

Rezension / Book review

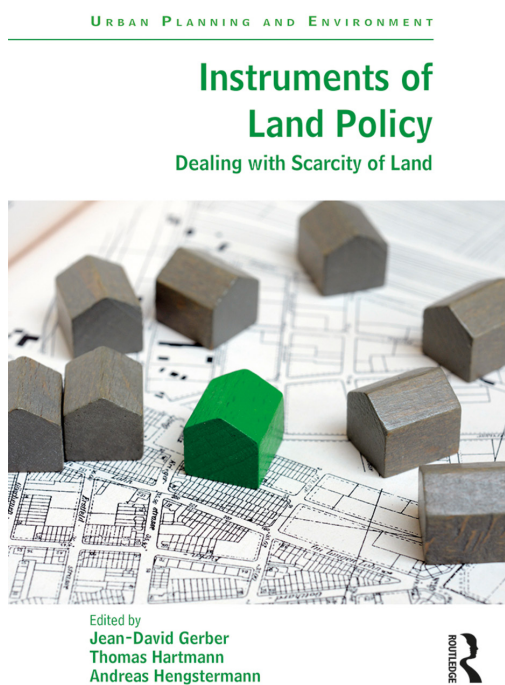
Open Access

Thomas Thaler*

Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.) (2018): Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land Abingdon, Oxon: Routledge. 360 Seiten

<https://doi.org/10.2478/rara-2019-0021>

Eingegangen: 19. November 2018; Angenommen: 20. Februar 2019



tiken (Stichwort Energiewende) oder durch wiederkehrende Hochwasserereignisse in verschiedenen Städten und Regionen weltweit. Der Grund war und ist ein erhöhter Nutzungsdruck auf die Fläche durch erhöhte gesellschaftliche Anforderungen, vor allem in Regionen, in denen der Raum bereits extrem knapp ist (vgl. Steinhäuser/Siebert/Steinführer et al. 2015; Brödner 2018). Insbesondere die Rolle der Raumplanung spielt in diesem soziopolitischen Diskurs eine zentrale Rolle, um die verschiedenen Interessen, Vorstellungen, Ideen und Wünsche auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Diese Entwicklung spitzte sich weiter zu, da eine starke Zunahme von neuen Siedlungsflächen vermerkt wurde, was wiederum im Naturgefahrenmanagement einen starken Anstieg der (physischen, sozialen und institutionellen) Vulnerabilität in den Gemeinden zur Folge hatte (Paprotny/Moraales-Nápoles/Jonkman 2018) bzw. in vielen europäischen Städten die Wohnungspreise massiv in die Höhe getrieben hat, wobei hier die Frage aufkommt, ob die aktuelle Stadtpolitik noch eine gerechte Wohnungspolitik ermöglichen kann (Scheffer/Hartmann 2018).

Flächenknappheit sowie die daraus resultierenden Nutzungskonflikte spielen im 21. Jahrhundert eine bedeutende Rolle. Die Konflikte verschärften sich innerhalb weniger Jahre, ausgelöst vor allem durch den Immobilienboom seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 sowie durch die Änderung von nationalen Energiepoli-

Diesen Fragen stellt sich das vorliegende Werk von Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann. Über welche Möglichkeiten und Antworten verfügt die Raumplanung, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden? Und wo liegen deren

*Corresponding author: Dr. Thomas Thaler, Universität für Bodenkultur, Institut für Alpine Naturgefahren, Peter-Jordan-Straße 82, 1190 Wien, Österreich, E-mail: thomas.thaler@boku.ac.at

Grenzen bei der Umsetzung? Kann die Raumplanung eine Antwort auf die Fragen der Flächenknappheit in einigen Regionen weltweit überhaupt geben?

Der Sammelband unterteilt die Möglichkeiten sowie den Spielraum (Regulierung vs. Eigentumsrechte) der öffentlichen Hand in vier Teilbereiche: (1) öffentliche Politiken ohne Einfluss auf Nutzungs- und Verfügungsrechte, (2) öffentliche Politiken mit Einfluss auf Inhalte und Schranken von Nutzungs- und Verfügungsrechten, (3) Neubestimmung der Eigentumsrechte mit Auswirkungen auf Inhalt und Schranken der Nutzungs- und Verfügungsrechte und (4) Neuzuteilung der Eigentumsrechte. In diesem Zusammenhang werden 13 Instrumente in dem jeweiligen nationalen Kontext und Zusammenhang präsentiert und in einem weiteren Kontext von insgesamt zwei Kommentarkapiteln reflektiert.

Öffentliche Politiken ohne Einfluss auf Nutzungs- und Verfügungsrechte

Im ersten Teilbereich werden insgesamt drei Instrumente besprochen: Bodenrichtwerte (Fallbeispiel aus Deutschland), Mehrwertausgleich (Fallbeispiel aus der Schweiz) und Bodenbesteuerung (Fallbeispiel aus Estland). *Winrich Voß* und *Jörn Bannert* untersuchen in ihrem Beitrag die Bedeutung von Bodenrichtwerten für die Erzielung einer fairen Marktbeziehung und für die Vermeidung von Bodenspekulationen sowie die Bildung von Monopolen. Insbesondere die asymmetrische Informationsverteilung führt häufig dazu, dass manche Marktakteure massive Marktvorteile gegenüber anderen haben. Dies kann mithilfe der Bodenrichtwerte eingeschränkt werden. Der Beitrag von *François-Xavier Viallon* untersucht das Instrument des Mehrwertausgleichs, welcher in einigen Schweizer Kantonen angewandt wird. Der Mehrwertausgleich tritt in Kraft, wenn die öffentliche Hand den Wert eines Grundstückes ändert, indem sie zum Beispiel Landwirtschaftsfläche in Bauland umwidmet. Der Mehrwertausgleich soll dabei einen angemessenen Ausgleich für diese planungsbedingten Vor- und Nachteile des Eigentümers sorgen. Zum Schluss diskutieren *Fabian Thiel* und *Fabian Wenner* das Instrument der Bodenbesteuerung in Estland. Bodenbesteuerung ist für viele Staaten Europas ein rasches und einfaches Instrument, um die Zersiedelung sowie den rasanten Anstieg von Grundstückspreisen einzudämmen. Das Modell der Bodenbesteuerung wird in Estland seit Jahren verwendet, kann aber auch dort den rasanten Anstieg der Grundstückspreise nicht beschränken, insbesondere da der politische Wille oft fehlt, dieses Instrument effizient einzusetzen.

Öffentliche Politiken mit Einfluss auf Inhalte und Schranken von Nutzungs- und Verfügungsrechten

Im zweiten Teilbereich wird die Frage untersucht, wie die öffentliche Hand ihren Einfluss auf Nutzungs- und Verfügungsrechte umsetzen kann. Der erste Beitrag von *Joost Tennekes* behandelt die Problematik, wie sich Planung durch Verträge (Fallbeispiel aus den Niederlanden) auf die Bodenknappheit auswirkt. Seit den frühen 1990er-Jahren können in den Niederlanden private Entwickler als strategische Planer auftreten und mit der öffentlichen Hand privatrechtliche Verträge zu Flächennutzungsplänen abschließen. Jüngste Rechtsvorschriften ermöglichen dabei eine transparentere öffentlich-privatrechtliche Regelung, die einerseits die Gefahr der Korruption verringern soll und andererseits den Gemeinden mehr Raum und Flexibilität bietet, um über Bodenmehrwerte zu verhandeln, um damit die klammen Haushaltskassen aufzubessern. Der Beitrag von *Edward J. Sullivan* untersucht den Fall der Siedlungsbegrenzung in der Metropole Portland (USA). Portland weist seit einigen Jahrzehnten ein starkes Wachstum auf, was wiederum zu massiven Nutzungskonflikten innerhalb der Region geführt hat. Dabei versucht das Bodeninstrument einen Ausgleich zwischen urbanen und ländlichen Regionen zu schaffen, indem Siedlungsregionen bzw. Siedlungsbegrenzungen ausgewiesen werden. Ähnliche Instrumente wären nationale Bodeninstrumente in Europa. Der dritte Beitrag stammt von *Beatriz Condessa*, *Ana Morais de Sá*, *Joanna Almeida* und *José Antunes Ferreira*, die anhand von Portugal das Instrument der Baulandumlegung untersuchten. Bei der Baulandumlegung werden Grundstücke definiert, die nach ihrer Lage, Form und Größe für eine bauliche oder sonstige Nutzung geeignet sind. Damit fungiert das Verfahren meist als eine *Win-win*-Situation für sämtliche Akteure, da es auch zu einer Umverteilung der Kosten und Nutzen aller Teilnehmer führt. Allerdings geben auch hier politische und wirtschaftliche Agenden oder Änderungen der Interessenlagen sensible Rahmenbedingungen vor, häufig bei langfristigen Projekten. Der letzte Beitrag von *Andreas Hengstermann* behandelt das Baugebot (Fallbeispiel aus der Schweiz). Die Nutzung des Baugebots als Bodeninstrument stellt eine interessante Herausforderung für Politik und Gesellschaft dar, aber noch sind die Erfahrungswerte zu gering, um eine umfassende Auswertung zu liefern. Es wird jedoch gezeigt, dass es trotz rechtlicher Bedenken technisch möglich ist, ein Baugebot umzusetzen.

Neubestimmung der Eigentumsrechte mit Auswirkungen auf Inhalt und Schranken der Nutzungs- und Verfügungsrechte

Im dritten Teilbereich untersucht zunächst *Romain Melot* das Instrument der Vorkaufsrechte mit Fallbeispielen aus Frankreich. Die Nutzung von Vorkaufsrechten wird in Frankreich sehr häufig angewandt; nicht nur von der öffentlichen Hand, sondern auch zwischen Mieter und Vermieter. Dabei ist das Ziel der Vorkaufsrechte, einen fairen Informationsaustausch zwischen Käufer und Verkäufer zu schaffen und damit eine stabile Marktsituation am Immobilienmarkt herzustellen, wobei das Bodeninstrument eigentlich meist nur als ‚Preiskontrolle‘ der Bodenpreise kurz vor dem Kauf verwendet wird und nicht als präventive Maßnahme, auf den Immobilienmarkt aktiv einzugreifen. Der zweite Beitrag von *Thomas Skuzinski* und *Evangeline R. Linkous* untersucht, wie handelbare Entwicklungsrechte (Fallbeispiel aus den USA) in der Bodenpolitik angewandt werden können. Handelbare Entwicklungsrechte sind insbesondere in den USA weit verbreitet, wo der Inhaber diese Rechte selbst nutzen oder an den Meistbietenden verkaufen kann. In den vier Fallbeispielen werden aber die handelbaren Entwicklungsrechte insbesondere als Tauschinstrumente verwendet und weniger für Auktionen. Der dritte Beitrag von *Sonia Guelton* und *Vincent Le Rouzic* untersucht das Erbbaurecht in Frankreich. Das Erbbaurecht ermöglicht einen Unterschied zwischen Personen, die Land besitzen, und Personen, die das Land nutzen. Hierbei soll es zu einer langfristigen Garantie für beide Akteure kommen. Der Landbesitzer profitiert neben den Mieteinnahmen vor allem durch die Entwicklung und Nutzung des Landes. Der Landpächter kann trotz fehlenden Eigenmitteln ein Grundstück, meist zu günstigen Konditionen, nutzen, wobei die Zinsen und Konditionen sich über die Zeit ändern können. Das Instrument ist insbesondere für diejenige Bevölkerungsgruppe wirksam, die sonst durch den selektiven Marktmechanismus ausgeschlossen wäre.

Neuzuteilung der Eigentumsrechte

Der vierte Teil beschäftigt sich mit der Frage der Neuzuteilung von Eigentumsrechten. Der erste Beitrag von *Tejo Spit* untersucht das Instrument der strategischen Bodenbevorratung anhand eines Fallbeispiels aus den Niederlanden. Die strategische Bodenbevorratung ist ein traditionelles Instrument der lokalen Politik, mit dem sie Boden kaufen und verkaufen kann, um politische Ziele zu verwirklichen. Das Instrument verfügt über ein

hohes Potenzial, aber auch über massive institutionelle und finanzielle Risiken sowie Einschränkungen. Der Beitrag von *Juliane Albrecht* untersucht die Enteignung als Bodeninstrument (Fallbeispiel aus Deutschland), um das Problem der Landknappheit zu reduzieren. In der Praxis ist jedoch die Enteignung die allerletzte Option, wenn vorherige Diskussionen und Gespräche über Jahre zu keinerlei Ergebnis geführt haben. Die Verstaatlichung als letztem Instrument behandelt *Greg Lloyd* an einem Beispiel aus Schottland. Die praktische Anwendung dieser Maßnahme hängt weitgehend vom Umfang der Anwendung ab. Bis heute gibt es keine Beispiele für eine effiziente Verwendung des Instrumentes in Schottland. Der Autor kommt zum Schluss, dass in einzelnen Fällen die Verstaatlichung schon zu einer Lösung des Problems führen könnte, aber der politische Rahmen es häufig nicht wünscht bzw. ermöglicht.

Diese verschiedenen Bodeninstrumente werden in den einzelnen Beiträgen anhand von unterschiedlichen Fallstudien aus Europa und den USA dargestellt. Es werden insbesondere deren rechtliche Einbettung, aber auch soziokulturelle Herausforderungen bei der Umsetzung bzw. Handhabung in dem jeweiligen Staat untersucht. Dabei wird speziell der Frage nachgegangen, welche Bedeutung das jeweilige Instrument für die Lösung der Flächenknappheit hat und wie effizient und effektiv es wirkt. Der Sammelband ist innovativ, da die 13 Beiträge nicht nur beschreiben, wie die Instrumente in der Praxis funktionieren, sondern sich auch damit beschäftigen, wie die öffentliche Hand strategisch die Flächenknappheit verwaltet, indem sie diese erhöhen bzw. verringern kann, oder wie die Instrumente einen sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche überhaupt ermöglichen.

Darüber hinaus bieten zwei Kommentarkapitel einen Blick auf die jeweiligen Instrumente aus deren nationaler Sichtweise, um zu zeigen, wie diese in der Bodenpolitik in verschiedenen politischen Kontexten strategisch um- und eingesetzt werden. Die beiden Kapitel liefern einerseits eine Reflexion der Bodeninstrumente. Andererseits wird in den beiden Kapiteln untersucht, welche Rolle das Instrument in der Raumplanung im jeweiligen Land spielt bzw. spielen würde (fiktive Überlegung) bzw. welche Rolle das Instrument für die jeweilige öffentliche Hand bedeuten würde, wenn der Staat die Bodenpolitik ändern würde. Damit bekommen die Leser einen Überblick, wie man diese ‚idealen‘ Instrumente in anderen Staaten umsetzen könnte, wie z. B. die Umsetzung des Baugebots wie in der Schweiz oder die Umsetzung der strategischen Bodenbevorratung wie in den USA.

Dieser Sammelband ist von besonderem Wert für Leser und eine sehr gute Grundlage für Studierende, die sich einen Überblick über den aktuellen Stand und Diskurs im Bereich der Bodenpolitik und Flächenknappheit verschaffen möchten. Das Werk ist insgesamt höchst lesenswert und anregend. Verständlicherweise können dabei nicht sämtliche Instrumente im Sammelband berücksichtigt werden, worauf die Herausgeber bereits im Einleitungskapitel hinweisen. Der Informationsgrad und das inhaltliche Spektrum zwischen den einzelnen Kapiteln differieren teilweise beträchtlich, da einige Kapitel über eine starke rechtliche Auslegung verfügen, wohingegen in anderen Kapiteln eine stärkere gesellschaftliche Diskussion abgebildet wird. Was sich der Rezensent darüber hinaus wünschen würde, wäre eine Darstellung, welche Widersprüche und Lösungen die Instrumente zur Herstellung einer sozialen Gerechtigkeit beitragen könnten sowie die Einbettung dieser Instrumente in die Planungstheorie.

Literatur

- Brödner, R. (2018): Die Bodenrichtwertentwicklung bebauter Grundstücke in Überschwemmungsgebieten. Eine volkswirtschaftliche Betrachtung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 76, 5, 407-418. doi: 10.1007/s13147-018-0547-y
- Paprotny, D.; Morales-Nápoles, O.; Jonkman, S.N. (2018): HANZE: a pan-European database of exposure to natural hazards and damaging historical floods since 1870. In: *Earth System Science Data* 10, 1, 565-581. doi: 10.5194/essd-10-565-2018
- Scheffer, N.; Hartmann, T. (2018): Das Wiener Modell. Eine gerechte Wohnungspolitik? In: *RaumPlanung* 199, 6, 50-54.
- Steinhäuser, R.; Siebert, R.; Steinführer, A.; Hellmich, M. (2015): National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders. In: *Land Use Policy* 49, 183-194. doi: 10.1016/j.landusepol.2015.08.009