

Der Präsident
des Bundesverfassungsgerichts
— 1 PBvV 2/52 —

Karlsruhe, den 16. Juni 1954

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: Antrag auf Erstattung eines Rechtsgutachtens über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes

Bezug: 230. Plenarsitzung des 1. Deutschen Bundestages vom 17. September 1952 (Stenographische Berichte Band 13 S. 10551)

Das gemäß § 97 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht beantragte Rechtsgutachten beehre ich mich anliegend zu überreichen.

Dr. Wintrich

**Rechtsgutachten
des Bundesverfassungsgerichts
über
die Zuständigkeit des Bundes
zum Erlaß eines Baugesetzes**

Auf gemeinsamen Antrag des Bundestags, des Bundesrats und der Bundesregierung erstattet das Plenum des Bundesverfassungsgerichts das folgende Rechtsgutachten:

A.

I.

Der Deutsche Bundestag (1. Wahlperiode) beschloß am 13. September 1951 auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP:

„Die Bundesregierung wird ersucht, dem Bundestag den Entwurf des Baugesetzes, das das Bau-, Boden-, Planungs-, Anlieger- und Umlegungsrecht im Zusammenhang und bundeseinheitlich regeln soll, bis zum 31. Dezember 1951 vorzulegen.“

(vgl. Drucksache Nr. 2442 und Protokoll über die 162. Sitzung des ersten Bundestages S. 6583 f).

Da von verschiedenen Seiten, insbesondere von einigen Ländern, gegen die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung auf Gebieten des Baurechts verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden waren, übermittelte die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat am 29. April 1952 den Entwurf eines gemeinsamen Antrags an das Bundesverfassungsgericht auf Erstattung eines Rechtsgutachtens über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes (Drucksache Nr. 3362, 3403). Der Bundestag beschloß in der 215. Sitzung vom 28. Mai 1952, diesem Antrag beizutreten.

Im Rechtsausschuß des Bundesrats wurden rechtliche Zweifel über die Zulässigkeit des Gutachtens erhoben und in der Sache Änderungsvorschläge formuliert (vgl. Niederschrift über die Sitzung des gemeinsamen Unterausschusses des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen vom 25. Juni 1952 und Kurzprotokoll über die 98. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundesrats vom 3. Juli 1952). Der Bundesrat teilte die Bedenken nicht, nahm aber die Änderungsvorschläge an (89. Sitzung vom 18. Juli 1952).

Der Bundestag stimmte den vom Bundesrat vorgeschlagenen Abänderungen zu (230. Sitzung vom 17. September 1952, Drucksache Nr. 3669).

Daraufhin übermittelte die Bundesregierung dem Bundesverfassungsgericht mit Schreiben vom 6. Oktober 1952 den gemeinsamen Antrag auf Erstattung eines Rechtsgutachtens über folgende Fragen:

„I. Erstreckt sich die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach dem Grundgesetz, insbesondere nach Art. 74 Nr. 18 GG unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG, auf folgende Gebiete:

1. das Recht der städtebaulichen Planung, dessen Inhalt und Zweck darin besteht, daß die gesamte Bebauung in Stadt und Land, die zu ihr gehörigen baulichen Anlagen und Einrichtungen sowie die mit der Bebauung in Verbindung stehende Nutzung des Bodens durch eine der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmäßigkeit

sowie den sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Erfordernissen dienende Planung vorbereitet und geleitet werden sollen;

2. das Recht der Baulandumlegung.

Hierunter sind etwa zu verstehen Vorschriften über:

- a) Die Voraussetzungen, die Einleitung und Durchführung eines Verfahrens zur Umformung der von einem Bebauungsplan erfaßten oder zu erfassenden Grundstücke in raumökonomisch und bebauungsmäßig vorteilhaft zugeschnittene Neugrundstücke durch Herbeiführung entsprechender neuer Eigentumsgrenzen zum Zwecke der Ermöglichung einer dem Bebauungsplan entsprechenden Bebauung,
- b) die Grenzregelung, die in einem Austausch oder in einem einseitigen Erwerb von Flächen besteht, der zur Gewinnung eines oder mehrerer zweckmäßig geformter Bauplätze bei einer nur kleineren Zahl von Grundstücken erforderlich ist oder der Erlangung von Verbesserungen in der Benutzung bebauter Grundstücke und der Beseitigung unvorschriftsmäßiger Zustände dient,
- c) ein Verfahren, in dem die Grundstücke zu gemeinschaftlichem Eigentum vereinigt und den bauwilligen Miteigentümern jeweils in der sich im Rahmen der planmäßigen Entwicklung der gesamten Grundfläche ergebenden Örtlichkeit ein neues Grundstück zu Alleineigentum zugewiesen wird (gleitende Umlegung);

3. das Recht der Zusammenlegung von Grundstücken.

Hierunter sind Bestimmungen zu verstehen, die — namentlich im Zusammenhang mit Bebauungsplänen — die Erstellung größerer Baueinheiten ermöglichen, ferner welche die von kleinen Grundstücken, von unzweckmäßigen Eigentumsgrenzen und von einer Vielzahl von Eigentümern ausgehenden bahindernden Folgen beseitigen, sowie eine wirtschaftlichere Ausführung und Verwertung der Bauwerke durch Zusammenfassung von Grundstücken erreichen sollen;

4. das Recht der Bodenbewertung.

Dabei handelt es sich um Bestimmungen zur Erlangung allgemeingültiger Anhaltspunkte für die Bewertung des Bodens, wie sie bei der Planung, der Umlegung und der Zusammenlegung, bei der Landbeschaffung (Enteignung, z. B. Baulandenteignung), der Erschließung und bei sonstigen baurechtlichen Vorgängen sowie beim Bodenverkehr einheitlich benötigt werden;

5. das Bodenverkehrsrecht, d. h. Bestimmungen darüber, inwieweit Eigentums- und sonstige Rechtsänderungen an Grundstücken in den Baubereichen im Zusammenhang mit der baulichen Ordnung einer Genehmigungspflicht unterliegen;

6. das Erschließungsrecht, d. h. Bestimmungen über den Flächenerwerb und die Anlage von

- a) Gemeinbedarfsflächen (Ortsstraßen und Ortswege einschließlich der Plätze und Parkflächen sowie von öffentlichen Grünflächen),
- b) Versorgungseinrichtungen für Wasser, Strom und Gas,
- c) Einrichtungen zur Beseitigung und Verwertung der Abwässer und Abfallstoffe

sowie über die sich hieraus ergebenden Rechtsbeziehungen der öffentlichen Hand zu den Anliegern und den sonstigen Grundeigentümern;

7. das Baupolizeirecht im bisher gebräuchlichen Sinne?

- II. Ergibt sich aus Art. 105, 74 Nr. 18 GG die Befugnis des Bundes, unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG Abgabepflichten einzuführen, die etwa im Sinne der sogenannten Wertsteigerungsabgabe die Abschöpfung der Wertsteigerungen bezwecken, die ohne Aufwand des Eigentümers an Arbeit und Kapital durch Maßnahmen der Allgemeinheit, insbesondere durch die Auswirkungen der städtebaulichen Planung, entstanden sind?“

II.

Nachdem das Plenum des Bundesverfassungsgerichts beschlossen hatte, dem Antrag zu entsprechen, wurde der Bundesregierung und

den Regierungen der Länder Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Bundesregierung bejaht die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für sämtliche zur Begutachtung vorgelegten Fragen, und zwar insbesondere, weil sich aus dem Grundgesetz die Zuständigkeit für das Baurecht als Gesamtmaterie ergebe. Die Bayerische Staatsregierung verneint die Bundeszuständigkeit zur gesetzlichen Regelung des Baurechts als einer geschlossenen Gesamtmaterie und speziell die Zuständigkeit zur Ordnung des Baupolizeirechts; die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zur Einführung einer Wertsteigerungsabgabe ist nach ihrer Auffassung von deren Ausgestaltung abhängig. Die Regierung des Landes Baden-Württemberg schließt sich der Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung an. Die Regierungen der übrigen Länder haben sich nicht zur Sache geäußert.

B.

Nach § 97 BVerfGG können Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung in einem gemeinsamen Antrag das Bundesverfassungsgericht um Erstattung eines Rechtsgutachtens über eine bestimmte verfassungsrechtliche Frage ersuchen. Das Gericht hatte also zu prüfen, ob ein Gutachten über eine „bestimmte verfassungsrechtliche Frage“ beantragt wird. Die Fragen, die dem Bundesverfassungsgericht im vorliegenden Antrag gestellt worden sind, beziehen sich auf die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Das sind bestimmte verfassungsrechtliche Fragen, vorausgesetzt allerdings, daß der Gegenstand der gesetzgeberischen Regelung genügend scharf umrissen ist. Etwaige Zweifel in dieser Beziehung werden bei der Behandlung der einzelnen Fragen erörtert. Vorweg sei bemerkt, daß das Gericht für alle Hauptfragen die ausreichende Konkretisierung des Gesetzgebungsgegenstandes angenommen hat.

C.

I.

1. Den Ausgangspunkt jeder Untersuchung über die Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern bildet Art. 70 GG. Danach haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungs-

befugnisse verleiht. In der Regel kann sich eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nur aus einer ausdrücklichen Verleihung im Grundgesetz ergeben. Ob und inwieweit etwa diese Regel Ausnahmen erleidet, wird später, soweit erforderlich, zu untersuchen sein.

Von den Materien, die im Katalog der Bundeszuständigkeiten (Art. 73 ff. GG) aufgeführt sind, kommen vor allem in Frage aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Art. 74 Nr. 18:

der Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;

aus dem Bereich der Rahmengesetzgebung Art. 75 Nr. 4:

die Bodenverteilung, die Raumordnung und der Wasserhaushalt.

2. In den Bereichen der Art. 74 und 75 GG hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nur, soweit aus bestimmten Gründen ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht (Art. 72 Abs. 2 GG). Da im Gutachten-Antrag die Frage nach der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes „unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG“ gestellt ist, ist im Gutachten nicht zu untersuchen, ob im Bereich des Baurechts das in Art. 72 Abs. 2 GG verlangte Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht.
3. Hingewiesen sei noch darauf, daß nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung gefragt ist. Es geht in diesem Gutachten nicht darum, ob der Bund, die Länder oder die Gemeinden zuständig sind, zu planen, zu erschließen usw., sondern nur darum, ob der Bund befugt ist, die Vorschriften zu erlassen, nach denen diese Aufgaben der Verwaltung ausgeführt werden sollen.

II.

Im Katalog der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes ist eine Materie „Baurecht“ nicht ausdrücklich aufgeführt. Es fragt sich aber, ob sich auch ohne ausdrückliche Aufführung aus dem Grundgesetz eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Baurecht als Gesamtmaterie — mindestens soweit es die im Gutachten-Antrag unterschiedenen Einzelbereiche umfaßt — herleiten läßt. Eine Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Baurechts als Gesamtmaterie nimmt die Bundes-

regierung an. Sie meint, diese ergebe sich schon aus einzelnen Materien des Zuständigkeitskatalogs, jedenfalls aber aus der Gesamtheit mehrerer solcher Materien unter Heranziehung des „korrigierenden Gesichtspunktes des Sachzusammenhangs“.

Als Materien, die das Baurecht als Gesamtmaterie mitumfassen sollen, werden angeführt „Bodenrecht“, „Wohnungswesen“, „Siedlungs- und Heimstättenwesen“ und schließlich „Kriegsschäden und Wiedergutmachung“ (Art. 74 Nr. 9 und Art. 120 GG).

1. Der Bundesminister für Wohnungsbau führt aus:

„Das Bodenrecht‘ muß . . . als die Summe der Bestimmungen definiert werden, welche die aus dem Interesse der Gemeinschaft sich ergebenden Notwendigkeiten in bezug auf Grundstücksverkehr, Grundstücksform, Besitzverhältnisse und Nutzungsweise regeln. Damit ist begrifflich das gesamte Baurecht eingeschlossen.“

In der Begründung zu dem Referentenentwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland, den der Bundesminister für Wohnungsbau unter dem 1. September 1950 der Öffentlichkeit übergeben hat, meint Dittus (S. 101 zu Nr. 20d):

„Durch die als Grundstücksverkehr und Bodenrecht bezeichneten Gebiete wird der gesamte bodenordnende Inhalt des Entwurfs, also die Regelung der Bodennutzung durch das Planungsrecht, die Bodenverteilung in der Landbeschaffung und Erschließung, die Umgestaltung der Grundstücke in der Um- und Zusammenlegung sowie die Bodenbewertung und die Regelung des Bodenverkehrs mitumfaßt. Bedeutsam ist hierbei, daß nach den Materialien des Grundgesetzes das Bodenrecht einerseits den Sektor des agrarischen und forstwirtschaftlichen Bodens, andererseits aber den bebauten oder zur Bebauung bestimmten Boden einschließt und außerdem ausdrücklich alle diejenigen Regelungen als Bestandteile des Bodenrechts angesehen wurden, die für den Wiederaufbau zerstörter Städte usw. erlassen werden müssen.“

Das Gericht kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Das Grundgesetz hat in Art. 74 Nr. 18 neben die Materie „Bodenrecht“ eine Reihe von anderen Materien gesetzt. Wären diese anderen Materien als Ausdeutung des Bodenrechts oder als Bei-

spiele gedacht, so müßte dies in der Wortfassung der Bestimmung zum Ausdruck kommen, so wie etwa Art. 74 Nr. 11 das „Recht der Wirtschaft“ oder Art. 74 Nr. 12 das „Arbeitsrecht“ durch Hinweise auf einzelne Bestandteile dieser Materien erläutert. In Nr. 18 aber steht das Bodenrecht nicht einmal an der Spitze, sondern der Grundstücksverkehr, der sicher zum Bodenrecht in jener weiten Auslegung gehören würde, ist ihm vorangestellt. Selbst das landwirtschaftliche Pachtwesen ist nicht als vom Bodenrecht eingeschlossene Materie angesehen, sondern selbständig angeschlossen worden, wenn auch mit dem Bodenrecht zu einer Gruppe zusammengefaßt. Alle Materien, die Art. 74 Nr. 18 aufführt, sind völlig gleichgewichtig nebeneinandergestellt. Mithin können alle nur als selbständige Sondermaterien gemeint sein.

Noch weniger können die in Art. 75 Nr. 4 GG genannten Materien „Bodenverteilung“ und „Raumordnung“ Bestandteile des Bodenrechts im Sinne des Grundgesetzes sein; denn sie sind in einem anderen Verfassungsartikel aufgeführt, und überdies ist die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für diese Materien auf Rahmenvorschriften beschränkt.

Das Bodenrecht im Sinne von Art. 74 Nr. 18 GG kann also nicht einen so weiten Bereich umfassen, wie die Bundesregierung annimmt. Es muß vielmehr ein engerer Bereich gemeint sein. Zur Beantwortung der Frage, ob das Bodenrecht das Baurecht als Gesamtmaterie mitumschließt, bedarf es einer Abgrenzung der Materie Bodenrecht nicht. Es genügt die Feststellung, daß neben die Materie Bodenrecht andere Materien gestellt sind, die mehr oder weniger auch baurrechtliche Elemente enthalten. Schon dies rechtfertigt die Folgerung, daß das Baurecht als Gesamtmaterie nicht Bestandteil des Bodenrechts sein kann.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 74 Nr. 18 GG bestätigt diese Auffassung. Der Gesetzgebungskatalog des Grundgesetzes ist im steten Rückblick auf die Weimarer Reichsverfassung formuliert worden. Im Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee heißt es dazu grundsätzlich (S. 31):

„Die Aufzählung der einzelnen Gesetzgebungszuständigkeiten schließt sich auf vielen Gebieten dem Katalog der Weimarer Verfassung an . . . An einigen

Stellen erwies sich eine Vermehrung des Katalogs wegen der fortgeschrittenen und fortschreitenden wirtschaftlichen und technischen Entwicklung als nötig. Auch die Formulierungen sind, wo es angängig war, aus der Weimarer Verfassung übernommen worden, zumal Rechtsprechung und Verwaltung mit übernommenen und abgeklärten Fassungen leichter arbeiten als mit völlig neuen.“

Dieser Einsicht ist auch der Parlamentarische Rat gefolgt, wie ein Vergleich der Art. 73 ff. GG mit Art. 6 ff. WRV zeigt. Für den hier interessierenden Bereich bot Art. 10 Nr. 4 WRV das Vorbild, der das Reich ermächtigte, im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufzustellen für:

das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, die Bindung des Grundbesitzes, das Wohnungswesen und die Bevölkerungsverteilung.

Aus den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung ergibt sich nun, daß damals die Aufnahme einer Materie „Bauwesen“ in den Art. 10 Nr. 4 bereits erwogen worden ist. Von der Aufnahme dieses Begriffs in den Zuständigkeitskatalog wurde aber abgesehen, weil man die Zuständigkeit des Reiches nicht nach dieser Richtung erweitern wollte (37. Sitzung des Verfassungsausschusses, Verhandlungen der Deutschen Nationalversammlung Bd. 336 S. 417 f.).

Wenn der Parlamentarische Rat mit dem Begriff „Bodenrecht“ im Gegensatz zur Weimarer Nationalversammlung die längst anerkannte und in Gesetzesentwürfen und literarischen Äußerungen vielfach behandelte Materie „Bauwesen“ oder „Baurecht“ (vgl. unten C II 5) hätte erfassen wollen, dann hätte das zum Ausdruck gebracht werden müssen. Das Grundgesetz hat nicht einfach die Zuständigkeitsregelung der Weimarer Reichsverfassung übernommen, sondern es hat mehrere neue Materien hinzugefügt und einen neuen Trennungsstrich zwischen konkurrierender Vollgesetzgebung und Rahmengesetzgebung gezogen. Soweit es aber Materien aus der Weimarer Reichsverfassung übernommen hat, muß angenommen werden, daß sie in demselben Sinne zu verstehen sind, wie dies in der Weimarer Reichsverfassung der Fall war.

Da sich die Materie Baurecht nicht im Katalog der Art. 74 und 75 findet, ist durch das Grundgesetz eine Gesamtmaterie Bau-

recht der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht zugewiesen worden. Deshalb kann die Materie Bodenrecht ebensowenig wie eine der anderen in Art. 74 oder 75 aufgezählten Gesetzgebungsmaterien dahin ausgelegt werden, daß sie das Baurecht als Ganzes mitumfaßt.

2. Für das „Wohnungswesen“ kommt hinzu, daß es sich hierbei, wie sich schon aus dem Wort ergibt, nur um Angelegenheiten handeln kann, die sich auf Wohnzwecken dienende Gebäude beziehen. Es kann hier dahingestellt bleiben, ob der Begriff Wohnungswesen nur bereits erstellte Wohnungen oder auch Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues umfaßt; denn auch aus der weiteren Auslegung des Begriffs kann eine Gesetzgebungszuständigkeit für das gesamte Baurecht nicht hergeleitet werden.

3. Gestützt auf die Reichsgesetzgebung seit 1934 wird nun dem Begriff „Siedlungswesen“ im Grundgesetz die Bedeutung beigelegt, daß damit das Baurecht als Gesamtmaterie gemeint sei. Es wird darauf verwiesen, daß auf Grund des § 1 des Reichsgesetzes über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. Juli 1934 (RGBl. I S. 568) eine Anzahl Verordnungen ergangen sind, die die verschiedensten Gebiete des Bauwesens betreffen, so z. B. Verordnung über die Regelung der Bebauung vom 15. Februar 1936 (RGBl. I S. 104), Verordnung über Baugestaltung vom 10. November 1936 (RGBl. I S. 938), Verordnung über baupolizeiliche Zulassung neuer Baustoffe vom 8. November 1937 (RGBl. I S. 1177), Verordnung zur Hebung der baulichen Feuer-sicherheit vom 20. August 1943 (RGBl. I S. 497).

Selbst wenn man mit dem Oberverwaltungsgericht Hamburg (Urteil vom 24. Februar 1951, DVBl. 1951 S. 219) annehmen wollte, daß der Begriff „deutsches Siedlungswesen“ in dem Gesetz vom 3. Juli 1934 ein umfassenderer ist und das Planungs-, Siedlungs- und öffentliche Baurecht ganz allgemein damit gemeint ist, so würde diese Begriffsbestimmung doch nur für den Bereich dieses Gesetzes gelten und keineswegs allgemein gültig und für die Zukunft maßgebend dem Begriff Siedlungswesen einen neuen Inhalt gegeben haben. Diese Auslegung ist übrigens keineswegs zwingend. § 1 des Gesetzes vom 3. Juli 1934 lautet:

„Der Reichsarbeitsminister wird ermächtigt, bis zur reichsgesetzlichen Regelung des Planungs-, Siedlungs- und öffentlichen Baurechts diejenigen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um das deutsche Siedlungswesen zu überwachen und zu ordnen.“

Diese Fassung läßt gerade die Deutung zu, daß der damalige Gesetzgeber durchaus zwischen dem Planungsrecht, dem Siedlungsrecht und dem öffentlichen Baurecht unterschieden hat, so daß auch nach der damaligen Gesetzessprache das Siedlungswesen nur einen engeren Bereich bezeichnete. Die Ausdeutung, die der Reichsarbeitsminister in der Verordnungspraxis der Ermächtigung des § 1 gegeben hat, kann nicht als Beweis für eine Wandlung des Inhalts des Rechtsbegriffs „Siedlungswesen“ dienen. Die autoritäre, jeder parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle entrückte nationalsozialistische Regierung handhabte Verordnungsdelegationen nicht nach den für rechtsstaatliche Verfassungen maßgebenden Grundsätzen, da für sie die Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung bedeutungslos geworden war.

Es liegt näher, auf die Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung über die Zuständigkeit des Reiches zurückzugreifen. Dort findet sich in Art. 10 Nr. 4 der Begriff des „Ansiedlungswesens“, und Art. 155 Abs. 2 spricht von der „Förderung der Siedlung“. Unter Ansiedlung ist hier, wie auch die Zusammenstellung „Ansiedlungs- und Heimstättenwesen“ ergibt, dasjenige gemeint, was regelmäßig im bodenpolitischen Sinne unter Siedlungswesen verstanden wird, nämlich die Begründung neuer Wohnstätten in Verbindung mit der Zuteilung von Grund und Boden zu landwirtschaftlicher oder gärtnerischer Nutzung. Gestützt auf die Kompetenz des Art. 10 Nr. 4 erließ der Weimarer Gesetzgeber das Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919. Dadurch wurden die Länder verpflichtet, „gemeinnützige Siedlungsunternehmungen“ zu begründen „zur Schaffung neuer Ansiedlungen sowie zur Hebung bestehender Kleinbetriebe, doch höchstens auf die Größe einer selbständigen Ackernahrung“. Die Verordnung über die weitere Förderung der Kleinsiedlung vom 19. Februar 1935 (RGBl. I S. 341) bezeichnet als Kleinsiedlung „nichtbäuerliche Siedlungen, die nach Größe, Bodenbeschaffenheit und Einrichtung dazu be-

stimmt und geeignet sind, den Siedlern aus vorwiegend gartenbaummäßiger Nutzung des Landes in Verbindung mit Kleintierhaltung eine wichtige Ergänzung ihres sonstigen Einkommens zu bieten und ihnen den Lebensunterhalt auf diese Weise wesentlich zu erleichtern“. Daß die Ordnung der „Besiedlung“ auch von der nationalsozialistischen Gesetzgebung als eine besondere Aufgabe angesehen wurde, ergibt sich u. a. aus dem Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. Dezember 1933 (RGBl. I S. 659), wo ausdrücklich die Wohnsiedlung von der überwiegend landwirtschaftlichen Besiedlung im Sinne des Reichssiedlungsgesetzes unterschieden wird. Hier zeigt sich, daß der Begriff des Siedlungswesens gegenüber seiner ursprünglichen Bedeutung — landwirtschaftliche Besiedlung — umfassender geworden ist und auch die Wohnsiedlung einschließt. Immer aber handelt es sich um die spezielle Aufgabe, Menschen sesshaft zu machen, nicht darum, ganz allgemein das Bauwesen zu regeln. Auch die grundlegenden Gesetze der nationalsozialistischen Zeit ergeben, daß der Inhalt des Begriffs Siedlungswesen, wie er sich in der Zeit von 1920 bis 1945 entwickelt hat, entgegen der Auffassung des Bundeswohnungsbauministers keineswegs die ganze bauliche Ordnung einschließt. Würde der Begriff Siedlungswesen jenen weitgespannten Inhalt haben, den die Bundesregierung ihm beilegen will, so wäre es insbesondere unverständlich, warum daneben noch in Art. 74 Nr. 18 GG das „Wohnungswesen“ und das „Heimstättenwesen“ aufgeführt sind.

Die Beratungen im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates ergeben, daß man bei der Kompetenzbestimmung Siedlungswesen an jene Materie gedacht hat, die im Reichssiedlungsgesetz geregelt ist (Verhandlungen des Hauptausschusses S. 90).

Weder Wortlaut noch Entstehungsgeschichte des Art. 74 Nr. 18 GG geben also der weiten Auslegung des Begriffs „Siedlungswesen“ eine zulängliche Grundlage. Es kann daher nicht anerkannt werden, daß diese Kompetenzbestimmung den Bund ermächtigt, das Baurecht als eine Gesamtmaterie gesetzgeberisch zu ordnen.

4. Abwegig ist endlich auch der Versuch des Gutachtens des Deutschen Volksheimstät-

tenwerks Bielefeld über die Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiete des Baurechts (1950), aus Art. 74 Nr. 9 und Art. 120 GG, die die Kriegsschäden und die Wiedergutmachung betreffen, eine umfassende baurechtliche Zuständigkeit des Bundes abzuleiten. Diese Artikel betreffen lediglich die finanzielle Abgeltung der Schäden. Auch die Verhandlungen im Parlamentarischen Rat (vgl. JbÖffR Bd. I S. 513) ergeben nicht den geringsten Anhaltspunkt für die Auffassung des Volksheimstättenwerks.

5. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Baurecht als Gesamtmaterie läßt sich, wie gezeigt wurde, aus den im Zuständigkeitskatalog des Grundgesetzes aufgeführten Einzelmaterien nicht herleiten. Gegen den Gedanken, diese Zuständigkeit aus der Gesamtheit aller in Art. 74 Nr. 18 genannten Materien abzuleiten, spricht schon die Erwägung, daß es die nächstliegende Methode gewesen wäre, eine Gesetzgebungszuständigkeit dadurch zu schaffen, daß die Materie Baurecht ausdrücklich in den Katalog aufgenommen wurde. Das ist nicht geschehen. Demgegenüber wird behauptet, das Baurecht sei „als eine geschlossene Materie und als ein selbständiges Rechtsgebiet“ zur Zeit der Beratungen des Grundgesetzes noch nicht bekannt gewesen; allenfalls habe sich der Begriff Baurecht damals noch „in der Konsolidierung“ befunden. Damit soll offenbar gesagt sein, der Begriff Baurecht sei noch nicht zur Aufnahme in den Gesetzgebungskatalog des Grundgesetzes reif gewesen.

Das trifft jedoch nicht zu. Oben ist schon darauf hingewiesen, daß die Aufnahme der Materie „Bauwesen“ in den Zuständigkeitskatalog bereits bei Formulierung des Art. 10 Nr. 4 WeimVerf erörtert worden ist. 1926 wurde der Entwurf eines Preußischen „Städtebaugesetzes“ veröffentlicht (Preußischer Staatsrat 1926, Drucksache Nr. 209). Ihm folgte 1931 ein Referentenentwurf für ein „Reichsstädtebaugesetz“ (RARbBl. 1931, S. 266 ff.). Schließlich wurde 1942 ein Entwurf zu einem „Deutschen Baugesetzbuch“ vorgelegt. In der von Dittus herausgegebenen Schrift „Baurecht im Werden“ (1951) sind (S. 1 bis S. 93) eine ganze Anzahl Abhandlungen aus den Jahren 1946 bis 1948 abgedruckt, die sich mit

dem „Baurecht“ und einer einheitlichen deutschen Baugesetzgebung befassen. Angesichts der weitgehenden Zerstörung der Städte, die schon vor dem Erlaß des Grundgesetzes zu dem Erlaß von Aufbau-gesetzen der Länder geführt hatte, war der Erlaß baurechtlicher Normen vor-dringlich. Sollte diese Aufgabe dem Bund übertragen werden, so hätte nichts näher gelegen, als dem Bund die Zuständigkeit dafür ausdrücklich zu geben und sich, falls erforderlich, um eine Klarstellung des Begriffs „Baurecht“ zu bemühen. Die Verhandlungen im Parlamentarischen Rat und seinen Ausschüssen ergeben aber keinen Anhalt dafür, daß es die Absicht des Grundgesetzgebers gewesen sei, durch die Aufzählung der einzelnen Materien eine Zuständigkeit des Bundes für das Baurecht als Ganzes zu schaffen.

6. Offenbar hat auch die Bundesregierung Zweifel, ob die Zusammenfassung mehrerer Materien des Zuständigkeitskatalogs in Art. 74 Nr. 18 GG zu einer uneingeschränkten Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Baurecht führen kann. Sie stützt daher ihre These mit dem „korrigierenden Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs“, indem sie vorträgt:

„Es liegt hier die Annahme nahe, daß dem Grundgesetzgeber eine kombinierte Gesamtmaterie vorgeschwebt hat, die er durch eine Mehrheit von unter sich nicht zu scheidenden, sondern nur zu addierenden Bezeichnungen identifizieren wollte. Bildhaft gesprochen würde das eine Mehrheit von sich teilweise überdeckenden Kreisen bedeuten, wobei die Überdeckungsflächen auf sich beruhen können, und es nur auf die äußeren Kreislinien ankommt, die die Abgrenzung zur Außenfläche ergeben. Aber gerade dieses Bild zeigt die Ungunst einer solchen Abgrenzung, weil sich eine Reihe einspringender Ecken ergibt, die der Abrundung bedürfen. Es ergibt sich also, daß hier dem korrigierenden Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs besondere Bedeutung zukommen muß.“

Es mag dahingestellt bleiben, ob und unter welchen Voraussetzungen im einzelnen Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes aus dem Gedanken des Sachzusammenhangs abgeleitet werden können. Soviel

steht jedenfalls fest, daß die bloße Erwägung, es sei zweckmäßig, mit einer dem Bund ausdrücklich zugewiesenen Materie gleichzeitig auch eine verwandte Materie zu regeln, nicht zur Begründung einer Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ausreicht. Ein sogenannter Sachzusammenhang vermöchte vielmehr eine Zuständigkeit nur dann zu stützen, wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie (vgl. Bundesrecht und Bundesgesetzgebung, Bericht über die Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt am Main am 22. und 23. Oktober 1949, S. 192 III). Nun kann aber nicht anerkannt werden, daß etwa die Regelung der Materien Bodenrecht, Wohnungswesen, Siedlungs- und Heimstättenwesen ohne Regelung des gesamten Baurechts sinnvoll nicht möglich sei.

Nur beiläufig sei bemerkt, daß das vielfach betonte Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung des gesamten Baurechts dem Bund nicht das Recht der Gesetzgebung zu verleihen vermag, daß dieses Bedürfnis vielmehr gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hinzukommen muß, wenn aus anderen Gründen die grundsätzliche Zuständigkeit des Bundes zu bejahen ist.

7. Auch aus dem Gesichtspunkt der „Natur der Sache“ ist eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Baurecht nicht zu begründen. Es mag zutreffen, daß die Art. 30 und 70 GG die Anerkennung einer Zuständigkeit des Bundes für die Aufgaben nicht ausschließen, die sich unmittelbar aus dem Wesen und der verfassungsmäßigen Organisation des Bundes ergeben (natürliche Bundesaufgaben). Die Regelung des Baurechts gehört jedenfalls nicht zu diesen Aufgaben. So wenig es möglich ist, daß der Sitz der Bundesregierung oder die Bundessymbole von den Ländern in — gleichlautenden oder abweichenden — Gesetzen bestimmt werden, so gut ist es andererseits vorstellbar,

daß das Baurecht durch Gesetze der Länder geregelt wird. Sollte eine unterschiedliche Regelung durch Ländergesetzgebung unzweckmäßig erscheinen, so macht das, wie bereits ausgeführt, die Regelung des Baurechts noch nicht zu einer natürlichen Aufgabe des Bundes in dem Sinne, daß sich daraus eine Bundeszuständigkeit herleiten ließe.

8. Die Bundesregierung weist weiter darauf hin, daß der Inhalt des Grundgesetzes wie der Inhalt aller Gesetze „im Wege der Auslegung einem Wandel infolge Änderung der Verhältnisse und Anschauungen unterliegen“ könne. Es fragt sich also, ob das vorstehend gewonnene Ergebnis — Unzuständigkeit des Bundes zur Regelung des Baurechts als einer Gesamtmaterie — nur für das Jahr 1949 oder auch noch für den gegenwärtigen Zeitpunkt gilt.

Es kann dahingestellt bleiben, ob der Gesichtspunkt des Bedeutungswandels überhaupt auf Bestimmungen des Grundgesetzes, die die Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern abgrenzen, anwendbar ist. Eine Verfassungsbestimmung kann einen Bedeutungswandel dann erfahren, „wenn in ihrem Bereich neue, nicht vorausgesehene Tatbestände auftauchen oder bekannte Tatbestände durch ihre Einordnung in den Gesamtablauf einer Entwicklung in neuer Beziehung oder Bedeutung erscheinen“ (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Juli 1953, BVerfGE 2, 401). Die Voraussetzungen, die hier für die Möglichkeit eines Bedeutungswandels aufgestellt werden, liegen für die das Baurecht berührenden Zuständigkeitsvorschriften des Grundgesetzes nicht vor. In den fünf Jahren seit Erlaß des Grundgesetzes sind in dem Bereich der hier zu prüfenden Verfassungsbestimmungen weder neue nicht vorausgesehene Tatbestände aufgetaucht noch erscheinen bekannte Tatbestände in neuer Beziehung oder Bedeutung. Es sind auch keine anderen Umstände zu erkennen, die einen Bedeutungswandel der Zuständigkeitsvorschriften hervorgerufen haben könnten.

III.

Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Baurecht als Gesamtmaterie ergibt sich also weder aus einer einzelnen

Materie des Zuständigkeitskatalogs noch aus der Zusammenfassung von einzelnen Materien unter Heranziehung des Gedankens des Sachzusammenhangs oder des Wandels der Verhältnisse noch aus der „Natur der Sache“. Die Bundeskompetenz muß vielmehr für die einzelnen im Gutachten-Antrag bezeichneten Bereiche jeweils gesondert aus dem Grundgesetz nachgewiesen werden. Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch das durch einen vom Bundesminister für Wohnungsbau eingesetzten Gutachterausschuß erstattete Gutachten über die Erfordernisse der Bau- und Bodengesetzgebung (Weinheimer Gutachten) vom 29. April 1952 (Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau Heft 1).

1. *Das Recht der städtebaulichen Planung*

Gegenstand der städtebaulichen Planung ist nach der Erläuterung der gestellten Frage die Vorbereitung und Leitung der gesamten Bebauung in Stadt und Land, der zu ihr gehörigen baulichen Anlagen und Einrichtungen sowie der mit der Bebauung in Verbindung stehenden Nutzung des Bodens.

Die Eigenart der Materie und ihr Zusammenhang mit Landesplanung und Raumordnung bedingen, daß die Frage nicht bestimmt gestellt werden kann, als es geschehen ist. Für ihre Beantwortung müssen allerdings die verschiedenen Stufen der auf die Nutzung des Bodens bezüglichen Planung unterschieden werden, soweit dies für die Bestimmung der gesetzgeberischen Zuständigkeit von Bedeutung ist.

Ausgangspunkt für die Untersuchung der Zuständigkeit des Bundes kann sein das „Bodenrecht“ in Art. 74 Nr. 18 GG und die „Raumordnung“ in Art. 75 Nr. 4 GG.

Der Begriff „Bodenrecht“ kann, wie im Abschnitt C II 1 des Gutachtens ausgeführt worden ist, nicht diejenigen Materien mitumfassen, die in Art. 74 Nr. 18 selbständig neben dem „Bodenrecht“ aufgeführt sind. Zur Materie „Bodenrecht“ gehören vielmehr nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.

Soweit es sich bei der städtebaulichen Planung um die „Leitung“ handelt, d. h., soweit die Pläne verbindliche Kraft für den einzelnen Grundstückseigentümer haben, bestimmen diese Pläne, in welcher Weise der

Eigentümer sein Grundstück nutzen darf, insbesondere, ob er überhaupt bauen darf und in welcher Weise (gewerblicher Bau oder Wohnhaus; Landhausbauweise oder Bau-block; ländliche Siedlung usw.). Die städtebauliche Planung bestimmt also insoweit die rechtliche Qualität des Bodens. Das Recht, das diese Planung vorsieht und ordnet, gehört darum zum Bodenrecht i. S. des Art. 74 Nr. 18 GG.

Unter Umständen zwingen die Erfordernisse des modernen Städtebaus dazu, die Aufstellung eines verbindlichen Bebauungsplanes in der dafür zuständigen Ortsstufe durch Pläne vorzubereiten, die zunächst einmal die Flächenaufteilung im großen vornehmen und die Bebauung im allgemeinen festlegen. Die Aufstellung der vorbereitenden Pläne kann also eine notwendige Voraussetzung für die richtige Erfüllung der der Ortsstufe gestellten Verwaltungsaufgabe sein, die Bebauung planvoll zu leiten. Obwohl diese vorbereitenden Pläne Rechtswirkungen nur innerhalb der Verwaltung entfalten, hängen sie doch untrennbar mit dem letzten, für den Eigentümer verbindlichen Plan zusammen. Es handelt sich also um eine einheitliche Gesetzgebungsmaterie. Ist der Bundesgesetzgeber zuständig, die Vorschriften für die Aufstellung des verbindlichen Bebauungsplanes zu erlassen, weil es sich insofern um „Bodenrecht“ handelt, so ist er auch zuständig vorzuschreiben, daß im Bedürfnisfall vorbereitende Pläne aufgestellt werden. Insofern wird die Zuständigkeit des Bundes nicht aus Sachzusammenhang begründet, sondern die Materie „Bodenrecht“ wird in der speziellen Richtung auf das Planungsrecht ausgelegt.

Es kann örtlich geplant werden, ohne daß diese Planung von einer überörtlichen Planung abhängt. Ursprünglich wurde nur in der Ortsstufe geplant. Erst später setzte die überörtliche Planung als Landesplanung oder Raumordnung durch einen übergeordneten Verband und unter größeren, umfassenderen Gesichtspunkten ein. Für sie ist die bauliche Nutzung des Bodens nur ein Element der gesamten Planung. Selbst wenn nun die überörtlichen Pläne für die Ortsstufe verbindlich werden, so ist doch diese Planung nicht ein Bestandteil des vom Bodenrecht umfaßten Planungswesens. Die Bindung würde sich nur innerhalb der verschiedenen Stufen der öffentlichen Verwaltung auswirken. Regelt der Gesetzgeber eine solche überörtliche

Planung, so ordnet er die Verwaltungsaufgabe als solche, nicht das rechtliche Schicksal des Grund und Bodens. Erst da, wo die Pläne in dem örtlichen Planungsraum der Gemeinde konkretisiert werden, wo also die Stufe der städtebaulichen Planung erreicht ist, ist jene unmittelbare rechtliche Beziehung der Planung zum Grund und Boden erreicht, die die Gesetzgebung über diese Planung zu einem Teil des Bodenrechts macht.

Die überörtliche Planung fällt unter den Begriff der „Raumordnung“ im Sinne des Art. 75 Nr. 4 GG. Diese ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt.

In der Gesetzessprache erscheint der Begriff „Raumordnung“ zuerst im Jahre 1935. Durch das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand vom 29. März 1935 (RGBl. I S. 468) und den Erlaß über die Reichsstelle für Raumordnung vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 793) wurde eine „Reichsstelle für Raumordnung“ geschaffen, der als Aufgabe gestellt war „die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet“. Der Reichs- und Landesplanung wurde durch die Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936 (RGBl. I S. 104) der organisatorische Rahmen gegeben. Auch in der Nachkriegsgesetzgebung wird die Bezeichnung „Raumordnung“ durchweg nur für die überörtliche Planung gebraucht (zusammengestellt von Klamroth „Organisation und rechtliche Grundlagen der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin“, Heft 16 der Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung Bonn, Anhang S A 18 ff.).

So bezeichnet § 1 des Nordrhein-Westfälischen Landesplanungsgesetzes vom 11. März 1950 (GVBl. S. 41) als Aufgabe der Landesplanung: „die übergeordnete, zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung im Lande Nordrhein-Westfalen zu entwickeln . . .“. Als „Raumordnungspläne“ werden in § 3 Pläne bezeichnet, „die die geordnete Nutzung des

Bodens, insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft, der Industrie, des Verkehrs, der Bebauung, des Schutzes des Heimatbildes und der Erholung in 'den Grundzügen regeln“.

Die Verordnung über die Organisation der Landesplanung in Bayern vom 23. Juni 1949 (GVBl. S. 175) ordnete die Bildung eines „Ausschusses für Landesplanung“ an „zur Gewährleistung einer gegenseitigen Abstimmung aller den Raum beeinflussenden Planungen der einzelnen Geschäftsbereiche (Fachplanungen)“. Als Aufgabe der Landesplanung wird in dem Entwurf des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (Drucksache des Bayerischen Senats Anl. 418/1951) bezeichnet, „die Raumnutzung im Gebiet des Freistaates Bayern nach wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen zusammenfassend zu planen und zu ordnen; sie erstellt Entwicklungs- und Raumordnungspläne“.

Als Aufgabe der Landesplanungsbehörde von Rheinland-Pfalz wird in der Landesverordnung vom 10. Juni 1947 (VOBl. S. 305) „die grundlegende, übergemeindliche Zusammenfassung aller raumberührenden Planungen im Lande Rheinland-Pfalz“ bezeichnet. § 3 des Aufbaugesetzes für Rheinland-Pfalz vom 1. August 1949 (GVBl. S. 317) besagt: „Der Aufbauplan muß sich der Raum- und Landesplanung einfügen.“ Damit stimmt § 5 des Badischen Aufbaugesetzes vom 25. November 1949 (GVBl. S. 29) wörtlich überein.

Nach der Verfügung des Oberpräsidenten von Hannover vom 4. Juli 1946 (P.Nr. 2541) obliegt es der Landesplanung, „einen Gesamtplan aufzustellen, der alle Fachgebiete erfaßt und aufeinander abstimmt (Raumordnungsplan)“.

Auch der Hessischen Landesplanung ist durch den Kabinettsbeschluß vom 11. Juli 1951 (Staatsanzeiger Nr. 32 S. 461) die Aufgabe gestellt, „die sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und technischen Fachplanungen in gemeinsamer Beratung mit den Fachministern aufeinander abzustimmen . . . und einen Raumordnungsplan aufzustellen“.

Raumordnung (Landesplanung) ist also etwas anderes als städtebauliche Planung. Daraus, daß dem Bund für die Raumordnung in Art. 75 Nr. 4 nur die Rahmenkompetenz gegeben ist, kann also nicht gefolgert werden,

daß er auch für die städtebauliche Planung nur Rahmenvorschriften erlassen kann. Diese fällt vielmehr in der oben gegebenen Umgrenzung unter das „Bodenrecht“ des Art. 74 Nr. 18 und steht damit der konkurrierenden Vollgesetzgebung des Bundes offen.

Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder haltmachen. Erkennt man Raumordnung als eine notwendige Aufgabe des modernen Staates an, dann ist der größte zu ordnende und zu gestaltende Raum das gesamte Staatsgebiet. Im Bundesstaat muß es also auch eine Raumplanung für den Gesamtstaat geben. Die Zuständigkeit zu ihrer gesetzlichen Regelung kommt nach der Natur der Sache dem Bund als eine ausschließliche und Vollkompetenz zu.

Es ergibt sich also, daß der Bund regeln könnte:

- kraft ausschließlicher Kompetenz die Bundesplanung vollständig;

- kraft konkurrierender Rahmenkompetenz die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen;

- kraft konkurrierender Vollkompetenz die städtebauliche Planung vollständig.

Da die Einpassung der Pläne ineinander zum allgemeinen Rahmen der Raumordnung gehört, könnten die Fragen der Rechtswirkung der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhaltes durchgehend von dem Bundesgesetzgeber geregelt werden.

2./3. Baulandumlegung und Zusammenlegung von Grundstücken

Die Vorschriften über Baulandumlegung und Zusammenlegung von Grundstücken sollen die Rechtsgrundlage dafür schaffen, Grundstücke so umzuformen, daß nach Größe und Form zur Bebauung geeignete Flächen entstehen. Solche Maßnahmen setzen die Möglichkeit von Eingriffen in das Privateigentum voraus. Es sind also bodenordnende Maßnahmen. Deshalb gehören diese Materien nach der unter Nr. 1 gegebenen Begriffsbestimmung zum Bodenrecht. Die Bundeszuständigkeit wird auch von keiner Seite bestritten.

4. Bodenbewertung

Bodenbewertung kann nicht Selbstzweck sein. Sie ist für die verschiedensten Zwecke erforderlich, außer für die in dem Gutachten-Antrag genannten bau- und bodenrechtlichen

Vorgänge, z. B. auch für die Vermögensteuer, die Grundsteuer und die Grunderwerbsteuer. Sie stellt daher kein selbständiges Rechtsgebiet dar. Darum ist eine Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung über die Bodenbewertung nur soweit zu bejahen, als diese im Zusammenhang steht mit Materien, für die eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gegeben ist. Soweit in diesem Gutachten die Bundeszuständigkeit für einzelne Materien bejaht ist, ist daher auch die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung über Bodenbewertung gegeben; sie kann einheitlich oder für die einzelnen Materien gesondert geregelt werden.

5. Bodenverkehrsrecht

Hierunter versteht der Antrag Bestimmungen darüber, inwieweit Eigentums- und sonstige Rechtsänderungen an Grundstücken im Zusammenhang mit der baulichen Ordnung einer Genehmigungspflicht unterliegen.

Es kann nicht zweifelhaft sein, daß das Bodenverkehrsrecht in dem im Gutachten-Antrag erläuterten Sinne in dem Begriff „Grundstücksverkehr“ eingeschlossen ist, der in Art. 74 Nr. 18 GG erscheint. Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Bodenverkehrsrechts ist daher zu bejahen.

6. Erschließungsrecht

Als Erschließung werden die Maßnahmen bezeichnet, welche auf Grund eines Bebauungsplanes die bauliche Nutzung des Baulandes durch Herstellung der für die Allgemeinheit bestimmten Verkehrs- und Erholungsflächen sowie Versorgungs- und Entwässerungsanlagen mit ihrem Zubehör ermöglichen. Es handelt sich also um die Bau-reitmachung von Grundflächen. Das Recht legt die Grundsätze fest, nach denen die Erschließung vorzunehmen ist und bestimmt, wer die Maßnahmen durchzuführen hat, wer die Kosten zu tragen hat und in welchem Umfang die Grundstückseigentümer Grundflächen unentgeltlich abtreten oder sonstige Eingriffe in das Eigentum dulden müssen. Da alle Maßnahmen, die der Erschließung dienen, entweder unmittelbar Rechte an Grund und Boden verändern oder die Voraussetzungen für die bauliche Ausnutzung von Grundstücken schaffen, ist das Recht, das diese Verwaltungstätigkeit ordnet, unmittelbar auf die Rechtslage des Grund und Bodens bezogen und fällt sonach unter

das „Bodenrecht“ im Sinne des Art. 74 Nr. 18 GG.

Da Erschließungsmaßnahmen auch notwendig sind, um Wohnungen zu errichten und Siedlungen anzulegen, kann die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes insoweit auch auf „Wohnungswesen“ und „Siedlungswesen“ gestützt werden.

Die Frage Nr. 6 bezieht die „Rechtsbeziehungen der öffentlichen Hand zu den Anliegern und den sonstigen Grundeigentümern“ ein, die sich aus Erschließungsmaßnahmen ergeben. Diese Frage ist zu unbestimmt, als daß darauf eine Antwort gegeben werden könnte.

7. Baupolizeirecht

Gefragt ist, ob die Gesetzgebungskompetenz des Bundes sich erstreckt auf „das Baupolizeirecht im bisher gebräuchlichen Sinne“.

Man könnte zweifeln, ob diese Fragestellung jenen Grad von Bestimmtheit besitzt, den § 97 BVerfGG als Voraussetzung eines Gutachtens fordert. In der ursprünglichen Fassung des Antrages hatte die Bundesregierung diese Materie bezeichnet als „Baupolizeirecht“ und näherhin definiert als Bestimmungen über:

- a) die aus der Planung sich ergebenden Auswirkungen auf Bauvorhaben und auf bestehende Gebäude,
- b) grundsätzliche Anforderungen baukonstruktiver, baugestalterischer und bauwirtschaftlicher Art an Bauwerke und Baustoffe,
- c) die Grundlagen des Genehmigungsverfahrens und der Ordnung des Bauvorgangs,
- d) die Pflicht zur ordnungsmäßigen Unterhaltung und Instandsetzung oder Beseitigung bei gefährlichen oder ordnungswidrigen Zuständen.“

Der Bundesrat ersetzte diese Fassung durch die Bezeichnung „Baupolizeirecht im bisher gebräuchlichen Sinne“ und begründete diese Änderung damit, daß die Regelung der Baugestaltung und die mit der Bausicherheit zusammenhängenden Anforderungen in bauwirtschaftlicher Hinsicht ebenso wie die zu c und d von der Bundesregierung genannten Regelungen von dem Begriff des Baupolizeirechts im bisher gebräuchlichen Sinne erfaßt würden, während die von der Bundesregierung unter a

angeführten Bestimmungen zum Recht der städtebaulichen Planung im Sinne von Nr. I des Gutachten-Antrages gehörten.

Die Schwierigkeit, die in Frage stehende Materie der Gesetzgebung zu bezeichnen, ist auf die neueren Bestrebungen zurückzuführen, bestimmte Aufgaben der Verwaltung zu „entpolizeilichen“ und ihre Erledigung Verwaltungsbehörden zuzuweisen, die nicht mehr als Polizeibehörden bezeichnet werden, sondern unter der Bezeichnung „Ordnungsbehörden“ oder „Verwaltungsbehörden“ ihre Aufgaben erfüllen (vgl. z. B. Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21. März 1951, GVBl. Nds. S. 79). Diese Tätigkeitsbereiche der Verwaltung haben jedoch ihren materiell-polizeirechtlichen Charakter in dem Sinne behalten, in dem die traditionelle deutsche Verwaltungswissenschaft den Bereich der Polizei als die Abwehr von Gefahren bestimmt, die der Allgemeinheit oder dem einzelnen drohen. Unter Berücksichtigung der Erläuterungen, die der Bundesrat der Neufassung des Gutachten-Antrages gegeben hat, läßt sich also die Materie, um die es sich hier handelt, hinreichend deutlich bestimmen als das, was als Aufgabenbereich der Polizeibehörden mit Bezug auf die Errichtung und Erhaltung von Bauwerken herkömmlich anerkannt wurde. Diese Befugnisse sind grundsätzlich begrenzt durch die Generalvollmacht der Polizei, wie sie z. B. in § 14 des Preussischen Polizeiverwaltungsgesetzes vom 1. Juni 1931 umschrieben worden ist: „Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtmäßigem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.“ Darüber hinaus sind gerade im Bereiche des Bauwesens den Polizeibehörden durch Sondergesetze weitere Befugnisse eingeräumt worden, die nicht mehr der Gefahrenabwehr im engeren Sinne dienen, sondern ästhetische oder der allgemeinen Wohlfahrt dienende Absichten verfolgen. Immer aber handelt es sich um Maßnahmen der Polizei- oder Ordnungsbehörden, die sich auf zu erstellende oder bereits bestehende Bauwerke beziehen.

Vom Baupolizeirecht wurde ein besonderes Planungsrecht früher in der Regel nur insoweit unterschieden, als es sich um die Festsetzung von Straßen- und Baufluchtlinien handelte. Im übrigen wurde unter weiter Auslegung der allgemeinen Polizeiermächtigung ein großer Teil dessen baupolizeilich geregelt, was inzwischen

als Planungsrecht zu einer selbständigen Rechtsmaterie herangewachsen ist. So wurden z. B. entsprechend dem Preußischen Entwurf zu einer Bauordnung für Städte — §§ 7 ff. — (Baltz-Fischer, Preußisches Baupolizeirecht, 6. Aufl. 1934, S. 309 ff.) im Wege der Polizeiverordnung die Bauklassengebiete durch eine Bauzonenordnung oder Baunutzungsordnung bestimmt, die Baustufen durch einen Bauklassenplan, Bauzonenplan oder Ortsbauplan eingeteilt. In der modernen Baugesetzgebung aber ist es nicht mehr Sache der Baupolizei- oder Bauordnungsbehörden Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne festzustellen, sondern diese Aufgabe ist den Planungsbehörden zugefallen.

Da für das Recht der städtebaulichen Planung im Sinne der Frage Nr. 1 oben unter C III 1 die Zuständigkeit des Bundes bejaht worden ist, muß die Zuständigkeit des Bundes für das „Baupolizeirecht im bisher gebräuchlichen Sinne“ insoweit bejaht werden, als es Bestandteile des heutigen Planungsrechtes enthielt.

Offenbar zielt die Frage Nr. 7 aber auf den Bereich des Baupolizeirechts, der übrig bleibt, wenn das Planungsrecht ausgeschieden wird. Für diesen Bereich kann eine Zuständigkeit der Bundesgesetzgebung nicht anerkannt werden.

Im Abschnitt C II des Gutachtens ist abgelehnt worden, das Baurecht schlechthin als eine Gesamtmaterie anzuerkennen, deren Regelung dem Bund zustünde. Aus der Tatsache, daß das Baupolizeirecht ein Teil des Baurechtes ist, kann also die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht abgeleitet werden. Für die Frage der gesetzgeberischen Zuständigkeit ist es vielmehr entscheidend, daß das Baupolizeirecht ein Teil des Polizeirechts ist. Das Polizeirecht ist aber nach wie vor Sache der Landesgesetzgebung.

Um das Baupolizeirecht in der Zuständigkeit der Länder zu belassen, hatte es die Weimarer Nationalversammlung vermieden, den Begriff Bauwesen in den Kompetenzkatalog des Art. 10 Nr. 4 der Weimarer Reichsverfassung aufzunehmen. Wie oben bereits dargelegt, hat sich der Parlamentarische Rat bei der Bestimmung der Bundeskompetenzen im Bereiche des Boden- und Bauwesens an die Regelung der Weimarer Verfassung angeschlossen. Da er ebenfalls das Baurecht oder Bauwesen nicht unter die Zuständigkeiten des Bundes aufgenommen hat, muß gefolgert werden, daß das Baupolizeirecht mit dem allgemeinen Polizeirecht weiterhin zur Zuständigkeit der Länder gehört.

Da die Ordnungsgewalt ein Annex des Sachgebietes ist, auf dem sie tätig wird, umfaßt die Zuständigkeit zur Gesetzgebung in einem Sachbereich auch die Regelung der Ordnungsgewalt (Polizeigewalt) in diesem Sachgebiet. Soweit der Bund ein Recht zur Gesetzgebung auf bestimmten Lebensgebieten hat, muß er daher auch das Recht haben, die dieses Lebensgebiet betreffenden spezial-polizeilichen Vorschriften zu erlassen. Da aber das „Bauwesen“ nicht in den Katalog der Bundeszuständigkeiten aufgenommen worden ist, fehlt es für das Baupolizeirecht als Ganzes an einer derartigen Voraussetzung.

Der Bund ist allerdings nach Art. 74 Nr. 18 GG zuständig, Gesetze über das „Wohnungswesen“ zu erlassen. Daraus muß gefolgert werden, daß der für die Regelung des Wohnungswesens zuständige Bund auch einzelne spezifisch das Wohnungswesen berührende baupolizeiliche Vorschriften erlassen könnte. Unter diesem Titel des Wohnungswesens könnte der Bund aber solche baupolizeiliche Vorschriften höchstens für Gebäude erlassen, die Wohnzwecken dienen. Diese Zuständigkeitsbestimmung kann schon deshalb nicht das gesamte Baupolizeirecht umfassen, weil Bestimmungen, die sich z. B. auf Fabriken, gewerbliche Anlagen, beruflichen und öffentlichen Zwecken dienende Bauwerke beziehen, nichts mit Wohnungswesen zu tun haben. Es wäre deshalb unzulässig, das Baupolizeirecht also solches und als Gesamtmaterie in einem Gesetz zu regeln, das sich auf die Zuständigkeit des Bundes für das Wohnungswesen stützt.

Das Baupolizeirecht ist eine Rechtsmaterie für sich, und eine Bundeskompetenz läßt sich nicht durch Auslegung der damit in Zusammenhang stehenden Einzelmaterien begründen. Ausschlaggebend ist, daß das von jeher zur Landeskompetenz gehörende Baupolizeirecht im Kompetenzkatalog des Grundgesetzes nicht enthalten ist, obgleich die baurechtlichen Notwendigkeiten speziell im Hinblick auf den Wiederaufbau der kriegszerstörten Städte in den Beratungen des Parlamentarischen Rates keineswegs außer Acht gelassen worden sind.

IV.

Auf Veranlassung des Bundesrats ist in den Antrag schließlich folgende Frage aufgenommen worden:

„Ergibt sich aus Art. 105, 74 Nr. 18 GG die Befugnis des Bundes, unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG Abgabepflichten einzuführen, die etwa im Sinne der sogenannten Wertsteigerungsabgabe die Abschöpfung der Wertsteigerungen bezwecken, die ohne Aufwand des Eigentümers an Arbeit und Kapital durch Maßnahmen der Allgemeinheit, insbesondere durch die Auswirkungen der städtebaulichen Planung, entstanden sind?“

1. In dieser Frage wird das Gebiet, für welches das Bundesverfassungsgericht die Gesetzgebungszuständigkeit durch sein Gutachten klären soll, nur ganz allgemein umrissen. Es wird nicht darüber gesagt, wie die Regelung im einzelnen aussehen soll. Trotzdem ist auch hier eine bestimmte verfassungsrechtliche Frage im Sinne des § 97 BVerfGG gestellt; denn die gemachten Angaben genügen, um die Frage nach der Gesetzgebungszuständigkeit zu beantworten.

Die Frage geht nämlich dahin, ob der Bund befugt ist, durch Gesetz Abgabepflichten einzuführen, d. h. dem Staatsbürger Geldleistungen aufzuerlegen, nicht jedoch dahin, ob der Bund andere gesetzgeberische Möglichkeiten hat, eine unverdiente Wertsteigerung für die Allgemeinheit nutzbar zu machen. Die letztere Frage ist also nicht zu untersuchen, könnte übrigens auch nicht beantwortet werden, weil sie nicht bestimmt genug gestellt wäre.

2. Es ist zunächst zu untersuchen, ob eine solche Wertsteigerungsabgabe eine Steuer wäre oder nicht. Wenn sie eine Steuer im Sinne des Grundgesetzes ist, dann ist die Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern aus Art. 105 GG zu entnehmen.

Nach § 1 der Reichsabgabenordnung sind Steuern „einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Zölle fallen darunter; nicht darunter fallen Gebühren für besondere Inanspruchnahme der Verwaltung und Beiträge (Vorzugslasten)“. Nach § 8 der Reichsabgabenordnung gilt diese Begriffsbestimmung für

alle Steuern des Bundes (früher Reichs), der Länder, der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts. Wenn das Grundgesetz den Begriff „Steuer“ verwendet, so ist davon auszugehen, daß es ihn in diesem Sinne meint. Es kommt hinzu, daß auch die Steuerrechtswissenschaft „Steuern“ in dem gleichen Sinne versteht.

Die Bundesregierung macht nun geltend, die Wertsteigerungsabgabe sei keine Steuer, weil sie allein oder in erster Linie zu bodenordnenden Zwecken und nicht zur Erzielung von Einkünften erhoben werden solle; es fehle deshalb an einem Begriffserfordernis der Steuer. Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. Es gibt allerdings Geldleistungen, bei denen — wie bei Geld- und Erzwingungsstrafen — die Einnahmenerzielung als Zweck ausscheidet. Solche Geldleistungen fallen deshalb nicht unter den Begriff der Steuer. Für den Begriff der Steuer ist es aber nicht erforderlich, daß eine Abgabe überwiegend oder in erster Linie zur Erzielung von Einkünften dient. Eine Abstellung des Steuerbegriffs auf den überwiegenden Zweck würde einer Begriffsabgrenzung jeden festen Boden entziehen. Es genügt, daß die Erzielung von Einkünften einer von mehreren Zwecken ist. Das ergibt sich für die Zuständigkeitsregelung des Grundgesetzes betreffend „Steuern“ auch daraus, daß Art. 105 GG die Wertzuwachssteuer ausdrücklich nennt. Die Einführung der Wertzuwachssteuer ist von den Bodenreformern als bodenpolitische Maßnahme erkämpft worden. Dabei traten fiskalische Gesichtspunkte in den Hintergrund. Wenn also Art. 105 die Wertzuwachssteuer unter den Steuern anführt, so ergibt sich daraus, daß das Grundgesetz für die Zwecke der Abgrenzung der Zuständigkeit zur Gesetzgebung den Steuerbegriff nicht in dem engen von der Bundesregierung behaupteten Sinne meint.

Bei der Wertsteigerungsabgabe liegen die Dinge in dem hier entscheidenden Punkt ebenso wie bei der Wertzuwachssteuer. Die Einführung einer Wertsteigerungsabgabe mag als bodenordnende Maßnahme gedacht sein. Aber die Besonderheit dieser bodenordnenden Maßnahme würde darin bestehen, daß das bodenpolitische Ziel mit

Hilfe einer Abgabe erreicht werden soll. Auf jeden Fall würde die öffentliche Hand damit Einkünfte erzielen, die nach den gegebenen Erläuterungen zur teilweisen Deckung der bei Anwendung des Gesetzes entstehenden Kosten dienen sollen. Die Wertsteigerungsabgabe ist mithin eine Steuer.

3. Da die Wertsteigerungsabgabe als Steuer anzusehen ist, ist für die Regelung der Gesetzgebungszuständigkeit Art. 105 GG maßgebend. Eine Bundeszuständigkeit zur ausschließlichen Gesetzgebung gemäß Art. 105 Abs. 1 scheidet aus. Über die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 ist folgendes zu sagen:

a) Nach Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die Verbrauch- und Verkehrsteuern mit Ausnahme der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, insbesondere der Grunderwerbsteuer, der Wertzuwachssteuer und der Feuerschutzsteuer. Es ist kaum denkbar, daß die hier in Rede stehende nicht auf den Fall der Grundstücksveräußerung abgestellte Wertsteigerungsabgabe als Verkehrsteuer ausgestaltet werden könnte. Aber selbst wenn das möglich sein sollte, würde auch für eine so gestaltete Wertsteigerungsabgabe dem Bund das Gesetzgebungsrecht nicht zustehen; denn die Wertsteigerungsabgabe wäre eine Steuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis. Es ist für die Zwecke dieser Untersuchung nicht erforderlich, allgemein zu bestimmen, was unter „örtlich bedingtem Wirkungskreis“ zu verstehen ist. Da das Grundgesetz in Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG die Wertzuwachssteuer und die Grunderwerbsteuer als Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis bezeichnet, so muß die Wertsteigerungsabgabe ebenso qualifiziert werden, denn für die Ausdehnung des Wirkungskreises ist ein Unterschied zwischen Wertzuwachssteuer und Grunderwerbsteuer einerseits und Wertsteigerungsabgabe andererseits nicht zu erkennen.

Überdies würde ein Bundesgesetz über die Wertsteigerungsabgabe empfindlich in das den Ländern überlassene Gebiet der Wertzuwachssteuer eingreifen. Es wäre daher mit Sinn und Zweck des Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG, der die Wertzuwachssteuer der Ländergesetzgebung zuweist, nicht vereinbar.

b) Nach Art. 105 Abs. 2 Nr. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung u. a. für die „Steuern von Vermögen“. Hierunter sind die als Personalsteuern ausgestalteten Steuern zu verstehen, die das Vermögen zum Steuergegenstand haben. Grundstücke und Gewerbe — die Steuergegenstände der Grundsteuer und der Gewerbesteuer — sind zwar Bestandteile des Vermögens. Grundsteuer und Gewerbesteuer fallen aber nicht unter die „Steuern von Vermögen“ im Sinne des Art. 105 Abs. 2 Nr. 2 GG, weil sie als Objektsteuern ausgestaltet sind, und weil darum dem Bunde die Zuständigkeit zu ihrer Regelung in Art. 105 Abs. 2 Nr. 3 GG gesondert zugewiesen worden ist. Da nun die Wertsteigerungsabgabe eine Objektsteuer sein würde, die den Vermögenszuwachs bei einem bestimmten Vermögensobjekt besteuern soll, kann dem Bund die Zuständigkeit zur Gesetzgebung nicht aus dem nur Personalsteuern betreffenden Art. 105 Abs. 2 Nr. 2 GG zukommen.

c) Wenn in Art. 105 Abs. 2 Nr. 3 GG „die Realsteuern mit Ausnahme der Festsetzung der Hebesätze“ der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeteilt werden, so sind unter Realsteuern entsprechend § 1 Abs. 3 der Reichsabgabenordnung nur die Grundsteuer und die Gewerbesteuer zu verstehen. Es mag noch andere Steuern geben, die im Sinne der steuerrechtlichen Systematik unter den Begriff der Realsteuer zu subsumieren wären. Für den Bereich des deutschen Finanzausgleichrechtes ist aber seit der Notstandsverordnung des Reichspräsidenten vom 1. Dezember 1930 (RGBl. I S. 517), die die Neufassung des § 1 Abs. 3 der Reichsabgabenordnung und die ersten reichsrechtlichen Vorschriften für die Grundsteuer und Gewerbesteuer brachte, der Begriff „Realsteuern“ auf die Grundsteuer und Gewerbesteuer festgelegt und begrenzt (vgl. auch § 1 „Realsteuersperrgesetz“ vom 7. März 1935 — RGBl. I S. 349 — und „Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen“ vom 1. Dezember 1936 — RGBl. I S. 961 —). Auch die Verhandlungen im Finanzausschuß des Parlamentarischen Rates über die Fassung des heutigen Art. 105 ergeben, daß man bei den „Realsteuern“ nur an Grundsteuer und Gewerbesteuer gedacht hat (vgl. die Kurzprotokolle der zweiten und folgenden Sitzungen, insbesondere die Ausführungen des Abge-

ordneten Höpker-Aschoff in der zweiten Sitzung, Kurzprotokoll S. 4).

d) Die Prüfung der Gesetzgebungszuständigkeit für Steuern nach Art. 105 führt also zu dem Ergebnis, daß der Bund nicht befugt ist, die Wertsteigerungsabgabe zu regeln.

D.

Der Bund hat also unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG die Zuständigkeit zur Regelung des Rechtes

der städtebaulichen Planung,
der Baulandumlegung,
der Zusammenlegung von Grundstücken,
des Bodenverkehrs,
der Erschließung sowie
der Bodenbewertung, soweit sie sich auf diese Gebiete bezieht.

Eine Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des „Baupolizeirechts im bisher gebräuchlichen Sinne“ und zur Einführung einer Wertsteigerungsabgabe besteht nicht.

Karlsruhe, den 16. Juni 1954

Dr. Wintrich	Dr. Katz	Dr. Fröhlich	Wolff
Dr. Roediger	Dr. Schunck	Dr. Scheffler	Dr. Heiland
Dr. Klaas	Dr. Heck	Henneka	Dr. Leibholz
Dr. Friesenhahn	Dr. Drath	Dr. Stein	Wessel
Ritterspach	Dr. Rupp	Dr. Geiger	Lehmann
	Dr. Zweigert	Dr. Federer	

Ausgefertigt

Karlsruhe, den 22. Juni 1954

(Bundessiegel)

gez. Unterschrift
Kanzleivorsteher

als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle
des Bundesverfassungsgerichts