

<b>Beschlussvorlage</b>	Geschäftsbereich	Stadtentwicklung, Bauen und Verkehr
	Ressort / Stadtbetrieb	Ressort 105 - Baurecht, Grundstücke und Wohnen
	Bearbeiter/in	Heike Hellkötter
	Telefon (0202)	
	Fax (0202)	563 8045
	E-Mail	heike.hellkoetter@stadt.wuppertal.de
	Datum:	12.09.2002
	<b>Drucks.-Nr.:</b>	<b>VO/0616/02</b> öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
<b>28.11.2002</b>	<b>Stadtentwicklungsausschuss</b>	<b>Entscheidung</b>
<b>Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen</b>		

### Grund der Vorlage

Antrag der Fraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN an den Rat mit Drucksache 1060/02

### Beschlussvorschlag

Vor dem Hintergrund der nicht gesicherten Rechtsgrundlage zur Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen wird dem Antrag der Fraktion Bündnis90/ DIE GRÜNEN nicht gefolgt.

### Einverständnisse

Entfällt

### Unterschrift

Uebrick

### Begründung

Mit Beschluss des Stadtentwicklungsausschusses über die Tischvorlage der Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN zur Haushaltsberatung wurde die Verwaltung beauftragt, den Antrag zu prüfen und eine entsprechende Stellungnahme zu fertigen.

Die Fraktion von Bündnis 90/ DIE GRÜNEN beantragen in o.a. Drucksache einen Ratsbeschluss mit dem Inhalt,

1. alle geeigneten bodenrechtlichen Instrumente des Baugesetzbuches, des Baugesetzbuch-Maßnahmengesetzes und zivilrechtlicher Möglichkeiten der Vertragsgestaltung zu nutzen, bezahlbares Wohnbauland kontinuierlich bereitzustellen,

2. neue städtebauliche Planungen nur dann zur Rechtskraft zu bringen, wenn durch geeignete Kombinationen rechtlich zulässiger Maßnahmen sichergestellt ist, dass sich Eigentümer und Vorhabenträger spürbar unter Teilverzicht auf den Wertzuwachs ihrer Grundstücke infolge städtischer Planungen an den Folgekosten beteiligen (die Folgekosten sind im Antrag nicht definiert),
3. die Verwaltung zu beauftragen, dass Ausweisen neuer Wohnbauflächen im Hinblick auf Umweltverträglichkeit, Wirtschaftsverträglichkeit und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer den Vorrang einzuräumen und für diese Flächen ein sogenanntes „Handlungsstrategiekonzept“ zu erarbeiten, um die Ziele der „sozialgerechten Bodennutzung“ in Verhandlungen mit den jeweiligen Eigentümern zu realisieren,
4. zur Finanzierung des Bodenmanagements und der „sozialgerechten Bodennutzung“ einen revolvingierenden Fond in Form eines Zweckgebundenen Sonderpostens zu bilden, der aus dem Verkauf von städtischen Wohnbaugrundstücken und aus dem Teilverzicht der Grundstückseigentümer auf den Wertzuwachs ihrer Grundstücke durch städtische Planungen gespeist wird,
5. die Verwaltung zu beauftragen, konkretisierende Verfahrens- und Organisationsvorschläge zur Beschlussfassung vorzulegen.

Zu dem Begehren der Fraktion Bündnis90/ DIE GRÜNEN kann ausgeführt werden, dass sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt hat, dass die Preise von Grundstücken stärker steigen als dies aufgrund der allgemeinen Geldentwertung gerechtfertigt wäre. Die Eigentümer von Grundstücken dürfen sich also durchaus im Besitz einer sicheren, wertbeständigen und darüber hinaus sich „von selbst“ im Wert erhöhenden Vermögensanlage fühlen. Die Beobachtung solcher „leistungslos erworbener Wertsteigerungen“ durch die Mitbürger hat immer wieder zu Forderungen Anlass gegeben, die Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen und diese Beträge in die öffentlichen Kassen zu lenken. Zu derartigen Forderungen –wie sie mit dem Antrag der Fraktion Bündnis90/ DIE GRÜNEN vorliegt- ist vorab folgendes festzustellen: Die Behauptung, dass die Wertsteigerung von Grundstücken zu einer „leistungslos“ erworbenen Bereicherung der Grundstückseigentümer führt, kann eine Abschöpfung zugunsten der Allgemeinheit nicht rechtfertigen. Es gehört zu den Grundprinzipien einer marktwirtschaftlich orientierten Ordnung, dass jeder Bürger sich nach seinem Belieben Güter in der Hoffnung auf eine glückhafte Wertsteigerung kaufen und als Eigentümer behalten darf. Abgesehen von einer Besteuerung des Gewinns, der bei dem Erlös erzielt wird, darf der Staat auf derartige Geschäftsvorgänge nicht mit einer konfiskatorischen Abschöpfungsmaßnahme reagieren. Das gilt im Prinzip für knappe Güter wie Boden nicht anders. Die Bewirtschaftung knapper Güter durch staatliche Kontrolle bis hin zur Zuteilung und Preiskontrolle ist zweifelsfrei nur im Notstand erlaubt. Auslösend für eine Wertabschöpfung auf dem Bodenmarkt kann demzufolge nicht die einfache Tatsache sein, dass Bodenwerte im allgemeinen schneller steigen als die Geldentwertungsrate. Ein zulässiger Anknüpfungspunkt für die Überlegungen, Bodenwertsteigerungen zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen, wäre es allerdings, wenn die öffentliche Hand für das betroffenen Grundstück Leistungen erbracht hat, die zu einer Wertsteigerung geführt haben, der Eigentümer im Gegenzug aber nichts dafür gezahlt hat. Als öffentliche Leistungen zur Wertsteigerung von Grundstücken können mehrere Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung angesehen werden:

1. das Gewähren von Baurecht durch die öffentliche Bauleitplanung
2. die Aufschließung von Bauland durch öffentliche Erschließungseinrichtungen oder sonstige Infrastrukturmaßnahmen.

Ergänzend zu Punkt 1. ist auszuführen, dass sicher nur auf dem ersten Blick die Forderung schlüssig erscheint, dass derjenige, der durch öffentliche Planung etwas erhält (Bauland) dafür auch Entgelt bezahlen sollte, bemessen z. B. nach dem durch die Planung entstandenen Mehrwert. Gegenüber einer solchen Forderung muss daran erinnert werden, dass Hoheitsakte – und zu denen gehört die Bauleitplanung – nicht verkauft werden dürfen.

Im Interesse des geltenden Rechtsstaatsprinzips dürfen Entgelte für Hoheitsakte nur in der Form von öffentlich-rechtlichen Gebühren oder Beiträgen erhoben werden.

Nach herrschendem, verfassungsrechtlich abgesichertem Verständnis des Grundeigentums produziert die hoheitliche Bauleitplanung kein Bauland – sie spezifiziert nur die immanenten Schranken und Chancen des Eigentums. Das Recht zum Bauen gehört zum Grundeigentum. Baurecht wird nicht produziert, sondern nur identifiziert. Im Hinblick auf die Qualifikation zum Bauland gibt es keine Leistungen der Gemeinde, für die man eine angemessene Gegenleistung bestimmen oder verlangen könnte. Darin ist auch der Grund zu suchen, weshalb auch über den Erschließungsbeitrag gleichsam nur die Accessoires zum Gegenstand eines Beitragsbescheides gemacht werden dürfen, nicht aber die Wertsteigerung des Bodens. Aus diesem Grund darf über einen städtebaulichen Vertrag auch nur die Kostenerstattung hinsichtlich der Voraussetzungen und Folgen der Baulandbereitstellung vereinbart werden. Die eigentliche Wertschöpfung bleibt ausgespart; die Wertschöpfung, die volkswirtschaftlich durch Bauleitplanung unzweifelhaft stattfindet darf juristisch nicht zum Gegenstand einer zwingenden Forderung gemacht werden, auch nicht über „Planungswertausgleich“.

Als Rechtfertigung für die Geldforderungen der Gemeinde an die Eigentümer von frisch ausgewiesenem Bauland kommt also nicht die Bodenwertsteigerung durch Planung, sondern nur der Einsatz von tatsächlichen Aufwendungen infrage. Zur Berechnung des Kostenbeitrags werden die kostenorientierte Methode und die wertorientierte Methode unterschieden. Die kostenorientierte Methode findet offensichtlich ihre Verwirklichung in der Erschließungsbeitragserhebung, die wertorientierte Methode der Berechnung eines Kostenbeitrags ist bereits im deutschen Bodenrecht verwirklicht.

Anlässlich der Novellierung des BauGB im Jahre 1976 und auch im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 hat es Bestrebungen gegeben, einen solchen „Planwertausgleich“ einzuführen. Mit dem Planungswertausgleich sollte die Bodenwertsteigerung, die sich durch die Ausweisung von Grundstücken als Bauland ergibt, bei den Eigentümern abgeschöpft werden. Ähnlich wie beim Umlegungsvorteil sollten beim Planungswertausgleich der „Eingangswert“ des Grundstückes mit dem „Ausgangswert“ als Bauland verglichen werden. Die Wertdifferenz sollte zu 50% an die Gemeinde abgeführt werden. Die Realisierung dieser Abgabe ist jedoch sowohl an den methodischen Problemen ihrer Berechnung als auch an politischen Widerständen gescheitert.

Da die planungs- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für eine aktive, umsetzungsorientierte Steuerung von Flächennutzung und Baulandbereitstellung noch in vielen Punkten im Sinne einer sozialgerechten Bodennutzung für manche Interessengruppen nicht ausreichend scheinen, gibt es bei verschiedenen deutschen Städten Versuche und Modelle zur Planungswertabschöpfung als Aufwandsersatzregelung. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis entsprechende Vereinbarungen mit den Eigentümern zu treffen. Solche Vorgehensweisen werden im „Bocholter Modell“ oder im „Dortmunder Modell“ versucht. Die Stadt Dortmund beispielsweise praktiziert eine Regelung, dass vorrangig dort Planungsverfahren durchgeführt werden, wo sich die vom Planbereich betroffenen Grundstückseigentümer finanziell (durch Übertragung von Grundstücken an die Stadt zu bevorzugten Konditionen) an den Planungs- und Folgekosten beteiligen.

Ob sich nach Auswertung der verschiedenen und stadtindividuellen Modelle eine geeignete rechtssichere Regelung zur Abschöpfung der Bodenwertsteigerung für Wuppertal ergeben könnte, kann erst nach einer zeit- und personalintensiven komplexen Untersuchung und Auswertung beurteilt werden.

Inwiefern die dann beschlossenen Maßnahmen langfristig und gegenüber den marktwirtschaftlich denkenden Grundstückseigentümern durchgesetzt werden können und wie groß der zu erwartende Widerstand sein wird, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht einschätzen.

