

Rückzug aus der Bodenwertabschöpfung

— Ein Lehrstück der Reformpolitik? —

Von Dr. Eberhard von Einem, Berlin *

Mit der Einführung der „einfachen Stadterneuerung“ in das Städtebauförderungsgesetz soll auch der sogenannte Ausgleichsbetrag (Abschöpfung sanierungsbedingter Bodenwertsteigerungen) geändert werden. Durch die vorgesehenen zusätzlichen Verzichtstatbestände wird die Bodenwertabschöpfung für die Praxis an Bedeutung verlieren. Die Erklärung für die Kursänderung auf diesem Gebiet der Reformpolitik ist auf dem Hintergrund wechselnder Popularität des Themas „Boden“ in den Medien zu suchen.

Die Debatte zur Bodenrechtsreform trat mit Beginn der achtziger Jahre in eine neue Runde. Auf einem stets als Bestandteil einer sozialen Bodenpolitik betrachteten Feld, der Abschöpfung jener Wertbestandteile des Bodens, die sich auf öffentliche Vorleistungen zurückführen lassen, zeichnet sich eine Polarisierung der Diskussion ab. Ausweitung oder Einschränkung der Bodenwertabschöpfung, diese Frage spaltet Befürworter und Gegner teilweise quer durch die politischen Institutionen:

- Kongresse der SPD und des Deutschen Städtetages meldeten Anfang 1980 — nach mehrjähriger Pause — gleichermaßen Forderungen an, „unverdiente Bodenwertsteigerungen“ abzuschöpfen und die Besteuerung von Bauland und Bodenwerten neu zu überdenken¹.
- Gleichzeitig legte das Bundesbauministerium „vorläufige Formulierungen“ zu einer Novellierung des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG) vor, die u. a. die „einfache Stadterneuerung“ einführen sollen und die Pflicht zur Bodenwertabschöpfung in Sanierungsgebieten — hier Ausgleichsbetrag genannt — einschränken².

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser (35) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Institut für Stadtforschung Berlin und gegenwärtig Gast am Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology and Harvard University, Cambridge, Mass., USA. Der vorliegende Aufsatz stützt sich auf Untersuchungen, die der Verfasser am Institut für Stadtforschung Berlin im Rahmen zweier Forschungsaufträge für das Bundesbauministerium leitete. Anregungen und herausfordernde Kritik verdankt der Verfasser insbesondere Michael Krautzberger und Klaus Selle.

¹ Städtebaukongreß der SPD: „Die Zukunft sicherer machen für eine menschliche Stadt“, Dortmund, 18./19. Januar 1980; Neue Wohnungsnot in unseren Städten, Wohnungspolitische Fachkonferenz des Deutschen Städtetages, München, 4./5. März 1980, Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, Band 41, Stuttgart 1980, S. 56.

² Vgl. hierzu auch Ulrich Hieber, Was ist „einfache Stadterneuerung“ und soll man sie gesetzlich regeln?, DÖV 1981, S. 246 ff. (in diesem Heft); Michael Krautzberger, Überlegungen zur Fortentwicklung des Rechts der Stadterneuerung, Städte- und Gemeindebund 1980, S. 12 ff.; Entwurf eines Gesetzes über Erleichterungen der städtebaulichen Sanierung und einfache städtebauliche Erneuerung (Verbesserung des Wohnumfeldes) — Vorläufige Formulierungen vom 19. 5. 1980

Dieser Aufsatz verfolgt ein *doppeltes Ziel*: Einerseits werden die vorliegenden Novellierungsüberlegungen zum Ausgleichsbetrag im StBauFG untersucht. Sie werden in der derzeitigen Form als ein unzureichend begründeter Rückzug aus der Bodenwertabschöpfung angesehen³. Andererseits wird versucht, das Auf und Ab der Bodenreformdiskussion zu interpretieren und einen Ansatz für die Theoriebildung zu finden.

I. Konsequenzen der geplanten Änderung des Ausgleichsbetrages

Die Ausgleichsbetrags- und Entschädigungsregelungen des StBauFG (§§ 15, 16, 23, 25, 41) sind die einzigen Vorschriften, in denen der Gedanke, öffentlich bedingte Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen, Rechtskraft erhalten hat. Nach § 41 Abs. 4 StBauFG hat der Eigentümer „einen Ausgleichsbetrag in Geld zu entrichten, der der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Wertes seines Grundstücks entspricht“⁴. Die Ausgleichsbetragsverordnung präzisiert, daß sich der Ausgleichsbetrag aus der Differenz von „Endwert“ und „Anfangswert“ errechnet, wobei „normale“ nicht maßnahmebedingte Werterhöhungen in den Anfangswerten zu berücksichtigen sind.

Diese heute gegebene Rechtslage war ursprünglich als *Zwischenlösung* gedacht. Sie gilt nur in den Grenzen förmlich festgelegter Sanierungsgebiete. Im Rahmen der 1976 verabschiedeten Novelle zum BBauG war zunächst geplant, u. a. die Vorschriften zur Bodenwertabschöpfung in das allgemeine Städtebaurecht zu übernehmen. Es fand sich jedoch keine parlamentarische Mehrheit, so daß ein *Reformtorso* zurückblieb⁵.

einschließlich Erläuterungen; Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), Planspiel zum Entwurf eines Gesetzes über die Erleichterungen der städtebaulichen Sanierung und die einfache städtebauliche Erneuerung, Ergebnisse und Materialien, bearbeitet von Rainer Autzen und Rudolf Schäfer, Berlin 1980; Michael Krautzberger, Vom Sanierungsrecht zum Recht der Stadterneuerung, BBauBl. 1980, S. 420 ff.

³ Mit dieser Kritik an einem, wenn auch zentralen, Ausschnitt des Novellierungspakets soll — das sei betont — nicht die Berechtigung der übrigen Änderungsvorschläge in Frage gestellt werden.

⁴ Spiegelbildlich dazu schließen die Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen nach § 23 Abs. 2 StBauFG Werterhöhungen aus, „die lediglich durch die Aussicht auf Sanierung“ entstanden sind, während die Gemeinde bei der Privatisierung den „Verkehrswert“ nach § 25 Abs. 6 StBauFG anzusetzen hat.

⁵ Walter Bielenberg, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? Gutachten für den 49. Deutschen Juristentag; vgl. auch Hartmut Dyong, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? DÖV 1972, S. 446 ff. Für eine zusammenfassende Darstellung der Novelle vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann, Die Novelle zum Bundesbaugesetz, NJW 1976, S. 1913 ff.; zum Stand der Ausschlußberatungen vgl. Walter Bielenberg, Das Ausgleichsbetragsrecht (sog. Abgaberecht) in der Novelle zum Bundesbaugesetz nach dem letzten Stand der Beratungen im zuständigen Bundestagsausschuß, BBauBl. 1976, S. 75 ff.