

UFZ-Diskussionspapiere

**Department
Umwelt- und Planungsrecht**

11/2005

**Fächerübergreifend-strategische Aspekte
einer Politik der Flächenrecycling –
Geosystematik, Nutzung,
Eigentum, soziales Bodenrecht**

Fabian Thiel*

April 2005

* UFZ Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
Department Umwelt- und Planungsrecht
Postfach 500136
D-04301 Leipzig

e-mail: Fabian.Thiel@ufz.de

Inhalt

1.	Einführung	2
2.	Flächenschonung durch Rezyklierung von Grund und Boden	2
2.1	Kreislauf-orientierte Flächenmanagementansätze im In- und Ausland	2
2.2	„Flächennutzungskette Stadtumbau“ innerhalb einer Kreislaufwirtschaft.....	4
3.	Flächenkreislaufwirtschaft als strategisch-übergreifender Bewirtschaftungsansatz.....	5
3.1	Der Kreislaufgedanke in der Ökonomie und im Stoffwirtschaftsrecht.....	5
3.2	Der Kreislaufgedanke in den Geowissenschaften	6
4.	Anpassung der kommunalen Bodenmanagementpolitik an zeitgenössische Erfordernisse einer Flächenrezyklierungsstrategie	8
4.1	Positive Beeinflussung des Baulandpreisniveaus zur Förderung der Innenentwicklung	8
4.2	Effektivierung des Enteignungs- und Entschädigungsrechts im Kontext der Marktwertermittlung	13
5.	Förderung des „Sozialen Bodenrechts“ durch eine Flächenkreislaufwirtschaft.....	16
6.	Baugebietsherabzonungseffektivierung zur Flächenrezyklierungsoptimierung.....	18
7.	Informativische Ansätze einer Flächenkreislaufwirtschaft	22

1. Einführung

Ein aktuelles Modellvorhaben des Bundes unter dem Titel „*Kreislaufwirtschaft in der städtischen stadtreionalen Flächennutzung*“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus möchte neue Pfade in dem Versuch zur Umnutzung städtebaulicher Brachen beschreiten. Doch führen diese innovativen Pfade auch zum richtigen Ziel? Gibt es auf der Reise zur Flächenschonung ebenso Sackgassen und Streckenhindernisse, die es zuvörderst zu beseitigen gilt, bis die Etappe „zukunftsfähige und vorausschauende Flächenressourcenbewirtschaftung“ erreicht ist?

Im Folgenden ist primär der einer Flächenkreislaufwirtschaft zu Grunde liegende Bewirtschaftungsansatz zu untersuchen. Es handelt sich um die systematische Ausschöpfung der kreislauffähigen kommunalen Wohnbau- und Gewerbeflächenpotenziale zur Bestandsentwicklung. Der *Kreislaufgedanke* hat in planungsrechtlicher, bodenökonomischer und ökologisch-geowissenschaftlicher Hinsicht für eine Freiraum schonende Flächenressourcenbewirtschaftung eine essenzielle Bedeutung. Ein Flächenkreislaufwirtschaftsansatz bedarf für seine Implementation jedoch eines strategisch-fächerübergreifenden „Instrumentenmixes“, wobei das Schwergewicht des vorliegenden Beitrages auf den rechtlichen bzw. bodenpolitischen Möglichkeiten für eine Strategie der Innenentwicklung liegt.

2. Flächenschonung durch Rezyklierung von Grund und Boden

2.1 Kreislauf-orientierte Flächenmanagementansätze im In- und Ausland

Ein erfolgreiches Flächenrecycling hat eine hohe Symbolkraft für die Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft, in der die eine Nutzung zur Voraussetzung für die nachfolgende und in der ein Standort insgesamt auf Dauer genutzt wird. In dem Maße, in dem die Wiedernutzung von Brachflächen gelingt, gewinnen weitergehende Konzepte zum Flächensparen an Überzeugungskraft¹. Überblicksartig beinhaltet ein System der Flächenkreislaufwirtschaft folgende Strategieteile: Dauerhaftigkeit, Recycling, Nutzungsketten und Kreislaufanalysen. Dies lässt sich anschaulich durch eine „Prinzipientrias“ illustrieren.

¹ *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 19.

- ▶ **Prinzip 1:** Vorbeugen/Vermeiden/Vermindern (d. h. Freiflächenschutz durch Dynamik im Bestand, Flächen und Kosten sparendes Bauen, Minimierung von Außenentwicklungen sowie Senkung des Bauflächenausweisungsdrucks, ggf. zwangsweise Anordnung von Besiedelungsverboten im Außenbereich und nachträgliche Herabzonungsmaßnahmen)
- ▶ **Prinzip 2:** Mobilisieren (d. h. Aktivierung von Baulücken² und die Erarbeitung von Entsiegelungsstrategien für die Pedosphäre)
- ▶ **Prinzip 3:** Revitalisieren/Rezyklieren (d. h. Einspeisung von Brachflächen in neue Nutzungsketten und Verknüpfung der Brachflächenwiedernutzung insbesondere mit den Erfordernissen des Stadtumbaus als *flächenhaushaltspolitische Sondersituation*)

Im Rahmen eines kreislauforientierten Flächenmanagement-Ansatzes wird es entscheidend darauf ankommen, bestehende sowie ggf. modifizierte rechtliche, planerische und ökonomische Instrumente und kooperative Steuerungsansätze in einem „Policy-Mix“ zu verknüpfen. Dabei sei auch zu prüfen, inwieweit die Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft in den bestehenden Organisationsformen praktikabel erscheine und ob hier neue Strukturen erforderlich würden³.

Eine Ausrichtung des Instrumentenmixes an den Erfordernissen einer erfolgreichen Flächenkreislaufwirtschaft ist nicht zuletzt auf Grund der in der Literatur genannten Hemmnisse für eine Brachflächenrevitalisierung wichtig: **Rezyklierungs-Restriktionen** sind beispielsweise Altlasten, hohe Entwicklungskosten, defizitäre Verkaufs- und Mitwirkungsbereitschaft der Grundeigentümer, überhöhte Preisvorstellungen selbst für kontaminierte innerstädtische Areale (die im Grunde keinen Ertragswert mehr widerspiegeln) sowie ein unzureichendes städtebau- und planungsrechtliches Instrumentarium zur Flächenmobilisierung⁴.

In der Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung sind die Bemühungen um eine Minimierung der Flächeninanspruchnahme nicht nur in Deutschland zu einer essenziellen „Sollbruchstelle“ geworden. Dies zeigt ein Blick in die **Schweiz**: In der Eidgenossenschaft beschäftigt man sich gegenwärtig mit einer Optimierung der Raumnutzung und zeigt deren Defizite auf. Das „Raumkonzept Schweiz“ lotet unter anderem die Möglichkeiten für eine effi-

² Vgl. etwa Dieterich u. a., Wirkungsforschung zur Baulückenbebauung, 1991, S. 21 ff.

³ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), ExWoSt-Informationen, Nr. 25/1, 2004, S. 7 ff.

⁴ Deutsches Institut für Urbanistik, Flächenrecycling – Projektmanagement und Marketingstrategien, 2004, S. 63 ff.

zierte Innenentwicklung aus. Eine aktuelle Analyse des schweizerischen *Bundesamtes für Raumentwicklung* (ARE) belegt, dass die Raumnutzung in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten als nicht nachhaltig klassifiziert werden kann. Aufgrund dessen empfiehlt das ARE, bei der Siedlungsentwicklung nach innen die „inneren Reserven“ und Brachen zu nutzen. Das Potenzial nutzbarer gewerblich-industrieller Revitalisierungsflächen wird für die Schweiz auf 1.560 ha geschätzt⁵.

In **Österreich** hat das dortige *Umweltbundesamt* in einer instruktiven Untersuchung des Jahres 2004 die Rahmenbedingungen zur Wiedernutzung insbesondere von industriellen und gewerblichen Brachflächen eruiert. Anhand zweier ausgewählter Modellgebiete Österreichs wurden zur Abschätzung des Revitalisierungspotenzials in einem fächerübergreifenden Ansatz auch die sozialpsychologischen, ökonomischen sowie raumnutzungsrechtlichen Implikationen einbezogen. Von Bedeutung ist speziell das durch Analyse der kommunalen Investitionen für Erweiterungsgebiete ermittelte Einsparpotenzial, welches sich daraus ergäbe, dass man die zur Verfügung stehenden industriellen und gewerblichen Brachflächen einer Nachnutzung zuführte⁶.

2.2 „Flächennutzungskette Stadtumbau“ innerhalb einer Kreislaufwirtschaft

Dem Stadtumbau kommt in der Flächenkreislaufwirtschaft eine exemplarische Bedeutung für die Möglichkeiten der Stärkung des Innenentwicklungsinstrumentariums zu. In ähnliche Richtung zielen Forderungen von politischer Seite, den besonderen Zusammenhang des Ziels der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme mit den aktuellen städtebaulichen Herausforderungen (z. B. Rückbau) zukünftig deutlich besser herauszuarbeiten. Wünschenswert ist in diesem Zusammenhang ausdrücklich eine stärkere Aktivierung innerstädtischer Brachflächen⁷.

Stadtumbauprozesse entstehen in erster Linie auf Grund des eingetretenen **Geburtenmangels**. Um den wider Erwarten im Beitrittsgebiet verbliebenen Familien mit Kindern das Wohnen angenehmer zu gestalten, soll die Eigentumbildung in der Stadt (u. a. durch Stadtumbau auf Brachflächen) begünstigt und der Bau von Eigenheimen am Stadtrand verhindert

⁵ Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* v. 19./20.3.2005, Internationale Ausgabe, Nr. 66, S. 8.

⁶ *Österreichisches Umweltbundesamt*, Wiedernutzungspotenzial industrieller Brachflächen in Österreich, 2004, S. 5 ff.

⁷ Vgl. BT-Drs. 15/4472, Reduzierung der zusätzlichen Flächennutzung für Verkehrs- und Siedlungszwecke (Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der CDU/CSU), S. 3, 22.

werden⁸. Insgesamt eröffnet der Stadtumbau die Chance, durch verstärkte Innenentwicklung die Flächeninanspruchnahme erheblich zu verringern⁹.

Besonderes Augenmerk dürfte hierbei auf die städtebaurechtlichen Regelungen zu richten sein. Aktuelle Untersuchungen belegen freilich, dass die den Gemeinden zur Verfügung gestellten Instrumente – beispielsweise die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach den §§ 165 ff. BauGB¹⁰ – nur cum grano salis tauglich sind, um einen von Rückbau- und Schrumpftumsprozessen betroffenen Stadtkörper wirksam für eine attraktive Innenentwicklung reallozieren zu können.

3. Flächenkreislaufwirtschaft als strategisch-übergreifender Bewirtschaftungsansatz

3.1 Der Kreislaufgedanke in der Ökonomie und im Stoffwirtschaftsrecht

Zur „Vision Flächenkreislauf“¹¹ gehört zunächst die Erkenntnis, dass Produktionskreisläufe in der industriellen Fertigung oder in der Wasser-, Forst- und Abfallwirtschaft seit langem Standard sind. Eine erfolgreiche Flächenkreislaufwirtschaft umfasst dabei exemplarisch einen transdisziplinären Zugang¹², um einen Instrumentenmix zu generieren.

Die Etablierung einer Kreislauf gerechten lokalen Flächenressourcenbewirtschaftung ist zweifelsohne eine ganzheitliche Diagnoseaufgabe, die die ökologischen, ökonomischen und sozialen Kosten der Flächeninanspruchnahme (z. B. Schattenkosten, Kosten-Nutzen-Analysen von Raumnutzungsplanungen respektive von Infrastruktureinrichtungen) offen zu legen hat¹³. Primär sollten Instrumente des Flächenrecyclings zum Zuge kommen, die die

⁸ *Kuhn/Simon*, Stadtumbau auf Brachflächen, Aktuelle Projekte in Deutschland, in: *Wohnen im Eigentum in der Stadt*, 2004, S. 64 ff.

⁹ Vgl. BT-Drs. 15/4472 (Fn. 7), S. 3.

¹⁰ *Dürsch*, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit Wohnungsbau. Wirkungsanalyse eines städtebaurechtlichen Instruments an Beispielen aus den neuen Bundesländern, 2004, S. 230 ff.

¹¹ *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (Fn. 3).

¹² Vgl. zu diesem strategischen Ansatz *Genskel/Hauser* (Hrsg.), *Die Brache als Chance*, 2003, S. 233 ff.

¹³ *Bund für Umwelt und Naturschutz*, *Zukunftsfähige Raumnutzung. Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf*, 2004, S. 19 ff.

Wiedereingliederung von Grund und Boden in den Wirtschafts- und Naturkreislauf unterstützen¹⁴.

Ökonomische Instrumente zur Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft könnten sich des Weiteren an das Modell der **Zirkulären Ökonomie** anlehnen, welches bislang in erster Linie hinsichtlich naturverträglicher Reproduktionszyklen, Stoffstrommanagement oder auch hinsichtlich alternativer Energiegewinnung angewendet wird, um die Ressourcenschonung zu optimieren¹⁵. Rohstoffrechtlich wird unter dem Terminus der Kreislaufwirtschaft die Summe der technischen, ökonomischen und ökologischen Möglichkeiten der Vermeidung von Rückständen bzw. der stofflich-energetischen Verwertung von Sekundärrohstoffen verstanden¹⁶. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW/AbfG) fördert den Einstieg in eine Kreislaufwirtschaft, die das Postulat der Schonung der natürlichen Ressourcen (Rohstoffe) durch Effizienzsteigerungen (Abfallvermeidung) und Verwertungsstrategien (Prinzip des Recyclings) beinhaltet.

3.2 Der Kreislaufgedanke in den Geowissenschaften

Bei der Beurteilung der Bodenbewertung in der räumlichen Planung sind ferner auch bodenkundliche (pedologische) Aspekte zu berücksichtigen. Dies meint die Ermittlung und Bewertung der spezifischen Eigenschaften, des Zustandes und der Funktionen von Böden anhand pedologischer Kriterien sowie eine naturschutzfachliche Klassifizierung von Freiflächen und Baulücken innerhalb der Siedlungskörper, die man um- bzw. nachzunutzen gedenkt¹⁷.

Eingedenk der Tatsache, dass die mit der Flächeninanspruchnahme einher gehende Versiegelung von Freiraum vielfältige Schädigungen der ökologischen Funktionen der Böden induziert, berührt der Strategieansatz einer Flächenkreislaufwirtschaft damit auch geowissenschaftliche Aspekte. In den Erdwissenschaften sind die Kreisläufe innerhalb der Geosphären – einschließlich der Pedosphäre (Boden) – in Bezug auf ihre komplexen Wechselwirkungen umfassend erforscht. Diese Aufgabe hat expressis verbis die **Geographie**, die die Erde na-

¹⁴ SRU, Umweltgutachten, 2000, Tz. 505.

¹⁵ SRU, Umweltgutachten, 1994, Tz. 11-12.

¹⁶ Verheyen/Spangenberg, Die Praxis der Kreislaufwirtschaft, 1998, S. 7.

¹⁷ Erste Jahres-Erklärung des *Boden-Bündnisses europäischer Städte, Kreise und Gemeinden* („Augsburger Erklärung“), 2003, S. 3.

turgemäß geosystematisch betrachtet und auf dieser Grundlage Vorschläge für eine **System erhaltende Nutzung der Erde** durch die Menschen erarbeitet¹⁸.

Für den Boden als Substrat und (belebte oberste) Verwitterungsschicht der Erdoberfläche¹⁹ ergeben sich sowohl Wechselwirkungen als auch Differenzierungen der Nutzungsfunktionen und der natürlichen Funktionen²⁰. Eine Wiederaufbereitung von Grund und Boden, die die Steuerung zukünftiger Nutzungen und Nutzungsumwidmungen notwendig einschließen muss, wird nur unter Heranziehung der Kenntnisse des Funktionsvermögens der Böden (ökologisches Potenzial) zum Erfolg führen.

Wechselwirkungen ergeben sich außerdem zwischen Pedo- und Lithosphäre hinsichtlich des Standorts für Wohnbau-, Gewerbe- und Verkehrsprojektierungen, jedoch auch in Bezug auf Rohstoffe (oberflächennahe bzw. auch tiefer im Erdinneren liegende Lagerstätten). *Grimmel* unterscheidet hier zwischen den Termini „Boden“ (Pedosphäre) und „Grundfläche“: Das Substrat Boden ist aus geowissenschaftlicher Sicht dreidimensional zu betrachten, eine Grundfläche lediglich zweidimensional. In summa repräsentieren die gesamten Grundflächen die Erdoberfläche, während die pedologischen Substrate die Pedosphäre charakterisieren²¹.

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind nunmehr nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe i BauGB insbesondere die **Wechselwirkungen** zwischen den einzelnen **Belangen** dieses Abs. 6, Nrn. 7 Buchstabe a, c und d (so etwa die Auswirkungen auf Pflanzen, Boden, Menschen, Gesundheit, Bevölkerung oder Kulturgüter) zu berücksichtigen. Insbesondere das übergreifende Verhältnis zwischen Naturhaushalt, Menschen sowie Sach- und Kulturgütern wird hierbei einer Prüfung unterzogen²².

Der neu gefasste § 1 a Abs. 2 BauGB²³, der explizit einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden fordert, dient nach Meinung der Bundesregierung im neuen BauGB 2004 einer

¹⁸ Instruktiv dazu *Grimmel*, *Kreisläufe der Erde, Eine Einführung in die Geographie*, 2004, S. 7 ff.

¹⁹ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, *BauGB*, 9. Aufl., 2004, § 202, Rn. 2.

²⁰ *Rommell/Löhr/Heinzel/Albrecht*, *Bodenmobilisierung und Flächenmanagement*, 2003, S. 14 ff., 21 ff.

²¹ *Grimmel*, *Kreisläufe und Kreislaufstörungen der Erde*, 1993, S. 146 ff. Die Pedosphäre „liefert“ darüber hinaus einige mineralische Rohstoffe – beispielsweise Raseneisenerz und Bauxit – wengleich ihre Bedeutung als Rohstoffspeicher weit hinter der der Lithosphäre anzusetzen ist. Übertreffende Bedeutung besitzt die Pedosphäre indes als Rohstoffquelle für die grünen Pflanzen, weil sie diesen für ihr Überleben wichtige Elemente wie u. a. Calcium, Magnesium, Kalium, Stickstoff, Phosphor, Kupfer und Zink zuführt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Geosphären (Kosmosphäre, Atmosphäre, Hydrosphäre, Lithosphäre, Biosphäre und Pedosphäre) als Stoffkreisläufe hochkomplex miteinander vernetzt sind.

²² *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fn. 19), § 1, Rn. 70.

²³ *Krautzberger*, *UPR* 2004, S. 46.

sachgerechten Behandlung des Flächenverbrauchs, wobei insbesondere die Verdeutlichung der planerischen Instrumente zur Flächenschonung durch das EAG Bau erwähnenswert ist²⁴. Dies betrifft Wiedernutzbarmachung, Nachverdichtung und Innenentwicklung – mithin die „Prinzipientrias“ der Flächenkreislaufwirtschaft²⁵. Im Rahmen der Bodenschutzklausel ist dafür Sorge zu tragen, dass pedologische und geosystematische Aspekte in den Abwägungsvorgang mit einfließen und von den Planungsträgern entsprechend gewichtet werden.

Von besonderer Bedeutung ist diese Gewichtung von geo- und naturwissenschaftlichen Aspekten für die Frage, inwieweit die Erkenntnisse anderer Fachdisziplinen in ein Informationsraster (z. B. Flächenkataster nach § 200 Abs. 3 BauGB) der Gemeinden eingespeist werden sollten, damit die Planungsträger sowohl die Bodengüte, die pedologische Wertigkeit, das Entsiegelungspotenzial, als auch den Umfang der nachverdichtungsfähigen Areale (etwa die Zulassung zusätzlicher Versiegelungen auf bereits in Anspruch genommenen Flächen bzw. auf minderwertigen Böden) zuverlässig einzuschätzen vermögen.

4. Anpassung der kommunalen Bodenmanagementpolitik an zeitgenössische Erfordernisse einer Flächenrecyclingstrategie

4.1 Positive Beeinflussung des Baulandpreisniveaus zur Förderung der Innenentwicklung

Die *Bundesregierung* ist der Auffassung, dass **jedwede Bodenmanagementpolitik** einer Gemeinde unter der Zielsetzung der Reduzierung von Siedlungs- und Verkehrsflächeninanspruchnahme einen Einfluss auf die Baulandpreise hat. Bei einer Verknappung des Baulandangebots ist demgemäß eine Erhöhung des Baulandpreisniveaus nicht per se auszuschließen. Freilich sind jeweils die unterschiedlichen Marktverhältnisse zu berücksichtigen²⁶. Dies lässt sich aus dem Bauland- und Immobilienmarktbericht 2004 des *Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung* entnehmen²⁷.

²⁴ Vgl. BT-Drs. 15/4472 (Fn. 7), S. 26.

²⁵ Vgl. dazu oben 2.1.

²⁶ Vgl. BT-Drs. 15/4472 (Fn. 7), S. 19.

²⁷ *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Bauland- und Immobilienmärkte, 2004, S. 9 ff.

Kommunale Bodenmanagementpolitik unter der Prämisse des Flächenrecyclings hat u. a. folgende Stellschrauben:

- ▶ Einwirkungsmöglichkeiten auf die spezifischen Anforderungen von Flächennachfragern hinsichtlich Art, Größe, Lage und zeitlicher Verfügbarkeit von Innenbereichs-Grundstücken.
- ▶ Strategien eines immobilienökonomischen Managementansatzes, der ein Verharren vieler revitalisierungsfähiger Flächen im Brachestatus (Flächenblockaden) beseitigt und insoweit das Flächenmanagementversagen überwindet.
- ▶ Der *Rat für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung* (RNE) schlägt eine Ergänzung der Wertermittlung um die Kategorie „Brache und Recyclingfläche“ vor²⁸, damit diese Areale nicht mehr wie bisher lediglich als Abweichung von der normalen Flächenkategorie klassifiziert werden. Durch einen „Bonus“ in der Wertermittlung soll erreicht werden, dass diese Flächen eine effektivere Mobilisierung erfahren. Sachgerechte Marktwertermittlung könnte demgemäß als ein indirektes Brachflächenmobilisierungsinstrument zum Einsatz kommen.

Eine effektive Flächenkreislaufwirtschaft ist auf eine realitätsgerechte Abbildung der Recyclinggrundstückspreise angewiesen. In diesem Rahmen ist die „richtige“ Bewertung von Brach- und Konversionsflächen eines der Schlüsselprobleme der Flächenkreislaufwirtschaft. Angesichts des Hemmnisses, dass Projekte zur Brachflächenwiedernutzung nur höchst selten marktinitiiert ablaufen, ist der Gesetzgeber dazu aufgerufen, Novellierungsmaßnahmen im Recht der Marktwertermittlung von Grundstücken vorzunehmen. Insbesondere sollte eine **Anpassung** der Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung der Marktwerte (WertV) an die **zeitgenössischen Rahmenbedingungen einer Flächenkreislaufwirtschaft** projiziert werden.

Die Marktwertberechnung muss im Sinne einer **städtebaulichen Innenentwicklung** fraglos stärker auf eine realitätsgerechte und vor allem zeitnahe Bewertung der Wiedernutzungsflächen zugeschnitten sein, damit preisliche Anreize geschaffen werden, das Brachflächenpotenzial neuen Nutzungsketten zuzuführen. Sowohl die Vorschriften des BauGB zur Wertermittlung (§§ 192 ff. BauGB) als auch die WertV selbst bieten keine Handhabe für eine explizite Brachflächenbewertung. *Dürsch* hat im Rahmen seiner Wirkungsanalyse der städtebau-

²⁸ *Rat für Nachhaltige Entwicklung* (Fn. 1), S. 25.

lichen Entwicklungsmaßnahme in den neuen Bundesländern völlig Recht mit seinem Hinweis, dass Spielräume zur zeitnahen Bestimmung des Marktwerts zu nutzen sind, etwa durch gutachterliche Einzelaussagen anhand entsprechender Bodenrichtwertkarten²⁹.

Die einer Entwicklung auf dem freien Markt stets nachgeordnete Ermittlung der Bodenricht- bzw. Marktwerte durch die Sachverständigen erweist sich nicht nur im Kontext der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme als Hemmnis bei dem Versuch der Wiedernutzbarmachung von Flächen. Die Bindung an den Verkehrswert führt nicht selten zu einer **Überteuerung** der Entwicklungsbereichsflächen gegenüber freier Preisbildung³⁰. Nebenziele sind der Abbau von Hemmnissen für das kostengünstige Bauen sowie die Verbesserung der Markttransparenz³¹.

Die o. g. Forderung des *Rates für Nachhaltige Entwicklung* ist für die Bemühungen um eine optimierte Innenentwicklung sehr Ziel führend, denn Brachflächen sind wie erwähnt durch die Sachverständigen nicht eigenständig bewertbar. Ihnen ist keine Entwicklungsstufe in der WertV – etwa in den §§ 4 und 5 Abs. 5 WertV – zugedacht. Hinter ihnen stehen folglich keine konkret wertermittlungstechnisch abbildbaren Nutzenkategorien. Dies hängt neben teilweise **hohen Bodenpreisen** für die Revitalisierungsgrundstücke freilich auch mit mangelnder Nachfrage zusammen. Denn in wenigen Fällen ist eine so gute Nachfrage vorhanden, dass Flächenrecycling weitgehend zum Selbstläufer wird³².

Die aktuelle Diskussion in **Österreich** belegt anschaulich, dass bei den Versuchen, Brachflächen im Innenbereich in die Chancengleichheit zu Arealen auf der grünen Wiese zu setzen, Folgendes Beachtung finden sollte³³:

- Kaufpreis des Grundstücks: Der Kaufpreis muss dem regionalen Preisgefüge entsprechen und
- die Erwartung hoher Sanierungskosten kann auch einen negativen Verkehrswert („Minusbrache“) rechtfertigen.

Wenn man sich weiter vergegenwärtigt, dass sich Steuerungsversuche seitens der Planungsträger für eine bestimmte Flächennutzung dauerhaft nicht gegen die Rahmenbedin-

²⁹ Dürsch (Fn. 10), S. 222 und dort Fn. 239.

³⁰ Dürsch (Fn. 10), S. 233 f.

³¹ Vgl. BT-Drs. 15/4472 (Fn. 7), S. 20.

³² Vgl. BT-Drs. 15/4472 (Fn. 7), S. 23.

³³ Österreichisches Umweltbundesamt (Fn. 6), S. 108.

gungen des Bodenmarktes werden durchsetzen können, unterstreicht dies nur den vordringlichen Handlungsbedarf zur realitätsgerechten Abbildung der Bodenwerte von Brachflächen und Kontaminationsgrundstücken. In erster Linie sind die Eckpunkte für eine städtebaulich erwünschte Reallokation des Siedlungskörpers in Richtung Innenentwicklung günstig zu verändern.

Ein Ansatz zur Durchbrechung der Bodenwertsteigerungsspirale im Kontext der Brachflächenrevitalisierung könnte sein, dass im Vorfeld eines Innenentwicklungsprojekts der Planungsträger intern ein **Vorgutachten** (kein Marktwertgutachten) einholt, um sich eine erste Entscheidungsgrundlage über den Bodenwert des zu reaktivierenden Areals zu verschaffen. Diese Strategie sollte eingebunden sein in frühzeitige Abstimmungen über das Vorgehen der Preisfestsetzung³⁴. Hier könnten Hinweise des Planungsträgers auf Verfahren der Bodenwertdämpfung sinnvoll sein, die aber von dem Gutachter natürlich nachvollzogen werden müssen.

Bewertungskriterien erhalten die Sachverständigen zur Ermittlung der Grundstückswerte bezeichnenderweise lediglich für „Brachland“: Dies sind per definitionem landwirtschaftliche Flächen, die kultivierbar und abbauwürdig sind, indes zum Zeitpunkt der Bewertung keiner Bewirtschaftung unterliegen. Es wird mithin die Inwertsetzung bisher agrarischer Flächen durch bauliche oder lagerstättentechnische Maßnahmen monetär beurteilt. Prinzipiell können Flächen wie erwähnt nach § 4 WertV bedingt durch ihre Lage sowie andere Nutzungsmöglichkeiten durch öffentliches Bau- und Planungsrecht eine Einstufung als begünstigtes Agrarland, Bauerwartungsland bzw. als Rohbauland erfahren³⁵.

Besondere wertermittlungsrechtliche Probleme stellen sich in der **flächenhaushaltspolitischen Sondersituation des Stadtumbaus**: In manchen Stadtumbaugebieten (Rückbauareale) wird bereits seit längerer Zeit eine Verminderung der ökonomischen Ertragserwartung von Investoren, institutionellen Anlegern und Privateigentümern diskutiert. In Erhaltungs- und Entwicklungsbereichen müsste spiegelbildlich hierzu das entscheidende Revitalisierungshindernis für Wohnbau- und Gewerbeflächen – nämlich hohe Bodenwerte in den gutachterlich erstellten Bodenrichtwertkarten/Marktwertgutachten – beseitigt und ein gewisser Zwang zu Reallokation und Distribution durch gedämpfte Marktwerte ausgeübt werden.

³⁴ *Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW), Strategien zur Entwicklung von Brachflächen, DSSW-Leitfaden, 1998, S. 18.*

³⁵ *Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Fn. 19), § 194, Rn. 9.*

Die Kommunen können die dauerhafte Aufgabe der Zukunft – den Stadtbau – nicht bewältigen, ohne die Bodenpreise zu drücken und Einfluss auf die Eigentümer der Liegenschaften zu nehmen³⁶.

Wie gelangt man für die Flächenmobilisierung zu realitätsgerechten Bodenricht- bzw. Verkehrswerten ohne „mentale Hemmungen“?

Blicken wir kurz erneut in die Alpenrepublik: Probleme der Wertermittlung insbesondere von industriellen und gewerblichen Brachflächen tauchen auch bei unseren **österreichischen** Nachbarn auf. Unter dem Blickwinkel der Kontamination betrachtet, ist die Frage zu stellen, inwieweit Substanzbeeinträchtigungen und „Altlastenbestände“, die Wertminderungen verursachen, in einer sachgerechten Wertermittlung Berücksichtigung finden können.

Jedenfalls ist das *österreichische Umweltbundesamt* der Auffassung, dass eine Verkehrswertermittlung ohne Verarbeitung sämtlicher umweltrelevanter Sachverhalte die Festsetzung des „tatsächlichen“ Verkehrswerts nicht erlaube. Verwiesen wird außerdem auf das Phänomen der „mentalen Altlast“, d. h. auf den wertermittlungstechnisch vorzunehmenden prozentualen Abschlag für den merkantilen Minderwert, dem eine starke psychologische Komponente innewohne³⁷.

Allgemein könnte man bei diesem Problemkomplex die Forderung stellen, dass die zur Wertermittlung von Flächen befugten Experten Wert beeinflussende Merkmale zur Kenntnis nehmen und in ihrer Wertberechnung entsprechend berücksichtigen sollten. Jedoch: Wird dies von den Gutachterausschüssen nicht seit jeher so praktiziert?

Die Antwort hierauf fällt ernüchternd aus, was indes zu einem Gutteil damit zu tun haben dürfte, dass der Abschnitt des BauGB, der die Wertermittlung regelt, bis in die Gegenwart hinein mit Fug als der am wenigsten gelungene Teil des BauGB klassifiziert werden kann, was gleichermaßen sowohl für die Normtexte der §§ 192 ff. BauGB, als auch für die Wertermittlung nach der ergangenen Vorschrift (2. WertV) gilt.

³⁶ *Krings-Heckemeier/Porsch*: Stadtbaustrategien für Altbauquartiere. Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtbau Ost“, 2002, S. 49.

³⁷ *Österreichisches Umweltbundesamt* (Fn. 6), S. 104 f.

4.2 Effektivierung des Enteignungs- und Entschädigungsrechts im Kontext der Marktwertermittlung

- ▶ Besteht Handlungsbedarf für eine Kompatibilisierung des Grundgesetzes hinsichtlich von Art. 14 und 15 GG mit den flächenhaushaltspolitischen Grundsätzen der Flächenschonung?
- ▶ Stellt die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG das alles entscheidende Hemmnis für eine Flächenkreislaufwirtschaft dar (Grundeigentum als Verfassungsproblem?) Sollten die Leitlinien eines zyklierenden Flächennutzungssystems im Übrigen eingebettet sein in übergeordnete, umfassende Ansätze zur Reform der Bodenordnung?
- ▶ Flächenkreislaufwirtschaft soll inzident für eine Verknappung der Flächen im Außenbereich sorgen. Empfehlen sich aus diesem Grunde zeitliche Rationierungen oder Restriktionen der Flächennutzung über die schon bestehenden Einschränkungen der „Baulustigen“ hinaus?
- ▶ Generell zeigt sich, dass das öffentliche Interesse primär in denjenigen Sektoren zu bejahen ist, die von besonderer Bedeutung für den Einzelnen, die Wirtschaft und die Gesellschaft sind; für die Wirtschaft müssen sie gleichsam den „Unterbau“ bilden für andere Wirtschaftstätigkeiten. Eine Debatte um strategisches Eigentum ist hierbei legitimer Weise im Hinblick darauf zu führen, dass für alle Menschen – die Allgemeinheit - bedeutsame „Güter“ (wie Boden, Wald, Wasser und Luft) im Eigentum der Allgemeinheit bleiben sowie durch von ihr Beauftragte und Kontrollierende in ihrem Interesse und nicht zuletzt zu ihren Gunsten verwaltet und geleitet werden³⁸.
- ▶ Außerdem vermag ebenfalls für die Kreislaufwirtschaft diagnostiziert zu werden, dass der Grundsatz des Art. 14 Abs. 3 GG – der auch für Eingriffe in die Bodenordnung Gültigkeit besitzt – nämlich die gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten, nicht allein nach unbereinigten (d. h. nicht gedämpften) Bodenwerten bewältigt werden kann. Hieraus folgt unweigerlich, dass es keineswegs der Verkehrswert sein muss, auf dessen rechnerischer Basis eine etwaige Entschädigung

³⁸ *Lehner*, Vom demokratischen Ursprung des strategischen Eigentums und von seinen geschichtlichen Spuren in Österreich, in: *Zukunftsforum Österreich* (Hrsg.), *Strategisches Eigentum für Österreichs Zukunft*, 2002, S. 47, 51.

nach Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG zuerkannt wird. Vielmehr fordere die Abwägungsformel des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG den Gesetzgeber auf, den Besonderheiten des Sachverhaltes und der Zeitumstände Rechnung zu tragen³⁹.

- ▶ Der Ertrag eines Brachgrundstücks, der nach seiner dauernden Eigenschaft von jedem Eigentümer unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnissen zu erzielen ist, ist für die Ermittlung eines wirtschaftlich vertretbaren und sozial gerechten Grundstückswertes ausgewogen hinzuzuziehen⁴⁰.
- ▶ Ferner ist die Frage aufzuwerfen, ob die Optimierung der Wiedernutzung von Brachflächen durch die Städtebauförderung erfolgen kann. Hilft dauerhaft die Kompensation der unrentablen Vorbereitungs- und Ordnungsmaßnahmen durch öffentliche Mittel zur Attraktivitätssteigerung der Reaktivierungsareale? Ist die Aussage richtig, dass derlei staatliche Subventionen (über die Städtebauförderung) durch die Allgemeinheit heute mehr denn je durch das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung gerechtfertigt sind⁴¹?

Wir erkennen unschwer: Eng verknüpft mit dem Thema Wertermittlung ist damit der Problemkomplex Grundeigentum. Die „*Situationsgebundenheit*“ etwa erhält ihre Bedeutung als ergänzende Leitlinie zur Sozialbindung des Grundeigentums⁴², indem sie klarstellt, dass Grundstücke bauliche Nutzungen aufnehmen können, eine bestimmte Entwicklungsstufe nach § 4 WertV erklommen haben⁴³ oder auf Grund ihrer Lagegebundenheit und Ortsüblichkeit spezifische Zustandsmerkmale (z. B. Beeinträchtigungen der Grundstückssituation durch Immissionen) nach § 5 WertV aufweisen⁴⁴.

³⁹ Rittstieg, AK-GG, Art. 14/15, Rn. 227, unter Verweis auf BVerfGE 24, S. 367, 420 f.

⁴⁰ Bonczek, Das Eigentum an Grund und Boden im Wandel der Zeiten – Vom Nutzungseigentum zum sozialpflichtigen Volleigentum in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dieterich/Junius, Von der Allmende bis zum heutigen Privateigentum. Strukturwandel und landvermesserische Realisierung, 1981, S. 31 f.

⁴¹ Distler, BBauBl. 6/2001, S. 25, 30.

⁴² Franz, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2000, S. 118 f.

⁴³ Kleiber, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 2002, § 4 WertV, Rn. 488.

⁴⁴ Kleiber, in: Kleiber/Simon/Weyers (Fn. 43), § 5 WertV, Rn. 231.

Grundsätzlich müssen vielmehr hingenommen werden diejenigen Änderungen der Situation einer Fläche, die ungünstige Einflüsse auf die Berechnung des Grundstückswerts bewirken. Diese Änderungen spiegeln die Abhängigkeit der betroffenen Grundstücke von der sie umgebenden Situation wider. Eingriffe stellen noch im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums bleibende Belastungen dar, sofern sie sich nicht als schwer und unerträglich entpuppen⁴⁵. Die **Schwelle der Erträglichkeit** der Beeinträchtigungen ist freilich, wie bereits erläutert, unter anderem ein Aspekt einer zeitnahen, realitätsgerechten Marktwertermittlung⁴⁶. Eine Gemeinde, die Innenentwicklungsstrategien verfolgt, kann auf die vorfindliche Grundstückssituation mit einem größeren Maß an Flexibilität und Variabilität ihrer Bebauungsplanung reagieren⁴⁷.

Eine Konkretisierung erfährt der Inhalt der Sozialbindung des Eigentums durch die Rechtsprechung des *Bundesgerichtshofs* zur Situationsgebundenheit des Eigentums⁴⁸. Jedes Grundstück soll durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Landschaft und Natur – demnach qua Situation – geprägt sein. Auf diese Sozialbindung muss der Eigentümer bei der Ausübung seiner Befugnisse Rücksicht nehmen, da auf jedem Grundstück eine aus seiner Situationsgebundenheit – Einbettung in die Landschaft und Natur – ableitbare immanente Beschränkung des Rechts des (Grund-)Eigentümers lastet, aus der sich Schranken sowohl seiner Nutzungs- wie auch seiner Verfügungsmacht hinsichtlich der Erfordernisse des Natur- und Denkmalschutzes ergeben⁴⁹.

Von einer situationsbedingten Belastung vermag man zu sprechen, wenn ein vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der **auch** das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus mit Blick auf die Lage und die Umweltverhältnisse seines Geländes von bestimmten Formen der Nutzung absieht⁵⁰.

Ein Spannungsverhältnis besteht unstrittig zwischen dem Gebot, Innenbereichsgrundstücke einer erneuten baulichen Nutzung (wofür sie gleichsam durch ihren planungsrechtlichen Status, durch ihre Arrondierungs- oder Brachesituation prädestiniert sind) zuzuführen und

⁴⁵ Ähnlich *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fn. 19), § 1, Rn. 8.

⁴⁶ *Kleiber/Simon*, Marktwertermittlung unter Berücksichtigung der Wertermittlungsrichtlinien, 2004, § 26 WertV, Rn. 27 ff.

⁴⁷ Vgl. BVerwGE 26, S. 282, 285.

⁴⁸ BGHZ 87, S. 71.

⁴⁹ BGHZ 133, S. 271, 275.

⁵⁰ BGHZ 23, S. 30, 32 f.; BGHZ 87, S. 66, 71 f.; zuletzt BGHZ 105, S. 15, 18; BVerwGE 49, S. 365, 368; 67, S. 84, 87.

gleichzeitig für im Außenbereich liegende Flächen Schonungsinteressen durchzusetzen (z. B. Nutzungsverbote auszusprechen bzw. bereits erteilte Baurechte für den Außenbereich zu eliminieren).

Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, insbesondere qua Städtebaurecht, formen die Eigentumspolitik aus, soweit deren Planungsmaterie der Grund und Boden ist. Eigentumspolitische Maßnahmen der Planungsträger können das Eigentum i. S. d. Grundgesetzes jedoch auch limitieren, über einen sozialpflichtig-bodenrechtlichen Ansatz zu einem „Wandel der Auffassung über das Grundeigentum“ beitragen und dieses in einer „*weichen Überleitung*“ in eine anders gelagerte Verwaltungsform (etwa in **gemeinwirtschaftliche** Systeme) überführen⁵¹. Die aus dem früheren Recht „überkommenen“ Positionen vermögen sanft auslaufen und in neue modifizierte Eigentumsformen überzugehen⁵².

5. Förderung des „Sozialen Bodenrechts“ durch eine Flächenkreislaufwirtschaft

Dem geltenden Bodenrecht fehlt derzeit ein wirksamer Durchgriff auf die Mobilisierung brachgefallener Flächen, so dass über vereinfachte Zugriffsmöglichkeiten für die Gemeinden nachgedacht wird⁵³, namentlich über die Effektivierung der Enteignungs- und Entschädigungsregelungen am Beispiel des Baulandbeschaffungsgesetzes von 1953. Ferner haben das Bodenrecht und das raumbezogene Planungsrecht umfassend dafür Sorge zu tragen, dass man Grund und Boden nicht als ein stets verfügbares und disponibles Gut interpretiert. Auf der anderen Seite sind **Allokation** und **Distribution** von Innenbereichsflächen erheblich zu verbessern.

Für junge Familien besteht in dem Eigenheim an der Siedlungskante oftmals der einzig gangbare – und finanzierbare – Weg, Eigentum zu bilden. Generell sind die Zugangschancen zum unvermehrten sowie unentbehrlichen Grund und Boden, dessen Nutzung nicht dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig überlassen werden darf⁵⁴, jedoch leider Gottes **höchst ungleich verteilt**.

⁵¹ Klein, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 14 ff.

⁵² Sandler, DÖV 1974, S. 73, 81.

⁵³ Wiese-v. Ofen, Umstrukturierungsprozesse bei der Flächeninanspruchnahme, in: 1. Dialogveranstaltung des Rates für Nachhaltige Entwicklung, 2003, S. 2.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 21, S. 73.

Mit dem von dem *Bundesverfassungsgericht* eben angesprochenen Belieben des Einzelnen in der Ausprägung des (Grund-)Eigentümerbeliebens hat sich in der Literatur insbesondere *Rittstieg* kritisch auseinandergesetzt: Was **Eigentümerbelieben** real bedeute, zeige sich bei Grundstücken in innerstädtischen Kernbereichen, wo die Stadtplanung nur allzu oft gegenüber privater Gewinnmaximierung den Kürzeren ziehe. Eigentümerbelieben sei das Leerstehen und der Verfall von Etagenhäusern mit dem Ziel, die Erlaubnis für den Abbruch sowie eine intensivere Nutzung zu erzwingen. Pointiert stellt *Rittstieg* fest, dass der Versuch der Gemeinwesen, ihren Grundeigentümern die sinnvolle Raumnutzung abzukaufen, an Münchhausens Befreiung aus dem Sumpf am eigenen Zopf erinnere⁵⁵.

Festzuhalten ist, dass sich die „Bodenfrage“ nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsdiskussion verändert hat. Unter der hier behandelten Frage nach den Möglichkeiten einer Flächeninanspruchnahmereduktion stellt sich die Auseinandersetzung um die **Flächenverfügungsrechte** (property rights) neu⁵⁶.

Man vermag zu konstatieren, dass die Diskussion um eine Inpflichtnahme der Grundeigentümer nicht nur im Kontext der zwangsweisen Durchsetzung von Stadtumbaustراتيجien (z. B. die Anordnung eines aktiven Rückbaugesbots) eine Renaissance erlebt. Bodenpolitische Aspekte spiegeln sich auch in der Kontroverse um den gewissermaßen rechtsethischen Komplex der Abschöpfung „leistungsloser“ Bodenwertgewinne wider (Planwertausgleich). Grundeigentümer erlangen durch Planausweisung und Erschließung in Gestalt der Bebaubarkeit insofern eine Zuwendung von Seiten der Planungs- und Maßnahmenträger, als die Wertsteigerung des Grundstücks in der Regel den Erschließungsbeitrag übersteigt⁵⁷.

Die *Bundesregierung* hat unlängst die Zielvorstellung formuliert, die Gemeinden stärker an den durch kommunale Planungen verursachten Bodenwertsteigerungen zur Infrastrukturfinanzierung (Erschließungs- und Wiedernutzungsprojekte im Innenbereich) partizipieren zu lassen⁵⁸. Auch die Verwendung der durch die Abschöpfung vereinnahmten Beträge für einen Altlastenbeseitigungs- bzw. Planungsschadensfonds wäre in diesem Kontext denkbar⁵⁹.

⁵⁵ *Rittstieg*, Eigentum als Verfassungsproblem, 2. Aufl. 1976, S. 334 f., 337.

⁵⁶ *Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht* (Fn. 20), S. 6 f.

⁵⁷ Nach wie vor aktuell sowie instruktiv ist die Untersuchung von *Janning*, Bodenwert und Städtebaurecht, 1976.

⁵⁸ Koalitionsvereinbarung der *Bundesregierung* vom 20. Oktober 1998, Kap. VI, Ziff. 8.

⁵⁹ *Rat für Nachhaltige Entwicklung* (Fn. 1), S. 21.

Diskussionswürdig ist schließlich, warum Versuche zur Einführung eines Planwertausgleichs von politischer Seite per se zum Scheitern verurteilt sind, wenn doch spiegelbildlich Planungsschäden nach den §§ 39 ff. BauGB im Zuge von **Nutzungsmodifizierungen** (namentlich Herabzonungsmaßnahmen) geltend gemacht werden können.

Diese Nutzungsmodifizierungen unter der Prämisse der Flächenschonung waren im Übrigen bereits in den 1970er Jahren Bestandteil von Kommissionsvorschlägen für eine „Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat“: Damals verwies man auf die „Sonderstellung“ des Grund und Bodens im Rahmen der Erörterungen von Planungsschadensersatz und Plangewährleistung. **Entschädigungspflichtige** Tatbestände sollten auf „wirkliche, wirtschaftlich spürbare“ Beeinträchtigungen beschränkt werden, wodurch man dem Erfordernis nach Planänderungen durch eine veränderte städtebauliche Entwicklung besser Rechnung tragen könne⁶⁰.

Die Frage, ob man den Bedürfnissen eines Planungsträgers nicht dadurch viel effektiver Rechnung trägt, dass man Ansprüche betroffener Eigentümer – die wirtschaftlich wirklich fühlbar tangiert sein müssen (was zu entscheiden mit einer Angelegenheit der Wertermittlung ist) – nicht (auch mit) auf Art. 14 GG stützt, sondern den dafür vorgesehenen (zivilrechtlichen) Rechtsmittelverfahren zuweist, wurde in der Bodenrechtsreformdiskussion der frühen 1970er Jahre nicht geklärt. Betont wurde seinerzeit lediglich, dass der überhöhte Planungsschadensersatz auf das „grundgesetzlich gebotene Maß“ zurückzuführen sei⁶¹. Welches das gebotene Maß ist, wurde jedoch nicht skizziert.

Diese Fragen stellen sich jedoch heute verstärkt vor dem Hintergrund einer Politik der Flächenschonung, die über bloße planungsrechtliche Fragen etwa des Brachflächenrecyclings und der Bewältigung von Schrumpftumsprozessen weit hinauszugreifen hat.

6. Baugebietsherabzonungseffektivierung zur Flächenrecyclingoptimierung

Der Bau von Eigenheimen am Stadtrand soll gemäß erklärtem Willen der *Bundesregierung* vermindert werden⁶². Die aus den §§ 39 ff. BauGB erwachsende Entschädigungspflicht ist

⁶⁰ *Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen* (GEWOS e.V.), Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen, 1973, S. 93 ff.

⁶¹ *Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen* (Fn. 60), S. 19.

⁶² Vgl. BT-Drs. 15/4472 (Fn. 7), S. 22.

zweifelloso geeignet zu verhindern, dass die von Gemeinden vorgenommene Bauleitplanung unter der Maxime des Freiraumschutzes kritisch überprüft wird. Eine derartige Überprüfung kann in der Praxis durchaus auf die Eliminierung bereits geschaffener Baurechte bzw. auf die nachträgliche Anordnung von Besiedelungsverboten auf Außenbereichsflächen hinaus laufen. Erkannte städtebauliche Fehlentwicklungen sind jedenfalls durch die Kommunen rasch zu korrigieren.

Fehlsteuerungen basieren dabei nicht nur auf einem veränderten Siedlungs- und Verkehrsflächenbedarf; sie verursachen auch siedlungsstrukturell fragwürdige Suburbanisierungstendenzen und ggf. erhebliche zusätzliche Kosten für die Aufrechterhaltung von Infrastrukturleistungen. Außerdem besteht die Gefahr, dass eine für die Flächenkreislaufwirtschaft unproduktive Konkurrenzsituation zwischen Außenbereich und nachverdichtungsfähigem Siedlungskörper entsteht.

In diesem Zusammenhang wird folgerichtig die Forderung an den Bundesgesetzgeber erhoben, bei der Modifizierung des Planungsrechts die Rücknahme von Baurechten zu erleichtern und die verfassungsmäßigen Spielräume hierfür auszuschöpfen⁶³. Neben den eigentumsrechtlichen Problemen, auf die nicht en detail eingegangen werden soll, liegt der Schlüssel zum Erfolg für eine Baugebietsherabzonung in der Beachtung des Entwicklungszustands derjenigen Flächen, die man ursprünglich für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Wert setzen wollte, nach einer Änderung der Planung jedoch unangetastet lassen möchte.

Der bauplanerische Entzug bereits erteilter Nutzungsrechte auf Flächen, deren Bebaubarkeit wieder zurückgenommen werden soll, erfolgt in hoher planerischer Eigenständigkeit einer Gemeinde, die damit ihr jeweiliges städtebauliches Entwicklungskonzept verfolgen möchte⁶⁴. Die Frage, wann im Falle von Umplanungs- und Herabzonungsmaßnahmen wegen der Beseitigung von Baurechten Entschädigungspflichten nach den §§ 39 ff. BauGB entstehen, hängt ganz maßgeblich von der Bewertung der Flächen ab⁶⁵. Denn Voraussetzung für den Ersatz eines Planungsschadens ist eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grund und Bodens⁶⁶.

⁶³ *Umweltbundesamt*, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Materialienband, 2003, S. 133 ff.; *Deutscher Städtetag*, Strategisches Flächenmanagement und Bodenvirtschaft, Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen, 2002, S. 12.

⁶⁴ *Koch*, in: Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2004, § 19, Rn. 32.

⁶⁵ *Koch*, in: Koch/Hendler (Fn. 64), § 19, Rn. 18.

⁶⁶ Bemühungen um eine Effektivierung des Raumnutzungsrechts dürfen vor einer kritischen Betrachtung der Normen über die vermögensrechtliche Plangewährleistung keinesfalls Halt machen. Das Unbehagen über die zivilistische Planungsschadensrechtsprechung wird deutlich etwa bei *Rittstieg*, Eigentum als Verfassungsproblem (Fn. 55), S. 327 f.: So gehe die Rechtsprechung des BGH dahin,

Eine Gemeinde hat **insbesondere darauf zu achten**, eine Bauerwartungshaltung von Eigentümern und Investoren auf den Territorien, auf denen sie Besiedelungsverbote aussprechen möchte, nicht entstehen zu lassen. Dies wird ihr für diejenigen Flächen leichter fallen, für die auf Grund des Unterlassens nutzungsbestimmender Entscheidungen Bau vorbereitende Investitionen von potenziellen Bauherren (z. B. Aufwendungen für Planungs- und Architektenkosten, die zur Vorbereitung einer Eigentumsausübung nach § 39 BauGB zu entschädigen wären) wegen fehlender Bauerwartungen ausgeblieben sind.

Nach § 42 Abs. 2 BauGB errechnet sich die Entschädigung nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks auf Grund der zulässigen Nutzung und seinem Wert, der sich infolge der Aufhebung und Änderung der (baulichen) Nutzungsoption ergibt⁶⁷. Maßgebend ist die sich aus § 4 WertV ergebende Flächenklassifizierung gemäß den entsprechenden Entwicklungszuständen. Den Sachverständigen für die Marktwertermittlung ist im Übrigen dringend ans Herz zu legen, für die Bodenwertberechnung **deduktive Wertermittlungsverfahren** (Residualwertverfahren) anzuwenden, um eine Dämpfung der Bodenwerte herbeizuführen und etwaige Kompensationssummen **budgetverträglich zu minimieren**.

Betroffene Gemeinden sollten darüber hinaus ein Planungsschadenskataster für ein „Monitoring“ der Siebenjahresfrist des § 42 Abs. 2 BauGB einrichten.

Bei der verfassungsrechtlichen Einordnung des Planungsschadensrechts liegt der Fokus der Erörterungen zumeist auf der durch § 42 Abs. 2 BauGB verursachten Befristung (Siebenjahresfrist). Zieht man einer Baugebietsherabzonung vergleichbare staatliche Steuerungseingriffe zum Vergleich heran, so fällt auf, dass bei der Diskussion um die Änderung einer Gesetzeslage (Entwertung von Investitionen eines Unternehmers durch eine Gesetzesänderung) das *Bundesverfassungsgericht* die Anwendbarkeit von Art. 14 GG als Anspruchsgrundlage verneint: Ob der Unternehmer eine Rücksichtnahme durch den Gesetzgeber erwarten dürfe, hänge von einer Abwägung zwischen dem Ausmaß des Vertrauensschadens und der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für die Allgemeinheit ab⁶⁸.

den Vermögenswert als das Essentielle der Verfassungsgewährleistung des (selbst genutzten) Eigentums zu sehen und jenen Wert gegen eine Minderung durch Veränderung der Rechtslage oder hoheitlichen Einzeleingriff zu sichern. Dieses vermögensorientierte Verständnis prägte sich auch darin aus, dass bei hoheitlichen Eingriffen die Wertminderung des Grundstücks kompensiert werde. Vgl. dazu auch bereits BGHZ 6, S. 270.

⁶⁷ Kleiber, in: Kleiber/Simon/Weyers (Fn. 43), § 4 WertV, Rnrrn. 11 ff.

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 30, S. 393 ff.

Der Gedanke, die Kontinuität der Gesetzgebung dem Schutzbereich des Art. 14 GG zu unterstellen, ist einigermaßen fern liegend⁶⁹. Deshalb wird im Bereich des **Wirtschaftsverwaltungsrechts** gefragt, ob sich ein Plangewährleistungsanspruch überhaupt aus Art. 14 GG ergibt. Kann diese Erörterung auf die entsprechenden Normen des Baurechts (§§ 39 ff. BauGB) mit den damit verbundenen Konsequenzen für die eigentumsdogmatische Einordnung jener Regelungen transformiert werden?

So legt *Thiele* dar, dass etwaige spezialgesetzliche Ansprüche bei Aufhebung oder Änderung eines Bebauungsplans aus den Gedanken des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit ableitbar sind, **nicht aber aus Art. 14 GG** hergeleitet werden können. *Thiele* resümiert, dass die §§ 40 ff. BBauG (heute: §§ 39 ff. BauGB) für eine überzeugende Abgrenzung der Interessenlage zwischen Bürger und Staat nicht ausreichen und dass daher eine weitere normative Durchdringung geboten sei⁷⁰.

Diese Analyse besitzt für die Prüfung der §§ 39 ff. BauGB in Bezug auf die Erfordernisse der Flächenkreislaufwirtschaft unveränderte Aktualität. Aus Art. 14 GG folgen keine Entschädigungsansprüche bei nachteiligen Planänderungen über die ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen wie § 39 BauGB hinaus⁷¹.

Die Dämpfung der Entschädigungshöhe ist wiederum eine Frage der Wertermittlung; die von *Thiele* angemahnte normative Durchdringung der baurechtlichen Normen der vermögensrechtlichen Plangewährleistung sollte jedenfalls von der Art.-14-Frage getrennt werden, um nicht von eigentumsverfassungsrechtlichen Aspekten respektive der Eigentumsdogmatik überfrachtet zu werden.

Darüber hinaus ergibt sich die Reformierungsbedürftigkeit der §§ 39 ff. BauGB mit dem Ziel der Anpassung an eine flexible, zeitgemäße Steuerungskompetenz der Gemeinden, die auf Planänderungen für den Außenbereich zur Verstetigung der Bestandsentwicklung – Umsetzung der Belange der Allgemeinheit – notwendig angewiesen sind.

⁶⁹ *Arndt*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: *Steiner* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 2003, Teil VII, Rn. 64.

⁷⁰ *Thiele*, DVBl. 1980, S. 109, 115.

⁷¹ *Rittstieg*, AK-GG, Art. 14/15, Rn. 130.

7. Informativische Ansätze einer Flächenkreislaufwirtschaft

Gegenwärtig fehlt es an den informationellen Grundlagen, um eine Politik der Flächenverbrauchsreduzierung wirksam zu etablieren. Erfordernisse für eine Inventarisierung der Siedlungsflächenentwicklung ergeben sich für eine effektive Flächenkreislaufwirtschaft nämlich daraus, dass sowohl eine systematische Erfassung bestehender und zu erwartender Flächenpotenziale, als auch ein systematischer Abgleich von Potenzialen mit der aktuellen bzw. der zu erwartenden Nachfrage nach Flächen und Nutzungen nötig ist⁷². Eine Flächenhaushaltspolitik der Innenentwicklung ist somit auf **informativische Ansätze wie Bauland- und Brachflächenkataster** (vgl. § 200 Abs. 3 BauGB) als entscheidungsunterstützende Informationsmedien zwingend angewiesen⁷³.

Zusätzlich könnte sich eine fortlaufende Beobachtung der Flächeninanspruchnahme über ein digitales geographisches Flächeninformationssystem⁷⁴ anbieten, das die Zielerfüllung von Vorgaben zur Reduzierung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in regelmäßigen Abständen evaluiert. Flächenentwicklungsberichte oder nutzungsadäquate Flächenpotenzialkarten könnten gute Dienste leisten, um stadtteilbezogene Nutzungsstrukturen abzubilden. Nach Möglichkeit müssten sie auch regionale Planungs- und Bodenmarktinformationen beinhalten⁷⁵.

Die Gemeinden sind zwar nicht verpflichtet, Brachflächen- und Baulandkataster einzurichten. Dennoch sollten sie von der Möglichkeit des § 200 Abs. 3 BauGB Gebrauch machen, um sich mittels dieses „Flächenpotenzialmonitorings“ einen Überblick über Verkaufs- und Verwertungsmöglichkeiten, über die Eigentumsverhältnisse (Stand des jeweiligen Grundbucheintrags) sowie nicht zuletzt über die detaillierte Nutzungsentwicklung zu verschaffen. Ein Informationsraster stellt hierbei durch eine kontinuierlich zu erfolgende Aktualisierung von Flächenbasisdaten, Eigentumsübersichten, Außenbereichsflächenpotenzialen und Eignungsprüfungen einen sich wiederholenden Kreislauf dar⁷⁶.

⁷² Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fn. 3).

⁷³ Vgl. hierzu die Beispiele aus der Stadt Stuttgart unter www.stuttgart-baueaechen.de sowie im Nachhaltigen Baueaechenmanagement der Stadt Stuttgart (NBS), 2003.

⁷⁴ Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Kommunales Flächenressourcenmanagement (Arbeitshilfe), 2003, S. 5 ff.

⁷⁵ Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, 2004, S. 21.

⁷⁶ Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (Fn. 34), S. 8 ff.

Städtebaurechtlich stellt nach § 200 Abs. 3 BauGB ein Baulandkataster aber außerdem nicht nur eine lediglich flächenbezogene, sondern zugleich eine grundstücksorientierte Darstellung des in einer Kommune vorfindlichen Flächenbestands dar, die über Lagekarten, Flurstücknummern, Straßennamen und Grundstücksgrößen detaillierte Aussagen über jedes Grundstück erlaubt, wozu sich qua Grundbuch präzise der jeweilige Eigentümer ermitteln lässt⁷⁷.

Neuere Raum beobachtende Untersuchungen⁷⁸ legen den Schluss nahe, dass beispielsweise für die Umnutzung von Industrie- und Gewerbearealen neben dem Problem der Parzellierung dieser Flächen auch grundeigentumsrechtliche Aspekte eine Rolle zu spielen vermögen. Aus der Einsicht in die Grundbücher (§ 2 GBO) ergibt sich, dass die zur Umnutzung vorgesehenen Flächen mindestens von einem Grundeigentümer gehalten werden, der einen vergleichsweise hohen Flächenanteil aufweist. Im Falle des Vorhandenseins mehrerer Industriebetriebe können analog dazu die entsprechenden – unter Umständen großflächigen – Parzellenanteile der Grundeigentümer ermittelt werden.

Einschlägige Untersuchungen bereits aus den 1970er Jahren belegen, dass der Flächenanteil der öffentlichen Hand, gemessen an dem Gesamtterritorium einer Kommune, **durchaus beachtlich** sein kann. Als Gründe können die öffentliche Infrastrukturnutzung oder auch ein Erwerb dieser Flächen aus der Insolvenzmasse eines Privatunternehmens ins Feld geführt werden⁷⁹. Ein Flächenkataster müsste gesicherte empirische Erkenntnisse darüber liefern, dass von Seiten der Grundeigentümer, Nutzungsberechtigten oder sonstigen auf dem Immobilienmarkt Beteiligten – die über Baurechte verfügen – entscheidende Hemmnisse für eine bestandsentwickelnde Flächenhaushaltspolitik errichtet werden⁸⁰.

Um hierüber Beurteilungs- und Entscheidungsunterlagen zu erhalten, hat der Planungsträger nach Erstellung eines Bauland- und Nutzungskatasters zur Prüfung der „Kreislauffähigkeit“, d. h. Wiedernutzbarkeit von Flächen auf seinem Territorium folgende Ermittlungsschritte zu absolvieren: Analyse der Eigentumsflächen und ihrer Verfügbarkeit, Eruiierung der Verkaufs- und Verwertungsmöglichkeiten, Eigentumsprüfung (Stand des jeweiligen Grundbuchein-

⁷⁷ Dazu *Schmidt-Eichstaedt*, Das Baulandkataster, 2000, S. 32; *Koll-Schretzenmayr*, Strategien zur Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, 2000, S. 103.

⁷⁸ *Koll-Schretzenmayr* (Fn. 77), S. 102 ff.; *Schmidt-Eichstaedt* (Fn. 77), S. 116 f. Das Erfordernis einer parzellenscharfen Nutzungstypenkarte zur Erfassung der „Konfliktpotenziale“, die insbesondere Eigentumsverhältnisse beinhalten, betonen hinsichtlich der Instrumentalisierung der Landschaftsplanung in die örtliche Bauleitplanung als planungsrechtliche Strategie der Flächenschonung *Riedel/Lange*, Landschaftsplanung, 2002, S. 180 f., 194.

⁷⁹ Vgl. dazu die bereits in den 1970er Jahren durchgeführten Flächenerhebungen von *Epping*, Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 32 ff.

⁸⁰ Ähnlich *Güttler*, Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 81 f.

trags) sowie die Ermittlung der Flurstücks- und Nutzungsentwicklung (bisherige Nutzer, Privatpersonen, Unternehmen). Im Ergebnis könnte eine konsequente Einrichtung des Bau- und Katasters die Erreichung folgender strategischer Zielvorgaben der Flächenhaushaltspolitik in ganz erheblichem Umfang befördern:

- Erarbeitung von Nachnutzungs- und Verwertungszielen für brach liegende, faktisch wiedernutzbare Flächen und Liegenschaften
- Zügige planerische Festlegung der Nachnutzungs- und Verwertungsziele
- Übertragung der für eine Revitalisierungsmaßnahme vorgesehenen Flächen einschließlich der damit verbundenen Eigentümerverantwortung durch Veräußerung an Dritte oder qua Kommunalisierung
- Integrierung der Revitalisierungsmaßnahme in ein planerisch abgesichertes Konzept zur Unternehmensansiedlung auf Gewerbeflächen und damit ggf. Generierung von Arbeitsplätzen⁸¹
- Herbeiführung eines Nutzungsartenwechsels im Falle von Sanierungsmaßnahmen auf zu rekultivierenden Flächen⁸².

Im Rahmen der Untersuchung städtebaulicher Typen zwischen genutzter bzw. zwischen zu nutzenden Freiflächen kommt folgende Brachflächen orientierte Katastervariante (Katasterisierung Stadtumbau bedingter Freiflächen) zum Einsatz⁸³:

- **Kategorie 1:** Baulücken (Katasteraufgaben: Klärung der Eigentumsverhältnisse, des baulichen Zustandes, einer möglichen gärtnerischen Nutzung und die Möglichkeit der Schaffung neuer Raumkanten)
- **Kategorie 2:** Plätze (Katasteraufgaben: Klärung der Eigentumsverhältnisse, der Raumstruktur und die Prüfung der Flächenverwendbarkeit für eine temporäre (öffentliche) Zwischennutzung) sowie

⁸¹ *Deutscher Städtetag* (Fn. 63), S. 10 f.

⁸² *Deutscher Städtetag* (Fn. 63), S. 11.

⁸³ Vgl. zu dieser Flächenklassifizierung: *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (Hrsg.), *Zwischennutzung und neue Freiflächen, Städtische Lebensräume der Zukunft*, 2004, S. 98.

- **Kategorie 3:** Großflächige Brachen (Katasteraufgaben: Klärung der Eigentumsverhältnisse und der Raumstruktur im städtebaulichen Kontext, Vorbereitung für die Festlegung einer extensiven Flächengestaltung mit dem Ziel einer Renaturierung).

Im Lande Österreich unterscheidet das dortige *Umweltbundesamt* in der Frage der Katastralisierung zwischen der **Landesebene/Region** sowie der **kommunalen** Ebene:

- Auf der Landesebene hat das städtebauliche Leerflächen-/Brachenkataster die Zielsetzung, in möglichst vielen Regionen wirtschaftspolitische und raumordnungsrechtliche Initiativen zu flankieren, um hierbei Strategien des kommunalen und regionalen Marketings in Gang zu setzen.
- Auf der kommunalen Katasterverortungsebene spielt in Österreich zuvorderst das so genannte „*Leerflächenkataster*“ eine Rolle, das man aus dem Einsatz für brachliegende bzw. untergenutzte Geschossflächen in Liegenschaften auch auf Altstandorte und Industriebrachen anzuwenden vermag. Ferner diskutiert man aktuell in Österreich die Katasteraufstellung als Grundlage für eine offensive Stadtentwicklung unter vorrangiger Nutzung bereits erschlossener oder infrastrukturell versorgter Grundstücke mit Anbindung an Wohnen, Handel, Dienstleistung sowie an Bildungseinrichtungen⁸⁴.

⁸⁴ Österreichisches Umweltbundesamt (Fn. 6), S. 9 ff., 122 ff.