

Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung
Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement
Technische Universität München

**Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und
Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz**

**– ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das
Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland –**

Melanie Markstein

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen der
Technischen Universität München zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktor-Ingenieurs
genehmigten Dissertation.

Vorsitzender: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Matthäus Schilcher

Prüfer der Dissertation:

1. Univ.-Prof. Dr.-Ing. Holger Magel

2. Univ.-Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter,

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

3. Prof. Dr. iur., Dr. h.c. Martin Lendi, emeritiert,

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich/ Schweiz

Die Dissertation wurde am 17. Dezember 2003 bei der Technischen Universität München
eingereicht und durch die Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen am 17. Juni
2004 angenommen.

Zusammenfassung

Gegenstand der Arbeit sind ein methodischer Vergleich und eine Analyse der Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und -mobilisierung in den drei Untersuchungsländern. Unter Berücksichtigung der derzeit geführten Diskussionen in Politik, Wissenschaft und Praxis werden Entwicklungsvorschläge für das deutsche Instrumentarium erörtert und aus diesen ein konsistentes Reformmodell abgeleitet. Die Instrumente und Strategien werden vor dem Hintergrund der bestehenden Situation auf dem Baulandmarkt bewertet und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zur Lösung bestehender Probleme diskutiert. Für die Analyse und den Vergleich wird ein Untersuchungsrastrer entwickelt, welches Beurteilungskriterien berücksichtigt, die der Komplexität des Baulandmarkts gerecht werden.

Abstract

Subject matter of this dissertation are a methodical comparative study and an analysis of the instruments and strategies for land development and mobilization of the three investigated countries. Regarding the current discussion in politics, science and practice suggestions for the development of the German system are debated and from these a consistent reform model is derived. The instruments and strategies are evaluated in reference to the existing situation on the development land market. They are discussed regarding their effectiveness for the solution of existing problems. For the analysis and the comparison an investigation screen is developed, which considers a set of evaluation criteria, which meets the requirements of the complexity of the development land market.

Dank

An erster Stelle möchte ich meinem Doktorvater Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. Holger Magel herzlich danken, der mich zum Schreiben dieser Dissertation angeregt und mir bei der Wahl des Themas sehr viel Freiheit gelassen hat. Sein Vertrauen in meine Arbeit habe ich sehr geschätzt und ich bin sehr froh, ihn als Förderer kennengelernt haben zu dürfen. Seine Ideen und Anstöße für neue Fragestellungen haben mich inspiriert.

Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter danke ich besonders für die Übernahme des Korreferats, seine Diskussionsbereitschaft und die intensive Unterstützung bei der Erarbeitung dieser Dissertation. Er hat mir wertvolle Anregungen und Hinweise gegeben, die wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Ich möchte mich auch ganz herzlich bei Herrn Univ.-Prof. Dr. iur. Dr. h.c. (em.) Martin Lendi bedanken. Er hat sich trotz seiner vielfältigen Aufgaben Zeit für mich genommen und „grenzüberschreitend“ wertvolle Ratschläge und Hinweise gegeben. Ich danke ihm für die Bereitschaft, bei dieser Arbeit als dritter Berichterstatter zu wirken.

Ein weiteres ganz großes Dankeschön gilt Frau Dipl.-Ing. Dr.techn. o.Univ.Prof. Gerlind Weber. Sie hat sich trotz ihrer sehr knapp bemessenen Zeit die Mühe gemacht, den österreichischen Teil meiner Arbeit durchzusehen und mit mir zu diskutieren. Dabei hat sie mir sehr hilfreiche Anregungen und Hinweise gegeben.

Auch all jenen gebührt mein Dank, die mit ihrem Fachwissen, ihrer Auskunfts- und Diskussionsbereitschaft trotz knappen Zeitbudgets maßgeblich zu dieser Arbeit beigetragen haben. Hierzu zählen Herr Dr. Helmut Bröll (ehem. Direktor der Bayerischen Landessiedlung), Herr Dr. Franz Dirnberger (Ltd. Verwaltungsdirektor Bayerischer Gemeindetag), Herr Dr. Fritz Wegelin (Vizedirektor Bundesamt für Raumplanung, Bern), Herr Dr. Christian Gabathuler, Herr Diggelmann und Herr Stieger (alle Baudirektion Kanton Zürich), Herr Lukas Bühlmann (Schweizer Vereinigung für Landesplanung), Herr Alain Paratte (Allreal Generalunternehmung Zürich), Herr Hubert Hattinger (Amt der Salzburger Landesregierung) und Herr Hansjörg Trenkwaller (Amt der Tiroler Landesregierung).

Ein herzliches Dankeschön gebührt Herrn Jürgen Zöllner, meinem Ausbildungsleiter beim Vermessungsamt Heidenheim während meines Referendariats. Bei ihm möchte ich mich für seine besondere und vielfältige Unterstützung bedanken.

Außerdem geht der Dank an alle Teilnehmer des Doktorandenseminars bei Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. Holger Magel. Durch ihre konstruktive Kritik und ihre Vorschläge haben sie wesentlich zu dieser Arbeit beigetragen.

Mein ganz besonderer Dank gebührt meinen Eltern. Sie haben mich auf meinem bisherigen Lebensweg in jeder Beziehung unterstützt und mein Studium und diese Dissertation überhaupt erst ermöglicht. Sie haben stets sehr viel Vertrauen in mich gesetzt und mich auch zu dieser Arbeit ermutigt und immer wieder aufgemuntert. Meinem Vater möchte ich auch für seine fachliche Unterstützung danken.

Ebenfalls eine sehr große Unterstützung wurde mir durch meinen Freund Clemens Wagner zuteil. Ich danke ihm für das große Verständnis, das er für meine Arbeit aufbrachte. Für seine fortwährenden Aufmunterungen und wertvollen Ratschläge möchte ich ihm ein herzliches Dankeschön aussprechen. Auch für den Verzicht auf sehr viel gemeinsame Freizeit und das mühsame Korrekturlesen gebührt ihm mein Dank.

Ein weiteres Dankeschön gilt meiner Großmutter Hildegard Tarlatt für das Korrekturlesen.

INHALT

1	<u>EINLEITUNG</u>	1
1.1	ANLASS UND ZIELSETZUNG DER ARBEIT	1
1.2	STAND DER FORSCHUNG	3
1.3	BEGRIFFSBESTIMMUNGEN	4
1.4	WARUM SIND BAULANDENTWICKLUNG UND BAULANDMOBILISIERUNG EIN WICHTIGES THEMA?	5
1.5	LEITBILD EINES IDEALEN BAULANDMARKTES	8
1.6	VERMUTUNGEN	8
1.7	METHODIK DER UNTERSUCHUNG	10
2	<u>RAHMENBEDINGUNGEN</u>	15
2.1	BESTEHENDE SITUATION AUF DEM BAULANDMARKT	15
2.2	PLANUNGSSYSTEM	29
3	<u>INSTRUMENTE UND STRATEGIEN ZUR BAULANDENTWICKLUNG UND BAULANDMOBILISIERUNG</u>	44
3.1	DEUTSCHLAND	44
3.2	ÖSTERREICH	76
3.3	SCHWEIZ	90
4	<u>BEWERTUNG DER INSTRUMENTE UND STRATEGIEN UND WIRKSAMKEITSANALYSE</u>	104
4.1	DEUTSCHLAND	105
4.2	ÖSTERREICH	133
4.3	SCHWEIZ	150
5	<u>VERGLEICH ZWISCHEN DEN LÄNDERN</u>	168
5.1	INSTRUMENTE UND STRATEGIEN ZUR BAULANDENTWICKLUNG UND BAULANDMOBILISIERUNG	173
5.2	WIRKSAMKEIT DER INSTRUMENTE UND STRATEGIEN IN ANBETRACHT DER RAHMENBEDINGUNGEN	190
5.3	STELLENWERT DER BODENORDNUNG	194

6	VORSCHLÄGE FÜR DAS DEUTSCHE SYSTEM - REFORMMODELL	196
6.1	STRATEGISCHE HANDLUNGSVORSCHLÄGE	196
6.2	VORSCHLÄGE IM BEREICH DER HOHEITLICHEN INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	204
6.3	VORSCHLÄGE IM BEREICH DER KOOPERATIVEN INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	222
6.4	VORSCHLÄGE IM BEREICH DER ERSCHLIEßUNG	224
6.5	KONSISTENTES REFORMMODELL	226
7	ZUSAMMENFASSUNG	233
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	238
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	239
	LITERATURVERZEICHNIS	241

GLIEDERUNG

1	<u>EINLEITUNG</u>	1
1.1	ANLASS UND ZIELSETZUNG DER ARBEIT	1
1.2	STAND DER FORSCHUNG	3
1.3	BEGRIFFSBESTIMMUNGEN	4
1.4	WARUM SIND BAULANDENTWICKLUNG UND BAULANDMOBILISIERUNG EIN WICHTIGES THEMA?	5
1.5	LEITBILD EINES IDEALEN BAULANDMARKTES	8
1.6	VERMUTUNGEN	8
1.7	METHODIK DER UNTERSUCHUNG	10
2	<u>RAHMENBEDINGUNGEN</u>	15
2.1	BESTEHENDE SITUATION AUF DEM BAULANDMARKT	15
2.1.1	DEUTSCHLAND	15
2.1.2	ÖSTERREICH	20
2.1.3	SCHWEIZ	21
2.1.4	ZUSAMMENFASSUNG	26
2.2	PLANUNGSSYSTEM	29
2.2.1	DEUTSCHLAND	30
2.2.2	ÖSTERREICH	33
2.2.3	SCHWEIZ	37
3	<u>INSTRUMENTE UND STRATEGIEN ZUR BAULANDENTWICKLUNG UND BAULANDMOBILISIERUNG</u>	44
3.1	DEUTSCHLAND	44
3.1.1	HOHEITLICHE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	44
3.1.1.1	Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien	44
3.1.1.1.1	Stadtentwicklungskonzept	44
3.1.1.1.2	Flächennutzungsplan	45
3.1.1.1.3	Bebauungsplan	45
3.1.1.1.4	Amtliche Baulandumlegung	45
3.1.1.1.5	Konzeption der Umlegung	45
3.1.1.1.5.1	Verteilungsmaßstäbe	47
3.1.1.1.5.2	Wertermittlung in der Umlegung	47
3.1.1.1.5.3	Zuständigkeit	48
3.1.1.1.5.4	Verfahrensablauf	48
3.1.1.1.5.5	Umlegung und Bebauungsplan	50
3.1.1.1.5.6	Sicherung der Durchführung	50
3.1.1.1.5.7	Kosten und Finanzierung	51

3.1.1.1.6	Grenzregelung	51
3.1.1.1.6.1	Zweck der Grenzregelung	51
3.1.1.1.6.2	Zuständigkeit	52
3.1.1.1.6.3	Verfahrensablauf	52
3.1.1.1.6.4	Kosten, Gebühren und Steuern	52
3.1.1.1.7	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	52
3.1.1.1.7.1	Zielsetzung und Zweck	53
3.1.1.1.7.2	Voraussetzungen	53
3.1.1.1.7.3	Zuständigkeit	53
3.1.1.1.7.4	Verfahrensablauf	54
3.1.1.1.7.5	Finanzierung	55
3.1.1.1.8	Verfahren nach FlurbG im zur Bebauung vorgesehenen Bereich	55
3.1.1.2	Bodenrechtliche Eigentumseingriffe	55
3.1.1.2.1	Baugebot	55
3.1.1.2.2	Enteignung	56
3.1.1.3	Fiskalische Maßnahmen	56
3.1.1.3.1	Grundsteuer	56
3.1.1.3.2	Grunderwerbsteuer	56
3.1.1.3.3	Schenkung- und Erbschaftsteuer	56
3.1.2	KOOPERATIVE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	57
3.1.2.1	Kommunale Bodenbevorratung	57
3.1.2.1.1	Baulandentwicklung in Zusammenarbeit mit Projektentwicklungsgesellschaften	57
3.1.2.2	Verträge	58
3.1.2.2.1	Ziele städtebaulicher Verträge	58
3.1.2.2.2	Überblick über die städtebaulichen Verträge nach dem BauGB	59
3.1.2.2.2.1	Die drei wesentlichen Rechtsgrundlagen	59
3.1.2.2.2.2	Vertragstypen der städtebaulichen Verträge i.e.S.	59
3.1.2.2.2.3	Erschließungsvertrag	62
3.1.2.2.2.4	Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan	63
3.1.2.2.3	Instrumente und Strategien in Verbindung mit Verträgen	64
3.1.2.2.3.1	Freiwillige Umlegung	64
3.1.2.2.3.2	Einvernehmliches Umlegungsverfahren	68
3.1.2.2.3.3	Vereinbarte amtliche Umlegung	68
3.1.2.2.3.4	Einheimischenmodelle	69
3.1.2.3	Investorenmodelle	72
3.1.2.3.1	Ankauf eines Gebietes durch einen Eigentümer	72
3.1.2.3.2	Vorhaben- und Erschließungsplan	72
3.1.2.3.2.1	Voraussetzungen	73
3.1.2.3.2.2	Verfahrensablauf	73
3.1.2.3.2.3	Vergleich des Vorhaben- und Erschließungsplans mit einem Bebauungsplan	74
3.1.3	ERSCHLIEßUNG	74
3.1.3.1	Erschließungskosten	74

3.1.3.2	Infrastrukturfolgekosten	75
3.2	ÖSTERREICH	76
3.2.1	HOHEITLICHE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	76
3.2.1.1	Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien	76
3.2.1.1.1	Örtliches Entwicklungskonzept	76
3.2.1.1.2	Flächenwidmungsplan	76
3.2.1.1.3	Bebauungsplan	77
3.2.1.1.4	Baulandumlegung	77
3.2.1.1.4.1	Konzeption der Umlegung	77
3.2.1.1.4.2	Verteilungsmaßstab	78
3.2.1.1.4.3	Wertermittlung in der Umlegung	78
3.2.1.1.4.4	Zuständigkeit	79
3.2.1.1.4.5	Verfahrensablauf	79
3.2.1.1.4.6	Umlegung und Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung	80
3.2.1.1.4.7	Sicherung der Durchführung	80
3.2.1.1.4.8	Kosten und Finanzierung	80
3.2.1.1.5	Verfahren zur Grenzveränderung	81
3.2.1.1.5.1	Zweck der Grenzveränderung	81
3.2.1.1.5.2	Zuständigkeit	81
3.2.1.1.5.3	Verfahrensablauf	81
3.2.1.1.5.4	Kosten und Finanzierung	81
3.2.1.2	Bodenrechtliche Eigentumseingriffe	82
3.2.1.2.1	Baugebot – befristete Baulandwidmung	82
3.2.1.2.2	Planänderung – Umwidmung – Rückwidmung	82
3.2.1.2.3	Enteignung	84
3.2.1.3	Fiskalische Maßnahmen	85
3.2.1.3.1	Grundsteuer	85
3.2.1.3.2	Vermögensteuer	85
3.2.1.3.3	Bodenwertabgabe	85
3.2.1.3.4	Grunderwerb-, Schenkung- und Erbschaftsteuer	86
3.2.1.3.5	Bodenwertzuwachssteuer	86
3.2.1.3.6	Baulandsteuer	86
3.2.2	KOOPERATIVE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	86
3.2.2.1	Kommunale Bodenbevorratung	86
3.2.2.1.1	Baulandgesellschaften	86
3.2.2.2	Verträge	87
3.2.2.2.1	Altes und neues Recht im Vergleich	87
3.2.2.2.2	Überblick über privatrechtliche Verträge	88
3.2.2.2.3	Varianten für den Einsatz von Verträgen	88
3.2.2.3	Baulandumlegungen auf freiwilliger Basis	88
3.2.2.4	Investorenmodelle	89
3.2.3	ERSCHLIEßUNG	89

3.2.3.1.1.1 Erschließungsbeiträge	89
3.2.3.1.1.2 Aufschließungstätigkeit der Gemeinde	90
3.3 SCHWEIZ	90
3.3.1 HOHEITLICHE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	90
3.3.1.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien	90
3.3.1.1.1 Richtplanung	90
3.3.1.1.2 Nutzungsplanung	91
3.3.1.1.3 Sondernutzungspläne	91
3.3.1.1.3.1 Gestaltungsplan	92
3.3.1.1.3.2 Erschließungspläne	92
3.3.1.1.3.3 Landumlegung im Allgemeinen	92
3.3.1.2 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe	95
3.3.1.2.1 Baupflichten	95
3.3.1.2.2 Auszonung	96
3.3.1.2.3 Enteignung	96
3.3.1.3 Fiskalische Maßnahmen	97
3.3.1.3.1 Grundstücksgewinnsteuer	97
3.3.1.3.2 Handänderungssteuer	98
3.3.1.3.3 Erbschaft- und Schenkungsteuer	98
3.3.1.3.4 Liegenschaften- oder Grundsteuer	98
3.3.1.3.5 Vermögensteuer	98
3.3.1.3.6 Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden	98
3.3.1.3.7 Planwertausgleich	99
3.3.2 KOOPERATIVE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	100
3.3.2.1 Kommunale Bodenbevorratung	100
3.3.2.2 Verträge	100
3.3.2.2.1 Erschließungsverträge	100
3.3.2.2.2 Vertragliche Regelung zum Baugebot – das Berner Modell	101
3.3.2.3 Privater Gestaltungsplan	101
3.3.2.4 Investorenmodelle	101
3.3.3 ERSCHLIEßUNG	101
3.3.3.1 Begriff und Funktion	101
3.3.3.2 Durchführung der Erschließung	102
3.3.3.2.1 Gemeinwesen als Träger der Erschließung und Anspruch auf Selbsterschließung	102
3.3.3.2.2 Zeitpunkt der Erschließung	102
3.3.3.2.3 Finanzierung der Erschließung	103
3.3.3.2.3.1 Bundesrecht	103
3.3.3.2.3.2 Kantonales Recht	103

4	<u>BEWERTUNG DER INSTRUMENTE UND STRATEGIEN UND</u>	
	<u>WIRKSAMKEITSANALYSE</u>	104
<hr/>		
4.1	DEUTSCHLAND	105
4.1.1	HOHEITLICHE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	105
4.1.1.1	Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien	105
4.1.1.1.1	Stadtentwicklungskonzept	105
4.1.1.1.2	Flächennutzungsplan und Bebauungsplan	105
4.1.1.1.3	Amtliche Baulandumlegung	106
4.1.1.1.3.1	Bewertung der Vor- und Nachteile der amtlichen Baulandumlegung	106
4.1.1.1.3.2	Wirksamkeitsanalyse	108
4.1.1.1.4	Grenzregelung	109
4.1.1.1.5	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	109
4.1.1.1.6	Verfahren nach FlurbG im zur Bebauung vorgesehenen Bereich	112
4.1.1.2	Bodenrechtliche Eigentumseingriffe	113
4.1.1.2.1	Baugebot	113
4.1.1.2.2	Enteignung	113
4.1.1.3	Fiskalische Maßnahmen	114
4.1.1.3.1	Grundsteuer	114
4.1.1.3.2	Grunderwerbsteuer	114
4.1.1.3.3	Schenkung- und Erbschaftsteuer	115
4.1.1.3.4	Zusammenfassung	115
4.1.2	KOOPERATIVE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	115
4.1.2.1	Kommunale Bodenbevorratung	115
4.1.2.1.1	Baulandentwicklung in Zusammenarbeit mit Projektentwicklungsgesellschaften	116
4.1.2.2	Instrumente und Strategien in Verbindung mit Verträgen	117
4.1.2.2.1	Freiwillige Umlegung	117
4.1.2.2.2	Einvernehmliches Umlegungsverfahren	120
4.1.2.2.3	Vereinbarte amtliche Umlegung	122
4.1.2.2.4	Einheimischenmodelle	124
4.1.2.2.4.1	Vertragsmodelle	124
4.1.2.2.4.2	Zwischenerwerbsmodelle	124
4.1.2.3	Investorenmodelle	125
4.1.2.3.1	Ankauf eines Gebietes durch einen Eigentümer	126
4.1.2.3.2	Vorhaben- und Erschließungsplan	127
4.1.2.3.2.1	Vor- und Nachteile des Vorhaben- und Erschließungsplans	127
4.1.2.3.2.2	Thesen zur Anwendung des Vorhaben- und Erschließungsplans	129
4.1.3	ERSCHLIEßUNG	129
4.1.4	ZUSAMMENFASSUNG	130
4.2	ÖSTERREICH	133
4.2.1	HOHEITLICHE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	133
4.2.1.1	Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien	133
4.2.1.1.1	Örtliches Entwicklungskonzept	133

4.2.1.1.2 Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan	134
4.2.1.1.3 Baulandumlegung	134
4.2.1.1.3.1 Vor- und Nachteile	134
4.2.1.1.3.2 Wirksamkeitsanalyse	136
4.2.1.1.4 Verfahren zur Grenzveränderung	136
4.2.1.2 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe	137
4.2.1.2.1 Baugebot – befristete Baulandwidmung	137
4.2.1.2.2 Planänderung – Umwidmung – Rückwidmung	138
4.2.1.2.3 Enteignung	139
4.2.1.3 Fiskalische Maßnahmen	140
4.2.1.3.1 Grundsteuer	140
4.2.1.3.2 Vermögensteuer	140
4.2.1.3.3 Bodenwertabgabe	141
4.2.1.3.4 Grunderwerb-, Schenkung- und Erbschaftsteuer	141
4.2.1.3.5 Bodenwertzuwachssteuer	141
4.2.1.3.6 Baulandsteuer	142
4.2.1.3.7 Zusammenfassung	142
4.2.2 KOOPERATIVE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	142
4.2.2.1 Kommunale Bodenbevorratung	142
4.2.2.1.1 Baulandgesellschaften der Länder	143
4.2.2.2 Verträge	144
4.2.2.3 Baulandumlegungen auf freiwilliger Basis	145
4.2.2.4 Investorenmodelle	146
4.2.3 ERSCHLIEßUNG	146
4.2.3.1 Erschließungsbeiträge	146
4.2.3.2 Aufschließungstätigkeit der Gemeinde	146
4.2.4 ZUSAMMENFASSUNG	147
4.3 SCHWEIZ	150
4.3.1 HOHEITLICHE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	150
4.3.1.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien	150
4.3.1.1.1 Richtplanung	150
4.3.1.1.2 Nutzungsplanung	151
4.3.1.1.3 Sondernutzungspläne	152
4.3.1.1.3.1 Gestaltungsplan	152
4.3.1.1.3.2 Erschließungspläne	154
4.3.1.1.3.3 Landumlegung im Allgemeinen	154
4.3.1.2 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe	156
4.3.1.2.1 Baupflichten	156
4.3.1.2.2 Auszonung	157
4.3.1.2.3 Enteignung	157
4.3.1.3 Fiskalische Maßnahmen	157
4.3.1.3.1 Grundstücksgewinnsteuer	157

4.3.1.3.2	Handänderungssteuer	158
4.3.1.3.3	Erbschaft- und Schenkungsteuer	158
4.3.1.3.4	Liegenschaften- oder Grundsteuer	159
4.3.1.3.5	Vermögensteuer	159
4.3.1.3.6	Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden	160
4.3.1.3.7	Planwertausgleich	160
4.3.1.3.8	Zusammenfassung	160
4.3.2	KOOPERATIVE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	161
4.3.2.1	Kommunale Bodenbevorratung	161
4.3.2.2	Verträge	162
4.3.2.2.1	Erschließungsverträge	162
4.3.2.2.2	Vertragliche Regelung zum Baugebot – das Berner Modell	163
4.3.2.3	Privater Gestaltungsplan	163
4.3.2.4	Investorenmodelle	164
4.3.3	ERSCHLIEßUNG	165
4.3.4	ZUSAMMENFASSUNG	166

5 VERGLEICH ZWISCHEN DEN LÄNDERN 168

5.1 INSTRUMENTE UND STRATEGIEN ZUR BAULANDENTWICKLUNG UND

BAULANDMOBILISIERUNG 173

5.1.1	HOHEITLICHE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	173
5.1.1.1	Planerische Instrumente auf örtlicher Ebene	173
5.1.1.2	Bodenordnerische Instrumente und Strategien	178
5.1.1.2.1	Baulandumlegung:	178
5.1.1.2.2	Grenzregelung	181
5.1.1.2.3	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	182
5.1.1.3	Bodenrechtliche Eigentumseingriffe	182
5.1.1.3.1	Baugebote	182
5.1.1.3.2	Enteignung	183
5.1.1.3.3	Planänderung/ Rückwidmung/ Auszonung	183
5.1.1.3.4	Befristete Baulandwidmung	184
5.1.1.3.5	Gegenüberstellung	184
5.1.1.4	Fiskalische Maßnahmen	184
5.1.1.4.1	Grundsteuer/ Liegenschaftensteuer	184
5.1.1.4.2	Grunderwerbsteuer/ Handänderungssteuer	184
5.1.1.4.3	Erbschaft- und Schenkungsteuer	185
5.1.1.4.4	Bodenwertzuwachssteuer/ Grundstücksgewinnsteuer	185
5.1.1.4.5	Vermögensteuer	185
5.1.1.4.6	Planwertausgleich	185
5.1.1.4.7	Bodenwertabgabe	186
5.1.1.4.8	Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden	186
5.1.1.4.9	Baulandsteuer	186

5.1.2 KOOPERATIVE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	186
5.1.2.1 Aktive Baulandpolitik/ Zwischenerwerbsmodelle	186
5.1.2.2 Verfahrensweisen in Verbindung mit Verträgen	187
5.1.2.3 Privater Gestaltungsplan	188
5.1.2.4 Investorenmodelle	188
5.1.3 ERSCHLIEßUNG	188
5.1.3.1 Zuständigkeit	189
5.1.3.2 Finanzierung/ Belastung der Gemeinden	189
5.1.3.3 Anspruch auf Erschließung	189
5.1.3.4 Erschließungsprogramm/ Inhalt der Erschließungspläne	189
5.1.3.5 Erschließungsverträge	190
5.1.3.6 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	190
5.2 WIRKSAMKEIT DER INSTRUMENTE UND STRATEGIEN IN ANBETRACHT DER RAHMENBEDINGUNGEN	190
5.2.1 HOHEITLICHE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	190
5.2.1.1 Planerische Instrumente auf örtlicher Ebene	190
5.2.1.2 Bodenordnerische Instrumente und Strategien	191
5.2.1.3 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe	191
5.2.1.4 Fiskalische Maßnahmen	192
5.2.2 KOOPERATIVE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	194
5.2.3 ERSCHLIEßUNG	194
5.3 STELLENWERT DER BODENORDNUNG	194
6 VORSCHLÄGE FÜR DAS DEUTSCHE SYSTEM - REFORMMODELL	196
6.1 STRATEGISCHE HANDLUNGSVORSCHLÄGE	196
6.1.1 UNTERSTÜTZUNG DER KOMMUNEN	196
6.1.2 STEUERUNG MIT HILFE VON GRUNDSATZBESCHLÜSSEN	197
6.1.3 ZU BEACHTENDE PRINZIPIEN	199
6.1.4 SCHAFFUNG INTERKOMMUNALER UND REGIONALER ALLIANZEN	199
6.1.5 STRENGE BEDARFSORIENTIERUNG UND BESSERE NUTZUNG ÜBERBAUTER GEBIETE	200
6.1.6 NUTZUNGSVERPFLICHTUNG BEI NEUAUSWEISUNGEN	201
6.1.7 BESSERE KOORDINATION DER PLANUNGSEBENEN	201
6.1.8 BERÜCKSICHTIGUNG VON AUSGLEICHSFLÄCHEN IN PLANUNG UND GESETZ	202
6.1.9 ENTWICKLUNG VON MODELLEN ZUM BAULÜCKENMANAGEMENT	202
6.1.10 SPEZIELLE AUSBILDUNG VON „BAULAND-/ BODENMANAGERN“ UND „GEMEINDEINGENIEUREN“	202
6.1.11 SCHNELLERE ENTSCHEIDUNGS- UND ENTWICKLUNGSZYKLEN	203
6.1.12 ZUSAMMENFASSUNG	203
6.2 VORSCHLÄGE IM BEREICH DER HOHEITLICHEN INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	204
6.2.1 PLANERISCHE UND BODENORDNERISCHE INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	204
6.2.1.1 Überprüfung der Flächennutzungspläne	204
6.2.1.2 Beibehaltung der „Einfachheit“ des Verfahrens zur Baugenehmigung	205

6.2.1.3 Hohe Bebauungsdichten und Möglichkeit zur Nutzungsübertragung	205
6.2.1.4 Stärkere Integration der Bodenordnung in das Verfahren der Bauleitplanung	205
6.2.1.5 Verbesserungsvorschläge zur gesetzlichen Umlegung	206
6.2.1.5.1 Stärkung der Akzeptanz der Umlegung	206
6.2.1.5.2 Stärkung der Position der Grundstückseigentümer	206
6.2.1.5.3 Vereinfachtes Umlegungsverfahren	207
6.2.1.5.4 Änderung der Regelung zum Flächenbeitrag und Flächenabzug	208
6.2.1.5.5 Erschließungsbeitragsfreie Zuteilung	210
6.2.1.5.6 Berücksichtigung eines Minderwerts der Einwurfsgrundstücke bei der Zuteilung	210
6.2.1.5.7 Streichung von Verfahrensbestimmungen	211
6.2.1.5.8 Stärkung des einvernehmlichen Verfahrens	211
6.2.1.5.9 Baugebot im Rahmen der Umlegung	211
6.2.1.5.10 Stärkung der Umlegung in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil	211
6.2.1.5.11 Umfassender Einsatz des Instruments Umlegung	212
6.2.1.6 Übertragung von Planungs- und Verfahrenskosten auf die Eigentümer	212
6.2.1.7 Fortentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme	212
6.2.1.8 Zusammenfassung	213
6.2.2 BODENRECHTLICHE EIGENTUMSEINGRIFFE	213
6.2.2.1 Befristete Baulandwidmung/ Baurecht auf Zeit	213
6.2.2.2 Übertragung von Elementen des „Niederländischen Modells“	216
6.2.2.3 Instrumente zum Rückbau von Siedlungsflächen	217
6.2.2.4 Zusammenfassung	218
6.2.3 FISKALISCHE MAßNAHMEN	218
6.2.3.1 Grundsteuerreform	218
6.2.3.2 Österreichische Bodenwertabgabe	219
6.2.3.3 Flächennutzungssteuer	219
6.2.3.4 Österreichische Bodenwertzuwachssteuer/ Schweizer Grundstücksgewinnsteuer	220
6.2.3.5 Planwertausgleich	220
6.2.3.6 Baulandsteuer/ Steuervergünstigungen bei Baulandmobilisierung	222
6.2.3.7 Zusammenfassung	222
6.3 VORSCHLÄGE IM BEREICH DER KOOPERATIVEN INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	222
6.3.1 KOMMUNALER ZWISCHENERWERB	222
6.3.2 VERSTÄRKTER EINSATZ VON VERTRÄGEN	223
6.3.3 SCHWEIZER PRIVATER GESTALTUNGSPLAN	223
6.3.4 ZUSAMMENFASSUNG	224
6.4 VORSCHLÄGE IM BEREICH DER ERSCHLIEßUNG	224
6.4.1 ÜBERTRAGUNG VON ERSCHLIEßUNGS- UND UNTERHALTSKOSTEN AUF EIGENTÜMER	224
6.4.2 KOSTENDECKUNG DURCH STÄDTEBAULICHEN VERTRAG	224
6.4.3 ZEITLICHE DETERMINIERUNG UND ETAPPIERUNG DER ERSCHLIEßUNG	224
6.4.4 ZWANG ZUR KALKULATION DER NÖTIGEN FINANZEN	224
6.4.5 VEREINFACHUNG DES ERSCHLIEßUNGSBEITRAGSRECHTS	225
6.4.6 ZUSAMMENFASSUNG	226

6.5 KONSISTENTES REFORMMODELL	226
6.5.1 STRATEGISCHE HANDLUNGSVORSCHLÄGE	227
6.5.1.1 Steuerung mit Hilfe von Grundsatzbeschlüssen	227
6.5.1.2 Nutzungsverpflichtung bei Neuausweisungen	227
6.5.1.3 Modelle zum Baulückenmanagement	227
6.5.2 VORSCHLÄGE IM BEREICH DER HOHEITLICHEN INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	227
6.5.2.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien	227
6.5.2.1.1 Überprüfung der Flächennutzungspläne	227
6.5.2.1.2 Hohe Bebauungsdichten und Nutzungsübertragung	228
6.5.2.1.3 Vereinfachtes Umlegungsverfahren	228
6.5.2.1.4 Baugebot im Rahmen der Umlegung	228
6.5.2.1.5 Übertragung der Planungs- und Verfahrenskosten auf die Eigentümer	228
6.5.2.1.6 Fortentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme	228
6.5.2.2 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe	228
6.5.2.2.1 Befristete Baulandwidmung	228
6.5.2.2.2 Instrumente zum Rückbau von Siedlungsflächen	229
6.5.2.3 Fiskalische Maßnahmen	229
6.5.2.3.1 Grundsteuerreform	229
6.5.2.3.2 Steuervergünstigungen bei Mobilisierung	229
6.5.3 VORSCHLÄGE IM BEREICH DER KOOPERATIVEN INSTRUMENTE UND STRATEGIEN	229
6.5.3.1 Verstärkter Einsatz von Verträgen	229
6.5.4 VORSCHLÄGE IM BEREICH DER ERSCHLIEßUNG	229
6.5.4.1 Übertragung der Erschließungs- und Unterhaltskosten auf die Eigentümer	229
6.5.4.2 Kostendeckung durch städtebaulichen Vertrag	230
6.5.4.3 Zwang zur Kalkulation der nötigen Finanzen	230
6.5.4.4 Vereinfachung des Erschließungsbeitragsrechts	230
6.5.5 ZUSAMMENFASSUNG	230
7 ZUSAMMENFASSUNG	233
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	238
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	239
LITERATURVERZEICHNIS	241

*Achte darauf, dass du die richtigen Mittel wählst, dann wird sich das Ziel von selbst einstellen.
Mohandas Karamchand, genannt "Mahatma" Gandhi (1869-1948), indischer Rechtsanwalt, Staatsmann und Reformier*

1 EINLEITUNG

1.1 Anlass und Zielsetzung der Arbeit

Kaum eine volkswirtschaftliche Frage hat in den letzten 100 Jahren die Verantwortlichen in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft so stark beschäftigt wie die Situation und die Preisbildung bei Bauland. Bis in die heutige Zeit steht die Entwicklung der Grundstückspreise auf dem Baulandmarkt oft im Mittelpunkt der volkswirtschaftlichen, wohnungspolitischen, gesellschaftspolitischen und steuerrechtlichen Diskussion¹.

Auch heutzutage reißt die Diskussion um die Bodenfrage hierzulande nicht ab. Vielfach wird von Baulandknappheit, Baulandhortung, überhöhten Baulandpreisen und Zersiedelung gesprochen. Dies sind jedoch nur einige wenige Schlagworte, die angesichts der derzeitigen Situation zu nennen sind. Obwohl die Entwicklung auf dem Bauland- und Wohnungsmarkt regional sehr unterschiedlich verläuft, bleibt eine kontinuierliche Entwicklung und Mobilisierung von ausreichenden Bauflächen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung auch künftig unverzichtbar².

Bislang war die Entwicklung von Bauland für die Gemeinden meist ein schwieriges und vor allem kostspieliges Unterfangen. Vor dem Hintergrund knapper kommunaler Kassen sind sie jedoch gezwungen, eine kostenneutrale Finanzierung der Baulandentwicklung bei gleichzeitiger Beachtung der Probleme wie Baulandknappheit, hohe Bodenpreise und Zersiedelung anzustreben.

Dabei stellt sich die Frage, welche Instrumente und Strategien ihnen dafür derzeit zu Verfügung stehen und inwiefern diese in der Lage sind, die Probleme zu lösen.

Trotz der großen Akzeptanz des bestehenden Instrumentariums und der weitgehenden Zufriedenheit der Kommunen über die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, besteht dennoch an einigen Stellen Entwicklungs- und Verbesserungsbedarf. Dies zeigen unter anderem die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens von Prof. SCHÄFER. Das Forschungsvorhaben hat ergeben, dass die seit Beginn der 90er Jahre bereitgestellten Regelungen in der Praxis Akzeptanz gefunden haben. Das differenzierte Strategieprofil, das viele deutsche Kommunen entwickelt haben, spiegelt dies wider. In etwa gleicher Verteilung werden von den Kommunen in erster Linie die Strategien klassische Angebotsplanung, aktive Baulandpolitik und Mischstrategien eingesetzt.

Sofern nach der Vorstellung der befragten Kommunen zusätzliche Instrumente eingeführt werden sollten, so liegt der artikulierte Bedarf deutlich bei der Frage der Mobilisierung von Flächen und Grundstücken. Es geht dabei sowohl um die Mobilisierung von Flächen für die Baulandentwicklung überhaupt, als auch um den engeren Bereich der Mobilisierung baureifer Flächen. Auch nach Verbesserungen zur Deckung des Finanzierungsbedarfs wurden Forderungen laut. Diese kamen insbesondere in den neuen Bundesländern auf.

Um herauszufinden, ob die Gemeinden in ihrer Einschätzung richtig liegen, dass das bestehende Instrumentarium ausreichend ist oder es eventuell andere Instrumente und Strategien gibt, von deren Existenz die Gemeinden nichts wissen und welche die Vorstellungskraft der Gemeinden hinsichtlich Anwendbarkeit, Problemlösungsmöglichkeit und Wirksamkeit übersteigen, lohnt sich ein Blick über die eigenen Landesgrenzen hinaus. Möglicherweise ergeben sich aus solch einem Vergleich auch Hinweise für eine konsequentere Anwendung des bestehenden Instrumentariums.

Eine Analyse der Instrumente und Strategien anderer Länder vor dem Hintergrund der jeweils vorherrschenden Rahmenbedingungen soll dazu dienen, sich nicht nur der eigenen Stärken und Schwächen bewusst zu werden, sondern auch von den Erfahrungen der anderen zu profitieren und eventuell neue Instrumente und Strategien nach dem Vorbild anderer Länder zu implementieren oder von deren Anwendungspraxis zu lernen.

¹ Vgl. THIEDEMANN

² Vgl. MEYER (2002)

Hierfür bietet sich eine systematische Untersuchung und ein Vergleich der Instrumente und Strategien anderer Länder an.

Solch ein Vergleich macht nur dann Sinn, wenn die zu vergleichenden Länder sich in ihrem Aufbau, ihrer wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Situation ähneln und mit vergleichbaren Problemen hinsichtlich der Baulandentwicklung und -mobilisierung zu kämpfen haben wie die Bundesrepublik Deutschland. Als Vergleichsländer werden in dieser Untersuchung die Länder Österreich (in erster Linie am Beispiel Salzburg) und die Schweiz (v.a. am Beispiel Zürich) gewählt. Dies ist damit zu begründen, dass die oben bereits angesprochenen Voraussetzungen für einen Vergleich bei diesen Ländern gegeben sind. Bei allen drei Ländern handelt es sich um demokratische, föderative und soziale Rechtsstaaten. Zudem sind alle drei Länder dicht besiedelt und haben mit hohen Baulandpreisen zu kämpfen. Außerdem ist bei allen Untersuchungsländern das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden auf dem Gebiet der örtlichen Raumplanung stark ausgeprägt. Des Weiteren erscheint es besonders interessant zu untersuchen, welche genauen Probleme zwei unserer unmittelbaren Nachbarn auf dem Baulandmarkt haben und wie sie diese lösen. Die unterschiedliche räumliche Größe der drei Untersuchungsländer stellt einen weiteren Grund für einen Vergleich dar. Möglicherweise zeigen sich die Nachteile gewisser Vorgänge in der Schweiz und in Österreich etwas früher, weil aufgrund der räumlichen Begrenztheit der beiden Länder, verbunden mit besonderen topographischen Verhältnissen, die Raumansprüche stärker aufeinanderprallen. Falls dem so ist, könnten dort beobachtete Entwicklungstendenzen Deutschland als „Frühwarnsystem“ dienen.

Begründen lässt sich die Wahl der drei Länder auch dadurch, dass in jedem der Untersuchungsländer die örtliche Raumordnung auf einer anderen Ebene geregelt ist. Deutschland repräsentiert ein Land, in dem die örtliche Raumplanung bzw. die Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung auf Bundesebene geregelt ist, in der Schweiz stellt das Schweizer Raumplanungsgesetz des Bundes die Grundlage der Raumplanung und der Ordnung des Bodenmarktes dar. Es wird durch die Kantone konkretisiert bzw. ergänzt. In Österreich hingegen gibt es kein Bundesgesetz über die Raumplanung und dementsprechend ist auch die örtliche Raumplanung auf Landesebene gesetzlich geregelt.

Nicht zu übersehen ist des Weiteren die Tatsache, dass diese drei direkt aneinander grenzenden Länder mit ihrer vergleichbaren wirtschaftlichen Situation und Attraktivität einem direkten Standortkonkurrenzkampf in bezug auf Gewerbe- und Industrieansiedlungen, Arbeiten und Wohnen ausgesetzt sind, der unter anderem auch durch das Baulandangebot und die Baulandpreise bestimmt wird.

Die vorliegende Untersuchung macht es sich zum Ziel, die Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung der drei Vergleichsländer Deutschland, Österreich und Schweiz zu untersuchen und detailliert darzustellen, sie nach objektiven Kriterien getrennt voneinander zu durchleuchten und festzustellen, inwiefern diese in bezug auf die länderspezifischen Rahmenbedingungen und Probleme wirksam greifen. Aus dieser voneinander getrennten Darstellung wird der Vergleich abgeleitet.

Weiterer Gegenstand der Arbeit ist die Untersuchung, welche Instrumente und Strategien der Nachbarländer gegebenenfalls auch in Deutschland zur besseren Lösung der hier bestehenden Probleme hilfreich sein könnten. Daraus werden dann Vorschläge zur Ergänzung für deutsche Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung abgeleitet.

Zusammenfassend lassen sich die in dieser Arbeit zu untersuchenden Leitfragen formulieren:

- Welche Rahmenbedingungen hinsichtlich der bestehenden Situation auf dem Baulandmarkt und des Planungssystems existieren in den Untersuchungsländern?
- Welche Strategien und Instrumente zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung werden in den jeweiligen Ländern angewandt?
- Wie sind diese zu bewerten?
- Wie wirken sie angesichts der bestehenden Situation auf dem Baulandmarkt in den jeweiligen Ländern?
- Welche Ergebnisse ergibt ein Vergleich der Instrumente und Strategien und ihrer Wirksamkeit hinsichtlich der lokalen Probleme?
- Welche Instrumente und Strategien der Nachbarländer könnten auch zur Lösung der Probleme in Deutschland hilfreich sein?

- Welche Vorschläge und Anregungen lassen sich daraus für deutsche Instrumente und Strategien ableiten?

Um diese Leitfragen im Verlaufe dieser Arbeit zu beantworten, wird folgendermaßen vorgegangen:

Im Anschluss werden der derzeitige Stand der Forschung, die wesentlichen Begriffe dieser Arbeit, eine Erläuterung der Relevanz des Themas Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung, das Leitbild eines idealen Baulandmarkts, die der Arbeit zugrunde liegenden Vermutungen und die der Arbeit zugrunde liegende Methodik für eine systematische Untersuchung vorgestellt.

Für eine Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung von maßgeblicher Bedeutung sind die Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern. Diese werden in Kapitel 2 vorgestellt. Hierzu zu rechnen ist sowohl die bestehende Situation auf dem Baulandmarkt als auch das Planungssystem des jeweiligen Landes. Einflüsse aus den Bereichen Wirtschaft, Politik als auch durch die Gesellschaft haben auch Auswirkungen auf die Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung, können im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht weiter untersucht werden.

Das wesentliche Element einer Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung bilden die zur Verfügung stehenden Instrumente und Strategien. Diese werden in Kapitel 3 nach Ländern getrennt dargestellt³ und in Kapitel 4 nach objektiven Kriterien untersucht und bewertet. In diesem Zusammenhang wird auch auf das Steuer- und das Fördersystem in den einzelnen Ländern eingegangen. Des Weiteren wird in Kapitel 4 geprüft, inwiefern diese Instrumente und Strategien in Anbetracht der bestehenden Situation auf dem Baulandmarkt und des Planungssystems wirksam greifen beziehungsweise die bestehenden Probleme nicht zu lösen vermögen.

In Kapitel 5 schließt sich der Vergleich der Instrumente und Strategien an. Er wird aus den Ergebnissen der Untersuchungen der vorangegangenen Kapitel abgeleitet. Verglichen werden zum einen die Instrumente und Strategien der einzelnen Länder und zum anderen ihre Wirksamkeit in bezug auf die bestehenden Rahmenbedingungen.

In Kapitel 6 werden Vorschläge und Anregungen für das deutsche System erarbeitet und vorgestellt. Aus diesen wird anschließend ein konsistentes Reformmodell abgeleitet.

In Kapitel 7 werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammenfassend dargestellt.

1.2 Stand der Forschung

Andere aktuelle wissenschaftliche Studien und Untersuchungen haben sich bereits mit ähnlichen Vergleichen beschäftigt. Diese haben viele andere europäische Länder und die USA untersucht, jedoch nicht die Schweiz und Österreich⁴. Dies ist ein weiterer Grund, weswegen eine genauere Untersuchung dieser Länder besonders lohnenswert erscheint. Vorliegende Untersuchungen haben sich in erster Linie mit den Planungssystemen, der Funktionsweise städtischer Bodenmärkte, der Bauleitplanung und Baugenehmigung und der Bodenpolitik beschäftigt. Dabei haben sie nur teilweise auch die Themen Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung angerissen⁵.

³ Da es sich bei diesem Kapitel um einen rein darstellenden Teil handelt, wird es aus Gründen des Umfangs in einer kleinen Schrift abgedruckt.

⁴ Abgesehen von einer Studie mit dem Namen Mobilisierung von Bauland in der ARGE ALP, die sich mit Lösungsansätzen zur Baulandmobilisierung in 11 Ländern, Kantonen, Provinzen bzw. Regionen von den vier Staaten Deutschlands, Österreichs, der Schweiz und Italiens beschäftigt. Darin werden jedoch nur die Instrumente und Strategien zur Baulandmobilisierung getrennt dargestellt und nicht sehr ausführlich untersucht und bewertet. Auf Baulandentwicklung im Allgemeinen wird nicht eingegangen. Ein direkter Vergleich ist in dieser Studie ebenfalls nicht enthalten. Des Weiteren sind Verbesserungsvorschläge sehr allgemein gehalten. Auch THIEDEMANN hat sich bereits mit einem ähnlichen Thema beschäftigt, allerdings im Jahre 1972. Seit dieser Zeit haben sich jedoch einige Veränderungen auf dem Baulandmarkt und der gesetzlichen Situation ergeben.

⁵ Vgl. auch DRANSFELD/VOB (1993)

Derzeit wird an einer Novellierung des Baugesetzbuches gearbeitet. Ein Regierungsentwurf für die Novelle liegt mittlerweile vor⁶.

Vorschläge hierfür hat die sogenannte GAENTZSCH-KOMMISSION erarbeitet. Die Vorschläge der Kommission betreffen im Wesentlichen die Umsetzung der EU-Richtlinien zur Plan-UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung). Des Weiteren hat sie sich mit den Möglichkeiten und Grenzen eines „Baurechts auf Zeit“ beschäftigt.

Auch ein Rechtsgutachten von Prof. PIETZCKER hat untersucht, inwieweit im hoheitlichen Instrumentarium eine Befristung des Baurechts möglich wäre und wie dies im Verhältnis zu anderen Baurechtsbereichen (z.B. den bauplanungsrechtlichen Zulassungstatbeständen, dem Planungsschadensrecht und dem Bauordnungsrecht) wirksam ausgestaltet werden könnte.

Eine weitere Sachverständigenkommission beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat sich mit der Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch beschäftigt. Der von dieser Kommission vorgelegte Bericht⁷ enthält einige Vorschläge die städtebauliche Umlegung betreffend.

Prof. SCHMIDT-ABMANN hat im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ein Rechtsgutachten zum Recht der städtebaulichen Umlegung erstattet.

1.3 Begriffsbestimmungen

Bevor auf die Bedeutung der Thematik Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung eingegangen wird, sollte geklärt werden, was in dieser Untersuchung genau darunter zu verstehen ist. In der Literatur trifft man auf verschiedenartige Begriffe, die teilweise Ähnliches oder sogar das Gleiche meinen oder auch mehrere Begriffe zusammenfassen. Beim Leser sorgt dies für Verwirrung. Die Rede ist von Baulandpolitik, Bodenpolitik, Baulandmanagement, Bodenmanagement, Flächenmanagement, Landmanagement etc. All diese Begriffe beschreiben im Kern gemeindliche Strategien, um Nutzungsziele für Grund und Boden, vorrangig bauliche Nutzungen, am richtigen Standort umzusetzen⁸.

In dieser Arbeit werden ausschließlich die Begriffe Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung verwendet.

Baulandentwicklung

Unter Baulandentwicklung wird die erstmalige Ausweisung von neuem Bauland verstanden. Dazu zu rechnen sind alle Schritte, die dazu beitragen, dass aus Nicht-Bauland Bauland wird⁹. Das bedeutet, dass hierzu der gesamte konzeptionelle, organisatorische und technische Ablauf der Aufschließung von Bauland einschließlich der Planung und Konzeptentwicklung zu zählen ist¹⁰.

Baulandmobilisierung

Ziel einer Baulandmobilisierung ist, Flächen, die für eine Bebauung vorgesehen sind, ihrer geplanten Nutzung auch tatsächlich zuzuführen.

Betroffen ist demnach sowohl das neu entwickelte Bauland als auch das bestehende Bauland. „Beim bestehenden Bauland betrifft das sowohl die noch nicht genutzten Parzellen wie auch die schlecht¹¹ ausgenützten und nicht mehr genutzten Flächen¹².“

⁶ Vgl. EAGBAU

⁷ Vgl. BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS

⁸ Vgl. DEHNE

⁹ Am Beispiel Deutschlands bedeutet das, ausgehend von der traditionellen Verfahrensweise, dass Baulandentwicklung die drei Schritte der Bauleitplanung, Bodenordnung und Erschließung umfaßt.

¹⁰ Vgl. DEHNE

¹¹ D.h. nicht entsprechend der städtebaulichen Situation adäquat genutzt.

¹² Vgl. hierzu ARGE ALP

Um das Bauland zu entwickeln beziehungsweise zu mobilisieren, kann man sich verschiedener Instrumente oder auch Strategien bedienen¹³.

Anzumerken ist, dass bei einigen Instrumenten und Strategien eine strikte Trennung von Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung nicht möglich ist, da heute in der Regel versucht wird, bei einer Neuausweisung von Bauland auch für dessen Verfügbarkeit zu sorgen.

Falls eine Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung angestrebt wird, so lässt sich der Ablauf wie folgt darstellen:

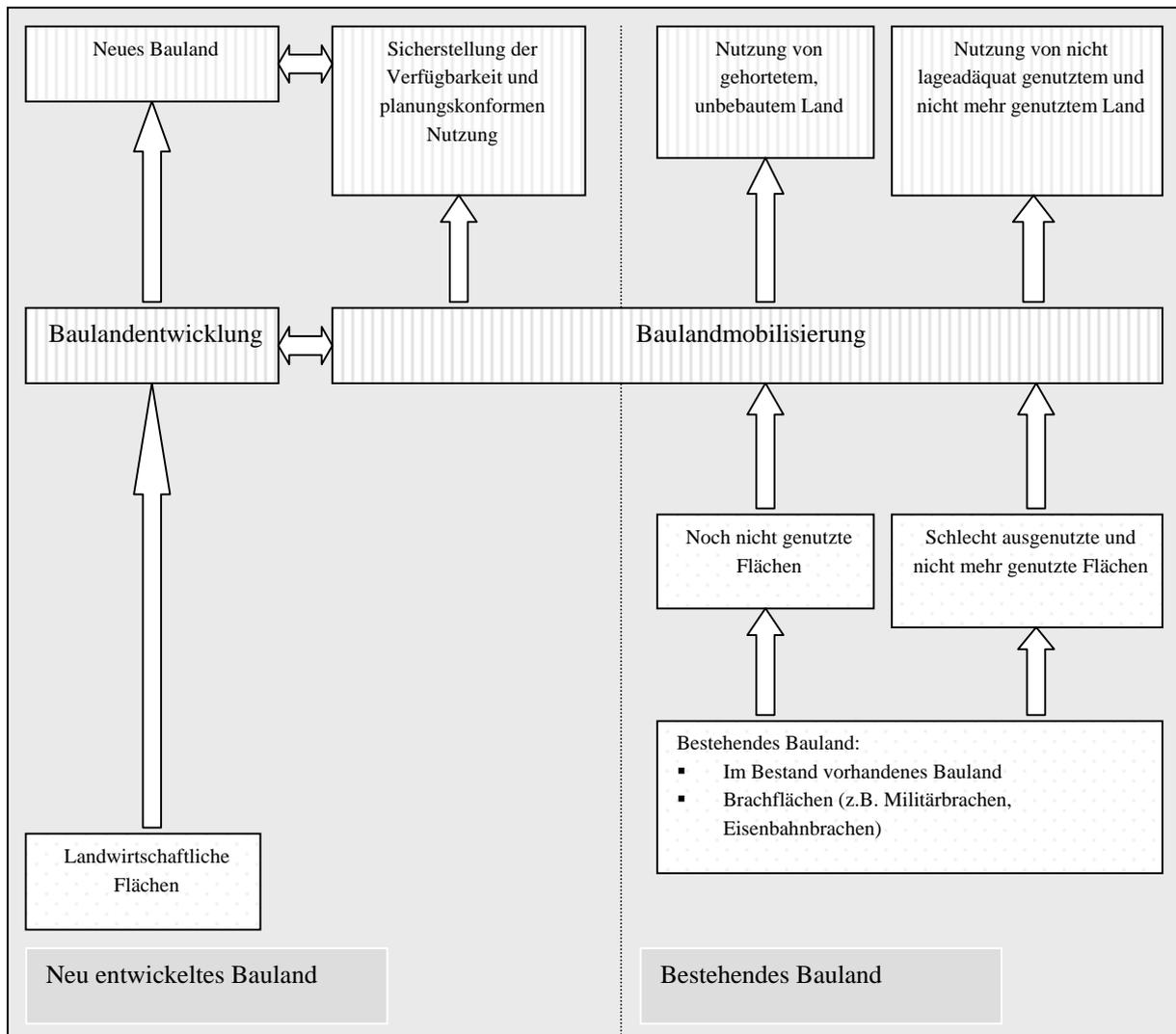


Abbildung 1: Begriffsbestimmungen (in Anlehnung an ARGE ALP 2000)

1.4 Warum sind Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung ein wichtiges Thema?

Boden ist eine Voraussetzung menschlicher Aktivität. Er wird für jede private aber auch jede öffentliche Aktivität, insbesondere für jede wirtschaftliche, also produktive oder konsumtive vorausgesetzt. „Diese unbedingte Notwendigkeit des Bodens für Arbeiten und Leben – zu Zeiten auch mystifiziert etwa im Begriff des

¹³ Der Begriff Instrument stammt aus dem Lateinischen und bedeutet soviel wie Gerät, Werkzeug. Unter Strategie versteht man eine Methode oder ein Vorgehen. Der Begriff Strategie entstammt dem Griechischen und ist militärischen Ursprungs. Darunter zu verstehen ist die Kunst und Fertigkeit der Heer- und Kriegführung mit dem Ziel, das verfügbare Gesamtpotenzial am zweckmäßigsten für den (Kriegs-)erfolg einzusetzen. GILGEN beschreibt eine Strategie als einen Vorgehensplan, welcher die Faktoren, die in eine Aktion hineinspielen, miteinkalkuliert. Aufgabe der Strategie ist es, eine Vielzahl von Entscheidungen, die zu verschiedenen Zeiten an verschiedenen Orten und von verschiedenen Personen getroffen werden, auf ein gemeinsames Ziel hin auszurichten. Im Umkehrschluß bedeutet dies für die Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung, das rechtlich vorhandene Werkzeug bzw. das verfügbare Gesamtpotenzial an Werkzeugen zur Erreichung des Ziels (d.h. einer optimalen Situation auf dem Baulandmarkt) einzusetzen.

„Lebensraumes“ – begründet die Sozialpflichtigkeit¹⁴ („Soziale Komponente“) des Bodens¹⁵.“ Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Wurzeln der Bodennutzung in der Befriedigung von Daseinsgrundfunktionen zu suchen sind¹⁶. In der Raumordnung wird von sieben raumwirksamen Daseinsgrundfunktionen gesprochen. Als solche können genannt werden:

Daseinsgrundfunktionen
<ul style="list-style-type: none">▪ Wohnen▪ Arbeiten▪ Versorgung▪ Bildung▪ Erholung▪ Verkehr▪ Kommunikation

Die Bedeutung des Bodens und die Vielfalt der Faktoren, die ihn beeinflussen ist groß.

Es gibt wohl kaum einen vergleichbaren Bereich, in dem das komplexe Beziehungsgeflecht zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen und Aspekten so stark ausgeprägt ist wie auf dem Bodenmarkt. Der Bodenmarkt steht daher in einem unmittelbaren gesellschaftlichen und gesellschaftspolitischen Kontext. Dabei spielen sich komplexe Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen Bereichen und den damit verbundenen verschiedenen Beteiligten ab. Insbesondere sind für die Gesellschaft insgesamt als auch für den einzelnen Bürger die Strukturen und Entwicklungen auf den regionalen und sachlichen Teilmärkten von zentraler Bedeutung. Sie beeinflussen unmittelbar Art und Umfang der existentiell grundlegenden Wohnraumversorgung. Zugleich haben sie erhebliche Auswirkungen für die Eigentums- und Vermögensbildung¹⁷. Umgekehrt ist festzuhalten, dass alle ökonomischen und außer-ökonomischen Faktoren, welche die längerfristige Entwicklung der Gesamtwirtschaft in Deutschland bestimmen, im Prinzip auch für den Bau- und Wohnungsmarkt von Bedeutung sind¹⁸.

In der Einleitung wurde die problematische Situation auf dem deutschen Baulandmarkt bereits kurz angerissen. Eine nachfragegerechte Bereitstellung von neuem Bauland besteht in einigen Regionen nicht, darin ist sich die Fachwelt einig. Die Auswirkungen, die diese Tatsache auf die „menschliche Aktivität“ und das ohnehin hohe Bodenpreinsniveau hat, sind problematisch. Die Ursachen sind vielfältig. In anderen Regionen Deutschlands, insbesondere in den neuen Bundesländern, sind u.a. durch rückläufige Bevölkerungsentwicklung, anhaltende wirtschaftsstrukturelle Probleme und die weiterhin prekäre Situation auf dem Arbeitsmarkt strukturelle Leerstände nicht nur in Wohnungsbeständen, sondern auch bei Gewerbeflächen, Handels-, Dienstleistungs- und Infrastruktureinrichtungen zu beobachten¹⁹.

Auf die spezielle Situation in den einzelnen Untersuchungsländern wird in Kapitel 2.1 genauer eingegangen.

Seit einigen Jahren können allgemeine Globalisierungstendenzen und die Öffnung nationaler Märkte, insbesondere in der Europäischen Union beobachtet werden. Wie MAGEL²⁰ anführt, berührt diese Globalisierung nicht nur allein ökonomische Aspekte, sondern umfassend unter anderem auch die Sektoren Ökologie, Kultur, Technologie sowie Forschung.

¹⁴ „Weil seine Nutzung (die des Bodens) auch künftiges Leben ermöglichen soll, haben wir den Umgang mit ihm nach klaren Prioritäten zu ordnen. Diese sollen die Existenzgrundlagen für Mensch und Natur bewahren, die elementaren Bedürfnisse des Menschen decken, Konflikte zwischen ihm und anderen Lebewesen fair regeln und auch für die Gerechtigkeit unter den Menschen sorgen (Sozialpflichtigkeit des Bodens).“ (BADILATTI)

¹⁵ SCHADT et al. (1991)

¹⁶ Vgl. PUHMER

¹⁷ Vgl. BBR (2001)

¹⁸ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION

¹⁹ Vgl. MINISTERIUM FÜR ARBEIT, BAU UND LANDESENTWICKLUNG MECKLENBURG-VORPOMMERN zum Thema Städtebauförderung – Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) im Internet April 2003

²⁰ Vgl. MAGEL (1999b)

Von der Globalisierung sind die Länder, ihre Städte und ihre ländlichen Gebiete betroffen. Verbunden mit immer knapperen öffentlichen Kassen führt die Globalisierung und Europäisierung zu steigenden Standortkonkurrenzen zwischen den Ländern, sowie innerhalb der Länder zwischen städtischen und ländlichen Gebieten einerseits und andererseits zwischen den jeweiligen urbanen oder ruralen Gebieten untereinander.

Dies führt zu einer Zunahme von konkurrierenden Nutzungsansprüchen von Staat, Wirtschaft, Kommunen und Bürgern an Grund und Boden. Wie NEF beschreibt, steht das Bodenproblem des Weiteren im Zusammenhang mit den folgenden Erscheinungen: „Verstädterung und Landflucht, regionale und sektorale wirtschaftliche Strukturprobleme, Konzentration und Entpersönlichung des Eigentums, Wohnungsknappheit (Ansteigen der Mietzinse und gesteigerte Wohnflächen-Ansprüche), Verschlechterung der Umweltqualität, Inflation (Flucht in die Sachwerte) und zunehmende Abhängigkeit von weltwirtschaftlichen Daten und Fakten. Teils sind die erwähnten Entwicklungen Folgen, teils Ursachen des sogenannten Bodenproblems und es ist wohl kaum möglich, die komplizierten Zusammenhänge ganz zu erfassen.“

Bevor die spezifische Situation in den einzelnen Untersuchungsländern näher durchleuchtet wird, sollte zu Beginn auf einige Eigenheiten und Eigenschaften des Bodens eingegangen werden, die den Baulandmarkt wesentlich beeinflussen. Diese gelten nicht nur für die Länder Deutschland, Österreich und Schweiz, sondern sind länderunabhängig.

Zu nennen ist hier zum einen die Nichtvermehrbarkeit des Bodens. Dieses Charakteristikum des Bodens wird häufig in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt²¹. Dieser Nichtvermehrbarkeit des Bodens stehen die zunehmend konkurrierenden Nutzungsansprüche unserer heutigen Gesellschaft gegenüber. Der Boden hat immer verschiedene Funktionen zu erfüllen, welche unter dem Einfluss wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kräfte einem Wandel unterworfen sind.

Ein weiteres bedeutendes Charakteristikum des Bodens ist seine Immobilität, seine räumliche Fixiertheit. Boden ist nicht wie viele andere Güter beliebig transportierbar, sondern nur an einer bestimmten Stelle verfügbar. Aus dieser Eigenschaft folgt zunächst die grundsätzliche Heterogenität des Bodenmarktes.

Jedes einzelne Grundstück unterscheidet sich von anderen durch seine individuelle Lage, Neigung, Exposition, Ausstattungsqualität, seine Umgebung, Verkehrsanbindung als auch durch andere Eigenschaften. Es ist sozusagen „einmalig“²². Obwohl die Grundstücke unterschiedlich sind, können sie derselben Nutzung unterworfen werden. Dadurch wird indirekt, d.h. über die Nutzung Homogenität und damit Konkurrenz hergestellt. Der Bodenmarkt verfällt somit in Teilmärkte mit vergleichbaren Grundstücken analoger Nutzungsart. Anzumerken ist, dass Marktsegmente aber auch nach Lage, Bodenqualität, Bebauung, Widmung etc. gebildet werden.

Eine weitere Eigenschaft des Bodens ist seine (prinzipiell) unendliche Lebensdauer. Zusammen mit der grundsätzlichen Knappheit, der Immobilität und der Tatsache, dass jede wirtschaftliche Aktivität die Ressource Boden benötigt trägt diese Eigenschaft zu der Tatsache bei, dass Boden ein wichtiges Vermögens(anlage-)gut und ein Spekulationsgegenstand ist.

All diese Eigenschaften des Bodens führen dazu, dass auf dem Bodenmarkt andere Regeln und Gesetze gelten als dies auf anderen Märkten der Fall ist. Durch die vielen Einzel- und Teilmärkte kommt es zu keiner Markttransparenz, weshalb der Bodenmarkt einen klassischen unvollkommenen Markt darstellt. Eine effiziente marktwirtschaftliche Preisbildung ist deswegen kaum möglich. Daneben bleibt für die zukunftsfähige Entwicklung unseres Landes und unserer Kommunen der Grund und Boden ein Engpass²³. Die Ressource „Fläche“ ist begrenzt und knapp²⁴. Vor diesem Hintergrund, dem Aspekt der Nachhaltigkeit²⁵ und der zunehmend divergierenden Nutzungsansprüche gilt es, den Grund und Boden möglichst sparsam zu verwenden und Eigentumskonflikte zu lösen.

²¹ Vgl. SCHADT et al. (1991)

²² Vgl. SCHADT et al. (1991)

²³ Vgl. MAGEL (1999a) und MAGEL/ ATTENBERGER

²⁴ „Knappheiten werden in einem marktwirtschaftlichen System über die Veränderung der relativen Preise signalisiert“ (Enquete-Kommission). Dies gilt auch im Hinblick auf die Bodenpreise.

²⁵ In der aktuellen Nachhaltigkeitsdiskussion in Bezug auf die Siedlungsentwicklung wird eine sozialgerechte Bodennutzung gefordert, die gleichzeitig auch ökologische und ökonomische Aspekte zu berücksichtigen hat.

1.5 Leitbild eines idealen Baulandmarktes

Den in Kapitel 1.4 beschriebenen Tatsachen ist mit geeigneten Strategien und Konzepten entgegenzutreten. Instrumente hierfür sind die Baulandentwicklung und die zu ihr in enger Verbindung stehende Baulandmobilisierung. Es gilt den Boden bereitzustellen, ihn jedoch gleichzeitig sparsam zu verwenden, um eine Zersiedelung zu vermeiden, unsere Umwelt zu schützen und um einen weiteren Anstieg der Bodenpreise zu vermeiden.

Abstrakt lassen sich diese Ziele in Form eines zentralen Leitbilds eines idealen Baulandmarkts beschreiben.

Es stellt sich wie folgt dar:

Die richtigen Grundstücke müssen in der richtigen Lage, in genügendem Umfang, in der richtigen Qualität, zur richtigen Zeit und zu angemessenen Preisen verfügbar sein beziehungsweise entsprechend genutzt werden.

Dabei geht es auch darum, „nicht genutzte Baulandflächen zu mobilisieren, sie dort wo erforderlich neu zu ordnen, sie für Bauinteressenten bereitzustellen und eine zügige bauliche Nutzung der Grundstücke zu ermöglichen“²⁶.

Es ist in diesem Zusammenhang von allgemeinem öffentlichen Interesse, dass ein ausgewogenes, bedarfsgerechtes, ökologisch verträgliches und sozialgerechtes Flächenangebot sichergestellt ist und auf dem Markt angeboten ist²⁷.

Um das oben genannte Leitbild zu realisieren, dürfen andere Aspekte, die ebenfalls berücksichtigt werden sollten, nicht aus den Augen verloren werden.

Dies gilt in erster Linie für den Nachhaltigkeitsgedanken, bei dem es vorrangig darum geht, natürliche und künstliche Ressourcen so nutzbar zu machen, dass sich die Potenziale nicht weiter verringern. Das gilt natürlich auch für die Ressource Boden, weshalb die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien auf lokaler Ebene einen besonderen Stellenwert einnehmen²⁸. In diesem Zusammenhang sind raumplanerische Ziele zu beachten, da die Planung nach unserem Rechtsverständnis verbindliche Vorgaben für die Bodennutzung macht. Hierzu zu rechnen ist die Fürsorgepflicht für eine haushälterische Nutzung des Bodens. Das bedeutet unter anderem, dass eine Siedlungsbegrenzung angestrebt werden sollte, verbunden mit einer Siedlungsentwicklung nach innen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Leitbilds sollten Aktivitäten wie Nachverdichtung, Innenentwicklung, Revitalisierung von Industriebrachen und Konzentration auf den Bestand sowie dezentrale Konzentration²⁹ der Neubautätigkeit mit im Vordergrund stehen.

Des Weiteren sollten Lasten und Vorteile, die durch die Bereitstellung von Boden für städtische Nutzungen entstehen auf alle öffentlichen und privaten Beteiligten und Betroffenen gerecht verteilt werden. Das bedeutet, dass versucht werden sollte, den volkswirtschaftlichen Aufwand für die Bereitstellung von Boden für städtischen Nutzungen möglichst gering zu halten.

1.6 Vermutungen

Die vorliegende Arbeit stützt sich auf die folgenden Vermutungen.

Vermutung 1:

Die deutschen Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung bieten zwar sehr gute Möglichkeiten, die Probleme am Baulandmarkt zu lösen, sie weisen jedoch hinsichtlich Finanzierung,

²⁶ BMBAU (1986)

²⁷ Vgl. DEHNE und auch die allgemeinen Grundsätze der §§1 und 1a BauGB

²⁸ Vgl. ILTGEN

²⁹ Das Leitbild der dezentralen Konzentration macht es sich zum Ziel, den anhaltenden Siedlungsdruck der Kernstädte auf das Umland nicht durch ringförmige Erweiterungen in den ländlichen Räumen zu bewältigen, wie dies in den nordamerikanischen und australischen Agglomerationsräumen geschehen ist. Die Strategie zielt darauf ab, Siedlungsentwicklungen konzentriert in ausgewählten Siedlungsschwerpunkten zu bündeln (vgl. ENQUETE-KOMMISSION).

insbesondere der Infrastruktur, Durchsetzbarkeit, Organisation, Projektorientierung, Beeinflussung der Bodenpreise, Mobilisierung von bereits ausgewiesenem Bauland und Einfachheit Mängel auf³⁰.

Vermutung 2:

Es gibt keine Patentlösung für die Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung³¹.

Vermutung 3:

Ein Blick über die Grenzen ermöglicht es, von den Strategien und Erfahrungen der Nachbarn zu lernen. Auch aus Diskussionen über mögliche Lösungsansätze in diesen Ländern kann gelernt werden. Dadurch kann die Diskussion im eigenen Land bereichert werden³².

Anhaltspunkte für die Richtigkeit der Vermutungen stellen die folgenden Aussagen in der Literatur dar.

Österreich:

„Beim Studium der einzelnen Raumordnungsgesetze (bzw. Raumplanungsgesetze) Österreichs fällt auf, dass inzwischen alle Bundesländer Instrumente der Baulandmobilisierung in ihre Raumordnungsgesetze aufgenommen haben. Man hat also nunmehr fast überall die Notwendigkeit erkannt, dem Bauland-Paradoxon durch entsprechende Maßnahmen entgegen zu steuern³³.“

„Vor allem in der Stadt Salzburg konnte die angespannte Situation am Wohnungsmarkt verbessert werden. Durch die Vertragsraumordnung stieg die Wohnbautätigkeit, was in Folge zu einem Preisverfall führte. Insbesondere konnte der Mangel an Mietwohnungen behoben werden³⁴.“

„Die durch die Verträge ausgelöste Mobilisierung von Bauland, bei der große Mengen an Bauland dem geförderten Wohnbau zugeführt wurden, schlug sich auch in den Preisen nieder³⁵.“

Fazit:

Aus diesen Zitaten lässt sich schließen, dass in Österreich, insbesondere in Salzburg Wege gefunden wurden, die Probleme anzugehen und die Situation auf dem Baulandmarkt zu verbessern. Es lohnt sich, diese Instrumente genauer zu untersuchen und zu prüfen, ob sie auch zur Lösung der deutschen Baulandprobleme in der Lage wären.

Schweiz:

Das Schweizer Raumplanungsgesetz bildet nicht nur die Grundlage der Raumplanung, sondern unter anderem auch diejenige für die Ordnung des Bodenmarktes, der Parzellarordnung und der Stadterneuerung bzw. -erweiterung. Aufgrund dessen ist ihm im Hinblick auf die Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung besondere Bedeutung beizumessen.

„Das schweizerische Raumplanungsgesetz verdient aus deutscher Sicht deshalb Beachtung, weil es vor dem Hintergrund und unter Berücksichtigung neuerer Entwicklungen in der Planungspraxis und im Planungsrecht ergangen ist³⁶.“

Es gelingt „dem Schweizer Gesetzgeber, ein kurzes, allgemein verständliches und in sich überzeugendes Gesetzeswerk zu schaffen. Gegenüber der komplizierten Planungssprache in der Bundesrepublik hat das RPG den Vorteil, Form und Inhalt auch sprachlich überzeugend zu verknüpfen³⁷.“

³⁰ Vgl. hierzu unter anderem: ARGE ALP, FLECK (1999), STEMLER, DIETERICH (1999), KLEIBER, SCHÜTZ

³¹ Vgl. ARGE ALP

³² Vgl. ARGE ALP

³³ PANGRATZ

³⁴ STOISS

³⁵ STOISS

³⁶ ERBGUTH/ TIMMER

³⁷ WEGENER

„Die Stärke der schweizerischen Raumplanung – auch im Vergleich mit dem Ausland – liegt in der Problemausrichtung, unter Zurückstellung geschlossener Theoriesysteme³⁸.“

„Das schweizerische Regelungsmodell unterscheidet sich von den Regelungen der Bundesrepublik und Österreichs vor allem dadurch, dass es die Materien der Raumordnung und des Städtebaurechts umfassend regelt und gleichzeitig die Grundlage für das gesamte zusammenhängende Rechtsgebiet einschließlich wichtiger Teile des Baupolizeirechts, der Ordnung des Bodenmarkts, der Parzellarordnung, der Versorgungsplanung und der Stadterneuerung bildet, ohne dabei die Regelungsdichte der Materie in der Bundesrepublik und auch in Österreich zu erreichen³⁹.“

„Das schweizerische Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 sticht in der europäischen Fortentwicklung des Raumplanungsrechts insofern hervor als es – insbesondere im Vergleich mit der Republik Österreich – nationale Rechtsgrundlagen der Raumplanung setzt und dass es – insbesondere im Vergleich mit der Bundesrepublik – in einer Zeit neues Recht für die Raumplanung schafft, die der Raumplanung nicht günstig gesinnt zu sein scheint. Es bringt einige wesentliche neue Akzente, die bei der Durchsicht des Gesetzestextes nicht ohne weiteres erkennbar sind⁴⁰.“

Fazit:

Im Zuge dieser Arbeit gilt es zu überprüfen, ob diese Aussagen der Literatur bestätigt werden können. Wenn ja, gilt es festzustellen, wo die genauen Stärken des Schweizer Systems liegen und ob darin auch Ansatzpunkte für die Fortentwicklung des deutschen Systems zu sehen sind.

Vermutung 4:

Aus der in dieser Untersuchung durchgeführten umfassenden Stärken – Schwächen Analyse im Zuge der Bewertung der deutschen Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung lassen sich konkrete Vorschläge für das deutsche System ableiten.

1.7 Methodik der Untersuchung

In Anlehnung an die von CONSTANTINESCO beschriebene allgemein anerkannte Methodik des Vergleichens, die aus den drei wesentlichen, aufeinander folgenden Schritten des

- Feststellens
- Verstehens
- Vergleichens

besteht, ist auch die vorliegende Untersuchung aufgebaut.

Die vorliegende Untersuchung geht jedoch noch einen Schritt weiter:

Aus dem Vergleich werden in einem nächsten Schritt Vorschläge und Anregungen für das deutsche System abgeleitet.

Die folgende Graphik soll die Methodik nochmals veranschaulichen:

³⁸ LENDI (1991)

³⁹ BÜCKMANN

⁴⁰ LENDI (1997)

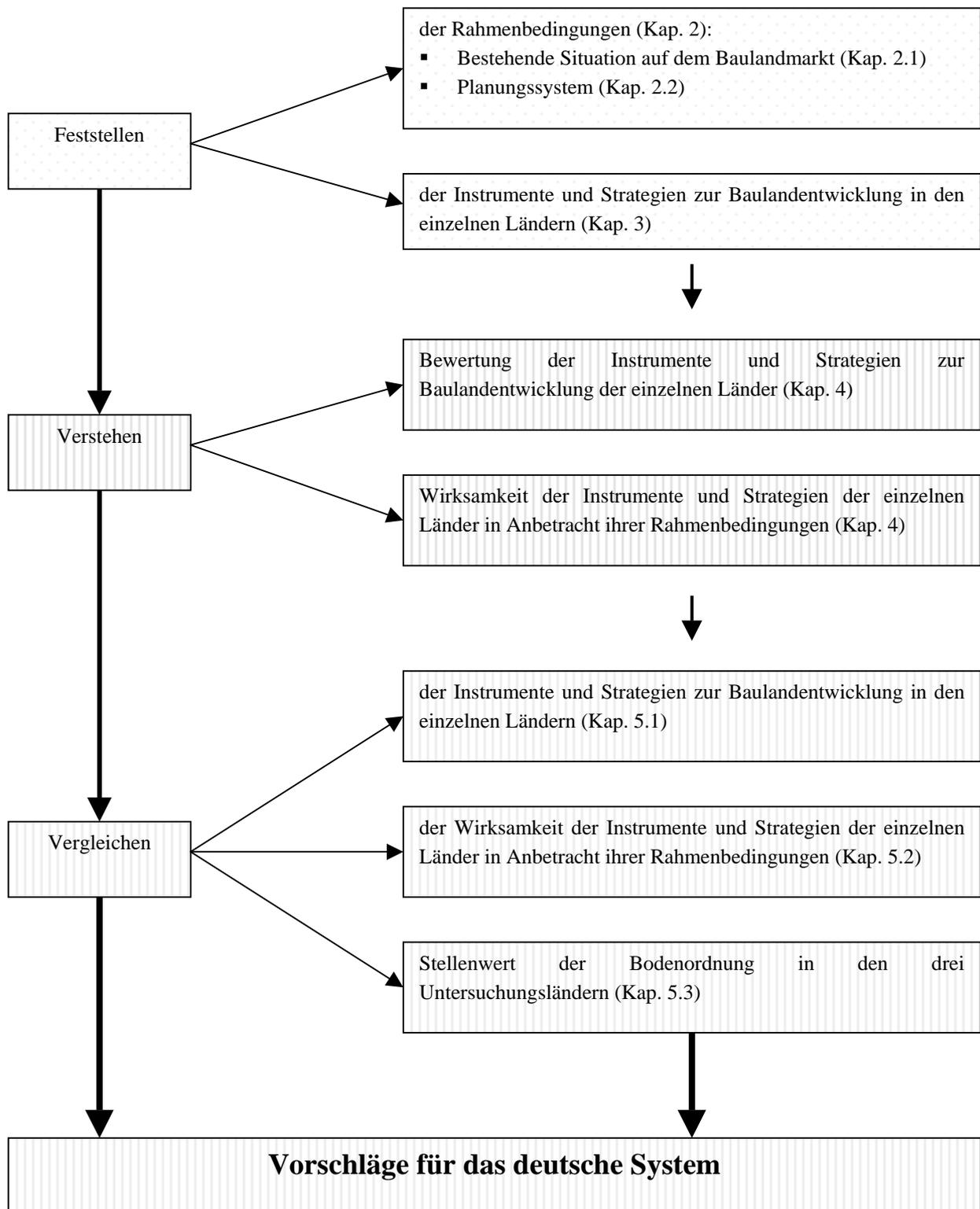


Abbildung 2: Methodik der Untersuchung (in Anlehnung an CONSTANTINESCO 1972)

Um zu vermeiden, dass die Einschätzung der einzelnen Instrumente und Strategien dem individuellen Ermessen bzw. dem jeweiligen Interessenstandpunkt überlassen bleibt, ist eine systematische Beurteilung der Vorzüge und Schwachstellen, Probleme und Grenzen der hier zu vergleichenden Instrumente und Strategien vorzunehmen. Die Voraussetzungen dafür, dass ein erfolgversprechender Mitteleinsatz erfolgt, werden nur dadurch geschaffen, dass die einzelnen Instrumente und Strategien mit Hilfe praxisnaher, aussagekräftiger Beurteilungskriterien und ihrer Wirkungen untersucht werden. Um zu einem aussagekräftigen Ergebnis zu kommen, reicht ein einziges

eindimensionales Kriterium nicht aus. Es ist vielmehr eine Reihe von Beurteilungskriterien zu berücksichtigen, die der Komplexität der Problematik auf dem Baulandmarkt gerecht wird.

Für eine umfassende, übersichtliche und strukturierte Untersuchung, die vergleichbare Ergebnisse liefert, werden Untersuchungsraaster für die Darstellung, die Bewertung und den Vergleich entwickelt. Die darin aufgeführten Punkte werden für jedes Land untersucht.

1. Untersuchungsraaster für die Darstellung der Rahmenbedingungen (Kapitel 2):

a) Bestehende Situation auf dem Baulandmarkt (Kap. 2.1):

- Ist-Situation
 - Nachfrage/ Bedarf
 - Baulandangebot (qualitativ/ quantitativ)
 - Preise
 - Konkurrenz von Standorten
 - Akteure der Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung
- Probleme
 - Baulandmangel
 - Baulandhortung
 - hohe Bodenpreise
 - Zersiedelung
 - Brachflächen
 - Leerstand
- Ursachen
 - Baulandstrategien
 - zu viel Bauland ausgewiesen
 - zu wenig Bauland ausgewiesen
 - Bodenpreisspekulation
 - finanzielle Engpässe der Gemeinden
 - "schrumpfende Städte"
- Sozioökonomische Trends
- Leitbilder der Bodenpolitik und Raumordnung
- Politische Zielsetzungen zur Eigentumsbildung und Wohnraumversorgung

b) Planungssystem (Kapitel 2.2):

- Aufbau (Planungsorganisation, Planungsebenen, Planhierarchie, Pläne, Planungsinhalte, Rechtsgrundlagen etc.)
- Zuständigkeiten und Verantwortlichkeit
- Festsetzungsmöglichkeiten
- Rechtsverbindlichkeit
- Rechtsmittelanfälligkeit
- Stellung der Gemeinden
- Planungshoheit
- Bodenpreissteigerungen, Nutznießer der Bodenpreissteigerungen
- Flexibilität
- Ermessensspielraum
- Mitwirkung von Privaten
- Einfachheit des Systems

2. Untersuchungsraaster für die Darstellung der Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung (Kap. 3):

- Träger der Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung

- Rechtsgrundlage
 - Voraussetzungen
 - Initiatoren der Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung
 - Ablauf der Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung
 - Rechtsmittelanfälligkeit
 - Besonderheiten des Instruments bzw. der Strategie
 - Finanzierung städtebaulicher Folgekosten
3. Untersuchungsraaster für die Bewertung der Instrumente und Strategien (Kap. 4):
- Anwendbarkeit des Instruments bzw. der Strategie (bzgl. Voraussetzungen)
 - Praktikabilität
 - Konflikthanfälligkeit
 - Dauer des Verfahrens
 - Kosten (Verfahrenskosten, Erschließung, Folgekosten, Vermessung, Notar, Grundbuch, Steuern etc.)
 - Finanzierung (Kostenübernahme, Beiträge, Verträge, Wertabschöpfung)
 - Träger des Risikos
 - Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren
 - Durchsetzbarkeit
 - Akzeptanz bei Eigentümern
 - Berücksichtigung von Umweltbelangen
 - Personalaufwand
 - Durchführung von Planung und Implementierung
 - Bürgerbeteiligung
4. Untersuchungsraaster für die Wirksamkeit der Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (Kap. 4):
- Maßnahmen gegen Baulandhortung
 - Verwendungsverpflichtungen
 - Dämpfung der Baulandpreise (Einheimischenmodelle, etc.)
 - Finanzierung
 - Maßnahmen gegen Zersiedelung
 - Umnutzung von Industriebrachen
 - Bekämpfung eines Baulandüberhangs bei "schrumpfender" Siedlungsentwicklung
 - Zeitliche Wirkung (kurz-/ mittel-/ langfristig)
 - Ökonomische/ soziale/ ökologische Wirkung
 - Berücksichtigung des Aspekts Nachhaltigkeit
5. Untersuchungsraaster für den Vergleich zwischen den Ländern (Kap. 5):
- a) Instrumente und Strategien (vgl. Untersuchungsraaster Kap. 3 und 4)
 - b) Wirksamkeit der Instrumente und Strategien in Anbetracht ihrer Rahmenbedingungen (siehe Untersuchungsraaster Kap. 4)
 - c) Stellenwert der Bodenordnung
 - Häufigkeit der Anwendung
 - Notwendigkeit
 - Bekanntheit der einzelnen Instrumente und Strategien
 - Akzeptanz bei den Beteiligten
 - Alternativen zur Bodenordnung
 - Durchsetzbarkeit

Es ist schwierig, einen konkreten Zeitpunkt für die Situationsbeschreibung und die Vergleichsziehung zu benennen. Aufgrund der sich ständig ändernden rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse, erscheint die Benennung eines genauen Zeitpunkts jedoch wichtig, da dieser für die ganze Arbeit als Querlast bestimmend ist. Gerade die Festsetzung des Zeitpunkts für die Situationsbeschreibung ist schwierig, da sie sich im Wesentlichen auf Forschungsberichte stützt, die jedoch in den drei Vergleichsländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorliegen. Zur Ergänzung und Aktualisierung wird die Literatur hinzugezogen, die jedoch ebenfalls unterschiedlichen Datums ist. Parallel dazu werden Expertengespräche geführt. Aufgrund der Tatsache, dass die Experten die dargestellte Situation Mitte bzw. Ende 2002 als zutreffend bestätigen, ist davon auszugehen, dass als maßgebender Zeitpunkt Dezember 2002 benannt werden kann. Für die Rechtslage und damit verbunden die Darstellung der Instrumente und Strategien, deren Bewertung, deren Wirksamkeitsanalyse und den Vergleich ist der gleiche Zeitpunkt maßgebend.

2 RAHMENBEDINGUNGEN

2.1 *Bestehende Situation auf dem Baulandmarkt*

2.1.1 Deutschland

Der Baulandmarkt steht in einigen Regionen Deutschlands unter Druck. Dabei gibt es deutliche regionale Unterschiede. Dies lässt sich an der räumlichen Verteilung des Baulandpreisniveaus und der Baulandpreisentwicklung ablesen. Gründe hierfür liegen in den zu verzeichnenden Wanderungsbewegungen von Ost nach West und von Nord nach Süd, dem Zuzug aus dem Ausland, den zu verzeichnenden Suburbanisierungsprozessen sowie dem gestiegenen Wohlstand der Bevölkerung. In der Mitte der 90er Jahre hatte ein Viertel aller Kreise in Deutschland Wanderungsverluste, zwei Fünftel dagegen hohe bis sehr hohe Wanderungsgewinne. Die Kreise mit Wanderungsverlusten lagen fast ausschließlich in den neuen Ländern, wohingegen im Westen lediglich einige Agglomerationen wegen starker Suburbanisierung hohe Abwanderungen zu verzeichnen hatten, die im Saldo auch zu Bevölkerungsverlusten führten⁴¹.

Nach Aussage des Berichts Bauland- und Immobilienmärkte⁴² des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung aus dem Jahr 2001 wird das Baulandmarktgeschehen im Bundesgebiet geprägt durch einen vorrangigen Umsatz bereits baureifer, unmittelbar bebauungsfähiger, dabei überwiegend dem Wohnungsbau dienender Grundstücke. Nach der Kaufwertstatistik entfielen auf die Baulandart „Baureifes Land“ 1999 in den alten Ländern weit über 80% der insgesamt getätigten Kauffälle sowie rund 60% der umgesetzten Flächen. Demgegenüber entfielen auf die Baulandarten „Rohbauland“ und „Industrieland“ jeweils unter 10% der Kauffälle, immerhin aber um je 20% der veräußerten Fläche. Die Nutzungskategorie „Übriges Bauland“ ist quantitativ nahezu bedeutungslos. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch in den neuen Ländern. Auch dort wird das Baulandmarktgeschehen weit überwiegend durch den Umsatz der Baulandart "Baureifes Land" mit Anteilswerten von über 80% bei den Kauffällen und 50% bei der veräußerten Fläche geprägt.

Auf die direkt nutzungsfähigen, unmittelbar wohnbaulichen oder gewerblichen Zwecken dienenden Bauflächen in den alten wie auch in den neuen Ländern entfielen im Jahr 1999 über 90% der Kauffälle. Die Wohnbaulandflächen überwiegen i.d.R. hinsichtlich der gehandelten Flächen. Der Gewerbeflächenumsatz weist mit Anteilswerten von fast 40% im Durchschnitt der alten und gut 30% im Mittel der neuen Länder durchaus beachtliche Dimensionen auf und verdeutlicht die quantitativ hohe Bedeutung dieser Nutzungskategorie im Flächenhaushaltsgefüge der Kommunen.

Dem Bericht zufolge, hat sich die seit Mitte der 90er Jahre feststellbare Entspannung in der Wohnbauland-Versorgungslage weiter fortgesetzt. Von 524 untersuchten Städten und Gemeinden weisen im Jahr 2000 293, d.h. 56% aller Kommunen keine Versorgungslücken⁴³ auf (1997/1998: 30%, 1995: 17%). Die Kommunen mit im Verhältnis zum Bedarf ausreichend dimensionierten baureifen Wohnbaugrundstücken übertreffen erstmals diejenigen mit Fehlbeständen in einem oder mehreren Marktsegmenten. Trotz dieser Entwicklung ist dennoch in den alten Ländern fast jede zweite Kommune (48%), in den neuen Ländern jede dritte Kommune (36%) von Fehlbeständen in der Wohnbaulandversorgung betroffen. Weitgehend unabhängig von der Gemeindegröße und Raumlage umfassen die bestehenden Lücken zumeist vorrangig Flächen für den individuellen Ein- und Zweifamilienhausbau. Im Jahr 2000 fehlten soweit die Städte und Gemeinden Versorgungslücken aufweisen im Schnitt rund 390 Wohneinheiten (WE)/ Kommune. 67% davon, also 260 WE entfallen auf Bauflächen für den individuellen Wohnungsbau. Es ist im Durchschnitt ein Ansteigen der absoluten Versorgungslücken mit der Gemeindegröße zu verzeichnen. Die Versorgungslücke fällt jedoch im Verhältnis zur jeweiligen

⁴¹ Vgl. BBR (2000)

⁴² Vgl. BBR (2001)

⁴³ Versorgungslücke meint hier, dass die Nachfrage nach Wohnbauland nicht in ausreichendem Maße befriedigt werden kann.

Bevölkerungszahl. In den kleinen Landgemeinden fehlen beispielsweise je 1000 Einwohner Bauflächen für etwa 19 WE, in den Metropolen dagegen „nur“ knapp 3 WE. Insofern sind im Einzelfall auch in den kleineren, zumeist in ländlichen Räumen gelegenen Gemeinden durchaus beachtenswerte Defizite in der Baulandversorgung vorhanden. Dem Bericht zu Folge erweist sich Baulandmangel unter rein quantitativen Gesichtspunkten u.a. auch im Hinblick auf die mit der erforderlichen Baulandbereitstellung verbundenen Flächeninanspruchnahme, dennoch immer noch wie in früheren Jahren vorrangig als ein Problem der größeren Städte einschließlich ihrer höher verdichteten Umlandbereiche. Zum einen konzentrieren sich hier die Kommunen mit Baulandversorgungslücken und zum anderen die Baugrundstücke nachfragende Bevölkerung⁴⁴.

Ursächlich werden für diesen langfristig anhaltenden Baulandbedarf verantwortlich gemacht,

- die weiterhin gegebenen Außenwanderungsgewinne der Bundesrepublik,
- steigende Wohnflächenansprüche der privaten Haushalte,
- eine ausgeweitete Eigentumsbildung, vor allem bei Ein- und Zweifamilienhäusern⁴⁵,
- der Zusatz- und Ersatzbedarf von jährlich ca. 450.000 bis 500.000 Wohnungen sowie
- steigende Flächenansprüche im Gewerbe⁴⁶.

Der daraus resultierende Baulandmangel ist Ursache für die starke Steigerung der Bodenpreise, die in den vergangenen Jahren festgestellt werden konnte. Aufgrund ihrer überproportionalen Steigerung sind die Baulandpreise ein immer gewichtiger gewordener Kostenfaktor für das Bauen. Unter Umständen kann dies zur Folge haben, dass selbst überdurchschnittlich verdienende Familien mit ihren Bauwünschen in das preiswerte Umland verdrängt werden⁴⁷.

Unsere Städte und Gemeinden waren bislang auf Wachstum ausgerichtet. Doch in jüngster Vergangenheit kann in einigen Regionen auch Nutzungsschwund, Nutzungsverlust, Schrumpfung und Abriss beobachtet werden. Dieses Phänomen schrumpfender Städte lässt sich nicht nur auf die neuen Bundesländer beschränken. Prognosen weisen insbesondere für das nördliche Ruhrgebiet auf dramatische Einwohnerverluste hin⁴⁸.

Insgesamt bestehen jedoch noch angespannte Baulandmarktverhältnisse, denen teilweise durch intensivere Nutzung der verfügbaren Bauflächen begegnet wird.

Die Bodenpreise haben sich nach der Kaufwertstatistik des Statistischen Bundesamts im gesamten Bundesgebiet weiter beruhigt. Gegenüber dem Vorjahr sind die Kaufwerte für Baureifes Land lediglich um 1,4%, d.h. knapp 2 DM/qm auf 138 DM/qm gestiegen (alte Länder +1,2 %, neue Länder -1,7%). Die Kaufwerte haben sich jedoch im Vergleich mit anderen wesentlichen Werten zur Kosten- und Einkommensentwicklung im Bundesgebiet wie den Lebenshaltungskosten, den Wohnungsmieten und den verfügbaren Einkommen über die letzten Jahre überdurchschnittlich entwickelt. Die Baulandpreisentwicklung für das gesamte Bundesgebiet lässt sich wie auch für dessen größere Teilräume kaum generalisiert darstellen, sondern nur ansatzweise.

Die Strukturen der Baulandmärkte in den alten und neuen Ländern sind als nahezu vergleichbar anzusehen. Es ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede hinsichtlich der durchschnittlichen Kaufwerte für baureifes Land. Diese lagen 1999 in den neuen Bundesländern um gut 50% unter dem westlichen Preisniveau, bei Wohnbauland sogar um 65% niedriger⁴⁹.

Vergleicht man die Preisentwicklung der Kernstädte mit der des Umlands, so ergibt sich ein differenziertes Bild. Die Kaufwerte sind in den Kernstädten der alten Bundesländer zwischen 5% bis 10% und in den Kernstädten der neuen Länder um 15% bis 25% zurückgegangen. Obwohl die Preise dort beträchtlich gefallen sind, weisen sie dennoch absolut gesehen immer noch ein sehr hohes Preisniveau auf. In den Umlandkreisen hingegen sind in die Kaufwerte um rd. 3% und in den neuen Bundesländern um 11% gestiegen. Obwohl sich das Preisgefälle zwischen Kernstädten und Umland in den letzten Jahren verringert hat, ist es nach wie vor deutlich ausgeprägt. 1999 waren in den großen Kernstädten der alten Länder mit ca. 539 DM/qm für individuell nutzbares

⁴⁴ Vgl. BBR (2001)

⁴⁵ Begründen lässt sich dies durch niedrige Hypothekenzinse, die „Erbengeneration“ und der Trend zur Wohnimmobilie“ (vgl. DOSCH)

⁴⁶ Vgl. EINIG (2000b) und KLEIBER

⁴⁷ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION

⁴⁸ Vgl. DOEHLER/ REUTHER

⁴⁹ Vgl. BBR (2001)

Wohnbauland etwa dreifach höhere Grundstückspreise als in den Umlandkreisen mit nur 175 DM/qm zu entrichten. In den letzten Jahren kam es in den Kernstädten zu durchaus erfolgreichen Baulandbereitstellungen und damit verbunden zu Dämpfungseffekten in der Preisbildung. Trotzdem werden die prinzipiell weitaus besseren Erwerbsmöglichkeiten individuell nutzbarer Baugrundstücke und in ihrem Gefolge der übrigen Wohnimmobilien in den Umlandkreisen und erst recht in den ländlichen Kreisen wohl auch in Zukunft nachhaltig das Immobilienmarktgeschehen prägen. Insofern ist mit einer weiterhin anhaltenden Aufsiedelung des Umlands in den Agglomerationsräumen und in den verstäderten Räumen, aber auch in Teilen der ländlichen Räume zu rechnen. Ein weiterer Grund für die Zersiedelung der Landschaft liegt in der über Jahrzehnte praktizierten Trennung der Stadträume in Wohn- und Schlafsiedelungen. Dies hatte zur Folge, dass ganze Stadtteile einbüßten. Die Städte erhielten eine Struktur, die immer mehr Menschen veranlasste, der Stadt den Rücken zu kehren und ins Umland abzuwandern⁵⁰.

Im Umland kommt es zu erheblichen Freiraumverlusten sowie zunehmender Zerschneidungs-, Kammerungs- und Verinselungseffekte. Ferner ergeben sich Umweltbeeinträchtigungen mit nachhaltig wirksamen, negativen Folgen für den Naturhaushalt und für den Erholungs- und Freizeitwert der offenen Landschaft, die nur teilweise durch Ausgleichsmaßnahmen nach §1a BauGB zu egalisieren sind. Mit der in den letzten Jahren feststellbaren intensiven Aufsiedelung der Suburbanisierungsräume erhöhte sich schließlich auch die Baulandnachfrage. Dies bewirkte beachtliche Preissteigerungen.

Leidtragende der überproportionalen Baulandpreissteigerungen im Umland vor allem der großen Ballungszentren sind in erster Linie die dort seit längerem ansässige, einheimische Bevölkerung. Die Möglichkeiten des Baulanderwerbs mindern sich für die einheimische Bevölkerung, insbesondere der einkommensschwächeren Schichten, durch die verstärkte Konkurrenz der aus den Kernstädten zuziehenden, oft wesentlich finanzstärkeren Baulandinteressenten ganz erheblich. Um ein Abwandern der einheimischen Bevölkerung aufgrund hoher Baulandpreise zu verhindern, versuchen die Gemeinden häufig, preiswertes Bauland (auch Gewerbebauland) für die einheimische Bevölkerung bereitzustellen, also einen dämpfenden Einfluss auf die Baulandpreise zu nehmen. Das Ansteigen der Bodenpreise hat auch sozialpolitische Folgen. Es führt zu einer Erschwerung des Wohnungsneubaus, zu einer Vereitelung landesplanerischer und städtebaulicher Zielsetzungen und zu einer Erschwerung der breiten Streuung des Privateigentums.

Von der Ausweitung der Räume mit höherem Baulandpreisniveau sind aber auch immer mehr potenzielle Erwerber in den Kernstädten selbst betroffen. Trotz aktuell sinkender Preise bleibt hier der Kauf von Baugrundstücken aufgrund des nach wie vor absolut sehr hohen Wertniveaus stark eingeschränkt. Die hohen Bodenpreise, die insbesondere in den Ballungszentren zu verzeichnen sind, beeinflussen zwangsläufig die Preise im Umland (Spill-over-Effekt) und führen auch dort zu Preissteigerungen⁵¹.

Die beschriebene Siedlungsflächenentwicklung wird zu deutlichen Veränderungen im Raumnutzungsmuster führen. Die Siedlungsdispersion im Umland der westdeutschen Agglomerationen hält an. Es findet ein Wachsen der Peripherie der Agglomerationsräume statt. Sie wächst deutlich schneller als der unmittelbare Rand. Die Peripherie wird zunehmend durch das Wohnflächenwachstum dominiert. Es ist ein anhaltendes Zusammenwachsen von Agglomerationsräumen zu bandartig verdichteten Siedlungsstrukturen festzustellen. Es sprechen auch alle Anzeichen dafür, dass mittelfristig die Siedlungsflächenzunahme unvermindert anhalten wird. Aufgrund der Mobilität der modernen Gesellschaft, der Mobilität durch Verkehrsmittel und durch Information wurden Verkrustungen und Strukturen im ländlichen Raum aufgebrochen und Begrenzungen aufgehoben⁵². In Zukunft werden in prosperierenden Regionen beim Grundstückserwerb noch weitere Entfernungen von der Kernstadt hingenommen werden. Dies hat zur Folge, dass es zu großflächiger Siedlungsdispersion und zusätzlichem Verkehr kommen wird, bei weniger flächensparenden Bauweisen als im städtischen Bereich. Modellrechnungen für den Zeitraum 1997-2010 belegen, dass es selbst bei radikalem mittelfristigen Rückgang

⁵⁰ Vgl. BOBKA

⁵¹ Vgl. KLEIBER

⁵² Vgl. GLÜCK (1990)

der Flächenzunahmen zu einer erheblichen Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen kommen wird.

In knapp zwei Dritteln aller Städte und Gemeinden sind Wiedernutzungspotenziale (Industrie-/ Gewerbebrachen, stillgelegte Bahn- und Postflächen, militärische Konversionsflächen) vorhanden. Diese Flächen wollen auch tatsächlich die überwiegende Mehrheit der Städte mit Wiedernutzungspotenzialen (knapp 80%) für die Bereitstellung neuen Baulands nutzen. Mit der Gemeindegröße nimmt die Verbreitung von wohnbaulich gewidmeten Wiedernutzungspotenzialen deutlich zu. Alle Metropolstädte verfügen über entsprechende Potenziale, wohingegen der Anteil bei den kleinen Landgemeinden nur rd. 15% ausmacht. In der Regel handelt es sich dabei nach der Art des Vorkommens überwiegend um Industrie- bzw. Gewerbebrachen. Rein quantitativ dominieren jedoch die militärischen Konversionsflächen. Dem Bericht⁵³ zufolge ergeben sich auf den vorhandenen Wiedernutzungspotenzialen von im Mittel insgesamt 13,6 ha/ Gemeinde im Durchschnitt Baumöglichkeiten für 503 WE/ Gemeinde bzw. 6 WE/ 1000 Einwohner und Gemeinde.

Dem Bericht nach besteht vielerorts ein erhebliches Potenzial an Baulandreserven, die es zu aktivieren gilt. Häufig stößt die Wiedernutzung von Industriebrachen auf Probleme infolge von Boden- und Grundwasserkontaminationen. Vielfach scheidet eine Sanierung daran, dass es keinen bzw. keinen liquiden Verursacher der Boden- und Grundwasserbelastungen mehr gibt. Die Sanierungskosten sind in solchen Fällen vom Investor oder Grundstückseigentümer zu tragen. Potenzielle Investoren werden jedoch nur dann bereit sein, die Kosten zu tragen, wenn sich die beabsichtigte Grundstücksnutzung trotz der zum Teil erheblichen Sanierungskosten noch als wirtschaftlich attraktiv erweist. Unter diesem Gesichtspunkt sind Wohnungsbauprojekte auf Altlasten für private Investoren in der Regel nicht ausreichend attraktiv. Es ist ordnungsrechtlich möglich, den Grundeigentümer heranzuziehen, was mit Ausnahme von Härtefällen auch praktiziert wird. Haben die Grundstückseigentümer jedoch selbst kein Interesse an einer Neunutzung der Flächen, so wird ihre Bereitschaft, die notwendigen Sanierungsmaßnahmen zu tragen, gering sein. Die langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen, die daraus resultieren, stehen einem zügigen Flächenrecycling entgegen⁵⁴. Dies führt dazu, dass der Inanspruchnahme von bisher unbebauten Flächen durch industriell-gewerbliche Nutzung nur in beschränktem Maße entgegengewirkt wird⁵⁵.

Der Erfassung und Mobilisierung dieser Wiedernutzungspotenziale kommt zunehmende Bedeutung zu.

Hinsichtlich der Gewerbebaulandversorgung stellt der Bericht fest, dass sich die Entspannung der vergangenen Jahre hinsichtlich der aktuellen Versorgungsengpässe bei Gewerbebauland abgeschwächt fortsetzt hat. Derzeit weist nur noch ein knappes Drittel der Kommunen Versorgungsdefizite auf, wobei der Produktionsbereich stärker betroffen ist als der Dienstleistungsbereich⁵⁶.

Der Bericht trifft in bezug auf die künftige Situation auf dem Baulandmarkt folgende Aussagen:

Im Bundesgebiet werden bezogen auf die Grundgesamtheit von 444 zu bewertenden Städten und Gemeinden (100%) insgesamt 400 oder rd. 90% aller Kommunen bis zum Jahr 2005 die bestehenden und erwarteten Wohnbaulandbedarfe durch Mobilisierung vorhandener Baulandpotenziale und Bereitstellung ausreichend dimensionierter Neubauf Flächen befriedigen können. Versorgungslücken verbleiben nur in knapp 10% der Städte und Gemeinden.

Viele Gemeinden teilen mit, dass sie trotz derzeit ausreichender Gewerbebaulandversorgung zukünftig von Bedarfsengpässen ausgehen.

Leitbilder:

Spezielle baulandpolitische Leitbilder oder strategische Zielsetzungen bei der Wohnbaulandentwicklung gewinnen mit zunehmender Gemeindegröße an Bedeutung.

Das Motiv des „allgemein vorsorgenden Grunderwerbs/ Bodenbevorratung“ soll zur generellen Beeinflussung des lokalen Bodenmarkts und zur Gewährleistung städtebaulicher Ziele dienen. Dem Motiv „gezielte

⁵³ Vgl. BBR (2001)

⁵⁴ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION

⁵⁵ Vgl. MARANTELLI-SONANINI

⁵⁶ Vgl. BBR (2001)

Einflussnahme auf Art und Zeitpunkt der Baurechtsausnutzung“ kommt eine noch größere Bedeutung zu. Besonders ausgeprägt wird das Motiv im Mittel in 48% aller Kommunen vertreten, besonders ausgeprägt in den Mittelstädten der alten Länder sowie in allen Großstädten mit 200000 und mehr Einwohnern (70%). Die „Förderung des Grunderwerbs bestimmter Bevölkerungsgruppen (z.B. junger Familien, Einheimischer) ist Ziel im Hinblick auf gezielte Einflussnahme auf Art und Zeitpunkt der Baurechtsausnutzung. Des Weiteren soll die „Sicherung des Vollzugs der Baurechte durch vertragliche Bauverpflichtungen und Rückkaufs- bzw. Ankaufsrechte“ erreicht werden. Eine weitere verfolgte Zielsetzung insbesondere bei der Wohnbaulandentwicklung ist die „verstärkte finanzielle Beteiligung der Grundeigentümer an den Kosten der Baulandentwicklung.“ Das baulandpolitische Leitbild „gezielte Einflussnahme auf Art und Zeitpunkt der Baurechtsausnutzung“ deutet auf eine starke planerische Konzentration auf die städtebauliche Innenentwicklung hin. Dennoch hat bei den konkreten Maßnahmen zur Gewährleistung der künftigen Wohnbaulandversorgung die Neuausweisung von Bauflächen einen meist überragenden Stellenwert. In den alten Ländern haben die Maßnahmenbereiche „Mobilisierung von Baulücken“, Verwendung von Wiedernutzungspotenzialen“ und „Nachverdichtung im Bestand“ überwiegend nur allenfalls mittlere, zumeist jedoch nur geringe oder gar keine Bedeutung.

Mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung tritt in der ersten Hälfte der 90er Jahre verstärkt das Leitbild der dezentralen Konzentration in die Diskussion⁵⁷. Es zeichnete sich jedoch bereits im Verlauf der 90er Jahre ab, dass das Leitbild der dezentralen Konzentration nicht die erhoffte Orientierungs- und Steuerungsfunktion für die regionale Siedlungsentwicklung übernehmen konnte. Der Prozess disperser Verstädterung im Umland von Kernstädten hält nach wie vor an. Nur in vereinzelten Bundesländern ist der landesplanerische Wille zur Durchsetzung des Leitbildes erkennbar⁵⁸. Für die Gemeinden jedoch sind raumordnungspolitische Vorgaben des Bundes wegen ihrer geringen Konkretisierung für das gemeindliche Verhalten bei der Ausweisung von Flächen kaum von Bedeutung. Selbst das mittelfristige Arbeits- und Aktionsprogramm der Raumordnung von Bund und Ländern ist davon betroffen. Im raumordnungspolitischen Handlungsrahmen sind keine planerischen Festsetzungen enthalten. Es beschränkt sich auf die Formulierung von Handlungsempfehlungen. Angesichts notwendiger und real stattfindender Entwicklungen führt die Planungshoheit der Gemeinden über die Gemeindegrenzen hinaus oft zu unbefriedigenden, vom Konkurrenzkampf einzelner Gemeinden geprägten Ergebnissen, teilweise gar zu konkurrierenden Baulandausweisungen⁵⁹.

Angesichts leerer kommunaler Kassen sehen sich die Gemeinden heute in der Regel gezwungen, auf eine kostenneutrale Finanzierung bei einer Baulandentwicklung zu achten. Die Frage nach der Finanzierbarkeit rückt zunehmend gar in den Mittelpunkt der gemeindlichen Bodenpolitik und entscheidet über eine Realisierung der Baulandentwicklung.

Auch durch die durch das BauGB geforderten naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelungen sehen sich viele Gemeinden mit großen Problemen konfrontiert. Sie müssen in der Bauleitplanung mit der Schaffung neuen Baulands prinzipiell auch Flächen für geeignete Ausgleichsmaßnahmen bereitstellen.

Ein weiteres großes Problem das zu dem echten Baulanddefizit⁶⁰ hinzu kommt, ist die Hortung bereits als Bauland ausgewiesenen Landes. Die Versorgungsschwierigkeiten ergeben sich demnach daher, dass bereits gewidmetes Bauland nicht im benötigten Umfang auf den Bodenmärkten angeboten wird. Diese in vielen Stadtregionen angetroffene Situation wird als Bauland-Paradoxon bezeichnet⁶¹. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Teilweise spekulieren die Eigentümer auf die enormen Bodenpreissteigerungen von Bauland, die in der Vergangenheit zu verzeichnen waren oder sehen ihr Grundstück als sichere Geldanlage für die Zukunft, als Vorsorge für die Kinder oder als Sicherstellung für Darlehen und Kredite. Dies führt dazu, dass das Bauland durch die Eigentümer nicht seiner Nutzung, nämlich der Bebauung zugeführt wird, aber auch nicht an

⁵⁷ Vgl. Kapitel 1.5

⁵⁸ Vgl. EINIG (2000b)

⁵⁹ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION

⁶⁰ Echtes Baulanddefizit meint hiermit ein Defizit an in Bebauungsplänen ausgewiesenem Bauland.

⁶¹ Vgl. DAVY

Bauwillige verkauft wird, also auf dem Baulandmarkt bereit steht. Die Mobilisierung des Baulands bleibt vor diesem Hintergrund somit ein wichtiges Thema.

Aufgrund der in Deutschland geltenden langen Planungszeiten, kann der Baulandmarkt nicht kurzfristig auf Nachfragen mit einer Schaffung von Bauland reagieren und Bauland kurzfristig verfügbar machen. Dies stellt ein weiteres Problem dar.

Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden hält einer Untersuchung des Instituts Stadt + Dorf, Prof. Dr. Rudolf SCHÄFER zu Folge das vorhandene Instrumentarium zur Entwicklung von Wohnbauland für ausreichend. Sofern von den Gemeinden Defizite benannt wurden, bezogen sich diese auf die Mobilisierung von Bauland. Ein weiteres Ergebnis der Studie ist, dass der Städtebauliche Vertrag in Verbindung mit Grundsatzbeschlüssen als besonders effiziente Möglichkeit zur Baulandentwicklung und deren Finanzierung lediglich von 17% der befragten Gemeinden angewandt wird.

Zusammenfassend lässt sich die Situation auf dem Baulandmarkt wie folgt darstellen:

Seit Mitte der 90er Jahre hat sich die Entspannung in der Wohnbauland-Versorgungslage weiter fortgesetzt. Dennoch ist Baulandmangel vorrangig in den größeren Städten immer noch ein Problem. In diesem Zusammenhang ist außerdem das Problem der Baulandhortung zu nennen. Die in den letzten Jahren festzustellenden Preissteigerungen haben sich zwar beruhigt, dennoch bewegen sich die Preise nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau. Ein weiteres zentrales Problem stellt das Ausufern der Agglomerationsräume und die damit verbundene Zersiedelung dar. Die Siedlungsflächenzunahme hält nach wie vor an. Ein weiteres Problem für die Kommunen stellt die Finanzierung von Baulandentwicklungen dar.

2.1.2 Österreich

Auch in Österreich ist in den vergangenen Jahrzehnten mit steigendem Wohlstand der Flächenverbrauch und die Nachfrage nach Bauland gestiegen. Auf diese kontinuierlich angestiegene Nachfrage musste auch hier reagiert werden. Es gibt regionale Unterschiede. Die Volkszählung aus dem Jahr 2001⁶² hat Suburbanisierungsprozesse um die Landeshauptstädte, Zuwachs im Westen und Verluste entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs aufgezeigt.

Die örtliche Raumplanung hat mit verschiedenen Problemen zu kämpfen⁶³. Durch großzügige Baulandausweisungen von Amts wegen kam es in Österreich zu einer Anhäufung von Flächen mit Baulandwidmung, die keiner widmungsgemäßen Nutzung zugeführt wurden. Das heißt sie blieben unbebaut, brach liegen oder wurden weiterhin landwirtschaftlich genutzt. In vielen Fällen übersteigen diese Flächen bei weitem den gesetzlich vorgeschriebenen Fünfjahresbedarf. Häufig decken die vorhandenen Baulandreserven theoretisch den Bedarf der nächsten Jahrzehnte. Dieses Phänomen stellt wohl das zentrale Problem des österreichischen Baulandmarktes dar. Von Gesetzes wegen wären deswegen keinerlei Neuausweisungen von Baulandflächen mehr zulässig, doch die Gemeinden setzen sich teilweise über diese Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes hinweg. Dieser Argumentation folgen scheinbar auch die Aufsichtsbehörden, anders ist die andauernde Neuausweisung von Bauflächen nicht zu interpretieren. Das Problem hat sich in den letzten Jahren noch verschärft. Die Verfügbarkeit des gewidmeten Baulands ist gering. In den siedlungsdynamischen Regionen kommt es deshalb zu hohen Baulandpreisen und bereits zu Bodenverknappung⁶⁴.

Unbebautes Bauland in infrastrukturell und teilweise zentralen Bereichen liegt zum Teil brach, weil es sich in Privatbesitz befindet und oftmals weder Verkaufsbereitschaft noch Bebauungsabsichten bestehen. Gleichzeitig besteht jedoch ein Bedarf an Bauland von Bauwilligen, der in den meisten Fällen nur außerhalb der bestehenden Siedlungen befriedigt werden kann. Dies führt dazu, dass, obwohl Bauland im Übermaß vorhanden ist, es trotzdem knapp und teuer ist (Bauland-Paradoxon).

Die Gemeinden sehen sich scheinbar gezwungen, trotz bestehender Baulandreserven in günstigen Lagen, Bauland außerhalb des Siedlungsbereichs zu widmen, um ein Abwandern der Bauwilligen in andere Gemeinden oder in die Ballungszentren zu verhindern. Der Kreislauf, der damit in Gang gesetzt wurde scheint unaufhaltsam.

⁶² Vgl. VOLKSZÄHLUNG 2001

⁶³ Vgl. BINDER et al. und GIRARDI

⁶⁴ Vgl. WEBER (2001a)

Weitere negative Aspekte, die mit der Zersiedelung verbunden sind, sind überproportionale Erschließungskosten, die Verschwendung von Grund und Boden, die Zurückdrängung von Erholungsräumen und landwirtschaftlichen Produktionsflächen, die mangelnde Ausnutzung der bestehenden Infrastruktur und eine vermehrte Belastung von Umwelt und Landschaftsbild. Die Folgekosten einer ungesteuerten Siedlungsentwicklung erreichen ein beträchtliches Gesamtausmaß und werden zu einem wesentlichen Teil durch die Allgemeinheit (durch Förderungen des Bundes und der Länder, durch Fehlen des Verursacherprinzips in der Gebührengestaltung) getragen⁶⁵.

In diesem Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigen ist die Tatsache, dass soziologische Veränderungen in der Gesellschaft, wie sinkende Haushaltsgrößen, steigende Frauenerwerbstätigkeit und Arbeitsplatzflexibilisierung auch in den peripheren Räumen an Bedeutung erlangen werden und auch in Teilbereichen hier ein verändertes Wohnverhalten mit sich bringen werden. Derzeit trägt die aktuelle Wohnungspolitik diesen Veränderungen kaum Rechnung. Dies wird in Zukunft zu einer Verstärkung der regionalen Disparitäten zu Ungunsten des ländlichen Raums führen. Es verwundert somit nicht, dass die Verteilung des immer knapper werdenden Bodens seit den 90er Jahren eine Herausforderung für die österreichische Raumordnungspolitik darstellt. In zahlreichen jüngsten oder jüngst novellierten Raumordnungsgesetzen wird als raumordnungspolitisches Ziel der Novellierung die Baulandsicherung oder die Baulandmobilisierung bezeichnet⁶⁶.

Die Kostensteigerung für technische Infrastruktur und Erschließung stellt ein weiteres Problem dar. Für eine Ausweisung von Bauland ist dessen Ausstattung mit technischer Infrastruktur Voraussetzung⁶⁷. In Zusammenhang mit der Zersiedelung, d.h. der Ausweisung neuer Baulandflächen außerhalb bestehender bzw. geplanter Siedlungsgebiete, entsteht für die Gemeinden ein erheblicher Infrastrukturkostenaufwand. Eine besonders große Belastung stellt für die Gemeinden die Erschließung mit Kanal-, Wasser- und Straßeninfrastruktur dar, die vor dem Hintergrund knapper kommunaler Kassen zu sehen ist.

Zusammenfassend sind, so WEBER⁶⁸, die gegenwärtigen Trends, die das österreichische Siedlungsgeschehen charakterisieren, mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung nicht vereinbar. Es wird derzeit weit mehr Boden für Siedlungszwecke verbraucht als unbedingt erforderlich wäre. Demnach betreibt die weitaus überwiegende Zahl der Gemeinden Österreichs kein die haushälterische Bodennutzung gewährleistendes Bodenmanagement.

Leitbilder:

SCHADT⁶⁹ formuliert als allgemeines Ziel der Bodenpolitik die Schaffung eines funktionsfähigen Bodenmarktes (insbesondere: Mobilisierung und effiziente Nutzung des Bodens), die Versorgung der öffentlichen Hand mit der Ressource Boden gemäß den bodeninanspruchnehmenden öffentlichen Aufgaben und die Kontrolle der Entwicklung der Bodenpreise.

In den Zielen des österreichischen nominellen Raumordnungsrechts findet sich das „raumordnungspolitische Optimierungsgebot“⁷⁰. Dieses besagt, dass „im Widerstreit zahlreicher Interessen durch planerische Abwägung eine möglichst nutzbringende Ordnung der Befriedigung von Ansprüchen an den Raum, den Boden und die Umwelt gewährleistet werden soll.“

2.1.3 Schweiz

Auch in der Schweiz sind regionale Unterschiede hinsichtlich der Probleme auf dem Baulandmarkt festzustellen. Die Auswirkungen der Siedlungsentwicklung sind nicht überall gleich ausgeprägt, sondern fallen regional unterschiedlich aus⁷¹.

⁶⁵ Vgl. DOUBEK

⁶⁶ Vgl. PANGRATZ

⁶⁷ Vgl. z.B.: §21 Abs.1 OÖ ROG 1994

⁶⁸ Vgl. WEBER (2001a)

⁶⁹ Vgl. SCHADT et al. (1991)

⁷⁰ Vgl. DAVY

⁷¹ Vgl. LENDI (2003a)

Gesamtschweizerisch gesehen sind die Zeiten der massiven Expansion der Schweizer Wohnbevölkerung seit längerem vorbei⁷². Die Bevölkerung der Schweiz wächst stetig weiter, auch aufgrund der Migration⁷³. Noch im 2. Weltkrieg zählte die Schweiz 4,1 Mio. Einwohner, heute aufgrund von Zuwanderung, Alterung etc. ca. 7,3 Mio. Gleichzeitig sind die Ansprüche an Raum und Boden nicht kleiner, sondern größer geworden.

Es kann heute nicht mehr von einem boomenden Wohnungsbau gesprochen werden. Die Entwicklung der Baugesuche zeigt in allen Bereichen eine Abnahme der Bauabsichten. Der Rückgang der Neubauabsichten im Wohnbereich fiel moderat aus und betraf vor allem den Einfamilienhausbereich. Das wertmäßige Niveau reduzierte sich erneut um 5%, bewegt sich aber immer noch auf einem aus langfristiger Sicht hohen Niveau. Gründe für das langsame Wachstum des Wohnungsbestandes sind, obwohl die Nachfragesituation angespannt ist, in zweierlei Hinsicht zu finden. Einerseits kommt es zu einer starken Absorption von Investitionen durch den Büro- und Gewerbebereich und andererseits zeichnet sich auch bei den Einfamilienhäusern ein Trend zu vermehrten Umbauinvestitionen ab. Vor Jahrzehnten wurde in beträchtlicher Ungewissheit bezüglich der künftigen Bedarfsentwicklung Bauland ausgeschrieben. Aus heutiger Sicht sind diese Bauzonen an einigen Stellen viel zu großzügig ausgelegt worden. An anderen Orten ist das Bauland allerdings bereits wieder knapp, und der Druck für Neueinzonungen wächst⁷⁴.

Vor allem an peripheren Standorten wurden großzügig Bauzonen ausgewiesen. Der Grund hierfür lag insbesondere an dem Eindruck des über Jahrzehnte anhaltenden Drangs der Städter ins Grüne. Der Bevölkerungsdruck in den großstädtischen Agglomerationen wuchs. Ursache hierfür waren der Wunsch nach einem Eigenheim, die fehlenden Wohnungsangebote und die zunehmende Umweltbelastung in den Städten. Der Nachfragedruck stieg zuerst in den inneren Bereichen, in den Achtzigerjahren infolge der verbesserten Erreichbarkeit aber auch immer weiter von den Zentren weg. Die Stadtflucht geriet in den Neunzigerjahren zunehmend ins Stocken. Mit dem Konjunkturunbruch kam es zu Beginn des Jahrzehnts zu einer rückläufigen Wohnungsnachfrage und zu nachlassenden Bauinvestitionen im Wohnbereich. Die Folgen waren zum einen sinkende Baulandpreise und zum anderen eine zunehmende Verfügbarkeit von Baugrund gerade auch in zentrumsnahen Gebieten⁷⁵. Lange Zeit galt Wohneigentum als sehr sichere Anlage. Wertsteigerungen von 5% bis 10% pro Jahr schienen auf Grund der ungebremsten Nachfrage nach Bauland und des nur beschränkt vorhandenen Angebots garantiert. Anfang der neunziger Jahre hat die Immobilienkrise mit ihren deutlichen Preiskorrekturen den Glauben an sichere Renditen jedoch erschüttert⁷⁶. Sie ließ Bodenfragen zurücktreten. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde durch den Zerfall der Angebotspreise eine starke Nachfrage nach Wohneigentum ausgelöst⁷⁷.

Die Schwerpunkte der Wohnungsproduktion verschoben sich in der Folge wieder. Die Wohnungsbestände wuchsen zwar prozentual gesehen in den äußeren Agglomerationen wie auch in den ländlichen Regionen weiterhin am stärksten, die Wohnungsproduktion ging jedoch zum Teil sehr stark zurück. In den Großzentren dagegen selber und ihren inneren Agglomerationsgürteln, wo auch die meisten reichen Gemeinden lokalisiert sind, war kaum ein Rückgang der Wohnungsproduktion festzustellen⁷⁸. Gegenwärtig weist die regionale Verteilung der Reserven an ausgeschriebenem Wohnbauland ein deutliches Zentrums-Peripherie-Gefälle auf. In den peripheren, ländlichen Gemeinden bestehen die größten Reserven. Dort lässt sich über die Hälfte des gesamten noch nicht bebauten Wohnbaulands der Schweiz lokalisieren. Knapp 30% hingegen beträgt der Anteil in den kleinen und mittleren Zentren und deren Umland. Im Einzugsbereich der Großzentren bestehen weniger als ein Fünftel der gesamten Reserven an Bauland. Derzeit ist ein Reurbanisierungstrend festzustellen. Dieser führt dazu, dass einer immer weiter wachsenden Baulandnachfrage in zentrumsnahen Gebieten kein adäquates Angebot mehr gegenübersteht. Die vermehrte Konzentration der Nachfrage auf zentrumsnahe Gebiete führt hier zu einer schnelleren Verknappung als anderswo. Auch wenn der Anteil an der gesamten Wohnungsproduktion

⁷² Vgl. WÜEST & PARTNER

⁷³ Vgl. SCHULER

⁷⁴ Vgl. WÜEST & PARTNER

⁷⁵ Vgl. WÜEST & PARTNER

⁷⁶ Vgl. UNTERNAHRER

⁷⁷ Vgl. UNTERNAHRER

⁷⁸ Vgl. UNTERNAHRER

im Einzugsbereich der Großstädte wieder wächst, konnte hier der Nachfrage weniger gut entsprochen werden als in den übrigen Gebieten der Schweiz. In der Peripherie hingegen wächst die Nachfrage weit weniger stark als in vergangenen Zeiten und auch erschlossenes Bauland findet kaum mehr Interessenten⁷⁹.

Weitere Auswirkungen auf den Bauland- und Wohnungsmarkt sind von der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, der sogenannten Lex Friedrich, zu erwarten. Grund für die Revision sind die bilateralen Verträge mit der EU, die seit dem 1. Juni 2002 in Kraft sind. Das bilaterale Abkommen zur Personenfreizügigkeit führte zu dieser Teilrevision. Es sieht nur gegenüber Staatsangehörigen der Europäischen Gemeinschaft bzw. der EFTA⁸⁰, die in der Schweiz wohnen, eine Lockerung beim Erwerb von Immobilien in der Schweiz vor. Für den Erwerb von Ferienwohnsitzen ist zwar weiterhin eine Bewilligungspflicht vorgeschrieben, wer aber auf Dauer in der Schweiz seinen Hauptwohnsitz nehmen darf bzw. auch tatsächlich nimmt, darf auch kaufen. Und auch Grenzgänger dürfen eine Zweitwohnung (aber keine Ferienwohnung) erwerben. Durch die Revision wird die Zweitwohnungsfrage erheblich beeinflusst und damit der Druck auf den Wohnungsmarkt in einigen Regionen noch verstärkt werden, obgleich die Ziele der Lex Friedrich in ihrem Kern nur wenig angetastet werden. Die ursprüngliche Lex Friedrich und ihre Vorgängerinnen, die Lex von Moos, die Lex Celio und die Lex Furgler wollten verhindern, dass schweizerischer Boden im Übermaß in ausländische Hände gelangen würde. Die Gesetzgebung sollte einen Beitrag gegen Inflation und Spekulation leisten. Des Weiteren erhoffte man sich von einer Beschränkung des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland, dass auf diese Weise einer Zersiedelung der Landschaft entgegengewirkt werden könne.

Um die Situation auf dem Schweizer Baulandmarkt zu beschreiben muss auf Kenngrößen des Immobilienmarktes zurückgegriffen werden, da es in der Schweiz keine statistische Erfassung der Lage auf dem Baulandmarkt gibt. Dies ist jedoch ohne weiteres möglich, da es sich beim Baulandmarkt um einen dem Immobilienmarkt nachgelagerten Markt handelt.

In den vergangenen drei bis vier Jahren haben die zunehmende Verlagerung der Nachfragepräferenzen in Richtung Großzentren und ihrer Agglomerationen so wie die Verknappungstendenzen beim verfügbaren Wohnbauland ihre Spuren auch in der Preisentwicklung von Immobilienmärkten hinterlassen⁸¹. Die Marktsignale auf dem Immobilienmarkt sind deutlich. Stark steigende Angebotspreise für Mietwohnungen und zunehmend austrocknende Märkte im Einzugsbereich der Großstädte weisen an diesen Standorten auf einen massiven Nachfrageüberhang hin. Dieser wird sich bei einer Aufhellung der Konjunktur akzentuieren⁸². Anzunehmen ist, dass sich dieser Nachfrageüberhang und der damit verbundene Preisanstieg auch auf das Bauland auswirken wird.

Obwohl in Artikel 15 des schweizerischen Raumplanungsgesetzes Bauzonen nach dem Bedarf der nächsten 15 Jahren zu bemessen sind, betragen im gesamtschweizerischen Durchschnitt die Bauzonen etwa das Doppelte der vom RPG erlaubten Fläche. Artikel 15 RPG wollte das Problem der Überdimensionierung der Bauzonen lösen und die Siedlungsentwicklung steuern. Allgemein gilt die Umsetzung des RPG jedoch als Sorgenkind. Eine tatsächliche Reduzierung der Bauzonen würde den Spielraum der Gemeinden stark einengen. Grund hierfür ist eine mangelnde Verfügbarkeit des Baulands infolge von Baulandhortungen⁸³. Viele Gemeinden haben unter Missachtung der gesetzlichen Vorgaben zu viel Land eingezont und weigern sich heute aus Angst vor Entschädigungsforderungen oder aus Rücksicht auf einflussreiche Grundeigentümer Bauland auszunutzen⁸⁴.

⁷⁹ Vgl. WÜEST & PARTNER

⁸⁰ Die European Free Trade Association ist eine Vereinigung von vier europäischen Staaten, die alle nicht in der EU sind. Um wirtschaftlich nicht im Abseits zu stehen, unterhalten sie innerhalb ihrer Organisation Freihandelsverträge (freier Verkehr von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital) untereinander, mit der EU und mit Nicht-EU-Staaten.

⁸¹ Vgl. WÜEST & PARTNER

⁸² Vgl. WÜEST & PARTNER

⁸³ Vgl. BERTSCHI (2001 UND 2002)

⁸⁴ Vgl. WACHTER (1999)

Zu begründen ist diese Baulandhortung vielmals durch die Spekulation der Grundstückseigentümer auf enorme Baulandpreissteigerungen⁸⁵. Der Mangel an Bauland führt auch in der Schweiz zu immensen Steigerungen der Baulandpreise. Dies hat zur Folge, dass sich breite Bevölkerungsschichten den Grund und Boden für das Eigenheim nicht mehr leisten können und gezwungen werden, ins Umland abzuwandern. Eine weitere Folge der Baulandknappheit ist, dass dadurch auch die Preise für das Kulturland steigen⁸⁶. Allerdings wurde festgestellt, dass es in der Schweiz keine nennenswerte Korrelation zwischen Bauzonengröße und Preisniveau gibt. In erster Linie sind die Lage und das Erschließungsniveau für den Preis ausschlaggebend.

Wie auch in Deutschland und Österreich stellt die Finanzierung der mit einer Baulandentwicklung verbundenen Erschließung hohe Anforderungen an alle Beteiligte, Gemeinwesen, Grundeigentümer oder sonstige Interessenten⁸⁷. Diese hohen finanziellen Kosten können die Bodenpreise mitunter entscheidend beeinflussen.

In den Agglomerationen ist zunehmend auf die Erschließung durch den öffentlichen Verkehr zu achten. Dies gilt vor allem dann, wenn große Einkaufs- und Freizeitzentren mit gezieltem erheblichen Verkehrsaufkommen geplant werden.

Auf der anderen Seite zu der bereits erwähnten regionalen Baulandknappheit werden ca. zehn Millionen Quadratmeter Industrie- und Gewerbefläche in der Schweiz nicht mehr gebraucht und warten auf eine neue Nutzung⁸⁸. Häufig stehen einer Neunutzung jedoch Probleme im Weg wie kleinteilige Besitzverhältnisse und unterschiedliche Entwicklungsvorstellungen der Grundeigentümer, Altlasten, hohe Bodenpreise, fehlende oder ungenügende raumplanerische Beachtung und ungeeignete, komplizierte und zeitaufwendige Planungsinstrumente und -verfahren. Die tatsächlichen Parzellarordnungsverhältnisse sind in der Regel modernen Überbauungen nicht gewachsen. Es bedarf daher der Baulandumlegung im Verbund mit planerischen Maßnahmen.

Ein weiteres zentrales Problem stellt auch in der Schweiz die Zersiedelung des knappen Bodens dar. Diese wird hervorgerufen durch ein Ausufernd der Agglomerationsräume, einer Ansiedlung von Ferienhäusern und touristischen Einrichtungen und durch die Verlagerung von Verkehrs- und Versorgungsanlagen an die Stadtränder. Die Zersiedelung führt auch hier zu Folgeproblemen wie eine unkoordinierte Verkehrsentwicklung, eine Zerstörung der Landschaft und daraus resultierend einer hohen finanziellen Belastung der öffentlichen Hand. Ein zentrales Problem ist die Verstädterung des Mittellands durch Wachsen der Agglomerationen am Rand, neue Städte in den Berggebieten resp. Tourismusregionen und sodann verfügbare Bausubstanz im ländlichen Raum. Mit dem Rückgang des Bauernstandes wird aktuell in den ländlichen Räumen sehr viel an bestehender Bausubstanz für neue Nutzungen frei, insbesondere für das Wohnen.

Die Ursachen für einen tendenziell nicht haushälterischen Umgang mit dem Boden sind, so LENDI⁸⁹, vielfältig. Als solche sind vor allem die steigenden menschlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und öffentlichen Bedürfnisse zu nennen. Doch auch offenkundige egozentrische Neigungen, sich laufend mehr Wohn-, Verkehrs-, Einkaufs- und Freizeitraum zu verschaffen, sind Ursache hierfür. Veränderte gesellschaftliche Strukturen in Form von Einzelhaushalten, Freizeit- und Erlebniswelten tragen außerdem dazu bei. Die Kräfte des ökonomischen Umfelds, der Immobilienwirtschaft, der relativ billigen Kosten des privaten und öffentlichen Verkehrs, etc. begünstigen die Entwicklung hin zu einer Ausdehnung der Siedlungsflächen zusätzlich.

Die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Zunahme des überbauten und des dereinst überbaubaren sowie des mit infrastrukturellen Einrichtungen belasteten Landes innerhalb und außerhalb des Siedlungsgebiets,

⁸⁵ Vgl. MUGGLI

⁸⁶ Zu betonen ist allerdings, dass das RPG verbindlich zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet trennt. Das BGGB kommt in den Nichtbauzonen und zudem immer dann zur Anwendung, wenn die jeweilige Zonenordnung eine landwirtschaftliche Nutzung zulässt (vgl. BANDLI). Dadurch werden in der Schweiz getrennte Bodenmärkte geschaffen.

⁸⁷ Vgl. MARANTELLI-SONANINI

⁸⁸ Vgl. EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT, BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG, vgl. auch KOLL-SCHRETZENMAYR

⁸⁹ Vgl. LENDI (2003a)

relative Knappheit an Bauland an begehrten Lagen, sozial-menschlich strapazierte, verblühende und parallel aufblühende Quartiere in ein und derselben Stadt oder Agglomeration sind erkennbar⁹⁰.

Leitbilder:

Die wesentlichen Ziele der schweizerischen Bodenpolitik können aus den Verfassungsbestimmungen und aus dem Bundesgesetz über die Raumplanung abgeleitet werden⁹¹. Art. 75 der Bundesverfassung⁹² spricht die verfassungsrechtlichen Ziele der Raumplanung an. Es ist dort die Rede von der zweckmäßigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes. Weitere für die Raumplanung wichtige Ziele und Prinzipien finden sich in der Präambel, in der Zweckbestimmung (Art. 2 BV), in der besonderen Bestimmung über die Nachhaltigkeit (Art. 73 BV), über die Strukturpolitik (Art. 103 BV), die Wohnbau- und Eigentumsförderung (Art. 108 BV), die Landwirtschaft (Art. 104 BV), den Umweltschutz (Art. 74 BV), den Wald (Art. 77 BV) und den Natur- und Heimatschutz (Art. 78 BV)⁹³.

Das zentrale Anliegen der haushälterischen Nutzung des Bodens⁹⁴ spiegelt sich in der Forderung nach einer Siedlungsbegrenzung beziehungsweise einer Siedlungsentwicklung nach innen wider. Dadurch soll das Wachstum der Agglomerationen gebremst und eine leistungsfähige und bodenschonende Siedlungsstruktur geschaffen werden. Die Raumplanung des Bundes hat dabei die besondere Situation der Agglomeration neben der der Städte und Berggebiete zu berücksichtigen. Erwähnenswert ist, dass die neue Bundesverfassung aufgrund der Festschreibung des Prinzips der Nachhaltigkeit in Art. 73 gewisse neue Akzente setzt. Danach streben Bund und Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an. Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist in vielen anderen Verfassungsbestimmungen (von der Präambel bis zur Bestimmung über die Landwirtschaft (Art. 104 BV) angesprochen). Nach LENDI⁹⁵ greift sein Sinn tiefer als Art. 73 BV vermuten lässt. Der innere Kern ist, so LENDI⁹⁶, ethischer Natur. Es geht um die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und nicht nur um die Erneuerungsfähigkeit der Natur. Nachhaltigkeit führt damit zur Auseinandersetzung mit der Zukunft und damit zur Planung⁹⁷.

Zwei weitere Ziele, die sich aus einer Leitbilddiskussion in der Schweiz ergeben haben und die sich im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) widerspiegeln sind zum einen, die raumwirksamen Aufgaben aufeinander abzustimmen und zum anderen die Besiedelung auf die erwünschte Entwicklung des Landes hin auszurichten⁹⁸. Vereinzelt werden darüber hinaus auch in kantonalen Gesetzen der Planung allgemeine Leitprinzipien vorangestellt. Im Wesentlichen betreffen die raumplanerischen Zielsetzungen die vier Hauptbereiche Landschafts- und Umweltschutz, Förderung und Schutz der Wirtschaft, Förderung und Schutz sozialer und kultureller Werte und die Siedlungsgestaltung und Erschließung. Neben diesen materiellen Grundsätzen sind auch die formellen Planungsgrundsätze zu erwähnen wie beispielsweise Planvollständigkeit und Planoffenheit, Planabstimmung und Planautonomie, Plananpassung, Planbeständigkeit und Planöffentlichkeit⁹⁹. Szenarien oder Leitbilder der künftigen Siedlungsentwicklung fehlen jedoch, so LENDI¹⁰⁰. Es sei denn, man verlasse sich auf die gesetzliche Vorgabe der Begrenzung des Baugebiets und erkenne darin ein Leitbild. Art. 15 RPG begrenzt Bauzonen auf das Land, das sich für die Bebauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innerhalb der nächsten 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Diese Regelung enthält nur

⁹⁰ Vgl. LENDI (2003a)

⁹¹ Vgl. WACHTER (1993)

⁹² Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000

⁹³ Vgl. LENDI (2002)

⁹⁴ Der Hinweis auf die haushälterische Nutzung des Bodens in Art. 75 Abs.1 BV wurde aus Art. 1 RPG übernommen und darf als Rückbezug auf eine nachhaltige Bodennutzung im Sinne von Art. 73 BV verstanden werden (vgl. LENDI 2002).

⁹⁵ Vgl. LENDI (2003a)

⁹⁶ Vgl. LENDI (2003b)

⁹⁷ Vgl. LENDI (2003a)

⁹⁸ Vgl. WEGENER

⁹⁹ Vgl. HALLER/ KARLEN

¹⁰⁰ Vgl. LENDI (2003a)

indirekt materielle Vorstellungen, weist jedoch in Richtung der vorsichtigen Zurückhaltung bei der Ausdehnung des Baugebiets und damit des Siedlungsgebiets. Dabei wird jedoch aus dem Wortlaut heraus kein Leitbild formuliert. Die Bestimmung muss im Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 3 RPG gesehen werden¹⁰¹.

Anzumerken ist, dass bei der Betrachtung der recht unterschiedlichen Ziele deutlich wird, dass beträchtliche Zielkonflikte auftreten können. Demnach ist auch in der Schweiz Bodenpolitik ein schwieriger Balanceakt, der oft schmerzhaft Abwägungen zwischen Zielen und Kompromissen erfordert¹⁰².

2.1.4 Zusammenfassung

Die Darstellung der Situation des Baulandmarktes in der Bundesrepublik Deutschland als auch ihrer angrenzenden Nachbarn Österreich und Schweiz hat ein sehr ähnliches Bild ergeben. Die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes im Allgemeinen, jedoch insbesondere in den Ballungsräumen ist gestört. In allen drei Ländern sind regional über die übliche Inflationsrate ansteigende Grundstückspreise für baureife Grundstücke einerseits sowie andererseits eine zunehmende Belastung der Gemeinde zu beobachten. Diese resultiert zum einen aus den Aufschließungskosten im engeren Sinn und zum anderen aus den Infrastrukturfolgekosten im weiteren Sinn. Angesichts der heutigen Finanzlage der Kommunen, die in allen drei Untersuchungsländern ähnlich prekär ist, erscheint die Entwicklung von Bauland kaum mehr finanzierbar¹⁰³. Ein weiterer Grund für das starke Ansteigen der Bodenpreise stellt die Hortung des Baulands dar. Somit kann die Nachfrage nach Bauland in einigen Gebieten, in erster Linie in zentrumsnahen Gebieten, nicht befriedigt werden. Insbesondere in Österreich und der Schweiz, wo Bauland im Überhang ausgewiesen ist, stellt dies ein zentrales Problem des Baulandmarktes dar. Des Weiteren verfügen alle drei Untersuchungsländer über große, jedoch ungenutzte Brachflächen, die es zu mobilisieren gilt. Ein weiteres großes Problem stellt die Zersiedelung der Landschaft in den Untersuchungsländern dar, die aus den oben genannten Problemen resultiert, jedoch vor allem auf ein Versagen der Instrumente der Raumordnung zurückzuführen ist.

Ein Phänomen, das in allen drei Untersuchungsländern gleichermaßen zu beobachten ist, ist dass die soziologischen Fakten die Lebensumstände mit dem Single-Dasein und der sich anbahnenden Überalterung kennzeichnen und dass der Wohlstand höhere Ansprüche zu stellen erlaubt an das Wohnen, an den Verkehr, an die Freizeiteinrichtungen und an vieles mehr.

Die folgende Tabelle soll die Hauptprobleme in den einzelnen Ländern nochmals darstellen:

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Mangel an Bauland insbesondere in Ballungs- und Verdichtungsräumen	X	X	X
Hohe Bodenpreise insbesondere in Ballungs- und Verdichtungsräumen	X	X	X
Baulandhortung	X	X	X
Zersiedelung	X	X	X
Industriebrachen	X	X	X
Extremer Baulandüberhang	X ¹⁰⁴	X	X
Ausgleichsflächenproblematik	X		
Finanzierungsproblem	X	X	X

¹⁰¹ Vgl. LENDI (2003a)

¹⁰² Eine umfangreiche Auflistung raumordnungspolitischer Ziele in der Schweiz ist auch enthalten in BRP/ EJPD

¹⁰³ Vgl. FRÖHLER et al.

¹⁰⁴ In Deutschland kann der Baulandüberhang zwar nicht als extrem bezeichnet werden, doch es besteht in einigen Regionen das Problem der "schrumpfenden Städte".

Diese Probleme stehen in einer direkten Beziehung zueinander, das heißt sie bedingen sich gegenseitig. Zwischen Ursache und Wirkung kann vielfach nicht unterschieden werden. Die Darstellung der Problematik in den drei Untersuchungsländern lässt erkennen, dass es sich in den drei Ländern um ein komplexes Gefüge von annähernd identischer Situation und Problemen, Folgen und Ursachen handelt.

Die folgende Graphik soll die Hauptaspekte der bestehenden Situation des Baulandmarktes mit ihren Wechselwirkungen in den drei Untersuchungsländern nochmals zusammenfassend darstellen.

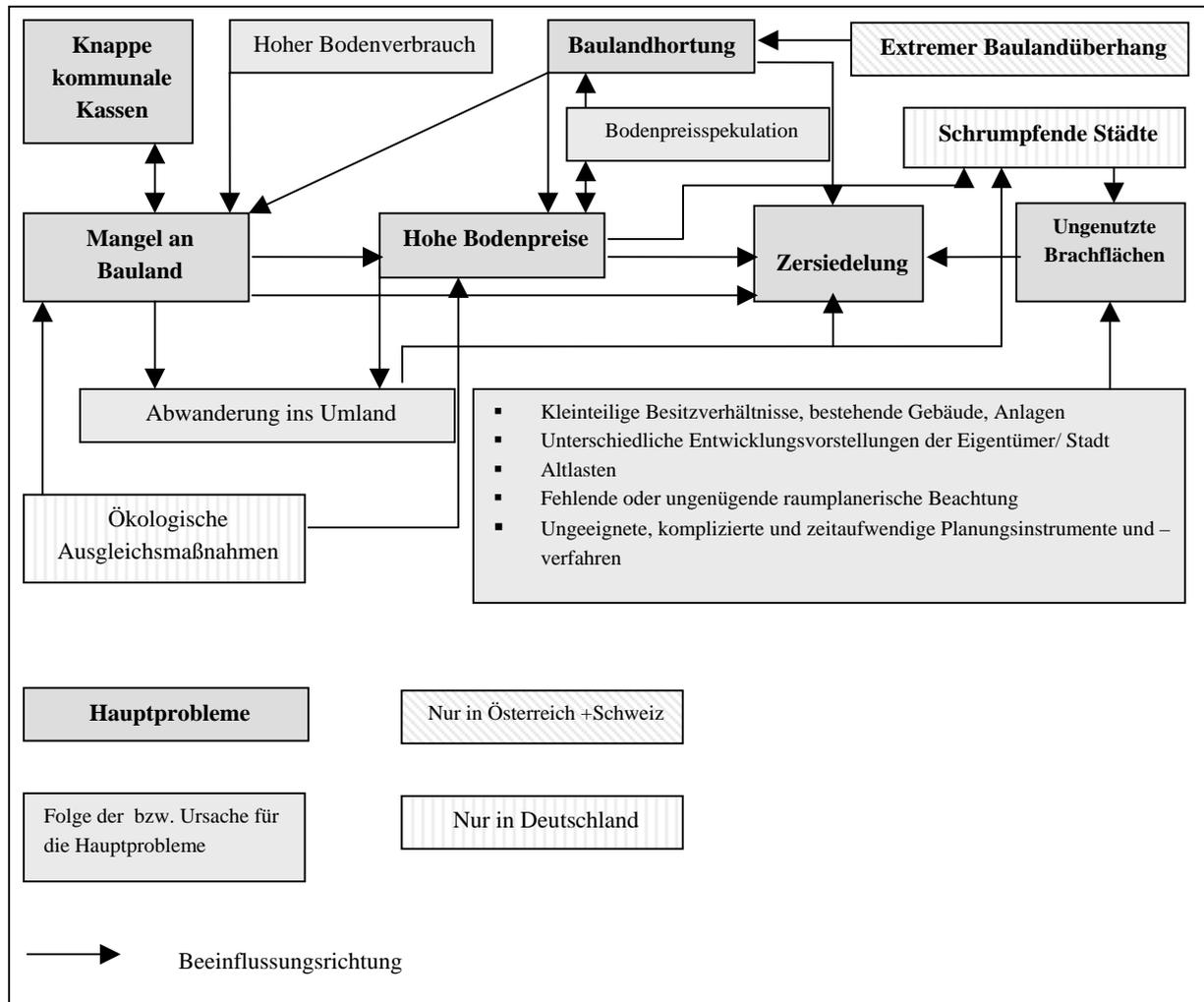


Abbildung 3: Ist-Situation des Bodenmarktes in den drei Untersuchungsländern

Eine weitere Graphik stellt das Zielsystem, das erreicht werden soll, nochmals zusammenfassend dar.

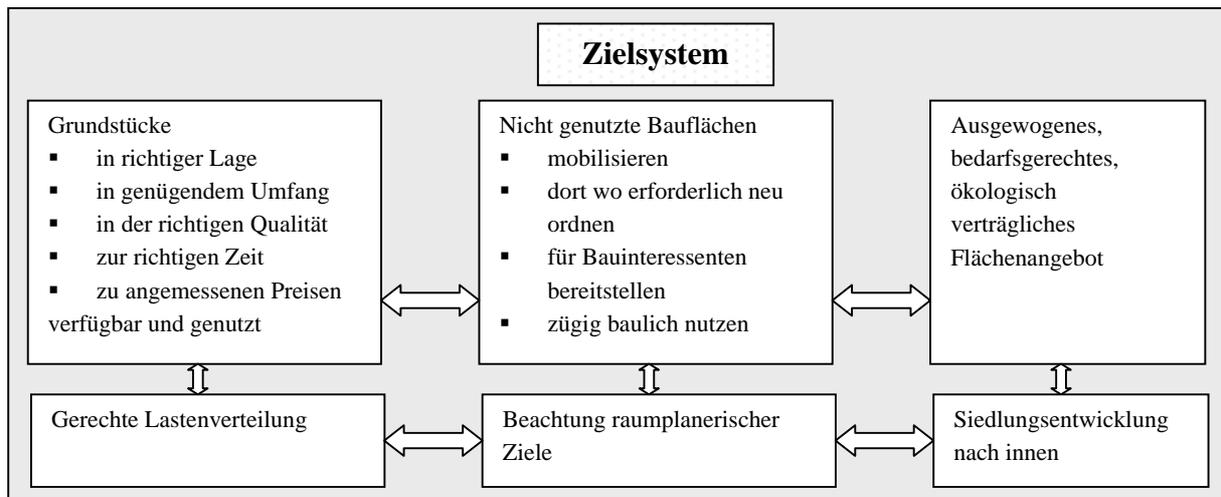


Abbildung 4: Zielsystem

Derzeit besteht in allen Untersuchungsländern eine deutliche Diskrepanz zwischen der Ist-Situation des Baulandmarkts und dem Zielsystem des Leitbilds. Die abstrahierte Gegenüberstellung zeigt¹⁰⁵, dass bei der Untersuchung der Instrumente, die zur Erreichung des Zielsystems beitragen sollen, sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte betrachtet werden müssen.

¹⁰⁵ Vgl. hierzu Kapitel 1.5 und Kapitel 2.1

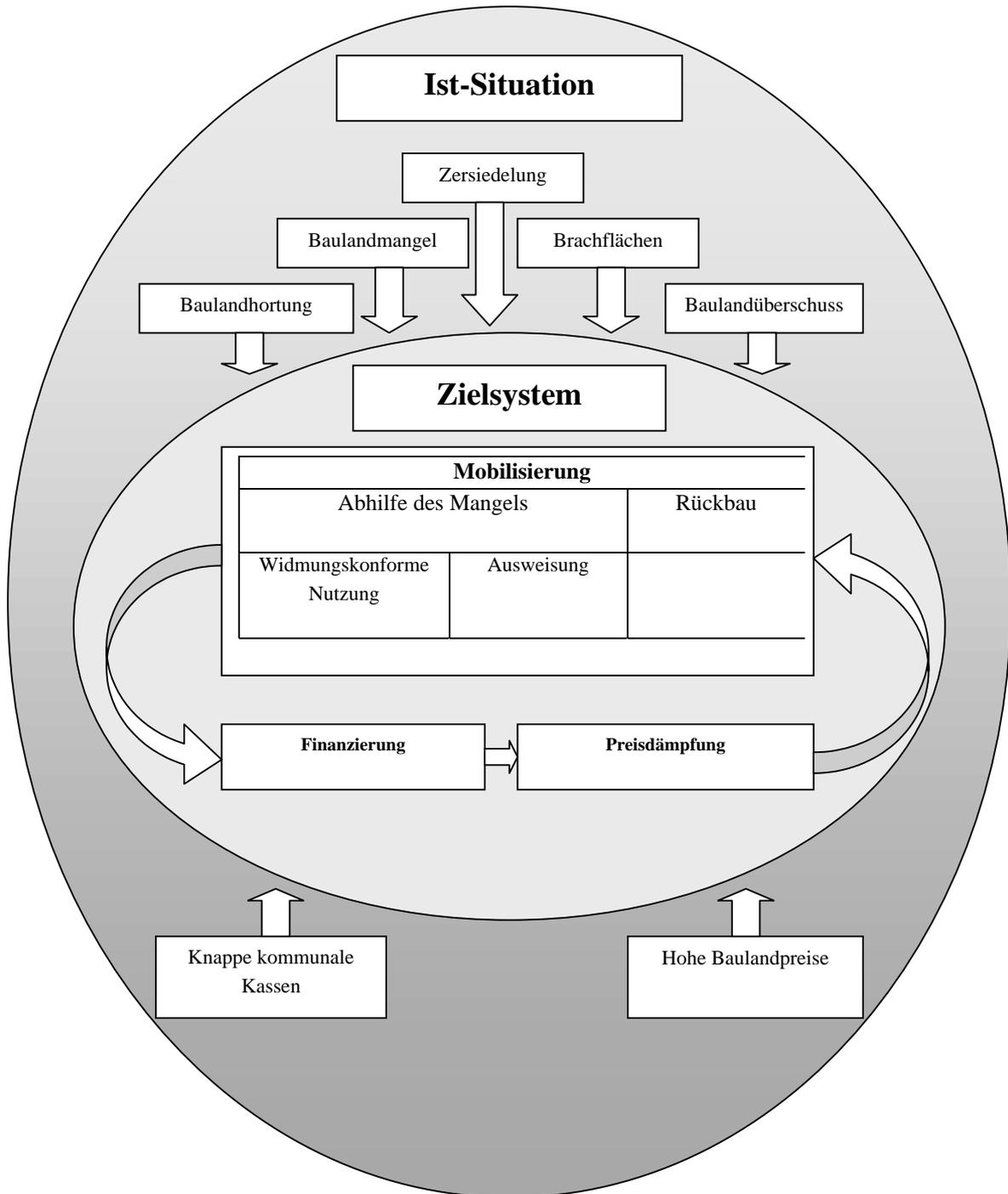


Abbildung 5: Gegenüberstellung der Ist-Situation und des Zielsystems des Leitbilds

2.2 Planungssystem

Das Planungssystem umfasst die wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand durch Vorgaben für die gewünschte räumliche Entwicklung (Bauplanungsrecht) und durch die Genehmigung von Bauvorhaben¹⁰⁶. Es gilt dabei im Wesentlichen zu verstehen, wie das Planungssystem aufgebaut ist und wer für die jeweiligen Planungsstufen verantwortlich ist. Von Bedeutung ist neben der Anzahl der Planungsebenen, dem Inhalt der einzelnen Pläne und deren Flexibilität auch der Verbindlichkeitsgrad der Planungen¹⁰⁷. Im Vordergrund der Untersuchung der Planungssystematik steht im Hinblick auf die Baulandentwicklung und

¹⁰⁶ Vgl. DRANSFELD/VOB (1993)

¹⁰⁷ Vgl. VOB/DRANSFELD/DIETERICH (1994)

Baulandmobilisierung die örtliche Planungsstufe. DRANSFELD und VOB¹⁰⁸ sehen den Einfluss der Planungssysteme auf den Bodenmarkt insbesondere in der Beeinflussung des Angebots an Bauland, in ihrem Einfluss auf Preise und deren Entwicklung sowie in der aufgrund ihres Verbindlichkeitsgrades erzeugten Investitionssicherheit. Das Planungssystem bildet die wesentliche Grundlage für weitere Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung, da sie ihren Spielraum und ihre Ansatzmöglichkeiten vorgeben.

2.2.1 Deutschland¹⁰⁹

Das System der räumlichen Planung in Deutschland ist entscheidend durch die bundesstaatliche bzw. föderalistische Staatsordnung mit den drei Ebenen des Bundes, der Länder sowie den Gemeinden als den kommunalen Selbstverwaltungsorganen bestimmt. Die Raumplanung ist durch eine Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen diesen drei Ebenen geprägt und dementsprechend dezentralisiert. Folglich kann die deutsche Raumplanung als ein System rechtlich, organisatorisch und inhaltlich voneinander abgegrenzter Planungsebenen beschrieben werden. Diese Planungsebenen verfügen einerseits über eigenständige Rechtsgrundlagen, auf der anderen Seite sind sie jedoch durch das Gegenstromprinzip sowie aufgrund vielschichtiger Informations-, Beteiligungs-, Abstimmungs- und Verbindlichkeitsnormen miteinander vernetzt. Als entscheidende Prinzipien der Raumplanung in Deutschland sind einerseits die Raumordnung und andererseits die städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu nennen.

Unter Raumordnung ist die zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Tätigkeit zur Ordnung und Entwicklung des Raumes zu verstehen. Die „übergeordnete“ Stellung der Raumordnung im deutschen Planungssystem wird durch die zusammenfassende und überörtliche Funktionsweise begründet. Bei raumwirksamen Planungen und Maßnahmen haben alle Planungsträger die Erfordernisse der Raumordnung zu beachten und zu berücksichtigen. Unter raumbedeutsamen Planungen sind dabei solche Planungen zu verstehen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird. Nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) sind die Steuerung und Entwicklung der räumlichen Struktur zu einer nachhaltigen Raumentwicklung die Aufgaben der Raumordnung.

Im Vergleich zur Raumordnung ist die städtebauliche Entwicklung und Ordnung wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe. Diese wird von den Gemeinden im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung ausgeübt. Ein Instrument hierfür stellen die Bauleitpläne dar. Sie sind den Zielen der Raumordnung anzupassen und sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Des Weiteren sollen sie dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.

Die zwei folgenden Graphiken veranschaulichen nochmals das deutsche Planungssystem und das deutsche Planungs- und Bauordnungsrecht:

¹⁰⁸ Vgl. DRANSFELD/VOB (1994)

¹⁰⁹ Vgl. zu diesem Kapitel EBERLE/ MUGGLI

Staatsaufbau	Planungsebenen	Rechtliche Grundlagen	Planungs-instrumente	Materielle Inhalte
Bund	Raumordnungspolit. Orientierungsrahmen	Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG)	—	Grundsätze der Raumordnung
Land	Landesplanung (Raumplanung der Länder)	Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetz	Übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne	Insbes. Grundsätze und Ziele der Raumordnung für die Siedlungs- und Freiraumentwicklung
	Regionalplanung		Regionalpläne/ Regionale Raumordnungsprogramme oder -pläne	
Gemeinden	Stadtentwicklungsplanung	Keine, aber Rahmenplanung für Sanierungsgebiete	Stadtentwicklungskonzept	Koordiniert die räumliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Stadt ressortübergreifend.
	Bauleitplanung	Baugesetzbuch (BauGB)	Bauleitpläne	Darstellung der Art der Bodennutzung
			Flächennutzungspläne	Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung
			Bebauungspläne	

Abbildung 6: Deutsches Planungssystem (in Anlehnung an EBERLE/ MUGGLI 1999)

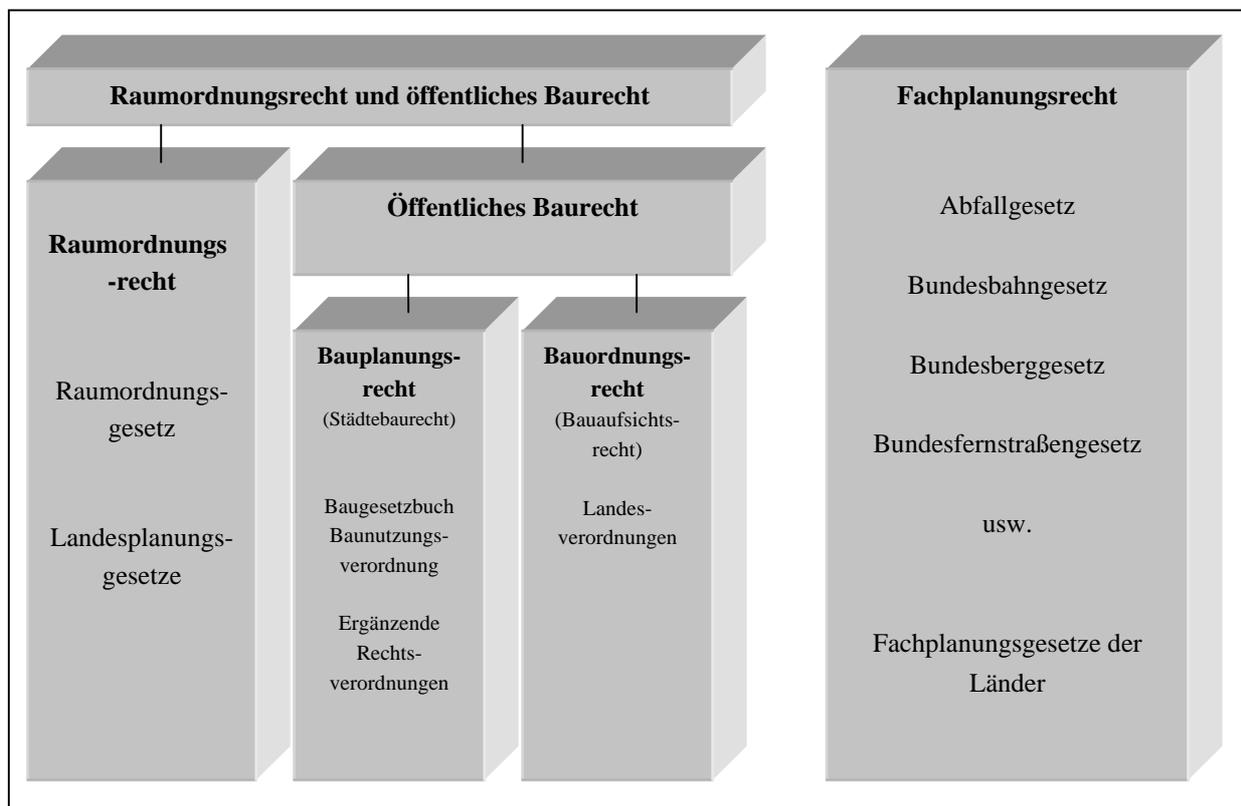


Abbildung 7: Deutsches Planungs- und Bauordnungsrecht (vgl. EBERLE/ MUGGLI 1999)

Im Folgenden werden die in Abbildung 6 dargestellten Planungsebenen der Reihe nach näher erläutert:

Raumordnungsaufgaben des Bundes

Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen

Durch das Grundgesetz wird dem Bund die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Materie der Raumordnung zugewiesen. Es dürfen daher bundesrechtlich lediglich die grundsätzlichen Fragen der Raumordnung geregelt werden. Das bedeutet, den Ländern muss ein angemessener gesetzgeberischer Gestaltungsraum verbleiben.

Dem Bund steht kein übergeordnetes Planungsinstrument förmlicher Art zur Verfügung, um verbindliche Ziele zur räumlichen Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes setzen zu können. Diese Tatsache stellt ein herausragendes Merkmal des deutschen Planungssystems dar und ist ein wichtiger Ausdruck des föderativen Staatsprinzips. Die Aufgabe der verbindlichen Zielfestlegung zur räumlichen Ordnung und Entwicklung ist den Ländern vorbehalten. Der Bund hat sich trotz dieser Kompetenzverteilung nicht auf formell-organisatorische Regelungen beschränkt, sondern im Raumordnungsgesetz auch materielle Raumordnungsgrundsätze normativ festgelegt. Diese stellen insgesamt das Leitbild für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes dar. Diese Grundsätze der Raumordnung sind als Rahmenvorgaben für die Länder zu verstehen. Sie sind von ihnen auszufüllen und zu verwirklichen.

Zu dem Erlass des Raumordnungsgesetzes ist der Bund auch in einer Reihe von Sachgebieten, die für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind, sowohl gesetzgeberisch als auch administrativ tätig. Beispiele hierfür sind raumbedeutsame Fachplanungen wie beispielsweise den Verkehr betreffend.

Des Weiteren ist der Raumordnungsbericht zu erwähnen, welcher an den deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen zu entrichten ist. Gegenstand dieses Berichtes ist eine Bestandsaufnahme und die Entwicklungstendenzen der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes einschließlich der diesbezüglich durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und die räumlichen Auswirkungen der europäischen Zusammenarbeit. Auf Bundesebene ist der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen für die Raumordnung zuständig. Ein Beirat berät diesen in Grundsatzfragen der Raumordnung.

Raumordnungsaufgaben der Länder

Landesplanung

Die Landesplanung ist die Raumordnung in den Ländern. Ihre regionale Stufe wird als Regionalplanung bezeichnet. Die Festlegung der rechtlichen Grundlagen der Landesplanung erfolgt in rahmensetzender Form im Raumordnungsgesetz und in länderspezifischer Konkretisierung in den Landesplanungsgesetzen. Die Landesplanung stellt den Teil der öffentlichen Verwaltung dar, der raumordnerische Programme und Pläne aufstellt und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen koordiniert. Somit sind ihr auf der einen Seite Planungsfunktionen und auf der anderen Seite Koordinierungs- bzw. Sicherungsfunktionen zugeordnet.

Regionalplanung

Die Regionalplanung ist die teilraumbezogene, regionale Stufe der Landesplanung. Fast alle Länder¹¹⁰ haben auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes sowie ihrer jeweiligen Landesplanungsgesetze für Teile ihres Territoriums (Regionen) eine eigenständige räumliche Planung, die Regionalplanung, eingerichtet. Sie ist das Bindeglied zwischen der staatlichen Landesplanung und der kommunalen Bauleitplanung. Die Regionalplanung stellt in rechtlicher und materieller Hinsicht als Teil der Landesplanung eine staatliche Aufgabe dar¹¹¹.

Aufgabe der Regionalplanung ist es, die Programme und Pläne des betreffenden Bundeslandes zu konkretisieren. Dazu haben die Träger der Regionalplanung Regionalpläne aufzustellen. Darin sind verbindliche Ziele der Raumordnung auf Ebene der jeweiligen Region dargestellt.

Die Länder sind durch das neugefasste Raumordnungsgesetz ermächtigt, in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen einen neuen Planungstyp, den regionalen Flächennutzungsplan, zu entwickeln und einzuführen. Dieser hat zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans der beteiligten Gemeinden zu erfüllen. Des Weiteren hat er die verfahrensrechtlichen und materiellen Anforderungen sowohl des Baugesetzbuches als auch des jeweiligen Landesplanungsgesetzes einzuhalten.

¹¹⁰ mit Ausnahme des Saarlandes sowie der drei Stadtstaaten

¹¹¹ Die Regionalplanung wird nur in Nordrhein-Westfalen aus organisatorischer und planungspolitischer Sicht als eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung verstanden.

Raumordnungsaufgaben der Gemeinden

Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungskonzept

Die Stadtentwicklungsplanung und ihr Ergebnis, das Stadtentwicklungskonzept sollen die räumliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Stadt ressortübergreifend und kontinuierlich koordinieren. Die Stadtentwicklungsplanung ist nicht als Instrument im Baugesetzbuch enthalten, damit sie als flexibles Planungsinstrument keiner Verrechtlichung oder Institutionalisierung unterliegt und so die nachfolgenden Planungsstufen langfristig bindet¹¹². Es stellt ein informelles strategisches Instrument dar.

Bauleitplanung

Neben den Landesbehörden, welche die Fachplanungen aufstellen, sind die Gemeinden die Vollzugsakteure von Raumordnung und Raumplanung, indem sie einerseits die Ziele der Landes- und Regionalplanungen und andererseits die gemeindespezifischen Ziele in konkrete Bodennutzungsregeln umsetzen¹¹³. Die Gemeinden nehmen die städtebauliche Planung in eigener Verantwortung wahr (Planungshoheit der Gemeinde). Dies hat auf Grundlage des Baugesetzbuches zu erfolgen. Die Bauleitplanung stellt das zentrale Instrument zur städtebaulichen Planung und der Umsetzung der Ziele der Raumordnung und Raumplanung dar. Ihr kommt die Aufgabe zu, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. In der Bauleitplanung werden „Widmungen“ für bestimmte Nutzungen (z.B. Wohnen, Gewerbe, Gemeinbedarf) vorgenommen. Beschränkungen (z.B. Höchstmaß für die Grundstücksüberbauung, für die Geschosshöhe etc.), Bindungen (z.B. Wohnungen für bestimmte Personengruppen) und Maßgaben für die Verwirklichung der betreffenden Nutzungen (z.B. Verpflichtungen zu Lärmschutz, Pflanzungen) können ebenfalls festgesetzt werden.

Die Bauleitplanung lässt sich in die zwei Stufen des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans untergliedern¹¹⁴.

Fachplanungen

Die Fachplanungen sind von den sogenannten Gesamtplanungen zu unterscheiden. Als Gesamtplanungen sind Landesplanung, Regionalplanung und Bauleitplanung zu verstehen, da ihre raumgestaltenden Entscheidungen auf die Koordination und Zusammenfassung sämtlicher raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ausgerichtet sind. Im Gegensatz dazu sind Fachplanungen zu unterscheiden, die systematische Maßnahmen, die zur Entwicklung bestimmter, abgegrenzter Sach- und Fachbereiche erforderlich sind, vorbereiten und durchführen. Die jeweils zuständigen Fachbehörden (Fachministerien des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften und sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften) sind für die Durchführung der Fachplanungen zuständig. Es gibt eigenständige Rechtsgrundlagen für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit für die Raumplanung wesentlichen Fachplanungen. In diesem Zusammenhang sind beispielhaft das Bundesnaturschutzgesetz, das Flurbereinigungsgesetz, das Bundesfernstraßengesetz und das Wasserhaushaltsgesetz als Fachplanungsgesetze auf Bundesebene zu nennen. In einigen Bereichen werden die Bundesgesetze durch entsprechende Landesgesetze konkretisiert, wie insbesondere durch die Landesnaturschutzgesetze, die Landeswassergesetze sowie die Straßen- und Wegegesetze der Länder. Zweck der Fachplanung ist insbesondere die Realisierung von öffentlichen Infrastrukturprojekten¹¹⁵.

2.2.2 Österreich

Die österreichische raumrelevante Planung ist durch eine komplexe Verteilung und Verflechtung von Zuständigkeitsbereichen gekennzeichnet. Sowohl dem Bund als auch den Ländern kommen Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen zu. Die nominelle Raumordnung in Österreich ist in ein System hierarchischer

¹¹² Vgl. STÖCKNER

¹¹³ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION

¹¹⁴ Vgl. Kapitel 3.1.1.1.2 und 3.1.1.1.3

¹¹⁵ Z.B. Vorhaben des Verkehrswesens (Straßen, Kanäle, Flugplätze etc.), der Ver- und Entsorgung (Energieleitungen, Abwasseranlagen etc.), der Telekommunikation (Fernsprechleitungen, Richtfunkverbindungen) sowie Verteidigungsanlagen

Planungsebenen und Instrumente gegliedert. Auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene gibt es Pläne, Programme, Konzepte und Vorschläge.

Raumordnungsaufgaben des Bundes

Ein bundeseinheitliches Städtebaurecht gibt es nicht. Dem Bund steht keine Grundsatzkompetenz für die Raumordnung zu. Zahlreiche raumrelevante Bereiche sind zwar der Bundeskompetenz übertragen¹¹⁶, Raumordnung im engeren Sinn ist jedoch Landessache.

Raumordnungsaufgaben der Länder

In den Gesetzen der Bundesländer finden sich die Grundsatzbestimmungen über die Ordnung und Planung der städtebaulichen Entwicklung in den Gemeinden mit sehr unterschiedlichen Bezeichnungen, wie „Raumordnungsgesetz“, „Raumplanungsgesetz“, „Gemeindeplanungsgesetz“ oder „Bauordnung“. Darin werden sowohl allgemeine Grundsätze, die überörtliche und die örtlichen Planungen geregelt (= Bauleitplanung) als auch Aussagen über das Aufsichtsrecht des Landes bezüglich der Gemeindeplanung getroffen. Das Land nimmt Aufsichtsbefugnisse in erster Linie durch Handhabung von Genehmigungsvorbehalten wahr.

Hinsichtlich der überörtlichen Raumplanung wird festgelegt, dass die Landesregierung auf der Grundlage der in den Gesetzen mehr oder weniger genau ausformulierten Zielkataloge, die Leitbilder von allgemeiner staats- und gesellschaftspolitischer sowie siedlungsstruktureller Natur umfassen und den Ergebnissen einer von Seiten des Landes durchzuführenden Raumforschung, sog. überörtliche Raumpläne bzw. -programme zu erlassen hat. Grundsätzlich jeder Landesgesetzgeber eröffnet dabei dem Vollzugsorgan, je nachdem welcher territoriale oder sachliche Geltungsbereich diesem Planungsinstrument zuerkannt werden soll, die folgenden drei Wahlmöglichkeiten:

- Entwicklungsprogramm für das gesamte Bundesland
Darin wird eine umfassende Landesgebietsgestaltung angestrebt
- Entwicklungsprogramm für Teile des Landes
Darin wird eine umfassende regionale Gebietsgestaltung verfolgt¹¹⁷
- Entwicklungsprogramm für Sachbereiche
Ein Entwicklungsprogramm für Sachbereiche ist ein „eindimensionales“ Programm, mit dem in der Regel für das gesamte Land ein Funktionsbereich planend erfasst wird.

Diese Entwicklungsprogramme, die ihrer Rechtsnatur nach als Rechtsverordnungen zu qualifizieren sind, erhalten unter Berücksichtigung einer Reihe von Sonderverfahrensschritte Rechtskraft. Als Rechtsverordnungen haben diese Entwicklungsprogramme keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber dem einzelnen, dennoch eröffnen einige Gesetze dem Bürger die Möglichkeit zum öffentlich aufzulegenden Entwurf schriftlich Stellung zu beziehen. Diese sind, sofern dies von der Sache her vertretbar erscheint, im Programmentwurf zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Rechtswirkungen, die von diesen Programmen ausgehen, ist Folgendes zu sagen: In den Raumplanungsgesetzen betonen alle Länder ihre Selbstbindungsbereitschaft bei der Setzung hoheitlich raumbedeutsamer Akte und bedrohen diesbezüglich zuwiderlaufende Verwaltungsnormen mit ihrer Nichtigkeit. Vor allem die Gemeinden sollen an die Aussagen eines Entwicklungsprogramms gebunden werden. Das bedeutet, dass die raumplanerischen Grundsätze, die im jeweiligen überörtlichen Raumplan ihren Ausdruck finden, den zwingend einzuhaltenden Gestaltungsrahmen für die örtliche Raumplanung bilden.

Raumordnungsaufgaben der Gemeinden

Für die Vollziehung der örtlichen Raumplanung ist laut Bundesverfassung die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich ermächtigt. Das heißt, sie fungiert als Selbstverwaltungskörper und ist somit weisungsfrei. Gleichzeitig ist sie jedoch an die Gesetze und Verordnungen von Bund und Land gebunden und unterliegt deren

¹¹⁶ Wie beispielsweise das Forstrecht, Bergwesen, Verkehrswesen, Vermessungswesen und der Denkmalschutz

¹¹⁷ Alle Länder (ausgenommen Wien) haben regionale Entwicklungsprogramme ausgearbeitet und in rechtsverbindlicher Form erlassen. Die Methode und Intensität der Aussagen weisen jedoch von Land zu Land Unterschiede auf (vgl. STIGLBAUER et al.)

Aufsicht. Das bedeutet, dass diese Gebietskörperschaft befugt ist, eigenverantwortlich ihre strukturelle und räumliche Entwicklung, unter Berücksichtigung der naturräumlichen und geschichtlich gewachsenen Verhältnisse und der überörtlichen Planungen bzw. Nutzungen, die ihr auf legislativem und exekutivem Wege durch das Land bzw. durch den Bund gesetzt wurden, vor auszuplanen¹¹⁸.

Bei der kommunalen Planungstätigkeit sind die aufgeführten überörtlichen Programme zu berücksichtigen und im Allgemeinen für die Bereiche Siedlungsstruktur, Flächennutzung und Erscheinungsbild der Gemeinde sowie des räumlichen Rahmens der Bodennutzung weiter zu konkretisieren.

Als wichtigste Instrumente der örtlichen Raumordnung sind zu nennen:

- Das örtliche Entwicklungskonzept
- Der Flächenwidmungsplan
- Der Bebauungsplan

Das örtliche Entwicklungskonzept

Das örtliche Entwicklungskonzept ist als Planungsinstrument zu werten, bei dem raumrelevante Grundsatzentscheidungen der Gemeindeentwicklung gefällt werden. Demzufolge entfaltet dieses Instrument, das als Nahtstelle zwischen flächenbezogener und Investitionsplanung die anzustrebenden Ziele der örtlichen Raumordnung und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Maßnahmen aufzuzeigen hat, nicht immer unmittelbare Rechtswirkungen gegenüber dem einzelnen, sondern es richtet sich vor allem auch an die Gemeindeorgane.

Der Flächenwidmungsplan

Dem Flächenwidmungsplan fällt im Rahmen der örtlichen Raumplanung eine zentrale Aufgabe zu. Er gliedert das gesamte Gemeindegebiet entsprechend der angestrebten Ziele und der räumlich-funktionellen Erfordernisse und legt für alle Flächen verbindliche Widmungs- und Nutzungskategorien fest, d.h. er teilt das Bauland vom Nichtbauland. Jedem Grundstück wird eine Widmung zugeordnet, welche dessen zukünftige Nutzung bestimmt. Folglich stellt der Flächenwidmungsplan die auf Grund und Boden bezogene, das Gemeindegebiet in Widmungsarten gliedernde Bodennutzungsordnung dar.

Der Bebauungsplan

Wird in einem Flächenwidmungsplan die Grundsatzentscheidung Bauland-Nichtbauland getroffen, so bedarf es eines ergänzenden Gestaltungsinstruments, das die Feinfestlegung für das Bauland vornimmt. Diese Aufgabe übernimmt der Bebauungsplan. Demzufolge setzt der Bebauungsplan stets die Existenz eines Flächenwidmungsplans voraus, da sein Inhalt und sein Zuständigkeitsumfang sich aus diesem herleiten lassen muss. Insofern hat er als eines dem Flächenwidmungsplan subordiniertes Planungsinstrument zu gelten. Dieses örtliche Planungsinstrument gilt seiner Rechtsnatur nach als Rechtsverordnung, die vom Gemeinderat im eigenen Wirkungsbereich zu erstellen und zu beschließen ist. Das Verfahren richtet sich im Allgemeinen nach den selben Vorschriften wie beim Flächenwidmungsplan.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass das nominelle österreichische Raumordnungsrechtssystem als hoheitliche Planungsträger lediglich das Land und die Gemeinde verpflichtet. Es lässt sich festhalten, dass in Österreich keine hoheitliche Regionalplanungsträgerschaft existiert. Unter Regionalplanung auf öffentlich-rechtlicher Basis ist nur teilräumliche Landesplanung zu verstehen. Eine zweite Feststellung, die gemacht werden kann, ist, dass man in Österreich dem Bund bislang (noch) keine Grundsatzkompetenz auf dem Gebiet der nominellen Raumordnung eingeräumt hat¹¹⁹.

Die folgende Abbildung soll die Planungsebenen, Planungsträger und Instrumente der Raumplanung am Beispiel des Salzburger Raumordnungsgesetzes (ROG) nochmals veranschaulichen. Für eine Vertiefung der in diesem Kapitel dargestellten Materie sei auf die weiterführende Literatur¹²⁰ verwiesen.

¹¹⁸ Vgl. WEBER (1981a)

¹¹⁹ Vgl. WEBER (1981a)

¹²⁰ Vgl. WEBER (1981b), GEUDER

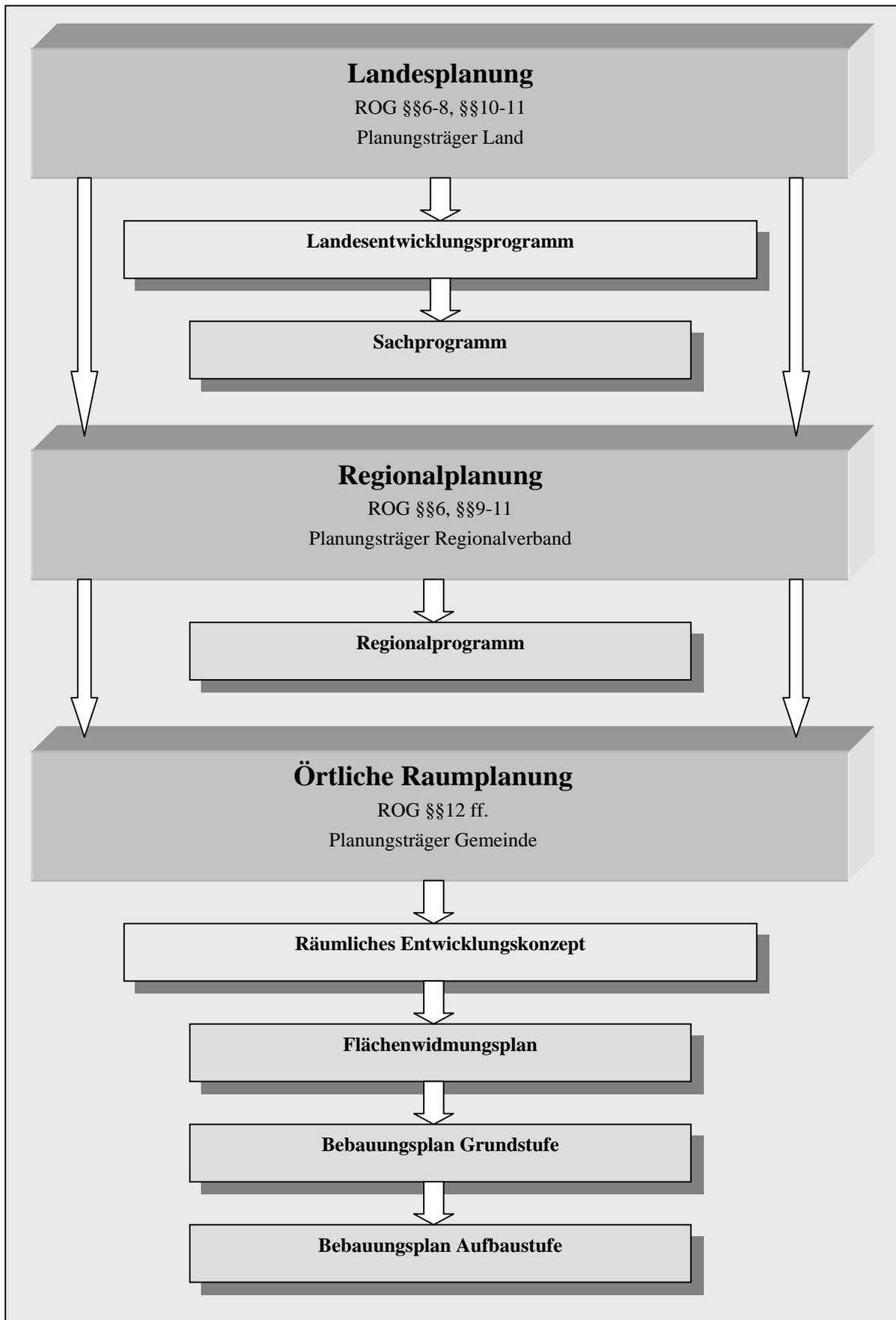


Abbildung 8: Planungssystem nach Salzburger Raumordnungsgesetz (vgl. FALLY et al. 2000)

2.2.3 Schweiz¹²¹

In der Schweiz gibt es aufgrund der bereits beschriebenen föderalistischen Vielgestaltigkeit des Landes nur ein schwer erkennbares rechtlich verbindliches, für das ganze Land geltende Planungssystem. Es lässt sich ein theoretisches Gerüst hinter der gesetzlichen Regelung beschreiben. Es baut auf der Unterscheidung zwischen mittelbar und unmittelbar verbindlichen Plänen beziehungsweise auf der Unterscheidung zwischen behördenverbindlichen und grundeigentumsverbindlichen Plänen auf.

Art. 3 der Schweizer Bundesverfassung (BV) stellt die verfassungsrechtliche Grundnorm des Föderalismus dar. Durch ihn werden die staatlichen Zuständigkeiten lückenlos auf Bund und Kantone verteilt. Die Kantone sind zuständig, wo immer der Bund von der Bundesverfassung nicht zuständig erklärt wird. Die Kantone besitzen die subsidiäre Zuständigkeit, so dass die Bundesverfassung den Kantonen keine Zuständigkeiten zuweisen muss. Dennoch erwähnt sie die kantonale Kompetenz in Art. 75 Abs.1 der Bundesverfassung.

Die schweizerische Raumplanung ist in ihren Grundzügen festgeschrieben durch die Verfassung (Art. 75 BV) und das Bundesgesetz über die Raumplanung. Sie formuliert die verbindliche Vorgabe der Flächenhaushaltspolitik mit der gesetzlich-planerischen Festschreibung der Trennung des Siedlungsgebiets vom Nicht-Siedlungsgebiet¹²².

In Art. 75 der Schweizer Bundesverfassung (BV) wird die Kompetenz des Bundes und der Kantone auf dem Gebiet der Raumplanung geregelt:

- 1 Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmäßigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes.
- 2 Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.
- 3 Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

Die Raumplanung hat unter föderalistischen Gesichtspunkten vom dreistufigen Staatsaufbau "Gemeinden, Kantone und Bund" auszugehen. Gemäß Art. 47 BV sind die Eigenständigkeit der Kantone und gemäß Art. 50 Abs.2 BV die Auswirkungen des Handelns der Bundesbehörden auf die Gemeinden zu wahren. Der Bund verfügt für die öffentliche Aufgabe der Raumplanung über eine Kompetenz zur "Grundsatzgesetzgebung". Dieser steht die Aufgabenzuweisung an die Kantone gegenüber, denen die Raumplanung obliegt. Die Kantone erlassen Gesetze und Pläne und sind für die räumliche Entwicklung und demnach auch für die Mobilisierung des Baulandmarktes in erheblichem Maße verantwortlich. Der Bund gibt Grundsätze im Sinne verbindlicher Vorgaben vor, welche den Kantonen aufzeigen, auf welche Ziele, mit welchen Instrumenten, mittels welcher Maßnahmen und gestützt auf welche Verfahren die Aufgaben der Raumplanung angegangen werden sollen¹²³. Diese Aufgabenzuscheidung wird von den Kantonen unterschiedlich wahrgenommen. Dies ist mit ein Grund dafür, dass es auf kantonaler Ebene zu einer Vielfalt an Begriffen und Instrumenten kommt. Dennoch sind nicht nur die Kantone, die Gemeinden und die Privaten an die Grundsätze der Raumplanungsgesetzgebung gebunden, sondern auch der Bund¹²⁴.

Art. 75 BV, der Verfassungsartikel über die Raumplanung, findet sich im Abschnitt "Umwelt und Raumplanung". Im Vergleich zur aufgehobenen Verfassung wurde er aus dem unmittelbaren Zusammenhang der Eigentumsgarantie und der öffentlichen Werke gelöst. Er wurde neu in den Kontext von Nachhaltigkeit, Umwelt, Wasser, Wald, Natur- und Heimatschutz, Fischerei und Jagd sowie Tierschutz gestellt. Außerdem befindet sich die Bestimmung in der Nähe zu jenen über den Verkehr und Energie wie auch Kommunikation. Art. 73 BV beinhaltet das Prinzip der Nachhaltigkeit. Es gilt als Vorgabe für den entsprechenden Abschnitt und damit sowohl für die Raumplanung als auch für den Umweltschutz. Diese systematische Neuordnung der

¹²¹ Vgl. STICH/WIEGAND, LENDI (1977), ERBGUTH/TIMMER, KOLL-SCHRETZENMAYR, EBERLE/ MUGGLI

¹²² Vgl. LENDI (2003a)

¹²³ Vgl. LENDI (2002)

¹²⁴ Vgl. LENDI (2002)

Raumplanung darf nicht als Vernachlässigung anderer rechtsrelevanter Zusammenhänge gedeutet werden. Es ändert sich auch nichts daran, dass trotz der gewählten Abfolge von Nachhaltigkeit, Umweltschutz etc. die räumliche Ordnung des Landes die funktionelle Klammer darstellt und zwar für alle auf den Lebensraum gerichteten Tätigkeiten. Vielmehr betont das neue systematische Umfeld die Funktion der Raumplanung für die Gewährleistung der räumlichen - politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch beeinflussten - Grundordnung der Gemeinde- und Kantonsgebiete und damit des ganzen Landes. Die Raumplanung ist im besonderen Maße verpflichtet und befähigt, dem Prinzip der Nachhaltigkeit Nachdruck zu verleihen, denn sie beschäftigt sich mit allen drei Dimensionen der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Ökologie, zumindest unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Lebensvoraussetzungen und der Gewährleistung der wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen wie auch individuellen Lebensentfaltung in "Raum" und "Zeit"¹²⁵.

Des Weiteren ist Art. 94 der Bundesverfassung zu erwähnen. Er beschäftigt sich mit den Grundsätzen der Wirtschaftsordnung, die auch für die Baulandverhältnisse nicht unerheblich sind. Danach halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere durch Maßnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Rechte begründet sind. Dadurch ist das Marktprinzip für die Schweiz verfassungsrechtlich gegeben. Art. 94 BV spiegelt das Schweizer Grundverständnis wider, nicht mehr als nötig direkt auf das Geschehen auf dem Baulandmarkt einzugreifen. Neben dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, sind auch der Grundsatz der Selbstverantwortung (Art. 6) und der Grundsatz der persönlichen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27) zu beachten. Sie bringen es mit sich, dass die Raumplanung nicht als Wirtschafts- und nicht als Gesellschaftsplanung missverstanden werden darf, auch wenn sie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen hat¹²⁶.

Raumordnungsaufgaben des Bundes

Dem Bund fällt die Grundsatzgesetzgebungs- sowie eine Förderungs- und Koordinationskompetenz zu¹²⁷. Durch die Grundsätze kann zwar die ganze Breite der raumplanerischen Aufgaben berührt werden, sie sollen jedoch die Themen nicht in aller Tiefe behandeln. Den Kantonen bleibt durch diese Beschränkung der von der Verfassung gewollte Gesetzgebungsspielraum¹²⁸.

Im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 1979 wurde das Raumplanungs- und Baurecht in der Schweiz erstmals auf Bundesebene geregelt. Die primäre verfassungsrechtliche Grundlage des RPG ist Art. 75 der schweizerischen Bundesverfassung. Ergänzend zum RPG regelt die Verordnung über die Raumplanung aus dem Jahre 2000 die Umschreibung der raumwirksamen Tätigkeiten sowie die Ausgestaltung der Richtpläne und der Konzepte und Sachpläne des Bundes.

In der Schweiz wird unter Raumplanung die zielgerechte Auseinandersetzung mit allen politischen Problemen, die den Lebensraum berühren, verstanden. Ihr breiter Zielbereich erfasst den gesamten Aufgabenbereich der öffentlichen Hand, soweit dieser Auswirkungen auf den Raum mit sich bringt¹²⁹. Auf Verfassungsstufe werden die Ziele der Raumplanung mit der zweckmäßigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes umschrieben¹³⁰. Zu den obersten Zielen und Grundsätzen der Raumplanung gehört die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet bzw. die Begrenzung des Baugebiets nach außen¹³¹. Das Bundesgesetz über die Raumplanung erwähnt das Prinzip der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet nicht explizit. Es spricht aber von der haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 Abs.1 Satz 1 RPG) und von der Begrenzung der Ausdehnung der Siedlungen (Art. 3 Abs.3 RPG), was dem Trennungsprinzip

¹²⁵ Vgl. LENDI (2002)

¹²⁶ Vgl. LENDI (2002)

¹²⁷ Vgl. KOLL-SCHRETZENMAYR

¹²⁸ Vgl. EBERLE/ MUGGLI

¹²⁹ Vgl. LENDI (2002)

¹³⁰ Vgl. LENDI (2002)

¹³¹ Vgl. HUBER

nahe kommt¹³². Zum Raumplanungsrecht zählen nicht nur das Bundesgesetz über die Raumplanung und die dazugehörige Raumplanungsverordnung, sondern zahlreiche weitere Erlasse des sogenannten funktionalen Raumplanungsrechts. Beispielsweise sind darin Regelungen über die Anlagen der technischen Infrastruktur (z.B. Nationalstrabengesetz), den Schutz der Natur und Umwelt (Natur- und Heimatschutzgesetz, Gewässerschutzgesetz, Umweltschutzgesetz, Waldgesetz), ferner wichtige raumrelevante Aspekte des Wohnungswesens (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz), der Landwirtschaft und des bäuerlichen Bodenrechts, der Regionalpolitik und des Tourismus enthalten. In den bundesrechtlichen Grundsätzen sind insbesondere Äußerungen zu den Zielvorstellungen und den Planungsgrundsätzen, die bei jeder Planung zu berücksichtigen sind, den Planungsinstrumenten sowie den dazugehörenden Verfahrensregeln enthalten. Des Weiteren beinhalten sie Koordinationsregeln für alle raumwirksamen Maßnahmen der Behörden. Sie äußern sich außerdem zu jenen Einzelfragen, die für die ganze Funktion der Raumplanung zentral sind, also beispielsweise die Bewilligungspflicht für alle Bauten und Anlagen, die Größe der Bauzonen, die ausnahmsweise Zulässigkeit des Bauens außerhalb der Bauzonen und die Sicherstellung der Erschließung des Baulands.

Die neue Bundesverfassung enthält neben der Erwähnung der wirtschaftlich bedrohten Landesgegenden (Art. 103) die betonte Hervorhebung der Städte, der Agglomerationen und der Berggebiete (Art. 50 Abs.3). Damit hat die Raumplanung des Bundes, und damit auch diejenige der Kantone, auf die besondere Situation dieser Gebiete Rücksicht zu nehmen¹³³.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass der Bund die Raumplanung der Kantone in erster Linie durch die erwähnte Grundsatzgesetzgebung sowie durch die Genehmigung der kantonalen Richtpläne fördert und koordiniert. Des Weiteren hat er aber auch einen Koordinationsauftrag zwischen seinen eigenen Aufgaben und der Raumplanung der Kantone wahrzunehmen. Als wichtige Instrumente hierfür sind die vom Bund erarbeiteten Grundlagen sowie die eigentlichen Planungsinstrumente des Bundes, die Konzepte und Sachpläne zu nennen. Diese gibt der Bund den Kantonen gemäß Art. 13 RPG bekannt und stimmt sie mit ihnen ab¹³⁴.

Raumordnungsaufgaben der Kantone

Nach dem Text der Bundesverfassung obliegt den Kantonen die eigentliche „Schaffung“ der Raumplanung. Das bedeutet, dass sie für den Erlass der kantonalen Ausführungsgesetzgebung zum Bundesgesetz über die Raumplanung zuständig sind¹³⁵. Nach Art. 75 Abs.1 BV erlässt der Bundesgesetzgeber nur Grundsätze. Er hat keine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Deswegen ist das kantonale Recht nicht einfach Vollzugsrecht, es ist eigenständiges Recht. Art. 36 Abs.1 RPG nimmt den Verfassungsauftrag an die Kantone auf und richtet ihn konkret auf das RPG aus. Er stellt den eigentlichen Anschluss des RPG zum kantonalen Raumplanungsrecht her¹³⁶.

Deshalb haben einige Kantone zum Bundesgesetz über die Raumplanung neue Planungs- und Baugesetze erlassen. In diesen Gesetzen ist auch das kantonale öffentliche Baurecht, ferner häufig das Straßenbaurecht und das Recht der Baulandumlegung enthalten. Vereinfacht gesagt befasst sich das kantonale öffentliche Baurecht mit den Voraussetzungen des Bauens, der Einordnung und Gestaltung der Bauten sowie den Anforderungen an Konstruktion, Betrieb und Unterhalt. Ergänzt werden sie durch Verfahrensvorschriften. Die Kantone sind beim Erlass ihres Raumplanungsrechts an die Ziele und Grundsätze sowie das Instrumentarium des Bundesgesetzes gebunden. Eine gewisse Rechtsvereinheitlichung wird dadurch und durch die damit verbundene Rechtsprechung des Bundesgerichts ermöglicht. Trotzdem gibt es im Raumplanungs- und Baurecht der Kantone bedeutende Unterschiede.

Das Bundesstaatsprinzip verlangt zur Gewährleistung der gemeindlichen Selbstverwaltung, dass wesentliche Teile des Planungs- und Baurechts der kommunalen Ebene zur näheren Ausgestaltung offen bleiben. Es hängt jedoch von der jeweiligen Gesetzgebung ab, in welchem Umfang dies in den einzelnen Kantonen geschieht.

¹³² Vgl. LENDI (2003a)

¹³³ Vgl. LENDI (2002)

¹³⁴ Vgl. EBERLE/ MUGGLI

¹³⁵ Vgl. EBERLE/ MUGGLI

¹³⁶ Vgl. AEMISEGGER et al.

Die Kantone sind durch die Bundesgesetzgebung verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer raumbedeutsamen Aufgaben notwendigen Planungen zu erarbeiten. Dazu haben sie sowohl Richtpläne und (in Ausnahmefällen) Nutzungspläne zu erstellen, als auch gemäß Art. 10 RPG¹³⁷ die interne Zuständigkeit, das Verfahren und die Mitwirkung der Gemeinden sowie anderer Träger raumwirksamer Aufgaben zu ordnen. Grundsätzlich sind die Kantone zuständig für die Richtplanung, während die Nutzungspläne in der Regel durch die Gemeinden aufgestellt werden. Die Planungsmethodik des kantonalen Richtplans wurde allerdings während der letzten Jahre auch in die regionale und kommunale Richtplanung übernommen¹³⁸.

Der kantonale Richtplan

Die Richtpläne stellen ein Instrument zur Koordination und Abstimmung raumbedeutsamer Maßnahmen dar. Sie unterliegen der Genehmigung durch den Bundesrat. Sie sind konzeptionell-programmatisch und nur behördenverbindlich. Ihnen kommt keine Grundeigentümergebindlichkeit zu. Der Inhalt des Richtplans muss seiner Funktion entsprechen, d.h. seiner Rolle als Handlungsplan. Er hält die wesentlichen Ergebnisse der Richtplanung fest¹³⁹. Die Richtplanung befasst sich in der Regel mit dem Zusammenhang zwischen der Landschafts-, der Siedlungs- sowie der Transport- und Versorgungsstruktur. Ein besonderer Schwerpunkt liegt beispielsweise im Kanton Zürich in der Steuerung und Begrenzung des Siedlungsgebiets. Nach Art. 8 RPG müssen die Richtpläne mindestens Aussagen darüber treffen, wie die raumrelevanten Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden sowie in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln die Aufgaben erfüllt werden sollen. Allerdings verunmöglicht die gesetzliche Konzeption von Richtplanung und Richtplan eine direkte, positive Umschreibung des Planinhalts¹⁴⁰. Dieser behördenverbindliche Plan zeichnet abgestimmt auf den Bund, die Nachbarkantone und das angrenzende Ausland vor, wie die kantonale Raumplanung in Richtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung fortschreiten soll. Je nach Stand der Planungsarbeiten können die Angaben Vororientierungen, Zwischenergebnisse oder bereits Festsetzungen sein.

Die Richtpläne werden laufend „fortgeschrieben“ (angepasst) und mindestens alle 10 Jahre gesamthaft überprüft und wenn nötig angepasst (Art. 9 RPG).

Der kantonale Nutzungsplan

Durch die Nutzungspläne wird durch die Kantone die zulässige Nutzung des Bodens geordnet. Für jedermann wird verbindlich festgelegt, wie der Boden konkret genutzt werden kann. Man versteht sie somit als bodenbezogene Planung. Die Kantone übertragen diese Aufgabe meistens den Gemeinden. Grund hierfür ist, dass diese über die erforderlichen Ortskenntnisse für eine parzellenscharfe Bodennutzungsplanung verfügen. Für raumordnungspolitisch bedeutsame Vorhaben sehen zahlreiche Kantone jedoch auch kantonale Nutzungspläne vor.

Raumordnungsaufgaben der Gemeinden

Die Gemeinden spielen in der Raumplanung eine zentrale Rolle. Ihnen obliegt regelmäßig die Nutzungsplanung, wie auch das Baubewilligungswesen und die Baupolizei. Sie sorgen für die Erschließung der Bauzonen und zu einem guten Teil für die Ausstattung der Siedlungen mit öffentlichen Bauten und Anlagen. Die Gemeinden verfolgen im Rahmen dieser Aufgaben eigene Planungsinteressen¹⁴¹.

Ist in einem Kanton das Planungs- und Bauwesen umfassend gesetzlich geordnet, so sind die kantonalen Vorschriften von den Gemeinden nur noch näher auszuführen und zu ergänzen. Hat der Kanton die Materie jedoch nicht abschließend gesetzlich geordnet, so haben die Gemeinden die Befugnis, im Rahmen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts eigenes Raumplanungs- und Baurecht zu schaffen. In diesen eigenen Baugesetzen, Bauordnungen oder Baureglementen werden dann vor allem die Überbaubarkeit und die

¹³⁷ Art. 10 RPG bezieht sich auf kantonale Richtpläne, für Nutzungspläne gilt Art. 25 RPG

¹³⁸ Vgl. GILGEN (1999)

¹³⁹ Vgl. AEMISEGGER et al.

¹⁴⁰ Vgl. AEMISEGGER et al.

¹⁴¹ Vgl. AEMISEGGER et al.

Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke geregelt. Häufig wird von den Kantonen eine Rahmenverordnung vorgegeben, die durch kommunales Recht auszufüllen ist.

Einige Kantone sehen in ihren kantonalen Gesetzen auch kommunale Richtpläne vor.

Der kommunale Nutzungsplan

Wie bereits erwähnt, wird den Gemeinden regelmäßig die Aufstellung von Zonenplänen übertragen. Diese gehören zur Kategorie der Nutzungspläne¹⁴².

Die Nutzungspläne müssen sich an die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung halten. Im Vergleich zu den kantonalen Richtplänen sind hier die Regeln detaillierter, weil der Nutzungsplanung die wichtige Aufgabe zufällt, die Grenze zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen festzulegen (Art. 15 RPG). Das RPG unterscheidet dabei lediglich zwischen den drei Hauptzonenarten Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzone. Es können jedoch weitere Nutzungszonen vorgesehen werden. Die Kantone nehmen, nur von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Bestimmung von Bauzonen nicht selbst vor. Die Bauzonentypen werden zwar von ihnen umschrieben, deren örtliche Festlegung wird jedoch in den meisten Kantonen den Gemeinden überlassen. Kontrolliert werden die Gemeinden dabei allerdings durch die Kantone.

Das kantonale Recht gliedert die Bauzonen häufig in Wohn-, Kern-, Zentrums-, Gewerbe- und Industriezonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen und kennzeichnet die unterschiedlichen Nutzungsarten, Nutzungsmaße und Bauweisen. In den kantonalen Baugesetzen mit den sie ergänzenden Verordnungen werden die Obergrenzen der baulichen Nutzung im Grundsätzlichen bestimmt und in den kommunalen Bauordnungen im einzelnen festgelegt. Kantonal und kommunal ergeben sich hinsichtlich Umfang und Detaillierungsgrad der Bestimmungen große Unterschiede. Selbst Definitionen sind teilweise unterschiedlich. Festgesetzt werden können u.a. die Anzahl der Vollgeschosse, die Gebäudehöhe sowie die Fassaden oder Gebäudelänge. Es wird eine Vielzahl unterschiedlicher Nutzungsziffern verwendet.

In den Bauzonen sind Flächen enthalten, die sich für eine Bebauung eignen und entweder schon weitgehend bebaut sind oder voraussichtlich innerhalb der nächsten 15 Jahre für die Bebauung benötigt und erschlossen werden. Darin wird die Art der baulichen Nutzung eindeutig festgelegt. Mit der Festlegung der Bauzone ist die Aufgabe, diese später zu erschließen und baureif zu machen, untrennbar verbunden (Art. 19 RPG). Landwirtschaftszonen sind Gebiete, die sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignen oder die im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden sollen. Grundsätzlich sind Bauten in ihnen nur zulässig, wenn sie der landwirtschaftlichen Nutzung, dem Obst-, Reben- oder Gartenbau oder den Wohnbedürfnissen der landwirtschaftlichen Bevölkerung dienen.

Die Nutzungspläne sind parzellenscharf und für jedermann, insbesondere für die Grundeigentümer rechtsverbindlich. Sie setzen sich aus einer zeichnerischen Darstellung und Vorschriften zusammen.

In einigen Kantonen¹⁴³ ist zudem der **Gestaltungsplan**¹⁴⁴ bekannt, der die Berücksichtigung detaillierter bauästhetischer Aspekte erlaubt. Diese Gestaltungspläne sind Instrumente der kommunalen Nutzungsplanung. Wie die Nutzungspläne sind auch Gestaltungspläne grundeigentümergebunden. Generell kann gesagt werden, dass sie zunächst denselben Zwecken und Zielen zu dienen haben wie Nutzungspläne. Der Gestaltungsplan hat in den Kantonen, die dieses Instrument kennen, eine z.T. recht unterschiedliche Ausgestaltung erfahren. Daher kann nicht von dem Gestaltungsplan schlechthin gesprochen werden. Der jeweilige Gestaltungsplan ist vielmehr in seiner spezifischen kantonalrechtlichen Normierung zu betrachten.

Die Gemeinden haben bei der Aufstellung der Zonenpläne die Zoneneinteilung, die von den Kantonen vorgegeben wurde, zu beachten. Die Unterscheidung der Zonen erfolgt in erster Linie nach raumfunktionalen Gesichtspunkten und dann nach Immissionsaspekten. In den Zonenplänen sind Bestimmungen enthalten, die durchweg die Art der Nutzung, die Nutzungsziffer und die Bauweise betreffen.

¹⁴² Siehe oben und vgl. Kapitel 3.3.1.1.2

¹⁴³ Insbesondere im Kanton Zürich

¹⁴⁴ Der Gestaltungsplan ist zur Gruppe der Sondernutzungspläne zu zählen, vgl. auch Kapitel 3.3.1.1.3.1

In bezug auf die mögliche Bauweise kann die offene, die halboffene und die geschlossene Bauweise angeordnet werden. Die Bestimmungen sind auf Bauvorhaben unmittelbar anzuwenden. Die Gemeinden verfügen dabei über Gestaltungsfreiheit bezüglich der Vorschriften über die zulässigen Arten der Nutzung und die Überbaubarkeit der Grundstücke in den verschiedenen Zonen. Dies gilt auch hinsichtlich des Erlassens von Sonderbauvorschriften und der Erstellung von Gestaltungsplänen. Die Entscheidungsspielräume der Gemeinden sind beachtlich. Deswegen erarbeiten sie für ihr Gebiet als Grundlage für die Nutzungsplanung und zur Koordination mit ihren anderen öffentlichen Aufgaben Leitbilder und **kommunale Richtpläne**.

Die überbaubare Grundstücksfläche wird insbesondere durch die Abstände näher festgelegt, die mit Gebäuden aus Sicherheitsgründen gegenüber Verkehrsanlagen, Versorgungsleitungen, Industriegleisen, Wald und Gewässer einzuhalten sind. Hierfür werden Baulinien verwendet, die allerdings nicht in den Zonenplänen, sondern in nachgeordneten **Überbauungsplänen** oder speziellen **Baulinienplänen** für einen bestimmten Teil des Gemeindegebiets dargestellt werden.

Abschließend ist anzumerken, dass der Erlass von unmittelbar verbindlichen Plänen auf nationaler Ebene aufgrund der Verfassungsgrundlage nur so weit in Betracht fällt, als die Spezialgesetzgebung solche anordnet. Die Sachpläne des Bundes stützen sich hinsichtlich ihrer Tragweite auf die entsprechenden Sachkompetenzen des Bundes. Als Pläne der Raumwirksamkeit und also der Raumplanung sind sie in den kantonalen Raumplänen zu berücksichtigen¹⁴⁵. Einen Eidgenössischen Nutzungsplan kann das Raumplanungsgesetz jedoch nicht vorsehen, wie es auch nicht einen nationalen Gesamttrichtplan vorschreiben kann. Das Bundesgesetz hingegen kann Vorschriften über die Ressortplanung und die raumplanerische Koordination aufstellen. Des Weiteren kann festgestellt werden, dass die bundesrechtlichen Planungsinstrumente Richt- und Nutzungsplan für alle Gebietskörperschaften unterhalb des Bundes reserviert sind.

Außerdem muss erwähnt werden, dass große Kantone gewisse überkommunale Raumplanungsaufgaben häufig öffentlich-rechtlichen Planungsverbänden (Regionalplanungsverbänden) übertragen¹⁴⁶.

Zusammenfassend funktioniert die Praxis des Schweizer Bodenordnungsrechts also wie folgt:

Aufgrund einer Prognose werden die Bauzonen dimensioniert und sachgerecht lokalisiert, unter Berücksichtigung der multifunktionalen Landwirtschaftszone, verbunden mit Schutzzonen und weiteren Zonen. Die Vorgaben dazu ergehen aufgrund des behördenverbindlichen Richtplans. Die Festlegung der Bauzonen erfolgt dann im Zonenplan. Dieser stellt einen grundeigentümerverbindlichen Flächennutzungsplan dar. Daraus resultieren Eigentumsbeschränkungen, die nur im Extremfall zu einer Entschädigung aufgrund einer sogenannten materiellen Enteignung führen. Zur adäquaten Überbaubarkeit ergeht in der Regel ein Sondernutzungsplan (Überbauungsplan, Gestaltungsplan etc.), mit dem eine Baulandumlegung verbunden sein kann.

Abbildung 9 soll nochmals das System der schweizerischen Raumplanung darstellen und zeigen, wie die Aufgaben vom Raumplanungsgesetz verteilt werden.

Abbildung 10 verdeutlicht das schweizerische Planungsrecht¹⁴⁷.

Für eine Vertiefung der in diesem Kapitel dargestellten Materie sei auf die angegebene Literatur¹⁴⁸ verwiesen.

¹⁴⁵ Vgl. Lendi (2002)

¹⁴⁶ Diese erstellen dann regionale Richtpläne.

¹⁴⁷ Vgl. EBERLE/ MUGGLI

¹⁴⁸ Vgl. LENDI (1997), HALLER/ KARLEN, RINGLI et al.

Staatsaufbau	Rechtliche Grundlagen	Planungsinstrumente	Vollzug
Bund	Nominales Raumplanungsrecht: Bundesgesetz über die Raumplanung als Grundsatzgesetzgebung Funktionales Raumplanungsrecht: zahlreiche Sachgesetze	Grundzüge der Raumplanung Konzepte Sachpläne	Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumplanung bei den Bundesaufgaben Genehmigung der kantonalen Richtpläne Beschwerderecht
Kantone (26)	Planungs- und Baugesetz (Ausführung der Grundsätze des Bundesrechts)	Raumordnungskonzept Kantonaler Richtplan für strategische Aufgaben Kantonale Nutzungspläne für überkommunale Aufgaben	Genehmigung der kommunalen Pläne teilweise: Baubewilligungen Aufsicht
Gemeinden (ca. 3000)	Bau- und Zonenordnung (Rahmennutzungsplan und Bauvorschriften)	Kommunaler Richtplan Rahmennutzungsplan (Zonenplan) Sondernutzungsplan (Sonderbauvorschriften)	teilweise: Baubewilligungen Baupolizei

Abbildung 9: System der schweizerischen Raumplanung (vgl. EBERLE/ MUGGLI 1999)

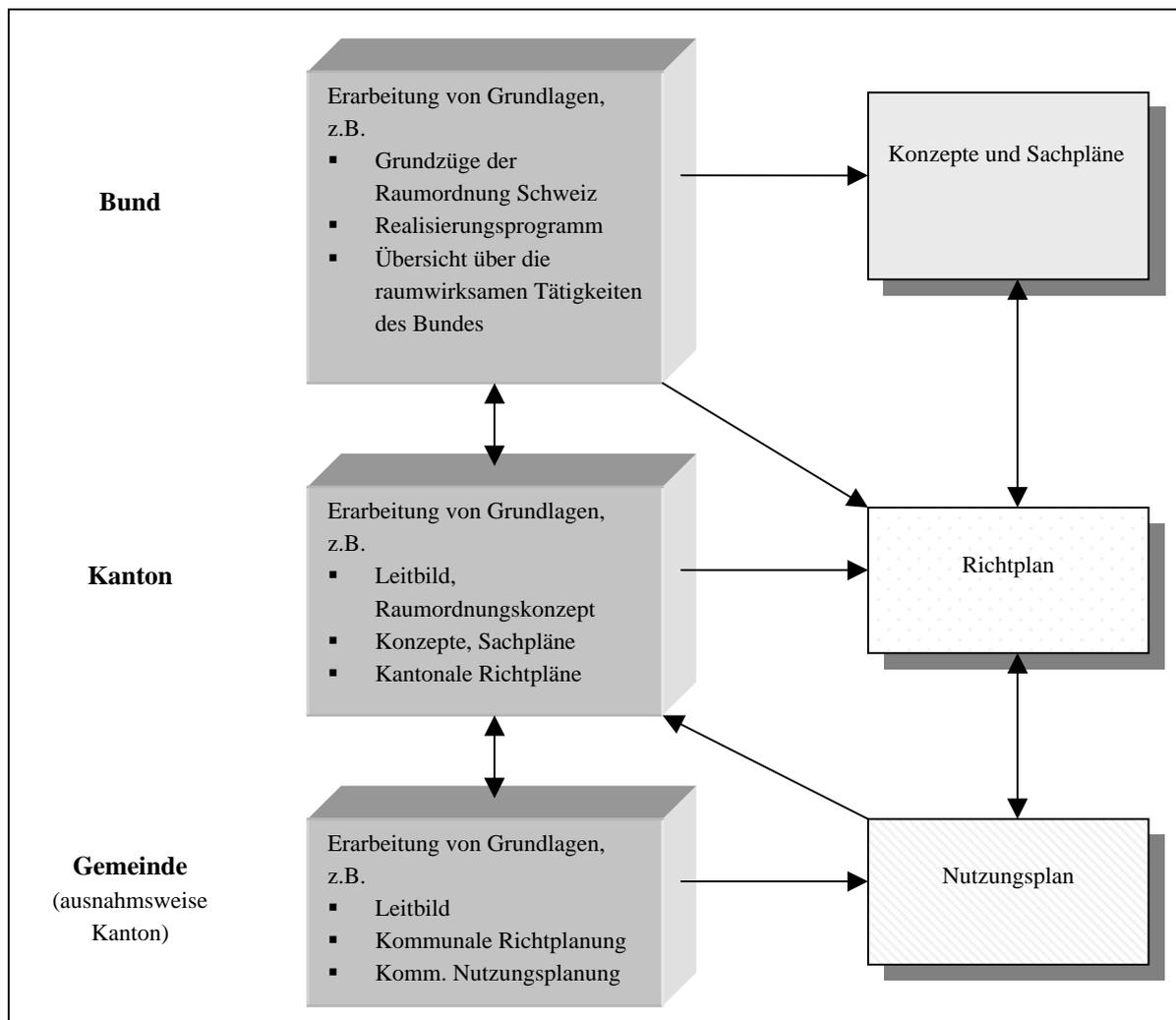


Abbildung 10: Schweizerisches Planungsrecht (vgl. EBERLE/ MUGGLI 1999)

3 INSTRUMENTE UND STRATEGIEN ZUR BAULANDENTWICKLUNG UND -MOBILISIERUNG

Da es sich bei diesem Kapitel um einen rein darstellenden Abschnitt handelt, wurde es aus Platzgründen in einer etwas kleineren Schrift abgedruckt.

Im Folgenden wird eine Grobuntergliederung der Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in hoheitliche¹⁴⁹ und kooperative¹⁵⁰ Instrumente und Strategien vorgenommen. Begründen lässt sich dies durch die Tatsache, dass Bund, Länder und in diesem Zusammenhang insbesondere Gemeinden nicht immer nur als Träger von Hoheitsrechten, sondern auch als Träger von Privatrechten auftreten. Die Gemeinde ist ein selbständiger Wirtschaftskörper. Die generelle Privatrechtsfähigkeit wird ihr somit zuerkannt. Als Hoheitsträger unterliegt sie bei der Anwendung kooperativer Instrumente verfassungsrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Normen. Die konkreten Instrumente, deren sich die Gemeinden bedienen sind in der Regel öffentlich-rechtlich, rein privatrechtlich oder gemischt privat-öffentlich-rechtlich.

Neben der hoheitlichen Baulandentwicklung gibt es somit auch Möglichkeiten der Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung, bei denen es auf eine Kooperation zwischen Gemeinde und Eigentümern ankommt. Die Gemeinde entwickelt hierbei das Bauland nicht in Eigenregie, sondern in Zusammenarbeit mit den Eigentümern. Die Kommune knüpft dabei in der Regel die Schaffung des Baurechts an bestimmte Forderungen bezüglich der Neuordnung der Grundstücke, deren Nutzung und deren Erschließung.

Das Kapitel der hoheitlichen Instrumente und Strategien wird weiter untergliedert in planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien, bodenrechtliche Eigentumseingriffe und fiskalische Maßnahmen. Das Kapitel der kooperativen Instrumente und Strategien wird weiter untergliedert in kommunale Bodenbevorratung, Investorenmodelle und vertragliche Instrumente.

Die Erschließung wird in einem gesonderten Kapitel dargestellt, da sie teilweise sowohl den hoheitlichen als auch den kooperativen Instrumenten zugeordnet werden kann.

Diese Grobgliederung wird für jedes Land beibehalten, um eine bessere Übersichtlichkeit zu gewährleisten und einen Vergleich zu ermöglichen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass eine Unterscheidung zwischen Instrumenten und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung an dieser Stelle nicht vorgenommen wird. Darauf wird im Zuge der Bewertung in Kapitel 4 eingegangen.

3.1 Deutschland

Bei dem Thema Baulandentwicklung wird in Deutschland normalerweise an die „klassische“ Vorgehensweise gedacht. Diese besteht aus den drei aufeinanderfolgenden Schritten:

1. Schaffung des Baurechts
2. Neuordnung der Grundstücke
3. Erstmalige Herstellung der Erschließungsanlagen.

3.1.1 Hoheitliche Instrumente und Strategien

3.1.1.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien

3.1.1.1.1 Stadtentwicklungskonzept

Das Stadtentwicklungskonzept stellt ein informelles strategisches Planungsinstrument dar, das nicht als Instrument im Baugesetzbuch enthalten ist und somit auch keine Rechtswirkung nach außen entfaltet. Es beabsichtigt eine flexible integrierte Entwicklungs- oder Zielplanung und beschäftigt sich hierfür mit den folgenden Aspekten:

¹⁴⁹ „Von Hoheitstätigkeit spricht man dann, wenn sich die öffentlichen Rechtsträger der ihnen eigentümlichen Befehls- und Zwangsgewalt bedienen, also wenn sie zum Beispiel Gesetz, Verordnung oder Bescheid als Instrument einsetzen.“ (vgl. RILL/SCHÄFER)

¹⁵⁰ „Nicht hoheitliche Tätigkeit liegt dann vor, wenn die öffentlichen Rechtsträger jene rechtlichen Gestaltungsformen anwenden, die die Rechtsordnung allen Privatrechtssubjekten zur Verfügung stellt.“ (vgl. RILL/SCHÄFER)

Kooperativ meint in diesem Zusammenhang insbesondere, dass Gemeinden nicht hoheitlich, also gegen den Willen der Beteiligten „von oben“ herab Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung anwenden können. In gewisser Weise sind sie dabei immer auf die Mitwirkungsbereitschaft und Kooperationsbereitschaft der Beteiligten angewiesen. Dies ist bei den hoheitlichen Instrumenten und Strategien nicht der Fall.

Inhalt des Stadtentwicklungskonzepts
<ul style="list-style-type: none">▪ Umfassende Analyse der räumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Stadt und Land▪ Herausarbeiten von Entwicklungszielen▪ Festlegung von Prioritäten▪ Benennung von Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungsziele▪ Bestimmung der zeitlichen Abfolge der Maßnahmen▪ Mittelfristige Deckungsvorschläge für die Investitionskosten▪ Wirkungsanalyse und Kontrolle

Sein räumlicher Bezug bzw. Geltungsbereich ist der Funktions- bzw. Verflechtungsbereich der Stadt oder Gemeinde, meist unabhängig von Gemeinde- oder Stadtteilgrenzen. Der Planungshorizont ist meist offen, i.A. jedoch zweckbestimmt kurz-, mittel- oder langfristig¹⁵¹.

3.1.1.1.2 Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan ist der vorbereitende Plan für das gesamte Gemeindegebiet. Er stellt ein behördenverbindliches, gemeindeeigenes Lenkungsinstrument dar. Es bindet die planenden Behörden, entfaltet jedoch nach außen keine unmittelbare Rechtswirkung. Allerdings ist er im Außenbereich die Beurteilungsgrundlage für Bauvorhaben. Der Flächennutzungsplan stellt auf der Grundlage der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung und der vorhersehbaren Bedürfnisse der Gemeinde die Art der Bodennutzung in den Grundzügen dar. Er wird vorwiegend im Maßstab 1:10.000, zum Teil auch im Maßstab 1:20.000 erstellt¹⁵².

3.1.1.1.3 Bebauungsplan

Der Bebauungsplan stellt den zweiten Teil der kommunalen Bauleitplanung dar. Auch er wurde bereits in Kapitel 2.2.1 erwähnt. Im Gegensatz zum Flächennutzungsplan ist der Bebauungsplan verbindlich für einen klar abgegrenzten Teil des Gemeindegebietes. Er stellt eine als Satzung von der Gemeinde zu beschließende Rechtsnorm dar und ist dadurch für jeden Bürger verbindlich. Rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung werden durch den Bebauungsplan festgesetzt. Die Aufstellung des Bebauungsplans stellt im Sinne der „klassischen“ Baulandentwicklung den Schritt der Schaffung des Baurechts dar. Er bildet die Grundlage für weitere zum Vollzug des Baugesetzbuches erforderliche Maßnahmen (z.B. Baulandumlegung, Enteignung, städtebauliche Sanierung).

In den Jahren 1998 und 1999 erfolgte in instrumenteller Sicht die Neubereitstellung von Wohnbauflächen weit überwiegend auf der Grundlage von nicht genehmigungspflichtigen Bebauungsplänen (insbesondere in den alten Ländern) bzw. von genehmigungspflichtigen Bebauungsplänen (insbesondere in den neuen Ländern bei zum Teil noch fehlenden Flächennutzungsplänen). Mit Hilfe klassischer Bebauungspläne wurden insgesamt (in den verschiedenen Gemeindegruppen weitgehend ähnlich) 86,8% aller Neubaufächen und 82,6% der darauf ermöglichten Wohnbauleistung rechtsverbindlich gesichert. An dieser Stelle ist bereits anzumerken, dass andere, zumeist auch kleinräumig wirkende Instrumente wie vorhabenbezogene Bebauungspläne¹⁵³ oder Satzungen nach §34 Abs.4 und §35 Abs.6 BauGB, ferner Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen¹⁵⁴ wie auch sonstige Möglichkeiten der Baurechtschaffung demgegenüber i.d.R. nur eine quantitativ untergeordnete Rolle spielen¹⁵⁵.

Die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung stellt den ersten Schritt der klassischen Angebotsstrategie dar. In der Regel schließt sich an sie die Bodenordnung und die Erschließung mit anschließender Beitragserhebung an. Die Bodenordnung kann grundsätzlich hoheitlich oder privatrechtlich erfolgen. Eine unveröffentlichte Rechtstatsachenuntersuchung von Prof. SCHÄFER zur Praxis der Baulanderschließung hat ergeben, dass diese Form der Baulandentwicklung von ca. 60% der Gemeinden angewendet wird.

3.1.1.1.4 Amtliche Baulandumlegung

Bei der amtlichen Baulandumlegung handelt es sich um den Schritt Neuordnung der Grundstücke, also der Bodenordnung. Diese schließt sich, falls notwendig, an die Bauleitplanung an.

3.1.1.1.5 Konzeption der Umlegung

Der Zweck der Umlegung gemäß §45 Abs.1 Satz 1 BauGB:

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§30) und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§34) können zur Erschließung oder Neugestaltung bestimmter Gebiete bebaute und unbebaute Grundstücke durch Umlegung in der Weise neu geordnet werden, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen.

¹⁵¹ Vgl. STÖCKNER

¹⁵² Vgl. Kapitel 2.2.1

¹⁵³ Vgl. Kapitel 3.1.2.3.2

¹⁵⁴ Vgl. Kapitel 3.1.1.1.7

¹⁵⁵ Vgl. BBR (2001) und Kapitel 2.2.1

Sie kann sowohl bei der erstmaligen Entwicklung von gärtnerisch oder landwirtschaftlich genutzten Flächen, d.h. in Form einer Erschließungsumlegung als auch zur Neuordnung bereits bebauter Gebiete als Neuordnungsumlegung eingesetzt werden.

Die amtliche Umlegung war in der Vergangenheit und ist auch noch heute das Regelinstrument zur Bereitstellung von Bauland im öffentlichen wie im privaten Interesse. Die durch die Umlegung entstehenden Eingriffe in das Eigentum sind nicht gegen den Privateigentümer und schon gar nicht gegen das Eigentum gerichtet. Die Rechtsänderung tritt ausschließlich in Gegenstand des Eigentumsrechtes und nicht in der Person des Eigentümers ein. An die Stelle des alten Grundstücks tritt ein neues (Surrogationsprinzip). Allerdings verliert der Einzelne sein der Umlegungsmasse zugeordnetes Grundstück vollständig. Die gilt, so HAAS, unabhängig davon, ob ihm dieses unverändert nach der Umlegung wieder zugeteilt wird, denn mit dieser Zuteilung erlangt er ein "neues" Grundstück. Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Mai 2001¹⁵⁶ erstmals zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Umlegung geäußert. Die Umlegung bewirkt einen Ausgleich gegenläufiger privater Interessen von Eigentümern. Es handelt sich dabei um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.

In erster Linie geht es bei der Baulandumlegung immer um die Schaffung zweckmäßig gestalteter Grundstücke für die nach dem Bebauungsplan vorgesehene Bebauung oder sonstige Nutzung. Der Grundsatz der Zweckmäßigkeit gilt hierbei als oberstes Gebot, d.h. dass sowohl das ganze Gebiet als auch jedes einzelne Grundstück zweckmäßig für die vorgesehene bauliche Nutzung gestaltet ist.

Aus den Rechtsvorschriften lassen sich die folgenden wesentlichen Grundsätze für die Umlegung ableiten¹⁵⁷:

Grundsätze der Umlegung	
Konformitätsprinzip	Die Rechtsverhältnisse der Grundstücke werden den zweckdienlichen Maßgaben für die angestrebte Verbesserung der Bodennutzung durch Grenzveränderung angepasst.
Solidaritätsprinzip	Von allen Grundeigentümern sind die Flächen für bewohnerdienliche gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen zu gleichen Anteilen aufzubringen.
Konservationsprinzip	Die Substanz des Grundeigentums wird grundsätzlich nicht vermindert, sondern bleibt für den jeweiligen Inhaber erhalten.
Privatnützigkeit	Die Umlegung steht nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern stets auch im Interesse der privaten Grundeigentümer.

Vereinfacht lässt sich der Grundgedanke der Umlegung in den folgenden drei Schritten darstellen:

Grundgedanke der Umlegung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle Grundstücke eines Umlegungsgebiets werden rechnerisch, jedoch nicht grundbuchrechtlich zu einer Masse vereinigt. ▪ Vorab werden aus dieser Umlegungsmasse die örtlichen Flächen für öffentliche Zwecke ausgeschieden und der Gemeinde oder dem Erschließungsträger zugeteilt. ▪ Die verbleibenden Flächen, die sogenannte Verteilungsmasse wird dann zweckmäßig gestaltet an die Eigentümer der Einwurfsgrundstücke nach einem bestimmten Maßstab und nach bestimmten Umlegungsgrundsätzen verteilt.

Folgende Flächen gehören gemäß §55 Abs.2 BauGB zu den vorweg auszuscheidenden Flächen, die im Bebauungsplan als neue örtliche Flächen für öffentliche Zwecke festgesetzt sind:

Vorweg auszuscheidende Flächen
<ol style="list-style-type: none"> 1. Örtliche Verkehrsflächen für Straßen, Wege einschließlich Fuß- und Wohnwege und für Plätze sowie für Sammelstraßen 2. Flächen für Parkplätze, Grünanlagen einschließlich Kinderspielplätze und Anlagen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, soweit sie nicht schon Bestandteil der in Nummer 1 genannten Verkehrsanlagen sind, sowie für Regenklär- und Regenüberlaufbecken, wenn die Flächen überwiegend den Bedürfnissen der Bewohner des Umlegungsgebiets dienen sollen. <p>Zu den vorweg auszuscheidenden Flächen gehören auch die Flächen zum Ausgleich im Sinne des §1a Abs.3 BauGB für die in Satz 1 genannten Anlagen¹⁵⁸. Grünflächen nach §55 Abs.2 Satz 1 Nr.2 BauGB können auch bauflächenbedingte Flächen zum Ausgleich im Sinne von §1a Abs.3 BauGB umfassen.</p>

Umlegungsvorteile

Durch die Baulandumlegung wird die Abschöpfung der sogenannten Umlegungsvorteile erreicht, wohingegen die planungsbedingten Vorteile, die sogenannten Planungsgewinne, den Grundstücken bereits zugeflossen sind.

¹⁵⁶ BverfG, Beschl. vom 22.5.2001 - 1 BvR 1512/97 u.a., NVwZ 2001, 1023 = NJW 2001, 3256 L.

¹⁵⁷ Vgl. auch im Folgenden MÜLLER-JÖKEL (1994b). Für eine weitere Vertiefung dieser Thematik bieten sich an: MÜLLER-JÖKEL (1993), MÜLLER-JÖKEL (1994a), MÜLLER-JÖKEL (1996), MÜLLER-JÖKEL (1997), SEELE, DIETERICH (2000).

¹⁵⁸ Dadurch wird klar gestellt, dass zu den öffentlichen Flächen auch die Flächen zum naturschutzrechtlichen Ausgleich gehören, die für diese selbst erforderlich sind.

Die Baulandumlegung wird nicht vom Kosten-, sondern vom Wertprinzip beherrscht. Trotzdem können Kostengesichtspunkte bzw. deren Einsparungspotenzial bei der Wertermittlung berücksichtigt werden. Die Umlegungsvorteile sind in folgender Tabelle zusammengestellt:

Umlegungsvorteile	
Erschließungsvorteil	Es entsteht ein allgemeiner Erschließungsvorteil durch die Bereitstellung der Infrastruktur, sowie ein Erschließungsbeitragsvorteil durch erschließungsflächenbeitragsfreie Zuteilung. Dadurch fallen bei der späteren Erhebung des Erschließungsbeitrags keine Kosten mehr für die Bereitstellung der örtlichen Flächen für öffentliche Zwecke an.
Realisierungsvorteil	Gegenüber einer privatrechtlichen Regelung wird der Aufschließungszeitraum umlegungsbedingt verkürzt (einschließlich Risikominderung).
Gestaltungsvorteil	Es werden Grundstücke geschaffen, welche für die Bebauung zweckmäßig gestaltet sind. Die wirtschaftliche Nutzung der Zuteilungsgrundstücke entsprechend des Bebauungsplans wird ermöglicht.
Kostenvorteil	Es werden Kosten und Aufwendungen gespart wie z.B. Vermessungs-, Notar-, Gutachter-, Grundbuch-, Verhandlungskosten und Grunderwerbsteuer, die bei einer freiwilligen Umlegung anfallen würden.
Rechtsvorteil	Aufhebung von Belastungen, die durch die Umlegung gegenstandslos werden, d.h. bisher auf den Grundstücken ruhende Rechte und Lasten können aufgehoben werden.

Vgl. MÜLLER-JÖKEL (1995)

3.1.1.1.5.1 Verteilungsmaßstäbe

Nach §56 BauGB ist bei der Errechnung der den beteiligten Grundeigentümern an der Verteilungsmasse zustehenden Anteile (Sollanspruch) entweder von dem Verhältnis der Flächen oder dem Verhältnis der Werte auszugehen, in dem die früheren Grundstücke vor der Umlegung zueinander standen.

Der Maßstab ist von der Umlegungsstelle nach pflichtmäßigem Ermessen unter gerechter Abwägung der Interessen der Beteiligten je nach Zweckmäßigkeit einheitlich zu bestimmen.

Andere gemäß §56 Abs.2 BauGB mit Einverständnis der Beteiligten frei zu vereinbarende Maßstäbe sind ebenfalls zulässig.

„Eine generelle Empfehlung, nur den einen oder anderen Maßstab anzuwenden, kann nicht gegeben werden. Es muss, wie es das Gesetz vorsieht, im Einzelfall nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten entschieden werden.

Nicht nur für die Gemeinde, auch für den Eigentümer wirken sich Flächen- und Wertumlegung verschieden aus. Die Unterschiede sind aber nicht so gravierend, dass aus der Anwendung des einen oder anderen Maßstabes Eigentümern unzumutbare Nachteile erwachsen würden. Bei beiden Maßstäben ist in normalen Baugebieten bei Einwurf eines nicht zu kleinen Grundstücks der Anspruch auf Zuteilung eines zweckmäßig gestalteten Baugrundstücks erfüllbar¹⁵⁹.“

Flächenmaßstab

Entscheidet sich die Umlegungsstelle für den Flächenmaßstab, so hat sie von den eingeworfenen Grundstücken (unter Anrechnung des Flächenabzugs nach §55 Abs.2 BauGB) einen Flächenbeitrag in solchem Umfang abzuziehen, dass die Vorteile ausgeglichen werden, die durch die Umlegung erwachsen (§58 BauGB). Die Gemeinde erhält somit die Differenz zwischen abschöpfbarem Flächenbeitrag, der bei erstmalig erschlossenen Gebieten maximal 30%, bei anderen Gebieten maximal 10% der eingeworfenen Fläche betragen darf, und dem für öffentliche Zwecke benötigten Flächenabzug als Bauland.

Wenn sich die Beteiligten eines amtlichen Umlegungsverfahrens darüber einig sind, dass die Verteilungsmasse so aufgeteilt werden soll, dass der Gemeinde mehr verbleibt, als ihr nach §58 Abs.1 BauGB als Flächenbeitrag einschließlich des Flächenabzugs für örtliche Erschließungs- und Immissionsschutzflächen zustünde, so ist dies eine nach §56 Abs.2 BauGB zulässige Vereinbarung.

Wertmaßstab

Bei der Wertumlegung wird im Gegensatz zur Flächenumlegung grundsätzlich die gesamte Verteilungsmasse wieder an die Eigentümer verteilt, soweit Eigentümer nicht auf Landzuteilung verzichten. Jedem Eigentümer soll dabei gemäß §57 Satz 2 BauGB ein Grundstück mindestens mit dem Verkehrswert zugeteilt werden, den sein früheres Grundstück auch unter Berücksichtigung der Pflicht zur Bereitstellung von Flächen zum Ausgleich im Sinne des §1a Abs.3 BauGB zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses hatte.

Der den Flächenabzug übersteigende Umlegungsvorteil wird hierbei in Geld und nicht wie bei der Flächenumlegung in Land abgeschöpft.

3.1.1.1.5.2 Wertermittlung in der Umlegung

Die Bodenwertsteigerung vom Rohbauland zum sogenannten erschließungsflächenbeitragsfreien Bauland führt zur Abschöpfung der umlegungsbedingten Wertsteigerung in Land und/ oder Geld. Eine wesentliche Grundlage für die erfolgreiche Durchführung eines Umlegungsverfahrens bildet eine zutreffende und plausible Wertermittlung¹⁶⁰. Ihr kommt eine erhebliche, wenn nicht sogar entscheidende Bedeutung zu. Dies gilt sowohl für eine Umlegung nach dem Wertmaßstab als auch bei der Flächenumlegung.

¹⁵⁹ Vgl. DIETERICH (2000)

¹⁶⁰ Für eine über die hier dargestellten Grundlagen hinausgehende Vertiefung der Thematik bietet sich DIETERICH (2000), MÜLLER-JÖKEL (1997) und MÜLLER-JÖKEL (1995) an.

Inbesondere die Werte der Einwurfs- und Zuteilungsgrundstücke und die daraus resultierenden Sollansprüche werden bei der Wertumlegung als auch bei der Flächenumlegung benötigt. Bei der Flächenumlegung dient die Wertermittlung in erster Linie auch zur Ermittlung der Wertsteigerung, des daraus zu ermittelnden Flächenbeitrags sowie des Geldausgleichs für Minder- und Mehrzuteilungen. Die Ermittlung der Einwurfs- und Zuteilungswerte für die gerechte Verteilung der Baugrundstücke in der Verteilungsmasse ist von zentraler Bedeutung. Der Umlegungsvorteil ist die Differenz zwischen dem Wert der Einwurfs- und Zuteilungsgrundstücke.

Die §§57 und 58 BauGB sind die Grundlage der Wertermittlung in Umlegungsverfahren, in denen Bezug auf den Verkehrswert genommen wird. Somit gelten bei der Wertermittlung in Umlegungsverfahren die allgemeinen Grundsätze der Verkehrswertermittlung, allerdings mit besonderen bewertungs- und entschädigungsrechtlichen Maßgaben des Umlegungsrechts. Bei der Umlegung wird im Gegensatz zum Regelfall der Grundstückswertermittlung nicht der Gesamtwert eines Grundstücks ermittelt, sondern nur der Wert des Bodens ohne seine Bestandteile. Ist das Grundstück bebaut, so ist der Wert maßgebend, der sich ergeben würde, wenn das Grundstück unbebaut wäre.

Wertermittlungsstichtag ist der Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses. Grundsätzlich werden die Einwurfsgrundstücke bei Erschließungsumlegungen mit der Qualität Rohbauland bewertet. Dadurch wird sichergestellt, dass die planungsbedingten Vorteile, die im Rahmen des Umlegungsverfahrens grundsätzlich nicht abgeschöpft werden können, beim Eigentümer verbleiben und nur die umlegungsbedingten Vorteile abgeschöpft werden.

Bei Erschließungsumlegungen wird grundsätzlich der Verkehrswert der Zuteilungsgrundstücke mit der Qualität baureifes Land (erschließungsflächenbeitragsfrei¹⁶¹) festgelegt. Im späteren Erschließungsbeitragsverfahren wird also kein Kostenbeitrag für den Grunderwerb der im Umlegungsverfahren bereitgestellten örtlichen Verkehrs- und Grünflächen erhoben. MÜLLER-JÖKEL weist darauf hin, dass eine erschließungsflächenbeitragspflichtige¹⁶² Zuteilung rechtlich ebenfalls möglich ist. Im amtlichen Umlegungsverfahren ist eine voll erschließungsbeitragsfreie¹⁶³ Zuteilung auch denkbar, sie setzt jedoch das Einvernehmen aller Beteiligten voraus und ist nicht gegen den Willen einzelner Beteiligter durchsetzbar¹⁶⁴.

Zur Ermittlung der Einwurfswerte findet das Vergleichsverfahren und eine deduktive Ermittlung des Rohbaulandwertes aus den Werten für baureifes Land unter Berücksichtigung der Umlegungsvorteile Anwendung.

Die Bewertung der Zuteilungsansprüche erfolgt auf Grundlage der Festsetzungen des Bebauungsplans. Auch die Zuteilungswerte sind durch unmittelbaren oder mittelbaren Preisvergleich zu ermitteln.

Für die Ermittlung der Einwurfs- und Zuteilungswerte spielt es keine Rolle, ob eine Umlegung nach Werten oder nach Flächen durchgeführt wird. Die Ermittlung erfolgt grundsätzlich in gleicher Weise.

3.1.1.1.5.3 Zuständigkeit

Die Umlegung ist von der Gemeinde (Umlegungsstelle) in eigener Verantwortung anzuordnen und durchzuführen, wenn und sobald sie zur Verwirklichung eines Bebauungsplans erforderlich ist (§46 Abs.1 BauGB). Von der Ermächtigung des Gesetzgebers in §46 Abs.2 Nr.1 BauGB, dass die Gemeinden Umlegungsausschüsse mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen bilden können, haben fast alle Landesregierungen Gebrauch gemacht. Wie sich die Umlegungsausschüsse zusammensetzen und welche Befugnisse sie haben, wird durch Rechtsverordnungen bestimmt. Zweck der Umlegungsausschüsse soll sein, die Umlegung interessenneutral durchzuführen. In der Regel besteht dieser Umlegungsausschuss je nach Landesverordnung aus fünf oder sieben Mitgliedern. Der Umlegungsausschuss ist ein Organ der Gemeinde, das organisatorisch verselbständigt und nicht an Weisungen des Gemeinderats oder der Verwaltung gebunden ist.

Für die Gemeinde bietet sich auch die Möglichkeit, die anfallenden Aufgaben bzw. ihre Befugnisse ganz oder teilweise zu übertragen. Insbesondere dann, wenn die personelle bzw. fachliche Kapazität der Gemeindeverwaltung nicht ausreicht oder Umlegungsverfahren nur in Einzelfällen durchgeführt werden sollen, bietet sich die Übertragung der Aufgaben bzw. Befugnisse an. Die Vorbereitung der im Umlegungsverfahren zu treffenden Entscheidungen gemäß §46 Abs.2 Nr.5 BauGB und die Befugnis zur Durchführung der Umlegung gemäß §46 Abs.4 BauGB kann sie auf die Flurbereinigungsbehörde oder auf eine andere geeignete Behörde, wie beispielsweise das Katasteramt übertragen. Mit §46 Abs.4 Satz 3 BauGB ist klargestellt, dass bestimmte Teilaufgaben¹⁶⁵ auch auf öffentlich bestellte Vermessungsingenieure (ÖbVI) übertragen werden können. Die Erledigung von verwaltungsmäßigen Vorarbeiten durch freiberuflich tätige Vermessungsingenieure ist ebenfalls möglich.

Durch Vereinbarungen können Einzelheiten der Übertragung und der Mitwirkungsrechte der Gemeinde geregelt werden¹⁶⁶.

3.1.1.1.5.4 Verfahrensablauf

Das Umlegungsverfahren besteht aus einer Reihe aufeinander aufbauender Verfahrensschritte, welche in der folgenden Graphik dargestellt sind:

¹⁶¹ Erschließungsflächenbeitragsfreies (= straßenlandbeitragsfreies) Bauland: Es fallen noch Kosten für die Herstellung der Erschließungsanlagen an.

¹⁶² Erschließungsflächenbeitragspflichtiges Land: Es fallen noch Erschließungsbeiträge für den Grunderwerb und die Herstellung der Erschließungsanlagen an.

¹⁶³ Erschließungsbeitragsfreies Bauland: Es fallen keine Erschließungsbeiträge mehr an.

¹⁶⁴ Vgl. MÜLLER-JÖKEL (1996), MÜLLER-JÖKEL (1995)

¹⁶⁵ Wie beispielsweise die Vorbereitung der im Umlegungsverfahren zu treffenden Entscheidungen sowie die vermessungs- und katastertechnische Abwicklung der Umlegung

¹⁶⁶ Vgl. hierzu MÜLLER-JÖKEL (1994b), MÜLLER-JÖKEL (1996), DIETERICH (2000)

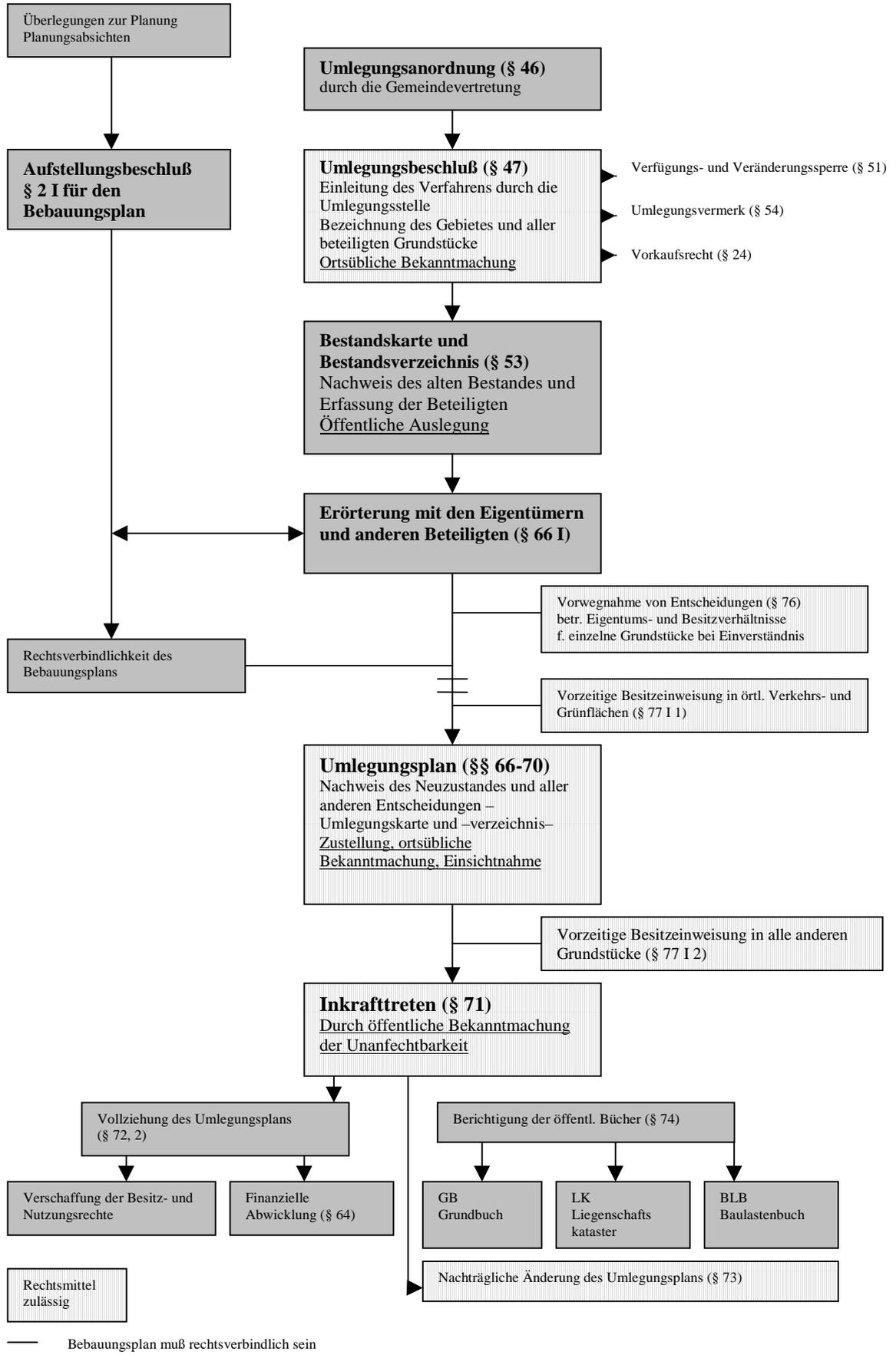


Abbildung 11: Verfahrensablauf der amtlichen Umlegung (vgl. DIETERICH 2000)

Das Gesetz unterscheidet bei der gesetzlichen Baulandumlegung zwischen der Anordnung und der gesamten weiteren Durchführung des Umlegungsverfahrens. Zur grundlegenden Entscheidung darüber, ob in einem Gebiet eine Umlegung durchgeführt werden soll, dient die Umlegungsanordnung. Diese Entscheidung obliegt wegen ihrer besonderen Bedeutung grundsätzlich der Gemeindevertretung. Die förmliche Einleitung des Umlegungsverfahrens erfolgt durch den Umlegungsbeschluss, in dem das Umlegungsgebiet parzellenscharf zu bezeichnen ist. Durch die Umlegungsstelle (in der Regel der Umlegungsausschuss) erfolgt die weitere Durchführung des Umlegungsverfahrens. Im Anschluss daran erfolgt die Fertigung von Bestandskarte und Bestandsverzeichnis sowie eines Zuteilungsentwurfs. Daran anschließend werden sogenannte Planwunschgespräche geführt. Es ergeben sich nach §59 Abs.3-6 BauGB mehrere Abfindungsmöglichkeiten, die von der Regelzuteilung¹⁶⁷ abweichen. Als Abfindung können vorgesehen werden:

- Geld oder
- Grundeigentum außerhalb des Umlegungsgebiets oder
- die Begründung von Miteigentum an einem Grundstück, die Gewährung von grundstücksgleichen Rechten, Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz oder sonstigen dinglichen Rechten innerhalb und außerhalb des Umlegungsgebiets

Im Umlegungsplan werden alle rechtlichen, technischen, wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse des Umlegungsverfahrens zusammengefasst. Er ist nach Abschluss der Erörterungen mit den Eigentümern und anderen Beteiligten von der Umlegungsstelle durch Beschluss aufzustellen. Der in Aussicht genommene Neuzustand mit allen tatsächlichen und rechtlichen Änderungen, welche die im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke erfahren, muss aus dem Umlegungsplan hervorgehen. Er besteht aus der Umlegungskarte und dem Umlegungsverzeichnis. Die Umlegungsstelle hat die Verpflichtung, den Beschluss über die Aufstellung des Umlegungsplans in der Gemeinde ortsüblich bekannt zu machen und den Beteiligten beglaubigte Auszüge aus dem Umlegungsplan zuzustellen.

Der bisherige Rechtszustand wird mit der Bekanntmachung des Zeitpunktes der Unanfechtbarkeit durch den im Umlegungsplan vorgesehenen neuen Rechtszustand ersetzt. Der Umlegungsplan tritt damit in Kraft.

Es hängt maßgeblich von der Mitwirkungsbereitschaft der Beteiligten ab, wie lange das Umlegungsverfahren dauert. Die Umlegung ist zwar ein amtliches Verfahren und kann damit durchgesetzt werden, das Einlegen von Rechtsmitteln hat jedoch in der Regel aufschiebende Wirkung. Die einzelnen Verwaltungsakte können über den sogenannten Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach §217 BauGB angefochten werden. Die Baulandkammern haben dies zu entscheiden. Die einzelnen Landesverordnungen geben Auskunft darüber, inwieweit ein Widerspruchsverfahren vorgeschaltet ist. Je nach Landesregelung liegt die Zuständigkeit für den Widerspruchsbescheid bei der Umlegungsstelle, dem oberen Umlegungsausschuss oder der Bezirksregierung. Der Baulandsenat beim Oberlandesgericht hat über eine eventuelle Berufung zu entscheiden, der BGH über die Revision¹⁶⁸.

3.1.1.1.5.5 Umlegung und Bebauungsplan

Eine größere Umlegung kann im Geltungsbereich eines Bebauungsplans¹⁶⁹ durchgeführt werden. Gemäß §45 BauGB ist eine Umlegung auch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach §34 BauGB zulässig.

Auch wenn ein Bebauungsplan noch nicht aufgestellt ist, kann gemäß §45 Abs.2 BauGB das Umlegungsverfahren bereits eingeleitet werden. In diesem Fall muss der Bebauungsplan spätestens bis zu dem Beschluss über die Aufstellung des Umlegungsplans in Kraft getreten sein.

Von dieser Möglichkeit wird in der Praxis sehr häufig Gebrauch gemacht, vor allem, um aus Sicht der Gemeinde bei den Verhandlungen mit den Eigentümern ein Druckmittel in der Hand zu haben. Außerdem kann dadurch eine erhebliche Zeitersparnis im Hinblick auf die Gesamtrealisierungsdauer des Projekts erreicht werden, und es ist möglich, der Wechselwirkung zwischen Umlegung und Bauleitplanung in idealer Form Rechnung zu tragen. Somit können die Erkenntnisse in den Bebauungsplan einfließen, welche die Mitarbeiter der Umlegungsstelle in den Planwunschgesprächen bzw. Erörterungsgesprächen gewinnen¹⁷⁰.

3.1.1.1.5.6 Sicherung der Durchführung

In der nachfolgenden Tabelle sind die Instrumente zur Sicherung des Verfahrens dargestellt¹⁷¹:

Sicherungsinstrumente	
▪	§51 BauGB sieht zur Sicherung der Durchführung die Verfügungs- und Veränderungssperre vor, mit deren Hilfe alle rechtlichen und tatsächlichen Vorgänge, die die Umlegung unmöglich machen oder wesentlich erschweren, versagt werden können.
▪	Nach §24 Abs.1 Nr.2 BauGB steht der Gemeinde ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken in einem Umlegungsgebiet zu.
▪	Der Umlegungsvermerk

¹⁶⁷ Landzuteilung im Umlegungsgebiet

¹⁶⁸ Vgl. zu diesem Abschnitt MÜLLER-JÖKEL (1993) und MÜLLER-JÖKEL (1996)

¹⁶⁹ Qualifizierter oder einfacher Bebauungsplan

¹⁷⁰ Vgl. zu diesem Abschnitt MÜLLER-JÖKEL (1996)

¹⁷¹ Für eine tiefergehendes Studium der Materie sei auf DIETERICH (2000) verwiesen.

3.1.1.1.5.7 Kosten und Finanzierung¹⁷²

Nach §78 BauGB trägt die Gemeinde die Verfahrenskosten und die nicht durch Beiträge nach §64 Abs.3 BauGB gedeckten Kosten. Dies bedeutet, dass sie für die Kosten aufkommen muss, wenn die Abschöpfung der Umlegungsvorteile zur Deckung der Sachkosten nicht ausreicht. Dies kann insbesondere durch die gesetzliche Begrenzung des Flächenbeitrags bei der Flächenumlegung der Fall sein. Zu den Verfahrenskosten sind vor allem die Personalkosten der Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses, Kosten der Räume, in denen die Umlegungsgeschäfte betrieben werden, Kosten der Vermessung, Materialkosten aller Art sowie Fahrtkosten und andere Auslagen zu rechnen. Die Kosten für Umlegungsverfahren lassen sich somit im Wesentlichen in zwei Komponenten untergliedern.

Zwei Kostenkomponenten bei Umlegungsverfahren	
▪	Die Kosten der Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses für die verwaltungstechnische Verfahrensabwicklung
▪	Die Kosten für die reinen vermessungstechnischen Arbeiten wie die örtliche Vermessung, die Abmarkung, die vermessungstechnische Berechnung und die Übernahmegebühren

Das BauGB verfolgt eine konsequente Wertlösung, es hat sich von einer Berechnung und Erhebung der Kosten gelöst. D.h. die Umlegungsvorteile werden abgeschöpft, gleichgültig, welche Kosten notwendig waren, um sie zu bewirken. Im Gegenzug hat jedoch die Gemeinde die Verfahrenskosten zu tragen.

Geschäfte und Verhandlungen, die der Durchführung oder Vermeidung der Umlegung dienen, einschließlich der Berichtigung der öffentlichen Bücher, sind gemäß §79 BauGB frei von Gebühren und ähnlichen nichtsteuerlichen Abgaben sowie von Auslagen. Dies gilt nicht für Kosten eines Rechtsstreits.

Hinsichtlich der Grunderwerbsteuer enthält §1 Abs.1 Nr.3 Buchst.b GrEStG einen besonderen Befreiungstatbestand unter der Voraussetzung, dass der Eigentümer des Zuteilungsgrundstücks Beteiligter am Verfahren ist und schon ein Grundstück im Umlegungsgebiet hatte. Das gilt auch für die Gemeinde.

Keine besonderen Befreiungsvorschriften bestehen hingegen für die Einkommensteuer, wodurch realisierte Gewinne zu versteuern sind¹⁷³.

3.1.1.1.6 Grenzregelung

Die Grenzregelung ist wie die Umlegung durch das Baugesetz geregelt und hat wie diese die Neuordnung der Grundstücke zum Ziel. Sie kann bei kleinen Grenzänderungen Anwendung finden. Voraussetzung ist, dass die Grundstücke und Grundstücksteile nicht selbständig bebaubar sind. Der wesentliche Unterschied zwischen Grenzregelung und Umlegung besteht darin, dass die Grenzregelung immer nur für wenige, oft sogar nur für zwei Grundstücke durchgeführt wird und sie in der Regel nur die Form, aber nicht die Lage und die Größe eines Grundstücks wesentlich verändert. Es ist auch möglich, eine Reihe von Grundstücken im gleichen Verfahren zu regeln, wenn nur jeweils zwei aneinandergrenzen. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang von „Dominoeffekt“ oder „Perlenkette“ gesprochen.

Gemäß §80 BauGB ist die Grenzregelung ein zweiseitiger Grenzausgleich, bei dem benachbarte Grundstücke oder Teile benachbarter Grundstücke gegeneinander ausgetauscht werden oder eine einseitige Grenzverschiebung, bei der Splittergrundstücke oder Teile eines Grundstücks benachbarten Grundstücken zugeschlagen werden. Anzumerken ist, dass bei der Grenzregelung im Unterschied zur Umlegung eine echte dingliche Surrogation nicht eintritt. Auf die neuen Eigentümer geht nur das Eigentum an den ausgetauschten oder zugewiesenen Grundstücken oder Grundstücksteilen über.

Zulässig ist die Grenzregelung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der nicht im Sinne von §30 Abs.1 BauGB qualifiziert zu sein braucht oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§34 BauGB). Im Gegensatz zur Umlegung ist die Grenzregelung auch im Geltungsbereich eines Vorhaben- und Erschließungsplans zulässig (§12 Abs.3 Satz 2 2. Halbsatz BauGB).

Wie auch die Umlegung dient die Grenzregelung gleichzeitig den Interessen der Allgemeinheit und der Eigentümer. Anzumerken ist, dass sie auch bei überwiegend öffentlichem Interesse Anwendung finden kann.

3.1.1.1.6.1 Zweck der Grenzregelung

Der Zweck der Grenzregelung liegt in

- | | |
|---|--|
| ▪ | der Herbeiführung einer ordnungsgemäßen Bebauung einschließlich Erschließung und |
| ▪ | der Beseitigung baurechtswidriger Zustände. |

Eine ordnungsgemäße Erschließung durch Straßen gehört dabei zur ordnungsgemäßen Bebauung. Ob hingegen eine herbeizuführende Bebauung ordnungsmäßig ist, bestimmt sich nach dem Bauplanungs- und dem Bauordnungsrecht. Auf Grundstücken, die bisher nicht nutzbar waren, sollen durch die Grenzregelung Baumöglichkeiten eröffnet werden. Gründe für diese Nichtnutzbarkeit von Grundstücken können beispielsweise sein, dass ihnen die gesetzlich erforderliche Zugänglichkeit fehlt.

¹⁷² Vgl. DIETERICH (2000), MÜLLER-JÖKEL (1993)

¹⁷³ Einkommensteuerrechtlich sind jedoch die in ein Umlegungsverfahren eingebrachten und die daraus im Zuteilungswege resultierenden Grundstücke als wirtschaftlich identisch zu werten. Demnach tritt keine Gewinnrealisierung ein.

Voraussetzung für eine Beseitigung baurechtswidriger Zustände ist, dass ein Grundstück schon bebaut ist und die Bebauung gegen geltendes Boden- oder Bauordnungsrecht verstößt. Häufig handelt es sich dabei um einen zu geringen Grenzabstand oder ein Hinübertreten eines Gebäudes auf das Nachbargrundstück. Ob beim Überbau ein rechtswidriger Zustand vorliegt, der zu beseitigen wäre, ist strittig¹⁷⁴.

In der Praxis wird die Grenzregelung mehr und mehr dazu verwendet, neue Bauplätze entstehen zu lassen und nicht nur dazu Grenzen zu verschwenken, zu begradigen oder geringfügig zu verändern¹⁷⁵.

3.1.1.1.6.2 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit liegt bei der Gemeinde. Wie bei der Umlegung ist eine Übertragung der Befugnisse zur Grenzregelung auf die Flurbereinigungsbehörde oder eine andere geeignete Behörde möglich. Die Landesregierungen sind ermächtigt zu bestimmen, dass die Umlegungsausschüsse auch Grenzregelungen selbständig durchführen können. Von dieser durchaus zweckmäßigen Möglichkeit wird in der Praxis vielfach Gebrauch gemacht¹⁷⁶.

3.1.1.1.6.3 Verfahrensablauf

Gegenüber der Umlegung ist das Verfahren wesentlich vereinfacht. Die notwendigen Verwaltungsakte werden im Beschluss über die Grenzregelung zusammengefasst. Dabei werden von der Gemeinde festgesetzt

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ die neuen Grenzen,▪ die Geldleistungen,▪ gegebenenfalls Neuordnung von Dienstbarkeiten, Grundpfandrechten und Baulasten. |
|--|

Vorher ist den Beteiligten die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Beschluss muss zur Übernahme in das Liegenschaftskataster nach Form und Inhalt geeignet sein.

Kommt es zu Wertänderungen oder Wertunterschieden ausgetauschter Grundstücke, so sind diese von den Eigentümern in Geld auszugleichen. Gläubigerin bzw. Schuldnerin der Geldleistungen ist die Gemeinde (§81 Abs.2 BauGB). Sie erhält das Geld, das die Eigentümer zum Ausgleich von Werterhöhungen zu zahlen haben, und sie bezahlt Wertminderungen. Mit Zustimmung der Gemeinde können die Beteiligten andere Vereinbarungen treffen.

Ein ihre Rechte betreffender Auszug aus dem Beschluss ist allen Beteiligten zuzustellen.

Pflicht der Gemeinde ist es, ortsüblich bekanntzumachen, zu welchem Zeitpunkt der Beschluss unanfechtbar geworden ist. Der bisherige Rechtszustand wird mit der Bekanntmachung durch den neuen ersetzt. In die Bekanntmachung eingeschlossen ist die Einweisung der neuen Eigentümer in den Besitz der zugeteilten Grundstücke oder Grundstücksteile.

Der Umlegung entsprechend geregelt ist das Rechtsbehelfsverfahren ebenso wie die Kostenregelung. Das Verfahren endet mit der Berichtigung der öffentlichen Bücher¹⁷⁷.

3.1.1.1.6.4 Kosten, Gebühren und Steuern

Die Verfahrens- und Sachkosten sind gemäß §84 Abs.2 i.V.m. §78 BauGB von der Gemeinde zu tragen. Auch hier können entsprechend der Umlegung Vorteile der Grenzregelung abgeschöpft werden. Gelegentlich kommt es zu Kostenvereinbarungen, nach denen die Beteiligten der Gemeinde die ihr entstehenden Kosten ersetzen, wenn nichts abgeschöpft wird.

Für die Grenzregelung gilt auch §79 BauGB entsprechend. Demnach sind Geschäfte und Verhandlungen, die der Durchführung oder Vermeidung einer Grenzregelung dienen, ebenso von Gebühren, nichtsteuerlichen Abgaben und Auslagen befreit wie Umlegungen. Eine wichtige Rolle spielt das vor allem bei der Berichtigung des Grundbuchs.

Ein wesentlicher Unterschied zur Umlegung besteht bei der Steuerregelung. Im Gegensatz zur Umlegung ist der Übergang von Grundstücken im amtlichen Grenzregelungsverfahren nicht von der Grunderwerbsteuer ausgenommen. Anzumerken ist, dass nur die Flächen, die den Eigentümer wechseln der Steuer unterliegen.

3.1.1.1.7 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme könnte auch der Instrumentengruppe der bodenrechtlichen Eigentumseingriffe zugeordnet werden. Da sie jedoch gleichzeitig ein bodenordnerisches Verfahren darstellt, wurde sie der Gruppe der planerischen und bodenordnerischen Instrumente zugeordnet.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist ein gesetzlich normiertes Zwischenerwerbsverfahren, bei dem die Gemeinde grundsätzlich alle Grundstücke erwirbt bzw. falls der Erwerb nicht möglich ist, im Zuge der Enteignung die Flächen in ihren Besitz bringt. Es ist im Baugesetz geregelt in den §§165 bis 171.

¹⁷⁴ Vgl. DIETERICH (2000)

¹⁷⁵ Vgl. DIETERICH (2000)

¹⁷⁶ Vgl. HOISL

¹⁷⁷ Vgl. HOISL

3.1.1.1.7.1 Zielsetzung und Zweck

Die Ziele und Zwecke der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ergeben sich insbesondere aus §165 Abs.2 BauGB. Demnach sollen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Dabei soll die Maßnahme der Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen dienen.

3.1.1.1.7.2 Voraussetzungen

§165 Abs.3 BauGB legt die Voraussetzungen fest, unter denen die Gemeinde eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchführen kann.

Voraussetzungen
<ul style="list-style-type: none">▪ Die Maßnahme muss den in Kapitel 3.1.1.1.7.1 genannten Zielen und Zwecken entsprechen,▪ das Wohl der Allgemeinheit muss die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordern. Insbesondere die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten oder die Wiedernutzung brachliegender Flächen soll erreicht werden,▪ die zügige Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums muss gewährleistet sein.

Ein qualifiziertes öffentliches Interesse ist erforderlich, da der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme eine enteignungsrechtliche Vorwirkung zukommt. Generell muss die geplante Entwicklung einschließlich der gebotenen Enteignung durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt werden¹⁷⁸.

Es ist stets zu prüfen, ob die Gemeinde ihre städtebaulichen Ziele nicht mit anderen Instrumenten des Städtebaurechts realisieren kann. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wird auch als „ultima ratio“ zur Mobilisierung von Bauland bezeichnet. Grundsätzlich ist sie nicht erforderlich, wenn die Eigentümer bereit sind, die beabsichtigte Entwicklung auf der Grundlage eines Bebauungsplans oder im Rahmen einer Bodenordnung entsprechend den von der Gemeinde angestrebten Zielen zu verwirklichen. Dies kann möglich sein, wenn das Ziel beispielsweise mit einer Umlegung und der Erhebung von Erschließungsbeiträgen oder mit dem Abschluss städtebaulicher Verträge oder mit einem Vorhaben- und Erschließungsplan erreicht werden kann. Es kann jedoch trotz grundsätzlicher Einigungsbereitschaft der Eigentümer eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme erforderlich sein, wenn die anderen städtebaulichen Instrumente die zügige Durchführung der Entwicklung nicht gewährleisten, wenn die Preisvorstellungen der Eigentümer weit über dem tatsächlichen Verkehrswert ihrer Flächen liegen, oder wenn eine sich abzeichnende Bodenpreissteigerung das Erreichen des Entwicklungsziels vereiteln würde¹⁷⁹.

Wichtig bei der Vorbereitung der Entwicklungsmaßnahme ist vor allem, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Voruntersuchungen frühzeitig durch Beschluss der Gemeindevertretung eingeleitet und öffentlich bekanntgemacht werden, solange der Verkehrswert der Flächen noch niedrig ist. Grund hierfür ist, dass ab öffentlicher Bekanntmachung über den Beginn der Voruntersuchungen Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Entwicklung eingetreten sind, bei der Bemessung des Ankaufswerts der Grundstücke nicht mehr berücksichtigt werden (§153 Abs.1 BauGB). Häufig kommt der Beschluss der Gemeindevertretung jedoch zu spät, so dass die Bodenpreisspirale aufgrund spekulativer Erwartungen bereits in Gang gesetzt wurde.

Eine große Bedeutung kommt hinsichtlich eventueller Akzeptanzprobleme der Offenlegung der Gründe zu. Auch die Darstellung der Kosten einschließlich der Infrastrukturfolgekosten ist hierbei besonders wichtig. Durch die Einräumung von Optionen auf den Erwerb entwickelter Baugrundstücke kann die Gemeinde die Akzeptanz der Maßnahme zusätzlich steigern.

Strebt die Gemeinde den Abschluss städtebaulicher Verträge an, so kann die Einleitung der Voruntersuchungen zur Vorbereitung einer Entwicklungsmaßnahme für die Gemeinde als Druckmittel dienen und ihre Verhandlungsposition stärken. Grund hierfür ist, dass sie somit die Absicht signalisiert, notfalls einen Entwicklungsbereich festzulegen. Bei Ankündigung einer eventuellen Gebietsfestlegung werden die Grundstückseigentümer eher bereit sein, Kosten der Baugebietsentwicklung einschließlich der Infrastrukturfolgekosten anteilig im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags zu übernehmen und der Gemeinde insoweit entgegenzukommen. Dies wird wahrscheinlich zumindest dann der Fall sein, wenn sie das Gefühl haben, dabei besser dazustehen als bei einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Ein weiterer Grund für die Einleitung der Voruntersuchungen kann sein, dass selbst bei Nichtzustandekommen der Entwicklungsmaßnahme die Ergebnisse dennoch weiter genutzt werden können.

3.1.1.1.7.3 Zuständigkeit

Gemäß §166 Abs.1 BauGB liegt die Zuständigkeit für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme grundsätzlich bei der Gemeinde. Nach §167 BauGB hat sie jedoch auch die Möglichkeit, einen treuhänderischen Entwicklungsträger zu beauftragen, der die Maßnahme in eigenem Namen aber für Rechnung der Gemeinde durchführt. Sind im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Enteignungen durchzuführen, so ist außerdem die zuständige Enteignungsbehörde¹⁸⁰ einzuschalten.

¹⁷⁸ BGH, Urteil vom 2.10.1986 – III ZR 99/85 – DVBl 1987, S. 474, vgl. MÜLLER-JÖKEL (1993)

¹⁷⁹ Vgl. RÖHRIG/ STAHR

¹⁸⁰ In der Regel der Regierungspräsident bzw. die Bezirksregierung

3.1.1.1.7.4 *Verfahrensablauf*

Bevor eine Maßnahme gemäß §165 Abs.4 BauGB förmlich festgelegt wird, sind zunächst Voruntersuchungen durchzuführen. Diese sind erforderlich, um Beurteilungsgrundlagen über die Festlegungsvoraussetzungen nach §165 Abs.2 und 3 BauGB zu gewinnen. Dabei kann auf bereits vorhandene Beurteilungsgrundlagen sowie städtebauliche Voruntersuchungen und Vorplanungen zurückgegriffen werden. Ergeben sich hieraus hinreichende Beurteilungsgrundlagen für die Notwendigkeit der förmlichen Festlegung, so kann gemäß §165 Abs.4 Satz 2 BauGB von Voruntersuchungen abgesehen werden. Dabei dürfte es sich jedoch um einen Ausnahmefall handeln. Im Regelfall werden zumindest für einzelne Fragen ergänzende oder vertiefende Untersuchungen notwendig sein.

Die folgenden Arbeitsschritte sind in der Regel zu bearbeiten:

Arbeitsschritte in der Voruntersuchung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nachweis des Allgemeinwohlerfordernisses ▪ Nachweis der besonderen gemeindlichen oder regionalen Bedeutung des Entwicklungsbereichs ▪ Nachweis der Eignung des Standorts ▪ Städtebauliche und sonstige Machbarkeitsuntersuchungen ▪ Erarbeitung eines groben Entwicklungskonzepts mit Darstellung der Ziele und Zwecke der Maßnahme ▪ Ermittlung der Eigentumsverhältnisse ▪ Information und Beteiligung der Betroffenen, Ermittlung der Auswirkungen der Entwicklungsmaßnahme auf die Betroffenen sowie Mitwirkungs- und Verkaufsbereitschaft ▪ Information und Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, Ermittlung der Mitwirkungsbereitschaft ▪ Nachweis der Erforderlichkeit des besonderen entwicklungsrechtlichen Instrumentariums ▪ Abgrenzung des Entwicklungsbereichs und eventueller Anpassungsgebiete ▪ Ermittlung der entwicklungsunbeeinflussten Verkehrswerte und Prognose der Neuordnungswerte ▪ Nachweis der zügigen Durchführbarkeit der Entwicklungsmaßnahme, insbesondere der Finanzierbarkeit und der generellen Durchführbarkeit

Vgl. LUNEBACH (1994)

Auf Grundlage dieser Untersuchungen schließt sich die förmliche Festsetzung des Entwicklungsbereichs als Satzung an. Diese Entwicklungssatzung bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Die Satzung wird mit der Bekanntmachung der Entwicklungssatzung, zusammen mit der Erteilung der Genehmigung rechtsverbindlich. Nach Mitteilung der Gemeinde wird ein Entwicklungsvermerk für die betroffenen Grundstücke ins Grundbuch eingetragen. Wie bei der Umlegung erwächst somit für Grundbuch- und Katasteränderungen eine Mitteilungspflicht. Eine eng wirksame Verfügungs- und Veränderungssperre tritt in Kraft.

Die Planungsinstrumente für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme entstammen dem Bauplanungs- und Bauordnungsrecht und konzentrieren sich auf die Bebauungspläne sowie die Baupläne für die einzelnen Baumaßnahmen. Anzumerken ist, dass für die Bodenordnung eine Umlegung oder Grenzregelung nicht zulässig ist, sondern die Gemeinden die Grundstücke vielmehr zu erwerben haben. Die Entwicklungssatzung ist nach Abschluss der Entwicklungsmaßnahme aufzuheben¹⁸¹.

Die wesentlichen Verfahrensschritte sind im Folgenden nochmals zusammenfassend dargestellt:

Wesentliche Verfahrensschritte
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voruntersuchungen ▪ Entwicklungssatzung ▪ Genehmigung, Bekanntmachung ▪ Grunderwerb/ Enteignung ▪ Bebauungsplanung ▪ Erschließung ▪ Veräußerung der Baugrundstücke ▪ Gegebenenfalls Erhebung von Ausgleichsbeträgen ▪ Beschluss über die Aufhebung der Entwicklungssatzung (Aufhebungssatzung) ▪ Bebauung

Vgl. MÜLLER-JÖKEL (1993)

Dabei handelt es sich um eine Kombination aus Satzung, zivilrechtlichen Verträgen (Erwerb, Reprivatisierung) und Verwaltungsakten (Vorkaufsrecht, Genehmigungen, Preisprüfung, Enteignung).

¹⁸¹ Vgl. HOISL

3.1.1.1.7.5 Finanzierung

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass der entwicklungsbedingte Wertzuwachs der Gemeinde als Einnahme zufällt. Im Vergleich zur Umlegung, bei der nur Umlegungsvorteile abgeschöpft werden, werden im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auch Planungsvorteile abgeschöpft¹⁸².

Die Gemeinde erwirbt die Grundstücke zu dem Wert, der zu dem Zeitpunkt galt, als noch keine Aussicht auf die Entwicklungsmaßnahme, auf ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung bestand. Es werden nur Änderungen in den allgemeinen Wertverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt berücksichtigt. Einer sachgerechten Grundstückswertermittlung kommt, da sich die Bodenpreise am Grundstückswert ohne Aussicht auf Entwicklung orientieren, eine wesentliche Aufgabe zu. Auch der Verkauf der Grundstücke erfolgt zum Verkehrswert. Der durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung entstandene Zustand, also das fertig erschlossene Baugrundstück ist bei der Veräußerung der Grundstücke zugrunde zu legen. Die Differenz dieser Werte wird von der Gemeinde zur Finanzierung der Infrastruktur im Entwicklungsbereich verwendet¹⁸³.

Von der Gemeinde sind zunächst die Verfahrens- und Sachkosten zu tragen. Außerdem hat sie die Zwischenfinanzierungskosten für die Finanzierung des Grunderwerbs, die Kosten für die eventuelle Einschaltung eines Entwicklungsträgers, die Notarkosten und die Grunderwerbsteuer zu tragen. Die bei der Reprivatisierung erneut anfallende Grunderwerbsteuer ist vom Erwerber zu tragen.

Um eine Doppelbelastung für die Eigentümer zu verhindern, dürfen im städtebaulichen Entwicklungsbereich für Erschließungsanlagen im Sinne des §127 Abs.2 BauGB keine Erschließungsbeiträge erhoben werden.

Reicht die Bodenwertsteigerung zur Finanzierung der Maßnahme nicht aus, so können städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen auch mit Mitteln der Städtebauförderung des Bundes oder der Länder unterstützt werden.

Sollte sich nach Abzug der eingesetzten Fördermittel ein Überschuss ergeben, so ist nach Abschluss der Maßnahme mit den an der Entwicklungsmaßnahme Beteiligten ein angemessener Ausgleich zu finden.

Die Gemeinden haben entsprechend §149 BauGB nach dem Stand der Planung eine Kosten- und Finanzierungsübersicht aufzustellen (§171 Abs.2 BauGB). Es sind dabei nur die Kosten zu berücksichtigen, die nach den Zielen und Zwecken der Entwicklung erforderlich sind. Diese Kosten- und Finanzierungsübersicht ist fortzuschreiben¹⁸⁴.

3.1.1.1.8 Verfahren nach FlurbG im zur Bebauung vorgesehenen Bereich

Weitere Instrumente zur Baulandentwicklung sind Bodenordnungsverfahren nach FlurbG.

Gemäß §86 Abs.1 Nr.4 FlurbG kann ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren auch angeordnet werden, um eine erforderlich gewordene Neuordnung des Grundbesitzes¹⁸⁵ in Weilern, Gemeinden kleinen Umfangs, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gemeinden durchzuführen. Das Flurbereinigungsgesetz sieht in §44 Abs.7 des Weiteren die Möglichkeit vor, Flurbereinigungsverfahren und Umlegungsverfahren zeitlich und räumlich miteinander zu verknüpfen.

Demnach können bei Einverständnis der betroffenen Rechtsinhaber zwischen Flurbereinigungsbehörde und Umlegungsstelle im Flurbereinigungsgebiet begüterte Eigentümer in einem Umlegungsgebiet und in einem Umlegungsgebiet begüterte Eigentümer in einem Flurbereinigungsgebiet abgefunden werden. Abfindungsansprüche können somit in Flurbereinigungs- und Umlegungsverfahren gegeneinander ausgetauscht werden.

Dadurch ist es zum Beispiel möglich, einem Landwirt, der in einem Umlegungsgebiet beteiligt ist aber lieber landwirtschaftliche Fläche für seinen Hof erhalten möchte und einem in der selben Gemeinde anhängigen Flurbereinigungsverfahren beteiligten Eigentümer, der seine Landwirtschaft aufgegeben hat und lieber Bauland hätte, im Rahmen ihrer Ansprüche und der üblichen Mehr- und Minderzuteilung mit entsprechendem Wertausgleich zu helfen¹⁸⁶.

3.1.1.2 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe

3.1.1.2.1 Baugebot

Das Baugebot ist in §176 BauGB geregelt. Demnach kann im Geltungsbereich eines Bebauungsplans die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Des Weiteren kann das Baugebot auch außerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans, aber innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken. Ist die Durchführung des Vorhabens dem Eigentümer jedoch aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten, so hat die Gemeinde von dem Baugebot abzusehen. Außerdem kann der Eigentümer von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn er glaubhaft

¹⁸² Allerdings ist hierbei anzumerken, dass es sich bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht um einen Planwertausgleich im klassischen Sinn handelt. Denn gemäß §171 BauGB sind Einnahmen aus der Entwicklungsmaßnahme für deren Finanzierung zu verwenden und evtl. Überschüsse an die Eigentümer zurückzuzahlen.

¹⁸³ Vgl. DIETERICH

¹⁸⁴ Vgl. LUNEBACH

¹⁸⁵ Teilweise kann es sich dabei auch um Baugrundstücke handeln.

¹⁸⁶ Vgl. DIETERICH (2000)

macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist. Des Weiteren kann mit dem Baugebot die Verpflichtung verbunden werden, innerhalb einer zu bestimmenden Frist den für eine bauliche Nutzung des Grundstücks erforderlichen Antrag auf Erteilung einer bauaufsichtlichen Genehmigung zu stellen. Kommt der Eigentümer dieser Verpflichtung auch nach Vollstreckungsmaßnahmen auf Grund landesrechtlicher Vorschriften nicht nach, so kann das Enteignungsverfahren nach §85 Abs.1 Nr.5 BauGB auch vor Ablauf der Frist nach §176 Abs.1 BauGB eingeleitet werden.

3.1.1.2.2 Enteignung

Gemäß Art. 14 Abs.3 GG ist eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfall der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Im Baugesetzbuch ist die Enteignung in §§85 ff. geregelt. Eine Enteignung ist nur zulässig, um die in §85 BauGB aufgeführten Ziele zu erreichen und wenn die Voraussetzungen des §87 BauGB vorliegen. Zu diesen Zielen zählt unter anderem, ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten. Voraussetzung unter anderem ist, dass das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann. Außerdem muss der Versuch des freihändigen Erwerbs des Antragstellers erfolglos geblieben sein. Die Enteignung ist somit nicht nur bei Gemeinbedarfsflächen möglich. Der Gegenstand der Enteignung ist in §86 BauGB geregelt. Durch Enteignung kann u.a. das Eigentum an Grundstücken entzogen oder belastet werden oder andere Rechte an Grundstücken entzogen oder belastet werden.

„Die Entschädigung für den durch die Enteignung eintretenden Rechtsverlust bemisst sich nach dem Verkehrswert (§194 BauGB) des zu enteignenden Grundstücks oder sonstigen Gegenstands der Enteignung¹⁸⁷.“

3.1.1.3 Fiskalische Maßnahmen

Aufgrund der Komplexität dieser Materie, insbesondere des Steuerrechts, kann im Zuge dieser Arbeit nur auf die wichtigsten den Grund und Boden betreffenden Maßnahmen und deren Grundlagen eingegangen werden.

3.1.1.3.1 Grundsteuer

Grundstücke und Gebäude in Deutschland werden derzeit durch die Grundsteuer belastet. Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine bundesrechtlich geregelte Steuer, deren Bemessungsgrundlage der sogenannte Einheitswert¹⁸⁸ des Grundstücks sowie der darauf stehenden Gebäude ist. Im Bereich der Siedlungsfläche liegt dieser Wert um Größenordnungen unterhalb der aktuellen Verkehrswerte von Grundstücken und Gebäuden.

Der Grundsteuermaßbetrag wird vom Finanzamt festgelegt. Er errechnet sich durch Anwendung einer im Grundsteuergesetz festgelegten Steuermaßzahl auf den Einheitswert. Die Grundsteuer wird von der zuständigen Gemeinde festgelegt. Sie errechnet sich aus dem vom Finanzamt mitgeteilten Grundsteuermaßbetrag und dem von der Gemeinde bestimmten Hebesatz. Die Steuer wird von der Gemeinde erhoben.

3.1.1.3.2 Grunderwerbsteuer

Bei der Grunderwerbsteuer handelt es sich um eine Rechtsverkehrsteuer. Besteuerungsgegenstand sind bestimmte abschließend aufgezählte Rechtsvorgänge, die im Grunderwerbsteuerlichen Sinne den Erwerb eines Grundstücks beinhalten oder auf diesen zuführen. Der Steuersatz beträgt nach dem Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) 3,5%.

Als Grundlage für die Bemessung der Grunderwerbsteuer gilt der Wert der Gegenleistung. Gemäß §9 Abs.1 Nr.1 GrEStG gilt bei einem Grundstückskauf als Gegenleistung der Kaufpreis einschließlich der vom Käufer übernommenen sonstigen Leistungen und der dem Verkäufer vorbehaltenen Nutzung. Des Weiteren gelten bei einem Tausch als Gegenleistung die Tauschleistung des anderen Vertragsteils einschließlich einer vereinbarten zusätzlichen Leistung und bei einer Enteignung die Entschädigung. Zur Gegenleistung gehören auch Leistungen, die der Erwerber des Grundstücks dem Veräußerer neben der beim Erwerbsvorgang vereinbarten Gegenleistung zusätzlich gewährt. Auch Belastungen, die auf dem Grundstück ruhen, soweit sie auf den Erwerber kraft Gesetzes übergehen, sind zur Gegenleistung zu rechnen¹⁸⁹.

3.1.1.3.3 Schenkung- und Erbschaftsteuer

Alle Vermögenswerte, also auch Bodenwerte, die durch eine Schenkung oder durch eine Erbschaft übertragen werden, unterliegen der Schenkung- und Erbschaftsteuer. Prinzipiell gibt es zwischen diesen beiden Steuerarten keinen Unterschied¹⁹⁰.

Als Bemessungsgrundlage für die Steuer gilt der Grundbesitzwert, der vom Finanzamt, in dessen Bezirk der Grundbesitz liegt, gesondert festgestellt wird, wenn er für die Erbschaft- und Schenkungsteuer erforderlich ist.

¹⁸⁷ §95 Abs.1 Satz 1 BauGB

¹⁸⁸ Das zuständige Finanzamt stellt für jedes unbebaute und bebaute Grundstück im Inland einen Einheitswert fest. Der Einheitswert wird bei bebauten Grundstücken im Weg des Ertragwertverfahrens oder des Sachwertverfahrens ermittelt.

¹⁸⁹ Vgl. BUNZEL et al. (1999)

¹⁹⁰ Ausnahme: der Versorgungsfreibetrag, der nur bei der Erbschaftsteuer berücksichtigt wird.

Die Schenkung- und Erbschaftsteuer sind abhängig von:

- dem Wert des Vermögens, das übertragen wird,
- der Steuerklasse, in die der Erbe einzustufen ist, sowie
- dem persönlichen Steuerfreibetrag des Erben bzw. Beschenkten und den maßgeblichen Steuerfreibeträgen.

Die Steuer wird nach drei unterschiedlichen Steuerklassen erhoben. Sie ist nach der Höhe des steuerpflichtigen Erwerbs gestaffelt.

Unbebaute Grundstücke werden mit den um 20% ermäßigten Bodenrichtwerten bewertet. Diese werden von den Gutachterausschüssen nach dem Baugesetzbuch aufgestellt.

3.1.2 Kooperative Instrumente und Strategien

3.1.2.1 Kommunale Bodenbevorratung

Den Gemeinden steht es auf Grundlage des Privatrechts im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben frei, Vermögen aller Art, also auch Grundstücke zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen. Vor dem Hintergrund dieser Tatsache ist die Einordnung der Strategie der kommunalen Bodenbevorratung zu den kooperativen Strategien zu sehen, obwohl die Gemeinden sich zur Entwicklung der Flächen hauptsächlich hoheitlicher Instrumente und Strategien bedienen.

Kommunale Bodenbevorratung mit der Absicht auf Baulandentwicklung wird häufig auch als aktive Grundstückspolitik der Gemeinde bezeichnet.

Bei dieser Art der Baulandentwicklung entwickelt die Gemeinde ihre eigenen Grundstücke zu Bauland. Die Kommune erwirbt alle für die Entwicklung eines Baugebietes erforderlichen Flächen von den (Alt-)Eigentümern. Meist erfolgt der Erwerb noch landwirtschaftlich genutzter Grundstücke zu günstigen Einstandspreisen.

Die Art und Weise als auch der Zeitpunkt des Ankaufs kann hierbei ganz unterschiedlich sein. Denkbare und in der Praxis erprobte Möglichkeiten sind beispielsweise der direkte Ankauf, Optionsankäufe oder Vollmachtsmodelle.

In der Regel stellt die Gemeinde dann für diese Grundstücke einen Bebauungsplan auf, um somit das notwendige Baurecht zu schaffen. Ein Bodenordnungsverfahren entfällt in der Regel, da die Gemeinde alleinige Eigentümerin der Grundstücke ist. Die erworbenen Flächen werden dann von der Gemeinde erschlossen und die baureifen Grundstücke von ihr selbst an Nutzungsinteressierte veräußert.

Bei dieser Form der Baulandentwicklung werden die Alteigentümer über den Ankaufspreis hinaus in der Regel nicht an der Wertschöpfung durch die Grundstücksentwicklung beteiligt¹⁹¹.

Die Gemeinde deckt durch dieses Verfahren alle Schritte einer Baulandentwicklung selbst ab.

Die in Kapitel 3.1.1.1.7 dargestellte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme stellt einen Sonderfall des kommunalen Zwischenerwerbs dar. Sie ist jedoch im Bereich der hoheitlichen Instrumente und Strategien angesiedelt, da das Verfahren auch gegen den Willen der Eigentümer hoheitlich „von oben herab“ durchgeführt werden kann.

3.1.2.1.1 Baulandentwicklung in Zusammenarbeit mit Projektentwicklungsgesellschaften

Baulandentwicklung durch Projektentwicklungsgesellschaften, die von den Gemeinden beauftragt werden, wird sehr häufig praktiziert. Dieses Modell stellt einen Sonderfall der kommunalen Bodenbevorratung dar. Es existiert ein großes Spektrum vielfältiger Gesellschaftsformen. Es reicht von kommunal- und landesbeteiligter Grundstücks- bzw. Entwicklungsgesellschaften und Heimstätten über kleine lokale Erschließungs- und Projektgesellschaften bis hin zu regional oder bundesweit tätigen Stadtentwicklungs- und Projektgesellschaften. Vielfach handelt es sich bei diesen Unternehmen um Töchter von Banken oder großen Baukonzernen oder sie werden im Auftrag institutioneller Immobilienanleger wie Fonds- und Versicherungsgesellschaften tätig¹⁹².

Als Beispiele für solche Projektentwicklungsgesellschaften sind in Bayern vor allem die Bayergrund und die bayerische Landessiedlung zu nennen. Da für viele Gemeinden, selbst wenn der Weg zum Erwerb der Grundstücke geebnet ist, die Finanzierung eine große Hürde darstellt, beauftragen sie für den Erwerb und dessen Finanzierung eine Projektentwicklungsgesellschaft. In der Regel prüft die Kommune im Vorfeld zunächst die Wirtschaftlichkeit des Projekts. Dabei wird sie in vielen Fällen von der Gesellschaft zum Beispiel durch Kalkulationen der Grundstücksverkaufspreise unterstützt. Wird voraussichtlich eine Kostendeckung erreicht, so beginnt die Umsetzung des Projekts. Hierzu wird beispielsweise, nach einem entsprechenden Beschluss des Gemeinderats/ Stadtrats zwischen Kommune und Gesellschaft ein Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen, der als kreditähnliches Rechtsgeschäft von der Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigen ist. Die Gesellschaft kauft dann in einem weiteren Schritt im Auftrag der Kommune die Grundstücke. Für den Erwerb der Grundstücke beschafft sie dann im eigenen Namen die nötigen Kredite und wickelt nach der Parzellierung der Grundstücke den Verkauf komplett für die Kommune ab. Nach Abschluss des Projekts erhält die Kommune eine detaillierte Aufstellung mit allen Kosten und Einnahmen. Es besteht außerdem meist die Möglichkeit des Grundstücksverkaufs zu einem Gesamtpreis einschließlich der Erschließungskosten. Grundlage hierfür ist eine Ablösevereinbarung zwischen der Projektentwicklungsgesellschaft und der Kommune für alle Grundstücke.

Eine weitere Variante des Zwischenerwerbs in Zusammenarbeit mit einer Projektentwicklungsgesellschaft ist, dass nicht die Gesellschaft, sondern die Kommune selbst die Grundstücke erwirbt. Die Gesellschaft bezahlt dann die Kaufpreise und alle Nebenkosten.

Zu erwähnen ist außerdem, dass die Gesellschaften sich auch auf dem Gebiet der Baulanderschließung betätigen. Dabei decken sie durch deren Finanzierung die zeitliche Lücke zwischen Anfall der Kosten und den späteren Einnahmen aus Beiträgen, Gebühren und eventuellen Zuschüssen. Sie treten ebenfalls als Erschließungsträger gemäß §124 BauGB auf.

¹⁹¹ Vgl. DIETERICH (1999), DIETERICH (1997)

¹⁹² Vgl. KÖTTER (2001)

3.1.2.2 Verträge

Obwohl das Gesetz in verschiedenen Bereichen die Möglichkeit vorsieht, den kommunalen Kostenaufwand bei einer Baulandentwicklung beim Bürger zu refinanzieren¹⁹³, sind diese Instrumentarien jedoch im Ansatz begrenzt. Der Zugriff auf die immense Wertsteigerung, die ein Grundstück dadurch erfährt, dass es zu Bauland wird (Planungsgewinn), ist gesetzlich unzulässig. Angesichts leerer Kassen suchen die Kommunen nach Möglichkeiten, die planungsbegünstigten Grundeigentümer an den Planungs-, Erschließungs- und Folgekosten zu beteiligen, um idealerweise eine kostenneutrale Verbesserung des Baulandangebots zu erreichen. Denn obwohl zum Teil dringender Bedarf besteht, werden aufgrund fehlender Finanzmittel Maßnahmen entweder gar nicht begonnen oder auf längere Zeiträume gestreckt. Weiterhin werden viele Maßnahmen erst dann begonnen, wenn die volle Kostenübernahme durch einen „Dritten“ vertraglich gesichert ist. Im Hinblick darauf kommt den städtebaulichen Verträgen eine erhebliche Bedeutung zu. Dies ist auch der Grund, warum sie als Grundlage für Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung und des kommunalen Flächenmanagements näherer Erläuterung bedürfen. Die Regelungen der städtebaulichen Verträge stoßen das Tor weit auf für ein verstärktes kooperatives Verwaltungshandeln und für die Verwirklichung von Public-Private-Partnership im Städtebau. Neuere Formen der Zusammenarbeit der Gemeinden mit privaten Entwicklern, Baugesellschaften und Großinvestoren wurden in den letzten Jahren zunehmend erprobt. Für diese Formen ist der städtebauliche Vertrag rechtsinstrumenteller Ansatz¹⁹⁴. BUNZEL, COULMAS und SCHMIDT-EICHSTAEDT schreiben in diesem Zusammenhang, dass die städtebaulichen Verträge der Erfüllung städtebaulicher Aufgaben dienen und das hoheitliche Instrumentarium des Städtebaurechts ergänzen¹⁹⁵. SCHARMER¹⁹⁶ beschreibt das Grundmodell des städtebaulichen Vertrags wie folgt:

*Grundmodell des städtebaulichen Vertrags*¹⁹⁷:

„Das Grundmodell des städtebaulichen Vertrags besteht darin, dass die Gemeinde das ihr aus der kommunalen Planungshoheit gegebene Recht zur Neuausweisung von Bauflächen durch Bebauungsplan nutzt, um vom investitionsbereiten Grundstückseigentümer einer Fläche des Gebiets verschiedene Gegenleistungen einzuhandeln.“

Für ein tieferes Studium empfiehlt sich die angegebene weiterführende Literatur¹⁹⁸. Für die Anwendung des Instrumentariums ist unbedingt juristischer Beistand und juristisches Fachwissen notwendig.

Bei den Möglichkeiten für die Anwendung städtebaulicher Verträge unterscheidet man zwischen zwei Fällen. Im ersten Fall handelt es sich um Projekte, die von einem Eigentümer oder Investor an die Gemeinde herangetragen werden, im zweiten Fall ist die Gemeinde Initiatorin einer Baulandentwicklung und -erschließung¹⁹⁹.

3.1.2.2.1 Ziele städtebaulicher Verträge

Beim Abschluss städtebaulicher Verträge kann es, so BUNZEL, COULMAS und SCHMIDT-EICHSTAEDT, beispielsweise darum gehen, Bindungen zur Sicherung der Ziele eines Bebauungsplans im Hinblick auf eine sozial gerechte Wohnraumversorgung zu vereinbaren. Diese sollen dazu dienen, den Wohnraumbedarf von bestimmten Bevölkerungsgruppen zu decken, obwohl entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan nicht zulässig sind. Ein anderer Grund für den Abschluss städtebaulicher Verträge kann auch die Beschleunigung städtebaulicher Vorhaben und privater Investitionsvorhaben sein. Die Hindernisse, die sich durch die Begrenztheit der finanziellen und personellen Ressourcen bei den Gemeinden ergeben, sollen in vielen Fällen durch städtebauliche Verträge aus dem Weg geräumt werden. Erreicht werden kann dies vor allem dadurch, dass sich ein Vorhabenträger oder Grundstückseigentümer verpflichtet, die Maßnahme auf seine Kosten durchzuführen oder die der Gemeinde entstehenden Kosten zu tragen²⁰⁰. Ziel der Gemeinde ist also die möglichst kostenneutrale Baulandentwicklung und -erschließung, d.h. dass der Vorhabenträger 100% der projektbezogenen Kosten übernimmt, wozu insbesondere die folgenden Kostengruppen gehören:

- Planungskosten
- Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
- Erschließungskosten

Ein weiteres Ziel der Gemeinde ist, dass der Eigentümer oder Investor sich an den gebietsbezogenen Folgekosten angemessen beteiligt. Oft handelt es sich bei den für das Gebiet notwendigen Infrastrukturkosten um den teuersten Kostenbereich.

Ein Grund mehr für den Abschluss städtebaulicher Verträge ist, dass die Gemeinde die teilweise Abschöpfung einer planungsbedingten Wertsteigerung verfolgt. Anzumerken ist hierbei jedoch, dass diese planungsbedingten Bodenwertabschöpfungen zwar beliebt, jedoch

¹⁹³ Zu denken wäre hierbei an das Erschließungsbeitragsrecht und die Kostenerstattung für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen inklusive Grunderwerbskosten.

¹⁹⁴ Vgl. SCHÜTZ, FLECK (1999), SCHARMER (1994a)

¹⁹⁵ Vgl. BUNZEL et al.

¹⁹⁶ Vgl. SCHARMER (1994a)

¹⁹⁷ Vgl. SCHARMER (1994a)

¹⁹⁸ SCHÜTZ, FLECK (1999), BUNZEL et al., SCHMIDT-EICHSTAEDT, WALKER, BRÖLL

¹⁹⁹ Vgl. BURMEISTER (1999)

²⁰⁰ Vgl. BUNZEL et al.

rechtlich nicht zulässig sind und deswegen Rückforderungsansprüche des Vorhabenträgers nicht selten gute Erfolgsaussichten haben. Ein anderes wichtiges Ziel der Gemeinde besteht oft darin, den Wohnbedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu decken und den Anstieg des Bodenpreises zu dämpfen. In diesem Zusammenhang werden in erster Linie die sogenannten Einheimischenmodelle eingesetzt²⁰¹, welche später näher erläutert werden.

Das Deutsche Institut für Urbanistik fasst die vorrangigen Ziele städtebaulicher Verträge folgendermaßen zusammen²⁰²:

Baureifmachung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Freiwillige Umlegung ▪ Übernahme von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ▪ Erstellen von Plänen und Gutachten ▪ Freimachung und Bodensanierung
Kostenentlastung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kostenübernahme für soziale Infrastruktur ▪ Kostenübernahme für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Planungen, Erschließungen ▪ Mehrflächenabtretungen
Konfliktbewältigung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eingriffs-/ Ausgleichsproblem ▪ Altlastenverdacht/ -beseitigung ▪ Lärmschutz
Wohnungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baupflicht für sozialen Wohnungsbau ▪ Abtretung von Flächen für sozialen Wohnungsbau ▪ Veräußerungs- oder Belegungsbindung zugunsten von Ortsansässigen

Vgl. BUNZEL et al. (1999)

3.1.2.2.2 Überblick über die städtebaulichen Verträge nach dem BauGB

3.1.2.2.2.1 Die drei wesentlichen Rechtsgrundlagen

Städtebaulicher Vertrag i.e.S. §11 BauGB	Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan §12 BauGB	Erschließungsvertrag §124 BauGB
--	---	------------------------------------

BURMEISTER (2000)

3.1.2.2.2.2 Vertragstypen der städtebaulichen Verträge i.e.S.

In §11 Abs.1 Satz 2 BauGB ist eine nicht abschließende beispielhafte Aufzählung der möglichen Inhalte städtebaulicher Verträge enthalten. Gemäß §11 Abs.4 BauGB bleibt die Zulässigkeit anderer städtebaulicher Verträge, d.h. nicht in §11 BauGB benannter städtebaulicher Verträge, unberührt.

In §11 Abs.1 Satz 2 BauGB wird zwischen folgenden Vertragsgegenständen unterschieden:

- Die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen einschließlich der Ausarbeitung städtebaulicher Planung
- Die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele
- 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

BUNZEL, COULMAS UND SCHMIDT-EICHSTAEDT weisen darauf hin, dass die aufgeführten Vertragsgegenstände miteinander verbunden und durch weitere Regelungen ergänzt werden können. „Ein städtebaulicher Vertrag besteht deshalb aus verschiedenen, an die jeweilige Situation angepassten Vertragsbausteinen²⁰³“

Es lassen sich somit die folgenden Vertragstypen unterscheiden:

Städtebaulicher Vertrag i.e.S. gemäß §11 BauGB
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bauplanungsverträge ▪ Baureifmachungsverträge ▪ Baurealisierungsverträge ▪ Verträge über naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen ▪ Folgelastenverträge

Vgl. BURMEISTER (2000)

²⁰¹ Vgl. BURMEISTER (2000)

²⁰² Vgl. BUNZEL et al.

²⁰³ Vgl. BUNZEL et al.

Im Folgenden werden diese in den Grundzügen erläutert werden.

Bauplanungsverträge

Bauplanungsverträge sind Verträge für die Übernahme der Planungskosten. Ihre rechtliche Grundlage findet sich in §11 Abs.1 Nr.1 BauGB. Bei Bauplanungsverträgen handelt es sich um Regelungen zur Vorbereitung und Durchführung des gesetzlichen Bauleitplanverfahrens. Darin kann sich beispielsweise der Vorhabenträger verpflichten, die Kosten für einen Bebauungsplanentwurf, den Entwurf des Grünordnungsplans, erforderliche Gutachten, Rechtsanwaltskosten oder die Planungen für parallele Verfahren zu übernehmen. Auch eine Verpflichtung des Vorhabenträgers ist möglich, der Gemeinde die Kosten des von ihr beauftragten Planungsbüros, gegebenenfalls bis zu einer bestimmten Obergrenze zu erstatten. Die Gemeinde wird durch die Verpflichtung des Investors zur Übernahme sämtlicher Planungskosten im Rahmen eines Bauplanungsvertrages vollständig aus ihrer finanziellen Verantwortung entlassen²⁰⁴.

Baureifmachungsverträge

Die in §11 Abs.1 Nr.1 BauGB geregelten Baureifmachungsverträge dienen der Vorbereitung der Bebaubarkeit überplanter oder zu überplanender Flächen. Zu Baureifmachungsverträgen sind zu rechnen:

- Verträge über freiwillige Umlegungen
- Verträge über die Durchführung oberirdischer Freilegungen (Abbruch)
- Verträge über die Untersuchung und Sanierung von Altlasten

Vgl. BURMEISTER (2000)

In der Praxis besonders bedeutsam ist im Rahmen der freiwilligen Umlegung die Frage der sogenannten Mehrflächenabtretung. Darunter versteht man den Landabzug, der über die gesetzlich maximal abzutretenden Flächen (bei der Flächenumlegung höchstens 30%) hinausgeht. Vereinbarungen bei Umlegungen werden insbesondere dann, wenn ein Erschließungsträger eingeschaltet worden ist, mit einem Erschließungsvertrag gekoppelt²⁰⁵.

Baurealisierungsverträge

Baurealisierungsverträge sind in §11 Abs.1 Nr.2 BauGB geregelt und dienen der Verwirklichung der mit der Planung verfolgten städtebaulichen Ziele innerhalb bestimmter, vertraglich festgelegter Zeiträume. Durch sie wird die Angebotsplanung des Bebauungsplans in eine Verpflichtung für die Grundstückseigentümer umgewandelt. Grundsätzlich zulässig sind Vereinbarungen mit dem Ziel:

„Die Grundstücke binnen angemessener Frist einer den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechenden Nutzung zuzuführen,
den dringenden Wohnbedarf von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen zu decken,
dem Wohnbedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu dienen.“

BURMEISTER (2000)

Bei Verstoß gegen die genannten Pflichten enthält der Vertrag regelmäßig ein Rückkaufsrecht der Gemeinde, das durch die Eintragung einer Rückkaufassessvormerkung gesichert wird.

In der Praxis wird vor allem beim Verkauf gemeindeeigener Grundstücke in der Regel eine Baupflicht vereinbart. Dabei verpflichtet sich der Erwerber gegenüber der Gemeinde, ein Vorhaben ab einem bestimmten Zeitpunkt innerhalb einer bestimmten Frist zu beginnen und bezugsfertig herzustellen. Des Weiteren wird neben einer Baupflicht häufig eine Nutzungsverpflichtung, wie beispielsweise Selbstbezug oder die Vermietung nur an Einheimische (Einheimischenmodelle²⁰⁶), sowie eine Zustimmungspflicht des Gemeinderats bei einer Weiterveräußerung für einen bestimmten Zeitraum aufgenommen. Insbesondere zur Erhaltung der Sozialstruktur zugunsten des sozialen Wohnungsbaues werden solche Verträge abgeschlossen²⁰⁷.

Verträge über naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen

Auch Regelungen über die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des §1a Abs.3 BauGB können nach §11 Abs.1 Satz 2 Nr.2 BauGB in einem städtebaulichen Vertrag geregelt werden. Durch Vertrag mit einem Vorhabenträger kann sich die Gemeinde die Durchführung bestimmter Kompensationsmaßnahmen sichern bzw. einen Vorhabenträger zur Übernahme der Kosten des Ausgleichs verpflichten.

²⁰⁴ Vgl. BURMEISTER (2000)

²⁰⁵ Vgl. BURMEISTER (2000)

²⁰⁶ Vgl. Kapitel 3.1.2.2.3.4

²⁰⁷ Vgl. BURMEISTER (2000), WALLRAVEN-LINDL

Diese vertragliche Gestaltung des Ausgleichs hat den Vorteil, dass unabhängig vom Festsetzungskatalog des §9 BauGB Regelungen vereinbart werden können, die insbesondere Flächenbereitstellung, Art und Zeitpunkt der Herstellung sowie die Pflege und Unterhaltung der Flächen und Maßnahmen betreffen können²⁰⁸.

Aus der folgenden Aufstellung ergibt sich ein Überblick über die vertraglichen Regelungen zum Ausgleich von Eingriffen:

- „Erstellen eines Eingriffsausgleichsgutachtens
- Erstellen eines Grünordnungsplans
- Bereitstellen von Grundstücken zur Durchführung des Ausgleichs
- Nutzungsbindungen für Maßnahmen zum Ausgleich und dingliche Sicherung (Einräumen einer Dienstbarkeit)
- Durchführung des Ausgleichs
- Übernahme der Kosten des Ausgleichs, gegebenenfalls mit Vorauszahlung und Ablösung, d.h. Kosten:
 - der Planung
 - der bautechnischen und gartenbaulichen Herstellung
 - der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege sowie
 - des Flächenerwerbs und
 - der Freilegung der Flächen zum Ausgleich"

BUNZEL et al. (1999)

Folgelastenverträge

In §11 Abs.1 Satz 2 Nr.3 BauGB sind die Folgelastenverträge geregelt. Diese betreffen die Übernahme von Kosten und sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens durch den Vertragspartner sind. Dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken²⁰⁹.

Die bestimmten Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit Kosten und Aufwendungen der Gemeinde im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags von dem Bauwilligen übernommen werden, sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt:

1. Beschränkung auf den Ersatz von Kosten und Aufwendungen der Gemeinde
2. Die Kosten oder sonstigen Aufwendungen müssen der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sein.
3. Die Kosten oder sonstigen Aufwendungen müssen Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sein.
4. Die vertraglich vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein.
5. Die Vereinbarung einer vom Bauwilligen zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung hätte.

Vgl. BUNZEL et al. (1999)

Die folgende Tabelle stellt eine Auswahl städtebaulicher Maßnahmen dar, die Gegenstand einer Kostenvereinbarung sein können:

- „Ausarbeitung vorbereitender Pläne und Gutachten
- Anlagen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen
- Planungen und Durchführungen von Maßnahmen zum Ausgleich bei Eingriffen in Natur und Landschaft
- Erschließung eines Baugebietes
- Kosten der privatrechtlichen Neuordnung der Grundstücksverhältnisse (Beurkundungskosten, Grunderwerbsteuer, Vermessungskosten)
- Kosten für die Bereitstellung der für öffentliche Zwecke erforderlichen Grundstücke
- Kosten der Bodensanierung und Freilegung
- Kosten für sonstige Maßnahmen, die notwendig sind, damit Baumaßnahmen durchgeführt werden können“

Vgl. zu Abschnitt und Tabelle BUNZEL et al. (1999)

Die Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit lassen sich wie folgt zusammenfassen²¹⁰:

- Relation zwischen dem Gesamtumfang der vom Bauwilligen getätigten Investitionen zu der vereinbarten Kostenübernahme
- Rentabilität der vom Bauwilligen getätigten Investitionen
- Planungsbedingte Wertsteigerung der Grundstücke als Indikator

Vgl. BUNZEL et al. (1999), SCHÜTZ (1999)

²⁰⁸ Vgl. BURMEISTER (2000), BUNZEL et al.

²⁰⁹ Vgl. BUNZEL et al., BURMEISTER (1999), SCHÜTZ

²¹⁰ Eine genauere Erklärung, was unter den drei Kriterien für die Prüfung der Angemessenheit zu verstehen ist, findet sich bei JOSTEN.

3.1.2.2.3 Erschließungsvertrag

Der Abschluss eines Erschließungsvertrages zwischen Gemeinde und einem „Dritten“ wird durch §124 BauGB erlaubt. Damit überträgt die Gemeinde die ihr nach §123 Abs.1 BauGB obliegende Erschließung eines bestimmten Gebietes ganz oder teilweise auf den „Dritten“.

Dritter kann entweder ein einzelner Grundstückseigentümer im vertraglich definierten Erschließungsgebiet sein, dem das ganze Erschließungsgebiet gehört oder es kann auch ein Grundstückseigentümer oder ein sonstiger Erschließungsträger sein, dessen sich die Grundstückseigentümer bedienen. Als Dritter im Sinne des §124 Abs.1 BauGB und somit als Vertragspartner eines Erschließungsvertrags kommt auch eine Erschließungsgesellschaft in Betracht, deren Allein- oder Mehrheitsgesellschafter die Gemeinde ist. Entscheidend hierbei ist, dass es sich bei solch einer Gesellschaft um eine eigene juristische Person handelt, auch wenn zwischen Gemeinde und Erschließungsgesellschaft eine enge personelle Verknüpfung besteht und diese durch die Gemeinde gesteuert wird²¹¹. Wer außerdem Vertragspartner der Gemeinde sein kann, so BUNZEL, COULMAS UND SCHMIDT-EICHSTAEDT, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen und entscheidet sich deshalb nach praktischen Erwägungen²¹².

Der Dritte führt die Erschließung eines Baugebietes auf eigene Kosten und eigene Rechnung durch, ohne dass später eine Abrechnung durch die Gemeinde stattfindet und überträgt sie dann auf die Gemeinde, die sie als öffentliche Erschließungsanlage widmet oder betreibt. Der Erschließungsträger verpflichtet sich in der Regel zur Übernahme der gesamten Kosten der von ihm durchgeführten Erschließung, wobei das Gesetz die Kostenübernahme jedoch nicht voraussetzt. Nach dem Gesetzeslaut „kann“ sich der Dritte dazu verpflichten, die Erschließungskosten ganz oder teilweise zu übernehmen. Im Vergleich dazu, handelt es sich um einen Werkvertrag gemäß §§631 ff. BauGB, wenn dem Unternehmer nicht wie beim Erschließungsvertrag die Erschließung übertragen wird, sondern lediglich die Erschließungsarbeiten. Die dabei entstehenden Kosten refinanziert die Gemeinde nach Maßgabe der §§127 ff. BauGB durch Erhebung von Erschließungsbeiträgen abzüglich des gemeindlichen Eigenanteils bei den Grundstückseigentümern im Erschließungsgebiet²¹³.

Abgrenzung von anderen städtebaulichen Verträgen

In Abgrenzung zu anderen städtebaulichen Verträgen ist der Erschließungsvertrag ein speziell geregelter städtebaulicher Vertrag. Der Gegenstand eines Erschließungsvertrags lässt sich unter den in §11 Abs.1 Satz 2 Nr.1 BauGB skizzierten Vertragsgegenstand subsumieren. Grund hierfür ist, dass der Erschließungsvertrag durch die Verpflichtung eines Dritten charakterisiert ist, die Erschließung eines Gebietes insgesamt oder bestimmte Teile der Erschließung auf seine Kosten (ganz oder teilweise) durchzuführen.

Gemäß §11 Abs.1 Satz 2 Nr.1 BauGB kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf dessen eigene Kosten sein. Der nach §11 BauGB geltende Zulässigkeitsrahmen wird durch §124 BauGB lediglich erweitert. Die Sperrregelung beim Vertrag nach §11 Abs.2 Satz 2 BauGB, durch welche die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig ist, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte, fehlt beim Erschließungsvertrag. Das bedeutet, dass ein Erschließungsvertrag somit auch dann abgeschlossen werden kann, wenn die Grundstücke im Erschließungsgebiet bereits durch bestehende Erschließungsanlagen insgesamt oder zum Teil erschlossen sind.

Der zweite Unterschied liegt darin begründet, dass §124 BauGB ausdrücklich vorsieht, dass der Vertragspartner sich an den Kosten der Erschließung über das abgabenrechtlich vorgesehene Maß hinaus beteiligen kann, d.h. dass auch nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen durch den Vertragspartner auf dessen Kosten erstellt werden dürfen. Auch ist die Gemeinde nicht gezwungen, sich entsprechend §129 Abs.1 Satz 3 BauGB mit einem Eigenanteil von mindestens zehn Prozent an den Kosten der Erschließung zu beteiligen²¹⁴.

Gegenstand des Erschließungsvertrags

Das Gesetz formuliert in diesem Zusammenhang wie folgt:

§124 Abs.2 Satz 1 BauGB

„Gegenstand eines Erschließungsvertrages können nach Bundes- oder Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen in einem bestimmten Erschließungsgebiet in der Gemeinde sein.“

Die in §124 Abs.2 Satz 1 BauGB aufgeführten möglichen Gegenstände eines Erschließungsvertrages als auch die, die nicht Gegenstand eines Erschließungsvertrags sein können, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst²¹⁵:

²¹¹ Vgl. BURMEISTER (1999)

²¹² Vgl. BUNZEL et al.

²¹³ Vgl. BURMEISTER (1999), QUAAS, BUNZEL et al.

²¹⁴ Vgl. BUNZEL et al.

²¹⁵ Für eine genauere Definition der Kosten im Einzelnen empfiehlt sich BUNZEL et al.

Vertragsfähig sind:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Kosten der nach Bundesrecht beitragsfähigen Erschließungsanlagen (§127 Abs.2 BauGB) ▪ Die Kosten der nach Landesrecht beitragsfähigen Erschließungsanlagen (Wasserversorgungs- und Entwässerungsanlagen) ▪ Die Kosten nicht beitragsfähiger Anlagen (z.B. Parkplätze, Sammelstraßen, Drainageanlagen zur Trockenlegung des Baugebiets) ▪ Die nicht beitragsfähigen Kosten (z.B. die in §128 Abs.3 BauGB ausgeschlossenen Kosten)
Gegenstand eines Erschließungsvertrags sind dagegen nicht:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Kosten der Unterhaltung von Erschließungsanlagen (§123 Abs.4 BauGB) ▪ Die Kosten von Anlagen, die nicht der Erschließungslast der Gemeinde entstehen (z.B. privatrechtliche oder öffentlichrechtliche Entwässerungs- oder Versorgungsunternehmen) ▪ Die Kosten von überörtlichen Erschließungsanlagen, die auch nicht teilweise der Erschließung des Erschließungsgebiets dienen ▪ Die Kosten der Finanzierung von Folgeeinrichtungen, insoweit ist ein städtebaulicher Vertrag nach §11 Abs.1 Nr.3 BauGB abzuschließen

Vgl. QUAAS (1999), BURMEISTER (1999)

Anzumerken ist, dass auch hier die Vorschrift verlangt, dass die vertraglich vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein und in einem sachlichen Zusammenhang mit der Erschließung stehen müssen (§124 Abs.3 Satz 1 BauGB). Mit der ersten Forderung wird auf eine Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung abgezielt, mit der zweiten auf das sogenannte Koppelungsverbot. Eine genauere Definition dieser Begriffe ist bei Quaaas nachzulesen²¹⁶.

3.1.2.2.2.4 Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan

Beim Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan handelt es sich um einen in §12 Abs.1 BauGB speziell geregelten städtebaulichen Vertrag. In ihm können die für einen Erschließungsvertrag nach §124 BauGB zu treffenden Regelungen mit denen auf Grundlage von §11 Abs.1 BauGB möglichen Vereinbarungen zur Durchführung von Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist, zur Umsetzung der Ziele des Bauleitplans und zur Tragung der Kosten miteinander kombiniert werden.

Das Gesetz schreibt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

§12 Abs.1 Satz 1 BauGB:

„Die Gemeinde kann durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, wenn der Vorhabenträger auf Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Beschluss nach §10 Abs.1 verpflichtet (Durchführungsvertrag).“

Die folgenden Regelungen müssen demnach in einem Durchführungsvertrag zum Vorhaben- und Erschließungsvertrag mindestens enthalten sein²¹⁷:

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Verpflichtung zur Durchführung des Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist ▪ Die Verpflichtung zur Durchführung der Erschließungsmaßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist ▪ Die Verpflichtung zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten entweder ganz oder zu einem bestimmten Anteil
--

Vgl. BUNZEL et al. (1999)

Voraussetzung beim Abschluss eines Durchführungsvertrags gemäß §12 BauGB ist:

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subjektive und objektive Realisierungsfähigkeit ▪ Nachweis der finanziellen Bonität des Investors ▪ Verfügungsrecht des Investors über die Flächen ▪ Bauverpflichtung: Pflicht des Investors zur Verwirklichung des (genau beschriebenen) Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist ab Inkrafttreten des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ▪ Erschließungsverpflichtung des Investors ▪ Übernahme der Planungs- und Erschließungskosten durch den Investor

Vgl. BURMEISTER (1999)

Der Durchführungsvertrag bedarf der notariellen Beurkundung, wenn er im rechtlichen Zusammenhang mit einem Grundstückskaufvertrag abgeschlossen wird. „Im übrigen ist er beurkundungsbedürftig, wenn er eine Verpflichtung zur Veräußerung oder zum Tausch bzw.

²¹⁶ Vgl. QUAAS

²¹⁷ Für eine genaue Beschreibung der einzelnen Regelungspunkte sei verwiesen auf BUNZEL et al.

Umlegung von Grundstücken beinhaltet. Dies ist relativ häufig der Fall, da er oft mit der Verpflichtung zur Veräußerung öffentlicher Verkehrsflächen an die Gemeinde verbunden ist²¹⁸.

3.1.2.2.3 Instrumente und Strategien in Verbindung mit Verträgen

Die hoheitlichen Instrumente und Strategien der kommunalen Baulandentwicklung sind anerkannt und werden auch vielfach angewandt. In Anlehnung an die gesetzlichen Bodenordnungsverfahren hat sich jedoch auf Basis der vertraglichen Regelungsmöglichkeiten ein breites Spektrum freiwilliger Bodenordnungsmaßnahmen entwickelt, die von der Baulandumlegung auf privatrechtlicher Grundlage über umlegungsähnliche Verfahren bis zum Grundstückstausch reichen. All diesen Verfahren gemeinsam ist das Konsensprinzip.

Die zwei bekanntesten und am häufigsten angewandten sind die freiwillige Umlegung und die freiwillige Umlegung im amtlichen Verfahren, auch vereinbarte amtliche Umlegung genannt²¹⁹.

In Ergänzung zu diesen beiden am häufigsten angewandten Verfahren wird ein weiteres übliches Modell freiwilliger Bodenordnung erläutert, das einvernehmliche Umlegungsverfahren.

Des Weiteren sollten in diesem Zusammenhang die sogenannten Einheimischenmodelle betrachtet werden. Ihr Einsatz bei der Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung erfreut sich zunehmender Beliebtheit.

3.1.2.2.3.1 Freiwillige Umlegung

Die freiwillige Umlegung ist ein Verfahren, in dem die zur Bebauung von Grundstücken innerhalb eines bestimmten Gebietes notwendige Bodenordnung nicht in einem gesetzlichen, sondern in einem freiwilligen Verfahren unter Beteiligung sämtlicher Grundstückseigentümer durchgeführt wird. Entscheidend hierbei ist, dass die Eigentümer der „Altgrundstücke“ sich insgesamt freiwillig am Verfahren beteiligen, jederzeit also vertragliche Regelungen und dort festgelegte Mitspracherechte, Form und Inhalt des Verfahrens mitbestimmen und gestalten.

Die freiwillige Umlegung stellt einen besonderen städtebaulichen Vertrag dar, der im §11 Abs.1 Nr.1 BauGB erwähnt wird.

Formelle und materielle Voraussetzungen²²⁰

Vorplanung

Ohne Vorplanung über die künftige Bebaubarkeit sollte mit einer Bodenordnung nicht begonnen werden. Der Gebietszuschnitt einer Umlegung hängt üblicherweise vom Geltungsbereich eines bereits in Kraft getretenen oder beabsichtigten Bebauungsplans ab. Zum Zeitpunkt der Festlegung des Umlegungsgebiets sollte der Bebauungsplan im Verfahren so weit fortgeschritten sein, dass sich die Vorschläge für die Flächenzuteilung mit Rücksicht auf die angestrebte Gestaltung der Grundstücke und die Bereitstellung der erforderlichen Gemeingebrauchs- und Gemeinbedarfsflächen für die Gemeinde an den Festsetzungen des Bebauungsplans orientieren können.

Anzumerken ist hierbei, dass bei freiwilligen Umlegungen auch die selten genutzte Möglichkeit besteht, die Bodenordnung auch ohne Bebauungsplan, sogar im Außenbereich, durchzuführen.

Mitwirkungsbereitschaft

Eine unabdingbare Voraussetzung ist, dass die Gemeinde bereit ist, an dem freiwilligen Umlegungsverfahren mitzuwirken. Die Gemeinde nimmt in einer doppelten Funktion am Verfahren teil und muss in beiden Funktionen zur Teilnahme bereit sein.

Teilnahmebereitschaft der Gemeinde	
▪	Die Gemeinde muss ihre Bereitschaft erklären, sich mit ihren im freiwilligen Umlegungsgebiet liegenden Grundstücken (normal nutzbare als auch Wege und Straßen) zu beteiligen.
▪	Des Weiteren muss die Gemeinde ihre Bereitschaft zur Teilnahme am freiwilligen Umlegungsverfahren dadurch erklären, dass sie die notwendigen öffentlichen Flächen (Straßen, Grünflächen etc.) z.B. durch Ausweisung in einem Bebauungsplan benennt und zu deren Übernahme bereit ist.
▪	Außerdem muss die Gemeinde bereit sein, alle notwendigen Beschlüsse bezüglich der Abwicklung der Maßnahme zu fassen. Die Gemeinde formuliert die „Umlegungsbedingungen“, die Festlegungen für das Verfahren.

Von einer weitgehenden Verpflichtung der Gemeinde an der Teilnahme an einem freiwilligen Umlegungsverfahren wird durch die Rechtsprechung des BGH ausgegangen, wenn die Grundstückseigentümer zu einem solchen Verfahren bereit sind und sich zudem verpflichten, die notwendigen öffentlichen Flächen auf die Gemeinde zu übertragen, auch wenn die Gemeinde diese Absicht zunächst nicht hatte. Solch eine Verpflichtung kann aber natürlich nur dann bestehen, sofern das in Betracht gezogene Gebiet aufgrund eines Bebauungsplans oder nach §§34, 35 BauGB bebaut werden kann.

Wie schon erwähnt, ist die wichtigste Voraussetzung für ein freiwilliges Umlegungsverfahren, dass sich die Grundstückseigentümer im vorgesehenen Umlegungsgebiet am Verfahren beteiligen.

Es ist im einzelnen Verfahren zu klären, wie die Mitwirkungsbereitschaft festgestellt und gesichert wird.

²¹⁸ BURMEISTER (1999)

²¹⁹ Vgl. DIETERICH (2000), MAYER-STEUDTE

²²⁰ Vgl. MAYER-STEUDTE

Keinesfalls zu vergessen ist, dass zur Durchführung der freiwilligen Baulandumlegung auch die Zustimmung der Grundpfandgläubiger und der anderen Träger von eingetragenen Rechten gehört. Die Zustimmung der Grundpfandgläubiger ist im Allgemeinen dann zu erwarten, wenn ihnen die Eintragung an ranggleicher Stelle bei den Zuteilungsgrundstücken zugesagt wird. Wenn immer möglich, sollten die sonstigen Rechte wie z.B. Grunddienstbarkeiten, Wegerechte etc. abgelöst und gelöscht werden. Oftmals bedarf dies aufwendiger Verhandlungen und Berücksichtigungen im Bebauungsplanverfahren.

Einigung

Neben der grundsätzlichen Mitwirkungsbereitschaft ist die Einigung sämtlicher Grundstückseigentümer (einschließlich der Gemeinde in beiden Funktionen) über die Neuzuteilung zentrale Voraussetzung. Dazuzurechnen sind hierbei Lage, Zuschnitt und Bebaubarkeit (Art und Maß) der Grundstücke. Im Vorfeld der Einigung kommt es in der Regel zu aufwendigen Verhandlungen und Interessenabstimmungen.

Wann darf eine freiwillige Umlegung durchgeführt werden?

Sie darf nicht durchgeführt werden, wenn dadurch Dritten, sei es der Allgemeinheit oder einzelnen anderen Eigentümern, Nachteile zugefügt werden.

Falls erkennbar ist, dass trotz der freiwilligen Bodenordnung in dem Gebiet noch amtliche Bodenordnungsmaßnahmen erforderlich werden und abzusehen ist, dass diese Maßnahmen durch die Durchführung der freiwilligen Umlegung erschwert werden, so dürfte keine freiwillige Umlegung durchgeführt werden, sondern es sollte von vornherein amtlich umgelegt werden.

Freiwillige Umlegungen bedürfen immer einer besonderen Organisation. Die Eigentümer selbst, ein beauftragtes Unternehmen oder notfalls die Gemeinde selbst muss die organisatorischen Voraussetzungen sicherstellen²²¹.

Modelle freiwilliger Umlegungen²²²

Die klassische freiwillige Umlegung

Bei dieser Form der freiwilligen Umlegung sind in der Regel nur wenige Eigentümer beteiligt.

In den meisten Fällen wird dabei gar nicht nach „amtlichen“ Umlegungsgrundsätzen vorgegangen: Es wird keine Umlegungsmasse gebildet, auch nicht rechnerisch. Jedem Eigentümer bleibt sein Grundstück erhalten. Es wird nur durch Tauschvorgang gleichsam arrondiert, wobei dabei natürlich auch immer wieder lagemäßig erhebliche Verschiebungen vorkommen.

Das Prinzip lässt sich folgendermaßen erklären:

Jeder Eigentümer behält einen Teil seines Grundstücks, gibt davon Teile ab und erhält im Gegenzug andere Teile von den Nachbarn dazu. Liegen beispielsweise Straßen im Gebiet, so werden diese entweder der Gemeinde sofort übereignet oder bleiben zunächst liegen.

Um die neuen Grenzen zu realisieren ist es notwendig, alle Grenzschnitte festzustellen und die Bestandteile jedes neuen Bauplatzes flächenmäßig zu ermitteln. Die notarielle Beurkundung und die Auflassung muss aufgrund des im Veränderungsnachweises festgehaltenen Vermessungsergebnisses erfolgen. Die Rechtsänderung tritt dann durch die Eintragung ins Grundbuch ein.

Freiwillige Umlegung bei Beteiligung vieler Eigentümer

Eine klassische freiwillige Umlegung könnte sich schwierig gestalten, wenn das Eigentum in einem künftigen Baugebiet stark zersplittert ist, von den Eigentümern nur wenige ihr Grundeigentum aufgeben möchten und sehr viele Eigentümer am Verfahren beteiligt sind.

Der technische und verwaltungsmäßige Aufwand für eine Neuregelung der Grenzen durch eine einfache Fortführungsvermessung und den Austausch von mehreren hundert Grundstücken wäre zu groß.

Aufgrund dessen muss in diesem Fall vom Grundsatz der Umlegung ausgegangen werden, dass alle Grundstücke des Gebiets zu einer Masse vereinigt und nach bestimmten Grundsätzen wieder aufgeteilt werden.

Die Möglichkeiten hierfür werden im Folgenden beschrieben.

Gesellschaft bürgerlichen Rechts

Zur Bebauung des Gebiets wird von den Eigentümern eine Gesellschaft des bürgerlichen Rechts gebildet, der von den Eigentümern ihre Grundstücke aufgelassen und zu einem Grundstück vereinigt wird. Dabei genügt es dann, die Umfangsgrenze des Gebiets herzustellen und in Abhängigkeit der gewählten Verteilung entsprechend aufzuteilen.

Die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts überträgt dann die neu gebildeten Grundstücke auf die einzelnen Eigentümer zurück.

Treuhänderischer Zwischenerwerb durch einen Träger

Bei dieser gebräuchlichen Vorgehensweise wird das Massegrundstück dadurch gebildet, dass die Eigentümer ihre Grundstücke dem Träger des Verfahrens auflassen. In vielen Fällen ist der Träger des Verfahrens eine Siedlungsgesellschaft oder ein großer Eigentümer des Gebiets, der ein besonderes Interesse an der Aufschließung zeigt.

Der weitere Verlauf des Verfahrens entspricht dem des Modells mit der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts. Auch hier wird das Grundstück nach im Vorfeld getroffenen Regeln aufgeteilt und durch den Treuhänder an die einzelnen Grundstückseigentümer zurück übertragen.

Anzumerken ist, dass eine Zwischeneintragung des Treuhänders ins Grundbuch in diesen Fällen zwar nicht unbedingt notwendig jedoch zweckmäßig ist.

²²¹ Vgl. DIETERICH (2000)

²²² Vgl. DIETERICH (2000)

Tauschmodell

Bei diesem Modell schließen die einzelnen Eigentümer mit dem Träger des Verfahrens, beispielsweise mit dem größten Eigentümer im Umlegungsgebiet, einen Tauschvertrag. Darin verpflichten sie sich, ihr altes Grundstück gegen das neue, das zumindest schon graphisch feststehen muss, zu tauschen. Wie auch beim oben angeführten Verfahren werden die Grundstücke auf den Träger aufgelassen. Er gibt nach der Vermessung das vorgesehene Grundstück zurück. DIETERICH²²³ macht darauf aufmerksam, dass dabei sachlich gesehen nichts anderes geschieht als beim treuhänderischen Zwischenerwerb.

Mehrstufige Freiwillige Umlegung durch einen Träger

Im Folgenden ist beispielhaft dargestellt, wie eine große Siedlungsgesellschaft in Gebieten mit vielen Eigentümern arbeitet.

Die Gesellschaft führt mit der Gemeinde zunächst Verhandlungen über die Möglichkeit und Durchführbarkeit einer freiwilligen Bodenordnung. Dabei werden Umlegungsbedingungen ausgehandelt, die allgemein gelten sollen und auch nicht veränderbar sind, wie beispielsweise der zur Verfügung zu stellende Flächenabzug und –beitrag, der Preis für Mehr- und Minderzuteilungen, Kostenfragen, Bebauungsplan, Vorkaufsrechte zugunsten der Gemeinde, das Honorar der Entwicklungsgesellschaft usw., ohne dass Ansprüche, etwa auf einen Bebauungsplan, begründet wurden. Diese allgemeinen Bestimmungen für das freiwillige Umlegungsverfahren werden dann notariell beurkundet.

Daran schließt sich die Beitrittsphase an, in der die Eigentümer gewonnen werden sollen, einen Auftrag und eine Vollmacht zu unterschreiben, die es der Gesellschaft erlaubt, in allen Angelegenheiten der freiwilligen Umlegung den Vollmachtgeber zu vertreten. Es wird festgelegt, was in der Umlegung geschehen soll, indem in der Vollmacht auf die Urkunde mit den allgemeinen Umlegungsbestimmungen Bezug genommen wird. Das Vorliegen aller Vollmachten entspricht dem Verfahrensstand des rechtskräftigen Umlegungsbeschlusses im amtlichen Verfahren. Nachdem alle Eigentümer durch Unterschrift eines Auftrags und einer Vollmacht dem Verfahren beigetreten sind, kann nach Durchführung der technischen Arbeiten und nach Einverständnis der Eigentümer mit der Zuteilung als drittes Dokument der „Baulandumlegungsvertrag mit Bildung des Massegrundstücks und Rückübertragung (Auflassung) der Zuteilungsgrundstücke“ abgeschlossen werden. In einigen Fällen kommt es vor, dass die freiwillige Umlegung nicht von einem Träger, sondern von der Gemeinde organisiert wird. Die Gemeinde tritt dann als treuhänderischer Zwischenerwerber auf. Das Verfahren wird dann weitergeführt wie beim treuhänderischen Zwischenerwerb durch einen Träger, jedoch mit dem Unterschied, dass dann kein privatrechtliches, sondern ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis vorliegt.

Besondere Regelungen

Wie in der amtlichen Umlegung werden auch bei der freiwilligen Umlegung zweckmäßig gestaltete Grundstücke geschaffen. Vielfach wird allerdings die Landabgabe erweitert, man spricht dann auch von „Mehrfächenabtretungen“ oder „besonderen Flächenbeiträgen“²²⁴.

Von den meisten Eigentümern wird diese Verfahrensweise akzeptiert, solange die Gesamtbilanz für sie noch akzeptabel ist.

In vielen Fällen werden Baupflichten auferlegt bzw. übernommen. Häufig wird auf den nicht direkt für Gemeinbedarfszwecke benötigten Grundstücken beispielsweise sozialer Wohnungsbau betrieben oder es werden Grundstücke zu limitierten Preisen für Einheimische vorgehalten²²⁵. Des Weiteren beteiligen sich die Eigentümer an den Folgekosten ihres Gebiets. All diese Möglichkeiten werden durch den Umlegungsteil des BauGB nicht eröffnet, werden aber im Rahmen der Verwaltungsökonomie zu einem großen Gesamtverfahren der Baulanderschließung, der freiwilligen Bodenordnung, verbunden. Einige Gemeinden sind dazu übergegangen, Bauleitpläne nur noch dann aufzustellen, wenn durch freiwillige Vereinbarungen diese Ziele der Gemeinde erreicht werden²²⁶.

Die wichtigsten Besonderheiten, die im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen geregelt werden können, sind im Folgenden aufgelistet:

Die wichtigsten Besonderheiten	
▪	Wie bei einer amtlichen Umlegung nach dem Flächenmaßstab leisten die Eigentümer einen kostenlosen Flächenbeitrag von 30%.
▪	Zusätzlich dazu leisten die Eigentümer einen entgeltlichen „Sozialbeitrag“ in Höhe von in der Regel 20% ihrer Einwurfsfläche, und zwar zu einem Preis, der noch sozialen Wohnungsbau ermöglicht.
▪	Die gesamten Verfahrenskosten werden von den Eigentümern übernommen, angefangen von der Planung, über die Kosten des Maßnahmenträgers bis hin zu den Kosten des Notars und des Grundbuchamts.
▪	Ein Teil der Kosten der in ihrem Gebiet notwendigen sozialen Infrastruktur wird von den Eigentümern übernommen. Es wird dabei sehr genau darauf geachtet, dass nur die Anteile gerechnet werden, die tatsächliche Folge der Besiedelung des Umlegungsgebiets sind.
▪	Den Eigentümern wird eine Bauverpflichtung auferlegt, innerhalb von 3 oder 5 Jahren zu bauen.
▪	In Form einer Erschließungsgemeinschaft, die von den Eigentümern gebildet wird, wird mit der Stadt ein Erschließungsvertrag gemäß §124 BauGB geschlossen.

Vgl. DIETERICH (1997), BUNZEL et al. (1999)

²²³ Vgl. DIETERICH (2000)

²²⁴ „Von „Mehrfächenabtretungen“, „besonderen Flächenbeiträgen“ oder „zusätzlichen Landabgaben“ spricht man, wenn Grundstückseigentümer zur Verwirklichung bestimmter gemeindlicher Vorhaben Flächen in einem Maße auf die Gemeinde übertragen (müssen), die jenseits des in der gesetzlichen Umlegung maximal zulässigen Flächenbeitrags von 30 Prozent (§§55 Abs.2, 57 und 58 Abs.1 BauGB) liegen“ (BUNZEL et al.).

²²⁵ Vgl. Kapitel 3.1.2.2.3.4

²²⁶ Vgl. BUNZEL et al.

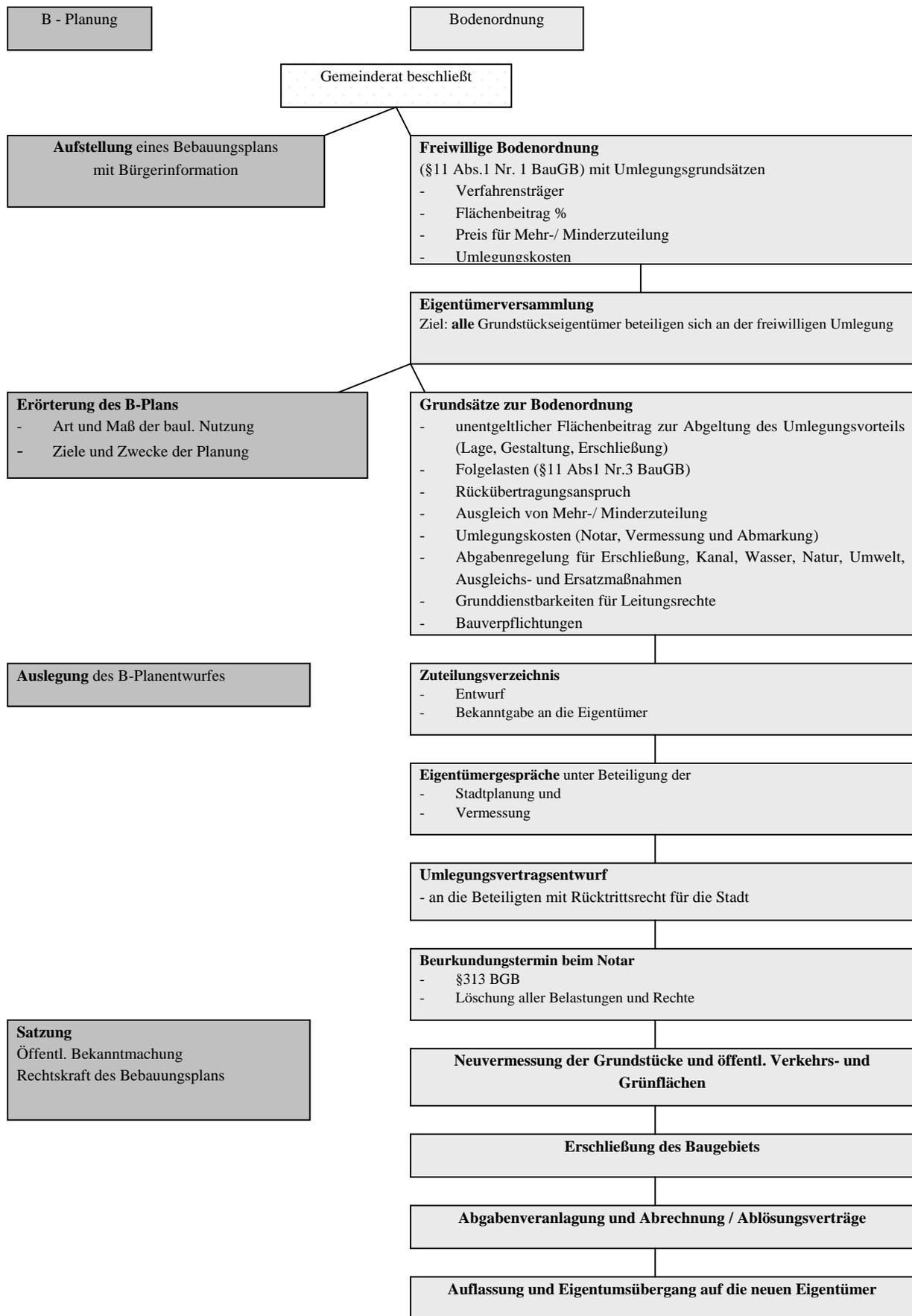


Abbildung 12: Verfahrensablauf einer freiwilligen Bodenordnung (vgl. DIETERICH 2000)

3.1.2.2.3.2 Einvernehmliches Umlegungsverfahren

Bei dieser Form der freiwilligen Bodenordnung kann durch eine Kombination des gesetzlichen Verfahrens mit einvernehmlichen Zusatzregelungen der städtebauliche Vertrag ersetzt werden.

Grund hierfür ist, dass das gesetzliche Umlegungsverfahren so umfassende Regelungsmöglichkeiten bietet, dass in einem einzigen Verfahren nicht nur die Grundstücke neu geordnet und den Festsetzungen des zu erlassenden Bebauungsplans angepasst werden können, sondern auch die sonstigen Leistungen, die der Gesetzgeber zur Regelung durch städtebauliche Verträge freigegeben hat, in diesem Verfahren einheitlich geregelt werden können.

Auch diese sogenannte einvernehmliche Umlegung beruht wie der städtebauliche Vertrag auf einem Übereinkommen der Beteiligten. Dabei wird kein Vertrag geschlossen, sondern die Eigentümer erklären sich einseitig bereit, die im Umlegungsverfahren zu treffenden Regelungen zu akzeptieren.

Dabei sind rechtlich einwandfreie Einverständniserklärungen entscheidend.

Diese können je weiter das Bebauungsplan- und Umlegungsverfahren vorangeschritten sind, umso konkreter ausgestaltet werden²²⁷.

STANG und DÜRR²²⁸ machen darauf aufmerksam, dass die Erklärungen, damit die Gemeinde noch Herr des Planungsverfahrens bleibt, spätestens vor Eintritt der Planreife des Bebauungsplans, besser jedoch schon vor der Billigung des Plans durch die Gemeindevertretung (Auslegungsbeschluss gemäß §3 Abs.2 BauGB) eingeholt werden.

Nach STANG und DÜRR sollte sich der Inhalt der Vereinbarungen auf Folgendes erstrecken:

Inhalt der Vereinbarungen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Die Eigentümer erkennen die Erforderlichkeit eines Umlegungsverfahrens nach den Vorschriften des BauGB an. ▪ Das Umlegungsverfahren wird nach Werten (§57 BauGB) durchgeführt, wobei die Werte einvernehmlich festgelegt werden (diese sollen in der Erklärung oder im Umlegungsplan genannt werden). ▪ Die umlegungsbedingten Wertsteigerungen sollen nach der Höhe der vom möglichen Bauvorhaben des Eigentümers ausgelösten Kosten bemessen werden (die Verpflichtung kann in einem früheren Verfahrensstadium allgemein formuliert werden, später sollten konkrete Beträge für die Ausgleichsleistungen genannt werden). ▪ Die Flächen werden erschließungsbeitragsfrei zugeteilt. Mit der Zahlung der Ausgleichsleistung ist die Erschließungsbeitragspflicht abgelöst. Alternativ dazu kann ein Erschließungsvertrag mit 100% iger Kostenübernahme abgeschlossen werden. ▪ Die Zuteilung der privat nutzbaren und der öffentlichen Flächen erfolgt gemäß eines beiliegenden Plans (je nach Verfahrensstand sollte dies möglichst die Umlegungskarte gemäß §67 BauGB sein), der Bestandteil der Erklärung ist. ▪ Die Flächen öffentlicher Nutzung gehen in das Eigentum der Gemeinde über. Die dafür anzusetzenden Werte sind bei der Bemessung der Ausgleichsleistungen berücksichtigt, ein weiterer Geld- oder Flächenausgleich erfolgt daher nicht. ▪ Hinsichtlich der an den eingebrachten Grundstücken lastenden Rechte wird die Gemeinde nach den gesetzlichen Vorschriften verfahren, soweit nicht eine Abweichung gewünscht wird, die dann jedoch der Zustimmung des jeweiligen Rechtsinhabers bedarf. ▪ Dem Eigentümer ist bekannt, dass bei strenger Anwendung der gesetzlichen Bewertungs- und Ausgleichsvorschriften für das Umlegungsverfahren möglicherweise ein anderes Ergebnis zustande kommen würde, sei es vor- oder nachteilig für ihn. ▪ Soweit der Umlegungsplan den vorgenannten Inhalt hat bzw. nach den vorgenannten Grundsätzen aufgestellt wurde, wird der Eigentümer dagegen und gegen den Bebauungsplan keine Rechtsbehelfe einlegen oder Dritte zu deren Einlegung veranlassen.“

Vgl. STANG/ DÜRR (1996)

Ein Beispiel für diese Verfahrensweise ist zu finden bei DÜRR (Sozialgerechte Bodennutzung in München).

3.1.2.2.3.3 Vereinbarte amtliche Umlegung

Definition der vereinbarten amtlichen Umlegung nach DIETERICH²²⁹:

„Die vereinbarte amtliche Umlegung ist ein Bodenordnungsverfahren, bei dem die Grundstückseigentümer untereinander und mit der Gemeinde im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags nach §11 BauGB den Inhalt des Bodenordnungsverfahrens, seine Ergebnisse, vereinbaren und übereinkommen, den eigentlichen Vollzug der Neuordnung (Umlegungsplan, Inkrafttreten des Umlegungsplans) im amtlichen (gesetzlichen) Verfahren durchzuführen.“

Hierbei besteht grundsätzlich die Möglichkeit, ein freiwillig begonnenes Verfahren in ein amtliches überzuleiten oder die Erzielung von Konsens unter und mit den Eigentümern von vorn herein parallel zu einem eingeleiteten gesetzlichen Verfahren vorzusehen.

Wie bereits erwähnt, ist nach den gesetzlichen Umlegungsbedingungen bei der Flächenumlegung gemäß §58 BauGB Abs.1 BauGB nur ein Flächenbeitrag von maximal 30% der eingeworfenen Fläche zulässig, wobei die vorweg auszuscheidenden Flächen gemäß §55 Abs.2 BauGB anzurechnen sind.

Nach der Novellierung des BauGB gehören zu diesen vorweg auszuscheidenden Flächen gemäß §55 Abs.2 BauGB auch die Ausgleichsflächen.

²²⁷ Vgl. LEDERER

²²⁸ Vgl. STANG/ DÜRR

²²⁹ Vgl. DIETERICH (2000)

Dies hat zur Folge, dass den Gemeinden bei Anwendung der gesetzlich vorgesehenen Umlegungsbedingungen weniger Fläche zur Verfügung bleibt als früher.

Bei diesem freiwilligen Bodenordnungsverfahren, das vertraglich vereinbart und amtlich abgeschlossen wird, handelt es sich nicht nur um einen Vertrag, der die Grundstücksverhältnisse neu ordnet. Vielmehr geht es auch, so DIETERICH²³⁰, um die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung²³¹ und um die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder schon entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind. Damit rücken auch §11 Abs.1 Nr.2 und §11 Abs.1 Nr.3 BauGB ins Blickfeld.

Häufig handelt es sich bei solch einem Vertrag über eine freiwillige Umlegung, auch wenn sie gesetzlich abgeschlossen werden soll, um einen Vertrag, der auf allen drei Ziffern des §11 Abs.1 BauGB beruht²³².

Festlegung der Umlegungsbedingungen

In der folgenden Tabelle sind in Anlehnung an ZIMMERMANN beispielhaft Regelungen aufgeführt, die Teil der Umlegungsbedingungen sein können:

Beispiele für Umlegungsbedingungen
<ul style="list-style-type: none">▪ 30% Flächenbeitrag + 20% Sozialflächenabgabe (bezahlt)▪ Übernahme der Verfahrenskosten (Planung, Gutachten, Vermessung, Umlegungsträger, Rechtsberatung, Notar)▪ Infrastruktur- und Folgekosten▪ Bauverpflichtung/ Ankaufsrecht für Gemeinde bzw. zu Gunsten Dritter▪ Erschließung nach §124 + 135 a-c BauGB▪ Vollmacht an Umlegungsträger▪ Rechtsmittelverzicht▪ Zuteilung▪ Rechtsnachfolge

Vgl. ZIMMERMANN (2000)

Die Rolle des Umlegungsausschusses

Man könnte sich an dieser Stelle die Frage stellen, ob durch eine Verknüpfung von freiwilliger und amtlicher Umlegung die Unabhängigkeit der Umlegungsausschüsse beeinträchtigt wird. Gegen diese Vermutung spricht, dass auch im amtlichen Umlegungsverfahren Vereinbarungen mit den Eigentümern Vorrang vor hoheitlichen Maßnahmen haben²³³.

Ein wichtiger Grundsatz des Umlegungsrechts besteht darin, dass konsensuale Lösungen vorrangig sind und von den die Umlegung durchführenden Stellen zu beachten sind.

Aufgabe des Umlegungsausschusses ist, den Umlegungsvertrag zu prüfen und selbst festzustellen, dass alles mit rechten Dingen zugeht. Insbesondere geht es dabei darum, zu untersuchen, ob für alle Eigentümer der Gleichheitsgrundsatz beachtet wurde.

Des Weiteren ließen und lassen sich einige Umlegungsausschüsse von den Vertragsschließenden Auskünfte geben, wenn in der Bewertung Unstimmigkeiten auffallen oder Mehr- und Minderzuteilungen im Übermaß auftreten²³⁴.

3.1.2.2.3.4 Einheimischenmodelle

Viele Gemeinden im Umfeld von Ballungszentren oder in landschaftlich reizvollen Gebieten beklagen, dass auf dem Grundstücks- und Eigentumswohnungsmarkt ein Verdrängungswettbewerb finanzstarker Ortsfremder zu Lasten der einheimischen Bauplatzbewerber stattfindet. Häufig wird somit das Ziel dieser Gemeinden sein, Einheimischen „bezahlbaren“ Baugrund zur Verfügung zu stellen. Die Gemeinden haben hierzu unterschiedliche Strategien entwickelt, die teilweise auf dem Abschluss von städtebaulichen Verträgen²³⁵ im Sinne von §11 Abs.1 Satz 2 Nr.2 BauGB basieren²³⁶.

All diesen Einheimischenmodellen liegen heute zivilrechtliche Vereinbarungen zugrunde, die im Vorfeld der Bauleitplanung zwischen der Gemeinde und den Grundstückseigentümern geschlossen werden. Als baurechtlicher Ausgangspunkt ist hierbei §2 Abs.3 BauGB zu betrachten, wonach kein Anspruch auf die Aufstellung von Bebauungsplänen besteht. Die Gemeinden haben somit also die Möglichkeit, ihre Bereitschaft zur Ausweisung neuer Baugebiete von entsprechenden Verpflichtungen der Grundeigentümer abhängig zu machen²³⁷.

²³⁰ Vgl. DIETERICH (2000)

²³¹ Beispielsweise geht es hierbei auch um die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie um den Wohnbedarf der ortsansässigen Bevölkerung (vgl. Kapitel 3.1.2.2.3.4).

²³² Vgl. DIETERICH (2000)

²³³ Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 6.7.1984 – 4 C 24.80 – NJW 1985,989.

Außerdem sei nochmals an §56 Abs.2 und vor allem an §66 BauGB erinnert.

²³⁴ Vgl. DIETERICH (2000)

²³⁵ Vgl. Kapitel 3.1.2.2

²³⁶ Vgl. BUNZEL et al.

²³⁷ Vgl. BRÖLL

Gerade im süddeutschen Raum, in dem die Einheimischenmodelle hauptsächlich Anwendung finden, hat sich eine Fülle verschiedener Modelle entwickelt.

Im Wesentlichen sind vom Grundsatz her zwei unterschiedliche Modelle zu unterscheiden, die in unterschiedlichster Ausprägung Anwendung finden:

Einheimischenmodelle
▪ Vertragsmodelle
▪ Zwischenerwerbsmodelle

Vertragsmodelle

Gekennzeichnet sind diese Vertragsmodelle dadurch, dass die Gemeinde vor der Baulandentwicklung die Grundstücke nicht selbst erwirbt, sondern sich ein im Grundbuch dinglich gesichertes Mitentscheidungsrecht in Bezug auf den künftigen Bodenverkehr einräumen lässt.

Die gängigsten Vertragsmodelle sind das „Traunsteiner Modell“ und das „Weilheimer Modell“, die nach dem Ort ihrer Entstehung benannt sind.

Gemeinsam ist beiden Modellen, dass hier mittels Begründung vertraglicher Beziehungen zwischen Gemeinde und Grundstückseigner vor der Baulandentwicklung die ausschließliche Vergabe der Grundstücke an „einheimische“ Kaufinteressenten gesichert wird²³⁸.

Im Folgenden werden beispielhaft sowohl das „Traunsteiner“ als auch das „Weilheimer Modell“ erläutert.

Traunsteiner Modell

Vor Ausweisung seiner Grundstücke als Bauland schließt der Grundstückseigentümer mit der Gemeinde einen notariell beurkundeten Vertrag gemäß §§305, 313 BGB ab. Darin bindet er sich, Verpflichtungs- und Verfügungsgeschäfte über jedes Baugrundstück nur mit Zustimmung der Gemeinde abzuschließen. Diese Zustimmung erteilt die Gemeinde in der Regel nur bei Veräußerung an einen bestimmten Personenkreis, der von der Gemeinde definiert wird. Die Vergabekriterien sind Bestandteil des Vertrages. Ebenfalls Inhalt des Vertrags ist der Höchstpreis der Baugrundstücke, der als fixer Preis festgelegt wird. Unter Zugrundelegung des Lebenshaltungskostenindex kann nach Ablauf einer bestimmten Zeit der Preis entsprechend erhöht oder gesenkt werden.

Wenn die Grundstücke vertragswidrig nicht an Ortsansässige veräußert werden, oder der Eigentümer sich nicht an den vereinbarten Kaufpreis hält, so kann die Gemeinde die Zustimmung zu einer Veräußerung versagen.

Um die Vertragserfüllung zu sichern, wird ein preislimitiertes Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinde vereinbart²³⁹.

Von einigen Gemeinden wurde das vom Landratsamt Traunstein entwickelte Grundmodell weiterentwickelt bzw. abgewandelt. Unter anderem wurde festgelegt, dass die zu dem Grundstückskaufvertrag erforderliche Zustimmung nur dann erteilt wird, wenn sich der Käufer verpflichtet, das Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen und für eine bestimmte Zeitdauer selbst zu Wohnzwecken zu nutzen.

Andere sehen von der „Höchstpreisklausel“ ab und erlegen dem Grundstückseigentümer beim Verkauf keinerlei Beschränkungen bei der Gestaltung des Kaufpreises auf²⁴⁰.

Weilheimer Modell

Das Weilheimer Modell ist in gewisser Weise eine Fortentwicklung des Traunsteiner Modells²⁴¹. Der Grundstückseigentümer schließt auch hier vor Aufstellung eines Bebauungsplans mit der Gemeinde einen notariell beurkundeten Vertrag (§§305, 313 BGB) ab. Der Eigentümer bietet in diesem Vertrag der Gemeinde das Grundstück zum Kauf an. Durch Vormerkung im Grundbuch (§883 Abs.1 Satz 2 BGB) wird das der Gemeinde eingeräumte Ankaufsrecht gesichert²⁴².

Der Grundstückseigner verpflichtet sich gleichzeitig, ohne Zustimmung der Gemeinde keine Verpflichtungs- und Verfügungsgeschäfte abzuschließen.

Die Gemeinde darf das Kaufangebot nur annehmen, wenn ihr Vertragspartner nicht binnen einer bestimmten Frist das Grundstück an „Einheimische“ im Sinne der jeweils von der Gemeinde getroffenen Definition verkauft. Des Weiteren stimmt die Gemeinde auch bei Veräußerung an eine solche Person diesem Rechtsgeschäft nur dann zu, wenn diese Person ihrerseits der Gemeinde ein notarielles Kaufangebot zu den gleichen Bedingungen wie zuvor der Grundstückseigentümer macht, so dass der neue Grundstückseigentümer in derselben Weise wie sein Vorgänger gebunden ist.

Die Gemeinde kann von ihrem Ankaufsrecht ebenfalls nach Ablauf einer vereinbarten Frist Gebrauch machen, wenn der Eigentümer das Grundstück nicht binnen einer vereinbarten Frist entsprechend der Vorstellung der Gemeinde nutzt, es also entweder für eigene Zwecke bebaut oder an den bezeichneten Personenkreis verkauft.

Falls die Gemeinde von ihrem derart eingeräumten Ankaufsrecht Gebrauch macht, so legt der Gutachterausschuss den von der Gemeinde zu begleichenden Kaufpreis fest.

²³⁸ Vgl. BECK, HALLER

²³⁹ Vgl. BUNZEL et al., BECK, HALLER

²⁴⁰ Vgl. BECK

²⁴¹ Vgl. ERNST et al.

²⁴² Vgl. BECK

Das in dieser Form praktizierte „Weilheimer Modell“ nimmt im Unterschied zu anderen Baulandentwicklungsmodellen auf den Preis des veräußerten Grunds keinen Einfluss. Somit findet zumindest innerhalb des bevorrechtigten Personenkreises ein freier Wettbewerb statt. Das „Weilheimer Modell“ hat in der Praxis dennoch einen preisdämpfenden Effekt, da auswärtige Bewerber ja von vornherein aus diesem Teilmarkt ausgeschlossen sind²⁴³.

Ein Vertragsbeispiel für das Weilheimer Modell ist bei BUNZEL zu finden.

Zwischenerwerbsmodelle

Von einer Vielzahl von Gemeinden wird diese Art der Baulandentwicklung praktiziert. Es lässt sich dabei eine gewisse Grundstruktur erkennen, die sich bei nahezu allen Gemeinden wiederfindet.

Die Gemeinden wandeln diese Grundstrukturen entsprechend ihrer individuellen Bedürfnisse und Zwecke ab, so dass es (fast) unzählige Variationen dieser Zwischenerwerbsmodelle gibt.

Klassisches Zwischenerwerbsmodell

Der erste Schritt beim Zwischenerwerbsmodell besteht darin, dass die Gemeinde eine zur Bebauung im Außenbereich gelegene geeignete Fläche zumindest zum größten Teil ankauft. Aufgrund der geringen Bauerwartung liegt der Ankaufspreis in der Regel weit unter dem üblichen Rohbaulandpreis. Sobald die Gemeinde über die in Aussicht genommene Fläche verfügt, leitet sie das Bauleitplanungsverfahren ein.

Nach Abschluss der Bebauungsplanung veräußert die Gemeinde die fertig erschlossenen Grundstücke an „Einheimische“, die wie bei den Vertragsmodellen von der Gemeinde definiert werden. Die Gemeinde kann die Grundstücke auch im Erbbaurecht vergeben und zwar zu Preisen, die über den Ankaufspreisen, aber weit unter den ortsüblichen Baulandpreisen liegen.

Zwei Probleme sind bei der Vergabe der Grundstücke im Wesentlichen zu bewältigen.

Zum einen sind in der Regel mehr einheimische Bewerber als Bauplätze vorhanden und zum anderen soll gewährleistet sein, dass die Käufer bzw. die Erbbauberechtigten den günstig erworbenen Grund auch wirklich zu eigenen Wohnzwecken nutzen und nicht gewinnbringend weiterveräußern oder zu Spekulationszwecken horten.

Die meisten Gemeinden lösen das erste Problem dadurch, dass sie interne Vergaberichtlinien²⁴⁴ aufstellen, nach denen die Reihenfolge der zu berücksichtigenden Bewerber ermittelt wird.

Durch vertragliche Regelungen wird das zweite Problem, nämlich die zweckentsprechende Verwendung des erworbenen Baulands, gelöst.

Darin erlegt die Gemeinde den Grundstückseigentümern Nutzungsbedingungen auf, in denen beispielsweise eine Frist zur Bebauung, Beschränkungen bezüglich der Vermietung und Veräußerung bis hin zum absoluten Verfügungsgebot enthalten sein können.

Werden diese vertraglich festgelegten Nutzungsbedingungen verletzt, so lässt sich die Gemeinde meist ein Wiederkaufsrecht gemäß §497 Abs.1 BGB einräumen. Die Gemeinde hat vor Ausübung des Wiederkaufsrechts einen schuldrechtlich bedingten Anspruch auf Übereignung, welcher durch Eintragung einer Auflassungsvormerkung in das Grundbuch gemäß §883 BGB gesichert ist.

In vielen Fällen behält sich die Gemeinde auch eine Kaufpreisnachforderung vor, für die eine Sicherungshypothek (§1184 BGB) ins Grundbuch eingetragen wird.

Im Hinblick auf die „schwachen Kassen“ der Gemeinden und den bei Zwischenerwerbsmodellen entstehenden Zwischenfinanzierungskosten schalten einige Gemeinden private Bauträger für den Erwerb und die anschließende Veräußerung ein.

Bei solch einer Zusammenarbeit schließt die Gemeinde mit diesen privaten Bauträgern Geschäftsbesorgungsverträge ab, in denen der Erwerb und der Verkauf durch den Bauträger im einzelnen beschrieben sind. Für ihre Tätigkeit erhalten die Bauträger einen Verwaltungskostenbeitrag. Der Vertrag hat eine bestimmte Dauer und kann auf Antrag der Gemeinde verlängert werden.

Ist der Vertrag ausgelaufen, so erfolgt eine Endabrechnung, in der die dem Bauträger entstandenen Kosten mit den von ihm erzielten Erlösen verrechnet werden. Ergibt sich für den Bauträger ein Defizit, so muss die Gemeinde das offene Saldo ausgleichen. Entsteht ein Überschuss, so steht dieser der Gemeinde zu.

Besondere Erscheinungsformen des Zwischenerwerbsmodells

Einige Gemeinden haben eigene Modelle entwickelt, insbesondere aufgrund der abnehmenden Verkaufsbereitschaft der privaten Grundstückseigentümer.

In einigen Fällen wird beispielsweise dem privaten Grundstückseigentümer ein Teil der zu verkaufenden Fläche belassen, über den er bei Baureifmachung frei und ohne irgendwelche Bindungen verfügen kann.

In anderen Gemeinden wird der Ankauf der Grundstücke mit einem amtlichen Umlegungsverfahren kombiniert. Dies geschieht in der Regel dann, wenn die betreffenden Grundstücke nicht einer zusammenhängenden Bebauung zugänglich sind. Bei diesem Modell machen die Grundstückseigentümer der Gemeinde ein Kaufangebot über eine Teilfläche ihres Grundstücks und zwar zu einem Kaufpreis, der zwischen dem Ackerlandpreis und dem Preis für Rohbauland liegt. Dieses Angebot steht unter der aufschiebenden Bedingung, dass für das Gebiet in dem auch das Grundstück des Verkaufsbereiten liegt, ein Bebauungsplan erstellt wird und das gesamte Grundstück in das amtliche Umlegungsverfahren miteinbezogen wird. Entsprechend der Anteile des verkaufenden Grundstückseigentümers und der Gemeinde wird dann das amtliche Umlegungsverfahren durchgeführt²⁴⁵.

²⁴³ Vgl. HALLER, BECK

²⁴⁴ Vgl. BECK, HALLER

²⁴⁵ Vgl. BECK

3.1.2.3 Investorenmodelle

In den vergangenen Jahren wurden in zunehmenden Maße neue Formen der Zusammenarbeit der Gemeinde mit privaten Entwicklern, Baugesellschaften und Großinvestoren erprobt. Auch hierfür kann der städtebauliche Vertrag²⁴⁶ rechtsinstrumenteller Ansatz sein.

Insbesondere bei der Entwicklung größerer Areale oder bei der Reaktivierung von Brachen treten zunehmend Situationen auf, welche die Einschaltung eines neutralen Projektentwicklers erfordern, der auch als Mediator oder Moderator fungiert. Dies stellt ein Sondermodell dar.

Die Aufgaben solch eines Entwicklungsträgers könnten darin bestehen, sowohl den Konzeptentwicklungsprozeß zu moderieren als auch die Investoren zu akquirieren. Des Weiteren plant er die Erschließung, erstellt die Erschließungsanlagen und übernimmt die Vorfinanzierung. Bei Beendigung des Projekts überträgt er die Anlagen auf die Kommune.

Das Prinzip der Investorenmodelle besteht darin, dass die Kommune die Neuausweisung von Bauflächen durch Bebauungsplan nutzt, um vom Investor verschiedene Gegenleistungen einzuhandeln.

Die Voraussetzung für den Investor zur Verwertung des Baulands ist eine wirtschaftliche Bebauungsplanung sowie die Verfügung über alle erforderlichen Grundstücke.

Bei dieser Strategie zur Baulandentwicklung überträgt die Gemeinde ihre städtebaulichen Aufgaben (insbesondere Planung und Erschließung) weitgehend in den Verantwortungsbereich eines privaten Investors, der gleichzeitig einen Teil des wirtschaftlichen Risikos der Baulandentwicklung übernimmt.

Der Übergang von den kooperativen Modellen zur Baulandentwicklung mit öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Lösungen, die im bisherigen Verlauf dieser Arbeit erläutert wurden, zu den überwiegend auf Privat- bzw. Unternehmensinitiative beruhenden Investorenmodellen ist fließend. Der Ankauf der Grundstücke durch einen Eigentümer, der sich als Investor an der Baulandentwicklung beteiligt, ist ein Beispiel für eine Privatinitiative in Form eines Investorenmodells.

Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist hingegen ein Beispiel für die Nutzbarmachung von Unternehmensinitiativen zur Schaffung von Baurechten mit Übernahme der Planungs- und Erschließungskosten und kann als Variante des Investorenmodells bezeichnet werden²⁴⁷.

3.1.2.3.1 Ankauf eines Gebietes durch einen Eigentümer

Durch den Ankauf eines Gebietes durch einen Eigentümer erübrigt sich eine Umlegung. Ohne Schwierigkeiten kann dann die dem Eigentümer gehörende Fläche dem Bebauungsplan entsprechend zweckmäßig gestaltet werden. Voraussetzung hierfür ist natürlich, dass für dieses Gebiet bereits ein rechtskräftiger Bebauungsplan besteht. In der Regel knüpft die Gemeinde die Aufstellung dieses Bebauungsplans an konkrete Forderungen, die im Rahmen städtebaulicher Verträge an die Gesamteigentümer gestellt werden.

Solche Maßnahmen haben dann Ähnlichkeit mit einer freiwilligen Umlegung, wenn den ursprünglichen Eigentümern vom Ankäufer ein Anspruch auf Rückübertragung von Bauland eingeräumt wird.

„Auch Gemeinden und Erschließungsträger im Auftrag von Gemeinden arbeiten unter Einräumung eines gewissen Reprivatisierungsanspruchs nach diesem Modell²⁴⁸.“

3.1.2.3.2 Vorhaben- und Erschließungsplan

Der Vorhaben- und Erschließungsplan lässt sich als Zusammenfassung eines verkürzten projektbezogenen Bebauungsplans mit einem städtebaulichen Vertrag charakterisieren.

Die Satzung zum Vorhaben- und Erschließungsplan bezeichnet STICH als „Allzweck-Planungsinstrument“, mit dem die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmt werden kann, die nicht bereits nach den Zulässigkeitsvorschriften des Baugesetzbuches (§§30, 31, 33, 34 und 35) zulässig sind. Der wesentliche Unterschied zu den in dieser Arbeit vorgestellten Strategien besteht darin, dass der Anstoß für die Planung und Durchführung einer bestimmten städtebaulichen Entwicklung nicht von der Gemeinde, sondern von einem „Vorhabenträger“ ausgeht. Diese Aussage trifft jedoch nur teilweise zu. Viele Gemeinden, vor allem die Groß- und Mittelstädte haben erkannt, dass sie mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan die Möglichkeit haben, für eigene (Bau-)Vorhaben, insbesondere Gemeinbedarfsanlagen und Infrastruktureinrichtungen, schneller die Zulässigkeitsvoraussetzungen zu schaffen als auf dem Weg der Bauleitplanung.

Die Gemeinden schalten hierfür als Vorhabenträger ihre Kommunalentwicklungsgesellschaften (mbH) ein. Beim Vorhabenträger muss es sich um eine eigene Rechtsperson handeln.

²⁴⁶ Vgl. Kapitel 3.1.2.2

²⁴⁷ Vgl. SCHARMER (1994a), GÜTTLER/ KRÖNERT, ANDRESEN, MEYER (2000)

²⁴⁸ Vgl. DIETERICH (2000)

3.1.2.3.2.1 Voraussetzungen

Die Voraussetzungen für den Vorhaben- und Erschließungsplan sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Voraussetzungen für den Vorhaben- und Erschließungsplan	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Vorhaben des Investors darf nicht bereits nach §§30, 31 und 33, 34 und 35 BauGB zulässig sein. Es müsste ohne Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans abgelehnt werden. ▪ Abschluss eines Durchführungsvertrags zwischen Investor und Gemeinde²⁴⁹ ▪ Vorhabenträger muss den Grund und Boden bereits erworben haben, oder es muss zumindest über dessen Ankauf ein schuldrechtlicher Vertrag mit dem Eigentümer des Grundstücks bestehen. 	

3.1.2.3.2.2 Verfahrensablauf

Das Verfahren zur Aufstellung des Vorhaben- und Erschließungsplans ist dem Bebauungsplanaufstellungsverfahren nachgebildet, jedoch wesentlich vereinfacht. Gleiches gilt für die sich aus ihm ergebenden Rechtswirkungen.

Das Gesetz sieht vor, dass der Vorhabenträger mit einem in Planform gefassten Vorschlag für die Erschließung eines von ihm beschriebenen Bereichs und dessen Bebauung an die Gemeinde herantritt.

In öffentlicher Gemeinderatssitzung entscheidet die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen mit der Billigung des Plans gleichzeitig über die Einleitung des Satzungsverfahrens.

Das Gesetz verlangt, dass die Satzung mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein muss, insbesondere mit den Grundsätzen des §1 Abs.3 bis 6 BauGB.

Die Satzung ist zwar aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, es gelten jedoch auch für den Vorhaben- und Erschließungsplan die Vorschriften über das Parallelverfahren und den vorzeitigen Plan.

Anders als im Bebauungsplanverfahren beteiligt die Gemeinde nur die betroffenen Bürger und die berührten Träger öffentlicher Belange. Ihnen wird die Möglichkeit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben. Die Gemeinde hat jedoch auch die Möglichkeit, anstelle dieser Form der Beteiligung in entsprechender Anwendung der Vorschriften über das Bauleitplanverfahren vorzugehen. Entsprechendes gilt für das interkommunale Abstimmungsgebot mit benachbarten Gemeinden.

Ebenso wie im Bauleitplanverfahren werden die fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen von der Gemeinde geprüft. Das Ergebnis wird dann den Einwendungsführern mitgeteilt. Die Gemeinde fasst den Satzungsbeschluss, womit der Vorhaben- und Erschließungsplan Planreife bekommt²⁵⁰.

Des Weiteren ist zwischen der Gemeinde und dem Vorhabenträger der Durchführungsvertrag²⁵¹ abzuschließen, jedoch grundsätzlich nicht vor der Genehmigung der Satzung. Darin erklärt der Vorhabenträger, dass er auf der Grundlage des Vorhaben- und Erschließungsplans zur Durchführung der Erschließungsmaßnahmen innerhalb bestimmter Fristen sowie zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten (ganz oder teilweise) verpflichtet. Der Vorhabenträger sollte durch Abschluss eines entsprechenden Vorvertrags während des Aufstellungsverfahrens für eine angemessene Frist an sein Angebot gebunden werden. Der Investor hat zwar laut Gesetz keinen Anspruch auf die Aufstellung der Satzung, es wird ihm jedoch im Gegenzug gewährt, dass über seinen Antrag von der Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen entschieden wird.

Die Satzung ist der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen. Diese kann die Verletzung von Rechtsvorschriften geltend machen und damit das Wirksamwerden der Satzung verhindern. In solch einem Fall hat die Gemeinde die Möglichkeit, den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten²⁵². Die Verfahrensschritte sind in einer Grobeinteilung nochmals in der folgenden Tabelle aufgelistet:

Verfahrensschritte	
1.	Einleitungsbeschluss
2.	Entwurfsbe-/ -überarbeitung
3.	Abstimmung mit städtischen Ämtern, Trägern öffentlicher Belange (insbesondere Versorgungsunternehmen) und Staatlichem Umweltfachamt
4.	Beschluss zur öffentlichen Auslegung (Ausschuss) bzw. Verwaltungsentscheidung
5.	Öffentliche Auslegung (in der Regel 1 Monat, in Einzelfällen 2 Wochen)/ selten Erörterungstermin zur Trägeranhörung
6.	Beschlussvorbereitung (Korrekturen/ Ergänzungen/ Änderungen)
7.	Einfaches Änderungsverfahren
8.	Satzungsbeschluss
9.	Mitteilung an Einwender
10.	Genehmigungsantrag
11.	Bekanntmachung der Genehmigung

Vgl. WEHRENFENNIG/ LOJEWSKI (1995)

²⁴⁹ Die damit verbundenen Voraussetzungen (vgl. hierzu in Kapitel 3.1.2.2: Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan) müssen erfüllt sein.

²⁵⁰ Vgl. GLÜCK et al., HAUTH

²⁵¹ Vgl. hierzu in Kapitel 3.1.2.2: Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan

²⁵² Vgl. STICH, GLÜCK et al.

3.1.2.3.2.3 Vergleich des Vorhaben- und Erschließungsplans mit einem Bebauungsplan

Gegenüber einem Bebauungsplan hat der Vorhaben- und Erschließungsplan die zwei wesentlichen Unterschiede²⁵³:

Unterschiede des Vorhaben- und Erschließungsplans gegenüber einem Bebauungsplan
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Vorhabenträger übernimmt die Initiative zur Schaffung des Baurechts. ▪ Durch den Durchführungsvertrag ist der Vorhabenträger/ Investor vertraglich zur Durchführung der Baumaßnahme gebunden.

Ein weiterer Unterschied ist, dass die Gemeinde auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Satzungsverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden hat. Der Vorhabenträger hat zwar keinen Rechtsanspruch auf Einleitung des Satzungsverfahrens, es räumt ihm jedoch eine bessere Rechtsstellung ein als den Grundstückseigentümern in Bezug auf die Aufstellung von Bebauungsplänen und das Erlassen anderer Satzungen (vgl. §2 Abs.3 BauGB)²⁵⁴.

3.1.3 Erschließung

Nach dem Grundgedanken des Baugesetzbuches wird das beplante und neugeordnete Bauland durch die Gemeinde erschlossen. Dies stellt noch immer eine Pflichtaufgabe gemäß §123 BauGB für die Gemeinde dar. Diese Pflicht kann jedoch auf „Dritte“ (sogenannte Erschließungsträger) übertragen werden²⁵⁵. Häufig wird die Planung der Erschließungsanlagen dem gestalterisch geprägten städtebaulichen Entwurf untergeordnet und nachträglich eingearbeitet. Mit dem Bau der Erschließungsanlagen sind nach SCHARMER²⁵⁶ die Aufgaben der Gemeinden jedoch noch nicht erschöpft. Die erforderlichen sozialen Folgeeinrichtungen sind, sofern es sich um ein Wohngebiet handelt, ebenfalls bereitzustellen. Ähnlich wie bei den Erschließungsanlagen ist es der Gemeinde auch hier möglich, die dadurch entstehenden Kosten und Aufwendungen auf einen Dritten zu übertragen. Erst die Bebauung für die private Nutzung ist Sache des privaten Bauherrn, wobei eine Bebauungspflicht in der Regel nicht besteht. Im Folgenden werden die Erschließungskosten und die sogenannten (Infrastruktur-)folgekosten vorgestellt.

3.1.3.1 Erschließungskosten

Wie QUAAS feststellt, gibt es keine gesetzliche Definition oder Differenzierung nach verschiedenen Arten von Erschließung.

In der Praxis städtebaulicher Planung und Finanzierung hat sich die Aufgliederung der Erschließung in ‚äußere‘ und ‚innere‘ Erschließung wegen räumlicher und funktioneller Unterschiede als nützlich erwiesen. Außerdem ist diese Aufspaltung für Kostenermittlungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen von Bedeutung, da hierfür unterschiedliche Beitragsregelungen nach dem BauGB und dem Kommunalabgabengesetz der Länder gelten.

Die Erschließungsanlagen gliedern sich in²⁵⁷:

Äußere Erschließung:

Hierzu gehören alle Anlagen außerhalb der Baugebiete, die zu deren Erschließung notwendig sind, wie z.B. Hauptzu- und Ableitungen, Zubringerstraßen, ‚Anteile‘ an Kläranlagen, Regenrückhaltebecken, ...

Innere Erschließung:

Hierzu gehören alle Anlagen innerhalb der Baugebiete, die zu deren Erschließung erforderlich sind, damit die Baugrundstücke genutzt werden können, wie Verkehrsanlagen (Straßen, Wege, Plätze einschließlich öffentlicher Parkraum) und Versorgungsanlagen (Schmutzwasser, Regenwasser, Trinkwasser, Gas, Strom, Erschließungsgrün)

Der untechnische Begriff „Erschließungskosten“ wird im Gesetz nicht verwendet. Gemäß §127 Abs.2 BauGB versteht man darunter, soweit Erschließungsbeiträge gemeint sind, die Kosten für:

<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Straßen, Wege und Plätze, an denen Baugrundstücke liegen, ▪ innerhalb der Baugebiete Fuß- und Wohnwege, Sammelstraßen, Parkflächen und Grünanlagen und ▪ Anlagen zum Schutz der Baugebiete gegen schädliche Umwelteinwirkungen.“

Unter den Erschließungsbeitrag fallen nicht nur die Kosten für die Herstellung der an das Grundstück angrenzenden Straßen, sondern gegebenenfalls bei sogenannten Eckgrundstücken zusätzliche das Grundstück erschließende Straßen und Wege, sowie sonstige

²⁵³ Vgl. DREES

²⁵⁴ Vgl. STICH

²⁵⁵ Vgl. hierzu Kapitel 3.1.2.2.2.3

²⁵⁶ Vgl. SCHARMER (1994b)

²⁵⁷ Vgl. MSKS des Landes NRW (Hrsg.): Wege zur preiswerten Erschließung – Neue Wohn- und Mischgebiete im Städtevergleich, Düsseldorf 1997

beitragsfähige Erschließungsanlagen. Diese können sogar außerhalb des Baugebietes liegen, wie beispielsweise ein Lärmschutzwall an der Fernstraße, der auch dem Grundstück dient.

QUAAS macht außerdem darauf aufmerksam, dass unter den Erschließungsanlagen im Sinne der §§123 Abs.2 und 4, 124 Abs.2 BauGB²⁵⁸ unter anderem auch die in §127 Abs.4 Satz 2 BauGB erwähnten Anlagen zur Ableitung von Abwasser, sowie zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser zu verstehen sind.

Im Sinne des Kommunalen Abgaben Gesetzes (KAG) gehört zu den Erschließungskosten der Kostenersatz für die Herstellung der sogenannten Hausanschlussleitung (Grundstücks- und gegebenenfalls Hausanschluss).

Zu den Erschließungskosten rechnet die Zweite Berechnungsverordnung (II. BerVO) in Nr.3 der Anlage 1 zu §5 Abs.5:

- Abfindung und Entschädigung an Mieter, Pächter, sonstige Dritte zur Erlangung der freien Verfügung über das Baugrundstück
- Kosten für das Herrichten des Baugrundstücks, z.B. Abräumen, Abholzen, Roden, Bodenbewegung, Entrümmern, Gesamtabbruch
- Kosten der öffentlichen Entwässerungs- und Versorgungsanlagen, die nicht Kosten der Gebäude oder der Außenanlagen sind und Kosten öffentlicher Flächen für Straßen, Freiflächen und dergleichen, soweit diese Kosten für Grundstückseigentümer aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (z.B. Anliegerleistungen) oder vertraglicher Vereinbarungen zu tragen und vom Bauherrn zu übernehmen sind
- Kosten der nichtöffentlichen Entwässerungs- und Versorgungsanlagen, die nicht Kosten der Gebäude oder Außenanlagen sind und Kosten nichtöffentlicher Flächen für Straßen, Freiflächen und dergleichen wie Privatstraßen, Abstellflächen für Kraftfahrzeuge, wenn es sich um Daueranlagen handelt, d.h. um Anlagen, die auch nach etwaigem Abgang der Bauten im Rahmen der allgemeinen Ortsplanung bestehen bleiben müssen
- Andere einmalige Anlagen, die vom Bauherrn nach gesetzlichen Bestimmungen verlangt werden

VOB weist außerdem darauf hin, dass in den Erschließungskosten auch die

- Vermessungskosten (für die Absteckung der Erschließungsanlage)
- Kosten für Ingenieurleistungen
- Kosten für ökologische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
 - Ingenieurleistungen des Landschaftsarchitekten
 - Anpflanzungsmaßnahmen
 - Entwicklungs- und Bestandspflege

enthalten sind. Er merkt an, dass der Flächenerwerb für die Erschließungsanlage Teil der Grunderwerbskosten ist.

Anzumerken ist außerdem, dass die Kosten für ökologische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hier zu erfassen sind, da eine Erschließung ohne Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen heutzutage ausgeschlossen ist²⁵⁹. Zu unterscheiden ist zusätzlich zwischen Einzelkompensationsflächen auf den einzelnen Baugrundstücken und sogenannten Sammelkompensationsmaßnahmen bei bauflächenbedingten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Zu den Kosten von Ausgleichsmaßnahmen sind die Kosten für die Maßnahme selbst und für die benötigten Flächen als Teil der Grunderwerbskosten zu rechnen.

Insgesamt können die Kosten für die Erschließung sehr stark schwanken, was teilweise mit den unterschiedlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Projekts und mit dem planerischen Gestaltungsspielraum des Planers zusammenhängt.

3.1.3.2 *Infrastrukturfolgekosten*

Die Errichtung der Infrastruktur verursacht Kosten als Folge einer Baugebietsentwicklung. Damit deren Finanzierung auf eine legale Grundlage gestellt werden kann, müssen die Kosten in ursächlichem Zusammenhang mit dem Entwicklungsgebiet stehen.

Unter solchen Infrastruktureinrichtungskosten sind Kosten für Gemeindebedarfs- und Folgeeinrichtungen zu verstehen. Dies sind beispielsweise:

- Kindergärten
- Schulen bzw. Erweiterungsbauten für Schulen
- ÖPNV-Anschlüsse
- Sporteinrichtungen
- Spielplätze
- Maßnahmen zum altersgerechten Wohnen
- Friedhöfe
- Feuerwehreinrichtungen

²⁵⁸ Es handelt sich dabei um Erschließungsanlagen i.S. der Landesbauordnungen.

²⁵⁹ Rechtsgrundlage hierfür ist das BauGB in Verbindung mit BNatSCHG

3.2 Österreich

Der „traditionelle“ Ablauf einer Baulandentwicklung in Österreich besteht ähnlich wie in Deutschland aus drei Schritten. Grünland wird durch die Festsetzungen des Flächenwidmungsplans durch die Gemeinde zu gewidmetem Bauland. Durch die Schaffung von Bauplätzen durch die Grundeigentümer entstehen nicht aufgeschlossene Bauplätze. Dabei treten die Grundeigentümer Verkehrsflächen an die Gemeinde ab. Baureife Bauplätze entstehen im letzten Schritt durch die Aufschließung.

Grundsätzlich wurde für die Erläuterung der Instrumente und Strategien als Beispiel das Bundesland Salzburg gewählt. Allerdings wurden auch andere Bundesländer für die Erläuterung herangezogen, sofern dort markante und erwähnenswerte Instrumente und Strategien existieren.

3.2.1 Hoheitliche Instrumente und Strategien

3.2.1.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien

3.2.1.1.1 Örtliches Entwicklungskonzept

In einigen Bundesländern wird das örtliche Entwicklungskonzept auch als örtliches Entwicklungsprogramm oder als räumliches Entwicklungskonzept bezeichnet. Es bildet das Leitbild der anzustrebenden räumlich-funktionellen Gemeindeentwicklung für einen überschaubaren Zeitraum von 10 bis maximal 15 Jahren. Es wird sowohl dem Flächenwidmungsplan als auch dem Bebauungsplan als grundlegendes Planungsinstrument vorangestellt.

Das örtliche Entwicklungskonzept hat i.d.R. den Charakter einer Richtlinie²⁶⁰. Eine Ausnahme bilden Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol. Dort ergeht das örtliche Raumordnungsprogramm als Verordnung und zieht demnach die gleichen Rechtswirkungen nach sich wie der Flächenwidmungsplan²⁶¹.

Das räumliche Entwicklungskonzept wird im Folgenden am Beispiel des Bundeslands Salzburg näher erläutert. Es ist dort im §13 SROG geregelt.

Das räumliche Entwicklungskonzept besteht aus dem Wortlaut und einer ergänzenden planlichen Darstellung. Es enthält die Ergebnisse der Strukturuntersuchung, der daraus ableitbaren Problemanalyse und den unter Bezugnahme darauf abgefassten Entwicklungszielen und Entwicklungsmaßnahmen der Gemeinde. Diese haben insbesondere die grundsätzlichen Aussagen zu enthalten über:

- Die Stellung der Gemeinde in der Region, die angestrebte Bevölkerungsentwicklung sowie die angestrebte Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftssektoren
- Die naturräumlichen Gegebenheiten und Umweltbedingungen
- Ein Siedlungs- und Ortsbildkonzept
- Ein Verkehrskonzept
- Ein technisches und soziales Infrastrukturkonzept

In Ausführung des räumlichen Entwicklungskonzepts ergehen Flächenwidmungspläne sowie privatwirtschaftliche Maßnahmen (insbesondere zur Vorsorge für Wohnungen und Betriebsflächen) zur Verwirklichung der angestrebten Entwicklungsziele. Das räumliche Entwicklungskonzept bildet auch Grundlage für solche Maßnahmen.

Die Gemeinde hat die Öffentlichkeit bei der Erstellung des räumlichen Entwicklungskonzepts in angemessener Weise zu beteiligen. Es bleibt der Gemeinde jedoch selbst überlassen, die Art und das Ausmaß der Bürgerbeteiligung zu bestimmen. Auch Stellungnahmen von den Nachbargemeinden und vom Regionalverband sind einzuholen und in die Beratungen über das REK einzubeziehen.

3.2.1.1.2 Flächenwidmungsplan

Dem Flächenwidmungsplan kommt im Rahmen der örtlichen Raumplanung eine zentrale Aufgabe zu. Zusammen mit der infrastrukturellen Erschließung ist die Flächenwidmung die grundlegende Voraussetzung für die Umwandlung von Grünland zu Bauland, da über den Flächenwidmungsplan die Entscheidung Bauland/ Nichtbauland getroffen wird. Durch ihn wird das gesamte Gemeindegebiet gegliedert und es werden für alle Flächen verbindliche Widmungs- und Nutzungskategorien festgelegt.

Aufgrund seiner Wirkung gegen jedermann, wurden in eine Reihe von Sonderverfahrensvorschriften plebiszitäre Elemente eingebaut. In einigen Ländern begründet bereits die Absicht einen Flächenwidmungsplan zu erstellen die Pflicht für die betroffenen Gemeindevertretungen, dies öffentlich kundzutun. Auch diverse Institutionen, deren Dispositionen direkt oder indirekt durch die Festlegungen im Flächenwidmungsplan tangiert werden könnten, werden zur Darlegung ihrer Standpunkte zum Flächenwidmungsplanentwurf zugelassen. Dies sind beispielsweise die Dienststellen des Bundes und die gesetzlich eingerichteten beruflichen Vertretungen.

²⁶⁰ Es bindet demnach Gemeindeorgane intern, d.h. dass sie keinen Flächenwidmungsplan bzw. Bebauungsplan beschließen sollten, der den Inhalten des örtlichen Entwicklungskonzepts widerspricht. Aus dem örtlichen Entwicklungskonzept leiten sich für den Bürger keine unmittelbaren Rechtswirkungen ab. Es dient ihm lediglich zur Vorausinformation zur Flächenwidmung.

²⁶¹ Vgl. MÜLLER

Die Stellung des Landes im Planfeststellungsverfahren geht weit über den Rahmen der Anhörung hinaus. Dies ist damit zu begründen, dass die gemeindliche Flächenwidmungsplanung eine Selbstverwaltungsaufgabe ist, die so WEBER²⁶², nicht nur die Weichen für die Entwicklung des betreffenden Gemeindegebietes stellt, sondern auch als ein partieller Beitrag zur jeweiligen Regions-, Landes- und Bundesgebietsgestaltung interpretiert werden muss. Demnach ist sie eine Agenda, durch die stets auch „überörtliche Interessen in besonderem Maße berührt werden“ (Art. 119a, Abs.8 B-VG.). Die österreichische Bundesverfassung sieht für derartige Angelegenheiten einen „Genehmigungsvorbehalt“ der Aufsichtsbehörde vor. Diese ist im Falle der Raumplanung die Landesregierung.

An die Rechtswirkungen eines ordnungsgemäßen aufgelegten, genehmigten, beschlossenen und kundgetanen Flächenwidmungsplans sind nicht nur die einzelnen Bürger gebunden, sondern natürlich auch die Gemeindeorgane. Ein plankonformes Verhalten der örtlichen Gemeinschaft wird zwingend von allen Raumordnungsgesetzen verlangt. Auch die Länder werden in der Mehrzahl der Raumplanungsgesetze beim Erlassen hoheitlicher Verwaltungsakte an die Aussagen des Flächenwidmungsplans gebunden²⁶³.

Der Flächenwidmungsplan besteht aus einem Textteil und einer graphischen Darstellung, parzellenscharf im Maßstab von meist 1:5000, da der Plan unmittelbar rechtsverbindlich ist. Dem Plan sind schriftliche Erläuterungen beizufügen. Die Einteilung erfolgt in allen Bundesländern in die drei Hauptwidmungsarten Bauland, Grünland und Verkehrsfläche. Zu diesen kommen in einigen Bundesländern noch die Hauptwidmungsarten Vorbehaltsflächen und Sondergebiete hinzu. Diese Hauptwidmungsarten werden weiter untergliedert, was in den Ländergesetzen in unterschiedlicher Weise geschieht. Das Salzburger Raumordnungsgesetz sieht etwa als Untergliederung der Hauptwidmungsart „Bauland“ die Widmungsarten Wohngebiete, Dorfgebiete, Kur- und Fremdenverkehrsgebiete, Kerngebiete, gemischte Baugebiete, Betriebsbaugebiete, Industriegebiete, Ländeflächen, Gebiete, die nur für Bauten bestimmt sind, die einem zeitlichen Wohnbedarf dienen, sowie Gebiete für Geschäftsbauten vor.

3.2.1.1.3 Bebauungsplan

Der Bebauungsplan bestimmt durch Baulinien die Anordnung der baulichen Ausnutzbarkeit, die Festlegung der Bauweise durch die Bestimmung der Geschoszahl und bestimmt durch sonstige Regelungen die bauliche Nutzbarkeit näher. Des Weiteren wird im Bebauungsplan die Gestaltung öffentlicher Räume²⁶⁴ festgelegt. Auch die Regelungen über das Maß der baulichen Nutzung, also die bauliche Ausnutzbarkeit der Grundstücke sind von Bundesland zu Bundesland verschieden. In allen Bundesländern muss der Bebauungsplan Aussagen über die Bauweise treffen. Keines der Landesgesetze kennt den Begriff der überbaubaren Grundstücksfläche. Die Gesetze weisen jedoch Vorschriften über Fluchtlinien und Baugrenzen auf, die dazu dienen können, die Fläche einzugrenzen, in der gebaut werden darf. In keinem Gesetz finden sich vorgegebene Mindest- und Höchstwerte für die bauliche Ausnutzbarkeit von Grundstücken²⁶⁵.

3.2.1.1.4 Baulandumlegung

Die Baulandumlegung bildet die logische Fortsetzung der Kette der Instrumente der örtlichen Raumplanung mit örtlichem Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan. Sie hilft, Ziele und Planinhalte dort zu realisieren, wo ihrer Verwirklichung Eigentumsverhältnisse entgegenstehen. Nach WEBER²⁶⁶ ist die Baulandumlegung jedoch nicht dem Gegenstand der „örtlichen Raumplanung“ zuzuordnen, da sie bereits Plandurchsetzungscharakter besitzt. Es handelt sich somit bei der Baulandumlegung um „keine Angelegenheit, die unter dem Verfassungsbegriff „örtliche Raumplanung“²⁶⁷ zu subsumieren ist.“

Die Baulandumlegung wird in Österreich nur von einigen Bundesländern vorgesehen. Sie ist in den Raumordnungsgesetzen der Länder Steiermark, Tirol, Vorarlberg und der Wiener Bauordnung geregelt. Im Folgenden wird die Baulandumlegung am Beispiel Vorarlbergs erläutert. Grund hierfür ist, dass in diesem Bundesland die Baulandumlegung bereits vielfach und erfolgreich angewendet wurde und für Österreich als beispielhaft bezeichnet werden kann. In Vorarlberg ist die Durchsetzbarkeit von Baulandumlegungen vornehmlich darauf zurückzuführen, dass die hier seit Jahrhunderten übliche Realteilung Grundstücksformen und –größen hat entstehen lassen, die für eine Erschließung und Bebauung in der Regel ungünstig sind und sich damit auf den Wert der Grundstücke nachteilig auswirken. Häufig sind ohne vorausgehende Neuordnung der Grundstücksstruktur größere Gebiete in an sich günstiger Lage ohne vorausgehende Neuordnung nicht bebaubar²⁶⁸.

3.2.1.1.4.1 Konzeption der Umlegung

Einleitend sei zur Darstellung des Begriffs und des Zwecks der Baulandumlegung der §41 Abs.1 und Abs.2 des VRPG zitiert:

„(1) Zur Neugestaltung und Erschließung von Siedlungsgebieten können bebaute und unbebaute Grundstücke in der Weise neu geordnet werden, dass nach Lage, Form und Größe für bauliche oder sonstige Nutzungen zweckmäßig gestaltete und erschließbare Grundstücke entstehen (Umlegung).“

²⁶² Vgl. WEBER (1981a)

²⁶³ Vgl. WEBER (1981a)

²⁶⁴ durch die Dimensionierung der Verkehrsfläche, Straßengrenzzlinien, Bepflanzungen, vorderer Baulinien für die Gebäude auf an die Straße angrenzenden Grundstücken

²⁶⁵ Vgl. STICH/WIEGAND und STOISS

²⁶⁶ Vgl. WEBER (1982)

²⁶⁷ Art. 118 Abs.3 Ziffer 9 B-VG

²⁶⁸ Vgl. AMANN/ FEUERSTEIN

(2) Das Umlegungsgebiet umfasst Bauflächen oder Flächen, die für eine Widmung gemäß §13²⁶⁹ in Frage kommen. Es können auch andere Flächen einbezogen werden, wenn es zur Verwirklichung der Raumplanungsziele oder sonstiger Planungen nach diesem Gesetz erforderlich ist oder sonst der Umlegungszweck nicht erreicht werden kann.“

Aus den Intentionen der gesetzlichen Regelung lassen sich Merkmale erkennen, die das Wesen der Baulandumlegung ausmachen:

Merkmale der Baulandumlegung
<ul style="list-style-type: none">▪ Mit Hilfe dieses Instrumentes kommt es zur Bildung wirtschaftlicher und zweckmäßiger Grundstücksformen.▪ Die Substanz des Grundeigentums bleibt grundsätzlich erhalten. Nach dem Prinzip des Realersatzes erhält jeder Eigentümer nach der Umlegung den gleichen Anteil an Bodeneigentum zugesprochen wie vorher, nur Grundstücksgrenzen, die der Planverwirklichung entgegenstehen, werden verändert.▪ Die Rechtsverhältnisse der Grundstücke werden den verbindlichen Plänen angepasst.▪ Im Allgemeinen werden Grundflächen für Erschließungsanlagen und Gemeinschaftseinrichtungen zu adäquaten Teilen von allen Grundstückseigentümern zur Verfügung gestellt.

Zu den gemeinsamen Anlagen, die für eine zweckmäßige Benützung der Grundstücke notwendig sind, zählen zum Beispiel Straßen, Abstellplätze, Kinderspielplätze und Grünflächen²⁷⁰.

3.2.1.1.4.2 Verteilungsmaßstab

Bei der Neuverteilung der Grundstücke ist von folgenden Grundsätzen auszugehen²⁷¹:

Grundsätze der Neuverteilung
<ul style="list-style-type: none">▪ „Jedem Grundeigentümer sind Grundstücke zuzuweisen, die nach Abzug der gemäß §46 auszuscheidenden Flächen ihrer Größe nach dem Gesamtausmaß der von ihm eingebrachten Grundstücke entsprechen.▪ Die neu zugewiesenen Grundstücke müssen ihrer Lage nach den eingebrachten Grundstücken vergleichbar sein. Durch die Umlegung darf am Eigentum von Gebäuden ohne Zustimmung des bisherigen und des künftigen Eigentümers keine Änderung eintreten. Mit Rechten belastete Grundstücke sind, soweit dies mit dem Umlegungszweck vereinbar ist, im größtmöglichen Ausmaß den bisherigen Eigentümern zuzuweisen.▪ Ist die Zuweisung eines nach Größe und Lage entsprechenden bzw. vergleichbaren Grundstücks nicht möglich, so ist eine dadurch bedingte Wertminderung durch die Zuerkennung einer entsprechenden Geldabfindung auszugleichen.▪ Begründet die Fläche der eingebrachten Grundstücke wegen ihrer zu geringen Größe nicht den Anspruch auf ein Baugrundstück, so ist für die eingebrachten Grundstücke ebenfalls Geldabfindung zuzuerkennen.▪ Für bauliche und sonstige Anlagen ist nur eine Geldabfindung zu gewähren. Dies gilt jedoch nur für den Fall, dass das Grundstück wegen dieser Anlage einen über den Bodenwert hinausgehenden Verkehrswert hat.▪ Die Geldabfindungen sind durch Geldleistungen jener Grundeigentümer aufzubringen, die im Verhältnis des Werts ihrer eingebrachten Grundstücke mehr erhalten, als ihr Anspruch nach den eingebrachten Grundstücken betragen würde.▪ Für die Bemessung der Geldabfindung und Geldleistungen sind die Verkehrswerte im Zeitpunkt der Vorlage des Umlegungsplans maßgebend. Die Geldabfindungen und Geldleistungen sind so festzulegen, dass sich insgesamt die Ansprüche und Verpflichtungen ausgleichen.“

„Wenn alle betroffenen Grundeigentümer zustimmen, kann überdies anstelle der Geldabfindungen Miteigentum an zuzuweisenden Grundstücken begründet werden und Miteigentum im Verhältnis der Anteile ganz oder teilweise aufgelöst werden“²⁷².

3.2.1.1.4.3 Wertermittlung in der Umlegung

Das Realersatzprinzip leitet sich unmittelbar von der Garantie des Eigentums ab. Es besagt, dass Grundstückseigentümer, die Grundstücke in ein Umlegungsverfahren einbringen (nach Abzug der Flächen für gemeinsame Anlagen) mit entsprechendem Land abgefunden werden. Dem Grundstückseigentümer muss dabei sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht entsprechendes Land zugewiesen werden. Ist jedoch die Zuweisung eines nach Größe und Lage entsprechenden bzw. vergleichbaren Grundstücks nicht möglich, so ist gemäß §45 Abs.1 VRPG eine entsprechende Geldabfindung vorgesehen. Die Praxis hat gezeigt, dass die Erfüllung dieser Bedingungen nur durch eine Bewertung der Grundstücke möglich ist. Folgende Bewertungskriterien können genannt werden:

²⁶⁹ „Als Bauflächen dürfen nur bereits bebaute Flächen und Flächen festgelegt werden, die sich aufgrund der natürlichen Verhältnisse für die Bebauung eignen und in absehbarer Zeit, längstens aber innert 15 Jahren, als Bauflächen benötigt werden und innerhalb dieser Frist erschlossen werden können.“ (§13 Abs.1 VRPG)

²⁷⁰ §46 Abs.1 VRPG

²⁷¹ §45 Abs.1 VRPG

²⁷² §45 Abs.2 VRPG

Bewertungskriterien	
1.	Die topographische Lage
2.	Der Erschließungsgrad
3.	Die Qualität des Baugrundes
4.	Eventuell bestehende beschränkte dingliche Rechte (Dienstbarkeiten, Grundlast, Pfandrechte, etc. ...)

3.2.1.1.4.4 Zuständigkeit

Die Abwicklung der Baulandumlegung (insbesondere die Aufstellung des Umlegungsplans) obliegt den Parteien des Verfahrens. Für das Gelingen einer Baulandumlegung ist jedoch nicht zuletzt eine intensive planerische Begleitung durch die Gemeinde erforderlich. Das Geschehen darf die Gemeinde nicht ausschließlich den Grundeigentümern überlassen, sondern sie hat frühzeitig ihre Vorstellungen über die Erschließung (vor allem über die verkehrsmäßige Erschließung) sowie über die künftige Bebauung einzubringen. Bisher hat es sich als am zweckmäßigsten erwiesen, wenn von der Gemeinde die Umlegung unter Beiziehung der entsprechenden Fachleute selbst besorgt wird. Treten im Zuge des Verfahrens Schwierigkeiten auf, kommt die Gemeinde, auch wenn sie bis dahin das Verfahren nicht selbst durchführte, meist ohnehin nicht umhin, sich an den Verhandlungen mit den Eigentümern zu beteiligen oder diese selbst zu führen²⁷³. Behörde ist in Vorarlberg die Landesregierung als 1. Instanz, der unabhängige Verwaltungssenat als 2. Instanz.

3.2.1.1.4.5 Verfahrensablauf

Gemäß §42 Abs.1 VRPG ist der Antrag auf Durchführung eines Umlegungsverfahrens von der Gemeinde

- von Amts wegen oder
- auf Ersuchen von den Eigentümern mindestens der Hälfte der umzulegenden Grundfläche zu stellen²⁷⁴.

Die Gemeinde hat nach §42 Abs.2 VRPG die Eigentümer und die bekannten dinglich Berechtigten von der beabsichtigten Antragstellung nachweislich in Kenntnis zu setzen und ihnen eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen.

Gemäß §42 Abs.4 VRPG hat die Landesregierung durch Verordnung ein Umlegungsverfahren einzuleiten, wenn:

- Ein Antrag nach §42 Abs.1 VRPG vorliegt
- Das beantragte Umlegungsgebiet gemäß §41 Abs.3 VRPG festgelegt ist
- Die Umlegung zur Verwirklichung der Raumplanungsziele und der Planungen nach diesem Gesetz erforderlich ist
- Ein Landesraumplan, der Flächenwidmungsplan oder sonstige Planungen nach dem VRPG der Umlegung nicht entgegenstehen

Die Verordnung ist im Amtsblatt für das Land Vorarlberg kundzutun. Mit der Verordnung wird eine Sicherung für die Durchführung ins Grundbuch eingetragen. Durch diese wird vorgegeben, nichts zu unternehmen, durch das die Umlegung erschwert oder vereitelt wird. Daran schließen sich die Verhandlungen mit den Eigentümern an. Diese werden in der Regel von einem Ziviltechniker für Vermessungswesen geführt, der von den Antragstellern der Baulandumlegung beauftragt wird. Dieser nimmt ebenfalls die Neueinteilung vor. Das Umlegungsverfahren ist von der Landesregierung durch Verordnung einzustellen, wenn nicht innerhalb von zwei Jahren nach Erlassung der Verordnung gemäß §42 Abs.4 VRPG von der Gemeinde ein Umlegungsplan vorgelegt wird²⁷⁵.

Gemäß §47 VRPG hat die Landesregierung die Auflage des Umlegungsplans zu veranlassen. Er ist einen Monat im Gemeindeamt zur allgemeinen Einsicht aufzulegen. Die Auflage ist durch Anschlag an der Amtstafel der Gemeinde kundzumachen. Die betroffenen Grundeigentümer und die der Gemeinde bekannten dinglich Berechtigten sind von der Gemeinde nachweislich von der Auflage zu verständigen.

Jeder Eigentümer und dinglich Berechtigte von bzw. an Grundstücken, der in die Umlegung einbezogen ist, kann während der Auflagefrist zum Umlegungsplan beim Gemeindeamt schriftlich Einwendungen erheben oder Änderungsvorschläge machen. Die Gemeinde hat nach Ablauf der Auflagefrist der Landesregierung die bei ihr eingelegten Änderungsvorschriften unverzüglich vorzulegen.

Die Landesregierung hat nach Bearbeitung der Einwände durch Bescheid die Umlegung zu genehmigen, wenn:

- Sie die Schaffung von nach Lage, Form und Größe zweckmäßig gestalteten und erschließbaren Grundstücken gewährleistet und den städtebaulichen, siedlungs- und verkehrstechnischen Interessen entspricht.
- Sie die erforderlichen Flächen für gemeinsame Anlagen vorsieht.
- Die zweckmäßige Erschließung des Umlegungsgebiets durch Verkehrsflächen gesichert ist.
- Sie den gesetzlichen Vorschriften, einem Landesraumplan, dem Flächenwidmungsplan, einem Bebauungsplan oder sonstigen Planungen nach dem VRPG entspricht²⁷⁶.

²⁷³ Vgl. SCHWARZ

²⁷⁴ In der Praxis beantragen 100% der Grundeigentümer, denen 100% der Grundfläche gehört.

²⁷⁵ §44 Abs.1 VRPG

Die Erlassung des Umlegungsbescheids hat folgende Rechtswirkungen²⁷⁷:

Mit Rechtskraft des Umlegungsbescheids geht das Eigentum an den zugewiesenen Grundstücken auf die neuen Eigentümer über. Gleichzeitig erlöschen die bisherigen Eigentumsrechte. Des Weiteren hat die Gemeinde innerhalb eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft des Umlegungsbescheids der Landesregierung eine den vermessungsrechtlichen Vorschriften entsprechende Planurkunde vorzulegen. Nach Eintritt der Rechtskraft des Umlegungsbescheids hat die Landesregierung dem Grundbuchgericht diesen Bescheid und unverzüglich die zur Berichtigung des Grundbuchs erforderlichen Behelfe zu übersenden. Daraufhin hat das Grundbuchgericht von Amts wegen die erforderlichen Eintragungen im Grundbuch vorzunehmen und die Anmerkung der Einleitung des Umlegungsverfahrens zu löschen. Ferner hat die Landesregierung die Richtigstellung des Grenz- oder Grundsteuerkatasters zu veranlassen.

§49 VRPG enthält in Abs.3 und 4 des Weiteren Regelungen über die Entrichtung der Geldleistungen und Geldabfindungen.

Gemäß §52 VRPG ist gegen den Umlegungsbescheid und gegen den Bescheid gemäß §51 Abs.3 VRPG die Berufung an den unabhängigen Verwaltungssenat zulässig.

3.2.1.1.4.6 Umlegung und Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung

In Vorarlberg besteht die Möglichkeit, auch im Flächenwidmungsplan noch nicht als Bauland gewidmete Grundstücke in die Baulandumlegung einzubeziehen. Dies hat den Vorteil, dass eine parallele Durchführung von Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan und Umlegungsplanung und damit die gegenseitige Abstimmung möglich ist.

3.2.1.1.4.7 Sicherung der Durchführung

„Von der Erlassung einer Verordnung gemäß §42 Abs.4 VRPG bis zum Eintritt der Rechtskraft des Umlegungsbescheids (§48) dürfen im Umlegungsgebiet (unbeschadet der nach anderen landesrechtlichen Vorschriften erforderlichen Bewilligungen) nur mit Genehmigung der Landesregierung durchgeführt werden:

- Teilungen von Grundstücken
- Einräumung von Bau- und Wegerechten
- Bauausführungen, es sei denn, dass eine Baubewilligung vorliegt, die vor Erlassung der Verordnung gemäß §42 Abs.4 rechtskräftig geworden ist
- Veränderungen an Grundstücken, die deren bauliche Nutzbarkeit wesentlich beeinträchtigen²⁷⁸“

Wenn das beabsichtigte Vorhaben die Umlegung nicht beeinträchtigt, ist eine Genehmigung gemäß §43 Abs.1 VRPG zu erteilen²⁷⁹.

3.2.1.1.4.8 Kosten und Finanzierung

„Die für gemeinsame Anlagen vorgesehenen Flächen sowie die Herstellungskosten dieser Anlagen sind von den Eigentümern der Grundstücke, die in die Umlegung einbezogen sind, im Verhältnis der Größe ihrer eingebrachten Grundstücke aufzubringen. Nicht einzurechnen sind jene Grundstücke oder Teile von Grundstücken, die ohne Umlegung zweckmäßig benützlich gewesen wären. Grundeigentümer, die nach der Neuverteilung keine Grundstücke erhalten, sind von ihrer Aufbringungspflicht befreit²⁸⁰.“

Die Grundeigentümer haben die Kosten für die Erhaltung der gemeinsamen Anlagen im Verhältnis des Werts ihrer aufgrund des Umlegungsbescheids zugewiesenen Grundstücke und des Vorteils der gemeinsamen Anlagen für diese Grundstücke zu tragen²⁸¹.

Gemäß §46 Abs.3 (VRPG) können die Aufbringung der Fläche für gemeinsame Anlagen sowie die Aufteilung der Kosten für die Herstellung und Erhaltung auch nach anderen Kriterien erfolgen. Da die Einrichtungen aber meist von allgemeinem öffentlichen Interesse sind, wird eine Abtretung entsprechender Flächen von den Eigentümern mit dem Hinweis, dass die Errichtung derartiger Anlagen Aufgabe der Gemeinde sei, abgelehnt²⁸².

Es ist ebenfalls üblich, dass gemeinsame Anlagen nach Abschluss des Verfahrens ins Eigentum der Gemeinde überführt werden. Diese hat somit auch für deren Erhaltung aufzukommen²⁸³.

Gemäß §51 VRPG sind im Rahmen eines Umlegungsverfahrens alle Amtshandlungen und schriftlichen Ausfertigungen von den durch landesrechtliche Vorschriften vorgesehenen Gebühren und Verwaltungsabgaben befreit. Des Weiteren sind die Kosten der Umlegung und ihrer Durchführung, die der Gemeinde erwachsen (Planung, Vermessung etc.) von den Beteiligten im Verhältnis der Herstellungskosten für gemeinsame Anlagen gemäß §46 Abs.2 VRPG zu tragen. Der §46 Abs.4 gilt sinngemäß.

²⁷⁶ §48 Abs.1 VRPG

²⁷⁷ §49 Abs.1 VRPG

²⁷⁸ §43 Abs.1 VRPG

²⁷⁹ §43 Abs.2 VRPG

²⁸⁰ §46 Abs.2 VRPG

²⁸¹ §46 Abs.3 VRPG

²⁸² Vgl. PORSCH und AMANN/ FEUERSTEIN

²⁸³ Vgl. PORSCH

3.2.1.1.5 Verfahren zur Grenzveränderung

Das Verfahren zur Grenzveränderung (Grenzverlegung, Grenzberichtigung) ist mit der Baulandumlegung verwandt. Dieses Rechtsinstitut existiert nur in den Bundesländern Burgenland, Steiermark, Vorarlberg und Wien.

3.2.1.1.5.1 Zweck der Grenzveränderung

Mit der Grenzveränderung wird das Ziel verfolgt, Baugrundstücke für eine Bebauung besser zu gestalten. Die Durchführung erfolgt auf Antrag eines Eigentümers²⁸⁴ oder der Gemeinde²⁸⁵.

Im Burgenland dient die Grenzveränderung dem Zweck, einen bereits bestehenden, ungünstig konfigurierten Bauplatz zu verbessern.

In der Steiermark bezweckt die Grenzveränderung hingegen die Änderung der Grenzen zur Herstellung von Baugrundstücken.

Die Grenzveränderung richtet sich in Tirol grundsätzlich nach den Umlegungsvorschriften.

In Vorarlberg dient die Grenzveränderung der zweckmäßigen Gestaltung und Erschließung von Baugrundstücken für aneinandergrenzende Grundstücke.

Ziel der Grenzveränderung in Wien ist die Schaffung entsprechender Baugrundstücke.

In allen Bundesländern kommen für eine Grenzveränderung nur unbebaute Flächen in Frage²⁸⁶.

3.2.1.1.5.2 Zuständigkeit

Im Burgenland ist (aufgrund eines Antrages eines Eigentümers) die Bezirksverwaltungsbehörde zuständig. Bei Höchstgerichten des öffentlichen Rechts kann der Anspruch auf Grenzveränderung angefochten werden.

In der Steiermark ist die Landesregierung zuständig.

In Tirol richtet sich die Zuständigkeit nach den Umlegungsvorschriften.

Die Landesregierung in Vorarlberg kann eine Änderung der Grenzen verfügen. Die Landesregierung entscheidet als 1. Instanz, der unabhängige Verwaltungssenat als 2. Instanz über den Antrag der Gemeinde. Diese wird von Amts wegen oder auf Antrag eines Grundeigentümers tätig.

Neben dem Eigentümer ist in Wien auch die Gemeinde antragsberechtigt. Behörde ist die Landesregierung²⁸⁷.

3.2.1.1.5.3 Verfahrensablauf

Der Verfahrensablauf wird wie die Umlegung am Beispiel Vorarlbergs dargestellt.

Gemäß §54 Abs.1 VRPG ist ein Grenzveränderungsverfahren von der Landesregierung durch Bescheid einzuleiten, wenn es von der Gemeinde beantragt wird und die Voraussetzungen des §52 Abs.2 und 3 gegeben sind. Auf Ersuchen eines Grundeigentümers hat die Gemeinde den Antrag jedenfalls einzubringen.

Nach der Einleitung des Grenzveränderungsverfahrens ist zunächst ein Vertrag anzustreben und erforderlichenfalls den Parteien eine zwei Monate nicht überschreitende Frist einzuräumen²⁸⁸.

Kommt kein Vertrag zustande, so hat die Landesregierung unter möglichster Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten die Grenzveränderung durch Bescheid unter Beachtung der nachstehenden Grundsätze zu verfügen²⁸⁹:

Grundsätze der Grenzveränderung	
▪	Die Grundstücke, die sich aufgrund der Grenzveränderung ergeben, müssen selbständig bebaubar sein.
▪	Das Ausmaß der abzutretenden Flächen ist nur in dem für die Erreichung des Zwecks der Grenzveränderung unbedingt erforderlichen Umfang festzusetzen.
▪	Das Flächenausmaß der einzelnen Grundstücke muss vor und nach der Grenzveränderung gleich groß sein. Soweit jedoch Teile von Grundstücken abgetrennt werden, für die nach der Lage des Grundstücks ein Ausgleich durch eine andere Fläche eines in die Grenzveränderung einbezogenen Grundstücks nicht möglich ist, ist eine Geldabfindung zuzuerkennen.
▪	Geldabfindungen nach lit.c sind von den Eigentümern zu erbringen, die durch die Grenzveränderung eine größere Fläche erhalten. Nach den gleichen Grundsätzen sind auch wesentliche Wertänderungen auszugleichen.

Gemäß §55 Abs.3 VRPG gelten die Bestimmungen der §§48 Abs.2 und 49 bis 51 sinngemäß.

3.2.1.1.5.4 Kosten und Finanzierung

Hinsichtlich der Kosten, Gebühren und Abgaben gelten in Vorarlberg die selben Bestimmungen wie bei der Umlegung. Das bedeutet, dass im Rahmen eines Grenzveränderungsverfahrens alle Amtshandlungen und schriftlichen Ausfertigungen von den durch landesrechtliche Vorschriften vorgesehenen Gebühren und Verwaltungsabgaben befreit sind.

²⁸⁴ Burgenland, Steiermark, Vorarlberg, Wien

²⁸⁵ Steiermark, Vorarlberg, Wien

²⁸⁶ Vgl. GEUDER

²⁸⁷ Vgl. GEUDER

²⁸⁸ §55 Abs.1 VRPG

²⁸⁹ §55 Abs.2 VRPG

Die Kosten eines Grenzveränderungsverfahrens und ihrer Durchführung, die der Gemeinde erwachsen, sind von den Beteiligten zu tragen.

3.2.1.2 *Bodenrechtliche Eigentumseingriffe*

3.2.1.2.1 Baugebot – befristete Baulandwidmung

„Unter Baugebot (Baupflicht) ist das Recht (in der Regel) der Gemeinde zu verstehen, einem Grundeigentümer unter Vorgabe einer Frist und unter Sanktionsandrohung eine plangemäße und fristgerechte Bebauung aufzutragen²⁹⁰.“

In Österreich wurde ein Baugebot bzw. eine Bebauungsfrist erstmals durch das Steiermärkische ROG (StROG) in §23a StROG vorgesehen. Die Regelung wurde inzwischen zwar abgeschafft, bedarf jedoch hinsichtlich möglicher Vorschläge für das deutsche System einer Erläuterung.

Darin konnte für eine als Bauland ausgewiesene Grundfläche zur Sicherstellung einer Bebauung im Zuge der Gesamtänderung des Flächenwidmungsplans eine Bebauungsfrist festgesetzt werden, die mindestens 5 Jahre zu betragen hatte und nicht mehr als 10 Jahre betragen durfte. Voraussetzungen für die Festlegung einer Bebauungsfrist war das Vorliegen eines öffentlichen Interesses²⁹¹ und die bereits vorhandene Erschließung. Wurde diesem Baugebot nicht nachgekommen, so war die Grundfläche nach Ablauf der Bebauungsfrist nach Wahl des Grundeigentümers entweder:

- Anlässlich der nächstfolgenden Änderung des Flächenwidmungsplans entgegen §34 StROG entschädigungslos dem Freiland zuzuweisen oder
- für die Leistung eines (geringen) Infrastrukturkostenbeitrags heranzuziehen²⁹².

Der Grundeigentümer hatte aber auch die Möglichkeit, von der Gemeinde zu verlangen, dass sie das Grundstück zum Verkehrswert erwirbt. Erwarb die Gemeinde die Grundfläche nicht innerhalb von zwei Jahren für sich oder einen Dritten, so war die Bebauungsfrist durch Änderung des Flächenwidmungsplans aufzuheben²⁹³.

Erwarb die Gemeinde die Grundfläche, so war das Grundstück innerhalb von drei Jahren ab dem Erwerb der Bebauung zuzuführen. Bei der Errichtung von Gebäuden mit mehr als drei Wohnungen erstreckte sich die Bebauungsfrist auf fünf Jahre²⁹⁴.

Wurde die von der Gemeinde erworbene Grundfläche zweckwidrig verwendet oder nicht innerhalb der festgelegten Frist dem ausgewiesenen Zweck zugeführt, so konnte der Veräußerer die Aufhebung des seinerzeitigen Erwerbsvorgangs bei Gericht verlangen. Wurde dieser aufgehoben, war die Grundfläche zurückzustellen und der Kaufpreis in jenem Ausmaß, der dem seinerzeitigen inneren Wert entsprach, zurückzuzahlen. Außerdem war die festgelegte Bebauungsfrist durch Änderung des Flächenwidmungsplans aufzuheben.

Diese Bestimmung hatte nur als Kann-Bestimmung ins Gesetz Eingang gefunden. Grund hierfür war, dass man aus politischen Gründen von einer Verpflichtung der Gemeinden zur Verhängung von Baugeboten im Zuge der Gesamtänderung der Flächenwidmungspläne absehen wollte.

In Salzburg wurde eine kurze Zeit lang ein „ex lege – Verfall“ von Widmungen diskutiert, falls nicht innerhalb der vorgesehenen Frist mit der Bebauung begonnen wird. Im Prinzip wäre die zeitliche Befristung von Widmungen nichts anderes als ein generalisiertes Baugebot. Doch auch davon hat man aus ähnlichen Gründen abgesehen²⁹⁵.

Das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz (NÖROG) sieht in §16a die Möglichkeit der befristeten Baulandwidmung vor. Dabei darf die Gemeinde bei der Neuwidmung von Bauland eine Befristung von 5 Jahren festlegen. Diese ist im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen. Die Gemeinde kann für unbebaute Grundstücke nach Ablauf der Frist innerhalb eines Jahres die Widmung ändern, wobei ein allfälliger Entschädigungsanspruch gemäß §24 nicht entsteht. Eine ähnliche Befristung sieht das Burgenländische Raumplanungsgesetz (BRPG) in §11a Abs.2 vor.

3.2.1.2.2 Planänderung – Umwidmung – Rückwidmung

Unter einer Planänderung wird jede Art der Widmungsänderung im Flächenwidmungsplan einer Gemeinde verstanden. Dazu zählen unter anderem die Widmung von Grünland in Bauland, der Wechsel von Bauland in Grünland und die Löschung einer Vorbehaltswidmung. Auch die Änderung einer Widmungsart innerhalb der Widmungskategorie wie beispielsweise von Bauland-erweitertes Wohngebiet in Bauland-Kerngebiet zählt dazu. Bei dem Begriff Planänderung handelt es sich um einen Rechtsbegriff. Er deckt jede Art der Verschiebung innerhalb des gesetzlich vorgesehenen Widmungsgefüges (Kategorien wie Arten) ab. Dadurch soll den Planungsorganen die Korrektur der baulandüberladenen Flächenwidmungspläne ermöglicht werden. Vor allem wird letzterer Zweck durch Planänderungen von Bauland in Grünland verfolgt. In der Praxis hat sich für diese Art der Planänderung der Begriff Rückwidmung etabliert²⁹⁶.

Im Folgenden wird die Rückwidmung am Beispiel des Bundeslandes Salzburg erläutert.

²⁹⁰ SCHADT/ KNOTH

²⁹¹ Baulandbedarf, wirtschaftliche und siedlungspolitische Interessen, Ver- und Entsorgungserfordernisse u. dgl.

²⁹² Vgl. §23a Abs.4 StROG

²⁹³ §23a Abs.5 StROG

²⁹⁴ §23a Abs.6 StROG

²⁹⁵ Vgl. SCHADT/ KNOTH

²⁹⁶ Vgl. AUER

In Salzburg enthält §23 SROG die zentralen Bestimmungen bezüglich des Planänderungsrechts²⁹⁷:

a) Obligatorische Abänderung (§23 Abs.1 S. 2)

Der Flächenwidmungsplan ist zu ändern, soweit dies erforderlich ist:

- durch eine Änderung des räumlichen Entwicklungskonzepts der Gemeinde (Z 1),
- durch Planungen und sonstige Maßnahmen nach anderen gesetzlichen Vorschriften (Z 2) oder
- durch die Verbindlicherklärung von (geänderten) Entwicklungsprogrammen des Landes (Z 3). Gemäß §23 Abs.2 SROG ist diese Verpflichtung spätestens innerhalb von 3 Jahren ab Wirksamkeit des Entwicklungsprogramms zu erfüllen.

b) Fakultative Abänderung (§23 Abs.1 S. 1)

Der Flächenwidmungsplan kann geändert werden,

- wenn die Änderung dem räumlichen Entwicklungskonzept entspricht, insbesondere zur Anpassung des ausgewiesenen Baulands an den im Sinn des §17 Abs.12 erster Satz voraussichtlich bestehenden Bedarf.

Durch §23 Abs.1 S. 1 SROG wird die grundsätzliche Abänderbarkeit des Flächenwidmungsplans im Rahmen des REK normiert, wobei ein wichtiger Beispielfall genannt wird, nämlich die Anpassung des ausgewiesenen Baulands an den im Planungszeitraum bestehenden Bedarf²⁹⁸. Im Rahmen der Anpassung der Flächenwidmungspläne an die Bestimmungen des Salzburger Raumordnungsgesetzes kommt der Reduktion des ausgewiesenen Baulands auf den Zehnjahresbedarf und der Sicherung der widmungsgemäßen Nutzung innerhalb eines bestimmten Zeitraumes eine zentrale Stellung zu. In den meisten Gemeinden weisen die noch bestehenden Flächenwidmungspläne nach früheren Rechtsgrundlagen (SROG 1977) wesentlich mehr Bauland aus als für einen Bedarfszeitraum von zehn Jahren. Aufgrund dessen werden im Zug der Anpassung größere Baulandflächen in Grünland rückzuwidmen sein. In der Regel sind mit der Rückwidmung Auswirkungen auf Bodenwert und Bodennutzbarkeit verbunden. Dies bedeutet immer auch einen Eingriff in tatsächliche oder vermeintliche Interessen der Grundbesitzer. Der Beachtung des Grundsatzes der „begründeten und nachvollziehbaren Planung“ kommt deswegen besondere Bedeutung zu. §17a Abs.2 SROG stellt den zentralen Ansatzpunkt für die Anpassung der Baulandausweisung dar. Darin heißt es im ersten Satz:

„Das Ausmaß des unverbauten Baulands hat sich nach dem Bedarf zu richten, der in der Gemeinde in einem Planungszeitraum von zehn Jahren voraussichtlich besteht...“

Die konkrete Umsetzung dieser Bestimmung erfolgt im Zusammenhang mit §45 Abs.12 SROG²⁹⁹. Darin wurde die generelle Verpflichtung zur Anpassung der Flächenwidmungspläne an die Bestimmungen dieses Gesetzes bis längstens 31. Dezember 1999 (mit inzwischen erfolgter Fristverlängerung bis Ende 2001) verankert³⁰⁰. Die meisten Gemeinden haben aufgrund der Vorgaben des ROG ihre räumlichen Entwicklungskonzepte inzwischen überarbeitet. Auch die Flächenwidmungspläne sind mittlerweile im Großteil dieser Gemeinden angepasst worden, teilweise unter beträchtlichen Rückwidmungen von Bauland³⁰¹.

Eine Umwidmung von Bauland in Grünland (=Rückwidmung) darf aufgrund einer Änderung des REK nur vorgenommen werden, wenn seit der erstmaligen Baulandwidmung des Grundstücks fünf Jahre vergangen sind (§23 Abs.1 S. 3 SROG). §40 Abs.3 SROG bestimmt für diesen Fall, dass mit Wirksamkeit der Rückwidmung der Bebauungsplan für den Änderungsbereich als aufgehoben gilt.

Grundstücke von gemeinnützigen oder privaten Wohnbauträgern und Förderungswerbern im Sinne des Salzburger Wohnbauförderungsgesetzes sind gemäß §45 Abs.12 Z 2 von der Rückwidmung ausgenommen. Diese Ausnahme greift jedoch nur, wenn die begünstigten Personen sich gegenüber der Gemeinde verpflichtet haben, innerhalb von 5 Jahren ab Inkrafttreten des SROG um eine Baubewilligung anzusuchen und das Bauvorhaben längstens innerhalb von 3 Jahren ab der Erteilung fertig zu stellen.

In §23 Abs.4 SROG wird neben dem allgemeinen Änderungsverfahren³⁰² ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen für:

- Geringfügige Umwidmungen von Grünland in Bauland, wenn die betreffende Fläche an gewidmetes Bauland anschließt und 2000 qm nicht übersteigt, allenfalls verbunden mit einer Umwidmung von Bauland in Grünland oder Verkehrsfläche
- Die Ausweisung einer Sonderfläche für bestehende einzelstehende Betriebe im Grünland (§23 Abs.4 lit a SROG)
- Die Ausweisung, Änderung, Verlängerung und Löschung von Vorbehalten, sowie für die Freigabe von Aufschließungsgebieten unter der Maßgabe des §23 Abs.4 lit b Z 1, 2 und Z 3 SROG

²⁹⁷ Vgl. AUER

²⁹⁸ Vgl. §17 Abs.12 SROG, Planungszeitraum ist 10 Jahre.

²⁹⁹ Allerdings wurde zwischenzeitlich in §45 Abs.12 SROG als Übergangsbestimmung angefügt: „Bis zur Anpassung kann Bauland trotz einem bereits bestehenden Baulandüberhang (§17 Abs.12 erster Satz) zusätzlich ausgewiesen werden, wenn die Ausweisung Flächen betrifft, deren Verwendung entsprechend der beabsichtigten Flächenwidmung sichergestellt ist, und bis 31. Dezember 2000 5% und danach bis 31. Dezember 2001 2,5% des Baulandbedarfes in einem Zeitraum von zehn Jahren nicht überschritten werden. Die prozentmäßige Beschränkung gilt nicht für die Ausweisung von Betriebsgebieten, Gewerbegebieten, Industriegebieten und Sonderflächen.“

³⁰⁰ Vgl. FALLY/ BRAUMANN

³⁰¹ Vgl. BRAUMANN (2001)

³⁰² §23 Abs.1 iVm §21 f SROG

Eine Rückwidmung eines als Bauland gewidmeten Grundstücks ist an die gesetzlichen Enteignungsvoraussetzungen gebunden. Eine Rückwidmung bedarf demzufolge sowohl einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung als auch der Existenz eines entsprechenden öffentlichen Interesses.

Es gilt dabei, die Interessen der Gemeinde an einer bestmöglichen Anordnung und Gliederung des Baulands im Rahmen einer Abwägung den (wirtschaftlichen) Interessen der Grundstückseigentümer gegenüberzustellen³⁰³.

Durch die Rückwidmung einer Grundfläche werden die Nutzungsmöglichkeiten und somit auch die vermögensrechtlichen Interessen des Liegenschaftseigentümers beeinträchtigt. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs sind deswegen entweder die wirtschaftlichen Nachteile des Betroffenen durch Entschädigungsregelungen auszugleichen oder seine wirtschaftlichen Interessen beim Flächenwidmungsplan entsprechend zu berücksichtigen³⁰⁴.

Das Salzburger Raumordnungsgesetz sieht in §25 Abs.1 eine zeitliche Begrenzung der Entschädigungspflicht bei der Rückwidmung von unbebautem Bauland auf einen Zeitraum von zehn Jahren ab dessen erstmaliger Ausweisung vor. Dies stellt eine zentrale Handhabe dar, um der Verpflichtung der Anpassung der Flächenwidmungspläne an den Zehnjahresbedarf entsprechen zu können. Es ergibt sich also generell die Möglichkeit, dass Baulandflächen, die bereits länger als zehn Jahre ausgewiesen, aber unbebaut geblieben sind, ohne Entschädigung rückzuwidmen. In die Zehnjahresfrist wird die Zeit einer Bausperre nicht eingerechnet³⁰⁵.

Der Ermittlung des Eigenbedarfs kommt im Rahmen der Anpassung des Flächenwidmungsplans auf Grund von §45 Abs.12 SROG ein besonderer Stellenwert zu. Ist nachweislicher Eigenbedarf (für Wohn- und Betriebszwecke) gegeben, so besteht bei einer Rückwidmung von Bauland Entschädigungspflicht für vermögensrechtliche Nachteile (§25 Abs.1 letzter Satz SROG) auch über die „Nutzungsfrist“ von zehn Jahren hinaus.

Gemäß §25 Abs.1 ROG gelten als zu entschädigende vermögensrechtliche Nachteile im Fall einer Anpassung eines „alten“ Flächenwidmungsplans:

- Aufwendungen für die Baureifmachung einer Grundfläche im Vertrauen auf ihre bauliche Nutzbarkeit
- Jener Teil des Wertes einer Grundfläche, der bei ihrem Erwerb wegen der Widmung im Flächenwidmungsplan als Bauland gegeben war, soweit er in der Gegenleistung (Kaufpreis und dgl.) seinen Niederschlag gefunden hat

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass für die oben angeführten Flächen kein „Übernahmewang“ als Bauland in einen neuen Flächenwidmungsplan gegeben ist. Soweit seit der erstmaligen Ausweisung einer solchen Grundfläche als Bauland kein Erwerbsvorgang (auch im Erwerb mit entsprechender Erbschaftsteuerleistung) stattgefunden hat oder Aufwendungen für die Baureifmachung getätigt wurden, besteht auch bei der allfälligen Rückwidmung kein Entschädigungsanspruch³⁰⁶.

3.2.1.2.3 Enteignung

Bei der Enteignung ist zwischen der für öffentliche Zwecke³⁰⁷, der zum Zwecke der Bauplatzbeschaffung³⁰⁸ und der zum Zweck der Bebauung³⁰⁹ zu unterscheiden³¹⁰. Auf Bundesebene enthält das Bodenbeschaffungsgesetz Bestimmungen zur Enteignung. Die Länder haben nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes Vorsorge zu treffen, dass die Gemeinden für die Errichtung von Häusern mit Klein- oder Mittelwohnungen oder von Heimen für Ledige, Schüler, Studenten, Lehrlinge, jugendliche Arbeitnehmer oder für betagte Menschen unbebaute Grundstücke, die baureif sind oder baureif gemacht werden können, sowie Ergänzungsgrundstücke beschaffen (Bodenbeschaffung). Auf diese spezielle Regelung wird im Folgenden jedoch nicht eingegangen.

Enteignung bedeutet stets den Eigentumsübergang gegen den Willen des Eigentümers. Im Rahmen dieser Arbeit wird nur auf die Enteignung zum Zweck der Bebauung eingegangen. Dabei versucht das Instrument, die widmungsgemäße Nutzung des Grundstücks durch Androhung (bzw. tatsächlicher Vornahme) einer Enteignung der Grundfläche zu erreichen. Die Höhe der Eingriffsintensität des Instruments der Enteignung in die rechtlich geschützte Position der Grundeigentümer übertrifft die bloße Rückwidmung eines Grundstücks. Es kann auch als letztes Zwangsmittel zur Durchsetzung eines Baugebotes betrachtet werden.

Diese Form der Enteignung wird am Beispiel des §43 der Wiener Bauordnung erläutert:

Es besteht demnach eine Abtretungspflicht des Grundeigentümers an die Gemeinde, wenn ein Grundstück nicht widmungs- und bebauungsplangemäß bebaut wird und aus städtebaulichen Rücksichten eine entsprechende Bebauung für erforderlich gehalten wird³¹¹.

Diese Enteignungsmöglichkeit kommt in Gebieten mit einer Gebäudehöhe unter 12 Metern nicht zur Anwendung. Des Weiteren ist dem Grundstückseigentümer eine entsprechende Frist einzuräumen, um den geforderten Zustand selbst herzustellen. Eine Enteignung ist

³⁰³ Vgl. PANGRATZ

³⁰⁴ VfGH vom 3. Dezember 1992, V 239/91

³⁰⁵ Vgl. FALLY/ BRAUMANN

³⁰⁶ Vgl. FALLY/ BRAUMANN

³⁰⁷ Diese ist in unterschiedlichem Ausmaß in allen Ländern möglich.

³⁰⁸ Diese ist in Bundesländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien möglich.

³⁰⁹ Diese ist sehr unterschiedlichem Umfang in den Bundesländern Oberösterreich und Wien möglich.

³¹⁰ Vgl. CONDITT/ POTYKA

³¹¹ Vgl. SCHADT/ KNOTH

außerdem nur zulässig, wenn „an der Bebauung ... ein besonderes öffentliches Interesse besteht.“ Dieser generalklauselartige Grundrechtsschutz ist aus verfassungsrechtlichen Überlegungen geboten³¹².

3.2.1.3 Fiskalische Maßnahmen

Traditionell werden in Österreich mit den an Grundeigentum und Grundverkehr anknüpfenden Steuern und sonstigen Abgaben in erster Linie fiskalische Absichten verfolgt. Das heißt, sie sind vornehmlich auf die Erzielung von Einnahmen der öffentlichen Hand ausgerichtet. In Österreich findet eine Besteuerung von Grundeigentum und Grundverkehr zum einen in den einschlägigen Steuergesetzen statt,

- „die am Grundeigentum, wie Grundsteuer, Bodenwertabgaben, Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und Baulandabgabe,
- am Grundverkehr, wie Erbschaft- und Schenkungsteuer, sofern sie auf Grundvermögen anfallen, und Grunderwerbsteuer
- oder an öffentlichen Leistungen, wie Erschließungsbeiträge und Infrastrukturbeiträge anknüpfen“.

Auch in den anderen Abgabengesetzen sind Besteuerungstatbestände zu finden, die an Grundvermögen und Grunderwerb anknüpfen, wie in

- „der Einkommensteuer über die Besteuerung von Spekulationsgewinnen oder über die Wertzuschreibung von Grund und Boden sowie über die Berücksichtigung realisierter Gewinne und Verluste aus der Veräußerung von Grund und Boden bei protokollierten Gewerbebetrieben und
- der Körperschaftsteuer über die Wertzuschreibung von Grund und Boden sowie über die Berücksichtigung realisierter Gewinne und Verluste in der Gewinnermittlung“³¹³.

Im Folgenden werden die wichtigsten Abgaben und Steuern in den Grundzügen vorgestellt. Einige, wie Erschließungsbeiträge und Infrastrukturbeiträge werden im Kapitel 3.2.3 Erschließung erläutert.

Der Einheitswert ist ein wesentliches Element zur Ermittlung der Höhe der unterschiedlichen Abgaben. Er stellt die Bemessungsgrundlage dar. Aufgrund dessen erscheint es sinnvoll, ihn im Folgenden kurz zu erläutern:

Die Basis für die Ermittlung des Einheitswerts stellt das Bewertungsgesetz 1955 und das Bodenschätzungsgesetz 1970 dar. Bei der Ermittlung werden sowohl der Boden als auch die darauf befindlichen Bauwerke berücksichtigt. Für bebaute Grundstücke ergibt sich somit eine höhere Bewertung als für unbebaute. Daraus folgt, dass sich für Eigentümer von unbebauten Grundstücken eine geringere steuerliche Belastung ergibt³¹⁴.

3.2.1.3.1 Grundsteuer

Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine Realsteuer. „Das bedeutet, dass sie ausschließlich auf den Steuergegenstand abstellt und die persönlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen unberücksichtigt bleiben. Sie soll aus dem Grundstücksertrag bestritten werden. Sie belastet allerdings auch ertraglose Grundstücke“³¹⁵.

Die Grundsteuer bezieht sich auf das Halten von Vermögen in Form von Boden. Sie ist eine Gemeindeabgabe und stellt die wichtigste Bodenbesitzsteuer in Österreich dar. Bemessungsgrundlage ist der Einheitswert. Berechnet wird die Grundsteuer durch Anwendung einer Steuermaßzahl, welche maximal zwei Promille vom Einheitswert beträgt und für bestimmte Nutzungen vermindert wird. Die Gemeinde vervielfacht dann diese Steuermaßzahl mit einem Hebesatz (maximal 500 Prozent). Daraus ergibt sich bei voller Ausschöpfung der Möglichkeiten eine jährliche Grundsteuer von maximal einem Prozent des Einheitswerts³¹⁶.

3.2.1.3.2 Vermögensteuer

Bei der Vermögensteuer handelt es sich um eine ausschließliche Bundesabgabe. Wie die Grundsteuer bezieht sich die Vermögensteuer auf das Vermögen von Boden. Ihre Höhe beträgt auf das Jahr bezogen ein Prozent des steuerpflichtigen Vermögens. Bei der Berechnung des steuerpflichtigen Vermögens wird die Passiva von der Aktiva abgezogen. Des Weiteren kommt der niedrige Einheitswert zum Tragen³¹⁷.

3.2.1.3.3 Bodenwertabgabe

Wie die Grundsteuer so ist auch die Bodenwertabgabe eine Objektsteuer. Die Bodenwertabgabe bezieht sich nur auf unbebaute Grundstücke, die für Bauzwecke in Betracht kommen. Sie ist eine zusätzliche „Grundsteuer“. Die Bodenwertabgabe zählt finanzverfassungsrechtlich zu den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Die Gemeinden erhalten einen Großteil des Ertrages, der Bund den Rest³¹⁸.

Sie beträgt ein Prozent des Einheitswerts, kann jedoch noch um einen Freibetrag vermindert werden³¹⁹.

³¹² Vgl. SCHERM

³¹³ Vgl. SCHADT et al. (1995)

³¹⁴ Vgl. SCHADT et al. (1995), PUHMER

³¹⁵ Vgl. SCHADT et al. (1995)

³¹⁶ Vgl. SCHADT/ KNOTH

³¹⁷ Vgl. SCHADT/ KNOTH

³¹⁸ Vgl. SCHADT et al. (1995)

³¹⁹ Vgl. SCHADT/ KNOTH

3.2.1.3.4 Grunderwerb-, Schenkung- und Erbschaftsteuer

Wie die Schenkung- und Erbschaftsteuer zählt auch die Grunderwerbsteuer zu den Bodenverkehrssteuern. Darunter sind Steuern zu verstehen, die im Zusammenhang mit der Übertragung von Eigentumsrechten an Boden stehen. Die Übertragung kann in Form von Kauf, Tausch, Schenkung, oder Erbschaft vonstatten gehen. Die Abgabepflicht betrifft in der Regel sowohl den alten als auch den neuen Eigentümer. In der Praxis gehen sie jedoch meist zu Lasten des neuen Eigentümers und erhöhen damit seine Transaktionskosten. Ausschlaggebend für die Berechnung der Schenkung- und Erbschaftsteuer ist wieder der Einheitswert. Dabei sind nahe Angehörige gegenüber weiter entfernten Verwandten und Verschwägerten sowie Fremden begünstigt. Die Grunderwerbsteuer wird im Gegensatz zu den bisherigen Steuern nicht am Einheitswert, sondern am Verkehrswert bemessen.

Die Höhe der Grunderwerbsteuer liegt bei zwei Prozent des Verkehrswertes bei Geschäften mit nahen Verwandten, ansonsten dreieinhalb Prozent des Verkehrswertes³²⁰.

3.2.1.3.5 Bodenwertzuwachssteuer

Wie der Name schon sagt, bezieht sich diese Steuer auf die Wertsteigerung des Bodens, welche sich aus Widmung und Infrastrukturinvestitionen ergeben können. Des Weiteren zielt sie auf inflatorisch bedingte Wertsteigerungen ab.

Diese wichtigste den Bodenwertzuwachs betreffende Abgabe steht auf der Basis der Differenzenbildung aus Kauf- und Verkaufspreis. Sie ist im Einkommensteuergesetz im Zusammenhang mit Spekulationsgeschäften zu finden. Ausschlaggebend dabei ist der Zeitraum, der zwischen Kauf und Verkauf eines Grundstücks liegt. Ein Spekulationsgeschäft wird dann angenommen, wenn dieser Zeitraum weniger als zehn Jahre beträgt. Die Steuer berechnet sich dann aus dem halben Durchschnittssteuersatz aus der Differenz aus Kauf und Verkauf³²¹.

3.2.1.3.6 Baulandsteuer

Die Steuer wurde in Österreich bisher nicht realisiert, sondern lediglich diskutiert. Der interessante Ansatz dieser Steuer bedarf jedoch einer kurzen Erläuterung. Die Idee dahinter ist, Bauland durch Abgaben zu belasten bis der planungsgemäße Zustand, die Bebauung, hergestellt ist. Diese Regelung kann in der Form als eine Buße für nicht widmungsgemäße Nutzung eines Grundstücks angesehen werden.

3.2.2 Kooperative Instrumente und Strategien

In Österreich, insbesondere in Salzburg spielen bzw. spielten kooperative Instrumente und Strategien eine besonders große Rolle. Im nun geänderten §14 SROG war die Gemeinde ganz allgemein dazu verpflichtet, kooperative Maßnahmen im Dienst der Raumordnung zu ergreifen. Obwohl die Verpflichtung nun aufgehoben wurde und in eine "Kann-Bestimmung" geändert wurde, finden diese Instrumente und Strategien immer noch Anwendung. Die Gemeinde kann, zur Sicherung der Entwicklungsziele für den örtlichen Wohn- und Wirtschaftsbedarf, Vereinbarungen mit Grundeigentümern hinsichtlich der Verwendung ihrer Grundstücke schließen. Raumordnungsverträge, der reguläre Erwerb von Grundstücken am Immobilienmarkt im Sinne einer kommunalen Bodenbevorratung und die Bereitstellung von Infrastruktur sind Beispiele für solch eine aktive Bodenpolitik der Gemeinde. Falls die finanziellen Mittel der Gemeinde nicht ausreichen, können auch über die Land-Invest³²² Grundfläche für den Wohnbau oder zur Ansiedlung von Betrieben erworben werden.

3.2.2.1 Kommunale Bodenbevorratung

Auch in Österreich wird unter kommunaler Bodenbevorratung der Grunderwerb durch die Gemeinde für Zwecke der Infrastruktur- und Gemeindebedarfseinrichtungen, für Gewerbeansiedlungen und zur Unterstützung des Wohnungsbaus verstanden. Die Vorgehensweise bei der kommunalen Bodenbevorratung entspricht im Wesentlichen der in Deutschland: Die Gemeinde selbst oder eine extra dafür eingerichtete Gesellschaft kauft und erschließt das Bauland. Dabei werden die Grundstücke entweder unmittelbar im Planungsgebiet oder aber typischerweise vor Aufstellung konkreter Pläne erworben. Diese sollen dann für bestimmte Vorhaben unmittelbar und im Sinne wohnbaupolitischer, sozialpolitischer, städtebaulicher bzw. raumordnerischer Ziele bereitgestellt bzw. eingetauscht werden. In der Folge werden die Grundstücke privaten Bauträgern zu einem angemessenen Preis wieder zur Verfügung gestellt. Wie in Deutschland erfordert ein erfolgreiches Engagement der öffentlichen Hand auf dem Bodenmarkt genaue Kenntnis des Bodenmarkts und unternehmerisches Agieren. Bislang existieren in Österreich nur wenige Ansätze zu einer entsprechenden Professionalisierung der Bodenpolitik.

3.2.2.1.1 Baulandgesellschaften

Vier Beispiele einer verwaltungsorganisatorischen Ausgliederung bodenpolitischer Agenden und der Schaffung von Sondervermögen in Form von Grundstücksfonds bzw. von Baulandgesellschaften sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Zum einen ist dies der seit 1984 bestehende Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds, bei dem es sich um einen städtischen Bodenfonds mit vornehmlich wohnbau- bzw. zunehmend auch stadtentwicklungspolitischer Zielsetzung handelt. Ihm sind zudem auch Stadterneuerungsagenden übertragen. Zwei weitere sind die Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft Land-Invest und der Tiroler Bodenbeschaffungsfonds. Diese wurden auf der Grundlage der neuen Landesraumordnungsgesetze errichtet. Es handelt sich hierbei um Landeseinrichtungen, die primär die Eigenbedarfssicherung der Gemeinden unterstützen. Auch das Bundesland Kärnten hat mittlerweile einen Fonds. Im Folgenden wird auf das Beispiel Salzburgs eingegangen.

³²⁰ Vgl. SCHADT/ KNOTH

³²¹ Vgl. SCHADT/ KNOTH

³²² Vgl. Kapitel 3.2.2.1.1

In Salzburg ist die Einrichtung einer Baulandsicherungsgesellschaft auf privatrechtlicher Basis durch das Land Salzburg in §43 SROG verankert. Diese soll die Gemeinden bei kooperativen Maßnahmen im Sinne des §14 SROG unterstützen. Gemäß §43 SROG darf die Baulandsicherungsgesellschaft ausschließlich durch den Rechtserwerb an geeigneten Grundstücken für die Gemeinden treuhänderisch und haushaltsunwirksam tätig sein. Dabei hat sie die Raumordnungsziele und –grundsätze des §2 SROG zu beachten. Die Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft Land-Invest versteht sich in erster Linie als Institution, die den Gemeinden die Grundvorsorge für Einheimische erleichtern bzw. ermöglichen soll. Damit ist sie im Kontext mit Einheimischenmodellen zu sehen, welche zum Ziel haben, der einheimischen Bevölkerung Baugrundstücke zu erschwinglichen Preisen anbieten zu können, um deren Abwanderung zu verhindern. Vielen Gemeinden fehlten für eine entsprechende Eigenvorsorge die finanziellen Mittel. Auf Antrag der Gemeinden können durch die Land-Invest Grundstücke treuhänderisch erworben und innerhalb eines bestimmten Zeitraums auf Vorschlag der Gemeinde privaten Personen, Wohnbauträgern oder Betrieben zur Bebauung zur Verfügung gestellt werden. Im Treuhandvertrag muss festgestellt werden, unter welchen Voraussetzungen die Gemeinde zur Weitergabe der Grundstücke verpflichtet ist. Für Grundstücke für Eigenheim- und Eigentumswohnungsbau sowie für gewerbliche Grundstücke gilt, dass diese innerhalb von 5 Jahren bebaut werden müssen. Grundstücke für den Mietwohnungsbau sind innerhalb von 7 Jahren –in Einzelfällen längstens 10 Jahre- einer Bebauung zuzuführen. Mit dem Erwerb von Grundstücken durch die Land-Invest ist die Bedingung verbunden, dass die Grundstücke unter Ausnutzung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Instrumente gemäß §14 SROG unter dem Verkehrswert verfügbar gemacht werden können. Insbesondere ist hierbei an den Abschluss von Baulandsicherungsverträgen bei der Neuausweisung zu denken. Insgesamt erstreckt sich der Aufgabenbereich der Land-Invest auf den treuhänderischen Zwischenerwerb im Auftrag von Gemeinden und des Landes Salzburg, der Vorfinanzierung und der planerischen Vorbereitung von Aufschließungsarbeiten und Beratungs- und Informationsfunktionen. Anzumerken ist, dass der Erwerb von Grünflächen für Tauschzwecke zulässig ist. Die privatrechtliche Form der Land-Invest ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Das Land Salzburg bringt in die Gesellschaft eine Stammeinlage ein. Mittelfristig soll jedoch über Darlehnsaufnahmen ein weit über das Stammkapital hinausgehendes Finanzierungsvolumen aufgebracht werden.

Beim Verkauf der Grundstücke setzt sich der Preis aus den Anschaffungskosten (Kaufpreis) der Liegenschaft, den angelaufenen Nebenkosten, den Finanzierungskosten (abzüglich der von Land und Gemeinde gewährten Zinszuschüsse), einem Verwaltungskostenbeitrag in Höhe von 2% des Verkaufspreises und den Erschließungskosten zusammen. Beim Zwischenerwerb durch die Land-Invest fällt zweimal Grunderwerbsteuer an. Einmal beim Erwerb durch die Land-Invest und einmal bei der Weitergabe des Grundstücks an den Bauwerber. Somit können die Gemeinden die Zinszuschüsse³²³ im Wesentlichen über das Grunderwerbsteueraufkommen finanzieren. Werden innerhalb von 5 Jahren (bzw. 7 Jahren beim Mietwohnungsbau) von der Gemeinde keine Interessenten namhaft gemacht, so hat sie die treuhänderisch erworbenen Grundstücke von der Land-Invest zurückzukaufen³²⁴.

3.2.2.2 Verträge

Die Raumordnungsgesetze einiger Bundesländer sehen neben den vornehmlich hoheitlichen Instrumenten und Strategien auch solche auf kooperativer bzw. privatrechtlicher Basis im Sinne einer "Public-Private-Partnership" vor. Diese Verträge auf der Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und dem Grundstückseigentümer gehen auf in Bayern entwickelte Vorbilder zurück³²⁵. Solche Verträge sind explizit in den Raumordnungsgesetzen von Tirol, Oberösterreich, Kärnten, Niederösterreich und Salzburg vorgesehen. Die Bundesverfassung ermöglicht in Art. 116 Abs.2 jedoch prinzipiell allen Gemeinden privatwirtschaftliche Tätigkeiten, unabhängig davon, ob im Raumordnungsgesetz des jeweiligen Landes diesbezüglich Regelungen vorhanden sind. Die sogenannte Salzburger Vertragsraumordnung war beispielhaft und führend. Sie forcierte den konsequentesten Weg. Salzburg war das erste Bundesland, welches 1992 das Instrument der privatwirtschaftlichen Verträge im Raumordnungsgesetz verankert hat.

3.2.2.2.1 Altes und neues Recht im Vergleich

In Salzburg gab es im SROG 1992 eine Verpflichtung zum Abschluss eines Raumordnungsvertrags. Diese sogenannte Vertragsraumordnung wurde mittlerweile durch den Verfassungsgerichtshof aufgrund festgestellter Verfassungswidrigkeit aufgehoben, sollte aufgrund ihrer Bedeutung jedoch kurz erläutert werden. Die Verpflichtung sah folgendermaßen aus: Die Gemeinde war nach §14 Abs.1 SROG ganz allgemein dazu verpflichtet, privatwirtschaftliche Maßnahmen im Dienst der Raumordnung zu ergreifen. Man sprach von einer sogenannten „aktiven Bodenpolitik der Gemeinde“.

Die Raumordnungsverträge waren in §14 Abs.2 SROG nur als Beispiel für solche Maßnahmen aktiver Bodenpolitik der Gemeinde im Sinne des §14 Abs.1 SROG angeführt. Eine Neuausweisung von Bauland sollte beispielsweise nur vorgenommen werden, wenn mit den Eigentümern vorher eine entsprechende Vereinbarung über die widmungsgemäße Nutzung abgeschlossen worden ist. Gemäß §22 Abs.2 lit.d SROG konnte das Unterbleiben eines Raumordnungsvertrags gar dazu führen, dass die Landesregierung dem Flächenwidmungsplan ihre, gemäß §22 Abs.1 SROG erforderliche, Genehmigung versagte. Allerdings war die Genehmigung des Flächenwidmungsplans, ungeachtet des fehlenden Raumordnungsvertrags, zu erteilen, wenn die Gemeinde nachweisen konnte, dass sie andere geeignete privatwirtschaftliche Maßnahmen ergriffen hat³²⁶.

Ausschnitte aus beiden Gesetzestexten sollen den Unterschied verdeutlichen:

³²³ Es werden bei der Abgabe der Grundstücke jeweils zur Hälfte von Land und Gemeinde Grundpreissubventionen in Form von Zinszuschüssen zu den Finanzierungskosten des Grunderwerbs bzw. der Grundstücksbevorratung durch die Land-Invest geleistet.

³²⁴ Vgl. SCHADT et al. (1995)

³²⁵ Vgl. BRAUMANN (1989)

³²⁶ Vgl. SCHADT et al. (1995)

§14 Abs.1 SROG 1992:

*„Jede Gemeinde ist **verpflichtet**, privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Verwirklichung der angestrebten Entwicklungsziele, insbesondere zur Vorsorge für Wohnungen und Betriebsflächen, entsprechend dem zu erwartenden Bedarf zu treffen.“*

§14 SROG 1998³²⁷:

*„Die Gemeinde **kann** zur Sicherung der Entwicklungsziele für den örtlichen Wohn- und Wirtschaftsbedarf Vereinbarungen mit Grundeigentümern hinsichtlich der Verwendung ihrer Grundstücke schließen. ...“*

Die Verpflichtung, privatwirtschaftliche Maßnahmen zu ergreifen ist weggefallen. Außerdem wurde der Anwendungsbereich dahingehend eingeschränkt, dass Vereinbarungen nicht mehr allgemein zur Verwirklichung angestrebter Entwicklungsziele, sondern für den örtlichen Wohn- und Wirtschaftsbereich getroffen werden können.

Nach §17a Abs.1³²⁸ SROG gilt für unverbaute Flächen jedoch, dass sie nur dann als Bauland ausgewiesen werden dürfen, wenn für sie auf Grund einer Nutzungserklärung der Grundeigentümer davon ausgegangen werden kann, dass sie im Fall einer Baulandausweisung innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren ab Inkrafttreten des Flächenwidmungsplans einer Bebauung zugeführt werden. Flächen, die nicht innerhalb der Frist der Nutzungserklärung gemäß bebaut worden sind, sollen nach §17a Abs.3 SROG in Grünland rückgewidmet werden. Durch diese Regelung ist gewährleistet, dass zumindest das Ziel der widmungskonformen Nutzung erreicht wird.

3.2.2.2 Überblick über privatrechtliche Verträge

Bei einem privatrechtlichen Vertrag handelt es sich um ein zwei- oder mehrseitiges Rechtsgeschäft, das eine übereinstimmende Willenserklärung erfordert.

Es gibt allerdings nicht nur zweiseitige Verträge, die einen Austausch von Verpflichtungen vorsehen, sondern es kann auch durchaus einem Vertragspartner eine Pflicht auferlegt werden. Wird jedoch ein privatwirtschaftlicher Vertrag zwischen Grundeigentümern und Gemeinden abgeschlossen, so können allein ersteren Pflichten auferlegt werden. Die Gemeinde kann auf die Einhaltung dieser Pflicht bestehen und diese auch vor Gericht durchsetzen. Die Gemeinde darf sich jedoch nicht durch privatwirtschaftliche Vereinbarungen zu hoheitlichem Handeln verpflichten und damit ihre Planungshoheit einschränken. Demzufolge ist sie durch privatwirtschaftliche Vereinbarungen keiner Pflicht unterworfen. Sie kann hoheitliches Handeln nur in Aussicht stellen. Das bedeutet, dass der Grundstückseigentümer keinen subjektiven Anspruch auf eine Umwidmung seiner Grundfläche hat. Bei den Raumordnungsverträgen handelt es sich somit um eine Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Recht³²⁹.

3.2.2.3 Varianten für den Einsatz von Verträgen

Beim Einsatz von vertraglichen Regelungen gilt es zwischen zwei Anwendungsbereichen zu unterscheiden. Zum einen ist dies die Neuausweisung von Baulandflächen und zum anderen die Anwendung auf bereits als Bauland gewidmete, jedoch nicht widmungsgemäß genutzte, also bebaute Flächen. Im ersten Fall geht es um Flächen, die entweder von Amts wegen oder aufgrund von Umwidmungsanträgen von Grünland zu Bauland umgewidmet werden. Dabei wird die Umwidmung davon abhängig gemacht, ob der Grundstückseigentümer bereit ist, eine Nutzungsvereinbarung zu unterzeichnen. In Salzburg stellt dies nach §17a SROG die Voraussetzung für eine Umwidmung dar. Der zweite Anwendungsfall, nämlich vertragliche Regelungen bei bereits ausgewiesenem Bauland gegen die Baulandhortung ist aus verschiedenen Gesichtspunkten problematischer als der erstgenannte.

Beim Abschluss von Verträgen bei der Neuausweisung von Bauland handelt es sich um die Variante, welche in die Zukunft gerichtet ist. Eine unkontrollierte Anhäufung von Baulandreserven ohne Verfügbarkeit für Bauwillige soll vermieden werden. Der Grundstückseigentümer eines zur Umwidmung von Grünland in Bauland vorgesehenen Grundstücks verpflichtet sich vertraglich, das Baugrundstück nach erfolgter Widmung innerhalb einer bestimmten Pflicht entweder selbst zu bebauen oder aber an einen bauwilligen Dritten zu veräußern bzw. diesem entsprechende Nutzungsrechte einzuräumen. Ziel dabei ist, die betroffene Fläche abhängig von Lage und Größe einer sowohl raschen als auch sinnvollen Nutzung zuzuführen³³⁰.

Eine wesentliche rechtliche Voraussetzung für den Einsatz von Baulandsicherungsverträgen bei bereits bestehender Baulandwidmung ist eine theoretisch mögliche Rückwidmung. Andernfalls „kann der Grundeigentümer den Vertrag in der Regel wirksam bekämpfen“³³¹.

3.2.2.3 Baulandumlegungen auf freiwilliger Basis

In Österreich werden vereinzelt Baulandumlegungen auf freiwilliger Basis durchgeführt, obwohl es hierfür keine gesetzlichen Regelungen gibt. Es kann dabei auf einige Beispiele insbesondere in Niederösterreich und dem Burgenland verwiesen werden. Diese kamen auf freiwilliger Basis im Konsens mit allen beteiligten Grundstückseigentümern zustande. In der Regel wird bei solch einer Vorgehensweise die Landesregierung nicht informiert. Die Eigentümer wenden sich meist direkt an einen Vermessungsingenieur bzw. -techniker, der die Pläne für die Umlegung fertigt. In einigen Fällen wirkt auch ein Gemeindevertreter, z.B. der Bürgermeister, an den Verhandlungen mit den

³²⁷ Zuletzt geändert am 1.3.2000

³²⁸ Zuletzt geändert am 1.5.2000

³²⁹ Vgl. STOISS

³³⁰ Vgl. GIRARDI

³³¹ DULLINGER und GIRARDI

Eigentümern mit, um ein gemeinsames Nutzungs- und Baukonzept für ein Gebiet zu entwickeln. In den meisten Fällen werden derartige Projekte von den Gemeinden insofern unterstützt, als nach erzielter Einigung über eine freiwillige Baulandumlegung der eingebrachte Umwidmungsantrag der Eigentümer auf Bauland unterstützt wird³³². Aufgrund der geringen Anwendungspraxis und der fehlenden rechtlichen Verankerung dieses Instrumentariums wird auf eine ausführlichere Darstellung verzichtet. Es sei lediglich dessen Existenz erwähnt.

3.2.2.4 Investorenmodelle

Vereinbarungen mit Investoren können durch vertragliche Regelungen im Rahmen von Private Public Partnership (PPP) getroffen werden. Beispielsweise ist es darin möglich, Vereinbarungen über die Erschließung zu treffen. Auch Nutzungserklärungen innerhalb einer bestimmten Frist sind möglich.

3.2.3 Erschließung

Bei der Baulandproduktion nimmt die Gemeinde eine ganz besondere Stellung ein, denn sie zählt zu jenen Gebietskörperschaften mit dem größten Beitrag zur Baulandproduktion. Zum einen ist die Gemeinde für die Flächenwidmung, also die Nutzungszuweisung zuständig, zum anderen erfüllt sie noch eine Reihe anderer Aufgaben, welche die Nutzungsqualität des Grundstücks steigern. Zu diesen Aufgaben zu rechnen ist vor allem die Erschließung der Grundstücke. Dazu gehören die Errichtung, der Betrieb und die Erhaltung solcher Infrastrukturanlagen.

Verfassungsrechtlich ist die Wasserversorgung in Gesetzgebung und Vollziehung grundsätzlich eine Angelegenheit des Bundes. Das Wasserrechtsgesetz enthält jedoch eine Ermächtigung an den Landesgesetzgeber, Ausführungsbestimmungen hinsichtlich der Wasserversorgung betreffend Anschlusszwang, Gebührenregelungen bzw. baurechtliche Vorschriften zu erlassen. In den Landesausführungsgesetzen sind keine Bestimmungen enthalten, nach denen die Gemeinden zur Errichtung oder zum Betrieb von Wasserversorgungseinrichtungen verpflichtet sind. Die Trinkwasserversorgung ist demnach zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben zu zählen³³³. Die Siedlungswasserwirtschaft ist wie das Kanalgesetz durch Landesrecht geregelt. Mit der Widmung entsteht demnach eine Erschließungspflicht. Der Bau von Wasserversorgungs-, Kanalisations- und Kläranlagen sowie von Erschließungsstraßen zählt zu den bedeutendsten kommunalen Investitionsbereichen. Die Versorgung der Grundstücke mit einer ausreichenden Erschließung stellt für die Gemeinden eine nicht unerhebliche finanzielle Belastung dar³³⁴.

Die Gemeinden haben einen beträchtlichen Teil der Investitionskosten über Darlehnsaufnahmen zu finanzieren. Grund hierfür ist, dass die Investitionskosten nur zum Teil über Interessentenbeiträge (Anschlussgebühren, Erschließungsbeiträge, etc.) aufgebracht werden können. Die einzelnen Regelungen sind bundesländerweise unterschiedlich ausgestaltet. Mit sinkender Bebauungsdichte wächst der von der Gemeinde aufzubringende Anteil der Investitionskosten, da die Interessentenbeiträge nach dem Willen des Bundes- und der Landesgesetzgeber ein bestimmtes zumutbares Ausmaß nicht übersteigen soll. Deswegen können die höheren Aufschließungskosten nicht in vollem Ausmaß auf die Liegenschaftseigentümer überwältzt werden. Daraus folgt, dass in Gemeinden mit dispersiven Siedlungsmustern die jährlichen Rückzahlungsraten für aufgenommene Darlehen höher sind als in Gemeinden mit einem kompakten Siedlungsgebiet. Daneben müssen auch die laufenden Folgeausgaben berücksichtigt werden, welche sich aus den Betriebs-, Personal-, Instandhaltungs- und Verwaltungskosten ergeben. In vielen Fällen decken die von vielen Gemeinden vorgeschriebenen Benutzungsgebühren je Kubikmeter Wasser und Abwasser, gerade bei ungünstigen Siedlungsstrukturen, nicht die tatsächlich anfallenden Kosten (Folgeausgaben und Rückzahlungen). Folglich muss die Differenz zwischen Ausgaben und Gebühreneinnahmen aus dem allgemeinen Haushaltsbudget der Gemeinde gedeckt werden³³⁵.

Hinzu kommt, dass eine Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Herstellungskosten in den meisten Landesgesetzen nur nach Maßgabe der tatsächlichen Nutzung vorgesehen ist. Das bedeutet, dass Beiträge nur dann zu entrichten sind, wenn sich auf Grundstücken Gebäude oder andere Anlagen befinden, für die ein Anschlusszwang besteht. Beiträge werden frühestens mit der Baubewilligung fällig.

3.2.3.1.1.1 Erschließungsbeiträge

In den Ländern Kärnten, Vorarlberg, Oberösterreich und Steiermark werden anders als in den übrigen Ländern auch unbebaute Grundstücke mit einer Infrastrukturabgabe bzw. einem Infrastrukturbeitrag belastet. Auch das Burgenland sieht Interessenbeiträge vor, die an der planungsrechtlich vorgesehenen Nutzung des unbebauten Baulands ansetzen. In Vorarlberg steht es den Gemeinden frei, in Kärnten ist es obligatorisch, auch unbebaute Grundstücke zu belasten. In Kärnten ist die potenzielle Erschließung im Falle der Bebauung Voraussetzung für die Erhebung eines Beitrags. Für diesen stellt die Grundstücksgröße die Bemessungsgrundlage dar. Auch in Vorarlberg ist die Erhebung eines Beitrags an eine Voraussetzung gebunden. Das betreffende, unbebaute Grundstück muss im Einzugsbereich einer Infrastruktureinrichtung liegen. Das Oberösterreichische Raumordnungsgesetz sieht vor, dass die Gemeinde einem Eigentümer eines Grundstücks- oder Grundstücksteils, das im rechtskräftigen Flächenwidmungsplan als Bauland gewidmet, jedoch nicht bebaut ist, je nach Aufschließung des Grundstücks durch eine gemeindeeigene Wasserversorgungsanlage oder eine öffentliche Verkehrsfläche der Gemeinde einen Aufschließungsbeitrag vorschreibt.

³³² Vgl. PORSCH

³³³ Vgl. SCHADT/ KNOTH

³³⁴ Vgl. SCHADT et al. (1995)

³³⁵ Vgl. SCHADT et al. (1995)

In der Steiermark ist die Leistung eines Infrastrukturbeitrags an die Bebauungsfrist gebunden. Mit der Fertigstellung des Rohbaus endet die Beitragspflicht³³⁶. Im Burgenland beziehen sich die Abgaben nur auf die Kanalisation. Der Abgabenanspruch entsteht mit der Betriebsfertigstellung des Straßenkanals bzw. mit der Rechtswirksamkeit der Baulandwidmung, falls die Fertigstellung vor der Widmung des Anschlussgrundstücks in Bauland erfolgt.

3.2.3.1.1.2 *Aufschließungstätigkeit der Gemeinde*

Viele Gemeinden praktizieren eine Erschließung von Neubaugebieten auf Vorrat. Dies ist ein weitverbreitetes Instrument, die Grundstücke baureif zu machen und damit einen positiven Anreiz für den Grundstückseigentümer zu schaffen, gemäß den Planungsabsichten der Gemeinde eine Bebauung in Angriff zu nehmen bzw. das aufgeschlossene Grundstück an Bauwillige zu veräußern.

3.3 *Schweiz*

Aufgrund der föderalistischen Vielgestaltigkeit in der Schweiz gibt es verschiedene Instrumente und Strategien mit den unterschiedlichsten Bezeichnungen und Ausprägungen. Für einen „Nichtschweizer“ sorgt diese Begriffsvielfalt unter Umständen zunächst für Verwirrung. Um etwas Licht in diese Begriffswelt zu bringen, erscheint es sinnvoll, die verschiedenen Instrumente am Beispiel des Kantons Zürich darzustellen und somit nur einige Begriffe hier aufzugreifen. Nur in Ausnahmefällen, das heißt bei „interessanten“ und „markanten“ Instrumenten und Strategien werden auch Beispiele außerhalb Zürichs erwähnt.

3.3.1 **Hoheitliche Instrumente und Strategien**

3.3.1.1 *Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien*

Der Kanton und die Gemeinden bilden nach dem System des zürcherischen PBG die beiden hauptsächlichen Planungsebenen. Auch speziell gebildete Planungsregionen und Private sind, jedoch in eingeschränktem Maße, an der Durchführung der Raumplanung beteiligt. Da alle drei vorgesehenen Planungstypen zugleich auf allen drei öffentlichen Planungsebenen³³⁷ vorkommen, ergibt sich eine große Zahl von Planarten. Dies stellt eine Eigenart des PBG dar. Im Folgenden wird im Wesentlichen auf die für die Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung relevante kommunale Ebene eingegangen.

In Kapitel 2.2.3 wurde das schweizerische Planungssystem bereits vorgestellt. Es erscheint jedoch zum besseren Verständnis sinnvoll, die verschiedenen Pläne des zürcherischen PBG entlang ihren Ebenen und ihrem Planungstyp tabellarisch zu ordnen.

Planungstyp	Richtplanung	Rahmennutzungsplanung	Sondernutzungsplanung
Planungsebene			
Kantone	Kantonaler Richtplan	Überkommunal bedeutsame Nutzungszonen	Gestaltungsplan für Materialgewinnung und Materialablagerung Bau- und Niveaulinienplan Werkplan
Region	Regionaler Richtplan		Gestaltungsplan für Materialgewinnung und Materialablagerung Werkplan
Gemeinde	Kommunaler Richtplan	Bau- und Zonenordnung	Gestaltungsplan Erschließungsplan Bau-, Niveau-, Ski- und Schlittellinienplan Werkplan Quartierplan

Abbildung 13: Planungssystem des Züricher PBG (in Anlehnung an HALLER/ KARLEN 1999)

3.3.1.1.1 *Richtplanung*

Auf die Richtplanung wurde bereits kurz in Kapitel 2.2.3 eingegangen. Aus der Tabelle lässt sich erkennen, dass das Instrument der Richtplanung auf allen drei Ebenen existiert. Hinzuweisen ist jedoch auf die Tatsache, dass das Bundesgesetz nur von den Richtplänen der Kantone spricht. Der Gesetzgeber überlässt es den Kantonen, ob und in welcher Art sie innerkantonal die Richtplanung und die Richtpläne für die Ebenen der Regionen und der Gemeinden vorsehen wollen³³⁸. Im Allgemeinen werden in Form einer Karte die für das erfasste Gebiet (Kanton, Region, Gemeinde) auf eine langfristige Entwicklung abgestimmten Planungsmaßnahmen dargestellt. Grundsätzlich beschränkt der Richtplan sich dabei auf die groben Züge, was zu Unschärfen der Festlegung führen kann. Beispielsweise weist er die Grenzen des Siedlungsgebiets nicht parzellenscharf aus. Der Richtplan besteht aus mehreren Teilrichtplänen, die den im RPG umschriebenen Aufgabenbereichen der Richtplanung entsprechen.

³³⁶ Vgl. SCHADT/ KNOTH

³³⁷ D.h. Kanton, Region, Gemeinde

³³⁸ Vgl. LENDI (1997)

Im kantonalen Richtplan sind in Form von Teilrichtplänen Festlegungen von regionaler Bedeutung enthalten. Er beschränkt sich dabei auf die Kennzeichnung regionaler Bedürfnisse, welche über die einzelnen Gemeinden hinausgehen, aber nicht gesamtkantonal bedeutsam sind. Der kommunale Richtplan kann sich im Gegensatz zum kantonalen und regionalen Richtplan auf einzelne Teilrichtpläne beschränken. Hervorzuheben ist die Tatsache, dass Richtpläne, insbesondere der Züricher Richtplan, die ihnen nachgeordnete Nutzungsplanung erheblich steuern. Faktisch wird darin weitgehend über die Zuordnung eines Grundstücks zu einer Bauzone entschieden. Allerdings beschränkt sich der Richtplan nicht darauf, bestimmte Zustände zu beschreiben. Es geht vielmehr um die Steuerung und Lenkung künftiger Planungsprozesse³³⁹. Als Aufgabe der Richtplanung kann deshalb die zweckmäßige Gestaltung des Zusammenspiels der verschiedenen Teil- und Sachplanungen durch deren Ausrichtung auf die vielfältigen materiellen Zusammenhänge und institutionellen Gegebenheiten bezeichnet werden³⁴⁰. Der Richtplan hat eine doppelte Funktion. Zum einen dient er der Nutzungsrichtplanung und zum anderen der Koordinationsrichtplanung. D.h. er dient zunächst der Koordination raumwirksamer Tätigkeiten, indem er die Aufgaben aller Sachbereiche und aller staatlichen Ebenen miteinander verknüpft und die Handlungsbeiträge der zuständigen Aufgabenträger zur erwünschten Raumordnung zur Verfügung stellt. Zu diesen raumwirksamen Tätigkeiten, die mithilfe des Richtplans abgestimmt werden, zählt auch die Festsetzung der Nutzungspläne³⁴¹. Zur zusammenfassenden Beschreibung der Richtplanung kann eine Definition von LENDI/ ELSASSER herangezogen werden. Sie beschreiben die Richtplanung als eine nicht nur parzellenorientierte Flächennutzungsplanung, sondern sprechen ihr zudem eine großräumige Koordinations- und Steuerungsfunktion zu.

3.3.1.1.2 Nutzungsplanung

Nach der Legaldefinition des Art. 14 Abs.1 RPG regelt der Nutzungsplan die grundeigentumsverbindliche Ordnung der zulässigen Nutzung des Bodens³⁴².

Richtplan und Nutzungsplan stehen selbständig nebeneinander. Die Nutzungsplanung ist nicht nur als nachgehende, die Richtplanung ausführende, sondern als eigenständige Ordnungsaufgabe zu verstehen. Sie ist eine Lenkungsaufgabe eigenständiger Herkunft³⁴³. Die Nutzungsplanung ist gemäß §16 Abs.1 des Züricher PBG zwar an die Richtplanung gebunden, doch diese Verbindlichkeit wird dadurch abgeschwächt, dass neben den in §16 Abs.2 PBG zulässigen Abweichungen die halbabstrakte Darstellungsweise der Richtpläne für die Nutzungspläne einen Anordnungsspielraum offenlässt.

Man unterscheidet zwischen zwei Arten von Nutzungsplänen, den Rahmennutzungsplänen und den Sondernutzungsplänen. Im Rahmennutzungsplan wird für ein größeres Gebiet (in der Regel das Gemeindegebiet) eine allgemeine Grundordnung aufgestellt. Die zweite Art der Nutzungspläne, die Sondernutzungspläne, verfeinern hingegen meist für kleinere Gebiete die allgemeine Ordnung und ändern sie teilweise ab. Sondernutzungspläne sind im Bundesrecht nicht geregelt.

Das Planeinzugsgebiet wird durch den Rahmennutzungsplan (Zonenplan³⁴⁴, Zonenordnung) lückenlos erfasst. Durch die Unterscheidung von Nutzungszonen wird die zulässige Bodennutzung geregelt. Der Rahmennutzungsplan lässt sich als umfassender Flächenwidmungsplan beschreiben. Dabei beschränkt er sich nicht mehr wie früher auf die übliche Unterscheidung zwischen Bauzone und „übrigem Gemeindegebiet“, sondern er verwendet vielmehr ein differenziertes Instrumentarium von Zonenarten. Beim Rahmennutzungsplan handelt es sich um einen Plan der zulässigen Nutzungsarten des gesamten Plangebietes.

3.3.1.1.3 Sondernutzungspläne

Die Sondernutzungspläne stellen eine Art Verfeinerung der Rahmennutzungspläne dar. Sie gestalten die in den Rahmennutzungsplänen enthaltene Grundordnung näher aus oder schaffen davon abweichende Regelungen. Betroffen davon sind jeweils Teilräume oder Teilaspekte der Nutzungsordnung. Sondernutzungspläne beziehen sich insbesondere auf die bauliche Nutzung, somit also auf einen Teilaspekt der Nutzung und auf einen Teilraum des Planungsgebiets³⁴⁵. Die Sondernutzungsplanung erfolgt häufig zusammen mit einem Investor, zunehmend in kooperativer Form. Nach HEER kann bei den Sondernutzungsplänen zwischen sogenannten Detailnutzungsplänen und Spezialnutzungsplänen unterschieden werden. Erstere führen die Grundordnung weiter, wohingegen letztere Zonen für spezielle Nutzungszwecke schaffen.

Auf dem Gebiet der Sondernutzungspläne besteht eine besonders ausgeprägt föderalistische Vielfalt. Dies liegt daran, dass das Bundesrecht zwar Normen enthält, die diesen Bereich betreffen, dem kantonalen Gesetzgeber jedoch ein sehr großer Gestaltungsspielraum eingeräumt wird³⁴⁶.

³³⁹ Vgl. HALLER/ KARLEN

³⁴⁰ Vgl. KELLER

³⁴¹ Vgl. AEMISEGGER et al.

³⁴² Vgl. Kapitel 2.2.3

³⁴³ Vgl. AEMISEGGER et al.

³⁴⁴ Der Zonenplan ist der bedeutendste Nutzungsplan. Er ist jener Nutzungsplan, welcher das ganze Gemeindegebiet nach Lage, Art und Intensität der Nutzung in genau abgegrenzte Zonen einteilt und die Entwicklung der bestehenden und zukünftigen Baugebiete und die von Bauten freizuhaltenden Gebiete zu einem sinnvollen Ganzen gewährleistet (vgl. INEICHEN).

³⁴⁵ Vgl. LENDI (1997)

³⁴⁶ Vgl. HALLER/ KARLEN

3.3.1.1.3.1 *Gestaltungsplan*

Nach ESCHMANN wird mit dem Gestaltungsplan eine städtebaulich, architektonisch und wohngygienisch einwandfreie Gesamtüberbauung angestrebt. Zu diesem Zweck wird für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung aufgestellt. Anwendung findet der Gestaltungsplan sowohl in unüberbauten Gebieten als auch zur Sanierung bereits überbauter Gebiete. Der Gesetzgeber schreibt für Gebietssanierungen mit Gesamterneuerung sogar zwingend die Erstellung eines Gestaltungsplans als Bestandteil des Quartierplans vor. Gestaltungsplänen kommt eine besondere Bedeutung bei der baulichen Verdichtung bereits überbauter Gebiete zu. Insbesondere in der Stadt Zürich haben mehrere Gestaltungspläne die Funktion, brachliegende Industrieflächen einer neuen, qualitativ und städtebaulich hochstehenden Mischnutzung zuzuführen. Außerdem können sie bei der Gestaltung besonders empfindlicher Gebiete dienen. Ursprünglich war das Instrument des Gestaltungsplans dazu gedacht, Sonderbauformen wie Hochhäuser, Terrassenhäuser oder Ähnliches zu realisieren, ohne dass eine Ausnahmegewilligung erteilt werden muss. Außerdem sollte der Gestaltungsplan für die Zentrumszonenbildung (Quartierzentren, Einkaufszentren) im unbebauten Gebiet Anwendung finden. Der Gestaltungsplan findet in jüngerer Zeit auch zunehmend im überbauten Gebiet Anwendung und wird hier vermehrt im Bereich der Gebietssanierungen und Quartiererneuerungen sowie der Quartier- und Ortsbildpflege eingesetzt³⁴⁷.

Der Gestaltungsplan legt in einem bestimmt umgrenzten Gebiet „Zahl, Lage, äußere Abmessung sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten“ bindend fest. Durch den Gestaltungsplan ist außerdem die „Erschließung sowie die gemeinschaftliche Ausstattung und Ausrüstung zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind“³⁴⁸. Die Grundeigentümer sind an die Festlegungen des Gestaltungsplans gebunden. Sie können lediglich gestaltungsplankonform bauen, wobei ein Bauzwang damit nicht statuiert wird.

3.3.1.1.3.2 *Erschließungspläne*

Die Erschließungsanlagen sind in einigen schweizer Kantonen im Rahmen von Erschließungsplänen zu planen.

In der Schweiz bestand lange Zeit die Situation, dass zuviel Land eingezont wurde, ohne dass parallel dazu eine Erschließung vorgenommen wurde. Die Erschließung übernahm somit weitgehend die Funktion der Nutzungsplanung. Art. 19 Abs.2 RPG verlangt, damit die in Rahmennutzungsplänen ausgeschiedenen Bauzonen auch faktisch überbaut werden können, dass Bauzonen durch das Gemeinwesen innerhalb der im Erschließungsprogramm vorgesehenen Frist erschlossen werden. Gemeinden müssen gemäß §90 Abs.1 des Züricher PBG mit der Bau- und Zonenordnung einen Erschließungsplan (Sondernutzungsplan) festsetzen. Beim Erschließungsplan gelten die gleichen Zuständigkeiten und der gleiche Verfahrensablauf wie für die Bau- und Zonenordnung. Im Erschließungsplan sind Informationen über die öffentlichen Werke und Anlagen, die für die Groberschließung der Bauzonen³⁴⁹ notwendig sind, enthalten. Außerdem gibt er Aufschluss darüber, in welchen zeitlich bestimmten Etappen das Gemeinwesen die Groberschließung der Bauzonen durchführt und wie sie auf die Angebotsplanung im öffentlichen Personenverkehr sowie auf die Güterverkehrsplanung abgestimmt ist (vgl. §91 PBG). Es erfolgt eine zonenmäßige Ausscheidung der einzelnen Erschließungsetappen. Ihre Erschließung wird zeitlich determiniert. Für die jeweils bevorstehende Etappe ist die Dimensionierung festzulegen und die Kosten sind zu ermitteln. Diese gelten damit als bewilligt³⁵⁰. Erschließungspläne bilden die Grundlage für die längerfristige Finanzplanung³⁵¹.

3.3.1.1.3.3 *Landumlegung im Allgemeinen*

Die meisten Kantone haben für die Landumlegung ein eigenständiges Instrument geschaffen. Sie gebrauchen hierfür verschiedene Begriffe wie beispielsweise Landumlegungsplan oder Quartierplan. Aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen ergeben sich zum Teil unterschiedliche Regelungen: Während in den einen Kantonen das Land stark zerstückelt ist und somit in solch einer Weise neu geordnet werden muss, dass es überbaubar wird und zweckmäßig erschlossen werden kann, weist man in anderen Regionen in der Schweiz Großparzellen den Bauzonen zu. Bevor diese einer Überbauung zugeführt werden können, müssen sie neu gegliedert werden. Durch das traditionelle bäuerliche Erbrecht bestehen in den verschiedenen Schweizer Regionen sehr unterschiedliche Parzellenverhältnisse. Doch auch in teilweise überbauten Gebieten und in Sanierungsgebieten ist oft eine Neuordnung der Grundstücksverhältnisse erforderlich³⁵². Das bedeutet, dass die Landumlegung im Allgemeinen sowohl in Nichtbauland-Gebieten als auch in Bauland-Gebieten Anwendung findet. Eine Landumlegung ist ein Mittel der Nutzungsplanung. Deshalb kann sie auch zum Zwecke des Landerwerbs für öffentliche Bauten und Anlagen herangezogen werden. Sind die Voraussetzung einer Landerwerbsumlegung gegeben, so können Flächenabzüge für Gemeinschaftsanlagen oder für andere öffentliche Bauten und Anliegen vorgenommen werden³⁵³. In der Regel verfolgt die Landumlegung das Ziel, das Eigentum an Grundstücken neu zu ordnen, um eine bessere Nutzung zu ermöglichen. Die Eigentümer bekommen anstelle ihrer oft zerstreuten kleinen und ungünstig geformten Grundstücke arrondierte und besser geformte Grundstücke zugewiesen. Die Baulandumlegung im Speziellen verfolgt das Ziel, Grundstücke in der Bauzone zusammenzulegen und neu zu verteilen. Dadurch wird deren Erschließung und Bebauung

³⁴⁷ Vgl. KOLL-SCHRETZENMAYR

³⁴⁸ Vgl. §83 Abs.1 und 3 PBG

³⁴⁹ D.h. für die Versorgung mit den Hauptsträngen der Erschließungsanlagen

³⁵⁰ Vgl. HALLER/ KARLEN

³⁵¹ Vgl. GILGEN (1999)

³⁵² Vgl. GILGEN (1999)

³⁵³ Vgl. GSPONER

ermöglicht bzw. erleichtert. Das schweizerische Raumplanungsrecht regelt in Art. 20 die Landumlegung. Häufig haben die Kantone die Einführungsbestimmungen in ihren Planungs- und Baugesetzen erlassen.

Kantonaler Regelungsbedarf besteht hinsichtlich³⁵⁴:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Trägerschaft der Baulandumlegung ▪ Der im Rahmen der Umlegung unentgeltlichen Landabzüge: Zulässig sind Abzüge für quartierinterne Erschließungsanlagen und dem Gebiet dienende Ausstattungen, wobei die Summe aller Abzüge 25% nicht übersteigen darf ▪ Der Zuteilungsmethode ▪ Der Verfahrensstufen der Baulandumlegung, insbesondere Einleitungs- und Zuteilungsbeschluss ▪ Der Durchführung von Erschließung und Baulandumlegung

Grundsätzlich kann die Umlegung nach verschiedenen Wertmaßstäben erfolgen. Die in der folgenden Tabelle dargestellten sind besonders verbreitet³⁵⁵:

Wertmaßstäbe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächen als Verteilungsmasse ▪ Wertpunkte als Verteilungsmasse ▪ Verkehrswert als Verteilungsmasse

Von den eingeworfenen Flächen sind zunächst Flächenanteile an Gemeinschaftswerke abzutreten. Die verbleibende Fläche wird dann nach dem gewählten Wertmaßstab an die Eigentümer verteilt. Die schweizer Grundeigentümer haben als Nutznießer die Verfahrenskosten, unter Abzug allfälliger öffentlicher Beiträge zu tragen. In der Regel wird die Kostenverteilung zusammen mit der Wertausgleichsberechnung tabellarisch festgehalten.

Aufgrund der eidgenössischen Gesetze wäre im Zuge einer Landumlegung eine Bauverpflichtung auf kantonaler Ebene möglich³⁵⁶.

Im Kanton Basel-Stadt hat die Umlegung beispielsweise bereits längere Tradition. Sie ist im baselstädtischen Gesetz über Bodenordnungsmaßnahmen (BMG) geregelt. Sie soll die „Erschließung von Bauland erleichtern und eine der Bauordnung gemäße Überbauung fördern³⁵⁷.“ Es ergeben sich aus dem Gesetz die beiden Umlegungsarten, Erschließungs- und Neuordnungsumlegung³⁵⁸. Im Kanton Zürich dient der Quartierplan der Landumlegung und der Erschließung. Gemäß Art. 20 RPG können Landumlegungen von Amts wegen angeordnet und durchgeführt werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern³⁵⁹.

Quartierplan

Der Sinn und Zweck des Quartierplans des zürcherischen PBG ist, eingezontes Land überbaubar zu machen. Dies wird durch eine Verbindung von Maßnahmen der Landumlegung und der Erschließung erreicht. Der Zweck des Quartierplans wird vom Züricher Verwaltungsgericht dahingehend beschrieben, „das Land zwischen Hauptstraßenzügen verkehrsmäßig zu erschließen und baureif zu machen (...), das heißt den „Verlauf den für eine hinreichende Zufahrt nötigen Quartierstraßen zu bestimmen sowie Grenzveränderungen vorzunehmen, um für die Überbauung geeignete Parzellen zu gewinnen.“ Der Quartierplan enthält darüber hinaus als Sondernutzungsplan „mit der verbindlichen planerischen Festlegung von Erschließungsanlagen, Bau- und Niveaulinien, gemeinsamen Ausstattungen und Ausrüstungen in die Zukunft wirksame raumplanerische Anordnungen³⁶⁰.“ Nach §123 Abs.3 PBG kann in weitgehend unüberbauten Gebieten verlangt werden, dass der Quartierplan die angestrebte Quartierstruktur und die Vorstellungen über die Bebauung aufzeigt und dass die Parzellarordnung darauf abgestimmt wird³⁶¹. Auch städtebauliche Ziele sollen mit dem Quartierplan verfolgt werden. Der Quartierplan steht sowohl im öffentlichen als auch im privaten Interesse. Vom Quartierplan sind die Landumlegung und die Erschließung zu unterscheiden. Diese wird auf völlig privater Basis, d.h. ohne Einschaltung des Gemeinwesens durchgeführt. §160a des Züricher PBG sieht als Zwischenform zwischen dem ganz privaten Vorgehen und dem amtlichen Quartierplanverfahren die Planausarbeitung durch die Grundeigentümer vor³⁶². In solch einem Fall wird zum einen in erster Linie das Verfahren vereinfacht und zum anderen kann der Inhalt des Quartierplans erweitert werden. Dem Quartierplan bleibt die Feinerschließung, da die Groberschließung im Erschließungsplan geregelt ist.

³⁵⁴ Vgl. GILGEN (1999)

³⁵⁵ Vgl. GILGEN (1999)

³⁵⁶ Vgl. GILGEN (1999)

³⁵⁷ §1 BMG

³⁵⁸ Eine ausführliche Darstellung der Parzellarordnung nach baselstädtischem Recht ist zu finden in: HÜBNER

³⁵⁹ Vgl. HALLER/ KARLEN

³⁶⁰ RB 1984 Nr. 79

³⁶¹ Im unüberbauten Gebiet ist außerdem §129 Abs.1 PBG zu beachten. Demnach können mit dem Quartierplan Sonderbauvorschriften oder ein Gestaltungsplan festgesetzt werden.

³⁶² Vor der Revision 1991 wurde dieser als privater Quartierplan bezeichnet

Voraussetzung für einen Quartierplan ist, dass er in Übereinstimmung mit den übergeordneten Plänen steht. Das Quartierplanrecht ist überaus kompliziert und technisch, wobei mit der Revision 1991 seine Systematik bereits vereinfacht wurde und die Klarheit an einigen Stellen verbessert wurde. Durch weitere Änderungen wurde eine Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens bezweckt³⁶³.

Im Vergleich beziehungsweise im Verhältnis zum Gestaltungsplan kommt dem Quartierplan folgende Bedeutung zu: Beim Quartier- als auch beim Gestaltungsplan handelt es sich um zwei selbständige Instrumente, die unabhängig voneinander angewendet werden können. Ihre Stärke liegt unter anderem darin, dass sie sich gegenseitig ergänzen können. Ergibt sich beispielsweise beim Gestaltungsplan, dass er aufgrund der bestehenden Parzellierung auch mittels privatrechtlicher Vereinbarungen nicht realisierbar ist, so besteht die Möglichkeit, dass die Neuordnung der Eigentums- und anderer dinglicher Rechte durch einen ergänzenden Quartierplan geschaffen wird. Der Gestaltungsplan kann hingegen die Erschließung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen auch unabhängig von einem Quartierplan ordnen. Auf der anderen Seite ist der Quartierplan auf die Gestaltung durch einen Gestaltungsplan dann angewiesen, wenn er eingehendere Nutzungsvorschriften statuieren will. Grund hierfür ist, dass der Quartierplan gestalterische und nutzungsmäßige Festlegungen in Abweichung von der BZO von Gesetzes wegen nicht selbst treffen kann. In aller Regel kann angesichts der planerischen Bedürfnisse sowie der klar abgegrenzten Zweckbestimmungen der beiden Instrumente ohne weiteres entschieden werden, welches der beiden Instrumente anzuwenden ist bzw. durch das andere Instrument zu ergänzen ist³⁶⁴.

Quartierplangrundsätze

Grundsätzlich ist der Quartierplan auf Bauzonen zu beschränken. In der Regel wird das Quartierplangebiet durch bestehende oder geplante Straßen begrenzt. Wälder, Gewässer, Bahnlinien oder Bauzonengrenzen kommen jedoch ebenfalls in Frage. Nach §23 Quartierplanverordnung ist im Beschluss über die Verfahrenseinleitung über die Zweckmäßigkeit der Gebietsabgrenzung zu entscheiden. Bei der Landeinteilung im Quartierplanverfahren ist darauf zu achten, dass möglichst alle Grundstücke ohne Ausnahmegewilligung und nachbarrechtliche Zustimmung überbaut werden können (§126). Dabei ist auf Schutzobjekte und bestehende Gebäude Rücksicht zu nehmen (§127). Gemäß §128 müssen durch den Quartierplan alle Grundstücke erschlossen werden. Die folgenden spezifischen materiellen Grundsätze kommen im Quartierplanverfahren zur Anwendung³⁶⁵:

Grundsätze des Quartierplanverfahrens	
Äquivalenzprinzip	Nach §139 Abs.1 ist darauf zu achten, dass nach Abzügen (für Erschließungsanlagen etc.) die verbleibende Gesamtfläche so zugeteilt wird, dass die Grundstückseigentümer nach Möglichkeit geeignete Parzellen in gleichwertiger Lage und im Verhältnis zur Fläche ihres Altbestands unter Berücksichtigung der Wertunterschiede erhalten.
Anspruch auf Realersatz	Grundsätzlich hat jeder am Verfahren Beteiligte Anspruch auf Realersatz. Geldersatz kann nur unter den Voraussetzungen nach §141 geleistet werden.
Geldausgleich	Für besondere Vor- und Nachteile, die einzelnen Eigentümer erwachsen, kann ein Geldausgleich geleistet werden (§145).

Vgl. HALLER/ KARLEN (1999)

Des Weiteren hat der Quartierplan die Verteilung der Erstellungskosten von Erschließungsanlagen sowie der gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu regeln³⁶⁶. In den §§166 ff. PBG ist die Pflicht der Grundeigentümer verankert, sich am Bau oder doch zumindest an den Kosten für den Bau der im Quartierplanverfahren vorgesehenen Erschließungsanlagen, gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu beteiligen.

Quartierplanverfahren

Vor der Revision des Züricher PBG 1991 gab es eine Unterscheidung zwischen dem amtlichen und dem privaten Quartierplanverfahren. Dies ist derzeit nicht mehr der Fall. Nach §160a besteht die Möglichkeit, dass die Planausarbeitung durch den Grundeigentümer selbst vorgenommen wird. Von dieser Möglichkeit wird jedoch nur selten Gebrauch gemacht, da dabei alle Grundeigentümer des Bezugsgebiets zustimmen müssen.

Ein Quartierplanverfahren wird auf Antrag eines Grundeigentümers eingeleitet. Es kann jedoch in Gebieten, in denen die bauliche Entwicklung und der Erschließungsplan es erwünscht, auch von Amts wegen eingeleitet werden (§147). Im Zuge des Quartierplanverfahrens kann es zu weitreichenden Eingriffen in private Eigentumsverhältnisse gegen den Willen der Betroffenen kommen³⁶⁷. Aufgrund dessen kommt den Verfahrensrechten und dem Rechtsschutz große Bedeutung zu.

Die §§147-160b sehen detaillierte Vorschriften über das Planaufstellungsverfahren vor. Grob gliedert sich dieses in die drei Stufen Verfahrenseinleitung, Planausarbeitung und letztlich Festsetzung und Genehmigung.

³⁶³ Vgl. HALLER/ KARLEN

³⁶⁴ Vgl. ESCHMANN

³⁶⁵ Vgl. HALLER/ KARLEN

³⁶⁶ §146 PBG

³⁶⁷ Landumlegungen, Aufhebung von Rechten, Anordnung von gemeinsamen Ausstattungen und Ausrüstungen etc.

Verfahrenseinleitung: Der Beschluss über die Einleitung des Quartierplanverfahrens bzw. über dessen Verweigerung ist öffentlich bekanntzugeben. Die Eigentümer im Bezugsgebiet sind schriftlich zu informieren. Es besteht die Möglichkeit, gegen den Beschluss an die Baudirektion Einspruch einzulegen (§331 lit.c PBG). Für die Einleitung des Verfahrens bedarf es der Genehmigung durch die Baudirektion. Diese erfolgt erst, wenn über Rechtsmittel entschieden ist. Die Grundstückseigentümer und die Gemeinde können die Nichtgenehmigung des Einleitungsbeschlusses beim Regierungsrat anfechten. Zudem besteht eine Weiterleitungsmöglichkeit an das Verwaltungsgericht. Ist das Quartierplanverfahren rechtskräftig eingeleitet, so dürfen tatsächliche oder rechtliche Änderungen an den Grundstücken im Verfahrensgebiet nur mit Bewilligung des Gemeinderats vorgenommen werden. Zur Verfahrensbeschleunigung sind für die Vorlegung des Quartierplans bei der Verfahrenseinleitung und Genehmigung Fristen zu setzen und gegebenenfalls Weisungen zu erteilen.

Planausarbeitung: An die Verfahrenseinleitung schließt sich die Erstellung und Auflage eines ersten Quartierplanentwurfs an. Sein Inhalt ergibt sich aus §27 der Quartierplanverordnung. Darauf folgt eine erste Versammlung, zu der die Eigentümer sowie die aus Dienstbarkeiten, Grundlasten und vorgemerkten persönlichen Rechten Berechtigten schriftlich eingeladen werden. Nach dieser ersten Versammlung findet eine zweite Versammlung statt, bei der aufgrund der erhobenen Einwendungen überarbeitete Entwurf wiederum aufgelegt wird. Die Betroffenen haben die Möglichkeit, innerhalb einer bestimmten Auflagefrist Begehren zu stellen. Bei dieser zweiten Grundeigentümersammlung wird der überarbeitete Entwurf erläutert und zu den Begehren Stellung genommen und soweit machbar, ein bereinigter Entwurf erstellt.

Festsetzung und Genehmigung: Nach den Versammlungen wird durch den Gemeinderat das Quartierplanverfahren festgesetzt. Dieser Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung. Hierfür ist die Baudirektion zuständig, sofern dies ohne Vorbehalte erfolgen kann, andernfalls entscheidet der Regierungsrat. Der Festsetzungsbeschluss ist den Beteiligten schriftlich mitzuteilen. Des Weiteren ist er öffentlich bekanntzugeben und während der Rekursfrist auszulegen. An das Verwaltungsgericht kann der Bescheid der Baurekurskommission weitergeleitet werden. In den §§161 ff. PBG sind in detaillierter Weise der Vollzug des amtlichen Quartierplans³⁶⁸, der Bau der Erschließungsanlagen, die Ausstattung und Ausrüstung sowie die Übernahme der Verfahrenskosten geregelt³⁶⁹.

Besondere Quartierplanverfahren

Zu den zwei besonderen Quartierplanverfahren, die das Züricher PBG kennt, zählen die Grenzbereinigung und die Gebietssanierung. Beide Verfahren können als Abart eines ordentlichen Quartierplans bezeichnet werden. Grundsätzlich haben beide (sofern notwendig) den gleichen Inhalt wie ein Quartierplan zu enthalten. Da das Instrument Gebietssanierung im Kanton Zürich so gut wie noch nie zum Einsatz kam, wird im Folgenden auf eine weitere Darstellung verzichtet.

Grenzbereinigung

Die Grenzbereinigung ist in den §§178-185 des Züricher PBG geregelt. Sie kommt zur Anwendung, wenn der Grenzverlauf oder Baulinien eine zweckmäßige Überbauung einzelner Grundstücke hindern. Das Verfahren ist einem reinen Landumlegungsverfahren gleichzustellen, welches nicht der Erleichterung der Erschließung dient.

Bei der Grenzbereinigung ist stets darauf zu achten, dass weder beteiligte Grundeigentümer noch andere dinglich Berechtigte in unzumutbarem Maß betroffen werden. Dies dient dem Schutz der Eigentümer bzw. der anderen dinglich Berechtigten. Es wird hinsichtlich der Anwendung von Gestaltungsplan und Grenzbereinigung auf die Ausführungen zum ordentlichen Quartierplan verwiesen. Anstelle eines ordentlichen Quartierplans kann auch die Grenzbereinigung in Verbindung mit einem Gestaltungsplan in Erscheinung treten. Dies gilt dann jedoch unter der Voraussetzung, dass die Grenzbereinigung zur Regelung der landmäßigen Voraussetzungen ausreicht³⁷⁰.

3.3.1.2 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe

3.3.1.2.1 Baupflichten

In der Regel werden unter Baupflichten Maßnahmen verstanden, mit denen Eigentümer dazu angehalten werden können, baureife noch nicht überbaute Grundstücke der vorgesehenen Nutzung zuzuführen. Solche Eingriffe bedürfen aufgrund der Schärfe des Eingriffs in das Eigentum einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, sie müssen im verfassungsmäßigen öffentlichen Interesse an der haushälterischen Nutzung des Bodens liegen und als verhältnismäßiges Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks angesehen werden können³⁷¹.

Zu seiner Legitimation bedarf das Instrument der Verhältnismäßigkeit. Eingesetzt werden sollte es nur, wenn ein milderes Mittel nicht zum Ziel führt. Für den Einsatz der Baupflicht muss für den konkreten Fall ein den ggf. entgegenstehenden privaten Interessen überwiegendes öffentliches Interesse nachgewiesen werden können.

Die Baupflicht als mögliche Maßnahme zur Aktivierung von Bauland ist im Bund und in den meisten Kantonen nicht im Gesetz verankert. Im Folgenden können deswegen nur einige kantonale Beispiele für Baugebote bzw. Baupflichten in ihrer jeweiligen Ausgestaltung vorgestellt werden. Eine Ausprägung der Baupflicht ist bei der Landumlegung zu finden. Die Neuzuteilung des Bodens kann demnach nach Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) mit der Auflage verbunden werden, die Grundstücke innerhalb einer angemessenen Frist zu überbauen oder für Zwecke der Überbauung zur Verfügung zu stellen³⁷². Die Durchsetzung der Maßnahme ist jedoch nicht geregelt. Der

³⁶⁸ Eintragung der neuen Rechtsverhältnisse im Grundbuch, Fälligkeit und Vollstreckung der Entschädigungen und Vergütungen

³⁶⁹ Vgl. HALLER/ KARLEN

³⁷⁰ Vgl. ESCHMANN

³⁷¹ Vgl. IP BAU

³⁷² Art.9

Kanton Basel-Stadt kennt eine ähnliche Regelung³⁷³. Das Gesetz verpflichtet dort als grundbuchrechtlich gesicherte Auflage den jeweiligen Eigentümer, das zugeteilte Grundstück nach Maßgabe des Etappenplans oder innerhalb einer vom Umlegungsausschuss festgesetzten Frist gesetzeskonform zu bebauen oder für Zwecke, die der Überbauung dienen, zur Verfügung zu stellen³⁷⁴. Eine Gemeinde im Kanton Bern erhält zusätzlich das Recht, bei Nichterfüllung des Baugebots das Enteignungsrecht auszuüben³⁷⁵. Im Zusammenhang mit einer Neueinzonung sieht der Kanton Appenzell Ausserrhoden vor, dass Nichtbauland, das im Rahmen einer Zonenplanrevision in die Wohnzone aufgenommen wird, innerhalb von zehn Jahren zu überbauen ist. Wenn diese Baupflicht nicht erfüllt wird, gilt das betroffene Areal ohne Entschädigungsfolgen als nicht eingezont. Die Auszonung wird hinfällig, wenn das betroffene Land der Gemeinde oder dem Kanton verkauft wird. Das Baugesetz des Kantons Appenzell Innerrhoden sieht vor, dass Land innerhalb einer sechsjährigen Frist zu erschließen sowie zu überbauen oder für Bauzwecke freizugeben ist. Hält der Eigentümer diese Verpflichtung nicht ein, so gilt das betroffene Gebiet als ausgezont, wobei hierbei keine Entschädigungsfolgen eintreten. Die Auszonung ist auch hier hinfällig, wenn das Land dem Gemeinwesen zu angemessenen Kosten verkauft wird. Nach Art. 42 BauGB soll die Gemeinde dann das Land innerhalb kurzer Frist für Bauzwecke wieder an Private verkaufen³⁷⁶.

Zur Realisierung einer Baupflicht sieht der Kanton Bern eine vertragliche Regelung mit den Grundeigentümern vor³⁷⁷.

3.3.1.2.2 Auszonung

Der Grundeigentümer hat nach der Praxis des Bundesgerichts keinen Anspruch darauf, dass das für sein Grundstück in einem bestimmten Zeitpunkt geltende Baurecht auch in der Zukunft unverändert bleibt³⁷⁸. Durch eine Auszonung wird nicht immer eine Entschädigungspflicht ausgelöst. Man spricht nur dann von einer materiellen Enteignung, wenn durch die eigentumsbeschränkende Maßnahme eine bestehende Nutzung des Grundstücks oder die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung³⁷⁹ entzogen wird. Dabei wird eine solche künftige Nutzungsmöglichkeit nur berücksichtigt, wenn im maßgebenden Zeitpunkt, d.h. beim Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung, anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft realisieren. Ob es sich hierbei um eine materielle Enteignung handelt, wird grundsätzlich nach objektiven Kriterien beurteilt. Das bedeutet, dass auch dann der Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllt ist, wenn der Grundstückseigentümer keine Bauabsicht hatte. Im Vergleich dazu stellt die Herabsetzung des Nutzungsmaßes keine materielle Enteignung dar, wenn dem Eigentümer eine angemessene wirtschaftliche Nutzung verbleibt³⁸⁰.

3.3.1.2.3 Enteignung

Das schweizerische RPG verzichtet auf eine gesetzliche Grundlage für die sogenannte Zonenenteignung. Den Kantonen bleibt es überlassen, in ihren Bau- und Planungsgesetzen geeignete Mittel zur Verwirklichung der Nutzungsplanung bereitzustellen.

Bei der Enteignung hat man zwischen Eigentumsbeschränkungen zu unterscheiden, die „materiell“ einer Enteignung gleichkommen und einem Eigentumsentzug durch den Staat, der „formellen“ Enteignung. Man spricht dann von einer formellen Enteignung, wenn in einem gesetzlich genau vorgeschriebenen Verfahren für ein Werk des Staates oder eine andere gemeinnützige Unternehmung durch einen gesetzlich fundierten Verwaltungsakt Grundeigentum oder andere vermögensgleiche Rechte gegen volle Entschädigung entzogen und dem Staat oder jener Unternehmung übertragen werden. In der Bundesverfassung ist die Eigentumsgarantie in Art. 26 erfasst. Darin ist auch die Eigentumsbeschränkungen und die Entschädigungsfrage aufgrund einer materiellen Enteignung berührt. In Art. 36 Abs.2 BV wird gefordert: "Einschränkungen von Grundrechten müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäßig sein." Im Sinne des Legalitätsprinzips wird dabei die gesetzliche Grundlage staatlichen Handelns vorausgesetzt (Art. 5 Abs.1 BV)³⁸¹. Der Gesetzgeber hat durch die Aufnahme der Entschädigungsregelung von Art. 5 Abs.2 in das Raumplanungsgesetz einen einheitlichen Begriff der materiellen Enteignung geschaffen. Es bleibt in dem von Art. 5 Abs.2 erfaßten Bereich kein Raum mehr für abweichendes kantonales Entschädigungsrecht. Es ist den Kantonen namentlich verwehrt, den Begriff der materiellen Enteignung großzügiger zu fassen, als das Bundesrecht bzw. die bundesgerichtliche Rechtsprechung es tut³⁸². Kurz zu erwähnen ist an dieser Stelle auch das Heimschlagsrecht. Darunter wird das Recht eines Grundeigentümers verstanden, vom Gemeinwesen unter bestimmten Voraussetzungen die Übernahme seines Grundstücks gegen volle Entschädigung zu verlangen. Anders als bei der formellen Enteignung geht dabei die Initiative vom Grundeigentümer aus. In einigen Fällen kann das Heimschlagsrecht nur ausgeübt werden, wenn eine materielle Enteignung vorliegt³⁸³. Im Gegensatz zur materiellen Enteignung stellt bei der formellen Enteignung die Entschädigung eine Voraussetzung dar, wohingegen sie bei der materiellen Enteignung eine Folge ist. Eine weitere Eigenschaft der formellen Enteignung ist, dass sie verfahrensmäßig genau umschrieben ist. Bei der materiellen Enteignung als auch bei der formellen Enteignung müssen drei Voraussetzungen gegeben sein. Diese sind eine klare gesetzliche Grundlage, ein überwiegend öffentliches

³⁷³ §20 Gesetz über Bodenordnungsmaßnahmen

³⁷⁴ Vgl. HÜBNER

³⁷⁵ Art.45 Baulandumlegungsdekret

³⁷⁶ Vgl. DOBLER/ REUTHER, ALTORFER

³⁷⁷ Vgl. Kapitel 3.3.2.2.2

³⁷⁸ Vgl. AEMISEGGER

³⁷⁹ damit ist in der Regel die Überbaumungsmöglichkeit gemeint

³⁸⁰ Vgl. HALLER/ KARLEN

³⁸¹ Vgl. LENDI (2003b)

³⁸² Vgl. AEMISEGGER et al.

³⁸³ Vgl. HALLER/ KARLEN

Interesse sowie die Leistung der vollen Entschädigung. Die Enteignung darf nur soweit gehen, wie es zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks notwendig ist. Wie bereits erwähnt, ist die volle Entschädigung eine Voraussetzung für die formelle Enteignung. Demnach erlangt der Enteigner das Eigentumsrecht an der enteigneten Sache erst mit Bezahlung der Entschädigung³⁸⁴. Die sogenannte Zonenexpropriation, d.h. die Expropriation von Bauland mit dem Zweck, dieses der tatsächlichen Nutzung zuzuführen, ist bundesrechtlich nicht angeordnet. Dennoch kann sie verfassungsrechtlich zulässig sein, sofern der exproprierte Boden wieder dem Baulandmarkt und der Überbauung zugeführt wird³⁸⁵.

3.3.1.3 Fiskalische Maßnahmen

Auch fiskalische Maßnahmen können Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung darstellen. Aufgrund der ausgeprägten Kantons- und Gemeindeautonomie sind die schweizerischen Steuern im Allgemeinen und die bodenrelevanten Steuern im Besonderen sehr uneinheitlich. Deswegen ist es schwierig, eine einigermaßen sinnvolle und übersichtliche Systematik zu finden. In Anlehnung an MEIER/ FURRER wird die folgende Typisierung vorgenommen:

Typisierung der Steuern	
Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden	Bei der Nutzung des Bodens kommt es in der Regel zu einem Vermögensertrag. Einkommen aus Vermögenswerten unterliegen im schweizerischen Steuerrecht der allgemeinen Einkommensteuer bzw. der Gewinnsteuer.
Steuern auf das Eigentum von Boden	Beispiele für diesen Steuertyp sind die Liegenschaften- oder Grundsteuer, allgemeine Vermögensteuer, Kapitalsteuer, Bodenwertzuwachssteuer.
Steuern auf die Transaktion des Bodens	Beispiele für diesen Steuertyp sind die Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer.

Vgl. MEIER/ FURRER (1988)

Erschlossenes Bauland wird ferner in der Regel nach dem Verkehrswert besteuert.

3.3.1.3.1 Grundstücksgewinnsteuer

Wie aus oben stehender Tabelle ersichtlich, handelt es sich bei der Grundstücksgewinnsteuer um eine Steuer auf die Transaktion des Bodens. Nach dem Willen des Gesetzgebers kann der Vorteilsausgleich nach Art. 5 Abs.1 RPG³⁸⁶ nicht nur mit einer Kausalabgabe, sondern auch mit einer Steuer verwirklicht werden. Für solch eine Steuerlösung bietet sich am ehesten die Grundstücksgewinnsteuer an, sofern sie in geeigneter Weise ausgestaltet ist³⁸⁷. In sämtlichen schweizer Kantonen ist solch eine Besteuerung der Grundstücksgewinne bekannt. Berechnungsgrundlage ist der realisierte Gewinn³⁸⁸, rein buchmäßige Wertzuwächse werden nicht besteuert³⁸⁹. Sinn und Zweck der Grundstücksgewinnsteuer ist, unverdiente Gewinne abzuschöpfen. Aufgrund der Tatsache, dass die Gewinne, die sich aus Bodenverkäufen ergeben, meistens nicht durch besondere Leistungen des Bodeneigentümers entstehen, bezeichnet man sie als unverdient³⁹⁰. In der Regel entstehen sie durch die Leistungen der öffentlichen Hand wie durch Einzonung oder auch durch Infrastrukturbauten wie zum Beispiel Straßen oder Ver- und Entsorgung. Auch die Nachbarn oder besondere Marktconstellationen können zu Gewinnen beim Bodenverkauf beitragen. Die Grundstücksgewinnsteuer wird durch verteilungspolitische und ethische Argumente gerechtfertigt. In der Regel liegt die Steuerhoheit bei den Kantonen. Den Gemeinden kommt ein Anteil am Ertrag zu. Der Gewinn beim Verkauf von Grundstücken ist in diesem Fall das Steuerobjekt. Grundsätzlich ist dieser Bestandteil des Einkommens. Es ist von Kanton zu Kanton verschieden, ob der Gewinn der allgemeinen Einkommensteuer oder einer Sondersteuer unterliegt. Die Regelungen über sonstige Kriterien wie beispielsweise die Rechtspersönlichkeit des Veräußerers oder die Frage, ob es sich um ein Geschäfts- oder Privatgrundstück handelt, variieren von Kanton zu Kanton. Hinsichtlich des Steuermaßes gibt es drei verschiedene Ausgestaltungen:

- **Progressive Steuern auf den Gewinn mit Zuschlag für kurze und Ermäßigung für lange Besitzdauer:** Dieses Steuermaß wird am häufigsten angewendet, nämlich in 16 Kantonen. Der Kanton Zürich ist ein Beispiel hierfür. Die Steuerprogression ist umso höher, je höher der Gewinn ist. Es gibt allerdings hinsichtlich Steuermaß, Zuschlägen und Ermäßigungen kantonale Unterschiede. Das höchste Steuermaß mit 40% wird im Kanton Zürich erhoben.
- **Progressive Steuern auf Gewinn ohne Zuschlag für kurze oder Ermäßigung für lange Besitzdauer:** Beispiele für Kantone, in denen dieses System Anwendung findet, sind der Kanton Basel-Stadt und der Kanton St. Gallen.
- **Degressive Steuer nach der Besitzdauer:** Bei dieser Form der Besteuerung ist nicht die Höhe des Gewinns, sondern die Besitzdauer entscheidend. Beispiele sind der Kanton Genf und Aargau. Ein weiteres Beispiel ist der Kanton Neuenburg. Dort wird ein Verkauf vor

³⁸⁴ Vgl. INEICHEN

³⁸⁵ Vgl. LENDI (2002)

³⁸⁶ Vgl. Kapitel 3.3.1.3.7

³⁸⁷ Vgl. AEMISEGGER et al.

³⁸⁸ D.h. Gewinne, die beim Verkauf eines Vermögensobjekts anfallen

³⁸⁹ Dies wäre Gegenstand einer sogenannten Bodenwertzuwachssteuer

³⁹⁰ Tätig der Veräußerer während der Besitzdauer Investitionen, so können diese bei der Grundstücksgewinnsteuer geltend gemacht werden. Sie unterliegen nicht der Gewinnsteuer.

dem ersten Besitzjahr mit 40% besteuert, mit jedem weiteren Besitzjahr reduziert sich die Steuerbelastung um 4 Prozentpunkte, bis nach mehr als 9 Besitzjahren die Steuer 4% beträgt³⁹¹.

3.3.1.3.2 Handänderungssteuer

Die Handänderungssteuer, die wie die Grundstücksgewinnsteuer zu den Steuern auf die Transaktion von Boden zählt, wird in allen Kantonen erhoben. Meistens liegt die Steuerhoheit bei den Kantonen. Das Steuerobjekt ist die Übertragung von Grundstücken, wobei als Berechnungsgrundlage der Kaufpreis dient. Steuersubjekt ist der Erwerber. In der Regel ist der Steuersatz proportional zum Kaufpreis und liegt in der Größenordnung zwischen 0,5 und 4%³⁹².

3.3.1.3.3 Erbschaft- und Schenkungsteuer

Wie Grundstücksgewinnsteuer und auch Handänderungssteuer ist die Erbschaft- und Schenkungsteuer zu den Steuern auf die Transaktion von Boden zu zählen. Die Erbschaftsteuer ist zu den wichtigsten indirekten kantonalen Steuern zu rechnen³⁹³. Nur mit Ausnahme einiger Kantone ist die Erbschaftsteuer als sogenannte Erbanfallsteuer ausgestaltet. Das bedeutet, dass das Steuerobjekt der Vermögensübergang auf den einzelnen Erben ist. Die Steuer wird nach der Höhe der einzelnen Erbanfälle besteuert.

Schenkungen werden nur in zwei Kantonen nicht besteuert. Die Schenkungsteuer ist in den meisten Kantonen hinsichtlich Befreiungen, Abzugsmöglichkeiten und Steuermaß nach den gleichen Grundsätzen ausgestaltet wie die Erbschaftsteuer.

Die Steuerhoheit zur Erhebung der Erbschaft- und Schenkungsteuer liegt bei den Kantonen. Die Steuer für unbewegliches Vermögen fällt in dem Kanton an, in dem sich das Grundstück befindet. In einigen wenigen Kantonen können auch die Gemeinden eine Erbschaft- und Schenkungsteuer erheben. Als Steuersubjekt ist der Empfänger der Erbschaft bzw. der Schenkung zu sehen. Grundsätzlich orientiert sich das Steuermaß an zwei Faktoren, nämlich der Höhe des Vermögens und dem Verwandtschaftsgrad³⁹⁴.

3.3.1.3.4 Liegenschaften- oder Grundsteuer

Bei der Liegenschaften- oder Grundsteuer handelt es sich um eine Steuer auf das Eigentum von Boden. Grundstücke und die darauf stehenden Gebäude unterliegen dieser Steuer. Es handelt sich dabei um eine reine Objektsteuer. Das bedeutet, dass ein Schuldenabzug nicht möglich ist. Die Steuer ist eine Spezialsteuer, die zusätzlich zur allgemeinen Vermögensteuer, der die Liegenschaften ebenfalls unterliegen, erhoben wird. In der Regel liegt die Steuerhoheit bei den Gemeinden. Die Steuer ist in einigen Kantonen für die Gemeinden obligatorisch, in anderen ist sie fakultativ. Die Berechnungsgrundlage ist von Kanton zu Kanton verschieden. In den meisten Fällen wird auf den amtlichen Steuerwert abgestellt. Nur in vereinzelt Kantonen wird bei juristischen Personen der Verkehrswert als Bemessungsgrundlage herangezogen. Das Steuermaß ist proportional und beträgt ja nach Kanton zwischen 0,5 und 0,05%. In manchen Kantonen ist das Steuermaß für juristische Personen höher als für natürliche Personen³⁹⁵.

3.3.1.3.5 Vermögensteuer

Wie bei der Liegenschaften- oder Grundsteuer handelt es sich auch bei der Vermögensteuer um eine Steuer, die das Eigentum von Boden betrifft. Sie wird ausschließlich durch die Kantone, die Gemeinden sowie die Kirchgemeinden erhoben. Hinsichtlich der Vermögensteuer gibt es in der Schweiz große Unterschiede. In Bezug auf das Steuersubjekt gilt jedoch, dass dies die natürlichen Personen sind. Stiftungen und Vereine werden in der Regel gleich besteuert wie die natürlichen Personen. Besonders bemerkbar machen sich die kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Steuer. Durchschnittlich beträgt die Vermögensteuer 0,07% des Steuerwertes. Auch bei der Bewertung, den Abzügen und Freibeträgen gibt es uneinheitliche Regelungen in der Schweiz. Für die einzelnen Vermögensteile gibt es unterschiedliche Berechnungsgrundlagen. Für Liegenschaften gilt im Allgemeinen, dass ihr Wert durch einen sogenannten Steuerwert approximiert wird, der sich aus dem Verkehrs- und Ertragswert ergibt. Schwierigkeiten ergeben sich bei der Schätzung der Abweichung des Steuerwerts vom tatsächlichen Verkehrswert, der von Kanton zu Kanton sehr stark schwankt. Im Schweizer Durchschnitt gesehen dürfte der Steuerwert bei ca. 60-70% des Verkehrswerts liegen. Steuerobjekt ist das Reinvermögen. Das bedeutet, dass die mit dem Vermögen zusammenhängenden Schulden vom Vermögenswert abgezogen werden. Des Weiteren gibt es je nach Kanton weitere Reduktionen. Auch der persönliche Abzug variiert von Kanton zu Kanton³⁹⁶.

3.3.1.3.6 Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden

In aller Regel führt die Nutzung des Bodens zu einem Vermögensertrag. Grundsätzlich gilt in der Schweiz, dass Einkommen aus Vermögenswerten der allgemeinen Einkommensteuer bzw. Gewinnsteuer unterliegen. Erträge aus Vermietungen und Verpachtungen sowie der Eigenmietwert werden in allen Kantonen zum übrigen Einkommen hinzugezählt. In einigen Kantonen besteht auch die Möglichkeit, Abzüge, die mit dem Boden zusammenhängen, vom reinen Einkommen vorzunehmen³⁹⁷.

³⁹¹ Vgl. MEIER/ FURRER und WACHTER (1993)

³⁹² Vgl. MEIER/ FURRER

³⁹³ Allerdings haben mehrere Kantone in den letzten Jahren die Erbschaftsteuer abgeschafft.

³⁹⁴ Vgl. MEIER/ FURRER

³⁹⁵ Vgl. MEIER/ FURRER

³⁹⁶ Vgl. MEIER/ FURRER

³⁹⁷ Vgl. MEIER/ FURRER

3.3.1.3.7 Planwertausgleich

In der Schweiz ist der Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten seit Jahrzehnten ein heiß umstrittenes Thema. Bisher wurde der Planwertausgleich nur ansatzweise in die Realität umgesetzt. Durch ihn sollen nur die Mehrwerte abgeschöpft werden, die dem Grundeigentümer aufgrund von Leistungen der öffentlichen Hand zufließen. Art. 5 RPG knüpft an die Beeinflussung des Bodenwerts durch den staatlichen Akt der Planung an. Es wird eine Regelung für jene Fälle getroffen, wo eine planerische Festlegung den bisherigen Bodenwert in positiver oder negativer Richtung verändert³⁹⁸. Dabei sollen rein marktmäßige und konjunkturbedingte oder durch Aufwendungen des Grundeigentümers bewirkte Mehrwerte nicht erfasst werden.

Entsprechend der verschiedenen Planungs- und Planrealisierungsmaßnahmen kann das Instrument des Planwertausgleichs Planungsmehrwerte wie Einzonungsmehrwerte, Umzonungsmehrwerte, Aufzonungsmehrwerte, Erschließungsmehrwerte, Verkehrslagemehrwerte und Ausstattungsmehrwerte umfassen. Das Problem besteht in der Bezifferung der Mehrwertabgabe. Der Mehrwert ergibt sich aus der Differenz des Verkehrswerts des einzelnen Grundstücks mit und ohne die planerische Maßnahme des Gemeinwesens. Häufig werden in diesem Zusammenhang die Begriffe „Altwert“ und „Neuwert“ gebraucht. Die genauen Details der Mehrwertberechnung stehen jedoch nicht fest, da das schweizerische Raumplanungsgesetz nur einen Grundsatz normiert, der kantonale jedoch unterschiedlich umgesetzt werden kann. Die Abschöpfung kann in der Schweiz in einer Geldabgabe oder einer Landabtretung erfolgen³⁹⁹.

Der Planwertausgleich verfügt in der Schweiz über eine lange Leidensgeschichte. Er wurde immer wieder gefordert, scheiterte dann aber meist am Widerstand betroffener Kreise. In der ersten Auflage des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 war eine eidgenössische Mehrwertabgabe vorgesehen. Das Gesetz wurde jedoch in einer Volksabstimmung knapp verworfen. Es war Folgendes vorgesehen:

Art. 37 (Mehrwertabgabe)

Werden durch die Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren sowie durch deren Durchführung erhebliche Mehrwerte geschaffen, so sind sie durch Abgaben oder Landabtretungen von dem nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesen auf den Zeitpunkt der Realisierung in angemessener Weise abzuschöpfen.

... .

Der Ertrag der Abschöpfung ist für Raumplanungszwecke zu verwenden, ein Teil davon für einen gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich im Sinne von Artikel 45.

... .

Der Bundesrat erlässt Richtlinien über die anwendbaren Kriterien und die Höhe der Abschöpfung.

Es gilt jedoch gemäß des geltenden Raumplanungsgesetzes nur:

Art. 5 Abs. 1

Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

Demnach besteht ein Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Sie haben in ihrem Recht sicherzustellen, dass für die durch eine Planung entstandenen erheblichen Vor- und Nachteile ein angemessener Ausgleich stattfindet⁴⁰⁰.

Diese Regelung hat nur begrenzt die Aufmerksamkeit der kantonalen Gesetzgeber gefunden⁴⁰¹. Die wenigsten Kantone haben selbständige Ausgleichsregelungen erlassen. Zum einen erwachsen dem Vorteilsausgleich häufig kaum überwindbare politische Widerstände, zum anderen darf nicht übersehen werden, dass das kantonale Recht dem Gedanken des Vorteils- und Nachteilsausgleich oft in wenig spektakulärer und unsystematischer Weise durch Teilregelungen Rechnung trägt⁴⁰². Es gibt neben „offensichtlichen Lösungen“ in sämtlichen Kantonen eine verkappte Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten. Diese findet im Rahmen der bereits erwähnten Besteuerung der Grundstücksgewinne Anwendung⁴⁰³. Allerdings beziehen sich diese Grundstücksgewinnsteuern nicht nur auf planungsbedingte Mehrwerte, sondern auf sämtliche Mehrwerte⁴⁰⁴. Nur zwei Kantone haben spezifische Abschöpfungsinstrumente bzw. Ausgleichsmechanismen für planungsbedingte Mehrwerte eingeführt. Dies sind die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg⁴⁰⁵. In vielen Kantonen wird es jedoch den Gemeinden überlassen, solch eine Mehrwertabgabe vorzusehen, so dass sie tatsächlich in mehr als zwei Kantonen existiert. Als abgabepflichtige Planungsmaßnahmen gelten im Kanton Basel-Stadt Zoneneinteilung, Erteilung von Ausnahmegewilligungen und Erhöhung der Ausnutzungsziffer. Die Höhe der Abgabe liegt bei 40% des planungsbedingten Mehrwertes und ist zum Zeitpunkt des Baubeginns fällig.

³⁹⁸ Vgl. AEMISEGGER et al.

³⁹⁹ Vgl. FRÖHLER et al.

⁴⁰⁰ Vgl. AEMISEGGER et al.

⁴⁰¹ Vgl. LENDI (2002)

⁴⁰² Vgl. AEMISEGGER et al.

⁴⁰³ Die Abschöpfung erfolgt nur bei einer Realisierung (Handänderung).

⁴⁰⁴ Vgl. WACHTER (1993)

⁴⁰⁵ Nur diese beiden Kantone sehen eine Abgabe vor, die unabhängig von der Veräußerung eines Grundstücks erhoben wird (vgl. LOCHER/ KNEUBÜHLER).

Im Kanton Neuenburg ist die Einzonung eines Grundstücks in eine Bauzone oder in eine andere Nutzungszone einer Mehrwertabgabe von 20% unterworfen, welche spätestens beim Verkauf des Grundstücks fällig wird.

3.3.2 Kooperative Instrumente und Strategien

3.3.2.1 Kommunale Bodenbevorratung

In Untersuchungen⁴⁰⁶ wurde anhand von Testgebieten festgestellt, dass in der Schweiz Bund und Kantone über vergleichsweise geringe Anteile an Boden verfügen. Dies gilt insbesondere dann, wenn nur der nicht bebaute und nicht zweckgebundene Teil berücksichtigt wird. Teilweise verfügen die Gemeinden zwar über recht beeindruckende Flächen an Grundeigentum. Dabei handelt es sich jedoch vor allem um Wald und Kulturland. Die Gemeinden verhalten sich im Hinblick auf die kommunale Bodenbevorratung eher passiv. Der Schwerpunkt liegt bei vielen Gemeinden auf der Erhaltung des Besitzstandes, hauptsächlich in der Landwirtschaftszone. Die Hauptrolle der öffentlichen Hand bei der Bodenpolitik spielen die politischen Gemeinden. Insgesamt wurde festgestellt, dass in ländlichen Gemeinden der Anteil an Land im Siedlungsbereich deutlich niedriger liegt als in städtischen Gemeinden. Die Untersuchung hat ergeben, dass die Gemeinden Land in erster Linie zur Sicherung der Infrastruktur erworben haben. Motive wie Reserve für Gewerbe und Industrie oder eine bewusste Beeinflussung des Wohnungsmarktes haben nur teilweise eine Rolle gespielt.

Der Landerwerb der Gemeinden kann folgenden drei Formen zugeordnet werden.

Formen des Landerwerbs	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zweckgebundener Landerwerb ▪ Transitorischer Landerwerb oder Zwischenerwerb ▪ Vorsorglicher Landerwerb 	

Der zweckgebundene Landerwerb dient in erster Linie der Errichtung von Infrastrukturanlagen, um die Aufgaben zu bewältigen, die der öffentlichen Hand übertragen sind. Hierzu zu zählen sind unter anderem der Bau von Schulhäusern, von Sport- und Freizeitanlagen und von Straßen. Auch für den sozialen Wohnungsbau und die Realisierung von planerischen Maßnahmen wie beispielsweise die Gestaltung eines Dorfkerns oder die Erhaltung von ökologischen Flächen oder für die Erholung wertvoller Flächen wird zweckgebunden Land erworben.

Der transitorische Erwerb oder auch Zwischenerwerb dient dem Zwecke der Einzonung, Erschließung und der Abgabe an bauwillige Grundeigentümer sowohl im Baurecht als auch zum Eigentum. Auf diese Art und Weise kann die öffentliche Hand auf die Nutzung, das Tempo und die Gestaltung der Überbauung des Landes Einfluss nehmen. Außerdem hat sie die Möglichkeit, eine ganz bestimmte Käuferschicht zu bevorzugen. Zu denken wäre hierbei an Einheimische oder Gewerbetreibende⁴⁰⁷. Allerdings muss bedacht werden, dass in der Schweiz eine Bevorzugung bestimmter Käufergruppen rechtlich nicht haltbar ist. Solch eine Bevorzugung widerspricht dem Gleichheitsgrundsatz und der Wirtschaftsfreiheit.

Beim vorsorglichen Landerwerb werden Grundstücke gezielt, aber ohne direkten Verwendungszweck erworben. Zu sehen ist dies vor dem Hintergrund, dass sich die öffentliche Hand dadurch einen Vorrat an Grundstücken schafft, der ihr eine optimale Steuerungs- und Handlungsfähigkeit bei der Realisierung von planerischen Maßnahmen, bei der Festlegung des Überbauungstempos und der Entwicklung ihres Gebiets gewährleistet⁴⁰⁸.

3.3.2.2 Verträge

Grundsätzlich darf das Gemeinwesen einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abschließen, wenn es dazu im Gesetz oder stillschweigend (kein Verbot im Gesetz) ermächtigt wird. Im zweiten Fall gilt der Grundsatz, dass vom Bürger keine Leistung verlangt werden kann, für die keine gesetzliche Grundlage besteht.

3.3.2.2.1 Erschließungsverträge

Durch Erschließungsverträge wird den Eigentümern ein Recht auf Selbsterschließung eingeräumt, doch dabei sind sie vor Ablauf der im Erschließungsprogramm vorgesehenen Frist auf den Vertragswillen der Gemeinde angewiesen. Beim Erschließungsvertrag handelt es sich um ein auf beidseitiger Seite freiwilliges Instrument.

Durch das Instrument Erschließungsvertrag steht den Grundeigentümern die Möglichkeit offen, die Erschließung ihrer Grundstücke selbst in die Hand zu nehmen. Sie können mit dem Gemeinwesen eine sogenannte Privaterschließung vereinbaren⁴⁰⁹. Die Eigentümer übernehmen dabei nur die technische Seite der Erschließung. Sie führen diese als Bauherren auf eigenem Grund und Boden in eigenem Namen und mit eigener Haftung aus. Die Eigentümer schießen die dafür notwendigen Mittel vor. Die Verantwortlichkeit für die öffentliche Erschließungsanlage liegt jedoch weiterhin bei der Gemeinde. Für die Privaterschließung kommen grundsätzlich diejenigen Anlagen in Betracht, welche gemäß Erschließungsprogramm vom Gemeinwesen zu erstellen wären. Das Gemeinwesen beaufsichtigt die Erschließungstätigkeit der Privaten und veranlagt definitiv nach Fertigstellung der Anlagen die Erschließungsabgaben. Folglich verpflichten

⁴⁰⁶ Vgl. SCHÄFER et al. (1990)

⁴⁰⁷ Ein Beispiel für aktive Baulandpolitik ist zu finden in: LENDI et al. (1995)

⁴⁰⁸ Vgl. SCHÄFER et al. (1990)

⁴⁰⁹ Anzumerken ist, dass das RPG den Begriff „Privaterschließung“ nicht verwendet, ihn jedoch umschreibt.

sich die Grundeigentümer im Rahmen eines Erschließungsvertrags, die für die Baureife ihrer Grundstücke notwendige Erschließung selbst herzustellen oder durch Dritte erstellen zu lassen. Solche Verträge werden zu den öffentlich-rechtlichen Verträgen hinzugerechnet, da sie eng mit der öffentlichen Aufgabe der Erschließung zusammenhängen. Zulässig sind solche Verträge dann, wenn ein entsprechender Vertragsbedarf vorliegt und die benötigten Kredite für eine spätere Rückzahlung der geleisteten Vorschüsse verabschiedet sind⁴¹⁰.

3.3.2.2 Vertragliche Regelung zum Baugebot – das Berner Modell

Bei der Einleitung einer Ortsplanrevision wird den Gemeinden durch den Kanton geraten, bei den Grundstückseigentümern eine Umfrage über deren Nutzungsabsichten in den nächsten 10 bis 15 Jahren durchzuführen. Anhand dieser Umfrage wird dann festgestellt, welche Flächen für eine richtige Dimensionierung des Baugebiets aus- oder eingezont werden müssen. Bei der Prüfung der sich daraus ergebenden Varianten sind die Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde zu beachten. Daran schließen sich Verhandlungen mit den betroffenen Grundeigentümern an. Der Variante soll dann der Vorrang gegeben werden, welche den Bauabsichten des Eigentümers am besten entspricht, sofern sich dieser verpflichtet, die Pläne zu realisieren. Hierzu hat der Eigentümer der Gemeinde vertraglich ein Kaufrecht an seinem Grundstück einzuräumen. Ausgeübt werden kann dieses, wenn der Eigentümer die Bauabsicht nicht innerhalb der vereinbarten Frist in die Tat umgesetzt hat. Die Gemeinde verpflichtet sich ihrerseits, wenn sie von dem Übernahmerecht Gebrauch macht, innerhalb von zwei Jahren ab der Grundbucheintragung der Kaufrechtsausübung mit der Überbauung zu beginnen bzw. ein Baugesuch einzureichen. Erfüllt sie diese Verpflichtung nicht, so ist der ursprüngliche Grundstückseigentümer berechtigt, das Land zurückzukaufen⁴¹¹.

3.3.2.3 Privater Gestaltungsplan

§85 Abs.1 des Züricher PBG sieht vor, dass Gestaltungspläne mit öffentlich rechtlicher Wirkung auch von den Grundeigentümern selbst aufgestellt werden können. Für diesen sog. privaten Gestaltungsplan gelten grundsätzlich die gleichen Anwendungsbereiche wie für den öffentlichen Gestaltungsplan⁴¹².

Grundsätzlich müssen den privaten Gestaltungsplänen alle betroffenen Grundeigentümer zustimmen⁴¹³. Die Rechtsbeziehung der Grundeigentümer untereinander untersteht dem Privatrecht. Die Grundstückseigentümer bilden eine Gesellschaft oder Körperschaft des privaten Rechts, meist eine einfache Gesellschaft.

Nach §86 Abs.2 PBG ist der private Gestaltungsplan zustimmungsbedürftig. Die Zustimmung des Gemeinderats genügt. In Ausnahmefällen bedarf es der Zustimmung der Gemeindelegislative. Dies gilt dann, wenn der private Gestaltungsplan in größerem Umfang als Arealüberbauung von der Grundordnung abweichen soll.

Sofern der private Gestaltungsplan im öffentlichen Interesse liegt, kann er als allgemeinverbindlich erklärt werden. In solch einem Fall muss jedoch eine qualifizierte Mehrheit der betroffenen Grundstückseigentümer zustimmen. Außerdem dürfen dadurch keine schutzwürdigen Interessen der nicht zustimmenden Grundeigentümer verletzt werden. Verfahrensvorschriften fehlen im Gesetz weitgehend. Aus diesem Grund hat man sich bei der Anwendung dieser Verfahrensweise weitgehend an privatrechtlichen Grundsätzen zu orientieren.

3.3.2.4 Investorenmodelle

Investorenmodelle in direkter Form existieren in der Schweiz nicht. Sofern sich ein Investor an der Planung beteiligt, so erfolgt dies meist im Rahmen der Sondernutzungsplanung. Die Vorgehensweise eines privaten Investors in der Schweiz sieht im Allgemeinen so aus, dass er beispielsweise eine private Erschließung auf eigene Kosten durchführt, verbunden mit einer Umlegung in Form eines Quartierplans. Es wurde teilweise versucht, die Erschließungsfrage in Verträgen zu regeln. Verträge sind in der Schweiz jedoch gesetzlich nicht verankert. Ihnen fehlt die demokratische Legitimation. Sie widersprechen dem schweizerischen Selbstverständnis.

Banken, Versicherungen, Pensionskassen und Generalunternehmungen, die eine starke Investorengruppe darstellen, entwickeln das Bauland in der Regel nicht selbst, sondern kaufen bereits eingezontes Bauland auf. Sie bilden einen großen Teil ihrer Rücklagen in Immobilien und Bauland.

Für Investoren ist in der Regel nur bereits eingezontes Land von Interesse, da nur alle 10-15 Jahre eingezont wird. Das Risiko, Land zu erwerben, das nicht eingezont wird, ist zu groß. Die Einzonung für den Fünfzehnjahresbedarf stellt für viele Investoren ein Problem dar. Dadurch stehen vielfach für Großprojekte keine ausreichenden Flächen zur Verfügung.

3.3.3 Erschließung

Auf die Erschließungspläne wurden bereits in Kapitel 3.3.1.1.3.2 eingegangen.

3.3.3.1 Begriff und Funktion

Die Erschließung ist als bundesrechtlicher Begriff im Raumplanungsrecht des Bundes verankert. Ihre Bedeutung liegt in erster Linie in der Bauvoraussetzung und der Baureifmachung von Grundstücken in der Bauzone. Besonders bedeutend ist jedoch vor allem die grundsätzliche Erschließbarkeit eines Grundstücks für die Aufnahme in die Bauzone⁴¹⁴.

⁴¹⁰ Vgl. MARANTELLI-SONANINI

⁴¹¹ Vgl. DOBLER/ REUTHER und MUGGLI

⁴¹² Vgl. Kapitel 3.3.1.1.3.1

⁴¹³ §85 Abs.2 PBG sieht hierfür eine Ausnahmeregelung vor.

⁴¹⁴ Vgl. MARANTELLI-SONANINI

Der Begriff der Erschließung wird in Art. 19 RPG und in §§90ff. und §236 PBG näher erläutert. Demnach ist Land „erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist.“ Ein Grundstück darf gesetzlich nur überbaut werden, wenn es erschlossen ist bzw. wenn die Erschließung bis zur Fertigstellung des Baus gesichert ist. Diese Bedingung gilt ohne Ausnahme innerhalb und außerhalb der Bauzonen. Im Zuge der Erschließung ist außerdem die sogenannte Ausstattung zu erwähnen. Darunter zu verstehen sind Anlagen des Gemeinbedarfs wie Schulen, Spitäler, Altersheime, öffentliche Verwaltung und Verkehr. Man fasst die Erschließung und die Ausstattung unter dem Begriff Infrastruktur zusammen.

In der Schweiz wird nach dem Grad der Erschließung unterschieden, nämlich zwischen Grund-, Grob- und Feinerschließung.

Grunderschließung: Zur Grunderschließung zählt die Versorgung eines größeren zusammenhängenden Gebiets mit den übergeordneten Anlagen wie Hauptstraßen, Eisenbahnlinien, Wasserversorgungs- und Elektrizitätswerke, Abwasserreinigungsanlagen etc..

Grob erschließung: Die Groberschließung ist definiert als die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschließungsanlagen. Das bedeutet die Versorgung mit Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen sowie mit Straßen und Wegen.

Feinerschließung: Unter Feinerschließung, die auch Detail- oder Parzellererschließung genannt wird, versteht man u.a. den Anschluss einzelner Grundstücke an die Hauptstränge der Erschließungsanlagen mit Anschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstraßen und öffentlichen Leitungen⁴¹⁵.

3.3.3.2 Durchführung der Erschließung

3.3.3.2.1 Gemeinwesen als Träger der Erschließung und Anspruch auf Selbsterschließung

Zu Zeiten der Hochkonjunktur kam es in der Praxis hin und wieder vor, dass Bauvorhaben mangels Erschließung (insbesondere Groberschließung) nicht realisiert werden konnten. Die Erschließung spielt in der Schweiz immer eine besondere Rolle, denn häufig kam und kommt es vor, dass Bauland zwar ausgewiesen, jedoch nicht erschlossen ist. Gesamtschweizerisch lag zwar kein offensichtlicher Erschließungsrückstand vor, doch gab es lokale Erschließungsengpässe. Aus diesem Grund kam es zu einer durchsetzbaren Privaterschließung der Grundeigentümer, wenn das Gemeinwesen Bauzonen nicht fristgerecht erschließt⁴¹⁶.

Es besteht nach Art. 19 Abs.2 Satz 1 RPG eine Verpflichtung des Gemeinwesens, die Bauzone innerhalb einer im Erschließungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschließen.

Der Grundeigentümer hat zwar keinen echten Erschließungsanspruch aus Art. 19 Abs.3 RPG, es verschafft ihm jedoch einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf private Erstellung der Erschließungsanlagen in der Bauzone, sofern das Gemeinwesen seiner im Erschließungsprogramm festgehaltenen Pflicht nicht fristgemäß nachkommt.

Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Gemeinde diese Pflicht auf Dritte überträgt. Das Selbsterschließungsrecht des Grundeigentümers ist an die Bedingung gebunden, dass dabei die vom Gemeinwesen genehmigten Pläne beachtet werden. Von den Gemeinden wird seit dem 1. April 1996 durch das RPG in Art. 19 Abs.2 die Erstellung eines Erschließungsprogramms gefordert. Darin wird in Abstimmung mit der kantonalen Nutzungs- und Finanzplanung durch die Gemeinden festgelegt, in welchem zeitlichen Rahmen die Bauzonen erschlossen werden. Gemäß Art. 15 RPG erstreckt sich die Pflicht zur fristgerechten Erschließung auf die gesamte Bauzone, und zwar auf sämtliche Erschließungsanlagen, die nach eidgenössischem oder kantonalem Recht zur Herstellung der Baureife unumgänglich sind. Primär sind Grob- und Feinerschließung Gegenstand des Erschließungsprogramms. Der Grundeigentümer kann daraus erkennen, wann er nach Art. 19 Abs.3 RPG zur Selbsterschließung ermächtigt ist.

Die Kantone regeln das Verfahren für den Erlass des Erschließungsprogramms⁴¹⁷.

Das RPG legt im einzelnen nicht fest, welchen Inhalt, Zweck und Funktion das Erschließungsprogramm haben soll. Eine wesentliche Funktion ist unter anderem die Festlegung von Fristen zur Erschließung der Bauzonen. Der Zweck des Erschließungsprogramms ist eine Verbesserung der Rechtsstellung der Privaten durch das Recht auf Selbsterschließung oder den Anspruch auf Bevorschussung der Erschließung durch die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen. Auch die Schaffung von Transparenz gegenüber den Privaten kann als Ziel bezeichnet werden. Dadurch wird gleichzeitig eine gewisse Selbstbindung der Gemeinde erreicht. Ein drittes Ziel ist die Erleichterung der rechtlichen Durchsetzung der Selbsterschließung⁴¹⁸.

Zusätzlich wird durch Art. 31 RPV vorgeschrieben, dass das Gemeinwesen für die Erfüllung seiner Erschließungsaufgaben eine Übersicht zu erstellen hat, welche über die bereits erschlossenen und die voraussichtlich innerhalb von fünf Jahren zu erschließenden Teile der Bauzone Auskunft gibt.

3.3.3.2.2 Zeitpunkt der Erschließung

Gemäß Art. 15 lit.b RPG soll für die Überbauung geeignetes Land nur dann der Bauzone zugewiesen werden, wenn es voraussichtlich innerhalb eines Zeitraumes von fünfzehn Jahren benötigt und erschlossen wird. Daraus resultiert, dass Nutzungs- und Erschließungsplanung gleichzeitig ablaufen sollten, da die Einzonung von Land in die Bauzone nur dann sinnvoll ist, wenn dieses Land durch Erschließung auch überbaubar gemacht wird. Deswegen hat sich die Erschließungsplanung nach der Nutzungsplanung zu richten⁴¹⁹.

⁴¹⁵ Vgl. Art.4 Abs.2 WEG

⁴¹⁶ Vgl. EYMANN

⁴¹⁷ Vgl. HALLER/ KARLEN

⁴¹⁸ Vgl. EYMANN

⁴¹⁹ Vgl. HALLER/ KARLEN

3.3.3.2.3 Finanzierung der Erschließung

Auch in der Schweiz ist die Erschließung mit hohen Kosten verbunden. Es kommt zu einer erheblichen Belastung der kommunalen Finanzhaushalte durch die Erschließungspflicht der Gemeinden. Es wird deswegen bereits in der Nutzungsplanung berücksichtigt, welche finanziellen Lasten dem Gemeinwesen in den nächsten fünfzehn Jahren zugemutet werden können. Grundsätzlich gehen in der Schweiz die Kosten für die Grunderschließung zu Lasten der öffentlichen Hand. Zu den Kosten für die Groberschließung haben die Grundeigentümer einen Beitrag zu leisten⁴²⁰. Die Kosten der Feinerschließung sind ganz oder zum überwiegenden Teil von den Grundeigentümern zu tragen. In der Schweiz sehen sowohl das Bundesrecht als auch die kantonalen Gesetze Bestimmungen vor, durch die versucht wird, eine Lastenverteilung auf die von der Erschließung profitierenden Grundeigentümer zu erreichen. Die Grundeigentümer können dabei mit Kausalabgaben belastet werden.

3.3.3.2.3.1 Bundesrecht

Art. 4 WEG bestimmt für die Erschließung von Land für den Wohnungsbau:

„Erschließungsbeiträge

1. *Die nach kantonalem Recht zuständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften erheben von den Grundeigentümern angemessene Beiträge an den Kosten der Groberschließung; die Beiträge werden kurz nach Fertigstellung der Anlagen fällig.*
2. *Die Kosten der Feinerschließung sind ganz oder zum überwiegenden Teil den Grundeigentümern zu überbinden.*
3. *Der Bundesrat erlässt Rahmenbedingungen, insbesondere über Höhe und Fälligkeit der Beitragsleistungen. Er trägt dabei Härtefällen und besonderen Verhältnissen Rechnung.“*

In einem Bundesgerichtsentscheid⁴²¹ wurde festgestellt, dass die Bestimmungen des WEG keine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen darstellt. Es legt vielmehr den Rahmen und die Grundsätze fest, nach denen das kantonale Recht über die Finanzierung der Erschließung durch Kausalabgaben auszugestalten ist.

In Art. 19 Abs.2 Satz 2 RPG werden die Kantone angehalten, die Beiträge der Grundeigentümer zu regeln. Den Kantonen wird hierbei weitgehende Freiheit gewährt. Die Rechtsprechung hat jedoch gewisse Grundsätze entwickelt, die es zu beachten gilt⁴²².

3.3.3.2.3.2 Kantonaes Recht

Die kantonalen Gesetze legen sowohl den Bereich der durch Kausalabgaben mitzufinanzierenden Erschließungsanlagen, das Ausmaß der Kostenbeteiligung als auch die Art der Abgaben fest. Im Allgemeinen begnügt sich der kantonale Gesetzgeber mit der Festlegung von Grundsätzen. Die nähere Ausgestaltung überlässt er den kommunalen Reglementen, denen auf diesem Gebiet große Bedeutung zukommt.

Um die Grundeigentümer zur Finanzierung der Erschließungsanlagen heranzuziehen, kommen vor allem neben den Beiträgen Benützungsgebühren in Frage.

Die Finanzierung von Investitionen für die Groberschließung wird insbesondere durch einmalige Anschlussgebühren realisiert, sofern sie nicht bereits durch Beiträge gedeckt sind. Diese werden erst im Falle eines tatsächlichen Anschlusses fällig, wobei es auch hierbei kantonale Unterschiede gibt. Auch die Abgeltung des Aufwands für den Anschluss des Grundstücks an die Erschließungsanlagen kann somit erreicht werden. Bemessen werden können diese Anschlussgebühren entweder nach dem Gebäudeversicherungswert, der Bruttogeschossfläche oder der Zahl und Größe der angeschlossenen Wohnungen.

Wiederkehrende Gebühren dienen der Finanzierung des Betriebs und des Unterhalts. Ihre Höhe hängt vom Verbrauch ab⁴²³.

⁴²⁰ Vgl. KOLL-SCHRETZENMAYR

⁴²¹ BGE 112 Ib 239

⁴²² Vgl. HALLER/ KARLEN

⁴²³ Vgl. HALLER/ KARLEN

4 BEWERTUNG DER INSTRUMENTE UND STRATEGIEN UND WIRKSAMKEITSANALYSE

Die in Kapitel 3 dargestellten Instrumente und Strategien werden im Folgenden anhand der Bewertungskriterien untersucht. Anzumerken ist hierbei, dass die empirische Ausfüllung der Beurteilungskriterien auf der Basis quantitativer Kenngrößen schwierig erscheint, wenn nicht sogar ausgeschlossen ist. Grund hierfür ist, dass es im Allgemeinen nicht einmal möglich ist, die isolierte Kostenwirksamkeit einzelner Instrumente quantitativ darzustellen, da Erhebungen oder Schätzungen über die instrumentenspezifischen Kostenwirkungen bei den jeweiligen Zielgruppen und bei den Planungs-, Verwaltungs- und Vollzugsbehörden zumeist fehlen. Deswegen kann bestenfalls der Frage nachgegangen werden, ob ein bestimmtes Instrument oder eine bestimmte Strategie eine gesamtwirtschaftlich kostengünstigere Aufgabenerfüllung verspricht als andere. Des Weiteren wird untersucht, inwiefern die beschriebenen Instrumente und Strategien hinsichtlich der bestehenden Situation wirksam greifen. Dabei ergibt sich jedoch das Problem, dass es in der Praxis nur schwer möglich ist, bestimmte Wirkungen allein oder überwiegend dem Einfluss eines Instruments bzw. einer Strategie zuzuschreiben. Vielfach kann deshalb in der Regel nicht festgestellt werden, ob bestimmte Wirkungen ausschließlich oder überwiegend durch den Einsatz eines Instruments oder einer Strategie zustande kommen oder eventuell durch die Fortführung eines zuvor praktizierten Instrumentariums realisiert wurden. Die Schwierigkeit einer Wirksamkeitsanalyse besteht darin, den genauen Wirkungsanteil eines einzelnen Instrumentes oder einer einzelnen Strategie festzustellen. Auf die Thematik „schrumpfende Städte“ wird in dieser Bewertung nicht eingegangen, da hierfür eine gesonderte Untersuchung nötig wäre, denn es geht nicht nur um eine Umkehrung bisheriger Wachstumsplanungen mit negativem Vorzeichen. Im Rahmen der Vorschläge werden jedoch einzelne Instrumente ausgewählt, die im Hinblick auf einen notwendigen Rückbau sich als hilfreich und sinnvoll erweisen könnten. Hinsichtlich des Aspekts Nachhaltigkeit ist zu erwähnen, dass entscheidend sein wird, die Möglichkeiten innerhalb der Stadt- und Dorfstrukturen vorrangig auszuschöpfen, bevor weitere Flächen des Umlands in Anspruch genommen werden. Deswegen können alle Instrumente, die geeignet sind die Innenentwicklung zu fördern, d.h. positiven Einfluss auf die Mobilisierung von Flächen haben und eine Hortung bestehenden Baulands uninteressant machen, im weitesten Sinne auch als nachhaltig bezeichnet werden. Aus diesem Grund wird in der folgenden Bewertung auf eine explizite Untersuchung der Instrumente hinsichtlich ihrer Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsaspektes verzichtet. Wie auch beim Aspekt "Schrumpfung" werden jedoch im Rahmen der Vorschläge einzelne Instrumente herausgegriffen, die den Nachhaltigkeitsgedanken in vorbildlicher Weise berücksichtigen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung kann es angesichts der vielfältigen Probleme der Operationalisierung und der empirischen Ausfüllung der Beurteilungskriterien sowie der methodischen Probleme bei der Wirkungszuordnung nicht um den Versuch der quantitativen Ausfüllung der einzelnen Beurteilungskriterien gehen. Bei der vorliegenden Untersuchung stehen eher qualitative Indikatoren im Vordergrund, die Anhaltspunkte zum Umfang der Problembewältigung liefern und somit einen qualitativen Vergleich unterschiedlicher Instrumente und Strategien ermöglichen⁴²⁴.

⁴²⁴ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION

4.1 Deutschland

4.1.1 Hoheitliche Instrumente und Strategien

4.1.1.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien

4.1.1.1.1 Stadtentwicklungskonzept

Das Stadtentwicklungskonzept stellt einen umfassenden Ansatz kommunaler Planung dar. Es steht außerhalb der verwaltungsrechtlichen Kontrolle und ist daher flexibel sowohl gegenüber tagespolitischen als auch mittel- und langfristigen Planungsabsichten. Es ist die Grundlage für weitere Planungen und gibt deren Zielsystem vor. Mit Hilfe des Stadtentwicklungskonzepts kann auf die räumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen einer Stadt Rücksicht genommen werden. Die Qualität eines Stadtentwicklungskonzepts steht und fällt mit der Beteiligung von Kommunalpolitikern und Öffentlichkeit am Planungsprozess. Aufgrund des offenen Planungsprozesses bieten sich für den Bürger vielfältige Chancen zur Beteiligung. Ein ständiger Informationsaustausch zwischen Verwaltung, Politikern und Bürgern ermöglicht das Einfließen der Bedürfnisse der Bürger, politischer Wertungen und Anregungen zur Problemlösung in die Entwicklungsplanung⁴²⁵.

Da es sich beim Stadtentwicklungskonzept um kein gesetzlich verankertes Instrument handelt, besteht für die Gemeinden und Städte keine Verpflichtung eines zu erstellen. Aufgrund finanzieller und personeller Engpässe wird deswegen vielerorts darauf verzichtet.

Eine direkte Einflussnahme auf das Baulandangebot und damit verbunden auf die Baulandpreise ist nicht möglich, genauso wenig wie das Hortungsverhalten der Bürger beeinflusst werden kann. Allerdings ist das Instrument richtungweisend, so dass es einen Beitrag zur Zersiedelungsabwehr leisten kann und Vorgaben für die Baulandentwicklung macht.

Zusammenfassend werden die Vor- und Nachteile einander gegenüber gestellt:

Vor- und Nachteile des Stadtentwicklungskonzepts	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informelles strategisches Instrument ▪ Umfassender Ansatz kommunaler Planung ▪ Sehr flexibel ▪ Gibt Zielsystem für weitere Planungen vor ▪ Es bietet die Möglichkeit, auf räumliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen einer Stadt Rücksicht zu nehmen. ▪ Offener Planungsprozess ▪ Bietet für Bürger vielfältige Beteiligungsmöglichkeiten ▪ Leistet Beitrag zur Zersiedelungsabwehr 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es besteht keine Verpflichtung zur Erstellung eines Stadtentwicklungskonzepts. ▪ Kein Beitrag zur Beseitigung des Baulandmangels ▪ Keine Einflussnahme auf hohe Bodenpreise möglich ▪ Keine Einflussnahme auf Hortungsverhalten möglich

4.1.1.1.2 Flächennutzungsplan und Bebauungsplan

Der entscheidende Nachteil der klassischen Angebotsplanung mit Flächennutzungs- und Bebauungsplan ist, dass die Mobilisierungsfunktion nur sehr gering ist. Grund hierfür ist, dass durch die Bebauungsplanung lediglich das Baurecht geschaffen wird, für die Eigentümer jedoch kein Zwang besteht, die Grundstücke ihrer widmungskonformen Nutzung auch zuzuführen. Das Problem der Baulandhortung kann demnach nur sehr schwer in den Griff bekommen werden. Die Strategie der Angebotsplanung eignet sich lediglich bei starkem Siedlungsdruck oder bei kleineren Flächen, die keine nennenswerten zusätzlichen Kosten für Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen verursachen. Ein weiterer Nachteil dieser Verfahrensweise ist die lange Dauer und die

⁴²⁵ Vgl. STÖCKNER

starke Stellung des Grundstückseigentümers, dem zahlreiche Abwehrmöglichkeiten offen stehen, die zu einer erheblichen Verfahrensblockierung führen können.

Prinzipiell könnte durch großzügige Baulandausweisungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen lokal der Mangel an Bauland beseitigt werden. Dies wiederum hätte einen positiven Einfluss auf die Bodenpreise, die sich antiproportional zur Angebotsmenge des Baulands verhalten. Mit einer auf die Raumordnungsziele gerichteten Bauleitplanung kann grundsätzlich die Zersiedelung in Grenzen gehalten werden. Wird der Druck auf die Gemeinden aufgrund eines akuten Baulandmangels jedoch zu groß, kommt es häufig vor, dass entgegen der Vorgaben der Regional- oder Landesplanung an anderer Stelle erneut eine Bauleitplanung angestoßen und somit der Zersiedelung Vorschub geleistet wird.

Vor- und Nachteile von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Standardinstrument“: Vorgehensweise ist erprobt und den Gemeinden bekannt ▪ Umfassende Regelungsmöglichkeiten für die Gemeinde 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Angebotsplanung ▪ Geringe Mobilisierungsfunktion ▪ Lange Verfahrensdauer ▪ Kosten der Planung sind vollständig von den Kommunen zu tragen

4.1.1.1.3 Amtliche Baulandumlegung

4.1.1.1.3.1 Bewertung der Vor- und Nachteile der amtlichen Baulandumlegung

Zur Neuordnung des Bodens in einem Gebiet darf eine Umlegung aufgrund der Verfassungsgrundsätze des geringst möglichen Eingriffs und der Verhältnismäßigkeit der Mittel nur dann angeordnet werden, wenn andere, die Eigentums- und Vertragsfreiheit der Beteiligten weniger berührende Mittel versagen würden. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass dabei keine nennenswert größeren rechtlichen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten entstehen.

Eine amtliche Umlegung dürfte also beispielsweise dann nicht angeordnet werden, wenn die Grundstückseigentümer nachweisbar ihre Grundstücke auf privatrechtlicher Grundlage entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans selbst umgestalten wollen und können. Dazu gehört natürlich auch die Bereitstellung der örtlichen Erschließungsflächen und sonstiger Flächen für öffentliche Zwecke⁴²⁶.

Sind jedoch die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des amtlichen Umlegungsverfahrens gegeben, so ergeben sich sowohl eine Reihe von Vor- als auch von Nachteilen.

In vielen Städten und Gemeinden stellt die Umlegung das Standardinstrument zur Realisierung von Bebauungsplänen dar.

Obwohl sie kein Allheilmittel zur Stadtentwicklung darstellt, so vermag sie in einem breiten Spektrum zu wirken, welches von der erstmaligen Entwicklung bisher unbebauter Bereiche über die Ergänzung bereits bebauter Gebiete bis zur Neuordnungs- und Sanierungsumlegung reicht⁴²⁷.

In der folgenden Tabelle sind die Vorteile der amtlichen Umlegung zusammengestellt.

Vorteile der amtlichen Umlegung⁴²⁸
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verfahren des Interessenausgleichs: Vorteile und Lasten einer städtebaulichen Planung werden in geradezu idealer Weise ausgeglichen. ▪ Gleichbehandlung der Eigentümer durch die hoheitliche Durchführung des Umlegungsverfahrens und die gesetzlich vorgeschriebene Bindung an den Verkehrswert ist gewährleistet. ▪ Zur Realisierung von Bebauungsplänen: Baulandumlegung ist das Verfahren mit der geringsten Eingriffsintensität ins Eigentum.

⁴²⁶ Vgl. MÜLLER-JÖKEL (1994a)

⁴²⁷ Vgl. MÜLLER-JÖKEL (1996)

⁴²⁸ Vgl. DIETERICH (2000), MÜLLER-JÖKEL (1996), KYREIN, SEELE

- I.d.R. hohe Mitwirkungsbereitschaft der Beteiligten
- Baulandumlegung ist sehr gut geeignet in Bereichen von Bebauungsplänen, aber auch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile.
- Möglichkeit in Bereichen, in denen der Bebauungsplan planreif ist, über Vorwegregelungen gemäß §76 BauGB vor dem Umlegungsplan mit Einverständnis der betroffenen Rechtsinhaber die Eigentums- und Besitzverhältnisse zu regeln. Dadurch kann schon während des Umlegungsverfahrens mit der planmäßigen Erschließung und Bebauung begonnen werden.
- Elegantes und wirtschaftliches Grundstückstauschverfahren
- Grundstücksneuordnung erfolgt unter Beachtung des Grundsatzes der Eigentumsgarantie ohne Unterbrechung des Eigentums in Form von Verwaltungsakten (außerhalb des Grundbuchs):
 - Ohne notarielle Verträge
 - Ohne kleinteiligen Tausch von Grundstücksteilen (wie bei der Grenzregelung)
 - Ohne Vereinigung aller Grundstücke zu einem Gesamthandgrundstück
 - Ohne zeitaufwendigen, kostenträchtigen und rechtsmittelanfälligen Zwischenerwerb bzw. Enteignung
 - Ohne großen vermessungstechnischen und katastertechnischen Aufwand
 - Ohne aufwendige, privatrechtliche Begründung, Änderung oder Löschung von Rechten
- Wesentlicher Beitrag zur Finanzierung des Gesamtprojekts (zumindest in Gebieten mit hohen Bodenpreisen) wird durch die Abschöpfung der umlegungsbedingten Bodenwertsteigerungen (in Geld oder Land) geleistet.
- Für Gemeinde: keine Zwischenfinanzierungskosten für den Ankauf von Land
- Erst bei Bau der Erschließung fallen der Gemeinde Ausgaben an.
- Kein wesentlicher Einfluss der Dauer der Durchführung eines Baulandumlegungsverfahrens auf dessen Finanzierung
- Grundsätzlich keine Grunderwerbsteuer (auch für wesentliche Mehrzuteilungen > 10%) und keine sonstigen Gebühren
- Die Zuweisung von Ersatzland wird nicht als Anschaffung betrachtet, somit fällt innerhalb der Spekulationsfrist von 10 Jahren keine Einkommensteuer an.
- Vorteil im Vergleich zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme: Bedarf nicht der sehr hohen gesetzlichen Anforderungen (Allgemeinwohl, besondere Bedeutung der Gebiete, ...)
- Wesentlicher Vorteil gegenüber freiwilligen Bodenordnungsverfahren: Zustimmung aller Beteiligten ist nicht notwendig.
- Durchführung auch bei Widerstand einzelner Eigentümer möglich
- Die Gemeinde ist jederzeit „Herr“ des Verfahrens:
 - Umlegungsausschuss entscheidet⁴²⁹
 - Geschäftsstelle (=Verwaltung) handelt
 - Sachverständige beraten und bereiten vor (Beschlüsse, Pläne, Anträge ...)
- Regelungen sind auch außerhalb des Umlegungsgebiets möglich.
- Nach §62 BauGB ist die Trennung z.B. von Erbengemeinschaften möglich.
- Pachtverhältnisse sind kündbar.
- Intensive Beteiligung der Betroffenen während des Umlegungsverfahrens

Es gibt jedoch auch eine Reihe von Kritikpunkten an der Umlegung:

Nachteile der amtlichen Umlegung⁴³⁰
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strenge Formalisierung des Verfahrens durch die Vorschriften der §§45 ff. BauGB ▪ Eingelegte Rechtsmittel können zu einer erheblichen Verzögerung des Verfahrens führen. ▪ Die Durchführung des Umlegungsverfahrens ist kompliziert.

⁴²⁹ Die Umlegungsausschüsse besitzen jedoch selbständige Entscheidungsbefugnisse und sind nicht an Weisungen gebunden.

⁴³⁰ Vgl. BIRK, DIETERICH (1997)

- Das Verfahren bindet zeitlich (gemeindliche) Gremien (Umlegungsausschuss) und (gemeindliche) Verwaltungskraft (Umlegungsstelle) in erheblichem Umfang.
- Nicht das geeignete Instrument für über den eigentlichen Umlegungszweck hinausgehende koordinierende Aufschließung eines größeren Gebietes, auch nicht, wenn in einem Zuge erschlossen werden soll, und die Eigentümer zum Bau verpflichtet werden sollen.
- Keine Möglichkeiten für eine Sozialflächenabgabe, wenn nicht geeignetes Ersatzland nach §55 Abs.5 BauGB eingebracht wird.
- Verfahren verursacht erhebliche Kosten (Verfahrenskosten, Vermessungskosten etc.), die aufgrund der zulässigen Flächen- oder Wertabzüge nur zum Teil durch den Umlegungsvorteil ausgeglichen werden können (vor allem in Niedrigpreisregionen). Die Gemeinden haben die Verfahrens- und Sachkosten zu tragen.
- Die Gemeinde hat 10% des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes gemäß §129 BauGB zu tragen.
- Erhöhte Anforderungen an Natur und Umwelt, aber auch gestiegene Ansprüche an verkehrsberuhigte Erschließungen führen zu notwendigen öffentlichen Flächen innerhalb der Baugebiete, die über den zulässigen Flächenabzug nach §§57 bzw. 58 BauGB, insbesondere aber nach §55 Abs.2 BauGB nicht oder nicht ohne erhebliche zusätzliche Kostenaufwendungen der Gemeinde erreicht werden können. Insbesondere durch die in §1a BauGB geforderten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die dafür benötigten Flächen besteht für die Gemeinden die Gefahr, dass die hoheitliche Baulandumlegung für sie eine teure Dienstleistung wird⁴³¹. Diese Ausweisung von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen stellt eine Belastung für das Umlegungsverfahren dar und kann es unter Umständen dadurch erheblich erschweren. In jedem Fall wird durch sie die Baulandentwicklung erheblich verteuert.
- Eine wesentliche Mehrzuteilung (> 10%) wird als Anschaffung betrachtet, somit fällt innerhalb der Spekulationsfrist von 10 Jahren Einkommensteuer an⁴³².
- Eine wesentliche Minderzuteilung wird als Verkauf betrachtet, somit fällt innerhalb der Spekulationsfrist von 10 Jahren Einkommensteuer an⁴³³.

Die gesetzliche Umlegung ist und bleibt insgesamt ein sehr effektives Instrument des kommunalen Flächenmanagements.

Streng gesetzlich gehandhabt, kann sie aber nur mit Einschränkungen als Finanzierungsinstrument verwendet werden.

4.1.1.1.3.2 Wirksamkeitsanalyse

Die Umlegung dient in erster Linie der Realisierung der Bebauungsplanung. Demzufolge wird durch die Umlegung tatsächlich bebaubares Land geschaffen und somit der Mangel an Bauland in einer Gemeinde verringert. Bei einer Weiterveräußerung richten sich die Eigentümer nach den im Umlegungsverfahren im Rahmen der Wertermittlung festgestellten Baulandpreisen. Dadurch kommt es in der Regel trotz des zusätzlichen Baulandangebots zu keinem Sinken der Preise. Ein entscheidender Nachteil der amtlichen Baulandumlegung ist, dass es sich um eine reine Angebotsplanung handelt und demzufolge kein beziehungsweise nur wenig Einfluss auf die tatsächliche Nutzung der Grundstücke genommen werden kann. Damit ist nur geringe bis keine Steuerung der Baulandpolitik möglich. Eine entscheidende Rolle spielt die Wahl des Verteilungsmaßstabes. Wird eine Umlegung nach dem Flächenmaßstab durchgeführt, so bekommt die Gemeinde einen Teil des Umlegungsvorteils in Flächen. Dadurch hat sie einen gewissen Spielraum, diese Flächen im Sinne einer vorausschauenden kommunalen Bodenpolitik weiterzuveräußern oder zu nutzen. Im Gegensatz dazu werden bei einer Umlegung nach dem Wertmaßstab die Flächen den Eigentümern voll zugeteilt. Dies bietet für diese einen erheblichen Spekulationsraum. Das kann die Baulandhortung anheizen und somit auch zu einem Ansteigen der Baulandpreise führen. Grund hierfür ist unter anderem auch, dass im Rahmen eines

⁴³¹ auch wenn nach §135 BauGB die zeitliche und räumliche Entkoppelung von Eingriff und Kompensation möglich ist (Ökokonto bei Flächen- und Maßnahmenpools).

⁴³² Dies gilt auch in einem freiwilligen Verfahren.

⁴³³ Auch diese Regelung gilt in einem freiwilligen Verfahren.

amtlichen Baulandumlegungsverfahrens eine Festschreibung der Bodenpreise nicht möglich ist. Durch das Instrument der amtlichen Baulandumlegung kann das Problem der Baulandhortung und dementsprechend der Zersiedelung also nur ansatzweise gelöst werden.

4.1.1.1.4 Grenzregelung⁴³⁴

Die Grenzregelung stellt ein Bodenordnungsinstrument dar, das leichter zu handhaben ist als die Umlegung und bei kleinen Grenzänderungen Anwendung finden kann.

Vor- und Nachteile der Grenzregelung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geringerer Eingriff in das Eigentum ⇒ Wenn möglich, soll eine Grenzregelung der Umlegung und erst recht der Enteignung vorgezogen werden. ▪ Wesentlicher Vorteil gegenüber der Umlegung: Verfahren ist deutlich vereinfacht. ▪ Weiterer Vorteil gegenüber Umlegung: Grenzregelungen führen nicht zu großen finanziellen Belastungen der Gemeinde. ▪ Vorteil für Eigentümer gegenüber Umlegung: Eigentümer hat einen Anspruch auf pflichtmäßige Ausübung des Ermessens durch die Gemeinde. Demzufolge ist bei Sachverhalten, die Grenzregelungen im öffentlichen Interesse geboten erscheinen lassen, eine Ablehnung nicht möglich. Die Grenzregelung ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht der Gemeinde. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Starke Einschränkung des Einsatzbereichs, da nur bei kleineren Grenzänderungen weniger Grundstücke einsetzbar ▪ Wesentlicher Unterschied und Nachteil zur Umlegung bei der Steuerregelung: Übergang von Grundstücken ist nicht von der Grundsteuer ausgenommen.

Zur Wirksamkeit der Grenzregelung muss festgestellt werden, dass sie kein Instrument ist, um eine großflächige Baulandpolitik zu betreiben. Ein bestehender Mangel an Bauland kann durch sie in großem Umfang nicht behoben werden, obwohl für einige in der Regel wenige Grundstücke Bauplätze geschaffen werden können. Aus diesem Grund stellt die Grenzregelung auch kein Instrument dar, mit dem die Hauptprobleme des Baulandmarktes wie hohe Bodenpreise, Baulandhortung und Zersiedelung gelöst werden können.

4.1.1.1.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme⁴³⁵

Vorteile der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme
<ul style="list-style-type: none"> ▪ In sich abgeschlossenes Verfahren, beginnend bei der Planung, über Grunderwerb, Baulandaufbereitung bis zur Bereitstellung der entwickelten Flächen für Investoren und Bauherren ▪ Einziges Instrument im bundesdeutschen Städtebaurecht, das die besondere Problematik der Mobilisierung von Flächen, bei gleichzeitiger Kontrolle der Bodenpreisentwicklung instrumentell abdeckt. ▪ Überwindung der klassischen Aufgabenteilung zwischen Gemeinde und privaten Grundstückseigentümer, ermöglicht der Gemeinde direkte Einflussmöglichkeit auf die Durchführungsphase. ▪ Vereinigung der Planungshoheit und der Verfügungsgewalt über das Grundstück bei der Kommune ▪ Da der Treuhänder alle benötigten Grundstücke vereinigt und als „Großeigentümer“ das Verfahren zügig abwickeln und beenden kann, werden die Verfahren der Bodenordnung und Erschließung erheblich vereinfacht. ▪ Erleichterung der Finanzierung der erforderlichen Entwicklungsleistungen, weil die Differenz des

⁴³⁴ Vgl. DIETERICH (2000)

⁴³⁵ Vgl. SCHARMER (1994a), GÜTTLER/KRÖNERT, BUNZEL/LUNEBACH, VOß, KYREIN, DEHNE

Bodenwerts zwischen Ankaufspreis vor der Entwicklung und dem Verkaufspreis nach der Entwicklung für die Maßnahme eingesetzt werden kann. Dadurch finanziert sich die Entwicklung weitgehend selbst.

- Geschlossenes Finanzierungssystem. Es entspricht weit mehr dem aus dem Wirtschaftsleben gewohnten und akzeptierten Prinzip einer Kostendeckung und ist insofern auch den betroffenen Grundstückseigentümern leicht zu vermitteln.
- Vorteil gegenüber der Beitragsfinanzierung: auf den hohen Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit den Beitragsbescheiden nach BauGB wie KAG kann verzichtet werden kann. Diese führen immer wieder zu erheblichen Rechtsproblemen und Klageverfahren.
- Die Stellung der Gemeinde wurde gestärkt⁴³⁶.
- Möglichkeit, vertragliche Vereinbarungen mit den Grundstückseigentümern abzuschließen⁴³⁷.
- Es ist ebenfalls möglich, die Bodenordnungsmaßnahmen auf freiwilliger Basis zu vereinbaren.

Es ist nicht verwunderlich, dass angesichts dieser beachtlichen Vorteile die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme von kommunaler Seite auf großes Interesse stößt. Es gibt jedoch auch eine Reihe von Nachteilen und Risiken, die bei der Anwendung des Instrumentariums zu beachten sind.

Nachteile der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

- Es sind etliche rechtliche Hürden zu überwinden sind, ehe die Gemeinden das „schärfste Schwert des Städtebaurechts“ führen dürfen⁴³⁸.
- Die Gemeinde muss rasch entwickeln und veräußern. Die Möglichkeit einer Vorratspolitik wurde vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgeschlossen. Die Kommune hat die Maßnahme zügig abzuwickeln.
- In wirtschaftlicher Hinsicht wird die Gemeinde als „Entwicklungsunternehmer“ tätig. Sie hat in vollem Maße das wirtschaftliche Risiko dafür zu tragen, dass die Einkünfte aus den Bodenwertsteigerungen tatsächlich realisiert werden können und ausreichen, um die anfallenden Kosten zu finanzieren.
- Die Entwicklungsmaßnahme rechnet sich wirtschaftlich nur, wenn der Unterschiedsbetrag zwischen dem Ankaufspreis der Grundstücke vor der Entwicklung und dem Verkaufspreis nach der Entwicklung hoch genug ist, um die tatsächlichen Ausgaben wenigstens weitgehend zu decken⁴³⁹.
- Wirtschaftliches Risiko für die Gemeinde wird zusätzlich erhöht, da sie i.d.R. einen erheblichen Teil der Planungs-, Grundstücksankauf- und Erschließungskosten vorfinanzieren muss⁴⁴⁰.
- Eine Verzögerung der Maßnahme⁴⁴¹ schlägt sich aufgrund der laufenden Zinsverpflichtung unmittelbar als Kostensteigerung nieder.
- Aus dem oben genannten Grund kommt es in der Praxis häufig zu Problemen der Genehmigung der Kreditaufnahme durch die Kommunalaufsicht. Ihr muss die Finanzierbarkeit und Durchführbarkeit der Maßnahme nachgewiesen werden.
- Es bedarf einer sehr sorgfältigen Planung der Realisierung, um Risiken möglichst gering zu halten. Diese

⁴³⁶ Mit §165 Abs.3 Satz 1 Nr. 3 BauGB wurde klargestellt, dass die Gemeinde einen Bereich, in dem eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchgeführt werden soll, festlegen kann, wenn „die mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können oder Eigentümer der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke unter Berücksichtigung des §166 Abs.3 nicht bereit sind, ihre Grundstücke an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zu dem Wert zu veräußern, der sich in Anwendung des §169 Abs.1 Nr. 6 und Abs.4 ergibt...“.

⁴³⁷ Durch §166 Abs.3 BauGB wird der Gemeinde die Möglichkeit gegeben, auf den Erwerb des Grundstücks zu verzichten, wenn der Grundstückseigentümer sich bereit erklärt, die Ziele und Zwecke der Entwicklungsmaßnahme selbst zu realisieren oder Art und Maß der baulichen Nutzung nicht geändert werden sollen. In solch einem Fall hat der Grundstückseigentümer jedoch einen Ausgleichsbetrag zu entrichten, der dem Unterschied zwischen Anfangs- und Endwert entspricht.

⁴³⁸ SCHARMER (1994a)

⁴³⁹ Entscheidend wird also sein, ob der Ankaufspreis für die Grundstücke rechtlich und praktisch durchsetzbar so niedrig gehalten werden kann, dass die Maßnahme finanzierbar bleibt. Eine wesentlich größere Ungewißheit besteht jedoch im Hinblick auf den Verkaufspreis der Grundstücke. Dieser wird zu Beginn der Maßnahme durch Wertgutachten ermittelt. Das komplette Risiko jedoch, ob die spätere wirtschaftliche Entwicklung den erwarteten Verkaufswert tatsächlich ermöglicht, verbleibt bei der Gemeinde.

⁴⁴⁰ Die Ausgaben fließen bereits zu Beginn der Maßnahme, während mit den Einnahmen durch die Veräußerung erst zu rechnen ist, wenn zumindest die Bebaubarkeit der Grundstücke gesichert ist. In der Regel müssen Kapitalmarktmittel aufgenommen werden, da die Vorfinanzierung der Entwicklungskosten durch den Gemeindehaushalt nicht möglich ist.

⁴⁴¹ Beispielsweise durch Komplikationen bei der äußeren Erschließung des Entwicklungsbereichs

sollte vor der förmlichen Festlegung, spätestens jedoch vor größeren Kreditaufnahmen erfolgen.

- Verwirklichung des Grundkonzepts des Durchgangserwerbs ist nur dann möglich, wenn die Grundstücke in angegebenen Zeiträumen angekauft oder notfalls enteignet werden können⁴⁴².
- Insbesondere in kleinen Gemeinden bestehen zum Teil aus kommunalpolitischen Gründen erhebliche Vorbehalte gegen die Anwendung des Entwicklungsrechts⁴⁴³.
- Die Gemeinde geht bei erstmaliger Durchführung einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme das politische Risiko eines Traditionswechsels im Umgang mit den Grundstückseigentümern ein⁴⁴⁴.
- Die vertragliche Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer in Form einer Abwendungsvereinbarung wird in der Praxis dadurch erschwert, dass regelmäßig Bodenordnungsmaßnahmen erforderlich sind, ehe ein einzelner Grundstückseigentümer die vorgesehene Bebauung realisieren kann.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, sofern die rechtlichen Anforderungen für ihre Durchführung erfüllt sind und sie außerdem wirtschaftlich rentabel ist, ein sehr gut geeignetes Instrument für die zügige Baulandentwicklung sein kann. Des Weiteren muss es möglich sein, das Grundstückseigentum zu mobilisieren und die Problematik der Vorfinanzierung zu lösen. In der Praxis herrscht allerdings weitgehend Ernüchterung über die Möglichkeiten der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.

Eine differenzierte Betrachtung zwischen Hochpreis- und Niedrigpreisgebieten ist in jedem Fall ratsam. Zu beachten ist dabei, dass in Hochpreisgebieten die Grunderwerbskosten einen erheblichen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen. In der Regel ist jedoch die Gesamtentwicklung (einschließlich des Zwischenerwerbs) aus der Bodenwertsteigerung zu finanzieren. In Niedrigpreisregionen liegt die Vermutung nahe, dass auch ohne Zwischenerwerb der Flächen die tatsächlichen Kosten der Baureifmachung nicht aus dem Verkaufspreis zu decken sind.

Auch in der Praxis hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass insbesondere in Niedrigpreisregionen trotz der möglichen Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte Entwicklungsmaßnahmen häufig ein Zuschussgeschäft bleiben. Dies hat zu einer gewissen Ernüchterung geführt.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann jedoch durchaus als ein Instrument bezeichnet werden, mit dem einige Probleme des Baulandmarktes wirksam angegangen werden können. Positiv zu beurteilen ist, dass die Möglichkeit besteht, Grundstücksflächen zu mobilisieren. Dies kann nötigenfalls durch Enteignung erreicht werden, so dass die Durchführung der Maßnahme hoheitlich gesichert werden kann. Das Problem der Baulandhortung kann dadurch lokal gelöst werden. Aufgrund der Tatsache, dass die Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten (Anfangs-) Wert angekauft werden, wird die Bodenspekulation in Entwicklungsbereichen erschwert. Dies hat eine preisdämpfende Wirkung zur Folge, was zur Bekämpfung der hohen Bodenpreise beiträgt. Obwohl das finanzielle Risiko einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme für die Gemeinde sehr hoch ist, besteht durchaus die Möglichkeit, dass sie sich weitgehend selbst finanziert. Dies entlastet die ohnehin leeren kommunalen Kassen sehr stark. Entsprechend den Entwicklungszielen der Gemeinde können durch eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme bestimmte Bewerbergruppen, z.B. einheimische Gewerbetreibende oder Bauplatzbewerber, vorrangig berücksichtigt werden. Außerdem können im Rahmen der Kaufverträge weitere Regelungen zur Umsetzung der Entwicklungsziele getroffen werden, die durch andere hoheitliche Maßnahmen, insbesondere durch Festsetzungen im Bebauungsplan, nicht möglich sind. Davon sind

⁴⁴² Falls die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer zum entwicklungsunbeeinflussten Wert gering ist, und sind zudem sämtliche Rechtsmittel und sonstige Wege des Widerstandes im Enteignungsverfahren ausgeschöpft, kann es zu einer erheblichen Verzögerung der Maßnahme kommen. Der zunehmend große Widerstand bei vielen Alteigentümern (insbesondere Landwirten) wurde vielfach unterschätzt oder nicht ernst genommen. Dazu kommt eine sich im Laufe der Zeit zwangsläufig verbessernde Selbstorganisation und Beratung der Betroffenen durch Verbände und Rechtsanwälte, etc.

⁴⁴³ Grund hierfür ist, dass die Gemeinden im Falle eines Scheiterns des freihändigen Erwerbs die Flächen enteignen sollen. Insbesondere in Gemeinden, in denen andere Baugebiete gleichzeitig im Normalverfahren entwickelt werden, ergeben sich besonders große Akzeptanzprobleme.

⁴⁴⁴ Erfahrungen zeigen, dass es ausgesprochen schwer ist, einmal eingeschlagene Wege der Baulandentwicklung zu verlassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn in der Vergangenheit durch große finanzielle Zugeständnisse verfestigte Erwartungshaltungen bei den Alteigentümern vorhanden sind, von denen nur noch schwerlich abgewichen werden kann.

sowohl Fragen der Nutzungs- und Nutzermischung (z.B. Anteil des sozialen Wohnungsbaus) als auch gestalterische oder stadtökonomische Anforderungen betroffen. Zur Absicherung und Durchsetzung der Erfüllung der Vertragspflichten gibt das Zivilrecht genügend Möglichkeiten, wie beispielsweise Vertragsstrafen, Bankbürgschaften, Rückfallklauseln und Rückkaufrechte.

Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist in der Lage, die Problematik der Ausgleichsflächen ohne erheblichen Zusatzaufwand zu regeln. In der Baulandumlegung ist diese Problematik zum Teil fundamentaler Art.

Grundsätzlich eignet sich die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eher für unbebaute Flächen als für Flächen, die bereits bebaut sind oder bereits genutzt werden. In aller Regel eignet sie sich jedoch für die behutsame Nachverdichtung von Wohnbaubereichen nicht. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme für die Gemeinde ein wichtiges Instrument ist, denn allein die Option auf das Entwicklungsrecht ist von strategischer Bedeutung. In vielen Fällen hat es sich als Motor der Entwicklung, insbesondere zur Mobilisierung der Grundstücke erwiesen. Die Kommunen verfügen mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme über ein bedeutsames Instrument, das zur Bewältigung unterschiedlicher städtebaulicher Aufgaben eingesetzt werden kann. Die zügige Mobilisierung von Bauland durch erstmalige Entwicklung bisher unbebauter Bereiche und die Neuentwicklung brachgefallener Stadtgebiete stehen dabei im Vordergrund. Insbesondere bei bestimmten städtebaulichen Sonderfällen wie z.B. der Konversion von militärischen oder bahngenenutzten Flächen bleibt das Entwicklungsrecht zur Stärkung der kommunalen Verhandlungsposition unerlässlich⁴⁴⁵.

4.1.1.1.6 Verfahren nach FlurbG im zur Bebauung vorgesehenen Bereich

Die Regelung, dass die Flurbereinigungsbehörden im ländlichen Raum nicht nur die traditionelle landwirtschaftliche Bodenordnung betreiben, sondern vielmehr auch die Möglichkeit haben, im Bereich der städtebaulichen Bodenordnung tätig zu werden, erscheint durchaus sinnvoll. Insbesondere im Hinblick darauf, dass in Gebieten, in denen bereits ein Flurbereinigungsverfahren erfolgreich abgeschlossen wurde und ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen Gemeinde, Flurbereinigungsbehörde und Eigentümern besteht, bietet es sich an, dass sich die Flurbereinigungsbehörde auch mit der Entwicklung von Bauland befasst.

Festzustellen ist allerdings, dass das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach §86 FlurbG das amtliche Umlegungsverfahren nach §45 BauGB auch im ländlichen Raum keinesfalls überall ersetzen kann.

Durch die Möglichkeit der Kombination zwischen Umlegung und Flurbereinigungsverfahren gewinnen beide Verfahren an Flexibilität. Dies kann nur im Interesse der an den Verfahren beteiligten Eigentümern liegen. In der Praxis ist diese Art der Baulandentwicklung erst in geringem Umfang genutzt worden. Nur die Länder Bayern, Hessen, Rheinland Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt haben bisher von ihr Gebrauch gemacht.

Als Fazit ist festzustellen, dass die Umlegung durch diese Möglichkeit der Baulandentwicklung zwar Konkurrenz bekommen hat, ihre Bedeutung dadurch jedoch keineswegs geschmälert wird⁴⁴⁶.

Die Möglichkeiten die Probleme auf dem deutschen Baulandmarkt zu lösen, sind sehr eingeschränkt. Die Flurbereinigung kann lediglich als Hilfe zur Bewältigung des Strukturwandels im ländlichen Raum betrachtet werden. Die Bekämpfung des akuten Baulandmangels und der hohen Bodenpreise ist jedoch kaum möglich. Auch das Problem der Zersiedelung kann nicht in den Griff bekommen werden.

Vor- und Nachteile von Verfahren nach FlurbG	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Durch Kombination mit Umlegung gewinnen beide Verfahren an Bedeutung. ▪ Bietet gute Möglichkeiten in Gebieten, in denen bereits ein Flurbereinigungsverfahren erfolgreich abgeschlossen wurde. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann auch im ländlichen Raum die Umlegung keinesfalls überall ersetzen.

⁴⁴⁵ Vgl. KÖTTER (1998)

⁴⁴⁶ Vgl. DIETERICH (2000)

4.1.1.2 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe

4.1.1.2.1 Baugebot

Das Baugebot ist ein sehr „scharfes“ städtebauliches Instrument. Nach dem Wunsch des Gesetzgebers stellt das Baugebot die „ultima ratio“ dar. Es kann also nur eingesetzt werden, wenn andere Mittel zur Erreichung des Zwecks nicht mehr erfolgversprechend sind. Die Gemeinde ist gehalten, vor Erlass eines städtebaulichen Gebots die freiwillige Durchführung zu bewirken. Die Anwendungsvoraussetzungen für das Baugebot sind wie auch für andere städtebauliche Gebote sehr streng. Seine Anordnung setzt voraus, dass die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Das bedeutet, dass das bloße Vorliegen eines Bebauungsplans nicht ausreicht. Die Gründe, die für eine sofortige Planverwirklichung sprechen, müssen die privaten Belange, welche die Planverwirklichung regelmäßig der privatautonomen Entscheidung des Eigentümers überlassen, deutlich überwiegen⁴⁴⁷. Der Nachweis der Erforderlichkeit wird durch ein Umlegungsverfahren erleichtert. Eine Umlegung wird nur dann angeordnet und eingeleitet, um einen Bebauungsplan zu vollziehen⁴⁴⁸. Die Festsetzung eines Baugebots im Rahmen der Umlegung, beispielsweise im Umlegungsplan ist jedoch nicht möglich. Aufgrund der sehr strengen Anwendungserfordernis lässt sich das Baugebot nur sehr schwierig einsetzen. In erster Linie dient es der Baulandmobilisierung, ermöglicht diese jedoch nicht flächendeckend, was einen entscheidenden Nachteil darstellt. Das Baugebot bedeutet für die Eigentümer einen sehr starken Einschnitt in ihre Eigentumsverhältnisse. Aufgrund dessen erfreut es sich sowohl bei den Eigentümern als auch zum Teil bei den Kommunen geringer Beliebtheit. Aus Angst vor politischen Konsequenzen schrecken viele Gemeinden vor seiner Anwendung zurück. Ein Nachteil ist, dass, sofern die Gemeinde zur Übernahme des Grundstücks verpflichtet ist, sich für sie nicht unerhebliche finanzielle Kosten ergeben.

Von dem Instrument des Baugebots geht jedoch eine nicht zu unterschätzende präventive Wirkung aus. Die „Androhung“ des Baugebots stärkt einer Gemeinde, die sich um die Realisierung der widmungskonformen Nutzung der Baulandgrundstücke und um die Schließung von Baulücken bemüht, bei Verhandlungen mit Grundstückseigentümern erheblich den Rücken⁴⁴⁹. Dem Mangel an Bauland⁴⁵⁰ kann durch die Mobilisierungswirkung in einem kleinen Bereich begegnet werden. Dies wiederum hat Rückwirkungen auf die Baulandpreise. Auch die fortschreitende Zersiedelung kann dadurch eingeschränkt werden. Eine Innenverdichtung wird durch die Anwendung des Baugebots möglich. Insgesamt ist das Baugebot als Möglichkeit zur Baulandmobilisierung und zur Lösung der Probleme auf dem Baulandmarkt positiv zu bewerten, wenngleich auch nur in kleinem Stil.

Vor- und Nachteile des Baugebots	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Große präventive Wirkung ▪ Ermöglicht Innenverdichtung ▪ Zersiedelung kann eingeschränkt werden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sehr „scharfes“ Instrument ▪ Sehr starker Eingriff in die Eigentumsverhältnisse ▪ Erfreut sich nur geringer Beliebtheit ▪ Nur punktuell einsetzbar ▪ Verursacht u.U. erhebliche Kosten für die Gemeinden

4.1.1.2.2 Enteignung

Die Enteignung kann streng genommen nicht zu den Instrumenten und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung gezählt werden. Sie stellt den größten Eingriff in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer dar und kommt daher, wenn überhaupt erst dann zum Einsatz, wenn die anderen Instrumente

⁴⁴⁷ Vgl. JÄDE/ DIRNBERGER/ WEISS Kommentar zu §175 BauGB

⁴⁴⁸ Vgl. DIETERICH (2000)

⁴⁴⁹ Vgl. BRUGGER

⁴⁵⁰ Der Gesetzgeber greift einen besonderen Fall städtebaulicher Erforderlichkeit insofern heraus, dass bei der Anordnung eines Baugebots auch ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung berücksichtigt werden darf.

und Strategien versagt haben. Ihr Einsatzbereich ist zudem sehr stark eingeschränkt, da strenge gesetzliche Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Zudem kann sie nur eingesetzt werden, um die im Baugesetzbuch detailliert geregelten Ziele zu erreichen. Aufgrund der anfallenden Entschädigungsmaßnahmen, ist sie zudem sehr kostenintensiv. Ein weiterer großer Nachteil besteht aufgrund der geringen Akzeptanz bei den betroffenen Eigentümern und der starken Rechtsmittelanfälligkeit. Die Möglichkeiten, die allgemeinen Probleme am Baulandmarkt wirksam zu lösen, sind sehr eingeschränkt. Allgemeine Ziele wie eine Entspannung auf dem Baulandmarkt hinsichtlich des Baulandmangels oder eine Dämpfung der hohen Bodenpreise können durch eine Enteignung nicht erreicht werden. Grundsätzlich wäre das Ziel der Baulandmobilisierung beziehungsweise der Aufgabe einer bestehenden Baulandhortung durch eine Enteignung erreichbar. Aufgrund der hohen Eingriffsintensität des Instruments in das Eigentum wird es allein zur Erreichung dieser Ziele jedoch keine Anwendung finden können. Hinzu kommt, dass die Anwendung in erster Linie für öffentliche Zwecke in Frage kommt. Zudem könnte durch sie ohnehin kein großflächiges Ergebnis erzielt werden. Ihr Anwendungsbereich ist lokal sehr eingeschränkt.

Vor- und Nachteile der Enteignung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich kann Baulandmobilisierung erreicht werden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Größter Eingriff in das Eigentum ▪ Einsatzbereich stark eingeschränkt ▪ Geringe Akzeptanz ▪ Starke Rechtsmittelanfälligkeit ▪ Allgemeine Ziele können nicht erreicht werden

4.1.1.3 Fiskalische Maßnahmen

Fiskalische Maßnahmen nach dem in Kapitel 1.7 vorgestellten Untersuchungsraaster zu bewerten ist schwierig. Untersuchungskriterien wie Anwendbarkeit, Dauer, Kosten, Finanzierung etc. treffen bei den fiskalischen Maßnahmen nicht zu. Aus diesem Grund wird im Folgenden im Wesentlichen auf die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen eingegangen.

4.1.1.3.1 Grundsteuer

In der Vergangenheit hat die Grundsteuer als Einnahmequelle der Gemeinden stark an Bedeutung verloren. In ihrer gegenwärtigen Form bietet sie nur geringe Anreize zum Flächensparen. Durch eine geringe Besteuerung von Ein- und Zweifamilienhäusern begünstigt sie im Gegenteil flächenextensive Siedlungsformen im Vergleich zum verdichteten Geschosswohnungsbau. Grundsätzlich hat die Grundsteuer eine bodenmobilisierende Funktion. Zu begründen lässt sich dies dadurch, dass der Grundbesitz belastet wird. Eine Hortung von unbebautem Bauland würde somit unattraktiv. Durch ihre geringe Höhe leistet die Grundsteuer der Spekulation mit unbebauten Grundstücken als gering besteuerte Kapitalanlage jedoch Vorschub⁴⁵¹.

Vor- und Nachteile der Grundsteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich bodenmobilisierende Funktion 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hat als Einnahmequelle stark an Bedeutung verloren ▪ Bietet geringe Anreize zum Flächensparen ▪ Sie begünstigt durch geringe Besteuerung flächenextensive Siedlungsformen

4.1.1.3.2 Grunderwerbsteuer

Da durch die Grunderwerbsteuer der Käufer belastet wird, kann sie sich grundsätzlich nur negativ auf die Baulandnachfrage auswirken. Ähnlich wie in Österreich besteht hierzulande jedoch ein Mangel an verfügbarem

⁴⁵¹ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION

Bauland, so dass potenzielle Käufer in der Regel bereit sind, Grunderwerbsteuer zu bezahlen, wenn sie im Gegenzug dafür ein Baugrundstück erwerben können.

Da die Grunderwerbsteuer sich nach dem Verkaufspreis richtet, besteht die Gefahr von fingierten niedrigen Verkaufspreisen.

Vor- und Nachteile der Grunderwerbsteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann Hindernisgrund sein für spekulative Grundstücksgeschäfte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann sich theoretisch nur negativ auf die Baulandnachfrage auswirken ▪ Gefahr von fingierten niedrigen Verkaufspreisen

4.1.1.3.3 Schenkung- und Erbschaftsteuer

Die Schenkung- und Erbschaftsteuer wirkt aufgrund der starken finanziellen Belastung grundsätzlich mobilitätshemmend. In der Praxis stellt sie jedoch in der Regel keinen Grund dar, auf eine Grundstücksübertragung beispielsweise auf die Kinder zu verzichten. Oft wird versucht, durch Ausnutzung der Freibeträge die Schenkung- und Erbschaftsteuer zu reduzieren. Hierzu wird das Eigentum in Etappen übergeben. Auf eine tabellarische Zusammenfassung wird an dieser Stelle aufgrund der Kürze der Beurteilung verzichtet.

4.1.1.3.4 Zusammenfassung

„Das deutsche Steuerrecht ist nicht gestaltungsneutral⁴⁵².“ Deswegen ist es sinnvoll, bei den Überlegungen zur Auswahl der Verfahrensweise zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung auch steuerliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl für die betroffenen Grundstückseigentümer als auch für die Kommunen. Für die Kommunen beispielsweise geht es darum, die eigene Belastung mit Grunderwerbsteuer so gering wie möglich zu halten. Auch jeder andere Beteiligte wird sich jeweils für diejenige Variante einsetzen, die für ihn „nach Steuern“, also unter Berücksichtigung der steuerlichen Konsequenzen, wirtschaftlich am vorteilhaftesten ist. Es empfiehlt sich, wenn erhebliche steuerliche Belastungen drohen, im Zweifelsfall vorab eine verbindliche Auskunft beim für die Veranlagung zuständigen Finanzamt einzuholen. Die den deutschen Bodenmarkt betreffenden Steuern können in Deutschland Eigentümer und Gemeinde so stark belasten, dass sie bei der Auswahl des Instruments zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung eine entscheidende Rolle spielen. Hinzuweisen ist beispielsweise auf freiwillige Umlegungsverfahren. Diese haben zwar im Vergleich mit amtlichen Verfahren einige entscheidende Vorteile, sind jedoch im Hinblick auf die steuerlichen Belastungen im Vergleich mit amtlichen Umlegungsverfahren im klaren Nachteil⁴⁵³.

4.1.2 Kooperative Instrumente und Strategien

4.1.2.1 Kommunale Bodenbevorratung

Die gemeindliche Bodenvorratspolitik stellt ein altes und bewährtes Mittel dar.

Untersuchungen⁴⁵⁴ haben ergeben, dass die Strategie zur Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten) zu ca. 42% Anwendung findet. Sie ist in Deutschland die zweit häufigste Strategie, die zum Einsatz kommt. In den neuen Bundesländern hingegen spielt sie nur eine untergeordnete Rolle. Dort werden Strategien mit städtebaulichen Verträgen bevorzugt.

Im Folgenden sind die Vor- und Nachteile der kommunalen Bodenbevorratung tabellarisch zusammengestellt:

⁴⁵² JÄSCHKE

⁴⁵³ Vgl. Kapitel 4.1.2.2.1

⁴⁵⁴ Vgl. Schäfer: Rechtstatsachenuntersuchung zur Praxis der Baulanderschließung (unveröffentlicht)

Vor- und Nachteile der kommunalen Bodenbevorratung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinde kann nach dem Erwerb über die Grundstücke frei verfügen. ⇨ Neuordnung ohne gesetzliches Umlegungsverfahren ⇨ Zeitraubende Gespräche und Diskussionen mit den Eigentümern und ein aufwendiges Verfahren mit einer Reihe von Rechtsmitteln entfallen. ▪ Möglichkeit der Einflussnahme durch die Gemeinde auf die spätere Nutzung und den Preis der Grundstücke (z.B. Einheimischenmodelle oder sozialer Wohnungsbau) ▪ Keine Abhängigkeit von Investoren. Die Gemeinde kann zu jedem Zeitpunkt Einfluss auf die Baulandentwicklung nehmen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinde muss die Baulandentwicklung vor- bzw. zwischenfinanzieren. Dies ist im Hinblick auf die knappen Kassen vieler Gemeinden meist ein schwieriges Unterfangen. ⇨ Eine Verzögerung im Ablauf der Entwicklung wirkt sich somit unmittelbar auf die kommunale Haushaltskasse aus. ▪ Unmittelbarer Einfluss der aktuellen Marktsituation auf die Rentabilität des Verfahrens bzw. die Kostenneutralität für die Gemeinde. ⇨ Die Gemeinde hat das komplette finanzielle Risiko des Verfahrens zu tragen. ▪ Bei Kauf und Verkauf der Grundstücke fällt Grunderwerbsteuer an. ▪ Abhängigkeit der Gemeinde von der Mitwirkungs- bzw. Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer⁴⁵⁵

Nur vor dem Hintergrund einer finanziellen Unabhängigkeit⁴⁵⁶ der Gemeinde und einer entsprechenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer sind die sich ergebenden Nachteile akzeptabel, um von den Vorteilen profitieren zu können. Des Weiteren sollte das wirtschaftliche Risiko kalkulierbar sein. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, sollte auf jeden Fall die Anwendung anderer Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung untersucht werden.

In bezug auf die Wirksamkeit sind trotz der eben angesprochenen erheblichen Nachteile und der erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Verfahrens auch einige wesentliche positive Aspekte hervorzuheben. Dazu zu rechnen ist insbesondere die Tatsache, dass die Gemeinde als Eigentümerin der Flächen einen Einfluss auf die Bodenpreise nehmen kann. Außerdem hat sie die Möglichkeit auf die Nutzung der Grundstücke einzuwirken, indem sie beispielsweise die Grundstücke nur für den sozialen Wohnungsbau abgibt oder gezielt einheimische Bewerber bevorzugt. Die Möglichkeiten auf die Probleme wie Baulandhortung oder Zersiedelung Einfluss zu nehmen, sind jedoch stark eingeschränkt. Die Gemeinden haben keinerlei Zwangsmittel in der Hand, einen Eigentümer zum Bau oder Verkauf seines Grundstücks zu zwingen. Das Problem ungenutzter Brachflächen wird in der Regel auch nicht durch eine kommunale Bodenbevorratung gelöst werden können. Das wirtschaftliche Risiko solch eine Flächen aufzukaufen und zu mobilisieren, dürfte für eine Gemeinde in aller Regel zu groß sein und liegt auch nicht in ihrem Aufgabenbereich. Inwiefern das Problem des Baulandmangels durch Bodenbevorratung in den Griff bekommen werden kann, hängt sehr stark von dem Umfang ab, in welchem die Gemeinde diese Strategie verfolgt.

4.1.2.1.1 Baulandentwicklung in Zusammenarbeit mit Projektentwicklungsgesellschaften

Sowohl bei der Verfahrensweise, bei der die Projektentwicklungsgesellschaft als Käuferin auftritt, als auch bei der, bei der die Kommune selbst die Grundstücke erwirbt, gibt es eine Reihe von Vor- als auch an Nachteilen. Diese ähneln sich bei beiden Vorgehensweisen sehr stark, so dass auf eine getrennte Darstellung der Vor- und Nachteile verzichtet wird. Über die in der folgenden Tabelle dargestellten Vor- und Nachteile hinaus ist auf die Vor- und Nachteile der „normalen“ kommunalen Bodenbevorratung zu verweisen.

⁴⁵⁵ Stellt sich nur ein einziger Eigentümer quer, so kann das komplette Vorhaben „kippen“.

⁴⁵⁶ Sowohl der Grunderwerb als auch die sonstigen Kosten der Baulandentwicklung sollten aus der „eigenen Kasse“ bezahlt werden können, ohne dass Kapitalmarktmittel aufgenommen werden müssen.

Vor- und Nachteile der Baulandentwicklung mit Projektentwicklungsgesellschaften	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projektentwicklungsgesellschaft ist Kreditnehmer, unabhängig davon, ob die Kommune oder die Projektentwicklungsgesellschaft die Grundstücke erwirbt. ▪ Die Kommune kann auch dann Grundstücke erwerben, wenn kommunale Mittel an laufende Projekte gebunden sind und auf eine zusätzliche Belastung des Haushalts durch eine Kreditaufnahme verzichtet werden soll. Die Liquidität der Kommune bleibt somit erhalten. ▪ Die Projektentwicklungsgesellschaft unterstützt entweder die Kommune bei der Verkaufsabwicklung oder organisiert diese vollständig. ▪ In jedem Fall verhandelt die Kommune selbst über den Kauf der Grundstücke. ▪ Die Entscheidungshoheit bleibt bei der Gemeinde, da sie über Planung, An- und Verkaufspreise und die Auswahl der Käufer entscheidet. ▪ Die Projektentwicklungsgesellschaft wickelt den Rechnungs- und Zahlungsverkehr für die Kommune ab. ▪ Erwirbt die Gesellschaft die Grundstücke, so verwaltet sie den Grundstücksbestand. ▪ Die Gesellschaft erstellt für die Kommune Kalkulationen. ▪ Die Gesellschaften beraten die Kommunen im Vorfeld der Grundstückskäufe. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abhängigkeit von der Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer ▪ Es entstehen zusätzliche Kosten bei den Kommunen für den Verwaltungsaufwand der Projektentwicklungsgesellschaft. ▪ Das Risiko der Baulandentwicklung verbleibt bei der Kommune, da sie sozial-, förderungs- oder marktbedingte niedrigere Erlöse nach Abschluss aller Verkäufe auszugleichen hat. ▪ Die Kommune hat nach wie vor Zwischenfinanzierungskosten wie Zinsen zu bezahlen.

4.1.2.2 Instrumente und Strategien in Verbindung mit Verträgen

Untersuchungen⁴⁵⁷ haben ergeben, dass die Anwendung städtebaulicher Verträge seit Anfang der 90er Jahre erheblich zugenommen hat. Verträge werden im Zusammenhang mit Baulandentwicklung von 25,5% der Kommunen eingesetzt. Diese Strategie wird in vielen kommunalen Grundsatzbeschlüssen als zentrale Strategie verankert.

Verträge stellen somit ein Flexibilisierungsinstrument dar, welches es den Beteiligten erlaubt, im Hinblick auf die Probleme der Baulandentwicklung eine einvernehmliche Regelung zu finden. Teilweise können somit zumindest die Fesseln abgestreift werden, die das Baugesetzbuch der planenden Gemeinde bei ihrem hoheitlichen Handeln auferlegt.

4.1.2.2.1 Freiwillige Umlegung

Die Gründe für ein Abweichen vom traditionellen amtlichen Verfahren sind vielfältig.

Ein besonderer Vorteil der freiwilligen Umlegung ist, dass durch die Beauftragung professioneller Privatunternehmen beispielsweise eine zu geringe Ausstattung mit Verwaltungspersonal, Fachwissen und Erfahrung kompensiert werden kann.

Der jedoch entscheidende Vorteil gerade im Hinblick auf die „Knappheit“ der öffentlichen Kassen ist, dass die Gemeinden sich von anfallenden Kosten entlasten können, die sie gemäß §78 BauGB zu tragen hätten.

⁴⁵⁷ Vgl. Schäfer: Rechtstatsachenuntersuchung zur Praxis der Baulanderschließung (unveröffentlicht)

Des Weiteren wirkt es sich für die Gemeinde vorteilhaft aus, dass die Vermessungskosten im freiwilligen Verfahren in der Regel direkt von den Grundeigentümern getragen werden, wohingegen die Vermessung in der amtlichen Umlegung der verfahrensführenden Gemeinde obliegt.

Die freiwilligen Vereinbarungen bieten sich außerdem dazu an, neben reinen Bodenordnungsfragen noch andere Maßnahmen in die vertraglichen Vereinbarungen mit einzubeziehen. Beispielsweise wird dementsprechend regelmäßig die Verpflichtung zur Vorausfinanzierung der Erschließungsanlagen durch die beteiligten Eigentümer im Vertrag mit geregelt. Verfolgt die Gemeinde eine geschickte Verhandlungstaktik und Vertragsgestaltung im Rahmen freiwilliger Umlegungen, so können anfallende Kosten minimiert werden.

Dies führt dazu, dass die Gemeinde erheblich entlastet wird, zwar nicht ganz so stark wie bei einer Entwicklungsmaßnahme, jedoch weit mehr als bei Durchführung einer amtlichen Umlegung.

Auch vereinbarte Bindungen wie z.B. Baupflichten, die über die Festsetzungen des Bebauungsplans hinausgehen, sind üblich.

Des Weiteren hat die freiwillige Umlegung den Vorteil, dass sich durch die Freiwilligkeit nicht unerhebliche beschleunigende Effekte erreichen lassen. Nicht zuletzt wegen der im amtlichen Umlegungsverfahren zur Verfügung stehenden und nicht selten genutzten Rechtsmittel sowie der daraus resultierenden aufschiebenden Wirkung.

Finanzielle Erwägungen der Beteiligten sind häufig für die Mitwirkungsbereitschaft an vertraglichen Bodenordnungsverfahren von Bedeutung.

Auf der einen Seite erhoffen sich viele Eigentümer durch eine Beteiligung am freiwilligen Verfahren eine Milderung des gesetzlichen Vorteilsausgleichs. Die Gemeinde auf der anderen Seite versucht, über freiwillige Vereinbarungen mehr geldwerte Vorteile als die in einer amtlichen Umlegung möglichen zu erlangen.

Die Gestaltung der Lastenübernahme kann bei einer freiwilligen Umlegung sehr flexibel gestaltet werden. Die Eigentümer können entweder einen höheren Flächenbeitrag, einen Ausgleichsbeitrag oder beides leisten, so dass die individuelle Leistungsfähigkeit berücksichtigt wird.

Die Mitwirkungsbereitschaft aller Eigentümer im Plangebiet kann dadurch gesteigert werden, dass mit allen Bauwilligen die Bodenordnung einvernehmlich geregelt werden kann.

Nachteil der freiwilligen Umlegung ist, dass sie „teurer“ als eine amtliche Umlegung ist, da Notarkosten anfallen. Bei der amtlichen Umlegung entfällt dies, da die kraft Gesetzes eintretenden Veränderungen der Grundstücksgrenzen und Belastungen nicht notariell beurkundet werden müssen. Ein weiterer Nachteil für die Teilnehmer an einem freiwilligen Umlegungsverfahren ergibt sich insofern, dass sie grunderwerbsteuerpflichtig ist⁴⁵⁸. Was Gebühren und Auslagen anbelangt, sind amtliche und freiwillige Umlegung gleichgestellt. Geschäfte und Verhandlungen, die der Durchführung oder Vermeidung der (amtlichen) Umlegung dienen, sind nach §79 Abs.1 BauGB von Gebühren und Auslagen befreit. Ein entscheidender Vorteil gegenüber den Zwischenerwerbsmodellen beispielsweise in Form der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme besteht darin, dass die Gemeinde ohne Geldeinsatz auskommt und somit keine Haushaltsmittel gebunden werden.

Bei nicht mitwirkungsbereiten Eigentümern bietet sich die Möglichkeit an, für diese eine gesetzliche Umlegung durchzuführen und diese entsprechend den gesetzlichen Regelungen zur Kostenbeteiligung heranzuziehen. Falls dies zur vollen Kostendeckung nicht ausreicht, zahlen in vielen Fällen die mitwirkungsbereiten Bauwilligen die Differenz, weil sie an einer zügigen Durchführung des Verfahrens interessiert sind⁴⁵⁹.

DIETERICH⁴⁶⁰ merkt an, dass der Rechtsprechung zu entnehmen ist, dass einverständliche Regelungen bei der Verwirklichung von Bebauungsplänen der Vorrang gegenüber dem amtlichen Verfahren einzuräumen ist, sei es durch ein freiwilliges Umlegungsverfahren, sei es durch Freiwilligkeit im amtlichen Verfahren. Es muss ebenso wenig angenommen werden, dass eine amtliche Umlegung, vorausgesetzt eine Bodenordnung im Gebiet ist nötig, unzulässig sei, wenn sich die Eigentümer materiell geeinigt haben. Auch eine vereinbarte Regelung durch Aufstellung eines Umlegungsplans kann gemäß §11 Abs.1 Nr.1 BauGB abgeschlossen werden.

⁴⁵⁸ Die amtlichen Umlegung ist gemäß §1 Abs.1 Nr.3 Satz 2 b GrEStG von der Grunderwerbsteuer befreit ist.

⁴⁵⁹ Vgl. BUNZEL et al., DIETERICH/ DRANSFELD (1999a), DÜRR, DIETERICH (2000)

⁴⁶⁰ Vgl. DIETERICH (2000)

In der folgenden Tabelle sind die Vorteile und die Nachteile nochmals zusammengefasst einander gegenüber gestellt:

Gegenüberstellung der Vorteile und der Nachteile der freiwilligen Umlegung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kompensation einer zu geringen Ausstattung an Verwaltungspersonal ▪ Möglichkeit für vertragliche Vereinbarungen ▪ Entlastung der öffentlichen Kassen ▪ Möglichkeit Vereinbarungen zu treffen, die über die Festsetzungen des Bebauungsplans hinausgehen, wie z.B. Baupflichten ▪ Durch die Freiwilligkeit der Beteiligten zur Verfahrensteilnahme lassen sich Beschleunigungseffekte erzielen, da keine Rechtsmittel eingelegt werden. ▪ Für die Beteiligten keine Abschöpfung des Umlegungsvorteils ▪ Für die Gemeinde die Möglichkeit, mehr Geldwertvorteile zu erlangen als es in einer gesetzlichen Umlegung möglich ist. ▪ Flexible Gestaltung der Lastenübernahme möglich. ▪ Vorstellungen der Bauwilligen bezüglich der Bodenordnung können eingebracht werden. ▪ Im Vergleich zu den Zwischenerwerbsmodellen fallen keine Zwischenfinanzierungskosten an. ▪ Gleichstellung der freiwilligen mit der amtlichen Umlegung, was Gebühren und Auslagen betrifft. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Notarkosten ▪ Grunderwerbsteuerpflicht ▪ Mitwirkungsbereitschaft und Einigung aller Beteiligten ist Voraussetzung. ▪ Evtl. zähe und langwierige Verhandlungen mit den Beteiligten ▪ Bei einzelnen nicht mitwirkungsbereiten Eigentümern muss für diese gegebenenfalls ein amtliches Verfahren durchgeführt werden ⇔ hoher Aufwand. ▪ Bauwillige mitwirkungsbereite Teilnehmer müssen, falls die Kosten durch ein gesetzliches Verfahren für die nicht mitwirkungsbereiten Teilnehmer nicht ausreichen, Differenz tragen ⇔ evtl. mangelnde Akzeptanz hinsichtlich dieser Verfahrensweise seitens der mitwirkungsbereiten Teilnehmer.

Die freiwillige Umlegung ist in der Lage, einige wesentliche Probleme des Baulandmarkts zu lösen. Dies gilt insbesondere durch die Möglichkeit der vielfältigen Vertragsgestaltung. Beispielsweise können darin Bauverpflichtungen festgesetzt werden, welche die Hortung des ausgewiesenen Baulands vermeiden sollen. Das Problem der Zersiedelung kann nur ansatzweise und eingeschränkt gelöst werden. Außerdem können im Rahmen der Verträge Bodenpreise festgeschrieben werden. Dies führt dazu, dass ein weiteres Ansteigen oder Spekulieren mit hohen Bodenpreisen unterbunden werden kann. Auch die positive Auswirkung eines freiwilligen Umlegungsverfahrens auf die leeren kommunalen Haushaltskassen ist nicht unerheblich. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die freiwillige Umlegung ein probates Mittel ist, um insbesondere den beiden Problemen Baulandknappheit und Finanzierungsprobleme des Städtebaus entgegenzuwirken. Abschließend werden die Vor- und Nachteile der freiwilligen und der amtlichen Umlegung zusammenfassend in der folgenden Tabelle einander gegenübergestellt:

Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der freiwilligen und der amtlichen Umlegung⁴⁶¹	
Amtliche Umlegung	Freiwillige Umlegung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Maßnahme kann auch zwangsweise durchgesetzt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eine Einigung auf freiwilliger Basis ist erforderlich. ▪ Ein nicht mitwirkungsbereiter Eigentümer kann die gesamte Maßnahme verhindern.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich fällt keine Grunderwerbsteuer an. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grunderwerbsteuerpflichtig

⁴⁶¹ Vgl. MÜLLER-JÖKEL (1996)

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die umlegungsbedingten Bodenwertsteigerungen werden abgeschöpft. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eine weitgehende Abschöpfung ist möglich (z.B. größerer Flächenbeitrag, Folgekosten). ▪ Die Eigentümer bestreben, die Abschöpfung zu minimieren.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechtmäßigkeit nach den Bestimmungen des BauGB 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertragsfreiheit, jedoch <ul style="list-style-type: none"> - Ursächlichkeit/ Verhältnismäßigkeit - Übermaßverbot/ Koppelungsverbot
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Gleichbehandlung aller Eigentümer ist gewährleistet. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es besteht die Gefahr der Übervorteilung Einzelner, jedoch unter Umständen höhere Flexibilität bei „Unwilligen“.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eine unabhängige Umlegungsstelle führt das Verfahren durch. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es besteht die Gefahr der Interessenverquickung.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eine elegante und wirtschaftliche Umsetzung ist möglich: <ul style="list-style-type: none"> - Regelung über Verwaltungsakte - Das Verfahren ist vermessungs-, kataster- und grundbuchtechnisch wesentlich einfacher. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Umsetzung ist aufwendiger: <ul style="list-style-type: none"> - Notarielle Verträge sind erforderlich. - Das Verfahren ist vermessungs-, kataster- und grundbuchtechnisch wesentlich aufwendiger.

4.1.2.2.2 Einvernehmliches Umlegungsverfahren

Die hier vorgeschlagene Verfahrensweise bietet die üblichen Vorteile eines Umlegungsverfahrens im Allgemeinen.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass Verhandlungen über städtebauliche Verträge sehr komplex und schwierig sind, wenn eine inhomogene Grundstücks- und Eigentumsstruktur vorherrscht, also grundsätzlich die Voraussetzungen nach den §§45 ff. BauGB vorliegen.

Im Wesentlichen besteht nur dann kein Raum für ein Umlegungsverfahren, wenn sich private Bauträger oder Grundstücksmanager finden, welche die Eigentümerinteressen bündeln und den Kraftakt eines städtebaulichen Vertrags einschließlich Bodenordnung im Weg der freiwilligen (privatrechtlichen) Umlegung schaffen.

Diese Vorgehensweise stellt jedoch einen schwierigen, teuren und langwierigen Weg dar, der durch ein einvernehmliches gesetzliches Umlegungsverfahren wesentlich vereinfacht werden kann⁴⁶².

Auf einen weiteren entscheidenden Vorteil machen STANG und DÜRR aufmerksam. Dieser ergibt sich dadurch, dass auf den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages verzichtet wird und zwar im Hinblick auf die Sicherung der Vereinbarungen.

Sie merken an, dass ein städtebaulicher Vertrag nichts nützt, wenn der Eigentümer nach seinem Abschluss zahlungsunfähig wird, oder die Forderungen der Gemeinde nicht durchsetzbar sind, weil der Grundbesitz schon voll verpfändet und anderes Vermögen des Eigentümers nicht vorhanden ist.

Im Wesentlichen muss hierbei mit Bankbürgschaften gearbeitet werden, was einen sehr teuren Weg darstellt, wenn sich das Bauleitplanverfahren in die Länge zieht.

Bei der einvernehmlichen Umlegung sind derartige Sicherungen nicht erforderlich.

Gemäß §64 Abs.3 BauGB gelten die Ausgleichsleistungen als Beitrag und ruhen als öffentliche Last am Grundstück. Kommt es zu einer Zwangsversteigerung, sind sie damit vor allen Belastungen der Abteilung 3 des Grundbuchs zu berücksichtigen. Damit bieten sie die größtmögliche Sicherheit und zwar unabhängig davon, ob der Grundbesitz bereits belastet ist.

Anders als beim städtebaulichen Vertrag wirkt beim Umlegungsverfahren eine vom Eigentümer abgegebene Einverständniserklärung gemäß §49 BauGB auch gegenüber einem Rechtsnachfolger und bindet diesen. Beim städtebaulichen Vertrag hingegen führt kein Weg an der Sicherheitsleistung vorbei, sei es durch eine Bankbürgschaft oder durch eine mit Auflassungsvormerkung abgesicherte Eigentumsübertragungsverpflichtung für den Fall des Verstoßes gegen eine Weiterübertragungsverpflichtung auf den Sonderrechtsnachfolger.

⁴⁶² Vgl. DÜRR

Eine notarielle Beurkundung nach §313 BGB ist nicht notwendig, da die Einverständniserklärung im Umlegungsverfahren keine Verpflichtung zur Grundstücksübertragung hat.

Gemäß §79 BauGB ist das Verfahren kostenfrei, d.h. der Eigentümer spart sich somit Beurkundungs-, Grundbuch- und Vermessungskosten.

Ein weiterer sehr entscheidender Vorteil gegenüber einer rein freiwilligen Umlegung ist, dass bei dieser Verfahrensweise keine Grunderwerbsteuer anfällt.

Hinsichtlich der nicht mitwirkungsbereiten Eigentümer ergibt sich ein weiterer Vorteil dadurch, dass die amtliche Umlegung durchaus die Möglichkeit bietet, das Verfahren ohne deren Einverständnis durchzuführen und abzuschließen.

Es handelt sich dann für die mitwirkungsbereiten Teilnehmer um eine einvernehmliche Umlegung, für die nicht mitwirkungsbereiten Eigentümer wird streng nach den gesetzlichen Vorschriften vorgegangen. Decken die Bodenwertsteigerungen im Umlegungsverfahren die ausgelösten Kosten, so ergeben sich keine weiteren Schwierigkeiten. Andernfalls muss wie in einem freiwilligen Umlegungsverfahren vorgegangen werden, dass also die mitwirkungsbereiten Eigentümer bereit sind, auch den Fehlbetrag zu übernehmen, der durch die nicht mitwirkungsbereiten Teilnehmer ausgelöst wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es sich hierbei um ein kostengünstiges und vergleichsweise unkompliziertes Verfahren handelt. Das liegt daran, dass es im Einvernehmen mit den beteiligten Eigentümern erlaubt, alle Regelungen zu treffen, die erforderlich sind, um einen Bebauungsplan umzusetzen, die Gemeinde finanziell zu entlasten und ihre über den Bebauungsplan hinausreichenden Planungsziele⁴⁶³ zu verwirklichen.

Eine erhöhte Akzeptanz wird durch die Kooperation mit den Eigentümern erreicht.

Unter dem Gesichtspunkt von Aufwand und Ertrag ist dieses Verfahren, wird es zügig durchgeführt, häufig jedem anderen Verfahren überlegen⁴⁶⁴. Anzumerken ist jedoch, dass dieses Verfahren nur dann zur Anwendung kommen sollte, wenn ein geringer Regelungsbedarf im Verfahren besteht. Gerade hinsichtlich der Erschließung ist jedoch häufig ein Städtebaulicher Vertrag in Form eines Erschließungsvertrags unbedingt ratsam.

In der folgenden Tabelle sind die Vor- und Nachteile des einvernehmlichen Umlegungsverfahrens nochmals einander gegenüber gestellt.

Vor- und Nachteile des einvernehmlichen Umlegungsverfahrens	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es bietet die üblichen Vorteile eines Umlegungsverfahrens. ▪ Es bedarf keiner komplexen und schwierigen Verhandlungen über städtebauliche Verträge. ▪ Es muss nicht wie beim Abschluss städtebaulicher Verträge mit teuren Bankbürgschaften zur Sicherung der Vereinbarungen gearbeitet werden. ▪ Gemäß §64 BauGB gelten die Ausgleichsleistungen als Beitrag und ruhen als öffentliche Last am Grundstück ⇒ größtmögliche Sicherheit wird dadurch erreicht. ▪ Es bedarf keiner notariellen Beurkundung. ▪ Das Verfahren ist kostenfrei, d.h. der Eigentümer spart sich Beurkundungs-, Grundbuch- und Vermessungskosten. ▪ Es fällt keine Grunderwerbsteuer an. ▪ Hinsichtlich der nicht mitwirkungsbereiten Eigentümern besteht die Möglichkeit, für diese 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verfahren nur anwendbar, wenn ein relativ geringer Regelungsbedarf besteht. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Erschließung nach KAG abgerechnet wird. Ansonsten ist der Abschluss eines Erschließungsvertrags unbedingt ratsam.

⁴⁶³ Zum Beispiel die Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung

⁴⁶⁴ Vgl. STANG/ DÜRR

eine rein amtliche Umlegung durchzuführen.	
▪ Große Akzeptanz bei den Eigentümern	

Durch ein einvernehmliches Umlegungsverfahren können auf geschickte Art und Weise die Vorteile eines gesetzlichen Umlegungsverfahrens mit denen des freiwilligen Verfahrens kombiniert und gleichzeitig deren Nachteile unterdrückt werden. Durch einvernehmliche Regelungen kann zwar nicht die Regelungsvielfalt städtebaulicher Verträge erreicht werden, doch es ist genauso möglich, über den Bebauungsplan hinausgehende Planungsziele zu verwirklichen. Dies gilt unter anderem auch für die Berücksichtigung einheimischer Bauplatzbewerber, also für die Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung. Auch das Auferlegen einer Bauverpflichtung ist im Rahmen dieser Regelungen möglich, so dass eine Baulandhortung unterbunden werden kann. Theoretisch kann auch Einfluss auf die Baulandpreise genommen werden, um weitere Bodenpreisssteigerungen und Spekulationen zu vermeiden. Das Verfahren stößt allerdings wie bereits erwähnt an seine Grenzen, wenn zuviel geregelt werden muss. Das bedeutet, dass es im Rahmen eines einvernehmlichen Verfahrens schwierig sein dürfte, die theoretisch lösbaren Probleme auch tatsächlich gleichzeitig anzugehen. Hierzu sollte dann doch auf den Abschluss städtebaulicher Verträge, beispielsweise im Rahmen einer vereinbarten amtlichen Umlegung zurückgegriffen werden.

4.1.2.2.3 Vereinbarte amtliche Umlegung

In der Praxis werden zunehmend vertragliche Vereinbarungen im Rahmen eines amtlichen Umlegungsverfahrens geschlossen, um sowohl die Nachteile des gesetzlichen Umlegungsverfahrens als auch die Nachteile der freiwilligen Umlegung zu vermeiden.

DIETERICH bezeichnet diese Art der Baulandentwicklung gar als **Königsweg zum Bauland**.

Obwohl amtliche wie auch freiwillige Umlegung probate Mittel sind, um den beiden Problemen, Baulandknappheit und Finanzierungsproblemen des Städtebaus entgegen zu wirken, wird mehr und mehr erkannt, dass eine Kombination der freiwilligen mit der amtlichen Umlegung die besten Resultate erzielt⁴⁶⁵.

In der folgenden Tabelle sind sowohl die Vorteile als auch die Nachteile für die Gemeinde dargestellt.

Vor- und Nachteile für die Gemeinde ⁴⁶⁶	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geringe bis keine Vorfinanzierung: Finanzmittelbereitstellung nur für eigene Grundstücke sowohl für Bodenordnung wie auch Erschließung, Refinanzierung der Infrastruktur vor deren Baubeginn ▪ Garantie der zügigen Durchführung bei Einigung mit allen Eigentümern ▪ Garantie zur Übernahme der Verfahrenskosten ▪ Elegante Steuerung der Baulandpolitik (Sozialflächen) ▪ Ein Ansprechpartner (Umlegungsträger) ▪ Garantie der Erschließung nach §124 + 135 a-c BauGB ⇒ 100% Kostenübernahme ▪ Koordination/ Projektsteuerung durch Umlegungsträger bezüglich Planung, Umlegung und Erschließung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es treten Schwierigkeiten auf, wenn ein Grundstückseigentümer nicht beiträgt und eine sinnvolle Abgrenzung des Gebiets das Ausscheiden des Beteiligten nicht zulässt. ▪ Keine Möglichkeit, Grundstückseigentümer zu vertraglichen Vereinbarungen zu zwingen, die von den Verteilungsregelungen der amtlichen Umlegung (Wertumlegung bzw. Flächenumlegung) abweichen. ▪ Verfahren kann aufgrund der mangelnden Finanzierung der Verfahrens- und Folgekosten durch den Eigentümer scheitern⁴⁶⁷. ▪ Verfahren funktioniert i.d.R. nur, wenn eine gewisse Gewinnerwartung aufgrund deutlicher Preisunterschiede zwischen Agrarland, Rohbauland und fertig erschlossenem Bauland für die Eigentümer „spürbar“ wird.

⁴⁶⁵ Vgl. DIETERICH (2000)

⁴⁶⁶ Vgl. ZIMMERMANN (2000) und ZIMMERMANN (1996)

⁴⁶⁷ Dies ist z.T. in den neuen Bundesländern der Fall.

<p>In vielen Fällen arbeiten Projektmanager und Umlegungsträger auf Basis eines Erfolgshonorars.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Neutralität des Umlegungsträgers: Er hat Anwalt und Partner der beteiligten Eigentümer, aber auch Vertreter der Kommune zu sein. ▪ Die Rechtssicherheit ist dem amtlichen Verfahren gleichzusetzen, da dieses parallel laufen sollte und möglichst frühzeitig anzuordnen ist. 	
---	--

In einer weiteren Tabelle sind die Vor- und Nachteile für die beteiligten Eigentümer zusammengestellt:

Vor- und Nachteile für die Eigentümer⁴⁶⁸	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sehr rasche Gesamtentwicklung bei Akzeptanz der Umlegungsbedingungen ▪ Möglichkeit zur Mitbestimmung bei Planung, Umlegung und Erschließung ▪ Frühzeitige Kenntnis über Gesamtkosten und damit solide Kalkulationsgrundlage ▪ Frühe Kenntnis über Vermögensvorteil/ Zuwachs ▪ Möglichkeit des frühzeitigen Verkaufs/ Flächenverzichts ▪ Hilfe des Umlegungsträgers bei Verkauf, z.B. an Bauträger ▪ Möglichkeit der kostenneutralen Zuteilung ▪ Ein fachkompetenter Ansprechpartner ▪ Eigentum bleibt bis zum Abschluss der Umlegung handelbar und im Grundbuch des Eigentümers. ▪ Frühzeitige Abklärung der steuerlichen Aspekte ▪ Es fällt keine Grunderwerbsteuer an. ▪ Es fallen keine Gebühren beim Grundbuchamt an. ▪ Alle Beteiligten wissen, dass sie nur vom Umlegungsausschuss betreut werden und deshalb sicher sein können, gleich und gerecht behandelt zu werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Steuerfragen sind sehr genau zu untersuchen.

Die Auflistung der Vor- und Nachteile sowohl für die Gemeinde als auch für die Eigentümer macht deutlich, dass sich mit der vereinbarten amtlichen Umlegung Bodenordnung betreiben lässt, die sich überwiegend zum Vorteil der Gemeinde wie auch der Eigentümer auswirkt.

Wie DIETERICH schreibt, ist die amtliche Umlegung durch städtebauliche Verträge nicht überflüssig geworden, sie wird vielmehr stärker noch als bisher gefordert.

„Die Zukunft der Umlegung ist die vereinbarte amtliche Umlegung, in der der Umlegungsvorteil zur Finanzierung eines neuen Baugebiets verwendet wird“⁴⁶⁹.

Die Wirksamkeit des Instruments wurde bereits angedeutet. Insbesondere ermöglicht es eine elegante Steuerung der Baulandpolitik bei gleichzeitiger Schonung des kommunalen Haushalts. Ansonsten können mit der

⁴⁶⁸ Vgl. ZIMMERMANN (2000), DIETERICH (2000)

⁴⁶⁹ DIETERICH (2000)

vereinbarten amtlichen Umlegung ähnliche Ergebnisse und Erfolge erzielt werden wie mit der rein amtlichen Umlegung oder auch der freiwilligen Umlegung⁴⁷⁰.

4.1.2.2.4 Einheimischenmodelle

Der Einsatz von Einheimischenmodellen ermöglicht es den Gemeinden, einen Teil ihrer Ziele wie die Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung sowie die Dämpfung des Anstiegs der Bodenpreise zu realisieren. Dadurch kann zumindest der Mangel an Bauland für die einheimische Bevölkerung reduziert werden. Entscheidend ist die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer. Auch der Zersiedelung kann in geringem Umfang entgegen gewirkt werden, da die Gemeinde gezielt auswählen kann, in welchen Gebieten die Realisierung eines Einheimischenmodells versucht wird.

Vor- und Nachteile von Einheimischenmodellen	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ermöglichen Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung. ▪ Dämpfung des Bodenpreis kann erreicht werden. ▪ Zersiedelung kann in geringem Umfang entgegengewirkt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abhängigkeit von Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer

Für die Entscheidung, ob die Ziele durch Vertragsmodelle oder Zwischenerwerbsmodelle realisiert werden sollen, sind die nun folgenden Ausführungen zu berücksichtigen:

4.1.2.2.4.1 Vertragsmodelle

Die Vertragsmodelle haben den großen Vorteil, dass die Gemeinden den Grund nicht selbst erwerben müssen und somit weder Erwerbs- noch Vorhaltekosten entstehen. Gerade im Hinblick auf die angeschlagene finanzielle Situation vieler Kommunen ist dies ein entscheidender Vorteil. Des Weiteren fällt keine Grunderwerbsteuer durch Ankauf und Verkauf der Grundstücke an.

Die größten Chancen auf Verhandlungsbereitschaft der Eigentümer wird sicherlich dort bestehen, wo die Grundstücke die geringste Bauerwartung haben.

Insbesondere beim Weilheimer Modell besteht ein weiterer Nachteil darin, dass die Gemeinden den Bau von Wohnungen für sozial schwache Einheimische nicht sichern können. Das liegt daran, dass es im Belieben des Grundstückseigentümers steht, den Grundbesitz bzw. die Wohnungen zu dem Preis, der auf dem „Einheimischenmarkt“ zu erzielen ist zu verkaufen.

Vor- und Nachteile von Vertragsmodellen	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ermöglichen Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung. ▪ Dämpfung des Bodenpreises kann erreicht werden. ▪ Zersiedelung kann in geringem Umfang entgegengewirkt werden. ▪ Keine Grunderwerbsteuer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abhängigkeit von Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer

4.1.2.2.4.2 Zwischenerwerbsmodelle

Der große Vorteil der Zwischenerwerbsmodelle gegenüber den Vertragsmodellen ist, dass die Gemeinden hierbei die Möglichkeit haben, den Bau von Wohnungen für sozial schwache Einheimische zu sichern. Grund hierfür ist, dass die Gemeinde wenigstens vorübergehend Grundstückseigentümerin ist und somit die Vergabe der Grundstücke nach ihrem Willen effektiv steuern kann. Diese Möglichkeit hat sie bei den Vertragsmodellen

⁴⁷⁰ Vgl. Kapitel 4.1.1.1.3.2 und 4.1.2.2.1

nicht in diesem Umfang. Die Kommunen können aktiv Einfluss nehmen sowohl auf die Wahl des Eigentümers als auch auf den Baulandpreis. Dadurch besteht für die Gemeinde die Möglichkeit, eine Dämpfung der Bodenpreise zu realisieren.

Ein weiterer sich ergebender Vorteil ist, dass ein Umlegungsverfahren entbehrlich ist, wenn die Gemeinde zu 100% Eigentümerin aller im Plangebiet gelegenen Grundstücke ist. Außerdem ist während des Bebauungsplanverfahrens mit weniger Widersprüchen zu rechnen und die Erfolgsaussichten von Normenkontrollverfahren gegen den Bebauungsplan werden geringer. Die Gemeinde braucht keine städtebaulichen Verträge abzuschließen, wenn sie die Grundstücke in Eigenregie entwickelt, erschließt und vermarktet. Häufig werden aber in die Grundstückskaufverträge mit den Erwerbern vertragliche Regelungen aufgenommen, die auch Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein könnten (insbesondere Bau- und Nutzungsverpflichtungen).

Nachteil dieser Vorgehensweise ist, dass durch den Erwerb der Grundstücke hohe Zwischenfinanzierungskosten für den Erwerb und die Erschließung entstehen. Dieser entscheidende Nachteil dürfte angesichts der prekären finanziellen Situation der Kommunen eine entscheidende Rolle für die Auswahl des Modells spielen.

Die Ausgaben fallen von Beginn der Baulandentwicklung an, mit Einnahmen durch Veräußerungserlöse ist jedoch erst zu rechnen, wenn zumindest die Bebaubarkeit der gebildeten Grundstücke gesichert ist. Die Vorfinanzierung der Entwicklungskosten ist wie bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme durch den Gemeindehaushalt in der Regel nicht möglich, so dass Kapitalmarktmittel aufgenommen werden müssen. Aufgrund der laufenden Zinsverpflichtungen schlägt sich jede Verzögerung in der Baulandentwicklung als Kostensteigerung nieder.

Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass die Gemeinde, sofern bezüglich der Kostenübernahme durch die Eigentümer nichts vertraglich geregelt ist, das wirtschaftliche Risiko zu tragen hat, dass die Einkünfte aus den Bodenwertsteigerungen ausreichen, um die anfallenden Kosten zu decken.

Um diesen Nachteil zu umgehen, besteht für die Gemeinden die Möglichkeit, einen privaten Bauträger einzuschalten.

Ein weiterer sehr entscheidender Nachteil dürfte sein, dass sowohl beim Erwerb als auch beim Verkauf der Grundstücke Grunderwerbsteuer anfällt. Bei den Vertragsmodellen ist das nicht der Fall, was wohl ein weiterer Grund dafür sein könnte, die Baulandentwicklung durch Vertragsmodelle der durch Zwischenerwerbsmodelle vorzuziehen.

Hinsichtlich der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer besteht das gleiche Problem wie bei den Vertragsmodellen. Voraussetzung für ein Zustandekommen des Zwischenerwerbsmodells ist auch hier das Einverständnis der Eigentümer. Anders als bei einem hoheitlichen Verfahren kann die Gemeinde das Verfahren nicht gegen den Willen der Eigentümer durchsetzen. Allerdings kann vielfach die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer durch kommunale Grundsatzbeschlüsse herbeigeführt werden.

Vor- und Nachteile von Zwischenerwerbsmodellen	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Möglichkeit der effektiven Steuerung der Vergabe der Grundstücke durch die Gemeinde und Einflussnahme auf den Preis. ▪ Umlegungsverfahren ist entbehrlich. ▪ Es ist mit wenigen Widersprüchen zu rechnen. ▪ Erfolgsaussichten von Normenkontrollverfahren gegen den Bebauungsplan werden geringer. ▪ Es bedarf keiner städtebaulichen Verträge. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hohe Zwischenfinanzierungskosten durch Erwerb und Erschließung ▪ Aufgrund laufender Zinsverpflichtungen schlägt sich jede Verzögerung als Kostensteigerung nieder. ▪ Wirtschaftliches Risiko liegt bei der Gemeinde. ▪ Es fällt Grunderwerbsteuer an. ▪ Abhängigkeit von Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer

4.1.2.3 Investorenmodelle

Sowohl für die Gemeinde als auch für den Investor ergibt sich durch die Anwendung der Investorenmodelle eine Reihe von Vorteilen als auch von Nachteilen.

Vor- und Nachteile des Investorenmodells	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entscheidender Vorteil für die Gemeinde: Investor ist bereit, finanzielle Leistungen zu übernehmen. ▪ Die Realisierung baulicher Vorhaben ist weitgehend gewährleistet. ▪ Koordinierungs- und Steuerungsleistungen werden weitgehend vom Vorhabenträger erbracht. Der Investor erzeugt einen hohen Realisierungsdruck. ▪ Es werden keine Personalressourcen bei der Gemeinde gebunden. ▪ Probleme mit blockierenden Eigentümern und prozessuale Auseinandersetzungen mit den Grundeigentümern entfallen, weil der Eigentümer selbst vertraglich gebunden ist. ▪ Der Investor hat das Risiko der wirtschaftlichen Verwertung der Grundstücke von Vertragsschluss an selbst zu tragen. ▪ Vorfinanzierungen durch die Stadt sind in der Regel nicht erforderlich. ▪ Vorteil für den Investor: schnelle Baureifmachung, in die er aktiv und mitbestimmend eingeschaltet ist oder die er selbst bewirkt⁴⁷¹. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mögliche nachteilige Folge für die Gemeinde: Sie kann u.U. in eine gewisse Abhängigkeit vom Investor geraten⁴⁷². ⇨ Im Verlauf der privaten Baulandentwicklungsverfahren muss immer gewährleistet sein, dass die kommunale Planungshoheit gewahrt bleibt, auch wenn der Investor die Finanzierung und technische Ausarbeitung der Pläne übernimmt. ▪ Investor muss das Eigentum an den erforderlichen Grundstücken erlangen. Diese für den Investor „zufällig“ verfügbaren Flächen sind nicht immer einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zuträglich. ▪ Die Erlangung der Grundstücke kann durch nicht verkaufsbereite Eigentümer ein weiteres Problem darstellen. ▪ Zahlreiche Detailprobleme, die im Vertrag gelöst werden müssen stellen in der Praxis regelmäßig ein weiteres Problem dar. Sie führen häufig zu komplizierten Vertragsformulierungen.

Das Investorenmodell vereinigt insgesamt einen Teil der Vorteile der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auf sich und vermeidet gleichzeitig deren Durchführungsschwierigkeiten und wirtschaftliche Risiken.

Falls die Wahl gegeben ist, spricht deswegen vieles dafür, das Investorenmodell der hoheitlichen Verfahrensweise mit städtebaulicher Entwicklungsmaßnahme vorzuziehen⁴⁷³.

Unabhängig davon, ob es sich bei dem Investorenmodell um das Aufkaufen des gesamten Gebiets durch einen Eigentümer oder um einen Vorhaben- und Erschließungsplan handelt, können einige Aussagen zur Wirksamkeit des Investorenmodells gemacht werden. Grundsätzlich entlastet solch eine Verfahrensweise die kommunalen Kassen, da der Investor das wirtschaftliche Risiko vollständig zu tragen hat und die Planungs- und Erschließungskosten auf den Investor übertragen werden können. Gleichzeitig kann dabei der Mangel an Bauland verringert werden. Ein großer Nachteil ist jedoch, dass die Gemeinde unter Umständen in eine Abhängigkeit des Investors hinsichtlich der Standortwahl gerät und somit ihre planerischen Ziele trotz ihrer Planungshoheit nicht umsetzt. Vielfach geben die Gemeinden den Wünschen der Investoren nach. Grund hierfür ist, dass der Investor dort Flächen aufkauft, wo diese gerade verfügbar sind, unabhängig von einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Dies kann dazu führen, dass die Zersiedelung weiter voran getrieben wird. Des Weiteren hat die Gemeinde keinen Einfluss auf die Baulandpreise. Der Investor wird diese zumindest so hoch ansetzen, um die entstehenden Kosten zu decken.

4.1.2.3.1 Ankauf eines Gebietes durch einen Eigentümer

DIETERICH merkt hierzu an, dass es sich bei Maßnahmen dieser Art um dem holländischen Bodenrecht nachempfundene Modelle der Bodenpolitik handelt. Diese sind, wenn die Eigentümer zum Verkauf bewegt werden können, einfacher durchzuführen als freiwillige Umlegungen. Natürlich kommt es immer wieder vor,

⁴⁷¹ In der Regel führt sein eigenes wirtschaftliches Interesse an einer beschleunigten Realisierung dazu, dass Verfahrenszeiten erheblich verkürzt werden können.

⁴⁷² Ein mögliches Beispiel ist die Standortwahl. Diese kann von möglichen Vorleistungen des Investors, insbesondere in finanzieller Hinsicht abhängig sein.

⁴⁷³ Vgl. GÜTTLER/ KRÖNERT, SCHARMER (1994a)

dass der Aufkäufer doch nicht mit allen Alteigentümern einig geworden ist und einige wenige Privateigentümer in den Gebieten übrigbleiben.

In solchen Fällen werden die Grundstücksverhältnisse unter dem Ankäufer und den verbleibenden Ureigentümern in der Regel im Wege der klassischen freiwilligen Umlegung durch Tauschverträge geregelt⁴⁷⁴.

Es ergeben sich die oben angegebenen Vor- und Nachteile der Investorenmodelle für Gemeinde und Eigentümer. Im Vergleich zum Vorhaben- und Erschließungsplan hat diese Vorgehensweise den Nachteil, dass der Investor die aufwendige und in der Regel lange Verfahrensdauer der Bebauungsplanaufstellung abzuwarten hat (falls noch kein rechtskräftiger Bebauungsplan besteht), bevor er mit der Ordnung seiner Grundstücke beginnen kann. Auf der anderen Seite spart er sich durch einen rechtskräftigen Bebauungsplan natürlich den Aufwand und anfallende Kosten für die Planaufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans.

4.1.2.3.2 Vorhaben- und Erschließungsplan

Als Motivation für die Anwendung des Instruments Vorhaben- und Erschließungsplan können in der Praxis die folgenden Aspekte aufgeführt werden:

Motivation für Kommunen für die Aufstellung von Vorhaben- und Erschließungsplänen⁴⁷⁵
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gegenüber einem bisher unverhältnismäßig langen Bebauungsplanverfahren ist eine schnellere Realisierung größerer Wohnbauflächen möglich. ▪ Es handelt sich um ein geschlossenes Verfahren mit Planung und Umsetzung. ▪ Die Kommune hat die Möglichkeit einer umfassenden Kostenabwälzung. ▪ Das finanzielle Risiko für die Gemeinde ist gering. ▪ Die Kommune kann mangelnde kommunale Planungskapazität ersetzen.

4.1.2.3.2.1 Vor- und Nachteile des Vorhaben- und Erschließungsplans

In der folgenden Tabelle sind die Vor- und Nachteile zusammengestellt.

Vor- und Nachteile des Vorhaben- und Erschließungsplans⁴⁷⁶	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Vorhabenträger hat Koordinierungs- und Steuerungsleistungen weitgehend selbst zu erbringen. Sein eigenes wirtschaftliches Interesse an einer beschleunigten Realisierung führt meist dazu, dass Verfahrenszeiten erheblich verkürzt werden können. ▪ Vorteil für die Gemeinde: Die Planungs- und Erschließungskosten können auf den Investor übertragen werden. ▪ Vorteil für Gemeinde: Schwierige Verhandlungen mit Versorgern, Trägern öffentlicher Belange und Genehmigungsbehörden können den Investoren und ihren Planern überlassen werden. ▪ Ein Lageplan für das Baugenehmigungsverfahren mit ergänzenden Festsetzungen zur Höhenentwicklung, Gestaltung, Grünordnung etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nachteil für die Gemeinde: Erweiterungsflächen z.B. für gewerbliche Nutzungen können nicht festgesetzt werden. ▪ Nach der Genehmigung erweisen sich konzeptionelle Änderungen aufgrund der strikten Vorhabenbezogenheit des Instruments als nur schwer realisierbar. ▪ Das Verfahren ist nicht einsetzbar, um im „34er Bereich⁴⁷⁷“ zu ordnen. ▪ In vielen Fällen werden große Investoren stark begünstigt. Die kleinen Bauherrn, die auf „normales“ Baurecht angewiesen sind, bleiben in vielen Fällen nur zweite Sieger. ▪ In der Praxis wurden Großvorhaben zu nicht mehr zu beeinflussbaren Eckdaten weiterer Planung⁴⁷⁸.

⁴⁷⁴ Vgl. DIETERICH (2000)

⁴⁷⁵ Vgl. ANDRESEN

⁴⁷⁶ Vgl. BOTHE, MELZER, SCHARMER (1994b)

⁴⁷⁷ §34 BauGB: Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

⁴⁷⁸ Dies gilt sowohl für Vorhaben im Innenbereich als auch für die Einkaufszentren auf der grünen Wiese.

<p>reicht aus.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Es ist kein „umzeichnen“ auf BauNVO und PlanzV erforderlich. ▪ Die Satzung kann aus mehreren Planzeichnungen bestehen, z.B. Vorhabenplan, Erschließungsplan, Grünordnungsplan, Gestaltungsplan. ▪ Die Gemeinde hat die Möglichkeit, zusätzliche Regelungen im Durchführungsvertrag zu treffen. ▪ Bei allen Vorhaben- und Erschließungsplänen beträgt die Genehmigungsfrist einen Monat. ▪ Es braucht kein Umlegungsverfahren durchgeführt zu werden. ▪ Diejenigen Projekte können geplant und mit Priorität beschrieben werden, bei denen wirkliche Realisierungsabsicht und nicht nur Spekulationsinteresse besteht. ▪ Die für die Aufstellung erforderliche detaillierte Beschreibung eines konkreten Vorhabens und seiner Auswirkungen, (also nicht nur der abstrakte Bebauungsplan) erleichtert sowohl für die Standortkommune als auch für die Träger öffentlicher Belange und die Öffentlichkeit die Beurteilung. ▪ Die Einschätzung der stadtgestalterischen Aspekte und die Abwägung mit anderen Belangen erfolgt auf einer gesicherten Basis. Dies hat zur Folge, dass nicht abstrakt geplant, sondern konkret gestaltet wird. ▪ Vergleich zu einer Baugenehmigung aufgrund eines Bebauungsplans: Kommunen haben bei geschickter Handhabung letztlich eine viel stärkere Einflussnahme auf das konkrete Vorhaben. ▪ Verstärkung der Planungsintensität durch Aktivierung des privaten Engagements und durch die zwingende Kooperation von Verwaltung und Investor. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nachteil für Bauherren: Teilweise werden Preise, insbesondere für Wohnbauten durch die Bindung an die Bauträger, die Planung und Erschließung übernehmen, überhöht. ▪ In vielen Fällen beschränkt sich der Vorhabenplan auf die Genauigkeit eines Bebauungsplans. In diesen Fällen besteht noch Spielraum für die frühzeitige Einflussnahme auf gestalterische und funktionale Inhalte eines Vorhabens.
---	--

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Vorhaben realisiert werden können, die ohne das Instrument Vorhaben- und Erschließungsplan eine umfassende Bauleitplanung erfordert hätten. Es können Vorhaben realisiert werden, die sonst wegen fehlender Planungs- und Erschließungsmittel noch lange unmöglich wären. Teilweise werden große Vorhaben in sehr kleinen Gemeinden durchgeführt, die mit einer entsprechenden kommunalen Vorbereitung überfordert wären. Die Praxis hat gezeigt, dass der Vorhaben- und Erschließungsplan zur Bereitstellung von größeren Bauflächen häufig ungeeignet ist (Vermarktungsrisiko, hohe Verkaufspreise ...), für Einzelvorhaben gegenüber dem Bebauungsplan jedoch von Vorteil ist. Zu betonen ist außerdem, dass dieses Instrument ebenfalls geeignet ist, ungenutzte Brachflächen zu mobilisieren und einer Nutzung zuzuführen. Dadurch kann die Innenverdichtung verbessert werden und gleichzeitig einer weiteren Zersiedelung entgegengewirkt werden.

4.1.2.3.2.2 *Thesen zur Anwendung des Vorhaben- und Erschließungsplans*

Thesen⁴⁷⁹
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beim Vorhaben- und Erschließungsplan handelt es sich weniger um ein Instrument zur Baulandentwicklung als vielmehr zur Schaffung von Baurecht. ▪ Insbesondere in den neuen Bundesländern hatte der Vorhaben- und Erschließungsplan eine ganz besondere Bedeutung, solange dort flächendeckend eine anforderungsgerechte Bauleitplanung fehlte. ▪ Beim Vorhaben- und Erschließungsplan handelt es sich um ein Instrument, das gleichermaßen für Neuerschließungen wie auch für Brachflächen geeignet ist. ▪ Der Vorhaben- und Erschließungsplan schließt für Einzelmaßnahmen letztlich alle Vorteile der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ein.

4.1.3 Erschließung

Gemäß §123 BauGB obliegt den Gemeinden bei der planungsrechtlichen Ausweisung von Bauland eine öffentlich rechtliche Erschließungslast. Die Gemeinde kann die ihr entstandenen Erschließungsaufwendungen nach der gesetzlichen Regelung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen refinanzieren (§§127 ff. BauGB). Ein großer Nachteil ist, dass die Gemeinden dabei gemäß §129 Abs.1 Satz 3 BauGB 10% des beitragsfähigen Erschließungsaufwands zu tragen haben. Der Vorteil dieser Verfahrensweise ist, dass dieser Beitrag für die Eigentümer unabhängig davon anfällt, ob das Grundstück bebaut ist oder nicht. Das bedeutet, dass auch für Eigentümer, die ihr Bauland nicht der widmungskonformen Nutzung zuführen, Erschließungsbeiträge anfallen. Unter Umständen kann dadurch ein Mobilisierungseffekt erzeugt werden.

Vor- und Nachteile der Refinanzierung über Erschließungsbeiträge	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beitrag für Eigentümer fällt unabhängig davon an, ob das Grundstück bebaut ist oder nicht. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinde hat 10% der beitragsfähigen Erschließungsaufwendungen zu tragen.

Die Gemeinde hat jedoch auch die Möglichkeit, bei der Erschließung von Baugrundstücken im Eigentum Dritter, durch vertragliche Regelungen die Erfüllung der Erschließungslast für ein bestimmtes Gebiet zu privatisieren. Dabei kann sie die hundertprozentige Kostenübernahme durch den Vertragspartner erreichen⁴⁸⁰. Für die Gemeinde stellt dies einen erheblichen Vorteil dar, da ihr somit für die Baulanderschließung keine finanziellen Belastungen entstehen. Ein entscheidender Nachteil der Verfahrensweise mit Erschließungsverträgen ist jedoch, dass die Gemeinde von der Mitwirkungsbereitschaft der Grundeigentümer abhängig ist. Eine hundertprozentige Kostenübernahme durch die Grundstückseigentümer kann sie nicht erzwingen. In der Regel liegt eine Konsensbereitschaft der Grundstückseigentümer zum Abschluss eines Erschließungsvertrags nur vor, wenn diese entweder selbst bauwillig sind oder rasch baureife Grundstücke haben oder veräußern wollen.

Vor- und Nachteile der Regelung der Erschließung über Verträge	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinde kann die 100%ige Kostenübernahme durch den Vertragspartner erreichen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinde ist von der Mitwirkungsbereitschaft der Grundeigentümer abhängig.

Eine andere Möglichkeit, eine hundertprozentige Kostenübernahme der Erschließungslast zu erreichen, besteht in der Erstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans, bei dem im Durchführungsvertrag die Erstellung und Kostenübernahme der Erschließungsmaßnahmen durch den Vertragspartner geregelt ist. Doch auch hierbei handelt es sich um eine freiwillige Verfahrensweise.

⁴⁷⁹ Vgl. Melzer

⁴⁸⁰ Vgl. Kapitel 3.1.2.2.2.3

Vor- und Nachteile der Erschließung im Zuge eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans	
Vorteile	Nachteile
▪ 100%ige Kostenübernahme der Erschließungslast durch Vertragspartner	▪ Abhängigkeit von Freiwilligkeit der Eigentümer

4.1.4 Zusammenfassung

In zwei Tabellen soll im Folgenden zum einen die Bewertung der einzelnen Instrumente und Strategien und zum anderen ihre Wirksamkeit zusammenfassend und übersichtlich dargestellt werden. Ein direkter Vergleich der Instrumente ist jedoch nicht möglich, da in aller Regel keine Wahlmöglichkeit besteht.

Instrumente und Strategien		Bewertung										
		Bewertungskriterien										
		Anwendbarkeit	Durchsetzbarkeit	Finanzierung	Risiko für Gemeinde	Zusammenwirken Öffentliche/ Private	Akzeptanz	Bürgerbeteiligung	Dauer	Personalaufwand	Berücksichtigung von Umweltbelangen	
Hoheitlich	Planerisch/ bodenordnerisch	Stadtentwicklungskonzept	++	0	-	++	-	++	++	-	-	++
		Flächennutzungs- u. Bebauungsplan	++	++	-	+	-	++	++	-	-	++
		Amtliche Baulandumlegung	++	++	+	+	-	++	++	-	-	+
		Grenzregelung	+	++	+	+	-	++	++	+	+	+
		Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	-	-	++	-	-	-	+	+	481	++
		Verfahren nach FlurbG	-	+	+	+	-	+	+	-	-	+
	Bodenrechtlich	Baugebot	-	+	+	482	-	-	-	+	+	0
		Enteignung	-	-	-	+	-	-	+	-	-	0
	Fiskalisch	Grundsteuer	++	++	0	0	0	-	0	0	0	0
		Grunderwerbsteuer	++	++	0	0	0	-	0	0	0	0
Schenkung-/ Erbschaftsteuer		++	++	0	0	0	-	0	0	0	0	
Kooperativ	Verbindung mit Verträgen	Kommunale Bodenbevorratung	+	-	-	-	+	+	+	+	-	+
		Freiwillige Umlegung	+	-	++	++	++	+	++	++	+	+
		Einvernehmliches Umlegungsverfahren	+	-	++	++	++	++	++	++	-	+
		Vereinbarte amtliche Umlegung	+	-	++	+	++	+	+	+	-	+
		Einheimischenmodelle - Vertragsmodelle	+	-	++	+	++	+	+	+	-	+
		Einheimischenmodelle - Zwischenerwerbsmodelle	+	-	-	-	++	+	+	+	-	+
		Ankauf eines Gebiets durch Eigentümer	+	-	++	++	++	+	0	++	++	-
	Investorenmodelle	Vorhaben- und Erschließungsplan	++	0	++	++	++	++	+	++	++	+
		Erschließung	++	++	+	+	-	++	++	-	-	+

Symbole für die Bewertung
++ : sehr gut
+ : gut
0 : es lässt sich keine Aussage treffen, Punkt wird nicht berücksichtigt
- : schlecht

⁴⁸¹ Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme sollte zügig durchgeführt werden, aufgrund einer hohen Rechtsmittelanfälligkeit kann es jedoch zu erheblichen Verfahrensverzögerungen kommen.

⁴⁸² Grund: ggf. kann Eigentümer die Übernahme des Grundstücks verlangen

Wirksamkeit													
Instrumente und Strategien			Wirksamkeit in bezug auf		Anwendung auf		Aktive Beseitigung des Baulandmangels	Dämpfung der Bodenpreise	Mögliche Auswirkungen auf Baulandhortung	Einflussmöglichkeit auf Zersiedelungsabwehr	Einflussmöglichkeit auf widmungskonforme Nutzung	Ausgleichsproblematik	Brachflächen
					Neues Bauland	Bestehendes Bauland							
Hoheitlich	Planerisch/ bodenordnerisch	Stadtentwicklungskonzept	X	X	0	0	0	++	0	+	+		
		Flächennutzungs- u. Bebauungsplan	X	X	++	+	0	++	0	+	+		
		Amtliche Baulandumlegung	X	X	++	+	+	++	0	+	+		
		Grenzregelung	X	X ⁴⁸³	+	0	+	+	0	0	0		
		Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	X	X	++	++	++	++	+	+	+		
		Verfahren nach FlurbG	X	X	+	0	+	0	0	+	0		
	Bodenrechtlich	Baugebot	X	X	+	0	++	+	++	0	0		
		Enteignung	X	X	0	0	+	+	+	+	0		
	Fiskalisch	Grundsteuer		X	0	0	+	0	0	0	0		
		Grunderwerbsteuer		X	0	0	-	0	0	0	0		
Schenkung-/ Erbschaftsteuer			X	0	0	-	0	0	0	0			
Kooperativ	Verbindung mit Verträgen	Kommunale Bodenbevorratung	X	X	++	++	+	++	++	++	+		
		Freiwillige Umlegung	X	X	++	++	++	+	++	++	+		
		Einvernehmliches Umlegungsverfahren	X	X	++	++	++	++	++	++	+		
		Vereinbarte amtliche Umlegung	X	X	++	++	++	++	++	++	+		
		Einheimischenmodelle - Vertragsmodelle	X	X	++	++	+	++	++	++	+		
		Einheimischenmodelle - Zwischenerwerbsmodelle	X	X	++	++	+	++	++	++	+		
	Investorenmodelle	Ankauf eines Gebiets durch Eigentümer	X	X	+	+	+	-	0	+	++		
		Vorhaben- und Erschließungsplan	X	X	++	+	++	-	++	++	++		
	Erschließung	X		++	+	+	+	0	+	+			

Symbole für die Wirksamkeit
++ : sehr große Wirksamkeit
+ : Wirksamkeit erkennbar
0 : keine Wirksamkeit
- : gegenteiliger Effekt

⁴⁸³ Voraussetzung ist, dass Bauland nicht selbständig bebaubar ist

4.2 Österreich

4.2.1 Hoheitliche Instrumente und Strategien

4.2.1.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien

4.2.1.1.1 Örtliches Entwicklungskonzept

Das örtliche Entwicklungskonzept stellt einen umfassenden Ansatz kommunaler Planung dar. Es ist ein Konnex zwischen Investitions-, Zeit- und flächenbezogener Planung. Es ist das zentrale strategische Instrument auf Gemeindeebene, durch das die Siedlungsentwicklung einer Gemeinde gesteuert wird⁴⁸⁴. Die Gemeindevertretung hat somit schon vor der Erstellung eines Flächenwidmungsplans konkrete Vorstellungen über den Umfang der öffentlichen Investitionen, die mit der Ausweisung bestimmter Bodennutzungen anfallen werden⁴⁸⁵. Eine weitere Eigenschaft des Instruments ist, dass es ein aktives Hinarbeiten auf Planverwirklichung impliziert.

Im örtlichen Entwicklungskonzept werden die Entwicklungsziele der Gemeinde konkretisiert. Da diese für jedermann einsehbar sind, steigt in der Bevölkerung über die Einsicht für das planerische Ziel auch das Verständnis und die Akzeptanz für die bodenpolitischen Maßnahmen. Dazu trägt ebenfalls bei, dass den Bürgern im Rahmen einer engen Kooperation und Partizipation die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben wird.

Das Instrument des örtlichen Entwicklungskonzeptes stellt eine wichtige Argumentationshilfe für weiterführende Planungen im Flächenwidmungsplan oder Bebauungsplan dar. Die Bedeutung des Instruments sollte deshalb hinsichtlich Bodenmobilisierung nicht unterbewertet werden⁴⁸⁶.

Des Weiteren ist im Hinblick auf die Akzeptanz bodenrechtlicher Eingriffe bei der betroffenen Bevölkerung von Vorteil, dass anhand dieser Konzepte das öffentliche Interesse glaubhafter dokumentiert werden kann. Dies ist insbesondere bei bodenpolitischen Instrumenten, deren Wirksamkeit vornehmlich von der Verhandlungsbereitschaft der Liegenschaftseigentümer abhängt von Bedeutung. Zumindest für ländliche Gemeinden muss der indirekte Beitrag des örtlichen Entwicklungskonzeptes zu einer wirksamen Zersiedelungsabwehr, aber auch zur Mobilisierung von Bauland hoch veranschlagt werden⁴⁸⁷.

Vorteile des örtlichen Entwicklungskonzeptes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umfassender Ansatz kommunaler Planung ▪ Zentrales strategisches Instrument auf Gemeindeebene ▪ Impliziert aktives Hinarbeiten auf Planverwirklichung ▪ Entwicklungsziele der Gemeinde werden konkretisiert. ▪ Für Bürger Möglichkeit zur Stellungnahme ▪ Wichtige Argumentationshilfe für weiterführende Planungen im Flächenwidmungs- oder Bebauungsplan ▪ Öffentliches Interesse kann glaubhaft dokumentiert werden. ▪ Beitrag zur Zersiedelungsabwehr und zur Baulandmobilisierung

Der meist vorherrschende Charakter einer Richtlinie führt teilweise dazu, dass dem örtlichen Entwicklungskonzept keine direkte bodenpolitische Wirksamkeit zugesprochen wird. Demzufolge sind auch die Möglichkeiten gering, raumplanerische Probleme, die über die örtliche Ebene hinausgehen, mit Hilfe des örtlichen Entwicklungskonzeptes zu lösen. Das Instrument kann in der Regel ebenfalls keinen Beitrag leisten, Probleme wie den Mangel an Bauland oder hohe Bodenpreise umfassend in den Griff zu bekommen.

⁴⁸⁴ Vgl. KMENT

⁴⁸⁵ Dies gilt z.B. Ver- und Entsorgungsanlagen, öffentliche Gebäude und den Grunderwerb der Gemeinde (Vgl. WEBER (1981b))

⁴⁸⁶ Vgl. MÜLLER

⁴⁸⁷ Vgl. SCHADT/ KNOTH

Nachteile des örtlichen Entwicklungskonzepts
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine direkte bodenpolitische Wirksamkeit ▪ Geringe Möglichkeit, raumplanerische Probleme zu lösen, die über die örtliche Ebene hinausgehen. ▪ Kein Beitrag zur Beseitigung eines Baulandmangels ▪ Keine Einflussnahme auf hohe Bodenpreise möglich

4.2.1.1.2 Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan

Auf den ersten Blick scheinen der Flächenwidmungs- und der Bebauungsplan ein erhebliches Machtinstrument in den Händen der Gemeinden zu sein, da es für jeden Grundstückseigentümer einen erheblichen finanziellen Unterschied macht, ob sein Grundstück als Bauland oder nur als Grünland gewidmet ist. Doch auf den zweiten Blick erkennt man, dass Flächenwidmungs- und Bebauungspläne für die Gemeinden nur ein Instrument der Negativplanung sind. Das bedeutet, dass durch sie die Gemeinden nur bestimmte zukünftige Grundstücksnutzungen erlauben bzw. verbieten können. Zum überwiegenden Teil kann das Baulandangebot nur angebotsseitig reguliert werden. Der Flächenwidmungsplan vermag die zukünftige Nutzung einer Grundstücksfläche festzulegen, hat aber keinerlei Einfluss auf die zeitliche Durchführung dieser Bestimmung. Es liegt alleine beim Grundstückseigentümer, ob das entsprechende Grundstück auch tatsächlich widmungsgemäß verwendet wird⁴⁸⁸. In Salzburg beispielsweise ist jedoch aufgrund der konsequenten Anwendung der Nutzungserklärungen auch die Umsetzung der Planung gewährleistet. In der Praxis stellen auch andere Gemeinden in anderen Bundesländern Flächenwidmungspläne nur auf, wenn die Eigentümer vorher Nutzungserklärungen unterzeichnet haben.

Ansonsten kann der Mangel an Bauland zwar beseitigt, das Problem der Baulandhortung jedoch nicht gelöst werden. Unter Umständen wird es sogar noch verstärkt. Zu begründen ist dieses Phänomen damit, dass die Eigentümer eine Wertsteigerung ihrer Grundstücke erfahren und somit unter Umständen die Hoffnung auf weitere Wertsteigerungen und somit das Vorhalten des Baulands (beispielsweise für die eigenen Kinder) zunimmt. In vielen Fällen führt dies dann dazu, dass Gemeinden weitere Flächenwidmungs- und Bebauungspläne aufstellen. Dies treibt wiederum die Zersiedelung weiter voran. Eine klare Aussage, wie die Eigentümer auf die Baulandausweisung reagieren und welche Auswirkungen dies auf die Preise hat, kann nicht getroffen werden.

Vor- und Nachteile von Flächenwidmungs- und Bebauungsplan	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mangel an Bauland kann beseitigt werden. ▪ Künftige Nutzung der Grundstücke kann festgelegt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nur Angebotsplanung, d.h. Gemeinde hat keinen Einfluss auf tatsächliche Nutzung⁴⁸⁹. ▪ Problem der Baulandhortung kann nicht gelöst werden.

4.2.1.1.3 Baulandumlegung

4.2.1.1.3.1 Vor- und Nachteile

Vorteile der Baulandumlegung⁴⁹⁰
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Als entscheidender Vorteil des Umlegungsverfahrens kann a priori die Möglichkeit zur Schaffung von Bauplätzen angeführt werden, wo es sonst unter privatrechtlichen Bedingungen (Tauschvertrag) zu keiner Einigung und somit zu keiner Bildung von Bauplätzen kommen würde. ▪ Bietet die Möglichkeit, die Ziele der Raumplanung oder die Wünsche der überwiegenden Mehrheit der Grundstückseigentümer eines Gebiets unter Wahrung der Rechte des einzelnen Beteiligten zu erfüllen. ▪ Die Gemeinde kann von Amts wegen die Einleitung eines Baulandumlegungsverfahrens beantragen.

⁴⁸⁸ Vgl. SCHERM

⁴⁸⁹ Ausnahme Salzburg

⁴⁹⁰ Vgl. MARKOWSKI, AMANN/ FEUERSTEIN und PORSCH

Es bedarf nicht der Zustimmung der Grundeigentümer. Baulandumlegungen können somit auch gegen den Willen einzelner Grundeigentümer durchgeführt werden⁴⁹¹.

- Umlegungen sind gesetzlich zeitlich begrenzt.
- Baulandumlegungen haben in der Öffentlichkeit einen positiven Stellenwert. Sie werden vor allem von den Betroffenen selbst grundsätzlich akzeptiert und nicht als unvertretbaren Eingriff in das Eigentumsrecht empfunden.
- Umlegungsverfahren können für die Gemeinde kostengünstig abgewickelt werden. Die Kosten für die Durchführung der Umlegungsverfahren werden fast ausnahmslos von den Grundeigentümern selbst getragen. Die Gemeinden beteiligen sich nur an den Kosten für die Errichtung der Erschließungsstraßen⁴⁹².
- Befreiung von Grunderwerbsteuer und gerichtlicher Eintragungsgebühr.
- Vermessungsarbeiten sowie die Aufstellung des Umlegungsplans sind weniger aufwendig als bei der Neuordnung eines Gebiets auf der Grundlage von Tauschverträgen und dergleichen.
- Für Eigentümer: Teilnahme an einem Umlegungsverfahren stellt dank der Wertsteigerungen, welche die Grundstücke im Zuge eines Umlegungsverfahrens erfahren, eine äußerst gewinnträchtige Investition dar. Die aus einer Umlegung resultierende Wertschöpfung ist groß, da bebaubare, erschlossene Grundstücke mit sehr geringem Kostenaufwand gebildet werden.
- Die notwendigen Wege für die Erschließung werden im Verfahren gemeinsam aufgebracht. Dadurch entfallen Ablöseverhandlungen und Ablösestreitigkeiten für Gemeindewege; die meisten Wegerechte können aufgehoben werden.

Neben den aufgeführten Vorteilen hat die Baulandumlegung auch erhebliche Nachteile. Diese sind im Folgenden zusammengestellt:

Nachteile⁴⁹³

- Erhebliche Schwierigkeiten bei der Neuordnung der Grundstücksstruktur in bereits teilweise bebauten Gebieten. Der Gestaltungsspielraum ist dabei stark eingeschränkt. I.d.R. sind Eigentümer der bebauten Grundstücke an der Umlegung wenig interessiert sind, weil sie eine lockere ungeordnete Bebauung ihrer Umgebung der nach einer Umlegung zu erwartenden Verdichtung vorziehen.
- Die Abtretungen von Flächen für Grünanlagen, Kinderspielplätze etc. stoßen im Allgemeinen auf größeren Widerstand bei den Eigentümern, da die Bereitstellung solcher Anlagen als Aufgabe der Gemeinde gesehen wird.
- Verfahrensablauf der Baulandumlegung: Verfahren ist nicht mehrstufig angelegt, so dass alle Entscheidungen erst im Endbescheid fallen.
- Da das VRPG nur die Flächenumlegung vorsieht, gestalten sich Umlegungen in Gebieten mit unterschiedlichen Verkehrswerten als schwierig⁴⁹⁴.
- Da die Durchführung der Umlegung meist einem Ziviltechniker für Vermessungswesen übertragen wird, ist die Gemeinde bei der Abstimmung zwischen Bebauungsplan und Umlegung stark gefordert.

⁴⁹¹ Private Streitigkeiten und Erpressungsversuche können eine Neuordnung somit nicht verhindern. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Durchführung einer Umlegung wesentlich erleichtert wird, wenn der Antrag auf Einleitung von der überwiegenden Zahl der Eigentümer getragen wird. In der Praxis wird i.d.R. jemand, der nicht am Verfahren teilnehmen möchte, ausgeschlossen, da er sonst das Verfahren behindert.

⁴⁹² Von Sonderfällen abgesehen ist eine Kostenbeteiligung durch die Gemeinde nur an den Aufwendungen für die Errichtung der gemeinsamen Anlagen vertretbar.

⁴⁹³ Vgl. MARKOWSKI, AMANN/ FEUERSTEIN und PORSCH

⁴⁹⁴ Die Bewertung der Grundstücke wird in der österreichischen Praxis vernachlässigt, da nur nach Flächen umgelegt wird. Bei der Abrechnung ergeben sich Probleme: Zum einen besteht die Pflicht zur Bewertung, zum anderen besteht jedoch die Pflicht, nach Flächen abzurechnen. Diese Forderung ist bei gleichen Verkehrswerten im Gebiet noch zu erfüllen. Werden im Umlegungsgebiet jedoch verschiedene Verkehrswerte festgestellt, so ist eine Abrechnung nicht mehr möglich, bei der sich am Ende die Geldabfindungen insgesamt ausgleichen.

4.2.1.1.3.2 *Wirksamkeitsanalyse*

Grundsätzlich können durch eine Umlegung die Ziele der Raumplanung realisiert werden. Sie stellt ein raumplanerisches Instrument dar. Durch sie kann die Planung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplan überhaupt erst umgesetzt werden. Auch eine Belegung der Bebauungsplanung, die zweckmäßigerweise in Koordination mit dem Umlegungsverfahren erfolgen sollte, kann erreicht werden. Durch eine geordnete Erschließung können für die Gemeinde unrentable Aufwendungen, die beispielsweise als Folge zerstückelter Erschließung entstehen, vermieden werden. Dies schont die leeren kommunalen Kassen. Trotz aller Bemühungen gelingt es jedoch nicht immer, die Neuordnung eines Gebietes so zu gestalten, dass eine städtebaulich befriedigende Bebauung des Gebietes zustande kommt.

Die Grundeigentümer streben häufig Baulandumlegungen in den Randbereichen an, um ansonsten nicht realisierbare Bauflächenwidmungen durchzusetzen. Der Nachteil dabei ist, dass Umlegungen in diesen Bereichen mitunter zur vorzeitigen Widmung von Flächen als Bauflächen führen, die an sich langfristige Siedlungsreserven sein sollten. Dies wiederum treibt die Zersiedelung voran. Die Umlegung stellt ein Instrument dar, durch welches das Angebot an Bauland erhöht werden kann. Durch die Erhöhung des Angebotes an bebaubaren Grundstücken kann teilweise eine preissenkende Wirkung auf den Bodenmarkt erzielt werden. Allerdings kann die Gemeinde wie bei der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung keinen Einfluss auf die tatsächliche Nutzung der Grundstücke nehmen. Die Umlegung ist also kein Instrument, mit dem die Hortung von Bauland bekämpft werden kann. Vielfach wird erwartet, dass durch Baulandumlegungen eine Mobilisierung des Bodenmarktes bewirkt und eine höhere Dynamik auf dem Baulandmarkt erreicht werden kann. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass es nach der ersten Verkaufswelle nur selten zu Veräußerungen kommt. Ähnliches gilt für die Bebauung. Ist der aufgestaute Bedarf an Baumöglichkeiten erst einmal abgebaut, so geht auch in umgelegten Gebieten die Bebauung schleppend vor sich. Obwohl Umlegungen kurzfristig gesehen zwar nicht immer zu raumplanerisch befriedigenden Ergebnissen führen, sichern sie jedoch zumindest langfristig eine geordnete Besiedelung und Erschließung der umgelegten Gebiete⁴⁹⁵.

4.2.1.1.4 Verfahren zur Grenzveränderung

Wie schon bei der Darstellung der Grenzveränderung, so wird auch bei der Bewertung auf das Bundesland Vorarlberg eingegangen.

Vor- und Nachteile des Grenzveränderungsverfahrens	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verfahren ist gegenüber der Umlegung wesentlich vereinfacht. ▪ Kürzere Verfahrensdauer als bei einem Umlegungsverfahren. ▪ Die Gemeinde kann von Amts wegen die Einleitung eines Grenzveränderungsverfahrens beantragen. ▪ Es bedarf nicht der Zustimmung der Grundeigentümer. Grenzveränderungsverfahren können somit auch gegen den Willen einzelner Grundeigentümer durchgeführt werden. ▪ Grenzveränderungen sind für die Gemeinde kostengünstig, da die Kosten von den Eigentümern getragen werden müssen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verfahren kann nur bei kleineren Grenzveränderungen weniger Grundstücke eingesetzt werden. Der Einsatzbereich ist deswegen stark eingeschränkt. ▪ Geringer Bekanntheitsgrad der Grenzregelung. Das Verfahren kommt deswegen wenig zum Einsatz. ▪ Mangelndes Interesse der öffentlichen Hand an der Schaffung von lediglich einem oder eventuell zwei Bauplätzen. In der Regel steigt das Interesse der Gemeinde mit der Größe des Gebietes und der Anzahl der Beteiligten⁴⁹⁶. ▪ Das Verfahren ist nur bei unbebauten Grundstücken einsetzbar.

⁴⁹⁵ Vgl. AMANN/ FEUERSTEIN

⁴⁹⁶ Vgl. MARKOWSKI

Die Grenzveränderung stellt kein Instrument dar, um eine großflächige Baulandpolitik zu betreiben. Die Möglichkeit einen bestehenden Mangel an Bauland in großem Umfang zu beheben, besteht nicht. Es können lediglich für einige in der Regel wenige Grundstücke Bauplätze geschaffen werden. Aus diesem Grund stellt das Verfahren zur Grenzveränderung kein Instrument dar, mit dem die Hauptprobleme des Baulandmarktes wie hohe Bodenpreise, Baulandhortung und Zersiedelung zu lösen sind.

4.2.1.2 *Bodenrechtliche Eigentumseingriffe*

4.2.1.2.1 Baugebot – befristete Baulandwidmung

Das steierische Modell wurde, aber auch andere Ausgestaltungen von Baugeboten werden von Raumordnungsexperten eher negativ beurteilt. Aus siedlungspolitischen Gründen kann die zumeist vorgesehene Rechtsfolge der Rückwidmung oft hochwertigen und gut erschlossenen Baulands in Grünland nicht akzeptiert werden. Die Stadtverwaltung in Graz beispielsweise scheute vor der Anwendung von Baugeboten zurück, weil man einen hohen administrativen Aufwand befürchtete⁴⁹⁷.

Eine zusammenfassende Beurteilung der Baugebote ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Vor- und Nachteile von Baugeboten⁴⁹⁸
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrumentarium, das punktuell und vornehmlich bei bereits gewidmetem und erschlossenem Bauland angewendet wird. Das Baugebot ist sicher kein Mittel, Bauland in erheblichem Umfang zu mobilisieren. ▪ Vertragliche Vereinbarungen über eine fristgerechte und planungskonforme Bebauung mit dem Eigentümer sind im Falle einer Neuausweisung von Bauland vorzuziehen. ▪ Aus raumordnerischen Gesichtspunkten ist der Widmungsverfall abzulehnen. Nach SCHADT/ KNOTH sollte die Durchsetzung von Baugeboten auf dem Weg der Enteignung erfolgen. ▪ Für die Enteignung fehlt jedoch meist die Akzeptanz für die politische Umsetzung. ▪ Die politische Akzeptanz als auch die Durchsetzbarkeit von Baugeboten ist rechtlich durch eine hinreichende Dokumentation der Gemeinwohlinteressen an einer raschen Verbauung im Rahmen des Raumplanungsrechts und der jeweiligen Planwerke abzusichern. ▪ Es gilt die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand zu stärken bzw. die Bereitschaft von Grundeigentümern zu einer plankonformen Bebauung zu erhöhen. Das Baugebot bildet im Zusammenwirken mit anderen bodenpolitischen Instrumenten eine oft notwendige Ergänzung zur Verflüssigung des Baulandmarktes. ▪ Das Baugebot ist mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. ▪ Aus sozialpolitischer Sicht kann kritisch angemerkt werden, dass Grundstückseigentümer solch einem Zwang ausgesetzt werden. Betroffen sind vor allem die Eigentümer, die zumindest mittelfristig aus finanziellen Gründen nicht zur plankonformen Nutzung des (meist teuer erworbenen) Baugrundstücks fähig sind.

Die Wirksamkeit des Instruments Baugebot ist sehr umstritten. Teilweise wird dem Instrument überhaupt keine Wirksamkeit zuerkannt.

Einerseits kann bei gegebenem Baulandüberhang ein undifferenzierter Einsatz des Baugebots einer „legalisierten Zersiedelung“ Vorschub leisten, wenn das Nichteinhalten des Baugebots die Rückwidmung zur Folge hat. Diese Sanktion sollte deswegen aus raumplanerischen Gesichtspunkten nur punktuell in Randlagen angewendet werden. Das Instrument dient somit nicht dazu, einem großflächigen Baulandmangel abzuweichen. Seine Anwendbarkeit ist auf kleinere Bereiche beschränkt. Dort kann jedoch durchaus eine widmungskonforme Nutzung erreicht werden und das Problem der Baulandhortung angegangen werden.

⁴⁹⁷ Vgl. SCHADT/ KNOTH

⁴⁹⁸ Vgl. SCHADT/ KNOTH und SCHERM

Die Gemeinde geriet durch die Möglichkeit des Eigentümers im StROG, das Grundstück auch der Gemeinde zum Kauf anzubieten, unter Druck. Zum einen musste sie die finanziellen Mittel für den Kauf aufbringen, zum anderen war es dann ihre Aufgabe, für die Bebauung innerhalb einer gewissen Frist zu sorgen.

4.2.1.2.2 Planänderung – Umwidmung – Rückwidmung

Die Rückwidmung bedeutet für den Eigentümer einerseits einen wesentlichen Wertverlust des Grundstücks und andererseits eine Einschränkung seiner Nutzungsmöglichkeiten. „Formell“ wird der Grundstückseigentümer zwar nicht enteignet (denn er bleibt ja weiterhin Eigentümer seines Grundstücks), er wird jedoch in seinen Dispositionsmöglichkeiten so stark eingeschränkt, dass man von einer „materiellen“ Enteignung sprechen kann⁴⁹⁹. Dabei wird jedoch nur der tatsächliche Wertverlust entschädigt. Die Eingriffe in die Grundrechtspositionen der Eigentümer sind viel zu einschneidend, um von diesem Instrument exzessiv Gebrauch machen zu können. Rückwidmungen sind mit Ängsten verbunden, denn kein Politiker nimmt dem Bürger gerne etwas weg. Hinzu kommt, dass der einzelne Bürger nicht versteht, dass ihm (vermeintlich) zugeteilte Rechte entzogen werden sollen. Und das, obwohl die Baulandwidmung im Flächenwidmungsplan kein subjektives Baurecht beinhaltet⁵⁰⁰.

Die Rückwidmung stellt sich alles in allem, abgesehen von der Enteignung, als eingriffsintensivste Maßnahme zur Abschöpfung bestehender Baulandüberhänge dar.

Es ist in diesem Zusammenhang auch auf den Umstand hinzuweisen, dass die Raumordnung in Österreich schon seit 20 Jahren erfolglos mit Lösungen experimentiert, bei denen Rückwidmungen und Widmungsausweitungen auf unterschiedlichste Weise kombiniert wurden. Das Paradoxon ist geblieben, in manchen Gegenden sogar verstärkt worden⁵⁰¹.

Auf der einen Seite kann das Instrument der Rückwidmung als Abschreckungsmittel oder auch als Erziehungsmaßnahme für die Grundstückseigentümer gesehen werden. Auf der anderen Seite kann damit beim Grundstückseigentümer jedoch auch vorerst das Verhalten „Abwarten“ erzeugt werden. Um den Status „Bauland“ nicht zu verlieren, werden deswegen, bevor die Verfallfrist eintritt, viele Bebauungspläne initiiert, Bauplatzerklärungen beantragt, Bauprojekte eingereicht und viele sogenannte „Baubeginne“ gesetzt werden⁵⁰².

Das Instrument macht zwar einen auf den ersten Blick ungemein effektiven Eindruck, beim zweiten Hinsehen fällt jedoch auf, dass mit diesem Instrument bloß die Symptome des Bauland-Paradoxons und nicht dessen Ursachen bekämpft werden⁵⁰³. Eine Lösung des Problems ist nur durch einen Maßnahmenmix öffentlich-rechtlicher und privatwirtschaftlicher Instrumente, die insgesamt eine Stop and Go-Strategie verfolgen und die auf die jeweilige Situation untereinander abzustimmen sind, zu erzielen. "Stop" steht dabei für die Rückdrängung des Zugriffs auf noch unbebaute Flächen und "Go" für die Mobilisierung des erforderlichen und geeigneten Baulands⁵⁰⁴.

Die folgende Tabelle stellt die Vor- und Nachteile des Instruments einander nochmals zusammenfassend gegenüber:

Vor- und Nachteile der Rückwidmung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Möglichkeit, das Problem der überdimensionierten Baulandausweisungen zu lösen ▪ Möglichkeit zur Verhinderung einer weiteren Zersiedelung der Landschaft ▪ Instrument kann abschrecken und erziehen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wesentlicher Eingriff in die ihm zugesprochene Eigentümerposition => kein exzessiver Gebrauch möglich, da Anwendung für jedes einzelne Grundstücke begründet werden muss ▪ Einsatzbereich aus raumplanerischer und

⁴⁹⁹ Vgl. PANGRATZ

⁵⁰⁰ Vgl. HARRY

⁵⁰¹ Vgl. DAVY

⁵⁰² Vgl. NAGL

⁵⁰³ Vgl. PANGRATZ

⁵⁰⁴ Vgl. WEBER (2001a)

	realpolitischer Sicht eingeschränkt <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wenn Entschädigungsleitungen geleistet werden müssen, hohe finanzielle Belastung der Gemeinde, insgesamt schwere politische Durchsetzbarkeit ▪ Geringe Akzeptanz beim Grundstückseigentümer
--	--

Hinsichtlich der Wirksamkeit können folgende Aussagen getroffen werden: Die Strategie bietet Möglichkeiten, die Probleme auf dem Baulandmarkt anzugehen. Insbesondere kann das große österreichische Problem der überdimensionierten Baulandausweisungen angegangen werden. Allerdings ist das Instrument nur vereinzelt einsetzbar, so dass die bestehenden Probleme auf dem Baulandmarkt nicht umfassend gelöst werden können. Rückwidmungen sind aus raumplanerischer Sicht nur dann sinnvoll, wenn es sich um großflächige, unbebaute Grundstücke in Siedlungsrandlage handelt. Es macht keinen Sinn, Baulücken oder kleinräumige Gebiete, die von Bebauung umgeben sind, rückzuwidmen. Die Rückwidmung ist immer im Zusammenhang mit weiteren Instrumenten der Stop and Go-Strategie⁵⁰⁵ zu sehen. Eine Beeinflussung der Bodenpreise ist nicht möglich. Rückwidmungen können zur Verhinderung einer weiteren Zersiedelung der Landschaft notwendig sein; „sie entsprechen dann dem Raumordnungsgrundsatz, dass sich die Siedlungsentwicklung an den Infrastruktureinrichtungen ausrichten hat und dass Bauland dort nicht ausgewiesen werden darf, wo die Erschließung unwirtschaftliche Aufwendungen verursachen würde“⁵⁰⁶.

4.2.1.2.3 Enteignung

Auch an dieser Stelle wird bei der Enteignung nur der Fall zum Zweck der Bebauung betrachtet, insbesondere die Bestimmungen der Wiener Bauordnung.

Die praktische Anwendbarkeit der Bestimmung der Wiener Bauordnung ist durch die schwierige Begründung, lange Fristsetzungen und zahlreiche Rekursmöglichkeiten behindert und kommt aus diesem Grund in der Praxis nicht zum Einsatz. Da eine Enteignung nur zulässig ist, wenn ein besonderes öffentliches Interesse besteht, ist der Anwendungsbereich der Norm erheblich eingengt. Wenn enteignet wird, dann nur auf Grundlage des Bodenbeschaffungsgesetzes.

Die Durchsetzung der Enteignung durch eine Behörde gerade im Baulandbereich gegen einen widerstreitenden Grundstückseigentümer gestaltet sich als schwierig und langwierig. Dies liegt nicht zuletzt an den zahlreichen Rechtsschutzmöglichkeiten des Eigentümers im Rahmen des Enteignungsverfahrens. Aus diesem Grund wurde noch nie eine Enteignung auf Grundlage dieses Gesetzes durchgeführt.

Gemeindepolitiker schrecken davor zurück, sich derart „eigentümerfeindlich“ gegenüber einzelnen Gemeindebürgern zu verhalten.

Aufgrund der Tatsache, dass sie zumindest theoretisch eine der wenigen Eingriffsmöglichkeiten in den Altbestand an Baulandreserven darstellt, ist sie zumindest von gewissem städtebaulichem Interesse⁵⁰⁷. Zur Bekämpfung des Baulandmangels und der hohen Bodenpreise ist das Instrument jedoch nicht brauchbar.

Vor- und Nachteile der Enteignung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stellt eine der wenigen Eingriffsmöglichkeiten in den Altbestand an Baulandreserven dar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendbarkeit ist durch schwierige Begründung, lange Fristsetzungen und zahlreiche Rekursmöglichkeiten behindert. ▪ Sehr enger Anwendungsbereich ▪ Geringe Akzeptanz bei Gemeindepolitikern ▪ Eignet sich nur für punktuelle Eingriffe und nicht für die Mobilisierung erheblicher Flächenreserven

⁵⁰⁵ Eine Auflistung dieser Instrumente ist zu finden bei WEBER (2001a) und WEBER (2001b)

⁵⁰⁶ BERKA

⁵⁰⁷ Vgl. SCHADT/ KNOTH

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine Wirksamkeit in bezug auf Bekämpfung des Baulandmangels und hoher Bodenpreise ▪ Kein Einsatz in der Praxis
--	--

4.2.1.3 Fiskalische Maßnahmen

4.2.1.3.1 Grundsteuer

Durch die derzeitige Ausgestaltung der Grundsteuer als Realsteuer bleibt kein Spielraum für die Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse der Grundstückseigentümer. Allerdings ist dadurch grundsätzlich die Gleichmäßigkeit der steuerlichen Belastung jedes Grundstücks garantiert.

Die Grundsteuer hat von ihrem Ansatz her trotz ihrer eigentlich anderen Zielsetzung eine grundsätzlich bodenmobilisierende Funktion. Die Belastung von Grundbesitz, insbesondere von unbebautem, gewidmetem Bauland könnte eine Haltung (Hortung) unattraktiv machen. Dies könnte den Eigentümer zu einer widmungskonformen Bebauung oder zum Verkauf nicht benötigter Baulandgrundstücke veranlassen.

Die starke Nachfrage nach Bauland und das damit verbundene starke Ansteigen der Baulandpreise führt allerdings dazu, dass der jährlich kapitalisierte Grundsteuerbetrag durch die jährlichen Wertsteigerungen des Grundstücks mehr als ausgeglichen wird. Die grundsätzlich mobilisierende Wirkung der Grundsteuer kommt dadurch nicht zur Geltung.

Aufgrund des Ermittlungsverfahrens und der daraus resultierenden geringen steuerlichen Belastung der Grundeigentümer kann davon ausgegangen werden, dass die Grundsteuer keine bodenmobilisierende Wirkung aufweist und es somit auch zu keinen positiven Effekten auf den Baulandpreis kommt. Eine weitere Schwäche liegt darin begründet, dass die Grundsteuer nicht zielgenau in Richtung gewidmetes, unbebautes Bauland greift. Sie hat eine andere Zielrichtung.

Zusammenfassend kann die Grundsteuer als ein bodenpolitisch unwirksames Instrument bewertet werden, auch wenn sie Elemente enthält, die grundsätzlich lenkungswirksam sein könnten. Die Grundsteuer ist vor allem deshalb nicht wirksam, weil die jährliche Belastung von unbebautem, gewidmetem Bauland durch die Gewinne aus der inflationären Wertsteigerung von Grundeigentum regelmäßig weit übertroffen wird⁵⁰⁸.

Vor- und Nachteile der Grundsteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Gleichmäßigkeit der steuerlichen Belastung eines Grundstücks ist gewährleistet. ▪ Grundsätzlich bodenmobilisierende Funktion, obwohl eigentlich andere Zielsetzung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kein Spielraum für die Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse der Grundstückseigentümer ▪ Aufgrund des Ermittlungsverfahrens und der geringen steuerlichen Belastung in der Praxis keine bodenmobilisierende Wirkung

4.2.1.3.2 Vermögensteuer

Die Vermögensbesteuerung von Grundbesitz ist grundsätzlich mobilitätsfördernd, da sie die Vermögenssubstanz angreift. Dadurch entsteht ein gewisser Verkaufsdruck, die den Eigentümer dazu zwingen könnte, sein gehortetes Bauland aufzugeben. Dem Grundeigentümer entstehen jedoch kaum nennenswerte Belastungen. Die grundsätzlich mobilitätsfördernden Eigenschaften werden somit abgeschwächt.

Vor- und Nachteile der Vermögensteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich mobilitätsfördernd 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für Eigentümer entstehen kaum nennenswerte Belastungen. Dadurch werden mobilitätsfördernde Eigenschaften abgeschwächt.

⁵⁰⁸ Vgl. SCHADT et al. (1995)

4.2.1.3.3 Bodenwertabgabe

Die Bodenwertabgabe ist in ihrer Ausgestaltung als Realsteuer mit der Besteuerung des Grundbesitzes (eingeschränkt auf unbebaute Grundstücke) ähnlich zu beurteilen wie die Grundsteuer. Eine Möglichkeit, die Bodenwertabgabe zu umgehen ist, das Grundstück widmungsgemäß zu bebauen. Dies stellt auch die Zielsetzung der Bodenwertabgabe dar.

Zur Zielgenauigkeit der Bodenwertabgabe ist zu sagen, dass sie genau den Kern des Problems trifft. Sie ist daher bestens geeignet, die Mobilität des Baulandmarktes zu fördern⁵⁰⁹.

Der große Nachteil der Bodenwertabgabe besteht darin, dass sich eine zu geringe Belastung ergibt, um tatsächlich eine bodenmobilisierende Wirkung zu erzielen.

Vor- und Nachteile der Bodenwertabgabe	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich mobilitätsfördernd 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für Eigentümer entstehen kaum nennenswerte Belastungen, dadurch werden mobilitätsfördernde Eigenschaften abgeschwächt.

4.2.1.3.4 Grunderwerb-, Schenkung- und Erbschaftsteuer

Die Grunderwerbsteuer belastet zum überwiegenden Teil den Erwerber. Grundsätzlich kann sie sich somit auf die Nachfrage und die Baulandmobilität nur negativ auswirken. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass aufgrund der derzeitigen Marktsituation Kaufinteressenten bereit sind, die relativ niedrige Grunderwerbsteuer zu bezahlen. Die Grunderwerbsteuer ist folglich für die Mobilität des Baulandmarktes im Allgemeinen nicht schädlich.

Die politische Wirkung der Schenkung- und Erbschaftsteuern dürfte ebenfalls gering sein, da die Schenkung und die Erbschaft meist gegenüber nahen Verwandten erfolgt. Für diesen Fall werden günstigere Tarife berechnet. Tendenziell wirkt die Schenkung- und Erbschaftsteuer vom Gegenstand der Steuer zwar mobilitätshemmend, unter Berücksichtigung der oben dargelegten Gründen ist es jedoch nicht vorstellbar, dass eine Schenkung oder Erbschaft aufgrund der Steuer unterbleibt.

Vor- und Nachteile von Grunderwerb-, Schenkung- und Erbschaftsteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prinzipiell negative Auswirkungen kommen in der Praxis nicht zum Tragen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich negative Auswirkung auf die Baulandmobilisierung

4.2.1.3.5 Bodenwertzuwachssteuer

Durch die Differenzenbildung aus Kaufpreis und dem beim Verkauf erzielten Preis wird eine Maßzahl für den Wertzuwachs bestimmt. Probleme treten jedoch dann auf, wenn das Grundstück nicht durch Kauf erworben und durch Verkauf veräußert wird. Dies kann beispielsweise bei einer Erbschaft oder Schenkung der Fall sein. Es kann zu einer durchaus strittigen Wertermittlung führen.

Ob sich die Bodenwertzuwachssteuer als bodenmobilisierendes Instrument eignet, ist umstritten. Sie trifft einen Grundeigentümer in dem Moment, in dem er bereit ist, die Hortung aufzugeben. Auch die „Spekulationsbekämpfung“ könnte negative Auswirkungen auf die Bodenmobilität haben, da Grundeigentümer die Frist von zehn Jahren abwarten könnten, um nicht steuerpflichtig zu werden. Eine weitere Gefahr stellt das Ansteigen von Schwarzgeschäften dar, da aus einer verteilten Belastung von Käufer und Verkäufer sich ein gemeinsames Interesse an einer Belastungsminderung ergibt.

Vor- und Nachteile der Bodenwertzuwachssteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Spekulationsbekämpfung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probleme bei der Berechnung der Steuer ▪ Mögliche negative Auswirkungen auf

⁵⁰⁹ Vgl. SCHADT et al. (1995)

	Baulandmobilität <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gefahr von Schwarzgeschäften ▪ Gefahr des Missbrauchs der Planungshoheit der Gemeinde
--	---

4.2.1.3.6 Baulandsteuer

Die Baulandsteuer stellt eine Abgabe mit Bußcharakter dar. Aus diesem Grund ist sie als politisch delikant anzusehen und dürfte daher umso schwerer umzusetzen sein. Hinzu kommt, dass der Bund keine Probleme lösen will, die auf Landesebene entstehen.

Es treten vor allem bei der Festlegung der Zeitdauer Probleme auf, in welcher der widmungsgemäße Zustand hergestellt werden muss. Der Grund ist, dass es durch Probleme bei der Finanzierung oder durch Kapazitätsschwierigkeiten in der Bauwirtschaft zu Verzögerungen kommen kann. Dies kann zu einer Verlängerung der Planumsetzung führen, welche der Eigentümer nicht beeinflussen kann.

Vor- und Nachteile der Baulandsteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich mobilitätsfördernd 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bußcharakter ▪ Probleme, die Frist zur widmungskonformen Nutzung zu ermitteln

4.2.1.3.7 Zusammenfassung

Insgesamt ist das in Österreich existierende, das Bodenvermögen, den Bodenverkehr und die Bodenwertänderungen betreffende Abgabenrecht nicht auf bodenpolitische Steuerung ausgelegt. Fiskalische Maßnahmen sind zur Steuerung des Baulandmarkts eher ungeeignet. Kommt es dennoch zu (schwachen) Lenkungseffekten, so ist das eher Zufall. Der Mangel an Treffsicherheit stellt das zentrale Problem der fiskalischen Maßnahmen dar.

4.2.2 Kooperative Instrumente und Strategien

4.2.2.1 Kommunale Bodenbevorratung

Die kommunale Bodenbevorratung in Österreich hat im Wesentlichen die gleichen Vorteile wie die kommunale Bodenbevorratung in Deutschland, sie hat jedoch auch mit sehr ähnlichen Nachteilen zu kämpfen.

Gegenüber hoheitlichen oder vertragsrechtlichen Verfahren versprechen Baulandsicherungsmodelle, bei denen die öffentliche Hand in Gestalt eines eigenen Rechtsträgers als Akteurin auf dem Bodenmarkt auftritt, eine größere Flexibilität und eine zeitgerechtere und zielgenauere bodenpolitische Interventionsmöglichkeit. Der kommunalen Bodenbevorratungspolitik wird im Allgemeinen eine hohe Effizienz bei der Beseitigung einer Angebotsverknappung von Bauland, der Eröffnung eines verbesserten Zugangs unterer Einkommensschichten zu Bauland und Wohnungen und der Sicherung raumrelevanter Ziele zugesprochen. Das Instrument hat sich auch, besonders im städtischen Bereich, in Situationen bewährt, in denen das Hauptproblem in der Überwindung von Engpässen bei verfügbarem Bauland und der Behebung von infrastrukturellen Mängeln bestand. Die Gemeinde hat durch die kommunale Bodenbevorratung einen direkten Einfluss auf die Bodenpreise.

Aufgrund beschränkter öffentlicher Mittel sind dem Instrument häufig Grenzen gesetzt. Hinzu kommt, dass in einer Zeit sehr beschränkter Finanzierungsspielräume der öffentlichen Haushalte, budgetäre Bindungen in Vermögenswerten zunehmend unbeliebter und skeptischer beurteilt werden. Dies führt einerseits zu einer Trendwende vom vorsorglichen zum bedarfsorientierten Grunderwerb, andererseits aber auch zu einem bodenpreisbedingten Ausweichen der Bautätigkeit in siedlungspolitisch ungünstige Lagen. Die Kosten des Zwischenerwerbs können langfristig durch den Verkauf der Grundstücke wieder ausgeglichen werden. Dies setzt jedoch ein Startkapital aus dem öffentlichen Haushalt voraus. Es besteht die Möglichkeit, durch eine Zweckbindung des so lukrierten Kapitals einen sich selbsterhaltenden Kreislauf zu initiieren, welcher auf den

drei Säulen Startsubvention, Zweckbindung des Kapitals und kostendeckende Veräußerung beruht⁵¹⁰. Dies kann sowohl innerhalb des gemeindeeigenen Haushalts realisiert werden als auch außerhalb der Gemeinde durch sogenannte Baulandgesellschaften wie der Baulandsicherungsgesellschaft Land-Invest des Landes Salzburg.

Vor- und Nachteile der kommunalen Bodenbevorratung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Große Flexibilität und zielgerichtete Interventionsmöglichkeit für die Gemeinde ▪ Hohe Effizienz bei der Beseitigung von Baulandmängeln ▪ Steuerung der Vergabe von Bauland ▪ Direkter Einfluss auf die Bodenpreise durch die Gemeinde 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Starke Belastung der öffentlichen Haushalte ▪ Hohes Risiko für die Gemeinde

4.2.2.1.1 Baulandgesellschaften der Länder

Baulandgesellschaften zeichnen sich vor allem durch finanzielle Unabhängigkeit aus und erfüllen verschiedene Aufgaben im Sinne der Gemeinde.

Da im Verlauf der Untersuchung nur die Baulandsicherungsgesellschaft Land-Invest des Landes Salzburg vorgestellt wurde, wird in der folgenden Bewertung auch nur auf diese eingegangen.

Die Land-Invest kann die Handlungsmöglichkeiten vornehmlich ländlicher Gemeinden im Bereich der Einheimischenversorgung zweifellos erweitern. Für die Gemeinden wird durch die Land-Invest in erster Linie die Vor- bzw. Zwischenfinanzierung übernommen. Das Verwertungsrisiko verbleibt jedoch grundsätzlich beim Treugeber. Dies hat den erwünschten Nebeneffekt, dass das Verantwortungsbewusstsein der Gemeinde für eine fundierte Ortsentwicklungsplanung bzw. Bedarfserhebung gesteigert wird. Für die Gemeinde besteht allerdings das Risiko, dass sie, falls sie nach Ablauf der Frist keinen bauwilligen Abnehmer für das Grundstück gefunden hat, das Grundstück zurückkaufen muss. Ein großer Vorteil der Vorgehensweise des Zwischenerwerbs durch die Land-Invest besteht darin, dass durch die Vorgabe an die Land-Invest, nur Grundstücke zu erwerben, die unter dem Verkehrswert verfügbar gemacht werden können, zusätzliche Bodenpreissteigerungen verhindert werden. Die Land-Invest hat einen hohen politischen Stellenwert inne. Dies liegt daran, dass entscheidende Gesellschaftsorgane mit Mitgliedern der Salzburger Landesregierung besetzt sind.

Es ist abzusehen, dass aufgrund des Finanzierungsvolumens der Land-Invest, insbesondere für Städte ein weitergehender Bedarf für eine eigenständige und selbstfinanzierte Liegenschafts- bzw. Bodenvorratspolitik bestehen wird. Die Stadtentwicklungsplanung wird eigenständige bodenpolitische Instrumente und Strategien brauchen. Das Transaktionsvolumen der Land-Invest ist zu gering, um eine großflächige bodenpreisdämpfende Wirkung zu entfalten⁵¹¹.

Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass die Verfahrensweise des kommunalen Zwischenerwerbs mit Hilfe von Baulandgesellschaften insbesondere für kleinere Gemeinden durchaus hilfreich sein kann. Sie stellt für diese einen interessanten Ansatz dar, bodenpolitische Ziele zu erreichen.

Vor- und Nachteile von Baulandgesellschaften	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bieten Möglichkeit, den Handlungsspielraum von (kleineren) Gemeinden im Bereich der Einheimischenvorsorge zu erweitern. ▪ Genießen hohen politischen Stellenwert ▪ Bodenpreissteigerungen werden grundsätzlich verhindert. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risiko verbleibt bei der Gemeinde. ▪ Transaktionsvolumen z.B. der Land-Invest ist zu gering, um großflächig eine bodenpreisdämpfende Wirkung zu erzielen.

⁵¹⁰ Vgl. SCHADT/ KNOTH

⁵¹¹ Vgl. SCHADT et al. (1995)

4.2.2.2 Verträge

Durch den Einsatz von Verträgen kann prinzipiell ein Beitrag dazu geleistet werden, dass bei geeigneten Standortvoraussetzungen des Grundstücks eine den Planungszielen entsprechende Verdichtung der Bebauung und die Schaffung von geförderten Wohnungen erreicht werden kann. Dem Ziel der Innenverdichtung kann dadurch ein Stück näher gekommen werden.

Ein entscheidender Vorteil ist, dass sehr flexibel auf die jeweiligen Erfordernisse und Bedürfnisse der Vertragspartner eingegangen werden kann.

Auch aus fiskalischer Sicht bringt das Instrument Vertrag entscheidende Vorteile mit sich. Prinzipiell führt dieser zu keiner zusätzlichen Belastung des kommunalen Haushaltes. Nur wenn die Gemeinde von ihrem (allenfalls vereinbarten) Vorkaufsrecht Gebrauch machen muss, um eine widmungskonforme Nutzung herbeizuführen, fallen Kosten an.

Die zentrale Schwachstelle des Einsatzes von Verträgen besteht darin, dass ihr Einsatz prinzipiell von der Verhandlungsbereitschaft bzw. der Einsicht des jeweiligen Grundstückseigentümers abhängt. In bereits gewidmetem unbebauten Gebiet werden die Eigentümer kein allzu großes Interesse haben, freiwillig vertragliche Verpflichtungen einzugehen. Der Einsatz von Verträgen kann somit nur bedingt als Instrument zur Baulandmobilisierung bestehenden Baulands betrachtet werden.

Auch im Falle einer Neuausweisung von Bauland ist der Einsatz vertraglicher Lösungen auf Teilmärkte begrenzt. Die Bereitschaft der Grundstückseigentümer wird aller Wahrscheinlichkeit nach in dem Maße sinken, wie sie mit einer baldigen Widmung ihres Baulands rechnen können. Dies dürfte insbesondere bei einer guten Situierung des Grundstücks aufgrund ortsnahe Lage, guter Erschließung oder ähnlichem der Fall sein. Eine Ausnahme stellt Salzburg dar, wo die Unterzeichnung einer Nutzungserklärung gemäß §17a SROG die Voraussetzung für eine Widmung darstellt.

Nach WEBER⁵¹² ist zu befürchten, dass eine auf ausschließlich vertragsrechtlichen Regelungen abgestützte örtliche Baulandpolitik die Bautätigkeit in raumplanerische Ungunstlagen verlagert und somit einer „legalisierten“ Zersiedelung Vorschub leistet. Aufgrund dessen ist eine quantitativ bedeutsame Bodenbeschaffung von einer derartigen vertraglichen Regelung nicht zu erwarten. Demzufolge kann auch dem Problem Baulandmangel nur bedingt Abhilfe geleistet werden. Der Einsatz des Instrumentariums dürfte in erster Linie auch davon abhängen, ob Planungsabsichten der öffentlichen Hand früh erkennbar sind.

Dennoch sind beachtliche Erfolge erkennbar: „Vor allem in der Stadt Salzburg konnte die angespannte Situation am Wohnungsmarkt verbessert werden. Durch die Vertragsraumordnung stieg die Wohnbautätigkeit und die Mobilisierung von Bauland, was in Folge zu einem Preisverfall führte. Insbesondere konnte der Mangel an Mietwohnungen behoben werden⁵¹³.“ Eine Belebung des Grundstücksmarkts ist eingetreten. Auch heute trägt die strikte Vorgehensweise mit der Unterzeichnung einer Nutzungserklärung als Voraussetzung für die Widmung im Zusammenwirken mit anderen Schritten zu einer widmungskonformen Nutzung bei und damit zu einer baulandmobilisierenden Wirkung.

Trotz einiger Schwächen im Detail hatte sich auch das SROG 1992 als grundsätzlich anwendbar erwiesen⁵¹⁴. Als negativ hatte sich in der Praxis die Tatsache erwiesen, dass mit der Zulassung der Raumordnungsverträge den Gemeinden ein Instrument in die Hand gegeben wurde, welches zum Machtmissbrauch geradezu verleitete. Es konnte beobachtet werden, dass die Gemeinden versuchten, das Instrument weit über seinen gesetzlichen Zweck hinaus in den Dienst des öffentlichen Interesses zu stellen⁵¹⁵.

Seit die Verpflichtung der Gemeinden, privatwirtschaftliche Maßnahmen zu ergreifen bzw. eine aktive Bodenpolitik zu verfolgen, aus dem SROG gestrichen wurde und gleichzeitig der Anwendungsbereich eingeschränkt wurde, hat das Instrument leider etwas an Durchsetzungskraft und Wirksamkeit verloren. Durch die Regelung des §17a SROG, wonach das Unterzeichnen einer Nutzungserklärung Voraussetzung für die

⁵¹² Vgl. in: SCHADT et al. (1991)

⁵¹³ STOISS

⁵¹⁴ Vgl. STRASSER

⁵¹⁵ Vgl. DULLINGER

Baulandwidmung ist, ist jedoch zumindest die widmungskonforme Nutzung gewährleistet. Einer Baulandhortung wird damit entgegengewirkt.

Vor- und Nachteile von Verträgen	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Möglichkeit, sehr flexibel auf die Erfordernisse und Bedürfnisse der Vertragspartner einzugehen und die angestrebten Ziele zu erreichen. ▪ Keine zusätzliche Belastung des kommunalen Haushalts ▪ V.a. bei Neuausweisungen mit großem Erfolg einsetzbar (d.h. Beseitigung des Mangels an Bauland verbunden mit einem Sinken der Preise, Baulandhortung wird aktiv entgegengewirkt⁵¹⁶) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abhängigkeit von der Verhandlungs- und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer ▪ Nur bedingt Instrument zur Mobilisierung bestehenden Baulands ▪ Keine umfassende Lösung des Problems der Baulandhortung⁵¹⁷ ▪ Anwendungsbereich stark eingeschränkt (d.h. meist nur in Randlagen sinnvoll und bei Neuausweisungen einsetzbar). ▪ Leistet u.U. legalisierter Zersiedelung Vorschub. ▪ Gefahr des Machtmissbrauchs durch die Gemeinde

4.2.2.3 Baulandumlegungen auf freiwilliger Basis

Ein entscheidendes Kriterium, das sich mitunter als großer Nachteil des Instruments erweisen kann, ist die Tatsache, dass alle betroffenen Grundstückseigentümer mit der Baulandumlegung einverstanden sein müssen⁵¹⁸. Zu bemängeln ist außerdem, dass bei diesen Umlegungen fast nur vermessungs- und erschließungstechnische Gesichtspunkte zum Tragen kommen. Raumplanerische Aspekte finden oft gar keine oder nur in geringem Maße Berücksichtigung.

Die Vorgehensweise hat sich jedoch bei entsprechender Mitarbeit der Gemeinde als gut bewährt, vor allem in kleineren Umlegungsgebieten. Das Verfahren läuft unbürokratischer und dementsprechend schneller ab als eine gesetzliche Baulandumlegung. Hinsichtlich der Wirksamkeit gilt bei der Baulandumlegung auf freiwilliger Basis das Gleiche wie bei einer gesetzlichen Baulandumlegung. Kritisch ist bei einer Baulandumlegung auf freiwilliger Basis allerdings, dass sie nicht auf einer gemeindlichen Planung beruht. Es besteht die Gefahr, dass einer unkoordinierten Zersiedelung Vorschub geleistet wird. Die Gemeinde hat keinen direkten Einfluss auf das zu entwickelnde Gebiet.

Da es sich bei der Baulandumlegung auf freiwilliger Basis faktisch um einen Grundstückstausch mit Grenzänderung handelt, ist sie Grunderwerbsteuerpflichtig.

Vor- und Nachteile der Baulandumlegung auf freiwilliger Basis	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bewährte Verfahrensweise insbesondere in kleineren Gebieten ▪ Unbürokratischer und schneller Ablauf des Verfahrens 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer ▪ Häufig kommen nur vermessungs- und erschließungstechnische Gesichtspunkte zum Tragen. ▪ Raumplanerische Aspekte finden häufig keine oder nur geringe Berücksichtigung. ▪ Gefahr einer unkoordinierten Zersiedelung ▪ Grunderwerbsteuerpflicht

⁵¹⁶ Siehe §17a SROG: Die strikte Anwendung von Nutzungserklärungen im Zuge der Widmung ist in Salzburg gesetzlich vorgeschrieben.

⁵¹⁷ Ausnahme Salzburg: Siehe §17a SROG

⁵¹⁸ Bei der gesetzlichen Umlegung werden in der Praxis zwar auch nur Eigentümer in das Verfahren einbezogen, die teilnehmen möchten, doch besteht hier zumindest die theoretische Möglichkeit, auch nicht einverständene Teilnehmer in das Verfahren einzubeziehen.

4.2.2.4 Investorenmodelle

Investorenmodelle gibt es in Österreich explizit nicht. Die Beteiligung von Investoren und Vereinbarungen mit ihnen sind im Rahmen von Public Private Partnership (PPP) auf vertraglicher Ebene möglich. In Folge dessen wird auf die Beurteilung, Bewertung und Wirksamkeitsanalyse der vertraglichen Regelungen verwiesen⁵¹⁹.

4.2.3 Erschließung

Durch Aufschließungstätigkeit wird baureifes Bauland erzeugt, indem die Erschließung bereitgestellt wird. Im weitesten Sinn wirkt die Aufschließung daher bodenmobilisierend und hilft dem bestehenden Baulandmangel ab. Indirekt wird durch die Erschließung und die Verringerung des Baulandmangels auch auf die Bodenpreise Einfluss genommen. Wird die Erschließung jedoch zu großzügig betrieben, so kann sie auch zur Zersiedelung beitragen. Die Erschließung ist immer im Zusammenhang mit anderen Instrumenten zu sehen, durch die Bauland ausgewiesen wird.

4.2.3.1 Erschließungsbeiträge

In einigen Bundesländern werden Erschließungsbeiträge erhoben, um auch Eigentümer ungenutzter Grundstücke an den Bereitstellungskosten zu beteiligen. Der Vorteil der Erhebung von Erschließungsbeiträgen in dieser Form besteht darin, dass Mittel für die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen aufgebracht, die Belastungen der anderen Beitragspflichtigen gesenkt werden können und es zu einer deutlichen Entlastung der kommunalen Kassen kommt. Grundsätzlich werden in Österreich Erschließungsbeiträge jedoch nur im Bauanlassfall erhoben, d.h. erst dann, wenn das Grundstück tatsächlich bebaut wird.

SCHADT⁵²⁰ macht in einer umfassenden Auswertung der landesgesetzlichen Regelungen darauf aufmerksam, dass nur in Oberösterreich und Kärnten die Übertragung der Kosten für die Herstellung der technischen Infrastruktur auf die Eigentümer gewidmeter und erschlossener, aber unbebauter Liegenschaften umfassend geregelt ist. Die Auswertung ergibt außerdem, dass sich in den übrigen Bundesländern die Aufschließungsbeiträge entweder nur auf die Kanalisation oder die straßenmäßige Erschließung beziehen. „Aus bodenpolitischer Sicht sind die einzelnen Regelungen mit Ausnahme des oberösterreichischen Modells unvollständig und bodenpolitisch unzureichend.“ Gerade das Problem der Baulandhortung kann somit in den meisten Bundesländern nicht gelöst werden. Dies hat zur Folge, dass dem Mangel an Bauland nicht abgeholfen werden kann und somit auch kein positiver Effekt auf die Bodenpreise erreicht werden kann. Außerdem werden die kommunalen Kassen dadurch sehr stark belastet.

Vor- und Nachteile der Erhebung von Erschließungsbeiträgen	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mittel für die Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen werden aufgebracht. ▪ Entlastung der kommunalen Kassen ▪ Je nach der Bemessung der Beiträge kann baulandmobilisierender Effekt erzielt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In den meisten Bundesländern Erhebung der Erschließungsbeiträge nur im Bauanlassfall ▪ Aus bodenpolitischer Sicht sind die einzelnen Regelungen mit Ausnahme des oberösterreichischen Modells unvollständig und bodenpolitisch unzureichend. ▪ Probleme der Baulandhortung, hoher Bodenpreise und des Baulandmangels können in den meisten Ländern nicht gelöst werden.

4.2.3.2 Aufschließungstätigkeit der Gemeinde

Bei einer Erschließungstätigkeit der Gemeinde „auf Vorrat“ kann theoretisch das Baulandangebot erhöht bzw. durch Angebotsausdehnung die Bodenpreisentwicklung beeinflusst werden. Es muss jedoch grundsätzlich angemerkt werden, dass dabei die planungskonforme Nutzung neu gewidmeten Baulands nur dann beeinflusst

⁵¹⁹ Vgl. Kapitel 4.2.2.2

⁵²⁰ Vgl. SCHADT et al. (1995)

werden kann, wenn schon eine grundsätzliche Bereitschaft zur Bebauung beim Grundstückseigentümer bestand. Die Hoffnung auch ursprünglich nicht bauwillige Eigentümer über diese positive Anreizwirkung umzustimmen, erwies sich als trügerisch. Der Grund ist, dass für die Eigentümer eher ein Anreiz besteht, aufgrund des Widmungsgewinns und des zu erwartenden Wertzuwachses ihr nunmehr erschlossenes Bauland als Wertanlage zu horten⁵²¹.

Demzufolge ist die Lenkungswirkung dieser Strategie beschränkt. Hinzu kommt, dass den Gemeinden bei dieser Verfahrensweise hohe Kosten für Infrastrukturvorleistungen entstehen.

Vor- und Nachteile der Erschließungstätigkeit der Gemeinde	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baulandangebot kann theoretisch erhöht werden und dadurch Bodenpreisentwicklung beeinflusst werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In der Praxis entstand für Eigentümer Anreiz, erschlossenes Bauland aufgrund Wertzuwachs zu horten. ▪ Hohe Kosten für Infrastrukturvorleistungen für die Gemeinde

4.2.4 Zusammenfassung

Auch die Instrumente und Strategien Österreichs werden in den folgenden zwei Tabellen nochmals zusammenfassend bewertet und auf ihre Wirksamkeit hin untersucht.

⁵²¹ Vgl. SCHADT et al. (1991)

Bewertung													
Instrumente und Strategien			Bewertungskriterien	Anwendbarkeit	Durchsetzbarkeit	Finanzierung	Risiko für Gemeinde	Zusammenwirken Öffentliche/ Private	Akzeptanz	Bürgerbeteiligung	Dauer	Personalaufwand	Berücksichtigung von Umweltbelangen
				Hoheitlich	Planerisch/ bodenordnerisch	Örtliches Entwicklungskonzept	++	0	-	++	-	++	++
Flächenwidmungs- und Bebauungsplan	++	++	-			+	-	++	++	-	-	++	
Baulandumlegung	+	++	+			+	-	++	++	+	-	+	
Grenzveränderung	+	++	+			+	-	++	++	+	+	+	
Bodenrechtlich	Baugebot	-	+		+	-	-	-	-	-	+	+	0
	Planänderung – Rückwidmung – Umwidmung	-	+		-	-	-	-	-	-	+	-	0
	Enteignung	-	-		-	+	-	-	-	+	-	-	0
Fiskalisch	Grundsteuer	++	++		0	0	0	0	-	0	0	0	0
	Vermögensteuer	++	++		0	0	0	0	-	0	0	0	0
	Bodenwertabgabe	++	++		0	0	0	0	-	0	0	0	0
	Grunderwerb-, Schenkung- und Erbschaftsteuer	++	++		0	0	0	0	-	0	0	0	0
	Bodenwertzuwachssteuer	++	++		0	0	0	0	-	0	0	0	0
	Baulandsteuer	++	++		0	0	0	0	-	0	0	0	0
Kooperativ	Kommunale Bodenbevorzugung	+	-	-	-	+	+	+	+	+	-	+	
	Verträge	+	-	+	+	++	+	+	+	+	-	+	
	Baulandumlegung auf freiwilliger Basis	+	-	+	+	++	+	+	++	+	0	0	
	Investorenmodelle	+	-	+	+	++	+	0	+	0	0	+	
	Erschließung	++	++	+	+	-	++	++	++	-	-	+	

Symbole für die Bewertung
++ : sehr gut
+ : gut
0 : es lässt sich keine Aussage treffen, Punkt wird nicht berücksichtigt
- : schlecht

Wirksamkeit												
Instrumente und Strategien			Wirksamkeit in bezug auf	Anwendung auf		Aktive Beseitigung des Baulandmangels	Dämpfung der Bodenpreise	Mögliche Auswirkungen auf Baulandhortung	Einflussmöglichkeit auf Zersiedelungsabwehr	Einflussmöglichkeit auf widmungskonforme Nutzung	Baulandüberhang	Brachflächen
				Neues Bauland	Bestehendes Bauland							
Hoheitlich	Planerisch/ bodenordnerisch	Örtliches Entwicklungskonzept	X	X	0	0	0	++	0	0	+	
		Flächenwidmungs- und Bebauungsplan	X	X	++	+	0	++	0	0	+	
		Baulandumlegung	X	X	++	+	+	++	0	0	+	
		Grenzveränderung	X	X	+	0	+	+	0	0	0	
	Bodenrechtlich	Baugebot	X	X	+	0	++	+	++	0	0	
		Planänderung – Umwidmung – Rückwidmung	X	X	-	0	++	+	+	++	0	
		Enteignung	X	X	0	0	+	+	+	+	0	
	Fiskalisch	Grundsteuer		X	0	0	+	0	0	0	0	
		Vermögensteuer		X	0	0	+	0	0	0	0	
		Bodenwertabgabe		X	0	0	+	0	+	0	0	
		Grunderwerb-, Schenkung- und Erbschaftsteuer		X	0	0	-	0	0	0	0	
		Bodenwertzuwachssteuer		X	0	-	-	0	0	0	0	
		Baulandsteuer		X	+	0	++	0	++	0	0	
Kooperativ	Kommunale Bodenbevorratung	X	X	++	++	+	++	++	0	+		
	Verträge	X	X	+	+	++	++	++	0	+		
	Baulandumlegung auf freiwilliger Basis	X	X	++	++	++	+	++	0	++		
	Investorenmodelle	X	X	+	+	++	-	++	0	+		
	Erschließung	X		++	+	+	+	0	0	+		

Symbole für die Wirksamkeit
++ : sehr große Wirksamkeit
+ : Wirksamkeit erkennbar
0 : keine Wirksamkeit
- : gegenteiliger Effekt

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass ein einzelnes Instrument oder eine einzelne Strategie alleine nicht sehr wirksam ist, sondern immer ein Instrumentenmix aus Widmung, Mobilisierung, Rückwidmung, Erschließung und Erschließungsbeitrag anzustreben ist.

4.3 Schweiz

4.3.1 Hoheitliche Instrumente und Strategien

Die bodenrechtliche Ordnung der Schweiz baut auf der Basis der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) auf. Der Markt als Verteilungsmechanismus der Bodennutzung stellt eine verfassungsrechtliche Vorgabe dar. Der Grundeigentümer kann frei über sein Eigentum verfügen, denn dem Staat steht nicht das Recht zu, Bodennutzungen zu verteilen⁵²².

4.3.1.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien

4.3.1.1.1 Richtplanung

Nach LENDI und ELSASSER kommt der Richtplanung besondere Bedeutung hinsichtlich ihrer großräumigen Koordinations- und Steuerungsfunktion zu:

Positiv ist, dass die Kantone sich darüber aussprechen müssen, wie die Gemeinden und andere Träger raumwirksamer Aufgaben beim Erarbeiten der Richtpläne mitwirken. Außerdem haben sie dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise an der Planung mitwirkt. Daraus ergibt sich, dass die Richtplanung die aktuellen Probleme auch aus Sicht der Betroffenen ansprechen und lösen kann.

Einerseits als Vorteil andererseits jedoch auch als Nachteil zu beurteilen ist, dass Art. 8 RPG lediglich von einem Mindestinhalt eines kantonalen Richtplans spricht. Allenfalls sein thematischer Rahmen kann gegenständlich angegeben werden, nämlich mit Hinweis auf die Grundlagen in Art. 6 RPG⁵²³. Sein konkreter Inhalt und auch sein Umfang sind von den aktuellen räumlichen Problemstellungen in einem Kanton abhängig. Bei der Arbeit an einem kantonalen Richtplan handelt es sich um eine ständige Gratwanderung zwischen zu großer Detailliertheit, zu vielen Nebensächlichkeiten und zwischen zu allgemein formulierter Vorgehensweisen. Positiv dabei ist, dass flexibel auf anstehende Probleme reagiert werden kann. Andererseits besteht bei den Kantonen jedoch vielfach die Angst, sich zu binden oder unnötig Probleme hochzuspielen⁵²⁴.

Als besonders positiv zu vermerken ist, dass die Richtpläne periodisch aktualisiert und angepasst werden. Somit ist eine konzeptionelle Vorgehensweise verbunden mit aktualitätsbezogenem Handeln gewährleistet. Die Kantonsbehörden haben damit die Chance, die räumlichen Probleme und Konflikte frühzeitig zu erkennen, Lösungen rechtzeitig in Gang zu setzen und die räumlichen Interessen bei allen wichtigen Entscheidungen angemessen einfließen zu lassen. Auf der anderen Seite ist dies mit einem großen Personal-, Zeit- und Finanzaufwand verbunden. Eine besondere Stärke der Richtplanung liegt im Zusammenwirken zwischen konzeptionellem und handlungsorientiertem Vorgehen. Die Richtplanung ist zugleich problemorientiert, flexibel und ständig überprüfbar. Zudem bietet sie einen offenen Spielraum für Meinungsbildung und Entscheidungen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es sich bei der Richtplanung um ein effektives zentrales Instrument im gesamten räumlichen Planungssystem handelt, das zu einer besseren räumlichen Entwicklung beitragen kann. Das Instrument kann dazu dienen, raumordnerische Probleme zu lösen. Durch eine umfassende Richtplanung besteht die Möglichkeit, durch die Trennung des Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiets das Problem der Zersiedelung anzugehen. Infolgedessen hat er einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Neuausweisung von Bauland und somit auf die Beseitigung eines bestehenden Baulandmangels. Dementsprechend könnte er indirekt auch Auswirkungen auf die Baulandpreise haben. In der Praxis ist dies jedoch aufgrund der großen Gemeindeautonomie weniger der Fall. Keine Problemlösung kann hinsichtlich der Baulandhortung herbeigeführt werden. Der Richtplan hat sich gemäß Art. 15 RPG bei der Ausweisung von Bauzonen nach dem Bedarf der nächsten 15 Jahre zu richten. Dadurch versuchte der Gesetzgeber, die Zersiedelung mit der Abgrenzung des Siedlungsgebiets vom Nichtsiedlungsgebiet aufzuhalten. Obwohl die Umsetzung dieser Regelung allgemein sorgenvoll betrachtet wird, konnten bei der Redimensionierung der Bauzonen doch einige Erfolge verzeichnet

⁵²² Vgl. LENDI (2002)

⁵²³ Vgl. AEMISEGGER et al.

⁵²⁴ Vgl. RINGLI et al.

werden. Bestehende Umsetzungsschwächen gehen teilweise auf verwirrend aufgebaute Bestimmungen und fehlende Anhaltspunkte zurück⁵²⁵.

Vor- und Nachteile der Richtplanung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trennung des Siedlungs- vom Nicht-Siedlungsgebiet ▪ Bietet für Kantonsbehörden die Möglichkeit, die Sachplanungen, wichtige raumwirksame Vorhaben und die Nutzungsplanung auf die angestrebte räumliche Entwicklung hin zu koordinieren und auszurichten. ▪ Zentrale Schaltstelle für den Planungsauftrag und für die Koordinationspflicht ▪ Kann aktuelle Probleme aus Sicht der Betroffenen ansprechen und lösen. ▪ Mindestinhalt eines kantonalen Richtplans ist nicht allgemein festlegbar. ▪ Werden periodisch aktualisiert und angepasst. ▪ Kann dazu beitragen, raumordnerische Probleme zu lösen und Baulandmangel abzuwenden. ▪ Erfolge bei der Redimensionierung der Bauzonen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problem, wenn Richtpläne auf den verschiedenen Ebenen nicht zeitlich parallel entwickelt werden. ▪ Mindestinhalt eines kantonalen Richtplans ist nicht allgemein festlegbar. ▪ Hoher Personal-, Zeit- und Finanzaufwand ▪ Keine Problemlösung hinsichtlich Baulandhortung ▪ Verwirrend aufgebaute Bestimmungen und fehlende Anhaltspunkte

4.3.1.1.2 Nutzungsplanung

Die Nutzungsplanung bestimmt die Tätigkeit auf Gemeindeebene wesentlich mit⁵²⁶. Steht kein Investor bereit, so stellt die Rahmennutzungsplanung im Vergleich zur Sondernutzungsplanung⁵²⁷ erfahrungsgemäß das günstigere Instrument dar, da sie großzügiger und somit weniger detailliert ist als die Sondernutzungsplanung. Ein zu hoher Detaillierungsgrad bei der Rahmennutzungsplanung kann zu einer Lähmung der Investitionsbereitschaft und somit zu einer Stilllegung des Bodenmarktes führen⁵²⁸. Auf der anderen Seite kann die Kooperation mit einem Investor durchaus baulandmobilisierend wirken.

Durch die Nutzungsplanung wird heute weitgehend der Inhalt des Grundeigentums konkretisiert. Dabei wird der Versuch unternommen, die vielfältigen konkurrierenden Bodennutzungsformen möglichst zu harmonisieren und auf diese Weise eine sinnvolle Ausübung der Grundeigentümergebnisse zu ermöglichen. Dies kann für den Einzelnen mit einer empfindlichen Eigentumsbeschränkung verbunden sein, die er grundsätzlich entschädigungslos⁵²⁹ hinzunehmen hat⁵³⁰. Obwohl der Nutzungsplan grundeigentümerverbindlich, ja sogar für jedermann verbindlich ist, ist es jedoch nicht möglich, Eigentümer von Bauland dazu zu zwingen, ihr Bauland auch tatsächlich zu bebauen und somit der vorgesehenen Nutzung zuzuführen. Dies stellt eine erhebliche Schwachstelle der Nutzungsplanung dar. Das Problem der Baulandhortung lässt sich allein durch die Nutzungsplanung nicht in den Griff bekommen.

Zudem bedarf der Zonenplan zu seiner Realisierung flankierender Maßnahmen wie beispielsweise der Erschließungs-, Wohnbau-, Fiskal- oder Wirtschaftsförderungspolitik⁵³¹.

Da die Nutzungsplanung der Realisierung der Richtplanung dient, wird durch sie die Ausweisung von Bauland konkretisiert. Ein bestehender Mangel kann dadurch gemildert werden, was wiederum eine Dämpfung der

⁵²⁵ Vgl. BERTSCHI (2001)

⁵²⁶ Vgl. BASCHUNG

⁵²⁷ Sondernutzungsplanung erfolgt eigentlich immer zusammen mit einem Investor, zunehmend in Form einer kooperativen Planung.

⁵²⁸ Vgl. LENDI (1983)

⁵²⁹ Bei der erstmaligen Schaffung einer RPG-konformen Nutzungsplanung

⁵³⁰ Vgl. HALLER/ KARLEN

⁵³¹ Vgl. HALLER/ KARLEN

Baulandpreise mit sich bringen kann. Auch die Zersiedelung kann durch die Umsetzung der Richtplanung und die Steuerung der Besiedelung eingeschränkt werden. Allerdings ist dieses Problem nach wie vor nicht im Griff. Insgesamt sind die nutzungsplanrechtlichen Regelungen in sachlicher Hinsicht ungenügend, ist doch die so wichtige Stadtplanung bzw. Ortsplanung nicht bzw. nur unterschwellig geregelt. Die materiellen Anforderungen an den ländlichen Raum sind weder erfasst noch hinreichend strukturiert. Die elementar notwendige Baugesetzgebung als immanenter Teil der Nutzungsplanung bleibt bedauerlicherweise weitgehend ausgeklammert⁵³². Grundlegend problematisch sind die bestehenden Lücken im RPG hinsichtlich der Planung des Baugebiets und des Nicht-Siedlungsgebiets. Ohne abgestimmte, breitere und gleichzeitig zweckmäßige Regelung der Nutzungsplanung bleibt die (wesentlich besser geglückte) Regelung der Richtplanung ein Torso. Es mangelt sowohl an differenzierenden Aussagen zum Baugebiet als auch an elementaren planerischen Vorstellungen und Instrumenten für das Nicht-Siedlungsgebiet⁵³³.

Vor- und Nachteile der Nutzungsplanung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestimmt wesentlich mit, ob und wie Raumordnungspolitik betrieben wird. ▪ Inhalt des Grundeigentums wird konkretisiert. ▪ Möglichkeit für Gemeinde, Richtplanung konkret auf individuelle Bedürfnisse abzustimmen und umzusetzen. ▪ Mangel an Bauland kann in kleinem Umfang eingeschränkt werden, was auch zu einer Dämpfung der Baulandpreise beitragen kann. ▪ Einschränkung der Zersiedelung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für einzelnen Grundeigentümer u.U. empfindliche Eigentumseinschränkungen ▪ Reine Angebotsplanung, d.h. keine Lösung des Problems Baulandhortung ▪ Nutzungsplanrechtlichen Regelungen sind in sachlicher Hinsicht ungenügend. ▪ Mangel an differenzierenden Aussagen zum Baugebiet und an elementaren planerischen Vorstellungen und Instrumenten für das Nicht-Siedlungsgebiet.

4.3.1.1.3 Sondernutzungspläne

Sondernutzungspläne begünstigen durch einen erhöhten Konkretisierungsgrad die Realisierung der Planvorstellungen in erheblichem Maße. Dies gilt immer dann, sofern ein Investor sein Interesse bekundet. Andernfalls engt ein Sondernutzungsplan das „Marktangebot“ und auch die Nachfrage ein⁵³⁴.

Vor- und Nachteile der Sondernutzungspläne	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Begünstigen die Realisierung der Planvorstellungen in erheblichem Umfang 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Engen „Marktangebot“ und Nachfrage ein

4.3.1.1.3.1 Gestaltungsplan

Sein Vorteil besteht darin, dass er es ermöglicht, ein Gebiet architektonisch gut und auf die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie auf die Bedürfnisse der Wohnbevölkerung abzustimmen. Der Gestaltungsplan soll ermöglichen, auf Überbauungen gestalterisch Einfluss zu nehmen. Des Weiteren kann durch das Instrument erreicht werden, dass das Gebiet baulich umgestaltet und der Boden Haushälterisch genutzt wird. Positiv zu bewerten ist außerdem, dass die angemessene Ausstattung mit Anlagen für die Erschließung und der Erholung sichergestellt ist⁵³⁵. Der Gestaltungsplan mag zwar für einzelne Teilgebiete wertvolle Einzelüberbauungen erreichen, er birgt jedoch gleichzeitig die Gefahr in sich, durch Verwirklichung von Sonderbauformen ein Chaos in der überbauten Umwelt zu verursachen. Die Gefahr ist dort besonders groß, wo überwiegend wirtschaftliche Interessen den Gestaltungsplan veranlassen oder ein einziger oder einige wenige Beteiligte einseitig ihre

⁵³² Vgl. LENDI (2003a)

⁵³³ Vgl. LENDI (2003a)

⁵³⁴ Vgl. LENDI (1983)

⁵³⁵ Vgl. KOLL-SCHRETZENMAYR

persönlichen Interessen durchzusetzen verstehen. Unter Umständen wird der Gestaltungsplan dazu missbraucht werden, um Ausnahmeprojekte durch den Stimmbürger oder wenigstens durch eine Exekutivbehörde absegnen zu lassen. Problematisch ist außerdem die Wahl einer geeigneten Arealgröße. Bei zu klein gewählter Größe besteht das Problem, dass der Gestaltungsplan zur reinen Bauprojektierung degradiert wird. Bei zu großen Arealen hingegen besteht die Gefahr, dass die Gestaltung leidet und der Gestaltungsplan als „Gesamtkunstwerk“ konzipiert wird, der in Einzelteilen nicht zu bestehen und zu befriedigen mag. Eine etappenweise Ausführung ist dann nicht möglich und eine Garantie für die Realisierung einer großen Überbauung kann nicht gegeben werden. Die Schwachstellen des öffentlichen Gestaltungsplans liegen insbesondere in der fehlenden Mitwirkung der Grundeigentümer bei der Planausarbeitung. Ein weiterer Nachteil besteht in der Gefahr der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzip durch den Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Grundeigentümer, welcher mit dem Gestaltungsplan bewirkt wird. Grund hierfür ist, dass nach dem Züricher PBG die Gemeinden nicht verpflichtet sind, den Grundeigentümern bei der Ausarbeitung eines öffentlichen Gestaltungsplans irgendwelche Mitwirkungsrechte einzuräumen.

Die Schwierigkeit eines Gestaltungsplans besteht somit darin, einen Ausgleich zwischen öffentlichem und privatem Nutzen zu finden. Die Herausforderung liegt darin, dass die Gemeinde ihre wesentlichen öffentlichen Interessen verfolgt, während der Grundeigentümer seine privaten Interessen möglichst weitgehend berücksichtigt haben möchte. Aufgrund dessen werden die Gemeinden nicht darum herum kommen, die Grundeigentümer ins öffentliche Gestaltungsplanverfahren einzubeziehen. Diese Vorgehensweise dürfte erfolgversprechender sein, als die Verweisung der Grundeigentümer auf das eigentliche Erlass- und Anfechtungsverfahren.

Das größte Hindernis für den Erlass eines Gestaltungsplans stellt das Verhältnismäßigkeitsprinzip dar. Teilweise lassen sich Ziele des Gestaltungsplans auch mit weniger einschneidenden Instrumenten erreichen. Der öffentliche Gestaltungsplan soll nur dann angewendet werden, wenn andere (weniger stark eingreifende) Planungsinstrumente den planerischen Zielsetzungen nicht zu genügen vermögen.

Insgesamt positiv zu bewerten ist, dass dem Gemeinderat und dem Regierungsrat eine Prüfungsfunktion obliegt, durch die Benachteiligungen einzelner Gruppen beseitigt werden können⁵³⁶.

Insgesamt kann durch einen Gestaltungsplan Bauland geschaffen werden beziehungsweise bestehendes Bauland mobilisiert werden. Dies kann abhängig vom Umfang der Baulandschaffung einen positiven Effekt auf die Bodenpreise haben. Der Gestaltungsplan bietet insbesondere die Möglichkeit, brachliegende Industrieflächen einer neuen Nutzung zuzuführen und damit zu mobilisieren. Dem Ziel einer Innenverdichtung kann durch einen Gestaltungsplan ein Schritt näher gekommen werden. Eine direkte Einflussnahme auf eine bestehende Baulandhortung ist im Rahmen eines Gestaltungsplans jedoch nicht möglich.

Vor- und Nachteile der Gestaltungspläne	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ermöglicht es, ein Gebiet architektonisch gut und auf die bauliche und landschaftliche Umgebung abzustimmen. ▪ Bedürfnisse der Bevölkerung können berücksichtigt werden. ▪ Angemessene Ausstattung mit Anlagen der Erschließung und der Erholung wird sichergestellt. ▪ Prüfungsfunktion des Gemeinde- und Regierungsrats, durch den Benachteiligungen einzelner Gruppen beseitigt werden können. ▪ Es kann Bauland geschaffen bzw. bestehendes Bauland mobilisiert werden. ▪ Kann positiven Effekt auf hohe Bodenpreise haben. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gefahr, durch Verwirklichung von Sonderbauformen ein Chaos in der überbauten Umwelt zu erzeugen. ▪ Gefahr des Missbrauchs, um Ausnahmeprojekte absegnen zu lassen. ▪ Schwierigkeit, optimale Gebietsgröße zu finden. ▪ Fehlende Mitwirkung der Grundeigentümer an der Planausarbeitung. ▪ Gefahr der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. ▪ Soll nur angewandt werden, wenn Ziele sich nicht mit weniger einschneidenden Mitteln erreichen lassen. ▪ Keine direkte Einflussnahme auf bestehende

⁵³⁶ Vgl. ESCHMANN

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innenverdichtung wird ermöglicht. 	<p>Baulandhortung möglich.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gefahr, Zersiedelung Vorschub zu leisten.
---	--

4.3.1.1.3.2 Erschließungspläne

Auf den Erschließungsplan soll hier nicht detailliert eingegangen werden, da auf die Erschließung im Allgemeinen im Kapitel 4.3.3 ausführlich eingegangen wird. Der Erschließungsplan an sich stellt nur ein Instrument im Rahmen der Erschließung dar. Er ist insofern bedeutend, als dass er Informationen über die öffentlichen Werke und Anlagen enthält, die für die Groberschließung der Bauzonen notwendig sind. Er nimmt eine bedeutende Stellung ein, da er den zeitlichen Ablauf der Erschließung darstellt.

4.3.1.1.3.3 Landumlegung im Allgemeinen

Quartierplan

Der Quartierplan stellt ein wirksames Instrument dar, eingezontes Land bebaubar zu machen. Durch ihn wird dessen Erschließung und Bebauung ermöglicht bzw. erleichtert. Im Hinblick auf die Baulandknappheit ist die Allgemeinheit daran interessiert, dass das eingezonte Bauland tatsächlich überbaut werden kann. Für den Grundeigentümer hingegen stellt der Quartierplan ein Mittel dar, um zu baureifem Land zu gelangen. Insgesamt ist der Quartierplan, da er mit Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen verbunden werden kann, von großer praktischer Bedeutung. Positiv zu bewerten ist außerdem, dass städtebauliche Ziele mit dem Quartierplan verfolgt werden können und sollen.

Nachteilig zu bewerten ist die Tatsache, dass das Quartierplanrecht überaus kompliziert und technisch ist, wobei mit der Revision 1991 seine Systematik bereits vereinfacht und die Klarheit an einigen Stellen verbessert wurde. Dennoch erschwert dies die Anwendung dieses doch weitgehend positiv zu bewertenden Instrumentariums.

Durch die Möglichkeit der Verfahrenseinleitung auf Antrag eines Eigentümers hat dieser die Möglichkeit, die Bebaubarkeit seines Bodens zu erreichen und von den sich daraus ergebenden positiven Konsequenzen zu profitieren. Jedoch auch von hoher Hand kann die Bebaubarkeit bereits eingezonten Baulands erreicht werden. Der Quartierplan ist insgesamt ein Planungsinstrument, das einen gerechten Ausgleich privater Grundeigentümerinteressen wie auch der Lasten anstrebt⁵³⁷. Er hat die Verteilung der Erstellungskosten von Erschließungsanlagen sowie der gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu regeln, was ebenfalls positiv ist⁵³⁸.

Für die Gemeinde positiv zu beurteilen ist, dass der Gemeinderat zwar die Bauarbeiten im Zuge des Verfahrens einleiten und durchführen muss, der Bau jedoch auf Kosten der betroffenen Grundeigentümer erfolgt. Dies geschieht, sofern ein Beteiligter, der seinen Bauwillen bekundet hat, ein entsprechendes Gesuch stellt oder wenn der Bedarf an erschlossenem Bauland oder der Stand der Überbauung es erfordert und das Verfahren von Amts wegen eingeleitet wird. Die Gemeinde muss die Kosten für Nichtbauwillige also nicht vorschießen. Dieser Sachverhalt kann somit gleichzeitig zu einer widmungskonformen Nutzung seitens der Grundstückseigentümer beitragen. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die zu erstellenden Anlagen im zeitlichen Bereich des Erschließungsplans liegen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sich bei dem Quartierplan um ein wirksames Instrument handelt, mit dem eingezontes Land bebaubar gemacht werden kann. Infolgedessen kann dadurch der Mangel an Bauland gemindert werden. Diese Vergrößerung des Angebots wirkt sich wiederum unter Umständen positiv auf hohe Baulandpreise aus. Für die Gemeinde von Vorteil ist, dass für sie keine hohen Kosten für das Quartierplanverfahren anfallen, da der Bau der Erschließungsanlagen auf Kosten der Eigentümer durchgeführt wird und diese auch die Verfahrenskosten zu tragen haben. Ein Nachteil des Quartierplans ist jedoch, dass es sich um eine reine Angebotsplanung handelt. Es kann kein direkter Einfluss darauf genommen werden, ob die Eigentümer ihr Land auch tatsächlich bebauen oder ob sie es horten. Da für den Eigentümer jedoch Kosten entstehen, kann eher davon ausgegangen werden, dass sie das Bauland auch tatsächlich nutzen oder verkaufen werden. Nach der Durchführung eines Quartierplanverfahrens steht statistisch gesehen Bauland zur Verfügung.

⁵³⁷ Vgl. ESCHMANN

⁵³⁸ §146 PBG

Wird dies tatsächlich auch zur Bebauung genutzt, so kann dies das Fortschreiten der Zersiedelung durch weitere Baulandentwicklungen eindämmen. Wird das Bauland jedoch gehortet, so wird sich die Gemeinde bei einem großen Baulandbedarf aller Wahrscheinlichkeit nach gezwungen sehen, an anderer Stelle weiteres Bauland auszuweisen⁵³⁹. Dies wiederum hätte einen negativen Effekt auf die Zersiedelung. Es kann also keine eindeutige Aussage über die Wirksamkeit des Quartierplans hinsichtlich Zersiedelung gemacht werden, da dies in erster Linie vom Verhalten der betroffenen Grundstückseigentümern abhängt.

Vor- und Nachteile des Quartierplans	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirksames Instrument, eingezontes Land bebaubar zu machen bzw. zu eingezontem Land zu kommen. ▪ Große praktische Bedeutung ▪ Enthält wirksame raumplanerische Anordnungen ▪ Städtebauliche Ziele können und sollen darin verfolgt werden. ▪ Anordnung auch von Amts wegen möglich. Bebaubarkeit bereits eingezonten Lands kann dadurch erreicht werden. ▪ Planerische Vorstellungen können von oben herab durchgesetzt werden. ▪ Kombinationsmöglichkeit mit Gestaltungsplan ▪ Gemeinde muss Kosten für Nichtbauwillige nicht vorschießen. ▪ Baulandmangel kann eingeschränkt und Preise positiv beeinflusst werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quartierplanrecht sehr kompliziert und technisch ▪ U.U. weitreichende Eingriffe in die Eigentumsverhältnisse gegen den Willen der Betroffenen ▪ Reine Angebotsplanung, d.h. keine direkte Einflussnahme auf Baulandhortung möglich

Besondere Quartierplanverfahren

Grenzbereinigung

Die Grenzbereinigung stellt eine Abart des Quartierplans dar. Sie ist in ihrem Wesen ein vereinfachtes Quartierplanverfahren. Ihre Zielsetzung ist insofern begrenzt als sie nicht eine grundlegende Neuparzellierung zum Inhalt hat, sondern nur den Austausch von selbständig nicht überbaubaren Grundstücksteilen, um eine zweckmäßige Überbauung einzelner Grundstücke zu ermöglichen. Die Grenzbereinigung hat insbesondere den Vorteil, dass das Verfahren einfacher gestaltet ist als ein Quartierplanverfahren. Ihre Wirksamkeit ist eingeschränkt, da sie nur für einzelne Grundstück Anwendung findet. Durch sie werden zwar bebaubare Grundstücke geschaffen, jedoch in so geringem Umfang, dass von keiner großen Wirkung hinsichtlich der bestehenden Probleme auf dem Baulandmarkt ausgegangen werden kann.

Vor- und Nachteile der Grenzbereinigung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einfacher als Quartierplanverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Begrenzte Zielsetzung ▪ Kann nur für einzelne Grundstücke Anwendung finden ▪ Nur geringe Wirksamkeit auf Probleme des Baulandmarkts

⁵³⁹ Allerdings hat das Bundesgericht eine solche Praxis verschiedentlich als bundesrechtswidrig erklärt.

4.3.1.2 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe

4.3.1.2.1 Baupflichten

Bei der Bauverpflichtung handelt es sich um ein Instrument, das sehr stark in die Eigentumsverhältnisse der Grundstückseigentümer eingreift. Die Voraussetzungen, die für den Einsatz des Instruments erfüllt sein müssen, stellen im Einzelfall die schwerwiegendste Klippe dar. Wohl aus diesem Grund wurden die bestehenden gesetzlichen Regelungen von Baupflichten bisher in der Praxis so gut wie gar nicht eingesetzt⁵⁴⁰. Ein großflächiger Einsatz ist also nicht möglich. Allerdings kann die alleinige Androhung einer Enteignung auch in großflächigem Rahmen zu einer angestrebten Mobilisierung des Baulands und einer planungskonformen Nutzung beitragen. Zur Durchsetzung des Baugebots besteht in erster Linie die Möglichkeit der Umzonung, in vereinzelt Fällen ist die Enteignung eine weitere Möglichkeit. Zu kritisieren ist bei der Umzonung insbesondere, dass diese nicht zielkonform ist. Es wird dabei je nach Lage des Grundstücks dem Grundsatz der zweckmäßigen Ordnung der Bodennutzung widersprochen. Der Grund ist, dass Grundstücke, welche überbaut werden sollten zu Nichtbauland erklärt werden. Eine Umzonung dürfte deswegen allenfalls in Randbereichen sinnvoll sein. Die Möglichkeit der Durchsetzung des Baugebots mittels der Enteignungsandrohung ist, obwohl sie sehr selten zur Anwendung kommt, anders zu beurteilen. Trotz des schwierigen Vollzugs und des sehr weitreichenden Eingriffs in die Eigentumsverhältnisse wird auf diese Weise eine haushälterische Bodennutzung ermöglicht. Die Gemeinde kann dadurch den Boden selbst sinnvoll überbauen oder mit entsprechenden Auflagen, die durch Rückkaufrechte gesichert werden können, unbebaut an Bauwillige verkaufen⁵⁴¹. Der Gemeinde entstehen dadurch jedoch selbst Kosten, die für finanziell schwache Gemeinden eine erhebliche Belastung darstellen können. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es sich beim Baugebot um ein durchaus sinnvolles, wenn auch sehr scharfes Instrument handelt. Die alleinige Androhung des Instruments kann zur Durchsetzung der erwünschten Ziele bereits ausreichen und der Gemeinde in den Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern den Rücken stärken. Allerdings wird das verfolgte Ziel in der Regel auch durch eine vertragliche Lösung im Sinne des Berner Modells⁵⁴² erreicht werden können. Gerade in Umlegungsgebieten sollen Baupflichten eine rationelle und beschleunigte Bebauung sicherstellen und zur Mobilisierung gehorteter oder untergenutzter Baulandreserven beitragen. Außerdem soll der verpönten, volkswirtschaftlich und sozial schädlichen Bodenspekulation entgegengewirkt werden⁵⁴³. Der Aspekt der Zersiedelung ist durch die zwei bestehenden Möglichkeiten zur Realisierung des Baugebots, der Umzonung und der Enteignung differenziert zu bewerten. Gelangt die Kommune durch eine Enteignung in den Besitz des Baulands, so kann sie für eine widmungskonforme Nutzung sorgen und somit gegebenenfalls die Innenverdichtung vorantreiben. Wird das Bauland jedoch umgezont, so kann dies unter Umständen genau einen gegenteiligen Effekt erzeugen und die Zersiedelung vorantreiben.

Vor- und Nachteile von Baupflichten	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alleinige Androhung des Einsatzes des Instruments kann zur Erreichung der Ziele ausreichen. ▪ Kann der Baulandhortung entgegenwirken 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Greift sehr stark in die Eigentumsverhältnisse ein. ▪ Es bedarf der Verhältnismäßigkeit. Es sollte nur eingesetzt werden, wenn ein milderes Mittel versagt. ▪ Kein großflächiger Einsatz möglich ▪ Es entstehen u.U. für die Gemeinde Kosten.

⁵⁴⁰ Vgl. IP BAU

⁵⁴¹ Vgl. DOBLER/ REUTHER

⁵⁴² Vgl. Kapitel 4.3.2.2.2

⁵⁴³ Vgl. HÜBNER

4.3.1.2.2 Auszonung

Ähnlich wie die Enteignung stellt die Auszonung einen sehr starken Eingriff in das Eigentum des Grundstückseigentümers dar. Er behält zwar das Eigentum an seinem Grundstück, hat jedoch einen wesentlichen Wertverlust hinzunehmen. In der Regel wird er in der Nutzungsmöglichkeit seines Grundstücks durch die Anwendung des Instrumentes Auszonung stark eingeschränkt. Durch eine Auszonung wird nicht immer eine Entschädigungspflicht ausgelöst, was für die Gemeinde einen entscheidenden Vorteil darstellt. Werden jedoch zu zahlende Entschädigungen an die Eigentümer fällig, so kann dies die Gemeinde vor große Probleme stellen. Anzumerken ist, dass ein exzessiver Gebrauch der Auszonung aufgrund der Schwere des Eingriffs in das Eigentum nicht möglich und auch nicht sinnvoll sein wird. Beim Eigentümer wird der Einsatz des Instruments auf keine bzw. nur auf wenig Akzeptanz stoßen. Ein positiver Aspekt der Ab- bzw. Auszonung ist seine abschreckende Wirkung. In vielen Fällen genügt die alleinige Androhung des Instruments, um bestimmte Ziele, wie beispielsweise die Bebauung, zu erreichen. Das Instrument ist sehr wirksam gegen unerwünschte Kapitalanleger ohne Bauabsichten.

Auszonungen sind aus raumplanerischer Sicht nur dann sinnvoll, wenn es sich um großflächige, unbebaute Grundstücke in Siedlungsrandlage handelt. Sie sollte nur bei überdimensionierten Baulandausweisungen oder als Sanktionierungsmittel zur Umsetzung des Baugebots eingesetzt werden. Die Zersiedelung würde ansonsten weiter vorangetrieben werden. Dem Grunde nach wird durch eine Auszonung Bauland „vernichtet“, was bei einer großen Baulandnachfrage die Baulandpreise negativ beeinflussen könnte.

Vor- und Nachteile der Auszonung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es wird nicht immer eine Entschädigungspflicht ausgelöst. ▪ Kann in Randbereichen das Problem überdimensionierter Baulandausweisungen lösen ▪ Abschreckende Wirkung ▪ Wirksam gegen Spekulationen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Starker Eingriff in das Eigentum ▪ Einsatz des Instruments aus raumplanerischer Sicht fraglich ▪ Bei übermäßiger Anwendung kann Zersiedelung vorangetrieben werden ▪ Einsatz nur punktuell möglich ▪ U.U. negative Beeinflussung des Baulandpreises

4.3.1.2.3 Enteignung

Die Enteignung eignet sich nicht als raumplanerisches Instrument, da für ihren Einsatz die strengen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Die Enteignung stellt kein Instrument dar, um großflächig eine Mobilisierung von Flächen zu erreichen, obwohl sie verfassungsrechtlich zulässig ist, sofern der exproprierte Boden wieder dem Baulandmarkt und der Überbauung zugeführt wird⁵⁴⁴.

Vor- und Nachteile der Enteignung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann vereinzelt eine Mobilisierung von Flächen erreichen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Starker Eingriff in das Eigentum ▪ Eignet sich nicht als raumplanerisches Instrument ▪ Kein Instrument zur Mobilisierung großer Flächen

4.3.1.3 *Fiskalische Maßnahmen*

4.3.1.3.1 Grundstücksgewinnsteuer

Durch die Grundstücksgewinnsteuer sollen neben anderen Zielen auch Bodenspekulationen eingedämmt werden und eine Stabilisierung der Bodenpreise erreicht werden. In diesem Zusammenhang sinnvoll zu beurteilen sind Regelungen, die zu einem Zuschlag für kurze und zu einer Ermäßigung für lange Besitzdauer führen. Spekulationen könnten verhindert oder zumindest eingedämmt werden, da sich die Steuern negativ auf den

⁵⁴⁴ Vgl. LENDI (2002)

Gewinn auswirken. Dies führt dazu, dass der Boden für den anlageorientierten Nachfrager an Attraktivität verliert.

Im Gegensatz zu diesen positiven Gesichtspunkten ist als nachteilig zu bewerten, dass die Grundstücksgewinnsteuer die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes unter Umständen einschränken könnte. Der Grund ist, dass sie die räumliche Mobilität des Bodenmarktes einschränkt, da die Eigentümer bei der Veräußerung von Grundstücken und Wohnungen hohe Steuern bezahlen müssen. Dies könnte sie am Verkauf hindern und somit zu einer Stagnation des Bodenmarktes führen. Es könnte zu dem ungewünschten Nebeneffekt kommen, dass der Boden umso stärker gehortet wird, denn die Steuer greift gerade dann, wenn die Hortung aufgegeben wird. Sie trifft den „Nichtthorner“. Um dies zu verhindern, haben einige Kantone eine Regelung getroffen, durch die von der Grundstücksgewinnsteuer befreit wird, wenn es sich um selbstgenutztes Wohneigentum handelt und jemand ein Ersatzobjekt zur Selbstnutzung erwirbt. Eine weitere Gefahr, die von der Grundstücksgewinnsteuer ausgeht ist, dass es zu einer Überwälzung auf die Käufer kommt, was wiederum zu einer Steigerung der Grundstückspreise führen könnte⁵⁴⁵.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Steuer zur Durchsetzung einer verbesserten Nutzung grundsätzlich geeignet ist. Dies wird jedoch vielerorts durch die Erwartung hoher zukünftiger Bodenpreissteigerungen überlagert. In welchem Verhältnis die Vorteile gegenüber den Nachteilen wirken, wird in jedem Fall stark davon abhängen, wie die Grundstücksgewinnsteuer genau ausgestaltet ist. Dies gilt insbesondere in bezug auf die Höhe als auch auf Regelungen bezüglich Ermäßigungen bzw. Zuschlägen für die Besitzdauer. Weitere Einflussfaktoren werden die erwarteten Preissteigerungen und die Attraktivität des Bodens sein und die Liquidität des einzelnen Eigentümers.

Vor- und Nachteile der Grundstücksgewinnsteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bietet Möglichkeit Spekulationen einzudämmen. Dies hat auch positive Auswirkungen auf die Bodenpreise. ▪ Grundsätzlich geeignet, eine verbesserte Nutzung zu erreichen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schränkt u.U. die Funktionsfähigkeit des Bodenmarkts ein und führt zu einer Stagnation. ▪ Baulandhortung könnte verstärkt werden.

4.3.1.3.2 Handänderungssteuer

Ein wesentlicher Kritikpunkt der Handänderungssteuer ist ihre mobilitätshemmende Wirkung. Grundsätzlich kann sie sich nur negativ auf die Baulandnachfrage auswirken. Da die Handänderungssteuer sich nach dem Verkaufspreis richtet, besteht die Gefahr von fingierten niedrigen Verkaufspreisen. Eine positive Eigenschaft der Handänderungssteuer ist, dass durch sie Bodenpreisspekulationen eventuell uninteressant werden, da für jeden Verkauf Steuern anfallen.

Vor- und Nachteile der Handänderungssteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann Bodenpreisspekulationen uninteressant machen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilitätshemmende Wirkung ▪ Gefahr von fingierten Verkaufspreisen

4.3.1.3.3 Erbschaft- und Schenkungsteuer

Die Schenkung- und Erbschaftsteuer wirkt aufgrund der finanziellen Belastung grundsätzlich mobilitätshemmend. In der Praxis ist dies jedoch in der Regel kein Grund, auf eine Grundstücksübertragung zu verzichten. Hinzu kommt, dass die Wirkung der Erbschaft- und Schenkungsteuer meist dadurch abgeschwächt wird, dass die Erben und Beschenkten die nächsten Verwandten sind und somit in den meisten Kantonen entweder ganz von der Erbschaft- und Schenkungsteuer befreit sind oder eine erheblich geringere Steuer bezahlen müssen. Für den Erben bzw. Beschenkten kann sie dazu führen, dass er unter Umständen unter

⁵⁴⁵ Vgl. WACHTER (1993)

Liquiditätsdruck gerät. In einigen Fällen führt dies dann zum Verkauf des Grundstücks, was wiederum einen positiven Einfluss auf die Mobilität des Bodenmarktes hätte.

Allgemein kann festgestellt werden, dass keine besonderen Wirkungen der Erbschaft- und Schenkungsteuer auf den Bodenmarkt festgestellt werden können. Die Steuer ist weder als bodenpolitisches Instrument gedacht noch geeignet.

Vor- und Nachteile der Erbschaft- und Schenkungsteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ In seltenen Fällen positiver Einfluss auf Mobilität des Baulandmarkts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich mobilitätshemmende Wirkung ▪ Nicht als bodenpolitisches Instrument gedacht ▪ Keine besondere Wirkung auf den Bodenmarkt

4.3.1.3.4 Liegenschaften- oder Grundsteuer

Grundsätzlich geht von der Liegenschaften- oder Grundsteuer eine bodenmobilisierende Funktion aus, da der Grundbesitz belastet wird. Eine Hortung von unbebautem Bauland wird somit unattraktiv. Die Steuer kann grundsätzlich nur umgangen werden, wenn der Boden besser genutzt wird. Ob und inwieweit ein Nutzungs- und Angebotsdruck entsteht, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Als solche sind unter anderem zu nennen: Die in Zukunft zu erwartenden Bodenwertzuwächse und die Höhe des Zinssatzes auf Ersparnisse und Ertragsaussichten der anderen Vermögensarten. Die steuerliche Belastung durch die Liegenschaften- oder Grundsteuer ist in der Schweiz so gering, dass der grundsätzlich erreichbare Effekt der Baulandmobilisierung bzw. der besseren Baulandnutzung nur sehr gering sein wird. Die Steuer trägt zu einer wirksamen Bekämpfung der Bodenhortung so gut wie nicht bei.

Vor- und Nachteile der Liegenschaften- oder Grundsteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich bodenmobilisierende Funktion 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zu geringe Belastung, um spürbaren Effekt einer Baulandmobilisierung bzw. einer besseren Baulandnutzung zu erreichen.

4.3.1.3.5 Vermögensteuer

Grundsätzlich gilt für die Vermögensteuer das Gleiche wie für die Grundsteuer. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Vermögensteuer anders ausgestaltet ist als die Grundsteuer. Daraus ergeben sich unterschiedliche Wirkungen. Relevanz für die Vermögensteuer hat das Nettovermögen. Das bedeutet, dass die Schulden abgezogen werden können. Der Boden wird nicht zum Verkehrswert bewertet. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass die nominellen Schulden auf dem Boden höher sind als der Steuerwert des Bodens. Es ist dann möglich, diese Differenz zwischen Schulden und dem Steuerwert, die sogenannte Überschuldung, auf den Wert der übrigen Vermögenswerte anzurechnen. Das Steuermaß der Vermögensteuer ist tief. Aufgrund dessen wird kein besonderer Druck auf die Bodeneigentümer ausgeübt. Es würde jedoch dem Sinn der Vermögensteuer widersprechen, aus bodenpolitischen Überlegungen das Steuermaß zu erhöhen. Die Funktion der Vermögensteuer ist primär fiskalisch und nicht distributiv. Sie stellt eine Ergänzung zur Einkommensteuer dar. Der Charakter der Vermögensteuer ist zu umfangreich, um nur bodenrelevanten Problemen Rechnung zu tragen⁵⁴⁶.

Vor- und Nachteile der Vermögensteuer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsätzlich bodenmobilisierende Funktion 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Charakter des Instruments zu umfangreich, um bodenrelevanten Problemen Rechnung zu tragen.

⁵⁴⁶ Vgl. MEIER/ FURRER

4.3.1.3.6 Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden

Die Steuern, die im Zusammenhang mit der Nutzung und den Erträgen von Boden greifen, sind die Einkommen- und Gewinnsteuer. Diese haben zwei bodenrelevante Auswirkungen. Zum einen sind die Erträge aus einmaligen Transaktionen des Bodens und zum anderen sind Erträge aus dem Besitz des Bodens davon betroffen. Da der erste Aspekt im Zuge der Untersuchung bereits behandelt wurde, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf den zweiten Gesichtspunkt.

Da durch die Einkommen- und Gewinnsteuer sämtliche Einkommens- und Ertragsteile erfasst werden, ist es schwierig, eine spezifische Auswirkung auf den Boden festzustellen.

Festzuhalten ist jedoch, dass keine Steuern erhoben werden, solange keine Erträge anfallen. Dies könnte sich hinsichtlich einer Bauland konformen Nutzung als nachteilig erweisen. Das bedeutet, dass die Nutzung des Bodens in steuerlicher Hinsicht bestraft wird.⁵⁴⁷

Vor- und Nachteile von Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden	
Vorteile	Nachteile
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilitätshemmende Wirkung ▪ Nutzung des Bodens wird u.U. bestraft.

4.3.1.3.7 Planwertausgleich

Der Planwertausgleich stellt ein Instrument dar, durch das Wertsteigerungen, entstanden durch Maßnahmen der Kommune, abgeschöpft werden können. Diese Einnahme kann der Kommune wiederum zur Finanzierung der Baulandentwicklung dienen. Im Gegensatz zur Grundstücksgewinnsteuer können Wertsteigerungen nicht erst bei der Handänderung erfasst werden, sondern bereits nach Durchführung der Maßnahme, die zu dieser Wertsteigerung geführt hat wie beispielsweise nach der Aufzoning. Ein großes Problem des Planwertausgleichs stellt allerdings die Feststellung des Mehrwerts dar. Unter Umständen führt der Planwertausgleich dazu, dass die Eigentümer nach der Einzonung ihres Grundstücks dieses verkaufen und den bezahlten Planwertausgleich auf den Verkaufspreis aufschlagen, was zu einer Erhöhung des Preises führen würde. Auf der anderen Seite positiv zu beurteilen ist, dass durch das Instrument Spekulationen eingedämmt werden können. Des Weiteren werden Eigentümer, die nicht an einer Nutzung des Grundstücks interessiert sind, dieses nach einem geleisteten Planwertausgleich zur Deckung ihrer Kosten eventuell verkaufen. Das Instrument könnte somit einer Hortung des Baulands entgegenwirken. Gleichzeitig werden Eigentümer aufgrund der geleisteten Abgabe vielleicht eher bereit sein, das Grundstück auch entsprechend zu nutzen.

Vor- und Nachteile des Planwertausgleichs	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann der Kommune zur Finanzierung der Baulandentwicklung dienen ▪ Wird bereits nach der Durchführung der Maßnahme fällig und nicht erst bei einer Handänderung ▪ Eindämmung von Spekulationen möglich. ▪ Grundsätzlich positive Wirksamkeit gegen Hortung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Großes Problem den Mehrwert festzustellen ▪ Gefahr steigender Preise, indem Mehrwert auf Verkaufspreis aufgeschlagen wird

4.3.1.3.8 Zusammenfassung

Aufgrund der ausgeprägten Kantons- und Gemeindeautonomie sind die schweizerischen fiskalischen Maßnahmen sehr uneinheitlich. Es ist deshalb schwierig, eine einheitliche zusammenfassende Bewertung dieser Instrumente abzugeben. Grundsätzlich kann mit den verschiedenen fiskalischen Instrumenten eine positive Wirkung auf den Bodenmarkt erzielt werden. Wie stark diese Auswirkung jedoch ist, wird im Wesentlichen von

⁵⁴⁷ Vgl. MEIER/ FURRER

der Höhe der Belastung für die Betroffenen abhängen. Besondere Beachtung ist in der Schweiz der Tatsache zu schenken, dass die Boden- und Liegenschaftspreise mit dem Steuersatz in dem jeweiligen Kanton bzw. der jeweiligen Gemeinde in Verbindung stehen. Mit dem Steuersatz ist insbesondere die Einkommensteuer gemeint, die in der Schweiz auf kommunaler Ebene erhoben wird. Eine Untersuchung⁵⁴⁸ hat gezeigt, dass der Steuersatz signifikant negativ mit dem Boden- und Immobilienpreis sowie mit den Mieten zusammenhängt. Das Ergebnis der Studie lässt jedoch vermuten, dass es sich für hohe Einkommensklassen trotz tieferer Mieten und Liegenschaftspreise in den Hochsteuergemeinden lohnt, in steuergünstigere Gemeinden abzuwandern. Anzumerken ist, dass das dadurch verringerte Steueraufkommen die Abwanderungskommunen wiederum zwingt, die Steuersätze weiter zu erhöhen. Vermutlich ist dieser „Teufelskreis“ der Grund für die großen fiskalischen Unterschiede zwischen den Gemeinden. Positiv ist, dass erschlossenes Bauland in der Regel nach dem Verkehrswert besteuert wird. Dies begünstigt die bauliche Nutzung.

4.3.2 Kooperative Instrumente und Strategien

4.3.2.1 Kommunale Bodenbevorratung

Positiv zu beurteilen ist, dass die Gemeinden durch eine kommunale Bodenbevorratung in Form des zweckgebundenen, des transitorischen und des vorsorglichen Landerwerbs die Möglichkeit haben, flexibel im Hinblick auf die Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben zu sein. Des Weiteren können sie Einfluss nehmen auf die Verteilung, die Gestaltung und die Überbauung des Landes. Hat eine Gemeinde einen gewissen Vorrat an Boden, so kann sie die Realisierung von planerischen Maßnahmen steuern und bleibt zugleich handlungsfähig. Außerdem können die Gemeinden ihre Zielsetzungen im Hinblick auf eine haushälterische Bodennutzung durchzusetzen. Gleichzeitig ist es ihnen möglich, ihre Grundstückspolitik zur Unterstützung und Durchsetzung ihrer Entwicklungsziele in der Planung einzusetzen. Ein weiterer positiver Aspekt ist, dass die Gemeinden auch auf die Preisgestaltung Einfluss nehmen können. Ein öffentlicher Akteur kann, sofern er über beachtliche Mengen an Boden verfügt, mit der Veräußerung durchaus den Markt beeinflussen und somit zu einer Stabilisierung oder Dämpfung der Bodenpreise beitragen. Gemeinden verfolgen keine kurzfristigen, gewinnorientierten Ziele. Durch die kommunale Bodenbevorratung kann die Gemeinde außerdem einen Beitrag zur Eindämmung von Spekulationen leisten. Sie kann ihr Land entweder im Baurecht abgeben oder über ein Vorkaufsrecht das veräußerte Land gegen Spekulationen schützen, indem das Grundstück zum Verkaufspreis (zuzüglich Teuerung) zurückerworben werden kann. Die kommunale Bodenbevorratung ermöglicht es der öffentlichen Hand, bei der Veräußerung von Wohnbauland bestimmte finanzielle oder sozialpolitische Zielsetzungen zu erreichen. Beispielsweise kann sie Einheimische bei der Vergabe des Wohnbaulands bevorzugen oder den Zuzug von Familien fördern. Die Gemeinde hat somit die Möglichkeit, zu einer breiteren Eigentumsstreuung beizutragen und/ oder die sozialen Strukturen beim Bevölkerungsaufbau der Gemeinde zu beeinflussen. Ein weiterer Aspekt ist, dass sie dadurch eine aktive Wirtschaftspolitik betreiben kann, indem sie zum Beispiel auswärtige Betriebe durch günstiges Bauland anlockt.

Neben den aufgeführten positiven Aspekten führen jedoch einige negative Gründe zu verhaltenem Agieren der Gemeinden auf dem Bodenmarkt. Hierzu zu rechnen sind ein mangelnder Problemdruck am Bodenmarkt, ungenügende Informationen über Handlungsspielräume und Eingriffsmöglichkeiten der Gemeinden und vielfach auch fehlende Zielsetzungen zu einer aktiven Bodenpolitik. Kommunale Bodenbevorratung ist aufgrund der politischen Tradition in der Schweiz weitgehend verpönt. Oft wird die Ansicht vertreten, dass die Gemeinden sich nicht in private Geschäfte einzumischen haben. Ein großes Problem mit dem viele Gemeinden zu kämpfen haben ist, dass die Angebote zum freien Landerwerb stark zurückgegangen sind. Dies gilt insbesondere in der Landwirtschaftszone, was auch mit dem bäuerlichen Bodenrecht zusammenhängt. Außerdem problematisch ist, dass sich finanzielle Engpässe bemerkbar machen. Große Landreserven geraten unter Beschuss und neue Mittel für den Erwerb werden nicht mehr bewilligt.

Die Rolle einer aktiven Gemeinde, die kommunale Bodenbevorratung betreibt, darf keinesfalls überschätzt werden⁵⁴⁹. Die Gemeinde hat keinerlei Druckmittel in der Hand, einen Eigentümer dazu zu bringen, seine

⁵⁴⁸ Vgl. HILBER

⁵⁴⁹ Vgl. SCHÄFER/ ROTH/ STIRNEMANN

Hortung aufzugeben. Es zeigt sich, dass durch eine kommunale Bodenbevorratung die Industriebranchen nicht mobilisiert werden können, zumal das wirtschaftliche Risiko für eine Kommune dabei zu groß wäre. Die Frage, ob eine Gemeinde den bestehenden Mangel an Bauland durch ihre Aktivität auf dem Baulandmarkt einschränken kann, hängt sehr stark davon ab, in welchem Umfang sie kommunalen Zwischenerwerb betreibt. Da die kommunale Bodenbevorratung in der Schweiz jedoch nicht sehr akzeptiert ist, dürfte der Einfluss und die Wirksamkeit der Strategie zur Lösung der bestehenden Baulandprobleme eher gering sein.

Vor- und Nachteile der kommunalen Bodenbevorratung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinde kann Einfluss nehmen auf Verteilung, Gestaltung und Überbauung des Landes. ▪ Gemeinde kann planerische Maßnahmen steuern und bleibt handlungsfähig. ▪ Sie kann Zielsetzungen im Hinblick auf eine haushälterische Bodennutzung durchsetzen. ▪ Gemeinde kann Beitrag zur Eindämmung von Spekulationen leisten. ▪ Finanzielle und sozialpolitische Ziele können verfolgt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nicht sehr verbreitet ▪ Vorteile sind den Kommunen nicht bekannt. ▪ Aufgrund politischer Tradition weitgehend verpönt ▪ Bindet in hohem Maße finanzielle Mittel der Gemeinde ▪ Abhängigkeit von Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer ▪ Risiko bei der Gemeinde

4.3.2.2 Verträge

4.3.2.2.1 Erschließungsverträge

Der Sinn von Erschließungsverträgen muss angesichts der vom Gemeinwesen vorzunehmenden Erschließungsplanung in Frage gestellt werden. Solch ein Vertragsabschluss erweist sich jedoch immer dann als sinnvoll, wenn die Gemeinde im Falle eines Verzugs von sich aus Hand zu einem Erschließungsvertrag bietet.

Der Nachteil für den Eigentümer besteht im Wesentlichen darin, dass er auf den Vertragswillen der Gemeinde angewiesen ist. Der Eigentümer hat somit keine Möglichkeit, vor Ablauf der im Erschließungsprogramm vorgesehenen Frist seinen Anspruch auf Erschließung durchzusetzen.

Grundsätzlich steht ihm durch das Instrument Erschließungsvertrag die Möglichkeit offen, die Erschließung seiner Grundstücke selbst in die Hand nehmen zu können⁵⁵⁰.

Eine direkte Möglichkeit, auf das Geschehen auf dem Baulandmarkt Einfluss zu nehmen, besteht durch den Erschließungsvertrag nicht. Er eröffnet allenfalls die Möglichkeit, einem akuten Mangel an Bauland, der aus fehlender Erschließung resultiert, abzuwehren. Durch einen Erschließungsvertrag kann die Erschließung, die ohnehin durchgeführt würde, vorgezogen werden. Das Instrument ist somit nicht zur Beseitigung eines Mangels an Bauland und zur Dämpfung der Baulandpreise geeignet. Eine Überwälzung der Kosten auf die Eigentümer kann nicht erreicht werden. Deshalb werden auch die kommunalen Kassen nicht entlastet. Das Problem der Baulandhortung kann überhaupt nicht angegangen werden.

Vor- und Nachteile von Erschließungsverträgen	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für Eigentümer besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Erschließung seiner Grundstücke selbst in die Hand zu nehmen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abhängigkeit des Eigentümers vom Vertragswillen der Gemeinde ▪ Keine Möglichkeit für Eigentümer vor Ablauf der im Erschließungsprogramm vorgesehenen Frist, seinen Anspruch auf Erschließung durchzusetzen. ▪ Keine direkte Einflussnahme auf das Geschehen auf dem Baulandmarkt

⁵⁵⁰ Vgl. MARANTELLI-SONANINI

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine Möglichkeit zur Beseitigung eines Mangels an Bauland oder zur Dämpfung der Baulandpreise ▪ Keine Einflussnahme auf Baulandhortung möglich ▪ Keine Überwälzung der Kosten auf Eigentümer möglich
--	---

4.3.2.2.2 Vertragliche Regelung zum Baugebot – das Berner Modell

Im Zusammenhang mit der Einzonung kann das Berner Modell ein sehr wirksames Instrument darstellen. Es ist nicht ein solch einschneidender Eingriff in die Eigentumsverhältnisse der Eigentümer wie die Androhung einer Enteignung. Da sich die Gemeinde jedoch verpflichtet, im Falle der Nichtüberbauung das Grundstück zu kaufen und innerhalb einer gewissen Frist selbst zu überbauen, setzt sie sich selbst unter Druck und verpflichtet sich zur Bindung finanzieller Mittel. Das Instrument ist nur im Zusammenhang mit einer Einzonung geeignet. Bei einer bereits eingezonten Parzelle wird die Gemeinde kein ausreichendes Druckmittel in der Hand haben, die Grundstückseigentümer zum Vertragsabschluss zu bewegen und einer Einschränkung ihrer Rechte freiwillig zuzustimmen. Die Mobilisierung bereits ausgewiesenen Baulands kann durch das Berner Modell nur selten erreicht werden. Wird es im Zuge der Neueinzonung zur Anwendung gebracht, so kann die tatsächliche Nutzung ausgewiesenen Baulands erreicht und somit gezielt der Baulandhortung entgegengewirkt werden. Dies hat positive Auswirkungen auf das Angebot an Bauland und die Baulandpreise. Durch das Instrument kann außerdem die Zersiedelung eingeschränkt werden, da nicht trotz eines statistischen Bestands an bebaubarem Boden an anderer Stelle neues Bauland ausgewiesen werden muss. Durch diese Vorgehensweise kann eine Übereinstimmung zwischen Zonenplanung und Baulandangebot erreicht werden. Dies fördert auch die Realisierung raumplanerischer Ziele und kann einem Ausufernden der Agglomerationen entgegenwirken.

Gerade im Kanton Bern schließen viele größere Gemeinden mit den Bauherren Verträge. Darin wird u.a. die Abgeltung der Planungsvorteile geregelt. Bei Einzonungen oder bei der Erhöhung des Nutzungsmaßes werden mit den Bauherren die Übernahme von Infrastrukturkosten, die unentgeltliche Abgabe von Land oder andere Leistungen an die Gemeinde ausgehandelt⁵⁵¹.

Vor- und Nachteile vertraglicher Regelungen zum Baugebot	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stellt keinen so einschneidenden Eingriff in das Eigentum dar wie die Androhung einer Enteignung ▪ In Zusammenhang mit Neuausweisung sehr wirksam gegen Baulandhortung ▪ Positiver Einfluss auf Baulandpreise ▪ Zersiedelung kann eingeschränkt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinde setzt sich unter Druck und verpflichtet sich zur Bindung finanzieller Mittel. ▪ Nur im Zusammenhang mit Einzonung geeignet ▪ Eine Mobilisierung bereits ausgewiesenen Baulands ist meist nicht möglich.

4.3.2.3 Privater Gestaltungsplan

Der private Gestaltungsplan ist insgesamt ähnlich zu bewerten wie der allgemeine Gestaltungsplan⁵⁵².

Naturgemäß ist die Problematik beim privaten Gestaltungsplan jedoch zudem etwas anders gelagert. Probleme bei der Berücksichtigung öffentlicher Interessen stehen dabei im Vordergrund. Der Konflikt ist dadurch vorprogrammiert, dass das PBG vom privaten Gestaltungsplan verlangt, dass er keine öffentlichen Interessen verletzt. Zudem sollte er neben privaten auch öffentliche Interessen wahrnehmen. Die Problematik des Gestaltungsplans im Allgemeinen liegt in der vielfach fehlenden Verhältnismäßigkeit der einzelnen Anordnungen. Der Verhältnismäßigkeit kommt im Bereich der Raumplanung vor allem die Funktion zu, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen eigentumsbeschränkenden Maßnahmen und raumplanerischen Zielen anzustreben. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verliert beim privaten Gestaltungsplan jedoch gegenüber jenen Grundstückseigentümern an Bedeutung, die dem privaten Gestaltungsplan zugestimmt haben. Sie können

⁵⁵¹ Vgl. BAUDIREKTION DES KANTONS BERN/ RAUMPLANUNGSAMT

⁵⁵² Vgl. Kapitel 4.3.1.1.3.1

freiwillig öffentlich rechtliche Pflichten und Beschränkungen übernehmen, die über das allgemeine Maß hinaus gehen. Es besteht jedoch die große Gefahr, dass die Grundeigentümer versuchen, ausschließlich ihre persönlichen Interessen durchzusetzen und den privaten Gestaltungsplan hierfür missbrauchen. Dabei kann die Berücksichtigung planerischer Zielvorstellungen unter Umständen missachtet werden. Die Tatsache, dass die Grundstückseigentümer den privaten Gestaltungsplan auf ihre persönlichen Bedürfnisse abstimmen können, kann auf der anderen Seite jedoch durchaus positiv beurteilt werden. Häufig kann festgestellt werden, dass von privaten Gestaltungsplänen ein relativ großer „Effekt“ ausgeht. Vielfach kreieren sie ein „Image“ und setzen Signale, (die in diesem Umfang nicht durch staatliche Bemühungen erreicht werden).

Ein entscheidender Nachteil des privaten Gestaltungsplans ist, dass im Gesetz Verfahrensvorschriften weitgehend fehlen. Das Gesetz enthält insbesondere keine Bestimmungen über die Zustimmungspflichtigkeit⁵⁵³. Auch hinsichtlich der Wirksamkeit sind ähnliche Aussagen für den privaten Gestaltungsplan wie für den allgemeinen Gestaltungsplan zu treffen. Grundsätzlich wird auch durch ihn neues Bauland geschaffen beziehungsweise bestehendes mobilisiert. Der Gestaltungsplan bietet insbesondere die Möglichkeit, brachliegende Industriebrachen einer neuen Nutzung zuzuführen und damit zu mobilisieren. Dem Ziel einer Innenverdichtung kann dadurch unter Umständen ein Schritt näher gekommen werden. Andererseits kann durch einen Missbrauch des privaten Gestaltungsplans in dem Sinne, dass persönliche Interessen durch ihn realisiert werden sollen, auch im Gegenteil die Zersiedelung vorangetrieben werden und zu ungewollten raumplanerischen Auswirkungen führen. Durch die Vergrößerung des Baulandangebots kann ein positiver Effekt auf hohe Bodenpreise erzielt werden. Eine direkte Einflussnahme auf eine bestehende Baulandhortung ist im Rahmen eines Gestaltungsplans jedoch nicht möglich. Die Eigentümer können sich jedoch verpflichten, die Grundstücke im Rahmen einer freiwilligen Verpflichtung auch zu bebauen.

Vor- und Nachteile des privaten Gestaltungsplans	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Setzen häufig Signale und kreieren Image ▪ Bestehendes Bauland kann mobilisiert werden ▪ Möglichkeit Industriebrachen zu recyceln ▪ Ermöglicht Innenverdichtung ▪ Es besteht die Möglichkeit, dass sich Eigentümer freiwillig verpflichten, Grundstücke zu bebauen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probleme bei der Berücksichtigung öffentlicher Interessen ▪ Verfahrensvorschriften fehlen weitgehend. ▪ Kann Zersiedelung vorantreiben ▪ Keine direkte Einflussnahme auf Baulandhortung möglich

4.3.2.4 Investorenmodelle

In der Schweiz sind die meisten Immobilien und das Bauland stark verschuldet. Dies stärkt den Einfluss der Banken auf den Baulandmarkt, da sie eine starke Investorengruppe darstellen. Über Heben und Senken des Hypothekenzinses können sie indirekt den Baulandpreis beeinflussen. Wenn er sich verschiebt, so hat das Auswirkungen auf den Bodenpreis und die Mieten.

Zusammenfassend festzustellen ist, dass der Einfluss und die Bedeutung der Investoren auf den Schweizer Baulandmarkt zwar erheblich ist, jedoch häufig nicht im direkten Zusammenhang mit der Entwicklung von Bauland steht⁵⁵⁴. Infolgedessen wird meist im Zuge von Investorenmodellen auch der Mangel an Bauland nicht durch die Entwicklung oder Mobilisierung von Bauland erreicht. Investoren kaufen lediglich Bauland auf, das in der Regel am Baulandmarkt ohnehin verfügbar war. Positiv ist allerdings, dass das Bauland, wenn es von Investoren aufgekauft wird, auch tatsächlich genutzt und nicht gehortet wird.

⁵⁵³ Beim allgemeinverbindlichen Gestaltungsplan bedarf es einer Flächenmehrheit von zwei Dritteln.

⁵⁵⁴ Ausnahmen sind das Engagement von Investoren im Zuge der Aufstellung von Sondernutzungsplänen.

Vor- und Nachteile von Investorenmodellen	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bauland, das von Investoren entwickelt wurde, wird auch tatsächlich genutzt. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geringe Bedeutung, da Einzonung für den Fünfzehnjahresbedarf für viele Investoren ein großes Problem darstellt.

4.3.3 Erschließung

Der Grundeigentümer hat durch das Recht auf Selbsterschließung eine starke Position, um seine Rechte durchzusetzen. Wesentlich bei der Selbsterschließung ist, dass die Grundeigentümer selbst handeln können und dürfen. Auf der anderen Seite müssen sich die Privaten im Falle der Selbsterschließung an die nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen richten. Dadurch wird erreicht, dass die Planungshoheit des Gemeinwesens unangetastet bleibt. Um alle Einzelheiten der Abwicklung der Erschließungsherstellung zu regeln, empfiehlt sich der Abschluss eines sogenannten Infrastrukturvertrages⁵⁵⁵.

Nicht alles Land in der Bauzone muss in einem Zug erschlossen werden, was weder möglich noch wünschenswert wäre. Aufgrund dessen sieht §92 PBG eine etappenweise Erschließung vor, wodurch die Bautätigkeit gesteuert werden kann⁵⁵⁶.

Die wirtschaftlichen Vorteile, die den Eigentümern durch die Erschließung zufallen, können durch Erschließungsbeiträge bereits in einem Zeitpunkt abgeschöpft werden, in welchem erst eine Anschlussmöglichkeit besteht. Dadurch kann die plangerechte Nutzung des Bodens vorangetrieben werden. Durch die Erhebung der Beiträge wird vermieden, dass das Gemeinwesen den Grundeigentümern die Kosten bis zum Zeitpunkt eines tatsächlichen Anschlusses vorschießt. Aufgrund der Belastung der Eigentümer gemäß tatsächlicher Nutzungsmöglichkeit werden diese zur tatsächlichen Nutzung „gezwungen“, da sonst die Kosten ohne Gegenwert bleiben.

Die Folgen von groß dimensionierten oder weit auseinanderliegenden Bauzonen werden sichtbar, wenn mit einem Erschließungsprogramm zugleich auch die Erschließungskosten geschätzt werden, welche einem Gemeinwesen verbleiben. Ein Nebeneffekt, der durchaus positiv zu beurteilen ist. Der Druck auf die Gemeinden, eine Abstimmung zwischen Finanzlage und Festlegung der Bauzone vorzunehmen, nimmt durch das Erschließungsprogramm stark zu. Das Bundesgesetz verlangt gar die Ermittlung der nötigen Finanzen. Im Finanzbedarf sollten sowohl die Gesamtkosten als auch der nach Abzug der Leistungen der Grundeigentümer verbleibende Kostenaufwand der Gemeinde erfasst sein, also die Kosten, die aus Steuermitteln gedeckt werden müssen⁵⁵⁷. Dadurch kann erreicht werden, dass auf die Gemeinde keine unerwarteten Kosten zukommen und sie in der Lage ist, eine Baugebietseinzonung auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu planen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die dem Gemeinwesen aufgrund der Bundesgesetzgebung obliegenden Pflichten sehr groß sind. Im Vergleich dazu stehen die Grundeigentümer relativ gut da.

Grundsätzlich wird durch die Erschließung das eingezonte Bauland überhaupt erst nutzbar. Die Erschließung stellt somit den letzten Schritt dar, durch den tatsächlich nutzbares Bauland entsteht und der zu einer Beseitigung eines bestehenden Baulandmangels beitragen kann. Im weitesten Sinn wirkt die Aufschließung daher bodenmobilisierend. Dies kann dann die bereits erwähnten Auswirkungen auf die Baulandpreise haben.

Vor- und Nachteile der Erschließung	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eigentümer hat Anspruch auf Erschließung. ▪ Planungshoheit der Gemeinde bleibt unangetastet. ▪ Erhebung von Beiträgen nicht erst bei tatsächlicher Nutzung, dadurch positiver Effekt gegen Baulandhortung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflichten für Gemeinde durch Erschließungsprogramm sehr groß

⁵⁵⁵ Vgl. EYMANN

⁵⁵⁶ Vgl. HALLER/ KARLEN

⁵⁵⁷ Vgl. EYMANN

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Durch Erschließungsprogramm genaue Kalkulation der Kosten ▪ Wirkt im weitesten Sinne bodenmobilisierend. 	
---	--

4.3.4 Zusammenfassung

Auch die Bewertung und Wirksamkeitsanalyse der Schweizer Instrumente und Strategien soll nochmals zusammenfassend in zwei Tabellen dargestellt werden⁵⁵⁸.

		Instrumente und Strategien	Bewertung									
			Bewertungskriterien	Anwendbarkeit	Durchsetzbarkeit	Finanzierung	Risiko für Gemeinde	Zusammenwirken Öffentliche/Private	Akzeptanz	Bürgerbeteiligung	Dauer	Personalaufwand
Hoheitlich	Planerisch/ bodenordnerisch	Richtplanung	++	++	-	+	-	++	+	-	-	++
		Nutzungsplanung	++	++	-	+	-	++	+	-	-	++
		Gestaltungspläne	++	++	-	+	+	+	+	-	-	++
		Erschließungspläne	++	++	+	+	+	++	+	-	-	+
		Quartierplan	++	++	+	+	+	++	+	-	-	+
		Besondere Quartierplanverfahren	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
	Bodenrechtlich	Baugebote	+	+	+	-	-	-	-	+	+	0
		Auszonung	-	+	-	-	-	-	-	+	-	0
		Enteignung	-	-	-	+	-	-	+	-	-	0
	Fiskalisch	Grundstücksgewinnsteuer	++	++	0	0	0	-	0	0	0	0
		Handänderungssteuer	++	++	0	0	0	-	0	0	0	0
		Erbschaft- und Schenkungsteuer	++	++	0	0	0	-	0	0	0	0
		Liegenschaften- oder Grundsteuer	++	++	0	0	0	-	0	0	0	0
Vermögenssteuer		++	++	0	0	0	-	0	0	0	0	
Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge		++	++	0	0	0	-	0	0	0	0	
	Planwertausgleich	++	++	0	0	0	-	0	0	0	0	
Kooperativ	Verträge	Kommunale Bodenbevorzugung	+	-	-	-	+	-	+	+	-	+
		Erschließungsverträge	+	-	+	+	+	+	++	+	+	0
		Vertragliche Regelung zum Baugebot – Berner Modell	+	-	-	+	++	+	++	+	-	+
		Privater Gestaltungsplan	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
		Investorenmodelle	+	-	+	+	++	+	0	+	0	+
	Erschließung	++	++	+	+	+	++	++	+	-	+	

Symbole für die Bewertung
++ : sehr gut
+ : gut
0 : es lässt sich keine Aussage treffen, Punkt wird nicht berücksichtigt
- : schlecht

Wirksamkeit										
Instrumente und Strategien	Wirksamkeit in bezug auf	Anwendung auf		Aktive Beseitigung des Baulandmangels	Dämpfung der Bodenpreise	Mögliche Auswirkungen auf Baulandhortung	Einflussmöglichkeit auf Zersiedelungsabwehr	Einflussmöglichkeit auf widmungskonforme Nutzung	Brachflächen	
		Neues Bauland	Bestehendes Bauland							
Hoheitlich	Planerisch/ bodenordnerisch	Richtplanung	X		+	+	0	++	0	0
		Nutzungsplanung	X		++	+	0	++	0	+
		Gestaltungspläne	X	X	++	+	0	++	0	++
		Erschließungspläne	X		++	+	0	+	0	+
		Quartierplan	X	X	++	+	+	++	0	+
		Besondere Quartierplanverfahren	X	X	+	0	+	++	0	+
	Bodenrechtlich	Baugebote	X	X	+	0	++	+	++	0
		Auszonung		X	-	0	++	-	+	0
		Enteignung	X	X	0	0	+	+	+	0
	Fiskalisch	Grundstücksgewinnsteuer		X	0	-	-	0	0	0
		Handänderungssteuer		X	0	-	-	0	0	0
		Erbschaft- und Schenkungsteuer		X	0	0	-	0	0	0
		Liegenschaften- oder Grundsteuer		X	0	0	+	0	0	0
		Vermögensteuer		X	0	0	+	0	0	0
		Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge		X	0	0	-	0	-	0
		Planwertausgleich	X		0	-	+	0	+	0
Kooperativ	Verträge	Kommunale Bodenbevorratung	X	X	++	++	+	+	++	+
		Erschließungsverträge	X	X	+	0	0	0	0	0
		Vertragliche Regelung zum Baugebot – Berner Modell	X	X	+	0	++	++	++	0
	Privater Gestaltungsplan	X	X	++	+	+	-	+	+	
	Investorenmodelle		X	+	+	++	-	+	++	
	Erschließung	X		++	+	+	+	0	+	

Symbole für die Wirksamkeit
++ : sehr große Wirksamkeit
+ : Wirksamkeit erkennbar
0 : keine Wirksamkeit
- : gegenteiliger Effekt

5 VERGLEICH ZWISCHEN DEN LÄNDERN

Bevor auf den Vergleich der vorgestellten Instrumente und Strategien eingegangen wird, werden die den Instrumenten und Strategien zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen und das Planungssystem verglichen. Dies ist von Bedeutung, um vor dem Hintergrund dieses Vergleichs einen sinnvollen und aussagekräftigen Vergleich der Instrumente und Strategien selbst vornehmen zu können.

Vergleich der Rechtsgrundlagen

Kompetenzen:

In Deutschland ist die Raumplanung auf Bundesebene geregelt, wohingegen in der Schweiz das Raumplanungsgesetz des Bundes die Grundlage der Raumplanung und der Ordnung des Bodenmarktes darstellt. Dieses wird durch die Kantone konkretisiert bzw. ergänzt. Das schweizerische Bundesgesetz über die Raumplanung schafft im Gegensatz zu Österreich eine nationale Rechtsgrundlage in bezug auf die Raumplanung. Die österreichische Verfassung räumt dem Bund keine nominellen Raumordnungskompetenzen ein, d.h. dem Bund steht in Österreich keine Grundsatzkompetenz für die Raumordnung zu wie dies in Deutschland oder der Schweiz der Fall ist. Entsprechend ist in Österreich auch die örtliche Raumplanung auf Landesebene geregelt.

Gliederung der Rechtsgrundlagen:

Ein weiterer bedeutender Unterschied ist, dass in der Schweiz nicht wie in Deutschland eine Trennung zwischen Raumplanungs- und Baurecht vorgenommen wurde, weder auf kantonaler noch auf kommunaler Ebene.

In Deutschland existieren zur Regelung der Raumordnung im Wesentlichen zwei Gesetze, nämlich das Bundesraumordnungsgesetz und das öffentliche Baurecht. Das öffentliche Baurecht ist in Deutschland unterteilt in das bundesrechtliche Bauordnungsrecht (Planungs- und Baurecht) und das Bauordnungsrecht der Länder.

Im Schweizer Raumplanungsgesetz (RPG) ist ein besonderes Kapitel enthalten, das die unmittelbar bodenbezogene Planung betrifft, nach deutschem Rechtsverständnis also die Bauleitplanung.

In Deutschland wird das Bodenrecht durch das Baugesetzbuch geregelt, wohingegen in der Schweiz das Raumplanungsgesetz bodenrechtliche Regelungen durch das Instrument der Nutzungspläne, durch die Definition der wichtigsten Nutzungsarten und durch die Vorschriften des Art. 5 RPG über Ausgleich und Entschädigung von Planungen enthält⁵⁵⁹. Grund hierfür ist, dass das schweizerische Verfassungsrecht keine dem Grundgesetz entsprechende Kompetenzaufteilung zwischen Boden- und Raumordnungsrecht kennt, die in Deutschland zum Erlass zweier Gesetze mit unterschiedlichen Regelungen, dem Baugesetzbuch und dem Raumordnungsgesetz (ROG) geführt hat⁵⁶⁰.

Das deutsche Raumordnungsgesetz beschränkt sich auf ausfüllungsbedürftige Grundsätze der Landesplanung und nach weiterer Konkretisierung auch für die kommunale Bauleitplanung. Das schweizerische RPG beinhaltet des Weiteren auch einen bauordnungsrechtlichen Teil.

In der Schweiz finden sich Vorschriften über die Art und die Ausgestaltung der Bauten, die Baukontrolle, die Behördenorganisation und das Bewilligungsverfahren in den kantonalen Planungserlassen (Baugesetze bzw. Planungs- und Baugesetze, Bauverordnungen). Das RPG der Schweiz befasst sich folglich sowohl mit den Grundsätzen der Raumordnung auf übergeordneter Ebene als auch mit den Grundsätzen und Verfahrensnormen für die Bodenordnung und die kommunale Planung, die im Weiteren ausführlich durch die Gesetzgebung der Kantone geregelt wird.

⁵⁵⁹ Vgl. WEGENER

⁵⁶⁰ Vgl. ERBGUTH/ TIMMERN

Auch in Österreich wird im Allgemeinen keine Trennung zwischen Raumplanungs- und Baurecht vorgenommen. Das bedeutet, dass es besondere Unterschiede in der Gesetzgebung hinsichtlich der bodenrechtlichen Aspekte gibt.

Die österreichischen Raumordnungsgesetze enthalten in der Regel bodenrechtliche Regelungen in der Form, dass die Instrumente der örtlichen Raumordnung wie beispielsweise Flächenwidmungs- und Bebauungspläne oder das Umlegungsverfahren detailliert geregelt sind. In einigen Raumordnungsgesetzen sind des Weiteren auch bauordnungsrechtliche Regelungen enthalten, wohingegen andere Länder eine Trennung durch separate Bauordnungen oder Gemeindeplanungsgesetze vorsehen und des Weiteren darin teilweise Instrumente, die im Raumordnungsgesetz nicht geregelt sind, regeln. Ein Beispiel hierfür ist Niederösterreich. Dort wird im Raumordnungsgesetz das Instrument Flächenwidmungsplan geregelt und in der Bauordnung der Bebauungsplan. Aufgrund der unterschiedlichen Raumordnungsgesetze der einzelnen Bundesländer ist das österreichische Raumordnungs- bzw. Raumplanungsrecht für den Rechtsanwender nur mit erheblichem Aufwand erschließbar.

Planungshoheit:

Eine Gemeinsamkeit ist, dass die Gemeinden in Deutschland, Österreich und der Schweiz eine Planungshoheit besitzen. In der Schweiz geht es sogar soweit, dass das Prinzip der gemeindlichen Selbstverwaltung es verlangt, dass wesentliche Teile des Planungs- und Baurechts der kommunalen Ebene zur näheren Ausgestaltung offen bleiben. Dies ist in Deutschland und in Österreich nicht der Fall; in der Schweiz sind indes in den meisten Kantonen die Entscheidungsspielräume der Gemeinden erheblich.

Regelungen zur baulichen Nutzbarkeit:

Aus dem Fehlen eines bundeseinheitlichen Städtebaurechts in Österreich ergibt sich, dass es auf Bundesebene auch keine verordnungsrechtlichen Bestimmungen geben kann, die den Regelungen der Baunutzungsverordnung in Deutschland über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche entsprechen. Diese Regelungsgegenstände sind in den Gesetzen und Verordnungen der österreichischen Bundesländer, wenn auch mit unterschiedlichem Inhalt und verschiedenartiger Regelungsdichte, angesprochen. Es sind in Österreich keine „Planungsanleitungen“ zu finden, die in ihrer Ausführlichkeit und Systematik mit den Regelungen der BauNVO verglichen werden können.

In der Schweiz hingegen bedient man sich zur Regelung der zulässigen baulichen Nutzung im Wesentlichen solcher Instrumente, wie sie in der BauNVO mit den Bestimmungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche enthalten sind. In den kantonalen Planungs- und Bauvorschriften finden sich Planungsanweisungen für die Gemeinden, die in gewissem Maße mit dem Inhalt der BauNVO vergleichbar sind. Ein bundeseinheitliches Regelwerk entsprechend unserer BauNVO ist in der Schweiz jedoch aus Verfassungsgründen nicht denkbar⁵⁶¹.

Begriffsvielfalt:

Ein entscheidender Unterschied ist, dass es insbesondere in der Schweiz durch die beschränkte Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zu einer Vielfalt an Begriffen und Instrumenten der Raumplanung kommt. Die Verrechtlichung der Begriffswelt geht viel weniger weit als in Deutschland. Dies ist mit ein Grund, warum in der Schweiz bereits mehrfach Forderungen nach einem Bundesbaugesetz laut wurden. Auch die stärkere Stellung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in der Schweiz ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Ähnlich wie in der Schweiz ist die Instrumenten- und Begriffsvielfalt in den einzelnen Gesetzen der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu Deutschland wesentlich größer. Grund hierfür ist auch hier das Fehlen einer bundeseinheitlichen Regelung.

Historie:

Ein zu erwähnender Unterschied ist die Historie des Rechts in den Untersuchungsländern. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt im Vergleich zur Schweiz, zumindest auf nationaler Ebene, über eine sehr viel längere

⁵⁶¹ Vgl. STICH/ WIEGAND

Geschichte des Baurechts. Auch die heutige Organisation der Raumplanung in Österreich fußt auf einer längeren Entwicklung als dies in der Schweiz der Fall ist. Hinzu kommt, dass das geltende schweizerische Recht sich nicht ohne weiteres mit dem ausländischen vergleichen lässt, weil die Gegebenheiten in der Schweiz mit dem ausgedehnten Berggebiet und einem seit dem 2. Weltkrieg (aus Gründen der positiven Erfahrung mit der Sicherstellung der Eigenernährung) hofierten ländlichen Raum von anderen Staaten divergieren⁵⁶².

Zusammenfassende Gegenüberstellung der gesetzlichen Grundlagen:

Die Gesetze der drei Untersuchungsländer unterscheiden sich deutlich voneinander. Die Grundfragen sind jedoch dieselben, auch wenn die gesetzlichen Regelungen divergieren.

Die folgende Graphik stellt die gesetzlichen Grundlagen für die Instrumente und Strategien in den einzelnen Ländern nochmals einander gegenüber.

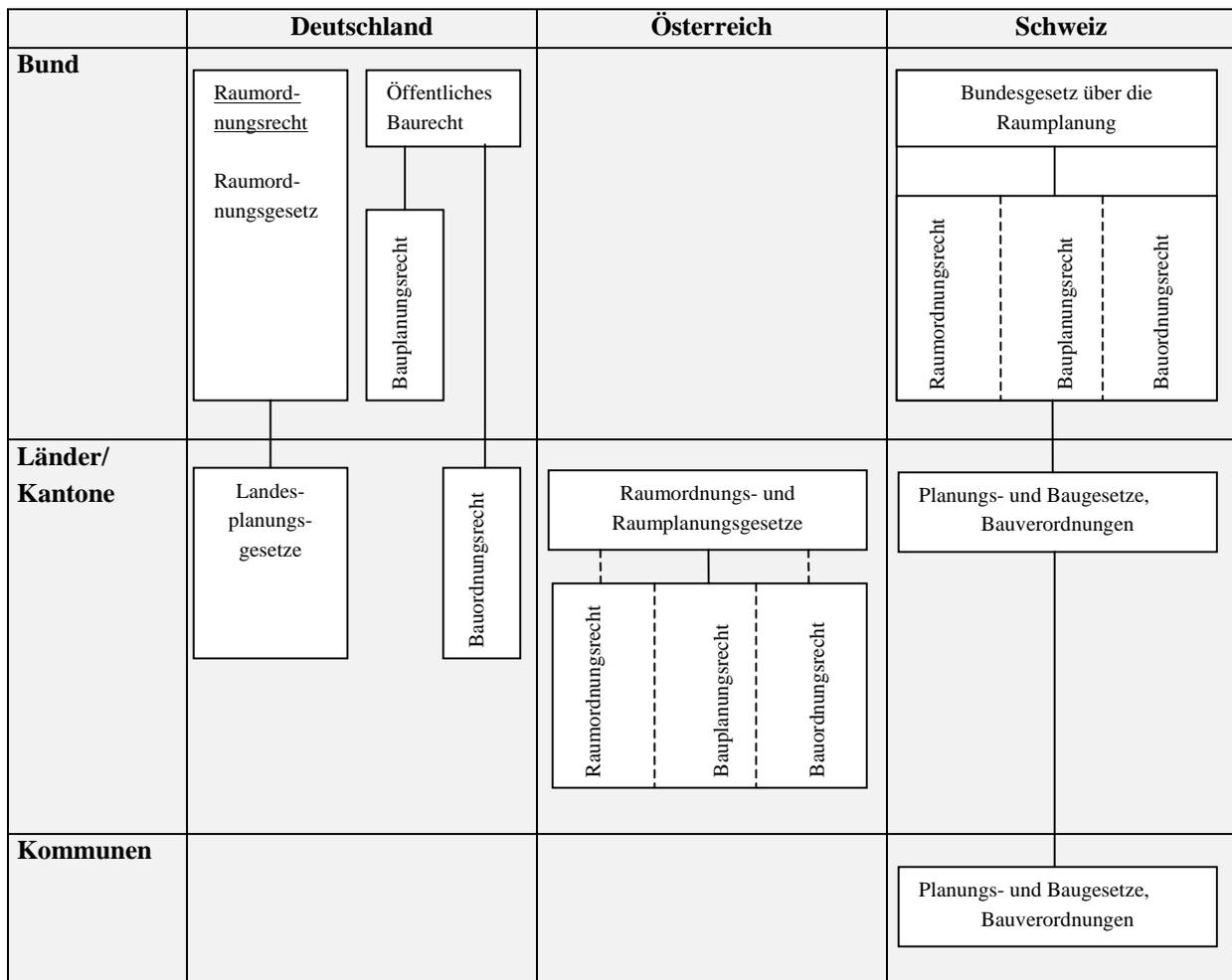


Abbildung 14: Vergleich der gesetzlichen Grundlagen

Vergleich des Planungssystems

Im Zuge des Vergleichs des Planungssystems soll an dieser Stelle nur kurz auf die Instrumente der überörtlichen Raumplanung eingegangen werden. Ein ausführlicher Vergleich kann nicht Gegenstand der Arbeit sein, da sie nur eine untergeordnete Rolle für die Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung spielen. Die Instrumente der kommunalen Ebene werden im weiteren Verlauf der Arbeit noch Gegenstand detaillierter Untersuchungen sein.

In allen drei Ländern hat sich die örtliche Planung den Erfordernissen der Raumplanung unterzuordnen.

⁵⁶² Vgl. LENDI (2003a)

Bundesebene:

In der Schweiz sind auf Bundesebene zur Erfüllung der raumwirksamen Aufgaben von nationaler Bedeutung (v.a. Infrastrukturanlagen) Konzepte und Sachpläne zu erstellen. Es fällt auf, dass abgesehen von den sektoralen Konzepten und Sachplänen, die der Bund in der Schweiz für seine eigenen raumwirksamen Tätigkeiten zu erstellen hat, eine überfachliche und langfristige Gesamtkonzeption der nationalen Ebene in der Schweiz in dieser Form nicht existiert. Allerdings legt der Bund die „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“ fest. Auf Bundesebene ist in der Schweiz kein Planmittel entsprechend der kantonalen Richtplanung vorgesehen. Es sollen trotz zahlreicher Kompetenzen nur Konzepte und Sachpläne erstellt werden, die den Kantonen bekannt zu geben sind.

Etwas anders sieht die Situation in Deutschland aus. Dort hat der Bund 1993 in Zusammenarbeit mit den Ländern den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen, als Positionsbestimmung für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebietes, erarbeitet. Die Ministerkonferenz für Raumordnung sieht darin eine geeignete Grundlage für eine zukunftsorientierte Raumordnungspolitik, auf dessen Grundlage Vorschläge für eine Konkretisierung von handlungsorientierten Maßnahmen (Handlungsrahmen) erarbeitet werden sollen. Eine rechtliche Bindungswirkung beinhaltet der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen, genauso wie sein Vorläufer das Bundesraumordnungsprogramm (BROP) jedoch nicht. Diese Tatsache stellt ein herausragendes Merkmal des deutschen Planungssystems dar.

Dem Bund in der Schweiz wird allerdings eine horizontale Abstimmung der Fachplanungen auferlegt, die weiter geht als dies in Deutschland durch das ROG vorgesehen ist. Außerdem erfolgt in der Schweiz eine horizontale Abstimmung zwischen Bund und Kantonen, indem beide Ebenen zusammenarbeiten und der Bund den Kantonen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt gibt.

In Österreich hingegen hat der Bund keine nominellen Raumordnungskompetenzen. Ihm kommen lediglich Fachplanungskompetenzen zu. Das von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) beschlossene Raumordnungskonzept stellt infolgedessen kein förmliches Planungsinstrument dar. Der erste Raumordnungsbericht der ÖROK stellt fest, dass in Österreich die Verfassungsrechtslage dem Bund zwar weitreichende, aber nur sachlich beschränkte raumwirksame Planungsbefugnisse einräumt, die in Form von „Ressortplanungen“ zu verwirklichen sind.

Der Vergleich lässt also erkennen, dass keines der drei Untersuchungsländer über ein förmliches Planungsinstrument auf der Bundesebene verfügt, das in der Lage ist, die Raumordnung ganzheitlich (d.h. nicht nur sektoral) zu koordinieren.

Landes-/ Kantonsebene:

Die Konkretisierung und Ausgestaltung der Raumordnung überlässt das deutsche ROG den nachfolgenden Gesetzgebungsebenen, d.h. den Ländern. In Deutschland geschieht dies insbesondere durch Programme und Pläne.

Das Schweizer RPG sieht im Vergleich dazu das Instrument der kantonalen Richtpläne vor. Dieses wird durch das kantonale Recht näher geregelt. Nach Form und Inhalt entsprechen die kantonalen Richtpläne den bundesdeutschen Programmen und Plänen und, was die zeitliche und finanzielle Durchführung angeht, der umfassenden Entwicklungsplanung. Der kantonale Richtplan ist von der Planungsebene her am ehesten mit dem Landesentwicklungsplan vergleichbar, vom Maßstab eher mit einem deutschen Regionalplan.

Das deutsche ROG gibt den Ländern lediglich vor, übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne aufzustellen, welche Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten müssen, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze des ROG erforderlich sind. Im Verhältnis zur Schweiz sind in Deutschland rahmensetzende Verhaltensnormen für die Landesplanung wenig ausdifferenziert. Auch Festsetzungen im Hinblick auf Maßnahmen und deren zeitliche und finanzielle Realisierung fehlen im deutschen ROG im Gegensatz zum Schweizer RPG gänzlich. Das Schweizer RPG hingegen legt wesentlich detaillierter fest, welches die Grundlagen zu kantonalen Richtplänen sein müssen.

In Österreich haben im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz die Länder die alleinige hoheitsrechtliche Befugnis, für ihren Bereich Raumordnungsgesetze und Baurecht zu erlassen. Raumplanung ist in Österreich Landessache. In den Gesetzen formulieren die Länder die Ziele der Raumordnung in teils sehr umfassender Art.

Insgesamt ist der kantonale Richtplan in der Schweiz den Entwicklungsprogrammen für das gesamte Bundesland in Österreich und den übergeordneten und zusammenfassenden Programmen und Plänen in Deutschland zumindest nach dem Wortlaut vergleichbar.

Regionalebene:

Auch auf der Regionalebene besteht zwischen den Ländern ein wesentlicher Unterschied.

Die schweizerische Richtplanung ist auf regionaler Ebene (regionale Richtplanung) nur in wenigen Kantonen vorgesehen und ist in den meisten Kantonen fakultativ geregelt.

In Deutschland erfüllt die Regionalplanung als dritte Planungsebene als Teil der Landesplanung gleichzeitig die Funktion eines Bindeglieds zwischen Landesraumordnung, regionalen Fachplanungen und Planungen der Gemeinden. Je nach Verwaltungsaufbau und nach dem Inhalt der jeweiligen Raumordnungsgesetze ist die Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich aufgebaut. Regionalplanung findet durch Landesbehörden (Saarland, Schleswig-Holstein), durch Bezirksplanungsräte (Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt), durch regionale Planungsverbände (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen) oder auf Kreisebene (Niedersachsen) statt. Dementsprechend unterliegt die Regionalplanung mehr staatlichem oder mehr kommunalem Einfluss.

In der Schweiz hingegen werden Regionalpläne im Allgemeinen, soweit dies überhaupt geschieht, von privatrechtlichen Planungsorganisationen resp. öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden erstellt. Eine mit der Bezirksregierung in Deutschland vergleichbare vierte staatliche Ebene existiert nicht.

Auch in Österreich existiert wie in der Schweiz keine hoheitliche Regionalplanungsträgerschaft. Falls der Begriff der Regionalplanung überhaupt gebraucht wird, so ist darunter allenfalls teilräumliche Landesplanung zu verstehen.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass nur Deutschland über ein Planungsinstrument auf der regionalen Ebene verfügt. Allerdings wird in der Schweiz die Regionalplanung in den kommenden Jahren durch die Schaffung von Agglomerationsräumen⁵⁶³ einen höheren Stellenwert erhalten.

Planungspflicht/ Koordination/ Abstimmung:

Der Vergleich zeigt, dass sich zwischen den Ländern sowohl in den Zielen und Grundsätzen als auch in den wichtigsten Prinzipien der Raumplanung, wie beispielsweise Planungspflicht und Koordination, Gegenstromprinzip und Abstimmung Ähnlichkeiten feststellen lassen, diese in den Gesetzen jedoch andere Ausformungen finden.

Von besonderer Bedeutung ist, dass im schweizerischen RPG die Koordination und Abstimmung einen besonderen Stellenwert hat. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass man in Deutschland diesbezüglich immer noch Schwierigkeiten gegenüber steht. Beachtlich ist außerdem, dass durch das schweizerische RPG dem Instrumentarium der Pläne eine Funktion zugesprochen wird, die eine durchgehende Planung von der Bundes- bis zur kommunalen Ebene impliziert. Eine Planungspflicht sieht das deutsche ROG nur für die Länder vor. Diese entscheiden über die Notwendigkeit einer Regionalplanung. Im Vergleich dazu verpflichtet das Schweizer RPG im Bereich der Aufgaben mit räumlichen Auswirkungen alle Stufen des dreigliedrigen Staatssystems (Bund, Kantone, Gemeinden). In Deutschland besteht die Pflicht zu planen zwar genauso wie in der Schweiz, diese ist jedoch gesetzlich nicht so stark hervorgehoben. Da der Bund in Österreich keine Ziele der Raumordnung im hoheitlichen Bereich festgelegt hat, ist eine explizite Unterstellung der Fachplanungen unter ein Raumordnungskonzept nicht möglich. Es ist jedoch anzumerken, dass zwischen den Bundesministerien und den Ämtern der Landesregierungen viele Kontakte vorhanden sind und informelle Koordinierung geübt wird. Außerdem verstärkt die Arbeit in der ÖROK den Informationsfluss zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. In Österreich ist die Koordinierung zwischen Land und Gemeinden rechtlich geregelt und einfach, zwischen Ländern und Bund rechtlich kompliziert, aber praktikierbar. Das nominelle österreichische Raumordnungsrecht verpflichtet als hoheitliche Planungsträger lediglich das Land und die Gemeinde, bei denen eindeutig die Hauptlast der umfassenden Raumplanung liegt.

⁵⁶³ Agglomerationsräume zielen insbesondere auf eine planerische Abstimmung von Verkehr und Siedlungsentwicklung ab.

Bürgerbeteiligung:

Das Schweizer RPG sieht zur Information und Mitwirkung eine Unterrichtung der Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen durch die Behörden vor, damit diese bei den Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.

Der Unterschied zu Deutschland besteht darin, dass das Schweizer RPG eine Beteiligung und Mitwirkung der Bevölkerung bei allen im RPG erwähnten Planungen vorsieht, d.h. bei Sachplanungen, Richtplanungen und Nutzungsplanungen.

Im Vergleich dazu sieht das deutsche ROG zwar eine gegenseitige Beteiligungs-, Beratungs-, Mitteilungs- und Auskunftspflicht vor, eine direkte „Beteiligung“ der Bevölkerung ist aber nicht vorgesehen⁵⁶⁴.

In Österreich kommen dem einzelnen Bürger in der Regel keine rechtlich abgesicherten Mitwirkungsrechte im Zuge der Erstellung überörtlicher Raumpläne zu. Er hat nur in Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg ein Anhörungsrecht, von dem er bei der allgemeinen Einsichtnahme Gebrauch machen kann⁵⁶⁵.

Zusammenfassende Gegenüberstellung der Planungsebenen:

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Bundesebene	Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen ⁵⁶⁶	Raumordnungskonzept ⁵⁶⁷	(sektorale) Konzepte und Sachpläne
Länderebene/ Kantonalebene	Übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne	Landesentwicklungsprogramm	Raumordnungskonzepte Kantonaler Richtplan Kantonale Nutzungspläne
Regionalebene	Regionalpläne/ Regionale Raumordnungsprogramme oder -pläne	(Regionalplanung) ⁵⁶⁸	
Kommunalebene	Stadtentwicklungskonzept Flächennutzungsplan Bebauungsplan	Örtliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan Bebauungsplan	Kommunaler Richtplan Rahmennutzungsplan (Zonenplan) Sondernutzungsplan

Abbildung 15: Vergleich der Planungsinstrumente

5.1 Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung

5.1.1 Hoheitliche Instrumente und Strategien

5.1.1.1 Planerische Instrumente auf örtlicher Ebene

Die Beschreibung der Planungssysteme der Untersuchungsländer macht deutlich, dass das deutsche, das österreichische und das Schweizer Recht nicht die gleichen Begriffe verwenden.

Grundlage für die Ortsplanung:

Wie bereits erwähnt findet die Ortsplanung in der Bundesrepublik Deutschland ihre gesetzliche Grundlage im BauGB. Inhalte, Zuständigkeiten und Verfahren sind in Deutschland für die Ortsplanung ausführlich bundeseinheitlich geregelt.

⁵⁶⁴ Vgl. zu diesem Abschnitt WEGENER, EBERLE/ MUGGLI und STIGLBAUER et al.

⁵⁶⁵ Vgl. MÜLLER

⁵⁶⁶ Diese stellt kein Planungsinstrument förmlicher Art dar.

⁵⁶⁷ Der Bund hat keine nominellen Raumordnungskompetenzen. Aufgrund dessen wurde die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) als ständiges Organ von Bund, Ländern und Gemeinden gegründet. Von ihr wurde das Raumordnungskonzept beschlossen, das jedoch kein Planungsinstrument förmlicher Art darstellt. Die ÖROK arbeitet im „rechtsfreien Raum“. (Vgl. LENDI 1997)

⁵⁶⁸ Eine hoheitliche Regionalplanungsträgerschaft ist in Österreich nicht bekannt. Unter Regionalplanung auf öffentlich-rechtlicher Basis ist nur teilräumliche Landesplanung zu verstehen, die es jedoch auch nicht in jedem Bundesland gibt.

In Österreich hingegen sind diese in den Raumordnungs- und Raumplanungsgesetzen der Länder mit unterschiedlichem Inhalt und unterschiedlicher Genauigkeit festgesetzt.

In der Schweiz ist die Situation der in Österreich vergleichbar. Das RPG umschreibt lediglich die wichtigsten Nutzungsarten und legt allgemeine Grundsätze über Zuständigkeit und Verfahren fest. Den Kantonen bleibt infolgedessen ein sehr großer Spielraum, im Rahmen ihrer Bedürfnisse die planerischen Instrumente durch entsprechende Gesetzgebung weiter auszugestalten. Für die Gemeinden besteht außerdem die Möglichkeit, diese Regelungen dann in ihren Bauverordnungen weiter zu konkretisieren und zusätzliche Festsetzungen zu treffen.

Ebenen der Gemeindeplanung:

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Ebene der Gemeindeplanung durch das BauGB in Form von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan zweistufig angelegt⁵⁶⁹. Im Vergleich dazu ist in Österreich die örtliche Planung im Grunde genommen dreistufig angelegt. Die erste Ebene stellen die örtlichen Entwicklungs-, Raumordnungskonzepte und Entwicklungsprogramme dar. Diese sind der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung vorgeschaltet. Anzumerken ist, dass diese Stufe der kommunalen Planung nicht in allen Bundesländern vorgesehen ist.

In der Schweiz besteht ähnlich wie in Österreich im Allgemeinen eine Dreistufigkeit der kommunalen Planung durch kommunalen Richtplan, Nutzungsplan und Sondernutzungsplan. Es ist jedoch ebenfalls darauf hinzuweisen, dass der kommunale Richtplan in den wenigsten Kantonen verbindlich vorgeschrieben ist, die Koordinierung der Planung jedoch erheblich erleichtert. Schweizer Gemeinden definieren ihre Ortsplanungsziele oft in einem Richtplan oder in einem Leitbild.

Insgesamt haben die Schweiz und Österreich somit mit dem kommunalen Richtplan bzw. dem örtlichen Entwicklungskonzept eine Ebene der örtlichen Planung mehr als Deutschland. Anzumerken ist jedoch, dass auch in Deutschland vereinzelt eine dritte Ebene der örtlichen Planung in Form von Stadtentwicklungsplänen realisiert wird. Diese wären dann mit dem Schweizer kommunalen Richtplan und dem österreichischen örtlichen Entwicklungskonzept zu vergleichen.

Vergleichbarkeit der örtlichen Planungsebenen:

Bei einer vergleichenden Betrachtung der Planungsebenen innerhalb der örtlichen Planung kann es zu Missverständnissen aufgrund von vorschnellen Identifizierungen und unterschiedlicher Terminologie kommen.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das vorschnelle Gleichsetzen von österreichischem örtlichen Entwicklungskonzept mit schweizerischem kommunalen Richtplan, deutschem Flächennutzungsplan mit österreichischem Flächenwidmungsplan und schweizerischem Zonenplan und deutschem Bebauungsplan mit österreichischem Bebauungsplan und schweizerischem Sondernutzungsplan. Diese entsprechen sich zwar in ihrer funktionellen Ausrichtung, sind jedoch von unterschiedlicher Rechtsnatur.

Zu nennen ist in diesem Zusammenhang der deutsche Flächennutzungsplan, welcher vorbereitend und lediglich behördenverbindlich ist, wohingegen der Schweizer Zonenplan grundeigentumsverbindlich ist. Er führt aus und greift ein. Dem Zonenplan in der Schweiz und dem Flächennutzungsplan in Deutschland entspricht in Österreich von der Ebene her der Flächenwidmungsplan, welcher einer der wichtigsten Instrumente der österreichischen Raumplanung darstellt und wie auch der österreichische Bebauungsplan grundeigentumsverbindlich ist, d.h. gegenüber dem einzelnen rechtsverbindlich ist.

In der Schweiz sind alle Nutzungspläne grundeigentumsverbindlich, d.h. Rahmennutzungspläne als auch Sondernutzungspläne. Hinsichtlich der Grundeigentumsverbindlichkeit sind somit deutscher Bebauungsplan, Schweizer Zonenplan und österreichischer Flächenwidmungsplan auf eine Ebene zu setzen. Die Schweizer Sondernutzungspläne sind mit dem deutschen Bebauungsplan vergleichbar. Sie präzisieren die im Rahmennutzungsplan vorgezeichnete Grundnutzung für Teilräume oder einzelne Sachbereiche ähnlich wie die Bebauungspläne die Flächennutzungspläne konkretisieren.

⁵⁶⁹ Anzumerken ist, dass einige Städte und Gemeinden auf übergeordneter Ebene als informelles strategisches Instrument ein Stadtentwicklungskonzept erstellen. Dieses ist jedoch im Baugesetzbuch nicht gesetzlich verankert und kann deswegen auch nicht als förmliches Planungsinstrument bezeichnet werden.

Genehmigungspraxis der Pläne:

In der Schweiz werden die Nutzungspläne durch die Kantone genehmigt und dadurch verbindlich gegenüber jedermann. Im Vergleich dazu werden in der Bundesrepublik die Bauleitpläne auf Regionalebene genehmigt⁵⁷⁰. Der Flächennutzungsplan wird behördenverbindlich, der Bebauungsplan gegen jedermann verbindlich.

In Österreich muss der Flächenwidmungsplan wie in Deutschland durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

Zusammenhang zwischen den Instrumenten der örtlichen Ebene untereinander:

Ein weiterer Unterschied zwischen den Untersuchungsländern ist, dass es in der Schweiz dem Wortlaut nach keinen direkten funktionellen Zusammenhang zwischen den Instrumenten Richtplan und Nutzungsplan wie es diesen im deutschen Recht zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan und in den meisten österreichischen Gesetzen zwischen Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan gibt. Dessen ungeachtet besteht ein solcher auch in der Schweiz.

Regelungsinhalte der Instrumente auf örtlicher Ebene:

In allen drei Ländern werden örtlich gesetzlich vorgesehene und zulässige Nutzungsarten lokalisiert und dimensioniert, d.h. bei der Nutzungsplanung wie bei der Flächennutzungsplanung bzw. Flächenwidmungsplanung.

Unterschiedlich ist, dass in der Schweiz lediglich Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen durch das RPG definiert werden und es den Kantonen überlassen bleibt, neben diesen festgelegten weitere Nutzungszonen vorzusehen.

Im deutschen Baugesetzbuch hingegen ist die Darstellung der Arten der Bodennutzung differenzierter und einheitlicher geregelt. Im Gegensatz zum Bebauungsplan sind im Flächennutzungsplan weitere als im Gesetz aufgezählte Ausweisungen möglich.

Die Nutzungspläne nach Schweizer RPG weisen im Vergleich zu den deutschen Flächennutzungsplänen nach BauGB einen geringeren Detaillierungsgrad hinsichtlich der Vielzahl seiner Aussagen auf, jedoch einen höheren Konkretisierungsgrad bei seinen räumlichen Festsetzungen.

Der deutsche Flächennutzungsplan ist im Gegensatz zum schweizerischen Zonenplan und österreichischem Flächenwidmungsplan nicht parzellenscharf.

Bezogen auf Regelungsmöglichkeiten und Detaillierungsgrad ähneln sich österreichischer Flächenwidmungs- und Bebauungsplan und deutscher Flächennutzungs- und Bebauungsplan sehr.

Überbaumungsmöglichkeiten:

Es kann festgestellt werden, dass die Regelungen der baulichen Nutzung in der Schweiz im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland und Österreich nicht wesentlich verschieden sind. Allerdings ist nach MEIER in der Schweiz eine gewisse Tendenz zu einem höheren Grundstücksflächenverbrauch feststellbar. Die Überbaumungsmöglichkeit ist in der Schweiz im Allgemeinen geringer als in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu erwähnen, dass die Baudichte in der Schweiz in der Regel nur die Grenze nach oben markiert.

Weitere Gründe für diesen hohen Flächenverbrauch sind tiefere Baulandpreise im Umland, eine ausgezeichnete Infrastruktur und ein hoher Wohlstand. Aufgrund dieses höheren Flächenverbrauchs und einem weniger breiten genehmigungsfreien Geltungsbereich der Planung liegt die Gefahr einer Zersiedelung der Landschaft etwas höher als in Österreich und Deutschland.

Die deutsche BauNVO hingegen erlaubt auch, Mindestmaße für die bauliche Verdichtung festzusetzen.

Im österreichische Flächenwidmungsplan dagegen können bereits konkrete Vorgaben über Art und Maß der baulichen Nutzung gemacht werden. Allerdings kennt keines der österreichischen Landesgesetze den Begriff der überbaubaren Grundstücksfläche. Nur die wenigsten österreichischen Landesgesetze weisen vorgegebene Mindest- und Höchstwerte für die bauliche Ausnutzbarkeit der Grundstücke auf.

⁵⁷⁰ Allerdings sind aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne von einem Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren freigestellt.

Möglichkeit zur Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten in der Planung:

Deutscher Flächennutzungsplan, Schweizer Rahmennutzungsplan und österreichischer Flächenwidmungsplan umfassen das gesamte Gemeindegebiet⁵⁷¹.

Die Schweiz weist die Besonderheit auf, dass es durch die Unterteilung der Nutzungspläne in Rahmennutzungsplänen und Sondernutzungsplänen zu einer Vielzahl verschiedener Instrumente kommt, die in vergleichbarer Form weder in Deutschland noch in Österreich existiert. Dadurch ist es den Gemeinden möglich, punktuell besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen und eine Verfeinerung oder Abänderung der allgemeinen Ordnung in kleineren Gebieten zuzulassen. In der Schweiz kann eine von der normalen, abweichende, differenzierte Bauweise genehmigt werden. Gleichzeitig können an die bauliche Gestaltung, die Einordnung in die Umgebung und die Wohnqualität in verschiedener Beziehung erhöhte Anforderungen gestellt werden. Die Entscheidungsspielräume der Gemeinden sind beachtlich. Allerdings besteht auf dem Gebiet der Sondernutzungspläne eine besondere föderalistische Vielfalt, da den kantonalen Gesetzgebern diesbezüglich ein sehr großer Gestaltungsspielraum eingeräumt wird.

In Deutschland sind derartige Regelungen allenfalls durch Vorhaben- und Erschließungspläne möglich. Allerdings kann durch einen Vorhaben- und Erschließungsplan nicht von der allgemeinen Ordnung abgewichen werden wie das in der Schweiz möglich ist. Durch ihn kann lediglich den Bedürfnissen eines kleineren Gebiets Rechnung getragen werden.

Bürgerbeteiligung:

In einigen Ländern Österreichs begründet bereits die Absicht einen Flächenwidmungsplan aufzustellen die Pflicht, dies öffentlich kundzutun. Die Gemeinden können die Bevölkerung auch bereits an der Aufstellung des örtlichen Entwicklungskonzepts beteiligen. Das Verfahren bei der Aufstellung eines Flächenwidmungsplans ist dem deutschen Verfahren bei der Bauleitplanung insgesamt sehr ähnlich.

Wie auch in Deutschland wird der Entwurf in der Gemeinde öffentlich ausgelegt, so dass der Bevölkerung die Möglichkeit zur Einsichtnahme und zur Stellungnahme gegeben wird.

Das schweizerische RPG sieht eine Beteiligung der Bevölkerung bei allen im RPG erwähnten Planungen vor. Das bedeutet, dass diese auch bei der Richt- und Nutzungsplanung über die Ziele und den Ablauf der Planung unterrichtet werden, um in geeigneter Weise mitwirken zu können. Es wird als Minimum verlangt, dass die für die Planung verantwortliche Behörde Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtäußerung freigibt. Die Bevölkerung hat dann die Möglichkeit Vorschläge und Einwände vorzubringen, die von der zuständigen Behörde zu beantworten sind.

In Deutschland ist die Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung verbindlich geregelt. Die Gemeinde hat Ziele und Zwecke der Planung öffentlich darzulegen und ermöglicht allgemein Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung.

Insgesamt ist die Beteiligung der Bevölkerung an der örtlichen Planung in allen drei Untersuchungsländern ähnlich ausgeprägt.

Genehmigung von Bauvorhaben auf Grundlage der örtlichen Planung:

Sofern die oben aufgeführten Pläne aufgestellt wurden, stellen sie in allen drei Untersuchungsländern die Grundlage für die Zulässigkeit und Genehmigung eines konkreten Bauvorhabens dar. Sie sind das zentrale Instrument zur Umsetzung der Festlegungen der Raumplanung. Jedoch auch in diesem Bereich ergeben sich Unterschiede zwischen den drei Ländern.

Das schweizerische Baubewilligungsverfahren kennt im Unterschied zum deutschen Baugenehmigungsverfahren einen breiteren, genehmigungsfreien, sachlichen Geltungsbereich. Sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, d.h. wenn die Anlagen oder Bauten den Bestimmungen der Nutzungszone entsprechen und das Land baureif⁵⁷² ist, ist die Bewilligung zu erteilen. Der schweizerische Antragsteller hat dem Bewilligungsverfahren

⁵⁷¹ Vgl. zum obigen Abschnitt: LENDI (1983), WEGENER und EBERLE/ MUGGLI

⁵⁷² Baureife ist gegeben, wenn das Grundstück tatsächlich und rechtlich überbaubar ist, d.h. wenn der baurechtlichen Grundordnung (Nutzungsplan, Sondernutzungsplan) entsprochen worden ist (planungsrechtliche Baureife) und das Grundstück erschlossen ist (erschließungsrechtliche Baureife). (Vgl. EBERLE/ MUGGLI)

trotzdem ein höheres Maß an Aufmerksamkeit zu widmen. Der Grund hierfür ist, dass er neben der eigentlichen Baubewilligung noch eine Reihe weiterer technischer Teilbewilligungen bei unterschiedlichen Stellen einzuholen hat.

In Deutschland gibt es im Vergleich dazu nur einen örtlichen Ansprechpartner. Allerdings müssen dort viel mehr Einzelangaben zum Bauvorhaben eingereicht werden als in der Schweiz⁵⁷³.

Es wurde, so MEIER, außerdem festgestellt, dass die Entscheidungsspielräume im Baugenehmigungsverfahren aufgrund der weniger dichten rechtlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz tendenziell höher sind. Auf der anderen Seite sind Einsprachen oder Rekurse gegen Bauanträge in der Schweiz wegen der breiteren rechtlichen Basis wesentlich häufiger. Diese sind jedoch aufgrund der Frühzeitigkeit des Einspruchverfahrens für den Bauherrn kalkulierbar. Die schweizerische Baubewilligung entspricht der deutschen Baugenehmigung. Auf gesamtstaatlicher Ebene sind die Regelungen in Deutschland und in der Schweiz fast identisch. Bei einem Vergleich der darauf aufbauenden Regelungen wie beispielsweise der Landesbauordnung des Landes Baden-Württemberg mit dem Kanton Zürich zeigt sich, dass die baden-württembergische Landesbauordnung für weit mehr Vorhaben nur ein Kenntnisgabeverfahren (anstelle eines Genehmigungsverfahrens) vorschreibt als die Baubewilligungsverfahren im Kanton Zürich. Bauten außerhalb der Bauzone sind in der Schweiz ähnlich wie in Deutschland nur zurückhaltend zu bewilligen. Ihre Notwendigkeit ist stets objektiv zu begründen. Der Schweizer Begriff „Bauen außerhalb der Bauzone“ entspricht dem deutschen Außenbereich. Die deutschen Begriffe „Außenbereich“ und „Innenbereich“ der Bauleitplanung sind mit den Schweizer Begriffen „Nichtbauzone“ und „Bauzone“ der Nutzungsplanung direkt vergleichbar. Wie in Deutschland auch ist das „Bauen außerhalb der Bauzone“ bundeseinheitlich abschließend geregelt. In beiden Ländern muss ein Bauvorhaben im „Außenbereich“ bzw. „außerhalb der Bauzone“ besondere Anforderungen erfüllen⁵⁷⁴.

Das österreichische Baubewilligungsverfahren weist große Ähnlichkeiten auf mit dem deutschen Baugenehmigungsverfahren bzw. dem schweizerischen Baubewilligungsverfahren. Es verfolgt ebenso das Ziel, eine geplante Anlage hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den von den Baubehörden wahrzunehmenden gesetzlichen Bestimmungen zu überprüfen. Grundsätzlich ist die Bewilligung zu erteilen, „wenn das Vorhaben nach Art, Lage, Umfang, Form und Verwendung“ den Bestimmungen der Bauordnung entspricht sowie „einem Flächenwidmungsplan oder Bebauungsplan nicht widerspricht und andere öffentliche Interessen, insbesondere solche der Sicherheit, der Gesundheit, des Verkehrs, des Fremdenverkehrs, des Schutzes des Landschafts- und Ortsbildes und des Denkmalschutzes, nicht entgegenstehen“⁵⁷⁵.“ Für eine Genehmigung muss wie in Deutschland und der Schweiz ein schriftlicher Antrag des Bauwilligen vorliegen. Diesem müssen vorgeschriebene Unterlagen beigefügt werden. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Baubewilligung, die durch Bescheid (gegebenenfalls unter Auflagen) zu erteilen ist. Die österreichischen Bauordnungen und Bauvorschriften enthalten Regelungen für Bauplatzerklärungen⁵⁷⁶ und Baubewilligungen, welche die Standortwahl erheblich einschränken können. Diese Einschränkungen gelten sowohl für Bauten im Bau- als auch im Grünlandbereich. Die Möglichkeiten des Bauens im Grünland⁵⁷⁷, d.h. im „Außenbereich“ bzw. „außerhalb der Bauzone“ sind in Österreich ähnlich strikt wie in Deutschland oder der Schweiz. Für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Bauvorhabens im Grünland ist es von Bedeutung, ob die Voraussetzungen, die für die Errichtung einer baulichen Anlage im Grünland erforderlich sind, erfüllt werden. Die Voraussetzungen für Bauten im Grünland werden von den Raumordnungsgesetzen unterschiedlich geregelt. Im Grünland sind grundsätzlich jedoch nur solche Bauten zulässig, welche die Funktion der Grünflächen für die Schonung der Umwelt nicht beeinträchtigen⁵⁷⁸.

⁵⁷³ wie beispielsweise Prüfstatik und Wärmeschutz

⁵⁷⁴ Vgl. MEIER und EBERLE/ MUGGLI

⁵⁷⁵ §31 Abs.3 VlbG BO

⁵⁷⁶ Diese entspricht vom Prinzip her der deutschen Bauvoranfrage

⁵⁷⁷ In den Raumordnungsgesetzen wird Grünland als Restkategorie zu Bauland und Verkehrsflächen definiert.

⁵⁷⁸ VwSlg 13436/1991

5.1.1.2 Bodenordnerische Instrumente und Strategien

Ein wesentlicher Unterschied der bodenordnerischen Instrumente und Strategien liegt in der Bedeutung, die diese in den jeweiligen Untersuchungsländern erlangt haben. Die Bedeutung ist jeweils vor dem Hintergrund der geschichtlichen Verhältnisse zu sehen, welche die Entwicklung, Ausprägung und Vielschichtigkeit der verschiedenen Instrumentarien bestimmt haben. Auf die Bedeutung der bodenordnerischen Instrumente und Strategien wird detailliert im Kapitel 5.3 Stellenwert der Bodenordnung eingegangen.

5.1.1.2.1 Baulandumlegung:

Als bodenordnerisches Instrument ist in allen drei Ländern die Baulandumlegung von besonderer Bedeutung.

Aufgabe/ Ziel:

Die Umlegung ist in Deutschland bundeseinheitlich exakt im BauGB geregelt. In der Schweiz ist sie meist kantonal geregelt. Das schweizerische RPG enthält nur einen Satz zur „Landumlegung“. In Österreich ist die Baulandumlegung in den Raumordnungsgesetzen der Länder geregelt.

Verfahren zur Verbesserung der Grundstücksaufteilung im Hinblick auf eine bestimmungs- und zweckmäßige Nutzung nennt man in der Schweiz auch Parzellarordnungsmaßnahmen. Sie umfassen Baulandumlegungsverfahren, Güterzusammenlegungen (Bodenverbesserungen⁵⁷⁹) und Grenzbereinigungsverfahren.

Das schweizerische Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz fördert eine Umgestaltung der Grundstücke nach Form, Größe und Gruppierung oder durch Grenzregulierung, wenn die Erschließung und die Überbauung eines Gebiets für den Wohnungsbau oder die Erneuerung von Wohnquartieren wegen ungünstiger Grundstücksgrößen und -grenzen erschwert ist.

Die Verfahren in allen drei Ländern sollen der Herbeiführung der Baureife dienen, indem die Bebauung und die Erschließung der Grundstücke ermöglicht werden sollen.

Anwendungsbereich:

In allen untersuchten Ländern finden Umlegungsverfahren sowohl in Nichtbauland- als auch in Baulandgebieten Anwendung.

In diesem Zusammenhang ist jedoch auf eine Besonderheit des züricherischen Quartierplans hinzuweisen. Seine Anwendbarkeit beschränkt sich auf Bauzonen. Dies stellt im Vergleich zu den beiden anderen Ländern einen Nachteil dar.

Realisierung von Zielen, die über Bebaubarkeit und Erschließung hinausgehen:

Im Rahmen eines Schweizer Quartierplanverfahrens können im Gegensatz zu deutschen und österreichischen Umlegungsverfahren weitere, d.h. über die Bebaubarkeit und Erschließung hinausgehende Ziele realisiert werden. Dies ist dadurch möglich, dass beispielsweise im Verfahren auch Vorstellungen über die Bebauung, also städtebauliche Ziele, aufgezeigt werden können. Die Besonderheit besteht darin, dass der züricherische Quartierplan mit Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen kombiniert werden kann. Dies stellt eine besondere Stärke des Schweizer Verfahrens dar. Quartierplan und Gestaltungsplan können sich dadurch optimal ergänzen.

Einleitung des Verfahrens:

Die Einleitung des Verfahrens gestaltet sich in den Untersuchungsländern etwas unterschiedlich.

Das schweizerische Raumplanungsgesetz sieht vor, dass Landumlegungen von den Behörden angeordnet werden können, wenn die Nutzungspläne sonst nicht zweckmäßig erstellt oder umgesetzt werden können. Das Verfahren wird auch auf Antrag eines einzelnen Eigentümers eingeleitet.

⁵⁷⁹ Diese entsprechen den deutschen Flurbereinigungsverfahren.

In Deutschland sind es zwar keine Behörden, sondern die Gemeinden, die in eigener Verantwortung eine Umlegung anordnen und durchführen können, sofern sie zur Verwirklichung eines Bebauungsplans erforderlich ist.

Auch in Österreich können Umlegungen wie in Deutschland und der Schweiz von Amts wegen angeordnet werden, d.h. auch gegen den Willen der Eigentümer⁵⁸⁰. Eine Besonderheit in Österreich besteht jedoch darin, dass das Verfahren auf Antrag der Eigentümer von mindestens der Hälfte der Fläche einzuleiten ist, ggf. auch gegen den Willen der restlichen Eigentümer. In Deutschland haben die Grundstückseigentümer keinen Anspruch auf die Durchführung einer Umlegung.

Verfahrensablauf:

Die Verfahrensabläufe in den drei Untersuchungsländern ähneln sich sehr stark.

Allerdings ist das österreichische Verfahren im Gegensatz zum deutschen und dem schweizerischen nicht mehrstufig angelegt, so dass alle Entscheidungen erst im Endbescheid fallen. Eine weitere Besonderheit des österreichischen Verfahrens ist, dass es anders als in Deutschland und der Schweiz von den Parteien abzuwickeln ist und nicht von der Gemeinde bzw. der Behörde. Allerdings wird das Verfahren auch dort in der Regel von der Gemeinde begleitet.

Die Zuständigkeit in der Schweiz liegt, obwohl die Behörden eine Umlegung anordnen können, anders als in Deutschland oder Österreich beim Gemeinderat (Exekutive). Der Festsetzungsbeschluss bedarf allerdings der Genehmigung durch die Baudirektion. Ähnlich ausgeprägt ist die Form der Anhörung und Beteiligung der Eigentümer in den drei Ländern.

Aufgrund der Möglichkeit zur Verfahrensdurchführung auch gegen den Willen der Eigentümer kommt in allen drei Untersuchungsländern den Verfahrensrechten eine große Bedeutung zu.

Sicherungsinstrumente:

Die Sicherungsinstrumente zur Verfahrensdurchführung sind in den verschiedenen Ländern vergleichbar.

In Österreich und der Schweiz existiert ein der deutschen Veränderungssperre vergleichbares Instrument.

Erwähnenswerte Besonderheiten in den Ländern:

Ein besonderer Vorteil in Österreich gegenüber den anderen Ländern besteht darin, dass das Verfahren zeitlich begrenzt ist.

Ein zu erwähnender Nachteil in der Schweiz ist, dass insbesondere das zürcherische Quartierplanrecht im Verhältnis zum deutschen oder österreichischen Recht verhältnismäßig kompliziert ist, was die Anwendung des Quartierplans durchaus erschwert.

In der Schweiz müssen Baulandumlegung, Nutzungsplanung und Erschließung aufeinander abgestimmt werden. Eine Besonderheit in der Schweiz, insbesondere des Quartierplans im Kanton Zürich ist, dass im Rahmen eines Quartierplanverfahrens die Umlegung der Grundstücke zusammen mit der Erschließung abgewickelt werden kann. Dies geht im Gegensatz zu Deutschland so weit, dass in verschiedenen Kantonen die Erschließungsplanung und die Baulandumlegung im gleichen Verfahren durchgeführt werden.

In Österreich besteht wie in Deutschland die Möglichkeit, eine Art Parallelverfahren durchzuführen. In Deutschland kann das Umlegungsverfahren parallel zum Bebauungsplanverfahren abgewickelt werden. Diese Möglichkeit geht in Österreich sogar noch einen Schritt weiter. Dort kann auch schon das Verfahren zur Aufstellung des Flächenwidmungsplans parallel zum Umlegungsverfahren abgewickelt werden.

Grundsätze:

Die Grundsätze im Umlegungsverfahren unterscheiden sich in den Untersuchungsländern kaum.

In allen drei Untersuchungsländern strebt das Umlegungsverfahren einen gerechten Ausgleich privater Grundeigentümerinteressen und Lasten an. Außerdem sollen, wenn möglich, Grundstücke in gleicher beziehungsweise gleichwertiger Lage zugeteilt werden.

⁵⁸⁰ was jedoch in der Praxis nicht vorkommt

Allerdings existieren in Österreich im Gegensatz zu Deutschland und der Schweiz nur Verfahren, in denen die Grundstücke im Verhältnis der eingeworfenen Flächen zugeteilt werden. Dabei sollen Wertunterschiede berücksichtigt werden. Dieses Prinzip entspricht dem deutschen und Schweizer Verfahren nach dem Flächenmaßstab.

Ähnlich ist in den drei Untersuchungsländern, dass für Vor- und Nachteile, die dem einzelnen Eigentümer in der Zuteilung erwachsen, ein Ausgleich in Geld zu leisten ist.

Ein der deutschen „Wertumlegung“ entsprechendes Verfahren ist in der Schweiz bekannt, jedoch nicht in Österreich. Dort ergeben sich deswegen häufig Probleme. Aufgrund der Verteilung in Abhängigkeit von der Einwurfsfläche wird oft die Bewertung der Einwurfs- und Zuteilungsgrundstücke vernachlässigt. Hinzu kommt, dass die Kriterien für die Bewertung in der Praxis unklar und zum Teil widersprüchlich definiert sind. Insbesondere in großen Gebieten ergeben sich in Österreich aus Bewertungsgründen Probleme. In Österreich sind aus dem gleichen Grund Umlegungen in teilweise bebauten Gebieten oder mit sehr unterschiedlichen Wertverhältnissen sehr problematisch. Dies stellt einen sehr großen Nachteil der österreichischen gegenüber der deutschen und Schweizer Verfahrensweise dar.

Umlegungsvorteil:

Ein großer Unterschied besteht in Österreich und der Schweiz im Vergleich zu Deutschland darin, dass kein Umlegungsvorteil abgeschöpft wird. Allerdings müssen Schweizer wie auch österreichische und deutsche Eigentümer Grundfläche für öffentliche Bedarfseinrichtungen wie beispielsweise Erschließungsanlagen zu adäquaten Teilen abgeben. Die verbleibende Fläche wird dann in Österreich und der Schweiz im Gegensatz zu Deutschland vollständig an die Eigentümer in Abhängigkeit ihrer Einwurfsgrundstücke verteilt. Eine gesetzliche Obergrenze für den Anteil dieser abzugebenden Flächen gibt es in Österreich nicht, in der Schweiz liegt die Summe der zulässigen Abzüge bei 25%.

In Deutschland ist hierbei des Weiteren der bereits erwähnte Umlegungsvorteil zu berücksichtigen, der in den beiden anderen Ländern nicht existiert.

Finanzierung der öffentlichen Bedarfseinrichtungen:

Ein weiterer bedeutender Unterschied ergibt sich hinsichtlich der Finanzierung der deutschen öffentlichen Bedarfseinrichtungen, der österreichischen gemeinsamen Anlagen und der Schweizer gemeinschaftlichen Anlagen.

In Österreich und der Schweiz ist im Gegensatz zu Deutschland bereits im Verfahren geregelt, dass die Eigentümer die Kosten für deren Bau im Verhältnis der Größe ihrer eingebrachten Grundstücke aufzubringen haben.

In der Schweiz haben sie sich zumindest an den Kosten für den Bau zu beteiligen; im Kanton Zürich haben die Eigentümer sogar die vollständigen Kosten zu tragen. In Österreich kann dies auch nach einem anderen Maßstab als nach dem Verhältnis der Größe der eingebrachten Grundstücke erfolgen. Des Weiteren besteht dort die Möglichkeit, dass die Grundstückseigentümer sich auch an den Kosten für deren Unterhalt zu beteiligen haben, sofern die Anlagen nicht ins Eigentum der Gemeinde überführt werden.

In Deutschland ist dies nicht in dieser Form bereits im Verfahren regelbar. Wenn nichts durch einen gesonderten Vertrag geregelt ist, so hat die Gemeinde immer 10% der Kosten für die Herstellung der beitragsfähigen Erschließungsanlagen aufzubringen. In den beiden anderen Ländern können diese Kosten vollständig auf die Eigentümer abgewälzt werden.

Finanzierung der Kosten der Umlegung:

Ein weiterer Vorteil bei der Finanzierung eines Umlegungsverfahrens ergibt sich für österreichische und Schweizer Gemeinden. Dort haben die Eigentümer die Kosten des Verfahrens, d.h. die Kosten der Umlegung und deren Durchführung, die der Gemeinde beispielsweise für Planung und Vermessung erwachsen, vollständig zu tragen. Dies hat zur Folge, dass in Österreich und der Schweiz fast alle Kosten, die der Gemeinde in einem Verfahren erwachsen, von den Eigentümern übernommen werden.

Akzeptanz:

Sowohl deutsche und österreichische Baulandumlegung als auch schweizerischer Quartierplan haben gemeinsam, dass sie im Allgemeinen in der Öffentlichkeit ein hohes Ansehen genießen. In allen drei Untersuchungsländern sind die Verfahren als wirkungsvolle Instrumente zur Baulandschaffung anerkannt, sowohl von Seiten der Gemeinden als auch von Seiten der Eigentümer.

5.1.1.2.2 Grenzregelung

Auch zwischen der deutschen Grenzregelung, der österreichischen Grenzveränderung und der schweizerischen Grenzbereinigung bestehen Parallelitäten.

Ziel:

Im Grunde genommen verfolgt das jeweilige Verfahren in den Untersuchungsländern die gleichen Ziele. Zu diesen zählen in erster Linie die Schaffung bebaubarer Grundstücke und die Beseitigung baurechtswidriger Zustände. Eine weitere Ähnlichkeit besteht darin, dass jedes der Verfahren mit den im jeweiligen Land existierenden Umlegungsverfahren verwandt ist beziehungsweise einen Sonderfall dessen darstellt.

Im Kanton Zürich handelt es sich bei der Grenzbereinigung um ein besonderes Quartierplanverfahren. Die zürcherische Grenzbereinigung kann grundsätzlich den gleichen Inhalt haben wie ein Quartierplan. Deswegen gehen die Regelungsmöglichkeiten in der Schweiz (insbesondere im Kanton Zürich) weiter als dies in Deutschland und Österreich der Fall ist.

Vor- und Nachteile gegenüber der Umlegung:

Die Verfahren in den jeweiligen Ländern haben gemeinsam, dass sie einfacher zu handhaben sind als die Umlegungsverfahren bzw. ein vollständiges Quartierplanverfahren. Außerdem zeichnen sie sich durch eine kürzere Verfahrensdauer aus. Einen besonderen Nachteil haben ebenfalls alle Verfahren gemeinsam: Der Einsatzbereich des Verfahrens ist eingeschränkt. Die Verfahren können nur bei kleineren Grenzänderungen Anwendung finden.

Gesetzliche Grundlage:

Ein Unterschied zwischen den Ländern besteht insofern, dass das österreichische Grenzveränderungsverfahren nicht in allen Bundesländern existiert.

Auch die schweizerische Grenzbereinigung ist nicht in allen Kantonen gesetzlich verankert. Dies stellt einen Gegensatz zur deutschen Grenzregelung dar, die wie die Umlegung im Baugesetzbuch bundeseinheitlich geregelt ist.

Zuständigkeiten:

Weitere Unterschiede zwischen den drei Untersuchungsländern ergeben sich durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten.

In Deutschland liegt die Zuständigkeit bei der Grenzregelung analog der Baulandumlegung bei der Gemeinde. Die enge Verwandtschaft zur Baulandumlegung drückt sich hier in der Form aus, dass die Umlegungsausschüsse auch Grenzregelungsverfahren selbständig durchführen können.

In Österreich sind die Zuständigkeiten in den Ländern unterschiedlich verteilt. Die Zuständigkeit kann bei der Bezirksverwaltungsbehörde oder beispielsweise bei der Landesregierung liegen. Im Gegensatz zu Deutschland kann das Verfahren in einigen österreichischen Bundesländern auch auf Antrag eines Eigentümers und nicht nur durch die Gemeinde eingeleitet werden.

Da es sich in der Schweiz, d.h. im Kanton Zürich bei der Grenzbereinigung um einen Sonderfall des Quartierplans handelt, gelten die gleichen Zuständigkeiten wie auch im Quartierplanverfahren. Das bedeutet, dass die Zuständigkeit bei der Gemeinde liegt, das Verfahren jedoch auch auf Antrag eines Eigentümers eingeleitet werden kann.

Finanzierung der Kosten:

Weitere Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich durch die Regelung der Kosten im Verfahren. Während in Deutschland die Verfahrens- und Sachkosten von der Gemeinde zu tragen sind, haben die österreichischen und Schweizer Eigentümer die Kosten eines Grenzveränderungsverfahrens, die der Gemeinde erwachsen, zu tragen. Allerdings besteht in Deutschland im Gegensatz zu Österreich und der Schweiz die Möglichkeit, Wertänderungen, die durch die Grenzregelung entstehen, auszugleichen. Ähnlichkeit besteht insofern, dass in Österreich wie in Deutschland Amtshandlungen und schriftliche Ausfertigungen von Gebühren befreit sind. Insgesamt entstehen in keinem Untersuchungsland der Gemeinde hohe Kosten durch die Verfahrensdurchführung.

Durchsetzbarkeit:

Eine weitere Gemeinsamkeit zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz besteht darin, dass das Verfahren von Amts wegen eingeleitet werden kann, notfalls auch gegen den Willen der Eigentümer. Insofern sind die Verfahren wirkungsvolle Instrumente der Gemeinden zur Durchsetzung ihrer Vorstellung und zur Erreichung ihrer langfristigen Ziele.

5.1.1.2.3 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Der deutschen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vergleichbare Instrumente gibt es weder in Österreich noch in der Schweiz.

5.1.1.3 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe

5.1.1.3.1 Baugebote

Gesetzliche Grundlage:

In jedem der drei Untersuchungsländer existiert eine Form des Baugebots bzw. der Bauverpflichtung. Grundsätzlich verfolgen diese in jedem Land dasselbe Ziel, die widmungskonforme Nutzung des Baulands bzw. die Nutzung entsprechend der baurechtlichen Vorschriften innerhalb einer bestimmten Frist zu erreichen. Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich insofern, dass in Deutschland das Baugebot bundeseinheitlich im BauGB geregelt ist, während es in Österreich und der Schweiz nicht in allen Bundesländern bzw. Kantonen existiert.

Sanktionierung:

In Deutschland kann ein Enteignungsverfahren eingeleitet werden, wenn der Eigentümer seinen Verpflichtungen auch nach Vollstreckungsmaßnahmen auf Grund landesrechtlicher Vorschriften nicht nachkommt. Die Möglichkeit der Enteignung besteht auch in einigen Schweizer Kantonen. Des Weiteren existiert in einigen Schweizer Kantonen⁵⁸¹ wie in einigen österreichischen Bundesländern eine weitere bedeutende Sanktionierungsmöglichkeit, die es in dieser Form in Deutschland nicht gibt. Flächen, die nach Ablauf einer festgesetzten Frist nicht widmungskonform genutzt werden, können rückgewidmet werden.

Außerdem besteht in der Schweiz im Gegensatz zu den beiden anderen Untersuchungsländern die Möglichkeit, zur Realisierung des Baugebots vertragliche Regelungen vorzusehen.

In Deutschland und Österreich kann der Eigentümer die Übernahme seines Grundstücks verlangen. In Deutschland muss er dabei, im Gegensatz zu Österreich deutlich machen können, dass es ihm aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist, das Grundstück zu bebauen. In Österreich wird die Gemeinde durch die Übernahme des Grundstücks nicht nur wie in Deutschland und Österreich dazu verpflichtet, für die Überbauung des Grundstücks zu sorgen, sondern die Gemeinde hat dies zusätzlich innerhalb einer bestimmten Frist zu tun.

⁵⁸¹ Im Gegensatz zu Deutschland ist die Durchsetzung der Maßnahme nicht in allen Kantonen geregelt.

Voraussetzungen:

In Deutschland handelt es sich beim Baugebot um eine „Kann-Bestimmung“, welche die Gemeinde einsetzen kann, wenn sie es für notwendig hält. In Österreich ist zusätzlich dazu das Gemeinwohlinteresse erforderlich, in der Schweiz bedarf das Instrument zu seiner Legitimation der Verhältnismäßigkeit. Es sollte nur angewendet werden, wenn kein milderer Mittel zur Verfügung steht.

Besonderheiten:

Eine besondere Ausprägung der Baupflicht ist in einigen Schweizer Kantonen zu finden. Hier ist im Gegensatz zu Deutschland und Österreich eine Koppelung des Baugebots mit der Umlegung möglich.

Akzeptanz:

Insgesamt handelt es sich in allen drei Ländern um ein sehr effektives, jedoch auch sehr „scharfes“ Instrument, das sehr stark in das Eigentum eingreift und demzufolge bei den Eigentümern unbeliebt ist. Viele Gemeinden scheuen sich deswegen sowohl in Deutschland als auch in Österreich oder der Schweiz vor der Anwendung des Instruments.

5.1.1.3.2 Enteignung

Das zweite Instrument zur Baulandentwicklung und –mobilisierung, das zur Gruppe der bodenrechtlichen Eigentumseingriffe zu zählen ist und in jedem der Untersuchungsländer existiert, ist die Enteignung.

Voraussetzung:

Die Enteignung stellt in Deutschland und Österreich das schärfste Instrument zur Baulandentwicklung und -mobilisierung dar, das erst dann zur Anwendung kommt, wenn alle anderen Instrumente versagt haben. Zudem ist die Durchführung eines Enteignungsverfahrens sowohl in Deutschland als auch in Österreich an sehr strenge Voraussetzungen und Bedingungen geknüpft. Oberstes Gebot ist, dass die Enteignung in Deutschland nur zum Wohle der Allgemeinheit und in Österreich im besonderen öffentlichen Interesse zulässig ist. In der Schweiz zählt die Enteignung nicht zu den Instrumenten, durch die eine Baulandentwicklung oder Baulandmobilisierung erreicht werden kann, da sie nur der Erstellung von Bauten und Anlagen im überwiegend öffentlichen Interesse dient.

Auch in Deutschland und Österreich ist eine Enteignung nur zur Erreichung bestimmter Ziele möglich. In beiden Ländern besteht ein mögliches Ziel darin, ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu nutzen bzw. in Österreich die Bebauung zu ermöglichen. In Österreich muss zudem aus städtebaulicher Rücksicht eine entsprechende Bebauung für erforderlich gehalten werden.

Akzeptanz:

Aufgrund des starken Eingriffs in das Eigentum ist das Instrument insgesamt wenig beliebt, sowohl bei den Eigentümern als auch bei den Gemeinden. Viele Kommunalpolitiker schrecken vor der Anwendung eines derart „scharfen“ Instruments zurück.

Praktikabilität:

Das Instrument ist in allen Ländern sehr rechtsmittelanfällig. Das Verfahren gestaltet sich des Weiteren in der Regel als sehr schwierig und sehr langwierig. Ein besonderer Nachteil des Instruments, der in allen Ländern gleichermaßen besteht ist, dass die Anwendung des Instruments für die Gemeinden aufgrund der zu leistenden Entschädigungszahlungen sehr kostenintensiv ist.

5.1.1.3.3 Planänderung/ Rückwidmung/ Auszonung

Das Instrument der Planänderung oder Rückwidmung existiert in ausgeprägter Form lediglich in einigen österreichischen Bundesländern. Die Schweizer Auszonung ist von geringerer Bedeutung. In Deutschland besteht zwar auch die Möglichkeit zur Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung, doch hier ist das Instrument nicht zur Erreichung raumplanerischer Ziele gedacht.

Anwendungszweck:

Das Instrument wird in Österreich in erster Linie zur Bekämpfung bzw. zur Korrektur der baulandüberladenen Flächenwidmungsplänen benutzt. In Salzburg bestand sogar eine generelle Verpflichtung zur Anpassung der Flächenwidmungspläne an den Zehnjahresbedarf bis 31.12.1999⁵⁸². Diese Anpassung ist teilweise noch nicht abgeschlossen.

Akzeptanz:

Gemeinsam hat das Instrument in den Untersuchungsländern, dass es einen fast so schwerwiegenden Eingriff in das Eigentum darstellt wie ein Enteignungsverfahren. Dementsprechend gering ist die Akzeptanz des Instruments bei Eigentümern und Gemeinden.

Entschädigung:

Eine Besonderheit in Österreich ist, und diese ist weder in Deutschland noch in der Schweiz zu finden, dass eine zeitliche Begrenzung der Entschädigungspflicht auf eine Frist von 10 Jahren besteht. In der Schweiz wird durch eine Auszonung zwar auch nicht immer eine Entschädigungspflicht ausgelöst, jedoch nicht in dieser Form. In Deutschland hingegen hat der Eigentümer im Zuge einer Bebauungsplanänderung vor Ablauf einer sieben Jahresfrist Anspruch auf Entschädigung im Wert des Wertunterschieds zwischen der zulässigen Nutzung und dem Wert, der sich infolge Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung ergibt. Nach Ablauf der sieben Jahre kann der Eigentümer lediglich Entschädigung für Eingriffe in die ausgeübte Nutzung verlangen.

5.1.1.3.4 Befristete Baulandwidmung

Die Möglichkeit der befristeten Baulandwidmung als bodenrechtliches Instrument besteht nur in Österreich.

5.1.1.3.5 Gegenüberstellung

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in den drei Untersuchungsländern existierenden Instrumente der Kategorie bodenrechtliche Eigentumseingriffe dar:

Deutschland	Österreich	Schweiz
Baugebot	Baugebot	Baugebot
Enteignung	Enteignung	Enteignung
Planänderung	Planänderung/ Rückwidmung	Auszonung
	Befristete Baulandwidmung	

5.1.1.4 Fiskalische Maßnahmen

Ein Großteil der fiskalischen Instrumente ist in allen Untersuchungsländern zu finden, sogar in ähnlicher Ausprägung.

5.1.1.4.1 Grundsteuer/ Liegenschaftensteuer

Die Grundsteuer in Deutschland und Österreich und die Liegenschaften- und Grundsteuer in der Schweiz sind direkt vergleichbar. Bei allen dreien handelt es sich um eine Steuer, die von den Gemeinden erhoben wird. Es sind Real- oder Objektsteuern, was soviel bedeutet, dass auf persönliche Verhältnisse des Eigentümers keinerlei Rücksicht genommen wird.

5.1.1.4.2 Grunderwerbsteuer/ Handänderungssteuer

Ebenfalls sehr ähnlich ausgestaltet sind Grunderwerbsteuer in Deutschland und Österreich und Handänderungssteuer in der Schweiz. Diese ist mit den erstgenannten Steuern direkt vergleichbar. Die Grunderwerbsteuer bzw. die schweizerische Handänderungssteuer beziehen sich auf die Transaktion von Grundstücken oder Boden.

⁵⁸² Inzwischen Fristverlängerung bis Ende 2001

Unterschiede in den Untersuchungsländern ergeben sich bezüglich der Höhe der Steuer. In Deutschland beträgt sie 3,5% des Wertes der Gegenleistung. Der Steuersatz der österreichische Grunderwerbsteuer ist ähnlich hoch. In der Schweiz ist die Steuerbelastung in einigen Kantonen wesentlich geringer, nämlich bei 0,5%. Teilweise liegt der Steuersatz jedoch bei bis zu 4%, was in etwa der Steuerbelastung in den beiden anderen Ländern entspricht. Zu bezahlen ist die Steuer in allen Ländern meist vom Erwerber. Sie wird am Verkaufspreis bemessen. Dies birgt überall die Gefahr fingierter niedriger Verkaufspreise in sich.

5.1.1.4.3 Erbschaft- und Schenkungsteuer

Auch Erbschaft- und Schenkungsteuer existiert in allen drei Untersuchungsländern. Die Unterschiede in der Ausgestaltung sind gering.

Die Steuern sind überall auf Bodenwerte, die geschenkt oder vererbt werden zu entrichten. In Deutschland ist die Höhe abhängig vom Wert des Vermögens, das übertragen wird, von der Steuerklasse des Erben oder Beschenkten und dessen persönlichen Steuerfreibetrag. Etwas anders sehen die Regelungen in Österreich und der Schweiz aus. Hier wird die Steuer ebenfalls nach dem Wert des Vermögens bemessen. Zusätzlich spielt jedoch hier der Verwandtschaftsgrad des Erben oder Beschenkten auf die Höhe der Steuer eine Rolle.

Eine Besonderheit besteht in der Schweiz. Dort liegt die Steuerhoheit für die Erbschaft- und Schenkungsteuer zwar grundsätzlich bei den Kantonen, in einigen Kantonen können jedoch auch die Gemeinden Erbschaft- und Schenkungsteuern erheben.

5.1.1.4.4 Bodenwertzuwachssteuer/ Grundstücksgewinnsteuer

Eine direkte Besteuerung des Wertzuwachses von Grundstücken gibt es nur in Österreich und der Schweiz, nicht in Deutschland. Sie trägt in Österreich den Namen Bodenwertzuwachssteuer, in der Schweiz den Namen Grundstücksgewinnsteuer. Beide Steuern sind ähnlich angelegt. In der Schweiz ist die Besteuerungsgrundlage für die Grundstücksgewinnsteuer ausschließlich der Gewinn. Auch in Österreich basiert die wichtigste den Bodenwertzuwachs betreffende Abgabe auf der Differenz zwischen Verkaufs- und Kaufpreis. Beide Steuern zielen unter anderem auf den planungsmäßigen Wertzuwachs bzw. Leistungen der öffentlichen Hand ab. Allerdings haben auch andere Einflüsse wie beispielsweise besondere Marktsituationen einen Einfluss auf die Höhe des Zuwachses. In beiden Ländern hat vereinzelt der Zeitraum zwischen Kauf und Verkauf einen Einfluss auf die Höhe der Steuern. Gemeinsam haben außerdem beide Länder, dass die Steuer vom Eigentümer bzw. Verkäufer des Grundstücks zu tragen ist. Somit besteht auch gleichermaßen die Gefahr von „Schwarzgeschäften“, das bedeutet von fingiert niedrigen Verkaufspreisen.

5.1.1.4.5 Vermögensteuer

Ähnlich wie Bodenwertzuwachssteuer und Grundstücksgewinnsteuer existiert auch die Vermögensteuer nur in Österreich und der Schweiz. In Deutschland wurde die Steuer abgeschafft. In beiden Ländern bezieht sich die Steuer unter anderem auf das Vermögen von Boden. Bei der österreichischen Vermögensteuer handelt sich um eine Bundesabgabe, während die Schweizer Vermögensteuer nicht vom Bund, sondern ausschließlich von den Kantonen und den Gemeinden erhoben wird. Demzufolge ist die Ausprägung der Vermögensteuer in der Schweiz vielfältiger und verschiedenartig ausgeprägt. Insgesamt sind sich schweizerische und österreichische Vermögensteuer von ihrer Anlage her sehr ähnlich.

5.1.1.4.6 Planwertausgleich

Der Planwertausgleich wurde zwar in allen Ländern vielfach und ausführlich diskutiert, doch nur in der Schweiz ist er auch gesetzlich verankert. Die Kantone können eine Abschöpfung planerischer Mehrwerte vorsehen. Allerdings hat er auch dort nur in zwei Kantonen als spezifisches und offensichtliches Abschöpfungsinstrument Eingang in die Gesetze gefunden. Andere indirekte Formen der Wertabschöpfung wie die bereits erwähnte Grundstücksgewinnsteuer gibt es außerdem. Mit der Bodenwertzuwachssteuer existiert ein vergleichbares Instrument in Österreich. Ein direktes Instrument, das auf die Abschöpfung von Leistungen der öffentlichen Hand abzielt wie das beim Instrument Planwertausgleich der Fall ist, ist hingegen sowohl in Deutschland als auch in Österreich seit Jahrzehnten heiß umstritten.

5.1.1.4.7 Bodenwertabgabe

Das Instrument Bodenwertabgabe gibt es nur in Österreich. Vergleichbare Instrumente gibt es weder in Deutschland noch in der Schweiz.

5.1.1.4.8 Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden

Die Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden sind keine speziellen Schweizer Instrumente. Gleiches gilt auch für die Kapitalsteuer. Sehr ähnliche Besteuerungsformen gibt es auch in Deutschland und Österreich.

5.1.1.4.9 Baulandsteuer

Ein der in Österreich diskutierten Baulandsteuer vergleichbares Instrument gibt es weder in Deutschland noch in der Schweiz. Auch in keinem der beiden anderen Länder wurde das Instrument so ausführlich diskutiert wie in Österreich.

5.1.2 Kooperative Instrumente und Strategien

Die Bedeutung und der Stellenwert der privatwirtschaftlichen Instrumente sind in den drei Untersuchungsländern sehr unterschiedlich. Dies zeigt sich sowohl an der Vielzahl und der Ausprägung der privatwirtschaftlichen Instrumente als auch an deren Anwendungshäufigkeit. Vorweg kann bereits festgestellt werden, dass der Stellenwert dieser Instrumente in Deutschland und Österreich weitaus höher liegt als in der Schweiz.

5.1.2.1 Aktive Baulandpolitik/ Zwischenerwerbsmodelle

Deutlich wird der hohe Stellenwert kooperativer Instrumente bei der sog. aktiven Baulandpolitik der Gemeinden, die auch als Zwischenerwerbsmodell bezeichnet wird. Diese Strategie genießt sowohl in Deutschland als auch in Österreich ein sehr hohes Ansehen und wird vielfach eingesetzt.

In der Schweiz hingegen ist die Vorgehensweise nicht sehr akzeptiert, teilweise sogar verpönt. Die Gemeinden verhalten sich diesbezüglich eher passiv. Sie betrachten es nicht als ihre Aufgabe, sich in das Geschehen auf dem Baulandmarkt einzumischen. Erwerben die Gemeinden doch Land, so tun sie das in aller Regel aus den selben Beweggründen wie Gemeinden in Deutschland oder Österreich. Sie benötigen in vielen Fällen das Land zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen, zum Zwischenerwerb entweder für eine konkrete Baulandentwicklung oder einfach auf Reserve.

Der Vorteil, den sie sich aus dieser Vorgehensweise zu ziehen erhoffen, entspricht dem deutscher oder österreichischer Kommunen. Sie möchten unter anderem auf die Entwicklung des Landes, dessen Gestaltung, Verteilung und Preis Einfluss nehmen und auf künftige Entwicklungen flexibel reagieren können. Doch nicht nur die Vorteile, sondern auch die Nachteile entsprechen sich. Durch die kommunale Bodenbevorratung werden in hohem Maße finanzielle Mittel der Gemeinden gebunden, was mit einem sehr hohen Risiko verbunden ist.

In Deutschland sind kommunale Zwischenerwerbsmodelle in Form von sogenannten Einheimischenmodellen besonders weit entwickelt und besonders in Hochpreisregionen weit verbreitet. Diese haben teilweise für österreichische Gemeinden als Vorbild gedient. Auch in einigen Schweizer Gemeinden sind Einheimischenmodelle bekannt und werden in unterschiedlichster Form auch praktiziert. Allerdings dürften diese aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes und der Wirtschaftsfreiheit in der Schweiz kaum rechtlich haltbar sein.

Obwohl es auch in Deutschland sogenannte Baulandgesellschaften gibt, ist deren Bedeutung in Österreich im Zusammenhang mit Zwischenerwerbsmodellen besonders groß. Sie sind auf der Grundlage der neuen Landesraumordnungsgesetze entstanden und dienen primär der Eigenbedarfssicherung der Gemeinden. Sie sind im Kontext zu den in Deutschland verbreiteten Einheimischenmodellen zu sehen und verfolgen wie diese vorrangig das Ziel, Einheimischen Baugrundstücke zu erschwinglichen Preisen anzubieten. Ihre Aufgabe ist es, insbesondere finanziell schwächeren Gemeinden bei der Finanzierung des Zwischenerwerbs zu helfen. Das Risiko des Verkaufs der Grundstücke verbleibt allerdings bei der Gemeinde. Ein weiterer großer und

entscheidender Nachteil, der in den beiden Hauptanwendungsländern Deutschland und Österreich zum Tragen kommt ist, dass durch Kauf und Verkauf zweimal Grunderwerbsteuer anfällt.

5.1.2.2 Verfahrensweisen in Verbindung mit Verträgen

Die größte und zugleich bedeutendste Gruppe der privatwirtschaftlichen Instrumente und Strategien ist die, welche an den Abschluss von Verträgen zwischen Gemeinde und Eigentümern gekoppelt ist. Diese haben in den letzten Jahren besonders in Deutschland und Österreich an Akzeptanz und Bedeutung gewonnen.

Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere die deutschen städtebaulichen Verträge, die im Baugesetzbuch verankert sind und die ehemalige Salzburger Vertragsraumordnung und die heutigen Nutzungserklärungen. Die österreichische Vertragsraumordnung ging teilweise auf in Deutschland entwickelte Vorbilder zurück. Dementsprechend groß sind die Ähnlichkeiten zwischen den Ländern.

Wie schon beim Zwischenerwerb ist auch hier eine vergleichbare Verfahrensweise in der Schweiz nicht sehr verbreitet. Allerdings dürfen Schweizer Gemeinden wie auch deutsche und österreichische öffentlich-rechtliche Verträge abschließen und privatwirtschaftlich handeln, unabhängig davon, ob sie im jeweiligen Landes- bzw. Kantonsgesetz dazu ermächtigt sind. Von dieser Möglichkeit wird jedoch nur sehr selten Gebrauch gemacht. Lediglich in Bern wurde eine Strategie zur Baulandentwicklung entwickelt, die wenn überhaupt, mit deutschen oder österreichischen Strategien vergleichbar ist. In erster Linie wird dabei eine widmungskonforme Nutzung verfolgt, wie das auch bei vielen deutschen und österreichischen Strategien der Fall ist.

In Salzburg ging es vor der Aufhebung der Vertragsraumordnung im Gegensatz zu Deutschland und der Schweiz sogar soweit, dass eine gesetzliche Verpflichtung für die Gemeinden bestand, privatwirtschaftliche Maßnahmen im Dienst der Raumordnung zu ergreifen. Diese Regelung wurde allerdings wieder abgeschafft, so dass es den Gemeinden heute offen bleibt, diese anzuwenden. Dies zeigt jedoch, wie hoch die Wirksamkeit des Instruments in Salzburg eingeschätzt wird. Der entscheidende Vorteil der strikten Vorgehensweise in Salzburg gegenüber Deutschland war, dass das Zustandekommen der Verträge nicht so sehr wie in Deutschland von der Teilnahmebereitschaft der Grundstückseigentümer abhing. Die Richtlinie war klar vorgegeben, so dass die Grundstückseigentümer genau wussten, dass sie, wenn sie den Vertrag nicht unterschreiben, auch kein Bauland ausgewiesen wird. Auch heute werden Neuausweisungen nur dann vorgenommen, wenn vorher Nutzungsvereinbarungen über die widmungsgemäße Nutzung getroffen werden. So gesehen ist das Instrument wesentlich schärfer und vielfältiger einsetzbar als das vergleichbare Instrument in Deutschland. Die Teilnahmebereitschaft der Eigentümer als Voraussetzung für das Zustandekommen des Vertrags stellt einen entscheidenden Nachteil des Instruments in Deutschland dar.

Obwohl das Instrument in dieser Form in Salzburg nicht mehr existiert, ist immer noch eine Vielzahl an Regelungen möglich. Wie auch in Deutschland können beispielsweise Vereinbarungen über die künftige Verwertung und Nutzung der Grundstücke, den Preis, die Kosten der Baulandentwicklung oder auch über die Verwendung eines Teils der Grundfläche beispielsweise für den förderbaren Wohnungsbau getroffen werden. Den Gemeinden steht durch das Instrument Vertrag, der in Kombination verschiedener anderer Instrumente eingesetzt werden kann, eine reiche Palette an Regelungsmöglichkeiten offen. Dadurch können sie das Instrument sehr flexibel auf ihre individuellen Bedürfnisse anpassen. Gerade in Deutschland wird von dieser Möglichkeit sehr stark Gebrauch gemacht.

Parallelität zwischen den Untersuchungsländern besteht insofern, dass sie sich nicht zu hoheitlichem Handeln verpflichten dürfen. Außerdem besteht weder in Deutschland noch in Österreich oder der Schweiz durch Vertragsabschluss ein subjektiver Rechtsanspruch des Grundstückseigentümers auf Umwidmung. Das Instrument lässt sich in allen Untersuchungsländern nur schwer durchsetzen, wenn das Land schon gewidmet ist. Nur wenn die Möglichkeit einer theoretischen Rückwidmung als Androhung besteht, was des öfteren in Österreich der Fall ist, besteht auch bei bereits gewidmetem Bauland die Chance, die Eigentümer zum Vertragsabschluss zu bewegen.

Verträge in Kombination mit Umlegungen:

Im Detail erprobte und bewährte Instrumente wie die deutsche vereinbarte amtliche, die einvernehmliche oder auch die freiwillige Umlegung gibt es weder in Österreich noch in der Schweiz.

In Österreich gibt es allerdings eine Baulandumlegung auf freiwilliger Basis. Diese ist jedoch nicht gesetzlich verankert und kommt auch nur selten zur Anwendung. Insbesondere in kleineren Umlegungsgebieten hat sich das Verfahren als gut erwiesen. Insofern besteht zur deutschen freiwilligen Umlegung eine Parallelität. Diese eignet sich auch vornehmlich in kleineren Gebieten mit nicht allzu vielen Grundeigentümern. Im Gegensatz zur deutschen freiwilligen Umlegung genießt die österreichische Umlegung auf freiwilliger Basis kein besonders hohes Ansehen. Wie das deutsche Verfahren hat sie den großen Nachteil, dass für das Zustandekommen des Verfahrens alle Eigentümer einverstanden sein müssen. Außerdem entzieht sich das Verfahren dem direkten Einfluss der Gemeinde.

5.1.2.3 Privater Gestaltungsplan

Ein dem Schweizer privaten Gestaltungsplan vergleichbares Instrument gibt es in den beiden anderen Untersuchungsländern nicht. Wie bereits erwähnt, gibt es nicht einmal ein dem gesetzlichen Gestaltungsplan direkt vergleichbares Instrument. Der private Gestaltungsplan lässt sich am ehesten noch mit dem deutschen Vorhaben- und Erschließungsplan vergleichen. Wie durch diesen kann ein kleineres Gebiet auf die jeweiligen Bedürfnisse Rücksicht nehmend gestaltet werden. Es kann wie auch das deutsche Pendant unter anderem der Mobilisierung von Industriebrachen dienen. Ein Unterschied zum deutschen Vorhaben- und Erschließungsplan besteht insofern, dass ein privater Gestaltungsplan mit öffentlich rechtlicher Wirkung (wie das auch beim Vorhaben- und Erschließungsplan der Fall ist) oder ohne öffentlich rechtliche Wirkung, also rein dem Privatrecht unterstehend, aufgestellt werden kann. Wie auch in Deutschland müssen dem privaten Gestaltungsplan alle Eigentümer zustimmen bzw. wie in Deutschland bereit sein, beispielsweise an einen Investor zu verkaufen. Ein entscheidender Vorteil besteht darin, dass ein privater Gestaltungsplan in der Regel von mehreren Grundstückseigentümern angestoßen wird, wohingegen es sich in Deutschland in den meisten Fällen um einen Investor handelt, der einen Vorhaben- und Erschließungsplan realisieren will. Im Gegensatz zu Deutschland fehlt es bei der Anwendung des Schweizer Instruments weitgehend an Verfahrensvorschriften. Deswegen hat man sich an privatrechtlichen Grundsätzen zu orientieren.

5.1.2.4 Investorenmodelle

Ein klassisches Investorenmodell wie dies in Deutschland in Form des oben bereits erwähnten Vorhaben- und Erschließungsplans existiert, gibt es in vergleichbarer Weise in den beiden anderen Untersuchungsländern nicht. Allerdings besteht in diesen Ländern auch die Möglichkeit, Investoren im Rahmen von Private Public Partnership (PPP) durch besondere Vertragsabschlüsse an einer Baulandentwicklung zu beteiligen. In der Schweiz beteiligen sich Investoren häufig, ähnlich wie in Deutschland in Form der Planung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, in Form der Sondernutzungsplanung an der Baulandentwicklung.

Insbesondere in Österreich sind im Rahmen der Vertragsabschlüsse, ähnlich wie in Deutschland, Regelungen über die Durchführung und Finanzierung der Erschließung und der Verwendung der Grundstücke möglich.

Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich verhalten sich Schweizer Investoren jedoch insgesamt meist anders. Sie sind in aller Regel nicht an der Entwicklung des Baulands interessiert. Sie kaufen in den meisten Fällen nur bereits gewidmetes Bauland. Grund hierfür ist, dass ihnen das Risiko, ob das Land auch tatsächlich eingezont wird, zu groß ist.

Hervorzuheben ist, dass es weder in Deutschland noch in Österreich eine so große und bedeutende Investorengruppe gibt wie dies die Schweizer Banken und Versicherungen sind. Sie üben einen sehr großen Einfluss auf den Baulandmarkt aus. Die Besonderheit im Hinblick auf die Beteiligung von Investoren ist somit in der Schweiz nicht durch das Instrument selbst gegeben, sondern durch die Gruppe der Investoren.

5.1.3 Erschließung

Die Erschließung stellt sowohl in Deutschland als auch in den beiden Vergleichsländern eine Voraussetzung für die Bebaubarkeit des Grundstücks dar. Allerdings ist in Deutschland eine stringendere Vorgehensweise bei der

Erschließung zu beobachten als in Österreich oder der Schweiz. Dort kam und kommt es öfter vor, dass Bauland zwar ausgewiesen, jedoch nicht erschlossen ist. Dies führt vielerorts zu wenig kompakten Siedlungen.

5.1.3.1 Zuständigkeit

Die Erschließung ist in allen drei Untersuchungsländern Aufgabe der Gemeinde. Allerdings handelt es sich sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz um eine Pflichtaufgabe der Gemeinde, während die österreichischen Gemeinden nicht ausdrücklich zur Erschließung verpflichtet sind. Doch auch in Österreich fällt es dem kommunalen Aufgabenbereich zu, für die Errichtung, den Betrieb und die Er- und Unterhaltung der Infrastrukturanlagen zu sorgen. Der Bau von Erschließungsanlagen zählt wie in den beiden anderen Ländern zu den bedeutendsten kommunalen Investitionsbereichen.

5.1.3.2 Finanzierung/ Belastung der Gemeinden

Die finanzielle Belastung für die Gemeinden ist in den drei Ländern vergleichbar hoch. Sowohl in Österreich als auch in Deutschland und der Schweiz werden die Investitionskosten zwar zum Großteil über Beiträge und Gebühren gedeckt, doch eine hundertprozentige Abwälzung auf die von der Erschließung profitierenden Eigentümer wird in der Regel in keinem Land erreicht.

In Österreich sollen im Unterschied zur Schweiz und zu Deutschland nach Willen des Bundes- und der Landesgesetzgeber die Interessentenbeiträge sogar ein gewisses Maß nicht übersteigen.

Ein weitere Besonderheit in Österreich gegenüber Deutschland und der Schweiz ist, dass die meisten Landesgesetze eine Beteiligung der Eigentümer an den Herstellungskosten nur nach Maßgabe der tatsächlichen Nutzung vorsehen. Das bedeutet, dass Beiträge in Österreich nur dann zu entrichten sind, wenn sich auf den Grundstücken Gebäude oder andere Anlagen befinden, für die ein Anschlusszwang besteht. In Deutschland und meist auch in der Schweiz fallen Beiträge an, unabhängig davon, ob das Grundstück bebaut ist oder nicht.

Anzumerken ist, dass die Regelungen über Zeitpunkt, Höhe und Ausgestaltung der Beiträge und Gebühren sowohl in den verschiedenen österreichischen Bundesländern als auch den Schweizer Kantonen stark differieren. Dies liegt an der Regelungskompetenz der jeweiligen Kantone bzw. Bundesländern. In der Schweiz wird im Gegensatz zu Deutschland und Österreich den Kommunen ein großer Spielraum bei der weiteren Ausgestaltung der Beitragsregelung offen gelassen.

5.1.3.3 Anspruch auf Erschließung

Gemeinsam haben die Untersuchungsländer, dass in keinem Land der Eigentümer einen Rechtsanspruch auf Erschließung hat. Allerdings hat der Schweizer Grundeigentümer einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf private Erstellung der Erschließungsanlagen. Die Kosten für die Erschließung bekommt der Eigentümer dann vom Gemeinwesen erstattet.

5.1.3.4 Erschließungsprogramm/ Inhalt der Erschließungspläne

Die oben genannte Möglichkeit für den Eigentümer resultiert in der Schweiz, insbesondere im Kanton Zürich aus dem gesetzlich geforderten Erschließungsprogramm. Dies führt dazu, dass dort der Eigentümer eine relativ starke Position gegenüber der Gemeinde einnimmt. Auch durch das Recht auf Bevorschussung der Erschließung durch die Gemeinde ist die Rechtstellung des Schweizer Eigentümers im Vergleich zu den beiden anderen Ländern besser. Die Schweizer Gemeinde ist einem großen Druck durch die ihr auferliegende Pflicht zur Erstellung der Erschließung innerhalb der im Erschließungsprogramm vorgesehenen Frist ausgesetzt.

Ein weiterer Unterschied der Schweiz im Vergleich zu den beiden anderen Ländern besteht darin, dass der Erschließungsplan Aufschluss über die zeitliche Etappierung der Herstellung der Erschließungsanlagen gibt.

Anders als in Deutschland und Österreich ist die Erschließung in der Schweiz zeitlich determiniert. Dadurch ist eine bessere Transparenz bei der Durchführung der Erschließung gewährleistet. Ein weiterer Vorteil gegenüber Deutschland und Österreich besteht darin, dass die Erschließungskosten, welche der Gemeinde verbleiben, bei der Aufstellung des Erschließungsprogramms geschätzt werden.

5.1.3.5 Erschließungsverträge

Eine Besonderheit in Deutschland stellt die Möglichkeit zum Abschluss des sogenannten Erschließungsvertrags dar, welcher in keinem der beiden anderen Länder in dieser Form existiert. Doch auch in Österreich und der Schweiz besteht die Möglichkeit, die Erschließung auf einen „Dritten“ zu übertragen.

Durch den Erschließungsvertrag kann sich der Eigentümer zur Übernahme der gesamten Kosten verpflichten. Dies stellt einen großen Vorteil des deutschen Instruments Erschließungsvertrag dar, da die Gemeinde dadurch eine hundertprozentige Kostenübernahme durch den Eigentümer erreichen kann. Dies ist weder in Österreich noch in der Schweiz ohne weiteres möglich. Falls diese Möglichkeit in den beiden anderen Ländern überhaupt besteht, so ist dies wie in Deutschland nur bei einem freiwilligen Abschluss eines vergleichbaren Vertrags zwischen Gemeinde und Eigentümer möglich.

5.1.3.6 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Eine weitere Besonderheit der Erschließung in Deutschland ist, dass eine untrennbare Verbindung zwischen Erschließung und gesetzlich geforderten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in die Natur besteht. Dies geht sogar soweit, dass eine Erschließung ohne Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht möglich ist. Dies stellt die Gemeinde, obwohl sie die Kosten dafür weitgehend von den Eigentümern ersetzt bekommt, vor weitere finanzielle Schwierigkeiten, denn sie muss diese zunächst vorfinanzieren. Im Vergleich dazu haben Konzepte über Ausgleichsmaßnahmen in der Schweiz vielerorts keinen verbindlichen Charakter, auch nicht für die Behörden⁵⁸³. Durch diese gesetzlich geforderten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind deutsche Gemeinden im Gegensatz zu österreichischen und schweizerischen einer weiteren großen finanziellen Belastung ausgesetzt.

5.2 Wirksamkeit der Instrumente und Strategien in Anbetracht der Rahmenbedingungen

5.2.1 Hoheitliche Instrumente und Strategien

5.2.1.1 Planerische Instrumente auf örtlicher Ebene

In allen drei Untersuchungsländern handelt es sich bei den planerischen Instrumenten um eine reine Angebotsplanung, die sich hinsichtlich ihrer Wirksamkeit nur sehr gering unterscheidet. In keinem Land kann den reinen planerischen Instrumenten eine besondere Mobilisierungsfunktion zugesprochen werden, da auf die Eigentümer keinerlei Zwang für eine widmungskonforme Nutzung ausgeübt wird⁵⁸⁴. Ein Vorteil dieser Instrumente ist, und das ist in allen Untersuchungsländern gleich, dass ein lokaler Mangel an Bauland durch eine vorausschauende und sinnvolle Planung behoben beziehungsweise diesem entgegengewirkt werden kann. Inwiefern dieser Angebotszuwachs an Bauland sich auch positiv auf die Preise auswirkt, wird in erster Linie immer von den lokalen Gegebenheiten, d.h. dem Nachfragedruck, dem Preisniveau, dem „Hortungsverhalten“ der Eigentümer und von anderen Umständen abhängen. In allen Ländern hat sich außerdem gleichermaßen gezeigt, dass durch eine gezielte Planung auch auf örtlicher Ebene der Zersiedelung entgegengewirkt werden kann. Dies ist in allen drei Ländern jedoch in erster Linie Aufgabe der überörtlichen Planung. Durch sie kann eine besondere Steuerungsfunktion ausgeübt werden.

Die Schweizer Gemeinden haben die Möglichkeit, wesentliche Teile des Planungs- und Baurechts näher auszugestalten. Ihnen ist es dadurch möglich, auf örtliche Gegebenheiten besondere Rücksicht zu nehmen und eine Verfeinerung oder Abänderung der allgemeinen Ordnung in kleineren Gebieten zuzulassen. Damit können sie das zur Lösung bestehender Probleme oder Aufgaben optimale Instrument einzusetzen. Gerade durch den Schweizer Gestaltungsplan ist es möglich, auf besondere Erfordernisse wie beispielsweise die Mobilisierung von Industriebrachen und die Innenverdichtung einzugehen. Ein ähnliches Instrument stellt in Deutschland allenfalls der Vorhaben- und Erschließungsplan dar. Allerdings kann auch durch dieses Instrument kein unmittelbarer Einfluss auf die Hortung von Bauland erreicht werden. Ein vergleichbares Instrument gibt es in Österreich nicht.

⁵⁸³ Vgl. GILGEN (2001)

⁵⁸⁴ Ausgenommen Salzburg aufgrund §17a SROG

Ein entscheidender Unterschied zwischen Österreich und den beiden anderen Untersuchungsländern besteht darin, dass dort im Rahmen der örtlichen Planung bereits die Flächen für die örtlichen Verkehrsflächen abzugeben sind, was in Deutschland erst im Rahmen der Umlegung passiert. Dies erleichtert den Gemeinden die Realisierung der Planung ganz entscheidend und entlastet auch in wirkungsvoller Weise die kommunalen Kassen.

5.2.1.2 Bodenordnerische Instrumente und Strategien

Hinsichtlich ihrer Wirksamkeit unterscheiden sich die Bodenordnungsverfahren, insbesondere die Umlegungsverfahren in den Untersuchungsländern kaum voneinander. Durch jedes der Verfahren wird Bauland geschaffen und dadurch, wenn in vielen Fällen auch nur in geringem Maße, der Mangel an Bauland verkleinert. In einzelnen Fällen kann es durchaus Auswirkungen auf den Baulandpreis haben. Eine Festschreibung der Bodenpreise ist in keinem Untersuchungsland möglich, so dass gegen ein weiteres Ansteigen des Bodenpreises im Rahmen des Verfahrens nichts getan werden kann. Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich besteht in der Schweiz auf kantonaler Ebene die Möglichkeit, eine Bauverpflichtung im Rahmen einer Umlegung zu erlassen und damit einen Einfluss auf die tatsächliche Nutzung des Baulands nehmen. Somit lässt sich nur in der Schweiz im Bereich der Bodenordnung ein Ansatz zur Bekämpfung der Baulandhortung feststellen. Eine Mobilisierung des Bodenmarkts wird durch ein Bodenordnungsverfahren nur in den wenigsten Fällen erreicht. Auch das Problem der Zersiedelung, das sehr eng mit dem der Baulandhortung zusammenhängt, kann durch ein Bodenordnungsverfahren nur sehr bedingt gelöst werden.

Positiv ist in allen Ländern zu beurteilen, dass die Bodenordnungsverfahren in der Regel die kommunalen Haushalte in den Untersuchungsländern nicht allzu schwer belasten. Die Eigentümer haben in allen Ländern ein Großteil der Kosten bzw. der Flächen, insbesondere für die Herstellung der Erschließungsanlagen aufzubringen. Insbesondere in Deutschland kann es jedoch trotz der Abschöpfung des Umlegungsvorteils, der mit zur Finanzierung der Kosten des Verfahrens dient, unter bestimmten Umständen dazu kommen, dass das Umlegungsverfahren für die Gemeinde zum „Zuschussgeschäft“ wird.

In jedem der Länder werden die Haushalte durch die Finanzierung der sogenannten Folgekosten belastet. Deren Finanzierung ist in keinem Untersuchungsland im Rahmen des gesetzlichen Verfahrens möglich.

Vergleicht man die Wirksamkeit des Grenzregelungs-, Grenzveränderungs- und Grenzbereinigungsverfahrens, so ergibt sich ein sehr ähnliches Bild. Keines der Instrumente ist für eine großflächige Baulandpolitik geeignet. Das hat zur Folge, dass ein bestehender Baulandmangel auch nicht in großem Umfang behoben werden kann. Demzufolge wird sich auch keine oder wenn nur sehr geringe Wirkung auf das Baulandpreinsniveau ergeben. Auch bei diesem Instrument haben die deutschen, österreichischen und Schweizer Gemeinden keinen Einfluss auf die tatsächliche Nutzung des Bodens. Die Hauptprobleme des Baulandmarkts wie Baulandhortung, Zersiedelung und wie bereits angesprochen, hohe Baulandpreise werden durch die Anwendung des Instruments in keinem der Untersuchungsländer gelöst werden können.

5.2.1.3 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe

Das Baugebot gilt in allen drei Untersuchungsländern als ein sehr stark in die Eigentumsverhältnisse eingreifendes Instrument. Eine Gemeinsamkeit zwischen den Ländern besteht darin, dass mit der alleinigen Androhung des Instruments unter Umständen die gewünschte Wirkung, nämlich Bebauung erreicht werden kann. Auch die Einsatzmöglichkeit des Instruments ist in allen Ländern ähnlich. Es kommt in der Regel nur punktuell zum Einsatz. Deswegen sind die Möglichkeiten der Baulandmobilisierung beschränkt. Demzufolge sind auch die Chancen, andere Probleme auf dem Baulandmarkt wie Zersiedelung und hohe Bodenpreise zu lösen, eher gering.

Für Österreich und die Schweiz ist auf einen besonderen Nachteil bei der Sanktionierung durch Rückwidmung hinzuweisen. Unter Umständen wird dadurch genau das Gegenteil des eigentlich Gewollten erreicht, nämlich der Zersiedelung Vorschub geleistet.

Bei der Untersuchung der Wirksamkeit und der Vor- und Nachteile der Enteignung zeigt sich in allen Ländern ein sehr ähnliches Bild. Die Enteignung ist das schärfste aller Instrumente und demzufolge in seiner

Anwendbarkeit beschränkt. Theoretisch wäre mit der Enteignung zwar das Problem der Baulandhortung sehr wirksam bekämpfbar, insbesondere in Deutschland und Österreich, da dort die Anwendungsmöglichkeit zur Realisierung der Bebauungsplanung bzw. der Bebauung besteht. Praktisch jedoch ist das Instrument aufgrund seiner „scharfen“ Anwendungsvoraussetzungen nur punktuell einsetzbar. Es eignet sich nicht dazu, eine großflächige Mobilisierung von Flächen zu erzielen und damit weitergehende Probleme des Baulandmarkts zu lösen. Es stellt jedoch in jedem Untersuchungsland eines der wenigen Instrumente dar, das einen Eingriff in den Altbestand ermöglicht. Deswegen ist es trotz seiner Anwendungshindernisse von gewissem städtebaulichem Interesse. Problematisch ist für deutsche, österreichische und Schweizer Gemeinden die finanzielle Belastung, die im Zuge eines Enteignungsverfahrens auf sie zukommen und für viele ein unüberwindbares Hindernis darstellen.

Wie bereits erwähnt, existiert das Instrument der Planänderung oder Rückwidmung in ausgeprägter Form lediglich in Österreich. Im Hinblick auf das besondere Problem des Baulandüberhangs in den Flächenwidmungsplänen, das in dieser Form weder in Deutschland⁵⁸⁵ noch in der Schweiz besteht, stellt es ein durchaus wirkungsvolles Instrument dar. Die Anwendung kommt allerdings lediglich in Randzonen in Betracht. Andernfalls würde unter Umständen ein anderes Problem, nämlich das der Zersiedelung ungewollt verschärft. Das Instrument stellt ähnlich wie die Enteignung einen exzessiven Eingriff in das Eigentum dar. Demzufolge ist seine Anwendbarkeit begrenzt.

5.2.1.4 Fiskalische Maßnahmen

Deutsche und österreichische Grundsteuer und schweizerische Liegenschaften- und Grundsteuer unterscheiden sich weder in ihrem Aufbau und in ihrer Struktur noch in ihrer Wirksamkeit. Grundsätzlich kann man jeder dieser Steuern eine grundsätzlich bodenmobilisierende Funktion zusprechen. Grund hierfür ist, dass durch sie auch ungenutzte Grundstücke gleichermaßen belastet werden. Dies könnte ein grundloses Horten des Baulands unattraktiv machen. Allerdings ist in allen Untersuchungsländern die Steuerbelastung für den Eigentümer zu gering, als dass es ihn dazu veranlassen könnte, das Bauland tatsächlich selbst zu nutzen bzw. dessen Hortung aufzugeben. Ein weiteres Problem und ein Nachteil ist, dass keine der Steuern wirklich zielgenau in Richtung gewidmetes ungenutztes Bauland ausgerichtet ist.

Die Wirkung von deutscher und österreichischer Grunderwerbsteuer und schweizerischen Handänderungssteuer ist im Prinzip identisch. Grundsätzlich ist die Wirkung der Steuern in allen drei Untersuchungsländern mobilitätshemmend. Grund hierfür ist, dass der Käufer finanziell zusätzlich belastet wird. Dies kann sich negativ auf die Baulandnachfrage auswirken. Eine konkrete Auswirkung auf den Baulandmarkt kann jedoch weder in Deutschland noch in Österreich oder der Schweiz festgestellt werden. Aufgrund der Knappheit des Baulands in allen Ländern ist jedoch eher davon auszugehen, dass potenzielle Käufer trotz des nicht unerheblichen steuerlichen Mehraufwandes bereit sind, diesen in Kauf zu nehmen, um an Bauland zu gelangen. Positiv könnte sich die Steuer auf Spekulationen auswirken, da sich für den Käufer durch die Steuer ein erheblicher finanzieller Mehraufwand ergibt. Dies gilt für alle Untersuchungsländer.

Ähnliches gilt für Erbschaft- und Schenkungsteuern. Auch ihnen ist eine eher mobilitätshemmende Wirkung zuzusprechen. Anzumerken ist jedoch, dass der Eigentumsübergang zwar eventuell hinausgezögert wird, am Ende jedoch stattfindet. Begünstigt sind nahe Verwandte des Vererbenden oder Verschenkenden in der Schweiz und in Österreich im Gegensatz zu Deutschland. Sie zahlen wesentlich geringere Steuern als ferne Verwandte oder überhaupt nicht Verwandte. Infolgedessen wird in diesen Fällen kaum eine Wirkung auf den Baulandmarkt zu erwarten sein.

Vermögensteuer in Österreich und der Schweiz sind sich nicht nur vom Aufbau her sehr ähnlich, sondern auch in ihrer Wirkung und ihrem Einfluss auf den Baulandmarkt. Die steuerliche Belastung ist in beiden Untersuchungsländern grundsätzlich eher gering. Dies hat zur Folge, dass schon alleine aus diesem Grund kein

wesentlicher Einfluss des Instruments auf den Baulandmarkt zu erwarten ist. Außerdem ist die Funktion der Vermögensteuer in beiden Alpenländern primär fiskalisch und nicht distributiv. Die Vermögensteuer ist nicht zur Lösung der Probleme des Baulandmarkts ausgelegt. Grundsätzlich ist sie zwar in beiden Ländern eher mobilitätsfördernd, da sie eine Hortung aufgrund der finanziellen Belastung unattraktiv machen könnte, aufgrund der relativ geringen Belastung in beiden Ländern wird dies den Grundstückseigentümer jedoch wenig beeinflussen. Andere Probleme des Baulandmarktes werden nicht berührt. Eine konkrete Wirkung des Instruments kann in keinem der Länder festgestellt werden.

Wie bereits erläutert sind die in Österreich existente Bodenwertzuwachssteuer und die Schweizer Grundstücksgewinnsteuer von ihrer Anlage her sehr ähnlich. Beide verfolgen im Wesentlichen das Ziel, die Spekulation mit Grundstücken uninteressant zu machen und damit ein weiteres Ansteigen der Bodenpreise einzudämmen beziehungsweise diese zu stabilisieren. Allerdings kann dies den ungewollten Nebeneffekt mit sich bringen, dass die Mobilität des Bodenmarktes gehemmt wird. Grund hierfür könnte sein, dass ein eigentlich verkaufsbereiter Grundstückseigentümer eine vorgegebene Frist abwartet, um geringere Steuern zu bezahlen. Die Steuer greift genau dann, wenn der Eigentümer bereit ist, sein Grundstück zu verkaufen oder anders ausgedrückt, die Hortung seines Grundstücks aufzugeben. Eine weitere Gefahr in beiden Ländern besteht darin, dass es zu einer Bodenpreissteigerung kommt, da die Steuern beim Verkauf auf den Preis aufgeschlagen werden. Das Problem hoher Bodenpreise könnte durch diese Form der Steuer unter Umständen sogar noch verstärkt werden. Ein im Sinne des Baulandmarkts positiver Ansatz stellt die „Abschöpfung“ des Planungsgewinns dar. Dieser könnte prinzipiell der Finanzierung der Baulandentwicklung und Mobilisierung dienen und die Gemeinden entlasten. Weder in Österreich noch in der Schweiz kann jedoch eine klare Aussage zur tatsächlichen Wirksamkeit des Instruments getroffen werden. Zum einen kann eine eventuelle Wirkung nicht klar festgestellt werden und zum anderen hängt der Einfluss des Instruments auf die Probleme des Baulandmarkts sehr stark von dessen konkreten Ausgestaltung ab.

Das Instrument Planwertausgleich existiert in spezifischer direkter Form lediglich in einigen Schweizer Kantonen. Die Diskussion, die jedoch auch in den beiden anderen Untersuchungsländern jahrzehntelang geführt wurde und auch immer noch geführt wird, zeigt, welche Wirkung man sich von dem Instrument erhofft. Es soll zum einen der Finanzierung der Maßnahme dienen wie auch eine Hortung und Spekulation von bzw. mit Boden uninteressant machen. Welche Wirkung das Instrument jedoch tatsächlich auf den Baulandmarkt hat, lässt sich nur sehr schwierig abschätzen. Die Tatsache, dass sich das Instrument auf jeden Fall zur Finanzierung der durch eine Baulandentwicklung entstehenden Kosten und zur Entlastung leerer kommunaler Kassen eignet, ist jedoch unumstritten.

Auf die Wirkung der nur in Österreich existenten Bodenwertabgabe soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden⁵⁸⁵. Ein Vergleich erübrigt sich, da die beiden anderen Untersuchungsländer das Instrument nicht kennen.

Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei den Schweizer Steuern auf Grundlage der Nutzung bzw. der Erträge von Boden um kein Instrument, das nicht auch in ähnlicher Form in den beiden anderen Untersuchungsländern zu finden wäre. Es ist schwierig, eine spezifische Auswirkung auf den Baulandmarkt auszumachen.

Die in Österreich diskutierte Baulandsteuer könnte sich bei einer tatsächlichen Einführung des Instruments als durchaus wirksames und effektives Instrument insbesondere zur Bekämpfung der Baulandhortung erweisen.

⁵⁸⁵ Anzumerken ist, dass auch in Deutschland die Problematik "schrumpfender Städte" eine zunehmende Bedeutung bekommt.

⁵⁸⁶ Vgl. Kapitel 4.2.1.3.3

5.2.2 Kooperative Instrumente und Strategien

Die potenzielle Wirksamkeit der aktiven Baulandpolitik bzw. des kommunalen Zwischenerwerbs unterscheidet sich in den Ländern nicht wesentlich voneinander. Lediglich die Anwendungshäufigkeit, Umfang und Professionalität der Anwendung führen zu Unterschieden. Häufig eingesetzt wird das Instrument besonders in Österreich und Deutschland, weniger in der Schweiz. Doch auch in der Schweiz wird von einigen wenigen Gemeinden aktive Baulandpolitik betrieben.

Weder in Österreich noch in der Schweiz gibt es solch eine Vielzahl an Instrumenten wie in Deutschland, die durch den Einsatz von Verträgen gekennzeichnet sind. Diese Instrumente vereinen in sich die Vorteile des Instruments an sich und die der vertraglichen Regelungsmöglichkeiten. Doch auch Österreich und die Schweiz können beeindruckende Erfolge mit dem Einsatz von Verträgen vorweisen⁵⁸⁷. Zu Zeiten der gesetzlichen Verpflichtung zum Vertragsabschluss konnten durch die konsequente Vertragsraumordnung in Österreich beachtliche Erfolge verzeichnet werden. Die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt konnte entschärft werden. Auch durch das Berner Modell in der Schweiz konnten grundsätzlich beachtliche Erfolge erzielt werden.

Ein dem Schweizer privaten Gestaltungsplan direkt vergleichbares Instrument gibt es sowohl in Deutschland als auch in Österreich nicht. Allenfalls der deutsche Vorhaben- und Erschließungsplan ist mit dem Schweizer Instrument entfernt vergleichbar. Durch beide kann insbesondere eine Mobilisierung vorhandener Industriebrachen erreicht werden. Dabei ist es beiden möglich, besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Durch den relativ seltenen Gebrauch beider Instrumente kann nicht von einer umfassenden Wirkung auf den Baulandmarkt ausgegangen werden.

Investorenmodelle finden in Österreich und der Schweiz im Gegensatz zu Deutschland kaum Anwendung. Dementsprechend gering ist dort ihr Einfluss auf das Geschehen auf dem Baulandmarkt.

5.2.3 Erschließung

Bezüglich der Erschließung kann eigentlich nicht von einer direkten Wirksamkeit auf die Lösung der Probleme des Baulandmarkts gesprochen werden. Über die Durchführung der Erschließung besteht in keinem der Länder ein Ermessensspielraum. Sie ist sowohl in Deutschland als auch in Österreich und der Schweiz unabdingbare Voraussetzung für die Bebaubarkeit des Grundstücks.

Lediglich die Ausgestaltung der Refinanzierungsmöglichkeit hat einen direkten Einfluss auf die Finanzlage der Kommunen. Grund hierfür ist, dass die Kosten der Erschließung eine sehr große Belastung für die kommunalen Finanzhaushalte darstellen. Von Vorteil sind deswegen Regelungen in einigen Schweizer Kantonen oder österreichischen Bundesländern, durch die eine (fast) vollständige Abwälzung der Kosten auf die Eigentümer erreicht werden kann. In Deutschland hat die Gemeinde, sofern sie keinen Erschließungsvertrag mit den Eigentümern abschließt, immer 10% des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes zu tragen.

Über den Zeitpunkt der Fälligkeit der Beiträge und Gebühren lässt sich unter Umständen eine mehr oder minder baulandmobilisierende Wirkung erzielen. Haben die Eigentümer auch für nicht bebaute Grundstücke Beiträge und Gebühren zu leisten, so werden sie eher bereit sein, das Grundstück zu verkaufen und gegebenenfalls eine bestehende Hortung aufzugeben. Auch die Höhe der Beiträge spielt hierbei eine wesentliche Rolle. Sinnvoll sind Regelungen, wie dies in einigen österreichischen Bundesländern der Fall ist, durch die unbebaute Grundstücke durch eine jährliche Infrastrukturabgabe belastet werden.

5.3 Stellenwert der Bodenordnung

Ein wesentlicher Unterschied der bodenordnerischen Instrumente und Strategien ergibt sich aus ihrer Bedeutung, die diese Instrumente in den jeweiligen Ländern haben. In Deutschland haben bodenordnerische Instrumente und Strategien einen Stellenwert erlangt, der in diesem Maße weder dem in Österreich noch dem in der Schweiz

⁵⁸⁷ In einigen Kantonen wie z.B. Bern kommen Verträge sehr häufig zum Einsatz (vgl. BAUDIREKTION DES KANTONS BERN/ RAUMPLANUNGSAMT)

vergleichbar ist. Dies ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass gerade in einigen Gebieten Deutschlands aufgrund der jahrelang praktizierten Realteilung kleine Eigentums- bzw. Grundstücksstrukturen bestehen, die bodenordnerische Maßnahmen unerlässlich machen. In einigen Gebieten Österreichs ist dies ähnlich. Besonders große Bedeutung haben dort Umlegungsverfahren. Allerdings ist die Umlegung in Österreich nur in einigen wenigen Landesgesetzen verankert.

Auch in der Schweiz sind Umlegungsverfahren beziehungsweise die dort vergleichbaren Quartierplanverfahren von großer praktischer Bedeutung. Während die städtebauliche Bodenordnung, insbesondere die Umlegung in der Bundesrepublik Deutschland erhebliche Bedeutung erlangt hat, ist ihre Bedeutung demgegenüber für die Entwicklung größerer schweizerischer Städte verhältnismäßig gering geblieben. Dies zeigt sich auch in der gesetzlichen Verankerung der Instrumentarien. Während die Umlegung zur Verwirklichung der Bebauungsplanung in Deutschland bundeseinheitlich geregelt ist, findet die Umlegung in der Schweiz zur Verwirklichung der Nutzungsplanung im RPG nur insoweit Beachtung, als dass sie angeordnet werden kann, wenn Nutzungspläne dies erfordern. Weitere Regelungen trifft dann das kantonale Recht.

Hauptursache für die verhältnismäßig geringe Bedeutung der städtebaulichen Bodenordnung in der Schweiz ist, dass die Schweiz von den enormen Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs verschont blieb. Sie sah sich nicht wie die kriegsgeschädigten Bundesländer vor die Aufgabe gestellt, den Grund und Boden für einen neuzeitlichen Wiederaufbau der Städte neu zu ordnen. Hinzu kommt, dass die Bausubstanz in der Schweiz noch relativ jung und von guter Qualität ist. Ein weiterer Grund für die vergleichsweise geringe Bedeutung der Bodenordnung in der Schweiz ist, dass in den Sechzigerjahren in allen größeren Städten in der Schweiz zu beobachtende Aufzunungen vorwiegend diejenigen Eigentümer begünstigten, die im Besitz mehrerer zusammenhängender Liegenschaften waren. Dies führte zur Gründung zahlreicher Bau- und Immobiliengesellschaften, welche bestrebt waren, abbruchreife Liegenschaften in Sanierungsgebieten möglichst günstig aufzukaufen und sie zwecks Nutzungsoptimierung bei gleichzeitigem Abbruch vorhandener Altbauten zusammenzulegen und neu zu überbauen. Durch die Konzentration des Grundeigentums auf nur einen oder wenige Bauträger konnte die Planverwirklichung und mit ihr die Bebauung, Neuordnung und Erschließung eines erneuerungsbedürftigen Gebiets in der Regel zügig, umfassend und rechtlich einfach bewältigt werden. Aufgrund dessen bedurfte es in der Schweiz nie dringend eines gesetzlichen Verfahrens zur Bodenordnung. Heute erkennt man allerdings, dass diese Verfahrensweise auch erhebliche Nachteile mit sich bringen kann. Zu diesen Nachteilen zu zählen sind insbesondere ein möglicher Verlust der Quartierstruktur und die Spekulation mit Grund und Boden. Aus diesem Grund hat man auch in der Schweiz die Bedeutung gesetzlicher Bodenordnungsverfahren erkannt⁵⁸⁸.

⁵⁸⁸ Vgl. HÜBNER

6 VORSCHLÄGE FÜR DAS DEUTSCHE SYSTEM - REFORMMODELL

Die Untersuchung zeigt, dass das Spektrum der Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung insbesondere in Deutschland sehr groß ist. Auch Österreich und die Schweiz können verschiedene Instrumente und Strategien vorweisen.

Der Vergleich mit Österreich und der Schweiz hat viele Gemeinsamkeiten, jedoch auch einige nennenswerte Unterschiede in den Instrumenten und Strategien ergeben. Die Gemeinsamkeiten weisen darauf hin, dass sich diese Instrumente scheinbar auch in den Vergleichsländern bewährt haben.

Sofern diese geeignet sind bzw. geeignet sein könnten, die Situation auf dem deutschen Baulandmarkt zu verbessern, werden sie im Folgenden dargestellt und bezüglich ihrer Anwendbarkeit diskutiert.

Zusätzlich werden auch einige andere Vorschläge gemacht, die sich nicht ausschließlich aus dem Ländervergleich ergeben. Sie resultieren unter anderem aus dem Ergebnis der vorliegenden ausführlichen Analyse des bestehenden Instrumentariums und der derzeitigen Diskussionen, welche in der Literatur und in Fachkreisen geführt werden. Einige der Vorschläge wurden mittlerweile in den Regierungsentwurf zur Novelle des Baugesetzbuchs, die zum 01.07.2004 in Kraft treten soll, übernommen⁵⁸⁹. Wie bereits erwähnt, werden die hier ausgewählten Instrumente auch vor dem Hintergrund der Thematik "schrumpfender Städte" hinsichtlich ihrer eventuellen Tauglichkeit zur Bewältigung dieser neuen Herausforderung beurteilt. Auch der Nachhaltigkeitsgedanke wird berücksichtigt.

Wie sich gezeigt hat, bieten die deutschen Instrumente und Strategien durchaus gute Möglichkeiten zur Reduktion der Probleme auf dem Baulandmarkt. Im Folgenden werden deswegen in erster Linie Verstärkungen oder Verbesserungen vorhandener Instrumente vorgeschlagen. Nur in wenigen Fällen handelt es sich um neue Instrumente.

6.1 Strategische Handlungsvorschläge

Bei der Gruppe der strategischen Handlungsvorschläge handelt es sich meist nicht um Vorschläge, welche bestehende hoheitliche oder kooperative Instrumente direkt betreffen. Sie sind eher als Handlungsanweisungen zu verstehen, die im Rahmen der kommunalen Baulandpolitik befolgt werden sollten.

6.1.1 Unterstützung der Kommunen

Ein strategischer Einsatz der in Deutschland zur Verfügung stehenden Instrumente und Strategien ist nur dann möglich, wenn die Kommune die Regelungsmöglichkeiten, die Vor- und Nachteile und die Wirksamkeit der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente genau kennt. Sie ist die entscheidende Instanz bei der Entwicklung und Mobilisierung von Bauland. Das Bewusstsein, was mit welchem Instrument erreicht werden kann, stellt eine unabdingbare Voraussetzung für den gezielten Einsatz der Instrumente und Strategien dar. Da den Gemeinden die zentrale Rolle bei der Entwicklung und Mobilisierung von Bauland zukommt, müssen diese durch Informationen in ihrer Rolle unterstützt werden. Dies kann neben dem Aufzeigen von Möglichkeiten anhand beispielhafter Lösungsmodelle auch durch Hilfen zur Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung der Thematik in der breiten Öffentlichkeit erfolgen. In Österreich wird der Service-, Beratungs- und Vermittlungstätigkeit im Interesse der Mobilisierung von Bauland sowie einer verbesserten Öffentlichkeitsarbeit zur Steigerung der Akzeptanz bodenpolitischer Maßnahmen ein positiver Einfluss auf die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde zugeschrieben⁵⁹⁰.

⁵⁸⁹ Vgl. EAGBAU

⁵⁹⁰ Vgl. SCHADT/ KNOTH

Zusammenfassend wird für den Erfolg bei der Lösung der Probleme Voraussetzung sein, dass die Gemeinde über das Geschehen auf dem Baulandmarkt detaillierte Kenntnisse hat. Nur dann kann sie zielgerecht die für sie geeignetste Strategie wählen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass kommunalpolitische Zielsetzungen teilweise nicht langlebig genug sind, um formulierte Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Sicherlich stößt der Dreiklang von Ökologie, Ökonomie und Sozialem auch bei den meisten Kommunen auf Akzeptanz, doch bei der Umsetzung bereitet ein immer noch weit verbreitetes herkömmliches Denken Schwierigkeiten. Häufig werden im Rahmen spezieller Förderprogramme unkoordiniert Maßnahmen durchgeführt, die sich aus den Bedingungen der jeweiligen Förderprogramme ableiten. Es wird nicht zielorientiert gehandelt, sondern es werden lediglich die Maßnahmen umgesetzt, für die Fördermittel in Anspruch genommen werden können. Hier bedarf es einer Bewusstseinsbildung für die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Diese kann nur durch gezielte Information und Unterstützung der Kommunen erfolgen⁵⁹¹.

6.1.2 Steuerung mit Hilfe von Grundsatzbeschlüssen

Die Analyse der bestehenden Instrumente in Deutschland hat gezeigt, dass die Probleme bei der Baulandentwicklung wirksamer bekämpft werden könnten. Dazu müssten die zur Verfügung stehenden Instrumente konsequenter angewendet werden. Beispielsweise sollte in Gemeinden, in denen Probleme mit Baulandhortung bestehen, prinzipiell nur dann Bauland ausgewiesen werden, wenn die tatsächliche Nutzung des neu ausgewiesenen Baulands z.B. in Form von Verwendungsverpflichtungen gesichert ist. Gemeinden in Hochpreisregionen, in denen sich einheimische Bauplatzbewerber kein Grundstück leisten können, sollten beispielsweise darauf achten, prinzipiell nur unter der Voraussetzung Bauland ausweisen, dass die Alteigentümer sogenannten Einheimischenmodellen zustimmen. Jede Gemeinde sollte sich bewusst werden, welche Probleme sie auf dem Gebiet der Baulandentwicklung hat, was sie erreichen möchte und welche Instrumente ihr hierfür zur Verfügung stehen. Aus dieser Erkenntnis sollten dann Grundsätze entwickelt werden, die sie bei neuen Baulandausweisungen konsequent verfolgt. Wie zahlreiche Grundsatzbeschlüsse zeigen, wurde diese Notwendigkeit mittlerweile von einigen Gemeinden erkannt. Grundsatzbeschlüsse gelten als zentrales Element für eine aktive Baulandpolitik.

Die Verwirklichung des Grundsatzbeschlusses setzt letztlich in hohem Maß die Akzeptanz in der Bevölkerung voraus. Ihr muss vor Augen geführt werden, dass eine geordnete und flächensparende Siedlungsentwicklung und die bestmögliche Nutzung des in die Infrastruktur investierten Geldes zum Vorteil aller ist. Die Gemeinden, aber gleichermaßen auch die Länder, können durch eine engagierte Öffentlichkeitsarbeit viel zu dieser Bewusstseinsbildung beitragen. Die Bürger wünschen heute stärker in die Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden, sie wollen die gefasste Entscheidung auch begreifen, sie möchten die Gründe wissen, warum eine bestimmte Variante gewählt und eine andere verworfen wurde⁵⁹². Die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer ist erfahrungsgemäß insbesondere unter folgenden Voraussetzungen gegeben:

Voraussetzungen für eine hohe Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politischer Beschluss auf der Grundlage eines fraktionsübergreifenden Konsenses, ▪ intensive Information und Erläuterung der Ziele und Zwecke, die mit dem Grundsatzbeschluss verfolgt werden. Dies ist um so wichtiger, je weniger eine „Tradition“ besteht. ▪ Gleichbehandlung aller Eigentümer, ▪ transparente Darstellung des Konzeptes und des Verfahrens zur Umsetzung, ▪ konsequente Umsetzung und „langer Atem“ bei der Anwendung⁵⁹³.

⁵⁹¹ Vgl. ILTGEN

⁵⁹² Vgl. THALLMAIR

⁵⁹³ DIETERICH/ DRANSFELD (1999b)

Zur Gleichbehandlung aller Eigentümer ist Folgendes anzumerken: Besonders wichtig ist, dass die Eigentümer der potenziellen Bauflächen in gleicher Weise und in gleichem Umfang zu den Kosten der Baulandentwicklung herangezogen werden. Dies sollte unabhängig vom gewählten Instrument oder der gewählten Strategie geschehen⁵⁹⁴. Da die Kosten bei den verschiedenen Instrumenten z.T. unterschiedlich refinanziert werden, wird es schwierig sein, absolute Gleichbehandlung zu erreichen. Gemeint ist hierbei eher die grundsätzliche Frage, ob die Eigentümer beispielsweise auch zur Finanzierung der Folgekosten herangezogen werden. Doch auch dies ist bereits schwierig, denn es gibt Bereiche, die der Notwendigkeit einer städtebaulichen Entwicklung unterliegen. Hier ist besonders an Randgebiete zu denken, in denen beispielsweise die Zustimmung der Eigentümer zu städtebaulichen Verträgen, in denen die vollständige Kostenübernahme durch die Eigentümer geregelt ist, kaum zu erreichen sein wird. Das Wissen, dass bei einer hoheitlichen Erschließung 10% des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes von der Kommune zu tragen sind, veranlasst die Eigentümer eine Zustimmung zum städtebaulichen Vertrag zu verweigern. Eine vollständige Gleichbehandlung aller Eigentümer wird immer nur dort zu erreichen sein, wo die Gemeinden ausreichend Alternativen für eine Entwicklung hat. Dies sollte die Gemeinden anstreben.

Inhaltlich sollte ein Grundsatzbeschluss Folgendes beinhalten⁵⁹⁵, auch wenn es keinen idealtypischen Grundsatzbeschluss gibt:

Inhalt des Grundsatzbeschlusses
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulierung von Zielen und Notwendigkeiten ▪ Evtl. Benennung des Instruments bzw. der Strategie der Baulandentwicklung ▪ Aussagen zur Kostenbeteiligung der Grundstückseigentümer und ggf. der Investoren ▪ Ggf. Detailregelung über Selbstbehalt an Flächen, Vergabekriterien, Preisnachlässe, Vergabe an Einheimische etc.

Bei der Regelungstiefe sollten folgende Spannungsfelder beachtet werden:

Geringe Regelungstiefe	Hohe Regelungstiefe
Flexible Handhabung contra Zielerreichung	Gleichbehandlung aller Beteiligten contra Handlungsspielraum

Es muss nicht zwingend ein Weg der Baulandentwicklung dominieren. Die verschiedenen Instrumente und Strategien sollten vielmehr je nach Einzelfall strategisch so angewandt werden, dass die in der Gemeinde bestehenden individuellen Probleme gelöst werden können. Die Kommunen sollten nicht ausschließlich auf konsensuale Lösungen setzen. Anzuraten ist vielmehr ein ausgewogener Instrumentenmix, der auch den kommunalen Zwischenerwerb nicht ausschließt. Zur Sicherstellung der Verfügbarkeit sollten jedoch, ähnlich wie im österreichischen Salzburg, vertragliche Vereinbarungen verstärkt eingesetzt werden.

Zur Erarbeitung eines Grundsatzbeschlusses ist eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe und in einigen Fällen auch die fachliche Moderation durch ein externes Büro sinnvoll. Für die Verwaltung sind klare Handlungsanweisungen wichtig. Sie sind Voraussetzung für ein einheitliches, konsequentes, zielorientiertes und erfolgreiches Auftreten von Politik und Verwaltung⁵⁹⁶.

Die Gemeinde kann und sollte ihre Planungshoheit zur aktiven Steuerung der Baulandentwicklung verstärkt einsetzen. Sie sollte nur dann und dort Planungsrecht schaffen, wo die Entwicklungsabsichten auf Grundlage der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer inhaltlich und wirtschaftlich voll mitgetragen werden. Die Gemeindevertretung sollte sich zumindest darüber einig sein, dass potenzielle Bauflächen nicht überplant und entwickelt werden, wenn die jeweiligen Eigentümer die Eckpunkte des Grundsatzbeschlusses nicht akzeptieren. Für jedes Baugebiet kann eine situationsgerechte Lösung gefunden werden, wenn die Gemeinde konsequent an

⁵⁹⁴ Vgl. JANNING

⁵⁹⁵ DRANSFELD

⁵⁹⁶ Vgl. DRANSFELD

den Eckpunkten des Grundsatzbeschlusses festhält und gleichzeitig die notwendige Flexibilität beim Einsatz der verschiedenen Instrumente und Strategien an den Tag legt. Für eine derartige Politik ist es erforderlich, dass die Gemeinde ausreichende Alternativen zur Baulandentwicklung hat. Ist dies nicht der Fall, so ist die Kommune der Monopolstellung der Grundstückseigentümer ausgeliefert. Aus diesem Grund muss die Regionalplanung der kommunalen Bauleitplanung ausreichend Spielräume bei der Darstellung neuer Siedlungsflächen im Flächennutzungsplan lassen.

Kommunen, die mit Leerstandsproblemen zu kämpfen haben, sollten sich in ihren Grundsatzbeschlüssen darauf verständigen, Investitionen vornehmlich im städtischen Altbau zu unterstützen und zu fördern. Gleichzeitig sollte versucht werden, die Entwicklung dahingehend zu steuern, dass die vom Rückbau betroffenen Quartiere aufgewertet werden.

Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sollte in den Grundsatzbeschluss aufgenommen werden, vorrangig innerhalb der Stadt- und Dorfstrukturen Bauflächen auszuweisen, bevor weitere Flächen des Umlands in Anspruch genommen werden. Auch hier gilt, dass für die Akzeptanz nachhaltiger Siedlungsabsichten sowohl die Einbeziehung der Bürger als auch der privaten Unternehmen notwendig ist.

6.1.3 Zu beachtende Prinzipien

Folgende Prinzipien sollten bei einer Baulandentwicklung beachtet werden⁵⁹⁷:

Prinzipien bei einer Baulandentwicklung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategische Ausrichtung: Es bedarf einer vorausschauenden Baulandstrategie, um ein zeitlich und räumlich bedarfsgerechtes Flächenangebot sicherzustellen. Für die erfolgreiche Mobilisierung des erschlossenen Baulands wird eine zielgruppenorientierte Vermarktungsstrategie für die Zukunft unabdingbar sein⁵⁹⁸. ▪ Konsequente Projektsteuerung: Eine projektorientierte Herangehensweise und konsequente Projektsteuerung sichert einen stringenten Gesamtprozess, welcher von der Formulierung eines Leitbilds für die kommunale Entwicklung über die Planung und Bodenordnung bis zur Erschließung und Mobilisierung der Bauflächen reicht. ▪ Solides Finanzierungsmanagement: Baulandentwicklung sollte jederzeit unabhängig von der kommunalen Finanzlage möglich sein. Um dies zu erreichen, sollten haushaltsunabhängige Finanzierungsmodelle entwickelt werden. Diese müssen auf einer rechtssicheren Basis beruhen und eine weitgehende Refinanzierung der Investitionskosten durch die Planungsbegünstigten vorsehen. ▪ Qualitätssicherung: Da sich die Konkurrenz zwischen den Kommunen verschärft, wird es künftig bei Standortentscheidungen besonders auf die Qualität der Baugebiete ankommen. Durch ein konsequentes Qualitätsmanagement bei der Umsetzung ist deswegen dafür zu sorgen, dass es nicht zu Qualitätsverlusten kommt. ▪ Markt- und Kostenorientierung: Es bedarf zur Minimierung der Risiken der Baulandentwicklung solider Standort- und Marktanalysen als Grundlage für planerische Überlegungen und für die Auswahl von Planungsvarianten. ▪ Flexibler Instrumenteneinsatz und Kooperation: Vielfach wird der Erfolg der Baulandentwicklung und –mobilisierung davon abhängen, inwieweit es gelingt, hoheitliche und kooperative Verfahren so miteinander zu kombinieren, dass die Mitwirkungsbereitschaft der Beteiligten erreicht und die städtebaulichen Ziele gewahrt bleiben.

6.1.4 Schaffung interkommunaler und regionaler Allianzen

Die überkommunale Abstimmung der gemeindlichen Planungen sollte verbessert werden. Es gilt dabei Ineffizienzen zu vermeiden. Noch immer ist das Handeln der Gemeinden durch lokales, an Gemarkungsgrenzen

⁵⁹⁷ Vgl. MEYER (2002)

⁵⁹⁸ Vgl. auch KÖTTER (2001)

orientiertes Handeln geprägt. Doch ohne interkommunale und regionale Strategien, verknüpft mit einem integrierten, abgestimmten Mitteleinsatz, findet weiterhin ein überzogener lokaler Wettbewerb statt. Dieser wird auf lange Sicht eher den Raum schwächen als stärken. Um das zu verhindern, bedarf es deshalb mehr interkommunaler Kooperationen, verbunden mit der Bereitschaft, Aufgabenschwerpunkte und Aufgabenteilungen partnerschaftlich zu akzeptieren und somit eine ausgewogene Entwicklung zu erreichen⁵⁹⁹.

Gerade auch im Hinblick auf neue Strategien zur Lösung der Probleme von Leerstand und Schrumpfung ist es wichtig regionale Allianzen zu knüpfen, um gemeinsam langfristige Konzepte zu entwickeln. Nur durch Bündelung ist ein ausreichendes Infrastrukturangebot gesichert. Denn es geht meist nicht nur um die Situation einer einzelnen Gemeinde, sondern meist um eine ganze Region.

Nicht nur die Abstimmung innerhalb der Verwaltungen, sondern auch die interkommunale Zusammenarbeit fördert die nachhaltige Siedlungsentwicklung. Besonders wichtig sind hierbei Stadt-Umland-Beziehungen.

6.1.5 Strenge Bedarfsorientierung und bessere Nutzung überbauter Gebiete

Um unnötige Kosten, Versiegelung, Zersiedelung und Baulandhortungen zu vermeiden, sollte sich die Ausweisung nach dem konkreten Bedarf richten. Obwohl dies eigentlich selbstverständlich zu sein scheint und auch gesetzlich vorgeschrieben ist, halten sich viele Kommunen nicht daran. Vielfach nehmen sie Baulandausweisungen auf Vorrat vor. Die Ausweisung sollte jedoch nach einer Gesamtbetrachtung und in Etappen erfolgen. Interessant für Deutschland sind hierbei die beiden Vergleichsländer Österreich und Schweiz, auch wenn dort die rechtlichen Vorgaben den politischen Prozess der Planung nicht so entscheidend prägen konnten wie ursprünglich erhofft. In der Schweiz sind Bauzonen nach dem Bedarf der nächsten 15 Jahre zu bemessen. Die Siedlungsentwicklung konnte dadurch, wenn auch nur in geringerem Ausmaß, gesteuert werden. Bauerwartungsland, das nach Art. 15 RPG von vornherein nicht benötigt wurde, wurde konsequent Nichtbauzonen zugewiesen. In einigen Kantonen fanden Redimensionierungen statt⁶⁰⁰. In Österreich besteht ein Bedarfshorizont von fünf Jahren für Neueinzonungen. Grundsätzlich sollte angestrebt werden, neues Bauland erst dann auszuweisen, wenn die Baulandreserven erschöpft sind.

Das deutsche Bundesumweltministerium setzt sich stärker für eine Reduzierung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums ein. Der Gesetzgeber hat bisher auf diese Forderung nur symbolisch reagiert. Sind überhaupt Mengenziele für das Siedlungsflächenwachstum in Plänen der Landes- und Regionalplanung enthalten, so weisen sie eine unbestimmte, qualitative Fassung auf⁶⁰¹. Grundsätzlich ist ihr Vollzug durch die kommunale Bauleitplanung gewährleistet. D.h. die Gemeinden haben diese Ziele zu beachten und ihre konkretisierende Bauleitplanung entsprechend anzupassen. Eine determinierende Wirkung weisen die Ziele aber nicht auf. Eine zielgenaue Mengenbegrenzung des Siedlungsflächenwachstums ist dadurch nicht möglich. Folglich ergibt sich das Wachstum des Siedlungsraums als mehr oder weniger zufälliges Resultat aus der Kumulation aller planungsrechtlich vorbereiteten Bautätigkeiten.

In Deutschland besteht somit ein Bedarf nach verbesserten Instrumenten der Mengensteuerung, die eine effektive und effiziente Allokation der knappen Ressource Boden für bauliche Zwecke ermöglichen und negative Verstärterungsfolgen in Stadtregionen vermeiden⁶⁰². Auch in Österreich und der Schweiz besteht solch ein Instrument nicht in direkter Form. Die Vorgaben eines konkreten Bedarfshorizonts sind diesbezüglich jedoch wesentlich hilfreicher.

Hilfreich wäre ein Instrument zur Steuerung der Ausweisung von Flächen zur Bebauung. Eine Möglichkeit dies zu erreichen, könnte in der Einführung sogenannter Flächenausweisungsrechte⁶⁰³ bestehen. Bei der Schaffung von Baurechten, beispielsweise durch einen Bebauungsplan, müsste die Kommune diese Rechte bei einer neu zu schaffenden Institution („Bodenbank“) bzw. von anderen Kommunen, die im Besitz solcher Rechte sind, erwerben. Eine Differenzierung der Ausweisungsrechte nach Wohnbauflächen, Industrie- und Gewerbeflächen sowie Verkehrsflächen könnte vorgenommen werden. Ebenso wäre es denkbar, nach Kriterien wie

⁵⁹⁹ Vgl. FLECK (2002)

⁶⁰⁰ Vgl. BERTSCHI (2001)

⁶⁰¹ Vgl. EINIG (1999)

⁶⁰² Vgl. Einig (2000a)

⁶⁰³ Vgl. hierzu auch BIZER

Siedlungsschwerpunkt und Nicht-Siedlungsschwerpunkt bzw. nach Siedlungsachsen und interaxialen Räumen zu unterscheiden. Um regionalen Besonderheiten oder Entwicklungszielen Rechnung zu tragen, könnte dieser sachlichen Abgrenzung eine räumliche gegenübergestellt werden. Da dieser Vorschlag sehr stark in die Planungshoheit der Gemeinden und in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer eingreift, wird es vermutlich schwierig sein ihn durchzusetzen. Das Problem wird nicht nur in der Begründung für Art und Menge der Ausweisungsrechte in der jeweiligen Region liegen, sondern auch darin, einen mit der Verfassung zu vereinbarenden Weg zu finden⁶⁰⁴. Eine bessere Nutzung bereits überbauter Gebiete ist vorrangig zu fördern. Dies macht eine teilweise Mobilisierung innerhalb des bestehenden Baugebiets notwendig.

Es sollte verstärkt eine Konzentration auf den Gebäudebestand angestrebt werden. Dies könnte zu erheblichen Ersparnissen von Bodenflächen beitragen und damit den Druck auf die Flächen verringern. Eine Konzentration von Baumaßnahmen auf den bestehenden Bestand könnte durch Aufstockungen, Ausbau oder Dachgeschossausbau erreicht werden und die Nachfrage in diesen erneuerten, aber verdichteten Baubestand lenken und somit den Nachfragedruck „auf der grünen Wiese“ mildern⁶⁰⁵.

Als selbstverständlich erscheint, dass in Regionen, die mit Prozessen der Stagnation zu kämpfen haben, es vermieden werden sollte, Bauland außerhalb bestehende Strukturen auszuweisen. Vielmehr sollte eine qualifizierte Aufwertung des bestehenden Bestands angestrebt werden und Neubaumaßnahmen in bestehende Strukturen integriert werden. Das Gebot der "Innenentwicklung" sollte insbesondere hier beachtet werden. Doch nicht nur in "Schrumpfungsbereichen" sondern allgemein gilt, dass "Innenentwicklung" auch im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung angestrebt werden sollte.

6.1.6 Nutzungsverpflichtung bei Neuausweisungen

Bei Neuausweisungen sollte in jedem Fall darauf geachtet werden, das Bauland wenn möglich auch verfügbar zu machen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass dies bei bereits ausgewiesenem Bauland sich als sehr schwierig erweist.

Mittelfristig sind die Gesetze im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben so anzupassen, dass die Baulandausweisung an eine Nutzungspflicht gebunden ist und dass einer nachgewiesenen Hortung, wo sie eine geplante Siedlungsentwicklung behindert oder eine unnötige Ausweisung erforderlich macht, wirksam entgegengewirkt werden kann⁶⁰⁶. Dies erscheint auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit von großer Bedeutung. Baulandhortung geht oftmals mit einer Zersiedelung des Umlands einher. Durch Baulandausweisungen kommt es zu einem Rückgang der naturnahen Flächen und einer Erhöhung des Versiegelungsgrads der Flächen. Unstrittig ist, dass für einen absehbaren Zeitraum ohne Flächenerweiterung keine dem Wachstumsbedarf der Städte und Gemeinden gerecht werdende Weiterentwicklung möglich sein wird. Diese Flächen sollten dann zumindest entsprechend ihrer Widmung auch genutzt werden.

6.1.7 Bessere Koordination der Planungsebenen

Einen weiteren Ansatzpunkt stellt die Prüfung der Zusammenarbeit und Koordination der Planungsebenen dar. Dies betrifft insbesondere kleinere Gemeinden mit weniger professionellen Planungs- und Bauorganen.

Am Rande zu erwähnen ist, dass in Deutschland im Gegensatz zur Schweiz die Koordination der Fachplanungen des Bundes sowie die Position des Bundes gegenüber den Ländern im Bereich der Raumordnung weniger optimal ist. Deutschland sollte sich die horizontale Abstimmung der Fachplanungen in der Schweiz zum Vorbild machen. Dort wird die notwendige Berücksichtigung gesamtstaatlicher Erfordernisse bei der teilgebietsbezogenen Planung gewährleistet. Das deutsche ROG ist auf der Ebene von allgemeinen Rahmenvorschriften stehen geblieben. Damit lässt es viel Raum für weitere Ausgestaltungen. Im Vergleich zur Schweiz sind rahmensetzende Verhaltensnormen für die Landesplanung wenig ausdifferenziert. Detailliertere Festsetzungen im Hinblick auf Maßnahmen und deren zeitliche und finanzielle Realisierung fehlen im Gegensatz zum schweizerischen RPG gänzlich. Bund, Kantone und Gemeinden werden durch Art. 1 Abs.1 RPG zur Raumplanung und Koordination ihrer raumwirksamen Tätigkeiten verpflichtet und haben dabei auf Ziele zu

⁶⁰⁴ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION

⁶⁰⁵ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION

⁶⁰⁶ Vgl. hierzu auch ARGE ALP

achten, die weitaus differenzierter und konkreter formuliert sind als dies im deutschen ROG der Fall ist. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Schweizer RPG sehr konkrete Maßnahmen zur Entwicklung des Landes nennt, das deutsche ROG hingegen allgemein bleibt und viel Raum für weitere Ausgestaltungen offen lässt. Somit schafft das Schweizer RPG im Vergleich zum deutschen ROG eher den Rahmen zu einer pragmatischen Verwirklichung der Ziele und Planungsgrundsätze.

6.1.8 Berücksichtigung von Ausgleichsflächen in Planung und Gesetz

Anders als in Österreich und der Schweiz gibt es in Deutschland teilweise Probleme mit der Bereitstellung von Ausgleichsflächen. Für viele Gemeinden stellt es ein Problem dar, diese überhaupt bereitzustellen. Dem Mangel an Kompensationsflächen sollte bereits auf der Ebene der Flächennutzungsplanung dadurch entgegengewirkt werden, dass schon bei der Ermittlung und Abschätzung des voraussichtlichen Kompensationsflächenbedarfs berücksichtigt wird, dass nicht alle für die Kompensation erforderlichen und geeigneten Flächen auch tatsächlich verfügbar sein werden. Deswegen sollte die Ausweisung von Kompensationsflächen leicht über den ermittelten Bedarf hinausgehen. Zur Erfassung und Bewertung des Bestands sowie des Eingriffs wird empfohlen, zunächst bereits vorhandene Untersuchungen und Pläne auf Verwertbarkeit und Aktualität zu sichten. Dies ermöglicht es, grobe Schätzungen der erforderlichen Inhalte und des notwendigen Umfangs für weitere Erhebungen zu machen. Gegebenenfalls sind dann detailliertere Untersuchungen durchzuführen. Anzumerken ist, dass die Ausgleichsflächenproblematik für die Umlegung durch die Möglichkeit der zeitlichen und räumlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich meist nicht mehr problematisch ist. Nur in wenigen Fällen erfolgt eine Kompensation innerhalb des Gebiets. Die Problematik, Flächen im sonstigen Gemeindegebiet aufbringen zu müssen, bleibt jedoch bestehen.

Eine sinnvolle Ausweisung der Ausgleichsflächen ist zur Kompensation des Eingriffs von Bedeutung, insbesondere vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung.

6.1.9 Entwicklung von Modellen zum Baulückenmanagement

Wie die Untersuchung gezeigt hat, ist die Wirkung der Instrumente zur Baulandmobilisierung nicht sehr durchschlagend. Dieses Problem haben alle drei Untersuchungsländer. Die Mobilisierung von Baugrundstücken durch Zwangsmaßnahmen ist überall gleichermaßen schwer zu erreichen. Es hat sich gezeigt, dass für eine Mobilisierung von Baulücken insbesondere die Kooperation der Eigentümer erforderlich ist. Das Land Berlin hat ein Modell zum Baulückenmanagement entwickelt und in einem Pilotvorhaben angewendet. Das Instrument macht es sich zum Ziel, mehr Transparenz hinsichtlich des Bauflächenangebots im Land Berlin zu schaffen und die nachhaltige Stadtentwicklung und Kooperationen zwischen Eigentümern, Investoren und Verwaltung zu fördern. Das im Internet publizierte Baulückenkataster stellt einen Baustein des Baulückenmanagements dar. Es dient der Transparenz des Grundstücksmarkts, der Mobilisierung von Bauflächen und dem kommunalen Flächenmanagement. Dies geschieht dadurch, dass es mögliche Bauflächen einschließlich Baulücken nachweist, die unbebaut sind, die zusätzlich bebaut werden können (untergenutzt sind) oder anders bebaubar sind (fehlgenutzt sind, z.B. Abriss oder Neubau). Ziel ist es also, Bürgern, Grundstückseigentümern, Architekten, potenziellen Bauherren und Investoren über das Internet abrufbare Informationen über das ungenutzte Baulandpotenzial in Berlin zu geben und auf die Möglichkeiten der Bebauung hinzuweisen. Das Modell könnte Vorbild für viele andere Städte und Gemeinden sein. Allerdings kann durch das Baulückenkataster eine Bebauung nur angeregt werden. Zur Mobilisierung der Lücken bedarf es nach wie vor flankierender bodenpolitischer Aktivitäten. Nur eine umfassende Bodenpolitik führt auch zu einem Baulückenmanagement, doch das Baulückenkataster ist zumindest ein erster Schritt hierzu⁶⁰⁷.

Es gilt also eine Einrichtung zu schaffen, welche Kauf, Verkauf, Tausch und weitere Tätigkeiten zur Vermittlung von Bauland durch die Gemeinde ermöglicht wie beispielsweise eine Baulandbörse.

6.1.10 Spezielle Ausbildung von „Bauland-/ Bodenmanagern“ und „Gemeindeingenieuren“

Ausschlaggebend für den Erfolg einer Kommune wird sein, ihr kommunales Baulandmanagement an die „neuen Herausforderungen“ anzupassen. Das bedeutet:

⁶⁰⁷ Vgl. FLICKE et al.

- Einheitliches Ziel von Politik und Verwaltung
- Öffentlichkeitsarbeit
- Entwicklung von Gesamtkonzepten
- Überprüfung und Fortentwicklung der Konzepte
- Umfassende Kenntnis bzw. Beratung über Instrumente und Strategien

Da viel Gemeinden damit überfordert sind, die neuen Aufgaben und Herausforderungen zu bewältigen, benötigen sie professionelle Hilfe. Das gilt auch für die Erarbeitung von Konzepten zum Stadtrückbau.

Dies stellt zugleich neue Anforderungen an die Ausbildung derer, welche die Gemeinden im breiten Spektrum der Instrumente und Strategien der Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung beraten. Solch ein „Bauland- oder Bodenmanager“ oder ein „Gemeindeingenieur“⁶⁰⁸ sollte in seiner Ausbildung nicht nur in den technischen Grundlagen geschult werden, sondern es sollten ihm u.a. zugleich rechtliche und wirtschaftliche Zusammenhänge vermittelt werden. Besonders wichtig ist, dass er die reiche Palette des zur Verfügung stehenden Instrumentariums mit seinen Möglichkeiten kennt. Er sollte sich der Wichtigkeit des Nachhaltigkeitsgedanken bewusst sein und die Kommunen dafür sensibilisieren. Bei den Konzepten, die er im Auftrag der Kommunen entwickelt, sollte Nachhaltigkeit immer eine Rolle spielen. Gleichzeitig sollte er neben diesen sogenannten „hard skills“ noch weitere Fähigkeiten haben („soft skills“). Als solche sind z.B. Kompetenzen in Teamarbeit, insbesondere die interdisziplinäre Zusammenarbeit, die Moderation und Mediation zu nennen.

6.1.11 Schnellere Entscheidungs- und Entwicklungszyklen

Die Entwicklung von Bauland dauert in Deutschland zu lange. Die Nachfragezyklen des Wohnungsbaus sind deutlich kürzer als kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse. Die Gemeinden sollten deswegen versuchen, sich mit schnelleren Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen den Nachfragezyklen des Wohnungsbaus anzunähern z.B. durch Einschaltung eines Baulandmanagers. Eine Änderung der rechtlichen Grundlagen diesbezüglich dürfte aufgrund der in Deutschland sehr ausgeprägten Beteiligung der Bürger und der damit einzuhaltenden Fristen nur schwer möglich sein.

6.1.12 Zusammenfassung

Die Vorschläge werden zusammengefasst noch in der folgenden Tabelle dargestellt:

Strategische Handlungsvorschläge
<p>Unterstützung der Kommunen durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gezielte Informationen über Instrumente ▪ Aufzeigen von Möglichkeiten anhand beispielhafter Lösungsmodelle ▪ Hilfen zur Öffentlichkeitsarbeit
<p>Steuerung mit Hilfe von Grundsatzbeschlüssen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Konsequenter Anwendung der bestehenden Instrumente ▪ Strategische Anwendung der Instrumente abgestimmt auf Einzelfall ▪ Ausgewogener Instrumentenmix ▪ Vertragliche Vereinbarungen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit ▪ Ämterübergreifende Arbeitsgruppen ▪ Einheitliches, zielorientiertes Auftreten von Politik und Verwaltung ▪ Einsatz der gemeindlichen Planungshoheit zur aktiven Steuerung der Baulandentwicklung ▪ Sicherung von Alternativen zur Baulandentwicklung
<p>Zu beachtende Prinzipien:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategische Ausrichtung

⁶⁰⁸ Dieser Begriff wurde von der ETH Zürich geprägt.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konsequente Projektsteuerung ▪ Solides Finanzierungsmanagement ▪ Qualitätssicherung ▪ Markt- und Kostenorientierung ▪ Flexibler Instrumenteneinsatz und Kooperation
<p>Schaffung interkommunaler und regionaler Allianzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entwicklung interkommunaler und regionaler Strategien ▪ Interkommunale Kooperationen
<p>Strenge Bedarfsorientierung und bessere Nutzung überbauter Gebiete:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausweisung nach konkretem Bedarf richten ▪ Förderung einer besseren Nutzung bereits überbauter Gebiete ▪ Instrumente zur Steuerung der Ausweisung von Flächen zur Bebauung ▪ Verstärkte Konzentration auf den Gebäudebestand
<p>Nutzungsverpflichtung bei Neuausweisungen</p>
<p>Bessere Koordination der Planungsebenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prüfung der Zusammenarbeit und Koordination der Planungsebenen ▪ Bessere horizontale Abstimmung der Fachplanungen ▪ Detailliertere Festsetzungen im Hinblick auf Maßnahmen und deren zeitlichen und finanziellen Realisierung
<p>Berücksichtigung von Ausgleichsflächen in Planung und Gesetz:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausweisung von Kompensationsflächen leicht über den ermittelten Bedarf
<p>Entwicklung von Modellen zum Baulückenmanagement:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schaffung von Einrichtungen, die Kauf, Verkauf, Tausch und weitere Tätigkeiten zur Vermittlung von Bauland durch die Gemeinde ermöglicht.
<p>Spezielle Ausbildung von „Bauland-/ Bodenmanagern“ und „Gemeindeingenieuren“</p>
<p>Schnellere Entscheidungs- und Entwicklungszyklen</p>

6.2 Vorschläge im Bereich der hoheitlichen Instrumente und Strategien

6.2.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien

6.2.1.1 Überprüfung der Flächennutzungspläne

In Deutschland besteht das Problem, dass viele Flächennutzungspläne überaltert sind und geänderten Verhältnissen nicht entsprechend Rechnung tragen. Des Weiteren sind sie zum Teil nicht aufeinander abgestimmt und beziehen sich auf verschiedene Fassungen der BauNVO. Deutschland könnte sich hierbei an der Schweiz orientieren. Dort sind die Richtpläne laufend „fortzuschreiben und mindestens alle 10 Jahre gesamthaft zu überprüfen und wenn nötig anzupassen (Art. 9 RPG). Einige landesrechtliche Bestimmungen sehen bereits eine vergleichbare Revisionsklausel für Regionalpläne vor. Doch sinnvoll wäre, Entsprechendes auch für Flächennutzungspläne vorzuschreiben. Denkbar wäre hierbei ein Zeitraum von ca. 15 Jahren⁶⁰⁹. Kürzer sollte der Zeitraum nicht sein, da solch eine Überprüfung mit einem enormen Aufwand für die Kommunen verbunden ist und diese ohnehin mit finanzieller und personeller Knappheit zu kämpfen haben. Gerade auf Ebene der Bauleitplanung ist es im Hinblick auf die Rückbauproblematik von Bedeutung, die bestehende Planung an die geänderten Anforderungen anzupassen und sie zu überprüfen. Dies sollte auch vor dem Hintergrund von Prognosen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, der Einwohnerentwicklung und der Finanzausstattung der Gemeinde geschehen. Außerdem zu beachten sind die Prognosen des Wohnungsbestandes, des Wohnungsleerstandes und des Eigenheimbaus, wie auch der Bestände in Infrastruktur und Gewerbe.

⁶⁰⁹ Auch die GAENTZSCH-KOMMISSION hat diesen Mangel erkannt und schlägt deswegen vor, die Flächennutzungspläne in Abständen von 10-15 Jahren zu überprüfen.

Gleichzeitig sollten Schwerpunktgebiete für den Stadtbau, teilstädtische Entwicklungsziele und gebietsbezogene Handlungsmaßnahmen berücksichtigt werden⁶¹⁰.

Diese Überprüfung der Flächennutzungspläne stellt eine große Herausforderung, aber auch Chance dar, diese den Zielen der Nachhaltigkeit anzupassen.

Eine entsprechende Regelung wurde mittlerweile in den Regierungsentwurf zur Novellierung des BauGB übernommen⁶¹¹. Demnach soll, gemäß eines nach §5 Abs.1 Satz 2 BauGB angefügten Satzes, der Flächennutzungsplan spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft und, soweit nach §1 Abs.3 Satz 1 erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden.

6.2.1.2 Beibehaltung der „Einfachheit“ des Verfahrens zur Baugenehmigung

Bei baurechtlichen Verfahren handelt es sich zwar weder um planerische noch um bodenordnerische Instrumente, doch sie basieren im Wesentlichen auf planerischen Vorgaben. Der Vergleich hat gezeigt, dass das deutsche Verfahren zur Baugenehmigung insbesondere im Vergleich zur Schweiz weitaus weniger kompliziert ist. Das Ergebnis der Untersuchung sollte deswegen den deutschen Gesetzgeber darin bestärken, dieses nicht weiter zu verändern oder komplizierter zu gestalten. Die „Einfachheit“ zeichnet das deutsche System aus.

6.2.1.3 Hohe Bebauungsdichten und Möglichkeit zur Nutzungsübertragung

Ein großes Problem stellt in Deutschland das große Siedlungsflächenwachstum dar. Ratsam wäre es deswegen, um eine sparsame Bodennutzung auch im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens zu gewährleisten, relativ hohe Bebauungsdichten vorzusehen. Dies könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, dass Projekte, die nicht einen gewissen Prozentsatz der vorgesehenen Baumasse (z.B. 80%) erreichen, nicht genehmigungsfähig sind. Auch in einigen Schweizer Kantonen wurde bereits über die Einführung einer sogenannten Mindestnutzungsziffer nachgedacht. Der Kanton Basellandschaft sieht außerdem die sogenannte „Nutzungsübertragung“ vor. Die Gemeinden können in ihren Zonenvorschriften die Übertragung nicht ausgeschöpfter baulicher Nutzung auf benachbarte Grundstücke vorsehen. Voraussetzung ist allerdings das Anlegen eines Ausnutzungskatasters, welches Auskunft über die grundstückseigene und die erworbene bzw. übertragene Ausnutzung gibt. Großer Nachteil des Instruments ist der hohe Verwaltungsaufwand⁶¹². Aber möglicherweise stellt gerade in dichtbesiedelten Gebieten das Instrument auch für Deutschland einen interessanten Ansatz dar. Wie bereits erwähnt sollten insbesondere Regionen, die mit „Schrumpfung“ zu kämpfen haben darauf achten, eine Integration in den bestehenden Bestand verbunden mit „Innenentwicklung“ anzustreben.

6.2.1.4 Stärkere Integration der Bodenordnung in das Verfahren der Bauleitplanung

Das SACHVERSTÄNDIGENGREMIUM⁶¹³ schlägt des Weiteren eine stärkere Integration der Bodenordnung in das Verfahren der Bauleitplanung vor. Grundsätzlich besteht im Hinblick auf Praktikabilität und Verwaltungsvereinfachung ein Bedürfnis nach einer stärkeren Verzahnung von städtebaulicher Planung (Bebauungsplan) und Planverwirklichung (Bodenordnung). Das Gremium denkt hierbei an eine Erwähnung im Rahmen des §9 Abs.8 BauGB (Begründung des Bebauungsplans), wie sie etwa im Bundesbaugesetz noch enthalten war. Danach waren in der Begründung ausdrücklich „bodenordnende und sonstige Maßnahmen darzulegen, für die der Bebauungsplan die Grundlage bilden soll.“ Eine ausdrückliche Erwähnung der Bodenordnung bzw. Planverwirklichung innerhalb der allgemeinen Vorschriften zur Bauleitplanung könnte gewisse „erzieherische“ Effekte mit sich bringen.

⁶¹⁰ Vgl. MINISTERIUM FÜR ARBEIT, BAU UND LANDESENTWICKLUNG MECKLENBURG-VORPOMMERN zum Thema Städtebauförderung – Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) im Internet April 2003

⁶¹¹ Vgl. EAGBAU

⁶¹² Vgl. HUBER

⁶¹³ Vgl. BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS (August 2002)

6.2.1.5 Verbesserungsvorschläge zur gesetzlichen Umlegung

Die Gesamtbewertung des Instruments gesetzliche Umlegung hat gezeigt, dass sich die bestehenden Regelungen in der Praxis grundsätzlich bewährt haben.

Im Zusammenhang mit Fragen nach einer Änderung des Rechts der Umlegung ist der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22.05.2001⁶¹⁴ zu sehen. Darin bestätigt das Gericht unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, jedenfalls soweit es um die allgemeinen Voraussetzungen und Ziele einer Erschließungsumlegung zum Vollzug des Bebauungsplans geht, dass sie dem privaten Interessenausgleich dient. In dieser, vom Bundesverfassungsgericht in den Vordergrund gestellten Privatnützigkeit der Umlegung liegt zwar einerseits die Legitimation, andererseits aber auch die Grenze für die mit der Umlegung bewirkten Eingriffe in das Eigentumsrecht der Betroffenen. Die Umlegung dient zusätzlich dem öffentlichen Interesse an einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Aufgrund dessen müssen Änderungen im Umlegungsrecht in besonderer Weise auf die Wahrung der Privatnützigkeit Rücksicht nehmen, um nicht Zweifel an ihrer verfassungsrechtlichen Kategorisierung als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums aufkommen zu lassen⁶¹⁵.

6.2.1.5.1 Stärkung der Akzeptanz der Umlegung

Das SACHVERSTÄNDIGENGREMIUM ist der Ansicht, dass die Gemeinden noch mehr Wert auf die Akzeptanz der Umlegung legen sollten. Hierfür sollten sie auf eine frühe Einbindung der Bürger – ggf. schon im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung der Bürger im Bebauungsplanverfahren (§3 Abs.1 BauGB) achten. Der Vorschlag ist durchaus sinnvoll, da vielfach Widerstände gegen die Durchführung von Umlegungsverfahren nur darauf zurückzuführen sind, dass die Betroffenen am Anfang (noch) nicht abschätzen können, was auf sie zukommt. Praxiserfahrungen zeigen, dass in der Regel der weit überwiegende Teil der Grundstückseigentümer im amtlichen Umlegungsverfahren mitwirkungsbereit ist. Es kann sich jedoch als verfahrensverzögernd darstellen, wenn einzelne Grundstückseigentümer im weiteren Verlauf des Umlegungsverfahrens eine für sie günstigere Regelung durchsetzen wollen.

Der Regierungsentwurf zur Novelle des BauGB⁶¹⁶ sieht hierzu inzwischen in §47 Abs.1 Satz 1 vor, dass die Umlegung erst nach Anhörung der Eigentümer durch den Umlegungsbeschluss eingeleitet wird. Dies entspricht zum einen den allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Grundsätzen, dass ein Verwaltungsakt, der in die Rechte der Beteiligten eingreifen kann, einer vorherigen Anhörung bedarf (vgl. §28 Verwaltungsverfahrensgesetz), zum anderen trägt die Anhörung sicherlich auch dazu bei, die Akzeptanz zu stärken.

6.2.1.5.2 Stärkung der Position der Grundstückseigentümer

Die Position eines Schweizer oder auch österreichischen Grundstückseigentümers ist im Vergleich zu der eines deutschen stärker. In der Schweiz kann das Umlegungsverfahren bzw. das Quartierplanverfahren auf Antrag eines Eigentümers eingeleitet werden. In Österreich ist das Umlegungsverfahren auf Antrag der Eigentümer von mindestens der Hälfte der Fläche einzuleiten. Auch in Deutschland sollte die Position des Eigentümers gestärkt werden, um diesem die Möglichkeit zu geben, auf Eigeninitiative zu bebaubarem und erschließbarem Bauland zu gelangen. Dieser Vorschlag wird durch einen Vorschlag des SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS bekräftigt. Es vertritt die Meinung, dass die Position der Eigentümer im Umlegungsverfahren zumindest formal zu stärken ist. Es schlägt vor, nach dem Vorbild des §12 Abs.2 Satz 2 BauGB ein (formelles) Antragsrecht zugunsten des einzelnen Eigentümers einzuräumen. Allerdings könnte dieses Recht nur darauf gerichtet sein, dass die Gemeinde über die Anordnung der Umlegung nach pflichtgemäßem Ermessen entscheidet.

Auf Empfehlung des SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS sieht der Regierungsentwurf zur Novellierung des BauGB⁶¹⁷ mittlerweile vor, §46 Abs.3 BauGB folgenden Satz anzufügen:

⁶¹⁴ BverfG 1 BvR 1512/97, NVwZ 2001, S. 1023; DVBl. 2001, S. 1427; ZfBR 2001, S. 156; GuG 2001, S. 372 f., vgl. hierzu auch KÖTTER et al. (2003)

⁶¹⁵ Vgl. BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS (August 2002)

⁶¹⁶ Vgl. EAGBAU

⁶¹⁷ Vgl. EAGBAU

„Die Gemeinde hat auf Antrag des Eigentümers eines in einem Bebauungsplangebiet gelegenen Grundstücks nach pflichtgemäßem Ermessen über die Anordnung der Umlegung zu entscheiden.“ Ein materieller Anspruch auf Anordnung würde dadurch nicht geschaffen, sondern lediglich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf Anordnung der Umlegung. Solch eine Regelung macht durchaus Sinn, da somit kein Anspruch auf einen bestimmten Inhalt der Entscheidung der Gemeinde entstehen würde. Die Gemeinde könnte selbst entscheiden, ob sie ein Umlegungsverfahren durchführen möchte und ob sie es, beispielsweise aus personellen oder finanziellen Gründen überhaupt kann. Gerade in Zeiten, in denen immer mehr Aufgaben aus den verschiedensten Bereichen auf die Kommunen übertragen werden, ist dies vernünftig.

6.2.1.5.3 Vereinfachtes Umlegungsverfahren

Die Durchführung eines Umlegungsverfahrens bedeutet für die Gemeinde einen hohen Aufwand. In Fällen, in denen der überwiegende Teil der Beteiligten an der Umlegung mitwirkungsbereit ist, und nicht in stärkerem Maße in vorhandene Strukturen und Bestände eingegriffen werden soll, könnte ein „vereinfachtes Umlegungsverfahren“ hilfreich sein. Ein „volles“ amtliches Umlegungsverfahren verursacht in solchen Fällen einen am Regelungsbedarf gemessenen unverhältnismäßigen Aufwand, während andererseits das vergleichsweise „schlanke“ Grenzregelungsverfahren wegen seines engen Anwendungsbereichs nicht zum Einsatz gebracht werden kann.

Bisher diskutierte Vorschläge⁶¹⁸ für eine „vereinfachte Umlegung“ betreffen im Wesentlichen den fakultativen Verzicht auf die folgenden Schritte:

Diskutierte Vorschläge für eine „vereinfachte Umlegung“
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kein Umlegungsbeschluss nach §47 BauGB ▪ Kein Verfahren nach §51 BauGB ▪ Kein Umlegungsvermerk ▪ Keine Erstellung von Bestandskarte und Bestandsverzeichnis ▪ Keine Bekanntmachung des Beschlusses über die Aufstellung des Umlegungsplans und keine Einsichtnahme ▪ Verbindung des Umlegungsbeschlusses mit der Aufstellung des Umlegungsplans

Die Verfahrenserleichterung durch solch ein vereinfachtes Verfahren könnte dadurch erreicht werden, indem die Gemeinde auf die aus ihrer Sicht nicht erforderlichen Instrumente und Verfahrensschritte verzichten kann. Eine weitere Anwendungsmöglichkeit wäre, privat vorbereitete Verfahren zügig und ohne großen Verwaltungsaufwand durch das amtliche Verfahren zu vollziehen.

Auch für vertragliche Lösungen sollten die materiellen Grundsätze des gesetzlichen Umlegungsverfahrens eingehalten werden. Es sollten lediglich Möglichkeiten geschaffen werden, einzelne Verfahrensschritte zu überspringen⁶¹⁹. Dadurch bliebe den Gemeinden ein Ermessensspielraum gewahrt. Sie könnten in Abhängigkeit der jeweiligen Situation selbst entscheiden, auf welche Verfahrensschritte sie verzichten können und möchten.

Bisherige Erwägungen zur Vereinfachung haben jedoch gezeigt, dass ohne Abstriche an der „Eingriffsintensität“ der bodenordnerischen Maßnahmen wesentliche Vereinfachungen des Verfahrens nicht zu erzielen sind.

Für Fälle geringer Intensität bodenordnerischer Maßnahmen könnte jedoch grundsätzlich ein einfach handhabbares Verfahren zur Verfügung gestellt werden, das nach der Systematik des geltenden Rechts der Grenzregelung entspricht. Hierfür sollten jedoch Einschränkungen des geltenden Rechts aufgegeben werden und Zweck und Reichweite der Grenzregelung erweitert werden. Die Grenzregelung sollte dann wie die Umlegung die Möglichkeit bieten, eine Neuordnung nach Lage, Form und Größe zuzulassen. Die Kommission⁶²⁰ schlägt die Bezeichnung „Vereinfachte Umlegung“ für die Grenzregelung vor mit der Begründung, dass diese Bezeichnung den erweiterten Anwendungsbereich verdeutlichen würde.

⁶¹⁸ Vgl. BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS (August 2002)

⁶¹⁹ Für eine weitere Konkretisierung und Erläuterung der Vorschläge vgl. BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS (August 2002)

⁶²⁰ Vgl. BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS (August 2002)

Außerdem erscheint es dem SACHVERSTÄNDIGENGREMIUM angebracht, dass nur die auszutauschenden Grundstücke bzw. Grundstücksteile („Wechselgrundstücke“) nicht selbständig bebaubar sein dürfen. Da der Anwendungsbereich der Grenzregelung erweitert würde, bedarf es für diese „Vereinfachte Umlegung“ der Vorgabe von Verteilungsgrundsätzen, um die Gleichbehandlung der Eigentümer zu gewährleisten⁶²¹. Der Vorschlag ist insgesamt positiv zu bewerten, gerade wenn man bedenkt, dass das Instrument Grenzregelung häufig aufgrund seines engen Anwendungsbereichs nicht zur Anwendung kommen konnte und der Aufwand für eine Umlegung, gemessen am Regelungsbedarf unverhältnismäßig groß war. Entsprechende Regelungen wurden inzwischen in den Entwurf zur Novellierung des BauGB übernommen⁶²².

6.2.1.5.4 Änderung der Regelung zum Flächenbeitrag und Flächenabzug

Gerade in der Flächenumlegung kommt die Gemeinde durch die gesetzlich vorgeschriebene Obergrenze des Flächenbeitrags bei Neuerschließungsumlegungen von 30% in Schwierigkeiten. Dies liegt unter anderem an den Flächen zum Ausgleich im Sinne des §1a Abs.3 BauGB. Im Vergleich dazu wird weder in der Schweiz noch in Österreich der Umlegungsvorteil abgeschöpft. Allerdings sind in Österreich die öffentlichen Bedarfsflächen von den Eigentümern voll aufzubringen, in der Schweiz existiert eine gesetzlich vorgeschriebene Obergrenze von 25%.

In der Literatur werden immer wieder Forderungen nach einer Erhöhung der Flächenbeiträge und nach einer Änderung des §58 Abs.1 BauGB laut. Es wurde bereits auf den Zusammenhang mit den Folgen des §1a BauGB hingewiesen. Solche Forderungen nach einer Anhebung der Obergrenze von 30% für den Flächenbeitrag bei Erschließungsumlegungen scheinen vor dem Hintergrund plausibel, dass mit der Integration der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in die Bauleitplanung ein zusätzlicher Flächenbedarf ggf. auch in der Umlegung zu berücksichtigen ist. Allerdings weichen die Vorschläge für die Änderungen der Situation voneinander ab. Auch gibt es Stimmen gegen solch eine Erhöhung des Flächenbeitrags⁶²³.

SCHMIDT-ABMANN stellt fest, dass die Abschöpfung jedes Umlegungsvorteils durch einen unbegrenzten Flächenbeitrag mit Art. 14 Abs.1 GG nicht zu vereinbaren ist. Die Interessen der Eigentümer können durch das Umlegungsrecht nicht auf die Erlangung eines wertgleichen Baugrundstücks reduziert werden, während die Gemeinde neben den Bodenordnungsinteressen auch noch ein Flächengewinninteresse realisieren kann. Folglich besitzt die Festlegung von Obergrenzen für den Flächenbeitrag verfassungsrechtlich Relevanz. Allerdings sind Prozentsätze der derzeitigen Obergrenzregelung verfassungsrechtlich nicht fixiert. Sachlich beruhen diese Obergrenzregelungen auf sehr unsicheren „Erfahrungswerten“. Somit muss der Gesetzgeber, welcher eine Erhöhung der Obergrenze beabsichtigt, neue gesicherte Erfahrungswerte über umlegungsbedingte Werterhöhungen vorlegen.

Aufgrund von Flächenabzügen, die sich aufgrund §1a BauGB ergeben und dadurch die Flächenabzüge nach §55 Abs.2 BauGB erhöhen, kann es dazu kommen, dass freie Flächenbeiträge im Obergrenzrahmen nicht mehr verfügbar sind. Die Tatsache, dass der Bedarf an Ausgleichs- und Ersatzflächen nach dem Verursacherprinzip durch die Eigentümer der Eingriffsgrundstücke ausgelöst ist, spricht für eine Änderung eines solchen Zustandes. Anzumerken ist hierbei allerdings, dass das Problem in der Praxis durch die Möglichkeit der Ausweisung an anderer Stelle in Flächen- und Maßnahmenpools (sog. Ökokonto) nicht mehr als so dramatisch angesehen werden muss. Die Gemeinde kann über §135a BauGB die Flächen zum Ausgleich an anderer Stelle bereitstellen und den Wert dieses sogenannten begünstigten Agrarlands (2-4facher Ackerlandwert) über die Eigentümer refinanzieren. Dadurch müssen die Flächen nicht über den Flächenabzug nach §55 Abs.2 BauGB aufgebracht werden. Die freien Flächenbeiträge im Obergrenzrahmen, welche der Gemeinde zur Deckung anderer Aufwendungen verbleiben, sind somit größer.

⁶²¹ Für eine konkretere Ausgestaltung der Vorschläge für eine „Vereinfachten Umlegung“ vergl. BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS (August 2002)

⁶²² Vgl. EAGBAU in den Nummern 41 - 45

⁶²³ Zu den Argumenten für und gegen eine Erhöhung der Flächenbeiträge vergleiche SCHMIDT-ABMANN

Gesetzgeberisch kann der Erhalt eines freien Flächenbeitrags durch eine Erhöhung der Obergrenze⁶²⁴ erreicht werden oder indem Flächenabzug und Flächenausgleich aus ihrem derzeitigen Junktum der gemeinsamen Obergrenze gelöst werden. Das bedeutet, dass es denkbar wäre, Flächenabzug und Flächenbeitrag stärker zu entkoppeln. Somit könnte sich der Gesetzgeber darauf beschränken, eine Verteilungsregelung für den nach den Flächenabzügen verbleibenden Umlegungsvorteil zu treffen. Erreicht werden könnte dies wie bisher durch die Festlegung einer abstrakten Höchstgrenze oder durch ein Splitting. Zu beachten ist jedoch, dass sich so eine abstrakte Obergrenze von der Zahl her deutlich unter den derzeit normierten Sätzen bewegen müsste. An dieser Stelle nicht zu diskutieren ist die Frage, ob eine solche „Herabsetzung“ rechtspolitisch sinnvoll wäre oder ob sie nicht bei den an einer Erhöhung interessierten Gemeinden den Eindruck erwecken würde, nach einer Gesetzesänderung schlechter dazustehen. SCHMIDT-ABMANN macht darauf aufmerksam, dass eine solche feste Obergrenze mit dem Risiko behaftet wäre, praktisch eine Totalabschöpfung des Umlegungsvorteils zu bewirken und damit eine Beteiligung des Eigentümers an den höheren Margen des Umlegungsvorteils auszuschließen. Entsprechende Sätze müssten Erfahrungswerte reflektieren, die eine Beteiligung der Eigentümer am freien Umlegungsvorteil ermöglichen. Aufgrund dieser Unsicherheiten ist eher zu einer Verteilung des Umlegungsvorteils nach einer Splittingregel zu raten und keine Höchstgrenze vorzusehen. Bei allen Überlegungen, dem Problem Abhilfe zu schaffen, wird selbstverständlich vorausgesetzt, dass Flächenabzug und Flächenbeitrag nicht über das hinausgehen dürfen, was den Umlegungsvorteil ausmacht. Das SACHVERSTÄNDIGENGREMIUM macht in Anlehnung an die Verfahrensweise bei der Wertumlegung den Vorschlag, den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, die Differenz zwischen Umlegungsvorteil und Flächenbeitrag in Geld zu erheben, um wenigstens einen höheren Deckungsbeitrag für die Verfahrens- und Sachkosten zu ermöglichen. Demnach sollte §58 Abs.1 BauGB folgender Satz angefügt werden: „Soweit der Umlegungsvorteil den Flächenbeitrag nach Satz 1 übersteigt, ist der Vorteil in Geld auszugleichen.“ Dieser Vorschlag wurde in den Regierungsentwurf zur Baurechtsnovelle übernommen⁶²⁵. Doch auch so wäre faktisch eine Totalabschöpfung des Umlegungsvorteils gegeben.

Zu beachten ist außerdem, dass ungeachtet der durch das Verursacherprinzip bestimmten Eigentümerverantwortlichkeit es durch das Naturschutzrecht nicht zu einer unverhältnismäßigen Gesamtbelastung der zur Bebauung anstehenden Grundstücke kommen darf. Eine Bilanzierung der Eigentümerlasten gehört zwar systematisch nicht in das Umlegungsrecht, doch der hierin deutlich werdende Zumutbarkeitsgedanke belastet Pläne zur Erhöhung der Obergrenzen für Flächenbeiträge mit zusätzlichen Rechtsunsicherheiten⁶²⁶.

Anzumerken ist, dass in den Fällen, bei denen ein höherer Flächenbeitrag erforderlich wäre, im übrigen auch die Möglichkeit verbleibt, auf die „Wertumlegung“ (unter Beachtung des Grundsatzes der mindestens wertgleichen Zuteilung) zurückzugreifen. Dem SACHVERSTÄNDIGENGREMIUM liegen Erfahrungen vor, dass selbst in den Ländern, die bislang traditionell die „Flächenumlegung“ favorisierten, davon Gebrauch gemacht wird.

Weitere Diskussionen, von denen man inzwischen wieder abgerückt ist, gingen um die Ersetzung des Wortes „Grünflächen“ durch „Flächen“ in §55 Abs.2 Satz 3 BauGB. Diese Änderung könnte so verstanden werden, dass sämtliche bauflächenbedingte Ausgleichsflächen vorweg ausgeschieden werden könnten. Für die Gemeinden wäre es sehr hilfreich, wenn als Ergänzung und als klarstellende Regelung in §55 Abs.2 BauGB, die Kompensationsflächen als vorwegausscheidungsfähige Flächen zu deklarieren, übernommen würde⁶²⁷. Allerdings wäre nach Auffassung der Mehrheit des SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS die Privatnützigkeit der Umlegung dadurch gefährdet.

⁶²⁴ Dies würde sicherlich den Widerstand der Eigentümer hervorgerufen, da diese dann das Gefühl hätten, durch diese Regelung nun schlechter dazustehen als vorher.

⁶²⁵ Vgl. EAGBAU

⁶²⁶ Vgl. hierzu SCHMIDT-ABMANN

⁶²⁷ Vgl. PREISLER-HOLL et al.

Weitere Vorschläge gehen dahin, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Flächenbereitstellung für öffentliche Zwecke i.S. §55 Abs.5 BauGB auch dann möglich sein sollte, wenn der Bedarfs- oder Erschließungsträger kein geeignetes Ersatzland bringt⁶²⁸.

Eine umfassende Bewertung dieser Vorschläge übersteigt den Rahmen dieser Arbeit, da hierfür eine verfassungsrechtliche Prüfung notwendig wäre. Deswegen muss hier auf die Aussagen der aufgeführten Experten zurückgegriffen werden. Aus Sicht der Praxis erscheint eine Erhöhung des Flächenbeitrags bei der Flächenumlegung als das einfachste und geeignetste Mittel, sei es im Junktum mit dem Flächenabzug, in Form einer abstrakten Obergrenze des nach dem Flächenabzug verbleibenden Umlegungsvorteils oder in Form einer Splittingregelung. Doch wie bereits aufgeführt, hat solch eine Festsetzung der Obergrenze verfassungsrechtliche Relevanz und sollte eher Gegenstand einer juristischen Untersuchung sein. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen erscheint daher der Vorschlag des SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS, die Differenz zwischen Umlegungsvorteil und Flächenbeitrag in Geld erheben zu können, als der praktikabelste Vorschlag. Die Praktikabilität dieser Verfahrensweise wird durch Fälle in der Praxis untermauert. Es sind Umlegungsverfahren bekannt, in denen eine derartige Abschöpfung des Umlegungsvorteils auf der Basis von Vereinbarungen bereits vorgenommen wurde. Vielen Gemeinden, die aufgrund der derzeitigen gesetzlichen Obergrenze gezwungen waren auf das Instrument der Wertumlegung auszuweichen, würde durch eine entsprechende Gesetzesänderung wieder die Möglichkeit gegeben, das Instrument der Flächenumlegung einzusetzen. Würde keiner dieser Vorschläge umgesetzt, so kann den Gemeinden nur der Rat gegeben werden, statt der Flächenumlegung das Instrument Wertumlegung einzusetzen. Eine andere Möglichkeit, das Problem der gesetzlichen Obergrenze von 30% in der Flächenumlegung weitgehend zu umgehen besteht darin, Flächen zum Ausgleich, wenn möglich in sog. Ökokonten an anderer Stelle auszuweisen.

Der Vorschlag, sämtliche bauflächenbedingte Ausgleichsflächen vorweg ausscheiden zu können, würde von Seiten der Praxis sicherlich großen Anklang finden. Doch auch hier wäre ausführlich zu prüfen, inwiefern solch eine Regelung die Privatnützigkeit der Umlegung gefährden würde. Das Gleiche gilt für den Vorschlag, eine Flächenbereitstellung für öffentliche Zwecke zu ermöglichen, auch wenn der Bedarf- oder Erschließungsträger kein geeignetes Ersatzland einbringt.

6.2.1.5.5 Erschließungsbeitragsfreie Zuteilung

Der Vorschlag einer voll erschließungsbeitragsfreien Zuteilung (auch ohne Einverständnis der Eigentümer) in Anlehnung an §154 Abs.1 Satz 2 BauGB wurde vom Gremium erörtert. Das Umlegungsverfahren kennt jedoch ein nicht so umfassendes Finanzierungssystem wie das Sanierungsverfahren, da es auf den Aspekt der Bodenordnung beschränkt ist. In erster Linie aus systematischen Gründen sollte es deshalb dabei bleiben, im Rahmen der Umlegung nur die umlegungsbedingten Vorteile durch die Abschöpfung umlegungsbedingter Werterhöhungen zu erfassen, während außerhalb der Umlegung abzurechnende Beiträge dem kostenorientierten Beitragsrecht überlassen bleiben.

6.2.1.5.6 Berücksichtigung eines Minderwerts der Einwurfsgrundstücke bei der Zuteilung

Weitere Überlegungen stellte das SACHVERSTÄNDIGENGREMIUM in bezug auf die Frage an, ob ein Minderwert der Einwurfsgrundstücke gegenüber dem „reinen“ Bodenwert aufgrund zu beseitigender baulicher Anlagen, Anpflanzungen oder Altlasten bei der Zuteilung zu berücksichtigen ist. Ein Teil des Gremiums sprach sich für eine Ergänzung des §60 BauGB aus. Demnach sollte eine Wertminderung des Grundstücks aufgrund zu beseitigender baulicher Anlagen etc. berücksichtigt werden. Da jedoch durch eine solche Regelung unter Umständen der Rahmen des Art. 14 Abs.1 GG überschritten würde, ist man zu Recht von dieser Idee wieder abgerückt.

⁶²⁸ Vgl. HILDEBRANDT: Dadurch kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass dadurch die Akzeptanz eines Umlegungsverfahrens bei den Eigentümern eingeschränkt wird. Außerdem wäre zu prüfen, ob dadurch nicht die Privatnützigkeit einer Baulandumlegung verfassungsrechtlich tangiert würde.

6.2.1.5.7 Streichung von Verfahrensbestimmungen

Das SACHVERSTÄNDIGENGREMIUM macht weitere Vorschläge, welche die Umlegung betreffen. Hierbei spricht das Gremium unter anderem das Verhältnis zwischen besonderen verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Baugesetzbuchs zu den Regelungen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts an. Darin geht es im Wesentlichen um eine Verschlankung des Gesetzes und um die Streichung überflüssiger Verfahrensbestimmungen⁶²⁹.

Das Gremium hat jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit und der Verfahrensökonomie in konfliktträchtigen Verfahren davon abgesehen, detailliertere Vorschläge zu unterbreiten.

Es schlägt zwei Änderungen vor. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen den Umlegungsbeschluss und gegen die Bekanntmachung der Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans sollen keine aufschiebende Wirkung mehr haben (Ergänzung des §212a Abs.2 BauGB). Dies erscheint im Hinblick auf die Wahrung der Handlungsfähigkeit von Politik und Verwaltung durchaus sinnvoll. Dadurch könnte ein gewisser Zeithorizont eingehalten werden und die Gefahr würde verringert, dass die Planung durch neue Maßnahmen und Anforderungen über den Haufen geworfen werden muss. Der Vorschlag wurde mittlerweile in den Regierungsentwurf zur Novellierung des BauGB übernommen⁶³⁰.

6.2.1.5.8 Stärkung des einvernehmlichen Verfahrens

Einer gesetzlichen Absicherung der in Baden-Württemberg seit langem praktizierten Überleitung eines freiwilligen in ein gesetzliches Verfahren gleicht der Vorschlag zur Stärkung eines einvernehmlichen Verfahrens. Vereinbarungen unter den Grundstückseigentümern sollen als Umlegungsplan übernommen werden können, soweit diese den materiellen Grundsätzen des gesetzlichen Verfahrens entsprechen. Praxiserfahrungen zeigen, dass diese Vorgehensweise sehr beliebt und auch praktikabel ist. Es wäre sehr wünschenswert, diese gesetzlich abzusichern.

6.2.1.5.9 Baugebot im Rahmen der Umlegung

In einigen Schweizer Kantonen besteht die Möglichkeit, den Grundstückseigentümern ein Baugebot bzw. eine Bauverpflichtung im Rahmen der Umlegung aufzuerlegen. In Deutschland besteht diese Möglichkeit im Rahmen der Umlegung nicht direkt, obgleich nach §176 BauGB die Anwendung des Baugebots auch im Umlegungsgebiet nicht ausgeschlossen ist. Allerdings dürften die strengen Voraussetzungen nach §§175 und 176 BauGB hierfür eher selten gegeben sein. Erfahrungen haben gezeigt, dass viele Umlegungsgebiete infolge der Eigentümerstruktur insbesondere in Neuerschließungsgebieten kleinerer Gemeinden oft nur zur Hälfte oder zu zwei Dritteln bebaut werden und die Gemeinden dann wieder neue Bebauungspläne in Angriff nehmen müssen. Daher liegt es nahe, mit Baugeboten zu arbeiten, nicht nur um den städtebaulichen Erfolg des Bebauungsplans, dessen Realisierung durch eine Umlegung begonnen wurde, sicherzustellen, sondern auch um weitere Flächen zu schonen⁶³¹. Um die widmungskonforme Nutzung des ausgewiesenen Baulands auf einfachere Art und Weise zu gewährleisten, könnte auch über die Einführung einer vergleichbaren Regelung in Deutschland diskutiert werden. Denkbar wäre beispielsweise, den Gemeinden zu ermöglichen, den Grundstückseigentümern im Rahmen des Umlegungsplans ein Baugebot innerhalb einer zu bestimmenden Frist aufzuerlegen.

6.2.1.5.10 Stärkung der Umlegung in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil

Weitere Vorschläge des SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS betreffen die Stärkung der Umlegung in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil. Dadurch soll es möglich sein, eine Umlegung auch in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil, in dem kein Bebauungsplan existiert, anzuordnen und durchzuführen, sofern sich aus der Eigenart der näheren Umgebung hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben.

⁶²⁹ Für nähere Informationen hierzu vgl. BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS (August 2002)

⁶³⁰ Vgl. EAGBAU

⁶³¹ Vgl. DIETERICH (2000)

Des Weiteren erscheint es dem Gremium sachgerecht, die Bindung an das Vorliegen eines Bebauungsplans für den Flächenabzug für Erschließungsflächen und sonstige den Bewohnern des Umlegungsgebiets dienlichen Flächen in §55 Abs.2 BauGB zu streichen. Auch die ausdrückliche Anknüpfung an den Bebauungsplan scheint im Rahmen der Vorschriften über die Zuteilung und Abfindung teilweise entbehrlich. Die Vorschläge sind aus Sicht der Praxis positiv zu bewerten. Vielfach scheidet ein Umlegungsverfahren trotz dringenden Bedarfs daran, dass kein Bebauungsplan vorhanden ist und die Aufstellung eines Bebauungsplans im Verhältnis zur Regelungsnotwendigkeit und zum Regelungsbedarf unverhältnismäßig groß ist. Es ist deswegen zu begrüßen, dass der Regierungsentwurf zur Baurechtsnovelle die Vorschläge übernommen hat⁶³².

6.2.1.5.11 Umfassender Einsatz des Instruments Umlegung

Trotz etwaiger Probleme sollte das Instrument der Umlegung umfassend genutzt werden. Das Instrument ist in der Anwendung sehr flexibel und hat sich in der Tradition bewährt. Ihr kommt insbesondere dann eine besondere Funktion zu, wenn konsensual angelegte Verfahren aufgrund mangelnder Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer scheitern. Im Zweifel bleibt dann für die Neuordnung und Erschließung nur das Instrument der Umlegung.

6.2.1.6 Übertragung von Planungs- und Verfahrenskosten auf die Eigentümer

Ein besonders großes Problem stellt in vielen Gemeinden die Finanzierung der Planung und der in diesem Zusammenhang zu erstellenden Gutachten und Untersuchungen dar (z.B. für UVP, Boden, Wasser-, Abwasser etc.). Die Anforderungen hierfür sind in den letzten Jahren stetig gestiegen und somit auch die Kosten. In der Schweiz müssen die Eigentümer die Kosten wie beispielsweise für die Planung, aber auch für Altlastenuntersuchungen und UVP etc. (sog. „Projektierungskosten“) selbst tragen. Die Verwaltung prüft dann diese Untersuchungen auf Plausibilität und verlangt dafür von den Eigentümern sogar noch Gebühren. Zu überlegen wäre deswegen, ob nicht im BauGB eine ähnliche Regelung eingeführt werden sollte, um die Kosten der Planung, der Gutachten und Untersuchungen etc. über die begünstigten Grundstückseigentümer zu refinanzieren. Außerdem haben die österreichischen und Schweizer Grundstückseigentümer auch den Unterhalt und die Kosten des Verfahrens zu tragen. Auch darüber könnte nachgedacht werden. Im Zuge der Diskussion der Kosten sind auch die der technischen Infrastrukturanlagen und der Gemeinbedarfseinrichtungen zu erwähnen. Sie stellen mit den größten Kostenblock dar, sind jedoch nur teilweise bzw. nicht beitragsfähig und müssen deswegen aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden. Vorschläge zur Lösung dieses Problems sind Kapitel 6.4 zu entnehmen.

6.2.1.7 Fortentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Eine Kommission zur Verbesserung des Baulandangebots⁶³³ nennt einige weitere Vorschläge für eine Verbesserung des bestehenden Instrumentariums. Zum einen ist dies die Fortentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Wie auch die vorliegende Untersuchung gezeigt hat, liegt die Schwäche des Instruments insbesondere in der strengen Anwendungsvoraussetzung, die dazu führt, dass das Instrument gegenwärtig keine größere Anwendung findet. Die Kommission schlägt deswegen vor, die Anwendungsmöglichkeiten der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme dadurch zu verbreitern, indem ein „Vereinfachtes Verfahren“ analog zum einfachen Verfahren der Stadterneuerung eingeführt wird. Hilfreich könnte dies insbesondere vor dem Hintergrund der Innenentwicklung sein. Diese erfüllte bislang nicht die Anwendungsvoraussetzungen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gem. §165 BauGB, auch wenn kein Einvernehmen mit den Verfügungsberechtigten erzielt werden konnte. Insgesamt sollten die Anwendungsmöglichkeiten ausgeweitet werden und somit die Anwendungsanforderungen reduziert werden. Des Weiteren sollte über eine Entlastung der Gemeinde bei den Aufgaben und besonderen Risiken des kommunalen Zwischenerwerbs nachgedacht werden⁶³⁴. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung, welche die Anwendungsschwierigkeiten der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

⁶³² Vgl. EAGBAU

⁶³³ Vgl. DV

⁶³⁴ Vgl. auch KÖTTER (2001)

unterstreichen, erscheint ein solcher Vorschlag als durchaus sinnvoll. Allerdings sind Konflikte mit der Eigentumsgarantie aufgrund der Schärfe des Instruments und der Härte des Eingriffs nicht auszuschließen. Die Anwendungsvoraussetzungen können nicht ohne weiteres reduziert werden. Grund hierfür ist, dass die Eigentümer bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme deutlich schlechter gestellt werden als bei "normalen" Baulandausweisungen, da der Planungsvorteil abgeschöpft wird. Diese Ungleichbehandlung ist verfassungsrechtlich nur hinnehmbar, wenn hierfür besondere durch das Wohl der Allgemeinheit abgedeckte Gründe vorhanden sind. Deswegen sollte der Vorschlag einer tiefergreifenden juristischen Untersuchung unterzogen werden.

6.2.1.8 Zusammenfassung

Vorschläge im Bereich der planerischen und bodenordnerischen Instrumente und Strategien
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überprüfung der Flächennutzungspläne ▪ Beibehaltung der „Einfachheit“ des Verfahrens zur Baugenehmigung ▪ Hohe Bebauungsdichten und Möglichkeit zur Nutzungsübertragung ▪ Stärkere Intergration der Bodenordnung in das Verfahren der Bauleitplanung ▪ Verbesserungsvorschläge zur gesetzlichen Umlegung: <ul style="list-style-type: none"> - Stärkung der Akzeptanz der Umlegung - Stärkung der Position der Grundstückseigentümer - Vereinfachtes Umlegungsverfahren - Änderung der Regelung zum Flächenbeitrag und Flächenabzug - Erschließungsbeitragsfreie Zuteilung - Berücksichtigung eines Minderwerts der Einwurfgrundstücke bei der Zuteilung - Streichung von Verfahrensbestimmungen - Stärkung des einvernehmlichen Verfahrens - Baugebot im Rahmen der Umlegung - Stärkung der Umlegung in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil - Umfassender Einsatz des Instruments Umlegung ▪ Übertragung von Planungs- und Verfahrenskosten auf die Eigentümer ▪ Fortentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

6.2.2 Bodenrechtliche Eigentumseingriffe

6.2.2.1 Befristete Baulandwidmung/ Baurecht auf Zeit

Sowohl in Österreich als auch in der Schweiz besteht im Gegensatz zu Deutschland die Möglichkeit, Grundstücke entschädigungslos rückzuwidmen, wenn die Eigentümer einem Baugebot innerhalb einer festgesetzten Frist nicht nachkommen. Dadurch wird für die widmungskonforme Nutzung der Grundstücke gesorgt (auch im Sinne der Nachhaltigkeit) und gegen die Hortung des Baulands vorgegangen. Obwohl das Instrument wie bereits beschrieben einige Nachteile hat, könnte auch in Deutschland diese Möglichkeit zur Mobilisierung von Bauland angedacht und diskutiert werden.

In Österreich wird dem Instrument der befristeten Baulandwidmung (auch „sanftes Baugebot“ genannt) der Vorzug vor anderen baulandmobilisierenden Eigentumseingriffen gegeben⁶³⁵.

Allerdings ist daran zu denken, dass das Instrument ausschließlich in Randgebieten Anwendung finden sollte. Aufgrund der Sanktion Rückwidmung könnte es sonst einer „legalisierten Zersiedelung“ Vorschub leisten. Es wird in keinem Fall geeignet sein, einem großflächigen Baulandmangel abzuhelpfen.

⁶³⁵ Vgl. SCHADT/ KNOTH

Es sollte jedoch durchaus darüber nachgedacht werden, ob man die Möglichkeit der befristeten Baulandwidmung nicht ins Gesetz aufnehmen sollte. Der Vorteil gegenüber dem reinen Baugebot wie es auch in Deutschland existiert wäre, dass sich die Gemeinde gegebenenfalls nicht zur Übernahme des Grundstücks verpflichten müsste. Durch die befristete Baulandwidmung entstehen der Gemeinde keine weiteren Kosten. Zu bedenken ist allerdings, dass das rückzuwidmende Bauland bereits erschlossen ist und dies mit erheblichen Kosten verbunden war. Die Erschließung würde durch eine Rückwidmung in den meisten Fällen überflüssig werden, so dass rückblickend unnötig Flächen und Gelder verschwendet wurden.

Es würde keinen Sinn machen, diese Regelung generell für alle Flächen anzuwenden. Den Gemeinden sollte jedoch die Möglichkeit eröffnet werden, bei Bedarf solch eine befristete Baulandwidmung festzusetzen. Problematisch wird sein und dies bedarf einer ausführlichen juristischen Untersuchung, ob solch eine befristete Baulandwidmung allein aus dem Grund der Bekämpfung der Baulandhortung für zulässig erachtet wird oder wie streng die Anwendungsvoraussetzungen aufgrund des starken Eingriffs in das Eigentum sein müssten. Anzumerken ist allerdings, dass im Zusammenhang mit dem im Folgenden noch erwähnten Niederländischen Modell festgestellt wurde, dass die Enteignung eines Grundstücks mit dem Ziel, es einer bestimmten Nutzung zuzuführen, nach bestehender Rechtslage unter bestimmten Umständen zulässig ist. Aufgrund dessen ist anzunehmen, dass eine Rückwidmung, die einen wesentlich geringeren Eingriff in das Eigentum darstellt, auch als zulässig erachtet werden könnte. Wie im Folgenden ebenfalls noch erwähnt werden wird, hat eine weitere Untersuchung in einem etwas anderen Zusammenhang ergeben, dass verfassungsrechtlich ein auf bestimmte Problemzonen und Problemfälle beschränktes Baurecht auf Zeit für zulässig gehalten wird.

Auch die deutsche Planungspraxis hat schon den Bedarf angemeldet, gesetzliche Regelungen für ein ‚Baurecht auf Zeit‘ zu schaffen, allerdings in einem etwas anderen Zusammenhang als die österreichische oder Schweizer befristete Baulandwidmung. Im Gegensatz dazu geht diese Forderung von einer bestehenden Nutzung aus und nicht von einer zu erreichenden. Unter dem in Deutschland diskutierten Baurecht auf Zeit wird eine bauliche Nutzbarkeit verstanden, die entweder von vornherein zeitlich befristet oder aber auflösend bedingt ist. Darüber hinaus soll die Gemeinde im Falle der Aufgabe der Nutzbarkeit berechtigt sein, das Nutzungsrecht durch Aufhebung oder Änderung des Bebauungsplans entschädigungslos zu entziehen⁶³⁶. Aus Sicht der Praxis könnte dies sinnvoll sein, um die zeitliche Nutzungsfolge steuern zu können und Leerstände und Mindernutzungen nach Ablauf der Amortisationsfrist des jeweiligen Vorhabens zu vermeiden. Diese Forderung ist im Wesentlichen Folge der zunehmenden Dynamik im Wirtschaftsleben, bedingt durch kürzere Nutzungszyklen⁶³⁷. Städtebauliche Verträge könnten Möglichkeiten bieten, im Ergebnis eine Befristung von Vorhaben zu erreichen. Aber diese werden in der Praxis nicht angewandt und sind in ihrer rechtlichen Tragweite nicht ausgelotet. Im Zuge eines Rechtsgutachtens von Prof. PIETZCKER wurde die Frage untersucht, inwieweit im hoheitlichen Instrumentarium eine Befristung des Baurechts möglich wäre und wie dies im Verhältnis zu anderen Baurechtsbereichen (z.B. den bauplanungsrechtlichen Zulassungstatbeständen, dem Planungsschadensrecht und dem Bauordnungsrecht) wirksam ausgestaltet werden könnte. Zu denken wäre beispielsweise an entsprechende Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen. Die rechtlichen Schwierigkeiten bestehen darin, dass bisher in Deutschland die Nutzungsmöglichkeit kraft Gesetz oder aufgrund eines Bebauungsplans auf Dauer verliehen werden und planungsrechtliche Änderungen, welche die innegehabte Position entwerten unter Umständen nur gegen Entschädigung zulässig sind. Die Untersuchung hat ergeben, dass verfassungsrechtlich ein auf bestimmte Problemzonen und Problemfälle beschränktes Baurecht auf Zeit für zulässig gehalten wird. Allerdings wird eine generelle Umstellung auf eine Verleihung des Baurechts nur auf Zeit als problematisch angesehen. Nach Ansicht der Experten rechtfertigt ein allgemeines städtebauliches Interesse der Gemeinde nach einer bestimmten Zeit ohne Entschädigung planerisch neu disponieren zu können nicht derart gravierende Eingriffe in das Bodeneigentum. Die Institutsgarantie des Artikels 14 GG sowie die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit dürften bei einer generellen Befristung neuer Baurechte verletzt werden⁶³⁸.

⁶³⁶ Vgl. hierzu auch den Bericht der GAENTZSCH-KOMMISSION

⁶³⁷ insbesondere in den Bereichen Einzelhandel, Freizeit und Produktion

⁶³⁸ Vgl. hierzu auch den Bericht der GAENTZSCH-KOMMISSION

Des Weiteren hat das Gutachten ergeben, dass soweit zulässigerweise das Baurecht nur auf Zeit verliehen und entsprechend die Baugenehmigung befristet oder auflösend bedingt erteilt wird, auch keine Entschädigungsansprüche entstehen, wenn die bauliche Anlage nach Fristablauf beseitigt werden muss. PIETZCKER verweist jedoch darauf, dass die Möglichkeit eines befristeten Bebauungsplans⁶³⁹ für die Konstellation der Zwischen- und Endnutzung genauerer Überlegungen bedarf.

Auch die sog. GAENTZSCH-KOMMISSION⁶⁴⁰ schlägt vor, um notwendige zeitliche Einschränkungen von Baurechten im Bebauungsplan festsetzen zu können, den Festsetzungskatalog des §9 BauGB um die Möglichkeit befristeter oder auch bedingter Nutzungsfestsetzungen zu ergänzen. Dadurch soll ermöglicht werden, dass bei der Festsetzung bestimmter Nutzungen zusätzlich festgesetzt werden kann, dass diese Nutzung nur für einen bestimmten Zeitraum oder nur bei Fortbestand oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig ist. Nach Auffassung der GAENTZSCH-KOMMISSION sollte auch das Instrument vorhabenbezogener Bebauungsplan diesbezüglich ergänzt werden. Sie schlägt vor, auch in §12 Abs.3 BauGB klar zu stellen, dass zur „Bestimmung der Zulässigkeit der Vorhaben“ auch das zeitliche Element einer Befristung, einer auflösenden Bedingung oder einer anderen zeitlichen Einschränkung, wie die der Gemeinde zur entschädigungslosen Planaufhebung oder Umplanung bei Nutzungsaufgabe gehören.

Generell sollte, um einen planlosen Zustand nach dem Auslaufen eines derart eingeschränkten Baurechts zu vermeiden, gleichzeitig eine Folgenutzung festgesetzt werden⁶⁴¹.

Dies dürfte jedoch nur sehr schwierig in die Praxis umzusetzen sein, da hierfür die Investitionszyklen und genauen Eigenheiten der jeweiligen Anlage zu berücksichtigen wären. Wenn überhaupt, sollte solch eine Befristung nicht auf einen bestimmten Zeitpunkt festgelegt werden, sondern nur für den Fall, dass die Anlage nicht mehr genutzt wird und sozusagen brach liegt. Um überhaupt eine Folgenutzung festsetzen zu können, müsste bekannt sein, welche Vorhaben auf dem bestehenden Gelände und der jeweiligen baulichen Anlage realisiert werden und für einen Investor interessant sein könnten. Dies dürfte sich als sehr schwierig erweisen. Da solch eine Verleihung des Baurechts auf Zeit nicht generell vorgesehen werden sollte, wären für Investoren in erster Linie die Bauflächen interessant, für die solch eine Befristung nicht vorgesehen ist. Zu bedenken ist, dass solch eine Festlegung für den Investor ein zusätzliches Risiko mit sich bringen würde. Zum einen kann er in vielen Fällen selbst nicht abschätzen, wie lange seine Anlage Gewinn bringt und zum anderen besteht für ihn das Risiko, die Anlage abbrechen oder rekultivieren zu müssen oder weitere Investitionen für eine Nachnutzung tätigen zu müssen. Um solch eine Regelung umzusetzen, wären aufwendige Voruntersuchungen nötig. Außerdem besteht häufig das Problem, dass zum Zeitpunkt der Planaufstellung die genaue Nutzung und der Investor noch gar nicht feststehen. Insofern hätte man mit sehr vielen unbekanntem Komponenten zu tun, deren Abschätzung sehr schwierig sein dürfte. Eine wohl wesentliche Tatsache, die gegen solch ein Baurecht auf Zeit spricht ist, dass die durch einen Bebauungsplan eingeräumte Vertrauens- oder Eigentumsbasis von vornherein eingeschränkt wäre. Unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Notwendigkeit einer städtebaulichen Begründung wäre das Instrument ohnehin auf Ausnahmesituationen beschränkt⁶⁴².

Etwas anders ist solch eine Regelung im Zusammenhang mit vorhabenbezogenen Bebauungsplänen zu sehen. Hier geht die Initiative ohnehin vom Investor aus. Dadurch hätte er die Möglichkeit, sich schon im Voraus Gedanken über eine Nach- oder Zwischennutzung zu machen. Er könnte ein auf den konkreten Einzelfall abgestimmtes Konzept entwickeln und dieses mit der Gemeinde abstimmen.

Anzumerken ist, dass mittlerweile die Vorschläge der GAENTZSCH-KOMMISSION teilweise in den Regierungsentwurf⁶⁴³ zum BauGB übernommen wurden. §9 Abs.2 BauGB soll wie folgt gefasst werden:

"(2) Bei Festsetzungen nach Absatz 1 kann in besonderen Fällen auch festgesetzt werden, dass bestimmte Nutzungen nur

1. für einen bestimmten Zeitraum zulässig,
2. bei Fortbestand der Nutzung zulässig oder

⁶³⁹ Die Schaffung eines Baurechts auf Zeit ist derzeit wegen des abschließenden Charakters von §9 BauGB ausgeschlossen.

⁶⁴⁰ Novellierung des Baugesetzbuchs – Bericht der unabhängigen Expertenkommission

⁶⁴¹ Vgl. hierzu auch den Bericht der GAENTZSCH-KOMMISSION

⁶⁴² Vgl. hierzu auch den Bericht der GAENTZSCH-KOMMISSION

⁶⁴³ Vgl. EAGBAU

3. bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Folgenutzung soll festgesetzt werden."

§11 Abs.1 Nr.2 bekommt den Zusatz: "... Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung," In §12 BauGB wird nach dem derzeitigen Entwurf nicht ausdrücklich ein zeitliches Element aufgenommen. Allerdings wirkt sich die vorgesehene Änderung in §11 auch auf den Durchführungsvertrag zum Vorhaben- und Erschließungsplan aus, da §11 im Verhältnis dazu die Generalnorm darstellt⁶⁴⁴.

Insgesamt könnte das Instrument in Gebieten, die von Schrumpfungprozessen betroffen sind, sehr hilfreich sein. Sofern eine bestehende Nutzung aufgegeben würde, bestünde die Möglichkeit des Rück- oder Umbaus (was auch in Einklang mit der Nachhaltigkeitsidee steht). Dies ist mit anderen Instrumenten nur sehr schwierig möglich.

6.2.2.2 Übertragung von Elementen des „Niederländischen Modells“

Gegenstand einer gutachterlichen Prüfung war, das Baulandangebot u.a. auch dadurch zu verbessern, indem den Gemeinden erweiterte Zugriffsmöglichkeiten auf das Grundeigentum eingeräumt werden.

Unter anderem wird zur Verbesserung des Baulandangebots erwogen, Elemente des sog. „Niederländischen Modells“ in das Bauplanungsrecht zu übertragen. Im Kern zeichnet sich dieses Modell durch eine aktive Ankaufspolitik der Gemeinde aus⁶⁴⁵. Die Möglichkeit der aktiven Steuerung des Baulandangebots und damit der Dämpfung der Bodenpreise steht den niederländischen Gemeinden offen. Die Gemeinde hat das Recht, die im Planungsgebiet liegenden Grundstücke zu einem limitierten Preis zu erwerben und sie nach der Erschließung kostendeckend als Bauland weiterzuveräußern. Dies stellt das Kernstück der aktiven Ankaufspolitik dar. Gelingt der frühzeitige Erwerb nicht, so werden in der Regel städtebauliche Verträge mit den Eigentümern bzw. Grundstücksentwicklungsgesellschaften geschlossen. Die aktive Grunderwerbpolitik gewinnt ihre Durchschlagskraft durch ein wirksam ausgestaltetes Enteignungsrecht sowie ein frühzeitig einsetzendes kommunales Ankaufsrecht.

Für eine Weiterentwicklung der deutschen Instrumente und Strategien werden als Ansatzpunkte für eine Übertragung einzelner Elemente des niederländischen Modells der Baulandbereitstellung erwogen,

- die Enteignung zur Bereitstellung preiswerten Baulands zuzulassen,
- die Enteignungsentschädigung auf einen planungsunbeeinflussten Wert zu limitieren,
- die Prüfung der Enteignungsvoraussetzungen dem Grunde nach auf die Ebene des Bebauungsplans abzuschichten.

Vorher stellen sich jedoch hinsichtlich der Zulässigkeit einige verfassungsrechtliche Fragen, auf deren Beantwortung hier nicht weiter eingegangen werden kann.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Niederländische Modell aufgrund verfassungsrechtlicher Voraussetzungen nicht als Regelfall übertragbar ist. Lediglich die Übernahme einzelner Instrumente ist in Betracht zu ziehen⁶⁴⁶.

Hervorzuheben ist jedoch, dass die Verbesserung des Baulandangebots Aufgabe der gemeindlichen Daseinsvorsorge ist. Ist diese Aufgabe gesetzlich normiert, so vermag sie die Enteignung gem. §85 BauGB rechtfertigen. Entscheidend ist immer, dass die Enteignung zur Verwirklichung der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzung zum Wohl der Allgemeinheit erfolgt. Dieses muss gewichtiger sein als die Belange des Eigentümers. Grundsätzlich ist es also zulässig, dass der Gesetzgeber die Bereitstellung von Bauland als eine die Enteignung rechtfertigende Aufgabe staatlicher Daseinsvorsorge definieren darf. Es gehört zu den legitimen Aufgaben des Staats, im Rahmen der Daseinsvorsorge auch die ausreichende Ausstattung der Bevölkerung mit Wohn- und Gewerberäumen zu gewährleisten. Allerdings darf die Gemeinde die Grundstücke nicht enteignen, wenn sie damit einzig die Finanzierung der Baulandbereitstellung ermöglichen will. Sie darf auch dann nicht enteignen, wenn zwar genügend Baulandangebot vorhanden ist, der Verkehrswert aber so hoch ist, dass es breiten Schichten der Bevölkerung nicht möglich ist Bauland zu erwerben. Anzumerken ist außerdem hinsichtlich der widmungskonformen Nutzung, dass die Enteignung eines Grundstücks mit dem Ziel, es einer

⁶⁴⁴ Vgl. Begründung zum EAGBAU

⁶⁴⁵ Vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT/ HÖFFER

⁶⁴⁶ Vgl. im Weiteren die gutachterliche Stellungnahme von BATTIS

bestimmten Nutzung zuzuführen, nach bestehender Rechtslage zulässig ist. Aufgrund der Festsetzung einer bestimmten Nutzung im Bebauungsplan, darf ein Grundstück nach §85 Abs.1 Nr.1 BauGB enteignet werden, um es entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten. Auch die Enteignung nach §85 Abs.1 Nr.2 BauGB zielt auf die Realisierung einer baulichen Nutzung ab. Ist ein Eigentümer nach §176 BauGB (Baugebot) nicht bereit sein Grundstück zu bebauen, so besteht eine vergleichbare Enteignungsmöglichkeit. In jedem Fall ist eine einzelfallbezogene Prüfung der Zulässigkeit der Enteignung nötig.

Die Enteignung zur Deckung eines festgestellten Baulandbedarfs darf der Gesetzgeber nur dann zulassen, wenn der Baulandbedarf nicht auf andere Weise als durch Enteignung gedeckt werden kann. Die Enteignung muss im Einzelfall verhältnismäßig, d.h. unumgänglich sein, um den Baulandbedarf zu decken.

Grundsätzlich ist es in Deutschland also möglich, für ein Grundstück, für das eine Nutzung zu Wohnzwecken festgelegt ist und der Eigentümer nicht bereit oder in der Lage ist, das Grundstück in angemessener Frist entsprechend zu bebauen und zu nutzen (vgl. §166 Abs.3 Satz 3 Nr.2 BauGB) zu enteignen. Dies lässt das Baugesetzbuch (nach Maßgabe weiterer Vorschriften) zu⁶⁴⁷.

Wie sich zeigt, bietet das deutsche Recht zwar nicht so viele Möglichkeiten bei der Enteignung wie das niederländische, einige Ansätze sind jedoch auch zum derzeitigen Stand schon in Deutschland vorhanden. Doch die Anwendungsvoraussetzungen sind so streng, dass eine breitflächige Anwendung ausscheidet. Deswegen wäre es durchaus interessant, die Ansätze des niederländischen Modells weiter zu verfolgen. Weder das österreichische noch das Schweizer Recht bietet ein vergleichbar interessantes Modell.

6.2.2.3 Instrumente zum Rückbau von Siedlungsflächen

Insbesondere Österreich hat das Problem überdimensionierter Baulandausweisungen. Hierfür existiert in Österreich das Instrument der Rückwidmung. Doch auch in Deutschland existieren (insbesondere in Ostdeutschland) Gebiete, in denen auch vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ein Bedarf nach einem Rückbau an baureifen Flächen besteht. Allein in Berlin besteht derzeit Baurecht für 33 Hochhäuser! Deshalb sollte bei den Überlegungen zur Fortentwicklung der Instrumente zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung auch dieses Problem berücksichtigt werden. Anzumerken ist, dass mit §42 BauGB auch in Deutschland die Möglichkeit einer Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung besteht. §42 BauGB stellt die Zentralnorm des Planungsschadensrechts dar, auch wenn sie, im Verhältnis zu §§39-41 BauGB nur einen Auffangtatbestand darstellt. Sie kommt nur zum Zuge, wenn und soweit sich aus diesen Vorschriften keine Entschädigungsansprüche ergeben. Rechtspolitischer Dreh- und Angelpunkt der Regelung ist die über die Entschädigungshöhe entscheidende Sieben-Jahres-Frist, die ins Baugesetzbuch eingefügt wurde, um gemeindlichen Druck auf Grundstückseigentümer zu ermöglichen, die ausgewiesenes und baureifes Bauland horten. Die praktische Bedeutung liegt in ihrem "Vorfeld", also in der mobilisierenden Wirkung des Vorhandenseins eines solchen Instruments und der aus der gemeindlichen Bereitschaft, davon auch Gebrauch zu machen, hervorgehenden boden- und baulandmobilisierenden Wirkung. Die Vorschrift ist jedoch in vielen Einzelheiten umstrittenen und ungeklärt⁶⁴⁸.

Die GAENTZSCH-KOMMISSION schlägt vor, ein neues und einfacheres Instrument zu schaffen. Dies könnte insbesondere in Gebieten sinnvoll sein, in denen der flächenhafte Rückbau Hauptziel und –gegenstand städtebaulichen Handelns ist und das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu aufwändig ist. Ein derartiges Instrument sollte spezifisch auf die Bewältigung der Rückbauproblematik zugeschnitten sein. Anders als das Rückbaugesetzbuch des geltenden Rechts (§179 BauGB) sollte es Gebietsbezug und könnte Satzungscharakter (Rückbausatzung) haben. Zudem sollte das Instrument dazu geeignet sein, die Grundstückseigentümer zu einem abgestimmten Verhalten und zur Zusammenarbeit zu veranlassen und zwischen ihnen einen angemessenen Interessen-, Vorteils- und Nachteilsausgleich herbeiführen. Denkbar wäre hierfür, Elemente des Umlegungsrechts zu übertragen wie beispielsweise die Gebietsfestlegung.

⁶⁴⁷ Vgl. BATTIS

⁶⁴⁸ Vgl. JÄDE/ DIRNBERGER/ WEISS Kommentar zu §42 BauGB

Die GAENTZSCH-KOMMISSION rät dem Gesetzgeber, sofern er ein entsprechendes Instrument einführt, keine allzu sehr in die Einzelheiten gehenden Regelungen zu treffen. Den Gemeinden sollte Raum zu Erprobung gelassen werden. Falls sich aus der Praxiserfahrung heraus ein weiterer gesetzgeberischer Regelungsbedarf ergeben sollte, so könnte dieser dann auf einer gesicherten Erkenntnisgrundlage nachgeholt werden.

Da für einen flächenhaften Stadtumbau in erster Linie das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in Betracht kommt, hat die GAENTZSCH-KOMMISSION auch hierfür verschiedene Vorschläge unterbreitet.

Denkbar wäre jedoch auch wie bereits erwähnt, ein Instrument nach österreichischem genauer Salzburger Vorbild. Man könnte darüber nachdenken, Baulandflächen, die bereits seit zehn oder mehr Jahren ausgewiesen aber unbebaut blieben, entschädigungslos rückzuwidmen. Aufgrund des starken Eingriffs in das Eigentum mit enteignungsähnlichem Charakter, müsste eine derartige Rückwidmung an das Bestehen eines öffentlichen Interesses gebunden sein. Außerdem wird man die damit verfolgte Anpassung an den tatsächlichen Bedarf nachweisen müssen.

Der Regierungsentwurf zur Novellierung des BauGB sieht hierzu in den §§171a-e sogenannte Stadtumbaumaßnahmen vor⁶⁴⁹. Dabei handelt es sich um Gesamtmaßnahmen, deren einheitliche und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt. Zum Anwendungsbereich wird bestimmt, auch im Verhältnis zu anderen Instrumenten des Baugesetzbuchs, dass diese Instrumente vom neuen Dritten Teil unberührt bleiben. Somit wird die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen nach den neuen Vorschriften sowohl anstelle als auch ergänzend zu den vorhandenen Instrumenten, z.B. des Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmenrechts, immer erst dann möglich, wenn die Gemeinde dies für zweckmäßig erachtet und die in §171a Abs.2 genannte Zielsetzung verfolgt. Als beispielhafter Anwendungsbereich wird dabei u.a., insbesondere mit Rücksicht auf die Leerstandsproblematik, ein strukturelles, d.h. beispielsweise auf Grund der bestehenden demografischen und wirtschaftlichen Rahmendaten auf lange Sicht bestehendes oder zu erwartendes Überangebot für bestimmte Nutzungen genannt⁶⁵⁰.

6.2.2.4 Zusammenfassung

Vorschläge im Bereich der bodenrechtlichen Eigentumseingriffe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Befristete Baulandwidmung/ Baurecht auf Zeit ▪ Übertragung von Elementen des „Niederländischen Modells“ ▪ Instrumente zum Rückbau von Siedlungsflächen

6.2.3 Fiskalische Maßnahmen

6.2.3.1 Grundsteuerreform

Das Grundsteuersystem wird in jüngster Zeit aus verschiedenen Gründen kritisiert. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22.6.1995⁶⁵¹ gab Anstoß für eine Diskussion um eine Umgestaltung der Grundsteuer. Diese Entscheidung richtet sich gegen die Verwendung der Einheitswerte für die Erbschaft- und Vermögensteuer. Neben Wertverzerrungen innerhalb des Grundbesitzes hat das Gericht ausdrücklich auch auf die Unterbesteuerung von Grund und Boden im Vergleich zu anderen Wirtschaftsgütern und damit auf einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz hingewiesen. Dadurch ist auch die geltende Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, der Einheitswert zweifelhaft geworden. Aus dem Urteil folgt im Grundsatz die Notwendigkeit einer deutlichen Erhöhung der Grundsteuer. Deshalb kann die aufkommensneutrale Gestaltung der Grundsteuer nur ein vorübergehendes Anliegen sein. Die aktuell diskutierten Reformmodelle wurden vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen einem Praxistest unterzogen⁶⁵². In diesem Test wurden vier Modelle in erster Linie auf steuerliche Belastungsveränderungen, administrative Praktikabilität sowie bodenmobilisierende Effekte untersucht:

⁶⁴⁹ Vgl. EAGBAU Nr. 54

⁶⁵⁰ Vgl. Begründung zu EAGBAU Nr. 54

⁶⁵¹ Vgl. BverfG, Beschl. zur Vermögensteuer vom 22.6.1995 - 2 BvL 37/91 - BSBl. II, S. 655; BverfG., Beschl. zur Erbschaft- und Schenkungsteuer vom 22.6.1995 - 2 BvR 552/91 - BSBl. II, S. 671

⁶⁵² Vgl. LEHMBROCK/ COULMAS

- Modell A:
Eine reine Flächensteuer (Bemessung nach Grundstücks- und Gebäudefläche)
- Modell B:
Eine kombinierte Bodenwert- und Gebäudewertsteuer
- Modell C:
Eine reine Bodenwertsteuer
- Modell D:
Eine kombinierte Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer

Nach dem Praxistest sind vor dem Hintergrund einer Verwaltungsvereinfachung die Modelle C und D zu empfehlen. Unter dem Aspekt bodenmobilisierender Wirkungen wurden die errechneten Steuermehrbelastungen modellübergreifend bei der überwiegenden Zahl der Fälle als bei weitem nicht ausreichend erachtet. Für eine Weiterentwicklung und Feinjustierung der bodenwertorientierten Modelle bieten zusätzliche flächenorientierte Bemessungskomponenten, die möglicherweise auch ausgewählte Flächenarten oder Versiegelungsquoten enthalten können nach Ansicht der Experten einen guten Ansatz. Insgesamt raten sie, die Reform der Grundsteuer in eine allgemeine Reform der kommunalen Steuern und in die ökologische Steuerreform einzubetten⁶⁵³.

Des Weiteren könnte darüber nachgedacht werden, den Gemeinden einen Spielraum für die Hebesätze der Steuern einzuräumen. Dadurch wäre ihnen eine flexiblere Anwendung entsprechend der jeweiligen bodenpolitischen Zielsetzungen möglich. Beispielsweise könnte den Gemeinden, um baureife Grundstücke beschleunigt einer Bebauung zuzuführen, das Recht eingeräumt werden, im Wege der Satzung für Teile des Gemeindegebiets die Grundsteuer durch erhöhte Hebesätze zu erhöhen (zonierte Satzungsrecht) und dadurch die Haltung von Bauland zu verteuern. Die Diskussion über eine solche Grundsteuerreform ist auch beim deutschen Städtetag noch nicht abgeschlossen. Allerdings besteht im Präsidium des Deutschen Städtetags zumindest darüber Einvernehmen, dass die notwendige Reform der Grundsteuer auch für bodenpolitische Ziele genutzt werden muss⁶⁵⁴.

Der ausführlichen Untersuchung im Rahmen des Praxistests ist nichts hinzuzufügen. Allerdings sollte im Hinblick auf ein Abweichen von einer Aufkommensneutralität bedacht werden, dass eine Erhöhung im Rahmen der Betriebskostenumlage zwangsläufig mitsteigernd wirkt. Außerdem würde sie die Rahmenbedingungen für Investitionen in der Wohnungswirtschaft verschlechtern.

6.2.3.2 Österreichische Bodenwertabgabe

Die österreichische Bodenwertabgabe ist wohl das für Deutschland interessanteste Instrument. Da sie sich auf unbebaute Grundstücke bezieht und die widmungskonforme Nutzung des Grundstücks zum Ziel hat, ist sie als Instrument der Baulandmobilisierung am erfolversprechendsten. Allerdings müsste die Belastung der nicht bauwilligen Eigentümer entsprechend hoch sein, um tatsächlich eine Wirkung zu erzielen. Die österreichische Variante der Bodenwertabgabe könnte auch insofern Vorbild sein, als die Gemeinden den Großteil des Ertrags bekommen. Anzumerken ist allerdings, dass es sich bei der österreichische Bodenwertabgabe um eine „zusätzliche Grundsteuer“ handelt. Aufgrund derzeitiger Überlegungen über eine Reform der Grundsteuer sollte trotz der grundsätzlich positiv zu bewertenden erzielbaren Effekte momentan davon abgesehen werden, dieses Instrument in die deutsche Gesetzgebung zu übernehmen. Vielmehr sollte bei einer tatsächlichen Reform der Grundsteuer ein Modell gewählt und entsprechend ausgestaltet werden, mit dem ebenfalls bodenmobilisierende Wirkungen erzielt werden können⁶⁵⁵.

6.2.3.3 Flächennutzungssteuer

Weitere Vorschläge für eine Reform der den Grund und Boden betreffenden Steuern und Lenkungsinstrumente finden sich bei APEL und BIZER. Erwähnt wird bei beiden Autoren unter anderem die sogenannte

⁶⁵³ Vgl. LEHMBROCK/ COULMAS, dort finden sich auch ausführliche Begründungen zu oben genannten Vorschlägen.

⁶⁵⁴ Vgl. FERNER, ENQUETE-KOMMISSION, BRAUER

⁶⁵⁵ Vgl. hierzu Kapitel 6.2.3.1

Flächennutzungssteuer. Dabei sind Bodenflächen aller Art (d.h. von den landwirtschaftlichen Flächen bis zu den bebauten Grundstücken) Steuergegenstand. Diese werden mit unterschiedlichen Steuersätzen pro qm belegt. Für eine Lenkungswirkung entscheidend ist, dass bei den bebauten Grundstücken nicht die gesamte Fläche des Grundstücks Bemessungsgrundlage sein soll, sondern nur der versiegelte Anteil. Die Steuer hätte den positiven ökologischen Effekt⁶⁵⁶, einen möglichst geringen Teil des Grundstücks zu bebauen und zu versiegeln. Soweit das Baurecht es zulässt, würden Gebäude mehr in die Höhe als in die Breite konzipiert werden. Tendenziell würde die Innenentwicklung der Städte und die konzentrierte Bebauung gefördert werden. Ob allerdings der Trend zu Einfamilienhausbebauung geringerer Dichte an den Rändern der Stadtregionen merklich gebremst würde, ist fraglich⁶⁵⁷. Eine Flächennutzungssteuer könnte die bisherige Grundsteuer prinzipiell zwar ersetzen, allerdings würde sie eine weitgehende Entfernung von der bestehenden Orientierung an Merkmalen der Bebauung bedeuten. Statt solch eine Steuer einzuführen, sollten entsprechende Aspekte vielmehr bei einer Reform der derzeitigen Grundsteuer berücksichtigt werden.

6.2.3.4 Österreichische Bodenwertzuwachssteuer/ Schweizer Grundstücksgewinnsteuer

Sowohl die österreichische als auch die Schweizer Steuergesetzgebung weisen interessante fiskalische Instrumente auf, an denen sich die Diskussion in Deutschland weiter orientieren könnte.

Zu denken wäre in erster Linie an die österreichische Bodenwertzuwachssteuer, die in ähnlicher Form als sogenannte Grundstücksgewinnsteuer in der Schweiz existiert. Beide verfolgen das Ziel, den Wertzuwachs direkt zu besteuern. Die Steuern haben prinzipiell zwar den Nachteil, dass sie eventuell negative Auswirkungen auf die Bodenmobilität haben könnten, auf der anderen Seite sind sie gegen Bodenspekulationen und ein weiteres Ansteigen der Baulandpreise jedoch durchaus wirksam. Es ist insbesondere darauf zu achten, dass solch eine Steuer nicht mit dem bestehenden Abgaben- und Beitragsrecht kollidiert, indem Wertsteigerungen besteuert werden, zu denen der Eigentümer selbst beigetragen hat. Das bedeutet, dass beispielsweise Wertsteigerungen, die durch die Leistung von Erschließungsbeiträgen durch den Grundstückseigentümer erfolgt sind, nicht besteuert werden dürften. Ansonsten hätte der Eigentümer seine eigens erbrachte Geldleistung nochmals zu versteuern. Das Gleiche gilt für Wertsteigerungen infolge einer Baulandumlegung. Dieser Umlegungsvorteil wurde dem Eigentümer bereits abgeschöpft und diesen hätte er ansonsten nochmals zu versteuern. Das bedeutet, solch eine Steuer dürfte nur den reinen Planungsgewinn (vom Ackerland zum Rohbauland) und sonstige Wertsteigerungen besteuern, zu denen der Eigentümer nicht selbst beigetragen hat. Solch eine Steuer sollte keinesfalls jährlich erhoben werden, sondern nur beim Verkauf. Außerdem sollte eine Zeitkomponente mit aufgegriffen werden. Diese sollte bei ca. 5 bis 7 Jahren liegen. Dadurch würde schon erreicht werden, dass schnelle Spekulationen uninteressant würden, die Eigentümer jedoch das Bauland nicht länger als 5 Jahre horten würden, um nicht steuerpflichtig zu werden. Damit das Instrument zur Lösung der Probleme auf dem Baulandmarkt überhaupt Wirksamkeit entfalten könnte, sollte die Steuer den Gemeinden zukommen.

6.2.3.5 Planwertausgleich

Der jahrzehntelang in Deutschland diskutierte Planwertausgleich existiert in direkter Form lediglich in einigen wenigen Schweizer Kantonen. Das Schweizer RPG sieht in Artikel 5 jedoch die Möglichkeit des Ausgleichs für „erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen“ vor. Planungsbedingte Mehr- oder Minderwerte werden jedoch auch in der Schweiz nicht konsequent ausgeglichen⁶⁵⁸. Die seit Jahren geführten Diskussionen in der Schweiz und Österreich zeigen, dass man sich auch dort nach wie vor eine große Wirksamkeit von der Abschöpfung des Planungsgewinns erhofft. Gleichzeitig wird deutlich, dass auch in den beiden anderen Ländern die tatsächliche Einführung des Planungswertausgleichs als eher kritisch erachtet wird. Warum sonst sollte er lediglich in zwei Schweizer Kantonen Anwendung finden?

Die Problematik des Planungswertausgleichs in Deutschland ist so alt wie das Bundesbaugesetz selbst. Auch in Deutschland wird der Planwertausgleichs immer wieder diskutiert. Hinzu kommt, dass er für die Finanzierung

⁶⁵⁶ auch im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens

⁶⁵⁷ Vgl. APEL

⁶⁵⁸ Vgl. BERTSCHI (2002)

von Maßnahmen in städtebaulichen Entwicklungsbereichen nach Feststellung des BVerwG⁶⁵⁹ verfassungsrechtlich zulässig ist. Allerdings ist hierbei anzumerken, dass es sich bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht um einen Planwertausgleich im klassischen Sinn handelt. Denn gemäß §171 BauGB sind Einnahmen aus der Entwicklungsmaßnahme für deren Finanzierung zu verwenden und evtl. Überschüsse an die Eigentümer zurückzuzahlen.

In der Praxis hat sich die Idee des Planwertausgleichs überlebt. Es ist insbesondere zu beachten, dass schon seit langem Werterhöhungen vom Eigentümer in Anspruch genommen werden, sei es im Wege des kommunalen Durchgangserwerbs oder der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.

Die Diskussionen haben sich in erster Linie auf die gesetzgeberische Lücke für den Fall konzentriert, dass die Eigentümer nicht zum Abschluss entsprechender Verträge oder zur Veräußerung bereit seien. Diese Lücke wurde vom Gesetzgeber jedoch seit langem geschlossen: Unter den Voraussetzungen des §165 BauGB kann die Gemeinde die Entwicklungsmaßnahme in den Fällen einleiten, in denen das allgemeine Städtebaurecht versagt. Die Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass eine gewisse Problematik bei der Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme besteht.

Die Befürchtung eines obligatorischen Planwertausgleichs wurde unter anderem darin gesehen, dass sie die Praxis der städtebaulichen Verträge gefährden könnten. Der Anreiz zum Abschluss eines solchen Vertrags könnte verloren gehen und die Gestaltungsräume könnten eng werden.

Auch ein fakultativer Planwertausgleich wäre problematisch, da es hierfür eindeutiger und rechtstaatlichen Erfordernissen genügender Abgrenzungskriterien von den übrigen Planungsgebieten bedürfe. Des Weiteren hätte seine Einführung ebenfalls Rückwirkungen auf die Gestaltungsmöglichkeiten städtebaulicher Verträge. Anzumerken ist, dass laut einer Untersuchung von PROF. SCHÄFER insgesamt 62% von 255 befragten Gemeinden mit Regelungsbedarf die Einführung eines Planwertausgleichs als positiv bewerten. Die Mehrheit der 910 befragten Kommunen wünscht sich hinsichtlich der Ausgestaltung eines etwaigen Planungswertausgleichs nicht eine bundesweit obligatorische Regelung, sondern möchte ihn allenfalls als kommunales Instrument einsetzen können. Allerdings geht aus der Untersuchung ebenfalls hervor, dass die konkreten Regelungsaspekte eines etwaigen Planungswertausgleichs den Gemeinden derzeit offenbar kaum bekannt sind. Auch die Konsequenzen sind für sie nur schwer durchschaubar und einschätzbar.

Gründe für die Ablehnung des Planungswertausgleichs waren in der Vergangenheit mangelnde Praktikabilität, Rechtsanfälligkeit und zu hoher Verwaltungsaufwand⁶⁶⁰. Die Einführung des Planungswertausgleichs würde zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten bei der Durchführung der Wertberechnung, d.h. der exakten Bestimmung des Ausgangs- und des Endwerts führen.

Aus Sicht der Praxis kann in jedem Fall festgehalten werden, dass ein starres Finanzierungsinstrument wie der Planwertausgleich den Anwendergemeinden wenig dienlich wäre. Es würde auch nicht den Prinzipien des kommunalen Flächenmanagements entsprechen. Die Gemeinden würden dadurch ihren Verhandlungsspielraum bei der Abschöpfung von Planungsgewinnen verlieren. Dies hätte zur Folge, dass die städtebaulichen Verträge letztlich Makulatur wären.

Noch ist die Frage nicht geklärt, wie viel der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen überhaupt abgeschöpft werden können und inwieweit diese Wertsteigerungen dem Schutz des Eigentums nach §14 GG unterliegen. Aufgrund der regional sehr unterschiedlichen Bodenpreisniveaus ist insbesondere zu beachten, dass bei etwa gleicher Größenordnung der Kosten für die notwendigen städtebaulichen Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen eine volle Refinanzierung über die Nutzung der Bodenwertsteigerung zumindest in einigen Teilen der ländlichen Räume nicht erfolgen kann⁶⁶¹.

⁶⁵⁹ BVerwG in GuG (1998), S. 369: „Die gesetzliche Regelung über die Abschöpfung der durch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme bedingten Bodenwerterhöhungen durch die Gemeinde zur Finanzierung der Kosten der städtebaulichen Maßnahmen ist weder nach Art. 14 Abs.1 noch nach Art. 14 Abs.3 Satz 3 GG zu beanstanden.“ / „Es gibt keinen Verfassungsrechtssatz des Inhalts, dass die Abschöpfung planungsbedingter Gewinne allein den Grundstückseigentümern vorbehalten ist.“

⁶⁶⁰ Vgl. KLEIBER

⁶⁶¹ Vgl. KÖTTER (2001)

6.2.3.6 Baulandsteuer/ Steuervergünstigungen bei Baulandmobilisierung

Auch in Deutschland wurde wie in Österreich hin und wieder die Einführung einer Baulandsteuer diskutiert. Allerdings hätte diese Steuer den entscheidenden Nachteil, dass sie den Grund und Boden noch mehr verteuern würde und wahrscheinlich auch nicht zu dessen Mobilisierung beitragen würde.

Sinnvoller zur Mobilisierung von Bauland wäre hingegen die Gewährung von Steuervergünstigungen bei einer Baulandmobilisierung.

6.2.3.7 Zusammenfassung

Grundsätzlich sollten bei einer eventuellen Reform der den Grund und Boden betreffenden Steuern bodenpolitische Lenkungseffekte und Aufkommenssteigerungen angestrebt werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt hierbei ist, unbebaute Liegenschaften entsprechend ihrer Widmung und nicht nach ihrer derzeitigen Nutzung zu bewerten. In jedem Fall ist der Besteuerungsmechanismus so zu gestalten, dass die Nutzung und nicht die Hortung des Baulands angeregt wird. Denn auch in der Nachhaltigkeitsdebatte geht es in erster Linie darum, vorhandene Ressourcen an Bauland so nutzbar zu machen, dass sich die Potenziale nicht weiter verringern.

Eine direkte Möglichkeit zur Bekämpfung des Problems „schrumpfende Städte“ gibt es durch fiskalische Instrumente nicht. Zu beachten ist allerdings, dass das Problem sehr stark mit der konjunkturellen Situation zusammenhängt. Käme es zu einem Wirtschaftsaufschwung, so würde mit großer Wahrscheinlichkeit auch das Problem von Leerstand und Schrumpfung in vielen Regionen reduziert werden. In der Politik wird derzeit sehr heftig darüber diskutiert, wie solch ein notwendiger Aufschwung herbeigeführt werden kann. Unstrittig ist, dass durch gewisse steuerliche Erleichterungen ein solcher beeinflusst werden kann. Welche das konkret sein können, würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit bei weitem übersteigen. Allerdings hängt der Wohnungsleerstand auch maßgeblich mit dem demographischen Wandel und dem Geburtenrückgang zusammen. Auch die klein- und großräumigen Bevölkerungswanderungen sind mit Ursache hierfür. Der Wohnungsleerstand würde deswegen auch bei wieder anspringender Konjunktur keinesfalls ganz beseitigt werden. Hinzu kommt, dass das Problem inzwischen auch in den westlichen Bundesländern auftritt.

Zusammenfassend werden die Vorschläge nochmals tabellarisch aufgelistet:

Vorschläge im Bereich der fiskalischen Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsteuerreform ▪ Österreichische Bodenwertabgabe ▪ Flächennutzungssteuer ▪ Österreichische Bodenwertzuwachssteuer/ Schweizer Grundstücksgewinnsteuer ▪ Planwertausgleich ▪ Baulandsteuer/ Steuervergünstigungen bei Baulandmobilisierung

6.3 Vorschläge im Bereich der kooperativen Instrumente und Strategien

6.3.1 Kommunalen Zwischenerwerb

Der kommunale Zwischenerwerb bietet große Möglichkeiten, das Problem der Finanzierung, der Preisgestaltung, der Bevorzugung bestimmter Personengruppen (z.B. einheimischer Bauplatzbewerber) und der Mobilisierung des Baulands zu lösen. Schon in der Vergangenheit hat sich vorausschauende Bodenpolitik auf die Entwicklung von Städten und Gemeinden positiv ausgewirkt. Konnte in der Vergangenheit kommunaler Zwischenerwerb noch als „Wahlfach des Bürgermeisters“ betrachtet werden, so muss es heute zum „Pflichtfach der Kommunen“ erklärt werden⁶⁶². Obwohl diese Strategie gewisse Risiken mit sich bringt, können gerade finanzstärkere Gemeinden einen aktiven Einfluss auf das Geschehen auf dem Baulandmarkt ausüben. Trotz der Risiken können durch einen kommunalen Zwischenerwerb die Planungsgewinne auf legale Weise abgeschöpft und die hundertprozentige Finanzierung der Baulandentwicklung erreicht werden. Die Tatsache, dass auch österreichische Gemeinden von dieser Form der Baulandentwicklung gerne Gebrauch machen zeigt, dass diese

⁶⁶² Vgl. GLÜCK (1981)

die großen Vorteile der Strategie erkannt haben. Dies sollte auch deutsche Gemeinden darin bestärken, an dieser Strategie festzuhalten. Entscheidend für den Erfolg dieser Strategie ist ein ausgeprägter Sinn für privatwirtschaftliches Denken und Handeln der Gemeindevertretung. Dies beinhaltet unter anderem die Beobachtung des Grundstücksmarkts und eventuell eine Bodenbevorratung (auch von Grünland) für Tauschzwecke. Besonders wichtig für den Erfolg der Strategie wird sein, dass sich die Gemeinde über die Folgekosten von Maßnahmen im klaren ist und diese abwägt. Wichtig wäre auch ein Erfahrungsaustausch über bestehende und erprobte Vorgehensweisen zwischen den Gemeinden⁶⁶³.

Denkbar wäre, die Gemeinden gesetzlich zur Bodenbevorratung zu verpflichten. Allerdings könnte solch eine Verpflichtung die Gemeinden angesichts der dramatischen finanziellen Situation der Gemeindekassen vor große, teilweise unlösbare Probleme stellen. Aus diesem Grund sollte derzeit eher auf eine allgemeine Verpflichtung verzichtet werden.

6.3.2 Verstärkter Einsatz von Verträgen

Die wohl interessanteste Instrumentengruppe im Bereich kooperativer Instrumente stellt die Gruppe der Verträge dar. Diese Gruppe existiert wie bereits erwähnt in der Schweiz nicht. In Österreich jedoch hatte die sogenannte Vertragsraumordnung einen ähnlich hohen Stellenwert wie ihn die deutschen städtebaulichen Verträge haben. Seit in Salzburg jedoch die Verpflichtung zum Abschluss der Vertragsraumordnung abgeschafft wurde, hat das Instrument etwas an Durchsetzungskraft und Wirksamkeit verloren. Das Instrument kann jedoch durch §17a SROG immer noch beachtliche Erfolge bei der Bekämpfung der Probleme auf dem Baulandmarkt, insbesondere bei der Bekämpfung der Baulandhortung (auch im Sinne der Ziele des Nachhaltigkeitsgedankens) vorweisen. Voraussetzung für diesen Erfolg ist in erster Linie die konsequente Anwendung der Nutzungserklärung. In Deutschland ist zwar nicht über eine Pflicht zum Abschluss städtebaulicher Verträge nachzudenken, die Gemeinden sollten jedoch anstreben, nur unter der Voraussetzung eines Vertragsabschlusses Bauland auszuweisen. Die Gemeinden könnten dies als Vorgehensweise in einem Grundsatzbeschluss festlegen und somit den Eigentümern unmissverständlich klar machen, dass sie ausschließlich auf diese Art und Weise verfahren. Hoheitliche Rechte sollten nicht ohne Gegenleistung vergeben werden. In vielen Gemeinden ist dies schon Praxis, doch es gibt immer noch zahlreiche, gerade kleinere Gemeinden, die auf herkömmlich Art und Weise Baurechte ohne Gegenleistung ausweisen. Über die in Salzburg vereinbarte Verpflichtung zur widmungskonformen Nutzung hinaus sollte in Deutschland u.a. noch die vollständige Übernahme der Kosten der Baulandentwicklung, auch der Folgekosten, von den Eigentümern verlangt werden. Um die Eigentümer zum Vertragsabschluss zu bewegen, sollte die Gemeinde mehrere Optionen für Baulandentwicklungen im Gemeindegebiet offen haben.

Es sollte dann das Gebiet den Zuschlag bekommen, in dem sich die Mehrzahl der Eigentümer zum Abschluss der Verträge bereit erklärt.

Das Hauptproblem in Deutschland liegt für viele Gemeinden in der Unkenntnis der genauen Regelungsmöglichkeiten und Anwendungsmöglichkeiten der städtebaulichen Verträge. Auch die Kombination dieser Verträge beispielsweise mit gesetzlichen Umlegungsverfahren ist vielen Gemeinden zwar prinzipiell bekannt, ihnen fehlt jedoch häufig der Mut und das konkrete Wissen für deren Anwendung. Sinnvoll wäre es deswegen, den Gemeinden Hilfen für den Einsatz städtebaulicher Verträge an die Hand zu geben. Auch ein Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden könnte hierbei hilfreich sein.

6.3.3 Schweizer privater Gestaltungsplan

Ein dem Schweizer privaten Gestaltungsplan vergleichbares Instrument, abgesehen vom Vorhaben- und Erschließungsplan, gibt es in Deutschland nicht. Eine Einführung eines solchen Planungsinstruments wäre in Deutschland auch nicht ratsam. Grund hierfür ist, dass bei verstärkter Anwendung privater Detailplanung eine detailliertere Flächennutzungsplanung für die räumliche Steuerung des Gemeindegebiets notwendig wäre. Eine Möglichkeit hierzu wäre, schon im Flächennutzungsplan konkrete(re) Vorgaben über die Art und das Maß der baulichen Nutzung zu machen⁶⁶⁴. Des Weiteren müsste er wie der österreichische Flächenwidmungsplan

⁶⁶³ Vgl. BRAUMANN (1989)

⁶⁶⁴ Vgl. DRANSFELD/ VOB (1994)

rechtsverbindlichen Charakter haben. Der Erfolg, der durch die Einführung eines dem Schweizer privaten Gestaltungsplan vergleichbaren Instruments erwartet werden könnte, wäre allerdings so gering, dass er eine Neuregelung der Bauleitpläne nicht rechtfertigen würde.

6.3.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann nach der Bewertung der Instrumente und Strategien festgestellt werden, dass das Spektrum der kooperativen Instrumente und Strategien bei richtiger zielgerichteter Anwendung ein großes Potenzial zur Lösung der Probleme auf dem Baulandmarkt in sich birgt. Diesen Instrumenten, von denen häufig im Zusammenhang mit Private Public Partnership (PPP) gesprochen wird, kann im Falle des konsequenten Einsatzes eine große Wirkungskraft zugesprochen werden. Von neuen Instrumenten in diesem Bereich kann und sollte deshalb abgesehen werden.

Die Vorschläge im Bereich der kooperativen Instrumente und Strategien werden in der folgenden Tabelle nochmals zusammengefasst:

Vorschläge im Bereich der kooperativen Instrumente und Strategien
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunalen Zwischenerwerb ▪ Verstärkter Einsatz von Verträgen ▪ Schweizer privater Gestaltungsplan

6.4 Vorschläge im Bereich der Erschließung

Die Finanzierung der Erschließung stellt die Gemeinden in allen drei Untersuchungsländern vor große Probleme. Eine hundertprozentige Übernahme der Kosten durch die Eigentümer wird in keinem Land erreicht. Dies gilt sowohl für die im Zuge der Baugebietsentwicklung notwendigen Kosten für Erschließungsanlagen wie beispielsweise Straßen und Wege, als auch für die Folgekosten.

6.4.1 Übertragung von Erschließungs- und Unterhaltskosten auf die Eigentümer

In Österreich sind die Kosten für die Erstellung und den Unterhalt der gemeinsamen Anlagen vollständig von den Eigentümern aufzubringen. Die Gemeinden haben dort nicht wie in Deutschland 10% des beitragsfähigen Erschließungsaufwands zu tragen. Aufgrund dieser zusätzlichen Belastung, die in den Vergleichsländern nicht besteht, sollte über eine Abschaffung dieser Regelung nachgedacht werden, um die Gemeinden zu entlasten.

6.4.2 Kostendeckung durch städtebaulichen Vertrag

In Deutschland gibt es die Möglichkeit der städtebaulichen Verträge in Form des Erschließungsvertrags oder des Folgekostenvertrags, durch den die vollständige Kostendeckung erreicht werden kann. Diese Möglichkeit existiert in den anderen Ländern nicht. Die Gemeinden sollten, wie bereits erwähnt, darin bestärkt werden, diese Möglichkeit verstärkt und konsequenter zu nutzen. Denn der Vergleich hat gezeigt, dass Deutschland mit dem Instrument Vertrag das wirkungsvollste Instrument zur Kostendeckung hat.

6.4.3 Zeitliche Determinierung und Etappierung der Erschließung

Das Schweizer Erschließungsprogramm ist zwar kein Vorbild hinsichtlich der Finanzierung der Erschließung, es stellt jedoch aus verschiedenen Gründen einen interessanten Ansatz dar. Ein besonderer Vorteil für den Eigentümer ist die zeitliche Determinierung und Etappierung der Erschließung. Dadurch wird eine kalkulierbare Bereitstellung von erschlossenem Bauland möglich.

6.4.4 Zwang zur Kalkulation der nötigen Finanzen

Ein weiterer interessanter und vorbildlicher Ansatz des Schweizer Erschließungsprogramms besteht darin, dass das Bundesgesetz die Ermittlung der nötigen Finanzen verlangt. In der Schweiz tritt neben die Zonen- und Erschließungsplanung in der Regel die Finanzplanung. Allerdings ist sie auch in der Schweiz nur selten im

Zusammenhang mit dem Raumplanungsrecht vorgeschrieben⁶⁶⁵. Es wäre jedoch zu überlegen, ob man nicht in Deutschland wie stellenweise in der Schweiz die Pflicht zu einer Kalkulation der Erschließungskosten im Vorfeld der Realisierung verlangt. Dies würde viele Gemeinden davor bewahren, „böse Überraschungen“ hinsichtlich der Kosten zu erleben. Einer umfassenden und systematischen städtebaulichen Kalkulation kommt eine zentrale Rolle für den Erfolg oder Misserfolg einer Baulandentwicklung zu. Sie verschafft Klarheit über den Erschließungsaufwand und die Belastungen der Eigentümer und der Kommune. Nach KÖTTER⁶⁶⁶ übernimmt sie im Rahmen eines projektorientierten Flächenmanagements die vier wesentliche Funktionen:

- Entscheidungsfindung
- Risikoabschätzung
- Optimierung
- Controlling

Für eine erfolgreiche kommunale Baulandentwicklung ist die Durchführung einer städtebaulichen Kalkulation unabdingbare Voraussetzung. Die Praxis zeigt jedoch, dass gerade kleinere Gemeinden sich dieser Bedeutung nicht bewusst sind und vielfach auf die Durchführung einer städtebaulichen Kalkulation verzichten. Gerade hier sollte das Bewusstsein bei den Gemeinden über die Wichtigkeit und Bedeutung der städtebaulichen Kalkulation geschärft werden. Damit sie mit der Aufgabe zurecht kommen können, müssen ihnen Handlungsanweisungen und Hilfen an die Hand gegeben werden.

6.4.5 Vereinfachung des Erschließungsbeitragsrechts

Um das Erschließungsbeitragsrecht zu vereinfachen, könnten die zwei folgenden Vorschläge angedacht werden. Zum einen ist dies die Koordination des §135a BauGB mit dem Erschließungsbeitragsrecht, beispielsweise in der Form, dass der Katalog des §127 BauGB entsprechend erweitert wird. Eine andere Möglichkeit wäre die Koppelung von Erschließungsbeitragsrecht mit dem Umlegungsrecht. Dies hätte für die Gemeinde den entscheidenden Vorteil, dass sie für Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des §1a Abs.3 BauGB, die sie anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder der Eigentümer durchgeführt und auch die hierfür erforderlichen Flächen bereitgestellt hat, keinen Kostenerstattungsbetrag in Form eines separaten Gebührenbescheids erlassen müsste. Es wäre ihr dann möglich, einen „Gesamtbeitragsbescheid“, der auch die Maßnahmen i.S. des §1a Abs.3 BauGB enthält zu erlassen. Für die Gemeinde würde dies einen erheblich geringeren Verwaltungsaufwand bedeuten. Für eine Koppelung spricht, dass gemäß §133 Abs.1 Satz 1 und §135a Abs.3 Satz 1 BauGB die Beitragspflicht zum selben Zeitpunkt entsteht, nämlich sobald die Grundstücke bebaut oder gewerblich genutzt werden dürfen. Gegen solch eine Koppelung spricht der negative psychologische Effekt für die betroffenen Grundstückseigentümer. Der für sie auf einmal zu leistende Beitrag würde höher ausfallen. Außerdem ist bei der Bevölkerung die Sensibilisierung für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen deutlich gestiegen. Durch eine separate Ausweisung erkennt der Eigentümer genau, welchen Beitrag er für den Ausgleich für die von ihm mitverantworteten Eingriffe in Natur und Landschaft geleistet hat. Bei einer Zusammenfassung in einem Bescheid wäre dies nicht mehr so deutlich erkennbar.

Insgesamt überwiegt jedoch die Verwaltungsvereinfachung den psychologischen Effekt des Eigentümers.

Von einer Koppelung des Erschließungsbeitragsrechts mit dem Umlegungsrecht ist hingegen abzuraten. Das Umlegungsrecht ist ein eigenständiges Rechtsgebiet, das auf den Aspekt der Bodenordnung beschränkt ist und nicht zusätzlich mit dem Erschließungsbeitragsrecht belastet werden sollte. Das Umlegungsverfahren ist nicht als umfassendes Finanzierungssystem konzipiert. Außerdem würden Widersprüche oder Anträge auf gerichtliche Klärung gegen den Erschließungsbeitrag unter Umständen die gesamte Umlegung blockieren. Außerdem ist auch hier der psychologische Aspekt der Grundstückseigentümer zu berücksichtigen. Neben der Abschöpfung der umlegungsbedingten Wertsteigerungen würde ihnen im Rahmen des Umlegungsverfahrens auch noch der Erschließungsbeitrag abverlangt. Dies würde sicherlich zu größeren Widerständen führen.

⁶⁶⁵ Vgl. GILGEN (1999)

⁶⁶⁶ Vgl. KÖTTER (2002)

6.4.6 Zusammenfassung

Grundsätzlich sollte versucht werden, die Erschließungskosten verursachergerecht und zum Zeitpunkt ihrer Entstehung zu veranlagern. Positiv zu beurteilen ist in Deutschland, dass die Erschließungskosten zumindest unabhängig von der tatsächlichen Nutzung anfallen, d.h. auch wenn das Bauland nicht widmungskonform genutzt wird.

Auch die Vorschläge im Bereich der Erschließung werden nochmals in einer Tabelle aufgeführt:

Vorschläge im Bereich der Erschließung
<ul style="list-style-type: none"> • Übertragung der Erschließungs- und Unterhaltskosten auf die Eigentümer • Kostendeckung durch städtebaulichen Vertrag • Zwang zur Kalkulation der nötigen Finanzen • Vereinfachung des Erschließungsbeitragsrechts

6.5 Konsistentes Reformmodell

Die oben vorgeschlagenen Instrumente und Strategien bieten gute Möglichkeiten, die derzeitige Situation des Baulandmarkts zu verbessern. Um jedoch ein Optimum an Verbesserung erzielen zu können, bedarf es einer Abstimmung der Vorschläge untereinander. Denn das geeignetste Instrument kann wirkungslos sein, wenn ein anderes Instrument oder eine andere Strategie zugleich genau entgegenwirkt. Außerdem gibt es Vorschläge, durch deren Realisierung auf einmal mehrere Aspekte zur Erreichung des Zielsystems abgedeckt werden können. Die Realisierung anderer Vorschläge kann sich dadurch erübrigen. Außerdem lassen einige Vorschläge eine größere Wirksamkeit erwarten als andere. Des Weiteren lassen sich einige Probleme und Schwierigkeiten durch andere Maßnahmen umgehen oder sind im Vergleich zu anderen weniger dringlich. Die Realisierung dieser Vorschläge ist deswegen von geringerer Priorität. Bei den Vorschlägen sind auch einige dabei, deren Umsetzung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht ganz unproblematisch ist. Kann das entsprechende Ziel auch anders erreicht werden, so sollte dies auch vorerst versucht werden. In der Arbeit wurden auch Vorschläge aufgezeigt, die sich mit Detailproblemen befassen⁶⁶⁷. Diese sind zwar auch von Bedeutung, sind jedoch weniger geeignet zur Erreichung des Zielsystems beizutragen. Auf ihre Erwähnung im Rahmen des Reformmodells wird deswegen verzichtet. Ein weiterer Aspekt, der bei der Auswahl der Vorschläge beachtet werden muss ist, inwiefern sich das jeweilige Instrument oder die jeweilige Strategie in den Vergleichsländern, sofern sie dort existieren, bewährt haben. Obwohl eines der Ziele die Schonung und Entlastung der kommunalen Kassen ist, muss bei der Auswahl der Vorschläge trotzdem auch auf die Belastung der Grundstückseigentümer geachtet werden. Zu sehen ist dies vor dem Hintergrund, dass die Bürger in Deutschland ohnehin mit enormen Steuern und Abgaben belastet werden.

In allen „Instrumentengruppen“ sind Verbesserungen möglich, die denkbar und sinnvoll sind. Demzufolge werden Vorschläge aus allen Gruppen eingebunden. Anzumerken ist, dass eine Auswahl der Vorschläge aufgrund quantitativer Aussagen nicht möglich ist. Die Zusammenstellung eines konsistenten Reformmodells erfolgt vielmehr unter qualitativen Gesichtspunkten. Hierfür wird das zu erwartende Kosten-/ Nutzenverhältnisses mit Hilfe der im Folgenden genannten Faktoren betrachtet:

Faktoren, die bei der Erstellung des Reformmodells zu berücksichtigen sind
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirkungsgrad ▪ Vor- und Nachteile des Instruments ▪ Aufwand/ Nutzen Verhältnis ▪ (Verfassungs)rechtliche Problematik ▪ Realisierbarkeit ▪ Dringlichkeit ▪ Beitrag zur Erreichung des Zielsystems oder Lösung von Detailproblemen? ▪ Erprobung

⁶⁶⁷ Gemeint sind damit insbesondere Vorschläge, die das gesetzliche Baulandumlegungsverfahren betreffen.

▪ Belastung der Eigentümer

Für die ausführliche Erläuterung der Vorschläge sei auf die Kapitel 6.1 bis 6.4 verwiesen.

6.5.1 Strategische Handlungsvorschläge

Die Vorschläge aus dem Bereich der strategischen Handlungsvorschläge lassen sich relativ leicht umsetzen. Es bedarf hierfür i.d.R. keiner Gesetzesnovellierung. Trotzdem lassen sich durch sie gute bis sehr gute Ergebnisse erzielen.

6.5.1.1 Steuerung mit Hilfe von Grundsatzbeschlüssen

Den Gemeinden ist dringend zu raten, das künftige Konzept zur Baulandentwicklung in Grundsatzbeschlüsse zu fassen. Diese bieten die Möglichkeit, die Herausforderungen des Baulandmarktes umfassend in den Griff zu bekommen. Durch Grundsatzbeschlüsse kann die Gemeinde klare Richtlinien für die Neuausweisung herausgeben und Kriterien und Maßnahmen für eine Rückbaustrategie festlegen. Außerdem kann sie darin Aussagen zur Kostenbeteiligung der Grundstückseigentümer oder Investoren treffen. Auch Baulandpreise können beeinflusst werden, falls beispielsweise sog. Einheimischenmodelle in Form von städtebaulichen Verträgen angestrebt werden. Hält die Gemeinde sich strikt an ihren Grundsatzbeschluss, so wird er auch bei den Eigentümern Akzeptanz finden. Durch einen Grundsatzbeschluss ist eine Gleichbehandlung aller Eigentümer soweit als möglich gegeben.

6.5.1.2 Nutzungsverpflichtung bei Neuausweisungen

Da sich herausgestellt hat, dass eine Mobilisierung bereits ausgewiesenen Baulands sich als sehr schwierig erweist, sollten die Gemeinden auf jeden Fall darauf achten, wenn möglich für den Einsatz ihrer Planungshoheit im Gegenzug von den Eigentümern eine Nutzungsverpflichtung einzufordern. Denkbar wäre es, dies in einem Grundsatzbeschluss festzusetzen. Sehr wünschenswert wäre es, wenn mittelfristig die Gesetze so angepasst würden, dass die Baulandausweisung an eine Nutzungspflicht gebunden wird. Grund hierfür ist, dass die Gemeinden in Gebieten, deren Entwicklung von hoher städtebaulicher Relevanz ist, oftmals kein Druckmittel in der Hand haben, um die Eigentümer dazu zu bewegen, einer Nutzungsverpflichtung zuzustimmen.

6.5.1.3 Modelle zum Baulückenmanagement

Ebenfalls vor dem Hintergrund, dass eine Mobilisierung bereits ausgewiesenen Baulands sehr schwierig ist, ist der Vorschlag eines Baulückenmanagements von Bedeutung. Als Teil davon bietet sich nach Berliner Vorbild ein im Internet publiziertes Baulückenkataster an. Dadurch könnte auf relativ einfache Art und Weise die Mobilisierung angeregt werden. Mit Sicherheit wird es nicht möglich sein, eine Mobilisierung in großem Umfang auszulösen, doch in Einzelfällen wird das Instrument sicherlich Erfolg haben. Ein solches Baulückenkataster sollte als flankierende Maßnahme eingesetzt werden.

6.5.2 Vorschläge im Bereich der hoheitlichen Instrumente und Strategien

6.5.2.1 Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien

Die Vorschläge im Bereich der planerischen und bodenordnerischen Instrumente und Strategien bieten ein großes Potenzial für Verbesserungen. Allerdings ist ihre Umsetzung i.d.R. mit Gesetzesnovellierungen verbunden und somit nicht leicht zu realisieren.

6.5.2.1.1 Überprüfung der Flächennutzungspläne

Gerade im Hinblick auf die Problematik der „schrumpfenden Städte“ käme einer regelmäßigen Überprüfung der Flächennutzungspläne eine besondere Bedeutung zu. Obwohl eine derartige Überprüfung mit einem erheblichen Aufwand für die Kommunen verbunden wäre, handelt es sich um eine der wenigen Möglichkeiten, mit denen die Rückbauproblematik angegangen werden könnte. Gleichzeitig könnten die Flächennutzungspläne in Gebieten mit großer Nachfrage nach Bauland an diesen Bedarf angepasst werden. Somit würde dazu beigetragen, durch eine Vergrößerung des Angebots ein weiteres Ansteigen der Baulandpreise zu verhindern.

6.5.2.1.2 Hohe Bebauungsdichten und Nutzungsübertragung

Ein ganz anderes Problem stellt das große Siedlungsflächenwachstum in einigen Regionen Deutschlands dar. Der Vorschlag, hohe Bebauungsdichten vorsehen zu können, sollte umgesetzt werden, um diesem Problem Herr werden zu können. Außerdem sollte ein weiterer Vorschlag, nämlich das Anlegen eines Ausnützungskatasters umgesetzt werden. Eine widmungskonforme Nutzung könnte dadurch in dem Sinne erreicht werden, dass von der tatsächlich möglichen Nutzung auch Gebrauch gemacht werden würde. In Kombination mit der Einrichtung eines Baulückenkatasters würde sich der Aufwand hierfür auch in Grenzen halten. Außerdem könnte eine Kombination beider Maßnahmen enorme Synergieeffekte mit sich bringen.

6.5.2.1.3 Vereinfachtes Umlegungsverfahren

In der Praxis gibt es viele Fälle, in denen ein volles amtlichen Umlegungsverfahren gemessen am Regelungsbedarf einen unverhältnismäßig großen Aufwand bedeutet, ein Grenzregelungsverfahren aufgrund seiner engen Anwendungsvoraussetzungen und geringen Regelungsmöglichkeiten jedoch nicht zum Einsatz kommen kann. Für diese Fälle bedarf es dringend eines neuen bzw. erweiterten Instrumentariums. Ein vereinfachtes Umlegungsverfahren wäre hierfür geeignet und sollte möglichst gesetzlich verankert werden.

6.5.2.1.4 Baugebot im Rahmen der Umlegung

Ein weiterer Vorschlag im Zusammenhang mit Umlegungsverfahren betrifft die Einführung eines Baugebots im Rahmen der Umlegung. Eine derartige Maßnahme erscheint hinsichtlich der Tatsache als dringlich, dass vielfach bis zur Hälfte aller Grundstücke, die in einem Umlegungsverfahren gebildet wurden, nicht bebaut werden. Dies zwingt häufig die Gemeinden, durch kostenintensive Maßnahmen neue Bauflächen auszuweisen, um ein Ansteigen der Baulandpreise zu vermeiden.

6.5.2.1.5 Übertragung der Planungs- und Verfahrenskosten auf die Eigentümer

Es wäre empfehlenswert, den begünstigten Grundstückseigentümern wie in der Schweiz sowohl die Kosten für die Planung (verbunden mit den Kosten für notwendige Gutachten) als auch entstehende Verfahrenskosten zu übertragen. Wie der oben genannte Vorschlag würde dies sicherlich auch dazu führen, dass der eine oder andere Grundstückseigentümer sich durch die getätigten Investitionen veranlasst sähe, das Grundstück entweder selbst zu bebauen oder zumindest an Bauwillige zu verkaufen. Ein weiterer wichtiger Aspekt wäre die Entlastung der kommunalen Kassen.

6.5.2.1.6 Fortentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Der letzte Vorschlag aus dem Bereich der planerischen und bodenordnerischen Instrumente und Strategien betrifft die Fortentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Um die Anwendungsmöglichkeiten der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu erweitern, wäre es wichtig, über eine Lockerung der Anwendungsvoraussetzungen nachzudenken. Für die Umsetzung dieses Vorschlag bedarf es auf jeden Fall eingehender juristischer Prüfungen und Untersuchungen. Ließe sich eine Novellierung juristisch halten, so würden sich dadurch durchaus gute Möglichkeiten zur Verbesserung einer Innenentwicklung ergeben. Zugleich könnten die Gemeinden Kosten sparen, da sie auf weitere Neuausweisungen verzichten bzw. diese reduzieren könnten. Außerdem sollte über eine Entlastung der Gemeinden bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nachgedacht werden. Diese wäre zum einen im Sinne der Innentwicklung und zum anderen würde dies die ohnehin schon strapazierten kommunalen Haushalte entlasten.

6.5.2.2 *Bodenrechtliche Eigentumseingriffe*

6.5.2.2.1 Befristete Baulandwidmung

Aus dem Bereich der bodenrechtlichen Vorschläge erscheint die Durchsetzung einer befristeten Baulandwidmung als erfolgversprechend. Wie bereits erwähnt, müsste natürlich die Voraussetzung gegeben sein, dass ein solches Instrument verfassungskonform ist. Es sollte davon abgesehen werden, eine befristete Baulandwidmung generell festzusetzen. Vielmehr sollte den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet und es ihrem Ermessen überlassen werden, ob sie das Instrument einsetzen möchten. Sie hätten dadurch die Möglichkeit, bei

Schrumpfungprozessen in ihrer Gemeinde reagieren zu können und eine widmungskonforme Nutzung anregen zu können. Diese könnte wiederum positiven Einfluss auf die Baulandpreise haben.

6.5.2.2.2 Instrumente zum Rückbau von Siedlungsflächen

In eine ähnliche Richtung zielt der Vorschlag, neue Instrumente zum Rückbau von Siedlungsflächen zu schaffen. Aufgrund der sich zunehmend verschärfenden Schrumpfungproblematik in einigen Regionen erscheint dies besonders dringlich. Ratsam wäre hier, dem Vorschlag der GAENTZSCH-KOMMISSION zu folgen und ein neues Instrument mit Gebietsbezug und Satzungscharakter einzuführen, wie dies im Regierungsentwurf zur Novelle des BauGB in Form der Stadtumbaumaßnahmen vorgesehen ist. Gerade die Kombination dieser zwei Vorschläge, einer befristeten Baulandwidmung und eines neuen Instruments, das speziell auf die Rückbauproblematik zugeschnitten ist, erscheint als besonders erfolgversprechend.

6.5.2.3 *Fiskalische Maßnahmen*

Im Bereich der fiskalischen Maßnahmen ist aufgrund der ohnehin enormen steuerlichen Belastung der Bürger davon abzusehen, neue Steuern einzuführen, auch wenn sie als noch so erfolgversprechend erscheinen. Gleichzeitig muss bedacht werden, dass die meisten der in den Vorschlägen vorgebrachten Steuern und Abgaben eine weitere Erhöhung der Baulandpreise mit sich bringen würden.

6.5.2.3.1 Grundsteuerreform

Wünschenswerte Aspekte (wie Bodenmobilisierung und geringer Verwaltungsaufwand) sollten in einer ohnehin anstehenden Reform der Grundsteuer berücksichtigt werden. Diese wiederum sollte in eine allgemeine Reform der kommunalen Steuern eingebettet werden. Von einer Besteuerung des Planungsgewinns, sei es in Form einer österreichischen Bodenwertzuwachssteuer, einer Schweizer Grundstücksgewinnsteuer oder eines reinen Planungswertausgleichs sollte abgesehen werden. Zum einen würde dieser einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich bringen und zum anderen wäre er keinesfalls gerechtfertigt und juristisch haltbar, wenn gleichzeitig der Vorschlag umgesetzt würde, dass die Eigentümer die Planung- und Verfahrenskosten vollständig zu tragen hätten. Denn sonst würde ein Teil der Wertsteigerung, zu der sie selbst durch finanzielle Leistungen beigetragen haben, abermals besteuert.

6.5.2.3.2 Steuervergünstigungen bei Mobilisierung

Zusätzlich zu einer Reform der Grundsteuer sollten Steuervergünstigungen bei einer Baulandmobilisierung gewährt werden, um den Eigentümern einen wirklichen Anreiz für eine widmungskonforme Nutzung zu geben. Erst dadurch könnte das Ziel einer widmungskonformen Nutzung intensiv verfolgt werden.

6.5.3 **Vorschläge im Bereich der kooperativen Instrumente und Strategien**

6.5.3.1 *Verstärkter Einsatz von Verträgen*

Das Spektrum der kooperativen Instrumente und Strategien birgt ein großes Potenzial in sich, das völlig ausreicht, einen Großteil der Probleme zu lösen. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der städtebaulichen Verträge. Deswegen bedarf es hier keiner neuen Instrumente oder Strategien. Lediglich der Einsatz des bestehenden Instrumentariums ist mangelhaft. Wie sich in der Praxis gezeigt hat, ist der Erfolg dort am größten, wo städtebauliche Verträge konsequent eingesetzt werden. Für einen konsequenten Einsatz bietet sich wie bereits erwähnt, die Festlegung in einem Grundsatzbeschluss an. Die Gemeinden sollten deswegen dazu angehalten werden, von dieser Möglichkeit auch umfassend Gebrauch zu machen.

6.5.4 **Vorschläge im Bereich der Erschließung**

6.5.4.1 *Übertragung der Erschließungs- und Unterhaltskosten auf die Eigentümer*

Die prekäre finanzielle Situation der Gemeindekassen weist auch dem folgenden Vorschlag neue Bedeutung zu. Nach Vorbild der beiden Vergleichsländer sollte dringend davon abgekommen werden, den Gemeinden 10% des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes und 100% der Unterhaltskosten für die Anlagen aufzuschultern.

Zumindest ein Teil dieser Unterhaltungslast sollte auf die Eigentümer übertragen werden. Die dadurch entstehende höhere Belastung der Eigentümer könnte gleichzeitig den positiven Nebeneffekt mit sich bringen, dass diese eher dazu geneigt sind, das Grundstück auch tatsächlich zu bebauen.

6.5.4.2 Kostendeckung durch städtebaulichen Vertrag

Durch einen städtebaulichen Vertrag wäre es auch möglich, eine vollständige Deckung der Erschließungskosten zu erreichen. Dies ist ein weiterer Grund, warum die Gemeinden unbedingt dazu angehalten werden sollten, das Instrument städtebaulicher Vertrag umfassend zu nutzen, sofern mit den Eigentümern eine Einigung erzielt werden kann.

6.5.4.3 Zwang zur Kalkulation der nötigen Finanzen

Angesichts der dramatischen finanziellen Situation der kommunalen Haushalte sollten Kommunen, um Fehler der Vergangenheit zu vermeiden, konsequent auf eine umfassende und systematische städtebauliche Kalkulation setzen und gesetzlich sogar dazu gezwungen werden. Um dieser Aufgabe gewachsen zu sein, sollten ihnen hierfür jedoch Hilfen an die Hand gegeben werden. Gerade kleinere Kommunen, die hierzu fachlich und personell überfordert sind, werden sich dennoch professionelle Hilfe einholen müssen.

6.5.4.4 Vereinfachung des Erschließungsbeitragsrechts

Eine Vereinfachung des Erschließungsbeitragsrechts in Form einer Kombination des §135a BauGB mit dem Erschließungsbeitragsrecht würde für die Gemeinden den großen Vorteil mit sich bringen, dass sie deutlich an Verwaltungsaufwand einsparen könnten.

Da sich in den vergangenen Monaten die finanzielle Situation der Kommunen nochmals dramatisch verschlechtert hat, wäre es ratsam diesen Vorschlag umzusetzen.

6.5.5 Zusammenfassung

Das Reformmodell wird auf Grundlage der vorgenommenen Bewertung der vorgeschlagenen Instrumente und Strategien zusammenfassend in einer Tabelle und in einer Graphik dargestellt. Die Tabelle verdeutlicht dabei, welchen Beitrag jeder der Vorschläge zur Erreichung der einzelnen Elemente des Zielsystems leisten kann. Umgekehrt stellt die Graphik dar, welche Maßnahmen des konsistenten Reformmodells zur Erreichung des jeweiligen Elements des Zielsystems in Frage kommen.

Die Vorschläge, die in den Regierungsentwurf zur Baurechtsnovelle⁶⁶⁸ übernommen wurden, sind in der Tabelle durch einen etwas dunkleren Hintergrund gekennzeichnet.

⁶⁶⁸ Vgl. EAGBAU

Maßnahmen des konsistenten Reformmodells		Zielsystem				
		Mobilisierungswirkung			Finanzierungswirkung	Preis-dämpfungswirkung
		Widmungskonforme Nutzung	Ausweisung	Rückbau		
Strategische Handlungsvorschläge	Grundsatzbeschlüsse	X	X	X	X	X
	Nutzungsverpflichtung bei Neuausweisungen	X				X
	Modelle zum Baulückenmanagement	X				X
Planerische und bodenordnerische Instrumente und Strategien	Überprüfung der Flächennutzungspläne		X	X		X
	Hohe Bebauungsdichten und Nutzungsübertragung	X				
	Vereinfachtes Umlegungsverfahren		X		X	
	Baugebot im Rahmen der Umlegung	X			X	X
	Übertragung von Planungs- und Verfahrenskosten	X			X	
	Fortentwicklung städtebauliche Entw.mäßnahme		X		X	
Bodennr. Eigentums-eingriffe	Befristete Baulandwidmung	X		X		X
	Instrumente zum Rückbau von Siedlungsflächen			X		
Fiskalische Maßnahmen	Grundsteuerreform	X				X
	Steuervergünstigungen bei Mobilisierung	X				X
Koop. Instr. und Strategien	Verstärkter Einsatz von Verträgen	X	X		X	X
Erschließung	Eigentümer trägt 100% der Erschl.- und Teil der Unterhaltskosten	X			X	
	Kostendeckung durch Städtebaulichen Vertrag				X	
	Zwang zur Kalkulation der nötigen Finanzen				X	
	Vereinfachung des Erschließungsbeitragsrechts				X	

Abbildung 16: Maßnahmen des konsistenten Reformmodells und Wirkung auf Elemente des Zielsystems

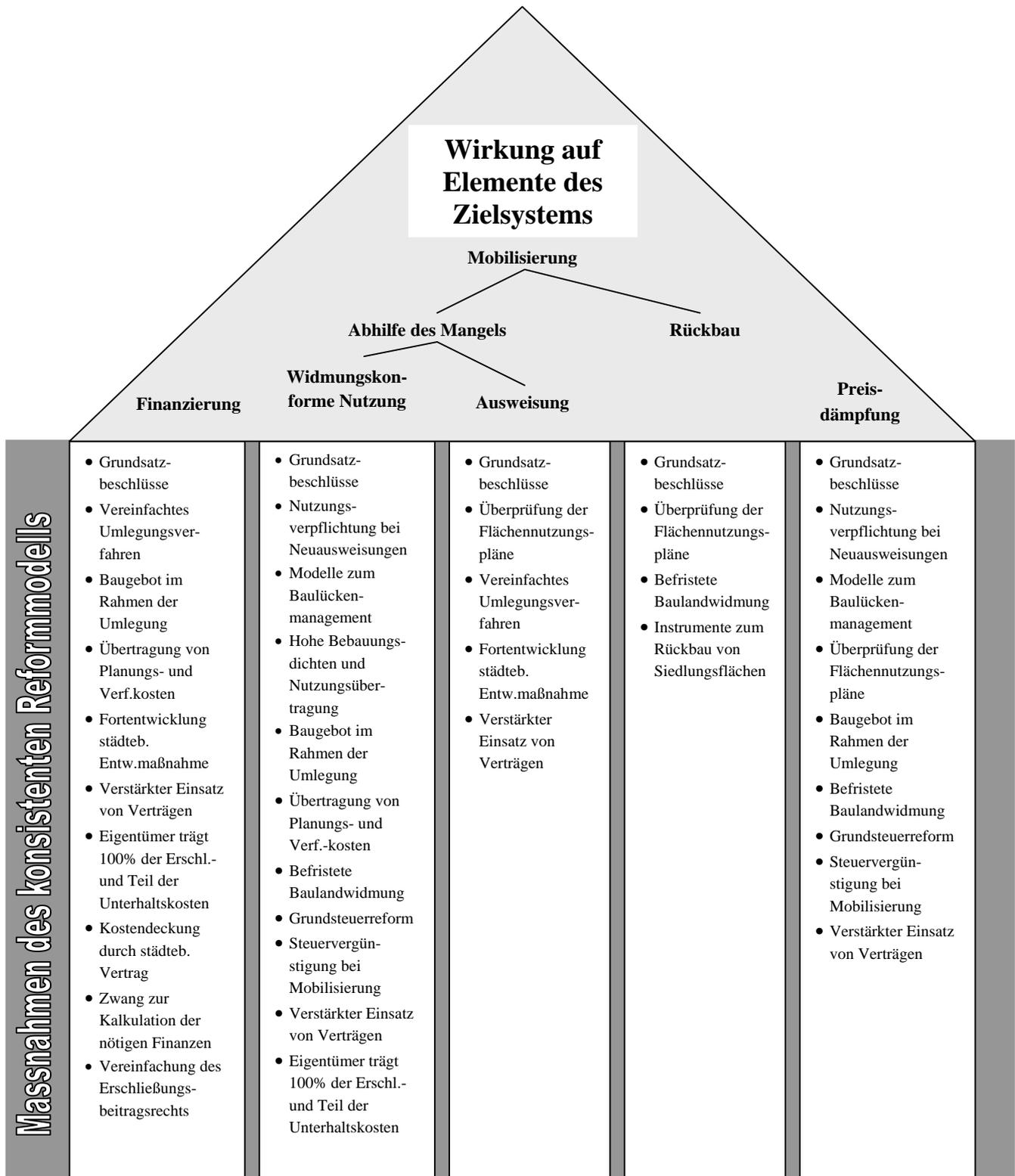


Abbildung 17: Die Elemente des Zielsystems beeinflussende Maßnahmen des konsistenten Reformmodells

7 ZUSAMMENFASSUNG

In allen Ländern ist die Situation auf dem Baulandmarkt ähnlich. Es handelt sich um ein komplexes Gefüge, das von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird. In erster Linie sind das die gesetzlichen Regelungen. Das Geschehen auf dem Baulandmarkt wird jedoch nicht nur durch das Planungs- und Baurecht beeinflusst, sondern immer auch durch das Mietrecht, das Landwirtschaftsrecht, das bäuerliche Bodenrecht, das Erbrecht, das Umweltrecht, das Verkehrsrecht und insbesondere das Abgaben- und Steuerrecht sowie weitere Gesetze und Verordnungen. Daneben sind auch Konjunktur- und Strukturpolitik relevant. Das wirtschaftliche Geschehen ist mitentscheidend. Die politischen, sozialen und ökologische Entwicklungen schlagen ebenfalls auf das Geschehen auf dem Baulandmarkt durch. Außerdem ist die Entscheidung, ob das rechtlich und planerisch verfügbare Land auch tatsächlich genutzt wird, mehr denn je eine wirtschaftliche Frage der Investitionsbereitschaft. Diese ist abhängig vom Kapitalmarkt, von der Börsenlage, von der konjunkturellen Situation und der Flexibilität des Mietrechts. Auf die Verfügungs- und Nutzungsrechte am Boden nehmen auch Bestimmungen des Privatrechts Einfluß. Dies gilt in allen Ländern gleichermaßen. Im Rahmen der Untersuchung konnte nicht das ganze Gefüge einflussreicher Größen untersucht werden, sondern lediglich die bedeutendsten Komponenten wie das Steuersystem und das Planungssystem und die damit verbundene Rechtslage. Auf ökonomische und ökologische Aspekte musste verzichtet werden, genauso wie auf eine Betrachtung des Mietrechts, des Landwirtschaftsrechts, des Umweltrechts und anderer den Baulandmarkt beeinflussender Gesetze und Verordnungen. Trotz allem wurde versucht, die Funktionen des Bodens nicht einseitig zu betrachten, sondern in seiner Gesamtheit zu würdigen.

Der Vergleich der Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung hat gezeigt, dass es einige bedeutsame Unterschiede aber auch Gemeinsamkeiten zwischen den Untersuchungsländern Österreich, Schweiz und Deutschland gibt.

Insbesondere Österreich und Deutschland sind sowohl vom grundsätzlichen Aufbau des Planungssystems und den einzelnen Instrumenten als auch des Planungsverständnisses der Kommunen vergleichbar. In beiden Ländern ist die aktive Beteiligung der Gemeinden am Geschehen auf dem Baulandmarkt in Form einer Bodenvorratspolitik und auch der Einsatz von Verträgen sehr beliebt.

Der Vergleich mit der Schweiz erwies sich als relativ schwierig. Grund hierfür war die extreme föderalistische Vielfalt der Systeme in der Schweiz. Auch das Verständnis zur Planung und des aktiven Eingreifens in das Geschehen auf dem Baulandmarkt ist in der Schweiz im Vergleich zu den beiden anderen Ländern unterschiedlich. Der wohl wesentlichste Unterschied liegt deswegen wohl darin, dass eine aktive Bodenvorratspolitik durch die Gemeinden so gut wie gar nicht zum Einsatz kommt, ja sogar „verpönt“ ist. Auch der Einsatz von Verträgen mit den Eigentümern ist nicht sehr verbreitet.

Deutschland nimmt im Vergleich zur Schweiz und zu Österreich insofern eine Sonderrolle ein, dass hier die Palette an Instrumenten und Strategien wesentlich größer und vielfältiger ist. Auffallend ist auch der unterschiedliche Stellenwert der Bodenordnung in den Untersuchungsländern. Dieser lässt sich insbesondere in der Historie begründen. Realteilungen und Zerstörungen nach dem Krieg machten in Deutschland Bodenordnungen notwendig. Deswegen hat die Bodenordnung sich in Deutschland im Gegensatz zu den beiden anderen Ländern, insbesondere im Vergleich zur Schweiz, zu einem noch heute bedeutenden und wirksamen Instrument entwickelt.

Weder in der Schweiz noch in Österreich mangelt es an Reformvorschlägen⁶⁶⁹. Neben den bereits existierenden Instrumenten und Strategien wurden auch diese bei der Erstellung eines Reformmodells für Deutschland berücksichtigt.

⁶⁶⁹ Vgl. zur Schweiz: LENDI/ HEPERLE/ NEF

„Die bisherigen gesetzlichen Möglichkeiten reichen völlig aus, um auf der Grundlage sorgfältiger und regional abgestimmter Entwicklungsplanung eine zielgerichtete Bodenpolitik zu betreiben⁶⁷⁰.“ Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände hält das Städtebaurecht alles bereit, was für ein erfolgreiches Bodenmanagement erforderlich ist⁶⁷¹.

Diese beiden Einschätzungen können nicht kommentarlos hingenommen werden, denn die Untersuchung und auch der derzeitige Diskussionsstand zeigen, dass das deutsche Spektrum der Instrumente und Strategien für die aktuellen bodenpolitischen Zielsetzungen für den weitaus überwiegenden Teil der zu bewältigenden Probleme zwar ausreicht⁶⁷², jedoch an einigen Stellen Verbesserungsbedarf besteht. Die Untersuchung und die aktuell geführten Diskussionen haben ergeben, dass eine Reform verschiedener Instrumente als notwendig erscheint und es ratsam wäre weitere Instrumente zu etablieren.

Dennoch hängt der Erfolg der städtebaulichen Maßnahme angesichts der Vielzahl der zur Verfügung stehenden Instrumente und Strategien auch von der geeigneten Auswahl für den konkreten Einzelfall und von der sachgerechten, zielgerichteten und konsequenten Handhabung der bestehenden Instrumente und Strategien ab.

Es wird immer viel davon abhängen, in welchem Maß die Gemeindeführung bereit ist, in der Boden- und Baulandpolitik eine aktive Rolle zu übernehmen. Daher erscheint es besonders wichtig, nicht nur neue Instrumente und Strategien zu schaffen oder bestehende zu verbessern, sondern begleitend auf Gemeindeebene eine Bewusstseinsbildung für die Möglichkeiten zu schaffen, welche die einzelnen Instrumente und Strategien bieten. Daneben müssen den Kommunen die Vorteile einer flächensparenden Siedlungsentwicklung und einer bestmöglichen Nutzung der Infrastruktur vor Augen geführt werden. Dazu bedarf es Öffentlichkeitsarbeit und einer gezielten Unterstützung der Gemeinden durch die Länder⁶⁷³. Für die Kommunen gilt, dass eine vorausschauende Grundstückspolitik schon immer der Königsweg zu einer erfolgreichen Kommunalpolitik war⁶⁷⁴.

Um eine einheitliche Linie der gemeindlichen Boden- und Baulandpolitik vorzugeben, sind die Gemeinden dazu anzuhalten, verstärkt Grundsatzbeschlüsse zu fassen. Die Kommunen sollten darin sogar soweit gehen, dass sie die Entwicklung von Bauland davon abhängig machen, ob die Eigentümer sich zur Nutzung des Baulands verpflichten. Sie können dabei durchaus ihre gemeindliche Planungshoheit zur aktiven Steuerung der Baulandentwicklung einsetzen. Grundsätzlich sollte neues Bauland deswegen nicht ohne Gegenleistung ausgewiesen werden. Insgesamt hat die Untersuchung gezeigt, dass mit den bestehenden Instrumenten wirksamer Bauland mobilisiert werden könnte als das derzeitig der Fall ist. Dies gilt insbesondere bei Neuausweisungen. In diesem Zusammenhang kommt den städtebaulichen Verträgen eine große Bedeutung zu. Die Mobilisierung von bereits bestehendem Bauland kann jedoch nur mit sehr harten und unpopulären Maßnahmen erreicht werden⁶⁷⁵. Um die Mobilisierung bestehenden Baulands zu verbessern, braucht es in erster Linie eine konsequente Anwendung und Durchsetzung allfälliger Sanktionen.

Ergänzend hierzu bedarf es der Kooperation der Grundstückseigentümer und einer erhöhten Transparenz des Grundstücksmarkts. Um die Mobilität des Grundstücksmarkts anzuregen, sollten Modelle zum Baulückenmanagement, beispielsweise in Form eines Baulückenkatasters entwickelt werden.

Grundlage für eine aktive und zeitgerechte Boden- und Baulandpolitik sind aktuelle, auf die tatsächliche Situation angepasste Planungsgrundlagen, auch vor dem Hintergrund der Thematik „schrumpfender Städte“ einerseits und der noch immer angespannten Nachfrage in anderen Regionen. Dies betrifft insbesondere die

⁶⁷⁰ Vgl. Fleck (2002)

⁶⁷¹ Vgl. FERNER

⁶⁷² Vgl. KÖTTER (2001)

⁶⁷³ Vgl. ARGE ALP

⁶⁷⁴ Vgl. BRUNNHUBER

⁶⁷⁵ Vgl. ARGE ALP

Flächennutzungspläne, die teilweise völlig überaltert sind. Im gleichen Zuge gilt es, angesichts einer anzustrebenden Innenentwicklung auch die Vorgaben der Bauleitplanung der Kommunen zu verschärfen⁶⁷⁶.

Der Siedlungsflächenverbrauch hat in den letzten Jahren ein dramatisches Maß angenommen. Um einen Kurswechsel einzuleiten, sind deswegen alle Anstrengungen zu bündeln⁶⁷⁷ und neue Initiativen zu ergreifen. Hohe Bebauungsdichten vorzusehen und die Möglichkeit zur Nutzungsübertragung zu eröffnen, stellt hierfür einen Ansatz dar. Da für eine Nutzungsübertragung das Anlegen eines Ausnutzungskatasters Voraussetzung ist, bietet sich eine Kombination mit einem Baulückenkataster an.

Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung werden Instrumente der Innenentwicklung eine neue Bedeutung erlangen. Für eine solche geeignet ist auch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Diese sollte vor dem Hintergrund der geänderten Rahmenbedingungen fortentwickelt werden und durch eine Reduzierung der Anwendungsanforderungen sollten ihre Anwendungsmöglichkeiten ausgeweitet werden.

Das Baulandumlegungsverfahren stellt wie die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ein weiteres Instrument dar, das sich in der Praxis über lange Zeit bewährt und etabliert hat. Dennoch gibt es auch hier angesichts veränderter Rahmenbedingungen einigen Verbesserungsbedarf. Zu empfehlen ist, die Möglichkeit eines Baugebots im Rahmen der Umlegung zu eröffnen und ein neues Instrument in Form eines vereinfachten Umlegungsverfahrens zu schaffen. Dieses sollte sich an Grenzregelung und Umlegung anlehnen.

Neben dem Problem des kontinuierlich ansteigenden Siedlungsflächenverbrauchs nimmt in einigen Regionen Deutschlands die Rückbauproblematik einen immer größeren Stellenwert in der Boden- und Baulandpolitik ein. Auf sie muss ebenso reagiert werden. Instrumente, die hierfür implementiert werden sollten, sind die befristete Baulandwidmung und ein Instrument mit Gebietsbezug und Satzungscharakter. Durch sie soll die Möglichkeit geschaffen werden, Bauland, das noch nie genutzt wurde oder nicht mehr benötigt wird, rückzubauen. Sinnvoll könnte dies insbesondere in Gebieten sein, in denen der flächenhafte Rückbau Hauptziel- und Gegenstand städtebaulichen Handelns ist⁶⁷⁸.

Ein großer Handlungsspielraum zur Erreichung des Zielsystems des Baulandmarkts ist in der Steuer- und Abgabepolitik zu sehen. Allerdings sollte von der Einführung weiterer Steuern dringend abgesehen werden. Um einen Anreiz zum Flächensparen zu schaffen und um tatsächliche Lenkungseffekte zu erzielen, birgt die Grundsteuer ein großes Potenzial in sich. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung bietet sie jedoch keinerlei Anreiz zum Flächensparen. In einer ohnehin anstehenden Reform der Grundsteuer sollte diese deswegen umfassend umgestaltet werden. Diese Reform sollte in eine allgemeine Reform der kommunalen Steuern eingebettet werden. Um neben der Steuer einen weiteren Anreiz zur Baulandmobilisierung zu schaffen, sollten den Eigentümern bei einer Mobilisierung von Bauland Steuervergünstigungen gewährt werden. Ein derartiges Modell hätte große Aussicht auf Erfolg, gleichzeitig würden die Bürger durch weitere Steuererhöhungen nicht zusätzlich belastet.

Die Kommunen sind angesichts der bestehenden Haushaltsmisere finanziell zu entlasten. Deswegen müssen bei künftigen Verfahren die Planungsbegünstigten stärker an den tatsächlichen Kosten der Baulandentwicklung beteiligt werden. Grundsätzlich gilt es daher, effiziente sowie kosten- und zeitsparende Entwicklungsmodelle einzusetzen. Diese sollten die Steuerungsfähigkeit der Kommunen erhalten. Hierbei bieten städtebauliche Verträge Lösungen an. Doch grundsätzlich sollte darauf hingewirkt werden, die begünstigten Grundstückseigentümer zur Übernahme aller Kosten der Baulandentwicklung heranzuziehen und nicht alle planerisch bedingten Bodenwerterhöhungen als unverdiente Gewinne zu Gunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen.

⁶⁷⁶ Vgl. BECKSTEIN

⁶⁷⁷ Vgl. BECKSTEIN

⁶⁷⁸ Vgl. GAENTZSCH-KOMMISSION

Die Kostenbeteiligung sollte verursachergerecht und zum Zeitpunkt der Entstehung eingefordert werden. Dies gilt sowohl für Planungs- und Verfahrenskosten wie auch für Erschließungskosten. Dabei sind das Kausalitätserfordernis und das Angemessenheitsprinzip zu beachten. Folglich sollten die durch die Baulandentwicklung bedingten Bodenwertsteigerungen nur insoweit in Anspruch genommen werden, als dies zur Finanzierung dieser Baulandentwicklung tatsächlich notwendig ist. Es sollte das Ziel im Mittelpunkt stehen die „Produktionskosten“ zu decken⁶⁷⁹. Dies ist auf dem vertraglichen Weg in Deutschland nur bedingt möglich.

Ein weiterer Vorschlag, der ebenfalls vor dem Hintergrund der dramatischen finanziellen Situation der kommunalen Kassen zu sehen ist, sieht die Verpflichtung der Kommunen zur Kalkulation der nötigen Finanzen vor. Viele Kommunen waren sich in der Vergangenheit oftmals über die auf sie zukommenden finanziellen Belastungen im unklaren. Durch eine städtebauliche Kalkulation bereits im Vorfeld der Maßnahme könnten sie sich auf die entstehenden Kosten vorbereiten und Lösungsmöglichkeiten suchen.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass insbesondere der Bereich der kooperativen Maßnahmen in Form von Public-Private-Partnership für die Kommunen neue Möglichkeiten der Baulandentwicklung und –bereitstellung eröffnet. Obwohl es einige Ansätze integrierter Modelle mit Planung, Bodenordnung, Erschließung und Mobilisierung sowie Finanzierung durch Private gibt, finden sie bislang in der Praxis noch keine umfassende Anwendung. Dies gilt insbesondere bei den vielfältigen Möglichkeiten, die städtebauliche Verträge eröffnen. Diese werden bislang von den Kommunen noch nicht vollständig ausgeschöpft. Hervorzuheben sind hierbei insbesondere Kooperationen mit privaten Erschließungsträgern im Rahmen einer gesetzlichen Baulandumlegung. Sie führen zu kostengünstigen und zeitnahen Lösungen. Davon sollte verstärkt Gebrauch gemacht werden.

Da die Untersuchung gezeigt hat, dass Mängel im deutschen System mitunter auch in der Anwendung des bestehenden Instrumentariums bestehen, sollten sich weitere wissenschaftliche Untersuchungen mit einer möglichen Verbesserung der bestehenden Anwendungspraxis befassen.

Wie bereits erwähnt, wird in Zukunft in einigen Regionen Deutschlands der Aspekt „Schrumpfende Städte“ und damit verbunden der Rückbau derselbigen zunehmende Bedeutung erlangen. Es wird mehr und mehr um die Lösung der Probleme von Leerstand und Schrumpfung gehen. Dies wird nur auf der Basis langfristiger Konzepte unter Berücksichtigung einer Mehrfachstrategie erfolgen können. Diese Entwicklungen werden erhebliche Anforderungen an die Kommunen bei der Steuerung und Nutzbarmachung verfügbarer Potenziale stellen. Zukünftige wissenschaftliche Untersuchungen sollten sich deshalb gezielt mit möglichen Konzepten und Strategien zur Bewältigung der Leerstandsproblematik befassen. Denn was gebraucht wird, ist nicht einfach die Umkehrung der bisherigen Wachstumsplanung mit negativem Vorzeichen, sondern ein in sozialer Hinsicht realitätsnah erarbeitetes Konzept. Neben einem notwendigen Rückbau von Wohnungen, von technischer und sozialer Infrastruktur bedarf es einer qualifizierten Aufwertung des Bestands. Aufgabe wird sein, eine systematische Überprüfung der vorhandenen planerischen Flächenkulisse vorzunehmen und integrierte Stadtentwicklungskonzepte zu entwickeln. Außerdem bedarf es einer Überprüfung der Rückplanungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der entschädigungsrechtlichen Regelungen der §§39 ff BauGB und der Möglichkeiten städtebaulicher Verträge zur Rückplanung mit Vorteils- und Lastenausgleichsregelungen als auch der Regelungen des Sanierungsrechts. Insgesamt kann in der "Schrumpfung" jedoch auch eine Chance gesehen werden, eine nachhaltige Entwicklung besser voranzutreiben und eine quantitatives durch eine qualitatives Wachstum zu ersetzen.

Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen wird auch der Aspekt einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zunehmende Bedeutung erlangen. Auch hier wären weitere Untersuchungen denkbar, die sich mit ganzheitlichen Konzepten für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung für die Kommunen beschäftigen.

⁶⁷⁹ Vgl. JANNING

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Die Probleme auf dem Baulandmarkt sind in vielfältigster Weise mit verschiedenen Rechtsgebieten verknüpft und verbunden, so dass Lösungen in gesamtheitlicher Sicht anzustreben sind. Aufgrund des komplexen Zusammenhangs der unterschiedlichen Bereiche ergibt sich die Notwendigkeit einer konzeptionellen Denkweise, die sich darum bemüht, eine gewisse Optimierung der Zielvorgaben zu ermöglichen⁶⁸⁰.

Insgesamt ist zur Erreichung des Zielsystems eher eine Reform einiger in der Praxis bewährter Instrumente ratsam und nur vereinzelt die Einführung neuer Instrumente und Strategien. Eine erneute umfassende Novellierung des städtebaulichen Instrumentariums erscheint deswegen als nicht notwendig. Vor allem die städtebaulichen Verträge haben sich als effizient und praktisch erwiesen, um ein ausreichendes Baulandangebot unter angemessener Beteiligung der begünstigten Eigentümer an den Kosten der Infrastrukturmaßnahmen zu gewährleisten. Fast ebenso wichtig wie die Instrumente selbst sind wirtschaftliche, finanzielle, steuerliche, personelle und demographische Aspekte. Die Zukunftsaufgabe wird sein, ein Baulandkonzept zu erarbeiten, das sowohl Demographie und Flächenressourcenmanagement als auch den Sozial- und Regionalaspekt berücksichtigt.

„Wer ein Ziel will, darf den Weg nicht scheuen, er sei glatt oder rauh.“

Theodor Fontane (1819-1898), deutscher Journalist, Erzähler und Theaterkritiker

⁶⁸⁰ Vgl. hierzu auch LENDI/ HEPPERLE/ NEF

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1: BEGRIFFSBESTIMMUNGEN (IN ANLEHNUNG AN ARGE ALP 2000).....	5
ABBILDUNG 2: METHODIK DER UNTERSUCHUNG (IN ANLEHNUNG AN CONSTANTINESCO 1972)	11
ABBILDUNG 3: IST-SITUATION DES BODENMARKTES IN DEN DREI UNTERSUCHUNGSLÄNDERN	27
ABBILDUNG 4: ZIELSYSTEM	28
ABBILDUNG 5: GEGENÜBERSTELLUNG DER IST-SITUATION UND DES ZIELSYSTEMS DES LEITBILDS	29
ABBILDUNG 6: DEUTSCHES PLANUNGSSYSTEM (IN ANLEHNUNG AN EBERLE/ MUGGLI 1999).....	31
ABBILDUNG 7: DEUTSCHES PLANUNGS- UND BAUORDNUNGSRECHT (VGL. EBERLE/ MUGGLI 1999)	31
ABBILDUNG 8: PLANUNGSSYSTEM NACH SALZBURGER RAUMORDNUNGSGESETZ (VGL. FALLY ET AL. 2000).....	36
ABBILDUNG 9: SYSTEM DER SCHWEIZERISCHEN RAUMPLANUNG (VGL. EBERLE/ MUGGLI 1999)	43
ABBILDUNG 10: SCHWEIZERISCHES PLANUNGSRECHT (VGL. EBERLE/ MUGGLI 1999)	43
ABBILDUNG 11: VERFAHRENSABLAUF DER AMTLICHEN UMLEGUNG (VGL. DIETERICH 2000)	49
ABBILDUNG 12: VERFAHRENSABLAUF EINER FREIWILLIGEN BODENORDNUNG (VGL. DIETERICH 2000).....	67
ABBILDUNG 13: PLANUNGSSYSTEM DES ZÜRICHER PBG (IN ANLEHNUNG AN HALLER/ KARLEN 1999)	90
ABBILDUNG 14: VERGLEICH DER GESETZLICHEN GRUNDLAGEN	170
ABBILDUNG 15: VERGLEICH DER PLANUNGSINSTRUMENTE	173
ABBILDUNG 16: MAßNAHMEN DES KONSISTENTEN REFORMMODELLS UND WIRKUNG AUF ELEMENTE DES ZIELSYSTEMS	231
ABBILDUNG 17: DIE ELEMENTE DES ZIELSYSTEMS BEEINFLUSSENDE MAßNAHMEN DES KONSISTENTEN REFORMMODELLS	232

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BerVO	Berechnungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBB	Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGH	Bundesgerichtshof
BMG	Gesetz über Bodenordnungsmaßnahmen im Kanton Basel-Stadt
BRPG	Burgenländisches Raumplanungsgesetz
BV	Bundesverfassung
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
bzgl.	Bezüglich
BZO	Bau- und Zonenordnung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
dgl.	dergleichen
EFTA	European Free Trade Association
EstG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
f.	und der, die folgende
ff.	und der, die folgenden
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GuG	Grundstücksmarkt und Grundstückswert (Fachzeitung)
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im eigentlichen Sinn
i.S.	im Sinne
iVm	in Verbindung mit
KAG	Kommunales Abgabengesetz
lit.	Litera
NÖROG	Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz
ÖbVI	Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure
OÖ ROG	Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz
PBG	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz)
RB	Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich
rd.	rund
REK	Räumliches Entwicklungskonzept
resp.	respektive
ROG	Raumordnungsgesetz
RPG	Raumplanungsgesetz

RPV	Raumplanungsverordnung
S	Satz
sog.	sogenannt
SROG	Salzburger Raumordnungsgesetz
StGG	Staatsgrundgesetz
StROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz
u.	und
u.Ä.	und Ähnliches
u.a.	unter anderem
u.s.w.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.a.	vor allem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
Vlbg	Vorarlberg
VRPG	Vorarlberger Raumplanungsgesetz
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974
Z	Ziffer
z.T.	zum Teil
ZPMRK	Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention

LITERATURVERZEICHNIS

- AEMISEGGER, HEINZ**, Rechtliche Grundsätze des Baubewilligungs-, Planungs-, Erschließungs- und Beitragsverfahrens, In: DISP Nr. 79, S. 26-31, 1985
- AEMISEGGER, HEINZ/ KUTTLER/ MOOR/ RUCH**, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999
- AMANN, HELMUT/ FEUERSTEIN, HELMUT**, Baulandumlegungen in Vorarlberg – ein Erfahrungsbericht, In: Raum Nr. 23, 1996
- ANDRESEN, CHRISTIAN**, Kommunales Baulandmanagement – Kriterien zum Instrumenteneinsatz – Überblick über Möglichkeiten des Einsatzes privater Unternehmen bei der Baulandbereitstellung mit einem Vergleich praxisorientierter Verfahren, Vortrag im 350. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Kommunales Flächenmanagement“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1996
- APEL, DIETER**, Ökonomische Instrumente zur flächensparenden und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung, In: Bergmann, Axel/ Einig, Klaus/ Hutter, Gérard/ Müller, Bernhard/ Siedentop, Stefan (Hrsg.) Siedlungspolitik auf neuen Wegen, Berlin 1999
- ARGE ALP**, Projektbericht Mobilisierung von Bauland in der ARGE ALP, Verleger: Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, Kommission Umwelt, Landwirtschaft und Raumordnung (Internet: www.argealp.at), Herausgeber: Amt der Tiroler Landesregierung, 2000
- AUER, MARTIN**, Die Änderung des Flächenwidmungsplans unter besonderer Berücksichtigung der Rückwidmung – Ein Vergleich der Raumordnungsgesetze der Bundesländer, Diss. Universität Salzburg 1997
- BADILATTI, MARCO**, Bodensparen als Forschungsthema, In: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 153, 6. Juli 1991
- BANDLI, CHRISTOPH**, Das neue bäuerliche Bodenrecht: Sein Verhältnis zur Raumplanung und die Landerwerbsmöglichkeiten des Gemeinwesens, Information der Dokumentationsstelle Raumplanungs- und Umweltrecht, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Dezember 1993
- BASCHUNG, MARIUS**, Die sachliche Notwendigkeit der Nutzungsplanung, In: DISP Nr. 69/70, S. 7-10, 1983
- BATTIS, ULRICH**, Verfassungsrechtliche Fragen der Baulandpolitik – gutachterliche Stellungnahme, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin, November 2000
- BAUDIREKTION DES KANTONS BERN/ RAUMPLANUNGSAMT**, Infrastrukturverträge und dergleichen, Arbeitshilfen für die Ortsplanung – Zulässigkeit, Anwendung in den bernischen Gemeinden sowie Musterformulierungen zu den verschiedenen Vertragstypen, April 1991
- BBR (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG)**, Raumordnungsbericht 2000, Bonn, 2000
- BBR (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG)**, Bauland- und Immobilienmärkte, Bonn, 2001
- BECK, MICHAELA**, Die Einheimischenmodelle in Bayern, Diss. Juristischen Fakultät der Universität Regensburg, 1993
- BECKSTEIN, GÜNTHER**, Kurswechsel im Flächenverbrauch erfordert stärkeres Umdenken der Kommunen, aber auch der Investoren und Bauherren, Vortrag auf den 5. Münchner Tagen der Bodenordnung und Landentwicklung 2003
- BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENGREMIUMS**, Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch, (Hrsg.) Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, August 2002
- BERKA, WALTER**, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, In: Juristische Blätter Heft 2, 18. Jahrgang, Wien, Februar 1996
- BERTSCHL, MARTIN**, Die Umsetzung von Art. 15 lit.b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Dissertation Universität Zürich 2001

- BERTSCHI, MARTIN**, Recht und Politik bei der Ausscheidung von Bauzonen, In: Neue Zürcher Zeitung, S. 47, 20. Februar 2002
- BFLR** (BUNDESAMT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG) (Hrsg.), Bauland und Immobilienmarktbericht 1996, Selbstverlag, Bonn 1996
- BINDER, BRUNO/ JANN, P./ OBERNDORFER, PETER/ PERNTHALER, PETER/ PESENDORFER, W.**, Die Reform des Oberösterreichischen Raumordnungsrechts, Wien 1997
- BIRK, HANS-JÖRG**, Die städtebaulichen Verträge nach BauGB 98 –Inhalte und Leistungsstörungen; Erschließungsvertrag, städtebaulicher Vertrag, Vorhaben- und Erschließungsplan, vorhabenbezogener Bebauungsplan, Boorberg Verlag, Stuttgart, 3. Auflage, 1999
- BIZER, KILIAN**, Flächennutzungssteuer und Flächenausweisungsrechte- ergänzende Anreizinstrumente zum Bauordnungs- und Bauplanungsrecht, In: Bergmann, Axel/ Einig, Klaus/ Hutter, Gérard/ Müller, Bernhard/ Siedentop, Stefan (Hrsg.) Siedlungspolitik auf neuen Wegen, Berlin 1999
- BMBAU** (BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU) (Hrsg.), Baulandbericht 1986, Selbstverlag, Bonn 1986
- BMBAU** (BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU) (Hrsg.), Baulandbericht 1993, Selbstverlag, Bonn 1993
- BMBAU** (BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU) (Hrsg.), Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung, Selbstverlag, Bonn 1995
- BOBKA, GABI**, Mehr Wohneigentum in der Stadt – Die funktionale Trennung der Stadträume ist künftig eine Herausforderung für Stadtentwicklungspolitik und Wohnbaugesellschaften, In: Badische Zeitung am 2.11.2002
- BOTHE, GABRIELE**, Vorhaben- und Erschließungsplan – Erfahrungen einer Genehmigungsbehörde in den neuen Bundesländern, Vortrag im 327. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Instrumente der Baulandbereitstellung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1994
- BRAUER, HUBERTUS**, Grundsteuerreform – Was kommt nach dem Praxistest, In: Forum
- BRAUMANN, CHRISTOPH**, Baulandpreise und Baulandpolitik im Land Salzburg, AK-Studienreihe, Salzburg, 1989
- BRAUMANN, CHRISTOPH**, Siedlungsflächenentwicklung im Salzburger Zentralraum und raumplanerische Massnahmen, In: Versiegelt Österreich?, Umweltbundesamt, Wien 2001
- BRÖLL, HELMUT**, Städtebauliche Verträge, In: Glück et al., Wege zum Bauland - Strategien und Beispiele für die kommunale Praxis, Jehle Verlag, München, 1994
- BRP** (BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG), **EJPD** (EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT), Bericht über die Maßnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 1996-1999, Bern 1996
- BRUGGER, BENNO**, Neue und verbesserte städtebauliche Instrumente zur Baulandmobilisierung, In: Glück et al., Wege zum Bauland - Strategien und Beispiele für die kommunale Praxis, Jehle-Verlag, 1994
- BRUNNHUBER, GEORG**, Im Interview mit JÜRGEN ZÖLLER und H. HARDTKE, Bodenordnung – aktuelles aus dem Bundestag, In: Sonderheft Bodenordnung und Flächenmanagement, DVW Baden-Württemberg, März 2003
- BÜCKMANN, WALTER**, Stadterneuerungsrecht in der Diskussion, Europäische Hochschulschriften, Bd./ Vol. 426, Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M. 1985
- BUNZEL, ARNO / COULMAS, DIANA / SCHMIDT-EICHSTAEDT, GERD**, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Deutsches Institut für Urbanistik, 2. Auflage, Berlin, 1999
- BUNZEL, ARNO / LUNEBACH, JOCHEM**, Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – ein Instrument zur Mobilisierung von Bauland, In: Informationen zur Landentwicklung, Heft 1/2. 1994
- BURMEISTER, THOMAS**, Referat im Rahmen der VHW-Seminarreihe „Städtebauliche Verträge – Neue Formen kooperativen Handelns im Bauplanungsrecht“, Leinfelden-Echterdingen, März 1999

- BURMEISTER, THOMAS**, Referat im Rahmen der VHW-Seminarreihe „Städtebauliche Verträge 2 – unter besonderer Berücksichtigung der Kostenermittlung und Kostenkontrolle bei Erschließungsmaßnahmen“, Leinfelden-Echterdingen, April 2000
- CONSTANTINESCO, L-J**, Rechtsvergleichung, Band II – Die rechtsvergleichende Methode, Carl Heynemann Verlag, 1972
- DAVY, BENJAMIN**, Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons? In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV), 21. Jahrgang, Heft 2, S. 193-208, Wien, 1996
- DEHNE, PETER**, Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Kontext des kommunalen Flächenmanagements, Neubrandenburg 2001
- DIETERICH, HARTMUT**, Die Umlegung im Spannungsfeld der Instrumente zur Baulandbereitstellung und Baulandmobilisierung, Vortrag im 372. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung durch städtebauliche Umlegung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1997
- DIETERICH, HARTMUT**, Was kann kommunales Bodenmanagement leisten? – Erfolgreiche Strategien nutzen, In: Bundesbaublatt Jg. 48, Nr. 1, S. 22-27, 1999
- DIETERICH, HARTMUT**, Baulandumlegung Recht und Praxis, Verlag C.H. Beck, 4. Auflage, München 2000
- DIETERICH, HARTMUT/ DRANSFELD, EGBERT**, VHW-Seminarreihe „Städtebauliche Kalkulation – Teil II: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung“, 1999 (a)
- DIETERICH, HARTMUT/ DRANSFELD, EGBERT**, Leitfaden Wohnbaulandbereitstellung. Ratgeber zum kommunalen Bodenmanagement, Hrsg. Bundesgeschäftsstelle der LBS Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. Bonn, S. 133 ff., 1999 (b)
- DOBLER, MARTA/ REUTHER, IRIS**, Schrumpfung planen?, In: Wohnbund Informationen 3/ 2001
- DOUBEK, CLAUDIA**, Die Zersiedelung und ihre Folgekosten für technische und soziale Infrastruktur, In: Versiegelt Österreich?, Umweltbundesamt, Wien 2001
- DOSCH, FABIAN**, Siedlungsentwicklung und Baulandangebot in Verdichtungsräumen, In: Regionale Koordination der Baulandausweisung (Hrsg. Einig), Verlag für Wissenschaft und Forschung, 1. Auflage, Berlin 2000
- DRANSFELD, EGBERT**, Baulandmanagement und kommunale Grundsatzbeschlüsse, In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 2/ 2002, S. 98- 105
- DRANSFELD, EGBERT/ VOß, WINRICH**, Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, 1993
- DRANSFELD, EGBERT/ VOß, WINRICH**, Bodenmanagement in der Baulanderschließung in ausgewählten westeuropäischen Ländern, In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, 1994
- DREES, REINHARD**, Vorhaben und Erschließungsplan zur Konversion militärischer Flächen, Fallbeispiel aus Bielefeld „Wohnpark Harrogate“, „Ripson Kaserne“, „Wohnen am Osning“, Vortrag im 350. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Kommunales Flächenmanagement“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1996
- DULLINGER, SILVIA**, Vertragsraumordnung aus privatrechtlicher Sicht, In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV), Heft 1, S. 11-21, 1997
- DÜRR, KAJETAN**, Einvernehmliche gesetzliche Umlegung im Rahmen des Modells der Münchener Sozialgerechten Bodennutzung, In: Vermessungswesen und Raumordnung (VR) 58 / 2, S. 95-101, 1996
- DV (DEUTSCHER VERBAND FÜR WOHNUNGSWESEN, STÄDTEBAU UND RAUMORDNUNG) (HRSG.)**, Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen, Bericht der Kommission zur „Verbesserung des Baulandangebots“, Selbstverlag Bonn 1999
- EAGBAU (EUROPARECHTSANPASSUNGSGESETZ BAU)**, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache Nr. 756/03, Stand 15.10.2003
- EBERLE, DIETER/ MUGGLI, RUDOLF**, Deutsch-schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover, Bern 1999

- EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT, BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG**, Raumplanung und Industriebranchen, Dossier 1/99
- EINIG, KLAUS, (1999)** Handlungskoordination durch siedlungspolitische Umweltziele, In: Bergmann, A. et al. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin: Edition Sigma, 1999
- EINIG, KLAUS**, Mengensteuerung des Baulandangebots durch marktanaloge Instrumente, In: Regionale Koordination der Baulandausweisung (Hrsg. Einig), Verlag für Wissenschaft und Forschung, 1. Auflage, Berlin 2000 (a)
- EINIG, KLAUS**, Kommunale Baulandpolitik und regionaler Koordinationsbedarf – zur Einführung, In: Regionale Koordination der Baulandausweisung (Hrsg. Einig), Verlag für Wissenschaft und Forschung, 1. Auflage, Berlin 2000 (b)
- ENQUETE-KOMMISSION**, Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung, Deutscher Bundestag Drucksache 13/11200, 13. Wahlperiode, Sachgebiet 1101, Abschlussbericht, 26.06.1998
- ERBGUTH, WILFRIED, TIMMERN, REINHARD**, Neues schweizerisches Raumplanungsgesetz, In: Innere Kolonisation (IKO) – Land und Gemeinde, Heft 3, 29. Jg., S. 107-110, Mai/Juni 1980
- ERNST/ ZINKAHN/ BIELENBERG**, Baugesetzbuch, Loseblatt – Kommentar, 5.Auflage, Bearbeitung 1991
- ESCHMANN, STEPHAN**, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Verlag der Fachvereine an den Schweizerischen Hochschulen und Techniken, Diss. Universität Zürich, 1985
- EVERS, HANS-ULRICH**, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden - Regionale Organisation in Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Wien 1976
- EYMANN, URS**, Erschließungsrecht und Erschließungsprogramm, Bundesamt für Raumplanung/ Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Hrsg.), Bern 1999
- FALLY, WOLFHART/ BRAUMANN, CHRISTOPH**, Handbuch Raumordnung Salzburg, Amt der Landesregierung, Abteilung 7 – Raumplanung, 6. ergänzte Ausgabe 2000
- FERNER, ELKE**, Mobilisierung von Bauland als städtebaupolitische Aufgabe der Bundesregierung, In: Forum Heft 2, S. 86-91, 25. Jahrgang 1999
- FLECK, KLAUS**, Städtebauliche Kalkulation und Stadtentwicklung, In: VHW-Seminarreihe „Städtebauliche Kalkulation – Teil I: Voraussetzungen für ein kommunales Flächenmanagement“, 1999
- FLECK, KLAUS**, Strategische Ansätze und Gesamtkonzepte zum Flächenmanagement, In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 3/ 2002, S. 120-122
- FLICKE, DIETRICH/ NELIUS, KURT/ REINHECKEL, ULRICH/ SANDAU, MARIE-LUISE**, Baulückenmanagement Berlin, In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 1/ 2002, S. 32-37
- FRÖHLER, LUDWIG/ OBERNDORFER, PETER/ BINDER, BRUNO**, Der Planwertausgleich als Instrument der Bodenordnung, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz 1977
- GAENTZSCH-KOMMISSION**, Novellierung des Baugesetzbuchs – Bericht der unabhängigen Expertenkommission, Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin August 2002
- GEUDER, HENRIETTA**, Österreichisches Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Linde Verlag, Wien, 1996
- GILGEN, KURT**, Kommunale Raumplanung in der Schweiz: ein Lehrbuch, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 1999
- GILGEN, KURT**, Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 2001
- GIRARDI, MARCUS**, Die Vertragsraumordnung – ein Beitrag zu Baulandmobilisierung? - Mit Erfahrungen bei der Anwendung im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes der Stadtgemeinde Freistadt, Diplomarbeit TU Wien 1999
- GLÜCK, ALOIS**, Mehr Bauland ist möglich, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1981

- GLÜCK, ALOIS**, Wir brauchen Realutopien, In: Glück, Alois/ Magel, Holger (Hrsg.), Das Land hat Zukunft - Neue Perspektiven für die ländlichen Räume, Jehle-Verlag München 1990
- GLÜCK, ALOIS/ BRÖLL, HELMUT / BUSSE, JÜRGEN / MAGEL, HOLGER / STUMPF, MICHAEL**, Wege zum Bauland - Strategien und Beispiele für die kommunale Praxis, Jehle-Verlag, 1994
- GSPONER, DANIEL**, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen unter besonderer Berücksichtigung des Luzerner Planungs- und Baurechts, Dissertation Universität Zürich 2000
- GÜTTLER, HELMUT/ KRÖNERT, UTE**, Bodenmanagement – Öffentliche und privatrechtliche Verfahren der Baulandbereitstellung, In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.1994
- HAAS, EVELYN**, Die Baulandumlegung - Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2002, Heft 3, S. 272-277
- HALLER, THOMAS**, Die privatrechtliche Gestaltung öffentlich-rechtlicher Beziehungen am Beispiel der sogenannten Einheimischenmodelle – Eine kritische Analyse, Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung; Bd. 86, Verlag V. Florentz GmbH, 1986
- HALLER, WALTER/ KARLEN, PETER**, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I: Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht, Schulthess Verlag, 3. Auflage, Zürich 1999
- HARRY, NORBERT**, Bodenpolitik und Baulandbewirtschaftung in den Gemeinden – Praxisnahe Betrachtung aus der Sicht der Ortsplanung, In: Planung und Umwelt Nr. 1,2/88 , 6. Jahrgang 1988
- HAUTH, MICHAEL**, Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung, Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht, Baunachbarrecht, Beck-Rechtsberater im dtv, 4. Auflage, 1996
- HEER, PETER**, Die raumplanungsrechtliche Erfassung von Bauten und Anlagen im Nichtbaugelände, unter besonderer Berücksichtigung von Nutzungsplan und Ausnahmegenehmigung und ihrer Abgrenzung, Diss. Zürich 1996
- HILBER, CHRISTIAN**, Die Unsichtbare Umverteilung: Beeinflussung der Bodenpreise durch staatliche Tätigkeit, In: DISP Nr. 129, S. 10-15, 1997
- HILDEBRANDT, HUBERTUS**, Hoheitliche Instrumente und Verfahren der Baulandbereitstellung, In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 3/ 2002, S. 123- 125
- HOISL, RICHARD**, Skript zu Bodenordnung und Landentwicklung 1996/ 1997, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, Technische Universität München
- HUBER, MARTIN**, Reichen klassisch ordnungsrechtliche Planungsinstrumente zur Siedlungsbegrenzung aus? Erfahrungen im Kanton Basel-Landschaft, In: Bergmann, Axel/ Einig, Klaus/ Hutter, Gérard/ Müller, Bernhard/ Siedentop, Stefan (Hrsg.) Siedlungspolitik auf neuen Wegen, Berlin 1999
- HÜBNER, PETER**, Die Parzellarordnung nach baselstädtischem Recht, Diss. Basel 1990, Helbing und Lichtenhahn Verlag, Basel 1991
- ILTGEN, ERICH**, Nachhaltige Entwicklung im Freistaat Sachsen, In: Städtegipfel HABITAT II auf dem Prüfstand - Bausteine einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung: Chancen für Sachsen, Hrsg. Dreesbach, Peter-Paul/ Walcha, Henning, Dresden 1997
- INEICHEN, THOMAS**, Der Zonenplan, Diss. Universität Freiburg in der Schweiz, Luzern 1977
- IP BAU, (IMPULSPROGRAMM BAU – ERHALTUNG UND ERNEUERUNG BUNDESAMT FÜR KONJUNKTURFRAGEN)** Rechtliche Aspekte der Siedlungserneuerung – „Projekt Baurecht“, Bundesamt für Konjunkturforschung, Bern 1991
- JÄDE/ DIRNBERGER/ WEISS**, BauGB context, Der intelligente Systemkommentar auf CD-ROM, Boorberg Verlag 1998
- JANNING, HEINZ**, Baulandentwicklung und Baulandbereitstellung auf der Grundlage städtebaulicher Verträge, In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 3/ 2002, S. 126- 133
- JÄSCHKE, DIRK**, Steuerliche Aspekte der Umlegung, Vortrag im 372. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung durch städtebauliche Umlegung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1997
- JOSTEN, RUDOLF**, Zur Angemessenheit von vereinbarten Kostenübernahmen in städtebaulichen Verträgen, In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (GuG), Nr. 6, S. 330-334, 2000

- KELLER, PETER**, Zum Verhältnis zwischen Nutzungsplanung und Richtplanung? In: DISP Nr. 69/70, S. 105-109, 1983
- KLEIBER, WOLFGANG**, Neue Wege in der Baulandbereitstellung, In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8, S. 521-533, 1999
- KMENT, ELIETTE**, Versiegelt Österreich? - Problemdarstellung und Massnahmenvorschläge im österreichischen Raumentwicklungskonzept 2001, In: Versiegelt Österreich?, Umweltbundesamt, Wien 2001
- KOLL-SCHRETZENMAYR, MARTINA**, Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, ORL-Bericht 105/2000, Diss. Zürich 1998
- KÖTTER, THEO**, Konversion ehemals militärisch genutzter Flächen – ein Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung? In: Vermessungswesen und Raumordnung (VR) 60 / 4, S. 161-172, 1998
- KÖTTER, THEO**, Flächenmanagement – zum Stand der Theoriediskussion, In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 4/ 2001
- KÖTTER, THEO**, Städtebauliche Kalkulation als Aufgabe des projektorientierten Flächenmanagements, In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 3/ 2002
- KÖTTER, THEO/ MÜLLER-JÖKEL, RAINER/ REINHARDT, WILFRIED**, Auswirkungen der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Umlegungspraxis, In: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (zfv), Heft 5/03, 2003
- KYREIN, ROLF**, Baulandentwicklung in Public Private Partnership, Verlag C.H. Beck München, 2000
- LEDERER, SIEGFRIED**, Städtebauliche Verträge und Bodenordnung – Grundsätze und Anwendungsbeispiele, Vortrag im 337. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung und Baulandmobilisierung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1995
- LEHMBROCK, MICHAEL/ COULMAS, DIANA**, Grundsteuerreform im Praxistest - Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin 2001
- LENDI, MARTIN**, Probleme der Raumplanung in der Schweiz, In: Raumforschung und Raumordnung, S. 201-207, 35.Jahrgang, Heft 5, 1977
- LENDI, MARTIN**, Richtplanung und Richtpläne nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung, In: DISP Nr. 58, S. 5-10, 1980
- LENDI, MARTIN**, Ist die Stadtentwicklung lenkbar? In: DISP Nr. 67, S. 5-10, 1982
- LENDI, MARTIN**, Der gesetzliche Auftrag zur Nutzungsplanung, In: DISP Nr. 69/70, S. 11-17, 1983
- LENDI, MARTIN**, Stärken und Schwächen der schweizerischen Raumplanung – Eine Bilanz zum Jubiläum der Eidgenossenschaft, In: Schweizer Ingenieur und Architekt, Nr. 41, 1991
- LENDI, MARTIN**, Recht und Politik der Raumplanung, 2. Auflage, 1997
- LENDI, MARTIN**, Kommentar zu Art. 75 der schweizerischen Bundesverfassung, In: Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (Hrsg.), Lachen/Zürich 2002
- LENDI, MARTIN**, Steuerung der Siedlungsentwicklung - Übersicht zu Intentionen und Modalitäten der Lenkung, Diskussionsbeitrag zu offenen Fragen der Regelung der Siedlungsentwicklung, gerichtet an den schweizerischen Rat für Raumordnung, Küsnacht 2003 (a)
- LENDI, MARTIN**, Das Gemeinwohl und die Änderbarkeit der Verfassung - dargestellt am Beispiel der Schweizerischen Bundesverfassung, bislang unveröffentlicht, Küsnacht 2003 (b)
- LENDI, MARTIN/ ELSASSER, H.**, Raumplanung in der Schweiz – Eine Einführung, 3. Auflage, Zürich 1991
- LENDI, MARTIN/ HEPPELLE E./ NEF, R.**, Probleme des Bodenrechts – Ein Aufriss wichtiger Fragen zur aktuellen Diskussion, In: Die Entwicklung von Bodenpreisen in Europa, Frankfurt 1995
- LOCHER, PETER/ KNEUBÜHLER, ADRIAN**, Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte und Grundstücksgewinnsteuer, In: KPG-Bulletin, 5/ 2000 Oktober
- LUNEBACH, JOCHEM**, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – Spezifika des entwicklungsrechtlichen Instrumentariums, Beispiele zur Praxis der Entwicklungsmaßnahme, Vortrag im 327. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Instrumente der Baulandbereitstellung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1994

- MAGEL, HOLGER**, Gegenwarts- und Zukunftsaspekte der Bodenordnung und Landentwicklung, Vortragsanlässlich der „Münchener Tage der Bodenordnung und Landentwicklung“, Materialiensammlung Heft 23/1999, Technische Universität München, 1999 (a)
- MAGEL, HOLGER**, Land ohne Landwirtschaft, Plädoyer für eine kommunale Agrarpolitik und für bürgerschaftliches Engagement, Bayerische Staatszeitung Nr. 48, 1999 (b)
- MAGEL, HOLGER/ ATTEBERGER, JOSEF**, Das Dorf im nächsten Jahrhundert, Langfassung des Beitrags „Keimzellen des Landes“, In: Der Gemeinderat spezial, Sonderheft: Kommunen im 21. Jahrhundert, August 1999
- MARANTELLI-SONANINI, VERA**, Erschließung von Bauland, Vorgaben des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes betreffend die Pflichten des Gemeinwesens und die Möglichkeiten Privater, Diss. Universität Bern 1997
- MARKOWSKI, ULF**, Die Baulandumlegung als Mittel der Raumplanung, Diss. Universität Innsbruck 1991
- MARKSTEIN, MELANIE**, Der Geodät als Baulandentwickler – Strategien zur Baulandentwicklung unter Berücksichtigung städtebaulicher Kalkulationen, Diplomarbeit TU München 2001
- MAYER-STEUDTE, ULRICH**, Die freiwillige Bodenordnung unter besonderer Berücksichtigung gestiegener Flächenansprüche, knapper Geldmittel und erforderlicher Infrastrukturmaßnahmen, Vortrag im 339. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Städtebauliche Umlegung – aktuelle Probleme, Beispiele, Erfahrungsaustausch“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1995
- MEIER, ALFRED/ FURRER, JÜRIG**, Der Einfluss der Besteuerung auf den Bodenmarkt, die Bodennutzung und die Bodenrente, Bericht Nr. 19 des nationalen Forschungsprogramms Boden, Liebefeld-Bern, 1988
- MEIER, GEORG**, Der Mietwohnungsbau im Ländervergleich Schweiz/ Deutschland, Baufachverlag, Diss. Universität Basel 1995
- MELZER, MICHAEL**, Vorhaben- und Erschließungsplan, Anwendungspraxis in den neuen Bundesländern – Überblick und Fallbeispiele, Vortrag im 327. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Instrumente der Baulandbereitstellung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1994
- MEYER, JOSEF**, Kooperationsformen mit privaten Maßnahmenträgern bei der Baulanderschließung und –mobilisierung, In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 3/ 2002, S. 134-142
- MEYER, JOSEF**, Modelle der kooperativen privatwirtschaftlichen Baulandentwicklung und Baulandbereitstellung, Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB), In: Zeitschrift für Liegenschaftswesen, Planung und Vermessung, Heft 2/2000
- MUGGLI, RUDOLF**, Die Verfügbarkeit von Bauland: Wo liegen heute die Probleme?, Referat anlässlich VLP-Tagung vom 30. April 1992 in Baden
- MÜLLER, DORIS**, Baulandmobilisierung im österreichischen Planungsrecht, Diplomarbeit TU Wien 1997
- MÜLLER-JÖKEL, RAINER**, Baulandbereitstellung durch Bebauungsplan, Bodenordnung und Erschließung – Möglichkeiten und Grenzen einer beschleunigten Baulandbereitstellung im „traditionellen“ Verfahren aus Sicht der kommunalen Praxis – Aspekte der Baulandumlegung und Erschließung – , Vortrag im 332. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung und Baulandmobilisierung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1994 (b)
- MÜLLER-JÖKEL, RAINER**, Baulandumlegung – rechtliche und strategische Überlegungen zum Einsatz der Baulandumlegung im Vergleich zu anderen Instrumenten, insbesondere zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, Vortrag im 327. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Instrumente der Baulandbereitstellung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1994 (a)
- MÜLLER-JÖKEL, RAINER**, Baulandumlegung als Handlungsfeld kommunalen Flächenmanagements – gesetzliche Umlegung ,Vortrag im 350. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Kommunales Flächenmanagement“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1996

- MÜLLER-JÖKEL, RAINER**, Baulandumlegung oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahme? Rechtliche und strategische Überlegungen zum Instrumenteneinsatz, Vortrag im 313. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandumlegung als Instrument zur Baulandbereitstellung für Wohnen und Gewerbe“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1993
- MÜLLER-JÖKEL, RAINER**, Bereitstellung der Flächen für Ausgleichsmaßnahmen im Umlegungsverfahren – Möglichkeiten und Grenzen – zur Novellierung des BauGB , Vortrag im 372. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung durch städtebauliche Umlegung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1997
- MÜLLER-JÖKEL, RAINER**, Wertermittlung bei Umlegungsverfahren – Der Schlüssel zum Erfolg, Vortrag im 339. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Städtebauliche Umlegung – aktuelle Probleme, Beispiele, Erfahrungsaustausch“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1995
- NAGL, FRANZ**, Podiumsdiskussion: „Beeinflusst die Ordnungsplanung den Bodenmarkt?“, In: ÖROK, Schriftenreihe Nr. 99, Wien 1992
- NEF, ROBERT**, Der Beitrag der Bodenpolitik zur Nutzungsplanung IN: DISP Nr. 69/ 70, S. 38-44, 1983
- PANGRATZ, SVEN GUNNAR**, Baulandmobilisierung in den österreichischen Raumordnungsgesetzen – Möglichkeiten, Entwicklungen, Lösungswege, Diplomarbeit Universität Graz, 1999
- PIETZCKER, JOST**, Baurecht auf Zeit – Rechtsgutachten, im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn 2001
- PORSCH, KARL-HEINZ**, Die Baulandumlegung als Instrument im Rahmen der örtlichen Raumplanung – Erfahrungen, Probleme und Möglichkeiten, Diplomarbeit TU Wien 1987
- PREISLER-HOLL, LUISE/ AMMERMANN, KATRIN/ BÖHME, CHRISTA/ HENKEL, MICHAEL J./ MEYER, ULRIKE**, Planerische Vorsorge für Ausgleich und Ersatz in Bauleitplänen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1996
- PUHMER, GERALD**, Instrumente der Bodenpolitik – Strategien zur Baulandmobilisierung und widmungskonformen Nutzung, Diplomarbeit TU Wien 1996
- QUAAS, MICHAEL**, Erschließungskosten in der Bauland- und Projektentwicklung, In: Baurecht, Jg. 30, Nr. 10, S. 1113-1128, 1999
- RILL, HEINZ PETER/ SCHÄFFER, HEINZ**, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Raumordnung, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) Nr. 6, Wien 1975
- RINGLI, HELLMUT/ GATTI-SAUTER, SUSANNE/ GRASER, BERNHARD**, Kantonale Richtplanung in der Schweiz, Berichte zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Verlag der Fachvereine Zürich, 1988
- RÖHRIG, ANDREAS/ STAHR, GEROLD**, Umlegung oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Pro und Contra - Strategiediskussion , Vortrag im 372. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung durch städtebauliche Umlegung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1997
- SCHADT, GEORG/ BLAAS, WOLFGANG/ BAUER, HELFRIED/ WEBER, GERLIND**, Instrumente und Strategien zur Mobilisierung von Bauland, Wien 1991
- SCHADT, GEORG/ KNOTH, ERNST**, Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsabwehr, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe Nr. 105, Wien 1993
- SCHADT, GEORG/ SAPPER, ANTON/ DONNER, CHRISTIAN/ PERNTHALER, PETER/ PRANTL, BARBARA**, Möglichkeiten und Grenzen integrierter Bodenpolitik in Österreich, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe Nr. 123, Wien 1995
- SCHÄFER, HANS R./ ROTH, ULRICH/ STIRNEMANN, EGON**, Die Rolle der öffentlichen Hand am Bodenmarkt, Bericht 54 des Nationalen Forschungsprogramms „Boden“, Liebefeld-Bern 1990
- SCHÄFER, RUDOLF/ LAU, PETRA/ SPECOVIVS, CHRISTINA/ KOEPP, MARCUS/ RUPPE, INES**, Rechtstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht, Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn 2000

- SCHARMER, ECKART**, Mobilisierung und Bereitstellung von Bauland durch Entwicklungsmaßnahmen und Modelle der Kooperation mit privaten Investoren, In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/ 2, 1994 (a)
- SCHARMER, ECKART**, Einsatz der unterschiedlichen Instrumente der Baulandbereitstellung bei typischen Fallkonstellationen, Vortrag im 327. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Instrumente der Baulandbereitstellung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1994 (b)
- SCHERM, ANDREAS**, Die Vertragsraumordnung nach §14 Abs.2 Salzburger Raumordnungsgesetz –die rechtliche Problematik von Raumordnungsverträgen in Österreich, dargestellt anhand der Salzburger Gesetzeslage, Diss. Universität Salzburg 1996
- SCHMIDT-ABMANN, EBERHARD**, Studien zum Recht der städtebaulichen Umlegung, (Rechtsgutachten, das der Verfasser 1995 dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erstattet hat), Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1996
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, GERD**, Folgekostenverträge, Ergebnisse einer Rechtstatsachenuntersuchung - Anwendungsmöglichkeiten, Vortrag im 337. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung und Baulandmobilisierung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1995
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, GERD/ HÖFFER**, Baulandbereitstellung nach dem niederländischen Modell, Endbericht zum Forschungsvorhaben des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, November 1998, GuG 1999, S. 65 ff.
- SCHULER, MARTIN**, Die räumliche Bevölkerungsdynamik der 90er Jahre, In: Räumliche und strukturelle Bevölkerungsdynamik der Schweiz 1990-2000, Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne 2002
- SCHÜTZ, PETER**, Baurecht gegen Geld, Baurecht gegen Land – vom Folgekostenvertrag zum Planungswertausgleich? In: BWGZ, Schwerpunktthema Baurecht und Bauplanung, Heft 11, 1999
- SCHWARZ, GÜNTER**, Baulandumlegung in Vorarlberg, In: Planung und Umwelt Nr. 1,2 /88 , 6. Jahrgang 1988
- SEELE, WALTER**, Ist die hoheitliche Umlegung noch zeitgemäß? – Ihre Wirksamkeit im Vergleich zu anderen Bodenordnungsinstrumenten, In: Vermessungswesen und Raumordnung (VR) 57/ 4+5, S. 193-207, 1995
- STAHR, GEROLD**, Städtebauliche Bodenordnung, In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB), 1/2002 S. 11- 20
- STANG, GERULF / DÜRR, KAJETAN**, Vereinbarungen zur Lastenübernahme im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen im Rahmen von Baulandumlegungen, In: Baurecht, Jg. 27, Nr. 2, S. 209-214, 1996
- STEMMLER, JOHANNES**, Neue Wege in der Bodenpolitik? In: Bundesbaublatt Jg. 48, Nr. 10, S. 12-14, 1999
- STICH, RUDOLF**, Schaffung von Bauland und Baurecht im Innen- und Außenbereich der Gemeinden nach dem geltenden Städtebaurecht – Ein praxisbezogener Vergleich der Anwendungs-, Durchführungs- und Finanzierungsmöglichkeiten, In: Umwelt und Planungsrecht, Jg. 17, Nr. 4, S. 121-129, 1997
- STICH, RUDOLF/ WIEGAND, CHRISTIAN**, Regelungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche im Planungs- und Baurecht von England, Frankreich, der Niederlande, von Österreich und der Schweiz – Kurzfassung eines Forschungsberichts, In: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR), Nr. 6, 1989
- STIGLBAUER, KARL/ WERNER, FRANK/ LENDI, MARTIN/ WACKERMANN, GABRIEL/ DAVID, CARL-HEINZ/ GRAMATZKI, HANS-ERICH**, Raumordnung und Regionalplanung in europäischen Ländern, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1980
- STÖCKNER, UTE**, Lehrmodul - Stadtentwicklungskonzept, ISL (Institut für Städtebau und Landesplanung, TH Karlsruhe), 2003
- STOISS, CLAUDIA**, Vereinbarungen zwischen Gemeinden und privaten Grundeigentümern zur Mobilisierung von Bauland und zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur in Österreich, Deutschland und den USA, Diplomarbeit TU Wien 1998
- STRASSER, RUDOLF**, Neue Wege in der Bodenpolitik in Salzburg, In: Raum, Nr. 28, Dezember 1997

- THALLMAIR, HERIBERT**, "Gemeinde 2001" - mit dem Bürger und für den Bürger, In: Glück, Alois/ Magel, Holger (Hrsg.), Neue Wege in der Kommunalpolitik, Jehle Rehm, München 2000
- THIEDEMANN, JENS**, Die Ordnung des Baulandmarktes im deutschen und schweizerischen Recht, Diss. Universität Hamburg 1971, Verlag Alfred Kümmerle
- UNTERNAHRER, CHRISTIAN**, „Verlustgeschäft“ nicht ausgeschlossen – Standortentwicklung als Werttreiber bei Wohneigentum, In: Neue Zürcher Zeitung 29. April 2003
- VOLKSZÄHLUNG 2001**, Hauptergebnisse I, Hrsg. Statistik Austria, Wien 2002
- VOß, WINRICH**, Kosten und Finanzierung in der Baulandbereitstellung, In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Jg. 7, Nr. 5, 1996
- VOß, WINRICH/ DRANSFELD, EGBERT/ DIETERICH, HARTMUT**, Die Bodenpreisbildung – ein Blick auf neue Instrumente und einige Nachbarländer, In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (GuG), Nr. 4, 1994
- WACHTER, DANIEL**, Bodenmarktpolitik, Verlag Paul, Bern, Stuttgart, Wien 1993
- WACHTER, DANIEL**, Siedlungspolitische Ansätze in der Schweiz, In: Bergmann, Axel/ Einig, Klaus/ Hutter, Gérard/ Müller, Bernhard/ Siedentop, Stefan (Hrsg.) Siedlungspolitik auf neuen Wegen, Berlin 1999
- WALKER, GOTTHILF**, Vertragliche Regelungen zur Erschließung von Bauland – Möglichkeiten mit Anforderungen und Erfahrungen, Vortrag im 337. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung und Baulandmobilisierung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1995
- WALLRAVEN-LINDL, MARIE-LUIS**, Städtebauliche Verträge aus Sicht der öffentlichen Verwaltung, Vortrag im 332. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung und Baulandmobilisierung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1994 (b)
- WEBER, GERLIND**, Überblick über das nominelle Raumordnungsrechtssystem in Österreich, In: DISP Nr. 64, 1981 (a)
- WEBER, GERLIND**, Plangewährleistungsansprüche in der örtlichen Raumplanung – untersucht am Flächenwidmungsplan – , Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac, Wien 1981 (b)
- WEBER, GERLIND**, Die Baulandumlegung im österreichischen Raumordnungsrecht, In: Vermessungswesen und Raumordnung, 44. Jahrgang, Heft 6, Bonn 1982
- WEBER, GERLIND**, Bodenbevorratung und Baulandmobilisierung - ein Lagebericht aus Österreich, Vortrag anlässlich der 3. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München, März 2001 (a)
- WEBER, GERLIND**, Schlechte Flächenbilanz - Was tun? Zum Stand der Bodenpolitik in Österreich, In: Versiegelt Österreich?, Umweltbundesamt, Wien 2001 (b)
- WEGENER, GERHARD**, Vergleich der Raumplanung in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, In: Raumforschung und Raumordnung, 42. Jg., Heft 1, S. 26-34, 1984
- WEHRENFENNIG, SABINE/ LOJEWSKI VON, HILMAR**, Kommunale Erfahrungen mit Vorhaben- und Erschließungsplänen – 10 Thesen aus kommunaler Sicht, Thesen und Materialien im 337. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung und Baulandmobilisierung“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1995
- WÜEST&PARTNER**, Immo-Monitoring 2002, 3. Baumarkt, Zürich 2002
- ZIMMERMANN, HEINZ**, Baulandumlegung als Handlungsfeld kommunalen Flächenmanagements – Städtebauliche Verträge für Umlegung in Verbindung mit privatwirtschaftlicher Erschließung , Vortrag im 350. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Kommunales Flächenmanagement“, Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1996
- ZIMMERMANN, HEINZ**, Referat im Rahmen der VHW-Seminarreihe „Aktuelle Themen der Baulandumlegung“, Leinfelden-Echterdingen, Oktober 2000