

Die Bodenpreisbildung und der Mehrwertausgleich im Umlegungsverfahren für Bauland

Autor(en): **Bachmann, E.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie = Revue technique suisse des mensurations, du génie rural et de la photogrammétrie**

Band (Jahr): **63 (1965)**

Heft 6

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-219990>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

mitspielen: letztlich geht es aber darum, *dem Mitmenschen immer besser und rascher helfen zu können*, der *Kulturentwicklung*, soweit sie von Flugbildern, Karten und Plänen abhängig ist, die von der Photogrammetrie erwarteten Dienste zu leisten. In diesem Lichte wollen wir auch unseren nächsten Kongreß sehen.

Die Schweizerische Gesellschaft für Photogrammetrie steht schon in den Vorbereitungen für den Internationalen Kongreß für Photogrammetrie 1968 in Lausanne. Die Beteiligten geben sich nicht dem Wahn hin, alle an vergangenen Veranstaltungen fühlbar gewordenen Mängel vermeiden und einen Idealkongreß bieten zu können. Sie wollen sich aber Mühe geben, ihre Möglichkeiten und Kräfte für eine *möglichst weitgehende Erreichung der Ziele der IGP* einzusetzen. Wer immer aus einem Gefühl der Mitverantwortung zur Mitarbeit gedrängt ist, wird als Mitarbeiter willkommen sein.

Literaturhinweise:

- [1] *Kasper*: Vom X. zum XI. Internationalen Kongreß für Photogrammetrie. Ein Blick auf die Resolutionen von Lissabon. Schweiz. Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie, 1965, p. 55–59.
- [2] *Poivillier*: Aperçu sur le développement de la photogrammétrie, donné au Congrès International de Photogrammétrie à Londres 1960. Bulletin de la Société Française de Photogrammétrie n° 2/1960 et dans les Archives Internationales de Photogrammétrie, tome XIII, fasc. 1. «Argus», Amsterdam 1961.
- [3] *Schermerhorn*: Impressions of the 1952 Washington Congress of the International Society of Photogrammetry. Photogrammetria, 1952/53, p. 1.
- [4] *Schermerhorn*: European Organization for Experimental Photogrammetric Research. Photogrammetria 1952/53, p. 143.
- [5] *Gen. Brown*: The International Society of Photogrammetry. Photogrammetric Engineering, 1957, p. 468.

Die Bodenpreisbildung und der Mehrwertausgleich im Umlegungsverfahren für Bauland

E. Bachmann, Basel

Zusammenfassung

Die Bodenpreissteigerung steht zum Teil in direktem Zusammenhang mit staatlichen Maßnahmen wie Zonenplan, Bebauungsplan und Grundstücksumlegung.

Man kann vier Stufen der Bodenpreisbildung unterscheiden. Aus der Grundstücksumlegung können Mehrwerte entstehen, die unter gewissen Voraussetzungen zum Teil von der Gemeinde abgeschöpft werden dürfen.

Résumé

L'augmentation des prix du terrain est partiellement en relation directe avec les mesures prises par l'Etat, telles que plan des zones, plan d'extension et remaniement parcellaire.

On peut distinguer quatre échelons de formation des prix. Les plus-values qui résulteraient d'un remaniement parcellaire peuvent être octroyées en partie à la commune, sous certaines réserves.

Vorbemerkung: Der unaufhaltsame und offensichtlich jeder privaten Selbstbeschränkung und öffentlichen Kontrolle entglittene Anstieg der Bodenpreise gehört zu den meist diskutierten Seiten der heutigen Hochkonjunktur. Er wird auf zahlreiche Ursachen zurückgeführt: das Bedürfnis, liquide Mittel so rasch wie möglich durch Anlage in Grund und Boden vor der schleichenden Geldentwertung zu retten, Reserven zu schaffen für Erweiterung bestehender Betriebe, anhaltender Bedarf an neuen Wohnräumen und dergleichen mehr. Die verschiedenen Faktoren, welche sich auf die Preisentwicklung bestimmend auswirken, scheinen die Preise weiterhin ungeordnet und unabsehbar wachsen zu lassen. Und doch liegt der Entwicklung der Bodenpreise in all ihrer Unberechenbarkeit eine gewisse Regelmäßigkeit zugrunde, deren rechtliche Erfassung und Auswertung im folgenden näher dargestellt werden soll.

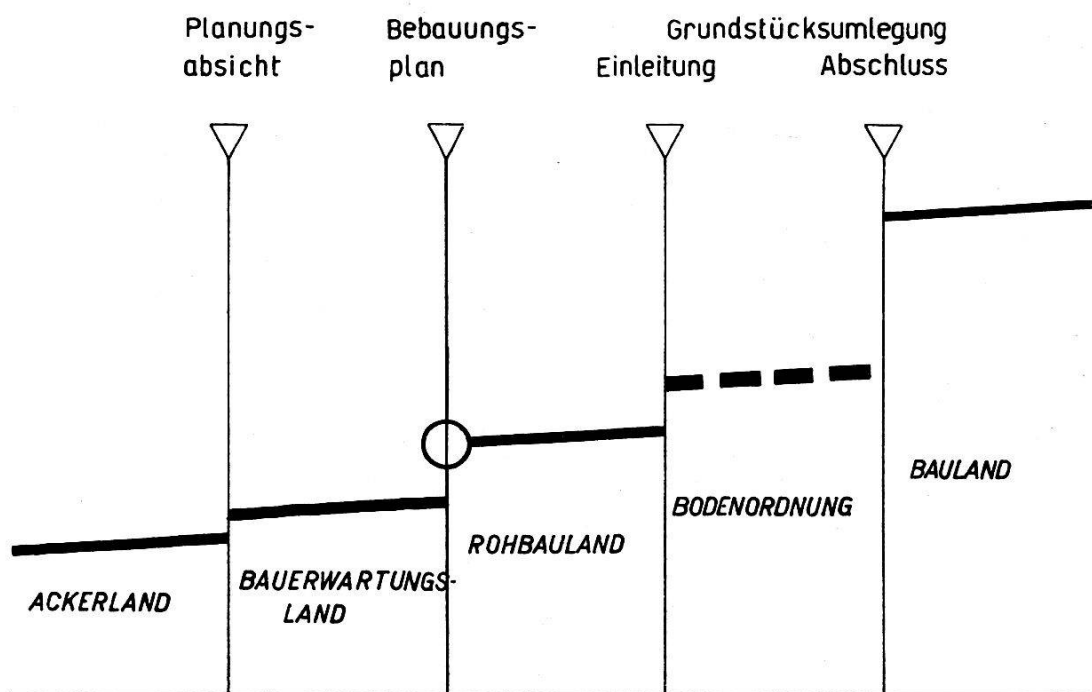


Bild 1

Schema für die Entwicklung der Bodenpreise in Bauland-Umlegungsgebieten

1. Die Stufen der Bodenpreisbildung

Wir können im Prinzip vier Stufen der Bodenpreisbildung unterscheiden, die unabhängig von den Ursachen der Preissteigerung und ihrer Intensität bei der Entstehung des Baulandwertes klar auseinandergehalten werden müssen. Als Ausgangspunkt wählen wir den landwirtschaftlich genutzten Boden, dessen Ertragswert vorwiegend unter dem

Einfluß von Rationalisierungsmaßnahmen und intensiverer Nutzung einer anhaltenden, aber nicht sehr starken Steigerung unterliegt. Diese regelmäßige Steigerung erfährt jeweils dann eine Änderung, wenn Aussicht auf eine Umwandlung des Ackerlandes in Bau- oder Industrieland besteht. Es entsteht ein erster sprunghafter Anstieg, sobald sich die Erwartungen durch das Bekanntwerden von *Planungsabsichten* verdichten. Das Ackerland wird zu nach wie vor landwirtschaftlich genutztem Bauerwartungsland. Eine zweite sprunghafte Wertsteigerung vollzieht sich bei der förmlichen Festsetzung eines *Bebauungsplanes*. Es entsteht das sogenannte Rohbauland. Die Verwirklichung des Bebauungsplanes setzt in der Regel eine Neuordnung der Parzellengrenzen voraus, da sich die meist langgezogenen oder durch die neuen Straßen zerschnittenen Parzellen für eine zweckmäßige Überbauung nicht eignen. Mit der Baulandumlegung wird das Rohbauland in eigentliches Bauland übergeführt, wenn man hiezu auch noch die Straßenerstellung und die Beitragsleistungen rechnet. Das Gelände ist baureif. Hier setzt nun der größte Wertsprung ein. Schematisch läßt sich diese Entwicklung durch die Figur 1 darstellen.

Die Wertsteigerungen des Bodens gehen also teilweise auf staatliche Maßnahmen zurück. Durch Planung, Umlegung und Erschließung trägt die öffentliche Hand zur Wertsteigerung des Bodens bei. So einleuchtend dies ist, so groß sind freilich auch die Schwierigkeiten, die einzelnen Werterhöhungen in einem konkreten Falle durch genaue Zahlen zu belegen. Verwertbare statistische Daten fehlen. So erlaubt das erreichbare Material nur wenig Rückschlüsse, die zu brauchbaren Ergebnissen führen.

In den Vororten Basels, den Gemeinden Riehen und Bettingen, wurden in den letzten Jahren mehrere Grundstücksumlegungen in der Bauzone durchgeführt. Vier Unternehmen konnten dabei etwas genauer auf die Preisbildung verfolgt werden. Die bezahlten oder offerierten Bodenpreise dieser vier Umlegungen sind als Funktion des Zeitablaufes in der Zeichnung 2 dargestellt. Mit einem Kreis ist die zeitliche Festlegung des Bebauungsplanes angedeutet, mit den kräftigen blockförmigen horizontalen Linien die Phase der Durchführung der Baulandumlegung hervorgehoben. Wie man sieht, benötigten die Baulandumlegungen bis zur endgültigen Fertigstellung ein bis zwei Jahre. Der mittlere Preisanstieg zwischen dem Zeitpunkt vor der Einleitung der Umlegung (Rohbauland) und einem Jahr nach der Beendigung (Bauland) beträgt rund 160%. Der Kurvenverlauf der vier Grundstücksumlegungen der Zeichnung 2 zeigt eindrucksvoll, wie Bebauungsplan und Baulandumlegung die Preisbildung des Bodens beeinflussen.

Es wäre aber verfehlt, den Preisanstieg allein auf die Neuordnung der Parzellenverhältnisse zurückzuführen. Denn selbstverständlich erfuhren die betreffenden Grundstücke auch aus andern Gründen einen Preisauftrieb. Man müßte, um die aus der Umlegung direkt resultierenden Werterhöhungen zu ermitteln, vergleichsweise die Bodenpreise herbeiziehen, für die nicht umgelegter oder schon seit längerer Zeit neugeordneter Boden in der gleichen Zeitspanne gehandelt wurde. Solche Vergleichsobjekte sind selten. Einmal ist es schwierig, Grundstücke zu finden,

die sich in bezug auf ihre Lage mit dem umgelegten vergleichen lassen; dann aber werden Grundstücke in der Bauzone vor ihrer Umlegung oder Erschließung nur ausnahmsweise gehandelt. Ein Vergleich mit den durchschnittlichen Bodenpreisen in andern, aber ähnlichen Gemeindegebieten

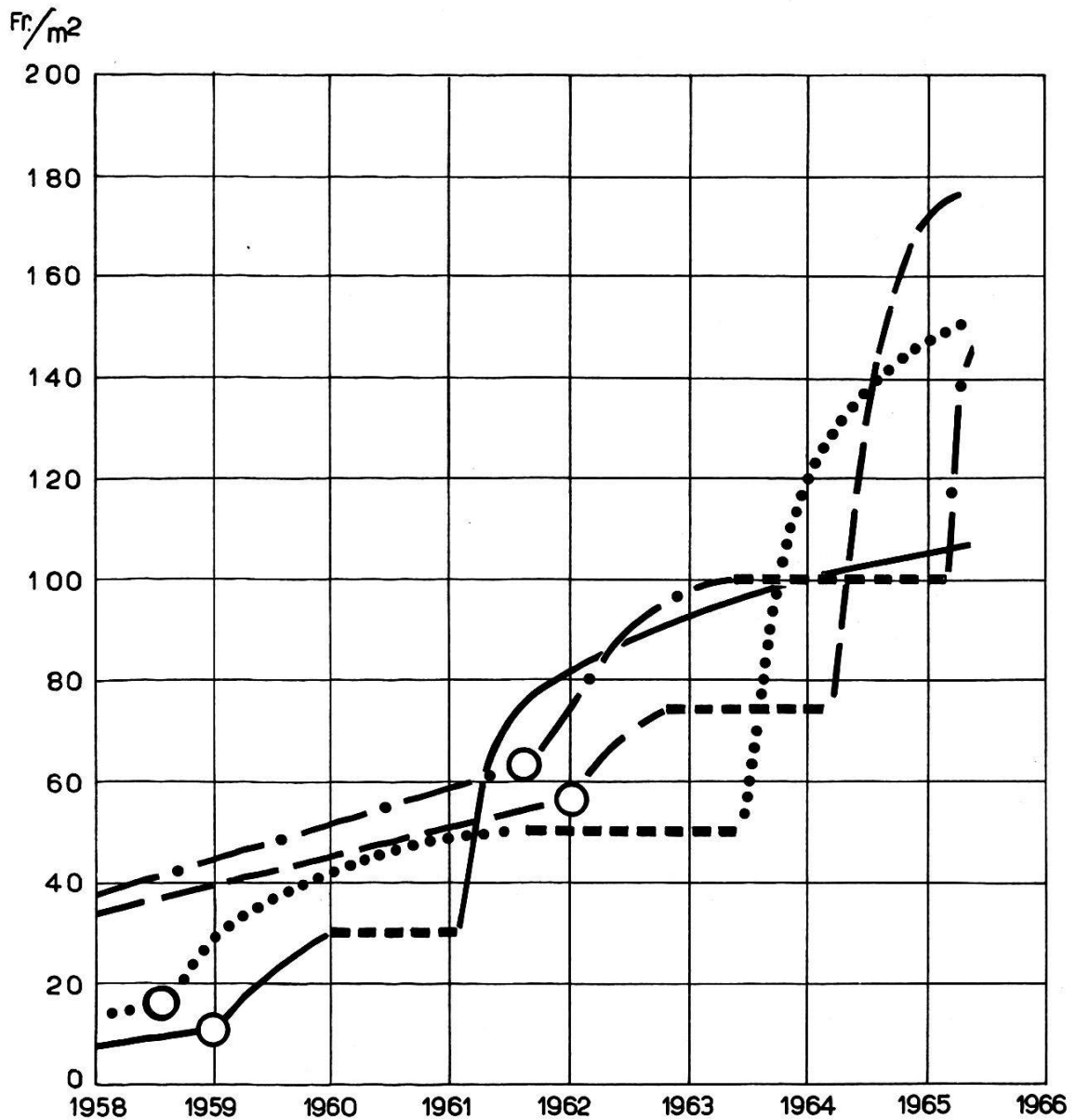


Bild 2

Die Preissteigerung bei vier ausgeführten Bauland-Umlegungen in den Vororten von Basel

zeigte eine mittlere Bodenpreiserhöhung für die gleiche Zeitspanne von 40 bis 45%. Selbst wenn wir in Anbetracht der zahlreichen Unsicherheitsfaktoren, welche die durchschnittlichen Bodenpreissteigerungen in sich bergen, hierfür 50% einsetzen, verbleibt aus der Baulandumlegung allein ein durchschnittlicher Wertanstieg von 110%.

2. Der Mehrwertsausgleich im allgemeinen

Das Prinzip des Mehrwert- oder Vorteilausgleiches durch die Begünstigten für besondere staatliche Leistungen ist in vielen Kantonen im geltenden Verwaltungsrecht längst verankert. Es liegt ihm der Gedanke zugrunde, daß sich der Einzelne auf Kosten der Allgemeinheit nicht soll *besonders* bereichern können. Der Einzelne soll nur dasjenige erhalten, was auch seine Mitbürger bekommen. Nicht jeder Vorteil ist aber auszugleichen. Eine Ausgleichung soll nur dann eintreten, wenn die Vorteile so bedeutend sind, daß eine Ausnahme gemacht werden muß. Am ge-
läufigsten sind uns die Beiträge an Straßen, Kanalisationen, Grünflächen-
anstoß usw. Mit diesen Beiträgen wird der besondere Vorteil ausgeglichen, der den Anstößern einer Straße gegenüber den übrigen Straßenbenützern zukommt. Die Höhe der Ausgleichsbeträge hat ihre Grenze einerseits in der Höhe der den Eigentümern zugewachsenen Vorteile, anderseits in den Aufwendungen der Gemeinde. Diese soll sich nicht bereichern dürfen; jene sollen niemals mehr bezahlen müssen, als ihnen durch die besonderen Leistungen der Gemeinde an Werten zugeflossen ist.

Es erhebt sich die Frage, in welchem Umfange den Grundeigentümern solche auszugleichenden Werte als Folge staatlicher Bodenordnungsmaßnahmen zufallen. Wie dargetan, vollzieht sich die Umwandlung landwirtschaftlichen Bodens in Bauland in der Regel in drei Stufen: Ausscheidung des Baugebietes (Planung); Neuordnung der Parzellen (Umlegung); Anschluß an das Straßen- und Kanalisationsnetz (Erschließung).

Diese Vorgänge können für die Gemeinde mit teilweise erheblichen Aufwendungen verbunden sein. Für die Bemessung eines Vorteilausgleichs fallen indessen nach allgemeinen Grundsätzen nur diejenigen Aufwendungen in Betracht, welche in besonderem Maße einem bestimmten, kleinen Kreis von Begünstigten zugute kommen. Die übrigen, vorwiegend im allgemeinen öffentlichen Interesse gelegenen Aufwendungen sind von der Öffentlichkeit, das heißt aus Steuermitteln, zu begleichen. Für die Frage nach der Zulässigkeit der Erhebung eines Vorteilausgleiches ist daher primär von Bedeutung, in welchem Umfange eine Maßnahme der Gemeinde im allgemeinen öffentlichen Interesse liegt und damit nicht der Ausgleichung untersteht, beziehungsweise inwieweit es sich um eine «besondere», eine Beitragspflicht begründende Unternehmung handelt.

a) Mit der Planung bezweckt das Gemeinwesen, Ordnung in die bauliche und wirtschaftliche Entwicklung seines Gebietes zu bringen. Der Ordnungsgedanke allein kann zwar eine genügende Rechtfertigung für die mit der Planung verbundenen Eingriffe unseres Erachtens noch nicht abgeben; die Vorteile, welche der Allgemeinheit in gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht aus einer überlegten Planung erwachsen, sind aber so offensichtlich, daß das öffentliche Interesse und damit auch die Zulässigkeit der mit ihr verbundenen Eingriffe bejaht werden müssen. Es kann zudem nicht bestritten werden, daß die Planung mitunter auch

in bedeutendem Maße zu einer Wertsteigerung der betroffenen Grundstücke beiträgt – einer Wertsteigerung, welche ihrerseits zur Frage nach einer Pflicht zum Vorteilsausgleich führt. Diese Frage ist um so mehr berechtigt, als bei einer durch Planungsmaßnahmen verursachten materiellen Enteignung der Teilenteignete entschädigt werden muß. Soll dem Gemeinwesen – wie bei der Beratung des Bundesbaugesetzes in Deutschland mehrmals angeregt –, das solche Entschädigungen leisten muß, nicht erlaubt sein, den ihm dadurch entstehenden Fehlbetrag damit zu ergänzen, daß es jene Eigentümer zum Ersatze anhält, deren Grundstücke als Folge der Planung einen Mehrwert zu verzeichnen haben? In Deutschland ging man sogar so weit, die Erhebung eines Pauschalbetrages unter dem Titel «Wertausgleich» für die mit der Planung verbundene Bodenwertsteigerung in Vorschlag zu bringen.

Wir müssen uns hier vor Augen halten, daß die Planung zu einem Zweig der staatlichen Tätigkeit geworden ist, von dem die ganze Entwicklung des Gemeinwesens abhängt. Die Planung gehört – wie der Bau und der Unterhalt der öffentlichen Verkehrsverbindungen, die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung usw. – heute zu den elementaren Aufgaben des Staates. Für die Erfüllung elementarer Aufgaben können aber keine Äquivalenzabgaben erhoben werden. Daran ändert nichts, daß im Rahmen der Eigentumsgarantie demjenigen Ersatz geleistet werden muß, dem die Planung ein «Sonderopfer», wie entschädigungspflichtige Belastung im Sinne der Rechtsprechung, zur materiellen Enteignung auferlegt. Denn daraus allein darf die Berechtigung zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe noch nicht abgeleitet werden. Nach anerkannter Rechtsprechung liegt ein ausgleichspflichtiger Sondervorteil vor, wenn

- aa) ein besonderer Nutzen abgegolten werden soll, der einem weiteren Personenkreis nicht zukommt;
- bb) der Mehrwert als nach sachlichen Gesichtspunkten, wie Lage und Beschaffenheit eines Grundstückes, meßbar und zugleich auch objektiv als realisierbar erscheint (vgl. Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Seite 305).

Nicht nur kommt der aus einer sinnvollen Planung resultierende Nutzen einem praktisch unbestimmbaren Kreis von Begünstigten zu; der Nutzen selbst ist auch außerordentlich schwer meßbar, da sich die Steigerungen des Bodenwertes als Folge der Planung verändern und kaum exakt ermitteln lassen. Außerdem unterliegen gerade Pläne häufig Änderungen, oder sie werden überhaupt nur teilweise realisiert. Es handelt sich beim Planungswert jedenfalls so lange um eine sehr bedingte Wertsteigerung des Bodens, als konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung des Planes nicht unternommen werden können.

Endlich kommt ein Vorteilsausgleich begrifflich überhaupt nie in Frage, wenn auf der andern Seite eine Leistung des Staates vorliegt (Imboden, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Seite 164). Von einer solchen Leistung kann zum Beispiel bei der Aufstellung von Zonenplänen, die bloß eine höhere Nutzung gestatten, nicht gesprochen werden. Die Erhebung

einer Pauschale würde andererseits nur Streitigkeiten Vorschub leisten und ist mit dem Begriff des Beitrags nicht vereinbar. In Wirklichkeit handelt es sich um eine Steuer. Mit guten Gründen hat Lehre und Rechtsprechung bis anhin deshalb auch daran festgehalten, daß nur besondere, individuelle, das heißt nur einzelne wenige in außergewöhnlichem Maße begünstigende staatliche Aufwendungen ersetzt werden müssen.

b) Die *Erschließung* bildet gewissermaßen den Gegenpol zur Planung. Seit jeher stellt die Anlegung von Straßen das Schulbeispiel einer *besonderen* staatlichen Aufwendung dar. Sie ist es auch so lange, als die besonderen Vorteile, welche den dadurch erschlossenen Gebieten zukommen, nicht vom allgemeinen Interesse an der Straße absorbiert werden. Je mehr das allgemeine Interesse wächst, desto geringer wird in der Regel der «besondere Vorteil». Die Straße wird breiter und erfüllt damit Aufgaben, die sich mit dem Zweck der Erschließung nicht mehr rechtfertigen lassen. So jedenfalls das Prinzip und dementsprechend auch die Ausgestaltung des Anliegerbeitragsrechts in den entsprechenden Gesetzen vieler Kantone. Der Grundsatz des Vorteilausgleiches wird in bezug auf die Erschließung von keiner Seite in Frage gestellt, wenn auch über dessen Verwirklichung im einzelnen die Meinungen auseinandergehen.

c) Wie bei der Erschließung und im Gegensatz zur Planung handelt es sich auch bei der Baulandumlegung um eine den Bodenwert erhöhende Maßnahme der öffentlichen Hand, die teilweise erhebliche Aufwendungen erfordert und einzelne wenige oft außerordentlich begünstigt. Die Wertsteigerung und die verschiedenen wertbestimmenden Faktoren lassen sich hier auch anders als bei der Planung mit größerer Sicherheit ermitteln, weil die tatsächliche Entwicklung des Umlegungsprojektes weit deutlicher erkennbar ist. Möglichkeit und Grenzen der Erhebung einer Ausgleichsabgabe für diese Vorteile sollen nun im folgenden aufgezeigt werden.

3. Der Mehrwertausgleich im Umlegungsverfahren

Die Umlegung ist ihrem Wesen nach auf eine zweckmäßige Gestaltung der Grundstücke des Umlegungsgebietes ausgerichtet. Dies liegt im öffentlichen wie im privaten Interesse. Im Rahmen dieser Zielrichtung beruht sie auf dem Prinzip der Gleichwertigkeit der vom Beteiligten in das Verfahren eingelegten und der ihm zugeteilten Grundstücke. Auf eine gleichwertige Abfindung hat der Betroffene nach den Grundsätzen der Eigentumsgarantie Anspruch. Im Unterschied zur deutschen Rechtsprechung (Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichts vom 6. August 1959) ist dem Eigentümer unseres Erachtens aber wohl auch darüber hinaus ein grundsätzlicher Anspruch am Mehrwert zuzubilligen, der ihm aus der Umlegung erwächst. Eine grundlose Abschöpfung dieses Mehrwertes käme einer Steuer gleich und hätte letztlich vor der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie ebensowenig Bestand wie eine wertmäßige Minderzuteilung ohne Entschädigung. Nur daß dieser Anspruch den Aufwendungen gegenübergestellt werden darf, die zur Wertsteigerung

geführt haben. Es kann dem Gemeinwesen nicht verwehrt werden, für seine Aufwendungen in dem über die Höhe der gleichwertigen Zuteilung hinausgehenden Masse Ersatz zu fordern. Andernfalls stünden wir dem ebenso unbilligen Ergebnis gegenüber, daß einzelne wenige von den Leistungen der Allgemeinheit überdurchschnittlich profitieren.

Die Voraussetzung für die Ersatzforderung, das heißt für die Befugnis zur Deckung der Aufwendungen aus dem Mehrwert, der den umgelegten Grundstücken im Vergleich zum Zustand bei Beginn der Umlegung zugewachsen ist, hängt – wie im Rahmen der Ausführungen über den Planungswertausgleich aufgezeigt – von verschiedenen Faktoren ab: Es muß eine Leistung des Gemeinwesens vorliegen, die *nicht* zu seinem elementaren Aufgabenbereich gehört und welche *einzelnen-wenigen* einen besonderen Vorteil verschafft; dieser besondere Vorteil muß außerdem meßbar und wenigstens objektiv auch realisierbar sein.

Vorweg ist festzustellen, daß es sich bei der Baulandumlegung, auch wenn sie im öffentlichen Interesse liegt, keinesfalls um eine primäre Staatsaufgabe handelt. Ganz anders als die Planung erfaßt sie bloß einen begrenzten Teil von Grundstücken, was sich auch darin zeigt, daß die Anordnung einer Umlegung ihrer rechtlichen Natur nach eine Verfügung darstellt. Einer genaueren Prüfung bedarf die Frage, worin Leistung und Vorteil bestehen und wer als Begünstigter beziehungsweise Ausgleichspflichtiger zu gelten hat.

a) Die Leistung des Gemeinwesens besteht vorab in der allgemeinen Durchführung der Baulandumlegung: Erstellen oder Prüfen der Pläne und der Neuordnung, Beschwerdenerledigung usw. Hiezu kommt aber auch noch die Neuanlage oder Verbreiterung der Straßen, je nachdem, ob es sich um eine Erschließungsumlegung (Umlegung von bisher landwirtschaftlich genutztem Boden) oder eine Neuordnungsumlegung (Sanierung bestehender Baugebiete) handelt. Hier wie dort übernimmt die Umlegung damit zugleich auch teilweise die Funktion der Erschließung. Der Gemeinde erwachsen bei solchen Unternehmen klarerweise Kosten, die je nach Art und Ort der Umlegung stark differieren können. So wird eine Erschließungsumlegung meist viel billiger zu stehen kommen als die Sanierung von Wohngebieten, die zwar flächenmäßig in der Regel weniger Boden für den Bau der erforderlichen Straßen und übrigen Anlagen beansprucht, im Zusammenhang mit der Beseitigung von Gebäuden aber teurer sein wird als die Neuordnung unüberbauten Bodens.

b) Voraussetzung für jede Ausgleichspflicht ist, daß der auf Grund der örtlichen Bewertungsmethoden ermittelte höhere Wert der Grundstücke nach der Umlegung kausal zu den Leistungen des Gemeinwesens steht. Es dürfen nur diejenigen Eigentümer zur Ausgleichspflicht herangezogen werden, deren Grundstücke als Folge der mit der Umlegung zusammenhängenden Aufwendungen eine Wertsteigerung, einen Vorteil, zu verzeichnen haben. Diese Vorteile sind zahlreich. In einem Falle entsteht aus Ackerland Bauland mit Straßenanschluß, das heißt die Möglichkeit besserer Nutzung. Desgleichen erhalten bei einer Sanierung die

Grundstücke Formen, die sich zur Überbauung besser eignen; der Licht- und Luftzutritt wird erhöht; es entstehen breitere Straßen, die ihrerseits eine höhere Ausnutzung ermöglichen; es bilden sich neue Quartierzentren usw. An allen diesen Neuerungen haben vorab die umgelegten Grundstücke teil. Es ist aber zu beachten, daß selbst dann, wenn ein Eigentümer genau die gleiche Parzelle, in gleicher Lage, Form und Größe wieder erhält, das Grundstück durch die Umlegung ebenfalls mehr Wert erhält. Auch dieser Mehrwert darf abgeschöpft werden, solange der Stand des Eigentums vor der Umlegung unberührt bleibt.

Die Abschöpfung selbst kann auf zwei Arten erfolgen: Ausgleich in Geld oder Ausgleich durch Flächenverkleinerung.

c) Problematischer verhält es sich mit dem Kreis der Ausgleichspflichtigen. Namentlich bei einer Umlegung im näheren Dorfgebiet oder in Städten werden nicht nur die direkt Betroffenen, sondern auch die Umlieger begünstigt, gewiß nicht in gleichem Maße, aber doch viel mehr, als dies bei einer Erschließungsumlegung der Fall ist. Es stellt sich die Frage, in welchem Umfange diese Umlieger zur Beitragsleistung herangezogen werden dürfen. Wir müssen uns darüber klar sein, daß es hier keine Lösung gibt, die wirklich gerecht ist. Es können aus praktischen Gründen nur die unmittelbar Betroffenen zur Ausgleichung angehalten werden. Sofern es sich um die Ausgleichung des durch eine neue oder verbreiterte Straße entstandenen Mehrwerts handelt, bleiben allfällige an ihr gelegene, der Umzonung aber nicht unterworfenen Grundstücke außerdem ebenfalls beitragspflichtig. Eine weitere Erstreckung der Ausgleichspflicht aber ist in der Regel nicht mehr praktikabel und würde den mit der Ermittlung der Beiträge verbundenen Aufwand kaum rechtfertigen.

4. Flächen- oder Wertumlegung

Von zentraler Bedeutung ist für jede Neuordnung der Parzellenverhältnisse die Verteilungsart. Der von der Umlegung erfaßte Boden kann auf verschiedene Weise neu verteilt werden. Wenn man vom *Flächenprinzip* ausgeht, so kann man, wie dies vielerorts geschieht, die Anteile der öffentlichen Anlagen, wie Straßen, Fußwege, Plätze usw., proportional zur Parzellenfläche abziehen oder aber nach dem Frontmeterverfahren behandeln. Daß diese an und für sich einfachen Methoden bei erheblichen Wertunterschieden innerhalb des Umlegungsgebietes Unbilligkeiten mit sich bringen, ist klar. Man hat darum auch bei Baulandumlegungen begonnen, den Neubesitz nach dem *Wertprinzip* zu verteilen.

Um in Zukunft alle nur möglichen Arten von Umlegungsaufgaben für Baugebiete meistern zu können, sollte die Gesetzgebung verschiedene Verfahrensmöglichkeiten vorsehen. Es gibt Fälle, vor allem bei ungefährer Wertgleichheit der Grundstücke – was bei kleinen Baulandumlegungen meist der Fall ist –, bei denen das Flächenprinzip das einzig richtige ist, weil es einfacher und rascher zum Ziele führt. Die übrigen Baulandumlegungen, vor allem innerorts, sind dagegen zweckmäßigerweise nach dem Wertprinzip durchzuführen. Es sind natürlich auch noch

andere Verteilungsmethoden denkbar. Beispielsweise sei hier auf die Verteilung im Verhältnis zu den in das Verfahren eingeworfenen Schau- fensterlängen hingewiesen, wie sie in Deutschland bisweilen in Laden- straßen zur Anwendung gelangen. In bedeutenden Geschäftsstraßen mag diese Verteilungsart wertvoller sein als diejenige nach der Grundstücks- fläche. Da sich verfahrenstechnisch keine besonderen Durchführungs- schwierigkeiten stellen, sollte ein modernes Gesetz es den Gemeinden oder den Eigentümern überlassen, das für den besonderen Fall beste Um- legungsverfahren zu bestimmen.

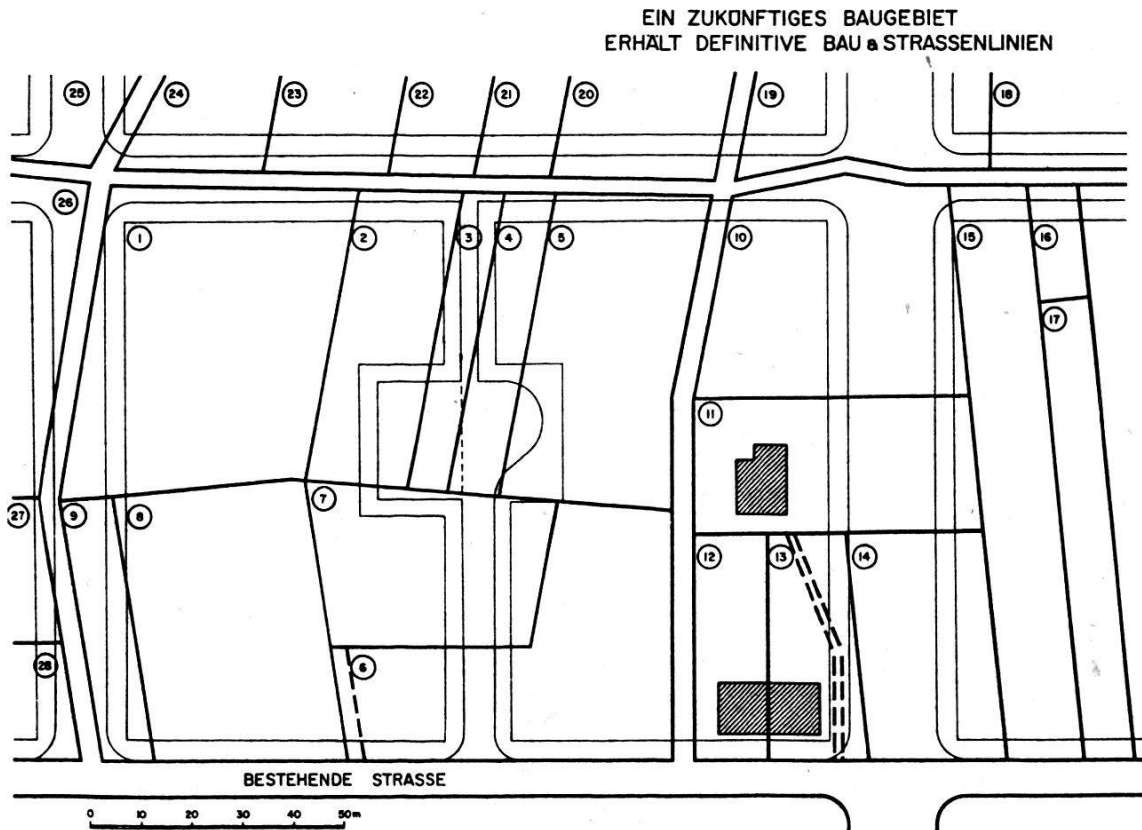


Bild 3

Die Regel wird aber immer das Flächen- oder das Wertprinzip sein. In Basel hat man im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines neuen Bodenordnungsgesetzes eine Baulandumlegung rein theoretisch nach dem Flächenprinzip und nach dem Wertverfahren bis in alle Einzelheiten untersucht. Bild 3 zeigt das untersuchte Gebiet im alten Besitzzustand zur Zeit der Festlegung des Bebauungsplanes. Ein erster Umlegungs- entwurf erfolgte nach dem Frontmeterverfahren, das heißt, jede Parzelle tritt im Neuzustand entsprechend ihrer Straßenfront die halbe Straßen- fläche ab, wobei aber, entsprechend dem kantonalen Gesetz, die maximale Beitragsbreite 12 m mißt. Die entsprechende Parzellenzuteilung ist im Plan 4 dargestellt.

UMLEGUNG NACH DEM FRONTMETER-VERFAHREN
NEUER BESITZSTAND

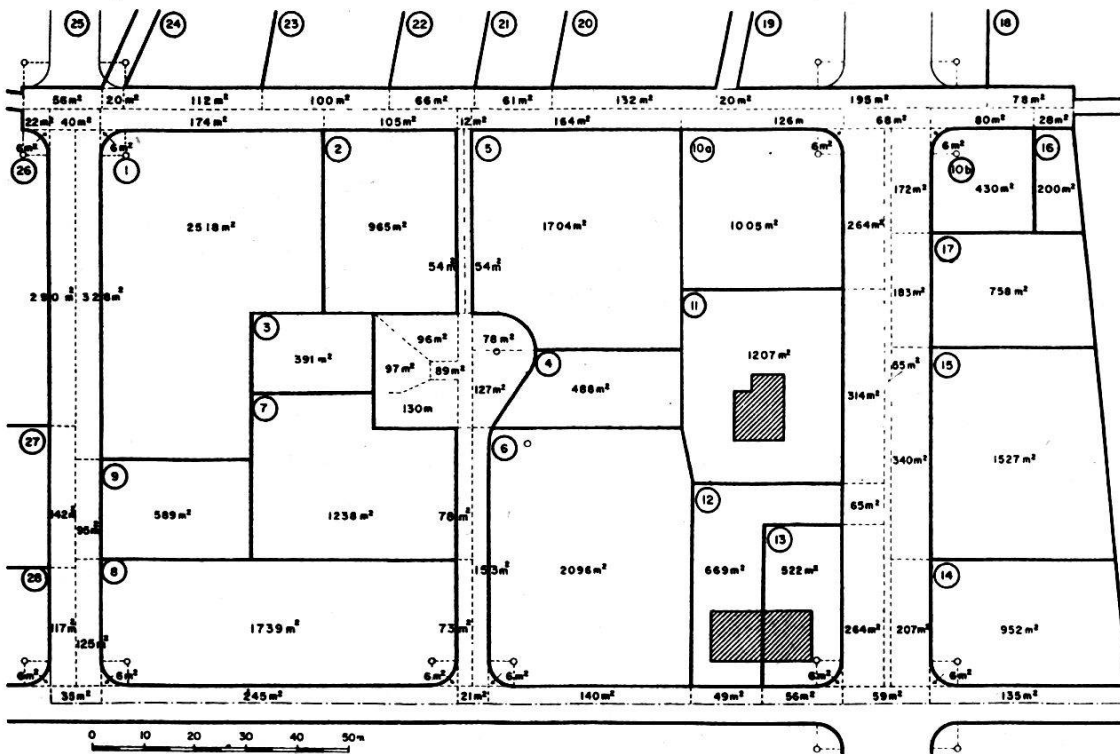


Bild 4

UMLEGUNG NACH WERTEN
NEUER BESITZSTAND

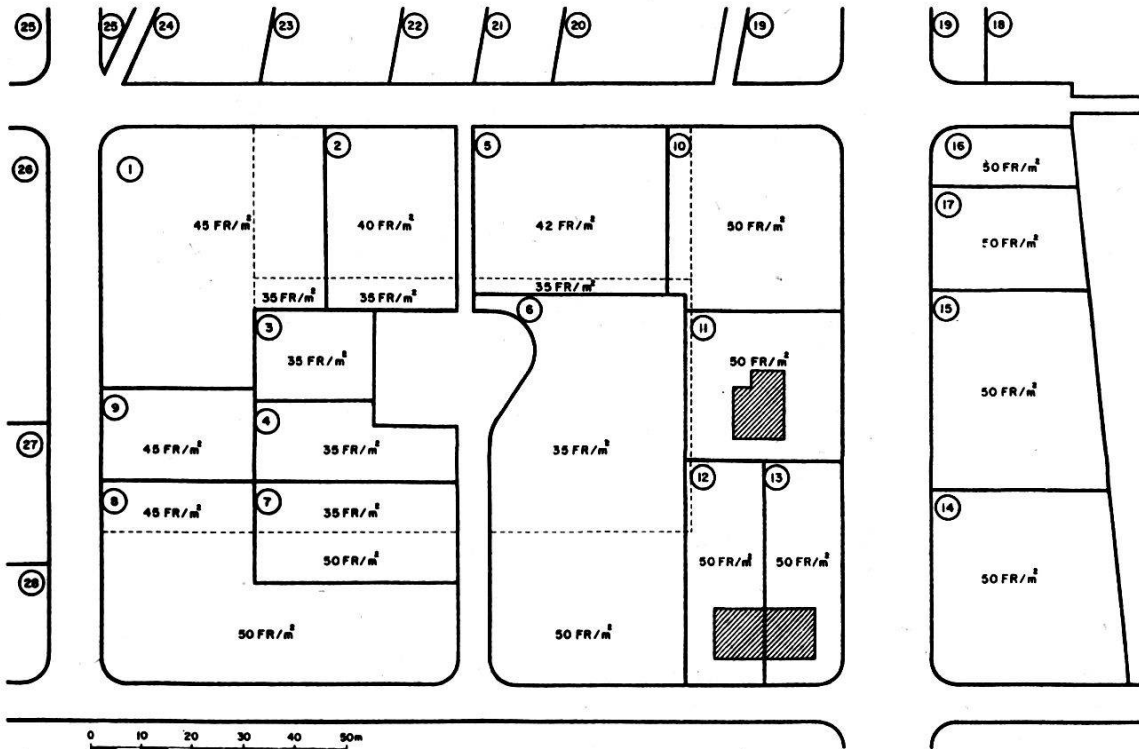


Bild 5

Beim Wertverfahren, das etwa 25 % mehr Arbeitsaufwand benötigte, wurde das bestehende Gebiet in Wertzonen unterteilt, ähnlich wie bei der Schätzung bei Güterzusammenlegungen, und auch gleichzeitig eine Neuschätzung des straßenbereinigten Bodens vorgenommen, in der Annahme, die Straßen seien bereits erstellt, die Anliegerbeiträge bezahlt. Bild 5 zeigt die Neuzuteilung bei dieser Methode. Man erkennt, daß die Zuteilungsentwürfe der Bilder 4 und 5 nicht genau miteinander übereinstimmen. Die wertmäßige Umlegung stellt das gerechtere Verfahren dar. Weitere Untersuchungen und Beispiele haben die obige Feststellung erhärtet. Auch im Ausland wurde die gleiche Erfahrung gemacht, und es ist verständlich, daß vor allem in Deutschland, wo die meisten Gemeinden ihre Baugebiete durch großzügige Baulandumlegungen ordnen, das Wertverfahren immer mehr aufkommt und die flächenmäßige Verteilung des Bodens nur für kleine, wertmäßig einheitliche Gebiete angewendet wird.

Die Aufgaben der Regionalplanung

Immer mehr wird in der Schweiz erkannt, daß die Regionalplanung zu einer dringenden Notwendigkeit geworden ist. Was aber ist Regionalplanung? Sobald wir darnach fragen, werden wir uns bewußt, wie schwer es fällt, eine zutreffende Antwort zu finden. Das hängt wohl nicht zuletzt damit zusammen, daß schon der Begriff «Regionalplanung» mehrdeutig ist. So ermächtigt das zürcherische Baugesetz den Regierungsrat dort, wo ein Bedürfnis nach zusammenhängender Planung besteht, über das Gebiet mehrerer Gemeinden unter Fühlungnahme mit deren Behörden einen Gesamtplan aufzustellen. Dieser soll namentlich die wichtigen Verkehrslinien, die Grundlagen für die Wasserversorgung und die Ableitung der Abwasser sowie die Wohn- und Industriegebiete, die für die öffentlichen Werke mit Freiflächen erforderlichen Areale, die von der Überbauung freizuhaltenden und die einstweilen vorwiegend landwirtschaftlich zu benützenden Gebiete sowie die Wälder enthalten. Zurzeit werden im Kanton Zürich für das gesamte Kantonsgebiet Gesamtpläne bearbeitet. Der Regierungsrat ist zuständig, diese festzusetzen. Er bestimmt damit weitgehend das Ermessen, das den Gemeinden bei den Ortsplanungen zusteht, während die Gesamtpläne für die Grundeigentümer direkt nicht verbindlich sind. Sachlich werden die Aufgaben der Regionalplanung im zürcherischen Baugesetz unter dem Begriff «Gesamtplan» klar umschrieben. Auch die Zuständigkeit ist geordnet. Noch wird aber abzuklären sein, in welchem Umfang das Ermessen der Gemeinden zur Regelung der Überbauung ihres Gemeindegebietes mit allen finanziellen Konsequenzen, die daraus entstehen, gewahrt bleibt. Sicher ist, daß der Kanton durch den Gesamtplan, aber auch innerhalb oder außerhalb des Gesamtplanes durch zahlreiche Anordnungen die Gestaltung des Kantons und damit auch der Regionen und der Gemeinden stark beeinflußt. Der Standort von Mittelschulen, Techniken, Kantons-