in das Baugesetzbuch 1990 jedoch unbeanstandet geblieben. Die Rechtsprechung hat dabei wertvolle Hinweise für den Einsatz der Maßnahmen gegeben und erleichtert damit ihre Durchführung. Städtebauliche Maßnahmen bedürfen überwiegend der finanziellen Unterstützung durch staatliche Fördermittel, wodurch ersichtlich wird, dass solche Projekte zu einem erheblichen Teil dem Gesamtinteresse an der kommunalen Entwicklung dienen. Entwicklungsmaßnahmen sind deshalb nicht generell durchführbar.<sup>14</sup>

Die Anwendung des Entwicklungsmaßnahmerechts ist allerdings auch nicht auf die im Gesetz beispielhaft genannte Deckung eines "erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten" beschränkt. Nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB können Entwicklungsmaßnahmen auch zur Wiedernutzung brachliegender Flächen durchgeführt werden. Insofern ist die Entwicklungsmaßnahme auch für eine Wiederaufwertung großer Flächen geeignet, deren Wiederaufbereitung als besonders problematisch gilt.

Der besondere Vorteil dieser Maßnahme besteht darin, dass solche Flächen für Bauwillige zur Bestimmungsmäßigen Nutzung bereitgestellt werden und so ein Beitrag zur Verbesserung der Lage auf dem Grundstücksmarkt erbracht wird. Von Kommunen werden aber auch Probleme bei der Umsetzung der Strategie gesehen, die vor allem in folgenden Bereichen liegen<sup>15</sup>:

- Großer Verfahrensaufwand.
- Probleme bei der Begründung des Gemeinwohlerfordernisses.
- Widerstände der Eigentümer.
- Probleme mit der Akzeptanz und Durchsetzungsbereitschaft im kommunalpolitischen Raum.
- Der zu erwartende entwicklungsbedingte Bodenwertzuwachs ist nicht ausreichend zur Finanzierung der Maßnahme.

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu eine Umfrage zur Nutzung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen, die im Arbeitspapier des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 1/1998 vom Juni 1998 veröffentlicht wurde.

<sup>15</sup> Vgl. dazu die Baulandumfrage: Forschungsvorhaben „Rechtstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht“ - RS III 4 - 67 41 - 98.105.



- Preisentwicklungen auf dem örtlichen Bodenmarkt reduzieren die in die Finanzplanung eingestellten Neuordnungserlöse bzw. führen zu Vermarktungsproblemen.
- Fördermittel stehen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung.
- Probleme bei der Ermittlung der entwicklungsbedingten Bodenwerterhöhungen.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wird auch als das "schärfste Schwert des Städtebaurechts" bezeichnet. Dieses Bild wird nicht etwa wegen einer erwünschten durchschlagenden Wirkung gewählt, sondern weil das Gesamtinteresse den Interessen der privaten Grundbesitzer übergeordnet werden kann. Das Gesetz darf deshalb nur angewandt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit die Maßnahme erfordert und die angestrebten städtebaulichen Ziele nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden können und die Flächen eine besondere Bedeutung für die örtliche und überörtliche Entwicklung haben. Auch die seltene Anwendung im Vergleich zu anderen Instrumenten zeigt, dass das Entwicklungsrecht kein Konzept ist, das die Gemeinden generell zur Baulandbereitstellung nutzen könnten. Der eigentliche Vorteil der Entwicklungsmaßnahme besteht darin, dass – unter Berücksichtigung der genannten Voraussetzungen – besonders dringliche und wichtige Projekte umgesetzt werden können, die anders nicht zu realisieren sind.

### **3.3.4 Enteignung**

Grundsätzlich könnte im Rahmen der städtebaulichen Maßnahmen auch eine Änderung des Enteignungsrechts z. B. durch Fortentwicklung des Vorwirkungsgedankens bei der Enteignungsentschädigung (§ 95 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) und durch Klarstellungen zum Enteignungszweck (§§ 85 ff BauGB) in Erwägung gezogen werden. Da dies jedoch eine juristisch komplexe Bewertung auf Verfassungsebene erfordert (vgl. auch die Erläuterungen zum Niederländischen Modell im Kapitel 3.1.4), geht dies über den hier gestellten Prüfauftrag hinaus. Im Rahmen eines Prüfauftrages zum Niederländischen Modell würde dieser Aspekt jedoch eine wichtige Rolle spielen.

### **3.4 Fazit zu den Möglichkeiten des Bodenmanagements**

Insgesamt stellt das Baugesetzbuch geeignete Instrumente zur Regelung einer sinnvollen Zusammenarbeit zwischen Investoren und Gemeinden bei der Bereitstellung und Erschließung von Bauland zur Verfügung. Engpässe in der Finanzierung kommunaler Investitionen im Zusammenhang mit der Erschließung von Bauland erfordern weniger eine Änderung der vorhandenen Instrumente als ein behutsames Ausschöpfen der in den letzten Jahren neu geschaffenen Möglichkeiten. Besonders die Flexibilität und Individualität der vertraglichen Abschlüsse sind ein entscheidender Vorteil der städtebaulichen Verträge, der auch in Zukunft gesichert werden sollte. Die Differenziertheit des Instrumentariums ermöglicht adäquate Problemlösungen, die je nach regionaler Situation (in Abhängigkeit z. B. von der Marktlage und der siedlungsstrukturellen Situation) unterschiedlich ausfallen können. Wie die Baulandumfrage gezeigt hat, besteht vor allem erheblicher Bedarf zur Optimierung der Nutzung des vorhandenen Instrumentariums auf Seiten der Kommunen.

Hierzu ist den Gemeinden zunächst einmal zu empfehlen – soweit nicht bereits geschehen – Grundsatzbeschlüsse zu eigenen bodenpolitischen Zielsetzungen, zu den anzuwendenden Strategien mit dem entsprechenden Einsatz des rechtlichen Instrumentariums sowie zu sonstigen Möglichkeiten zur Verbesserung des Prozesses der Baulandproduktion herbeizuführen.

Hinzuweisen ist außerdem auf neue Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren, in denen die Gemeinden, die Grundstückseigentümer und Investoren mit dem Ziel kooperieren, neue Baurechte zu schaffen und diese zu nutzen. Der Ausgleich der verschiedenen Interessen wird primär durch Dialog erreicht ("Dialogplanung"). Ein professionelles Projektmanagement steuert den Prozess der Produktion neuer Baurechte. Hierbei kann jetzt auch die in § 4 b BauGB eröffnete Möglichkeit genutzt werden, insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens Dritte einzuschalten. Außerdem sind eine Budgetierung der Entwicklungskosten sowie einheitliche Kalkulations- und Berechnungsmodelle in Betracht zu ziehen.

Im gesetzgeberischen Bereich sind marginale Änderungen im Erschließungsbeitragsrecht vorstellbar, das allerdings in der Kompetenz der Länder liegt und daher Zersplitterungsten-

denzen ausgesetzt ist. Hier wäre daran zu denken, einige zusätzliche Kosten, die dem jeweiligen Grundstück zurechenbar sind, in die Berechnung der Beiträge einzubeziehen. Das Prinzip muss zwar sein, Einrichtungen, die über Gebühren finanziert werden können, und Investitionen, die den Bürgern der Kommune insgesamt zugute kommen, nicht mit Erschließungsbeiträgen zu finanzieren. Umgekehrt sollten aber grundsätzlich alle übrigen, den Grundstücken klar zurechenbaren kommunalen Infrastrukturleistungen, einschließlich einer moderaten Planungskostenpauschale, als Erschließungskosten umgelegt werden dürfen.

Die städtebaulichen Verträge gehen insoweit über diesen Ansatz der Kostenanlastung hinaus, als sie sehr flexible Regelungen für die Beteiligung privater Eigentümer und Investoren an der Planung, Entwicklung, Erschließung und an den Investitionen schaffen. Mit städtebaulichen Verträgen lassen sich auch die Liquiditätseingänge der Kommunen überwinden, so dass dieser Hinderungsgrund für die Bereitstellung zusätzlicher Bauflächen an Bedeutung verliert. Es wird nötig sein, mit städtebaulichen Verträgen weitere Erfahrungen zu sammeln und gegebenenfalls die eine oder andere Regelung zu modifizieren; aber mit diesem Instrument können die Planung und die städtebauliche Entwicklung der Kommunen den individuellen Anforderungen vergleichsweise gut angepasst werden. Der prinzipielle Ansatz, Kosten anzulasten, also Leistung und Gegenleistung auszugleichen, und die Freiwilligkeit eines Vertragsabschlusses bieten gute Voraussetzungen, zu einem ausgewogenen Verhältnis der Rechte und Pflichten beider Vertragspartner zu kommen und Entwicklungsprozesse nicht zu blockieren. Ein allgemeiner Abschöpfungs- und Umverteilungsstreit mit großen rechtlichen Risiken und kaum überwindbaren praktischen Schwierigkeiten kann auf diese Weise vermieden werden.

Auch wenn das Instrument der städtebaulichen Verträge einfallsreich genutzt und gegebenenfalls noch überschaubarer gestaltet wird, stoßen vertragliche Lösungen dort an Grenzen, wo einzelne Eigentümer zu einer Mitwirkung nicht bereit sind oder völlig unangemessene Forderungen stellen. Soweit es aus übergeordneten Gründen notwendig ist, solche Flächen in die Entwicklung einzubeziehen, kann u. U. auf das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zurückgegriffen werden. Diese Alternative mag auch dazu beitragen, einvernehmliche Lösungen zu unterstützen. Daneben bleibt zu prüfen, ob einzelne gesetzliche Regelungen und Verfahrensschritte der niederländische Baulandbereitstellung auf Deutschland übertragen werden können. Das bedarf einer eingehenden Analyse der unterschiedlichen Rechtssysteme und Rechtstraditionen in beiden Ländern. Zu prüfen ist in diesem Zusammen-

hang auch, inwieweit der Einsatz der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erleichtert werden kann.

Zur Stärkung privater Initiativen und zur Entlastung der Kommunalverwaltung sollte außerdem die private Umlegung dadurch erleichtert werden, dass von einer Erhebung der Grunderwerbsteuer – wie bei der amtlichen Umlegung – abgesehen wird (vgl. Kapitel 5).

## 4 Planungswertausgleich als Finanzierungsinstrument?

Mit einem Planungswertausgleich wird das Ziel verfolgt, Wertsteigerungen, die sich im Zusammenhang mit der Entwicklung und Neuordnung von Baugebieten ergeben, zugunsten der Kommunen abzuschöpfen. Die Forderung, sogenannte leistungslose Gewinne abzuschöpfen, hat eine lange Tradition. Bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts wurde eine darauf abzielende Regelung im *Housing and Town Planning Act* in Großbritannien getroffen, die aber aufgrund zahlreicher Ausnahmetatbestände so gut wie nicht angewandt wurde. In Deutschland wurden im Jahre 1950 in einem Entwurf zu einem Baugesetz erste Ansätze in Richtung des Planungswertausgleichs verfolgt.

Wer den Begriff *Planungswertausgleich* ernst nimmt, könnte daran denken, alle planungs- und maßnahmebedingten Wertänderungen, also auch die Wertminderungen für die nicht planungsbegünstigten Grundstücke auszugleichen. Letzteres ist in der Regel nicht beabsichtigt, obwohl denkbar ist, dass sich Wertminderungen und Wertsteigerungen ausgleichen. Mit der Ausweisung einer bestimmten Fläche als Bauland wird die Wahrscheinlichkeit der übrigen Bauerwartungsflächen auf eine bauliche Nutzung verringert. Der Erwartungswert sinkt. Wegen der Vielzahl der Flächen und wegen der parallel wirkenden übrigen Faktoren ist dieser Effekt allerdings kaum wahrnehmbar.<sup>16</sup> Trotz dieses Zusammenhangs wird in der Diskussion um den Planungswertausgleich nur von der Abschöpfung der Wertsteigerungen ausgegangen.

Im Gegensatz zu der allgemeinen Forderung, Wertsteigerungen abzuschöpfen, stellt der Prüfungsauftrag auf die Frage ab, wie die durch kommunale Planungen und Investitionen herbeigeführte Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung der kommunalen Infrastrukturleistungen herangezogen werden können. Gleichzeitig soll geprüft werden, ob dadurch dazu beigetragen werden kann, vorhandenes Bauland zügiger zu nutzen.

---

<sup>16</sup> Zur Veranschaulichung: Wenn alle Flächen um eine Stadt herum in der Hand eines Eigentümers wären und wenn davon ausgegangen werden könnte, dass jedes Jahr eine bestimmte Anzahl von Quadratmetern als zusätzliches Bauland ausgewiesen würden, ginge diese Entwicklung in den Gesamtwert der Flächen. Die tatsächliche Realisierung der Baulandausweisung entsprechend der Erwartungen würde den Gesamtwert der Flächen nicht verändern.

In einem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau von 1973 heißt es, den Grundeigentümern in Bebauungsplangebieten solle nur derjenige Bodenwert belassen werden, den das Grundstück ohne die Aussicht auf eine Neugestaltung oder Entwicklung des Gebiets, ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung hätte. Dieser Referentenentwurf sieht demnach eine Abschöpfung der Wertsteigerung in Höhe von 100 % vor. In der Regierungsvorlage des darauffolgenden Jahres hatte sich die Kompromisslösung einer nur noch 50 %-igen Abschöpfung durchgesetzt. Das heißt, es sollten nur noch 50 % der Differenz zwischen Anfangs- und Endwert abgeschöpft werden, die anderen 50 % sollten dem Eigentümer verbleiben. Sowohl Referenten- als auch Regierungsentwurf wählten als Anfangswert ein Artefakt, nämlich den Wert, den das Grundstück gehabt *hätte*, *wenn* keinerlei planerische Maßnahmen durch die öffentliche Hand stattgefunden *hätten* und keine solchen beabsichtigt gewesen *wären*. Die Abschöpfung bezieht sich dann auf die Differenz zwischen diesem fiktiven Anfangswert und einem Endwert, der dem Verkehrswert des baureifen Grundstücks entspricht. Als Planungswertausgleich wird die Differenz der beiden Werte oder ein Teil dieser Differenz beansprucht. Grundsätzlich sind alle Abschöpfungsgrade denkbar. Abhängig davon, ob nun 100 %, 80 %, 50 % oder 40 % abgeschöpft werden, gelten die folgenden Ausführungen jeweils modifiziert.

Im September 1996 hat das Bundesland Nordrhein-Westfalen, unterstützt durch Schleswig-Holstein, einen Antrag zur Einführung eines Planungswertausgleichs in das BauGB eingebracht (BR-Drs. 640/ 96). Im Hinblick auf das laufende Gesetzgebungsverfahren des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 (BauROG) ist der Antrag zurückgestellt worden. Die Bundestagsfraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN haben im Rahmen der Beratungen zum Regierungsentwurf des BauROG 1998<sup>17</sup> am 14. März 1997 einen ähnlichen Antrag im Bundestag gestellt, um den Planungswertausgleich im Baugesetzbuch zu regeln. Die SPD-regierten Bundesländer haben einen gleichlautenden Antrag als Anrufungsgrund für den Vermittlungsausschuss eingebracht. Die Grundprinzipien dieser erneuten Vorstöße weisen im Vergleich zum Regierungsentwurf von 1974 einige, im folgenden aufgeführte Modifikationen auf.

---

<sup>17</sup> Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung.

Nach der Begründung sollen mit dem erneuten Vorstoß vor allem die Bodenpreise gesenkt und die Baukosten reduziert werden. Die Finanzierungs- und Mobilisierungsziele werden dabei aber aufrechterhalten. Anders als die früheren sehen die aktuellen Vorschläge für einen Planungswertausgleich keine expliziten Regelungen über preislimitierende Vorkaufsrechte vor.<sup>18</sup> Zur Feststellung der Wertsteigerung wird als Anfangswert der Verkehrswert definiert, der sich für ein Grundstück entwickelt hat, bevor die Gemeinde den Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan gefasst hatte. Der Endwert entspricht dem Bodenwert, „der sich für das Grundstück nach Inkrafttreten des Bebauungsplans im Vergleich zu anderen erschließungsbeitragspflichtigen Baugrundstücken der Gemeinde aus der Gesamtheit der verkehrswertbeeinflussenden rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ergibt“.<sup>19</sup> Es sollen 70 % der Differenz zwischen Anfangs- und Endwert abgeschöpft werden. Vorgesehen ist, dass die Kommunen in Härtefällen von der Erhebung der Ausgleichsbeträge absehen können oder diese in ein Tilgungsdarlehen umwandeln. Ebenso kann von der Erhebung abgesehen werden, wenn der Verwaltungsaufwand in keinem zu begründenden Verhältnis zu den zu erwarteten Einnahmen steht. Ebenfalls neu gegenüber dem 74er Entwurf ist die Zweckbindung der Einnahmen. Die Abschöpfungsbeträge dürfen nur verwendet werden, um die Entwicklung des betroffenen Baugebiets voran zu bringen, um Grundstücke dieses Gebietes zu erwerben und um Infrastruktur bereitzustellen. Wenn Infrastrukturmaßnahmen auch außerhalb des Baugebiets Voraussetzung oder Folge der von den Bauwilligen geplanten Vorhaben in diesem Baugebiet sind, können die Einnahmen auch hierfür eingesetzt werden. Überschüsse der Einnahmen über die zweckgebundenen Ausgaben sind wieder auszuzahlen. Verbunden mit dem Planungswertausgleich ist die Verpflichtung der Gemeinde, alle im Baugebiet erworbenen Grundstücke an Bauwillige unter Berücksichtigung breiter Schichten der Bevölkerung zum festgestellten Endwert zu veräußern. Das Ausgleichsbetrags- bzw. Finanzierungssystem des geltenden Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmenrechts dient - wie auch in der aktuellen Diskussion - als Gestaltungsvorbild. Es geht also darum, die Bodenwertsteigerungen, die durch städtebauliche Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung neuer oder Neuordnung vorhandener Baugebiete bewirkt werden, zur Finanzierung eben dieser werterhöhenden Planungen und Maßnahmen

---

<sup>18</sup> Dennoch kann die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen den zu zahlenden Betrag nach dem „Verkehrswert“ des Grundstücks bestimmen, wenn sie ihr Vorkaufsrecht ausübt (preislimitierende Vorkaufsregelung des § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB)

<sup>19</sup> §28 a Abs. 2 Satz 1 des Antrags aus den Fraktionen.

heranzuziehen. Als entwicklungs- und neuordnungsbedingte Bodenwertsteigerungen werden dabei die Verkehrswerterhöhungen des Bodens angesehen, die aufgrund entsprechender Planungs-, Bodenordnungs-, Infrastruktur- und Ausgleichsmaßnahmen über die Verbesserung der Grundstücksqualität eintreten.

In der Analyse des Planungswertausgleichs gilt es zu prüfen, ob die Bereitstellung von Bauland erleichtert werden kann, indem die Kosten der Entwicklung und Neuordnung durch die Abschöpfung der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen finanziert werden. Ob ein neu einzuführender Planungswertausgleich ein geeignetes Mittel zur Zielerreichung darstellt, hängt aber nicht nur von der Ausgestaltung dieses Instruments ab, sondern muss letztlich im Vergleich zu alternativen oder auch parallel einzusetzenden Finanzierungsinstrumenten geprüft werden.

## **4.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten**

### **4.1.1 Reine oder modifizierte Abschöpfung der Wertsteigerung**

Grundsätzlich wird beim Planungswertausgleich vom Konzept des Vorteilsausgleichs ausgegangen, d. h. die planungs-, entwicklungs- oder neugestaltungsbedingten „Sondervorteile“ sollen ganz oder teilweise abgeschöpft werden. Bei einer *reinen* Abschöpfungslösung entfallen alle kostenorientierten Beiträge. Für die Gemeinden mit geringen Bodenwertsteigerungen könnte sich eine Situation ergeben, in der die Produktionskosten für neue Baurechte nicht gedeckt sind.

Bei der *modifizierten* Abschöpfungslösung bleiben die kostenorientierte Beiträge bei der Ermittlung des Endwertes unberücksichtigt, d. h. diese werden daneben zusätzlich erhoben. So ist zwar der Status quo der Kostenanlastung garantiert, es bedeutet aber eine erhebliche zusätzliche verwaltungstechnische Belastung der Gemeinden, ohne dass sich daraus allgemein zusätzliche Einnahmen ergeben werden.

### **4.1.2 Vollabschöpfung oder Teilabschöpfung**

Darüber hinaus ist zu entscheiden, ob die Wertsteigerung in voller Höhe, also zu 100%, oder nur zu einem bestimmten Teil, etwa zu 70%, 50% oder 30% erfasst werden soll. Gegen die



vollständige Abschöpfung spricht in erster Linie der zu erwartende Einsatz zahlreicher Rechtsmittelverfahren der Eigentümer. Die verfassungsrechtlichen Zweifel an der Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie sind bei diesem Verfahren ernst zu nehmen, obwohl das BVerwG (Urt. V. 3.7.1998 DVBl. 1998, 1294) ausgeführt hat, es gebe keinen Verfassungsgrundsatz des Inhalts, dass die Abschöpfung planungsbedingter Gewinne allein den Grundstückseigentümern vorbehalten sei. Als planungsbedingt sind hier die Bodenwertsteigerungen anzusehen, die den kommunalen Neuordnungs- und Entwicklungsmaßnahmen kausal zugeordnet werden können.

Zieht man eine Teilabschöpfung in Betracht, so könnte für die Gemeinden insbesondere bei der reinen Abschöpfungslösung leicht eine Situation entstehen, in der sich eine Unterdeckung der Baulandbereitstellungskosten ergäbe, oder die zusätzlichen Verwaltungskosten nicht gedeckt würden. Lediglich in Ballungsräumen und Verdichtungsgebieten könnte durch einen für die Gemeinden verpflichtenden Planungswertausgleich eine finanzielle Konstellation erreicht werden, die den erfolgreichen Ergebnissen der bisher praktizierten städtebaulichen Verträge gleich käme.

#### **4.1.3 Zweckbindung oder allgemeine Abschöpfung**

Es besteht auch Handlungsspielraum hinsichtlich der Verwendung der Einnahmen aus dem Planungswertausgleich. Die Einnahmen aus einer solchen beitragsähnlichen Leistung würden in den allgemeinen Haushalt fließen. An die Rechtfertigung und genaue Feststellung der Abgabe würden hohe Ansprüche gestellt, möglicherweise mit langanhaltender Rechtsunsicherheit.

Wenn die Einnahmen deshalb streng zweckgebunden für die Finanzierung der Planungs- und Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden, ist ein sich möglicherweise ergebender Überschuss an die ausgleichspflichtigen Grundeigentümer zurückzugeben. Das hieße, die Abschöpfung der Wertsteigerung würde durch die Kosten entsprechend der Regelung des §156 a BauGB nach oben hin begrenzt. Sowohl Akzeptanz- als auch verfassungsrechtliche Gründe sprechen für die Rückverteilung der Überschüsse. Aber der daraus entstehende Verwaltungsaufwand und die Rechtsmittelanfälligkeit lassen ein solches Vorgehen nicht sinnvoll erscheinen.

#### **4.1.4 Zwingend oder fakultativ?**

Eine prinzipielle Entscheidung ist darüber zu fällen, ob der Planungswertausgleich zwingend für alle Entwicklungen und Neuordnungen vorgeschrieben, oder ob die Erhebung in das Ermessen der Gemeinde gestellt werden soll. Die oben angeführten Schwierigkeiten führen zu der Überzeugung, dass es im Ermessen der Kommunen liegen sollte, ob sie auf den Planungswertausgleich zurückgreifen oder ob sie andere Maßnahmen des Bodenmanagements anwenden will. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wird es allerdings notwendig sein, das Ermessen der Gemeinden zu binden. Entweder derart, dass nur aus gesetzlich vorgegebenen Gründen von der Erhebung des Planungswertausgleichs abgesehen werden kann, oder so, dass der Planungswertausgleich nur unter bestimmten gesetzlich vorgegebenen Bedingungen erhoben werden darf. Dies wirft allerdings die Frage der eindeutigen Abgrenzung gegenüber den sonstigen Bebauungsplangebieten, aber auch gegen die Sanierungs- und Entwicklungsbereichen auf. Für eine solche Abgrenzung, mit der eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung vermieden werden kann, sind bisher keine überzeugende Vorschläge vorgelegt worden, die einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten könnten. Die Erfahrungen aus dem Entwicklungsmaßnahmenrecht lassen darauf schließen, dass bei der Formulierung solcher Kriterien erhebliche Probleme entstehen. Darüber hinaus entstünden den Gemeinden durch die Prüfung, ob die Kriterien erfüllt sind, ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsbedarf.

## **4.2 Instrument mit erheblichen Risiken**

In der Vergangenheit ist eine lange Diskussion über die Beurteilung und mögliche Rechtfertigung eines Planungswertausgleichs geführt worden. Das Instrument blieb umstritten. Mit der Einführung neuer städtebaulicher Instrumente, insbesondere des städtebaulichen Vertrages, sind neue Möglichkeiten geschaffen worden, die Anliegen, die hinter der Forderung nach einem Planungswertausgleich stehen, auf anderem Wege zu berücksichtigen. Hinzu kommt, dass sich das Gewicht von der Schaffung neuen Baulands hin zur Wiedernutzung von Brachflächen in vielen Kommunen erheblich verschoben hat.

### **4.2.1 Schwer feststellbare maßnahmenbedingte Wertsteigerungen**

Die lange Diskussion um den Planungswertausgleich hat gezeigt, dass es alles andere als einfach ist, sich darauf zu verständigen, was ausgeglichen werden soll. Zur Abschöpfung der Wertsteigerung wird versucht, als Anfangs- und Endwert den jeweiligen Verkehrswert des

Grund und Bodens zu ermitteln, wobei die Wertsteigerung auf vielen Ursachen beruhen kann, wie z. B.

- eigene Maßnahmen des Eigentümers,
- private Aktivitäten (Investitionen, Standortentscheidungen von Unternehmen),
- Zuteilung eines Nutzungsrechts (Ausweisung als Bauland),
- städtebauliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen einschließlich Neuordnung der Grundstücksverhältnisse,
- Ausbau von Folgeeinrichtungen,
- allgemeine Maßnahmen der Kommune zur Verbesserung des Standorts, in der Wirtschaftsförderung, im kulturellen Bereich usw.,
- Marktnachfrage beeinflussende sozioökonomische Faktoren (Wanderung, steigender Wohlstand, Änderung der Präferenzen etc.).

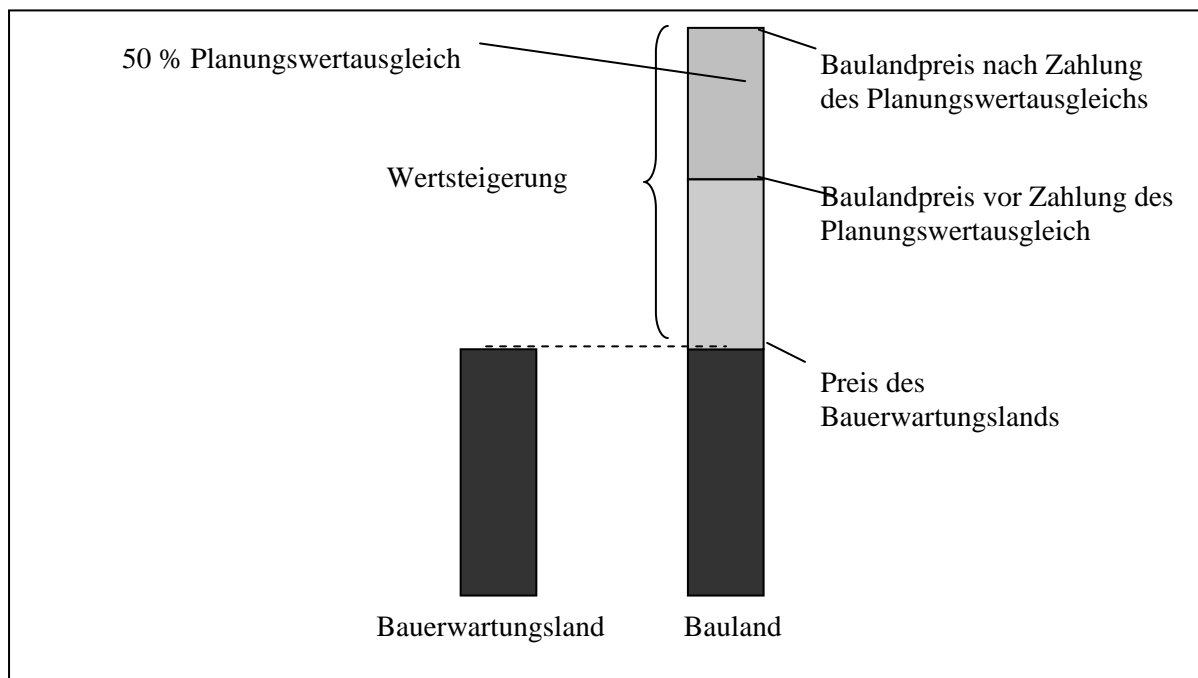
Diese nicht einmal vollständige Aufzählung der möglichen Ursachen von Wertsteigerungen lässt erkennen, dass ein Planungswertausgleich nicht in der Abschöpfung der vollen Wertsteigerung bestehen darf, denn ein Teil dieser wertsteigernden Faktoren ist nicht kausal mit kommunalen Maßnahmen verknüpft. Lediglich die Wertsteigerungen, die sich infolge kommunaler Maßnahmen ergeben, können Gegenstand einer Abschöpfung sein. Die Ermittlung des Planungswertausgleichs ist problematisch, da die verschiedenen Ursachen von Wertänderungen des Bodens nahezu untrennbar miteinander verwoben sind. Die Beschränkung auf die Abschöpfung maßnahmenbedingter Bodenwerterhöhungen kann also im Einzelfall zu erheblichen Bewertungsschwierigkeiten führen, wenn gleichzeitig nicht maßnahmenbedingte Wert erhöhungen eingetreten sind, die dann herausgerechnet werden müssten. Die Abspaltung der maßnahmenbedingten Wertsteigerung hat den Sinn, den konzeptionellen Ansatz des Planungswertausgleichs besser beschreiben und beurteilen zu können. Diese als Restgröße, also nach Abzug der Wirkung anderer Einflussfaktoren, zu ermittelnde Wertsteigerung ist ein nebulöser und gleichzeitig sensibler und streitanfälliger Wert, der sich wohl kaum in der Verwaltungspraxis halten könnte.

Wenn man aufgrund der oben beschriebenen Problematik - ungeachtet der inhärenten eigentumsrechtlichen Frage - auf *alle* durch die Entwicklung oder Neuordnung *ermöglichten* Bodenwertsteigerungen abstellte, blieben aber noch erhebliche praktische Bewertungsschwierigkeiten bei der Ermittlung der maßgeblichen Anfangs- und Endwerte.

## 4.2.2 Planungswertausgleich verändert die Bemessungsbasis

Die Forderung, einen Planungswertausgleich einzuführen, entspricht der Vorstellung, die maßnahmen- einschließlich planungsbedingte Wertsteigerung, also die Preisdifferenz zwischen Bauerwartungsland bzw. Agrarland und Bauland ganz oder teilweise abzuschöpfen. Schematisch sieht das wie in Abbildung 1 dargestellt aus. Der Preis für die Nutzer (Baulandpreis) bleibt unverändert, aber der Eigentümer muss den schraffierten Teil der Wertsteigerung an die Kommune abführen.

Abb. 1: Schematische Darstellung eines Planungswertausgleichs

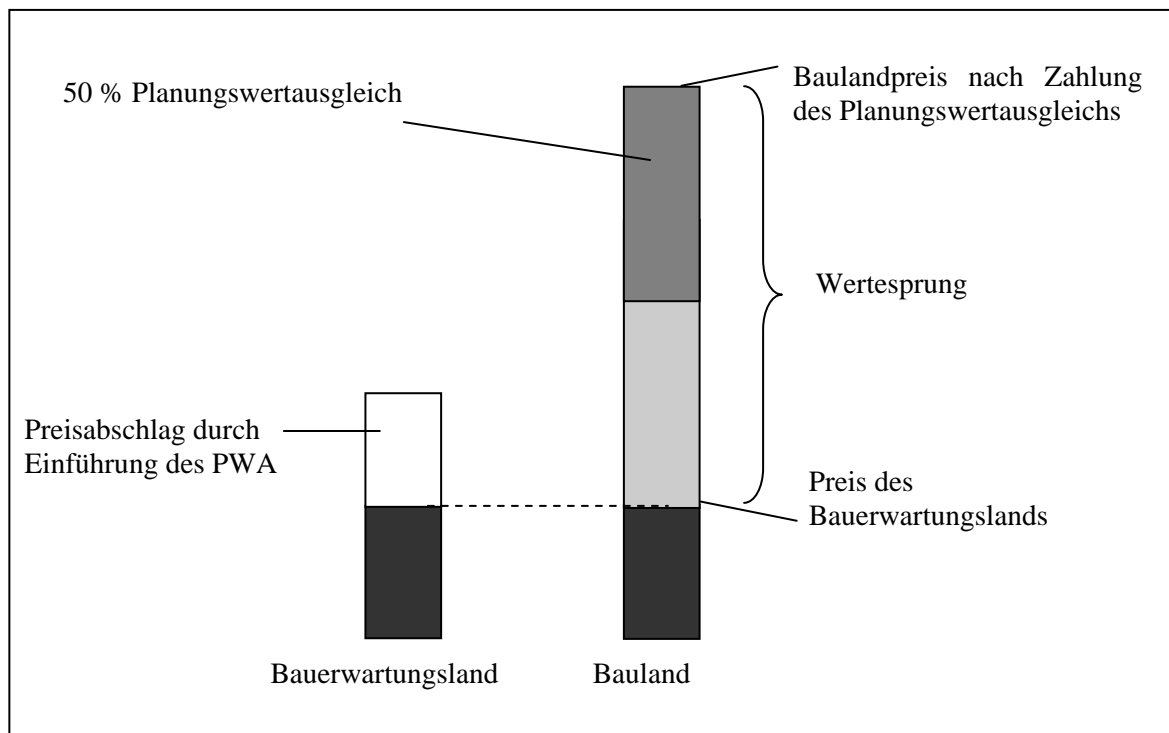


Dabei bleibt es aber nicht. Die Wertsteigerung ergibt sich aus der Steigerung der künftigen Erträge durch eine höherwertige Nutzung. Diese Erwartung steckt zumindest teilweise auch schon in den Preisen für Bauerwartungsland. Führt der Gesetzgeber zu irgendeinem Zeitpunkt einen Planungswertausgleich ein, dann wird sich das unmittelbar auf die Baulandpreise auswirken. Die Baulandpreise vor Zahlung des Planungswertausgleichs sinken etwa um die Abgabe.

Aber auch der Preis für Bauerwartungsland wird sinken, und zwar umso stärker, je höher der Abschöpfungsprozentsatz festgesetzt wird (vgl. Abb. 2). Durch einen Planungswertausgleich wird der Anfangswert für die Ermittlung der Wertsteigerung niedriger. Die nach dem gleichen

Verfahren wie in Abbildung 1 errechnete “Wertsteigerung” (Wertesprung) setzt sich jetzt aus der planungsbedingten Wertsteigerung und dem Wertverlust (Vermögensverlust) beim Bauerwartungsland bzw. Agrarland zusammen. Je höher der Planungswertausgleichssatz um so größer ist der Wertesprung – ein Problem, das bei allen Abgaben entsteht, die an der Wertsteigerung ansetzen.

Abb.2: Planungswertausgleich vermindert den Anfangswert



Im Ergebnis wird der Vermögensverlust beim Bauerwartungsland und Agrarland später noch einmal zur Basis einer Abgabe gemacht, weil der ursprüngliche Preis des Bauerwartungslandes und Agrarlandes – vor Einführung des Planungswertausgleichs – am Markt nicht mehr festgestellt werden kann.

### 4.2.3 Kosten der Bodennutzung sinken nicht

Das Bauland wird durch eine Abschöpfung von Wertsteigerungen für die Nutzer nicht verbilligt. Umgekehrt ist grundsätzlich auch nicht damit zu rechnen, dass eine Planungswertabgabe auf die Erwerber oder Nutzer des Baulands überwältzt wird. Intention des Planungswertausgleichs kann nur sein, denjenigen mit einer Abgabe zu belasten, dem die “Planungsgewinne” zufallen. Zahlen muss, wer zum Zeitpunkt der Entstehung der Abschöpfung Eigentümer ist. Dieser muss den gesamte Abschöpfungsbetrag entrichten. Dabei kann es sich auch um Wert-

steigerungen handeln, die im Fall von Grundstücksübertragungen - also in den überwiegenden Fällen - nicht in der Zeit eingetreten sind, in der das Grundstück vom Abgabepflichtigen gehalten wurde.

Die Regierungsvorlage 1976 sah eine Fälligkeit der Abschöpfung nach Verwirklichung der dem Bebauungsplan entsprechenden Nutzung (Bebauung) vor. Neben diesem späten Zeitpunkt ist prinzipiell auch eine frühere Fälligkeit denkbar, z. B. zu dem Zeitpunkt, zu dem die bauliche Nutzung zulässig wird. So ist es in den aktuellen Vorschlägen vorgesehen. Die Wahl des Fälligkeitszeitpunktes entscheidet aber nicht darüber, wer die Abgabe bzw. Sondersteuer zu tragen hat, auch nicht wenn zwischenzeitlich ein Eigentümerwechsel stattgefunden hat.

Grundsätzlich wird mit Einführung der Regelung derjenige von der Abgabe oder Abschöpfung getroffen, der zu diesem Zeitpunkt Eigentümer des Grundstücks ist, auch wenn die Abgabe erst später erhoben wird. Handelte es sich bei der Abgabe um einen festen Wert, also um einen genau vorauszusehenden Betrag, dann würde der Grundstückswert zum Zeitpunkt der Einführung des neuen Rechts um diesen Betrag sinken – korrigiert um die Zinsen bis zum erwarteten Fälligkeitstag, denn die Abgabe senkt ja die (erwarteten) Nettoerträge. Konkret würde schon der Wert von Bauerwartungsland und Agrarland sinken, weil ein Erwerber neben dem Kaufpreis für diese Flächen später einen Abschöpfungsbetrag zu entrichten hätte. Die Wirkung, dass die Eigentümer zum Zeitpunkt der Einführung einer Abgabe einen Vermögensverlust in Höhe der (diskontierten) Abgabe zu tragen haben, wird zwar grundsätzlich durch die Marktkräfte gesteuert. Aber es bestehen erhebliche Unsicherheiten, ob aus einer Fläche jemals Bauland wird, zu welchem Zeitpunkt das Baurecht entsteht, wie die Bewertung des Planungsgewinns erfolgt, ob die Regelung in der Zukunft modifiziert wird usw. Deshalb läßt sich die Traglast nicht eindeutig auf den ursprünglichen Eigentümer beschränken. Es besteht Unsicherheit darüber, wie sich die Einführung eines Planungswertausgleichs auf das bestehende Bodenwertgefüge auswirkt.

Bei der Beurteilung der Wirkung eines Planungswertausgleichs auf die Baulandpreise ist zu bedenken, dass Gemeinden, die Planungsgewinne abschöpfen, ein originäres Interesse an steigenden Baulandpreisen hätten - wenn sie den Überschuss nicht wieder auszahlen müssen -, weil dadurch ein hoher Abschöpfungsbetrag erzielt wird. Die Gemeinden gerieten in einen Konflikt zwischen dem Interesse an hohen Einnahmen aus einem Planungswertausgleich und

der Bereitstellung von preiswertem Bauland. Sie würden möglicherweise weniger Bauland ausweisen als unter den gegenwärtigen Bedingungen. Die Baulandpreise würden im Widerspruch zu den genannten Zielen vermutlich stärker steigen. Wahrscheinlich würden gezielt Baugebiete ausgewiesen, in denen hohe Abschöpfungsbeträge zu erwarten sind, obwohl dies aus ökologischen Gründen, z. B. im Außenbereich, und anderen Erwägungen problematisch sein könnte.

Unabhängig von diesem möglichen Anreizproblem, muss deutlich herausgestellt werden, dass durch die Abschöpfung keine geringeren Baulandpreise und damit auch keine geringeren Baukosten für die Nutzer erreicht werden können. Durch die Einführung eines Planungswertausgleichs wird zwar das Vermögen aller Eigentümer von Bauland und Bauerwartungsland zum Zeitpunkt der Einführung verringert, die relevante Größe für den Nutzer ändert sich aber nicht: Der Grundstücksnutzer hat die gleichen Kosten zu tragen wie ohne Planungswertausgleich. Entweder zahlt er einen niedrigeren Kaufpreis, aber zusätzlich die Planungswertabgabe an die Gemeinde, wobei die kostenmäßige Gesamtbelastung jetzt lediglich aufgeteilt ist auf den zu zahlenden Preis an den Verkäufer und die zu leistende Abgabe an die Gemeinde. Oder er zahlt den unverändert hohen Bodenpreis an den Voreigentümer, der den Planungswertausgleich bereits selbst gezahlt hat. Die Vorstellung, durch eine Abschöpfung würden die Baulandkosten für die Nutzer sinken, ist nicht zutreffend. Manchmal wird die umgekehrte Befürchtung geäußert, dass der Baulandpreis steigen könne, weil die Eigentümer versuchten, die Planungswertabgabe auf den Preis aufzuschlagen. Allerdings gibt es dafür wenig Chancen. Nachfrager kalkulieren nicht die steuerlichen und sonstigen Belastungen des Verkäufers, sondern orientieren sich an dem Nutzungswert des Grundstücks, also dem Barwert der Nettoerträge.

### **4.3 Direkte Kostenanlastung: eine Alternative?**

Statt einen Planungswertausgleich anzustreben, könnte die Kommune die Erstattung der Kosten für alle Maßnahmen fordern, die den Grundstückseigentümern zugute kommen und die zu Wertsteigerungen führen (Äquivalenzprinzip durch Anlastung der Kosten). Darunter fallen grundsätzlich alle kostenverursachenden Einzelemente wie Maßnahmen der Bauleitplanung, Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, Errichtung der technischen Infrastruktur, Einrichtungen des Grundbedarfs (soziale Basisinfrastruktur) usw., soweit sie den entsprechenden Grundstücken zugerechnet werden können. Dieser Grundgedanke der Kostenanlastung ent-

spricht dem bewährten Prinzip der Anlastung von Erschließungskosten, beschränkt sich aber nicht auf die enge Abgrenzung, sondern erweitert das Prinzip auf den gesamten Bereich der Maßnahmen, deren Wirkungen einem Grundstück zurechenbar sind.

Der Unterschied zwischen Planungswertausgleich und Kostenanlastung liegt im Ansatzpunkt. Beim Planungswertausgleich werden die auf kommunale Maßnahmen zurückzuführenden Wertsteigerungen abgeschöpft. Diese Abschöpfung kann im konkreten Fall höher sein als die für die Kommune entstandenen Kosten. Denkbar ist aber auch, dass der Betrag hinter den Kosten zurückbleibt. Deshalb wird abgewogen, ob neben einer Abschöpfung der Bodenwertdifferenz zusätzlich kostenorientierte Beiträge für die technische Erschließung sowie für den Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft erhoben werden sollen. Dann müssten der Erschließungskostenbeitrag und der naturschutzrechtliche Kostenerstattungsbeitrag auf den Wertausgleich anrechenbar sein.

Am Beispiel der Teilabschöpfung des Planungswerts wird der Vorteil des Kostenanlastungsprinzips sichtbar. Soweit der Kommune Kosten für Maßnahmen entstehen, die den Grundstückswert erhöhen, kann es keinen grundsätzlichen Streit darüber geben, dass die Kosten den Grundstückseigentümern angelastet werden dürfen – allenfalls begrenzt durch die tatsächlich eingetretene Wertsteigerung. Die zu favorisierende reine Infrastrukturkostenlösung scheiterte in den 70er Jahren im Rahmen der Beratung über die Einführung eines allgemeinen Planungswertausgleichs in erster Linie an den ungelösten Zurechnungsproblemen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Eigentümer höher belastet werden als ihnen durch die maßnahmenbedingte Werterhöhung an Vorteil zufließt. Um dies zu vermeiden, hatte man sich seinerzeit für eine Wertlösung entschieden. Um gleichzeitig zu vermeiden, dass die Gemeinden höhere Einnahmen erzielen als es zur Kostendeckung erforderlich ist, wurde für solche Fälle eine Überschussverteilung eingeführt (kombinierte Wert- und Kostenlösung). Kritisch ist bei einer Kostenlösung auch, dass die Gefahr unwirtschaftlicher Infrastrukturinvestitionen und einer unangemessenen Belastung der Eigentümer dann wächst, wenn die Kosten unabhängig von einer Verkehrswerterhöhung umlegbar sind, weil die Gemeinde kein entsprechendes Risiko mehr trägt. Insofern ist auch eine reine Kostenlösung ein nicht unproblematischer Weg.



Wird dagegen unmittelbar an der umfassenden Wertsteigerung angesetzt, ohne einen klaren Kostenbezug herzustellen, so spricht vieles für die These, dass die Wertsteigerung an einem privaten Grundstück dem Eigentümer zusteht und der Staat bzw. die Kommune daran nur nach allgemeinen Regeln der Besteuerung teilhaben kann, u. a. unter Beachtung des Halbteilungsgrundsatzes, der aus der Eigentumsgarantie abgeleitet wurde.

#### **4.4 Gesamtbeurteilung**

Die vermeintlich einfache Idee, planungs- und maßnahmebedingte Wertsteigerungen abzuschöpfen, erweist sich bei näherem Hinsehen als ein Ansatz mit unterschiedlichen Zielsetzungen und mit einer Vielzahl kaum überwindbarer praktischer und rechtlicher Schwierigkeiten. Der Planungswertausgleich wird auch von Seiten derer äußerst kritisch beurteilt, denen der finanzielle Vorteil dieser Maßnahme zugedacht war. Die meisten Kommunen bezweifeln die Handhabbarkeit dieses Eingriffsinstrumentes. Für den Planungswertausgleich müssten regelmäßig zwei Werte ermittelt werden - der Anfangs- und Endwert - und das für jedes Grundstück in einem neu geplanten Gebiet. Soweit die Kommunen sichergehen wollen, dass ihnen die Kosten für die Erschließung und die naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen wie bisher von den Grundstückseigentümern erstattet werden, müssten die Beitragserhebungsverfahren parallel weiterlaufen. Dieser enorm hohe Verwaltungsaufwand wäre kaum zu leisten. Es wäre von erheblichen zusätzlichen Kosten für die Gemeindeverwaltung auszugehen. Darüber hinaus wären die Verfahren sehr streitanfällig, da sowohl die hypothetische wie die historische Anfangswertermittlung, als auch die Eliminierung der nicht planungsbedingten Werterhöhungen selbst bei erheblichem Aufwand mit großer Unsicherheit behaftet bleiben.

Außerdem zeigt sich, dass mit der speziellen Vermögensabgabe keine Mobilisierungswirkung erzielt wird. Der Planungswertausgleich ändert nichts an der absoluten Preishöhe, wohl aber an dem Preissprung beim Bauland – er erhöht ihn sogar –, er ändert nichts an den Kosten für die Nutzer von Bauland und nichts am Zeitpunkt der Nutzung. Mit einem Planungswertausgleich werden keine Grundstücke mobilisiert. Wird ein Eigentümer mit zusätzlichen Abgaben belastet, so bleibt die Einschätzung, dass mit der späteren Nutzung die sinnvollste Verwendung erreicht wird, grundsätzlich unbeeinflusst. Da die Abgabe in jedem Fall (Bebauung jetzt oder später) in gleicher Höhe fällig wird, werden die höchsten Nettoerträge nach wie vor bei dem späteren Nutzungsbeginn erzielt. Lediglich das Vermögen wird verringert. Eine Mobilisierung gibt es allenfalls dadurch, dass Eigentümer in Liquiditätsschwierigkeiten geraten und

daher gezwungen sind, das Grundstück zu verkaufen, um die Abgaben zahlen zu können. Es darf aber davon ausgegangen werden, dass diese Art der Mobilisierung nicht gemeint ist, denn hier würden gerade die Finanzschwachen zur Aufgabe des Grundbesitzes veranlasst, also beispielsweise diejenigen, die es gerade geschafft haben, ein Grundstück zu erwerben, auf dem sie ein Eigenheim errichten möchten. Für solche Fälle würden in jedem Fall Sozialklauseln (Stundung etc.) vorgesehen. Vereinfacht ausgedrückt: Ein Planungswertausgleich ist eine einmalige Vermögensabgabe des Grundeigentümers. Der Eigentümer ist zwar anschließend um diesen Betrag ärmer; er hat aber keine Veranlassung, von der wirtschaftlich günstigsten Nutzung des Grundstücks abzugehen, es sei denn, sein Vermögen wird so stark reduziert, dass er sich beispielsweise den geplanten Bau eines Eigenheims nicht mehr leisten kann.

Ginge man aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands und der erhöhten Rechtsmittelanfälligkeit dazu über, die Erhebung des Planungswertausgleichs in das Ermessen der Gemeinden zu stellen, so entstünde, da dieses Ermessen gebunden wäre, wiederum zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Prüfung, ob die Ausnahmetatbestände für ein Absehen von der Erhebung vorlägen. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erzielbar sind. Vielfach würden die zusätzlich erzielbaren und rechtlich zulässigen Einnahmen kaum über den Beitragseinnahmen liegen, die bei solider Kostenanlastung mit bestehenden Instrumenten und mit weitaus geringerem Aufwand erzielt werden können. Da die Situation der Kommunen aber nicht nachhaltig und spürbar verbessert würde, ist die Attraktivität dieses vordergründig so plausiblen Eingriffs gering.

Es sollte keine allgemeine Erhöhung der Abgabenlast angestrebt werden. Der Planungswertausgleich darf deshalb – trotz aller beklagten Haushaltsengpässe - nicht unter dem Aspekt betrachtet werden, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen. Es sollte nur darum gehen, die Kosten der Baulandproduktion denen anzulasten, die den wirtschaftlichen Vorteil haben. Würde ein Planungswertausgleich aus Gründen der Einnahmeerzielung erhoben, müssten im Umfang der zu erwartenden Mehreinnahmen andere Steuern und Abgaben gesenkt werden. Es fällt aber schwer, gute Gründe dafür zu finden, einen komplizierten, nur punktuell wirkenden Planungswertausgleich einzuführen und andere bewährte Abgaben entsprechend zu senken oder aufzugeben.

Die Ergiebigkeit des Planungswertausgleichs wird von den Kommunen als eher gering eingeschätzt. Lediglich in einigen Ballungsräumen kann mit so beträchtlichen Wertsprüngen gerechnet werden, dass sich der Planungswertausgleich regelmäßig als einträgliche Finanzierungsquelle erweisen würde. Gerade in diesen Gebieten haben aber auch die städtebaulichen Verträge eine hohe Realisierungschance. Ein Großteil der deutschen Kommunen muss jedoch im Gegensatz dazu damit rechnen, dass die Einnahmen aus dem Planungswertausgleich nicht ausreichen, um die entstandenen Kosten zu decken. Daher wurde auch schon in den Vorschlägen der 70er Jahre dafür plädiert, die Erschließungskostenbeiträge vor Berechnung der Ausgleichsabgabe herauszurechnen. Diese Situation hat sich durch die Einführung diverser anderer Abgaben noch deutlich verschärft. Insgesamt kann nicht davon ausgegangen werden, dass mit einem Planungswertausgleich beträchtliche Einnahmen zu erzielen sind.

Sowohl die rechtlichen und praktischen Probleme, die mit einem Planungswertausgleich verbunden sind, als auch das Grundprinzip, Kosten der kommunalen Leistungen möglichst unmittelbar und entsprechend der individuellen Begünstigung bzw. Verursachung anzulasten, führen zu dem Ergebnis, dass vorhandene Instrumente, insbesondere städtebauliche Verträge, genutzt werden sollten. Die große Gefahr einer Einführung des Planungswertausgleichs besteht vor allem darin, dass die mit städtebaulichen Verträgen erreichbaren flexiblen und für beide Seiten vorteilhaften Lösungen nicht mehr zustande kommen. Die betroffenen Eigentümer haben kein Interesse und keinen Spielraum, sich durch freiwillige Vereinbarungen über die Planungswertabgabe hinaus finanziell zu binden. Sollte es dennoch zu entsprechenden Verträgen kommen, könnten diese für nichtig erklärt werden, wenn die Rechtsprechung in der gesetzlichen Regelung der Abschöpfungsquote eine gesetzgeberische Grundsatzentscheidung sieht, die auch für die vertraglichen Lösungen gilt.

Statt einen Planungswertausgleich einzuführen, sollten die bestehenden Instrumente in der Art weiterentwickelt werden, dass die Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Kosten kommunaler Leistungen besser gewährleistet werden kann. Soweit den Beiträgen und Abgaben äquivalente Leistungen gegenüberstehen, gibt es keine Konflikte mit den Normen zur Begrenzung von Steuern (Halbteilungsgrundsatz, Ungleichbehandlung), und die verbleibenden Gewinne können der üblichen Besteuerung unterzogen werden. Soweit kommunale Leistungen den einzelnen Grundstücken und Nutzern nicht unmittelbar zugerechnet werden kön-

nen, erscheint eine Finanzierung über die Grundsteuer bzw. eine modifizierte Grundsteuer geeigneter als ein Planungswertausgleich.

Aus Umfragen geht hervor, dass in den Kommunen die Diskussion um die mögliche Einführung des Planungswertausgleichs überwiegend mit Sorge verfolgt wird. Hierbei stehen die Bedenken fehlender Praktikabilität, mangelnder Ergiebigkeit und hoher Rechtsanfälligkeit im Vordergrund.

Vor allem wird aber auf die große Gefahr verwiesen, die der Planungswertausgleich für die mit dem BauROG 1998 zur Verfügung gestellten konsensualen Instrumente darstellt. Die einzelfallspezifischen, flexiblen Lösungsansätze sehen die Kommunen durch einen gesetzlichen Planungswertausgleich bedroht; daher wird empfohlen, dass sich der Gesetzgeber nicht auf ein solches Korsett festlegt, sondern die Kommunen beim Einsatz der konsensualen Handlungsformen unterstützt. Neben der Vermeidung von Unruhe durch weitere gesetzliche Änderungen wäre den Kommunen durch eine „Arbeitshilfe“, die die besonders erfolgreichen Strategien und Konzepte der bestehenden Mittel näher bringt, geholfen. Flankierend muss in jedem Fall gewährleistet werden, dass die Regionalplanung den Kommunen hinreichend Spielräume für die Auswahl künftiger Bauflächen lässt.

## 5 Steuerliche Maßnahmen

Mit den verschiedenen Verfahren des Bodenmanagements stehen den Gemeinden Wege zur Verfügung, mit denen sie die Eigentümer unter bestimmten Voraussetzungen an den Kosten der Baulandbereitstellung beteiligen können. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Frage, ob und wie steuerliche Instrumente die Erreichung städtebaulicher Ziele unterstützen können und ob Modifikationen im steuerlichen Bereich sinnvoll erscheinen.

Bei der Erhebung von Steuern ist die Funktionsfähigkeit des Marktes eine wichtige Nebenbedingung, d. h. die Steuerungs- und Informationsfunktion der Preise sollte möglichst nicht beeinträchtigt werden. Steuern sollten so gestaltet sein, dass möglichst keine Verzerrung der Preise entsteht. Die Marktakteure sollten wenig Anreize haben, ihre Aktivitäten danach auszurichten, Steuern zu vermeiden. Nur in Ausnahmefällen sollten Lenkungsziele mit Steuern verfolgt werden, beispielsweise um die Belastung der Umwelt zu verteuern und damit zu verringern.

Grund und Boden unterliegt einer vielfältigen Besteuerung. Einige ausgewählte Aspekte der relevanten Steuern werden im folgenden kurz skizziert. Am bestehenden Steuerrecht wird u. a. bemängelt, dass es die "spekulative" Nachfrage und das "Horten" von Grund und Boden begünstigt und damit die Mobilität behindert. Es wird deshalb zu prüfen sein, ob Steuern das Angebot und die Nachfrage von Boden beeinflussen. Zu fragen ist auch, welche Folgen bodenpolitisch orientierte Änderungen des Steuerrechts hätten. Die finanzielle Einbindung, der von den kommunalen Leistungen profitierenden Grundbesitzer, - also die verursachungsgerechte bzw. äquivalente Anlastung der Kosten - steht im Vordergrund der Überlegungen zu einer Änderung der Grundsteuer.

Um den Einfluss von Steuern auf die bedeutendsten Aktivitäten auf dem Bodenmarkt zu erfassen, können die Ansatzpunkte wie folgt systematisiert werden:

- Besteuerung des *Bodenverkehrs*,
- Abschöpfung der *Bodenwertsteigerung*,
- Besteuerung der *Bodenerträge*.

## 5.1 Besteuerung des Bodenverkehrs

Im bestehenden Steuersystem unterliegt der Grundstücksverkehr der Grunderwerbsteuer. Steuersubjekte sind natürliche und juristische Personen. Die Bemessungsgrundlage ist der "Wert der Gegenleistung", i. d. R. also der Kaufpreis. Die Grunderwerbsteuer in Höhe von 3,5 Prozent auf den Kaufpreis obliegt zwar von Gesetzes wegen grundsätzlich dem Veräußerer und Erwerber je zur Hälfte,<sup>20</sup> wird aber üblicherweise durch vertragliche Vereinbarungen in voller Höhe vom Erwerber entrichtet. Dennoch ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Traglast der Steuer bei dem Veräußerer liegt, denn der Bodenpreis wird durch die Nachfrage der Käufer determiniert. Diese kalkulieren ihre Zahlungsbereitschaft grundsätzlich als Bruttogröße. Der Kaufpreis des Grundstücks wird sich also in der Regel um den Betrag der Grunderwerbsteuer reduzieren. Hat der Eigentümer eine wirtschaftlich günstige Möglichkeit, das Grundstück selbst zu nutzen, kommt es nicht zum Verkauf, und es fällt keine Steuer an, selbst wenn der potentielle Erwerber dem Grundstück einen höheren Wert beimisst. Der Wert für den Erwerber muss den Wert für den Eigentümer mindestens um die Grunderwerbsteuer, die Notarkosten, die Grundbuchgebühren und gegebenenfalls noch die Maklergebühren übersteigen.

Ein allgemeinerer Einwand gegen die Grunderwerbsteuer ergibt sich aufgrund der Doppelbesteuerung beim Verkauf durch nicht zum Abzug von Vorsteuer berechnete Eigentümer. Die Grunderwerbsteuer wird zusätzlich zur Umsatzsteuer, die in den Baukosten enthalten ist, erhoben. Da der Kaufpreis den Wert der aufstehenden Gebäude umfasst, wird dieser Teil in der Tat zweimal besteuert. Aber auch für den Bodenanteil bzw. für unbebaute Grundstücke bewirkt die Grunderwerbsteuer keine systematische Belastung eines geschaffenen Mehrwerts im Sinne des Umsatzsteuergesetzes.

Nicht nur aufgrund dieser systematischen Mängel, sondern auch aus bodenpolitischer Sicht muss die Grunderwerbsteuer negativ beurteilt werden. Es ist davon auszugehen, dass der Verkauf von Bauland und bebauten Grundstücken vielfach aus Gründen der Steuervermeidung übermäßig lange oder sogar dauerhaft zurückgehalten wird und dass die Grundstücke deshalb nicht effizient genutzt werden. Jede Veräußerung oder Übertragung von Grundstücken löst eine Steuerbelastung aus. Die Belastung mit der Grunderwerbsteuer nimmt kumulativ mit der

---

<sup>20</sup> § 13 Nr. 1 GrEStG.

Häufigkeit des Eigentümerwechsels (der Veräußerungsfälle) zu. Die den Grundstücksverkehr beeinträchtigende Wirkung ist der Haupteinwand gegen eine Verkehrssteuer. Aus Europarechtlichen Gründen ist es aber notwendig, den Grundstücksverkehr einer Steuer auf den Umsatz zu unterwerfen. Deshalb scheidet eine vollständige Aufhebung der Grunderwerbsteuer aus. Aber der Steuersatz sollte zumindest auf das alte Niveau von zwei Prozent verringert werden, um den Eigentümerwechsel wieder zu erleichtern und die Effizienz Nachteile zu verringern. Man mag einwenden, eine Senkung der Grunderwerbsteuer um 1,5 Prozentpunkte sei nur eine geringe Veränderung. Aber in der Kumulation mit den sonstigen Kosten kommt es auf jeden Prozentpunkt an. Da es grundsätzlich darum gehen muss, Steuern abzuschaffen, die nicht an der Wertschöpfung, dem Gewinn usw., sondern am Bodenverkehr anknüpfen, sollte die Grunderwerbsteuer so weit wie möglich reduziert werden.

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Grunderwerbsteuer bei der freiwilligen Umlegung – wie aus guten Gründen bei der amtlichen Umlegung praktiziert – entfallen sollte. Zu einer nicht begründbaren Mehrfachbelastung kommt es, wenn Kommunen treuhänderisch tätige Entwicklungsträger einschalten. Erwerben Entwicklungsträger von Dritten Grundbesitz als Treuhänder, also in eigenem Namen für Rechnung des Treugebers, so entsteht eine doppelte Grunderwerbsteuer, einmal aus dem Abschluss des Kaufvertrags, das zweite Mal aus der Verschaffung der wirtschaftlichen Verfügungsrechte durch den Treuhänder an den Treugeber.<sup>21</sup> Veräußert der Treuhänder das entwickelte Grundstück an einen Dritten, so entsteht abermals eine Grunderwerbsteuerbelastung. Eine solche Mehrfachbesteuerung behindert die effiziente Baulandproduktion ganz erheblich. Sie ist steuersystematisch nicht zu begründen und steht im Widerspruch zur Förderung des Wohnungsbaus und der Gewerbeansiedlung.

## **5.2 Besteuerung von Wertzuwächsen**

Nach dem Realisationsprinzip des deutschen Steuerrechts werden Wertzuwächse erst zum Zeitpunkt der Veräußerung oder des Anfalls der Erträge aus der Nutzung eines Grundstücks besteuert. Dabei wird zwischen steuerlichem Privatvermögen und Betriebsvermögen unterschieden. Ferner muss die Rechtslage beim sogenannten “gewerblichen Grundstückshandel” beachtet werden. Besondere Regelungen gelten darüber hinaus für die Land- und Forstwirtschaft.

---

<sup>21</sup> § 1 Abs. 2 GrEStG.

### **5.2.1 Grundstücke im Privatvermögen**

Gewinne aus der Veräußerung privater Grundstücke bleiben unbesteuert, es sei denn, der Zeitraum zwischen An- und Verkauf beträgt weniger als zehn Jahre (Spekulationsfrist). Eine Besteuerung des Veräußerungsgewinns ist aber nur dann angemessen, wenn die Abschreibungsbasis für Gebäude durch den Verkauf geändert wird. Problematisch ist es, wenn einerseits der Veräußerungsgewinn außerhalb der Spekulationsfrist bei Privaten steuerfrei bleibt, andererseits der Erwerber seine Abschreibungen (des Gebäudeanteils) auf den Kaufpreis beziehen kann, der üblicherweise über der bis dato erreichten Abschreibungsbasis liegt. Dem Fiskus entstehen dann durch einen Verkaufsvorgang Einnahmeausfälle. Es wäre dagegen sachgerecht, auf die Besteuerung des Veräußerungsgewinns zu verzichten, wenn der Erwerber – abweichend vom bestehenden Verfahren – das Objekt mit dem gleichen Buchwert aktivierte, mit dem es beim Veräußerer ausgebucht wird (Buchwertverknüpfung).

Die Regelung, wonach Wertsteigerungen privater Grundstücke auch im Falle der Veräußerung - außerhalb der Spekulationsfrist - steuerfrei bleiben, hat eine investitionsanregende Wirkung. Dieser Vorteil gegenüber gewerblichen Eigentümern wird zum überwiegenden Teil an die Nutzer (Mieter) weitergegeben, weil so lange zusätzlich im Wohnungsbau investiert wird, bis dieser Renditevorteil durch verringerte Mieten in etwa kompensiert wird.

Mit der aktuell vorgenommenen Ausdehnung der sogenannten Spekulationsfrist auf 10 Jahre wurde ein Schritt in Richtung Besteuerung von Wertsteigerungen bei jeder Veräußerung getan. Die Frist auszuweiten, zielt darauf ab, Wertsteigerungen bei privaten Grundstücken erheblich umfassender zu besteuern. Da Wertsteigerungen aber nichts anderes sind als die zeitliche Annäherung an künftige höhere Erträge, die ohnehin der Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer unterliegen, sollte auf eine Besteuerung der Wertsteigerung verzichtet werden, und der bisherige Buchwert sollte auch für den Erwerber als Abschreibungsbasis gelten.

### **5.2.2 Grundstücke im Betriebsvermögen von Gewerbetreibenden und Selbständigen**

In vielen Fällen befinden sich zur Bebauung geeignete Grundstücke im steuerlichen Betriebsvermögen von Gewerbebetrieben natürlicher oder juristischer Personen (insbesondere Kapitalgesellschaften und Genossenschaften), von gewerblichen Personengesellschaften oder auch



im Betriebsvermögen von Einzelunternehmern oder Personengesellschaften mit Einkünften aus selbständiger, insbesondere auch aus freiberuflicher Tätigkeit.

In derartigen Fällen löst eine Veräußerung des Grundstücks neben der Grunderwerbsteuer grundsätzlich eine Belastung mit Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer sowie bei Gewerbebetrieben zusätzlich mit Gewerbeertragsteuer aus. Dasselbe gilt bei der Entnahme von Grundstücken aus dem steuerlichen Betriebsvermögen eines Einzelunternehmers oder eines Personengesellschafters, etwa in der Absicht, die Grundstücke für eigene Wohnzwecke zu bebauen oder im Rahmen privater Vermögensverwaltung nach Bebauung an Dritte zu vermieten. Die Besteuerung tritt unabhängig von der Art der Einkünfteermittlung ein, also insbesondere auch dann, wenn ein Freiberufler oder ein kleiner Gewerbetreibender den Gewinn nicht in laufenden Bilanzen durch Vermögensvergleich,<sup>22</sup> sondern in einer Einnahmen-Überschussrechnung ermittelt<sup>23</sup>.

Bemessungsgrundlage des steuerlichen Gewinns ist bei einer Veräußerung die Differenz zwischen Veräußerungspreis und historischen Anschaffungskosten, bei einer Entnahme aus dem Betriebsvermögen von Einzelunternehmern und Personengesellschaften die Differenz zwischen dem sogenannten Teilwert (entspricht im wesentlichen dem Verkehrswert) und den historischen Anschaffungskosten. Unter Berücksichtigung von Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag kann die Belastung des Veräußerungs- bzw. Entnahmegewinns eine Größenordnung bis zu gut 60 Prozent erreichen.

---

<sup>22</sup> § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 1 EstG.

<sup>23</sup> § 4 Abs. 3 EstG.

Zwar existieren bei der Veräußerung oder Aufgabe eines Gewerbebetriebes bzw. eines Betriebes mit Einkünften aus selbständiger Arbeit bestimmte Freibetrags- und Steuersatzvergünstigungen.<sup>24</sup> Sie greifen aber nur in den genannten Konstellationen, z. B. Veräußerung oder Aufgabe des Betriebs, nicht aber bei der isolierten Veräußerung oder Entnahme eines im Betriebsvermögen befindlichen Grundstücks. Darüber hinaus ist im Rahmen der aktuellen Steuerreform (Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002) die Steuersatzvergünstigung deutlich verringert worden.

Die Besteuerung der Wertsteigerung zum Zeitpunkt der Veräußerung hat den Nachteil, dass sie an den Grundstücksverkehr anknüpft und diesen behindert. Beim Verkauf von Bauland entsteht ein Zinsnachteil zwischen der Steuer auf den sofort versteuerbaren Veräußerungsgewinnen und den Steuern auf die über einen langen Zeitraum zu erwirtschaftenden Erträgen aus dem Grundstück. Dadurch wird Grund und Boden im Veräußerungsfall zusätzlich belastet. Rentabilitätskalküle werden verzerrt. Es bleibt länger sinnvoll, ein Grundstück zu halten und mit relativ niedrigen Erträgen selbst zu nutzen. Ein potentieller Käufer mit einem höheren Nutzen aus dem Grundstück muss mit dem Bruttopreis inklusive der Steuerlast kalkulieren, während für den Verkäufer der Nettopreis relevant ist. Erst wenn die Unterschiede in den Nutzungsmöglichkeiten groß genug sind, um die zusätzliche Steuerlast – und die übrigen Transaktionskosten – mindestens zu kompensieren, kommt ein Eigentümerwechsel zustande. Die Zuordnung der Grundstücke über den Markt zum besten Wirt wird behindert. Dieser, durch die Besteuerung der Veräußerungsgewinne ausgelöste Sperreffekt steht den bodenpolitischen Zielen entgegen. Ein “Flächentausch” ist dagegen steuerneutral; d. h. wenn der Veräußerer eines unbebauten Grundstücks eine andere Fläche erwirbt, kann er den Veräußerungsgewinn von den Anschaffungskosten des neuen Grundstücks abziehen (§ 6 b EStG). Der Buchwert des neuen Grundstücks wird entsprechend niedriger angesetzt als die Anschaffungskosten.

Um die Baulandmobilisierung zu erleichtern wäre es zweckmäßig, in den § 6 b EStG eine Regelung über eine “Stundungsrücklage” aufzunehmen, wonach der Gewinn aus der Veräußerung von Grund und Boden bei fehlender Reinvestitionsabsicht progressionsmindernd über einen Zeitraum von z. B. 10 Jahren verteilt werden kann.<sup>25</sup> Das würde dem Prinzip näher-

---

<sup>24</sup> §§ 16, 18 Abs. 3, 34 EStG.

<sup>25</sup> Vgl. auch Aichner, Die Information über Steuer und Wirtschaft 1994, S. 577 (581).

kommen, die Steuerlast nach dem Lebenseinkommen und nicht einem zufälligen Jahreseinkommen zu bemessen.

### **5.2.3 Gewerblicher Grundstückshandel**

Als Mobilisierungshemmnis für Bauland dürften sich auch die aktuellen Rechtsprechungs- und Verwaltungsgrundsätze zum “gewerblichen Grundstückshandel” auswirken. Davon sind nicht nur private Eigentümer, sondern auch Wohnungsunternehmen betroffen. Im Unterschied zu der Idee, die reinen Wertsteigerungen zu besteuern, geht es hier darum, Wertschöpfungsmaßnahmen an Grundstücken - also die Parzellierung, Entwicklung, Erschließung, Bauplanung, Information, Vermarktung usw. - die sich ebenfalls in Wertsteigerungen niederschlagen, aber auf Leistungen des Eigentümers beruhen, steuerlich als gewerbliche Tätigkeit zu behandeln und als Teil des Veräußerungsgewinns zu besteuern.

#### **5.2.3.1 Grundstücke im Privatvermögen**

Veräußert ein „steuerlicher Privatmann“ Grundbesitz so sind künftig - mit erheblich größerer praktischer Relevanz als bisher - die gesetzliche Regelungen zur Spekulationsbesteuerung und die Grundsätze zum gewerblichen Grundstückshandel *nebeneinander* zu beachten:

##### **1. Verkauf von Grundbesitz nach Ablauf einer 10-jährigen Besitzzeit**

Veräußert ein steuerlicher Privatmann Grundbesitz außerhalb der neuen Spekulationsfrist von 10 Jahren, d. h. nach Ablauf einer mindestens 10-jährigen Behaltenfrist, so ist es steuerlich unproblematisch, wenn er sich als “statischer” Grundbesitzer bei größeren Flächen gegebenenfalls darauf beschränkt, das Gelände zu parzellieren und die entstandenen Teilflächen an Dritte zu veräußern. Handelt es sich jedoch um einen “dynamischen” Grundstücksbesitzer, der eine Bauplanung durchführt, die Grundstücke baureif macht, gegebenenfalls sogar die Erschließung durchführt, und die Grundstücke veräußert, so gilt er steuerlich als “gewerblicher Grundstückshändler”.<sup>26</sup> Dies hat zur Folge, dass der Gewinn aus der gesamten Tätigkeit der Einkommensteuer und Gewerbesteuer unterliegt, wobei die Wertsteigerung der Grundstücke jedoch nur insoweit besteuert wird, als sie ab dem Beginn der gewerblichen Aktivität entstanden ist.<sup>27</sup> Insofern ist es dem Steuerpflichtigen verwehrt, das Entwicklungspotential seiner Grundstücke selber unbesteuert zu realisieren. Ob dies auch dann gilt, wenn der Steuerpflich-

---

<sup>26</sup> Vgl.: BMF-Schreiben v. 20.12.1990, BStBl. 1990 I, S. 884 Tz. 4f., 26.

<sup>27</sup> ebenda, Tz. 27.

tige weniger als 4 „Objekte“ entwickelt - wobei die Finanzverwaltung unter „Objekten“ in diesem Zusammenhang nur die zur Bebauung mit Ein- und Zweifamilienhäusern oder Eigentumswohnungen vorgesehenen Bauparzellen versteht<sup>28</sup> -, ist derzeit noch ungeklärt. Dies dürfte entscheidend davon abhängen, ob der BFH auch bei der Errichtung und Veräußerung von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Eigentumswohnungen an der 3-Objekt Grenze festhält oder ob bei der Errichtung und Veräußerung - anders als beim Erwerb - stets ein gewerblicher Grundstückshandel angenommen wird.<sup>29</sup>

Es stellt sich die Frage, ob diese Rechtslage, wonach die Entwicklung und Erschließung von Grundstücken auch außerhalb einer 10-jährigen Besitzzeit (Spekulationsfrist) zur Einkommen- und Gewerbesteuerpflicht führt, zugunsten privater Grundstücksentwickler geändert werden könnte und ob das sinnvoll wäre. Da die Handhabung durch die Finanzverwaltung auf einer gefestigten Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs beruht, wäre eine gesetzliche Regelung unverzichtbar. Denkbar ist ein Freibetrag, bis zu dem Gewinne aus Erwerb, Entwicklung und Veräußerung unbebauter Grundstücke steuerfrei realisiert werden können.

Der bloße Abschluss eines städtebaulichen Vertrags sollte jedenfalls kein Tatbestandsmerkmal sein, das für sich genommen die Existenz eines gewerblichen Grundstückshandels begründet. Dies kann allenfalls gegeben sein, wenn sich der private Eigentümer tatsächlich - wie oben beschrieben - aktiv in die Entwicklung und Veräußerung der Grundstücke einschaltet.

Der Abschluss städtebaulicher Verträge wird durch die bestehende Rechtslage erschwert, soweit sich der private Eigentümer im Rahmen dieser Verträge gegenüber der Kommune zu Leistungen (insbesondere zur Erschließung) verpflichtet und die von ihm erzielten Grundstücksgewinne dann der Einkommen- und Gewerbesteuer unterworfen werden. Ohne eigene Erschließungsaktivitäten bliebe der Veräußerungsgewinn steuerfrei, also auch dann wenn das

Gelände wertsteigernd durch Dritte erschlossen und entwickelt wird. Ein für die Baulandmobilisierung förderlicher Kompromiss könnte darin bestehen, dass ein Grundstückseigentümer dann nicht als gewerblicher Grundstückshändler angesehen wird, wenn er sich lediglich ver-

---

<sup>28</sup> Ebenda, Tz. 9.

<sup>29</sup> BFH - Beschluß v. 29.10.1997, BStBl. 1998 II, S. 332.

pflichtet, ohne eigene Planungs- und Gestaltungsinitiative die Kosten der von Dritten durchgeführten planungs- und auftragsgemäß vorgesehenen Erschließung zu tragen (Finanzierungsfunktion), und wenn dann die so im Ergebnis auf seine Rechnung erschlossenen Grundstücke auch auf seine Rechnung verkauft werden.<sup>30</sup>

Wirtschaftlich entspricht dies der Situation, bei der der Grundstückseigentümer nach einer hoheitlichen Planung und Erschließung mit Erschließungsbeiträgen belastet wird. In diesem Fall kann er die Grundstücke steuerfrei verkaufen. Die wirtschaftliche Leistung ist gegebenenfalls bei dem Dritten versteuert worden. Der Grundstückseigentümer würde so behandelt wie im Falle einer normalen Veräußerung.

Auch die unentgeltliche Übertragung von erschlossenen Flächen auf die Kommune darf in diesem Zusammenhang keinen gewerblichen Grundstückshandel begründen. Das würde der steuerlichen Systematik entsprechen, nach der eigenständige Leistungen, die wirtschaftliche Vorteile zur Folge haben, regelmäßig der Einkommensbesteuerung unterliegen, d. h. dass nur eigene Leistungen eines Grundstückbesitzers im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages eine Steuerpflicht auslösen, nicht aber ein Beitrag an die Kommune – auch nicht in der Form eines Grundstückanteils.

## 2. Verkauf von Grundbesitz vor Ablauf einer 10-jährigen Besitzzeit

Werden Grundstücke verkauft, die ein „steuerlicher Privatmann“ noch keine 10 Jahre in seinem Besitz hat, so ist künftig wie folgt zu differenzieren:

- Werden die Grundstücke unverändert, d. h. ohne Entwicklung und Erschließung etc. veräußert, so wird nach den geltenden Grundsätzen ein gewerblicher Grundstückshandel begründet, wenn der Steuerpflichtige innerhalb von 5 Jahren mehr als 3 „Objekte“ (hier: Bauparzellen) veräußert und wenn bei einem nicht dem Immobiliengeschäft nahestehenden Steuerpflichtigen zwischen Erwerb und Veräußerung weniger als 5 Jahre liegen.<sup>31</sup> In diesem Fall unterliegt der Gewinn sowohl der Einkommen- als auch der Gewerbesteuer.

Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, so sind jedoch die neuen Grundsätze zur Speku-

---

<sup>30</sup> A. A. derzeit noch der Erlaß des Bayerischen Finanzministeriums vom 7.8.1996, (EstK § EstG Karte 2.3.1), soweit in einem bestehenden Risiko des Grundstückseigentümers bereits ein auf einen Gewerbebetrieb hindeutendes Merkmal gesehen wird.

<sup>31</sup> Vgl.: BMF - Schreiben v. 20.12.1990, BStBl. 1990 I, S. 884, Tz. 9, 19, und 26.

lationsbesteuerung zu beachten: Bei Erwerb und Veräußerung von Grundstücken während der 10-jährigen Spekulationsfrist entsteht eine Einkommensteuerbelastung auf den „Spekulationsgewinn“; Gewerbesteuer entsteht mangels gewerblichen Grundstückshandels nicht.

In jedem Fall begründet eine reine Parzellierung noch keinen gewerblichen Grundstückshandel.

- Werden die Grundstücke zusätzlich entwickelt und erschlossen, so gehen die Grundsätze zum gewerblichen Grundstückshandel den Regelungen zur Spekulationsbesteuerung vor (§ 23 Abs. 2 S. 1 EStG). Die Gewinne unterliegen folglich der Einkommen- und Gewerbesteuer.

Insoweit kann auf die Ausführungen zu Verkäufen nach Ablauf der Spekulationsfrist - insbesondere auch auf die Problematik der städtebaulichen Verträge - verwiesen werden. Dies gilt auch in bezug auf die derzeit noch bestehende Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Bedeutung der 3-Objekt-Grenze: Kommt der Große Senat des BFH zu dem Ergebnis, dass auch die Errichtung und Veräußerung von weniger als 4 „Objekten“ noch kein gewerblicher Grundstückshandel ist, so dürfte auch die Entwicklung und Erschließung einer entsprechend geringen Anzahl von Bauparzellen für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen noch keinen gewerblichen Grundstückshandel auslösen. Es verbleibt dann bei einer Einkommensbesteuerung der Spekulationsgewinne, jedoch ohne Einbezug der durch die Erschließungs- und Entwicklungsmaßnahmen geschaffenen Wertsteigerung: Während die neuen Regelungen zur Spekulationsbesteuerung den Einbezug des Wertes von Gebäuden fordern (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 S. 2 EstG n. F.) gilt dies für die durch Erschließungs- und Entwicklungsmaßnahmen entstandenen Wertkomponenten eines Grundstücks nicht. Wenn der BFH jedoch künftig die Errichtung und Veräußerung von Objekten stets - unabhängig von der Zahl der Objekte - als gewerblich qualifiziert, dann wird dies auch für die Entwicklung und Erschließung von weniger als vier Grundstücken gelten.

Die Entwicklung und Erschließung von mehr als 3 derartiger Bauparzellen - insbesondere

also auch die Entwicklung und Erschließung größerer Flächen - unterliegt demgegenüber stets der Einkommen- und Gewerbesteuer.

Zusammengefasst bleibt festzuhalten, dass auch nach der Einführung der 10-jährigen Spekulationsfrist unter dem Aspekt einer Baulandmobilisierung ein erhebliches Interesse an einer Lockerung der bestehenden Grundsätze zur Besteuerung von Grundstücksgewinnen wegen gewerblichem Grundstückshandel besteht. Dies gilt insbesondere in bezug auf die Behandlung städtebaulicher Verträge in den Fällen, in denen ein Privatmann derartige Entwicklungs- und Erschließungsmaßnahmen im wesentlichen lediglich finanziert, ohne selbst eine eigene Gestaltungsinitiative zu ergreifen.

Im Interesse einer einheitlichen bundesweiten Handhabung ist in jedem Fall eine klärende Verlautbarung des Bundesfinanzministeriums dringend erforderlich, damit Planungssicherheit für die beteiligten Akteure gewährleistet wird.

#### **5.2.3.2 Grundstücke der Wohnungsunternehmen**

Sofern Wohnungsunternehmen mit gewerblichen Einkünften (Kapitalgesellschaften, Genossenschaften oder gewerblich geprägte Personengesellschaften) sich darauf beschränken, ihren eigenen Grundbesitz zu verwalten und zu nutzen, können sie ihren gewerbsteuerpflichtigen Gewinn um den Gewerbeertrag aus der Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes kürzen. Im Ergebnis zahlen sie Gewerbesteuer nur noch auf das nicht aus der Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes stammende Ergebnis.<sup>32</sup> Auch bei diesen Unternehmen darf jedoch die Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes den Rahmen der Vermögensverwaltung nicht überschreiten und keinen "gewerblichen Grundstückshandel" umfassen. Sofern also ein Wohnungsunternehmen über unbebaute Grundstücke verfügt und soweit das Wohnungsunternehmen nicht beabsichtigt, diese Grundstücke selbst zu bebauen, ist es aus steuerlichen Gründen gehindert, die Grundstücke selbst zu entwickeln, baureif zu machen, gegebenenfalls auch selbst zu erschließen und an Dritte zu veräußern. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass das Unternehmen die erwähnte Gewerbesteuer-Vergünstigung insgesamt, d. h. bezüglich des gesamten Unternehmens und sogar für einen mehrjährigen Zeitraum, verliert.

---

<sup>32</sup> Z. B. Kapitaleinkünfte; sog. "erweiterte Kürzung für Grundstücksunternehmen" gem. § 9 Nr. 1 S. 2 ff GewStG.

Als gesetzgeberische Möglichkeit könnte man daran denken, derartige Grundstücksgeschäfte in die begünstigungsunschädlichen Geschäfte einzubeziehen, oder auch für die Entwicklung und Veräußerung von unbebauten Grundstücken durch Wohnungsunternehmen z. B. Betrags- oder Flächengrenzen einzuführen, bis zu denen derartige Geschäfte nicht als gewerblicher Grundstückshandel betrachtet werden. Steuersystematisch wäre allerdings die Frage zu stellen, ob die Verwaltung und Nutzung eigenen Grundvermögens und die Grundstücksentwicklung als getrennte Tätigkeiten behandelt werden können.

#### **5.2.4 Land- und Forstwirtschaft**

Auch bei Land- und Forstwirten sind Gewinne aus der Veräußerung oder Entnahme von zur Bebauung geeigneten Flächen, die sich bisher im land- und forstwirtschaftlichen Betriebsvermögen befunden haben, zu versteuern.<sup>33</sup> Die Aufdeckung stiller Reserven wird durch eine Reihe besonderer Regelungen - darunter Steuersatzvergünstigungen und Freibetragsregelungen - abgemildert. Ob weitere Vergünstigungen eine baulandmobilisierende Wirkung haben, ist angesichts der großen Preisunterschiede zwischen Agrarflächen und Bauland durchaus offen.

### **5.3 Besteuerung der Erträge**

Mit einer modifizierten Grundsteuer auf Basis von Bodenwerten, kann die Lücke geschlossen werden, die auch bei ausgedehnter Anwendung der Instrumente des "Bodenmanagements" bestehen bleibt. Die Grundsteuer setzt auch am Bestand und nicht nur in neu beplanten Gebieten an. Dabei steht die finanzielle Einbindung der von den kommunalen Leistungen profitierenden Grundbesitzer im Vordergrund der Überlegungen. Obwohl in erster Linie an der allgemeinen fiskalischen Zielsetzung festgehalten wird, kann mit einer modifizierten Grundsteuer erreicht werden, dass alle Grundstückseigentümer in einer Kommune an den Kosten beteiligt werden, die durch Leistungen der Kommune entstehen und die sich nicht unmittelbar durch Gebühren und Beiträge ausgleichen lassen. Die Grundsteuer knüpft an den (Soll-) Erträgen bzw. den Bodenrenten an, die sich aus der Nutzung bzw. dem Besitz von Grund und Boden ergeben. Soweit die kommunalen Investitionen, die die Qualität des Standorts verbessern, einen positiven Einfluss auf die Erträge haben, ist die Grundsteuer ein Weg, eine Äquivalenz zwischen kommunalen Leistungen und von den Eigentümern zu zahlende Steuern her-

---

<sup>33</sup> Dies gilt auch bei Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen. § 13a Abs. 8 Nr. 4 EstG.



zustellen. Gerade wenn die Besteuerung an den Bodenwert anknüpft, ist gewährleistet, dass werterhöhende und gegebenenfalls auch wertmindernde Maßnahmen der Kommunen unmittelbar in die Besteuerungsbasis der einzelnen Grundstücke eingehen. Außerdem können bodenpolitisch positive Impulse durch eine entsprechende Neugestaltung dieser Steuer ausgelöst werden. In ihrer derzeitigen Form weist die Grundsteuer aber fundamentale Mängel auf. Die Unzulänglichkeit der Einheitsbewertung und die Absicht der Länder, keine Einheitswerte mehr festzusetzen, machen eine Modifizierung der bestehenden Grundsteuer zwingend erforderlich.

### **5.3.1 Änderung der Grundsteuer**

#### **5.3.1.1 Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage**

Nachdem die Vermögensteuer nicht mehr erhoben wird, haben die Bundesländer kein weiteres Interesse an der Festsetzung und Fortführung von Einheitswerten. Die Kommunen scheuen den hohen Aufwand, neue Einheitswerte festzusetzen und suchen schon deshalb nach einer zweckmäßigen Alternative bzw. nach praktikablen Bewertungsmethoden für die aktuelle Grundsteuer.

Die Erhebung der Grundsteuer könnte stark vereinfacht werden, wenn wertunabhängige Größen zugrundegelegt würden. So ist beispielsweise überlegt worden, von physischen Merkmalen wie Grundstücksfläche oder umbauter Raum auszugehen.<sup>34</sup> Gegen eine solche Bemessungsgrundlage spricht, dass sich die angestrebte Verwaltungsvereinfachung nur dann einstellt, wenn auf weitere Differenzierungen verzichtet wird. Es zeigt sich allerdings, dass in

konkreten Vorschlägen nicht von der Unterscheidung verschiedener räumlicher Gebiete (Ballungsräume, Peripherie, ländlicher Raum etc.) und Nutzungsarten abgesehen werden kann. Die Zusatzmerkmale laufen der Richtung nach darauf hinaus, bestehende Wertunterschiede auf diesem Weg doch näherungsweise zu berücksichtigen. Unterschiedliche kommunale Leistungen und deren Auswirkungen auf die Bodenwerte lassen sich mit physischen Merkmalen gar nicht berücksichtigen. Es ist aber - nicht nur im Interesse der politischen Durchsetzbarkeit

---

<sup>34</sup> Ein Mitglied der Kommission spricht sich aus Vereinfachungsgründen nach wie vor für eine solche wertunabhängige Bemessungsbasis der Grundsteuer aus, obwohl ihm bewußt ist, dass dies „eine Abkehr vom Ertrags- und damit Gerechtigkeitsgesichtspunkt“ bedeuten würde. Ihm kommt es vorrangig darauf an, den Verwaltungsaufwand gering zu halten und ein für alle Kommunen leicht handhabbares Verfahren einzuführen.

- notwendig, einen engen Bezug zwischen steuerlicher Belastung und kommunaler Leistung herzustellen. Da sich die kommunalen Leistungen nicht nur regional, sondern auch innerhalb einer Kommune sehr unterschiedlich in den Bodenwerten niederschlagen, lässt sich die angesprochene Äquivalenz zwischen den Vorteilen aus kommunalen Leistungen und der Steuerlast nur dann einigermaßen befriedigend erreichen, wenn die Wertunterschiede in die Bemessungsgrundlage eingehen.

Es wird auch erwogen, Gebäudewerte neben den Bodenwerten in eine Bemessungsgrundlage für die modifizierte Grundsteuer einzubeziehen.<sup>35</sup> Es zeigt sich aber, dass es kein zufriedenstellend einfaches Verfahren gibt, um die Gebäudewerte einigermaßen verlässlich und ohne gewaltigen finanziellen Aufwand, wie er beim Einheitswertverfahren auftritt, zu erfassen und fortzuschreiben. Eine aktualisierte Bewertung bebauter Grundstücke wirft zahllose zusätzliche Bewertungsprobleme auf. Dies wird deutlich, wenn man die Regelungen in den neuen Erbschaftsteuer - Richtlinien zur Bewertung bebauter Grundstücke gemäß §§ 146 ff. BewG<sup>36</sup> und die mittlerweile kaum noch zu überblickende Literatur zu diesem Thema betrachtet. Eine neue gesetzliche Regelung, die so undifferenziert und einfach gestaltet ist, dass diese Bewertungsprobleme von vorneherein vermieden werden, dürfte vor dem Hintergrund der bautechnischen Vielfalt und im Hinblick auf den Aspekt der Bewertungs- und Steuergerechtigkeit wohl Illusion bleiben.

---

<sup>35</sup> Ein Gastmitglied der Kommission stellt die positive Wirkung einer Grundsteuer, die nur am Bodenwert ansetzt, auf die Mobilisierung von Bauland nicht in Frage. Es spricht sich aber dafür aus, auch weiterhin den Gebäudewert einzubeziehen, weil nicht nur unbebaute Grundstücke besteuert würden. Wegen der Umstellung könne es zu erheblich höheren Belastungen für Grundstücke mit Ein- und Zweifamilienhäusern sowie für Grundstücke mit älteren Mietwohngebäuden und historisch bedingter geringer Bebauungsdichte kommen. Übergangsregelungen in Form eines stufenweisen Übergangs auf den neuen Steuerbetrag seien keine Lösung. Auch eine Stundung der höheren Steuerlast wird von dieser Seite abgelehnt, weil dadurch die Erben mit einer zweiten Erbschaftsteuer belastet würden. Als weiterer Einwand gegen den Bodenwert als Bemessungsgrundlage wird vorgebracht, es werde gegen das Äquivalenzprinzip verstoßen. Ein großer Teil der kommunalen Leistungen sei nicht individuell zurechenbar und müsse aus allgemeinen Steuern, wie z. B. auch der Grundsteuer, finanziert werden. Die Leistungen der Gebietskörperschaften seien abhängig vom Ausmaß der Nutzung des Grundstücks. Bei bebauten Grundstücken hänge das Ausmaß der Nutzung aber von der tatsächlichen und nicht der rechtlich zulässigen Bebauung ab. Ein mehrstöckiges Gebäude, das von vier Familien bewohnt werde, sei deshalb anders zu qualifizieren als ein Einfamilienhaus, das nur von einer Familie genutzt werde, sich aber auf einem Grundstück mit der gleichen Grundstücksfläche befinde. Denn vier Familien nutzten die kommunale Leistungen häufiger und intensiver als nur eine Familie. Schließlich wird eingewandt, die Ermittlung der Bodenrichtwerte sei vor allem in Flächenstaaten problematisch. Das gelte insbesondere für Bodenrichtwertzonen, in denen seit Jahren keine Grundstücksübertragungen mehr stattgefunden hätten. Bereits jetzt sei erkennbar, dass ein Bodenrichtwert im ländlichen Raum aus verwaltungsökonomischen Gründen nur für entsprechend große Bodenrichtwertzonen ermittelt würde. Es würde sich um eine Durchschnittsgröße handeln, die oftmals dem konkreten Einzelfall nicht gerecht werde. Eine Überprüfung dieses Wertes sei für den Betroffenen nur durch Einschaltung von Fachleuten und mit entsprechendem Kostenaufwand möglich.

<sup>36</sup> Vgl.: R 164 ff. ErbStR.

Die bestehenden Rechts- und Bewertungsprobleme im Zusammenhang mit der aktualisierten steuerlichen Erfassung bebauter Grundstücke außerhalb der Einheitsbewertung beschränken sich derzeit auf die Erbschaft- und Grunderwerbsteuer. Bei einer Ausdehnung der Bedarfsbewertung für bebaute Grundstücke gem. §§ 146 ff. BewG auf die Grundsteuer würden diese Bewertungsprobleme eine „massenhafte“ Relevanz bekommen und zu einer Flut neuer Streitigkeiten zwischen Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung führen.

Der Verzicht auf die Einbeziehung der Gebäudewerte würde zu einer erheblichen Vereinfachung und zu einer deutlichen Minderung der Streitanzahl des neuen Grundsteuerrechts führen. Bei dem Einwand, dass die Vorstellung, dass ohne eine explizite Berücksichtigung der aufstehenden Gebäude in der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer keine Steuergerechtigkeit zu erreichen sei, werden zwei wesentliche Aspekte vernachlässigt: Erstens ist die Grundsteuer keine Vermögensteuer. Es geht bei der Erhebung der Grundsteuer ausschließlich um eine äquivalente Belastung der Nutzer kommunaler Leistungen und nicht darum Vermögensbestandteile – hier also Gebäude – zu besteuern. Zweitens ist in den Bodenwerten der Gebäudewert insoweit implizit enthalten, als Bodenwerte die mögliche Ausnutzung von Grund und Boden (durch Gebäude) bereits widerspiegeln, und das sehr viel genauer und zielführender als zusätzliche Erhebungsverfahren mit pauschalierten Gebäudewerten es leisten könnten. Der Bodenwert leitet sich aus zukünftigen Erträgen ab, die durch die Nutzung des Bodens zu erzielen sind – z. B. Vermietung von Geschosswohnungen. Der Bezug auf Bodenwerte gewährleistet, dass jene, denen die kommunalen Investitionen zur Verfügung stehen, zur Finanzierung dieser Maßnahmen beitragen, und zwar unabhängig davon, ob die maximale Ausnutzung realisiert wird oder nicht. Die von den Kommunen vorgehaltene Infrastruktur, die einem Gebiet nach Art und Maß der baulichen Nutzung entspricht, muss finanziert und mitgetragen werden, auch wenn sich im Einzelfall ein Eigentümer dazu entschließt das baulich mögliche Maß nicht auszuschöpfen.

Aus den genannten Gründen gibt es eine starke Tendenz, das in vielen Städten schon eingespielte Verfahren zur Ermittlung von Bodenrichtwerten zu nutzen.<sup>37</sup> Der Bezug auf Boden-

---

<sup>37</sup> Die Forschungsarbeit des Instituts für Bodenmanagement Dieterich/ Dransfeld unter Mitarbeit von Josten (1998): Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer - Daten zur Auswirkung einer aufkommensneutralen Bodenwertsteuer in ausgewählten Städten (Kurzfassung), erarbeitet im Auftrag des vhw - Deutsches Volksheimstättenwerk e.V., bietet einen umfassenden Überblick über die Änderung der Grundsteuer.

richtwerte bietet sich auch deshalb besonders an, da diese im Rahmen des Erbschaft- und Schenkungsteuerrechts sowie in Teilbereichen der Grunderwerbsteuer bereits Eingang in die Besteuerung gefunden haben. Mit den von den Gutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerten lassen sich die Bodenwerte bebauter und unbebauter Grundstücke näherungsweise feststellen, obwohl nicht für jedes Grundstück in den einzelnen Bodenrichtwertzonen Verkaufspreise oder Wertgutachten vorhanden sind.

Bodenrichtwerte haben die Funktion, den Marktteilnehmern Informationen des Marktgeschehens zu vermitteln, da Preise Signale für Knappheiten und Marktveränderungen sind. Sollen die Bodenrichtwerte für die steuerliche Veranlagung herangezogen werden, müssen sie folgende Kriterien erfüllen:<sup>38</sup>

- Für die Erhebung der Grundsteuer auf der Grundlage von Bodenwerten ist es notwendig, dass der gesamte Grundbesitz flächendeckend ermittelt wird (*Kriterium der flächendeckenden Dichte*).
- Ein Grundstück muss eindeutig einer bestimmten Richtwertzone zugerechnet werden können (*Kriterium der Aussagekraft*).
- Bei der Zonenbildung muss gewährleistet werden, dass Grundstücke, die zu einer Zone gerechnet werden, hinreichend vergleichbare Lage- und Nutzungsmerkmale aufweisen (*Kriterium der Genauigkeit*).
- Die Bodenrichtwerte müssen nachvollziehbar und vergleichbar ermittelt werden. Diese Anforderungen sind im Interesse von justitiablen Richtwerten zu erfüllen (*Kriterium der Zuverlässigkeit*).

Den Wert von Grundstücken kann man durch Einbeziehung einer Vielzahl gezahlter Marktpreise näherungsweise ermitteln. Der Bodenwert ist grundsätzlich der Wert, den ein Individuum - ein potentieller Käufer oder der augenblickliche Eigentümer - diesem Gut im Hinblick auf den erzielbaren Nutzen, auf seine Bedürfnisbefriedigung beimisst. Der Preis eines Grundstücks als Marktergebnis liegt üblicherweise höher als die subjektive Wertschätzung des Verkäufers und niedriger als oder so hoch wie die Wertschätzung des Käufers. Die Kaufpreise sind eine gute Grundlage für die Besteuerung, weil sie den Wert des gekauften Grundstücks

---

<sup>38</sup> Hierzu: Bizer/ Joeris (1997) S. 13.

aus der Sicht des jeweiligen Eigentümers nicht überzeichnen (sonst hätte er nicht gekauft). Trotzdem ist nicht sicher, dass ein für ein bestimmtes Grundstück gezahlter Preis auch für alle anderen Grundstücke erzielbar ist. Für Grundstücke gleicher Qualität und gleicher Lage dürften die beobachteten Kaufpreise zwar nicht weit auseinander liegen; aber es ist darauf zu achten, außergewöhnliche Preise zu korrigieren oder nicht zu berücksichtigen. In der aktuellen Praxis der Schätzung und Ermittlung von Grundstückswerten - auch der nicht gehandelten - wird versucht, Werte zu ermitteln, indem subjektive Einflüsse bei den einzelnen Transaktionen so weit wie möglich aus den Marktpreisen herausgefiltert werden. Es wird angestrebt, den Wert eines Grundstücks zugrunde zu legen, der von den im Grundstücksverkehr herrschenden Wertvorstellungen bestimmt ist, losgelöst von ungewöhnlichen oder persönlichen Verhältnissen.<sup>39</sup> Beispiele für subjektiv besonders hohe Werte sind Fälle, in denen sich eine jahrhundertlange Familientradition mit dem Grundstück verbindet oder in denen ein Grundstückseigentümer ein kleines angrenzendes Grundstück zur Arrondierung oder für dringende Erweiterungsmaßnahmen erwerben möchte.

Bodenrichtwerte sind durchschnittliche Werte für den Grund und Boden (pro Quadratmeter) in einer bestimmten Lage, also für gebietstypische Grundstücke, wobei solche mit im wesentlichen gleichen Nutzungsverhältnissen in Bodenrichtwertzonen oder nach lagetypischen Merkmalen zusammengefasst werden. Dabei sind die jeweiligen örtlichen Bedingungen wie Lage und Entwicklungszustand, Art und Maß der zulässigen baulichen Nutzung und Erschließungszustand zu berücksichtigen. Andere preisbeeinflussende Umstände einzelner Grundstücke wie z. B. Größe, Grundstücksgestalt, Zuschnitt oder Bodenverhältnisse werden nicht in die Bodenrichtwertermittlung einbezogen. Bei großen Preisdifferenzen wäre zu prüfen, ob die Bodenrichtwertzone sinnvoll abgegrenzt ist. Die Ermittlungsvorschriften müssen grundsätzlich flexibel genug sein, um auf Sonderfällen, in denen sich aufgrund spezifischer Merkmale eines Grundstücks wesentliche Wertabweichungen ergeben, reagieren zu können. Zur Vermeidung einer höheren Prozessanfälligkeit und auch um die Anforderungen an die Detailschärfe der flächendeckenden Bodenrichtwerte nicht zu überziehen empfiehlt es sich, entsprechend der Regelung im Erbschaft- und Schenkungsteuerrecht einen gewissen pauschalen prozentualen Abschlag vorzusehen.

---

<sup>39</sup> Neben vielen anderen näheren Bestimmungen wird eine Abweichung des Marktpreises für ein Grundstück von mehr als 30 % vom Mittelwert als Indikator für ungewöhnliche bzw. persönliche Verhältnisse gewertet.

Darüber hinaus müssen Regelungen getroffen werden, die vor allem die Einheitlichkeit der Vorgehensweise der Gutachterausschüsse betreffen. Die Berücksichtigung bzw. Nicht-Berücksichtigung des Einflusses der Bebauung auf den Bodenwert spielt dabei eine erhebliche Rolle. Für eine Besteuerung auf der Grundlage von Bodenwerten ist der Bodenwert bebauter Grundstücke so zu ermitteln, als ob das Grundstück nicht bebaut wäre. Der Bodenwert wird unter bestimmten Bedingungen - insbesondere bei einer Bebauung, die vom Maß der zulässigen Nutzung abweicht – von der tatsächlichen Nutzung des Grundstücks beeinflusst. Dennoch kommt auch die Rechtsprechung zu dem Ergebnis, dass es notwendig sein könne, “ein vorhandenes Bauwerk wegzudenken, um zu dem richtigen gemeinen Wert zu gelangen”<sup>40</sup>. Im Baugesetzbuch ist festgelegt, dass in bebauten Gebieten Bodenrichtwerte mit dem Wert zu ermitteln sind, der sich ergeben würde, wenn der Boden unbebaut wäre.<sup>41</sup> Die Ermittlung des Wertes für die *optimale* und nicht die *tatsächliche* Nutzung ist auch ökonomisch richtig und konsequent, um die gesamtwirtschaftlich sinnvollste Verwendung von Boden zu gewährleisten. Wie die Ausführungen zur Mobilisierung gezeigt haben, sollte eine Grundsteuer Idealerweise keinen verzerrenden Einfluss auf die Entscheidung darüber haben, zu welchem Zeitpunkt das Grundstück genutzt wird. Bei einer Besteuerung gemäß der tatsächlichen Verwendung des Grundstücks ergibt sich eine zeitliche Verzerrung zuungunsten der späteren Nutzung; denn solange eine veraltete oder zu geringe bauliche Nutzung vorliegt, bleibt der Grundstückswert unter dem Wert in einer besseren Verwendung. Wird hingegen die prinzipiell beste mögliche Verwendung des Grundstücks der Besteuerung zugrunde gelegt, so ist eine Bodenwertsteuer neutral, denn die bestehende Steuerbelastung ist unabhängig von der tatsächlichen Nutzung.

Der große Vorteil einer Grundsteuer auf der Grundlage von Bodenwerten liegt darin, dass eine Besteuerung des Bauens unterbleibt. Als Folge ist mit tendenziell steigenden Bauinvestitionen und einer intensiven Nutzung der Flächen zu rechnen. Die höhere Kapitalintensität läuft auf eine flächensparendere Nutzung hinaus. Im Gegensatz zur bestehenden Situation ist die Steuerlast unabhängig davon, ob das Grundstück unbebaut bleibt oder bebaut wird. Das Liegenlassen von Grundstücken wird so gesehen teurer, die intensivere Nutzung des Bodens wird attraktiver. Die Grundsteuer auf der Basis von Bodenrichtwerten hat somit auch ökologisch positive Wirkungen.

---

<sup>40</sup> BGH vom 25.6.1964 III ZR 111/61, in Simon/ Kleiber, S. 143.

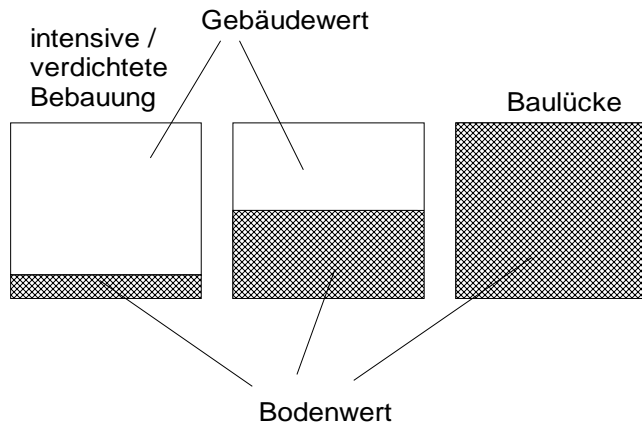
<sup>41</sup> § 196 (1) BauGB.

Die Bodenwerte als ausschließliche Bemessungsgrundlage heranzuziehen, hat den erwähnten weiteren Vorteil, dass kommunale Leistungen, die den Standort verbessern, in die Bodenwerte eingehen und somit die Steuereinnahmen erhöhen. Anders als etwa bei einem Planungswertausgleich, spiegeln sich bei einer Bodenwertsteuer *sämtliche* kommunale Leistungen in der Bemessungsbasis wider. Jede kommunale Investition kann wertsteigernd auf den Boden wirken, nicht nur in einem Neubaugebiet, sondern überall. Über die Verwendung der Bodenwerte als Steuerbasis kann vergleichsweise verlässlich gewährleistet werden, dass diejenigen, die von kommunalen Investitionen und Dienstleistungen profitieren, zur Finanzierung einen maßgeblichen Beitrag leisten. Es wird im weiteren Sinne eine Äquivalenz zwischen kommunalen Aktivitäten und Steuereinnahmen erreicht.

#### **5.3.1.2 Erwartete Belastungsverschiebungen**

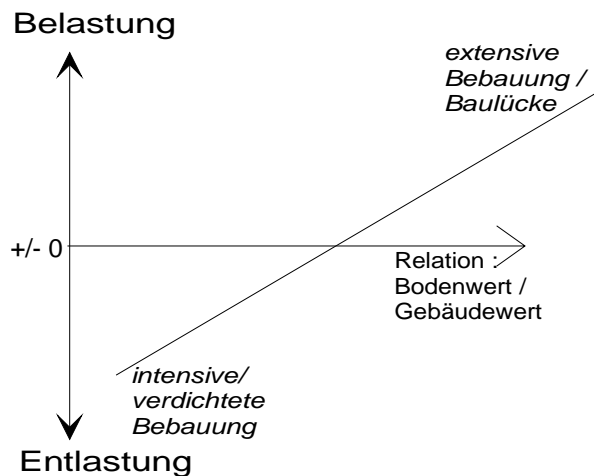
Es ist zu erwarten, dass bei einer aufkommensneutralen Umstellung von der bisherigen verbundenen Grundsteuer auf eine Grundsteuer mit Bodenwerten als Bemessungsgrundlage, die Grundstücke mit einem in Relation zum Gebäudewert unterdurchschnittlichen Bodenwertanteil entlastet, die mit einem in Relation zum Gebäudewert überdurchschnittlichen Bodenwertanteil (z. B. Baulücke) stärker belastet werden. Diese Erwartung basiert auf der Annahme, dass die Grundstücke heute tatsächlich gemäß der Summe aus Gebäude- und Grundstückswert besteuert werden.

Abb. 3: Anteile des Gebäude- und Bodenwertes bei der verbundenen Grundsteuer



Obwohl sich die verbundene Grundsteuer aufgrund der verzerrten Einheitswerte nicht immer exakt auf die Summe aus Boden- und Gebäudewert bezieht, ist zu beobachten, dass hoch ausgenutzte Grundstücke durch eine modifizierte Grundsteuer tendenziell entlastet würden. Dazu zählen verdichtete Wohnformen wie Geschosswohnungsbau und Reihenhäuser. Baulücken und unterausgelastete Grundstücke würden dagegen vergleichsweise stark belastet. Zusammenfassend ist festzuhalten: Je größer die Ausnutzung, also je kapitalintensiver die Bebauung in Bezug auf den Bodenwert ist, desto höher ist auch die steuerliche Entlastung, oder umgekehrt: je höher der Bodenwert in Relation zum Gebäudewert ist, um so größer wird die steuerliche Belastung.

Abb. 4: Schematische Darstellung der Belastungsverschiebungen bei einer Bodenwertsteuer





## 5.3.2 Beurteilung einer Grundsteuer auf der Basis von Bodenwerten

### 5.3.2.1 Äquivalenz

Die Steuerbelastung ist unabhängig von den Gebäudeinvestitionen der Grundeigentümer. Der direkte und ausschließliche Bezug der Steuer auf den Bodenwert ist im Sinne des Äquivalenzprinzips erstrebenswert.<sup>42</sup> Denn der Tendenz nach spiegeln sich die kommunalen Leistungen, für die nicht auf andere Weise unmittelbar gezahlt wird, am besten im Bodenpreis wider. Insoweit lässt sich die Steuer in etwa äquivalent zu den kommunalen Leistungen anlasten. Je mehr die Kommunen ihre Leistungen über Gebühren finanzieren, um so schwächer wird allerdings die Begründung für eine zusätzliche Grundsteuer. Im übrigen ist daran zu denken, dass auch kommunale Leistungen, die unmittelbar mit den Grundstückseigentümern abgerechnet werden, die Grundstückswerte erhöhen, d. h. neben den unmittelbaren Beiträgen ist eine höhere Grundsteuer zu zahlen.

Es ist zwar richtig, dass bei der Grundsteuer nicht von einer direkten Äquivalenzbeziehung gesprochen werden kann. Dennoch gibt es eine enge Beziehung zwischen den Aufwendungen der Gemeinde, z. B. für Infrastrukturmaßnahmen, und den Bodenwerten. Im Interesse eines an der Effizienz orientierten kommunalen Finanzsystems kann man sich auf eine gruppenspezifische (hier die Gruppe der Grundbesitzer) Äquivalenz beziehen. Sie liegt insofern vor, als die Nutzergruppe einer kommunalen Leistung an deren Finanzierung beteiligt ist. Vor diesem Hintergrund sind Bodenrichtwerte der Verwendung von Einheitswerten vorzuziehen, die sich sowohl auf den Boden als auch auf das Gebäude beziehen.

Da sich viele Maßnahmen einer Gemeinde in den Bodenpreisen niederschlagen, ist eine Bodenwertsteuer auch einem Planungswertausgleich überlegen. Bei der Abschöpfung von Wertsteigerungen, die nur zu einem Zeitpunkt und nur an der neu beplanten Fläche ansetzt, werden viele kommunale Leistungen gar nicht berücksichtigt. Eine Grundsteuer auf der Grundlage der jährlich festzustellenden Bodenrichtwerte bietet hingegen die Möglichkeit, laufend alle Wertsteigerungen zu berücksichtigen. Dabei werden auch solche Erhöhungen einbezogen, die

---

<sup>42</sup> Die Bebauung eines Grundstücks als Bezugspunkt für eine Steuer zu wählen, erscheint weniger geeignet. Ein Zusammenhang zwischen baulichem Maß und Höhe der kommunalen Aufwendungen lässt sich, wenn überhaupt, nur sehr unzuverlässig herstellen. Durch kommunale Investitionen (z. B. S-Bahn Anschluß) sollte auch bei denjenigen Grundbesitzern die Steuerlast steigen, die (noch) keine Bauinvestitionen getätigt haben; alleine aufgrund des gestiegenen Nutzungspotentials und des somit steigenden Bodenwertes.

sich im Bestand - also über das Gebiet von Neuausweisungen hinaus - ergeben. Darin besteht auch eine wichtige Ergänzung zu den städtebaulichen Verträgen.

### **5.3.2.2 Gleichbehandlung**

Für eine Grundsteuer ist es nicht erforderlich, den tatsächlichen Grundstückspreis auf Heller und Pfennig für jede einzelne Parzelle zu bestimmen; aber die Relationen der unterschiedlichen Grundstückswerte und ebenso die Entwicklung der Grundstückswerte im Zeitablauf müssen zuverlässig erfasst werden, um Steuergerechtigkeit zu erreichen. Jährlich ermittelte Bodenrichtwerte gewährleisten das mit einer zufriedenstellenden Genauigkeit. Gemessen an den veralteten Einheitswerten würden die Verzerrungen der Bodenrichtwerte erheblich geringer sein.

Eine zeitnahe Neufeststellung der Einheitswerte ist keine praktikable und realistische Möglichkeit. Eine Neufestsetzung der Einheitswerte wäre nicht nur viel zu teuer. Sie würde auch nur für einen ganz bestimmten Zeitpunkt innerhalb des Erhebungszeitraums einen vergleichsweise genauen Wert liefern. Rechnet man aber mit einem Feststellungszeitraum von ca. sechs Jahren, so sind viele Werte schon wieder veraltet, wenn die Steuer auf der neuen Basis erhoben werden kann. Insoweit ist auch die größere Genauigkeit, die ja immer nur zum Bewertungszeitpunkt gilt, für die Erhebung der Steuer nicht nutzbar, weil gerade nicht in kurzen Zeitabständen neu bewertet werden kann. Bodenrichtwerte mögen zwar zum gleichen Feststellungszeitpunkt nicht ganz so genau sein; sie gehen aber unmittelbar und nicht erst mit großer zeitlicher Verzögerung in die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ein. Dadurch wird auch die Veränderung der Bodenwerte im Zeitablauf sehr viel besser nachgezeichnet als mit pauschalen Zuschlägen, d. h. wegen der laufenden Berücksichtigung der Marktdaten kann es bei den Bodenrichtwerten nicht zu großen Verzerrungen der Bodenwerte kommen.

### **5.3.2.3 Erhebungskosten**

Die Kosten einer vollständigen Umstellung auf Bodenrichtwerte lassen sich zwar nicht genau angeben; sie sind aber im Vergleich zu den Kosten einer Aktualisierung der Einheitswerte sehr niedrig. Bei der Neufeststellung von Einheitswerten geht man von einem zusätzlichen Stellenbedarf von 4000 bis 6000 Arbeitsplätzen in der Verwaltung aus. Die Neufeststellung würde einen Zeitraum von 6 bis 7 Jahren beanspruchen, und der finanzielle Gesamtaufwand würde allein wegen der Personalkosten mehr als zwei Milliarden Mark betragen. Dennoch darf nicht verkannt werden, dass auch – insbesondere in den Flächenländern – die zunächst

notwendige Aktualisierung und die Umstellung sowie einjährige Fortschreibung der Bodenrichtwerte einen zwar im Vergleich zur Aktualisierung der Einheitsbewertung erheblich geringeren, jedoch ebenfalls nicht ganz zu vernachlässigenden Kosten- und Personalaufwand bedingen.

Zu berücksichtigen ist bei der Kostenschätzung auch, dass die Bodenrichtwerte zusätzlich noch – wie bereits in der Vergangenheit – die Markttransparenz erhöhen und damit einen positiven Beitrag zum reibungslosen Ausgleich von Angebot und Nachfrage leisten. Diese Funktion würde durch flächendeckend ermittelte Richtwerte noch verbessert.

#### **5.3.2.4 Nominalwert**

Der Einwand, dass eine Grundsteuer auf der Grundlage von Bodenrichtwerten abzulehnen sei, da an nominale Größen angeknüpft werde, hat wenig Gewicht, denn im deutschen Steuerrecht gilt durchgängig das Nominalwertprinzip. Die reale Steuerbelastung bleibt zudem bei allgemein steigenden Preisen unverändert, da keine Progression vorgesehen ist, die Steuer also jeweils den gleichen Anteil am Bodenwert ausmacht. Anders sind reale Wertsteigerungen des Bodens zu beurteilen, also Wertsteigerungen, die über die allgemeine Inflationsrate hinausgehen. Soweit diese nicht auf kommunale Leistungen zurückzuführen sind, sondern auf eine steigende Bodennachfrage, also auf eine Verknappung am Markt, besteht kein Anlass, die höheren Steuern zu vereinnahmen, die bei unverändertem Steuersatz anfielen. Grundsätzlich entsteht dadurch Spielraum, den Steuersatz zu senken. Das gilt übrigens auch im Falle einer Neufeststellung der Einheitswerte.

#### **5.3.2.5 Zweckbindung**

Es wird immer wieder gefordert, dass die “Abschöpfungsbeträge” in dem Gebiet investiert werden müssen, in dem sie erhoben werden. Im Rahmen der städtebaulichen Verträge ergibt sich diese Zweckbindung aus der Regelung, dass die Gegenleistung der Investoren Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sein muss. Eine solche Zweckbindung auch für eine modifizierte Grundsteuer festzulegen, widerspräche der Grundsteuerpraxis und dem Haushaltsgrundsatz der Nonaffektation. Dieser besagt, dass Steuereinnahmen nicht für bestimmte Maßnahmen gebunden sein dürfen, sondern dass sie für alle Ausgaben zur Verfügung stehen müssen. Mit dem Grundsatz wird vermieden, dass einzelne Ausgaben im Haushaltsverfahren nicht auf ihre Notwendigkeit hin geprüft und gegen andere dringliche Aufgaben abgewogen werden. Für die bestehende wie auch für eine modifizierte Grundsteuer würde

sich eine Zweckbindung so darstellen, dass die Gemeinde durch Grundsteuereinnahmen zu weiteren bodenbezogenen Maßnahmen verpflichtet wäre, selbst wenn andere Vorhaben eine weitaus größere Dringlichkeit hätten. Die Zweckbindung der Einnahmen widerspricht der Autonomie der Gemeinderäte und Stadträte und verhindert eine effiziente, sachgerechte Mittelverwendung.

Andererseits dürfen die Bürger in Kommunen mit hohen Steuerlasten auch besonders gute öffentliche Leistungen erwarten. Insoweit besteht durchaus eine enge Beziehung zwischen Steuerlast der Grundstückseigentümer und Gegenleistung der Kommunen. Das hat für die Kommunen einen hohen Stellenwert bei den Steuern und Leistungen, mit denen sie im Wettbewerb zu anderen Kommunen stehen.

#### **5.3.2.6 Anforderungen an eine Kommunalsteuer**

Auch eine modifizierte Grundsteuer dient dem Fiskalziel. Sie kann aufkommensneutral gestaltet werden, und sie hat den Vorzug, dass eine Vielzahl kommunaler Leistungen die Bemessungsbasis und damit die Einnahmen ausweiten. Es gibt keine steuerauslösenden Realisierungen, vielmehr entsteht der Steuertatbestand für jeden Grundbesitzer unabhängig von der tatsächlichen Verwendungsform des Bodens. Eine Grundsteuer auf Basis der Bodenwerte entwickelt sich proportional zum allgemeinen Wirtschaftswachstum, denn dieses spiegelt sich in den Bodenpreisen und damit in der Bemessungsgrundlage wider. Das Steueraufkommen reagiert nicht empfindlich auf konjunkturelle Schwankungen, da sich Bodenpreise über kurz- und mittelfristige wirtschaftliche Schwankungen hinweg relativ stabil entwickeln. Inwieweit zur Gewährleistung der kommunalen Finanzautonomie ein Hebesatz implementiert werden sollte, ist zu diskutieren. Grundsätzlich steigern überdurchschnittliche kommunale Leistungen über die Bodenwerte auch das Steueraufkommen überdurchschnittlich stark. Trotzdem erscheint es sinnvoll und notwendig, den Kommunen einen Spielraum über einen Hebesatz wie bei der geltenden Grundsteuer zu erhalten.

#### **5.3.3 Der Übergang**

Eine Änderung der Grundsteuer ist unausweichlich. Bei jeder Umstellung einer bestehenden Regelung gibt es "Gewinner" und "Verlierer", selbstverständlich auch durch eine Neufeststellung der Einheitswerte. Im Rahmen einer Umstellung der Grundsteuer auf reine Bodenwerte als Bemessungsbasis muss darüber nachgedacht werden, welche Übergangsregelungen und Bestimmungen getroffen werden sollten, damit nicht zumutbare Belastungsverschiebungen

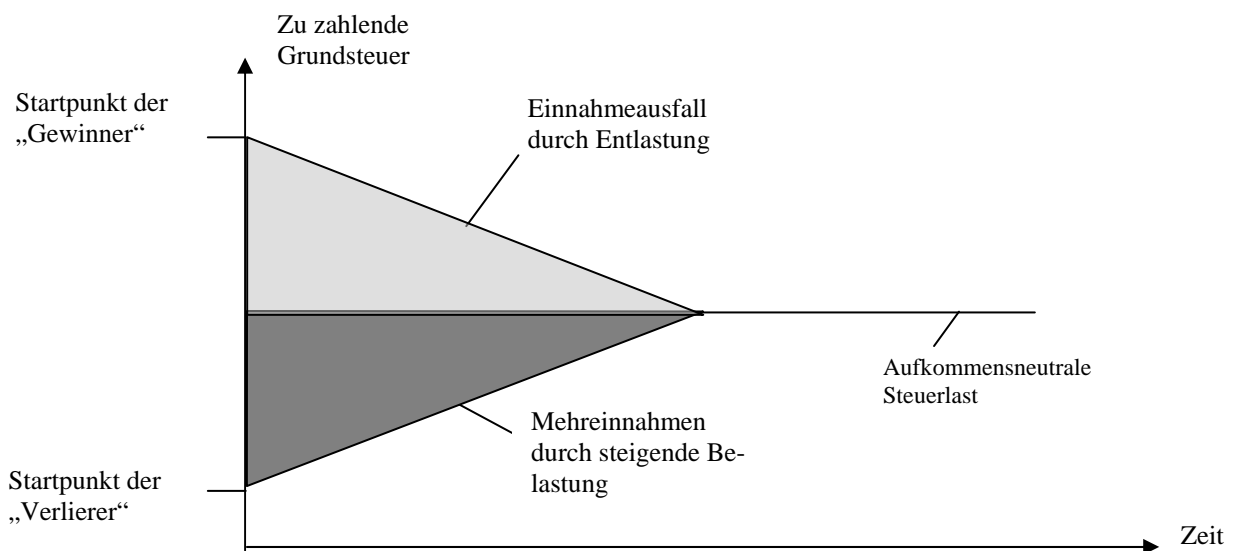
aufgefangen werden. Es gibt verschiedene Ansatzmöglichkeiten, die Umstellung für diejenigen abzufedern, die besonders hart getroffen werden. Beispiele aus Ländern, in denen dieser Umstellungsprozess bereits durchgeführt worden ist, geben Hinweise darauf, wie subjektorientierte Härteklauseln gestaltet werden können. Handlungsalternativen bestehen im Spektrum von einer Stundung der höheren Belastung für diejenigen, die nicht in der Lage sind, diese zu tragen, über Kappungsgrenzen bis hin zu einer Überbrückungszeit, in der die tatsächliche und nicht die potentielle Nutzung als Wertmaß für die Besteuerung zugrunde gelegt wird.

Es ist darauf zu achten, dass für alle Eigentümer und Investoren Transparenz und Rechtssicherheit gewährleistet wird. Dass möglicherweise allgemeine Regelungen für einen sanften Übergang getroffen werden müssen, ergibt sich auch aus den folgenden Überlegungen: Investitionsplanungen erfolgen auf dem Bodenmarkt üblicherweise über sehr lange Zeiträume. In den vergangenen 35 Jahren hat keine Neubewertung der Grundstücke stattgefunden. Wenn durch die Gemeinden mittels des Hebesatzrechts eine Steigerung der Grundsteuerbelastung erfolgt ist, waren diese Änderungen für die Grundbesitzer eher moderat. Auf dieser Grundlage wurden in der Vergangenheit und werden auch jetzt noch langfristige Kalkulationen über die Bodenverwendung vorgenommen, die bei einer abrupten Änderung der Dispositionsgrundlage durch eine Modifikation der Grundsteuer verändert würden. Sprunghafte Belastungsänderungen würden auf Unverständnis und Widerstand stoßen. Bei den subjektiven Härteklauseln ist insbesondere an ältere Menschen zu denken, die unter großen Anstrengungen Wohneigentum zur Alterssicherung gebildet haben. Führt man beispielsweise für eine Übergangszeit eine generelle Härteklausel ein, wonach sich die Steuerlast um nicht mehr als 100 Prozent erhöhen dürfe, könnte man zusätzlich für Haushalte mit niedrigem Einkommen auf Antrag geringere Kappungsgrenzen vorsehen. Daher erscheinen Übergangsfristen für die Einführung einer Grundsteuer auf Basis von Bodenwerten angebracht.

Die generelle Regelung könnte auch darin bestehen, einen gleitenden Übergang vom bisherigen auf den neuen Steuerbetrag vorzusehen. Vorstellbar ist auch, dass die Grundsteuer als Steuer mit gleitender Anpassung konzipiert wird, d. h. die Steuer würde ausgehend von jedem Neufeststellungszeitpunkt über einen Zeitraum von n Jahren schrittweise auf den jeweiligen Betrag übergeleitet, beispielsweise in 10 Jahren. Dabei könnte die Angleichung an den jeweiligen neuen Steuerbetrag in der Form erfolgen, dass die jährliche Änderung der Steuerlast z.B. auf 10 Prozent des Vorjahresbetrages begrenzt wird, bis die auf neuer Basis berechnete

Steuer erreicht wird. Diese Kappung der jährlichen Anpassung müsste nicht bei verändertem Planungsrecht gelten. Da nicht nur die Anhebung auf den erhöhten Steuerbetrag sukzessive erfolgt, sondern auch die Reduzierung auf die niedrigere Belastung mit der gleichen zeitlichen, schrittweisen Verzögerung vorgenommen wird, würde sowohl bei der Umstellung auf reine Bodenwerte als auch bei späteren strukturellen Änderungen das gleiche Steueraufkommen erzielt. Die folgende Abbildung soll diese Grundidee verdeutlichen.

Abb. 5: Sukzessive Angleichung der Grundsteuer von “oben” und von “unten”



Der Zeitraum bis zur Angleichung der tatsächlichen Steuerzahlung an die eigentlich zu zahlende Steuer kann sich verlängern oder verkürzen, wenn sich die Grundstückswerte und damit die eigentlich zu zahlende Steuer zwischenzeitlich verändern. Diese gleitende Anpassung der zu zahlenden Grundsteuer an eine veränderte Steuerschuld hätte den großen Vorteil, dass nicht nur bei der Umstellung der Bemessungsgrundlage, sondern auch bei sprunghaften Wertänderungen oder zeitlich verzögerten Neuberechnungen keine abrupte Änderung der Steuerlast einträte.

Eine gleitende Änderung der Steuern wird vermutlich bei den Steuerschuldern Widerspruch hervorrufen, deren Steuerschuld nicht sofort auf den niedrigeren neuen Betrag abgesenkt wird. Dem ist entgegenzuhalten, dass die neu zu ermittelnden Beträge höher liegen müssten,

wenn alle Steuersenkungen unmittelbar wirksam würden und das gleiche Steueraufkommen erzielt werden sollte.

In eine andere Richtung zielt die Forderung, die Steuersätze zu differenzieren. Hierbei handelt es sich nicht um vorübergehende Entlastungen, sondern um eine permanente Lastverschiebung der Steuer, indem z. B. höhere Steuersätze für Gewerbeflächen und niedrigere für Wohnbauland gewählt werden. Inwieweit eine solche Differenzierung zweckmäßig ist, kann nur beantwortet werden, wenn nachgewiesen wird, dass den Kommunen unterschiedliche Belastungen aufgrund unterschiedlicher Nutzungsformen entstehen. Dieser Aspekt kann eine wichtige Rolle bei der Besteuerung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen spielen. Vermutlich läßt sich eine differenzierte Steuer wie mit der Grundsteuer A und B gut begründen. Unabhängig von den der Kommune entstehenden Belastungen kann es erwünscht sein, unterschiedliche Nutzungen unterschiedlich zu belasten. Wie auch in der aktuellen Grundsteuer könnte man sich für die modifizierte Grundsteuer, unterschiedliche Messzahlen, z. B. für Wohnbebauflächen und Gewerbeflächen vorstellen.

## **6 Zusammenfassung**

### **6.1 Fragestellung**

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist die nach wie vor angespannte Lage auf dem Bodenmarkt in vielen Kommunen und der enge finanzielle Rahmen der Kommunen bei der Entwicklung neuer oder Neuordnung vorhandener Baugebiete. Daher wurde die Frage aufgeworfen, welche Instrumente dazu beitragen können,

- durch Ausweitung des Baulandangebotes die Steigerung der Baulandpreise zu dämpfen,
- Mittel für kommunale Investitionen zu beschaffen und
- vorhandenes Bauland zu mobilisieren.

Beim Vergleich der unterschiedlichen Maßnahmen und Regelungen ist auf eine Reihe von Nebenwirkungen zu achten, u. a. auf die Gleichbehandlung der Bürger, den Verwaltungsaufwand, die Streitanfälligkeit sowie die Einflüsse auf die Umweltqualität, auf die privaten Investitionen und auf die wirtschaftliche Entwicklung.

### **6.2 Dämpfung der Baulandpreisentwicklung durch ein größeres Angebot**

Eine Entspannung bei den Baulandpreisen können die Kommunen vor allem erreichen, indem sie das Baulandangebot ausweiten, sei es durch das Ausweisen und Erschließen neuer Bauflächen, sei es durch die Nutzung von Brachflächen oder die Umwidmung von brachgefallenen Gewerbeflächen. Das Instrumentarium, das die Kommunen zur „Baulandproduktion“ einsetzen können, ist sehr vielfältig. Die Maßnahmen werden in unterschiedlichen Kombinationen auf die jeweiligen Einzelfälle angepasst und zusammengeführt, so dass u. a. Lösungen möglich werden, bei denen auch die Eigentümer an den Kosten der Baulandbereitstellung beteiligt werden können.

Die bestehende Grundsteuer wirkt indirekt nachfragesteigernd auf den Bodenmarkt, weil sie die Investitionen verteuert, so dass vergleichsweise viel Fläche nachgefragt wird. Eine Grundsteuer, bei der nur der Bodenwert in die Bemessungsgrundlage eingeht, belastet die Investiti-



onen nicht. Gegenüber der bestehenden Grundsteuer wird weniger Fläche und mehr Kapital eingesetzt. Trotz dieser Wirkung der Grundsteuer auf der Basis des Bodenwerts in Richtung einer früheren und intensiveren baulichen Nutzung vorhandenen Baulands dürfte der preis-dämpfende Effekt gegenüber der bestehenden Regelung doch mittelfristig relativ gering sein.

Ein Planungswertausgleich hat keinen Einfluss auf den Preis für die Nutzung eines Grundstücks - auch nicht bei einem hohen Abgabesatz. Das wird unmittelbar deutlich, wenn man einen Erwerber betrachtet, der den Wert bzw. Kaufpreis des Grundstücks unabhängig davon einschätzt, ob der vorherige Eigentümer einen Planungswertausgleich gezahlt hat oder nicht. Der Eigentümer wird diesen Wert bzw. am Markt erzielbaren Preis auch in seiner Kalkulation einsetzen, wenn er überlegt, ob er das Grundstück selbst nutzen soll. Richtig ist, dass der Vermögenswert eines Grundstücks für den Eigentümer durch die Einführung eines Planungswertausgleichs - wie durch jede bodenbezogene Abgabe - verringert wird. Dieser Vermögensverlust senkt aber nicht den Preis oder die Kosten für die Nutzer des Grundstücks, und er verändert die Nutzungsentscheidungen grundsätzlich nicht.

### **6.3 Mittelbeschaffung für kommunale Investitionen**

Ein Problem für die Kommunen besteht darin, dass das Schaffen von Bauland mit erheblichen Kosten verbunden ist, die den Eigentümern mit dem klassischen Instrumentarium nicht zeitnah angelastet werden können. Sehr flexibel und breit in der Anwendung, wenig streitanfällig und bereits erprobt ist ein vergleichsweise junges Instrument, nämlich der städtebauliche Vertrag, mit dem die Eigentümer unmittelbar an den Kosten beteiligt werden können.

Städtebauliche Verträge könnten durch eine Grundsteuer auf der Basis des Bodenwertes ergänzt werden. Der Vorteil einer solchen Grundsteuer besteht darin, dass sich die Bemessungsgrundlage und damit das Steueraufkommen etwa in dem Maße verbessern, in dem die Kommune Investitionen tätigt. Über die bestehende Grundsteuer wäre diese Wirkung nur teilweise zu erzielen, weil nicht nur der Bodenwert in der Bemessungsgrundlage enthalten ist und weil die Veränderungen der Grundstückswerte nur in sehr großem zeitlichen Abstand durch eine Neufeststellung der Einheitswerte berücksichtigt werden können. Der Hauptnachteil der bestehenden Grundsteuer liegt darin, dass ein unvertretbarer Aufwand getrieben werden müsste, um zeitnahe Werte zu ermitteln. Allgemeine kommunale Investitionen müssten zwar bei einer Grundsteuer auf der Basis des Bodenwerts wie bisher aus dem Haushalt finan-

ziert werden, soweit keine unmittelbare Zurechnung zu Einzelinvestitionen möglich ist. Sie würden sich aber schon innerhalb kurzer Zeit in der Bemessungsbasis niederschlagen und zu höheren Einnahmen führen.

Ein Planungswertausgleich könnte das Mittelaufkommen voraussichtlich nicht signifikant erhöhen. Das hängt zum einen damit zusammen, dass der Planungswertausgleich im wesentlichen ein alternatives Verfahren ist, die planungs- und entwicklungsbedingten Kosten anzulasten, zu denen Beiträge erhoben werden können. Zum anderen stehen viele Kommunen vor dem Problem, innerstädtische Brach- und Konversionsflächen neu zu ordnen und wieder nutzbar zu machen. Die damit verbundenen Neuordnungs- und Entwicklungskosten übersteigen vielfach die Grundstückswerte. Ein Planungswertausgleich wäre außerdem mit großen praktischen Schwierigkeiten sowie erheblicher Streitanzfälligkeit verbunden und würde nur punktuell und nur zu einem Zeitpunkt in neuen und neu geordneten Baugebieten genutzt werden können. Eine Äquivalenz zwischen kommunalen Leistungen und Mittelaufkommen könnte auch nicht näherungsweise hergestellt werden, da scharf abgegrenzte Erhebungsgebiete und Abschöpfungszeiträume festgelegt werden müssten. In manchen Fällen würde die Verständigung auf eine vertragliche konsensuale Lösung erschwert, weil Grundstückseigentümer darauf setzten könnten, im Rahmen eines Planungswertausgleichs einen geringeren finanziellen Beitrag zu leisten.

## **6.4 Baulandmobilisierung**

Mit der Forderung, Bauland - insbesondere baureifes Land - zu mobilisieren, wird die Erwartung verbunden, die Diskrepanz zwischen privatwirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich sinnvollem Bbauungszeitpunkt würde überwunden. Es soll also die optimale zeitliche Nutzungsstruktur eines Grundstücks unter Berücksichtigung der Planungs-, Erschließungs- und Infrastrukturkosten verwirklicht werden. Das heißt nicht zwingend, dass jedes baureife Grundstück sofort zu bebauen ist.

Im Rahmen städtebaulicher Verträge können neben der sachgerechten Belastung mit den anfallenden Kosten auch Vereinbarungen darüber getroffen werden, innerhalb welchen Zeitraumes die Bbauung zu erfolgen hat. Viele Kommunen nutzen die Möglichkeiten dieses Instrumentes, um die bestimmungsgemäße Nutzung ausgewiesener Flächen zu erreichen. Die Mobilisierung der Konversions- und brachgefallenen Gewerbeflächen ist über städtebauliche

Verträge dann nicht zu erreichen, wenn beispielsweise die Beseitigung von Bodenkontaminationen Kosten verursachen, die die Bodenwertsteigerung übersteigen. Insofern handelt es sich bei der Wiedernutzbarmachung dieser Flächen vielmehr um ein Finanzierungs- als um ein Mobilisierungsproblem. Die Unrentabilität dieser Maßnahmen könnten auch durch ein geändertes städtebauliches Instrumentarium nicht aufgefangen werden.

Die bestehende Grundsteuer wirkt mobilisierungshemmend, denn mit dem Hinausschieben der Bebauung kann die entsprechend höhere steuerliche Belastung in die Zukunft verschoben werden. Eine Grundsteuer, die nur am Bodenwert anknüpft, wirkt dagegen neutral auf die Entscheidung über den Zeitpunkt der Bebauung, d. h. es besteht keine Veranlassung, später zu bauen, denn dadurch lassen sich die Abgaben nicht verringern oder hinausschieben. Die Tatsache, dass die wertsteigernden Maßnahmen der Kommune in den Bodenwert eingehen, ist für Baulücken und Brachflächen besonders wichtig, weil der Grundstückswert erhöht und dadurch die Steuerbemessungsbasis vergrößert wird. Auf diese Weise werden die Kosten des Freihaltens des Grundstücks nicht nur erhöht, sondern auch dem Eigentümer angelastet.

Ferner gibt es Ansatzpunkte, das bestehende Steuerrecht so weiterzuentwickeln, dass eine zweckmäßige Nutzung des Bodens erleichtert wird. Hierzu gehören Maßnahmen im Bereich der Grunderwerbsteuer (Steuersatzsenkung, Befreiung der freiwilligen Umlegung, Erleichterung beim treuhänderischen Grundstückserwerb durch Entwicklungsgesellschaften) sowie des Ertragsteuerrechts (Einführung einer Stundungsrücklage für Bodengewinne, zeitliche Begrenzung der Spekulationsbesteuerung, flexiblere Handhabung der Grundsätze zum gewerblichen Grundstückshandel bei Privatpersonen und Wohnungsunternehmen). Diese Maßnahmen wären geeignet, sowohl die Neuausweisung zu erleichtern als auch den Bodenverkehr von unnötigen Transaktionskosten zu entlasten und somit die "Nutzung des Bodens durch den besten Wirt" zu unterstützen.

Die Erhebung eines Planungswertausgleichs hat keinen Einfluss auf den Bebauungszeitpunkt, weil die Vermögensabschöpfung die bestehenden Verzerrungen aufgrund der Besteuerung von Investitionen im Rahmen der bestehenden Grundsteuer nicht verändert. Beim Planungswertausgleich handelt es sich um eine Vermögensabgabe der Eigentümer von Grund und Boden. Unabhängig davon, wann die Abgabe zu zahlen ist, tritt der Vermögensverlust zum Zeitpunkt der gesetzlichen Einführung einer solchen Abgabe ein. Die Eigentümer werden dadurch

aber nicht veranlasst, die von ihnen als vorteilhaft angesehene zeitliche Struktur der Nutzung zu verändern, d. h. der Zeitpunkt der baulichen Nutzung wird durch einen Planungswertausgleich weder vorgezogen noch hinausgeschoben. Lediglich für finanzschwache Eigentümer kann sich durch die hohe Liquiditätsbelastung ein Verkaufszwang ergeben. Da dies aber eine eher unerwünschte Wirkung ist, müssten Härtefallregelungen vorgesehen werden.

## 7 Empfehlungen

- Die in den letzten Jahren geschaffenen umfassenden Möglichkeiten der städtebaulichen Verträge und anderer konsensueller Handlungsformen sollten intensiv genutzt werden. Zu diesem Zweck sollten verstärkt Initiativen ergriffen werden, die Kommunen über die Vorteile dieser Instrumente zu informieren. Den Gemeinden ist zu empfehlen, kommunale Baulandkonzepte aufzustellen, in denen die maßgeblichen Ziele und Strategien der kommunalen Bodenpolitik festgelegt werden und mit denen verlässliche Rahmenbedingungen für die Grundstückseigentümer und Investoren gesetzt werden.
- Daneben bleibt zu prüfen, welche Bestandteile der niederländischen Baulandbereitstellung auf Deutschland übertragen werden können. Im Hinblick auf das instrumentelle Defizit im Bereich der Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland ist auch zu prüfen, wie die Anwendungsvoraussetzungen des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vereinfacht und erleichtert werden können.
- Städtebauliche Verträge haben sich als konsensuales Instrument sowohl aus Sicht der Kommunen als auch für die Privatinvestoren als sinnvoll erwiesen. Besondere Vorteile sind die größere Flexibilität, die Zeit- und Kostenersparnis sowie die verwaltungsmäßige Entlastung auf Seiten der Kommunen. Diese Vorteile dürfen nicht eingeschränkt werden. Die Vorzüge ergeben sich v. a. dadurch, dass die Koordinierung und Steuerung der Planung und Plandurchführung von den Investoren übernommen wird. Diese müssen über die notwendigen personellen und finanziellen Kapazitäten verfügen, damit Engpässe bei den Gemeinden überwunden werden können. Im Rahmen der Vertragsverhandlungen kann auch ein Interessenausgleich dahingehend erreicht werden, dass auch das Ziel der Mobilisierung von Bauland erreicht wird.
- Die beitragsrechtlichen Regelungen sollten so gefasst werden, dass die Kosten aller Maßnahmen, die den Eigentümern zugute kommen - einschließlich angemessener Planungskosten der Gemeinden - auf diese auch unmittelbar umgelegt werden können. Es ist aber darauf zu achten, dass es angesichts der Länderkompetenz nicht zu einer Zersplitterung

des Erschließungsbeitragsrechts, sondern zu abgestimmten Ergänzungen des Beitragsrechts kommt.

- Von der gesetzlichen Einführung eines obligatorischen Planungswertausgleichs im allgemeinen Städtebaurecht sollte abgesehen werden, weil es sich um ein sehr schwer handhabbares und nur punktuell anwendbares Instrument handelt, das sehr streitanfällig ist, das mit enormem Verwaltungsaufwand verbunden ist, das keine zusätzlichen Mobilisierungseffekte auslöst, das zudem mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist und keine befriedigende Anlastung von Kosten erlaubt. Ein wesentliches Argument gegen den Planungswertausgleich ist auch, dass durch ihn die positiven Ergebnisse städtebaulicher Verträge und anderer konsensueller Handlungsformen gefährdet werden könnten.

Zwei Mitglieder der Kommission stimmen ausdrücklich dem Vorrang konsensueller Verfahren zu und begrüßen die Prüfeempfehlung hinsichtlich der Übertragbarkeit von Faktoren der niederländischen Baulandbereitstellung auf das deutsche Recht. Im Hinblick auf das noch offene Ergebnis und darauf, dass niemand zum Abschluss städtebaulicher Verträge gezwungen werden kann und die städtebauliche Entwicklung nicht immer in einem Bereich erforderlich ist, in dem Eigentümerinnen und Eigentümer zur Mitwirkung bereit sind, halten sie den Planungswertausgleich anders als die Mehrheit der Kommission weiterhin als ergänzendes Instrument für notwendig.

- Die Frage nach den Möglichkeiten, mit Bundesliegenschaften das Baulandangebot zu erhöhen, gehörte nicht zum Untersuchungsgegenstand dieser Kommission. Wegen der Besonderheiten und der großen Bedeutung dieser Flächen für die ostdeutschen Kommunen wäre eine gesonderte Untersuchung zu erwägen.
- Um den Grundstücksverkehr nicht über Gebühr zu belasten, sollte die Grunderwerbsteuer, da sie aus Europarechtlichen Bedingungen nicht gänzlich abgeschafft werden kann, auf ihr altes Niveau von 2 Prozent zurückgeführt werden. Außerdem muss in Zukunft gewährleistet werden, dass die „Produktion von Bauland“ nicht dadurch behindert wird, dass bei der freiwilligen Baulandumlegung Zusatzbelastungen mit Grunderwerbsteuer entstehen. Anzustreben ist eine steuerliche Gleichbehandlung mit der amtlichen Umlegung. Des Weiteren sollte die Bodenordnung in Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen eben-

falls nicht durch Erhebung der Grunderwerbsteuer belastet werden und vor allem nicht durch eine Mehrfachbesteuerung im Falle des treuhänderischen Durchgangserwerbs.

- Die Ausweitung der Spekulationsfrist für die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Grundstücken im Privatvermögen sollte zurückgenommen werden, um zu verhindern, dass der Grundstücksverkehr aus Gründen der Steuervermeidung behindert wird. Im Interesse der Baulandmobilisierung wäre es zweckmäßig, Regelungen über Stundungsrücklagen für die Veräußerungsgewinnbesteuerung einzuführen. Es sollte außerdem alsbald eine klärende Verlautbarung des Bundesfinanzministers erfolgen, die die steuerliche Behandlung städtebaulicher Verträge eindeutig regelt. Ein Kommissionsmitglied ist dagegen der Auffassung, dass die Besteuerung der Veräußerungsgewinne nach geltendem Recht grundsätzlich beizubehalten ist; geprüft werden sollte, ob und wie die Besteuerung insgesamt systematisiert und vereinfacht werden kann.
- Statt die Einheitswerte für die bestehende Grundsteuer mit großem Aufwand neu festzustellen, sollte für die Grundsteuer nur der Bodenwert als Bemessungsgrundlage herangezogen werden. Die weit überwiegende Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist der Auffassung, dass die Bodenrichtwerte im Sinne einer Verfahrensvereinfachung eine zielführende Bemessungsgrundlage darstellen. Weil die Bodenwerte zeitnah ermittelt werden können, weil private Investitionen nicht mehr belastet werden und weil zwischen den kommunalen Leistungen und dem Bodenwertsteueraufkommen eine enge Beziehung besteht, kann mit dieser Umstellung die äquivalente Anlastung kommunaler Investitionsausgaben verbessert werden. Die Steuerbelastung sollte sowohl beim Übergang auf die neue Struktur als auch bei späteren Änderungen gleitend an die neuen Beträge herangeführt werden. Die so modifizierte Grundsteuer würde sowohl einen Beitrag dazu leisten, Grundstücke zu mobilisieren, als auch die Steuern zeitnäher zu den kommunalen Investitionen zu erheben.

# Kommissionsmitglieder

## Vorsitzender:

**Karl Ravens**, Bundesminister a.D.,  
Präsident des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen,  
Städtebau und Raumordnung e.V., Bonn

## Gruppe Wissenschaft bzw. Sachverständige:

**Prof. Dr. Harmut Dieterich**, Institut für Bodenmanagement (IBoMa), Dortmund

**Prof. Dr. Johann Eekhoff**, Staatssekretär a. D.,  
INWO Köln, Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft  
an der Universität zu Köln, Köln

**Dr. Michael Fuchs**, Steuerberater, Dipl.-Kaufmann,  
Deutsche Baurevision AG, Düsseldorf

**Prof. Dr. Rudolf Schaefer**, Geschäftsführer  
Forschungsgruppe Stadt und Dorf GmbH, Berlin

**Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt**,  
Institut für Stadt- und Regionalplanung TU Berlin, Berlin

## Gruppe Wirtschaft:

**Dr. Dieter Bellinger**, Hauptgeschäftsführer,  
Verband deutscher Hypothekenbanken e.V., Bonn

**Dr. Ingo Ellgering**, Mitglied des Vorstands,  
Kreisparkasse Köln, Köln

**Dr. Hartwig Hamm**, Verbandsdirektor,  
Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen, Bonn



**Rolf Kyrein**, Dipl.-Volkswirt,  
München

**Dr. Christian Lieberknecht**, Referent für volkswirtschaftliche Grundsatzfragen,  
GdW Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen e.V., Köln

**Dr. Josef Meyer**, Vorstandssprecher,  
Deutsche Bau- und Grundstücks AG, Bonn

**Dieter Norres**, Prokurist,  
Bast-Bau GmbH, Erkrath

**Dr. Hans Paul Ottmann**, Geschäftsführer,  
Ottmann GmbH & Co. Südhausbau KG, München

**Dr. Rudolf Salmen**, Geschäftsführer,  
VEBA Immobilien AG Baupartner GmbH, Bochum

**Roland Vogelmann**, Leiter des Bereichs Politik und Gesellschaft,  
Bausparkasse Schwäbisch Hall AG, Schwäbisch Hall  
Vertreter: Jürgen Klatte, Geschäftsführer,  
Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen, Schwäbisch Hall

Gruppe Bundestag:

**Hildebrecht Braun**, MdB, FDP-Bundestagsfraktion,  
Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn  
Vertreter: Volker Düring, FDP-Bundestagsfraktion

**Franziska Eichstädt-Bohlig**, MdB, Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion,  
Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen  
Vertreterin: Felicitas Kraus, Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion, Bonn

**Peter Götz**, MdB, CDU/CSU-Bundestagsfraktion,  
Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn  
Vertreter: Egon Louis, CDU/CSU-Bundestagsfraktion

**Paul Schlüter**, SPD-Bundestagsfraktion, Bonn

Gruppe Bundesländer:

**Swen Graf von Bernstorff**, Leitender Ministerialrat,  
Bayrischen Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde, München

**Jürgen Herrmann**, Ministerialrat,  
Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

**Dr. Wolfgang Roters**, Ministerialdirigent,  
Ministerium für Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport  
des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Gruppe Kommunen:

**Christoph Blume**, Stadtdirektor,  
Stadt Düsseldorf, Düsseldorf

**Dr. Heinz Janning**, Beigeordneter,  
Stadtverwaltung Rheine, Rheine

**Prof. Dr. Harald Lucht**, Senatsrat,  
Kataster und Vermessung Bremen, Bremen

Ständige Gäste:

**Martin Förster**, Ministerialrat,  
Bundesministerium der Finanzen, Bonn.

**Dr. Friedrich-Adolf Jahn**, Präsident,  
Zentralverbands der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., Düsseldorf  
Vertreter: Norbert Schneider, Referent für Steuern und Finanzen

**Folkert Kiepe**, Beigeordneter und Leiter,  
Dezernat Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Deutscher Städtetag und  
Nordrhein-Westfälischer Städtetag, Köln

**Wolfgang Kleiber**, Ministerialrat,

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn

**Prof. Dr. Michael Krautzberger**, Ministerialdirektor,  
Bundesministerium Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn

**Norbert Portz**, Beigeordneter,  
Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bonn

**Franz Georg Rips**, Bundesdirektor,  
Deutscher Mieterbund e.V., Köln

**Sigurd Trommer**, Stadtbaurat,  
Bundesstadt Bonn, Bonn

**Dr.-Ing. Irene Wiese von Ofen**, Beigeordnete a.D., Essen

Vorbereitung der Kommissionssitzungen:

**Dominik Enste**, Dipl.-Volkswirt sozw. R.,  
INWO Köln, Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der  
Universität zu Köln, Köln

**Astrid Lemmer**, Dipl.-Volkswirtin sozw. R.,  
INWO Köln, Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der  
Universität zu Köln, Köln