

Die Veröffentlichung des Werkes

„Die Bodenwertabschöpfung im Städtebauförderungsgesetz“
erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors.

Schriften zum deutschen Kommunalrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christian-Friedrich Menger
und
Prof. Dr. Albert von Mutius

in Verbindung mit dem
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Münster

Band 7

Die Bodenwertabschöpfung im Städtebauförderungsgesetz

von

Günter Gaentzsch

Hauptreferent beim Deutschen Städtetag

1975

Verlag Reckinger & Co. Siegburg

Vorwort

In der städtebaulichen Planung entscheiden die Gemeinden nicht nur über die Grundstücksnutzung, sondern sie verteilen mit dieser Entscheidung zugleich auch vermögenswerte Positionen. Gerade deshalb stoßen städtebauliche Planungen häufig auf den Widerspruch Benachteiligter oder zumindest weniger Bevorteilter und wurden besonders in den letzten Jahren Ansatzpunkt allgemeiner gesellschaftspolitischer Kritik und rechtspolitischer Forderungen nach einer gerechteren Verteilung „staatsverursachter“ Vermögenswerte und der Wertzuwächse am Boden, soweit sie nicht auf individuellem Einsatz beruhen. Die insoweit von vielen beklagten Versäumnisse und Fehler des Gesetzgebers treffen aber in erster Linie die Gemeinden als verantwortliche Träger des Städtebaus, der Bauplanung und der Plandurchführung.

Die Problematik ist höchst aktuell: Das Städtebauförderungsgesetz hat 1971 ein Modell der Abschöpfung städtebaulich bedingter Bodenwerterhöhungen durch die Gemeinden geschaffen, und der Gesetzgeber schickt sich an, bei der bevorstehenden Novellierung des Bundesbaugesetzes dieses Modell mit gewissen Modifizierungen in das allgemeine Städtebaurecht zu übernehmen. Aber noch besteht bei den Gemeinden weithin Unsicherheit, ob das vom Städtebauförderungsgesetz geschaffene System der Bodenwertabschöpfung in der Praxis funktioniert und wie es als ein System aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen konkret zu handhaben ist.

Die vorliegende Untersuchung, die aus der Feder eines hervorragenden Sachkenners stammt, der sich als Referent des Deutschen Städtetages seit Jahren mit der Materie befaßt hat und durch seinen Kommentar zum Städtebauförderungsgesetz weithin bekannt geworden ist, will diese Unsicherheit beseitigen helfen. Die Arbeit behandelt darüber hinaus eingehend die Frage, ob sich das im Städtebauförderungsgesetz normierte System der Bodenwertabschöpfung zu einem allgemeinen Planungswertausgleich ausbauen läßt.

Die Abhandlung untersucht in ihrem ersten Teil die ökonomischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen einer Bodenwertabschöpfung. Sie sieht die verfassungsrechtliche Problematik einer an städtebauliche Maßnahmen anknüpfenden Abschöpfung weniger in der Frage nach dem Kern des in Art. 14 GG garantierten Eigentums als darin, den Erfordernissen der Gleichbehandlung und der rechtsstaatlichen Bestimmtheit zu genügen. Die für die kommunale Praxis bedeutsamen Problembereiche werden im zweiten und dritten Teil der Arbeit behandelt. Hier wird das System der Bodenwertabschöpfung im Städtebauförderungsgesetz, sein Anwendungsbereich, die Bestimmung der sanierungs- und entwicklungsbedingten Werterhöhungen, die Maßnahmen der Abschöpfung, abgabenrechtliche Fragen sowie das Problem der gerichtlichen Überprüfbarkeit der einzelnen Abschöpfungsakte einschließlich der förmlichen Gebietsfestlegung im einzelnen dargestellt. Der

D 6

Alle Rechte vorbehalten.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus zu fotokopieren oder in irgendeinem anderen Verfahren zu vervielfältigen.

Herstellung: Reckinger & Co. Siegburg

3.75-465

ISBN 3-7922-0037-6

abschließende vierte Teil befaßt sich mit der für die derzeitigen Gesetzgebungsbestrebungen höchst bedeutsamen Frage, ob dieses System der Bodenwertabschöpfung des Städtebauförderungsgesetzes in das allgemeine Baurecht übertragen werden *kann* oder vielleicht sogar übertragen werden *muß*. Beides verneint der Verfasser im Grundsatz, die Frage der Übertragungsfähigkeit primär im Hinblick auf die mangelnde Bestimmbarkeit der Abgabenhöhe bei einer Verallgemeinerung dieses Systems und im Hinblick auf eine Ungleichbehandlung von in gleicher Weise städtebaulich bedingten Bodenwerterhöhungen innerhalb und außerhalb von Bebauungsplangebieten. Er lehnt damit nicht eine allgemeine Abschöpfung städtebaulicher Bodenwerterhöhung überhaupt ab, sondern bestreitet die Brauchbarkeit des im Städtebauförderungsgesetz normierten Modells hierfür. Er sieht die Lösung statt dessen in einer allgemeiner eingreifenden öffentlichen Abgabe.

Obwohl also Gegenstand der vorliegenden Untersuchung nicht Kommunalrecht im engeren Sinne darstellt, meinen wir, daß sie gleichwohl dem Anliegen dieser Schriftenreihe, die für die kommunale Praxis wesentlichen, insbesondere neuartigen Rechtsprobleme rechtswissenschaftlich zu durchdringen und dadurch der kommunalen Praxis Entscheidungshilfen zu liefern, durchaus gerecht wird. Denn die Gemeinden sind es doch, die jene schwierigen Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes über die Abschöpfung sanierungs- und entwicklungsbedingter Bodenwerterhöhungen täglich anzuwenden haben, die aber auch mit den aus der geplanten Übertragung dieses Systems der Bodenwertabschöpfung in das allgemeine Baurecht entstehenden Rechtsprobleme alsbald konfrontiert sein werden.

Christian-Friedrich Menger
Albert von Mutius

Inhalt

*Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XI
Einführung	1
<i>1. Teil Grundlagen einer Bodenwertabschöpfung</i>	3
I. Die Bedeutung der Bodenwertfrage für den Städtebau	3
II. Der Bodenwert und seine Bestimmungsgrößen	5
1. Der Begriff des Bodenwerts	6
2. Grundlagen der Bodenpreisbildung	8
2.1. Der Bodenpreis als kapitalisierte Grundrente	9
2.2. Der Einfluß von Erwartungen auf den Bodenpreis	11
2.3. Psychologische Faktoren der Bodenpreisbildung	13
2.4. Die Bedeutung der Spekulation	14
3. Bodenpreisteigerungen und ihre Ursachen	17
III. Planung, städtebauliche Kosten und Bodenwerte	19
1. Planung als Voraussetzung und Gewährleistung der Bodennutzung	20
2. Planung als wertbestimmender Faktor	22
3. Städtebauliche Kosten und Bodenwerte	24
IV. Vorschläge und Ansätze zur Bodenwertabschöpfung außerhalb des StBauFG	26
1. Vorschläge zur allgemeinen Bodenwertabschöpfung	28
2. Vorschläge zur Abschöpfung städtebaulich bedingter Werterhöhungen	31
3. Ansätze partieller Bodenwertabschöpfung im BBauG	33
3.1. Der Erschließungsbeitrag	33
3.2. Die Baulandumlegung	34
3.3. Vorteilsausgleich und Vorwirkung bei der Enteignung	35
3.4. Durchgangserwerb bei Vorkauf und Enteignung	39
V. Verfassungsrechtliche Grenzen der Bodenwertabschöpfung	40
1. Bodenwertabschöpfung als Eigentumsinhaltsbestimmung	40
2. Der Bodenwert als Gegenstand der Eigentumsgarantie	42
3. Eigentumsgarantie und Besteuerung	43
4. Ziel und Grenzen der Inhaltsbestimmung	47
<i>2. Teil Das System der Bodenwertabschöpfung im StBauFG</i>	57
I. Ausgangspunkte und Entwicklung des Systems	58
1. Ansätze zur Bodenwertabschöpfung in den Vorentwürfen	58
2. Die Bedeutung der Bodenwerte bei der Sanierung	62
3. Die Bedeutung der Bodenwerte bei Entwicklungsmaßnahmen	64
II. Abschöpfung maßnahmebedingter Bodenwerterhöhungen	65
III. Anwendungsbereich der Bodenwertabschöpfung	67
1. Die räumliche Begrenzung	68
2. Die zeitliche Begrenzung	72
3. Die gegenständliche Begrenzung	74

VIII	<i>Inhalt</i>	
3.1.	Sanierungs- und entwicklungsbedingte Wertsteigerungen . . .	75
3.2.	Wertsteigerungen aus vorangegangenen Plänen und Erwartun- gen	77
3.3.	Wertsteigerungen aufgrund eigener Aufwendungen	78
3.4.	Bodenwertsteigerungen infolge der Bebauung	81
4.	Verfassungsrechtliche Probleme des begrenzten Anwendungsbe- reichs	85
IV.	Die einzelnen Maßnahmen der Bodenwertabschöpfung	87
1.	Die Abschöpfung über den Durchgangserwerb	88
1.1.	Verfassungsrechtliche Fragen der Durchgangsenteignung	89
1.2.	Die Entschädigungsregel des § 23 Abs. 2	92
1.3.	Die Veräußerung zum Neuordnungswert	96
2.	Die Abschöpfung bei Einschaltung eines Sanierungs- oder Entwick- lungsträgers	97
3.	Die Abschöpfung bei der Sanierungsumlegung	99
4.	Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach § 41	100
5.	Die Nichterhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen	103
V.	Die Ausgleichspflicht juristischer Personen des öffentlichen Rechts	104
1.	Grundstücke der Gemeinde	105
2.	Grundstücke privilegierter Aufgabenträger	105
3.	Grundstücke nicht privilegierter Aufgabenträger	106
4.	Bodenwerte bei Grundstücken öffentlicher Nutzung	106
VI.	Die Verpflichtung zur Wertabschöpfung	107
VII.	Die Überschußverteilung nach § 48	109
VIII.	Besonderheiten der Bodenwertabschöpfung im Entwicklungsbereich	111
1.	Die Sonderbehandlung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke	111
2.	Abschöpfung zum Wert vor Bebauung	119
3.	Keine Überschußverteilung	121
IX.	Der Ausgleichsbetrag des Veranlassers nach § 42	122
1.	Der Vorteilsbegriff des § 42	122
2.	Ermittlung der Vorteile	125
3.	Einbeziehung des Ausgleichsbetrages in die Überschußverteilung	126
3. Teil	<i>Einzelfragen bei der Anwendung des Abschöpfungssystems</i>	129
I.	Die Bodenwertabschöpfung im System der öffentlichen Abgaben	129
1.	Der Ausgleichsbetrag als öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht	130
2.	Der Ausgleichsbetrag als Beitrag	131
3.	Vorauszahlung auf den Ausgleichsbetrag	135
4.	Vereinbarungen über den Ausgleichsbetrag	136
II.	Die Bodenwertabschöpfung als Finanzierungsinstrument	140
III.	Bodenwertabschöpfung und Rechtsschutz	142
1.	Einwendungen gegen die Anwendung des Abschöpfungssystems	143
2.	Einwendungen gegen den Bebauungsplan	151
3.	Einwendungen gegen die Höhe der Abschöpfung	152
4.	Fragen des Rechtsweges	157

<i>Inhalt</i>	IX
4. Teil <i>Die Übertragbarkeit des Abschöpfungssystems in das BBauG</i>	161
I. Frage der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit einer Übertragung	161
II. Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Übertragung	165
1. Mögliche Modelle für eine Übertragung	165
2. Auswirkungen einer Übertragung	167
3. Verfassungsrechtliche Probleme einer Übertragung	170
Zusammenfassung in Thesen	173
Literaturverzeichnis	179
Fundstellen-Verzeichnis der Gerichtsentscheidungen	199
Stichwortverzeichnis	205

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Auffassung
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. a. St.	an anderer Stelle
Abg.	Abgeordneter
abgedr.	abgedruckt
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
Abt.	Abteilung
a. E.	am Ende
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AO	Reichsabgabenordnung vom 22. 5. 1931 (RGBl. I S. 161)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchKommW	Archiv für Kommunalwissenschaften
Art.	Artikel
AufbauG Hessen	Gesetz über den Aufbau der Städte und Dörfer des Landes Hessen (Aufbaugesetz) vom 23. 11. 1949 (GVBl. S. 164)
AufbauG NW	Nordrhein-Westfälisches Gesetz über Maßnahmen zum Aufbau in den Gemeinden (Aufbaugesetz) vom 29. 4. 1950 (GVNW S. 78) i. d. F. v. 29. 4. 1952 (GVNW S. 75)
Aufl.	Auflage
BAnz.	Bundesanzeiger
BaulBeschG	Baulandbeschaffungsgesetz vom 3. 8. 1953 (BGBl. I S. 720)
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) vom 26. 6. 1962 (BGBl. I S. 429). Neufassung vom 26. 11. 1968 (BGBl. I S. 1237, berichtigt BGBl. I S. 1969, S. 11)
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
Bay	Bayern
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebsberater
BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960 (BGBl. I S. 341)
Bd	Band
Beil.	Beilage
Bem.	Bemerkung
BMin	Bundesminister
BeWG	Bewertungsgesetz vom 16. 10. 1934 (RGBl. I S. 1035)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. 8. 1896 (RGBl. S. 195)
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BIGBW	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnrecht
BremGBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BRS	Baurechtssammlung, Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der Oberverwaltungsgerichte der Länder und anderer Gerichte zum Bau- und Bodenrecht, begründet von Thiel, weitergeführt von Gelzer
BS	Bereinigte Sammlung (des Landesrechts)
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

BW	Baden-Württemberg
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DOV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
Dt	Deutsch(er)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft, Zentralorgan für das gesamte Haus- und Grundstückswesen
E	Entscheidungen (des Bundesverfassungsgerichts bzw. des Bundesverwaltungsgerichts)
Einl.	Einleitung
EPlaR	Entscheidungen zum Planungsrecht, hrsg. von Bonath
ErbbauRVO	Verordnung über das Erbbaurecht vom 15. I. 1919 (RGBl. S. 72, 122)
Erl.	Erlaß
EStG	Einkommensteuergesetz i. d. F. vom 12. 12. 1969 (BGBl. I S. 2265) (BGBl. I S. 2265)
EKwVfG	Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drs. 7/910 vom 18. 7. 1973
FernStrG	Bundesfernstraßengesetz i. d. F. vom 6. 8. 1961 (BGBl. I S. 1741)
FlurBG	Flurbereinigungsgesetz vom 14. 7. 1953 (BGBl. I S. 591)
Fußn.	Fußnote
FWW	Die Freie Wohnungswirtschaft, Informationen des Verbandes Freier Wohnungsunternehmen e. V.
GABI	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GEWOS	Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 3. 1949 (BGBl. I S. 1)
GrdstVG	Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz) vom 28. 7. 1961 (BGBl. I S. 1091)
GS	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWV	Gemeinnütziges Wohnungswesen
HdbKommW	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Hans Peters, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956–1959
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956–1965
Hdwb	Handwörterbuch
Hdwb Städtebau	Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens Stuttgart 1959
HdwbStW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Tübingen, Göttingen 1956–1965
h. M.	herrschende Meinung
hrsg., Hrsg.	herausgegeben, Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
JR	Juristische Rundschau
JurA	Juristische Analysen

JZ	Juristenzeitung
KAG NW	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. 10. 1969 (GV NW S. 712)
LEnteignG	Landesenteignungsgesetz
LBeschG	Landesbeschaffungsgesetz vom 23. 2. 1957 (BGBl. I S. 134)
LM	Lindenmaier-Möhrling, Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs
MABl.	Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung
MBL	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NW	Nordrhein-Westfalen
o. J.	ohne Jahresangabe
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PreußEnteignG	Preußisches Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. 6. 1864
PreußFluchtIG	Preußisches Gesetz über die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. 7. 1875 (PreußGS S. 561)
PreußGS	Preußische Gesetzessammlung
Rdn.	Randnummer
RechtsVO	Rechtsverordnung
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz, Sätze bzw. Seite(n)
Schl.-Hl.	Schleswig-Holstein
Si.	Sitzung (des Bundestages)
StBauFG	Gesetz über Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden – Städtebauförderungsgesetz – vom 27. 7. 1971 (BGBl. I S. 1125)
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht
Tab.	Tabelle
Tz.	Textziffer
Urt.	Urteil
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
Vgl., vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VR	Vermessungswesen und Raumordnung, Vermessungstechnische Rundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960 (BGBl. I S. 17).
VwL	Volkswirtschaftslehre
VwR	Verwaltungsrecht
Wahlp.	Wahlperiode (des Bundestages)
WertVO	Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung des Verkehrswertes von

Grundstücken (Wertermittlungsverordnung) i. d. F. vom 15. 8. 1972
(BGBl. I S. 1417)
Wertpapier-Mitteilungen
Verfassung des deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (Weimarer Reichs-
verfassung)
Zeitschrift für Vermessungswesen
Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern
Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
Zivilprozeßordnung i. d. F. vom 12. 9. 1950 (BGBl. I S. 533)

WM
WRV

ZfV
ZGwoBay
ZMR
ZPO

Einführung

Das Städtebauförderungsgesetz vom 27. 7. 1971 (BGBl. I S. 1125) — StBauFG — hat zwei Komponenten, eine finanzwirtschaftliche, die ihren Kern in den §§ 38 bis 49, 58 und 71 bis 75 hat, und eine bodenrechtliche, die ihren Kern in den §§ 8 bis 25, 41 Abs. 4—10, 50 bis 52, 54, 56, 57, 59, 62 und 63 hat.

Auf bodenrechtlichem Gebiet hat das StBauFG das geltende Städtebaurecht in zwei Punkten entscheidend weiterentwickelt. Es hat zum einen den das Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960 (BGBl. I S. 341) — BBauG — durchziehenden Grundsatz, daß die Gemeinde die städtebauliche Entwicklung lediglich durch Bauleitpläne zu leiten (§ 1 Abs. 1 BBauG), die Realisierung aber privater Initiative zu überlassen habe (sog. Bereitstellungsplanung), durchbrochen und der Gemeinde für räumliche Teilbereiche, nämlich für Sanierungsgebiete und Entwicklungsbereiche, ein Instrumentarium zur Planverwirklichung gegeben und sie sogar verpflichtet, für die Planverwirklichung zu sorgen (vgl. §§ 8 Abs. 1, 13 Abs. 2, 54 Abs. 1, 2). Das StBauFG hat zum anderen ein in sich geschlossenes System der Bodenwertabschöpfung eingeführt, das die durch die städtebaulichen Maßnahmen entstehenden Wertsteigerungen des Bodens erfaßt. Im Mittelpunkt dieses Systems stehen die Einschränkung des das BBauG beherrschenden Grundsatzes der vollen Verkehrswertentschädigung (§ 23) und die Einführung einer die Wertsteigerung erfassenden Abgabe (§ 41 Abs. 4—10).

Mit der Einführung dieses Systems der Bodenwertabschöpfung hat der Gesetzgeber Vorstellungen verwirklicht, die seit langem die Diskussion um eine Neuordnung des Bodenrechts beherrschen und im Prinzip auch schon bei der Entstehung des BBauG Gegenstand der Beratungen im Bundestag waren. Die Bodenwertabschöpfung gilt, wie das StBauFG überhaupt, aber nur für begrenzte Teilbereiche der Gemeinde, die förmlich festgelegten Sanierungsgebiete und Entwicklungsbereiche. Das ist Ansatzpunkt für verfassungsrechtliche Einwände und rechtspolitische Kritik, zugleich aber auch für Vorschläge für eine Verallgemeinerung der Bodenwertabschöpfung, die im StBauFG den ersten Schritt zu einer umfassenden Reform des Bodenrechts sehen.

Das System der Bodenwertabschöpfung im StBauFG ist in der Praxis auf starke Skepsis gestoßen. Zum Teil wird die Funktionsfähigkeit der Regelung überhaupt, zum Teil deren Praktikabilität angezweifelt. Dies mag zum Teil an der Neuheit des Systems und der Schwierigkeit des Sanierungsrechts im StBauFG liegen, hat aber auch Gründe darin, daß das StBauFG eine Reihe von Fragen offengelassen und auch das Ineinandergreifen der verschiedenen Maßnahmen, mit denen Bodenwertsteigerungen abgeschöpft werden, nicht eindeutig geklärt hat.

Mit dieser Untersuchung soll das System der Bodenwertabschöpfung im StBauFG dargestellt und dabei eine Klärung der verschiedenen rechtlichen

Zweifelsfragen versucht werden. Zum Verständnis des Systems und des Beitrags des StBauFG zur Lösung der seit langem umstrittenen Bodenwertfrage erscheint es dabei notwendig, vorab die ökonomischen Grundlagen und den verfassungsrechtlichen Rahmen für eine Bodenwertabschöpfung sowie – zur Abgrenzung – auch andere Systeme der Bodenwertabschöpfung in den Grundzügen in die Untersuchung einzubeziehen.

Zum Schluß soll dann untersucht werden, ob das System der Bodenwertabschöpfung im StBauFG sich eignet, im Rahmen einer allgemeinen Reform des Bodenrechts verallgemeinert, d. h. in das BBauG überführt zu werden.

1. Teil Grundlagen einer Bodenwertabschöpfung

I. Die Bedeutung der Bodenwertfrage für den Städtebau

Im geltenden Rechtssystem spielt der Bodenwert eine vielfältige Rolle. Er ist in der Frage der Zuordnung Gegenstand privatrechtlicher Vertragsautonomie; er wird in der Höhe durch den sich im Rechtsverkehr bildenden Preis bestimmt. Er ist Besteuerungsgrundlage. Und er ist als Substrat des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums an Grundstücken gegen hoheitlichen Zugriff geschützt.

Versteht man als Bodenrecht¹ die Summe der Vorschriften, die „die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln“², so lassen sich diese Regeln – soweit sie das Verhältnis des Eigentümers zur öffentlichen Gewalt betreffen, also dem öffentlichen Recht angehören³ – in zwei Gruppen einteilen:

- Regeln, die die Nutzung des Grundstückes betreffen und
- Regeln, die den Wert des Grundstückes betreffen, insbesondere ihn gegen hoheitlichen Zugriff sichern.

Die Bodennutzung ist, seitdem es städtische Siedlungen gibt, rechtlichen Regeln, die sich aus dem Zusammenleben von Menschen auf engem Raum ergeben, unterworfen⁴. Daran hat auch die Liberalisierung des Bodenverkehrs in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts im Grundsatz nichts geändert⁵. Auch § 903 BGB, der vielfach als Ausdruck liberalistischer Eigentumsauffassung angesehen wird, stellt die Verfügungsbefugnis des Eigentümers über die ihm gehörige Sache unter den Vorbehalt des Gesetzes.

Art und Umfang der öffentlichen Nutzungsregelung für Grundstücke sind immer detaillierter geworden. Waren es ursprünglich vorwiegend Gründe der öffentlichen

1 Das GG gebraucht den Begriff in Art. 74 Nr. 18 zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, ohne ihn zu definieren.

2 BVerfG, 16. 6. 1954, E 3, 407 ff, 424; 8. 11. 1972, E 34, 139 ff, 144.

3 Hans J. Wolff/Bachof, VwRI, § 22 II c, S. 99; Menger, VerwArch 64 (1973), 203 ff, und in Festschrift für Wolff, S. 149 ff, mit einer Darstellung der verschiedenen Theorien zur Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht.

4 Vgl. z. B. Ernst, BBauBl. 1953, 206 ff; ders. in Kommunalwirtschaft 1971; 437 ff, 438; Buff, S. 13 ff; Pergande, S. 18 ff; Bonczek, ZfV 1973, 182 ff; Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 16 ff.

5 Vgl. Dreier W., S. 25 ff.

Sicherheit und Ordnung (Verhinderung von Brandgefahr und von Gesundheitsgefahren), so traten immer mehr Gründe der öffentlichen Daseinsvorsorge (Sozialstaatlichkeit) als Gründe öffentlicher Bodennutzungsregelung in den Vordergrund⁶. Heute ist die Bodennutzung Gegenstand einer umfassenden, gestuften Raumplanung, die in der letzten Stufe, dem Bebauungsplan, rechtsverbindliche Festsetzungen über zulässige Nutzungen auf den einzelnen Grundstücken, insbesondere über Art und Maß der Bebauung, trifft. Diese Entwicklung der öffentlichen Bodennutzungsregelung setzt sich über die Raumplanung hinaus zu einer städtebaulichen oder kommunalen Entwicklungsplanung fort, die nicht nur den Faktor Raum, sondern auch die Faktoren Zeit und Kosten umfaßt und zudem das soziale Element miteinschließt und eines öffentlichen Planverwirklichungsinstrumentariums bedarf⁷. Das StBauFG ist der erste Schritt dieser weiteren Entwicklungsstufe der öffentlichen Bodennutzungsregelung.

Gegenüber der Bodennutzungsregelung ist die Gesetzgebung in der Frage des Bodenwerts bisher nicht entsprechend verlaufen. Hier hat es in der Frage der Zuordnung des Wertes keine vergleichbare Überlagerung der Individual-Interessen durch Interessen der Allgemeinheit gegeben⁸. Die Liberalisierung des Bodenverkehrs hat dem Marktwert (Verkehrswert) des Bodens eine ganz entscheidende Rolle zugewiesen, die auch heute noch, z. B. in allen Vorschriften über die Entschädigung zum gemeinen Wert oder Verkehrswert (vgl. §§ 95, 141 BBauG), besteht. Auch das Grundgesetz hat in Art. 14 in erster Linie die vermögensrechtliche Seite als den Kern des Eigentums geschützt⁹ und für die Inhaltsbestimmung des Eigentums die Allgemeinwohlbindung in Abs. 2 S. 2 ausdrücklich nur an den „Gebrauch“ des Eigentums geknüpft.

Die nahezu ausschließliche Orientierung des Gesetzgebers in der Bodenwertfrage am Marktwert – trotz anders lautenden Verfassungsauftrages seit der Weimarer Verfassung (Art. 153 Abs. 2 S. 2 WRV, Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG) – mag solange zutreffend gewesen sein, wie allgemeine Interessen dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt oder gefährdet wurden, nämlich solange, wie die öffentliche Hand lediglich als Erwerber von Boden zur Befriedigung eines technischen Landbedarfs, wie für den Bau von Straßen, Eisenbahnen, Kanälen oder Verwaltungsgebäuden,

6 Vgl. *Albers*, ArchKommW 1967, 192 ff.

7 Vgl. *Bielenberg*, in: Raumplanung – Entwicklungsplanung S. 55 ff; *Schmidt-Assmann*, in: Raumplanung – Entwicklungsplanung S. 101 ff; Göb, DÖV 1974, 86 ff.

8 Vgl. z. B. *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 261; ders. in DVBl. 1972, 627 ff, 632; *Schulthes*.

9 Vgl. *Leibholz/Rinck*, GG Art. 14 Anm. 1 m. Nachw. aus der Rspr. des BVerfG's.

auftrat. Hier hätten allenfalls sog. fiskalische Interessen, die nicht als Gründe des Allgemeinwohls angesehen wurden, für eine Bemessung des zu entschädigenden Bodenwerts unter dem Marktwert gesprochen, was lediglich zur Folge gehabt hätte, daß für einen Teil der Kosten dieser großen für die Allgemeinheit zu schaffenden Anlagen statt der Allgemeinheit ein kleiner Kreis von Betroffenen gezahlt hätte.

Wesentlich andere Gesichtspunkte werden jedoch entscheidend, wenn der Zugriff der öffentlichen Hand auf den Boden nicht mehr nur zur Befriedigung eines technischen Landbedarfs erfolgt, sondern auch aus Gründen der Bodenordnung, zu dem Zweck also, den Boden der baulichen Nutzung zuzuführen oder Baugebiete zu erneuern. So taucht die Frage des Bodenwerts und seiner Reduzierung zu Gunsten der Allgemeinheit um die Jahrhundertwende im Zusammenhang mit den ersten städtebaulichen Gesetzen, die Regeln über die Erschließung und über die Umlegung enthielten, auf¹⁰. Auch die in verschiedenen Landesgesetzen seinerzeit eingeführte Zonenteignung¹¹ hatte den gleichen Hintergrund. Durch öffentliche Maßnahmen bewirkte Bodenwertsteigerungen sollten die öffentlichen Maßnahmen selbst nicht kostenmäßig noch belasten.

Die zunehmende Abhängigkeit der Bodennutzung von öffentlicher Planung und das hinzukommende Element der Entwicklungsplanung bringen es mit sich, daß der bodenordnende und nutzungsregulierende Zugriff der öffentlichen Hand auf Grundstücke Privater an Bedeutung gewinnen wird. Umso dringender wird die Frage des Bodenwertes und die Frage der Zuordnung solcher Bodenwertsteigerungen, die durch die öffentliche Hand bewirkt werden. Für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und ihre Durchführbarkeit ist die Bodenwertfrage, und zwar die Frage der „Eingangswerte“, eine Kernfrage¹².

II. Der Bodenwert und seine Bestimmungsgrößen

Die Einführung einer Bodenwertabschöpfung – welcher Art sie auch immer sei – und ihre rechtliche Beurteilung erfordern eine Auseinandersetzung mit den ökonomischen Grundlagen des Bodenwertes und mit seinen Bestimmungsgrößen.

10 Vgl. *Ernst*, BBauBl. 1953, 206 ff, 10 f; *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 19 ff; *Dreier W.*, S. 51 ff; *Pergande*, S. 36 ff.

11 Vgl. *Emerich*, Zonenteignung, in: HdwbKommW Bd 4, 601 ff.

12 Zur ökonomischen Bedeutung der „Eingangswerte“ für den Erfolg einer Sanierung vgl. *Gassner*, Die Aufschließung bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, S. 6.

Dies gilt nicht nur deshalb, weil eine die ökonomischen Zusammenhänge nicht beachtende Bodenwertabschöpfung leicht den mit ihrer Einführung verfolgten Zweck verfehlen kann, sondern auch, weil der Bodenwert als vermögensrechtliches Substrat des Eigentums an Grundstücken an der verfassungsrechtlichen Garantie des Art. 14 GG teilnimmt¹³ und deshalb die Beantwortung der Frage nach den Grenzen der Inhaltsbestimmung des Eigentums in der Bodenwertfrage entscheidend von den den Bodenwert bestimmenden Faktoren und deren Zurechenbarkeit abhängt.

1. Der Begriff des Bodenwerts

Der Wert des Bodens ergibt sich aus seiner Nutzbarkeit zur Befriedigung der Bedürfnisse des Menschen¹⁴. Die Nationalökonomie unterscheidet den Ertragswert, den Tauschwert und den Liebhaberwert¹⁵. In den Rechtsvorschriften über die Grundstücksbewertung und über die Enteignungsentschädigung erscheint der Tauschwert als Verkehrswert oder gemeiner Wert¹⁶. Das Bewertungsrecht kennt ebenfalls den Ertragswert¹⁷. Der Liebhaberwert ist eine Größe, die das Bewertungsrecht als durch „ungewöhnliche und persönliche Verhältnisse“ zustandegekommen nicht gelten läßt¹⁸.

Nahezu alle Rechtsvorschriften, die den Wert des Grundstücks als Gegenstand der Enteignung, von bodenordnenden Maßnahmen oder als Bemessungsgrundlage von Abgabepflichten zum Gegenstand haben, stellen auf den gemeinen Wert oder den Verkehrswert ab. In einem marktwirtschaftlichen System wird der Verkehrswert des Bodens durch den Preis bestimmt, der sich nach dem ökonomischen Gesetz von Angebot und Nachfrage erzielen läßt. Der Preis ist bei einem funktionierenden Grundstücksmarkt der in Geldeinheiten ausgedrückte Nutzen, den der Boden jedem Besitzer zu bieten vermag. Das Preuß. Allg. Landrecht (I. Teil, 2. Titel, § 112) definierte den gemeinen Wert als den „Nutzen, welchen die Sache einem jeden Besitzer gewähren kann“. Nach den neueren Gesetzen wird der gemeine Wert oder Verkehrswert durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Wirtschaftsgutes bei einer Veräußerung zu erzielen wäre; ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse sind dabei nicht zu berücksichtigen¹⁹. Der Verkehrswert ist also gleichsam ein „bereinigter Markt-

13 Vgl. im einzelnen unten Abschn. V 2, S. 40 ff.

14 BGH, 2. 7. 1959, BGHZ 30, 241 ff, 242

15 Vgl. *Carell*, S. 26 ff; *Weber A.*, S. 232 ff. m. w. Nachw. zu den verschiedenen ökonomischen Wertlehren.

16 Vgl. z. B. § 9 Abs. 2 BewG, §§ 95, 141 BBauG, § 18 LBeschG.

17 Vgl. z. B. §§ 8–14 WertVO, § 36 BewG.

18 § 141 Abs. 2 BBauG, § 4 Abs. 3 Nrn. 2 und 4 WertVO.

19 Vgl. z. B. § 9 Abs. 2 BewG, § 141 Abs. 2 BBauG, § 18 LBeschG, § 13 Abs. 1 LEnteignG Rh.-Pf. vom 22. 4. 1966 (GVBl. S. 103 = BS 214–20). Die in den neueren Gesetzen hergestellte Beziehung zum im gewöhnlichen Geschäftsverkehr erzielbaren Kaufpreis beruht auf dem Urteil des RG vom 11. 10. 1880, RGZ 3, 239 ff, 241. – Zur Nichtberücksichtigung von auf ungewöhnlichen oder persönlichen Verhältnissen beruhenden

wert“; nicht der höchste Preis bestimmt den Verkehrswert²⁰.

Das bürgerliche Recht behandelt den Boden und aufstehende Gebäude grundsätzlich als einheitliche Sache (§ 94 BGB). Grundstück im Rechtssinn ist also eine abgegrenzte Bodenfläche einschließlich seiner wesentlichen Bestandteile wie aufstehender Gebäude. Grundstückswert ist der Wert eines Grundstücks einschließlich seiner wesentlichen Bestandteile.

Boden und Gebäude haben jedoch in ökonomischer Hinsicht unterschiedliche Bedeutung. Das gilt vor allem für die Preisbildung²¹.

Gebäude können beliebig hergestellt werden und werden es bei funktionierendem Markt bis zur Grenze des Gleichgewichts von Herstellungskosten und Nutzen. Angebot und Nachfrage können sich bis zum Grenznutzen der Herstellungskosten des kostengünstigsten Anbieters ausgleichen²². Der Preis für Gebäude wird auf der Angebotsseite also durch die Herstellungskosten bestimmt.

Boden ist hingegen nicht unbegrenzt verfügbar und produzierbar, auf der Angebotsseite also nicht beliebig vermehrbar. Obwohl Bauboden durch Erschließung vermehrbar ist und die „Produktion“ von Bauboden Kosten verursacht, wird der Preis auf der Angebotsseite nicht durch die Herstellungskosten bestimmt²³, sondern durch die Knappheit, auf der Nachfrageseite durch den erzielbaren Ertrag der Bodennutzung²⁴. Die erzielbaren Erträge des Baubodens sind außerordentlich unterschiedlich und hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, insbesondere von der Lage, von Art und Maß der baulichen Ausnutzbarkeit und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung.

Diese Besonderheit der Preisbildung für Boden ist der Grund für seit Beginn der Industrialisierung immer wieder erhobene Forderungen nach Abschöpfung von Bodenwertzuwachsen²⁵. Der steigenden Nachfrage stand ein nicht entsprechend gewachsenes Angebot an Bauboden in den Zentren der Nachfrage gegenüber²⁶. Da

den Preisbestandteilen vgl. § 4 Abs. 3 WertVO, *Brügelmann/Förster*, BBauG Anhang A, WertVO, § 4 Anm. I 2, *Brückner*, Wertermittlung von Grundstücken S. 318, sowie *Rössler/Troll*, BewG § 9 Rdn. 7, 8. – Das FlurbG (§ 28) hebt bei der landwirtschaftlichen Bodenordnung aus agrarstrukturellen Gründen nicht auf den erzielbaren Preis ab, sondern auf den Nutzen, den das Grundstück bei gemeinüblicher ordnungsmäßiger Bewirtschaftung nachhaltig gewähren kann; vgl. dazu auch unten 2. Teil Abschn. VIII 1 S. 112 f.

20 *Tiemann*, Die Bewertung von Grundstücken... S. 13; *Rössler/Troll*, BewG § 9 Rdn. 4. – Dies wird in der allgemeinen öffentlichen Diskussion oft übersehen.

21 Vgl. *Carell*, S. 372 f.

22 *Weber A.*, S. 325 f.

23 Vgl. *von Felde*, S. 69.

24 Vgl. *Sieber*, S. 18 f; *von Felde*, S. 23, 35 ff; *Samuelson*, VwL II S. 212 ff; *Weber A.*, S. 324 f. 329 f.

25 Vgl. *Fritz*, S. 9 ff; *Bielenberg*, BiGBW 1974, 1 ff.

26 Vgl. *v. Mangoldt Karl*, Die städtische Bodenfrage; *ders.*, Das Großstadtproblem; *Bredt*, Nationalökonomie des Bodens.

die durch die Knappheit bedingten Bodenwertzuwächse nicht auf Leistungen des Eigentümers beruhen, wurde die Forderung erhoben, diese „unverdienten“ Wertzuwächse der Allgemeinheit zuzuführen. Alle Forderungen und Vorschläge zur Bodenwertabschöpfung – welcher Art sie auch seien – betreffen also ausschließlich den Wertzuwachs bei Boden. Der Wert etwaiger aufstehender Gebäude bleibt außer Betracht.

Bei unbebauten Grundstücken ist der Bodenwert gleich dem Verkehrswert des Grundstücks, bei bebauten Grundstücken dem Verkehrswert abzüglich des besonders zu ermittelnden Gebäudewertes. Diese Trennung sieht auch § 141 Abs. 3 BBauG vor; danach ist bei bebauten Grundstücken der Verkehrswert des Bodenanteils und der Bauteile getrennt zu ermitteln, wenn dies aufgrund von Vergleichspreisen möglich ist.

Das BBauG verwendet nicht ausdrücklich den Begriff „Bodenwert“; der Begriff „Verkehrswert des Bodenanteils“ ist jedoch gleichbedeutend mit dem Begriff „Bodenwert“. Die aufgrund der §§ 141 Abs. 4 BBauG und 91 Nr. 1 StBauFG erlassene WertVO verwendet den Begriff „Bodenwert“ (§§ 5, 7 Abs. 2, 8, 9 Abs. 2, 12, 15). Die WertVO sieht als Regel vor, den Bodenwert durch Preisvergleich zu ermitteln. Das gilt auch, wenn bei bebauten Grundstücken der Verkehrswert nach dem Ertragswertverfahren (§§ 7–13 WertVO) oder dem Sachwertverfahren (§§ 14–18 WertVO) ermittelt wird. In einem Fall ergibt sich als Gebäudeertragswert (§ 8 WertVO) der Rohertrag vermindert um die Bewirtschaftungskosten und den verzinsten, nach Vergleichspreisen ermittelten Bodenwert. Im anderen Fall (§ 15 WertVO, ist als Sachwert der Wert des Gebäudes nach Herstellungskosten (abzüglich technischer Wertminderung, § 16 WertVO) und der Bodenwert durch Preisvergleich zu ermitteln. Die Grundstücksbewertung unterscheidet also deutlich Bodenwert und Gebäudewert²⁷. Dabei ist für den Bodenwert der Markt die ausschlaggebende Größe; der Bodenwert ist gleich dem Verkehrswert²⁸.

Auch die im StBauFG vorgesehene Abschöpfung sanierungs- und entwicklungsbedingter Wertsteigerungen erstreckt sich nur auf Wertsteigerungen des Bodens. Die Bebauung ist nicht zu bewerten (§ 41 Abs. 5 S. 2)²⁹.

2. Grundlagen der Bodenpreisbildung

Volkswirtschaftlich ist der Boden, neben Arbeit und Kapital, ein Produktionsfaktor³⁰. Auf ihm werden Wirtschaftsgüter erzeugt oder gewonnen und Dienstleistungen erbracht. Die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ist entschei-

27 Für die steuerliche Bewertung vgl. §§ 78, 83, 84 BewG.

28 Brückner, Wertermittlung von Grundstücken S. 184 ff, 185.

29 Vgl. dazu im einzelnen unten 2. Teil Abschn. II, S. 65 ff., III 3.1 S. 75 ff., III 3.4 S. 81 ff.

30 vom Felde, S. 18 f.

dend für die Nachfrage nach dem Produktionsfaktor Boden³¹. Die Nachfrage nach Boden ist primär eine Nachfrage nach Bodennutzungen. Wie die Nachfrage ist somit auch die Preisbildung auf dem Bodenmarkt eine abgeleitete Preisbildung³². Sie ist abhängig von den Erträgen der Bodennutzung auf dem städtischen Bodenmarkt, also vor allem von den Miet- und Pachtzinsen³³.

2.1 Der Bodenpreis als kapitalisierte Grundrente

Die entscheidende Bestimmungsgröße für den Bodenpreis ist die Grundrente³⁴. Sie ist der Preis für die Überlassung des Bodens zur Nutzung und kommt am besten zum Ausdruck im marktmäßigen Miet-, Pacht- oder Erbbauzins für nicht überbaute Grundstücke, für überbaute Grundstücke im Miet- oder Pachtzins, vermindert um den Zins des für das Gebäude investierten Kapitals, um die Abschreibung, die Bewirtschaftungskosten und sonstigen Kosten (z. B. Verlustrücklage, öffentliche Abgaben usw.)³⁵. Voraussetzung der Grundrente ist die Knappheit der Bodennutzungen. Solange für die nachgefragten Bodennutzungen genügend Boden vorhanden ist, hat die Nutzung keinen Preis. Sobald sie knapp wird, die Nachfrage also größer wird als das Angebot, bildet sich ein Wettbewerb der Nachfrager nach Bodennutzungen. Der marktmäßige Ausgleich geschieht über die Preisbildung; der dem Eigentümer für die reine Nutzungsüberlassung gezahlte Preis, die Grundrente, ist eine Knappheitsrente³⁶. Sie ist – als Nutzungsvorteil – nicht eine Folge der privaten Eigentumsordnung oder der marktwirtschaftlichen Ordnung. Die Eigentumsordnung bestimmt lediglich, wem der Nutzungsvorteil zufließt, dem Eigentümer (in einer privaten Eigentumsordnung), dem Nutzer oder der öffentlichen Hand³⁷. Sie entsteht überall, wo Boden knapp ist. Wo kein Markt vorhanden ist, entscheidet ein anderes Zuteilungssystem über die Verteilung der knappen Bodennutzungen und damit über die Zuordnung der Grundrente³⁸.

31 vom Felde, S. 27 ff.

32 v. Stachelberg, Grundlagen S. 276; Samuelson, VwL II S. 223; vom Felde, S. 32 f; Barnickel, Die Verwaltung 1971, S. 423 ff, 427. – Holzheu, Stadtbauwelt 41 (1974), 17 ff, 18, stellt deshalb zu Recht fest, daß eine – wie immer – angestrebte öffentliche Steuerung des Bodenmarktes die Frage impliziert, ob nicht andere, in interdependenten Beziehung stehende Märkte für Güter und Dienstleistungen einbezogen werden müßten.

33 vom Felde, S. 38; Grünau, S. 196 f, 207 ff; Barnickel a. a. O. S. 424. – Es sind also nicht die Mieten hoch, weil die Bodenpreise hoch sind (so aber Abreß, Stadtbauwelt 41 (1974), 9), sondern die Bodenpreise sind hoch, weil sich hohe Mieten erzielen lassen. Diesen Zusammenhang belegen z. B. Grünau a. a. O. und Stemmler, Der Städtetag 1973, 124 ff, an Hand der Entwicklung der Mieten, der Einkommen und der Bodenpreise in den letzten 100 Jahren (Stemmler vor allem für Köln).

34 Carell, S. 351 ff, 372 ff; Schneider, Wirtschaftstheorie II S. 382 ff.

35 Sieber, S. 13; Thiedemann, S. 12

36 Weber A., S. 323 ff.

37 Ernst Empfehlen sich . . . L 211.

38 Staatlich gebundene Mieten lassen z. B. einen Teil der Grundrente den Mietern zufließen; eine partielle städtebauliche Wertabschöpfung läßt sie zum Teil der Gemeinde zufließen; eine Kommunalisierung ließe die Grundrente – bei Vergabe von Nutzungsrechten zu Marktpreisen – voll bei der Gemeinde entstehen. Vgl. auch Holzheu, Stadtbauwelt 41 (1974), 17 ff, 19.

Die Höhe der Grundrente wird ebenfalls durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Dabei beziehen sich Angebot und Nachfrage auf Bodennutzungen verschiedenster Art und Ertragsfähigkeit. Der Bodenmarkt ist 'damit eine Summe von Teilmärkten'³⁹. Je mehr sich die Teilmärkte verengen, umso eher können Monopole oder monopolartige Situationen entstehen⁴⁰.

Die einzelnen Teilmärkte stehen in mehr oder minder enger Beziehung zueinander, und zwar je nachdem, welche Substitutionsmöglichkeiten auf anderen Teilmärkten bestehen. Geringe Substitutionselastizität bei hoher Nachfrage auf einem Teilmarkt wirkt als Verknappungseffekt preissteigernd⁴¹.

Die Ertragsfähigkeit städtischer Grundstücke hängt vor allem von deren Lage (Lagerrente) und von der Intensität der Nutzung (Intensitätsrente) ab⁴². Die lagemäßige⁴³ Ertragsfähigkeit der Bodennutzung wird wesentlich durch Standortentscheidungen der Stadtplanung und öffentlicher Investoren (Infrastruktur) bestimmt⁴⁴. Die Intensitätsrente hängt von der Intensität der Nutzung, und damit wesentlich von den baurechtlichen Vorschriften, insbesondere also von der Art und dem Maß der zulässigen Nutzung, ab⁴⁵.

Die Kapitalisierung der Grundrente ergibt den Bodenpreis⁴⁶. Allerdings mißt der Erwerber eines Grundstücks die „Rentierlichkeit“ seiner Geldanlage, d. h. den Kapitalisierungsfaktor für die Erträge, nicht ausschließlich an der gegenwärtigen Höhe der Grundrente und des Kapitalmarktzinses, weil

- (a) der Kapitalmarktzins kurzfristigen Schwankungen unterliegt, während die Erträge aus Grundstücken von längerfristiger Kontinuität sind,
- (b) die Anlage in Grundstücken erfahrungsgemäß die krisensicherste ist und vor Geldwertverfall schützt („Sachwertpsychose“)⁴⁷ und
- (c) der Erwerber für die Zukunft u. U. eine höhere Grundrente durch steigende Miet- und Pachteinahmen erwarten kann.

39 *Seidenwinkel*, S. 55; *Weber A.*, S. 330.

40 Es ist allerdings unzutreffend, schlechthin von einem Angebotsmonopol auf dem Bodenmarkt zu sprechen: vgl. auch *Barnickel a. a. O.* (Fußn. 32) S. 430; *Schneider a. a. O.* (Fußn. 34)

41 *Seidenwinkel*, S. 54 ff.

42 Zu den verschiedenen Grundrentenbegriffen vgl. *Weber A.*, S. 324 ff.

43 Zu den verschiedenen Lagebegriffen vgl. *Seidenwinkel*, S. 88 ff.

44 Zum Einfluß z. B. des Verkehrssystems auf die Bodenwerke vgl. *Seidenwinkel*, S. 45.

45 Vgl. *Weber A.*, S. 330.

46 Beträgt der Kapitalzinsfuß z. B. 4 %, so hätte ein Grundstück, das eine Grundrente von 1000 DM jährlich abwirft – läßt man die Erwartung künftiger Erhöhung der Grundrente außer acht –, einen Preis von 25.000 DM, bei einem Zinsfuß von 8 % einen Preis von nur 12.500 DM; vgl. *Haman*, Bodenwert S. 18.

47 Vgl. *Jenkis*, ZGWoBay 1973, 418 ff.; *Sieber*, S. 53, 74.

Auf dem Grundstücksmarkt wird deshalb i. d. R. mit einem geringeren – regional unterschiedlichen – Zinssatz (sog. Liegenschaftszins)⁴⁸ gerechnet als auf dem allgemeinen Kapitalmarkt bzw. mit einem höheren Kapitalisierungsfaktor. Wirtschaftswachstum und die Erwartung künftiger Grundrentenerhöhung oder wachsender Geldentwertung führen sogar, wie zu zeigen sein wird, dazu, daß der Grundstückserwerber vorübergehend einen wesentlich geringeren Zinssatz in Kauf nimmt oder gar vorübergehend auf eine Verzinsung des Kaufpreises verzichtet⁴⁹. Gleichwohl bleibt der Kapitalmarktzins eine bestimmende Größe für den Bodenpreis.

Die Abhängigkeit vom Kapitalmarktzins unterwirft den Bodenpreis stärkeren – konjunkturellen – Schwankungen als die Grundrente. Bei gleichbleibender Grundrente kann der Bodenpreis fallen, und zwar infolge einer Erhöhung des Zinssatzes (= Verringerung des Kapitalisierungsfaktors), oder steigen, und zwar infolge eines fallenden Zinssatzes (= Vergrößerung des Kapitalisierungsfaktors).

2.2 Der Einfluß von Erwartungen auf den Bodenpreis

Wirtschaftswachstum läßt auch die Erträge der Bodennutzung wachsen. Insbesondere führen steigende Einkommen zu wachsenden Wohnansprüchen und erhöhen die Möglichkeit und Bereitschaft, höhere Beträge für die Miete auszugeben⁵⁰. Wirtschaftliches Wachstum läßt deshalb gesamtwirtschaftlich auch die Grundrenten steigen. Der Grundstückserwerber ist im Hinblick auf die Erwartung wachsender Erträge bereit, eine anfänglich geringere Verzinsung des Kaufpreises hinzunehmen bzw. einen höheren Preis zu zahlen. Je mehr sich die Wachstumsrate dem Kapitalmarktzins nähert, umso höher ist der Preis, den der Grundstückserwerber zu zahlen bereit ist; denn die steigende Grundrente holt den anfänglich zunächst wesentlich höheren Zinsaufwand für das eingesetzte Kapital allmählich ein und übersteigt ihn dann mit jährlich immer größer werdenden Zuwächsen. Der Zeitraum, nach dem der Grundstückserwerber zu einem Ausgleich zwischen dem Barwert der anfänglichen Verluste und dem der späteren Gewinne kommen möchte, ist maßgebend für sein Preisangebot⁵¹.

Erwartungen können sich auch auf höhere Erträge bestimmter Grundstücke oder der Grundstücke eines bestimmten Gebiets erstrecken. So kann ein Grundstück, das gegenwärtig keine Grundrente hat, einen Kapitalwert (Kaufpreis) haben, weil das Entstehen einer Grundrente zu erwarten ist. „Ein Bodenwert besteht schon, wenn eine Grundrente nur möglich ist oder erwartet wird“⁵². Die Sicherheit oder

48 Vgl. *Tiemann*, Die Bewertung von Grundstücken S. 22; *Brügelmann/Förster*, BBauG, Anhang A, WertVO, § 9 Anm. II 1 und 2.

49 Vgl. *Jenkis a. a. O.* S. 422.

50 Vgl. *Grübnau a. a. O.* und *Stemmler a. a. O.* (Fußn. 33).

51 Vgl. *Sieber*, S. 37 ff.

52 *Haman*, Bodenwert S. 53 Fußn. 14.

Unsicherheit der Erwartung ist entscheidend dafür, ob und inwieweit die Erwartung sich im Kaufpreis niederschlägt. Der Kapitalwert einer erwarteten Grundrente ist umso geringer, je unsicherer die Erwartung wird (Risikofaktor).

Eine besondere Bedeutung spielen Erwartungen künftiger Grundrentensteigerung auf dem städtischen Bodenmarkt, nämlich Erwartungen auf die erstmalige Zulassung einer baulichen Nutzung auf im allgemeinen noch landwirtschaftlich genutzten Flächen (Bauerwartungsland)⁵³ oder auf die Zulassung eines höheren Maßes oder einer ertragreicheren Art der baulichen Nutzung.

Erwartungen auf erstmalige Zulassung einer baulichen Nutzung bzw. einer ertragreicheren baulichen Nutzung spielen eine wesentliche Rolle bei der Preisbildung in städtebaulichen Entwicklungsgebieten und Sanierungsgebieten. Sie waren maßgebend für die Einführung des Bodenwertabschöpfensystems in das StBauFG.

Haman⁵⁴ weist zu Recht darauf hin, daß für die auf Erwartungen basierende Bodenpreisbildung nicht nur die Erwartung einer ertragreicheren Nutzung maßgebend ist, sondern auch die Erwartung von Entschädigungen, falls Grundstücke in einem späteren Baugebiet nicht als Baugrundstücke, sondern als Flächen für öffentlichen Bedarf ausgewiesen werden. Wird die Höhe der Entschädigung nach der Preisentwicklung, wie sie sich für Bauerwartungsland in dem Gebiet bis zur Konkretisierung der Planung (Ausschluß des Grundstücks öffentlicher Nutzung von der „konjunkturellen Weiterentwicklung“)⁵⁵ ergeben hat, bemessen, so mindert das das Risiko und trägt folglich auch zu einer Erhöhung der Preise für Bauerwartungsland bei. „In den Verkehrswerten müssen sich dann nicht nur die Aussichten, eine Baugenehmigung zu erhalten, widerspiegeln, sondern auch die Erwartung auf die im Verbotsfall zu zahlende Entschädigung.“⁵⁶ Die Preisbildung am Bodenmarkt berücksichtigt also nicht, daß von der Gesamtfläche des Bauerwartungslandes nicht sämtliche Grundstücke eine effektive Wertsteigerung erfahren können, sondern nur ein Teil – nach Krause, Menne und Niewöhner⁵⁷ ein Flächenanteil, der zwischen 66 % und 47 % je nach Bebauungsdichte und planerischer Lösung streut –, während der andere Teil für Verkehrsflächen, öffentliche Grünflächen, Flächen für Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, Folgeeinrichtungen (Schulen, Kindergärten usw.) in Anspruch genommen wird⁵⁸

53 So weist *Tiemann*, Der Städtetag 1970, 562 ff, Tab 1 S. 563, in 26 Städten für 1969 qm-Preise zwischen 8 DM und 120 DM für typisches Bauerwartungsland nach, während *Mantau*, Structur 1973, 179 ff, in verschiedenen Regionen Nordrhein-Westfalens für 1972 jährliche Durchschnittspreise für Ackerland zwischen 1,49 DM/qm und 5,96/qm angibt. – Zum Begriff Bauerwartungsland und den übrigen Wertstufen vgl. *Gelzer*, Der Umfang des Entschädigungsanspruchs S. 4 ff; *Bonczek/Halstenberg*, Bau-Boden S.260 ff, insbes. Abb. 37.

54 Bodenwert S. 39 f, 42, 91.

55 Vgl. unten Abschn. IV 3.3 S. 36 ff.

56 Haman, Bodenwert S. 91.

57 Bestandsaufnahme S. 9; vgl. auch *Gassner und v. Barby*, VR 1973, 201 ff.

58 Das BBauG geht dagegen bei der Umlegung nach dem Flächenmaßstab (§ 58) von einem unentgeltlichen Flächenabzug von höchstens 30 % aus.

und keine Erträge abwirft. Die Preise für Bauerwartungsland sind infolgedessen zu hoch „und müssen es auch bei perfekt funktionierendem Marktmechanismus sein, weil nicht nur die künftigen Grundrenten, sondern auch die künftigen Entschädigungen eskomptiert werden.“⁵⁹

Hiermit ist bereits angedeutet, daß die Bildung des Bodenpreises bzw. des Verkehrswertes nicht unabänderlichen ökonomischen Eigengesetzlichkeiten folgt, denen sich juristische Wertungen unbedingt anzupassen hätten, sondern der Markt paßt sich den in Gesetzgebung und Rechtsprechung gesetzten Daten an⁶⁰. Die marktmäßige Bewertung von Nutzungsmöglichkeiten und Erwartungen hängt davon ab, inwieweit das geltende Recht ihnen als realen Größen Eigentumsschutz einräumt, sie bereits als dem Vermögen zugehörig anerkennt, sie also bei Nichterfüllung entschädigt (z. B. in Höhe des abgezinsten Kapitalwertes der erwarteten Nutzung oder Entschädigung)⁶¹.

2.3 Psychologische Faktoren der Bodenpreisbildung

Außer den dargelegten ökonomischen Überlegungen spielen auf der Angebots- wie auch auf der Nachfrageseite subjektive, insbesondere psychologische Momente eine Rolle bei der Bodenpreisbildung. Anbieter und Nachfrager haben in der Regel differierende Preisvorstellungen. Wer sich durchsetzt oder auf welchem Punkt sich beide treffen, ist eine Frage der Marktsituation und der Verhandlungsstrategie⁶².

Subjektive, die Preisbildung beeinflussende Umstände können z. B. sein

- ein außerordentliches persönliches Interesse des Käufers („Affektionswert“),
- ein dringendes wirtschaftliches Interesse eines expandierenden Unternehmens an einer zur Betriebserweiterung benötigten Nachbarparzelle (Monopolstellung eines Parzelleneigentümers)⁶³,

59 Haman, Bodenwert S. 91; ähnlich *Scharnberg*, Empfehlen sich . . . L 26, 36.

60 Insofern Gesetzgebung und Rechtsprechung dies nicht beachten und die Anpassung in umgekehrter Richtung sehen, kann man von einer sich selbst rechtfertigenden Erwartung des Marktes sprechen (vgl. *Jenkis*, ZGWoBay 1973, 418, allerdings in anderem Zusammenhang).

61 Die von der späteren Planung nicht erfüllten Nutzungserwartungen für ein Grundstück, das statt Bauland Straßenland wird, muß nicht so hoch (zum Bauerwartungslandpreis) entschädigt werden, weil der Markt den Wert so hoch einschätzt, sondern der Markt schätzt den Wert so hoch ein, weil – wenn nicht die Ausweisung als Bauland – eine entsprechend hohe Entschädigung zu erwarten ist. Vgl. auch *Bielenberg* in EPlaR V zu BGH 5.67/7 (I), der berichtet, daß auch dann, wenn im Bebauungsplan kein privatnütziges Bauland ausgewiesen wird, sondern Gemeinbedarfsflächen, die Grundstückspreise steigen. Vgl. auch unten Abschn. IV 3.3 S. 37 Fußn. 185. *Bielenberg* führt dies auf eine Monopolstellung der Eigentümer zurück; zutreffender dürfte sein, daß der Grundstückseigentümer mit entsprechend hohen Entschädigungen bzw. Angeboten des öffentlichen Bedarfsträgers rechnet.

62 *Brügelmann/Meyer*, BBauG § 141 Anm. 6 a; *Schneider*, S. 384

63 *Brügelmann/Meyer*, BBauG § 141 Anm. 6 b.

— verwandtschaftliche Beziehungen.

§ 141 Abs. 2 BBauG und § 4 Abs. 3 WertVO schließen Preise, die unter dem Einfluß solcher Faktoren zustandegekommen sind, als Vergleichspreise zur Ermittlung des Verkehrswertes aus.

Die Zahlung eines bestimmten Kaufpreises in einer Gegend — entspreche er nun dem tatsächlichen Verkehrswert oder sei er wegen des Einflusses subjektiver Elemente überhöht —, führt häufig dazu, daß kein Eigentümer in der Gegend mehr bereit ist, sein Grundstück zu einem geringeren Preis zu veräußern, oder daß er zumindest seine Preisvorstellungen erhöht⁶⁴. Das führt zu einer Zurückhaltung von Grundstücken, zu einer Verknappung des Angebots und möglicherweise zu Preiserhöhungen. Nell-Breuning⁶⁵ nennt diese Marktsituation ein kollektives Meinungsmonopol, das gleichsam wie eine stillschweigende Absprache zwischen den Eigentümern Monopolwirkung habe. Der Einfluß einer solchen psychologischen Situation auf die allgemeine Bodenpreisbildung ist nicht eindeutig geklärt. Als Ausgangssituation schlechthin des Angebotsverhaltens der Bodeneigentümer in ihrer Gesamtheit wird ein solches preiserhöhendes kollektives Meinungsmonopol von Haman⁶⁶ nicht anerkannt; Haman erkennt aber an, daß ein Wirksamwerden eines solchen Meinungsmonopols in Einzelfällen nicht ausgeschlossen werden könne⁶⁷.

2.4 Die Bedeutung der Spekulation

In der öffentlichen Meinung wird der Spekulation ein großer preissteigernder Einfluß auf die Bodenpreise beigemessen. Mit ihr bzw. zu ihrer Bekämpfung wird im allgemeinen die Notwendigkeit einer Bodenrechtsreform, insbesondere einer Bodenwertabschöpfung begründet⁶⁸. Auch in der Diskussion um das StBauFG spielte die Bodenspekulation als Argument vor allem für die Bodenwertabschöpfung eine wesentliche Rolle⁶⁹. Es muß deshalb hier näher auf ihre Bedeutung für die Bodenpreisbildung eingegangen werden.

64 Vgl. *Bonczek/Halstenberg*, Bau-Boden S. 205; *Grübnau*, S. 204; *Barnikel*, Die Verwaltung 1971, 422 ff, 430; Deutscher Rat für Stadtentwicklung, Empfehlungen, Begründung zu III 4 A.

65 Wirtschaftsfragen S. 241; ders., in: so planen und bauen 1965, 151 ff.

66 Bodenwert S. 27 f.

67 Bodenwert S. 35.

68 Vgl. z. B. *Bassler/Conradi*, Schwarzbuch; *Conradi/Dietrich/Hauff*, S. 41 ff, 58 ff, 104. — Verfassungsrechtlichen Ausdruck hat die These z. B. in einem Programmsatz der Bremischen Landesverfassung vom 21. 10. 1947 (BremGBl. S. 251) gefunden: „Grundbesitz ist der Spekulation zu entziehen. Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“ (Art. 45 Abs. 4). Ähnlich schon Art. 155 WRV. Vgl. auch Ergebnis einer Emnid-Umfrage aus dem Jahre 1973, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 32/73, Stadtbau-Informationen vom 19. 9. 1973.

69 Vgl. z. B. *BMin Lauritzen*, Dt. Bundestag 6. Wahlp. 39. Si. 18. 3. 1970, Sten. Ber. S. 2024 C/D, Abg. *Dr. Ahrens* a. a. O. S. 2033 A, 2034 B/C, *Abg. Niegel* a. a. O. S. 2042 D.

Als Spekulation versteht man in der Wirtschaftswissenschaft „den Kauf und Verkauf von wirtschaftlichen Gütern zum Zweck, aus Preisänderungen, welche für die Zeit zwischen den beiden Transaktionen erwartet werden, einen Gewinn zu ziehen“⁷⁰. Bei der Bodenspekulation erwartet der Grundstückserwerber einen Gewinn aus Preiserhöhungen, insbesondere aus steigender Grundrente, zwischen Erwerb und Veräußerung⁷¹. Bevorzugte Spekulationsobjekte sind deshalb Grundstücke, für die Nutzungsverbesserungen aufgrund städtebaulicher Maßnahmen erwartet werden können.

Die Bodenspekulation nimmt eine aufgrund der gegenwärtigen Erträge der Bodennutzung noch nicht gegebene Nachfrage vorweg. Sie spekuliert darauf, daß zu einem späteren Zeitpunkt diese Nachfrage entsteht, weil — so die Erwartung — Nutzungen mit höheren Erträgen realisierbar werden. Die Nachfrage entsteht jedoch nicht, weil der Spekulant sie erwartet hat, sondern weil die erwartete bessere Nutzung mit höheren Erträgen tatsächlich realisierbar wird und das Angebot an Bodennutzungen dieser Art nach wie vor knapp ist. Im Zeitpunkt der Realisierbarkeit der Nutzung, in dem der Spekulant also am günstigsten verkauft, ist die Nachfrage nicht größer, als wenn der Spekulant nicht dazwischen getreten wäre und die Grundstücke von den ursprünglichen Eigentümern angeboten worden wären. Die Preisbildung aber vollzieht sich auf der Grundlage dieser Nachfrage⁷².

Die Bodenspekulation als solche bewirkt also durch Vorwegnahme der Nachfrage Preissteigerungen nur auf begrenzte Dauer. Sie führt dazu, daß anstelle des ursprünglichen Eigentümers der dazwischentretende Spekulant den Gewinn aus der erwarteten und eingetretenen Bodenwertsteigerung zieht⁷³. Der Spekulant hat zwar dem ursprünglichen Eigentümer in der Regel bereits einen höheren Preis für das Grundstück bezahlt, als es der kapitalisierten, vom ursprünglichen Eigentümer gezogenen Grundrente entsprach. Darin liegt die vorgezogene spekulationsbedingte Preissteigerung⁷⁴. Aber der höhere Preis wird durch den späteren Anstieg der

70 *Sieber*, S. 84; ähnlich *Bär*, S. 79; *Mastalier*, Ziff. 2.

71 Zur Bodenspekulation ist auch der Fall zu rechnen, daß ein Grundstück nicht zwecks gewinnbringenden Wiederverkaufs erworben wird, sondern zwecks gewinnbringender Nutzungsvergabe in Miete, Pacht oder Erbpacht zu einem späteren Zeitpunkt (*Sieber*, S. 86). Zu unterscheiden von der Bodenspekulation ist der Grunderwerb zwecks Kapitalanlage zur Vermeidung eines Geldwertverfalls (Flucht in die Sachwerte); es handelt sich hier in der Regel nicht um einen Erwerb zwecks baldiger gewinnbringender Wiederveräußerung, sondern um eine Daueranlage; *Sieber*, S. 52 f; *Jenhis*, ZGWoBay 1973, 413 ff.

72 Zu den verschiedenen Formen der Spekulation und den dabei auftretenden Marktformen (monopolistische, oligopolistische) vgl. *Sieber*, S. 83 ff.

73 Vgl. *Haman*, Bodenwert S. 24: „Irgend jemand muß das Geschäft aber auf jeden Fall machen: entweder der Urbesitzer, wenn kein Spekulant auf den Plan tritt, oder aber der letzte Erwerber, der das Grundstück schließlich bebaut.“ Vgl. auch oben Abschn. 2.2 S. 11 ff.

74 Geht man zutreffend davon aus, daß sich im Verkehrswert „auch die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten bereits niederschlagen“ (*Haman*, Bodenwert S. 18), dann muß der vom Spekulant an den Landwirt gezahlte, vermeintlich überhöhte, Preis keineswegs

Grundrente, wenn sie erwartungsgemäß entsteht, der Erwerber also nicht fehlspekuliert hat, überholt. Der Gewinn des Spekulanten liegt also nicht darin, daß er zu überhöhtem Preis verkauft, sondern darin, daß er unter Wert erwirbt und zum Verkehrswert (Marktpreis) verkauft⁷⁵.

Diese volkswirtschaftlichen Aussagen über den Zusammenhang von Bodenspekulation und Preisbildung lassen jedoch keine Aussagen über die Nützlichkeit oder die Schädlichkeit der Bodenspekulation in anderer Beziehung zu. Es sind Aussagen lediglich über die Ursachen- und Folgebeziehung bei der Preisbildung. Sieber⁷⁶ hat diese Beziehungen eingehend unter der Fragestellung untersucht, ob der spekulative Erwerb von unbebauten Flächen in der späteren Periode, in der die Bebauung beginnt, noch preissteigernde Wirkung hat, und festgestellt, daß sich in dieser Periode ein echter, an der erzielbaren Miete bzw. Pacht orientierter, von der früheren Spekulation unbeeinflusster Marktpreis bildet. Sieber hat lediglich für den Fall, daß die Spekulation noch bis in die Bauphase fortwirkt (Spekulationsfieber) und eine sonst nicht bestehende Nachfrage nicht spekulativer Erwerber hervorruft und vergrößert und daß weiterhin diese Nachfrage sich möglicherweise auch auf bereits bebaute Grundstücke erstreckt, festgestellt, daß die Spekulation auch in der Periode der Bebauung noch preissteigernde Wirkung hat; diese verliere sich allerdings auf lange Sicht auch wieder. In einer späteren Periode trete mit Sicherheit eine an Grundrente und am Kapitalisierungsfaktor orientierte Nachfrage ein, so daß dann die ursprüngliche Spekulation ihre Wirkung vollends verliere.

Das entscheidende Problem bei der Bodenspekulation ist damit nicht, ob sie die Bodenpreise sowie die Mieten und Pachten auf lange oder gar unbegrenzte Dauer erhöht – diese Frage ist im Grundsatz zu verneinen –, sondern

(a) ob sie durch die vorgezogenen Preiserhöhungen und die Zurückhaltung des Bodens bis zur Bauphase geeignet ist, Stadtentwicklungsprozesse, die, wie z. B. Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem StBauFG, wesentlich aus Gründen des Allgemeinwohls eingeleitet und gesteuert werden, zu behindern, zu verzögern oder zu erschweren⁷⁷ und

(b) wem – wenn nicht dem spekulierenden Zwischenerwerber – Bodenwertsteigerungen, die sich aus Stadtentwicklungsprozessen (Qualitätsverbesserungen des Bodens) in bestimmten Bereichen ergeben, zustehen sollen: dem ursprünglichen Eigentümer, dem späteren Nutzer des Bodens (Mieter, Pächter, selbstnutzender

zu hoch sein. So hat ein Grundstück, das in 20 Jahren – bebaut – einen jährlichen Reinertrag von 1.000 DM abwirft, bei einem Zinssatz von 5 % rechnerisch heute einen Kapitalwert von 7.500 DM (Haman, Bodenwert S. 18).

75 Im Ergebnis ebenso Weber A., S. 331 f; Haman, Bodenwert S. 24; Sieber, S. 83 ff; Bär, S. 121; vom Felde, S. 85; Müller H. K. R., S. 233 f.

76 Bodenpolitik S. 105 ff.

77 So Pfeiffer, in: Bodenordnung S. 34.

Eigentümer) oder der öffentlichen Hand (Gemeinde)⁷⁸. Das StBauFG hat diese Frage im letzteren Sinne, also zu Gunsten der Gemeinde entschieden.

3. Bodenpreissteigerungen und ihre Ursachen

Bodenpreissteigerungen sind der Ausgangspunkt für Forderungen zur Bodenwertabschöpfung. Es gibt kein System der Bodenwertabschöpfung, das nicht mit dem Hinweis auf Bodenpreissteigerungen, die verhindert, gedämpft oder der Allgemeinheit zugeführt werden sollen, begründet wird⁷⁹. Dabei wird meist nicht nach den Ursachen der Bodenpreissteigerungen unterschieden. Für Abschöpfungssysteme wie das des StBauFG ist es jedoch wichtig, die Ursachen der Preissteigerungen zu ermitteln, weil es u. a. von diesen abhängt, ob eine Abschöpfung – z. B. lediglich konjunkturbedingter Bodenwerterhöhungen – in die Substanz des Eigentums eingreift oder nicht.

Bodenpreissteigerungen können allgemeinwirtschaftliche Ursachen haben und somit alle Baugrundstücke des Marktes oder eines – lokalen, regionalen oder sektoralen – Teilmarktes betreffen, oder sie können auf besonderen Qualitätsverbesserungen einzelner Grundstücke oder der Grundstücke eines bestimmten Gebietes beruhen⁸⁰.

Bodenpreissteigerungen mit allgemeinwirtschaftlicher Ursache müssen nicht auf steigender Grundrente, sie können auch auf sinkendem Kapitalzins, und damit erhöhtem Kapitalisierungsfaktor, bei gleichbleibender Grundrente beruhen. Sie sind konjunkturbedingt und nicht von bleibender Dauer. Sie können deshalb nicht Gegenstand einer Bodenwertabschöpfung sein.

Bodenwertsteigerungen im Gefolge von – allgemeinwirtschaftlich bedingt – steigenden Grundrenten entstehen durch erhöhte Nachfrage bei weiterhin knapp bleibendem Angebot⁸¹, und zwar durch

78 Bei der Bodenspekulation handelt es sich also nicht um ein Preis-, sondern um ein Verteilungsproblem. Vgl. auch Müller H. K. R., S. 235, zur gemeindlichen Bodenvorratswirtschaft, die frühzeitig Gelände erwarb, um es später zu den Gesteungskosten an Bauwillige zu vergeben: „Man war sich offenbar nicht im klaren darüber, daß der sonst der Spekulation zufließende Gewinn jetzt dem Eigentümer zugeführt wurde.“

79 Vgl. unten Abschn. IV S. 26 ff.

80 Diese Unterscheidung liegt auch der Trennung von Qualitätsänderungen eines Grundstücks und Änderungen in der allgemeinen Preis- und Währungsverhältnissen im Entschädigungsrecht (vgl. im BBauG einerseits § 93 Abs. 4 und andererseits § 95 Abs. 1 S. 2) zugrunde; vgl. hierzu im einzelnen Schmidt-Assmann bei Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 93 Rdn. 69 ff, § 95 Rdn. 56 m. w. Nachw. insbesondere aus der Rspr. des BGH; vgl. auch unten Abschn. IV 3.3 S. 36 f und 2. Teil Abschn. III 3.1 S. 75 ff.

81 Die vom Statistischen Bundesamt, Fachserie M, Reihe 5 II, vierteljährlich veröffentlichten Zahlen über die Baulandpreise geben die auf gesamtwirtschaftlichen Ursachen beruhenden durchschnittlichen Bodenpreissteigerungen wieder. Die von Bonczek und Tiemann (Der

- (a) die Bevölkerungszunahme und -konzentration in den städtischen Verdichtungs-räumen⁸²,
- (b) wirtschaftliches Wachstum und Einkommensverbesserung mit wachsendem Flächenbedarf im öffentlichen, privaten und gewerblich-industriellen Bereich⁸³,
- (c) die Flucht in die Sachwerte aufgrund zunehmender Geldentwertung und steuerliche Bevorzugung der Geldanlage in Immobilien⁸⁴.

Derartige auf allgemeinwirtschaftlichen Ursachen beruhende Preis- und Wertsteigerungen sind zwar — in Grenzen — einer allgemeinen, d. h. steuerlichen Abschöpfung zugänglich⁸⁵, können aber mit städtebaurechtlichen Wertabschöpfungs-systemen — wie das des StBauFG eines ist — weder erfaßt noch bekämpft werden.

Das Städtebaurecht, das die Bodennutzung regelt, kann nur Abschöpfungs-systeme bereitstellen, die sich auf Werterhöhungen durch baurechtliche Nutzungs-verbesserungen beziehen.

Bodenpreissteigerungen aufgrund von Qualitäts- und Nutzungsverbesserungen entstehen z. B.

- (a) wenn ein im wesentlichen nicht bebautes Gebiet städtebaulich entwickelt und Baugebiet werden soll oder wird, z. B. durch eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §§ 53 ff StBauFG,
- (b) wenn ein bebautes Gebiet in Art und Maß oder Qualität seiner Nutzung verbessert werden soll oder wird, z. B. durch Sanierungsmaßnahmen nach dem StBauFG,

Städte-tag 1958, 211 ff; 1961, 475 ff; 1965, 533 ff; 1970, 562 ff) veröffentlichten „typischen Baulandpreise“ in ausgewählten Städten verschiedener Größenordnung und Struktur geben zwar die Baulandpreise auf einzelnen regionalen Teilmärkten wieder, die nachgewiesenen Preissteigerungen haben jedoch ebenfalls allgemeinwirtschaftliche Ursachen, die sich in den einzelnen Städten entsprechend den regionalen Unterschieden im Wirtschaftswachstum und in der Einkommensentwicklung und damit in der Nachfrageentwicklung auf den jeweiligen regionalen Bodenmärkten unterschiedlich stark auswirken. Preissteigerungen, die ihre Ursache in Widmungsänderungen haben, der Hauptfall der Preissteigerungen infolge von Qualitätsänderungen, weist *Tiemann* gesondert (Der Städte-tag 1970, 562 ff, Abschn. 7 S. 571 ff) nach.

82 Vgl. Raumordnungsbericht 1972, S. 24 ff; *Krause-Menne-Niewöhner*; GEWOS, Bodenrechtsreform S. 73; *Sieber*, S. 47 ff., 51 ff, 63.

83 Vgl. *Krause/Menne/Niewöhner*, S. 6 ff.

84 Vgl. *Jenkis*, ZGWO Bay 1973, 418 ff; *Sieber*, S. 53.

85 Vgl. unten Abschn. V 3 und 4 Buchst. d, S. 43 ff und 52 f.

(c) wenn ein Gebiet durch sonstige qualitätsverbessernde öffentliche Maßnahmen im Gebiet selbst oder in der näheren Umgebung aufgewertet werden soll oder wird, insbesondere durch Schaffung öffentlicher, die private Nutzung vorteilhafter machende Einrichtungen,

(d) wenn ein Gebiet durch einen sich aus sich selbst entwickelnden Umstrukturierungsprozeß, insbesondere aufgrund privater Investitionen, aufgewertet wird; oft machen solche sich durch private Initiative ergebende Umstrukturierungen auch ein „Nachziehen“ der Gemeinde mit bestimmten „Folgeeinrichtungen“ notwendig.

III. Planung, städtebauliche Kosten und Bodenwerte

Die rein marktwirtschaftliche Betrachtung der Verteilung von Bodennutzungen und der Bodenwerte geht davon aus, daß Boden insgesamt zwar unvermehrbar und deshalb knapp sei, daß aber einzelne Bodennutzungen gegeneinander austauschbar seien. So könne die landwirtschaftliche Nutzung gegen eine bauliche Nutzung ausgetauscht werden. In diesem Sinne sei Bauboden produzierbar. Aufgabe des Marktes und der Bodenpreise sei es, den Boden der jeweils ertragreichsten Nutzung zuzuführen. Die Baulandpreise seien so hoch, weil nicht genügend Bauland „produziert“ werde⁸⁶. Bei dieser Betrachtungsweise stellt sich natürlich die Frage: „Warum werden nicht solange Wohnhäuser gebaut, bis die Mieten des letzten Wohnhauses gleich den landwirtschaftlichen Erträgen sind? Bei wirksamem Konkurrenzmechanismus muß ein Produktionsfaktor ja in allen Verwendungsarten den gleichen Ertrag erzielen⁸⁷.“

Eine solche Betrachtungsweise geht davon aus, daß jedem Grundstück die Bebauungsfähigkeit immanent ist. Planung wäre danach kein Instrument, das Baulandangebot zu vergrößern, sondern es zu verknappen⁸⁸. Mit einer solchen Betrachtungsweise wäre eine an städtebauliche Planungen anknüpfende Bodenwertabschöpfung schlechterdings unvereinbar. Vertretbar wäre allenfalls eine Umlegung der „Produktionskosten“ auf den neu entstandenen Bauboden.

86 Vgl. z. B. Abg. *Niegel*, Dt. Bundestag 6. Wahlperiode 127. Si. 16. 6. 1971, Sten. Ber. S. 7367 ff.

87 *Haman*, Bodenwert S. 31.

88 Davon geht z. B. auch *Engelken*, DÖV 1974, 361 ff, 403 ff, aus. — Die Stadtplanung hat natürlich auch den Sinn, das Angebot an Bauland knapp zu halten, weil es ihr nicht gleichgültig sein kann, ob auf einem Grundstück Ackerbau betrieben wird oder Wohnungen errichtet werden. Vgl. auch *Ernst*, Empfehlen sich . . . L 11; ders. in: *Kommunalwirtschaft* 1971, 437 ff, 441; *Haman*, Bodenwert S. 34. — Ökonomisch betrachtet wäre das Baulandangebot gerade so knapp zu halten, daß Angebot und Nachfrage sich bei einem Bodenpreis ausgleichen, der gerade die „Produktionskosten“ des Baubodens deckt.

1. Planung als Voraussetzung und Gewährleistung der Bodennutzung

Den Grundsatz unbeschränkter Baufreiheit, den die Vorstellung von der Regulierbarkeit der Bodennutzungen durch den Markt voraussetzt, hat es in der deutschen Rechtsentwicklung nie gegeben⁸⁹. Es kann ihn auch heute nicht geben. „Gegenstand des Eigentums ist heute nicht mehr das Grundstück an sich, sondern das in bestimmtem Sinne durch die Bauleitplanung und ihre Surrogate beplante Grundstück.“⁹⁰ Die öffentliche Nutzungsregelung durch Planung ermöglicht erst die bauliche Nutzung von Grundstücken. „Stadtplanung im industriellen Zeitalter verdankt ihre Existenz und ihre Entwicklung der allmählich wachsenden Einsicht, daß der Markt, an den man im 19. Jahrhundert glaubte, die von ihm erwartete sinnvolle Ordnung, . . . auf dem Gebiet der räumlichen Entwicklung, der Bodennutzung, nicht leistet.“⁹¹ Maßgebend für diese Entwicklung und die Abwendung vom Markt als dem allein maßgeblichen Ordnungsfaktor für die Bodennutzung sind vor allem folgende Gründe:

(a) Die Bebauung setzt eine immer aufwendiger und umfangreicher werdende Erschließung (Verkehrsflächen, Grünanlagen, Anschluß an Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen) und die Schaffung sozialer Einrichtungen (sog. Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen)⁹² voraus⁹³.

(b) Die Bebauung, vor allem in den städtischen Verdichtungsgebieten, muß sich wegen der vielen hier zusammentreffenden Flächenansprüche und der Notwendigkeit der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in eine den Gesamttraum erfassende Planung einordnen, in der ein Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Ansprüchen gefunden werden muß (vgl. § 1 BBauG)⁹⁴. Dabei ist die Bauleitplanung der Gemeinden wiederum in ein System der übergeordneten

89 Ernst, BBauBl. 1953, 206 ff; Sandler, DÖV 1973, 73 ff, 83; vgl. auch oben Abschn. I S. 3 Fußn. 4.

90 Götz, Bauleitplanung und Eigentum S. 51; ähnlich Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 94 ff; ders. in Stadtbauwelt 1974, 13; Hoppe, DVBl. 1964, 165 ff, 1969, 340 ff, 343; ders., mit Rengeling, Bauleitplanung S. 18; Hoppe unterscheidet allerdings zwischen einem baurechtlichen und einem verfassungsrechtlichen Begriff der Baufreiheit; letztere sei eine potentielle, dem Eigentum immanente Freiheit, die durch den Bebauungsplan aktualisiert werde. Der Bebauungsplan gewähre also nicht konstitutiv die Baufreiheit. Diese Auffassung kommt dem Verständnis der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG als einer Freiheitsgarantie (vgl. BVerfG, 18. 12. 1968 E 24, 367 ff, 389 m. w. Nachw.) am nächsten. Ähnlich auch BGH, 20. 12. 1973, NJW 1974, 638 f, 639, wonach Art. 14 GG lediglich eine solche bauliche Nutzung gewährt, „die im Rahmen des jeweils geltenden materiellen Baurechts zulässig ist“.

91 Albers, Empfehlen sich . . . L 57.

92 Vgl. § 12 Abs. 1 S. 3 StBauFG und Meyer/Stich/Schlichter, StBauFG § 12 Rdn. 13; vgl. auch v. Mutius, VerwArch. 65 (1974), 201 ff zu Folgelastenverträgen.

93 Zu Flächenbedarf und den Kosten vgl. Dahlhaus/Marz.

94 Albers, Empfehlen sich . . . L 57, kennzeichnet diese Aufgabe als „strukturelle Ordnung des Stadtganzen“. Vgl. auch Hoppe/Rengeling, Die kommunale Bauleitplanung S. 23 ff.

Raumplanung (Landes- und Regionalplanung) eingebunden und hat Fachplanungen übergeordneter Behörden (vgl. § 38 BBauG) zu beachten. Bei der Vielzahl der aufeinandertreffenden öffentlichen und privaten Nutzungsansprüche ist es Aufgabe, der Planung, Nutzungen nach funktionalen Zusammenhängen einander zuzuordnen oder sie voneinander zur Vermeidung wechselseitiger Störungen zu trennen, sogar die innere Gliederung der Baugebiete in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart und Nutzungsintensität, z. T. mit Differenzierungen von Grundstück zu Grundstück, festzusetzen und Freiflächen zu sichern⁹⁵. „Die städtebauliche Planung ist zu einer Gesamt- oder Totalplanung der Nutzung von Grund und Boden geworden.“⁹⁶ „Das ist ein Faktum, kein Postulat mehr.“⁹⁷

(c) Die öffentliche Hand, d. h. insbesondere die Gemeinde, muß unter dem Gesetz der nur begrenzt verfügbaren Mittel und in Erfüllung ihres „Auftrages umfassender Sozialgestaltung“⁹⁸ Prioritäten setzen für die eine oder die andere Entwicklung oder die Rangfolge oder zeitliche Abfolge verschiedener Entwicklungen (Stadtentwicklungsplanung)⁹⁹. Die Gemeinde kann nicht eine bauliche Entwicklung zulassen, wenn sie mit den notwendigen kommunalen Einrichtungen nicht nachfolgen kann.

(d) Städtebauliche Prozesse sind zugleich auch soziale Prozesse. Aufgabe des Sozialstaates ist es, sie so zu steuern – notfalls auch zu unterbinden –, daß sie „sozial gerecht“ vor sich gehen. Das StBauFG hat hier im Sozialplan (§§ 4 Abs. 2, 8 Abs. 2) erste Ansätze entwickelt¹⁰⁰.

Diese Ausgangssituation hat einen grundlegenden Wandel in der Auffassung von den Aufgaben des Städtebaus herbeigeführt. Stadtplanung kann nicht mehr nur jeweils die einzelnen Baugebiete entsprechend dem steigenden Bedarf in unmittelbarem Anschluß aneinander ausweisen und – nach Erwerb und Ausbau der Verkehrsflächen – schematisch gleichmäßig zur Bebauung freigeben¹⁰¹. Bei der heutigen Aufgabenstellung im Städtebau ist für den einzelnen Eigentümer die Frage des Ob und Wie der künftigen baulichen Nutzbarkeit seines Grundstücks im Voraus kaum noch überschaubar, erst recht nicht unter Wahrung der o. g. Erfordernisse¹⁰².

95 Vgl. § 9 Abs. 1 BBauG, §§ 4 Abs. 4 und 5, 6 Abs. 4, 7 Abs. 4 und 5, 8 Abs. 4, 9 Abs. 4 BauNVO.

96 Götz a. a. O. S. 13

97 Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 63.

98 Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 63.

99 Vgl. hierzu z. B. Bielenberg, in: Raumplanung/Entwicklungsplanung S. 55 ff; Schmidt-Assmann, in: Raumplanung/Entwicklungsplanung S. 101 ff.

100 Vgl. Farenholtz, Stadtbauwelt 31 (1971) 191 ff; Dieterich/Farenholtz, S. 67 ff, 111 ff. – Schmidt-Assmann, Stadtbauwelt 41 (1974), 13 ff, 16, sieht die Einführung einer den Bebauungsplan begleitenden Sozialplanung bei der Novellierung des BBauG als notwendige Voraussetzung eines Städtebaurechts mit planakzessorischen Geboten an.

101 Haman, Bodenwert S. 37; Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 270.

102 Ähnlich Sandler, DÖV 1974, 73 ff, 76.

Der Markt ist zunehmend weniger in der Lage, zutreffend zu beurteilen, ob für ein Grundstück im Rahmen einer umfassenden Steuerungsbedürftigkeit der Bodennutzungen eine bauliche Nutzung oder deren Änderung nach Art und Maß vertretbar ist. Die Planung hat die Steuerungsfunktion, die früher weitgehend dem Markt oblag¹⁰³, immer mehr verdrängt. Die funktionsgerechte private Nutzung städtischen Grund und Bodens ist überhaupt nur noch denkbar auf der Grundlage der Planung¹⁰⁴. Planung und städtebauliche Ordnungsmaßnahmen¹⁰⁵ setzen als ordnungspolitische Instrumente den Rahmen, innerhalb dessen der Markt die Nutzungen verteilt. Der Markt hat also seine Funktion nicht verloren, „die Knappheit des Bodens anzuzeigen und dadurch eine optimale Nutzung sicherzustellen.“ Jedoch erfährt „der Spielraum möglicher Entscheidungen eine mehr oder minder starke Einengung.“¹⁰⁶ Zutreffend kann der Markt die Nutzbarkeit und damit die Bodenwerte nur noch innerhalb der Planung bewerten. Die Planung liefert die Vorgaben für die Preisbildung auf dem Markt¹⁰⁷.

2. Planung als wertbestimmender Faktor

Es wäre jedoch falsch, eine maßgebliche – gar eine die Abschöpfung rechtfertigende – Bedeutung für die Bodenwertentwicklung einer Planung zuzuschreiben, die lediglich von hoher Hand Nachfrage nach Bodennutzungen auf bestimmte Standorte lenkt. Planung ist ein bodenwertbildender Faktor nur als eine auch den Einsatz öffentlicher Aktivitäten und Investitionen steuernder und gewährleistender Vorgang. Planung als bloße zeichnerische Ausweisung von Baugebieten, Straßen und öffentlichen Anlagen „produziert“ noch keinen Bauboden. Grundstücke werden noch nicht durch Aufstellung eines Bebauungsplans baulich nutzbar, sondern erst durch Erschließung aufgrund des Plans, durch Bodenordnung und durch Schaffung von Gemeinbedarfseinrichtungen (soziale Infrastruktur)¹⁰⁸. Erwartungswerte bilden sich auf dem Markt noch nicht, nur weil ein Bebauungsplan aufgestellt worden ist,

103 Vgl. das Beispiel der sog. Terraingesellschaften, die bei den großen Stadterweiterungen gegen Ende des vorigen Jahrhunderts Land ankauften, erschlossen und parzelliert zur Bebauung verkauften; vgl. *vom Felde* in: HdW Städtebau, Artikel Bodenspekulation, S. 412; *Blumenroth*, S. 213 ff, 230.

104 *Reinhardt*, in: *Reinhardt/Scheuner*, S. 46; ähnlich *Sendler*, DÖV 1974, 73 ff, 76.

105 zum Begriff vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 2 StBauFG.

106 *Bär*, S. 75

107 Allerdings setzt sich diese Entwicklung in der Praxis – auch wegen des schwachen Planungsdurchführungsinstrumentariums der Gemeinden im BBauG – erst allmählich durch. Das hat in den letzten Jahren zu massiver Kritik an der Stadtplanung geführt, die in dem Vorwurf gipfelt, die Stadtplanung setzt nicht eigenständig in einem Prozeß der Interessenabwägung Ziele, sondern richtet sich am Bodenmarkt und den dort gezahlten Preisen aus. Es ist die Kritik am „ökonomischen Prinzip“ im Städtebau; vgl. z. B. *Hofmann*, in: *Bodenordnung?* S. 21; *Scharnberg*, *Empfehlen sich...* I 42; *Schmidt-Reisenberg/Feldhusen/Luethkens*, S. 28 ff, 31 f, im Hinblick auf die Sanierung.

108 *Gassner*, *Die Aufschließung bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen* S. 3 f.

sondern erst deshalb, weil eine Verwirklichung der Nutzung und – als Voraussetzung dafür – die erforderlichen öffentlichen Investitionen und Aktivitäten erwartet werden können.

Nicht weil sie nur die Planung aufstellt – das Baulandangebot gleichsam auf von ihr ausgewählte Flächen beschränkt und damit verknappt – ist die Entstehung „planungsbedingter“ Bodenwerterhöhungen der Gemeinde zuzurechnen, sondern weil die Gemeinde auch die Voraussetzungen der Planverwirklichung schafft und gewährleistet – und damit erst aus Nichtbauland Bauland „produziert“.

Der Zusammenhang zwischen Bauleitplanung und Bodenwertentwicklung wird deshalb enger, wenn Planung über „Ermöglichungsplanung“ oder „Bereitstellungsplanung“¹⁰⁹ hinaus eine Vollziehungskomponente erhält, wie es in nahezu lückenloser Form im StBauFG geschehen ist¹¹⁰, wenn also durch die Einbeziehung des Faktors Zeit und Kosten in die Planung die vorgesehenen Maßnahmen auch planmäßig durchgeführt werden oder ihre planmäßige Durchführung gewährleistet wird.

Im BBauG ist eine solche Vollziehungskomponente nur erst sehr unvollständig angelegt. Die Bauleitplanung, die nur verbindliche Festsetzungen über zulässige Nutzungen enthält und eine bereits vorher bestehende, den Festsetzungen widersprechende Nutzung unberührt läßt und auch für noch unbebaute Grundstücke keinen Gebotscharakter hat, hat im BBauG kein Planverwirklichungsinstrumentarium gefunden, das demjenigen im StBauFG vergleichbar wäre. Es besteht grundsätzlich keine Verpflichtung der Gemeinde, aufgestellte Bebauungspläne zu verwirklichen oder ihre Verwirklichung durch die privaten Eigentümer zu gewährleisten. Es besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch des einzelnen Eigentümers im Bereich eines Bebauungsplans auf Erschließung (§ 123 Abs. 4 BBauG)¹¹¹. Die Planverwirklichung kann die Gemeinde nach dem BBauG dadurch zu erreichen versuchen, daß sie die planmäßige Erschließung (§§ 123 ff BBauG) durchführt und die sonstigen öffentlichen Einrichtungen herstellt. Sie kann ferner in einem Bodenordnungsverfahren die Grundstücke in der Weise neu ordnen, daß nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen (§§ 45 ff BBauG), und Grundstücke enteignen, um die

109 Vgl. *Schmidt-Assmann*, *Grundfragen* S. 270.

110 Vgl. unten 2. Teil Abschn. II, S. 65 ff; *Fröhler*, S. 31, spricht dann von einer „imperativen Planung“; vgl. auch *Schmidt-Assmann*, *Stadtbaurecht* 41 (1974), 13 ff.

111 a. A. allerdings *Weyreuther*, DVBl. 1970 3 ff, der die Gemeinde für verpflichtet hält, nach Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplans i. S. des § 30 BBauG auch die Erschließung durchzuführen, weil sonst eine zeitlich unbefristete Bausperre entstehe. Diese Auffassung ist jedoch unzutreffend; denn eine Bausperre setzt einen bestehenden – bzw. entstandenen – Baurechtsanspruch, dessen Verwirklichung ausgesetzt wird, voraus. Der Baurechtsanspruch entsteht aber – auch nach § 30 BBauG – nicht schon mit der Aufstellung des Plans, sondern erst, wenn auch die Erschließung zumindest gesichert ist. (BGH, 20. 12. 1973, NJW 1974, 638 f, 639; BVerwG, 27. 1. 67, E 26, 111 ff, 118).

bauliche Nutzung vorzubereiten oder Grundstücke der baulichen Nutzung zuzuführen (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 und 2, § 89 BBauG), eine Möglichkeit, die bisher in der Praxis wegen der Schwierigkeit und der Langwierigkeit von Enteignungsverfahren keine Bedeutung gewonnen hat.

Öffentliche Plandurchführungsinitiativen haben einen positiven Einfluß auf die Bodenwerte, weil die Planverwirklichung in „greifbare Nähe“ rückt. Je mehr hinter einer Planung bei der Gemeinde der Verwirklichungswille und die Fähigkeit dazu oder gar eine Gewährleistung stehen, umso konkreter rückt die bauliche Nutzbarkeit der Grundstücke näher. Das im BBauG enthaltene wirksamste Planverwirklichungsinstrument, die Baulandumlegung (§§ 45 ff BBauG), hat deshalb für dieses Verfahren eine Bodenwertabschöpfung im Sinne eines Vorteilsausgleichs eingeführt¹¹². Die Wertverbesserungen aufgrund der öffentlichen Planverwirklichungsinitiative sind hier so unumstritten, daß das Institut der Baulandumlegung und des damit verbundenen Vorteilsausgleichs seit Jahrzehnten in der Rechtsentwicklung und in der Praxis einen festen Platz hat¹¹³.

3. Städtebauliche Kosten und Bodenwerte

Die planungsgemäße Nutzung kann erst verwirklicht, der (Erwartungs-)Wert des Grundstücks erst realisiert werden, wenn die Gemeinde die Verwirklichung der Nutzung vor allem durch Erschließung und die Schaffung der übrigen öffentlichen Infrastruktur auch ermöglicht. Es liegt deshalb nahe, eine „Bodenwertabschöpfung“ als Vorteilsausgleich an den städtebaulichen Kosten zu orientieren. Eine solche Lösung würde auch der These gerecht, der Bodenmarkt führe gerade deshalb zu städtebaulichen „Fehlallokationen“, weil er verfälscht sei, und zwar dadurch, daß der Bodennutzer nicht mit den vollen Produktionskosten des Bodens oder den sog. social costs belastet werde, also all den Kosten, die die Nutzung erst ermöglichen¹¹⁴ und die von ihr verursacht werden. Würden diese Kosten, die mit zunehmender Gemeindegröße steigen, nicht von der Allgemeinheit getragen, sondern von den Bodennutzern, dann gingen sie in die einzelwirtschaftliche Kostenrechnung ein und würden somit die Standortentscheidung beeinflussen¹¹⁵.

Zutreffend an dieser Überlegung ist, daß durch die Nichtzurechnung der „social-costs“ falsche Standortentscheidungen zustande kommen können. Bei der

112 Vgl. unten Abschn. IV 3.2 S. 34 f.

113 Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG Vorb §§ 48–84 Rdn. 2; Bonczek, DVBL 1972, 633 ff.

114 Der Erschließungsbeitrag deckt nur die Kosten der Baureifmachung ab, und die auch nur teilweise (vgl. §§ 128, 129 BBauG); zum Ausmaß der Kostendeckungslücke des Erschließungsbeitrags vgl. Beste, Der Städtetag 1971, 197 f; Bonczek/Förster/Gassner, S. 47 ff.

115 Vgl. Pfeiffer, in: Bodenordnung? S. 38; Dahlhaus/Marx S. 27; GEWOS, Bodenrechtsreform S. 37; Dreier W., S. 167 f; Storbeck, S. 56.

Bodenpreisbildung bedeutet die Schaffung von Bauboden ohne volle Zurechnung dieser Kosten eine Subvention des Bodeneigentümers bzw. des Nutzers.

Eine volle Belastung der Bodennutzung mit den „social-costs“ oder – was ein wesentlicher Teil der „social-costs“ ist, den Infrastrukturkosten, würde jedoch gerade zu dem führen, was Stadtplanung vermeiden soll, nämlich zur Bestimmung der Bodennutzungen allein nach ökonomischen Maßstäben. Sie kann deshalb, abgesehen von den praktischen Schwierigkeiten einer zutreffenden Ermittlung und Verteilung der Kosten, in reiner Form kaum verwirklicht werden, es sei denn, man bemißt in einer Kosten-Nutzen-Analyse auch den sozialen Wert von Nutzungen, die zwar keinen hohen ökonomischen Ertrag erbringen und deshalb mit anderen Nutzungen nicht konkurrieren können, die aber ihren Platz in der Stadt haben müssen, fiktiv in Geldeinheiten und subventioniert sie entsprechend, eine in der Praxis kaum lösbare Aufgabe. Nimmt man das hin, so würde sich der Staat im Bereich der Standortplanung seiner Aufgabe zur Sozialgestaltung entziehen.

Es kommt hinzu, daß Vorteile einerseits und Anteil an den städtebaulichen Kosten andererseits sich in der Regel keineswegs entsprechen, wie dies beim Nutzungsvorteil und – abzuschöpfender – Bodenwerterhöhung der Fall wäre, ja oft sich nicht einmal annähernd die Waage halten. Während die Vorteile, die die Planung aktualisiert, wesentlich von der Lage des Grundstücks abhängen¹¹⁶, sind die städtebaulichen Kosten der Größenordnung nach in den verschiedenen – unterschiedlich wertvollen – Lagen in etwa gleich.

Hinzu kommt das Problem der Zuordnung neugeschaffener öffentlicher Einrichtungen zu bestimmten Stadtgebieten oder Grundstücken, also das Problem der Abgrenzung von Einzugsbereichen, die sich mit den neuerschlossenen Baugebieten meist nicht decken; mit wachsender Stadtgröße wachsen die innerörtlichen Verflechtungen und sind Nutzungsvorteile neuerschlossener Gebiete auf die Gesamtheit der öffentlichen Einrichtungen der Stadt zurückzuführen.

Damit soll nicht gesagt werden, daß städtebauliche Infrastrukturkosten, ohne die Bauboden nicht „produzierbar“ ist¹¹⁷, nicht ein entscheidendes rechtfertigendes Moment für ein System der Bodenwertabschöpfung sein und nicht auch für die Bemessung der Abschöpfung eine Rolle mitspielen könnten. Dabei muß jedoch der Primat der öffentlichen Bodennutzungsregelung durch Planung, die auch einen Verwirklichungsanspruch erhebt, aufrecht erhalten bleiben. Das spricht für eine Lösung im Sinne eines Lasten- und Vorteilsausgleichs¹¹⁸. Den Lasten (Kosten) der Gemeinde stehen die Vorteile der Nutzbarkeit nach Maßgabe der städtebaulichen

116 Vgl. oben Abschn. II 2.1 S. 8 ff.

117 Zur Ermittlung der Kosten vgl. Dahlhaus/Marx, S. 27; Gassner/v. Barby, VR 1973, 201 ff; Gassner, Aufschließung städtebaulicher Entwicklungsflächen; ders., Die Aufschließung bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

118 Haman, Bodenwert S. 47 und Fußn. 102 daselbst.

Planung gegenüber, die auch der weniger ertragreichen Nutzung ihren Platz zugesteht. Für die Bemessung der Vorteile kann der Markt durch die Preisbildung seine Funktion erfüllen, nachdem die Planung die Nutzungen nach Standort, Art und Maß festgesetzt hat. Das setzt allerdings auch eine Praxis der Planverwirklichung voraus, die Erwartungen auf nachträgliche, wesentlich wertsteigernde Ausnahmen und Befreiungen keinen Nährboden bietet. Sonst würde die Planung von vornherein desavouiert, würden Spekulationen und Preisforderungen schon vor Rechtsverbindlichkeit des Plans ausgelöst, die von der im Plan ausgewiesenen Nutzung her nicht gerechtfertigt sind und, wie Erfahrungen zeigen, zu einem Druck auf die planenden Instanzen führen, einen „preisorientierten“ Plan aufzustellen¹¹⁹.

IV. Vorschläge und Ansätze zur Bodenwertabschöpfung außerhalb des StBauFG

Forderungen und konkrete Vorschläge verschiedenster Art, Bodenwerte oder Bodenwertzuwächse abzuschöpfen, gibt es seit langen, vor allem in der frühen nationalökonomischen Literatur, in sozialrevolutionären und vielfältigen bodenreformerischen Bestrebungen¹²⁰. Sie konnten auf die enormen Bodenwertsteigerungen, die mit der Industrialisierung, der Landflucht und der Wanderung zu den Industriestandorten in den rasch wachsenden Städten entstanden, verweisen sowie auf „soziales Elend, hygienische Mißstände und hohe Mieten in den „Mietkasernen“ der eng bebauten Arbeiterviertel, die augenscheinlich eine Erklärung in den zu hohen Bodenpreisen fanden¹²¹.

Die Forderungen nach Bodenwertabschöpfung haben nur bescheidene Teilerfolge, die z. T. auch nur von begrenzter Dauer waren, erzielen können; so ist der sogenannten Bodenreformbewegung¹²² in Deutschland die Einführung der Bodenwertzuwachssteuer zu Beginn dieses Jahrhunderts zuzuschreiben¹²³. Trotz – oder wegen – der geringen Erfolge sind die Forderungen nie verstummt; sie sind – je nach wirtschaftlicher Entwicklung, die sich in den Bodenpreisen niederschlägt –

119 Vgl. Schmidt-Assmann bei: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 92 Rdnr. 18; vgl. auch oben Fußn. 107.

120 Vgl. Überblick bei Fritz, S. 9 ff; Haman, Bodenwert S. 11 ff; Pergande, S. 27 ff; Bischoff, VerwArch. 59 (1968), 33 ff, 45 ff; Bielenberg, BIGBW 1974, 1 ff.

121 vgl. z. B. v. Mangoldt/Karl, Die städtischen Bodenfrage; Semmer, S. 48 ff.

122 Vgl. Nell-Breuning, Bodenreform, in: Hdwb Städtebau Bd. 1 S. 405 ff.

123 Erstmals 1909 in Frankfurt a. M.; dann allgemein durch Reichsgesetz vom 14. 2. 1911 (RGBl. I S. 33); 1944 in die Grunderwerbssteuer einbezogen; vgl. im einzelnen Müthling, in: HDSW Bd. 12 S. 8 ff; Bräuer, in: HdwbStW Bd. 8 S. 1017 ff; Thiedemann, S. 103 ff.

mit unterschiedlich starker Resonanz in der Öffentlichkeit und im politischen Raum immer wieder erhoben worden¹²⁴.

Die Vorschläge zur Bodenwertabschöpfung sind nach Ziel, Gegenstand, Art und Ausmaß der Abschöpfung außerordentlich unterschiedlich¹²⁵. Es lassen sich nach einer groben Klassifizierung unterscheiden

- (a) Vorschläge zur allgemeinen Bodenwertabschöpfung, und zwar einmal der vollen Grundrente, zum anderen nur der künftigen Erhöhungen der Grundrente und des Bodenwerts, und
- (b) Vorschläge zur Abschöpfung der durch öffentliche Planungen und Maßnahmen bedingten Erhöhung der Grundrente bzw. der Bodenwerte (sog. Planungswertabschöpfung).

Motive und Ziele der Forderung nach Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen sind – ebenso wie die Abschöpfungssysteme selbst – sehr vielgestaltig und unterschiedlich¹²⁶. Sie beruhen auf Vorstellungen

- von einer gerechteren Vermögensverteilung,
- von der Verhinderung „unverdienter“, weil ohne Arbeitsaufwand erzielter Einkommen durch Wertzuwachs,
- von der Funktionsunfähigkeit des Bodenmarktes, deren Kennzeichen hohe Bodenpreise seien,
- von einer preissenkenden Wirkung der Abschöpfung,

124 Die Bodenpreise erreichten 1913/14 einen Höhepunkt, fielen dann infolge der wirtschaftlichen Entwicklung (Krieg, Inflation, Mietpreisbindung, zurückgehender Wohnungsbau), lagen 1932 bei etwa 30–50 % der Werte von 1913/14 und erreichten das Niveau von 1913/14 (bei Gleichsetzung von RM und DM) erst wieder 1962. Vgl. Grünau; Stemmler, Der Städtetag 1973, 124 ff, 127 f. – Das Interesse, das bodenreformerische Bestrebungen gefunden haben, hat einen ähnlichen Verlauf genommen. Es erreichte seinen Höhepunkt zu Beginn des Jahrhunderts und konnte in der ersten Aufbauphase nach dem 1. Weltkrieg noch Teilerfolge bewirken. Erst mit der enormen Entwicklung der Baulandpreise nach 1960 (vgl. Tiemann, Der Städtetag 1970, 562 ff) finden Forderungen nach einer Reform des Bodenrechts, und dabei insbesondere nach Lösung der Bodenwertfrage, wieder ein breiteres öffentliches und politisches Interesse.

125 Vgl. die Synopsis bei Bielenberg, BIGBW 1974, 1 ff; über Bodenwertabschöpfungssysteme in anderen europäischen Ländern vgl. Mastalier, Ziff. 2.3; Pfannschmidt, S. 41 ff (Dänemark); Haman Bodenwert S. 56 ff und David (England).

126 Vgl. Haman, Bodenwert S. 9 ff; Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 296 ff.

- von der Notwendigkeit, die Planung, welche Nutzungsmöglichkeiten und damit Bodenmehrwerte zuteilt, zu neutralisieren und
- von der Notwendigkeit, die Kosten öffentlicher Planungen und Investitionen zu senken bzw. aus der Bodenwertabschöpfung zu finanzieren.

Dabei kumulieren oder überschneiden sich die einzelnen Motive bei den verschiedenen Vorschlägen zum Teil. Ökonomische, rechtliche und ethische Vorstellungen mischen sich.

1. Vorschläge zur allgemeinen Bodenwertabschöpfung

Die konsequentesten und radikalsten Vorschläge zur vollen Abschöpfung der Grundrente sind die zur Sozialisierung oder Kommunalisierung des Bodens. Die Grundrente entsteht bei der öffentlichen Hand, die den Boden zur Nutzung vergibt. Da allerdings Sozialisierung und Kommunalisierung nichts an der Tatsache der Knappheit des Bodens ändern, das Phänomen Grundrente also nicht zu beseitigen ist, setzt dies eine Vergabe der Nutzungen zu Preisen voraus, die der jeweiligen – von Lage sowie Nutzungsart und -maß abhängigen – Knappheit der Grundstücke entsprechen. Denn sonst entsteht die Grundrente – verdeckt – bei den Nutzern; Nutzungsrechte werden umso wertvoller, je mehr das Nutzungsentgelt unter dem tatsächlichen Knappheitspreis liegt¹²⁷.

Vorschläge zur Sozialisierung des Bodens insgesamt oder in bestimmten „innerstädtischen Problemzonen“ spielen – offen ausgesprochen¹²⁸ oder in der Form der Aufteilung des Eigentums in ein öffentliches Verfügungs- und ein privates Nutzungseigentum¹²⁹ – auch bei der gegenwärtigen Diskussion um die Reform des Bodenrechts eine Rolle. Da bei diesen Vorschlägen an eine Vergabe der Grundstücke zu privater Nutzung gegen ein laufendes, nach dem tatsächlichen Bodenwert zu bemessendes Nutzungsentgelt gedacht ist¹³⁰, würden diese Vorschläge zu einer

- 127 Dies ist z. B. eine Konsequenz der durch Gesetz vom 8. I. 1974 (BGBl. I S. 41) beschränkten Möglichkeit, bei Erbbaurechten den Erbbauzins an gestiegene Bodenwerte anzupassen (§ 9 a ErbbauRVO); je mehr der Erbbauzins unter der angemessenen Verzinsung des Bodenwertes liegt, umso höher ist der Wert des – veräußerlichen – Erbbaurechts und umso geringer der Wert des mit dem Erbbaurecht belasteten Eigentums.
- 128 Vgl. 49. Dt. Juristentag 1972, öffentlich-rechtliche Abt., in: Empfehlen sich . . . Bd. II Teil L, Anträge Nr. 17 a und b, 18 a und b – sämtlich abgelehnt –, L 287; vgl. dazu Ernst a. a. O. L 20.
- 129 Vgl. Vogel, NJW 1972, 1544 ff; vgl. auch 49. Dt. Juristentag 1972, a. a. O., Antrag Nr. 19 – angenommen –, L 288; vgl. dazu Ernst a. a. O. L 20 f.
- 130 Vgl. z. B. Lange, in: Wege zur menschlichen Stadt S. 187 ff, 194 ff.

vollen Sozialisierung bzw. Kommunalisierung der Grundrente führen. Sie wären – vorausgesetzt, die Entziehung geschieht zu dem Zweck, das private Eigentum voll oder teilweise (d. h. die Verfügungsfähigkeit)¹³¹ auf die öffentliche Hand zu überführen – nur über Art. 15 GG zu realisieren.

Eine volle Abschöpfung der Grundrente unter Aufrechterhaltung privaten Eigentums durch eine Steuer sahen Vorschläge der frühen Bodenreformbewegung vor¹³². Sie gehen auf Henry George¹³³ zurück, der auf der Grundlage der wachsenden Grundrente „ein ganzes ökonomisches System aufbaute“¹³⁴.

Heute wird die Forderung nach so umfassender Abschöpfung der Bodenwerte – sieht man von den Vorschlägen zur Sozialisierung ab – nicht mehr vertreten; sie wird – wobei drei Richtungen zu unterscheiden sind – auf eine bloß teilweise steuerliche Abschöpfung der Grundrente (a, b) bzw. des Bodenwerts (c) beschränkt.

(a) Die eine Richtung, z. B. von Bohnsack¹³⁵ und Pfannschmidt¹³⁶ vertreten, will durch Umgestaltung der Grundsteuer zu einer reinen Bodenwertsteuer den zeitnah ermittelten Verkehrswert des Bodens (ohne Gebäude) und damit die Grundrente besteuern. Nach Pfannschmidt¹³⁷ soll dabei der steuerliche Bodenwert der als Verkehrswert mit einem Nachlaß von 10 % ermittelt wird, mit einem Steuersatz von mindestens 3 %, höchstens 4 % des Wertes besteuert werden, was bei einem Landeszinsfuß von 5 %¹³⁸ eine Besteuerung von 60 % bzw. 80 % der steuerlichen Grundrente – von 54 % bzw. 72 %, rechnet man die dem tatsächlichen Verkehrswert entsprechende Grundrente – bedeuten würde. Pfannschmidt verspricht sich von dieser Besteuerung der Grundrente eine Erhöhung des Bodenan-

- 131 Gegenstand der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG ist bei Grundstücken auch die Verfügungsbefugnis; sie kann zwar durch gesetzliche Inhaltsbestimmung eingeschränkt, nicht aber voll entzogen werden. Vgl. BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff; es hielt die Umwandlung des Eigentums in öffentliches Eigentum derart, daß das – bestehen bleibende-private Nutzungsrecht nicht mehr auf dem Eigentumsrecht i. S. des bürgerlichen Rechts, nämlich i. S. der „Privatnützigkeit und grundsätzlicher Verfügungsfähigkeit“, beruht, sondern „auf Grund gesetzlicher Verleihung an nunmehr öffentlichem Eigentum“ besteht, nicht mehr für eine Inhaltsbestimmung, sondern für eine entschädigungspflichtige Eignung. – Enteignung deshalb, weil die Umwandlung aus Gründen des Allgemeinwohls (Sicherung und Unterhaltung der Hochwasserschutzanlagen) und nicht zum Zweck der Vergesellschaftung geschah. Vgl. auch unten Abschn. V 1 S. 40 f.
- 132 Vgl. im einzelnen Dreier W., S. 44 ff; Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 38 f.
- 133 Progress and Poverty, 1879, deutsche Übersetzung vgl. Literatur-Verz.
- 134 Haman, Bodenwert S. 12.
- 135 In: Bohnsack/Hillebrecht, S. 26 ff.
- 136 Vergessener Faktor Boden.
- 137 a. a. O. S. 75.
- 138 Zum Kapitalisierungsfaktor zur Ermittlung des Bodenwerts aus der Grundrente vgl. oben Abschn. II 2.1 S. 9 ff.

gebots, einen funktionsfähigen Bodenmarkt und eine raumordnungsgemäße Bodennutzung i. S. dekonzentrierter Siedlungsentwicklung¹³⁹.

(b) Die andere Richtung, vertreten z. B. von den Bodenreformern Damaschke¹⁴⁰ und Lubahn¹⁴¹ sowie von H. K. R. Müller¹⁴², will die bestehende Grundrente nicht antasten¹⁴³, sondern nur die künftigen Bodenwert- bzw. Bodenrentenzuwächse durch eine laufende „Bodenrenten-Zuwachssteuer“ (Lubahn) bzw. „Rentenzuwachsabgabe“ in voller Höhe wegsteuern. Dem Eigentümer soll lediglich ein Ertrag verbleiben, der der Verzinsung des ursprünglichen Bodenwerts nach dem jeweiligen Landeszinsfuß entspricht¹⁴⁴. Diese Richtung meint, daß durch die Besteuerung des Rentenzuwachses Bodenpreissteigerungen – weil sie sofort abgeschöpft würden – unmöglich gemacht würden und die Bodenspekulation ein für allemal ein Ende haben würde¹⁴⁵.

(c) Eine weitere Form der Abschöpfung künftiger Bodenwertzuwächse sind die neuerlichen Vorschläge für die Veranlagung der realisierten und nicht realisierten Bodenwerterhöhungen zu einer besonderen Bodenwertzuwachssteuer¹⁴⁶. Sie unterscheiden sich von den Vorschlägen für eine „Rentenzuwachsabgabe“ (b) dadurch, daß sie nur einen Teil – und zwar einen nach Progressionsstufen gestaffelten Teil – des Bodenwertzuwachses erfassen sollen und daß die Steuer nicht laufend auf die gestiegene Grundrente, sondern – kapitalisiert – in einem Betrag auf den gestiegenen Bodenwert erhoben wird, wodurch im Falle nicht realisierter Wertsteigerung bei z. B. gleichbleibender Eigennutzung ein Druck zu einer dem Bodenwert entsprechenden Nutzung oder zur Veräußerung erzeugt werden soll¹⁴⁷.

139 Er will das Aufkommen aus der Steuer für Städtebau, Wohnungsbauförderung und Althauserneuerung verwendet wissen, a. a. O. S. 75, 110.

140 Die Bodenreform S. 97 ff.

141 in: GWV 1953, 50; ders., Schluß mit der Bodenspekulation S. 27, Gesetzentwurf Lubahns, abgedr. bei Müller H. K. R., S. 267 ff. – Die Fraktion des GB/BHE brachte 1956 einen auf Lubahn'schen Vorstellungen beruhenden Initiativgesetzentwurf (sog. Lex Lubahn) in den Bundestag ein (Dt. Bundestag, 2. Wahlp. Drucks. 2132, „Entwurf eines Gesetzes zur Bodenbewertung und über Grundrentenabgabe“). Vgl. die seinerzeitige Kritik dazu in: Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes S. 35 ff. Vgl. auch Ernst/Zinkhahn/Bielenberg, BBauG Einl. Rdnr. 46, 45.

142 Die städtische Grundrente S. 240 ff.

143 Müller H. K. R., a. a. O. S. 224, hielt das, da es „den Verlust des für den Ankauf herangezogenen privatwirtschaftlichen Vermögens zur Folge“ hätte, für eine entschädigungslose – und deshalb verfassungswidrige – Enteignung.

144 Müller, H. K. R., a. a. O. S. 292; vgl. auch Haman, Bodenwert S. 14.

145 Vgl. zur Bodenreformbewegung insgesamt auch Pergande, S. 28 ff.

146 Pfeiffer, in: Bodenordnung? S. 29 ff; Müller A., daselbst S. 43 ff; zu entsprechenden Vorschlägen der Parteien vgl. Pappermann, Der Landkreis 1974, 120 f.

147 Zu den sich daraus möglicherweise ergebenden nachteiligen sozialen und städtebaulichen Folgen vgl. Deutscher Rat, Empfehlungen III 4 A; zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl. Fraiuf, DVBl. 1972, 652 ff; Klein, DÖV 1973, 433 ff.

2. Vorschläge zur Abschöpfung städtebaulich bedingter Werterhöhungen

Mit den Erörterungen um das entstehende Bundesbaugesetz¹⁴⁸ traten städtebauliche und planerische Erwägungen stärker in den Vordergrund der Überlegungen zur Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen. Die Entwicklung der Stadtplanung zu einer die Baulandentwicklung strukturierenden Größe läßt die Zusammenhänge zwischen öffentlicher Planung und Plandurchführung einerseits und der Bodenwertentwicklung andererseits deutlicher hervortreten. Bodenreformerische und ethische Gesichtspunkte, wonach Bodenwertsteigerungen „unverdient“ und deshalb an die Allgemeinheit abzuführen seien, standen nicht mehr so sehr im Vordergrund. „Aus der einseitigen Sicht des Mehrwertes wird eine zweiseitige ausgleichende Behandlung von Wertsteigerungen und Wertminderungen¹⁴⁹“ Planungsgewinne werden als ein Korrelat zu den Planungsschäden gesehen, die unter der Geltung des Art. 14 GG in der Rechtsprechung eine nicht nur die Planer und Städtebauer beunruhigende Bedeutung gewannen¹⁵⁰. Die Planung, nun nicht mehr bloß Schranke, die je nach Marktentwicklung und -bedürfnis zu öffnen war, verteilte in dieser Sicht „schwarze und weiße Lose“; durch sie werden „der wirtschaftlich nutzbare Eigentumsgehalt, d. h. Nutzungsumfang und Nutzungsintensität bald vermindert, bald vermehrend bestimmt¹⁵¹“. Man sah darin für die städtebauliche Planung, die bezüglich der Vermögensverteilung neutral sein müsse, einen „Störungsfaktor“, der durch einen Planungswertausgleich, nämlich durch Entschädigung der durch die Planung hervorgerufenen Nachteile und Abschöpfung der Planungsvorteile, ausgeschaltet werden müsse¹⁵². Der enteignungsrechtliche und der die Baulandumlegung kennzeichnende Gedanke des Vorteilsausgleichs tritt in den Vordergrund. Diese Motivation beherrschte die Diskussion um die Planungswertabschöpfung während der ganzen Beratungen zum Bundesbaugesetz bis in die parlamentarische Schlußphase¹⁵³.

148 Ein erster Referenten-Entwurf sog. Dittus-Entwurf, wurde bereits 1950 vorgelegt; vgl. Dittus, Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1951, auszugsweise abgedr. bei Goldstein, S. 62 f, Müller H. K. R., S. 266 ff, Boden Bd. 3 S. 291 ff, 303 ff.

149 Goldstein, S. 58.

150 Vgl. die Warnung Halstenbergs, Die Entschädigung für Planungseingriffe S. 28, vor einer Regelung der Planungsentuschädigung ohne Planwertabschöpfung im BBauG; er spricht von einer „Lawine von Entschädigungsfällen, die auf die Gemeinde zurollen“. Vgl. auch Ernst, Kernprobleme, S. 13, der befürchtete, daß ohne Lösung des Wertausgleichs der „Städtebau in einem Ausmaß entschädigungspflichtig“ gemacht werde, „der nur allzuleicht sein Ende bedeuten kann“.

151 Dittus, in Einleitung zu: Goldstein, S. 12.

152 Dittus, in Einleitung zu: Goldstein, S. 12.

153 Vgl. 3. Lesung des BBauG-Entwurfs, Dt. Bundestag, 3. Wahlp., 116 Si., 20. 5. 1960, StenBer. S. 6634, insbesondere Abg. Jacobi, S. 6638 ff, abgedr. auch in: Boden, Bd. 2 S. 33 ff; Beratung des BBauG-Entwurfs im Bundesrat, Sten. Ber. 220 Si., 10. 6. 1960, S. 397 ff, insbesondere Dr. Nevermann.

Der sog. Dittus-Entwurf¹⁵⁴ bestimmte ausdrücklich als Zweck der von ihm vorgeschlagenen „Wertsteigerungsabgabe“ die „Deckung des ihr (der Gemeinde) durch die städtebaulichen Aufgaben, namentlich ... durch die Zahlung von Entschädigungen entstehenden Aufwandes“ (§ 129 Abs. 1 des Entwurfs). Die Abgabe sollte 80 % der Steigerung des Bodenwertes erfassen, „die dadurch eintritt, daß durch Festsetzung des Bebauungsplanes oder durch Erteilung einer Baugenehmigung oder eine Befreiung Art und Maß der baulichen Nutzung erstmalig bestimmt oder zugunsten des Eigentümers geändert werden“ (§ 135 Abs. 1 des Entwurfs). Die Wertsteigerung sollte durch Absetzung des „Ausgangswertes“¹⁵⁵ vom Baulandwert festgestellt werden (§ 135 Abs. 2 des Entwurfs).

Eine Weiterentwicklung und Modifizierung der Wertsteigerungsabgabe im Dittus-Entwurf brachte der Entwurf eines Baugesetzes vom 2. 3. 1956 der Hauptkommission für die Baugesetzgebung¹⁵⁶ in den §§ 189 bis 222 über den Wertausgleich. Er sah einen „Wertausgleich durch Abschöpfung“ und einen „Wertausgleich durch Vergütung“ vor. Der Wertausgleich durch Abschöpfung sollte erhoben werden, „wenn durch Bebauungsplan oder durch unbefristete Baugenehmigung (1.) Grundstücke, für die bisher eine Baunutzbarkeit nicht bestand, eine solche erhalten, (2.) Grundstücke eine erweiterte Baunutzbarkeit erhalten“. Der Wertausgleich durch Vergütung sah Entschädigungszahlungen für die Entziehung oder Beschränkung einer Baunutzbarkeit vor¹⁵⁷. Der Wertausgleich war als Differenz zwischen einer Ausgangs- und einer Endzahl zu ermitteln. Die Ausgangs- und die Endzahlen entsprachen den Bodenwerten eines Grundstückes vor und nach Erteilung, Erweiterung, Entziehung oder Beschränkung einer Baunutzbarkeit. Die Bodenwerte waren einer von der Gemeinde als Satzung zu beschließenden „Wertzonenkarte“ zu entnehmen und mit Zu- und Abschlägen für bestimmte besondere wertbildende Faktoren des Grundstückes zu berichtigen. Die Zonenwertkarte sollte das Gemeindegebiet in Wertzonen mit im wesentlichen gleichen Bodenwerten einteilen und entsprechend den zugelassenen Nutzbarkeiten Zonenzahlen als Pauschwerte je qm auf der Grundlage des Verkehrswertsprinzips – allerdings ohne Berücksichtigung von „Wertsteigerungen, die durch die Erwartung einer künftigen Baunutzbarkeit entstanden sind“ (§ 199 Abs. 3) – festsetzen.

Das BBauG hat trotz der vorliegenden Vorschläge auf eine Regelung einer allgemeinen Planungswertabschöpfung verzichtet. Der Bundestag folgte in diesem

154 Vgl. Fußn. 148

155 Dieser sollte als Verkehrswert ermittelt werden, aber nicht höher als der „Stopppreis“ 1936 sein; er sollte zugleich der für die Enteignungsentschädigung maßgebende Wert sein (§ 103 des Entwurfs).

156 Bd. 7 der Schriftenreihe des – damaligen – Bundesministers für Wohnungsbau.

157 Er ist im Grundsatz im BBauG (§§ 40–44) verwirklicht worden, allerdings ohne die im Entwurf der Hauptkommission vorgesehene Pauschalierung nach Zonenzahlen.

Punkt mehrheitlich¹⁵⁸ dem Gutachten eines wissenschaftlichen Beirates¹⁵⁹, der die Planungswertabschöpfung als ungeeignet ansah, die ihm zugedachten Funktionen zu erfüllen. Die Ermittlung planungsbedingter Wertsteigerungen sei äußerst schwierig, eine Zonenpauschalierung problematisch. Interessenneutral könne die Planung nicht sein, weil sie wesensgemäß über eine Vielzahl sich widersprechender Interessen entscheiden müsse. Die bodenmarkt- und preispolitischen Ziele ließen sich mit anderen Maßnahmen, nämlich durch eine entsprechende Gestaltung des Erschließungsbeitragsrechts und eine Baulandsteuer (Grundsteuer C)¹⁶⁰ besser erreichen. Man befürchtete außerdem unerwünschte Nebenwirkungen eines Planungswertausgleichs, insbesondere zu hohe Belastungen des Grundeigentums.

Das BBauG hat auch auf die Aufnahme einer Vorschrift über die Nichtberücksichtigung von Werterhöhungen, „die durch die Möglichkeit einer Änderung der Nutzung oder die Aussicht hierauf entstanden sind“, bei der Enteignungsentschädigung verzichtet, wie sie das Baulandbeschaffungsgesetz von 1953 (§ 10) kannte¹⁶¹.

3. Ansätze partieller Bodenwertabschöpfung im BBauG

Wenn das BBauG auch keine allgemeine Boden- oder Planungswertabschöpfung gebracht hat, so enthält es doch einige Ansätze partieller Bodenwertabschöpfung.

3.1 Der Erschließungsbeitrag

Der Erschließungsbeitrag (§§ 127–135 BBauG) ist eine Ausprägung des abgaberechtlichen – kostenorientierten – Vorteilsausgleichs, der bereits im Preuß. FluchtIG von 1875¹⁶² (§ 15) und – allgemeiner – in den Kommunalabgabengesetzen¹⁶³ verwirklicht ist. Der Erschließungsbeitrag soll die Vorteile (Wertverbesserungen), die die Grundstücke durch die gemeindlichen Erschließungsmaßnahmen erfahren, bis zu einer anteiligen Höhe der der Gemeinde entstehenden

158 Vgl. den Bericht des Ausschußvorsitzenden Dr. Hesberg vor dem Bundestag zur 2. Lesung des BBauG-Entwurfs, Dt. Bundestag, 3. Wahlper., 114 Si., 18. 5. 1960, Sten. Ber. S. 6413.

159 Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes S. 47 ff.

160 § 172 BBauG (§§ 12 a – 12 c Grundsteuergesetz), aufgehoben durch Gesetz vom 10. 6. 1964 (BGBl. I S. 347).

161 Der BGH hat im Urteil vom 30. 11. 1959, BGHZ 31, 238 ff, 242, die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 10 BaulandbeschG zwar angeschnitten, aber nicht beantwortet.

162 Vgl. v. Strauss/Thorney/Saß, S. 185 ff, der allerdings den Anliegerbeitrag noch nicht als öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch ansieht, a. a. O. S. 295.

163 Vgl. z. B. KAG NW § 8 und Dahmen/Küffmann, KAG NW § 8 Anm. 3, 14.

Kosten (§§ 128 Abs. 1, 129 Abs. 1 BBauG) ausgleichen¹⁶⁴. Die Erschließung ist ein maßgeblicher wertbildender Faktor für die Baugrundstücke. Allerdings muß die Werterhöhung durch die Erschließung nicht der Höhe des Erschließungsbeitrages entsprechen; sie kann höher, sie kann auch geringer sein¹⁶⁵.

Neuerdings werden wieder Vorschläge gemacht, den Erschließungsbeitrag durch Einbeziehung weiterer gemeindlicher „Kosten der infrastrukturellen Mindestausstattung moderner Siedlungen“ zu einer umfassenderen – kostenorientierten – Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen auszubauen (sog. aufgestockter Erschließungsbeitrag)¹⁶⁶.

3.2 Die Baulandumlegung

Die Baulandumlegung (§§ 45–79 BBauG) als „Maßnahme zum Vollzug der Bauleitplanung“¹⁶⁷ enthält ebenfalls eine auf dem Rechtsgedanken des Vorteilsausgleichs beruhende Bodenwertabschöpfung. Bei der Umlegung, die der Neuordnung der Grundstücke sowohl in Neubaugebieten (sog. Erschließungsumlegung) als auch in bebauten Gebieten (sog. Neugestaltungsumlegung) dient, werden die Grundstücke „rechnerisch in eine Masse eingebracht und zum Zweck einer besseren Ausnutzung neu verteilt“¹⁶⁸. Die Umlegung ist vom Grundsatz der wertgleichen Abfindung beherrscht (vgl. § 59 Abs. 1 BBauG). Bei der Verteilung nach dem Wertmaßstab (sog. Wertumlegung, § 57 BBauG) erhält der Eigentümer nach Möglichkeit ein Grundstück gleichen Verkehrswertes, den sein eingeworfenes hatte, zurück. Dabei sind Wertänderungen, die durch die Umlegung bewirkt werden, zu berücksichtigen. Unterschiede zwischen den so ermittelten Verkehrswerten sind in Geld auszugleichen (§ 57 S. 4, 5 BBauG).

Bei der Verteilung nach dem Flächenmaßstab (sog. Flächenumlegung, § 58 BBauG) ist von den eingeworfenen Grundstücken ein Flächenbeitrag in einem solchen Umfang abzuziehen, daß die Vorteile ausgeglichen werden, die durch die Umlegung erwachsen, jedoch in erstmalig zu erschließenden Gebieten nur bis zu 30 %,

164 Vgl. BVerfG, 8. 11. 1972, E 34, 139 ff, 148: „Die verfassungsrechtliche Legitimation für die Überwälzung der der Gemeinde entstehenden Erschließungskosten ist darin zu sehen, daß die gemeindliche Tätigkeit den Grundeigentümern einen Wertzuwachs verschafft“.

165 Zur Bedeutung der Erschließungsbeitragspflicht für die Bodenpreisbildung (Verkehrswerte) vgl: unten 2. Teil Abschn. IV 5, a. E., S. 104.

166 Ernst, Empfehlen sich . . . L 18 f; Stemmler, Der Städtetag 1973, 124 ff; kritisch dazu: Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 303 f, 311 f; Seele, Stadtbauwelt 41 (1974), 10 ff, 12; vgl. auch § 9 KAG Schl.-H. über die Erhebung einer Abgabe zur Deckung kommunaler Wohnungsbaufolgekosten und Urt. des BVerwG's v. 30. 11. 1973, NJW 1974, 659 ff, dazu; ferner v. Mutius, VerwArch 65 (1974), 201 ff. – Vgl. auch oben Abschn. III 3 S. 24 ff.

167 Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 45 Rdn. 1.

168 Schrödter, BBauG § 45 Rdn. 3.

in anderen Gebieten nur bis zu 10 %. Ist die Neuzuteilung gleichwertiger Flächen nicht möglich, so sind die Wertunterschiede in Geld auszugleichen.

Sowohl bei der Wert-, als auch bei der Flächenumlegung findet also eine Abschöpfung der umlegungsbedingten Wertsteigerungen statt. Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen allerdings, wenn Wertsteigerungen auch auf eine – parallel zur Umlegung laufende¹⁶⁹ – Planung zurückgeführt werden können. Da das BBauG keine allgemeine Abschöpfung von Planungsvorteilen kennt, wird die Ansicht vertreten, in der Umlegungsbewertung müßten die Planungsvorteile ausgeklammert werden¹⁷⁰. Andererseits wird jedoch bezweifelt, ob eine Trennung von Umlegungsvorteilen und Planungsvorteilen überhaupt möglich sei, oder ob nicht die ausgleichenden Wertänderungen „eine einheitliche, aus der komplexen Einheit von Planung und ihrem bodenordnenden Vollzug durch Umlegung resultierende Größe“ sind¹⁷¹.

Der Vorteilsausgleich in der Umlegung schließt auch in Erwartung der Umlegung entstandene Wertsteigerungen ein, d. h. sie werden bei der Eingangsbewertung der Grundstücke nicht berücksichtigt¹⁷².

3.3 Vorteilsausgleich und Vorwirkung bei der Enteignung

Eine partielle Bodenwertabschöpfung kann auch bei der Enteignung stattfinden, wenn nämlich bestimmte Wertsteigerungen bei der Entschädigung unberücksichtigt bleiben oder bestimmte Vorteile auf die Entschädigung angerechnet werden. Von beiden Möglichkeiten hat das BBauG einen bereits durch frühere Enteignungsgesetze¹⁷³ und die Entschädigungsrechtsprechung¹⁷⁴ vorgezeichneten Gebrauch gemacht.

169 Der Bebauungsplan, dessen Vollzug die Umlegung dient, wird in seinen Einzelheiten i. d. R. parallel zur Umlegung entwickelt (vgl. § 45 Abs. 2 BBauG)

170 Schrödter, BBauG § 57 Rdn. 3; Brügelmann/Stahnke, BBauG § 57 Anm. 4.

171 BVerfG, 17. 12. 1964, E 18, 274 ff; Stemmler, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 57 Rdn. 39 ff, hält den durch die Planung mitbedingten Vorteil für untrennbar mit dem Umlegungsvorteil verbunden, so daß er in der Umlegung mit abgeschöpft wird.

172 § 57 S. 2 BBauG über die Maßgeblichkeit des Zeitpunktes des Umlegungsbeschlusses für die Eingangsbewertung betrifft nur die maßgeblichen „Preis- und Währungsverhältnisse“, nicht die Qualität des Grundstücks (näher dazu unten Abschn. 3.3 S. 36 f. und Teil 2 Abschn. III 3.1 S. 75 ff.). Der im Enteignungsrecht normierte Vorwirkungsgrundsatz, der eine besondere Ausprägung des Vorteilsausgleichsgedankens ist (Schmidt-Assmann, bei: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 93 Rdn. 42), gilt also auch in der Umlegung; ebenso Stemmler, bei: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 57 Rdn. 35 und 30, allerdings ausdrücklich nur bezogen auf Planungserwartungen vor der Umlegung.

173 z. B. PreußEnteigG von 1874, § 10 Abs. 2: „Eine Werterhöhung, welche das abzutretende Grundstück erst infolge der neuen Anlage erhält, kommt bei der Bemessung der Entschädigung nicht in Betracht.“ Zur ähnlichen Regelung im Bayer. Zwangsabtretungsgesetz von 1837 (Art. IX) vgl. Kimminich, Rechtsgutachten S. 40.

174 Vgl. Überblick bei Ernst/Friede, AufbauG NW § 46 Anm. 1.

Die enteignungsrechtliche Vorteilsausgleichung¹⁷⁵, im BBauG in § 93 Abs. 3 S. 1 geregelt, berücksichtigt Vermögensvorteile, die für die Betroffenen infolge der Enteignung entstehen, bei der Festsetzung der Entschädigung. Hauptfall des Vorteilsausgleichs ist die Teilenteignung eines Grundstücks, durch die das verbleibende Grundstück aufgrund des Enteignungsunternehmens einen Wertzuwachs erfährt. Es können jedoch nicht solche Vorteile auf die Entschädigung angerechnet werden, die andere Eigentümer auch erfahren, ohne enteignet zu werden, die diese also behalten können¹⁷⁶ oder die der Eigentümer auch erfahren hätte, wenn nicht – zufällig – er von der Enteignung betroffen worden wäre¹⁷⁷. Hier zeigt sich die Bedeutung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) für die Anrechnung von Werterhöhungen bei der Enteignungsentschädigung.

Der Vorteilsausgleich ist allerdings nicht auf Vorteile bei Teilenteignungen beschränkt. Auszugleichen sind „im Rahmen des Zumutbaren alle durch den Eingriff adäquat verursachten Vorteile“. Schaden und Vorteil können „aus mehreren selbständigen Ereignissen fließen, wenn nur das schädigende Ereignis allgemein geeignet war, derartige Vorteile mit sich zu bringen, und der Zusammenhang nicht so lose ist, daß er nach vernünftiger Lebensauffassung keine Berücksichtigung mehr verdient“¹⁷⁸.

Die enteignungsrechtliche Vorwirkung, im BBauG in § 95 Abs. 2 Nr. 1 geregelt, von Schmidt-Assmann¹⁷⁹ ebenfalls als Vorteilsausgleichung im weiteren Sinne bezeichnet, läßt Wertänderungen bei der Festsetzung der Entschädigung unberücksichtigt, die infolge der bevorstehenden Enteignung – richtiger: infolge der Aussicht auf das Unternehmen, zu dessen Verwirklichung enteignet wird –¹⁸⁰ entstehen. Der Unterschied zum Vorteil im engeren Sinn, bei dem entstandene Vorteile entschädigungsmindernd angerechnet werden, besteht darin, daß ein Grundstück von einem bestimmten Zeitpunkt an nicht mehr an der Wertentwicklung anderer Grundstücke des Gebiets teilnimmt, daß es von der „konjunkturellen Weiterentwicklung ausgeschlossen“ wird, weil der sich über einen längeren Zeitraum hinziehende Enteignungsvorgang bereits in vorbereitenden Maßnahmen, wie Bauverbots, Bausperren und vorbereitenden Planungen, Vorwirkungen zeitigt, die ursächlich sind für die spätere Entwicklung, die zur endgültigen Enteignung führt, und

175 Vgl. Schmidt-Assmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 93 Rdn. 42 ff; Kröner, VII 7 b S. 131 f.

176 So kann einem Eigentümer, dem ein Teil seines Grundstücks für eine Erschließungsstraße enteignet wird, nicht der Vorteil angerechnet werden, daß durch die Bauleitplanung und die Erschließung der Rest des Grundstücks Bauland geworden ist, wenn andere, nicht von der Enteignung betroffene Eigentümer gleiche Vorteile – ohne Anrechnung – erlangen, BGH, 9. 12. 1968, WM 1969, 274 ff, 276; anders OLG Hamm, 28. 2. 1967, BRS 19, Nr. 92.

177 Vgl. BGH, 12. 10. 1970, BRS 26, Nr. 83.

178 BGH, 12. 10. 1970, BRS 26, Nr. 83.

179 in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 93 Rdn. 42.

180 Ebenso Kimminich, Rechtsgutachten S. 39 f, 56.

hinreichend bestimmt sind und die spätere Enteignung mit Sicherheit erwarten lassen¹⁸¹. Die Entschädigung ist nach der Qualität des Grundstücks zu bemessen, die es im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vorwirkungen hatte.

Hauptfall der Vorwirkung sind Planungen für öffentliche Straßen und sonstige öffentliche Einrichtungen in Gebieten, die im übrigen auf dem Grundstücksmarkt infolge der Planungen in eine höhere Qualität bzw. Wertstufe hineinwachsen. Im allgemeinen trägt der Grundstücksmarkt dieser Vorwirkung auch dadurch Rechnung, daß sich keine Nachfrage mehr nach den betroffenen Grundstücken bildet bzw. daß keine der höheren Qualität der Nachbargrundstücke entsprechenden Preise geboten werden. In diesen Fällen handelt es sich also nicht um eine Abschöpfung von entstehenden oder entstandenen realen Wertsteigerungen, sondern nur darum, daß die Enteignung im Vermögen des Betroffenen schon in einem Zeitpunkt spürbar wird, in dem die Rechtsentziehung noch nicht stattgefunden hat.

Vom Standpunkt der so verstandenen Vorwirkung konsequent lehnt der BGH¹⁸² eine die Weiterentwicklung ausschließende Vorwirkung in den Fällen ab, in denen Grundstücke zugunsten Privater, im gegebenen Fall zugunsten eines Wohnungsunternehmens, zur Verwirklichung der bebauungsplanmäßigen privaten Nutzung (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 1 BBauG) enteignet werden; denn die Festsetzung von Wohnbauflächen hat nicht notwendigerweise die spätere Enteignung zur Folge. Eine Wertabschöpfung, die „bloß im Falle der Enteignung vorgenommen würde, aber unterbliebe, wenn der Eigentümer sein Grundstück selbst entsprechend den Bestimmungen des Bebauungsplanes nutzen“ würde, verstieße im übrigen, stellt der BGH fest, gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG¹⁸³.

Die enteignungsrechtliche Vorwirkung hat jedoch dann die Wirkung einer Wertabschöpfung, wenn Planfestsetzungen für öffentliche Zwecke, z. B. für eine Schule, eine Hochschule usw., die Grundstückspreise erst ansteigen lassen, und zwar im Hinblick auf erwartete Preisangebote des öffentlichen Bedarfsträgers¹⁸⁴. Auch in diesen Fällen ist für die Entschädigung der Zustand der Grundstücke maßgebend, den sie vor der Planung hatten; die erwartungsbedingten Preissteigerungen bleiben unberücksichtigt¹⁸⁵.

181 Vgl. BGH, 17. 1. 1972, BRS 26, Nr. 62; BGH, 28. 10. 1971, BRS 26, Nr. 61; BGH, 28. 4. 1969, BRS 26, Nr. 102; sämtlich m. w. Nachw.; vgl. auch Pagendarm, WM 1972, 2 ff, Abschn. 11 und WM 1965, Sonderbeilage Abschn. 11; Kröner, VII 4 c S. 109 ff; Hußla BauR 1971, 82 ff; Kulenkamp, NJW 1974, 836 ff.

182 Urt. vom 29. 1. 1968, NJW 1968, 892 ff.

183 Sie würde auch eine Abschöpfung zugunsten des die Nutzung verwirklichenden Unternehmens und nicht zugunsten der die Planung und die öffentlichen Investitionen tragenden Gemeinde sein, also den Sinn des Vorwirkungsgrundsatzes und einer Abschöpfung verfehlen.

184 Vgl. auch oben Abschn. II 2.2 S. 11 ff. mit Fußn. 61.

185 Allerdings werden die Preise infolge einer allgemeinen Bauerwartung vor Konkretisierung der Planung schon ein bestimmtes Niveau erreicht haben; ein treffendes Beispiel schildert die BT-Drs. 7/1478 vom 21. 12. 1973, mit der die Bundesregierung die Einwilligung des

Schmidt-Assmann¹⁸⁶ führt für eine mögliche planwertabschöpfende Vorwirkung die Sanierung außerhalb des StBauFG an, und zwar vor allem für solche „verstreute kleine Grundstücke“, bei denen „die zur Plandurchführung erfolgende Enteignung bereits in den vorbereitenden Planungen als sichere Folge durchscheint“. Schmidt-Assmann meint, daß hier die Enteignung aus zwingenden städtebaulichen Gründen geboten sei (§ 88 BBauG), so daß schon bei der Planung die nachfolgende Enteignung mit Sicherheit zu erwarten, d. h. in der Planung mit angelegt ist¹⁸⁷.

Insgesamt zeigt sich, daß Vorteilsausgleichung und Vorwirkungsgrundsatz infolge ihrer Beschränkung auf den Fall der Enteignung und der daraus folgenden Anfälligkeit für Ungleichbehandlungen im Verhältnis zu anderen Eigentümern sowie schließlich wegen des erforderlichen unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Planausweisung und späterer Enteignung einen sehr engen Anwendungsbereich haben, daß die Institute aber andererseits entwicklungsfähig sind, weil sie auf einem allgemeinen Grundsatz beruhen und deshalb nicht notwendig auf die Enteignung beschränkt bleiben müssen¹⁸⁸.

Bundestages zur Veräußerung eines bundeseigenen Geländes an die Stadt Wiesbaden beantragt. Es heißt dort u. a.: „Das bundeseigene Gelände ist Teil eines früheren Übungsplatzes. Dieses Gelände wurde bereits Anfang der 30'er Jahre zur Anlage einer Obstplantage verpachtet; der Pachtvertrag läuft 1975 aus. Im Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt W. ist es als ‚Flächen für Acker- und Obstbau‘ ausgewiesen. Die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt W. hat beschlossen, auf der 22 ha großen Fläche ein Schwerpunkt-Klinikum mit 1100 Betten zu errichten. Sie hält das Grundstück wegen seiner Lage hierfür besonders geeignet. Nur für diesen Zweck wird die Landeshauptstadt W. ihre Bauleitplanung ändern. Der Verkehrswert beträgt 45 DM/qm, insgesamt 9,9 Mio DM. Er ist angemessen.“

186 In: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG § 93 Rdn. 91.

187 Allerdings könnte man hiergegen Bedenken aus Art. 3 GG im Hinblick auf die Schlechterstellung gegenüber den Eigentümern haben, die nicht enteignet werden, also die Vorteile der Sanierungsplanung voll nutzen können. Sie lassen sich jedoch möglicherweise insofern ausräumen, als eine Nutzung der von der Enteignung betroffenen „verstreuten kleinen Grundstücke“ in der gegebenen Situation von vornherein nicht möglich ist, also ungleiche Tatbestände vorliegen. Der BGH hat im Urt. v. 29. I. 1968 (vgl. oben Fußn. 182) die Frage, ob im Falle des § 88 BBauG die Planung bereits die enteignungsrechtliche Vorwirkung auslöse, zwar als Möglichkeit angedeutet, letztlich aber offen gelassen. Ablehnend *Söfker*, S. 67 ff.

188 Zum Vorteilsausgleich als einem allgemeinen Rechtsprinzip vgl. *Forsthoff*, DÖV 1965, 289 ff; auch der BGH führt z. B. im Urt. vom 27. 4. 1970, BGHZ 54, 10 ff, das im Enteignungsentschädigungsrecht angewandte Institut des Vorteilsausgleichs auf ein allgemeines Rechtsprinzip zurück, nämlich „daß Wertsteigerungen, die mit Mitteln erzielt sind, welche letzten Endes aus öffentlichen Mitteln fließen, nicht dem einzelnen Enteigneten ohne Ausgleich zugute kommen dürfen“. — Zur Vorwirkung meint *Schmidt-Assmann*, bei *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG § 93 Rdn. 78, daß sie ein rechtspolitischer Ansatzpunkt sei, „dem Phänomen der durch öffentliche Planungs- und Plandurchführungshervorgerufenen Bodenwertsteigerungen beizukommen.“

3.4 Durchgangserwerb bei Vorkauf und Enteignung

Ein weiterer — im StBauFG fortentwickelter¹⁸⁹ — Ansatz zu partieller Wertabschöpfung ist im BBauG in der der Gemeinde gegebenen Möglichkeit angelegt, zu privater Nutzung bestimmte Grundstücke aufgrund gesetzlichen Vorkaufsrechts (§§ 25, 26 BBauG) oder durch Enteignung (§§ 85 Abs. 1 Nr. 1 und 2, 87 Abs. 3 BBauG) zu erwerben. Zweck des gemeindlichen Erwerbs ist es, das Grundstück für die bauliche Nutzung vorzubereiten oder es der baulichen Nutzung zuzuführen, also die Planverwirklichung durchzusetzen, und nicht, der Gemeinde eine Bodenvorratswirtschaft zu ermöglichen. Folglich sieht das BBauG in beiden Fällen vor, daß die Gemeinde die Grundstücke innerhalb bestimmter Frist zum Zweck der Bebauung an geeignete Bauwillige zu veräußern hat (§§ 25 Abs. 5, 89 BBauG).

Es handelt sich also lediglich um einen Durchgangserwerb bzw. eine Durchgangsenteignung¹⁹⁰ als Instrument der Planverwirklichung. Allerdings ist der Durchgangserwerb im BBauG noch nicht — wie im StBauFG — zu einem Instrument auch der Abschöpfung von planungsbedingten Wertsteigerungen ausgestaltet. Beim Vorkaufrecht hat die Gemeinde den im Kaufvertrag, in den sie eintritt, vereinbarten Preis zu zahlen¹⁹¹, bei der Enteignungsschädigung den durch die Planung bereits beeinflussten Verkehrswert. Das BBauG hat auch darauf verzichtet, planungsbedingte Wertsteigerungen, die in der Zeit zwischen Erwerb und Veräußerung entstehen, der Gemeinde voll zukommen zu lassen. Es hat in § 25 Abs. 5 S. 1 und in § 89 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 bestimmt, daß die Gemeinde die erworbenen Grundstücke „unter Berücksichtigung ihrer Aufwendungen, aber ohne Gewinn“ zu veräußern hat. Es handelt sich also hier um eine kostenorientierte Wertabschöpfung. Liegt der Verkehrswert höher als die Kosten des Erwerbs und die Aufwendungen, so erhält der Erwerber insoweit den Mehrwert. Eine ähnliche Regelung trifft § 103 S. 2 BBauG für den Fall der Rückenteignung^{191a} bei Zweckverfehlung der Enteignung.

189 Vgl. unten 2. Teil Abschn. IV 1 S. 88 ff.

190 Daß sich die Enteignung hier vom klassischen Enteignungsbegriff (Befriedigung eines öffentlichen Flächenbedarfs, vgl. *Forsthoff*, Verwaltungsrecht S. 330) entfernt und zu einem bodenordnenden Instrument wird, und daß dies auch einen gewandelten Allgemeinwohlbegriff der Enteignung (Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG) voraussetzt, darauf weist zu Recht *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 217 ff, hin. Vgl. dazu auch unten 2. Teil Abschn. IV 1.1 S. 89 ff.

191 §§ 25 Abs. 1 S. 2, 26 Abs. 1 S. 2, 24 Abs. 2 S. 2 BBauG, 505 Abs. 1 BGB.

191a Zur „Rückenteignung“ als einem Gebot des Art. 14 GG vgl. BVerfG, 12. 11. 1974, NJW 1975, 37 ff.

V. Verfassungsrechtliche Grenzen der Bodenabschöpfung

Jedem System der Abschöpfung von Bodenwerten sind von der Verfassung her Grenzen gesetzt, und zwar in erster Linie aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und darüber hinaus – wie sich schon bei der Betrachtung der Vorteilsausgleichung und des Vorwirkungsgrundsatzes bei der Enteignungsentschädigung gezeigt hat¹⁹² – vom allgemeinen Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG her. Dabei liegt der Kern des Problems bei Art. 14 GG, nämlich bei der Frage, inwieweit und mit welchen Bestandteilen der Bodenwert zum unentziehbaren Kern des Eigentums (Art. 19 Abs. 2 GG) gehört. Das allgemeine Gleichheitsgebot spielt in diesem Zusammenhang nur die Rolle gleichsam eines Korrektivs; es interessiert bei der Frage, welche Grundstücke in die Abschöpfungsregelung einbezogen werden¹⁹³. Mit anderen Worten: Je allgemeiner eine Regelung über die Abschöpfung von Bodenwerten gehalten ist, umso mehr ist sie nur an der Frage nach dem Kernbestand des Eigentums zu messen, umso mehr kann sie sich der Grenze des Kernbestandes des Eigentums nähern. Je mehr dagegen die Abschöpfung – wie im StBauFG – auf bestimmte Grundstücke oder Kategorien von Grundstücken eingeengt wird, umso mehr spielt auch die Wahrung des allgemeinen Gleichheitsgebots eine Rolle.

Es ist deshalb zunächst die Frage nach dem verfassungsrechtlich geschützten Kernbestand des Eigentums in bezug auf den Bodenwert zu untersuchen. Ist dieser ausgemacht, so stellt sich die Frage, wie der Gesetzgeber, wenn er mit einer Bodenwertabschöpfung nicht alle Grundstücke erfaßt, oberhalb dieser Grenze des Kernbestandes den Eigentumsinhalt unter Wahrung des allgemeinen Gleichheitsgebots bestimmt.

1. Bodenwertabschöpfung als Eigentumsinhaltsbestimmung

Mit dem Vorhergehenden ist bereits gesagt, daß die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Bodenwertabschöpfung eine Frage der zulässigen Inhaltsbestimmung des Eigentums, also im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG zu entscheiden ist. Art. 14 Abs. 3 GG ist somit in diesem Zusammenhang irrelevant. Denn eine Bodenwertabschöpfung kann nur rechtmäßig oder rechtswidrig sein; im letzteren Falle wäre sie zurückzuzahlen. Sie kann begriffsnotwendig nicht – was sie als Enteignung wäre – zwar rechtmäßig, aber entschädigungspflichtig sein¹⁹⁴.

192 Vgl. oben IV 3.3 S. 35 ff; vgl. auch BVerfG, 8. 11. 72, E 34, 139 ff, 146.

193 Ähnlich, jedoch allgemeiner Klein, DÖV 1973, 433 ff, 435.

194 Ähnlich Klein, DÖV 1973, 433 ff, 439.

Aus dem gleichen Grund ist auch Art. 15 GG aus der Betrachtung auszuklammern. Zwar ist auch die Sozialisierung oder Kommunalisierung des Bodens eine Möglichkeit der Bodenwertabschöpfung, allerdings der Abschöpfung nur künftiger Bodenwerterhöhungen; denn eine Sozialisierung oder Kommunalisierung ist – wie die Enteignung – nur gegen Entschädigung der bestehenden Bodenwerte zulässig¹⁹⁵. Alle Modelle, die von einer grundsätzlichen Änderung des Zuordnungsverhältnisses des Bodeneigentums insgesamt oder seiner den Kern ausmachenden Befugnisse ausgehen, insbesondere der Verfügungsbefugnis¹⁹⁶, sind zwar im Rahmen der Verfassung (Art. 15 GG), d. h. gegen Entschädigung, lösbar, liegen aber auf einer anderen Ebene¹⁹⁷. Hier geht es darum, inwieweit bei grundsätzlicher Beibehaltung der privaten Zuordnung des Eigentums und seiner den Kern ausmachenden Befugnisse Bodenwerte oder Bodenwertanteile rechtmäßig zugunsten der Allgemeinheit abgeschöpft werden können. Es geht mit anderen Worten darum, wo eine Bodenwertabschöpfung aufhört, Inhaltsbestimmung des Eigentums zu sein, und wo sie anfangen würde, in eine Enteignung oder Sozialisierung umzuschlagen.

Bei der Bestimmung dieser Grenze ist davon auszugehen, daß das Eigentum nicht absolut und unveränderbar ist. Inhalt und Funktion des Eigentums sind vielmehr der Anpassung an die sich ändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse fähig und bedürftig¹⁹⁸. „Die Eigentumsgarantie und das konkrete Eigentum sollen keine unüberwindliche Schranke für die gesetzgebende Gewalt bilden, wenn Reformen sich als notwendig erweisen“¹⁹⁹. Es ist Sache des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums in Anpassung an die Erfordernisse des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels unter Betrachtung der grundlegenden verfassungsrechtlichen Wertentscheidung²⁰⁰ zugunsten des Privateigentums und der übrigen Verfassungsnormen und unter Beachtung der unterschiedlichen Bedeutung und Schutzwürdigkeit der jeweiligen Eigentumsgegenstände zu bestimmen²⁰¹. Er kann dabei zwar „individuelle Rechtspositionen umgestalten“²⁰², muß aber das Zuordnungsverhältnis des Rechts in seinem Kern aufrechterhalten.

195 Daß dabei eine Entschädigung möglicherweise nach Art. 14 Abs. 3 GG unterhalb des Verkehrswertes festgesetzt werden kann (vgl. BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, für die Enteignungsentschädigung), kann hier außer Betracht bleiben.

196 Vgl. oben Abschn. IVIS. 28 f, insbesondere Fußn. 131; ferner Raiser, Universitas 1971, 791 ff, 806 f.

197 Bischoff, VerwArch 59 (1968), 33 ff, 42 f, sieht darin, daß Art. 15 für die Sozialisierung die gleiche Entschädigungsregel wie für die Enteignung trifft, eine „Sperrung jeder Sozialisierung“; er schließt daraus, daß man im Wege der Auslegung des Art. 15 S. 2 GG zu einer gegenüber Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG „differenzierenden Betrachtung“ kommen müsse.

198 BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, 389.

199 BVerfG, 8. 7. 1971, E 31, 257 ff, 285.

200 Hierzu Geiger, BayVBl. 1974, 297 ff.

201 BVerfG, 12. 1. 1967, E 21, 73 ff, 82; Hoppe, DVBl. 1969, 340 ff, 343.

202 BVerfG, 8. 7. 1971, E 31, 297 ff, 285; ähnlich Sendler, DÖV 1971, 16 ff, 23; Herzog, in: Die Funktion des Grundeigentums S. 13.

2. Der Bodenwert als Gegenstand der Eigentumsgarantie

Die Definitionen dessen, was das Eigentum ausmacht, gehen z. T. auseinander. So umfaßt nach Brinkmann²⁰³ das Eigentum drei Komponenten: den Gegenstand, die Beziehung, „die einen Gegenstand jemandem – unter Ausschluß anderer – als zugehörig dartut“ und das subjektive Recht. Nach Hamann²⁰⁴ ist Eigentum durch die Beziehung zwischen Personen und Gegenständen gekennzeichnet, die im wesentlichen drei Befugnisse verleiht: das Haben-Dürfen, das Verboten-Dürfen und das Gebrauchmachen-Dürfen. Dürig²⁰⁵ bezeichnet das Eigentum als vergegenständlichte Freiheit. In eine ähnliche Richtung weist die Definition des BVerfG's, das dem Eigentum die Aufgabe zuweist, „dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen“²⁰⁶.

Übereinstimmung besteht bei allen Definitionen des Eigentums darin, daß Art. 14 GG vor allem Eigentum als Vermögen schützt²⁰⁷. So wird denn auch seit der grundlegenden Entscheidung des RG vom 11. 4. 1933²⁰⁸ zu Art. 153 der Weimarer Reichsverfassung der verfassungsrechtliche Schutz nicht auf Eigentum im bürgerlich-rechtlichen Sinn (§ 903 BGB) beschränkt, sondern grundsätzlich auf jegliche vermögenswerte Rechtsposition²⁰⁹, von der Mehrheitsmeinung im Schrifttum²¹⁰ sogar auf das „Vermögen des Bürgers als solches im Ganzen“ ausgedehnt.

Der Bodenwert bzw. die Bodenrente ist das vermögensrechtliche Substrat des Eigentums an Grundstücken; als solches steht der Bodenwert unter der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Nicht nur in der Enteignung ist die Eigentumsgarantie eine Wertgarantie, „wandelt sich die Bestandsgarantie in eine Wertgarantie“²¹¹. Die Eigentumsgarantie ist schon primär auch eine Wertgarantie²¹², und zwar in dem

203 Brinkmann, GG Art. 14 Anm. 1a, d zu Abs. 1.

204 Hamann, GG Art. 14 Anm. B 4 b; ihm folgend Bielenberg DVBl. 1971, 441 ff, 446.

205 in Maunz/Dürig, GG Art. 2 I Rdn. 73.

206 BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, 389.

207 Leibholz/Rinck, GG Art. 14 Anm. 1 m. w. Nachw.

208 RGZ 140, 276 ff, 283 ff; der BGH, 10. 6. 1952, BGHZ 6, 270 ff, 290 ff, hat diese Rspr. übernommen.

209 Vgl. v. Mangoldt/Klein, GG Art. 14 Anm. III.

210 Vgl. z. B. Friauf, JurA 1970, 299 ff, 305 ff; Sandler, DÖV 1971, 16 ff, 22; Kirchhof, S. 20; Meessen, BB 1971, 928 ff, 930, ders., DÖV 1973, 812 ff, 814 m. w. Nachw. in Fußn. 25; Martens, VVDStRL 30, 7 ff, 15. – Kritisch Papier, AöR 98 (1973), 528 ff, 532 ff; Nachw. der ablehnenden Stimmen bei Meessen, DÖV 1973, 812 ff, 814 Fußn. 26.

211 BVerfG, 3. 7. 1973, E 35, 348 ff, 361.

212 So auch im Grundsatz Sandler, DÖV 1971, 16 ff, 22; Meessen, BB 1971, 928 ff, 930; Fröhler, S. 30, der in der Eigentumswertgarantie überhaupt das Schwergewicht des Art. 14 GG sieht. A. A. Papier, AöR 98 (1973), 528 ff, 535 ff, der in Art. 14 GG keine primäre und selbständige „Tauschwertgarantie“ sieht, wohl aber eine „Gebrauchswertgarantie“, unter der er das „Recht des Haben-, Behalten- und Gebrauchendürfens“ versteht. Zuzustimmen ist dem insofern, als der Tauschwert oder Verkehrswert in seiner marktmäßigen Höhe nicht zum verfassungsrechtlichen – der gesetzlichen Inhaltsbestimmung entzogenen – Kernbestand des Eigentums gehört.

Sinne, daß auch die Werterhaltung oder Wertentziehung eine Frage des Eigentumschutzes ist und nicht nur oder erst in der Frage der Bemessung der Enteignungsschädigung eine Rolle spielt. Zugleich bedeutet das, daß die Frage des Wertes auch eine Frage der Eigentumsinhaltsbestimmung ist, und zwar in dem Sinne, daß es der Inhaltsbestimmung unterliegt, ob bestimmte Wertbestandteile eines Gegenstandes eigentumsmäßig, d. h. als Rechtsposition, dem individuellen Rechtsträger zugeordnet werden oder garnicht Inhalt des Eigentumsrechts werden, oder ob bestimmte Wertanteile in Form einer Abgabe abgeschöpft werden; denn sonst wäre die Frage der Besteuerung und auch die Frage einer Bodenwertabschöpfung im Rahmen des Art. 14 GG garnicht zu lösen.

So sieht auch Klein²¹³ die Eigenart der Art. 12 und 14 GG im Unterschied zu allen anderen Grundrechten darin, daß sie „gesellschaftliche Betätigungen und Positionen zum Gegenstand haben, die finanzielle Erträge erbringen“. Der Bodenwert wird durch die Erträge bestimmt.

Das BVerfG sieht in den Entscheidungen vom 7.²¹⁴ und 8. 7. 1971²¹⁵ zum Urheberrecht in der „wirtschaftlichen Verwertung“ als der „vermögenswerten Seite“ des Rechts (a. a. St.: in der „Zuordnung der vermögenswerten Seite“ bzw. in den „vermögenswerten Befugnissen“) den „typischen Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG“.

Ist somit der Bodenwert als die vermögensrechtliche Seite des Eigentums am Grundstück Gegenstand der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, so kann die Eigentumsgarantie nicht nur durch die Entziehung der drei von Hamann genannten Befugnisse (Haben-dürfen, Verboten-dürfen, Gebrauchmachen-dürfen)²¹⁶ verletzt werden, sondern auch durch die Entziehung oder Minderung des Bodenwertes (z. B. durch Belastung mit einer Abgabe), obwohl dem Eigentümer Besitz, Nutzungsbefugnis und Verfügungsbefugnis verbleiben. Da andererseits der Bodenwert Gegenstand der Inhaltsbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG sein kann, stellt sich die Frage, inwieweit der Gesetzgeber den Eigentumsinhalt derart bestimmen kann, daß bestimmte Bodenwertanteile oder wertbildende Faktoren von vornherein gar nicht zur rechtlich geschützten Position des Eigentümers gehören.

3. Eigentumsgarantie und Besteuerung

So einleuchtend die These von der Einbeziehung des Wertes in die Garantie des Eigentumsinhalts auch erscheint, so wenig abgesichert ist sie jedoch im Steuerrecht, also gerade in jenem Rechtsbereich, der den hoheitlichen Zugriff auf Vermögens-

213 DÖV 1973, 434 ff, 437.

214 E 31, 229 ff, 239, 241.

215 E 31, 275 ff, 283.

216 Vgl. oben S. 42 mit Fußn. 204.

rechte, beim Grundeigentum also auf den Bodenwert, regelt. Die These Sendlers²¹⁷, daß die Grenzen für die Besteuerungsmöglichkeiten mit den Grenzen für die schrankenbestimmenden Gesetze nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG übereinstimmen und daß eine Steuer da verfassungswidrig werde, wo im außersteuerlichen Bereich die Schrankenziehung in eine Enteignung umschlüge oder sonstige verfassungsrechtliche Grenzen überschritte, ist keineswegs allgemein anerkannt.

So vertritt das BVerfG in ständiger Rspr. den Standpunkt, daß die Auferlegung von Steuern „die Eigentumsgarantie grundsätzlich unberührt“ läßt²¹⁸. Das BVerfG hat seinen Standpunkt damit begründet, Art. 14 GG schütze nicht das Vermögen als Ganzes und könne deshalb auch nicht die Auferlegung von Geldleistungspflichten verbieten. Bei der Frage der Bodenwertabschöpfung durch Steuern geht es aber nicht um die Frage des Schutzes des Vermögens im ganzen, sondern des Schutzes eines konkreten Vermögensgegenstandes, des Eigentums am Boden. Es würde dem Sinn der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG widersprechen, wenn zwar die Entziehung des Eigentums am Boden oder seines Wertes nur gegen Entschädigung möglich wäre, eine diesem Ergebnis gleichkommende Besteuerung aber zulässig wäre. Dies gilt umso mehr, je mehr man den Steuerbegriff ausweitet, nämlich von einem Mittel zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs (§ 1 Abs. 1 AO) zu einem „legitimen Lenkungsinstrument der Wirtschaftspolitik“²¹⁹. Der Standort der Steuer außerhalb des Art. 14 GG und die Ausweitung des Steuerbegriffs könnten zu einer Aushöhlung der Eigentumsgarantie führen, nämlich dann, wenn der Gesetzgeber, um den verfassungsrechtlichen Bindungen bei von ihm beabsichtigten ordnungs-, vermögens- oder verteilungspolitischen Maßnahmen zu entgehen, sich nur des Instruments der Steuer zu bedienen bräuchte. Offenbar in dieser Erkenntnis hat auch das BVerfG inzwischen seinen ursprünglichen Standpunkt differenziert und Verstöße gegen Art. 14 GG in Betracht gezogen für den Fall, daß die „Geldleistungspflicht den Betroffenen übermäßig belastet und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigt“²²⁰. Kruse²²¹ zieht eine Grenze für die verfassungsrechtlich zulässige Besteuerung bereits bei der Definition des Steuerbegriffs, den er auf den – fiskalischen – Steuerbegriff des § 1 Abs. 1 AO begrenzt; er mißt – mit der h. M.²²² – dem Steuerbegriff des § 1 Abs. 1 AO, weil Art. 70 ff, 104 a ff GG ihn voraussetzten, verfassungsrechtlichen Rang bei. Steuern mit konfiskatorischer Wirkung seien folglich,

217 DÖV 1971, 16 ff, 22.

218 Erstmals 20. 7. 1954, E 4, 7 ff, 17, jüngst 9. 3. 1971, E 30, 250 ff (272); s. weitere Nachweise bei *Friauf*, JurA 1970, 299 ff, 301, bei *Sendler*, DÖV 1971, 16 ff, 22 Fußn. 61, bei *Klein*, DÖV 1973, 433 ff, 434 Fußn. 15, 16, bei *Maunz/Dürig/Herzog*, GG Art. 14 Rdnr. 50, 51, bei *Benda/Kreuzer*, Dt. Steuerzeitung Ausg. A 1973, 49 ff, 56 f. Vgl. auch *Papier*, Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte S. 53 ff.

219 Vgl. zuletzt BVerfG, 2.10. 1973, E 36, 66 f, 70 f (zum Stabilitätzuschlag). Zu ähnlichen Entwicklungen im Gebührenrecht *Sendler*, DÖV 1974, 217 ff, 222. Zur Zulässigkeit von Lenkungszwecken im Gebührenrecht *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 301 ff. BVerfG, 24. 7. 1962, E 14, 221 ff, 241; 15. 1. 1970, E 27, 326 ff, 343 m. w. Nachw.

221 Steuerrecht § 3 II c, S. 19 ff; § 5 II c, S. 48 f.

222 Vgl. z. B. *Mattern*, BB 1970, 1405 ff, *Starch*, in Festschrift für *Wacke*, S. 193 ff, 206 ff; *Müller K.*, BB 1970, 1105 ff; jeweils mit ausführlichen weiteren Nachw. aus Rspr. und Schrifttum.

weil sie nicht primär der Erzielung von Einkünften dienen, verfassungsrechtlich unzulässig²²³.

In der Tat kommt bei der Frage der Vereinbarkeit einer Steuer mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG dem Zweck der Besteuerung eine entscheidende Bedeutung zu. *Kirchhof*²²⁴ hat zu Recht dargelegt, daß der das Privateigentum gewährleistende Staat, weil er seinen Finanzbedarf prinzipiell nicht durch Erwerb und Nutzung von Produktionskapital deckt, auf Steuern angewiesen ist und daß deshalb die Steuer gerade als Mittel zur Erhaltung privatnützigen Eigentums gerechtfertigt ist, daß sich daraus aber zugleich eine Grenze steuergesetzlicher Eigentumsinhaltsbestimmung ergibt, nämlich der Einnahmeerzielung zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs zu dienen.

Doch stellt sich auch bei einer diesem – fiskalischen – Zweck dienenden Steuer die Frage der Intensität der Steuer und damit einer weiteren Grenze der steuergesetzlichen Eigentumsinhaltsbestimmung. Diese Grenze liegt, wenn die Steuer bestimmte Eigentumsgegenstände, wie z. B. Grundstücke, betrifft, in der Aufrechterhaltung einer „wirtschaftlich sinnvollen Nutzungsmöglichkeit, und zwar je nach Zweckbestimmung der Sache durch persönliche Nutzung oder durch Ertragsschöpfung“²²⁵. Es muß ein „Ertrag verbleiben, der zur Erhaltung der Eigentumssubstanz erforderlich ist“, die „Produktivität zur Selbsterhaltung“ muß gesichert bleiben²²⁶. Dies ergibt sich aus der Grundentscheidung der Verfassung für eine private Eigentumsordnung²²⁷, die sonst auf Dauer gefährdet wäre. Eine volle Wegsteuerung der Grundstückserträge (Grundrente) oder ihre Besteuerung in einem Maße, das den Besitz oder die Nutzung als nicht mehr wirtschaftlich sinnvoll erscheinen läßt, wäre also als Verstoß gegen Art. 14 GG verfassungswidrig²²⁸.

Doch liegt die Problematik der Bodenwertabschöpfung nicht in erster Linie bei der Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen der – fiskalischen – Besteuerung zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs. Denn die verschiedenen Vorschläge zur Bodenwertabschöpfung verfolgen im allgemeinen außerfiskalische Zwecke, nämlich ordnungspolitische und wirtschaftslenkende (z. B. städtebauliche) oder vermögens- und verteilungspolitische Zwecke²²⁹. Auch solche Abgaben²³⁰ sind

223 *Kruse*, § 5 II c S. 48. Demnach würden nur solche Abgaben den Steuerbegriff erfüllen, die sich im Rahmen zulässiger Inhaltsbestimmung halten, so daß auch hier zu prüfen ist, wo die Grenzen zulässiger Inhaltsbestimmung sind.

224 Besteuerungsgewalt und Grundgesetz S. 20 ff; ähnlich *Bockelberg*, BB 1973, 669; vgl. auch *Benda/Kreuzer*, Dt. Steuerzeitung Ausgabe A 1973, 49 ff.

225 *Kirchhof*, S. 34 f.

226 *Kirchhof*, S. 35; ähnlich *Klein*, DÖV 1973, 433 ff, 437; *Rüfner*, DVBL 1970, 881 ff, 882.

227 Vgl. z. B. BVerfG, 1. 7. 1964, E 18, 121 ff, 132; vgl. auch *Geiger*, BayVBl 1974, 297 ff.

228 *Papier*, AöR 98 (1973), 528 ff, 558 m. w. Nachw.; ders., Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte S. 59 f.

229 Vgl. oben Abschn. IV S. 26 ff.

230 Wenn man mit *Kruse*, § 3 II 1 S. 17 ff, derartige Abgaben nicht unter den verfassungsrechtlich durch § 1 Abs. 1 AO vorgegebenen Steuerbegriff fassen will, so bedeutet das nicht, daß derartige Abgaben überhaupt unzulässig wären, sondern nur,

grundsätzlich verfassungsrechtlich, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Art. 14 GG, nicht unzulässig²³¹. Der Sozialstaat kann auf sie nicht verzichten²³². Allerdings zeigt sich gerade hier die Bedeutung des Art. 14 GG. Sobald der – die Erhaltung privatnützigen Eigentums gewährleistende – Zweck der Besteuerung, den notwendigen staatlichen Finanzbedarf zu decken, entfällt, müssen andere Gründe die Steuer²³³ verfassungsrechtlich rechtfertigen²³⁴. Die Steuer hat hier nur instrumentalen Charakter. Wenn der Staat dieses Instrument verwendet, kann er nicht geringeren verfassungsrechtlichen Bedingungen unterliegen, als wenn er zur Verfolgung seiner Zwecke andere – direktere – Instrumente anwenden würde. „Auch durch Steuergesetze darf der Staat nicht über das hinausgehen, was er kraft Sozialpflichtigkeit des Eigentums ansonsten anordnen könnte.“²³⁵ Er kann also z. B. mit der Steuer nicht eine Vergesellschaftung des Bodenwerts erreichen und damit Art. 15 GG umgehen²³⁶.

Ein Unterschied zwischen steuerrechtlicher und bodenrechtlicher Lösung besteht allerdings in zwei Punkten. Eine steuerrechtliche Abschöpfung von Bodenwertanteilen kann schonender für vorhandene vermögenswerte Rechtspositionen vorgehen, indem sie z. B. an Dispositionen des Vermögensträgers anknüpft und eine

daß die Gesetzgebungskompetenz, wenn sie aus Art. 104 ff GG nicht herzuleiten ist, aufgrund der Kompetenzvorschriften für die übrigen Sachbereiche (Art. 70 ff GG) gegeben sein kann.

231 Zur Zulässigkeit wirtschaftslenkender Abgaben und sonstiger öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten allgemein vgl. *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 11 ff, mit zahlreichen Nachw. aus Rspr. und Schrifttum. Vgl. ferner oben Fußn. 219.

232 *Häberle*, VVDStRL 30, 43 ff, 124; *List*, BB 1974, 425 ff, 427; *Sendler*, DÖV 1974, 73 ff, 77, der allerdings zu Recht darauf hinweist, daß dies nicht zu einer „Ausplünderung der Besitzenden“ und nicht zu „Systemveränderung“ führen dürfte. – Zum Sozialstaatsprinzip vgl. *Menzel*, DÖV 1972, 537 ff.

233 Auch für das Gebührenrecht erkennt *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 301 ff, neben der Kostendeckung die Gewinnerzielung und Verhaltenslenkung als legitime Zwecke der Gebührenerhebung an, wobei jedoch dem Gebührengesetzgeber Grenzen gesetzt sind durch „Rückgriff auf jene Grundrechtsbestimmungen, die durch die Auferlegung der Gebührenpflichten betroffen werden“ (S. 307). So verbiete z. B. Art. 14 GG, Gebühren in einer Höhe zu erheben, daß sie den wirtschaftlichen Nutzen der gebührenpflichtigen Geschäfte verzehren oder stark vermindern, soweit nicht bestimmte Geschäfte legitimerweise unterdrückt werden dürfen (S. 319).

234 *Meessen*, BB 1971, 928 ff, 931, fordert deshalb zu Recht in bezug auf nichtfiskalische „Steuern“ (Sonderabgaben), daß „in jedem Einzelfall nachzuweisen ist, daß gerade der Zweck der betreffenden Sonderabgabe die Sozialpflichtigkeit des Eigentums konkretisiert.“ Ähnlich ders. DÖV 1973, 812 ff, 817; *Mussgrug*, in: Festschrift für *Forsthoff* zum 70. Geburtstag S. 259 ff, 276 ff.

235 *Rüfner*, DVBl. 1970, 881.

236 So ist *Herzog*, S. 12, der Meinung, daß eine „übermäßige Steuerbelastung des Grundeigentümers in der Hoffnung, daß sich durch sie das Angebot auf dem Grundstücksmarkt erhöhen und die Grundstückspreise infolgedessen senken werden . . . wohl ähnlich wie eine Sozialisierung zu behandeln wäre.“ – Allerdings wird dabei vorausgesetzt, daß hinter dieser Besteuerung die Absicht endgültigen Erwerbs durch die öffentliche Hand steht; vgl. unten S. 91 mit Fußn. 156.

langfristige Anpassung an die neue Rechtslage ermöglicht²³⁷. Dies ist keine Frage eines weiteren Gestaltungsrahmens für den Steuergesetzgeber, sondern eine Frage der Eignung des Mittels bei gleichem Kernbestand des Eigentums. Des weiteren ermöglicht das Steuerrecht im Hinblick auf seine allgemeine Anwendbarkeit, auf die Gleichmäßigkeit seiner Anwendung, eine allgemeinere Inhaltsbestimmung des Eigentums und Ausprägung der Sozialpflichtigkeit als – punktuell eingreifende – städtebaurechtliche Instrumente. Je allgemeiner eine Beschränkung von Eigentümerbefugnissen ist, umso weniger einschneidend ist sie auch²³⁸. Dies ist jedoch ebenfalls keine Frage des verfassungsrechtlich geschützten Kernbestandes des Eigentums, sondern eine Frage des bei der Eigentumsinhaltsbestimmung zu berücksichtigenden Gleichheitsgrundsatzes²³⁹.

4. Ziel und Grenzen der Inhaltsbestimmung

Damit stellt sich die Frage des Kernbestandes des Eigentums, in das der Gesetzgeber durch Inhaltsbestimmung auch unter Ausschöpfung der Verpflichtung des Eigentums und der Allgemeinwohlbezogenheit seines Gebrauchs (Art. 14 Abs. 2 S. 1 und 2 GG) nicht eingreifen kann, unabhängig davon, ob eine Abschöpfungsregelung für Bodenwertanteile als Steuer ausgestaltet oder in ein Bündel bodenrechtlicher Instrumente – wie im StBauFG – eingebunden ist.

Die Frage stellt sich ähnlich wie bei der Abgrenzung zulässiger Eigentumsinhaltsbestimmung zur Enteignung. Sie liegt jedoch z. T. auf einer anderen Ebene; denn bei der Frage, ob eine bestimmte Einschränkung von Rechten bereits Enteignung ist, ist zunächst entscheidend, wie der Gesetzgeber den Inhalt des Rechts allgemein bestimmt hat. Der Begriff der Enteignung setzt den Begriff des Eigentums, und zwar des inhaltlich vom Gesetz bestimmten Eigentums voraus²⁴⁰. Je weiter das Gesetz den Inhalt des Eigentums ausdehnt, umso eher ist bei Maßnahmen, die Eigentümerbefugnisse berühren, der Enteignungsbegriff erfüllt. Das bedeutet aber nicht, daß das, was bei so bestimmtem Eigentum Enteignung ist, nicht auch vom Gesetzgeber bei einer allgemeinen – dem Gleichheitsgrundsatz

237 *Kirchhof*, S. 42 ff.

238 Vgl. BVerwG, 22. 6. 1962, BRS 19, Nr. 10: „Für Schwere und Tragweite des Eingriffs, die maßgebend für die Abgrenzung zwischen Inhaltsbestimmung des Eigentums und Enteignung sind, können auch subjektiv-relative Merkmale beachtlich sein, z. B. der Umstand, daß auch andere Eigentümer den gleichen Maßnahmen unterworfen werden; die Schwere der Beanspruchung ist dadurch gemindert.“

239 *Herzog*, S. 12, weist z. B. für die Enteignungsschädigung darauf hin, daß das Prinzip der vollen Entschädigung (Verkehrswertentschädigung), wie es in der Rspr. gilt (vgl. hierzu *Weber*, in: Die Grundrechte Bd. 2, S. 387 ff) „nur in bestimmten Gleichheitssituationen, nicht aber allgemein aus Art. 14 Abs. 3 GG und Art. 15 GG hergeleitet werden kann.“

240 Ähnlich *Brügelmann/Pohl*, BBauG Einl. III vor §§ 40 ff Bem. II; vgl. auch BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, 396: „Nur das durch die Gesetze ausgeformte Eigentum bildet den Gegenstand der Eigentumsgarantie und ist verfassungsrechtlich geschützt.“

Rechnung tragenden — Regelung als Inhaltsbestimmung hätte ausgestaltet werden können²⁴¹.

Die verschiedenen, zur Abgrenzung zwischen Inhaltsbestimmung und Enteignung entwickelten Theorien²⁴², die z. T. stark auf den Einzeleingriff, den die Enteignung kennzeichnet, abstellen, sind deshalb nicht ohne weiteres übertragbar. Sie liefern Teilaspekte für die hier zu entscheidende Frage.

Deutlich zeigt sich die Verschiedenartigkeit der Fragestellung, wenn man die vom BGH vertretene Sonderopferlehre²⁴³ heranzieht. Der BGH nimmt dann eine Enteignung an, wenn „in eine als Eigentum i. S. des Art. 14 GG geschützte Rechtsposition in einer Weise eingegriffen wird, die dem Betroffenen unter Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz ein Sonderopfer auferlegt.“²⁴⁴ Die Enteignung ist danach durch ein Einzeleingriff unter Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz gekennzeichnet, die Inhaltsbestimmung durch die Allgemeinheit der Regelung. Der BGH geht folglich im Urteil vom 25. 1. 1973²⁴⁵, in dem er das Verbot des Kiesabbaus in der Nähe einer Wassergewinnungsanlage als entschädigungspflichtige Enteignung angesehen hatte, davon aus, daß eine „so naheliegende, wirtschaftlich vernünftige und unmittelbar zu verwirklichende Nutzungsmöglichkeit . . . regelmäßig, d. h. wenn sich nicht . . . aus gesetzlichen Bestimmungen ein anderes ergibt, im Rahmen des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums“ liegt. Er deutet also auf die Möglichkeit der Beschränkung der Eigentümerbefugnis, die er im gegebenen Fall als Enteignung wertete, durch entschädigungslose Inhaltsbestimmung aufgrund eines Gesetzes hin. Die Sonderopferlehre gibt also nichts für die hier zu entscheidende Frage her, nämlich wie weit eine allgemeine Regelung in der Inhaltsbestimmung des Eigentums gehen kann, ohne den elementaren Kernbestand des Rechts anzutasten.

Kriterien für die allgemeine Inhaltsbestimmung des Eigentums und die Abgrenzung zum elementaren Kernbestand enthält allerdings die vom BGH als materielle Ergänzung der — formalen — Sonderopferlehre entwickelte Lehre von der Situationsgebundenheit des Eigentums²⁴⁶. Ursprünglich auf reale Gegebenheiten wie

241 Vgl. BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, 395: „Der Gesetzgeber kann zwar nicht mit dem Etikett einer (entschädigungslosen) Inhaltsbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG eine Regelung treffen, die nach ihrem materiellen Gehalt eine entschädigungspflichtige Enteignung ist; er kann aber umgekehrt Belastungen der Eigentümer, die sachlich keine Enteignung darstellen, den strengeren Erfordernissen der Enteignung unterstellen.“

242 Vgl. Klein, in: Festschrift für Reinhardt S. 455 Fußn. 28.

243 Vgl. Nachweise bei Kröner, IV 3 S. 57 ff. Gather, DWW 1973, 132 ff; Deinhardt, Bay VVBl 1974, 300 ff, 301.

244 BGH, 25. 1. 1973, DVBl. 1973, 625 ff, 626.

245 DVBl. 1973, 627 ff, 629.

246 Der BGH hat sich damit der vom BVerwG (vgl. z. B. Urt. vom 27. 6. 1957, E 5, 143 ff; Urt. v. 22. 6. 1962, BRS 19, Nr. 10; weitere Nachweise bei Klein, in: Festschrift für Reinhardt S. 456 Fußn. 29a) vertretenen Theorie von der „Schwere und Tragweite des Eingriffs“ genähert, wie im übrigen auch das BVerwG Abgrenzungsmerkmale verwendet, die denen des BGH gleichen, wie die „Ortsbezogenheit“, aus der sich eine gewisse „Pflichtigkeit“, z. B. eine „Deichpflichtigkeit“ ergibt. Vorstellungen, die der Sonder-

die „naturgegebene Lage des Grundstücks in der Landschaft“²⁴⁷ beschränkt, bezieht sie jetzt stärker auch wertende Momente, wie die „immer enger werdende Besiedlung und die Zusammenballung großer Menschenmassen sowie die fortschreitende Industrialisierung“ und schließlich eine „vernünftige und wirtschaftliche Betrachtungsweise“ ein²⁴⁸. Diese vom BGH angewandten materiellen Kriterien wirken sich in der Weise aus, daß die von ihm so genannte „lagebedingte und soziale Gebundenheit“ zu einer Reduzierung von zum Kernbestand gehörenden Befugnissen des Eigentümers und damit auch des Wertes, soweit dieser derartigen Befugnissen, wie dem aufgrund der Planung und durch öffentliche Investitionen ermöglichten Bauen-dürfen, zuzurechnen ist, führen.

Bessere Anhalte für die Ausmachung des Kernbestandes des Eigentums liefert die auf Reinhardt²⁴⁹ zurückgehende Theorie von der prinzipiellen Privatnützigkeit des Eigentums. Auch das BVerfG hat mehrfach auf dieses Prinzip abgestellt²⁵⁰. Der Gesetzgeber ist bei der Inhaltsbestimmung des Eigentums auf Maßnahmen beschränkt, „die das Prinzip der Privatnützigkeit und sein Funktionieren als Ordnungsfaktor der Wirtschaft nicht entscheidend hemmen oder ausschalten, womöglich eher fördern.“²⁵¹ Der Gesetzgeber darf also nur soweit gehen, daß Erwerb, Besitz und Nutzung privaten Eigentums möglich und wirtschaftlich sinnvoll bleiben²⁵².

Diese Aussage betrifft indessen in erster Linie die Eigentumsgarantie als objektive Rechtseinrichtungsgarantie²⁵³. Geht es um das Eigentum „in seiner konkreten Gestalt in der Hand des einzelnen Eigentümers“²⁵⁴, also um Art. 14 GG als Garantie des subjektiven Grundrechts, so setzt diese Theorie in bezug auf eine den Bodenwert betreffende Inhaltsbestimmung engere Grenzen. Als subjektive

opferlehre des BGH zugrunde liegen, kommen in der Aussage des BVerwG's zum Ausdruck, daß die schwere des Eingriffs dadurch gemindert oder beseitigt werden könne, daß auch andere Eigentümer von der gleichen Maßnahme betroffen werden (Urt. vom 22. 6. 1962, BRS 19, Nr. 10; vgl. auch oben Fußn. 238). — Zur Annäherung der Standpunkte vgl. auch Menger, VerwArch. 54 (1963), 198 f und Raiser, Universitas 1971, 791 ff, 799.

247 BGH, 20. 12. 1956, BGHZ 23, 30 ff, sog. Grünflächenurteil; BGH, 25. 3. 1957, LM Nr. 60 zu Art. 14 GG, sog. Buchendomurteil.

248 Vgl. die beiden Urteile vom 25. 1. 1973, DVBl. 1973, 625 ff, 627 ff m. Bespr. von Schmidt-Assmann und das vom 15. 11. 1973 NJW 1974, 275 ff. Vgl. auch Salzwedel, Zeitschrift für Wasserrecht 1973, 131 ff zu den beiden Urteilen vom 25. 1. 1973.

249 In: Reinhardt/Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums. Vgl. dazu auch Klein, in: Festschrift für Reinhardt S. 451 ff.

250 Vgl. z. B. BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, 390; 7. 7. 1971, E 31, 229 ff, 240.

251 Reinhardt a. a. O. S. 25; a. a. St. (S. 33): „Was der Eigentümer in diesem Rahmen an Bindungen auf sich nehmen muß, damit eine funktionsgerechte Verwendung der Güter sichergestellt ist, zählt noch zum Inhalt und zu den Schranken des Eigentums“.

252 Büfner, DVBl. 1970, 881 ff, 882; ähnlich BVerwG, 18. 7. 1968, BRS 19, Nr. 23; BVerfG, 7. 7. 1971, E 31, 229 ff, 239.

253 Zur doppelten Schutzfunktion des Art. 14 vgl. z. B. BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, 389 f.

254 BVerfG, 18. 12. 1968, a. a. O. (Fußn. 250).

Grundrechtsgarantie schützt Art. 14 GG das vorhandene Vermögen bzw. vorhandene Vermögensgegenstände gegen Entzug²⁵⁵; er gibt kein subjektives Recht auf Vermögenserwerb; er „schützt das Erworben, das Ergebnis der Betätigung“²⁵⁶. Bei einer teilweisen – substanzmindernden – Wertentziehung bleibt die Privatnützigkeit nur für den Restbestand erhalten, während sie für den entzogenen Wert voll verloren geht²⁵⁷.

Das bedeutet, daß eine Entziehung vorhandener, als Rechtsposition innehabter Bodenwerte im Wege der Inhaltsbestimmung grundsätzlich nicht möglich ist, es sei denn, eine solche Maßnahme dient ihrerseits – wie die eindeutig fiskalische Steuer – dazu, die Privatnützigkeit des Eigentums zu gewährleisten oder gar zu fördern²⁵⁸. Dies wird durch Art. 14 Abs. 3 und 15 S. 2 GG bestätigt, die dem Eigentümer bei Entziehung des Rechts auf jeden Fall dessen Wert garantieren. Beim vorhandenen Vermögen sind also der Inhaltsbestimmung in bezug auf den Wert enge Grenzen gesetzt.

Anders ist die Situation bei der Inhaltsbestimmung in bezug auf erst entstehendes Vermögen. Der Schutzbereich des Art. 14 GG erstreckt sich grundsätzlich nicht auf einen erst entstehenden Vermögenszuwachs. Der Vermögenszuwachs fällt erst dann in den Schutzbereich des Art. 14 GG, wenn er als Rechtsposition bei einem Grundrechtsträger entstanden ist²⁵⁹. Das bedeutet, daß die Zuordnung des noch entstehenden Vermögens der Inhaltsbestimmung durch den Gesetzgeber unterliegt. Der Gesetzgeber kann den Inhalt des Eigentums an Grundstücken so bestimmen, daß jeglicher Vermögenszuwachs dem Eigentümer zukommt. Das ist aber verfassungsrechtlich nicht zwingend. Der Vermögenszuwachs unterliegt von Art. 14 GG her der Disposition des Gesetzgebers. Hier allerdings gilt eine Einschränkung insofern, als es sich um Erträge des innehabten Vermögens oder eigener Arbeit handelt; sie unterliegen nicht der freien Disposition des Gesetzgebers. Dies ist unmittelbarer Ausfluß des Grundrechtsschutzes; denn ohne die Möglichkeit, Erträge daraus zu ziehen, wäre der Grundrechtsschutz des Art. 14 in bezug auf Gegenstände des Produktiv- oder Anlagevermögens²⁶⁰ und des Art. 12 GG in bezug auf die

255 Vgl. z. B. BVerfG, 16. 3. 1971, E 30, 292 ff, 334 (m. w. Nachw.); „... schützt Art. 14 Abs. 1 GG nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen... insbesondere schützt er keine Chancen und Verdienstmöglichkeiten.“ Ebenso BVerfG, 1. 4. 1971, E 31, 8 ff, 32 und 22. 6. 1971, E 31, 212 ff, 221, wo auch ausgeführt wird, daß „die von Anfang an bestehende Anspruchsbeschränkung keinen Entzug im Sinne der Eigentumsgarantie“ darstellt.

256 BVerfG, 16. 3. 1971, a. a. O. (Fußn. 255).

257 Vgl. Meessen, DÖV 1973, 812 ff, 814 in bezug auf zwangsweise Ausgabe von Beteiligungsrechten an Unternehmen im Rahmen der Vermögensbildungspläne.

258 Vgl. oben S. 45 mit Fußn. 224.

259 Vgl. z. B. BGH, 28. 1. 1974, NJW 1974, 637; BVerfG, 15. 1. 69, E 25, 112.

260 hier im Gegensatz zu Vermögensgegenständen verstanden, die lediglich konsumtiven Zwecken dienen.

Berufstätigkeit und auf Arbeit ohne Wert²⁶¹. Boden hat, wie ausgeführt²⁶², überhaupt erst durch die Fähigkeit, Erträge zu erbringen, einen Wert. Ein Grundstück, das auf unabsehbare Dauer keine Erträge bringt, oder dessen Erträge voll weggesteuert werden, hat also keinen Wert²⁶³. Insofern hat also auch die These, eine Besteuerung der Erträge des Bodens sei zulässig, weil sie die Substanz des Eigentums nicht antaste²⁶⁴, den falschen Ansatzpunkt.

Sind also der Bodenwertabschöpfung bei bestehenden Bodenwerten und bei den Erträgen des Bodens enge Grenzen gesetzt, so gilt gleiches nicht für künftige Erhöhungen des Bodenwertes oder der Bodenerträge. Künftige Werterhöhungen genießen, soweit sie nicht das Ergebnis von Leistungen des Eigentümers sind, als solche noch nicht den Schutz des Art. 14 GG, so daß hier der eigentliche Raum für eine Bodenwertabschöpfung durch Inhaltsbestimmung des Eigentums ist. Für den Gesetzgeber besteht von Art. 14 GG her grundsätzlich Freiheit in der Zuordnung künftig entstehender Bodenwerterhöhungen, d. h. er kann grundsätzlich ohne Verstoß gegen die Eigentumsgarantie bestimmen, daß die Werterhöhungen nicht dem Eigentümer, sondern der Allgemeinheit zufließen.

Allerdings gilt dies nur im Grundsatz. Eine Abschöpfungsregelung für künftig entstehende Bodenwerterhöhungen darf nicht die durch Art. 14 GG geschützte Rechtseinrichtung des Privateigentums in Frage stellen, etwa indem sie faktisch die freie Verfügbarkeit über Grundstücke aufhebt oder indem sie generell konfiskatorisch wirkt²⁶⁵. Sie darf ferner nicht gegen andere Verfassungsgrundsätze, wie das allgemeine Gleichheitsgebot oder den rechtsstaatlichen Grundsatz der Bestimmtheit verstoßen.

Daraus ergibt sich für eine Bodenwertabschöpfung vom Verfassungsrecht her zusammenfassend folgendes:

261 Das BVerfG vertritt in ständiger Rspr. den Standpunkt, daß Art. 14 GG besonders Vermögensgegenstände als „Äquivalent eigener Leistung“ schützt; dies ist vor allem immer wieder im Zusammenhang mit der Frage, inwieweit auf öffentlichem Recht beruhende vermögenswerte Positionen unter den Schutz des Art. 14 GG fallen, entschieden worden; vgl. z. B. BVerfG, 30. 4. 1952, E 1, 264 ff, 277 f; 11. 10. 1962, E 14, 288 ff, 293 f; 7. 5. 1963, E 16, 94 ff, 113; 3. 3. 65, E 18, 392 ff, 397; 16. 3. 1971, E 30, 292 ff, 335; 7. 7. 1971, E 31 229 ff, 239, 243; vgl. auch Sandler, DRiZ 1972, 276 ff, 278; Klein, DÖV 1973, 433 ff, 439; Kirchhof, S. 47. – Das BVerfG grenzt in der Entscheidung vom 16. 3. 1971, E 30, 292 ff, 335, den Schutzbereich des Art. 12 GG von dem des Art. 14 GG in bezug auf die eigene Leistung wie folgt ab: „Greift ein Akt der öffentlichen Gewalt eher in die Freiheit der individuellen Erwerbs- und Leistungstätigkeit ein, so ist der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berührt; begrenzt er mehr die Innehabung und Verwendung vorhandener Vermögensgüter, so kommt der Schutz des Art. 14 GG in Betracht.“ Vgl. hierzu auch von Mutius, VerwArch 63 (1972), 329 ff, insbesondere 333 ff.

262 Vgl. oben Abschn. II 2 S. 8 ff.

263 So auch Ruffner, DVBl. 1970, 881 ff, 882.

264 So Klein, DÖV 1973, 433 ff, 437 f.

265 BVerfG, 14. 5. 1968, E 23, 288 ff, 315.

(a) Eine Besteuerung des Bodenwertes und der Erträge aus Bodeneigentum im Rahmen der allgemeinen steuerlichen Zwecke ist in gleichem Maße zulässig, wie auch anderes Vermögen oder wie Erträge aus anderem Vermögen oder wie Einkommen schlechthin besteuert werden. Die Grenze der zulässigen Besteuerung ist beim Boden ebenso wie bei anderen Vermögensgegenständen dort gegeben, wo die Steuer die wirtschaftliche Nutzung nicht mehr sinnvoll erscheinen ließe²⁶⁶. Im Rahmen dieser Besteuerung wird man auch eine gewisse „Umverteilungsquote“ der Steuer als zulässig im Rahmen des Art. 14 Abs. 2 GG und im Rahmen der Sozialstaatlichkeit anerkennen müssen²⁶⁷, ohne daß dabei aber Grundeigentum schlechthin gegenüber anderen Vermögensgegenständen diskriminiert werden darf²⁶⁸.

(b) Bodenwerterhöhungen, die auf Leistungen des Eigentümers, sei es durch Arbeits- oder durch Kapitaleinsatz, beruhen, sind als Erträge der eigenen Arbeit oder des eigenen Vermögens durch Art. 14 GG geschützt²⁶⁹. Für sie gilt Gleiches wie zu (a).

(c) Allgemeine Bodenpreissteigerungen, die der allgemeinen inflationären Geldwertentwicklung entsprechen, sind kein Wertzuwachs. Sie können ohne Verstoß gegen Art. 14 GG nicht besteuert werden; denn sonst würde in die Substanz des Bodenwertes eingegriffen.

(d) Allgemeine Bodenwertsteigerungen, die über die allgemeine inflationäre Geldentwicklung hinausgehen, also auf allgemein höheren Bodenerträgen, einhergehend mit einer zunehmenden Verknappung des Baubodens – sei es allgemein oder nur regional –, beruhen²⁷⁰, können grundsätzlich abgeschöpft werden. In den Schutzbereich des Art. 14 GG fällt – abgesehen von den in (a) und (b) genannten Fällen – grundsätzlich nicht ein künftiger Vermögenszuwachs, der dadurch entsteht, daß ein Vermögensgegenstand wertvoller wird als andere²⁷¹. Beim Boden würde es insbesondere Art. 14 Abs. 2 GG rechtfertigen, die durch eine zunehmende Verknappung des Bodens entstehende einseitige Konzentration von Vermögenswerten durch Abschöpfung der entsprechenden Bodenwerterhöhungen auszugleichen. Allerdings können überproportionale Bodenpreissteigerungen auch auf vorübergehenden konjunkturellen Einflüssen (z. B. Nachfrageüberhitzung, Angebotszurückhaltung)²⁷² beruhen. Deshalb eignen sich als Anknüpfungspunkt und Gegenstand der Abschöpfung hier weniger die Bodenwerterhöhungen selbst, als vielmehr die erhöhten

266 ähnlich Rüfner, DVBl. 1970, 881 ff.; Klein, DÖV 1973, 433 ff, 437

267 Sendler, DÖV 1974, 73 ff, 77; Rüfner, DVBl. 1970, 881 ff, 886 ff, beschränkt die Zulässigkeit der Umverteilung allerdings auf den Vermögenszuwachs.

268 Kimminich, in: Bonner Kommentar, Art. 14 (Zweitbearbeitung) Rdn. 91; vgl. auch Sendler a. a. O. und oben S. 46 mit Fußn. 232.

269 Vgl. oben S. 50 f mit Fußn. 261.

270 Vgl. oben Abschn. II 3, S. 17 ff.

271 Vgl. oben S. 50 f insbesondere Fußn. 255.

272 Vgl. oben Abschn. II 3, S. 17 ff.

Erträge (Bodenrente) oder zumindest die erhöhte Ertragsfähigkeit. Eine Abschöpfung dagegen konjunkturbedingter Bodenwerterhöhungen, denen keine erhöhten Erträge gegenüberstehen, wäre ein Eingriff in die Substanz und deshalb nach Art. 14 GG unzulässig.

Eine Abschöpfung der allgemeinwirtschaftlich bedingten Bodenwerterhöhungen müßte allerdings auch allgemein sein, anderenfalls der allgemeine Gleichheitsgrundsatz verletzt wäre. Sie könnte also z. B. nicht lediglich bei städtebaulichen Maßnahmen oder gar nur bei Enteignungen zum Zuge kommen.

(e) Bodenwerterhöhungen, die aufgrund von öffentlichen Maßnahmen, insbesondere von städtebaulichen Maßnahmen, entstehen, gehören nicht zum Kernbestand des Eigentums. Der Gesetzgeber kann sie durch Inhaltsbestimmung des Eigentums der Gemeinde als dem Träger der öffentlichen Maßnahmen zuordnen.

Bei einer Bodenwertabschöpfung, die an städtebauliche Maßnahmen anknüpft, besteht die Schwierigkeit allerdings darin, die auf städtebauliche Maßnahmen zurückzuführenden Bodenwerterhöhungen von denen abzugrenzen, die auf anderen Ursachen beruhen. Dies betrifft einmal die oben unter (b) und (c) genannten Bodenwertanteile, die zum Kernbestand des Eigentums gehören. In besonderem Maße betrifft es aber die auf anderen, nicht vom Eigentümer gesetzten Faktoren beruhenden Werterhöhungen, also insbesondere die unter (d) genannten, die einzubeziehen bei einer städtebaulichen – d. h. gebietlich begrenzten – Wertabschöpfung den Gleichheitsgrundsatz verletzen würde. Andererseits besteht eine weitere Schwierigkeit darin, den Anwendungsbereich der Abschöpfung so zu bestimmen, daß auch tatsächlich die von den öffentlichen Maßnahmen bewirkten Bodenwerterhöhungen vollständig erfaßt werden; denn eine Unvollständigkeit bei der Erfassung, die über die in jeder Generalisierung (gesetzlichen Regelung) liegende Unvollständigkeit hinausgeht, würde den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz verletzen. Je umfassender die öffentlichen Maßnahmen in bezug auf die Bodennutzung sind, umso eher läßt sich ihr Einflußbereich auf die Bodenwertentwicklung abgrenzen. Mit anderen Worten: Bei einer Sanierung im Sinne des StBauFG, die von der ersten Vorbereitung bis zum Abschluß der Bebauung unter der Regie der Gemeinde steht, ist der bedingende Zusammenhang zwischen öffentlicher Maßnahmen und Bodenwertentwicklung eindeutiger bestimmbar als zwischen bloßer Planung und Bodenwertentwicklung.

(f) Eine Abschöpfung entstehender Bodenwerterhöhungen durch Inhaltsbestimmung des Eigentums muß das rechtsstaatliche Erfordernis der Bestimmtheit (Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit²⁷³) erfüllen. Für das Abgabenrecht bedeutet das, daß der Gesetzgeber die Voraussetzungen der Steuerpflicht, Bemessungsgrundlage, Höhe und Erhebung festlegen muß. Zwar bedeutet das nicht in jedem Fall, daß

273 BVerfG, 14. 12. 1965, E 19, 253 ff, 267; Hesse, Grundzüge § 6 II S. 83, § 8 S. 112; Leibholz/Rinck, GG Art. 20 Rdn. 24, Papier, Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte S. 152 ff.

die Abgabe schon vor ihrem Entstehen in ihrer exakten Höhe vorausberechenbar sein muß²⁷⁴. So genügt es bei nach dem Kostendeckungsprinzip zu erhebenden Beiträgen zur Bestimmung der Abgabenhöhe, daß die Art der beitragsfähigen Kosten als Bemessungsgrundlage und daß der Verteilungsmaßstab im voraus bestimmt sind, während die tatsächliche Höhe des Beitrags erst nach Entstehen der Kosten bestimmt werden kann²⁷⁵. Auch bei einer nach dem Äquivalenzprinzip zu bemessenden Abgabe genügt es, wenn die Art der für die Bemessung der Abgabe maßgebenden Vorteile im voraus bestimmt ist²⁷⁶, während die Höhe der Vorteile erst nach ihrem Entstehen bemessen werden kann, wenn also die Abgabe zumindest dem Grunde nach bereits entstanden ist.

Bei einer Bodenwertabschöpfung können Schwierigkeiten der Bestimmbarkeit entstehen, wenn die Bodenwertabgabe nach der Differenz zwischen zwei Verkehrswerten (Marktwerten) zu bemessen ist, die Höhe dieser Marktwerte ihrerseits aber wiederum davon abhängt, wie hoch die Belastung mit der öffentlichen Abgabe ist²⁷⁷. Diese aus der wechselseitigen Abhängigkeit von Verkehrswerten und Abgabe möglicherweise entstehende Unsicherheit kann unter Umständen sogar die Funktionsfähigkeit des Grundstücksverkehrs von der Preisbildung her in Frage stellen und auch deshalb als faktische Einschränkung der Verfügbarkeit über Grundstücke als eines der grundlegenden Bestandteile des Eigentumskerns²⁷⁸ gegen Art. 14 GG verstoßen.

(g) Eine Abschöpfung entstehender Bodenwerterhöhungen darf nicht generell eine „erdrosselnde Wirkung“²⁷⁹ haben; d. h. sie darf nicht generell dazu führen, daß sie

274 BVerfG, 14. 3. 1967, E 21, 209 ff, 215.

275 Für den Erschließungsbeitrag vgl. z. B. BVerwG, 21. 10. 1970, E 36, 155 ff, 156: „Die Bestimmtheit gesetzlicher Normen ist auch kein Selbstwert, ein Höchstmaß an erreichbarer Bestimmtheit ist durchaus nicht immer geboten.“

276 Vgl. BVerwG, 15. 10. 1971, E 39, 5 ff, 7, für die Bemessung eines Fremdenverkehrsbeitrages nach dem Äquivalenzprinzip durch jährliche Schätzung der wirtschaftlichen Vorteile: „Angesichts der Kompliziertheit der Feststellung, wie hoch die wirtschaftlichen Vorteile sind, die dem einzelnen Beitragsschuldner aus dem Fremdenverkehr erwachsen, braucht die Satzung die Berechnung des Meßbetrages nicht in allen Einzelheiten zu entscheiden. Es genügt, daß sie die wesentlichen Bestimmungen über den Beitrag mit hinreichender Genauigkeit trifft.“

277 Vgl. oben Abschn. II 2.1 S. 9 ff und unten 4. Teil Abschn. II 2 Buchst. c S. 168 f. Diese Abhängigkeit besteht z. B. bei dem der Entscheidung des BVerwG's vom 15. 10. 1971 (vgl. oben Fußn. 276) zugrunde liegenden Fremdenverkehrsbeitrag nicht.

278 Vgl. BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, wonach das Eigentum „durch seine Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsfähigkeit“ gekennzeichnet ist. Die Verfügungsfähigkeit als Vertragsfreiheit betreffend das Eigentum wird z. T. auch aus Art. 2 Abs. 1 GG hergeleitet; vgl. z. B. *Brinkmann*, GG Art. 14 Anm. 1 a zu Abs. 1; *Stern*, S. 64 f, leitet die Vertragsfreiheit betr. das Eigentum in erster Linie aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 und in zweiter Linie aus Art. 2 Abs. 1 GG her. — Zur Vertragsfreiheit als Bestandteil der verfassungsrechtlich (Art. 2 Abs. 1 GG) geschützten Handlungsfreiheit BVerfG, 16. 5. 61, E 12, 341 ff, 347.

279 BVerfG, 8. 12. 1970, E 29, 327 ff, 331; *Bockelberg*, BB 1973, 669 ff, 671.

den Eigentümer zur Aufgabe des Grundstücks zwingt. Die Werterhöhung muß also ohne Veräußerung des Grundstücks realisierbar und der Abschöpfungsbetrag aus der so realisierbaren Werterhöhung tragbar sein. — Wenn dagegen eine Abschöpfung in einem Einzelfall einmal die Wirkung eines Veräußerungszwangs hat oder diese Wirkung in solchen Fällen hat, in denen der Eigentümer auch mit hoheitlichen Mitteln im außerabgaberechtlichen Bereich, d. h. insbesondere durch Enteignung, gezwungen werden könnte, sein Eigentum aufzugeben, so ist das verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

2. Teil

Das System der Bodenwertabschöpfung im StBauFG

Bei der politischen und öffentlichen Diskussion um das StBauFG während der Vorbereitung und Beratung des Gesetzes haben all die verschiedenen ökonomischen, politischen und ethischen Vorstellungen und Motivationen um eine Bodenwertabschöpfung¹ eine Rolle gespielt². — Zum großen Teil irrtümlich; denn die im StBauFG geregelte Abschöpfung von Bodenwertzuwächsen verfolgt nur den Zweck, die durch die städtebaulichen Maßnahmen entstandenen Wertsteigerungen zur Kostendeckung dieser Maßnahmen miteinzusetzen sowie ferner, zu verhindern, daß Erwartungswerte, bedingt durch die bevorstehenden städtebaulichen Maßnahmen, die Durchführung dieser Maßnahmen selbst erschweren oder gar unmöglich machen. Weiterreichende Zielsetzungen in bezug auf eine Bodenwertabschöpfung, außer daß sie Vorbild für eine Regelung im Rahmen einer allgemeinen Reform des Bodenrechts sein könnte³, konnten schon wegen des begrenzten Anwendungsbereiches des StBauFG nicht erreicht werden.

¹ Ausgangspunkt für das StBauFG war, daß es einerseits kein System der Abschöpfung von durch städtebauliche Maßnahmen insgesamt entstehenden Bodenwertsteigerungen gab, daß aber andererseits gerade Sanierungsmaßnahmen und schwerpunktartige städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen schon, wenn sie in Aussicht stehen, den durch sie „erstrebten Erfolg, der gerade erst durch Einsatz öffentlicher Mittel und behördlicher Initiative erreicht werden soll, vorwegnehmen“⁴ und damit „jede Sanierung (und Entwicklung) wesentlich erschweren oder sogar unmöglich machen“⁴.

Das StBauFG als Sonderrecht für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen⁵ mußte also ein System der Bodenwertabschöpfung schaffen, das auf die Besonderheiten der Bodenwertentwicklung bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen abgestimmt war. Nur so konnte es auch dem Gleichheitsgrundsatz gerecht werden, der eine ungleiche Behandlung nur insofern erlaubt, als es sich um ungleiche Sachverhalte handelt⁶; denn das StBauFG läßt städtebaulich bedingte Bodenwertsteigerungen außerhalb seines Anwendungsbereiches unberührt.

1 Vgl. oben 1. Teil Abschn. IV S. 26 ff.

2 Vgl. z. B. 1. und 3. Lesung der Entwürfe VI/434 und VI/510 im Bundestag, Dt. Bundestag, 6. Wahlperiode, 39. Si. am 18. 3. 1970, Sten. Ber. S. 2018 ff bzw. 127. Si. am 16. 6. 1971, Sten. Ber. S. 7319 ff.

3 Vgl. z. B. die entsprechenden Aussagen des seinerzeitigen Ministers Lauritzen in der 3. Lesung im Bundestag a. a. O. (Fußn. 2), S. 7322 (B), 7324 (A).

4 Entwurf VI/510, Begründung S. 26.

5 Als Sonderrecht war es von vornherein konzipiert.

6 Vgl. BVerfG, 4. 2. 1969, E 25, 198 ff, 205.

I. Ausgangspunkte und Entwicklung des Systems

Die Besonderheit der städtebaulichen Maßnahmen nach dem StBauFG — der in einen Stadtorganismus eingreifenden, ihn neu gestaltenden Sanierung, wie auch der gezielten Entwicklung eines neuen Ortes oder Ortsteils als eines „lebensfähigen örtlichen Gemeinwesens“ (§ 54 Abs. 2) an einem neuen Standort — liegt vor allem darin, daß sie eine zügige und koordinierte Abwicklung voraussetzen. Das bedeutet im Gegensatz zur normalen „organischen städtebaulichen Entwicklung“, „daß sie im öffentlichen Interesse von der öffentlichen Hand veranlaßt, von ihr umgehend geleitet und durch Einsatz öffentlicher Mittel gefördert werden. Dabei bezieht sich das öffentliche Interesse nicht nur auf die Vorbereitung, die Planung und die Bodenordnung, sondern vor allem darauf, daß tatsächlich eine alsbaldige Planverwirklichung gewährleistet ist“⁷.

Daß hier Planung und öffentliche Plandurchführungsinitiative einerseits und Bodenwertsteigerungen andererseits in einem unmittelbaren ursächlichen Zusammenhang stehen, wurde früh erkannt, führte aber erst in einem späten Stadium der Gesetzesvorbereitungen zu einem geschlossenen System der Bodenwertabschöpfung.

1. Ansätze zur Bodenwertabschöpfung in den Vorentwürfen⁸

Die ersten Vorentwürfe für ein StBauFG standen unter dem Eindruck der mit dem BBauG von 1960 gescheiterten Versuche für eine allgemeine Planungswertabschöpfung. Sie gingen davon aus, daß im großen und ganzen das bodenrechtliche Instrumentarium des BBauG auch für die Stadtsanierung ausreiche, allenfalls in einigen Punkten noch konkretisiert und auf die Besonderheiten der Sanierung zugeschnitten werden müsse. Das Hauptanliegen eines StBauFG sah man in der finanziellen Förderung der städtebaulichen Erneuerung.

Die verschiedenen Referentenentwürfe aus dem Hause des damaligen Bundeswohnungsbauministers⁹ und die beiden — wörtlich übereinstimmenden — von den jeweiligen Bundesregierungen am Ende der IV. Legislaturperiode 1965¹⁰ bzw. zu Beginn der V. Legislaturperiode 1966¹¹ beschlossenen Entwürfe sahen lediglich eine

7 Entwurf Drs. VI/510, Begründung S. 26.

8 Zur Entstehungsgeschichte des StBauFG und der Bodenwertabschöpfung s. Näheres bei Pohl, Die Entwürfe zum Städtebauförderungsgesetz, S. 419 ff, 430 ff; Bielenberg, StBauFG Einl. B Rdn. 27 ff, 99 ff.

9 Entwürfe vom 23. 1. 1963, vom 1. 8. 1963 (beide hektografiert) und vom 24. 12. 1963 (abgedr. in Informationsdienst und Mitteilungsblatt des Dt. Volksheimstättenwerks vom 20. 2. 1964).

10 Bundesrats-Drs. 155/65 = Bundestags Drs. IV/3491; der Entwurf scheiterte, wie abzusehen war, wegen des bevorstehenden Ablaufs der Legislaturperiode.

11 Bundesrats-Drs. 64/66; der Entwurf scheiterte bereits im Bundesrat im ersten Durchgang.

Nichtberücksichtigung solcher Wertsteigerungen bei der Enteignungsentschädigung vor, die durch die Aussicht auf die Sanierung bzw. die vorgesehene Entwicklung entstanden sind¹². Es handelte sich also ausdrücklich nur um einen Ausschluß der Erwartungswerte. Nicht ausdrücklich ausgeschlossen waren also — wie im jetzigen § 23 Abs. 2 — auch die infolge der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen entstehenden Wertsteigerungen¹³. Die Entwürfe sahen ferner für die Umlegung nach § 57 BBauG¹⁴ vor, daß bei der Bewertung der eingebrachten Grundstücke die durch die Aussicht auf die Sanierung eingetretenen Wertsteigerungen unberücksichtigt bleiben, während sie bei der der zuzuteilenden Grundstücke berücksichtigt werden sollten¹⁵.

Die Regierungsentwürfe von 1965 und 1966 unterschieden sich von den Referentenentwürfen von 1962 und 1963 nur dadurch, daß sie auf einen gesetzlichen Bewertungsstichtag¹⁶ verzichteten und für die Ermittlung der durch die Aussicht auf die Sanierung bzw. Entwicklung entstandenen Wertsteigerungen eine Gegenüberstellung mit den „Änderungen in den Wertverhältnissen vergleichbarer Gebiete, die nicht förmlich festgelegte Sanierungsgebiete sind“, vorschrieben¹⁷.

Für den freihändigen Grunderwerb, wie auch für den aufgrund des Vorkaufsrechts, gaben die Entwürfe der Gemeinde keine Möglichkeit, Wertsteigerungen in Aussicht auf die Sanierung bzw. die Entwicklung unberücksichtigt zu lassen, wie es für die Gemeinde auch keine — dem jetzigen § 15 Abs. 3 i. V. m. § 18 vergleichbare — Möglichkeit gab, überhöhte Preise im Grundstücksverkehr unter Privaten im Sanierungsgebiet oder Entwicklungsbereich zu unterbinden.

12 § 27 Abs. 1 Entwurf vom 1. 8. 1963; § 22 Abs. 1 Entwurf vom 24. 12. 1963; §§ 29 Abs. 1, 52 Abs. 1 Entwürfe IV/3491 und 64/66. — Vorschriften über Entwicklungsmaßnahmen enthielten die Entwürfe von 1963 noch nicht, sondern erstmals der Entwurf IV/3491.

13 Darauf wiesen z. B. der Innenausschuß und der Wohnungsbauausschuß des Bundesrates hin (Bundesrats-Drs. 64/1/64 vom 6. 5. 1966). — Allerdings ist es zweifelhaft, ob eine solche Auslegung, wäre der Entwurf Gesetz geworden, vertretbar gewesen wäre; denn Enteignungen hätten auch noch stattfinden können und stattgefunden in einer Phase des Sanierungsverfahrens, in der schon bestimmte Durchführungsmaßnahmen eingeleitet oder abgeschlossen waren. Hier wäre eine Trennung nach Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, und solchen, die durch die Vorbereitung und die Durchführung entstanden sind, garnicht möglich gewesen.

14 Der Flächenmaßstab (§ 58 BBauG) war also, wie auch jetzt in § 16, ausgeschlossen; vgl. auch oben I. Teil Abschn. IV 3.2 S. 34 f.

15 § 27 Abs. 2 Entwurf vom 1. 8. 1963; § 22 Abs. 2 Entwurf vom 24. 12. 1963; §§ 29 Abs. 2, 35 Abs. 1 S. 3, 52 Abs. 1, Entwürfe IV/3491 und 64/66; hier stellt sich noch mehr als bei der Enteignung die Frage, ob in diesem Verkehrswert nicht auch durchführungsbedingte Wertsteigerungen enthalten sind; vgl. Fußn. 13.

16 Die Referentenentwürfe setzten für die Nichtberücksichtigung von Werterhöhungen als Stichtag den Beschluß über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes fest, der bereits zur Vorbereitung der Sanierungsmaßnahmen gefaßt werden konnte.

17 § 29 Abs. 4 Entwürfe IV/3491 und 64/66.

Bezüglich der Veräußerung neugeordneter Grundstücke an Private enthielten die Entwürfe nur Vorschriften für zwei Sonderfälle:

Von Sanierungsträger freihändig, d. h. ohne Möglichkeit der Ausklammerung sanierungs- bzw. entwicklungsbedingter Wertsteigerungen, erworbene Grundstücke waren zum Verkehrswert zu veräußern¹⁸.

Im Wege der Enteignung, d. h. unter Ausklammerung der sanierungs- bzw. entwicklungsbedingten Wertsteigerungen erworbene Grundstücke waren „unter Berücksichtigung der Aufwendungen¹⁹, aber ohne Gewinn“ (§ 89 Abs. 1, 2 BBauG) zu veräußern, also nicht zum Verkehrswert unter Berücksichtigung sanierungs- bzw. entwicklungsbedingter Wertsteigerungen²⁰.

Im übrigen konnte die Gemeinde für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen im Sanierungsgebiet bzw. Entwicklungsbereich Erschließungsbeiträge nach den §§ 127 ff BBauG und für Erweiterungen und Verbesserungen von Erschließungsanlagen landesrechtlicher Abgaben (§ 128 Abs. 2 BBauG) erheben.

Die Entwürfe bis 1966 gingen bezüglich der Bodenwertabschöpfung also kaum über die im BBauG bereits enthaltenen Ansätze²¹ hinaus. Der einzige Fortschritt war die Nichtberücksichtigung von sanierungs- bzw. entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen bei der Enteignungsentschädigung²² und bei der Eingangsbeurteilung in der Umlegung. An eine Abschöpfung von sanierungs- und entwicklungsbedingten Wertsteigerungen bei solchen Grundstücken, die nicht enteignet wurden und auch nicht an einer Umlegung beteiligt waren, war nicht gedacht. Ausschlaggebend für die Entwürfe bis 1966 war nicht der Versuch, eine Bodenwertabschöpfung zu erreichen, sondern das Bestreben, die Spekulation zu Lasten der Gemeinde und des von ihr beauftragten Sanierungsträger zu vermeiden²³. Man war der Meinung, daß der Ausschluß sanierungs- und entwicklungsbedingter Wertstei-

18 § 27 Abs. 2 Entwürfe IV/3491 und 64/66.

19 Bei Entwicklungsmaßnahmen, bei denen i. d. R. eine volle Neuerschließung und die Ausstattung mit der vollen Infrastruktur (vgl. hierzu *Muthesius*, S. 4 ff) notwendig ist, definierten die Entwürfe IV/3491 und 64/66 (§ 58) die Aufwendungen, die bis zur Höhe des Verkehrswertes berücksichtigt werden konnten, im einzelnen.

20 § 39 Entwurf vom 1. 8. 1963; § 34 Entwurf vom 24. 12. 1963; § 37 Entwürfe IV/3491 und 64/66 bei Veräußerung durch den Sanierungsträger bzw. §§ 4, 38 Entwurf vom 1. 8. 1963; § 3 Entwurf vom 24. 12. 1963; § 35 Abs. 2 Entwürfe IV/3491 und 64/66 i. V. m. § 89 BBauG bei Veräußerung durch die Gemeinde – Vgl. auch oben 1. Teil Abschn. IV 3.4 S. 39.

21 Vgl. oben 1. Teil Abschn. IV 3 S. 33 ff.

22 ein Grundsatz, v. dem *Schmidt-Assmann*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* BBauG § 93 Rdn. 91, meint, daß er aufgrund des § 88 BBauG ohnehin schon gegolten habe, so daß die diesbezüglichen Vorschriften nur klarstellende Bedeutung gehabt hätten. Diese Meinung scheint im übrigen eine Bestätigung auch darin zu finden, daß alle Entwürfe die Formel enthielten, daß bei der Enteignung zugunsten der Gemeinde im Sanierungsgebiet § 88 BBauG als gegeben anzusehen sei (so auch § 22 Abs. 1 S. 1 StBauFG); vgl. auch oben 1. Teil Abschn. IV 3.3 S. 38 und dort Fußn. 187.

23 Vgl. Begründung zu § 27 Entwurf vom 1. 8. 1963 bzw. § 22 Entwurf vom 24. 12. 1963 und zu § 29 Entwürfe IV/3491 und 64/66.

gerungen bei der Enteignungsentschädigung eine preisregulierende und spekulationshemmende Wirkung auf den Grundstücksverkehr im Sanierungsgebiet und Entwicklungsbereich ausüben werde.

Auch ein von der Fraktion der SPD in der IV. Legislaturperiode initiativ eingebrachter Entwurf eines Dritten Wohnungsgesetzes²⁴, der Vorschriften über die Modernisierung von Gebäuden und über die Flächensanierung enthielt, schloß ebenso wie die vorgenannten Entwürfe lediglich bei Entschädigungen die Berücksichtigung von „Wertänderungen, die infolge der vorgesehenen Modernisierung oder Sanierung eingetreten sind“, aus, ohne eine weitergehende Abschöpfung sanierungsbedingter Wertsteigerungen vorzusehen.

Die Unvollständigkeit der Wertabschöpfung hätte zu einer Ungleichbehandlung der von Sanierungs- bzw. Entwicklungsmaßnahmen betroffenen Eigentümer geführt und wäre damit verfassungsrechtlich nicht unproblematisch gewesen²⁵.

Einen wesentlichen Schritt weiter wies 1968 die Arbeitsgruppe „Bodenrecht“ beim Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau²⁶. Sie schlug vor, bei Entschädigungen und Ausgleichsleistungen nicht nur Werterhöhungen, die durch die Aussicht auf die Sanierung bzw. Entwicklung, sondern auch solche, die durch die Durchführung eingetreten sind, unberücksichtigt zu lassen. Sie schlug ferner die später Gesetz gewordene (§§ 15 Abs. 3 und 18) Genehmigungspflicht für Grundstückskaufverträge im Hinblick auf den Preis, gekoppelt mit dem gemeindlichen Grunderwerbsrecht, vor. Das System war jedoch noch nicht geschlossen. Trotz der anerkannten Disparität verzichtete die Arbeitsgruppe darauf, eine Wertabschöpfung auch bei den Grundstücken vorzuschlagen, die in der Hand desselben Eigentümers bleiben. Ein Ausgleich sollte dadurch erreicht werden, daß den Eigentümern die Werterhöhungen auf die Höhe öffentlicher Förderungsmittel angerechnet werden sollten.

Den Durchbruch zu einem Wertabschöpfungssystem, das alle Grundstücke in festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebieten erfaßt, brachte erst der Regierungsentwurf vom 15. 11. 1968²⁷, der weitgehend auf den Vorschlägen der Arbeitsgruppe „Bodenrecht“ aufbaute und sie weiterentwickelte. Dieses System entsprach weitgehend dem später Gesetz gewordenen²⁸. Der Vorteilsausgleich der

24 Bundestags-Drs. IV/1850; der Entwurf wurde mit dem Ablauf der Legislaturperiode gegenstandslos.

25 Darauf wies bereits der Agrarausschuß des Bundesrates bei der Beratung des Entwurfs 64/66 hin (Bundesrat-Drs. 64/1/66 vom 6. 5. 1966).

26 Arbeitsgruppe „Bodenrecht“ S. 17 ff, 45 f.

27 Bundestags-Drs. V/3505; der Entwurf wurde noch in 1. Lesung im Bundestag und im zuständigen Ausschuß beraten, scheiterte aber 1969 mit der auslaufenden 5. Legislaturperiode.

28 Allerdings war die Vorschrift (§ 15) über die Nichtberücksichtigung sanierungsbedingter Wertsteigerungen aufgrund eines politischen Kompromisses sehr unbestimmt gefaßt. Vgl. die Kritik des Abg. Jacobi (Dt. Bundestag, 5. Wahlp. 201. Si. am 4. 12. 1968, Sten. Ber. S. 10835), gegen die – nach seiner Meinung – verfassungswidrige Unbestimmtheit der Entschädigungsregel. Vgl. auch *Bielenberg*, StBauFG Einl. B Rdn. 100.

Eigentümer, die ihre Grundstücke in der Sanierung behielten, war jedoch noch nach den Kosten der Sanierung zu bemessen und nur in der Höhe durch die Wertsteigerung der Grundstücke begrenzt.

Dieses System übernahm auch der Regierungsentwurf vom 18. 12. 1969²⁹. Ein ähnliches System vertrat auch der gleichzeitig mit dem Regierungsentwurf initiativ eingebrachte Entwurf der Fraktion der CDU/CSU³⁰. Er schlug jedoch für die Nichtberücksichtigung maßnahmebedingter Werterhöhungen bei Entschädigungen und Ausgleichsleistungen einen gesetzlichen Bewertungstichtag vor³¹ und enthielt bezüglich der Veräußerung neu geordneter Grundstücke³² und bezüglich des Beitrages der Eigentümer zu den Kosten der Ordnungsmaßnahmen³³ differenzierende Regelungen. Er verzichtete auf eine Preiskontrolle und ein damit gekoppeltes gemeindliches Grunderwerbsrecht.

Ein völlig geschlossenes System der Bodenwertabschöpfung, daß maßnahmebedingte Wertsteigerungen lückenlos bei allen Grundstücken im Sanierungsgebiet oder Entwicklungsbereich erfaßt, und zwar in gleichem Maße – gleichsam spiegelbildlich in dem Sinne, daß die bei der Enteignungsentschädigung ausgeklammerten Wertsteigerungen die gleichen sind, die bei nicht enteigneten Grundstücken positiv vom Eigentümer eingefordert werden – entstand erst in der letzten Phase der Gesetzesberatungen.

2. Die Bedeutung der Bodenwerte bei der Sanierung

Das StBauFG kennt zwei Arten der Sanierung: die Sanierung zur Beseitigung ungesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 3 Abs. 3 Nr. 1) und die Sanierung zur Behebung einer Funktionsschwäche durch Neustrukturierung des Gebiets (§ 3 Abs. 3 Nr. 2)³⁴. Die städtebaulichen Mißstände, die eine Sanierungsbedürftigkeit der einen oder der anderen Art begründen, hat das StBauFG in § 3 Abs. 3 beispielhaft aufgezählt.

Gemeinsam ist beiden Arten der Sanierungsbedürftigkeit, daß das Gebiet – in einem Falle durch ungesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, im anderen Falle durch funktionale und strukturelle Schwächen – wirtschaftlich und oft auch sozial abgesunken ist oder abzusinken droht³⁵. Gebäude werden nicht mehr instandgesetzt, Bewohner ziehen aus, sozial schwächere Schichten rücken nach, Geschäfte verlieren an Umsatz und schließen oder wechseln den Standort. Neue Investitionen

29 Bundesrats-Drs. 1/70, Bundestags-Drs. VI/510 (Entwurf VI/510).

30 Bundestags-Drs. VI/434 (Entwurf VI/434).

31 § 65 Abs. 2 d. Entwurfs; vgl. dazu unten Abschn. III 2 S. 72 ff.

32 Vgl. § 22 Abs. 7 des Entwurfs VI/434.

33 Vgl. §§ 41, 42 des Entwurfs VI/434.

34 In der Praxis werden i. d. R. Merkmale beider Sanierungsarten zusammentreffen, wobei jeweils Merkmale der einen oder der anderen Art überwiegen werden.

35 Vgl. *Vieregge*, S. 21 ff.

werden kaum noch getätigt. Die Ursachen können sehr vielfältig sein³⁶. Sie können auch in Entwicklungen außerhalb des eigentlich Sanierungsgebiets liegen³⁷.

Folge der städtebaulichen Mißstände ist i. d. R. auch eine Stagnation oder ein Verfall der Bodenpreise im Gebiet; denn die Grundstücke erbringen stagnierende, geringere oder keine dauerhaften Erträge.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen verfolgen den Zweck, das Gebiet auf der Grundlage einer neuen, nach eingehenden vorbereitenden Untersuchungen (§ 4) aufgestellten Planung durch Abriß nicht mehr erhaltenswerter Gebäude, durch Bodenordnung, bessere Erschließung und Neuaufbau sowie durch die Förderung der Gebäudemodernisierung in seiner Nutzung oder seiner Nutzungsstruktur wesentlich zu verbessern und umzugestalten (vgl. § 1 Abs. 2). Das führt i. d. R. zu einer Erhöhung der nachhaltig zu erzielenden Erträge und damit auch der Bodenpreise (Verkehrswerte).

Die Erhöhung der Bodenpreise beginnt jedoch bereits, sobald mit einer Sanierung gerechnet wird; denn für den Bodenmarkt und die Preisbildung ist der künftig zu erwartende Ertrag maßgebend³⁸. Im Sanierungsgebiet bilden sich Erwartungswerte; es entstehen spekulative Preise. Dabei setzt diese Erwartung die städtebauliche Aktivität und die Investitionen der Gemeinde voraus³⁹, ohne die die Erneuerung des Gebiets und seine Wertverbesserung nicht ins Werk gesetzt würde.

Die Gemeinde muß, um die Sanierung überhaupt beginnen und auch weiterführen zu können, Grundstücke im Gebiet erwerben, für öffentliche Nutzungszwecke (Verkehrsflächen, Grünflächen, Gemeinbedarfsflächen usw.) wie auch, um Flächen für Ersatzwohn- und -geschäftsräume bereitstellen zu können. Die Zurückhaltung von Grundstücken durch Eigentümer, spekulative Grundstückskäufe und – dadurch ausgelöst – die beginnende Bodenpreisteigerung in Erwartung der Wertverbesserung können dabei die Sanierung erschweren oder gar verhindern. Die Gemeinde müßte bei einer Bindung an die Verkehrswerte Grundstücke zu Bodenpreisen erwerben oder entschädigen, die erst im Hinblick auf die von ihr in Gang gesetzten Maßnahmen entstanden sind. Zur Begrenzung der sanierungsbedingten Bodenpreisteigerungen gibt das BBauG den Gemeinden keine Handhaben. Unter der Geltung des BBauG hat es deshalb nur ganz vereinzelt Sanierungsmaßnahmen gegeben⁴⁰. Das besondere Vorkaufsrecht für Sanierungsgebiete (§ 26) konnte in der Praxis im Hinblick auf die Preisbildung keine Bedeutung gewinnen. Wo Sanierungsmaßnahmen durchgeführt worden sind, hat

36 z. B. hygienisch mangelhafte und zu enge Wohnungen, Belästigungen durch Verkehr oder durch Gewerbebetriebe, Verlagerung des geschäftlichen Schwerpunktes an den Rand des Stadtkerns, Überalterung der Wohnbevölkerung, zersplitterte Eigentumsstruktur, unzulängliche öffentliche Infrastruktur usw.

37 Vgl. *Vieregge*, S. 35 ff, 99 ff, 110 ff.

38 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 2.2 S. 11 ff.

39 *Bonczek*, ZfV 1973, 181 ff, 190, beziffert die Gesamtkosten der Flächensanierung auf durchschnittlich ca. 1000 DM/qm Nettobauland; *Brandt*, FWW 1969, 591 ff, bezifferte 1969 die „unrentierlichen Kosten“ der Flächensanierung auf durchschnittlich ca. 240 DM/qm Grundfläche des Sanierungsgebiets (Bruttofläche).

40 Vgl. den kurzen Überblick über Sanierungsmaßnahmen seit 1949 bei *Söfker*, S. 37 ff.

man sich, wo die Voraussetzungen gegeben waren, der Baulandumlegung (§§ 45 ff BBauG)⁴¹ bedient, weil dies die einzige Möglichkeit war, maßnahmebedingte Bodenwertsteigerungen – in Grenzen, die vor allem durch den Bewertungsstichtag für die Eingangsbewertung (vgl. § 57 S. 2 BBauG) gegeben waren – abzuschöpfen.

3. Die Bedeutung der Bodenwerte bei Entwicklungsmaßnahmen

Entwicklungsmaßnahmen nach dem StBauFG haben die Schaffung neuer Orte, die Entwicklung vorhandener Orte zu neuen Siedlungseinheiten oder die Erweiterung vorhandener Orte um neue Ortsteile zum Gegenstand (§ 1 Abs. 3). Es sind Maßnahmen, die quantitativ wie qualitativ einen Umfang haben, der nicht nur von örtlicher Bedeutung für die Gemeinde, sondern von Bedeutung für die Landes- und Regionalentwicklung ist (§ 53 Abs. 1 Nr. 1), und die von Zielen der Raumordnung und Landesplanung her bestimmt sind (§ 1 Abs. 3 S. 1)⁴². Entwicklungsbereiche können deshalb auch nur durch Rechtsverordnung der Landesregierung festgelegt werden (§ 53 Abs. 1).

Entwicklungsmaßnahmen sind städtebauliche Maßnahmen auf im wesentlichen noch unbebauten Flächen. Sie kommen vor allem in solchen Gebieten in Betracht, in denen die Bevölkerung (durch Zuzug) zunimmt und deshalb ein entsprechender Siedlungsdruck entsteht, und in solchen Gebieten, in die – unterstützt durch weitere Maßnahmen der Raumordnung und Strukturpolitik – eine entsprechende Entwicklung gelenkt werden soll (vgl. § 1 Abs. 3 S. 2). Ihr Zweck ist es, die städtebauliche Entwicklung auf einen bestimmten Standort, der mit der notwendigen öffentlichen Infrastruktur ausgestattet wird, zu lenken und sie auch in der zeitlichen Abfolge und im Hinblick auf die soziale Strukturierung zu steuern (vgl. §§ 54 Abs. 2, 59 Abs. 3).

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Sinne des StBauFG ist eine Summe von Maßnahmen, von der Vorbereitung der Planung bis zur Neubebauung, die alle auf das einheitliche Ziel gerichtet sind, die neue oder wesentlich erweiterte „Siedlungseinheit“ innerhalb eines bestimmten Zeitraumes zu schaffen und voll funktionsfähig zu machen⁴³. Planung und Planverwirklichung, die mit hoheitlichen und privatrechtlichen Mitteln (vgl. §§ 54 Abs. 3, 59) sichergestellt wird, liegt ganz in der Initiative der öffentlichen Hand. Der ursächliche Zusammenhang zwischen öffentlicher Planung und öffentlicher Plandurchführungsinitiative einerseits und Bodenwertentwicklung andererseits ist eindeutig.

In Gebieten, in denen Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt werden, besteht nicht mehr nur die allgemeine Bauerwartung, wie sie in den Randzonen der Städte – bedingt auch durch die frühere Praxis der Stadtplanung als Stadterweiterungsplanung⁴⁴ – allgemein zu beobachten ist, sondern es entsteht eine sichere Erwartung, daß dieses Gebiet zu einem Gebiet mit hochwertiger baulicher Nutzung

41 Vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.2 S. 34 f.

42 Vgl. im einzelnen Bielenberg, StBauFG § 1 Rdn. 34 ff.

43 Vgl. Dieterich/Farenholtz, S. 168 ff, 190.

44 Vgl. oben I. Teil Abschn. III 1 S. 20 ff.

entwickelt wird. Und diese Erwartung wird durch die ganz in gemeindlicher Regie durchgeführten Maßnahmen erfüllt. Die Nachfrage wird sich sofort auf diesen Entwicklungsbereich konzentrieren und entsprechende Verkehrswerte zur Folge haben. Damit könnte nicht nur, falls die Gemeinde bei der Inanspruchnahme der notwendigen öffentlichen Flächen und auch bei bodenordnenden Maßnahmen an die so entstehenden entwicklungsbedingten Verkehrswerte gebunden wäre, die Entwicklungsmaßnahme überhaupt scheitern⁴⁵; sie würde auch, wenn sie durchgeführt wird, die Lasten einseitig bei der Gemeinde und die Vorteile einseitig bei den Eigentümern entstehen lassen.

II. Abschöpfung maßnahmebedingter Bodenwerterhöhungen

Die Bodenwertabschöpfung im StBauFG ist – entsprechend dem begrenzten Anwendungsbereich des Gesetzes⁴⁶ – eine begrenzte und maßnahmebezogene Wertabschöpfung. Sie kann sich also nicht auf einen allgemeinen Grundsatz, daß Bodenwertsteigerungen schlechthin oder solche aus öffentlichen Planungen „unverdient“ und deshalb der Allgemeinheit zuzuführen seien, stützen⁴⁷. Ein solcher Grundsatz, wenn man ihn überhaupt aufstellen könnte, ließe nämlich die Begrenztheit der Abschöpfung, die Beschränkung auf bestimmte Gruppen von Eigentümern, ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 GG nicht zu.

Schmidt-Assmann⁴⁸ hat zutreffend herausgestellt, daß das Prinzip der extensiven Verkehrswertentschädigung unter Einschluß der Erwartungswerte (§ 95 BBauG) als ein sich aus dem Gleichheitssatz ergebendes Gebot⁴⁹ so lange konsequent ist, wie Bauleitplanung nicht mehr ist als „Bereitstellungsplanung“, die die Baulandentwicklung weitgehend dem Markt überläßt und sie nur legalisierend nachvollzieht (Stadterweiterung nach dem Prinzip des kontinuierlichen Weiterwachsens an den Stadträndern). Hier ist die Planung kein determinierender Faktor der Bodenwertentwicklung und kein Ansatzpunkt, Erwartungswerte anders zu behandeln als in sonstigen Fällen, in denen die Erwartung höherer Erträge zu Bodenwertsteigerungen führt. Planung kann nur dann Ansatzpunkt für eine Bodenwertabschöpfung sein, wenn sie eine Steuerungsfunktion hat und damit eine den Markt

45 Zu den Auswirkungen verschieden hoher Ankaufspreise für Grundstücke auf die Finanzierung von Entwicklungsmaßnahmen vgl. die Modellrechnungen bei v. Barby, Bodenwertentwicklung S. 23 ff.

46 Vgl. Bielenberg, StBauFG Einl. Rdn. 46 ff; ferner unten S. 67 ff.

47 Vgl. oben I. Teil Abschn. IV S. 26 ff.

48 Grundfragen S. 266 f, 269 f. vgl. auch oben I. Teil Abschn. III 2 S. 22 ff.

49 Dies ist auch der Kern der sog. Sonderopferlehre des BGH, vgl. oben I. Teil Abschn. V 4 S. 48 ff.

selbst determinierende Größe wird. Das setzt Initiativen und Aktivitäten der Gemeinde zur Planverwirklichung voraus⁵⁰, und ein entsprechendes Plandurchführungsinstrumentarium.

Das StBauFG hat dieses Instrumentarium der Gemeinde in einem Maße geboten, das die Planung von ihrer Vorbereitung an bis zum Abschluß ihrer Verwirklichung zu einem einheitlichen Vorgang werden läßt⁵¹. Obwohl die Sanierung – wie auch die Entwicklung – aus einer Vielzahl von Einzelinitiativen und -aktivitäten wie vorbereitenden Untersuchungen, Planungen, tatsächlichen Handlungen, privaten Rechtsgeschäften, Verwaltungsakten und Normsetzung durch Gemeindegremien, besteht, erscheint sie als ein geschlossenes, in sich abgestimmtes Verfahren, das von vornherein auf ein bestimmtes Entwicklungsziel ausgerichtet ist⁵².

Das StBauFG erreicht diesen engen Zusammenhang durch

(a) Die Verpflichtung der Gemeinde zu einheitlicher Vorbereitung und zügiger Durchführung (vgl. §§ 1 Abs. 1, 8 Abs. 2, 13, 54) im Rahmen verfahrenseröffnender (vgl. §§ 4 Abs. 3, 5, 11, 53, 62) und verfahrensabschließender (vgl. §§ 50, 51, 63) Akte,

(b) ein die Durchführung der Planung sicherndes Eingriffs- und Zugriffsinstrumentarium (Genehmigungsvorbehalte, §§ 15, 57 Abs. 1 Nr. 3; Abbruch-, Bau- und Modernisierungsgebote, §§ 19, 20, 21, 57 Abs. 1 Nr. 5–7; Aufhebbarkeit von Miet- und Pachtverhältnissen durch Verwaltungsakt, §§ 26–32, 57 Abs. 1 Nr. 10; erleichterter Grunderwerb durch Vorkaufsrecht, Grunderwerbsrecht und Enteignung, §§ 17, 18, 22, 57 Abs. 1 Nrn. 4, 8, nicht nur zur Verwirklichung öffentlicher Nutzungen, sondern auch, um „durch Überführung des Eigentums auf andere Nutzungswillige die Planverwirklichung sicherzustellen“)⁵³,

(c) die Einbindung der Bauleitplanung sowie der Vorbereitungs- und Durchführungsmaßnahmen in eine die Verwirklichung sichernde Finanzplanung (vgl. §§ 4 Abs. 1, 38, 53 Abs. 1 Nrn. 3, 4) und deren Absicherung durch staatliche Kontrolle (vgl. §§ 5 Abs. 5, S. 2, 38) und durch Förderungsmittel von Land und Bund (§§ 39 ff, 58), für die jährliche maßnahmebezogene Landes- und Bundesprogramme aufzustellen sind (§§ 71, 72),

50 Es ist kennzeichnend, daß die bisherige Rspr. des BGH zur Anerkennung von Erwartungswerten gerade solche Fälle betrifft, in denen sich die im Grundstücksverkehr gebildeten Erwartungswerte keineswegs aufgrund eines konkreten Bauleitplanes ergeben hatten, sondern aufgrund von Anhaltspunkten tatsächlicher Art, wie der Stadtnähe, der günstigen Verkehrsverhältnisse, im Umkreis erteilter Baugenehmigungen usw.; vgl. *Pagendarm*, WM 1965, *Beil.* Nr. 5 S. 14; *Schmidt-Assmann*, bei: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG § 95 Rdn. 22, 25. – Vgl. jedoch neuestens BGH 25. 11. 1974, NJW 1975, 384 ff.

51 Entwurf Drs. VI/510, Begründung S. 26.

52 Ähnlich *Meyer/Stich/Schlichter*, StBauFG § 1 Rdn. 3.

53 *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 323; dies geschieht im übrigen z. T. durch private Rechtsgestaltung bei der Grundstücksveräußerung, vgl. §§ 25 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 2, 59 Abs. 2 S. 1, Abs. 3, 54 Abs. 2.

(d) Koordinierungsklauseln für andere Träger öffentlicher Belange im Sanierungsgebiet bzw. Entwicklungsbereich (vgl. §§ 2, 38 Abs. 2, 47, 58 S. 2),

(e) die Bindung der Gemeinde zur fortlaufenden Erörterung mit den Beteiligten u. a. zum Zweck der zügigen und reibungslosen Abwicklung der Maßnahmen (vgl. §§ 4 Abs. 1 S. 2, 9) und

(f) eine die städtebauliche Planung und deren Verwirklichung begleitende Sozialplanung, die nachteilige Auswirkungen vermeiden oder mindern soll (vgl. §§ 4 Abs. 2, 8 Abs. 2, 57 Abs. 1 Nr. 1).

Dieses Instrumentarium und die Verfahrensgestaltung vermitteln den ursächlichen und adäquaten Zusammenhang, der eine Fortentwicklung der im Enteignungsrecht entwickelten Rechtsinstitute von Vorwirkung und Vorteilsausgleichung⁵⁴ zu einem geschlossenen System der Bodenwertabschöpfung bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen möglich macht. Dabei ist in bezug auf die Eingangsbewertung der Grundstücke die Gesamtmaßnahme Sanierung bzw. Entwicklung als das den Vorwirkungsgrundsatz auslösende Unternehmen anzusehen, unabhängig davon, ob es im Einzelfall zu einer Enteignung kommt oder nicht.

III. Anwendungsbereich der Bodenwertabschöpfung

Der räumliche und zeitliche Rahmen für die Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen und für die Bodenwertabschöpfung ist durch die gebietsabgrenzende, die Grundstücke im einzelnen bezeichnende Gemeindegremienbesetzung (§§ 3 Abs. 1 und 5, §§ 11 Abs. 1 und 62 jeweils i. V. m. § 5) bzw. Rechtsverordnung der Landesregierung (§ 53) und deren jeweilige Geltungsdauer (vgl. §§ 51, 63) gegeben.

Die Bodenwertabschöpfung geschieht bei

(a) städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen i. S. der §§ 1 Abs. 2 und 12,

(b) Ersatz- und Ergänzungsmaßnahmen i. S. des § 11, die durch die Sanierung ausgelöst werden,

(c) städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen i. S. der §§ 1 Abs. 3, 53 ff und

(d) städtebaulichen Anpassungsmaßnahmen i. S. des § 62 in bebauten Ortslagen innerhalb von Entwicklungsbereichen.

54 Vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.3 S. 35 ff.

Die jeweiligen Maßnahmen sind im Gesetz begrifflich im einzelnen abgegrenzt. Das Gesetz fixiert die Voraussetzungen, unter denen die Maßnahmen mit dem Rechtsinstrumentarium des StBauFG durchgeführt werden können⁵⁵. Bei Sanierungsmaßnahmen stellt das Gesetz (§ 3 Abs. 1) als Voraussetzung für die förmliche Festlegung auf das Vorliegen städtebaulicher Mißstände (§ 3 Abs. 2 und 3) und die Erforderlichkeit zur Behebung der Mißstände durch Sanierungsmaßnahmen ab.

Bei Ersatz- und Ergänzungsmaßnahmen (§ 11) ergeben sich die Voraussetzungen für die förmliche Festlegung – anders als bei Sanierungsmaßnahmen – nicht aus Gegebenheiten des Gebiets oder primären städtebaulichen Zielen für das Gebiet selbst, sondern aus einem Bedarf, der aufgrund der Sanierungsziele und infolge der Durchführung der Sanierungsmaßnahmen entsteht und der im Sanierungsgebiet flächen- oder standortmäßig nicht zu decken ist. Es sind gebietsexterne Notwendigkeiten, die aus den vorbereitenden Untersuchungen und dem Bebauungsplan für das Sanierungsgebiet belegt werden. Dabei läßt der Bebauungsplan nur eine Aussage darüber zu, inwieweit der Bedarf im Sanierungsgebiet selbst erfüllt und der Sanierungszweck erreicht wird, während der Sanierungszweck selbst und der zu erfüllende Bedarf insgesamt sich aus den vorbereitenden Untersuchungen und einer – nicht förmlichen und nicht normativen – Zielplanung ergibt, die Ausdruck im Bericht über vorbereitende Untersuchungen (§ 5 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 4) und in der Begründung zum Bebauungsplan (vgl. § 9 Abs. 6 S. 2 BBauG) finden kann.

Bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen liegen die Voraussetzungen für die förmliche Festlegung vorwiegend in gebietsexternen Notwendigkeiten. Sie ergeben sich aus Zielen der Raumordnung, Landesplanung und Regionalplanung und aus Erfordernissen einer aus Zusammenhängen eines größeren Raumes (mindestens der Gesamtstadt) projektierten Strukturverbesserung (vgl. §§ 1 Abs. 3, 53 Abs. 1 Nr. 1)⁵⁶.

Bei Anpassungsmaßnahmen i. S. des § 62 sind es gebietsexterne Notwendigkeiten, die durch die städtebaulichen Ziele für den ganzen Entwicklungsbereich entstehen und in dem bebauten Gebiet eine Umstrukturierung erfordern, die sonst hätte unterbleiben können.

1. Die räumliche Begrenzung

Die räumliche Begrenzung der Bodenwertabschöpfung ergibt sich aus dem räumlichen Geltungsbereich der jeweiligen Satzung bzw. Rechtsverordnung, die das „förmlich festgelegte Gebiet“ bzw. den „förmlich festgelegten Entwicklungsbereich“ abgrenzt. Das Gesetz selbst stellt Kriterien für die Abgrenzung des Gebiets

55 Die verfassungsrechtlichen (Art. 3 GG) Bedenken von *Ernst* (Rechtsfragen S. 4) dagegen, daß der Regierungsentwurf, Drs. VI/510, § 1 Abs. 1, es dem Ermessen der Gemeinde überließ, ob sie bei Vorliegen aller Voraussetzungen die Maßnahmen nach dem BBauG oder nach dem StBauFG – und damit auch die Bodenwertabschöpfung – durchführe, sind durch die Fassung des § 1 Abs. 1 ausgeräumt; die Gemeinde hat diese Wahl nicht. Vgl. *Bielenberg*, StBauFG § 1 Rdn. 5 ff.

56 Vgl. auch oben Abschn. I 3 S. 64 f.

und die Einbeziehung oder Nichteinbeziehung einzelner Grundstücke in das Gebiet auf. Die Rechtmäßigkeit der Bodenwertabschöpfung hängt damit auch von der Rechtsgültigkeit der gebietsabgrenzenden Satzung bzw. Rechtsverordnung ab⁵⁷.

Sowohl für Sanierungs- wie für Entwicklungsmaßnahmen bestimmt das Gesetz, daß das Gebiet bzw. der Bereich so zu begrenzen ist, daß sich die Sanierung bzw. die Entwicklung zweckmäßig durchführen läßt (§§ 3 Abs. 1 S. 2, 53 Abs. 2 S. 1). Gleiches gilt für Ersatz- und Ergänzungsgebiete (§ 11 Abs. 1 S. 2) sowie für Anpassungsgebiete (§ 62 S. 4 i. V. m. § 53 Abs. 2 S. 1).

Aus dem Sanierungsgebiet können einzelne Grundstücke, die von der Sanierung nicht betroffen werden, ausgenommen werden (§ 3 Abs. 1 S. 3). Das gilt auch für Ersatz- und Ergänzungsgebiete (§ 11 Abs. 1 und 2) und, obwohl das Gesetz es nicht ausdrücklich sagt, für Entwicklungsbereiche, hier z. B. bebaute Gebiete, für die feststeht, daß Anpassungsmaßnahmen i. S. des § 62 nicht notwendig sind⁵⁸.

Für Anpassungsgebiete i. S. des § 62 gilt die Besonderheit, daß hier eine zweifache förmliche Festlegung notwendig ist, die durch Rechtsverordnung der Landesregierung und die durch nachfolgende Gemeindegatsatzung. Selbst wenn die Gemeindegatsatzung bestimmte, nicht betroffene Grundstücke ausnimmt, bleiben die Grundstücke unter der durch die Rechtsverordnung begründeten Geltung des Entwicklungsrechts und damit, was die Bodenwertabschöpfung betrifft, auch unter der Geltung der §§ 15, 23 Abs. 2, 54 Abs. 3 S. 4, 5 i. V. m. § 41 Abs. 4 bis 10⁵⁹. Die Herausnahme von Grundstücken aus der „Anpassungssatzung“ der Gemeinde kann also lediglich die Durchführung von Anpassungsmaßnahmen, etwa unter Anwendung von Abbruch-, Bau- und Modernisierungsgeboten (§§ 19, 20, 21) und unter Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen (§§ 27–29) ausschließen, nicht aber die Bodenwertabschöpfung⁶⁰.

Für die Entscheidung über die Einbeziehung eines Grundstücks in ein förmlich festlegendes Gebiet bzw. den Entwicklungsbereich und damit in das System der Bodenwertabschöpfung sind also zwei Kriterien ausschlaggebend:

- die Zweckmäßigkeit der Maßnahmedurchführung und
- die Betroffenheit des Grundstücks durch die Maßnahmen.

Im Hinblick darauf, daß die Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen häufig über den eigentlichen Bereich, in dem sie durchgeführt werden, hinaus ausstrahlen und Bodenwertverbesserungen, z. B. durch Lageverbesserung, bewirken, stellt sich die Frage, inwieweit Bodenwerterhöhungen, die aus den städtebaulichen Maßnahmen für bestimmte Grundstücke zu erwarten sind, ein für die Abgrenzung

57 Vgl. im einzelnen unten 3. Teil Abschn. III 1 S. 143 ff.

58 So auch *Bielenberg*, StBauFG § 62 Rdn. 3 (anscheinend aber gegensätzlich bei § 53 Rdn. 20).

59 Ebenso *Bielenberg*, StBauFG § 62 Rdn. 14. Die Zulässigkeit der Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach § 41 ergibt sich zwingend aus dem Ausschluß der Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeträgen (§ 6 Abs. 7) in § 62.

60 Soll das geschehen, so muß die RechtsVO über die Festlegung des Entwicklungsbereichs die Grundstücke des bebauten Bereichs ausnehmen, ggf. noch nachträglich.

mit entscheidender Gesichtspunkt sein können; denn nur wenn die Grundstücke in das Gebiet einbezogen werden, können Wertsteigerungen abgeschöpft werden. Die Frage stellt sich vor allem in den Randlagen der festzulegenden Gebiete, aber auch für Grundstücke in der „Innenlage“ des Gebietes, auf denen selbst keine Sanierungsmaßnahmen durchgeführt zu werden brauchen. Jeder Eigentümer in solcher Situation wird bestrebt sein, sein Grundstück aus dem förmlich festgelegten Gebiet herauszuhalten.

Geht man vom Zweck der städtebaulichen Maßnahmen und der Zweckmäßigkeit ihrer Durchführung aus, so ist zunächst festzustellen, daß die Wertabschöpfung nicht das primäre Ziel der Maßnahmen ist, daß diese nicht um der Wertabschöpfung willen eingeleitet werden. Die Wertabschöpfung ist nur ein die eigentlichen städtebaulichen Maßnahmen begleitendes Instrument, das ihre Durchführung erleichtern und ihre Finanzierung sichern soll. Die Einbeziehung von „Randgrundstücken allein zu dem Zweck, Sanierungsvorteile, die, in die Nachbarschaft ausstrahlend, sich hier ergeben, abzuschöpfen“, ist demnach durch das Gesetz nicht gedeckt⁶¹, von der Zweckmäßigkeit der Durchführung her nicht geboten.

Andererseits kann die Frage aus dem Blickpunkt des Grundstücks, auf dem keine Veränderungen durchgeführt werden müssen, allein nicht entschieden werden. Der Sanierungs- bzw. Entwicklungszweck bezieht sich immer auf ein ganzes Gebiet, nicht punktuell auf einzelne Grundstücke. Die städtebauliche Situation eines ganzen Gebietes soll verbessert bzw. erst geschaffen werden⁶². So kann eine Sanierung z. B. bezwecken, die vor allem unter einigen eingestreuten Gewerbebetrieben leidende Wohnfunktion eines ansonsten noch einigermaßen intakten Wohngebietes zu erhalten und zu verbessern. Die Auslagerung der Betriebe, die damit verbundene Verkehrsentlastung und Auflockerung des Gebietes z. B. durch Grünanlagen und Spielplätze usw. und die Errichtung einiger neuer Wohnhäuser kommt dem ganzen Gebiet zugute, auch solchen Grundstücken, auf denen nichts verändert wird.

Auch die Frage des Betroffenseins der Grundstücke ist unter dem Blickpunkt der für das Gesamtgebiet angestrebten Verbesserung zu sehen; das Betroffensein bezieht sich im übrigen nicht nur auf negative, sondern auch auf positive Auswirkungen, eben die Vorteile der Maßnahme⁶³. Das kommt auch in den §§ 25 Abs. 6, 41 Abs. 5, 59 Abs. 5 zum Ausdruck, die auf die Wertverbesserungen abstellen, die sich durch die Neuordnung des Gebiets bzw. Bereichs ergeben. Für die Einbeziehung eines unverändert bleibenden Grundstücks in die Umlegung nach dem BBauG hat es auch der BGH⁶⁴ genügen lassen, daß das Grundstück „an den Vorzügen und Bequemlichkeiten“, die die Umlegung bewirkt, teilnimmt.

61 *Bielenberg*, StBauFG § 3 Rdn. 16.

62 *Meyer/Stich/Schlichter* § 1 Rdn. 2, § 3 Rdn. 4: Bei der Grenzziehung sind „räumliche Zusammenhänge zu beachten“. „Dabei ist Vorausschau auf Durchführung und Abwicklung notwendig.“

63 Ebenso *Bielenberg*, StBauFG § 3 Rdn. 17.

64 Urt. v. 11. 5. 1967, EPlAR IV 5. 67 (mit positiver Besprechung von *Bielenberg*); im Ergebnis ebenso schon BVerwG, 6. 8. 1959, E 10, 3 ff, 6, zum seinerzeitigen AufbauGNW.

Hinzu kommt, daß die Bodenwertabschöpfung im StBauFG neben den öffentlichen Förderungsmitteln ein Finanzierungsinstrument für die Durchführung der Maßnahmen ist, das auf dem Rechtsgedanken des Vorteilsausgleichs beruht. Das Gesetz will erreichen, daß die Kosten, soweit ihnen Bodenwertsteigerungen gegenüberstehen, aus diesen und nicht aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.

Im Hinblick auf das auf die Gesamtverbesserung des Gebiets gerichtete Ziel der städtebaulichen Maßnahmen entstünden auch Schwierigkeiten aus dem Gleichheitsgrundsatz, würde man einzelne Grundstücke, die Vorteile aus den städtebaulichen Maßnahmen haben, also positiv betroffen sind, von der förmlichen Festlegung ausnehmen⁶⁵.

Die Teilhabe an den durch die städtebaulichen Maßnahmen bewirkten Vorteilen, die sich in Bodenwertsteigerungen ausdrücken, rechtfertigt, ja erfordert die Einbeziehung der Grundstücke, auch wenn auf ihnen selbst keine Maßnahmen durchgeführt werden. Es muß sich aber um unmittelbare Vorteile für die Grundstücke handeln; mittelbare Vorteile, die auch Werterhöhungen zur Folge haben können, wie z. B. nur die Verbesserung des Lagewertes eines Grundstückes durch die Nähe zu einem neu geordneten Gebiet, genügen nicht.

Diese Auslegung gebietet sich auch aus der Beziehung der Bodenwertabschöpfung, insbesondere des Ausgleichsbetrages, zum Erschließungsbeitragsrecht. Dem Erschließungsbeitragsrecht des BBauG liegt der ähnliche Gedanke des Vorteilsausgleichs zugrunde⁶⁶. Das BBauG hat diesen Gedanken gegenüber dem alten Anliegerbeitragsrecht, z. B. in § 15 PreußFluchtLG, stärker zur Geltung gebracht und auf das Erfordernis, daß die Grundstücke an die Straße angrenzen müssen, verzichtet. Es kommt nur darauf an, daß die Erschließungsanlagen die Möglichkeit schaffen oder verbessern, „die Bauflächen und die gewerblich zu nutzenden Flächen entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen“ (§ 129 Abs. 2 S. 1 BBauG)⁶⁷. Der Beitragspflicht unterliegen die Grundstücke, „sobald sie bebaut oder gewerblich genutzt werden dürfen“ (§ 133 Abs. 1 S. 1 BBauG). Im StBauFG tritt die Bodenwertabschöpfung als eine umfassendere — auch die Erschließungsvorteile mit abdeckende — Vorteilsausgleichung an die Stelle der Erhebung von Erschließungsbeiträgen (§§ 6 Abs. 7, 57 Abs. 1 Nr. 2). Der Kreis der von der Vorteilsausgleichung erfaßten Grundstücke kann also im StBauFG nicht

65 Ähnlich *Bielenberg*, StBauFG § 3 Rdn. 16 und Einführungsriehe der Länder zum StBauFG, z. B.: BW, 27. 12. 1971 (GABl. 1972, S. 121), Nr. 7; Bay., 13. 1. 1972 (MABl. S. 73), Nr. 3.1; Hessen, 22. 12. 1971 (StAnz. 1972, S. 48), Nr. 5; Nds., 4. 2. 1972 (MBl. S. 487); NW, 25. 4. 1972 (MBl. NW S. 908), Nr. 2.21; Rh.-Pf. 22. 2. 1972 (MBl. S. 300), Nr. 5; sie bezeichnen die Herausnahme einzelner Grundstücke als Ausnahmefall, der beispielsweise in Frage komme, wenn es sich „um Grundstücke handelt, die bereits vor der förmlichen Festlegung saniert worden sind und durch die weitere Sanierung des Gebiets keinen zusätzlichen Vorteil erlangen“.

66 Vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.1 S. 33 f insbesondere das in Fußn. 164 zitierte Urteil des BVerfG's.

67 Zum Begriff des „Erschlossenseins“ vgl. *Brügelmann/Förster*, BBauG § 127 Anm. V 1 a.

enger sein als der des BBauG, wenn es um die Verteilung des Erschließungsaufwandes geht⁶⁸.

Eine Ausnahme von der Begrenzung der Bodenwertabschöpfung auf förmlich festgelegte Gebiete gilt für einige im StBauFG geregelte Sonderfälle. Es sind die Fälle, in denen ein Eigentümer Grundstücke innerhalb wie außerhalb des Gebietes hat, die zusammen eine wirtschaftliche Einheit (z. B. als Bauernhof) darstellen. Der Eigentümer kann unter bestimmten Voraussetzungen von der Gemeinde die Übernahme der Grundstücke, auch der außerhalb des Gebietes gelegenen, verlangen, wenn sie nicht mehr in angemessenem Umfang baulich oder wirtschaftlich genutzt werden können (vgl. §§ 15 Abs. 7, 11 Abs. 3 S. 2, 56 Abs. 1 S. 2). In diesen Fällen findet auf die Entschädigung der Grundstücke auch außerhalb des Gebietes § 23 Anwendung⁶⁹, für die Veräußerung gelten die §§ 25 Abs. 6, 59 Abs. 5. Nicht anwendbar ist dagegen § 41 Abs. 4 bis 10 über die Erhebung von Ausgleichsbeiträgen.

2. Die zeitliche Begrenzung

Die Wertabschöpfung im StBauFG ist für die Zeit vor der Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen nicht durch einen gesetzlich bestimmten Bewertungsstichtag begrenzt. Es werden alle in Erwartung der Maßnahmen und alle durch die Vorbereitung der Maßnahmen entstandenen Wertsteigerungen erfaßt, unabhängig vom Zeitpunkt des Entstehens.

Zwar hat es in einigen Vorentwürfen Vorschläge für einen Bewertungsstichtag gegeben⁷⁰. Der Bewertungsstichtag, z. B. der Zeitpunkt des Beschlusses über vorbereitende Untersuchungen⁷¹ oder ein Jahr vor diesem Beschluß⁷², hat auch während der parlamentarischen Beratung eine erhebliche Rolle gespielt⁷³. Die Notwendigkeit eines gesetzlichen Bewertungsstichtages wurde vor allem mit größerer Rechtssicherheit begründet⁷⁴.

68 Vgl. z. B. BVerwG, Urteile vom 21. 10. 1970, E 36, 155 ff, 158 f und 8. 1. 1971, E 37, 76 ff, 78, wonach mit den Kosten von Grünanlagen und Kinderspielflächen als selbständigen Erschließungsanlagen (§ 127 Abs. 2 Nr. 3 BBauG) je nach den örtlichen Verhältnissen und der Größe der Anlage Grundstücke in einem Einzugsbereich von nicht mehr als 200 m Fußweg belastet werden können, weil und soweit sich die Vorteile der Anlage in diesem Bereich auswirken.

69 Die Übernahme des Grundstücks ist eine „Maßnahme, die der Durchführung der Sanierung im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet dient“, vgl. § 23 Abs. 1.

70 Vgl. oben Abschn. I 1 S. 59.

71 § 65 des Entwurfs VI/434; Stellungnahme des Bundesrates zu § 20 des Entwurfs VI/510 (S. 58).

72 Antrag der CDU-CSU-Fraktion zur 3. Lesung im Bundestag, Dt. Bundestag, 6. Wahlper. 127. Si. am 16. 6. 1971, S. 7415, Umdruck 182; zur Begründung Abg. *Niegel*, a. a. O. S. 7384.

73 Öffentliche Anhörung der Sachverständigen *Forsthoff* und *Tiemann* durch den 14. Bundestagsausschuß am 10. 12. 1970, 28. St., Sten. Protokoll Nr. 28; Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat in der 369. Si. am 9. 7. 1971.

74 So z. B. Abg. *Niegel* a. a. O. (Fußn. 72); *Kimminich*, S. 57; *Ernst*, Gutachten S. 32.

Der Gesetzgeber hat jedoch keinen bestimmten Bewertungsstichtag festgelegt, weil nicht auszuschließen war, daß bereits vor diesem Stichtag eine Sanierungs- bzw. Entwicklungserwartung mit daraus resultierenden Bodenwertsteigerungen entsteht⁷⁵. Wertsteigerungen, die – sanierungs- oder entwicklungsbedingt – vor dem Stichtag entstanden sind, wären also bei der Enteignungsentschädigung zu berücksichtigen gewesen und hätten auch in entsprechender Höhe den Ausgleichsbetrag nach § 41 gekürzt. Da erfahrungsgemäß Sanierungs- oder konkrete Entwicklungserwartungen sich nicht gleichmäßig und gleichzeitig wertsteigernd für alle Grundstücke des betreffenden Gebiets auswirken, sondern unterschiedlich und zu unterschiedlichen Zeitpunkten, wäre eine unterschiedliche Behandlung der Eigentümer in bezug auf die Berücksichtigung von maßnahmebedingten Wertsteigerungen entstanden.

Zwar kann auch die Rechtssicherheit ein so wichtiger Gesichtspunkt sein, daß eine ungleiche Behandlung in gewissem Maße gerechtfertigt ist⁷⁶. Jedoch liegt das Problem der Rechtssicherheit hier nicht auf der Ebene des Zeitraums oder der Befristung der wertbegrenzenden Vorwirkung der Sanierung oder Entwicklung, sondern auf der Ebene der qualitativen Bestimmung dessen, was sanierungs- bzw. entwicklungsbedingte Preiseinflüsse sind. Die Forderung nach einem gesetzlichen Bewertungsstichtag geht von der Vorstellung aus, als seien Grundstückswerte – etwa wie Börsenwerte – jederzeit ablesbar und als sei mit einem Stichtag ein bestimmter, für jedes Grundstück bekannter Wert festgehalten. In Wirklichkeit muß aber der Wert jedes Grundstücks individuell anhand von Vergleichspreisen anderer Grundstücke ermittelt werden⁷⁷. Die Vergleichspreise verteilen sich auf einen längeren Beobachtungszeitraum und werden anhand der allgemeinen Baulandpreisentwicklung (Inflationsrate)⁷⁸ auf den für die Preis- und Wertverhältnisse maßgebenden Zeitpunkt, also den Zeitpunkt der Entscheidung über den Enteignungsantrag oder den Zeitpunkt der Festsetzung des Ausgleichsbetrages⁷⁹, fortgeschrieben. Die Feststellung, daß bestimmte Vergleichspreise bereits infolge einer Sanierungserwartung, also einer besseren Qualität des Grundstücks, überhöht und deshalb insoweit nicht anerkannt werden können, beruht auf demselben Bewertungsvorgang der Qualitätseinstufung des Grundstücks, der auch bei der Enteignung zur Ausklammerung von Wertsteigerungen infolge einer Vorwirkung (§ 95 Abs. 2 Nr. 1 BBauG⁸⁰) – die von der Natur der Sache her zeitlich ebenfalls nicht befristet ist⁸¹ – führt.

Hier wie dort handelt es sich um dasselbe Prinzip, das der BGH⁸² den „Ausschluß von der konjunkturellen Weiterentwicklung“ nennt. Der Erwerber eines

75 *Tiemann* a. a. O. (Fußn. 73); Abg. *Schmidt* (München) in der 3. Lesung a. a. O. (Fußn. 72) S. 7385.

76 Vgl. z. B. BVerfG, 8. 7. 1971, E 31, 275 ff, 290, wo ausgeführt wird, daß der Gesichtspunkt der Rechtssicherheit einen Eingriff in nach Art. 14 GG geschützte Rechtspositionen als Inhaltsbestimmung rechtfertigen könne.

77 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 1 S. 6 ff.

78 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 3 S. 17 ff.

79 Vgl. unten Abschn. 3.1 S. 75 ff.

80 Vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.3 S. 36 ff.

81 Auf diesen Zusammenhang weist auch *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 281, hin.

82 Vgl. z. B. Urt. v. 25. 9. 1958, BGHZ 28, 160 ff, 162; BGH, 28. 4. 1969, WM 1969, 964 ff, 966 m. w. Nachw.

Grundstücks, für den der Gesichtspunkt der Rechtssicherheit – oder besser: des Vertrauensschutzes – in Betracht kommt, ist im übrigen auch nach einem bestimmten gesetzlichen Stichtag nicht der – im eigenen Interesse – gebotenen Vorsicht enthoben, daß ein von ihm gezahlter Preis wegen darin enthaltener erwartungsbedingter Preiseinflüsse bei einer späteren Sanierung oder einer Entwicklungsmaßnahme nicht voll anerkannt werden könnte; Gewißheit erlangt er erst mit der förmlichen Festlegung durch das Genehmigungsverfahren (§ 15 Abs. 3). Für den Erwerber eines Grundstückes in einem sanierungs- oder entwicklungs-„verdächtigen“ Gebiet handelt es sich also – mit oder ohne gesetzlichen Stichtag – immer darum, Preiseinflüsse, die von einer Sanierungs- oder Entwicklungserwartung herrühren und im übrigen von ihm selbst mitgesetzt werden, zu erkennen bzw. sie nicht mitzusetzen. Ein Bewertungsstichtag hilft ihm dabei nicht; der kann sogar, wenn er nicht im Vorhinein bekannt ist, sondern, wie im Gesetzgebungsverfahren zum StBauFG zuletzt vorgeschlagen, ein Jahr vor der Bekanntmachung über den Beginn vorbereitender Untersuchungen liegt, also erst im Nachhinein festgelegt wird, zu reiner Willkür führen.

Die nach Durchführung der Maßnahmen noch entstehenden Wertsteigerungen werden von der Wertabschöpfung nicht mehr erfaßt. Hier gilt als fester Stichtag der Abschluß der Maßnahmen mit Inkrafttreten der Satzung bzw. der Rechtsverordnung über die Aufhebung der förmlichen Festlegung (§§ 51, 63). Das bedeutet, daß für den Umfang der Wertabschöpfung die Qualität des Grundstücks und damit der Verkehrswert, zu diesem Stichtag maßgebend ist. Diese Qualität kann allerdings durch Umstände mitbestimmt sein, die zum Zeitpunkt der Aufhebung der förmlichen Festlegung noch nicht gegeben sind, sondern erst noch zu erwarten sind, soweit ihnen der Grundstücksverkehr bereits allgemein Rechnung trägt⁸³ und diese Umstände unmittelbar auf die städtebaulichen Maßnahmen zurückzuführen sind⁸⁴. Dies bedeutet kein Hinausschieben des Bewertungsstichtages über den Zeitpunkt des Abschlusses der Maßnahmen hinaus, sondern es trägt dem Umstand Rechnung, daß der Grundstücksverkehr künftige Ertragssteigerungen (Wertverbesserungen) bereits dann in höheren Preisen (Verkehrswerten) anerkennt, wenn sie in absehbarer Zeit zu erwarten sind. Die Bodenwertabschöpfung im StBauFG erkennt grundsätzlich den Bodenmarkt an, setzt ihn sogar voraus, indem es auf Verkehrswerten aufbaut.

3. Die gegenständliche Begrenzung

Die Bodenwertabschöpfung im StBauFG erfaßt nur die Wertsteigerungen, die durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des Sanierungsgebiets bzw. Entwicklungsbereichs entstehen.

Der abzuschöpfende Betrag ergibt sich aus der Differenz zwischen zwei Verkehrswerten, dem, der ohne Aussicht auf die Sanierung bestand (§ 23 Abs. 2 bzw. § 41 Abs. 5: „der sich ergeben würde, wenn eine Sanierung weder

⁸³ vgl. z. B. BGH, 8. 2. 1971, BRS 26, Nr. 93; *Pagendarm*, WM 1972, 2 ff, 4.

⁸⁴ Vgl. § 23 S. 4 WertVO und unten Abschn. 3.1 a. E. S. 77.

beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre“), und dem, der sich für das Grundstück durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des Sanierungsgebietes ergibt (§§ 25 Abs. 6, 41 Abs. 5 S. 1). Entsprechendes gilt für die Bodenwertabschöpfung in Ersatz- und Ergänzungsgebieten (§ 11) sowie in Entwicklungsbereichen (§ 57 Abs. 1 Nr. 9, § 59 Abs. 5, § 54 Abs. 4 S. 2 i. V. m. § 41 Abs. 5 S. 1) und in Anpassungsgebieten (§ 62 S. 4)⁸⁵.

3.1 Sanierungs- und entwicklungsbedingte Wertsteigerungen

Jede Wertermittlung besteht in zwei Aufgaben, nämlich

(a) der Feststellung der maßgeblichen, wertbestimmenden Eigenschaften und Merkmale des Grundstücks (Grundstücksqualität) und

(b) der Feststellung der für den Zeitpunkt der Bewertung maßgebenden Preis- und Währungsverhältnisse⁸⁶.

Im Normalfall der Bewertung für Entschädigungen außerhalb des StBauFG wird die Unterschiedlichkeit der Aufgabenstellung nicht so deutlich, weil für beide Vorgänge der gleiche Stichtag maßgebend ist (vgl. im BBauG § 93 Abs. 4 S. 1 einerseits und § 95 Abs. 1 S. 2 andererseits). Der Unterschied wird jedoch dann bereits von Bedeutung, wenn Wertänderungen infolge einer Vorwirkung der Enteignung zu berücksichtigen sind (§ 95 Abs. 2 Nr. 1 BBauG)⁸⁷; es sind dann für die Bewertung die wertbestimmenden Eigenschaften und Merkmale – nicht die Preis- und Währungsverhältnisse – zu einem vorhergelegten Stichtag, nämlich zu dem Zeitpunkt, in dem die Vorwirkung eingreift, maßgebend. Bei der Bewertung und der Wertabschöpfung im StBauFG kommt der Unterscheidung dieser beiden Vorgänge grundlegende Bedeutung zu. Das StBauFG setzt nur bei den durch Qualitätsänderung der Grundstücke bedingten Werterhöhungen an und läßt die durch Preis- und Währungsverhältnisse bedingte Entwicklung der Grundstückspreise außer acht⁸⁸.

Das Wertabschöpfungssystem basiert darauf, daß für die Feststellung der Grundstücksqualität, also der für diese Bewertung maßgebenden wertbestimmenden Eigenschaften und Merkmale – nicht der Preis- und Währungsverhältnisse – jeweils unterschiedliche Zeitpunkte bzw. Zustände maßgebend sind, nämlich

⁸⁵ Zur Sonderregel des § 57 Abs. 4 für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke vgl. unten Abschn. VIII 1. S. 111 ff.

⁸⁶ Zu dieser grundlegenden Unterscheidung *Schmidt-Assmann*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG § 93 Rdn. 69, zur Qualitätsbestimmung Rdn. 70 ff, zur Bestimmung der Preisverhältnisse § 95 Rdn. 56 ff jeweils m. w. Nachw.

⁸⁷ Vgl. oben 1. Teil Abschn. IV 3.3 S. 35 ff; *Schmidt-Assmann* a. a. O. § 93 Rdn. 69 ff, § 95 Rdn. 79 ff.

⁸⁸ Die Behauptung, das StBauFG sei ein Instrument, den allseits beklagten Preissteigerungen auf dem Grundstücksmarkt entgegenzuwirken, ist also fehl am Platze. Ebenso *Opfermann*, Die Enteignungsentuschädigung S. 218.

(a) zum einen der Zeitpunkt bzw. Zustand, in dem eine Sanierung bzw. die Entwicklungsmaßnahme noch nicht einmal in Aussicht stand, also die Grundstückswerte weder durch die Sanierung bzw. Entwicklung selbst noch durch die Erwartung einer durch die städtebaulichen Maßnahmen verbesserten Qualität beeinflusst waren (Eingangswert, vgl. §§ 23 Abs. 2, 41 Abs. 5 S. 1, 16 Abs. 2 S. 2) und

(b) zum anderen der Zeitpunkt bzw. Zustand, zu dem die wertbestimmenden Eigenschaften und Merkmale des Grundstücks durch die Sanierung bzw. die Entwicklungsmaßnahme verbessert sind (Neuordnungswert vgl. §§ 25 Abs. 6, 41 Abs. 5 S. 1, 16 Abs. 2 S. 3).

Die wertbestimmenden Eigenschaften und Merkmale, die durch die städtebaulichen Maßnahmen verbessert werden, sind z. B. die Struktur des Gebietes, die Lage des Grundstücks, die Entwicklungsstufe, Art und Maß der baulichen Nutzung, die Grundstücksgestalt, der Erschließungszustand und sonstige Ertragsverhältnisse (§ 21 Abs. 2 Wert VO)⁸⁹.

Der Einfluß der Preis- und Währungsverhältnisse (Inflationsrate bei Liegenschaften) auf die Bodenwerte ist — wie dargestellt —⁹⁰ durch allgemeinwirtschaftliche Ursachen bedingt und ist von der Sanierung bzw. der Entwicklungsmaßnahme völlig unabhängig. Bezüglich des für die Preis- und Währungsverhältnisse maßgebenden Stichtags enthält das StBauFG keine Abweichung vom BBauG. Es bestätigt sogar in § 23 Abs. 2 S. 2 ausdrücklich, daß Änderungen in den allgemeinen Wertverhältnissen auf dem Grundstücksmarkt, also in den Preis- und Währungsverhältnissen, bei der Festsetzung der Entschädigung zu berücksichtigen sind. Das bedeutet, daß für die Preis- und Währungsverhältnisse der Zeitpunkt maßgebend ist, in dem die die Werterhöhung betreffende Entscheidung ergeht, z. B. die Entscheidung über die Enteignung⁹¹, der Zeitpunkt der Veräußerung (§ 25 Abs. 6) oder der Zeitpunkt der Erhebung des Ausgleichsbetrages, und zwar bezüglich der beiden nach § 41 Abs. 5 S. 1 zu ermittelnden Werte, nämlich sowohl des Wertes ohne Sanierung und Sanierungserwartung wie auch des sog. Neuordnungswertes. Die Bodenwertabschöpfung im StBauFG erfaßt also nur durch Qualitätsänderungen im oben dargestellten Sinn⁹² bewirkte Bodenwerterhöhungen und nicht Bodenwert erhöhungen aufgrund veränderter Preis- und Währungsverhältnisse. Differierende Stichtage für die Preis- und Währungsverhältnisse würden — bei steigenden Grundstückswerten — zwangsläufig zu einer — verfassungsrechtlich unzulässigen^{92a} — Abschöpfung von nur scheinbaren, nämlich konjunkturbedingten „Werterhöhungen“ führen.

Die Feststellung des Eingangswertes (§ 23 Abs. 2) stellt die Praxis vor schwierige, aber im Grundsatz nicht neue — weil beim Vorwirkungsgrundsatz im Enteignungsrecht sich in gleicher Weise stellende — Bewertungsprobleme. Im Zeitpunkt der

89 Vgl. auch *Tiemann*, Die Bewertung . . . S. 23 f.

90 1. Teil Abschn. II 3 S. 17 ff.

91 Wird das Verfahren über die Höhe der Entschädigung gemäß § 22 Abs. 5 abgetrennt, so ist der Zeitpunkt der Entscheidung über die Enteignung, nicht der spätere Zeitpunkt der Entscheidung über die Entschädigungshöhe, maßgebend.

92 1. Teil Abschn. II 3 S. 17 f Buchst. a und b.

92a Vgl. oben 1. Teil V 4 Buchst. c S. 52

Bewertung ist nämlich eine Qualität zugrunde zu legen, die das Grundstück, weil bereits Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen vorbereitet oder durchgeführt werden, nicht mehr hat. Die Bewertungspraxis kann die Aufgabe dadurch lösen, daß sie

— Vergleichspreise aus der Zeit, bevor eine Sanierungs- oder Entwicklungserwartung bestand, zugrundegelegt, die allerdings entsprechend der Entwicklung der allgemeinen Preis- und Währungsverhältnisse am Ort⁹³ (= „allgemeine Wertverhältnisse“ i. S. des § 23 Abs. 2 S. 2) auf den Zeitpunkt der Enteignung, der Veräußerung, der Festsetzung des Ausgleichsbetrages oder der Rechtsverbindlichkeit des Umlegungsplanes fortzuschreiben sind oder

— Vergleichspreise aus vergleichbaren Gebieten, die sanierungsbedürftig sind, in denen aber eine Sanierung nicht in Aussicht steht, heranzieht (§ 21 Abs. 3 WertVO)⁹⁴ oder

— sowohl fortgeschriebene Vergleichspreise aus dem Gebiet als auch Vergleichspreise aus vergleichbaren Gebieten heranzieht⁹⁵.

Für die Feststellung des Neuordnungswertes gelten die allgemeinen Grundsätze der WertVO. Soweit zur Zeit der Bewertung Maßnahmen der Sanierung bzw. Entwicklung noch nicht abgeschlossen sind, sind „auch die Aussicht auf die in der Planung vorgesehenen Änderungen und sonstige durch die Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen bedingte Wertverbesserungen zu berücksichtigen“ (§ 23 WertVO). Dies ist vor allem von Bedeutung für die Festsetzung des Neuordnungswertes bei der Veräußerung nach § 25 Abs. 6 und bei der Umlegungszuteilung, die vor Abschluß der Sanierung erfolgt⁹⁶.

3.2 Wertsteigerungen aus vorangegangenen Plänen und Erwartungen

Die Bodenwertabschöpfung im StBauFG erfaßt nicht Wertsteigerungen, die bereits aufgrund von Bebauungsplänen oder einer allgemeinen Baulanderwartung entstanden waren, bevor Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen zu erwarten waren⁹⁷. Dabei kommt es in der Überleitungsphase, in der Maßnahmen vor Inkrafttreten und ohne konkrete Aussicht auf das Inkrafttreten des StBauFG vorbereitet wurden (z. B. durch eine Satzung nach § 26 BBauG), die nunmehr nach dem StBauFG durchgeführt werden, nicht darauf an, ob mit einer Durchführung der Maßnahmen nach dem StBauFG zu rechnen war. Entscheidend ist vielmehr, ob die Sanierung oder die Entwicklung in der Regie der Gemeinde zu erwarten war oder

93 Vgl. oben 1. Teil Abschn. II 3 Fußn. 81 S. 17 f.

94 § 23 Abs. 4 läßt in bezug auf Vereinbarungen ebenfalls ausdrücklich Vergleiche zu anderen Gebieten zu.

95 Das wird, wovon § 21 Abs. 3 WertVO ausgeht, der Regelfall sein; auch bei Vergleichspreisen aus anderen Gebieten handelt es sich i. d. R. nicht nur um Preise neuesten Datums, sondern auch um fortzuschreibende.

96 Vgl. auch unten Abschn. IV 4 a. E. S. 102.

97 Ebenso *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 280.

ob eine solche spezifische Erwartung noch nicht begründet war und folglich noch keinen Niederschlag in den Verkehrswerten gefunden hatte.

Verkehrswerte, die vor Entstehen solcher spezifischer Erwartungen bestanden, sind bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen (§ 23) und des Eingangswertes für die Ermittlung des Ausgleichsbetrages (§ 41 Abs. 5) ungeschmälert⁹⁸ zugrunde zu legen, auch dann, wenn sie bereits durch einen bestehenden Bebauungsplan oder eine allgemeine Bauerwartung in der Höhe mitbestimmt waren. Die Sanierung bzw. die Entwicklung und deren Erwartung waren nicht kausal für das Entstehen und die Höhe dieser Verkehrswerte⁹⁹

In Sanierungsgebieten wird es nicht selten solche Bebauungspläne geben, die i. d. R. für die Sanierung nicht übernommen, sondern geändert oder aufgehoben werden müssen; daraus können sich Entschädigungsansprüche wegen wertmindernder Herabzonung (§§ 40 bis 44 BBauG i. V. m. § 86 StBauFG) ergeben, es sei denn, die Herabzonung ist zur Herstellung oder Sicherung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse notwendig (§ 44 Abs. 1 S. 2)¹⁰⁰. In Entwicklungsbereichen wird nicht selten schon eine allgemeine Bauerwartung mit entsprechenden Verkehrswerten bestehen, die durch § 23 Abs. 2 nicht beschnitten werden.¹

3.3 Wertsteigerungen aufgrund eigener Aufwendungen

Auch Bodenwertsteigerungen, die auf zulässigerweise bewirkten eigenen Aufwendungen des Eigentümers beruhen, sind von der Bodenwertabschöpfung ausgeschlossen. Nach § 23 Abs. 2 S. 1 sind sie bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen zu berücksichtigen, nach § 41 Abs. 6 Nr. 2 sind sie auf den Ausgleichsbetrag – diesem mindernd – anzurechnen. Das ist verfassungsrechtlich (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) geboten; sie gehören – wie ausgeführt¹⁰¹ – zum Kernbestand des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums.

Aufwendungen sind dann zulässigerweise bewirkt, wenn sie oder die Handlungen oder Rechtsgeschäfte, die ihnen zugrundeliegen, nicht gegen das Recht verstoßen. Das StBauFG enthält hier vor allem in den §§ 15 und 23 Abs. 4 Vorschriften über die Zulässigkeit von Rechtsgeschäften und tatsächlichen Vorhaben, die Aufwen-

98 Haben sich allerdings die Preis- und Währungsverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt (vgl. oben Abschn. 3.1 S. 75 f) negativ entwickelt, wie es seit 1974 wieder zu beobachten ist, so sind die – für den Eigentümer ungünstigeren – Preis- und Währungsverhältnisse, z. B. zum Zeitpunkt der Enteignung, zugrunde zu legen.

99 Ebenso *Bielenberg*, StBauFG Einl. Rdn. 162 ff.

100 Vgl. *GEWOS*, Der Entschädigungsausschluß; *Battis*, DVBl. 1973, 99 ff.

101 1. Teil Abschn. V 4 S. 50 f mit Fußn. 261, S. 52 Buchst. b.

dungen verursachen und Wertsteigerungen bewirken können¹⁰². Die wertsteigernden Aufwendungen können vor der förmlichen Festlegung des Gebiets oder auch danach getätigt worden sein.

§ 15 kann nur für nach der förmlichen Festlegung getätigte Aufwendungen herangezogen werden. Wertsteigernde Aufwendungen, die auf genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäften (§ 15 Abs. 1) beruhen, sind demnach nur dann zulässigerweise bewirkt, wenn das Rechtsgeschäft die erforderliche Genehmigung erhalten hat. Ohne Genehmigung ist das Rechtsgeschäft unwirksam. Aufwendungen, die ohne Rechtsgrund geleistet sind, können nicht zulässigerweise i. S. der §§ 23 Abs. 2, 41 Abs. 6 bewirkt sein, auch dann nicht, wenn das Rechtsgeschäft genehmigungsfähig i. S. des § 15 Abs. 3 gewesen wäre. Die Genehmigung wird jedoch nachträglich erteilt werden können, mit der Folge, daß das Rechtsgeschäft wirksam wird. Solange das Rechtsgeschäft unwirksam ist und der Enteignungsbetroffene einen Erstattungsanspruch nach § 812 BGB gegen den Partner des unwirksamen Rechtsgeschäfts hat, können die Aufwendungen bei der Entschädigung bzw. beim Ausgleichsbetrag nicht berücksichtigt werden.

Wertsteigernde Aufwendungen, die durch die Ausführung genehmigungspflichtiger Vorhaben (§ 15 Abs. 2) entstehen, sind nur dann zulässigerweise bewirkt, wenn das Vorhaben genehmigungsfähig war, auch wenn versäumt wurde, die Genehmigung einzuholen. Die Genehmigungspflicht nach § 15 Abs. 2 für Vorhaben ist keine „repressive Verbotsnorm“, sondern ein „präventiver Erlaubnisvorbehalt“¹⁰³. Ist das Vorhaben nicht geeignet, die Sanierung wesentlich zu erschweren oder unmöglich zu machen, und läuft es nicht dem Sanierungszweck zuwider (§ 15 Abs. 3), so ist das Vorhaben materiell rechtmäßig. Der Unterschied zu Aufwendungen, die auf ungenehmigten Rechtsgeschäften beruhen, liegt darin begründet, daß sich bei diesen zwischen einer formellen und einer materiellen Rechtmäßigkeit nicht unterscheiden läßt; das Rechtsgeschäft ist entweder wirksam oder unwirksam.

Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung der bisher ausgeübten Nutzung sind auch in förmlich festgelegten Gebieten stets zulässig (§ 15 Abs. 12)¹⁰⁴ und, soweit sie Wertsteigerungen bewirken, Aufwendungen, die bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen sowie beim Ausgleichsbetrag zu berücksichtigen sind.

102. Einschlägige Vorschriften außerhalb des StBauFG, die die Unzulässigkeit von Aufwendungen bewirken, sind z. B. § 14 BBauG, wenn vor förmlicher Festlegung bereits eine Veränderungssperre erlassen war, § 51 BBauG, wenn bereits eine Umlegung eingeleitet war, sowie allgemein die baurechtlichen Vorschriften im BBauG (§§ 29 ff) und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben.

103 Vgl. *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwR I, § 48 II a und c S. 403, 406; ferner *Menger/Ericksen*, VerwArch. 58 (1967), 278 ff; in bezug auf § 15 Abs. 2 wie hier *Bielenberg*, StBauFG § 15 Rdn. 2.

104 Das BBauG hat in §§ 14 Abs. 3 und 51 Abs. 2, das FernStrG in § 9 a Abs. 1 S. 2 gleichlautende Bestimmungen.

Für vor förmlicher Festlegung bewirkte Aufwendungen gilt zwar nicht § 15, jedoch § 23 Abs. 4. Er läßt unter bestimmten Voraussetzungen Vereinbarungen bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen unberücksichtigt, die zur Erlangung oder Erhöhung einer Ausgleichs- oder Entschädigungsleistung getroffen worden sind. Aufwendungen im Zusammenhang mit solchen Vereinbarungen sind unzulässigerweise bewirkt im Sinne des § 23 Abs. 2 und des § 41 Abs. 6. Daß § 23 Abs. 4 auch für vor förmlicher Festlegung abgeschlossene Vereinbarungen gilt, ergibt sich daraus, daß er eine Konkretisierung des in § 93 Abs. 3 S. 2 BBauG normierten Grundsatzes ist, der inzwischen als ein allgemeiner enteignungsrechtlicher Rechtsgrundsatz bezeichnet werden kann¹⁰⁵, daß nämlich, wenn bei der Entstehung eines Vermögensschadens ein Verschulden des Entschädigungsberechtigten mitgewirkt hat, § 254 BGB anzuwenden ist, also die Entschädigung bezüglich dieses Vermögensschadens entsprechend dem Maß der Mitverursachung zu reduzieren oder ganz zu streichen ist. Dieser Grundsatz des § 93 Abs. 3 S. 2 BBauG gilt auch bei Maßnahmen nach dem StBauFG (vgl. § 23 Abs. 1). Die Bedeutung des § 23 Abs. 4 liegt damit außer im klarstellenden Charakter hauptsächlich in der getroffenen Beweislastregelung¹⁰⁶.

Aus der Anwendbarkeit des § 93 Abs. 2 S. 2 BBauG auch im Rahmen des StBauFG folgt, daß nicht nur Werterhöhungen aus Vereinbarungen, die zum Zweck der Erlangung oder Erhöhung der Entschädigung, sondern auch solche, die zur Erschwerung oder Verhinderung der Sanierung bzw. Entwicklung (Beurteilungskriterien des § 15 Abs. 3) getroffen worden sind, nicht zu berücksichtigen sind.

Aus § 93 Abs. 3 S. 2 BBauG folgt weiter, daß auch tatsächliche werterhöhende Aufwendungen, denen keine Vereinbarung zugrundeliegt, die also nicht unter den Wortlaut des § 23 Abs. 4 fallen, bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen unberücksichtigt bleiben, wenn sie lediglich zum Zweck der Erlangung oder Erhöhung der Entschädigung oder zur Erschwerung oder Verhinderung der Enteignung getroffen worden sind. Im Hinblick auf die Geschlossenheit des Wertabschöpfungssystems im StBauFG können solche werterhöhenden Aufwendungen jedoch nicht nur im Falle der Enteignung bei Entschädigungen unberücksichtigt bleiben, sondern sie müssen es auch bei den anderen Akten der Wertabschöpfung, insbesondere in der Umlegung und bei der Bemessung des Ausgleichsbetrages. Es handelt sich auch hier um unzulässigerweise bewirkte Werterhöhungen. Des Rückgriffs auf eine Analogie zu § 23 Abs. 4 bedarf es nicht erst. Die Frage der Analogie stellt sich allenfalls für die Beweislastregelung des § 23 Abs. 4. Sie kann aber dahinstehen, da bei tatsächlichen Vorgängen der Vergleich mit entsprechenden Vorgängen in anderen Gebieten kaum eine Aussage

105 Schmidt-Assmann, bei: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 93 Rdn. 63.

106 Darauf deuten auch die vom federführenden Bundestagsausschuß vorgenommene Neufassung gegenüber der Regierungsvorlage und die dazu gegebene Begründung hin, Bundestags-Drs. VI/2204 S. 13; vgl. Baumeister/Baumeister, StBauFG § 23 Anm. 5; Bielenberg, StBauFG § 23 Rdn. 26.

zuläßt, und die Beweislast für die Absicht, die Entschädigung zu erhöhen, auch im Falle des § 93 Abs. 3 S. 2 BBauG bei der Behörde liegt.

3.4 Bodenwertsteigerungen infolge der Bebauung

Schwierig ist die Behandlung der in Durchführung der Sanierungs- bzw. Entwicklungsmaßnahmen erfolgenden Bebauung bei der Bodenwertabschöpfung des StBauFG.

Das StBauFG unterscheidet bei Sanierungsmaßnahmen deutlich zwischen Ordnungsmaßnahmen und Baumaßnahmen (vgl. §§ 12, 13, 39, 41, 45). Die Unterscheidung gilt auch für Maßnahmen in Ersatz- und Ergänzungsgebieten (§ 11) und sinngemäß für Entwicklungsmaßnahmen¹⁰⁷ und Maßnahmen in Anpassungsgebieten (§ 62). Ordnungsmaßnahmen, die in § 12 Abs. 1 Nr. 1 definiert werden, werden grundsätzlich von der Gemeinde durchgeführt (§ 13 Abs. 1), Baumaßnahmen (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 2) grundsätzlich von den Eigentümern (§ 13 Abs. 2, § 59 Abs. 2).

Die Bodenwertabschöpfung ist, zumindest in Sanierungs- sowie in Ersatz- und Ergänzungsgebieten, in erster Linie dazu bestimmt, die Kosten der Ordnungsmaßnahmen zu decken (vgl. § 48)¹⁰⁸. Die wertbestimmenden Merkmale, die durch die Sanierung geändert werden, wie die Struktur des Gebietes, die Lage des Grundstücks, die Entwicklungsstufe¹⁰⁹, Art und Maß der baulichen Nutzung, Grundstücksgestalt, Erschließungszustand, Ertragsverhältnisse (§ 23 Abs. 3 WertVO), werden vor allem durch die Ordnungsmaßnahmen, also durch die Bodenordnung, die Beseitigung minderwertiger Bausubstanz und die Verbesserung, Erweiterung oder Neuanlage von Erschließungsanlagen, sowie durch die Bauleitplanung, also insbesondere durch eine Änderung der Art und des Maßes der zulässigen Nutzung, positiv beeinflusst. Gleiches gilt bei der Entwicklung, wobei hier i. d. R. Bauleitplanung und Erschließung im Vordergrund der werterhöhenden Faktoren stehen.

Daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß die Bodenwertabschöpfung auf Werterhöhungen beschränkt ist, die allein auf die Ordnungsmaßnahmen zurückzuführen sind, und nicht auch solche erfaßt, die sich aus der Durchführung der Baumaßnahmen i. S. des § 12 Abs. 1 Nr. 2 bzw. aus ihrer Erwartung oder Vorbereitung ergeben. Zu den Baumaßnahmen zählt § 12 Abs. 1 Nr. 2 u. a. die

107 Ebenso Bielenberg, StBauFG § 58 Rdn. 7.

108 Im Entwurf VI/510 (§ 37) war der Ausgleichsbetrag noch ein Beitrag nur zu den Kosten der Ordnungsmaßnahmen; vgl. oben Abschn. I 1 S. 61 f. Daraus erklärt sich noch der – nicht mehr systemgerechte – Standort des Ausgleichsbetrages im Gesetz in § 41 unter der Überschrift „Kosten der Ordnungsmaßnahmen“. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Abs. 1 bis 3 einerseits und Abs. 4 bis 10 andererseits besteht nicht mehr.

109 Vgl. hierzu Gelzer, Der Umfang des Entschädigungsanspruchs S. 4 ff.

Neubebauung, die Modernisierung und die Errichtung von Gemeinbedarfseinrichtungen¹¹⁰. Hierfür scheint auch § 41 Abs. 5 S. 2 zu sprechen. Danach ist bei der Ermittlung des Ausgleichsbetrages aus dem Unterschied zwischen den Verkehrswerten vor Sanierungs- bzw. Entwicklungserwartung (§ 54 Abs. 3 S. 4) und nach Abschluß der Maßnahmen „die Bebauung nicht zu bewerten“.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob

(a) darin nur eine Klarstellung in dem Sinne liegt, daß es im StBauFG – wie ausgeführt¹¹¹ – nur um eine Abschöpfung von Wertsteigerungen des Bodens geht, bei der der Sachwert von aufstehenden Baulichkeiten keine Rolle spielt, oder

(b) ob damit *Bodenwertsteigerungen*, die ein Grundstück durch das errichtete Gebäude und die Art seiner Nutzung erfahren hat, ausgeklammert werden sollen, was ein Sonderfall der durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkten Wertsteigerungen (§§ 23 Abs. 2, 41 Abs. 6 Nr. 2) sein könnte, oder

(c) ob Wertsteigerungen, die durch die Tatsache der Bebauung und die Art der Bebauung des Sanierungsgebietes bzw. Entwicklungsbereiches schlechthin entstehen, unberücksichtigt bleiben sollen¹¹².

Die Frage, inwieweit auch von Baumaßnahmen bewirkte Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen sind, kann nicht aus § 41 Abs. 5 S. 2 beantwortet werden, sondern nur aus dem Gesamtzusammenhang des Wertabschöpfungssystems, da die Regelung über die Bewertung des Bodens bei der Veräußerung nach § 25 Abs. 6 sowie die

110 Zum Begriff s. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BBauG; *Brügelmann/Grauwogel*, BBauG § 5 Anm. III 2; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG § 5 Rdn. 13, 14.

111 1. Teil Abschn. II 1 S. 7 f.

112 So *Seele*, VR 1972, 421 ff, 427.

Welchen Einfluß die Bebauung auf die Bodenwerte hat, mögen folgende Beispiele verdeutlichen:

Beispiel 1: Der Bebauungsplan sieht in einem bestimmten Teil des Sanierungsgebietes oder Entwicklungsbereiches ein allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO) vor. Für die Grundstücke A, B, C, D und E setzt er die gleichen Maße der zulässigen Nutzung, also z. B. 8 Geschosse, Grundflächenzahl 0,3, Geschoßflächenzahl 1,0 fest (§ 17 BauNVO). Auf den Grundstücken A, B, C wird eine gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Sozialwohnungen errichten. Der Eigentümer des Grundstücks D wird ein freifinanziertes Mietwohnhaus errichten, das im Erdgeschoß ein Einzelhandelsgeschäft erhalten soll. Auf dem Grundstück E sollen Eigentumswohnungen errichtet werden. Die Grundstücke haben im Hinblick auf die zu erwartenden Erträge (Bodenrente) unterschiedliche Bodenwerte.

Beispiel 2: Der Bebauungsplan setzt für eine bestimmte Fläche im Sanierungsgebiet oder Entwicklungsbereich fest: „Gemeinbedarf, Schule“. Die planerische Ausweisung hat für das Grundstück, das bisher z. B. mit Wohngebäuden besetzt ist, eine Wertminderung (§ 40 BBauG) zur Folge. Die Aussicht auf Verwirklichung des Schulbaus, also einer Baumaßnahme i. S. des § 12 Abs. 1 Nr. 2, bewirkt aber zugleich Bodenwerterhöhungen für die übrigen Grundstücke des bisher schulisch unterversorgten Gebiets.

Bemessung des Ausgleichsbetrages nach § 41 Abs. 5 ein Spiegelbild zu § 23 Abs. 2 insofern darstellt, als hier dieselben Werterhöhungen, die bei § 23 Abs. 2 ausgeklammert werden, zu berücksichtigen sind bzw. den Ausgleichsbetrag ausmachen.

Danach ergibt sich folgendes:

(a) Der Wortlaut des § 23 Abs. 2, der Werterhöhungen erfaßt, die durch die Sanierung schlechthin, also ohne Unterscheidung nach Ordnungs- und nach Baumaßnahmen, eintreten, spricht für die Einbeziehung auch der durch Baumaßnahmen bedingten Werterhöhungen, soweit sie nicht durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt sind. Dagegen sprechen nicht die „spiegelbildlichen“ Vorschriften der §§ 16 Abs. 2 S. 3, 25 Abs. 6, 41 Abs. 5 S. 1 und 59 Abs. 5 über den nach Abschluß der Sanierungs- bzw. Entwicklungsmaßnahmen maßgebenden Verkehrswert, der sich aus der tatsächlichen und rechtlichen Neuordnung ergibt. Der Begriff der rechtlichen und tatsächlichen Neuordnung ist nicht auf Ordnungsmaßnahmen beschränkt¹¹³. § 1 Abs. 2 definiert Sanierungsmaßnahmen als wesentliche Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes insbesondere durch Beseitigung baulicher Anlagen, Neubebauung und Modernisierung. §§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 und 12 Abs. 1 sprechen von der Neugestaltung des Sanierungsgebiets und decken mit diesem Begriff auch die Neubebauung ab. Es ergibt sich kein Anhalt, daß das Gesetz den Begriff der Neuordnung auf die Neugestaltung durch Ordnungsmaßnahmen beschränken wollte, auch nicht, soweit es ihn zur Bestimmung der abzuschöpfenden Werterhöhung verwendet.

(b) Sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen lassen sich nur außerordentlich schwer nach solchen Anteilen, die durch Planung und Ordnungsmaßnahmen, und solchen, die durch Baumaßnahmen entstehen, aufteilen¹¹⁴; dies gilt vor allem, wenn es um erst durch die Aussicht auf Sanierungsmaßnahmen bedingte Werterhöhungen geht. Die Ordnungsmaßnahmen schaffen überhaupt erst die Voraussetzung für die Neubebauung. Der Bodenwert ergibt sich aus den zu erwartenden Erträgen nach Bebauung.

(c) Die Gemeinde führt selbst Baumaßnahmen aus; sie errichtet z. B. eine Kindertagesstätte, ein Schwimmbad, eine Bücherei im Sanierungsgebiet bzw. Entwicklungsbereich. Die Gemeinde kann unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 3 selbst Baumaßnahmen von Eigentümern übernehmen bzw. für die Durchführung von Baumaßnahmen durch Abbruchgebot, Baugebot und Modernisierungsgebot

113 anders *Bielenberg*, StBauFG § 25 Rdn. 37, im Hinblick auf den Veräußerungswert nach § 25 Abs. 6, aber im Widerspruch zu den Aussagen zu § 41 Rdn. 14 und 36, wo die hier vertretene Meinung bestätigt wird.

114 Ähnlich *Bielenberg*, StBauFG § 41 Rdn. 14. Vgl. auch BVerfG, 17. 12. 1964, E 18, 274, das eine Einbeziehung der Planungsmehrwerte in den Umlegungsausgleich dann für geboten hält, wenn sich die Werterhöhung nicht nach planungs- und nach umlegungsbedingten Vorteilen trennen läßt; vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.2 S. 35 mit Fußn. 171.

sorgen. Es ist gerade die Besonderheit des StBauFG, daß es der Gemeinde ein Planverwirklichungsinstrumentarium auch für die Baumaßnahmen gibt.

(d) Die Steuerungsmöglichkeit und -verpflichtung (§ 8 Abs. 1) der Gemeinde für die Nutzungen, Nutzungsarten und Nutzungsintensitäten auch bei Bebauung durch Private bis in die Einzelheiten der Bebauung hinein sind viel weitreichender als im BBauG. Das zeigt sich außer in den hoheitlichen Planverwirklichungsinstrumenten besonders deutlich bei der Sozialplanung (§ 8 Abs. 2), der Erörterung mit den Eigentümern als Bauherren (§ 9 Abs. 1), der Art der Veräußerung und der der Gemeinde dabei aufgegebenen Ziele (§§ 25 Abs. 2 und 3, 59 Abs. 2 und 3, 54 Abs. 2) und in Ersatz- und Ergänzungsgebieten in der besonders intensiven planerischen Nutzungsregelung (§ 11 Abs. 2). Ordnungs- und Baumaßnahmen lassen sich zwar nach Art der Maßnahmen und nach Maßnahmeträgern trennen, nicht aber nach ihrer adäquaten Ursächlichkeit für Bodenwertsteigerungen¹¹⁵.

(e) Das StBauFG läßt den Ausgleichsbetrag erst nach Abschluß der Sanierung bzw. Entwicklung durch Aufhebung der förmlichen Festlegung entstehen (§ 41 Abs. 6). Das setzt grundsätzlich den Abschluß auch der Baumaßnahmen voraus. Damit ist die Qualität der Grundstücke und sind die für die Ermittlung der Ausgleichsbeträge maßgebenden „Neuordnungs-Verkehrswerte“ bereits durch die Baumaßnahmen mitgeprägt.

Es läßt sich damit feststellen, daß die Bodenwertabschöpfung auch durch Baumaßnahmen bewirkte Erhöhungen des Bodenwertes mitumfaßt¹¹⁶.

Von der Abschöpfung sind allerdings solche Bodenwerterhöhungen ausgeschlossen, die durch eigene Aufwendungen bewirkt sind. Als eigene Aufwendungen für Bodenwerterhöhungen können noch nicht die Herstellungskosten des Gebäudes allein ausschlaggebend sein; sie betreffen den Gebäudewert. Werterhöhungen des Bodens infolge der Durchführung von Baumaßnahmen sind nur dann durch eigene Aufwendungen bewirkt, wenn sie auf besonderen Initiativen und Leistungen des Eigentümers beruhen, nicht auf Initiativen und Leistungen der Gemeinde in der Steuerung der Baumaßnahmen, wenn die „Regie“ der Gemeinde bei Durchführung der Maßnahmen nicht adäquat ursächlich für die Bodenwertsteigerung oder für die ein bestimmtes Maß überschreitende Bodenwertsteigerung ist. Hier können ähnliche Kriterien, die die Rechtsprechung für die Zurechenbarkeit von bestimmten Werterhöhungen bei der Vorteilsausgleichung im Rahmen der Enteignungsschädigung und der Umlegung entwickelt hat¹¹⁷, herangezogen werden. Dabei ist aber zu beachten, daß im StBauFG durch die Plandurchführungsinitiative der

115 Ähnlich *Bielenberg*, StBauFG § 41 Rdn. 14.

116 Im Ergebnis ebenso *Bielenberg*, StBauFG § 41 Rdn. 14; *Lange/Stahnke*, StBauFG § 16 Rdn. 47; a.A. *Seele*, VR 1972, 421 ff, 427; kritisch *Ernst*, Rechtsfragen S. 21, allerdings zu dem – in der Konzeption noch anderen – § 37 des Entwurfs Drs. VI/510.

117 Vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.2, 3.3, S. 34 f., 35 ff.

Gemeinde die Steuerungsmöglichkeiten für die Bebauung weitreichender als im BBauG sind, was sich auf die Zurechenbarkeit von Bodenwerterhöhungen auf die gemeindliche Initiative auswirkt.

Für die Praxis bedeutet dies, daß grundsätzlich die Bodenwerte vor Erwartung der städtebaulichen Maßnahmen¹¹⁸ und die nach Abschluß der Maßnahmen ohne Abzug gegenüberzustellen sind. Nur wenn Anhaltspunkte vorliegen, daß die Bodenwerte durch Aufwendungen des Eigentümers positiv beeinflusst sind, ist dieser wertbildende Faktor zu ermitteln und für die Bodenwertabschöpfung außer Ansatz zu lassen. Die Aufwendungen des Eigentümers während der Erwartung, Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen beziehen sich im allgemeinen nur auf die Gebäude und beeinflussen die Gebäudewerte, sind also für die Bodenwerte grundsätzlich irrelevant.

§ 41 Abs. 5 S. 2 hat somit nur die Bedeutung, klarzustellen, daß es bei der Bodenwertabschöpfung um die Differenz der Bodenwerte vor und nach Durchführung der Maßnahmen insgesamt geht, für die der Sachwert aufstehender Gebäude keine Rolle spielt¹¹⁹. Die Vorschrift schließt sich deshalb auch nicht der Terminologie des § 23 Abs. 2 und 4 und des § 41 Abs. 6 Nr. 1 an; sie spricht nicht davon, daß Werterhöhungen aus der Bebauung unberücksichtigt bleiben, sondern davon, daß die Bebauung nicht zu bewerten ist. Es handelt sich um eine reine bewertungstechnische Vorschrift.

4. Verfassungsrechtliche Probleme des begrenzten Anwendungsbereichs

Es ist oben festgestellt worden, daß erst entstehende Bodenwertzuwächse grundsätzlich einer Abschöpfung durch Eigentumsinhaltsbestimmung zugänglich sind, zumal wenn sie durch öffentliche Maßnahmen bedingt sind¹²⁰. Die verfassungsrechtliche Problematik der Bodenwertabschöpfung im StBauFG liegt also weniger im Garantiebereich des Art. 14 GG (i. V. m. Art. 19 Abs. 2 GG), als im Bereich des Art. 3 Abs. 1 GG¹²¹, nämlich insofern, als zu städtebaulich bedingten Bodenwerterhöhungen nur Grundstücke in den nach dem StBauFG förmlich festgelegten Gebieten herangezogen werden¹²². Das allgemeine Gleichheitsgebot ist eine der grundlegenden Wertentscheidungen der Verfassung, die der Gesetzgeber bei der

118 In bezug auf die Preis- und Währungsverhältnisse allerdings fortgeschrieben auf den Zeitpunkt nach Abschluß der Maßnahmen, vgl. oben Abschn. III 3.1 S. 76 ff.

119 Ebenso *Lange/Stahnke*, StBauFG § 16 Rdn. 47.

120 I. Teil Abschn. V 4 S. 49 ff; zur Abschöpfung „staatsverursachter“ Werterhöhungen vgl. auch *Leisner*, Sozialbindung S. 125 ff.

121 Vgl. auch oben I. Teil Abschn. V S. 40.

122 Gebietsintern ist die Gleichbehandlung der Grundstückseigentümer durch das geschlossene System der Wertabschöpfung gewahrt; vgl. unten Abschn. IV, V, VI, S. 87 ff, 104 ff, 107 f. Vgl. auch *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 284 f. – Zur Verträglichkeit der Sonderbehandlung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke im Entwicklungsbereich vgl. unten Abschn. VIII 1, S. 111 ff.

Bestimmung des Eigentumsinhalts im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zu beachten hat¹²³; die Gleichbehandlung ist eines der wesentlichen Kriterien, die die Eigentumsinhaltsbestimmung von der Enteignung unterscheiden¹²⁴.

Eine Ungleichbehandlung kommt in Betracht

- (a) gegenüber Eigentümern von Grundstücken allgemein, die durch städtebauliche Maßnahmen, wie die Aufstellung eines Bebauungsplans, Werterhöhungen ihrer Grundstücke erfahren,
- (b) gegenüber Eigentümern in Gebieten mit „gleicher sanierungsbedingender Gesamtsituation“¹²⁵, ohne daß hier jedoch nach dem StBauFG saniert wird,
- (c) gegenüber Eigentümern in Randbereichen von Sanierungsgebieten, die mittelbar an der Sanierung durch Lagewertverbesserung ihrer Grundstücke partizipieren¹²⁶.

Eine Ungleichbehandlung liegt dann vor, wenn wesentlich gleiche Sachverhalte ungleich oder ungleiche Sachverhalte gleich behandelt werden¹²⁷. Schmidt-Assmann¹²⁸ weist in bezug auf den Fall a zu Recht auf die „Situationsbedingtheit sanierungs- und entwicklungsbedürftiger Gebiete“ hin, die eine differenzierende Behandlung rechtfertigt. Dies betrifft die Ausgangssituation der verschiedenen Gebiete. Auch die Art der städtebaulichen Maßnahmen erlaubt die Differenzierung. Es zeichnet die Maßnahmen nach dem StBauFG im Unterschied zu den sonstigen städtebaulichen Maßnahmen gerade aus, daß die Gemeinde sie zügig und als Gesamtmaßnahme – aktiv planverwirklichend – durchführt¹²⁹, und daß es die hieraus entstehenden Werterhöhungen sind, die abgeschöpft werden. Es kommt hinzu, daß Erschließungs- und landesrechtliche Ausbaubeiträge entfallen (§ 6 Abs. 7)¹³⁰ mit der Folge, daß in der Belastung oft keine großen Unterschiede bestehen zwischen Eigentümern in Sanierungsgebieten durch die Wertabschöpfung einerseits und Eigentümern in anderen Gebieten durch Beiträge nach dem Kostendeckungsprinzip andererseits, daß sogar die Belastung der Eigentümer in Sanierungsgebieten geringer sein kann.

Gegenüber Eigentümern in Gebieten mit „gleicher sanierungsbedingender Gesamtsituation“ liegt deshalb keine Ungleichbehandlung vor, weil hier nicht mit der gleichen Intensität städtebauliche Maßnahmen mit der Folge von Bodenwert-

123 Vgl. oben I. Teil Abschn. V 1 S. 41 mit Fußn. 200 und 201.

124 Vgl. oben I. Teil Abschn. V 4 S. 47 ff, insbesondere zur Sonderopfertheorie des BGH; ferner Dietlein, DÖV 1973, 258 ff, 260.

125 Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 227.

126 Vgl. oben Abschn. III 1, S. 69 ff.

127 Schmidt/Bleibtreu/Klein, GG Art. 3 Rdn. 13, 14 m. w. Nachw.

128 Grundfragen S. 283 f.

129 Vgl. oben Abschn. II S. 65 ff.

130 Vgl. im einzelnen unten Abschn. IV 5 S. 103 ff.

erhöhungen durchgeführt werden; denn die Gemeinde hat nicht die Wahl, Sanierungsmaßnahmen der im StBauFG vorausgesetzten Qualität im einen Gebiet nach dem StBauFG, im anderen Gebiet nach dem BBauG, d. h. ohne Bodenwertabschöpfung, durchzuführen¹³¹. In einem Gebiet, das zwar eine Sanierungssituation aufweist, in dem die Gemeinde aber – etwa wegen fehlender Mittel – keine Sanierungsmaßnahmen durchführt, entstehen nicht die gleichen Vorteile wie in den durch Sanierungsmaßnahmen aufgewerteten Gebieten¹³². – Gleiches gilt für die Randbereiche von Sanierungsgebieten. Hier ist es im übrigen eine Abgrenzungsfrage, die Grundstücke, bei denen sanierungsbedingte Vorteile entstehen, mit der förmlichen Festlegung zu erfassen¹³³. Bei einer Abgrenzung, die im übrigen eine typische und unvermeidliche Erscheinung jeder räumlichen Planung ist, kann es im Übergangsbereich immer Härten geben¹³⁴. Das stellt jedoch die Regelung insgesamt nicht in Frage, sondern allenfalls die unsachgemäße Abgrenzung im Einzelfall.

IV. Die einzelnen Maßnahmen der Bodenwertabschöpfung

Die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen ist zwar ein zentraler Punkt des StBauFG, sie ist aber nicht der primäre mit den Maßnahmen verfolgte Zweck. Die Bodenwertabschöpfung ist eine die eigentlichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen begleitende und ihnen dienende Maßnahme. Sie ist den eigentlichen Durchführungsmaßnahmen der Sanierung und der Entwicklung verfahrensmäßig untergeordnet und angegliedert. Sie knüpft an die verschiedenen Durchführungsakte der Sanierung und Entwicklung an und geschieht in verschiedenen Formen und in verschiedenen Stadien des Sanierungs- bzw. Entwicklungsverfahrens. Die verschiedenen Arten der Bodenwertabschöpfung bilden insgesamt ein geschlossenes System¹³⁵.

Wie der Ausgangspunkt der Bodenwertfrage allgemein zunächst die Frage der Entschädigung bei Enteignungen ist¹³⁶, so ist auch im StBauFG Ausgangspunkt der Bodenwertabschöpfung die Grundregel des § 23 Abs. 2 über die Bemessung von Entschädigungen. Dabei interessiert – wie bereits ausgeführt¹³⁷ – bei der Bodenwertabschöpfung nur die den Wert des Grundstücks ohne Bebauung und Bepflanzungen betreffende Entschädigungsregelung.

131 Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 StBauFG und Bielenberg, StBauFG § 1 Rdn. 5–13.

132 Im Ergebnis ebenso Opfermann, Die Enteignungsentschädigung S. 293 f.

133 Vgl. oben Abschn. III 1 S. 69 ff.

134 Vgl. BVerfG, 19. 3. 1974, NJW 1974, 939 ff, 941.

135 Ebenso Bielenberg, StBauFG Einl. Rdn. 116 ff.

136 Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 261; Opfermann, Die Enteignungsentschädigung S. 142.

137 I. Teil Abschn. II 1 S. 6 ff.

Die Regelung des § 23 Abs. 2, nach der „Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind“ bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen unberücksichtigt bleiben, durchzieht das ganze Gesetz. Sie gilt nicht nur für Sanierungsgebiete, sondern entsprechend auch für Ersatz- und Ergänzungsgebiete (§ 11), für Entwicklungsbereiche und für Anpassungsgebiete i. S. des § 62¹³⁸. Überall dort, wo in den förmlich festgelegten Gebieten des StBauFG Grundstücke von der Gemeinde oder anderen Maßnahmeträgern erworben werden, sei es freihändig¹³⁹, durch Vertragseintritt¹⁴⁰, aufgrund eines Übernahmeverlangens des Eigentümers¹⁴¹ oder unmittelbar durch Enteignung¹⁴², oder wo in einem bodenordnenden Verfahren¹⁴³ oder bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen¹⁴⁴ Grundstückswerte als Eingangswerte ermittelt werden, oder wo Grundstücke von Privaten erworben werden¹⁴⁵, ist der Wert auf der Grundlage des § 23 bemessen.

Die andere den abzuschöpfenden Bodenwertzuwachs betreffende Grundregel ist in §§ 16 Abs. 2 S. 3, 25 Abs. 6, 36 Abs. 7 S. 3, 41 Abs. 5 S. 1 und 59 Abs. 5 enthalten. Danach ist der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des Gebiets ergebende Wert des Grundstücks maßgebend, wenn ein Grundstück von der Gemeinde oder vom Sanierungs- bzw. Entwicklungsträger zur Bebauung veräußert, in der Umliegung neu zugeteilt, vom Sanierungs- bzw. Entwicklungsträger aus dem Treuhandvermögen in sein eigenes Vermögen überführt wird oder wenn Ausgleichsbeträge erhoben werden.

1. Die Abschöpfung über den Durchgangserwerb der Gemeinde

Das StBauFG schafft Möglichkeiten für den erleichterten Grunderwerb der Gemeinde in den förmlich festgelegten Gebieten. Das gilt schon durch die Ausklammerung von Erwartungswerten in § 23 Abs. 2. Das Gesetz hat aber darüber hinaus auch ein Instrumentarium für den gemeindlichen Grunderwerb geschaffen. Es räumt der Gemeinde generell ein gesetzliches Vorkaufsrecht für alle Grundstücke in den förmlich festgelegten Gebieten ein (§ 17). Es gibt ihr ein zwischen

138 Zur Modifizierung des § 23 Abs. 2 durch § 57 Abs. 4 in bestimmten Fällen vgl. unten Abschn. VIII 1 S. 111 ff.

139 § 15 Abs. 9 und 10; § 22 Abs. 1 S. 2; § 11 Abs. 1 S. 2; §§ 57 Abs. 1 Nr. 9 und 62 S. 4.

140 § 17; § 18 Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 5, Abs. 9 S. 4; § 11 Abs. 1 S. 2; §§ 57 Abs. 1 Nr. 4 und 62 S. 4.

141 § 15 Abs. 7; § 11 Abs. 3, § 19 Abs. 4; § 20 Abs. 1 S. 3; § 56.

142 §§ 22, 23.

143 § 16 Abs. 2 S. 2, § 70 i. V. m. § 88 Nr. 4 S. 5 FlurbG; vgl. *Bielenberg*, StBauFG § 70 Rdn. 16.

144 § 41 Abs. 5 S. 1 i. V. m. Abs. 6 Nr. 2. – § 41 definiert – nicht in wörtlicher Übereinstimmung mit § 23 Abs. 2 – den Eingangswert selbst; im Inhalt stimmen die Vorschriften jedoch überein. Ebenso *Bielenberg*, StBauFG § 41 Rdn. 31.

145 §§ 15 Abs. 3 S. 2, 11 Abs. 1 S. 2, 57 Abs. 1 Nr. 3; zur Verfassungsmäßigkeit der Preisbindung vgl. *Ernst*, Rechtsfragen S. 24 m. w. Nachw.

Vorkaufsrecht und Enteignung¹⁴⁶ stehendes Recht, im Falle der Versagung der Genehmigung zu einer Grundstücksveräußerung nach § 15 Abs. 3 den Erwerb des Grundstücks zu einem dem Wert des § 23 entsprechenden Preis zu bewirken (§ 18). Es erleichtert die Enteignung durch Verzicht auf bestimmte Voraussetzungen, nämlich die des § 87 Abs. 2 BBauG (§ 22 Abs. 1 S. 1), durch frühere Einleitung und Straffung des Enteignungsverfahrens (§ 22 Abs. 2, 4) und durch Entlastung des Eigentumsentziehungsverfahrens von der Entschädigungsfrage (§ 22 Abs. 5, 6), im Entwicklungsbereich (§ 57 Abs. 3) sogar durch Verzicht auf das Vorliegen eines Bebauungsplanes und auf die Anwendung auch der §§ 85, 87 bis 89 BBauG¹⁴⁷. Es schafft schließlich eine Reihe von Übernahmeansprüchen von Eigentümern, durch die die Gemeinde „unfreiwillig“ Grundstücke erwirbt. Im förmlich festgelegten Entwicklungsbereich hat die Gemeinde sogar die Pflicht, grundsätzlich alle Grundstücke zu erwerben; Ausnahmen sind eng begrenzt (§ 54 Abs. 3).

Das Gesetz sieht schließlich die Förderung auch des gemeindlichen Grunderwerbs mit Städtebauförderungsmitteln aus Bundes- und Landeshaushalten vor (§§ 39 Abs. 1 S. 2, 40 Abs. 3, 58).

1.1 Verfassungsrechtliche Fragen der Durchgangsenteignung

Der Grunderwerb der Gemeinde und die nachfolgende Veräußerung (Durchgangserwerb) sind ein Mittel der Bodenwertabschöpfung im StBauFG. Hiergegen sind verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden, und zwar soweit der Grunderwerb hoheitlich, insbesondere durch Enteignung, bewirkt wird.

So hat Forsthoff¹⁴⁸ die Meinung vertreten, die Enteignung als Mittel zur Befriedigung eines öffentlichen Landbedarfs dürfe nicht eingesetzt werden, um auf den Wert der Sache zuzugreifen. Fiskalische Gesichtspunkte seien bei der Enteignung stets sachfremd.

Schmidt-Assmann¹⁴⁹ hält eine solche Auffassung für Nachwirkungen einer inzwischen auch in Rechtsprechung und Gesetzgebung überwundenen Fiskaltheorie. „Fiskalische Interessen“ könnten auch öffentliche Interessen sein, insbesondere wenn es – wie bei Maßnahmen nach dem StBauFG – darum gehe, eine ungehinderte Durchführung der Maßnahmen und eine eigentumspolitisch legale weite Streuung des Bodeneigentums zu erreichen.

146 Vgl. die im Hinblick darauf vorgetragenen verfassungsrechtlichen (Art. 14 GG) Bedenken *Forsthoffs*, Verwaltungsrecht S. 335. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Grunderwerbsrechts s. *Söfker*, S. 105 ff, und *Witzel*, S. 111 ff, jeweils m. w. Nachw.

147 *Meyer K.*, AöR 1972, 12 ff, 18, 19, meint, daß der Verzicht auf diese Voraussetzungen nur durch verfassungskonforme Auslegung dahin haltbar sei, daß das Allgemeinwohlerfordernis als Enteignungserfordernis schon bei der förmlichen Festlegung geprüft wird.

148 Bei der Anhörung vor dem Bundestagsausschuß für Städtebau und Wohnungswesen, 28. Si. am 10. 12. 1970, Prot. Nr. 28 und in *DWW*, 1971, 76 ff.

149 *Grundfragen* S. 254.

Bei genauer Betrachtung zeigt sich, daß es hier gar nicht um die Frage der Zulässigkeit von fiskalischen Gesichtspunkten bei der Enteignung geht. Denn es ist nicht der Zweck der Durchgangsenteignung im StBauFG, auf diese Weise Werte abzuschöpfen.

Die Enteignung bei der Sanierung erfolgt, soweit sie nicht einem öffentlichen Bedarf dient, ausschließlich zu dem Zweck, die Grundstücke der planmäßigen Nutzung zuzuführen; sie hat also bodenordnenden Charakter¹⁵⁰. Die Enteignung zu bodenordnenden Zwecken ist verfassungsrechtlich nicht umstritten und im übrigen seit langem Verfassungswirklichkeit¹⁵¹. Insofern hat das StBauFG bei der Sanierung den Enteignungszweck gegenüber dem BBauG (vgl. § 85 Abs. 1 Nrn. 1 und 2) nicht erweitert. Auch die Wiederveräußerung ist in den Dienst dieses bodenordnenden Zwecks gestellt (vgl. § 25 Abs. 2 S. 3 bis 5, Abs. 3 S. 2) und ist im übrigen Ausdruck der verfassungsrechtlichen Garantie des Privateigentums als Rechtseinrichtung und als subjektives Recht (vgl. § 1 Abs. 5)¹⁵².

Die Bodenwertabschöpfung knüpft nur an die aus bodenordnenden Zwecken erfolgende Durchgangsenteignung an. Da für die Bodenwertabschöpfung in erster Linie das Rechtsinstitut des Ausgleichsbetrags (§ 41) zur Verfügung steht, ist die Durchgangsenteignung nie zum Zweck der Bodenwertabschöpfung notwendig. Gleiches kann für die Enteignung in Ersatz- und Ergänzungsgebieten nach § 11 und für die Enteignung in Anpassungsgebieten nach § 62 gesagt werden.

Ähnliches gilt für die Durchgangsenteignung in Entwicklungsbereichen (§ 57 Abs. 1 Nr. 8 und 9 Abs. 3). Ihr Zweck ist nicht die Bodenwertabschöpfung; auch in Entwicklungsbereichen steht für die Bodenwertabschöpfung der Ausgleichsbetrag nach § 41 zur Verfügung, wenn die Gemeinde ein Grundstück nicht erwirbt (§ 54 Abs. 3 S. 4, 5). Die Bodenwertabschöpfung knüpft aus Gründen der zweckmäßigen Verfahrensgestaltung auch hier nur an die zu anderen Zwecken erfolgende Durchgangsenteignung an.

Allerdings könnten verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Durchgangsenteignung im Entwicklungsbereich aus anderen Gründen bestehen und sie insofern auch als Anknüpfungstatbestand für die Bodenwertabschöpfung angreifbar machen. Der – notfalls durch Enteignung erfolgende – Grunderwerb der Gemeinde im Entwicklungsbereich erfolgt nicht mehr – wie bei der Sanierung – nur aus bodenordnenden Zwecken im engeren Sinn, d. h. zum Zweck, die Grundstücke einer dem Bebauungsplan entsprechenden Nutzung zuzuführen; sondern sie erfolgt, weil grundsätzlich eine andere Eigentumsstruktur im Entwicklungsbereich ange-

150 Davon gehen offenbar auch *Lange/Pohl*, StBauFG § 22 Tz 28, und *Bielenberg*, StBauFG § 22 Rdn. 2, aus.

151 Zur rechtsgeschichtlichen Entwicklung der Enteignung als Bodenordnungsinstrument vgl. *Ernst*, BBauBl. 1953, 206 ff, 208, 210; *Suderow*, S. 58 ff; *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 211 ff.

152 Ähnlich *Bielenberg*, StBauFG Einl. Rdn. 132 ff.

strebt wird¹⁵³. Anders als bei Sanierungsmaßnahmen soll nicht das Eigentum der bisherigen Eigentümer möglichst erhalten bleiben, sondern es soll möglichst Eigentum für weite Kreise der Bevölkerung begründet werden (§ 1 Abs. 6, § 59 Abs. 2). Aus diesem Grunde verpflichtet das StBauFG die Gemeinde grundsätzlich zum Erwerb aller Grundstücke im Entwicklungsbereich (§ 54 Abs. 3), schließt die Baulandumlegung und die Grenzregelung, die Instrumente der Eigentumserhaltung sind¹⁵⁴, aus (§ 57 Abs. 2), hebt die Zweckbindung der Enteignung in § 85 BBauG auf (§ 57 Abs. 3 S. 3) und gibt dem Alt-Eigentümer keinen Vorrang auf eine im Verhältnis zur Grundstückshergabe gleichwertige Berücksichtigung bei der Privatisierung (§ 59 Abs. 2 S. 2).

Jedoch ist die Enteignung verfassungsrechtlich nicht auf bestimmte öffentliche Zwecke – wie etwa auf die eines öffentlichen Landbedarfs oder auf bodenordnende Zwecke¹⁵⁵ – beschränkt. Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG enthält nur die allgemeine Beschränkung, daß die Enteignung dem Wohl der Allgemeinheit dienen muß. Aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ergibt sich ferner, daß die Enteignung nicht dazu dienen darf, das Privateigentum als Rechtsinstitut auszuhöhlen; dies würde auf eine Sozialisierung hinauslaufen, für die das GG nur die Möglichkeiten des Art. 15 GG eröffnet. Eine Enteignung kann folglich auch zu dem Zweck einer Veränderung der Eigentumszuordnung unter Privaten¹⁵⁶, wie bei Entwicklungsmaßnahmen des Grundeigentums auf „weite Kreise der Bevölkerung“ (§ 1 Abs. 6), eingesetzt werden¹⁵⁷; zumindest kann dieser Zweck mitverfolgt werden. Voraussetzung ist allerdings, daß diese Umschichtung dem Wohl der Allgemeinheit dient (Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG). Das Wohl der Allgemeinheit ist unter dem Gebot der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) auch vom Auftrag des Staates zur Sozialgestaltung her zu interpretieren. Das StBauFG als „Gesetz mit starkem sozialen Gehalt“¹⁵⁸ will der Gemeinde bei Entwicklungsmaßnahmen einen entscheidenden Einfluß auf die

153 *Forsthoff*, a. a. O. (S. 151 Fußn. 1), hat darin eine „verschleierte soziale Umschichtung“ gesehen, die nicht Gegenstand der Enteignung nach Art. 14 GG sein könne.

154 *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG § 45 Rdn. 9, 13, § 80 Rdn. 5.

155 Schon durch die Indiennahme für bodenordnende Zwecke hat die Enteignung eine – durch den sozialstaatlichen Raumbestimmungsauftrag (vgl. *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 63, 149, 223) gerechtfertigte – Ausweitung erfahren. Nicht mehr ein „singulär-konkretes öffentliches Interesse“ ist Enteignungsgrund, „sondern das Globalinteresse an plangerechtem Verhalten“ (*Fröhler*, S. 32).

156 *Hans J. Wolff/Bachof*, VwR I, § 62 IX S. 553 nennt das „Eigentumsschichtung“. – Um eine echte Vermögensumverteilung handelt es sich nicht, da der Alteigentümer für den Wertverlust entschädigt wird, und der neue Eigentümer das Grundstück zum Verkehrswert erwirbt. – Um einen Fall des Art. 15 GG handelt es sich nicht, da nicht individuelles Eigentum in kollektives Eigentum umgewandelt wird; vgl. *Hans-J. Wolff/Bachof* a. a. O. S. 554. – *Ernst*, Rechtsfragen S. 6, hält offenbar auch die Enteignung als Mittel zur Veränderung der Eigentumsaufteilung an Grund und Boden nicht prinzipiell für unzulässig, sondern bei der Sanierung nur für „sachfremd“, weil nicht die Eigentumsverteilung des Sanierungsgebiets, sondern bauliche Mißstände und Funktionsstörungen Anlaß der Sanierung seien.

157 *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwR I § 62 IX a. S. 553.

158 *Meyer K.*, AöR 1972, 12 ff, 27.

bevölkerungsmäßige und wirtschaftliche Strukturierung des Gebietes, das ein „lebensfähiges örtliches Gemeinwesen“ werden soll, geben (vgl. §§ 54 Abs. 2, 59 Abs. 3). Es hält dies nicht für gewährleistet; wenn die Bebauung des Gebietes und die rechtliche und wirtschaftliche Verfügungsmacht bei den – da Entwicklungsmaßnahmen Maßnahmen auf im wesentlichen noch unbebauten Flächen sind – meist wenigen Eigentümern verbleibt. Die künftigen Bewohner und Nutzer (Gewerbetreibende usw.) des Gebietes sollen die Möglichkeit haben, auch Eigentum im Gebiet zu erwerben. Wenn dazu notfalls auch die Enteignung gegenüber Alt-Eigentümern eingesetzt wird, so ist dies vom Allgemeinwohl her gerechtfertigt. Die Enteignung mit der nachfolgenden Privatisierungspflicht (§ 59) gewährleistet gerade das Privateigentum als Rechtsinstitut. Sie dient i. S. des Privatnützigkeitsprinzips¹⁵⁹ der Funktionsfähigkeit des individuellen Eigentums. Wenn man auch nicht so weit geht, die Eigentumsumschichtung, wie sie bei Entwicklungsmaßnahmen geschieht, als ein sich aus der Eigentumsgarantie als Rechtsinstitutsgarantie ergebendes Gebot anzusehen, auch den „Noch-nicht-Besitzenden“ Eigentum zu verschaffen¹⁶⁰, so läßt sich jedoch auf jeden Fall sagen, daß die Umschichtung nicht verfassungswidrig ist.

1.2 Die Entschädigungsregel des § 23 Abs. 2

§ 23 Abs. 2 über die Nichtberücksichtigung sanierungs- bzw. entwicklungsbedingter Werterhöhungen ist als Entschädigungsregelung eine Erweiterung und Legalisierung des allgemeinen Grundsatzes, daß Wertänderungen in Vorwirkung der Enteignung – hier erweitert auf die Gesamtmaßnahme Sanierung bzw. Entwicklung – bei der Entschädigung unberücksichtigt bleiben¹⁶¹. Durch das Planverwirklichungsinstrumentarium und die Handlungspflicht der Gemeinde, wodurch die Sanierung bzw. Entwicklung zu einem einheitlichen Gesamtunternehmen wird, konnte die Vorwirkung so weit ausgedehnt werden, ohne daß der adäquate

¹⁵⁹ Vgl. oben I. Teil Abschn. V 4 S. 49 ff.

¹⁶⁰ Fröhler, S. 16: „Eigentumsgarantie bedeutet nämlich, berücksichtigt man ihre persönlichkeitsrechtliche Komponente einerseits und setzt man sie andererseits zum Gleichheitssatz in bezug, nicht bloß den Schutz des erworbenen Eigentums, sie postuliert vielmehr auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Voraussetzungen, durch die eine möglichst große Zahl von Menschen in die Lage versetzt wird, Eigentum zu erwerben.“ – S. 33 „Die Einschränkung des idealtypischen Schutzes des Grundrechts auf Eigentum ist umso eher zu vertreten, wenn die Gewähr dafür gegeben ist, daß der Grundrechtseinbuße weniger ein Grundrechtszuwachs vieler gegenübersteht.“

¹⁶¹ Söfker, S. 185 ff, meint dagegen, daß der Vorwirkungsgrundsatz durch das Erfordernis der „Zwangsläufigkeit“ zwischen erster Vorbereitung und später vollzogener Enteignung zu eng sei, um § 23 Abs. 2 als Fortentwicklung des Instituts auffassen zu können. Er sieht vielmehr darin den Grundsatz vom „Ausschluß aller planungs- und durchführungsbedingten Werterhöhungen in der Entschädigung“ verwirklicht; dies ist im Kern richtig, jedoch ist gerade die Vorwirkung auch eine Ausprägung dieses Grundsatzes, nämlich für die Enteignung, die immer ein Einzelunternehmen ist. Der Grundsatz ist mehrfach, so z. B. bei der Baulandumlegung (vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.2 S. 34 f) und bei der

Ursachenzusammenhang sich verflüchtigt. Das StBauFG hat insofern einen „vertypeten Zusammenhang“¹⁶² zwischen Planvorbereitung, Planung und Durchführung des Unternehmens Sanierung bzw. Entwicklung geschaffen¹⁶³.

Deshalb wäre es auch zu eng, die rechtssystematische Einordnung des § 23 Abs. 2 allein von seiner Aufgabe her zu sehen, die Entschädigungshöhe im Enteignungsfalle zu bestimmen. § 23 Abs. 2 ist nämlich nicht nur eine Entschädigungsregel, sondern – wie ausgeführt¹⁶⁴ – die Grundregel des Abschöpfungssystems im StBauFG. Von daher ist auch die Frage zu entscheiden, ob § 23 Abs. 2 eine Inhaltsbestimmung des Eigentums i. S. des Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG ist¹⁶⁵ oder eine Regelung über das „unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten“ zu bestimmende Ausmaß der Entschädigung i. S. des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG¹⁶⁶. Es ist bereits oben¹⁶⁷ festgestellt worden, daß auch

Flurbereinigung (vgl. §§ 29 Abs. 2, 46 FlurbG), jeweils entsprechend der Eigenart der Maßnahmen – gleichsam kasuistisch –, gesetzlich geregelt; ähnlich BGH, 27. 4. 1970, NJW 1970, 1371 ff, 1372. Die Besonderheit des StBauFG liegt darin, daß es den Grundsatz zwar – im Gesetzesaufbau – als Entschädigungsregel formuliert, ihn in Wirklichkeit aber zur Grundlage des Wertabschöpfungssystems für die Gesamtheit der städtebaulichen Maßnahmen, die es als Einheit sieht, gemacht hat. Wäre § 23 Abs. 2 nur eine Entschädigungsregel, könnte als Enteignungsunternehmen nicht die Sanierung des Gebiets als Gesamtmaßnahme – mit der Ausklammerung der durch die Gesamtmaßnahme bedingten Werterhöhungen als Folge – aufgefaßt werden, sondern nur die mit der Enteignung gerade des jeweiligen einzelnen Grundstücks bezweckte Maßnahme. Im StBauFG bezieht sich der – erweiterte – Vorwirkungsgrundsatz nicht auf die einzelne Enteignung, sondern auf die Gesamtmaßnahme Sanierung bzw. Entwicklung.

¹⁶² Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 281.

¹⁶³ Witzel, S. 74 f, sieht in § 23 Abs. 2 ebenfalls eine Ausprägung des Vorwirkungsgrundsatzes, begründet dies jedoch damit, daß bei der Sanierung für den einzelnen stets die spätere Enteignung „zwangsläufig“ erscheine, „falls andere Mittel nicht zum Erfolg führen“. Dies ist jedoch eine zu formale Betrachtungsweise, die zudem den Vorwirkungsgrundsatz zu Unrecht als ausschließlich enteignungsrechtliches Institut sieht; vgl. hierzu auch oben Fußn. 161. Der Grundsatz bezieht seine Geltung aus den – außer Kraft zu setzenden – Vorwirkungen eines Unternehmens, das hier das Gesamtunternehmen Sanierung ist, und nicht einer – unter vielfältigen Vorbedingungen – möglichen Enteignung.

¹⁶⁴ Abschn. IV S. 87 f.

¹⁶⁵ So Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 282, Dietlein, DÖV 1973, 258 ff, 260. – Bielenberg, DVBl 1971, 441 ff, 445, ist der Meinung, daß Erwartungswerte von vornherein nicht zum Inhalt des Eigentums gehörten, so daß es nicht erst einer Inhaltsbestimmung bedürfte; er räumt aber (a. a. O. Fußn. 24) ein, daß sich durch die Anerkennung des Verkehrswertprinzips in der Rspr. Erwartungswerte als Eigentumsbestandteil Eingang verschafft hätten, so daß ihr Ausschluß durch § 23 Abs. 2 als Sondergesetz Inhaltsbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG sei. Ähnlich GEWOS, Verfassung Rdn. 72/73, 120. – Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß es einen dem Gesetz vorgegebenen Eigentumsinhalt, der dann seinerseits vom Gesetz nochmals enger bestimmt werden könnte, nicht gibt. Eigentum ist vom Gesetz – je nach Funktion und sozialer Bedeutung – inhaltlich bestimmtes Eigentum; vgl. oben I. Teil Abschn. V 1 S. 40 f.

¹⁶⁶ So Söfker, S. 185 ff und Witzel, die § 23 Abs. 2 allerdings zu einseitig nur als Entschädigungsregel sehen.

¹⁶⁷ I. Teil Abschn. V 2 S. 42 ff.

der Bodenwert und seine Zuordnung Gegenstand der Inhaltsbestimmung des Eigentums sein können. Da Gegenstand des verfassungsrechtlich garantierten Eigentums, folglich auch des zu entschädigenden Wertes im Falle der Enteignung, stets das durch die Gesetze inhaltlich bestimmte Eigentum ist, ist die Frage, ob ein bestimmter Wert oder Wertbestandteil überhaupt zum Inhalt des Eigentums gehört, stets vor der Frage der Entschädigungshöhe zu beantworten. Hätte das StBauFG, wie seine ersten Vorentwürfe, auf ein umfassendes Bodenwertabschöpfungssystem verzichtet und nur für den Fall der Enteignung die Entschädigung um die erwartungsbedingten Wertsteigerungen gekürzt, wäre es eher vertretbar gewesen, darin eine – wenn auch unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich zweifelhafte – Regelung im Rahmen des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG zu sehen; denn der Gesetzgeber hätte dann nicht allgemein erwartungsbedingte Wertsteigerungen vom Inhalt des Eigentums ausgeklammert. Das StBauFG hat jedoch eine solche allgemeine Regelung getroffen. Da es sanierungs- und entwicklungsbedingte Werterhöhungen nicht nur bei der Entschädigung ausschließt, sondern sie positiv, nämlich über den Ausgleichsbetrag nach § 41 abschöpft und auch für den Grundstücksverkehr eine diese Werterhöhungen eliminierende Preisbindung einführt (§ 15 Abs. 3 S. 2)¹⁶⁸, kann § 23 Abs. 2 als die Grundregel dieses Systems nur eine Inhaltsbestimmung des Eigentums sein¹⁶⁹. Über das Abwägungsgebot nach Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG wäre nur der Ausschluß von Werterhöhungen bei der Enteignungsentschädigung zu erreichen gewesen, nicht aber das geschlossene System der Wertabschöpfung, das von der Preisbindung über den Rechtsverkehr bis zur Erhebung der Ausgleichsbeträge reicht.

Zu einem anderen Ergebnis kommt man auch nicht, wenn man – wie hier – das Abschöpfungssystem des StBauFG als eine Fortentwicklung des enteignungsrechtlichen Grundsatzes der Vorwirkung ansieht. Der Vorwirkungsgrundsatz ist keine Regelung über die angemessene Entschädigungshöhe, sondern Inhaltsbestimmung des Eigentums¹⁷⁰; denn Gegenstand der Enteignung ist das Grundstück in einer unter dem Gesichtspunkt der Vorwirkung zu beurteilenden Qualität.

Nicht gelöst hat § 23 Abs. 2 das Problem der sanierungsbedingten Wertminderungen¹⁷¹. § 23 Abs. 2 klammert nämlich nur sanierungs- und entwicklungsbedingte Werterhöhungen aus. Der Vorwirkungsgrundsatz im Enteignungsrecht

168 Darauf weist *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 284, besonders hin.

169 Hier zeigt sich im übrigen eine Verbindungslinie zu der vom BGH vertretenen Sonderopferlehre für die Abgrenzung zwischen Eigentumsinhaltsbestimmung und Enteignung; vgl. oben 1. Teil Abschn. V 4 S. 48. Weil alle Eigentümer im Sanierungsgebiet in gleicher Weise davon betroffen werden und nicht einzelne ein Sonderopfer erbringen, ist die „Abschichtung“ der sanierungsbedingten Bodenwertbestandteile von vornherein keine Enteignung; soweit einzelnen Eigentümern ein Grundstück enteignet wird, erstreckt sich die Enteignung gar nicht auf diese Wertbestandteile.

170 Ebenso *Bielenberg*, DVBL 1971, 441 ff, 445.

171 *Meyer/Stich/Schlichter* sprechen es bei § 23, Rdn. 9, an, vermengen es aber mit dem Problem der den Gebäudewert mindernden Faktoren, das z. B. in § 18 WertVO angesprochen ist.

besagt hingegen, daß das Grundstück nach der Qualität zu beurteilen ist, die es hatte, als die Enteignung „vorwirkend“ in das Vermögen des Eigentümers eingriff, gleichgültig, ob die Erwartung des mit der Enteignung zu verwirklichenden Unternehmens werterhöhend oder wertmindernd wirkt¹⁷².

Die Beschränkung des § 23 Abs. 2 ist damit zu erklären, daß der – historische – Gesetzgeber die Vorstellung hatte, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wirkten stets bodenwerterhöhend¹⁷³. Das wird auch der Regelfall sein. Die Ausnahme kann dennoch, insbesondere bei der Sanierung, praktisch werden, so z. B., wenn für das Gebiet oder einzelne Grundstücke eine Auflockerung der dichten Bebauung und deshalb auch eine geringere Ertragsfähigkeit der Grundstücke zu erwarten ist. Dieser Fall wird zwar, wenn der Bebauungsplan rechtsverbindlich wird, durch die §§ 40 bis 44 BBauG aufgefangen; dabei wird es sich meist um Fälle der Zurücknahme einer zu intensiven baulichen Nutzung wegen ungesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse, in denen die Entschädigung gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 BBauG insoweit eingeschränkt oder ausgeschlossen ist¹⁷⁴, handeln. Die Problematik der sanierungsbedingten Wertminderung taucht aber auf, wenn vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplanes z. B. das gemeindliche Grunderwerbsrecht ausgeübt werden soll (§ 18 Abs. 2 S. 4) oder wenn die Gemeinde beim freihändigen Grunderwerb (§ 15 Abs. 9 S. 2, vgl. auch § 49 Abs. 1) ein angemessenes Angebot zu machen hat (§ 22 Abs. 1). Der Fall, daß außerhalb des Anwendungsbereichs der §§ 40 bis 44 BBauG Bodenwerte, die eigentumsmäßig verfestigt sind, denen also eine Rechtsposition zugrunde liegt¹⁷⁵, sanierungsbedingt sinken, wird selten sein, ist aber immerhin denkbar.

Für alle Fälle, in denen es zu einer Enteignung kommt, oder in denen die Enteignungsentschädigungsvorschriften anzuwenden sind, ist das Problem der sanierungsbedingten Wertminderungen durch die Anwendung des § 95 Abs. 2 Nr. 1 BBauG (vgl. § 23 Abs. 1) gelöst; danach sind auch sanierungsbedingte Wertmin-

172 *Schmidt-Assmann*, bei: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG § 95 Rdn. 79.

173 Vgl. Entwurf Drs. VI/510, Begründung zu § 20 (jetzt § 23).

174 Vgl. *Battis*, DVBL 1973, 99 ff, insbesondere zum Bestandsschutz bei Zurücknahme einer bestehenden Nutzung.

175 So wäre z. B. die Erwartung, ein stadtkernnahes Wohngebiet werde sich weiter – durch Eindringen von Büro- und Geschäftshausnutzungen – zu einem Geschäftsgebiet entwickeln, keine solche Rechtsposition; wird die Erwartung durch die Sanierung, die die Erhaltung des Wohngebiets bezweckt, zunichte gemacht, so ist dies keineswegs eine zu entschädigende oder bei der Entschädigung zu berücksichtigende sanierungsbedingte Wertminderung. Vgl. BGH, 28. 1. 1974, NJW 1974, 637: „Die auf Chancen, Aussichten und Erwartungen einer Entwicklung ... sich gründende Stellung des Eigentümers ist gerade dadurch charakterisiert, daß die Entwicklung in diese erwartete Richtung weitergehen kann. Es ist damit aber gleichzeitig – gewissermaßen als Kehrseite dieser Chancen und Erwartungen – das Risiko verbunden, daß diese Erwartungen sich nicht erfüllen, die Entwicklung auf Bebaubarkeit hin sich verlangsamt, nicht weitergeht und stehenbleibt oder gar die entgegengesetzte Richtung einnimmt.“

derungen bei der Enteignungsentschädigung nicht zu berücksichtigen, d. h. sie mindern nicht die Höhe der Entschädigung¹⁷⁶.

Für Eigentümer, die nicht von einer Enteignung oder einer nach Enteignungsentschädigungsrecht abzuwickelnden Maßnahme betroffen sind, stellt sich die Frage einer Entschädigung, gleichsam eines umgekehrten Ausgleichsbetrages, wenn die Wertminderung in anderen Umständen, als in planerischen Minderausweisungen, also z. B. in einer Verschlechterung der Lage oder des Erschließungszustandes, besteht. Das StBauFG sieht für diese Eigentümer ausdrücklich keinen Ausgleich vor. In Frage kommt der Härteausgleich nach § 85; allerdings haben diese Eigentümer nach dem Wortlaut des § 85 Abs. 2 kein Antragsrecht und damit auch keinen Rechtsanspruch. Es bedarf deshalb der ergänzenden Auslegung des § 85, daß die von Wertminderungen betroffenen Eigentümer, soweit sie keinen Entschädigungsanspruch haben, einen Anspruch auf Härteausgleich haben. § 85 wäre gleichsam eine „Auffangklausel“ für im StBauFG nicht geregelte atypische Fälle. Folgt man dem nicht, müßte man einen unmittelbaren Entschädigungsanspruch aus Art. 14 Abs. 3 wegen enteignungsgleichen Eingriffs¹⁷⁷ geben¹⁷⁸.

1.3 Die Veräußerung zum Neuordnungswert

§§ 25 Abs. 6 und 59 Abs. 5 sehen die Veräußerung der von der Gemeinde erworbenen Grundstücke zu dem Verkehrswert vor, der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des Sanierungsgebiets bzw. Entwicklungsbereichs ergibt.

Die Neuordnung umfaßt nicht nur die Ordnungsmaßnahmen i. S. des § 12 Abs. 1 Nr. 1, sondern auch die Neuplanung¹⁷⁹. Sie umfaßt auch die Baumaßnahmen¹⁸⁰. Sie erstreckt sich nicht nur auf einzelne Grundstücke, sondern auf das ganze Gebiet. Entsprechend umfassend ist die Wertabschöpfung.

176 In der Umlegung (§ 16) gilt für die Eingangswerte Gleiches wie bei der Enteignung für die Höhe der Entschädigung; vgl. auch oben I. Teil Fußn. 175.

177 Vgl. hierzu z. B. Kröner, S. 16 ff.

178 Fröhler, S. 30, sieht es als eine Konsequenz einer Abschöpfung von durch öffentliche Maßnahmen bedingten Wertsteigerungen an, „daß auch dort, wo unmittelbar durch Maßnahmen der öffentlichen Hand Wertminderungen eintreten, diese – grundsätzlich – als Enteignungseingriff entschädigt werden müssen“.

179 Die bei der Umlegung nach dem BBauG umstrittene Frage, ob die dortige Wertabschöpfung auch die durch die Bauleitplanung bewirkten Vorteile umfasse (vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.2 S. 35), ist also im StBauFG in positivem Sinne gelöst.

180 Vgl. dazu im einzelnen oben Abschn. III 3.4 S. 81 ff; da allerdings die Veräußerung grundsätzlich vor Bebauung der Grundstücke zu erfolgen hat (§§ 25 Abs. 2 S. 3, 59 Abs. 2 und 3), handelt es sich bei den Neuordnungswerten z. T. um Erwartungsanteile, die erst mit dem Abschluß der Bebauung realisiert werden (s. dazu § 23 S. 4 WertVO). Vgl. auch unten Abschn. 4 a. E. S. 102.

§§ 25 Abs. 6 und 59 Abs. 5 gelten nach ihrem Wortlaut nur für die der Privatisierungspflicht unterliegenden – im Fall der Sanierung nach förmlicher Festlegung erworbenen – Grundstücke (vgl. §§ 25 Abs. 1, 59 Abs. 1). Keine ausdrückliche Regelung enthält das StBauFG für solche Grundstücke, die die Gemeinde bereits erworben hatte, bevor Sanierungs- bzw. Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt werden sollten – im Falle der Sanierung, bevor das Gebiet förmlich festgelegt war –, und die sie im Rahmen der Sanierung oder der Entwicklung veräußert. Dieser Fall wird häufiger vorkommen, da Gemeinden schon oft lange vor einer förmlichen Festlegung in künftigen Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen Grundstücke ankaufen und da zudem der vorbereitende Grunderwerb vor förmlicher Festlegung gefördert werden kann (§§ 40 Abs. 1 und 3, 58)¹⁸¹. Auch bei der Veräußerung solcher Grundstücke ist der Verkehrswert unter Berücksichtigung der rechtlichen und tatsächlichen Neuordnung zugrunde zu legen. Wenn §§ 25 Abs. 6 und 59 Abs. 5 auf die der Privatisierungspflicht unterliegenden Grundstücke beschränkt sind, so ist daraus nicht auf einen Willen des Gesetzgebers zu schließen, nur bei diesen Grundstücken die sanierungs- bzw. entwicklungsbedingten Werterhöhungen voll abzuschöpfen. Die Erklärung liegt vielmehr nur darin, daß das Gesetz Regelungen über die Veräußerung von Grundstücken nur insoweit trifft, als es eine Veräußerungspflicht der Gemeinde begründet; und dies ist in §§ 25 und 59 nur für bestimmte Grundstücke geschehen¹⁸².

2. Die Abschöpfung bei Einschaltung eines Sanierungs- oder Entwicklungsträgers

Bedient sich die Gemeinde bei der Durchführung der Maßnahmen eines Sanierungsträgers (§§ 33 bis 37), der im eigenen Namen und für Rechnung der Gemeinde (treuhänderisch) oder im eigenen Namen und für eigene Rechnung (unternehmerisch) handeln kann, oder eines Entwicklungsträgers (§ 55), der nur treuhänderisch handeln kann, so ist dieser beim Grunderwerb an die Bodenwerte des § 23 gebunden (§§ 15 Abs. 9, 57 Abs. 1 Nr. 3 für den treuhänderischen Träger; § 15 Abs. 2 und 3 für den unternehmerischen Träger). Wird zugunsten des Trägers enteignet (§§ 22 Abs. 7, 57 Abs. 3) oder übt die Gemeinde zu seinen Gunsten das Vorkaufsrecht oder das Grunderwerbsrecht aus (§§ 17 Abs. 2, 18 Abs. 10, 57 Abs. 1 Nr. 4), so erwirbt der Träger ebenfalls zum Werte des § 23. Bringt der

181 Allerdings dürften die Gemeinden bei Maßnahmen nach dem StBauFG in dieser Beziehung nunmehr zurückhaltender sein, da eine Förderung des vorbereitenden Grunderwerbs (§ 40 Abs. 3) mit Bundesmitteln nur noch möglich ist, wenn er nicht länger als drei Jahre vor Aufnahme in das Förderungsprogramm zurückliegt; vgl. Richtlinien für die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem StBauFG vom 22. 2. 1973, Nr. I 4, insoweit übernommen im Erlaß des Hess. Innenministers vom 22. 8. 1973 (StAnz S. 1624).

182 Insofern werden auch §§ 25 Abs. 5 S. 1 und 89 Abs. 2 BBauG, die einen Preis „unter Berücksichtigung der Aufwendungen, aber ohne Gewinn“ vorsehen, für vor der förmlichen Festlegung durch Vorkaufsrecht oder Enteignung erworbene und zu veräußernde Grundstücke durch das Wertabschöpfungssystem des StBauFG überlagert.

treuhänderische Träger eigene Grundstücke in das Treuhandvermögen ein, wozu ihn die Gemeinde verpflichten kann, so hat er sie zum Wert des § 23 einzubringen (§ 36 Abs. 5), auch wenn er sie selbst zu einem höheren Preis erworben hat; die Berücksichtigung der eigenen Aufwendungen des Trägers nur bis zu den nach § 23 maßgebenden Werten ist, um das System der Wertabschöpfung nicht zu durchbrechen und den Sanierungsträger als Grundstückseigentümer nicht gegenüber anderen Eigentümern zu bevorteilen, zwingend¹⁸³.

Bei der Veräußerung hat der Träger ebenso wie die Gemeinde den Neuordnungswert zugrunde zu legen (§§ 35 Abs. 5 S. 3, 55 Abs. 4 i. V. m. § 59 Abs. 5). Das gilt für den treuhänderischen Träger ebenso wie für den unternehmerischen Sanierungsträger¹⁸⁴. Das gilt folglich auch, wenn der treuhänderische Träger eigene Grundstücke, die er nicht ins Treuhandvermögen überführt hat (vgl. § 36 Abs. 5), im eigenen Namen und für eigene Rechnung veräußert. Er handelt insofern nicht treuhänderisch, sondern unternehmerisch¹⁸⁵.

Durch diese Regelung bei Erwerb und Veräußerung entsteht der Bodenmehrwert beim Träger.

Beim treuhänderischen Träger entstehen die Mehrwerte für treuhänderisch veräußerte Grundstücke allerdings wirtschaftlich bei der Gemeinde, da der Träger das Vermögen treuhänderisch für die Gemeinde verwaltet (§§ 36, 55 Abs. 3). Mit der Auflösung des Treuhandvermögens (§ 36 Abs. 6) fließen die Mehrwerte, soweit sie nicht bereits für Kosten der Sanierungs- bzw. Entwicklungsmaßnahmen verwendet sind, auch rechtlich der Gemeinde zu.

Der unternehmerische Träger hat den bei der Veräußerung realisierten Bodenmehrwert an die Gemeinde abzuführen oder, soweit er bei der Sanierung Kosten, die der Gemeinde obliegen (vgl. § 41 Abs. 1), gehabt hat, mit ihr zu verrechnen (§ 35 Abs. 6 S. 1). Gleiches gilt, wenn der treuhänderische Träger eigene, nicht ins Treuhandvermögen überführte Grundstücke veräußert hat, also insofern unternehmerisch tätig geworden ist.

Soweit der treuhänderische Sanierungsträger eigene Grundstücke zum Wert des § 23 Abs. 2 in das Sanierungstreuhandvermögen eingebracht hat (§ 36 Abs. 5) und nach Beendigung seiner Tätigkeit diese oder Ersatzgrundstücke wieder in sein Vermögen zurücküberführen darf (§ 36 Abs. 7), hat er dem Treuhandvermögen, d.

183 Das BVerfG sieht in ständiger Rspr. (vgl. zuletzt am 5. 3. 1974, NJW 1974, 689 ff, 691 m. w. Nachw.) das Abweichen „von einer vom Gesetz selbst statuierten Sachgesetzlichkeit“ als einen Verstoß gegen das allgemeine Gleichheitsangebot des Art. 3 Abs. 1 GG an.

184 Ebenso Schwender, BBauBl. 1972, 227 ff, 229 ff.

185 Die Zulässigkeit sowohl treuhänderischen als auch unternehmerischen Handelns eines Trägers ist umstritten; bejahend z. B. Bielenberg/Roosch, StBauFG Vorbem. §§ 33–37 Rdn. 9, 14; ablehnend Lange/Knipp, StBauFG § 33 Tz 9 ff.

h. wirtschaftlich der Gemeinde, den Neuordnungswert der Grundstücke zu erstatten (§ 36 Abs. 7 S. 3), so daß also ebenfalls der Sanierungsmehrwert der Gemeinde zukommt. Gleiches gilt für den Entwicklungsträger (§ 55 Abs. 3).

Soweit der treuhänderische wie der unternehmerische Träger eigene Grundstücke hatte und behält (§ 35 Abs. 5 S. 2) – als treuhänderischer Träger sie also nicht ins Treuhandvermögen überführt hatte –, hat er wie jeder Eigentümer, für die ihm entstandene Werterhöhung an die Gemeinde Ausgleichsbeträge nach § 41 zu zahlen (§ 35 Abs. 7).

Der sanierungs- oder entwicklungsbedingte Wertzuwachs fließt also auch bei Einschaltung eines Trägers – und zwar auch eines unternehmerischen¹⁸⁶ – stets voll der Gemeinde zu, entweder durch Abführung der Veräußerungserlöse (§ 35 Abs. 6), durch Zahlung eines Ausgleichsbetrages für im Eigentum verbleibende Grundstücke (§ 35 Abs. 7), durch Übertragung des Treuhandvermögens (§§ 36 Abs. 6, 55 Abs. 3), oder durch Erstattung des Mehrwertes an das Treuhandvermögen für ins eigene Vermögen überführte Grundstücke (§ 36 Abs. 7 S. 3). „Die für die Annahme eines Systems erforderliche Geschlossenheit“¹⁸⁷ ist also auch bei Einschaltung eines Sanierungs- oder Entwicklungsträgers gewahrt.

3. Die Abschöpfung bei der Sanierungsumlegung¹⁸⁸

Das StBauFG (§ 16 Abs. 2 S. 1) läßt in Sanierungsgebieten sowie in Ersatz- und Ergänzungsgebieten nach § 11 und in Anpassungsgebieten nach § 62 nur die Umlegung nach dem Wertmaßstab (§ 57 BBauG) zu¹⁸⁹; die Grundstücke der Verteilungsmasse sind also wertmäßig in dem Verhältnis an die Eigentümer zu verteilen, in dem diese wertmäßig Grundstücke eingeworfen haben. Nur die Wertumlegung ist als Anknüpfungspunkt für das Bodenwertabschöpfungssystem des StBauFG geeignet. Die Umlegung muß nicht das ganze förmlich festgelegte Gebiet umfassen, sondern kann auch für Teilgebiete durchgeführt werden¹⁹⁰; in diesem Fall geschieht die Wertabschöpfung im übrigen Gebiet über den gemeindlichen Durchgangserwerb oder über Ausgleichsbeträge.

186 Dadurch und durch die volle Reprivatisierungspflicht ist der wirtschaftliche Anreiz für Sanierungsträger, die unternehmerische Vertragsform zu wählen, aufgehoben.

187 BVerfG, 5. 3. 1974, a. a. O. (Fußn. 183).

188 Hierzu auch Seele, VR 1972, 421 ff.

189 Der Flächenmaßstab ist, wo es sich um Gebiete mit unterschiedlichen Bodenwerten handelt, untauglich; vgl. Stemmler, bei Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 58 Rdn. 6. Da er zudem nur einen 10%igen Flächenabzug zuließe (§ 58), wäre mit ihm eine volle Abschöpfung der Sanierungsgewinne nicht möglich; vgl. Dieterich: Bodenordnung nach dem StBauFG, S. 38 ff, 47.

190 Das StBauFG erweitert nicht die Umlegungsvoraussetzungen des § 45 BBauG. Nach § 52 BBauG ist das Umlegungsgebiet so zu begrenzen, daß sich die Umlegung zweckmäßig i. S. des § 45 BBauG durchführen läßt; vgl. hierzu Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 52 Rdn. 1 ff.

Im Entwicklungsbereich – außer in Anpassungsgebieten nach § 62 – schließt das StBauFG (§ 57 Abs. 2) die Umlegung gänzlich aus¹⁹¹.

§ 16 Abs. 2 S. 2 überträgt die Regel des § 23 über den Ausschluß sanierungsbedingter Wertsteigerungen auf die Einwurfsbewertung bei der Umlegung. Das in die Umlegung eingeworfene Grundstück ist also so zu bewerten, als wenn eine Sanierung weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre. Hatte das Grundstück im Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses (vgl. § 57 S. 2 BBauG), also bei Einleitung der Umlegung, bereits sanierungsbedingte Werterhöhungen erfahren, so sind diese nicht zu berücksichtigen, d. h. sie unterliegen dem Umlegungswertausgleich, es sei denn, daß sie durch Aufwendungen des Eigentümers zulässigerweise bewirkt worden sind.

§ 16 Abs. 2 S. 3 erklärt für die Zuteilungsbewertung die Werte für maßgebend, die durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des Sanierungsgebietes eintreten; gleiches gilt für die Zuteilungsbewertung bei Umlegungen in Ersatz- und Ergänzungsgebieten nach § 11, sowie in Anpassungsgebieten nach § 62.

Die Sätze 2 und 3 des § 16 Abs. 2 über die Eingangs- und die Zuteilungsbewertung erfassen damit im Grundsatz die gleiche Wertspanne, die auch beim Durchgangserwerb über §§ 23 Abs. 2 und 25 Abs. 6 und beim Ausgleichsbetrag über § 41 Abs. 5 S. 1 erfaßt werden. Es werden nicht nur umlegungsbedingte, sondern sämtliche Wertsteigerungen erfaßt, die durch die Erwartung, Vorbereitung und Durchführung von Sanierungsmaßnahmen im gesamten förmlich festgelegten Gebiet entstanden sind. Eine Beschränkung auf durch die Umlegungsmaßnahmen oder durch Sanierungsmaßnahmen nur im Umlegungsgebiet bedingte Wertsteigerungen findet nicht statt¹⁹². Unberücksichtigt bei der Einwurfsbewertung bleiben und angerechnet bei der Zuteilungsbewertung werden auch solche Wertsteigerungen, die auf Planungen oder Planerwartungen (Planungsmehrwert) beruhen¹⁹³. Der Umlegungswertausgleich umfaßt also grundsätzlich die gleiche Wertspanne, die auch Gegenstand des Ausgleichsbetrages nach § 41 ist, mit einer möglichen Ausnahme, die sich daraus ergibt, daß die Umlegung vor Bebauung abgeschlossen wird, also zu einem Zeitpunkt, nach dem sich noch Qualitätsänderungen ergeben können¹⁹⁴.

4. Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach § 41

Der Ausgleichsbetrag nach § 41 Abs. 4 – 10 ist das zentrale Wertabschöpfungs-instrument des StBauFG. Es greift beim Abschluß der städtebaulichen Maßnahmen

191 Kritisch hierzu: *Ernst*, Empfehlen sich . . . L 15.

192 Ebenso *Lange/Stahnke*, StBauFG § 16 Tz. 51.

193 Zur Frage, ob dies bereits bei der Umlegung nach dem BBauG galt, vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.2, S. 35, insbesondere Fußn. 171. Vgl. auch *Bielenberg*, DÖV 1973, 883 ff, 836 f.

194 Vgl. dazu unten Abschn. 4 a. E. S. 102.

überall dort ein, wo die maßnahmebedingten Wertsteigerungen noch nicht oder noch nicht voll über den Durchgangserwerb oder bei einer Umlegung abgeschöpft sind. Erst der Ausgleichsbetrag macht die Bodenwertabschöpfung des StBauFG zu einem geschlossenen System und gewährleistet die Gleichbehandlung der Grundstückseigentümer in bezug auf den Bodenwert¹⁹⁵.

Der Ausgleichsbetrag wird gegenüber den anderen Abschöpfungsarten des StBauFG naturgemäß umso mehr Bedeutung haben, je mehr die gegebene Eigentumsstruktur erhalten bleibt. Er hat deshalb im Entwicklungsbereich – mit Ausnahme der Anpassungsgebiete des § 62 – kaum eine Bedeutung, weil das StBauFG davon ausgeht, daß die Gemeinde – bzw. der für sie treuhänderisch handelnde Entwicklungsträger – nahezu alle Grundstücke erwirbt (§ 54 Abs. 3), um sie später zur Bebauung zu veräußern (§ 59).

Der Ausgleichsbetrag ist eine Ausprägung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Vorteilsausgleichung¹⁹⁶, der z. B. in den Beiträgen nach dem Kommunalabgaberecht¹⁹⁷ und im Erschließungsbeitrag nach §§ 127 ff BBauG¹⁹⁸ als kostenorientierter Vorteilsausgleich, im Enteignungsrecht (z. B. § 93 Abs. 3 BBauG)¹⁹⁹ und in der städtebaulichen Umlegung²⁰⁰ als wertorientierter Vorteilsausgleich ausgebildet ist. Der Ausgleichsbetrag nach § 41 ist ein wertorientierter Vorteilsausgleich, der allerdings in § 48 Rudimente des kostenorientierten Vorteilsausgleichs enthält.

Es ist interessant, die Fortentwicklung dieses Rechtsgedankens und die Parallele in der öffentlichen Steuerung der Bodennutzung zu sehen. In gleichem Maße, in dem sich der Anspruch der öffentlichen Hand auf die Steuerung der Bodennutzung instrumental von der Enteignung über bodenordnende Verfahren bis zur unmittelbaren Plandurchführungsprärogative fortentwickelt, entwickelt sich der Rechtsgedanke der Vorteilsausgleichung von der Nichtberücksichtigung maßnahmebedingter Vorteile bei der Entschädigung (Vorwirkung), über die Anrechnung bodenordnungsbedingter Vorteile bei der Neuzuteilung in bodenordnenden Verfahren bis zur vollen Abschöpfung städtebaulich bedingter Wertsteigerungen fort. Dieser entwicklungsgeschichtliche Prozeß läßt sich auch im StBauFG in den §§ 23 Abs. 2, 16 und 41 Abs. 4 – 10 ablesen. Es wird sich zeigen, daß dieses Institut der

195 Zur Bedeutung des allgemeinen Gleichheitsgebots für die Geschlossenheit eines Systems der Abgabenerhebung vgl. BVerfG, 5. 3. 1974, NJW 1974, 689 ff, 691 m. w. Nachw.

196 Vgl. dazu *Forsthoff*, DÖV 1965, 289 ff.

197 Vgl. z. B. *Nöll/Freund/Surén*, KAG § 9 Anm. 13; *Dahmen/Küffmann*, KAG NW § 8 Anm. 3.

198 Vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.1 S. 33 f. Vgl. auch BVerfG, 5. 7. 1972, E 33, 265 ff, 287. Vgl. auch schon zum Anliegerbeitrag nach § 15 Preuß. FluchtIG das Ur. des RG vom 9. 1. 1931, RGZ 131, 137 ff, 139 f.

199 Vgl. oben I. Teil IV 3.3 S. 35 ff. Auch die enteignungsrechtliche Vorwirkung ist eine Ausprägung des Vorteilsausgleichs (vgl. oben Abschn. 1.2, insbesondere Fußn. 161); bei geschlossenen Systemen, wie im StBauFG und in der Umlegung (vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.2 Fußn. 172), ist sie die Grundlage der Vorteilsausgleichung überhaupt.

200 Vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.2 S. 34 f.

Vorteilsausgleichung zwar fortentwicklungsfähig ist, aber nur im Rahmen der rechtsdogmatischen Grundlagen des Instituts, nämlich der adäquaten Kausalität zwischen öffentlicher Tätigkeit und entstehenden Vorteilen bzw. Wertverbesserungen. Wird dieser Rahmen verlassen, so eignet sich das Institut nicht mehr. Seine scheinbare Fortentwicklung, wie sie mit einem allgemeinen Planungswertausgleich anvisiert wird, der auf die bloße Bebauungsplanung — unabhängig von einer öffentlichen Plandurchführungsinitiative — abstellt, kann — wie noch auszuführen ist²⁰¹ — zu Ungleichbehandlungen führen.

Der Ausgleichsbetrag nach § 41 erfaßt grundsätzlich alle Grundstücke im förmlich festgelegten Gebiet, also nicht nur solche, die von einer Umlegung nach § 16 und einem Durchgangserwerb der Gemeinde verschont geblieben sind²⁰². Bereits bei der Umlegungszuteilung oder der Veräußerung abgeschöpfte Bodenwertanteile werden auf den Ausgleichsbetrag angerechnet (§ 41 Abs. 6 Nr. 1, Abs. 7). Oft werden die bereits in der Umlegung oder über den Durchgangserwerb abgeschöpften Bodenwerterhöhungen zwar dem Ausgleichsbetrag voll entsprechen. Das muß aber nicht immer so sein; denn die Wertabschöpfung im StBauFG findet zu unterschiedlichen Verfahrensständen statt. Für die Ermittlung der Neuordnungswerte kann sich damit jeweils eine andere Grundstücksqualität ergeben; während Umlegungszuteilung und Veräußerung grundsätzlich vor Bebauung des Grundstücks stattfinden — die Veräußerung zudem je nach Baureifwerden des Grundstücks zu unterschiedlichen Zeitpunkten —, wird der Ausgleichsbetrag mit dem Abschluß der Sanierung (§ 41 Abs. 6 S. 1), also nach Bebauung, erhoben. Der Ausgleichsbetrag als abschließende und die Gleichbehandlung der Grundstückseigentümer herstellende Wertabschöpfung erfaßt deshalb auch Grundstücke, die an einer Umlegung beteiligt waren oder nach § 25 Abs. 6 veräußert worden sind, soweit sich für die Grundstücke noch nach Abschluß der Umlegung oder nach Veräußerung sanierungsbedingte Wertsteigerungen ergeben, und zwar aus Qualitätsänderungen der Grundstücke nach diesem Zeitpunkt, allerdings auch nur insoweit, als diese Qualitätsänderungen noch nicht gemäß § 23 S. 4 WertVO berücksichtigt sind. Werterhöhungen des Bodens, die nach einer Sanierungsumlegung oder nach der Veräußerung gemäß § 25 noch entstehen, können ihre Ursache in noch nachfolgenden Ordnungsmaßnahmen, z. B. wenn abschnittsweise saniert wird, oder in der Durchführung von Baumaßnahmen²⁰³ haben.

201 Vgl. unten 4. Teil Abschn. II 3 S. 170 f.

202 Ebenso im Grundsatz *Seele*, VR 1972, 421 ff; *Dieterich/Farenholtz*, S. 136; *Bielenberg*, StBauFG § 16 Rdn. 13, § 41 Rdn. 36. — Der vom Verfasser in seinem Kommentar zum StBauFG (2. Auflage 1972, § 41 Anm. 3 und 4) vertretene gegenteilige Standpunkt, der im übrigen auch von *Lange/Stahnke*, StBauFG § 16 Tz. 50, vertreten wird, wird aufgegeben.

203 *Seele*, a. a. O., ist allerdings der Meinung, daß Bodenwerterhöhungen infolge von Baumaßnahmen nicht abgeschöpft werden können, so daß dem Ausgleichsbetrag des § 41 nach abgeschlossener Umlegung kaum eine praktische Bedeutung zukomme. Vgl. dazu oben Abschn. III 3.4 S. 81 ff. Einzuräumen ist, daß aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Verwaltungspraxis die zweimalige Erhebung einer Abgabe für die Werterhöhung des Grundstückes nach Möglichkeit vermieden werden sollte.

5. Die Nichterhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen

Das Wertabschöpfungssystem des StBauFG ersetzt die Erhebung von Beiträgen für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen gem. §§ 127 ff BBauG und für deren Erweiterung und Verbesserung nach dem Kommunalabgabenrecht der Länder (vgl. § 128 Abs. 2 BBauG, sog. Ausbaubeiträge); denn die durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung verbesserten Bodenwerte, zu denen die Grundstücke veräußert, in der Umlegung zugeteilt oder zu einem Ausgleichsbetrag herangezogen werden, werden wesentlich durch die Herstellung oder Verbesserung und Erweiterung von Erschließungsanlagen im Zuge der Sanierungs- bzw. Entwicklungsmaßnahmen mitbeeinflusst. § 6 Abs. 7 (vgl. § 57 Abs. 1 Nr. 2) schließt deshalb in den förmlich festgelegten Gebieten die Erhebung dieser Beiträge aus. Nur Beiträge, die bereits entstanden sind, und zwar ganz oder als Teilbeiträge im Wege der Kostenspaltung (vgl. § 127 Abs. 3 BBauG)²⁰⁴, können noch erhoben werden.

§ 6 Abs. 7 ist auf Beiträge für Anlagen i. S. des § 127 Abs. 2 BBauG, also auf öffentliche, zum Anbau bestimmte Straßen, Wege und Plätze, Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete sowie Parkflächen und Grünanlagen innerhalb der Baugebiete, beschränkt. Die Bodenwertabschöpfung ersetzt also nicht auch die Erhebung von Beiträgen²⁰⁵, für andere Anlagen, die Erschließungsanlagen in einem weiteren Sinne sind, wie Anlagen zur Ableitung von Abwasser sowie zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser (vgl. § 127 Abs. 4 BBauG). Für diese Anlagen können auch in förmlich festgelegten Gebieten nach dem StBauFG Abgaben nach Landesrecht erhoben werden²⁰⁶.

Da die Herstellung von Erschließungsanlagen vom Grunderwerb und der Freilegung über die Herstellung der Fahrbahn mit zunächst provisorischer Decke bis zur Herstellung des Bürgersteigs und der Straßenbeleuchtung sich i. d. R. über einen längeren Zeitraum hinzieht und der Erschließungsbeitrag mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen, für Teilbeiträge mit dem Abschluß der „abgespaltenen“ Maßnahmen entsteht (§ 133 Abs. 2 BBauG), entstehen Schwierigkeiten, wenn ein Gebiet, in dem Erschließungsanlagen erst teilhergestellt sind und Beiträge noch nicht entstehen konnten, nach dem StBauFG förmlich als Sanierungsgebiet, Ersatz- und Ergänzungsgebiet oder als Entwicklungsbereich festgelegt wird. Die Erhebung von Beiträgen für die entstandenen Kosten ist mit der förmlichen Festlegung ausgeschlossen. Es stellt sich die Frage, ob die durch die Teilerschließung bewirkten Vorteile auch von der Bodenwertabschöpfung ausgeklammert bleiben.

204 Zu den „abspaltbaren“ Teileinrichtungen vgl. *Brügelmann/Förster*, BBauG § 127 Anm. VI 2 c; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG § 127 Rdn. 21.

205 Nach Landesrecht werden die Kosten der genannten Anlagen statt durch — einmalige — Beiträge auch durch — laufende — Gebühren gedeckt. — Aus der „weitgehenden Austauschbarkeit zwischen Gebühr und Beitrag“ schließt übrigens *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 117 ff (S. 129), daß Beiträge als eigenständige Abgabenart neben Gebühren und Steuern begrifflich nicht abgrenzbar seien; sie seien begrifflich entweder Gebühren oder Steuern.

206 Ebenso *Bielenberg*, StBauFG § 6 Rdn. 24.

Das StBauFG hat jedoch mit § 6 Abs. 7 in den Fällen der noch nicht abgerechneten Teilerschließung keine besondere Begünstigung der Eigentümer, deren Grundstücke durch die Teilerschließung bereits Qualitätsverbesserungen erfahren haben, bezweckt. Diese Qualitätsverbesserung kann vielmehr bei der Bodenwertabschöpfung nach dem StBauFG mitberücksichtigt werden. Das bedeutet keine Erweiterung der Bodenwertabschöpfung des StBauFG über den eigentlichen Anwendungsbereich hinaus. Es wird vielmehr nur die Tatsache, daß für die Kosten der Teilerschließung noch keine Beiträge entstanden waren, aber ohne förmliche Festlegung nach dem StBauFG demnächst entstanden wären, als wertmindernder Faktor bei der Ermittlung des nach § 23 maßgebenden Wertes berücksichtigt²⁰⁷. Dies ist keine Fiktion, sondern entspricht der Übung des „gewöhnlichen Grundstücksverkehrs“ (vgl. § 141 Abs. 2 BBauG), der Grundstücke, auf denen ein noch zu zahlender Erschließungsbeitrag als öffentliche Last ruht, als noch nicht „erschließungskostenfrei“ einen geringeren Wert beimißt, als bereits „erschließungskostenfreien“ Grundstücken²⁰⁸.

V. Die Ausgleichspflicht juristischer Personen des öffentlichen Rechts

In Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen liegen i. d. R. auch Grundstücke von juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Sie können Wertverbesserungen durch die städtebaulichen Maßnahmen erfahren. Hier stellt sich die Frage, ob und inwieweit sie der Bodenwertabschöpfung unterliegen. Die Frage stellt sich vor allem für die Grundstücke, für die das StBauFG im Hinblick auf die Erfüllung bestimmter öffentlicher Zwecke, wie der Landesverteidigung, des Bundesgrenzschutzes, des Zivilschutzes, der Polizei, oder im Hinblick auf die Zweckbestimmung öffentlicher Anlagen, wie Bundesfernstraßen, Landesstraßen, Bundesbahnanlagen usw., Sonderregelungen (vgl. §§ 12 Abs. 2, 15 Abs. 10, 53 Abs. 2 S. 2) in bezug auf die Einbeziehung in die Sanierungs- bzw. Entwicklungsmaßnahmen trifft. Sie stellt sich aber auch für Grundstücke von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die nicht den genannten Zwecken dienen.

207 Ebenso *Stemmler*, bei: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* § 57 Rdn. 34, in bezug auf die Einwurfsbewertung bei der Wertumlegung: „Nichtgezahlte Erschließungsbeiträge oder Beitragsanteile mindern in ihrer vollen kostenmäßigen Höhe den Einwurfswert.“

208 *Bonczek/Halstenberg*, Bau-Boden S. 207; *von Felde*, S. 64.

209 Die Frage dürfte allerdings kaum praktische Bedeutung gewinnen, da (a) bei der Sanierung ein Überschuß kaum entstehen wird, (b) bei Entwicklungsmaßnahmen, bei denen eher ein Überschuß entstehen könnte, § 48 nicht anwendbar ist (vgl. hierzu unter Abschn. VIII 3. S. 121).

1. Grundstücke der Gemeinde

Die Gemeinde als Maßnahmeträger der Sanierung oder Entwicklung ist Gläubiger der Ausgleichspflicht. Als Eigentümer von Grundstücken, die Wertverbesserungen erfahren, kann sie also nicht ausgleichspflichtig sein. Wertverbesserungen bei gemeindlichen Grundstücken sind aber im Rahmen der Überschußverteilung nach § 48 auf der Einnahmeseite von Bedeutung. Es kann bezüglich der Anrechnung von Wertverbesserungen gemeindlicher Grundstücke keinen Unterschied machen, ob die Gemeinde ein Grundstück veräußert und damit die Wertverbesserung in Geld als Einnahme erzielt, oder ob sie das im Wert gestiegene Grundstück behält²⁰⁹.

2. Grundstücke privilegierter Aufgabenträger

Das StBauFG privilegiert Grundstücke, die bestimmten in §§ 12 Abs. 2, 15 Abs. 10 und 53 Abs. 2 sowie in § 38 BBauG im einzelnen genannten öffentlichen Zwecken dienen²¹⁰. Voraussetzung für die Privilegierung ist nicht, daß die Grundstücke im Eigentum der betreffenden Aufgaben- und Bedarfsträger stehen; sie können auch in privatem Eigentum stehen²¹¹.

Sanierungsmaßnahmen dürfen auf den betreffenden Grundstücken nur mit Zustimmung des Aufgabenträgers durchgeführt werden (§ 12 Abs. 2)²¹². Der Erwerb und die Veräußerung der betreffenden Grundstücke bedürfen – auch im Hinblick auf den Preis – nicht der Genehmigung der Gemeinde (§ 15 Abs. 10)²¹³; allerdings sind sie materiellrechtlich einer an § 23 orientierten Preisbindung unterworfen (§ 15 Abs. 10 S. 3).

In Entwicklungsbereichen dürfen die gem. § 12 Abs. 2 privilegierten Grundstücke sowie bestimmte weitere Grundstücke, an deren Nutzung ein überragendes öffentliches Interesse besteht, überhaupt nur mit Zustimmung des Bedarfsträgers einbezogen werden (§ 53 Abs. 2 S. 2).

Soweit die privilegierten Grundstücke in das förmlich festgelegte Sanierungsgebiet bzw. den Entwicklungsbereich einbezogen werden, unterliegen sie grundsätzlich auch der Bodenwertabschöpfung; d. h. es entstehen für sanierungs- oder

210 Dazu im einzelnen *Bielenberg*, StBauFG § 12 Rdn. 11–19, § 15 Rdn. 82–84, § 53 Rdn. 21.

211 In diesem Fall wäre ohnehin nicht die juristische Person des öffentlichen Rechts ausgleichspflichtig, sondern allenfalls, wenn trotz der öffentlichen Zweckbestimmung eine Erhöhung des Verkehrswertes des Grundstücks eintritt (vgl. unten Abschn. 4, S. 106) der private Grundstückseigentümer.

212 § 12 Abs. 2 setzt voraus, daß die Grundstücke in das förmlich festgelegte Gebiet einbezogen sind. Bei der förmlichen Festlegung ist zu prüfen, ob ihre Einbeziehung zur zweckmäßigen Durchführung der Sanierung notwendig ist (vgl. oben Abschn. III 1, S. 68 ff).

213 Der in § 15 Abs. 10 angesprochene Kreis der „privilegierten“ Grundstücke ist allerdings enger als der in § 12 Abs. 2.

entwicklungsbedingte Werterhöhungen Ausgleichsbeträge nach § 41 (für den Entwicklungsbereich vgl. § 54 Abs. 3 S. 4, 5). Das StBauFG enthält keine Privilegierung dieser Grundstücke in bezug auf die Bodenwertabschöpfung. Auch aus dem allgemeinen Abgabenrecht läßt sich keine Privilegierung herleiten²¹⁴. Allerdings hat eine dauerhafte öffentliche Zweckbindung der Grundstücke im allgemeinen zur Folge, daß keine Erhöhungen der Verkehrswerte entstehen, daß für die Grundstücke nicht einmal Verkehrswerte bestehen.

3. Grundstücke nicht privilegierter Aufgabenträger

Grundstücken, die nicht den in §§ 12 Abs. 2, 15 Abs. 10 und 53 Abs. 3 S. 2 sowie in § 38 BauG genannten öffentlichen Zwecken dienen und die nicht der Gemeinde gehören, also z. B. Grundstücken der Kirchen, Grundstücken, auf denen sich Verwaltungsgebäude von Bundes- oder Landesbehörden oder eines Landkreises oder auf denen sich öffentliche Schulen, Hochschulen oder Krankenhäuser befinden, räumt das StBauFG keinerlei Sonderstellung²¹⁵ ein; sie werden auch bei der Wertabschöpfung ebenso behandelt wie Grundstücke von privaten Eigentümern. Allerdings kann auch hier die öffentliche Zweckbestimmung oder Nutzung des Grundstücks es mit sich bringen, daß die städtebaulichen Maßnahmen zu keiner Wertsteigerung der Grundstücke führen. Bei wirtschaftlich genutzten Grundstücken von öffentlichen Rechtsträgern, insbesondere bei solchen Grundstücken, die lediglich Fiskalvermögen darstellen, wirken sich Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in bezug auf den Bodenwert nicht anders aus, als bei sonstigen privat oder privatwirtschaftlich genutzten Grundstücken.

4. Bodenwerte bei Grundstücken öffentlicher Nutzung

Obwohl Grundstücke öffentlicher Aufgabenträger nicht generell von der Bodenwertabschöpfung ausgeschlossen sind, stellt sich dennoch für Grundstücke öffentlicher Nutzung die Frage, ob sie nicht deshalb von der Bodenwertabschöpfung ausgenommen sind, weil sie keine Werterhöhungen aufgrund der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen erfahren. Sie sind durch ihre Zweckbestimmung dem allgemeinen Grundstücksverkehr entzogen; es gibt für sie keine Verkehrswerte²¹⁶. Dennoch können die Grundstücke durch Sanierungsmaßnahmen Vorteile erlangen, die die Nutzbarkeit zu dem öffentlichen oder Gemeinbedarfszweck, dem sie dienen, verbessern.

214 Vgl. Kühn, AO § 97 Anm. 1 c.

215 § 2 verpflichtet jedoch andere öffentliche Rechtsträger zur Unterstützung der städtebaulichen Maßnahmen im Rahmen des Möglichen.

216 Vgl. Kiehlmann, S. 21 ff, 23 ff.

Es ist auch zu bedenken, daß die Bodenwertabschöpfung im StBauFG den Erschließungsbeitrag und den landesrechtlichen Beitrag für die Erweiterung und Verbesserung von Erschließungsanlagen ersetzt (§ 6 Abs. 7). Dem Erschließungsbeitrag und dem landesrechtlichen Ausbaubeitrag würden die Grundstücke, soweit die öffentliche oder Gemeinbedarfsnutzung – auch – in einer baulichen Nutzung besteht, unterliegen²¹⁷, wenn Erschließungsmaßnahmen oder Maßnahmen zur Verbesserung der Erschließung ohne Anwendung des StBauFG durchgeführt würden. Nur in Einzelfällen könnte der Erschließungsbeitrag nach § 135 Abs. 5 BBauG im öffentlichen Interesse erlassen werden²¹⁸.

Das StBauFG stellt jedoch bei der Wertabschöpfung nicht auf den Vorteil ab, sondern auf die Erhöhung des Verkehrswertes. Für die Umlegung nach § 57 BBauG, die auf demselben Prinzip beruht²¹⁹, wird deshalb der Standpunkt vertreten, daß die Grundstücke, die für eine öffentliche Nutzung zugeteilt werden, zum Einwurfswert zuzuteilen sind, zu dem Wert also, der, wäre das Grundstück ohne Umlegung unmittelbar zur Verwirklichung der öffentlichen Nutzung enteignet worden, als Entschädigung zu zahlen wäre²²⁰. Gleiches muß auch für die Bewertung der Grundstücke öffentlicher Nutzung bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gelten. Sie sind, weil und soweit sie keine Erhöhung des Verkehrswertes erfahren, von der Bodenwertabschöpfung ausgeschlossen.

VI. Die Verpflichtung zur Wertabschöpfung

Das StBauFG verpflichtet die Gemeinde, sanierungs- und entwicklungsbedingte Wertsteigerungen abzuschöpfen. Das bedeutet, daß die Gemeinde weder

- (a) ganz auf die Wertabschöpfung verzichten darf, noch
- (b) die Mehrwerte nur teilweise, also z. B. nur zu einem bestimmten Anteil, erheben, noch
- (c) in Einzelfällen nach Ermessen auf die Wertabschöpfung verzichten darf²²¹.

Die Verpflichtung zur Wertabschöpfung ergibt sich aus dem Wortlaut und der bodenpolitischen Zielsetzung des Gesetzes.

Nach § 15 Abs. 9 S. 2 dürfen Gemeinde und Sanierungstreuhänder beim freihändigen Grundstückserwerb keinen höheren Kaufpreis vereinbaren, als sich bei

217 Brügelmann/Förster, BBauG § 133 Anm. II 2 f.

218 Vgl. im einzelnen hierzu Mäder, DVBL 1974, 264 ff.

219 Vgl. oben I. Teil Abschn. IV 3.2 S. 34 f.

220 Stemmler, bei: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 57 Rdn. 37; vgl. auch Kiehlmann, a. a. O. (Fußn. 216).

221 Ebenso Bielenberg, StBauFG § 41 Rdn. 30.

entsprechender Anwendung des § 23 ergibt. Bei der Veräußerung der Grundstücke zur Bebauung *ist* der durch die Neuordnung bedingte Verkehrswert als Kaufpreis zugrunde zu legen (§ 25 Abs. 6). Auch für die Sanierungsumlegung schreibt § 16 Abs. 2 zwingend die Eingangsbewertung auf der Grundlage des § 23 und die Ausgangsbewertung auf der Grundlage der durch die Sanierung bedingten Neuordnung vor²²².

Beim Ausgleichsbetrag nach § 41 spricht das Gesetz zwar nicht ausdrücklich eine Verpflichtung der Gemeinde aus. Aus der Fassung des § 41 läßt sich jedoch schließen, daß das Gesetz die Erhebung von Ausgleichsbeträgen nicht in das Ermessen der Gemeinde stellen wollte. Das Gesetz regelt das Entstehen des Ausgleichsbetrages und seine Bemessung abschließend (§ 41 Abs. 4, 5); zur Entstehung bedarf es keines konstitutiven Aktes der Gemeinde. Der Ausgleichsbetrag entsteht kraft Gesetzes; die Gemeinde erläßt nur noch den die entstandene Abgabe festsetzenden Heranziehungsbescheid (§ 41 Abs. 8). Das Gesetz läßt in § 41 Abs. 4 S. 2 lediglich eine Vereinbarung über einen höheren Ausgleichsbetrag, nicht über einen geringeren zu. Als einzige Billigkeitsmaßnahme kennt es die Umwandlung des Ausgleichsbetrages in ein Tilgungsdarlehen. Auch aus der Gegenüberstellung des Ausgleichsbetrages nach § 41 zu dem nach § 42, den die Gemeinde erheben „kann“, ergibt sich, daß das Gesetz die Gemeinde zur Erhebung des Ausgleichsbetrages nach § 41 verpflichten wollte.

Der bodenpolitische Zweck des Gesetzes, die durch die öffentlichen Maßnahmen bedingten Bodenwertsteigerungen der Allgemeinheit zuzuführen, würde auch verfehlt, stünde der Gemeinde ein Ermessen zu, die Bodenwertabschöpfung vorzunehmen oder auf sie ganz oder teilweise zu verzichten²²³. Das StBauFG hat nur in der Überleitungsvorschrift des § 94 eine Ausnahme für einen vollen oder teilweisen Verzicht auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zugelassen²²⁴. Als Überleitungs- und Ausnahmenvorschrift ist § 94 jedoch einer erweiternden Auslegung nicht fähig. Schließlich spricht auch § 6 Abs. 7, der im Hinblick auf die Bodenwertabschöpfung die Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen ausschließt, für den zwingenden Charakter der Abschöpfung.

222 Die Gemeinde darf auch nach § 15 Abs. 3 S. 1, der nicht unmittelbar die Wertabschöpfung betrifft, entgegen dem Wortlaut („darf nur versagt werden“ statt „ist zu versagen“) einen Kaufvertrag nicht genehmigen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Wert des § 23 übersteigt; ebenso *Bielenberg*, StBauFG § 15 Rdn. 24; a. A. *Knipp*, DWV 1971, 345 ff, 352.

223 Auch beim Erschließungsbeitrag wird vor allem im Hinblick auf seinen bodenpolitischen Zweck allgemein eine Verpflichtung der Gemeinde zur Erhebung angenommen; vgl. BGH, 23. 4. 1969, DÖV 1970, 203; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG, § 129 Rdn. 17; *Schmidt*, Handbuch S. 97; *Brügelmann/Förster*, BBauG § 129 Anm. III 1. Allerdings kennt das BBauG in § 135 Abs. 5 einen ausnahmsweisen Erlaß; vgl. hierzu *Mäder*, DVBl. 1974, 264 ff. — Keine Ausnahme dagegen gibt es bei der Wertabschöpfung in der Umlegung, sondern nur, wie im StBauFG (§§ 25 Abs. 7, 41 Abs. 8), die ratenweise Stundung (§ 64 Abs. 2 BBauG).

224 Zur Möglichkeit und Notwendigkeit „weicher Überleitungen“ bei grundlegenden Reformen im Bereich des Art. 14 GG vgl. *Sendler*, DÖV 1974, 73 ff, 81; ders. DÖV, 1971, 16 ff, 23.

VII. Die Überschußverteilung nach § 48

§ 48 sieht nach Durchführung der Sanierung, d. h. nach Aufhebung der förmlichen Festlegung gem. § 51, eine Abrechnung von Einnahmen und Ausgaben und die Verteilung eines etwaigen Überschusses der Einnahmen über die Ausgaben an die Eigentümer vor²²⁵.

Zwar wird nach allgemeiner Auffassung der Fall, daß Überschüsse in der Sanierung entstehen, selten sein²²⁶, so daß die Vorschrift von geringer praktischer Bedeutung ist. Sie ist jedoch von Bedeutung für die rechtsdogmatische Einordnung der Bodenwertabschöpfung, insbesondere des Ausgleichsbetrages²²⁷.

Nach *Bielenberg*²²⁸ ist § 48 eine Durchbrechung des Prinzips der Bodenwertabschöpfung, wonach „kein Eigentümer unverdiente Gewinne aus der Sanierung ziehen soll“, sondern Gewinne „bei der Gemeinde als Repräsentantin der Allgemeinheit zu belassen“ sind.

Sieht man die Bodenwertabschöpfung als eine Fortentwicklung des Rechtsgedankens der Vorteilsausgleichung an²²⁹, wie er bei der Enteignungsentschädigung und der Baulandumlegung ausgeprägt ist²³⁰, so erscheint § 48 in der Tat in einem solchen System als ein Fremdkörper. Die enteignungs- und die umlegungsrechtliche Vorteilsausgleichung kennen keine Begrenzung der auszugleichenden Vorteile durch bestimmte Kosten oder Kostenanteile. Durch die kostenmäßige Begrenzung erhält die Wertabschöpfung Züge des abgaberechtlichen Beitragsbegriffs²³¹, bei dem ein Vorteilsausgleich im allgemeinen zur Deckung entstandener Kosten der Gemeinde (Kostendeckungsprinzip) stattfindet.

Allerdings fragt es sich, ob eine solche Einstufung nicht zu vordergründig ist, zumal da das Kommunalabgabenrecht für den Beitrag neben dem Kostendeckungsprinzip auch das sog. Äquivalenzprinzip kennt²³². Zwar ist § 48 ein Relikt der

225 *Hein*, StBauFG § 48 Anm. 3, macht zu Recht darauf aufmerksam, daß die Stundung von Ausgleichsbeträgen und Mehrwertanteilen im Kaufpreis nach §§ 41 Abs. 8 und 25 Abs. 7 dazu führt, daß eine Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben erst nach Eingang der letzten Tilgungsrate möglich ist. — Um eine solche zeitliche Verzögerung der Abrechnung zu vermeiden, dürfte es zulässig sein, gestundete Beträge in Höhe ihres Kapitalwertes unter Zugrundelegung eines bestimmten Ausfallrisikos abzurechnen.

226 Vgl. schon Begründung zum Entwurf Drs. VI/510 zu § 40; *Bielenberg*, StBauFG § 48 Rdn. 2; *Meyer/Stich/Schlichter*, StBauFG § 48 Rdn. 1.

227 Vgl. dazu unten 3. Teil Abschn. I 2 S. 131 ff.

228 StBauFG § 48 Rdn. 2.

229 Vgl. oben Abschn. IV 1.2 S. 92 ff.

230 Vgl. oben I. Teil IV 3.2 und 3.3 S. 34 f und 35 ff.

231 So rücken *Baumeister/Baumeister*, StBauFG § 41 Anm. 1, den Ausgleichsbetrag stark in die Nähe des Erschließungsbeitrags.

232 Vgl. im einzelnen unten 3. Teil Abschn. I 2 S. 132 f.

233 § 37 des Entwurfs VI/510; zur Entstehungsgeschichte im einzelnen vgl. oben Abschn. I 1 S. 58 ff.

ursprünglichen Konzeption des Ausgleichsbetrages als eines Beitrages zu den Kosten der Ordnungsmaßnahmen der Sanierung²³³. Obwohl § 48²³⁴ im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nicht geändert worden ist, hat er seine Bedeutung mit der Umformung des Ausgleichsbetrages zu einem echten Wertausgleich geändert. Würde man die Vorschrift in ihrem ursprünglichen Sinn, nämlich die Ausgleichsbeträge auf die abgerechneten Kosten der Ordnungsmaßnahmen zu begrenzen, auslegen, dann würde die im Gesetzgebungsverfahren geänderte Konzeption des Ausgleichsbetrages im Nachhinein wieder aufgehoben. Die Kommentarliteratur²³⁵ erweitert deshalb übereinstimmend den Begriff der für die Durchführung der Sanierung getätigten Ausgaben über den Begriff der Kosten der Ordnungsmaßnahmen, auf den er nach der Konzeption des Regierungsentwurfs (Entwurf VI/510) beschränkt war, hinaus z. B. auf die Kosten von sanierungsbedingten Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Baumaßnahmen i. S. des § 12 Abs. 1 Nr. 2 sind. Dies ist folgerichtig. Von der geänderten Konzeption der Wertabschöpfung als einer weiterentwickelten Vorteilsausgleichung her gebietet sich eine Auslegung des § 48 dahin, daß solche in Durchführung der Sanierung getätigten Ausgaben bei der Abrechnung zu berücksichtigen sind, die – auf das Sanierungsgebiet bezogen – mit ursächlich für die Wertverbesserung der Grundstücke sind; das ist die gesamte Regietätigkeit der Gemeinde zur Verwirklichung der Planung im Sanierungsgebiet, also z. B. auch die Förderung der Modernisierung und der Erneuerung von Gebäuden i. S. des § 43 Abs. 3 S. 2.

Die Interpretation des § 48 hat also von der im Gesetzgebungsverfahren gewandelten Konzeption des Ausgleichsbetrages auszugehen. § 48 erfährt damit einen Zusammenhang mit dem Motiv, das die rechtsdogmatische Grundlage der weiterentwickelten Vorteilsausgleichung ist, nämlich mit der adäquaten Ursächlichkeit der gemeindlichen Planung und Plandurchführungsinitiative für die Vorteilsentstehung.

Insofern stellt § 48 keinen Fremdkörper bei der Vorteilsausgleichung dar. Er hat gleichsam eine Kontrollfunktion. Grundlage des Bodenwertabschöpfungssystems ist es, daß tatsächlich nur solche Wertverbesserungen abgeschöpft werden sollen, die auf die gemeindliche Tätigkeit zurückzuführen sind; durch eigene Aufwendungen des Eigentümers bewirkte Wertsteigerungen sollen außer Betracht bleiben (§ 23 Abs. 2, § 41 Abs. 6 Nr. 2). § 48 stellt eine nachträgliche rechenmäßige Kontrolle dieses Grundsatzes dar; er fingiert zugleich, daß Wertsteigerungen, denen nicht entsprechende gemeindliche Aufwendungen gegenüberstehen, nicht durch die gemeindliche Sanierungstätigkeit adäquat bewirkt sind.

§ 48 gilt auch für die Wertabschöpfung in Ersatz- und Ergänzungsgebieten nach § 11²³⁶. Da den Werterhöhungen in diesen Gebieten im allgemeinen weniger hohe

234 § 40 des Entwurfs Drs. VI/510.

235 Vgl. z. B. *Bielenberg*, StBauFG § 48 Rdn. 8; *Meyer/Stich/Schlichter*, StBauFG § 48 Rdn. 5.

236 *Bielenberg*, StBauFG § 11 Rdn. 10.

Kosten der Gemeinde als in Sanierungsgebieten gegenüberstehen werden, könnte in diesen Gebieten eher ein Überschuf entstehen. Es fragt sich jedoch, ob die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde in beiden Gebieten nicht zusammenzurechnen sind, so daß ein Überschuf nur dann zu verteilen wäre, wenn insgesamt in beiden Gebieten die Einnahmen höher sind als die Ausgaben.

Die Festsetzung eines Ersatz- und Ergänzungsgebietes und die Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen dort hat ihre unmittelbare Ursache in der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen in einem anderen Gebiet. Das Ersatz- und Ergänzungsgebiet kann nur festgelegt werden, wenn sich aus den vorbereitenden Untersuchungen und dem Bebauungsplan für das Sanierungsgebiet ergibt, daß zur Erreichung des Sanierungszweckes Ersatz- und Ergänzungsflächen in Anspruch genommen werden müssen (§ 11 Abs. 1 S. 1). Aus den städtebaulichen Maßnahmen im Ersatz- und Ergänzungsgebiet resultierende Werterhöhungen sind also unmittelbar auf die Sanierung zurückzuführen und stehen auch mit den dafür aufgewandten Kosten in unmittelbarem Zusammenhang. Deshalb sind Sanierungsgebiet und Ersatz- und Ergänzungsgebiet nach § 48 als Einheit abzurechnen.

VIII. Besonderheiten der Bodenwertabschöpfung im Entwicklungsbereich

Die Bodenwertabschöpfung im Entwicklungsbereich weicht in drei Punkten entscheidend von der in Sanierungsgebieten ab: § 57 Abs. 4 durchbricht für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke die Grundregel des § 23 Abs. 2 für die Eingangsbewertung der Grundstücke. – Die Bodenwertabschöpfung geschieht primär über den gemeindlichen Durchgangserwerb (§§ 54 Abs. 3, 59); Ausgleichsbeträge werden nur für solche Grundstücke, die die Gemeinde ausnahmsweise nicht erworben hat, erhoben (§ 54 Abs. 3 S. 4, 5). – Schließlich findet eine Überschufverteilung nach Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben nach dem Muster des § 48 nicht statt.

1. Die Sonderbehandlung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke

Nach § 57 Abs. 1 Nr. 9 ist zwar für die Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen auch im Entwicklungsbereich § 23 anzuwenden, jedoch auf land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke nach § 57 Abs. 4 „mit der Maßgabe, daß in den Gebieten, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat, der Wert maßgebend ist, der in vergleichbaren Fällen im gewöhnlichen Geschäftsverkehr auf dem allgemeinen Grundstücksmarkt dort zu erzielen wäre, wo keine Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen sind.“

Der Sinn dieser wenig verständlich formulierten Ausnahmenvorschrift wird deutlicher, wenn man die Entstehungsgeschichte der Vorschrift betrachtet²³⁷.

Nach dem Regierungsentwurf²³⁸ sollten durch Rechtsverordnung Vorschriften „über die Mindesthöhe des Verkehrswertes landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich“ festgesetzt werden, wobei „die besonderen Belange der Land- und Forstwirtschaft angemessen zu berücksichtigen“ sein sollten. Damit sollte „klargestellt“ werden, „daß der Verkehrswert und nicht der landwirtschaftliche Nutzungswert maßgebend sein soll“²³⁹. Der weichende Landwirt sollte „einen sachgerechten Gegenwert für das abgegebene Grundstück“ erhalten²⁴⁰. Der Bundesrat²⁴¹ hingegen schlug im ersten Durchgang²⁴² vor, im Entwicklungsbereich „beim Erwerb land- oder forstwirtschaftlicher Grundstücke von dem Preis für vergleichbares Bauerwartungsland auszugehen“; denn „die Grundstückseigentümer im Entwicklungsbereich, die ihren gesamten Landbesitz aus Gründen aufgeben müssen, die anders als im Sanierungsgebiet mit dem bisherigen Zustand des Gebietes nichts zu tun haben, bringen ein größeres Opfer als die Eigentümer im Sanierungsgebiet“. Die Bundesregierung²⁴³ widersprach dem Vorschlag des Bundesrates. Es sei „nicht möglich, zu Gunsten einer bestimmten Gruppe von Betroffenen eine höhere Enteignungsschädigung vorzusehen.“ Das widerspreche dem Gleichheitssatz und dem Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG.

Die schließlich Gesetz gewordene Fassung des § 57 Abs. 4 hat den Begriff „innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert“ als Rechtsbegriff neu eingeführt²⁴⁴ und zugleich zum Ausdruck gebracht, daß dieser Wert für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke nicht maßgebend sein solle.

Das Flurbereinigungsgesetz und das Grundstücksverkehrsgesetz, Gesetze, die der Verbesserung der Agrarstruktur und der Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe dienen, verwenden den Begriff des „innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerts“ nicht. § 28 Abs. 1 FlurBG stellt für die Bewertung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke auf den Nutzen ab, den das Grundstück bei gemeinüblicher ordnungsmäßiger Bewirtschaftung jedem Besitzer nachhaltig gewähren kann. Allerdings sind bei der Landabfindung Umstände, die u. a. auf die Verwertung des Grundstücks wesentlichen Einfluß haben, zu berücksichtigen (§§ 44 Abs. 2 FlurBG). Unter diese Umstände fällt auch die Eigenschaft eines Grundstücks als

Bauerwartungsland; in diesem Fall ist der Wert des Grundstücks nach Vergleichspreisen als Verkehrswert zu ermitteln²⁴⁵.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG ist die Grundstücksverkehrsgenehmigung, die die Erhaltung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke für land- und forstwirtschaftliche Zwecke sichern soll, zu versagen, wenn der Gegenwert in einem groben Mißverhältnis zum Wert des veräußerten Grundstücks steht. Ausgangspunkt für die Prüfung, ob ein grobes Mißverhältnis zwischen Gegenwert und Wert des Grundstücks besteht, ist der nachhaltige, zu kapitalisierende landwirtschaftliche Reinertrag, wenn das Grundstück weiterhin landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich genutzt wird. Dabei werden Abweichungen von 5 oder 10 % generell als nicht grobe Abweichung hingenommen, während eine Abweichung von 50 % und mehr grundsätzlich als „grobes Mißverhältnis“ angesehen wird und in der Zwischenzone von 10 bis 50 % die Abweichung anhand der Besonderheiten des Einzelfalles beurteilt wird²⁴⁶. Wird ein Grundstück für andere als land- oder forstwirtschaftliche Zwecke veräußert, so darf die Genehmigung nicht mit der Begründung versagt werden, der Gegenwert stehe in einem groben Mißverhältnis zum Wert des Grundstücks (§ 9 Abs. 4 GrdstVG). Hier läßt das GrdstVG Verkehrswerte, die über dem landwirtschaftlichen Ertragswert liegen, zu.

Auch ansonsten unterscheidet die Wertermittlungspraxis zwischen Bauland und Nichtbauland²⁴⁷. Land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, die obwohl noch land- oder forstwirtschaftlich genutzt, bereits zu anderen als land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken gehandelt werden, sind danach Bauland (Bauerwartungsland) und werden nicht nach der land- bzw. forstwirtschaftlichen Ertragsfähigkeit bewertet, sondern nach außerlandwirtschaftlichen Verkehrswerten, die sich nach der erwarteten baulichen bzw. gewerblichen Nutzbarkeit richten²⁴⁸.

§ 57 Abs. 4 knüpft an den Wertbegriff im landwirtschaftlichen Bewertungswesen an. Der „innerlandwirtschaftliche Verkehrswert“ entspricht dem für die Flurbereinigung nach § 28 FlurBG maßgebenden landwirtschaftlichen Nutzungswert und dem nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG für die land- bzw. forstwirtschaftliche Bodenverkehrsgenehmigung maßgebenden Grundstückswert²⁴⁹. Beide Gesetze gehen davon aus, daß, wenn die land- bzw. forstwirtschaftliche Nutzung aufgegeben wird, d. h. wenn das Grundstück baulichen bzw. gewerblichen Zwecken zugeführt werden soll, nicht der land- bzw. forstwirtschaftliche Nutzwert maßgebend ist, sondern der – höhere – Verkehrswert. § 57 Abs. 4 hat den gleichen Ausgangspunkt. Die Entwicklungsmaßnahme führt die bis dahin land- oder forstwirtschaftlich genutzten

237 Vgl. hierzu im einzelnen auch *Bielenberg*, StBauFG Vorbem. vor § 53 Rdn. 13, 14; *Baumeister/Baumeister*, StBauFG § 57 Anm. 3.

238 Entwurf VI/510 § 48 Abs. 5.

239 Entwurf VI/510 Begründung zu § 48.

240 Entwurf VI/510 Anlage 3 zu Nr. 63 (§ 48 Abs. 5).

241 Entwurf VI/510 Anlage 2 zu Nr. 62 (zu § 48 Abs. 1 und 2).

242 Vgl. Art. 76 Abs. 2 GG.

243 Entwurf VI/510 Anlage 3 zu Nr. 62 (§ 48 Abs. 1 und 2).

244 *Brückner*, Wertermittlung von Grundstücken S. 320 unter Nr. 4.

245 *Steuer*, FlurBG § 44 Anm. 4 und 29, § 27 Anm. 4.

246 *Lange*, GrdstVG § 9 Anm. 5 a.

247 Vgl. *Just-Brückner*, Ermittlung des Bodenwerts, Abschn. 2, S. 34 ff, Abschn. 3, S. 135 ff.

248 Vgl. Richtlinien für die Ermittlung des Verkehrswertes von Grundstücken i. d. F. v. 27. 7. 1973 (Beil. 29/73 zum BAnz. Nr. 182 vom 27. 9. 1973), insbesondere Vorbem. und Nr. 1.

249 Vgl. Ausschlußbericht Bundestags-Drs. zu VI/2204 zu § 57.

Grundstücke einer baulichen bzw. gewerblichen Nutzung zu. § 57 Abs. 4 will ausschließen, daß diese Grundstücke zum land- bzw. forstwirtschaftlichen Nutzwert entschädigt werden.

Das Wertabschöpfungssystem des StBauFG, nämlich die Grundregel des § 23, beruht, wie ausgeführt²⁵⁰, wesentlich auf einer Ausweitung des enteignungsrechtlichen Prinzips der Vorwirkung, welches besagt, daß bestimmte durch das Unternehmen der öffentlichen Hand im Vorhinein bereits ausgelöste Qualitätsverbesserungen des Grundstücks nicht berücksichtigt werden. Im Zeitpunkt der tatsächlichen Inanspruchnahme des Grundstücks ist diese Qualität (Bauland bzw. Bauerwartungsland) jedoch gegeben; sie wird nur nicht berücksichtigt.

Im Falle des § 57 Abs. 4 ist im Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Grundstücke die Qualität Bauland, und zwar entsprechend der Planung für den Entwicklungsbereich, auch gegeben. § 57 Abs. 4 läßt jedoch – in Abweichung von § 23 Abs. 2 – das Vorwirkungsprinzip nicht voll zur Anwendung kommen; er kupert es gleichsam, und zwar indem er eine Fiktion zugrundelegt.

Bei der normalen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme findet die Gemeinde im Entwicklungsbereich bereits eine über dem Ackerlandpreis liegende Wertstufe (Bauerwartungsland) vor, weil der Grundstücksverkehr im allgemeinen bereits, lange bevor die konkrete Entwicklungsmaßnahme in Aussicht steht, eine künftige bauliche Entwicklung dieses Bereichs, z. B. wegen der Stadtnähe, der günstigen Verkehrslage usw. erwartet und deshalb bereits höhere Preise als landwirtschaftliche Nutzwerte zubilligt²⁵¹. § 23 Abs. 2 nimmt dieses Preisniveau – wenn es schon bestand – hin; denn es ist nicht durch die Aussicht auf die konkrete Entwicklungsmaßnahme bedingt.

§ 57 Abs. 4 hat den Fall im Auge, daß die verschiedenen Wertstufen, die ein Grundstück vom Ackerlandwert bis zum Baulandwert im Entwicklungsbereich im Normalfall durchmacht, übersprungen werden, und eine Entwicklungsmaßnahme – gleichsam wie aus heiterem Himmel – in ein Gebiet fällt, in dem vorher niemals mit einer baulichen Entwicklung gerechnet wurde. § 57 Abs. 4 setzt hier die Fiktion, als hätten die Grundstücke die normale Entwicklung vom Ackerland zum qualifizierten Bauland (i. S. des Baulands in städtebaulichen Entwicklungsbereichen) durchgemacht, nämlich über die Stufe der allgemeinen unspezifischen Bauerwartung. Der Vorwirkungsgrundsatz gilt zwar noch in § 57 Abs. 4, aber nur noch in abgeschwächter Form.

Dennoch bleibt § 57 Abs. 4 als Durchbrechung des Wertabschöpfungssystems des StBauFG problematisch. Dieses Wertabschöpfungssystem geht davon aus, daß die durch die städtebaulichen Maßnahmen i. S. des StBauFG bedingten

250 Vgl. oben Abschnitt IV 1.2 S. 92 ff.

251 Vgl. auch oben 1. Teil Fußn. 185.

Werterhöhungen voll abgeschöpft werden. § 57 Abs. 4 beläßt dem Eigentümer land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke einen bestimmten Anteil der städtebaulich bedingten Werterhöhungen.

Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG legen dem Gesetzgeber auf, bei der Inhaltsbestimmung des Eigentums das Allgemeinwohl zu berücksichtigen. Daraus läßt sich aber noch nicht schließen, daß die Verfassung in bezug auf durch Maßnahmen der öffentlichen Hand bedingte Bodenwerterhöhungen nur eine gesetzliche Regelung i. S. des § 23 Abs. 2, d. h. eine volle Abschöpfung, zuläßt und es verbietet, dem Eigentümer solche Werterhöhungen anteilig zu belassen. Gleiches gilt im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG, wonach die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen ist²⁵². Zwar hat der BGH²⁵³ mehrfach zum Ausdruck gebracht, daß es dem Grundsatz der gerechten Interessenabwägung bei der Festsetzung der Entschädigung widerspräche, würde dem Eigentümer das enteignete Grundstück in einer Qualität entschädigt, die es niemals besessen hat. Jedoch handelt es sich bei § 57 Abs. 4 – wie festgestellt – gar nicht um einen solchen Fall, sondern nur um eine abgeschwächte Vorwirkung.

Ist also § 57 Abs. 4 von Art. 14 GG her unbedenklich, so erscheint er jedoch im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG eher problematisch. Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet es, wesentlich gleiche Sachverhalte ungleich zu behandeln; er ist verletzt, wenn sich für die gesetzliche Differenzierung, hier die Bewertung land- bzw. forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke im Entwicklungsbereich, kein sachlich einleuchtender Grund finden läßt, wenn also für eine am Gerechtigkeitsgedanken ausgerichtete Betrachtungsweise die getroffene gesetzliche Regelung als willkürlich erscheinen muß²⁵⁴, wenn der Gesetzgeber die von ihm selbst statuierte Sachgesetzlichkeit, die Geschlossenheit des Systems, ohne wichtigen Grund durchbricht²⁵⁴.

Eine unzulässige ungleiche Behandlung kommt in Betracht

(a) gegenüber Eigentümern von nicht land- bzw. forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken (Ödland, Brachflächen usw.) und

252 Das BVerfG hält es z. B. im Urte. v. 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, 395, (sog. Hamburger Deich-Urteil) auch für zulässig, daß der Gesetzgeber „Belastungen der Eigentümer, die sachlich keine Enteignung darstellen, den strengeren Anforderungen des Enteignungsrechts“ unterstellt. – GEWOS, Verfassung S. 146 ff, 149, stellt allerdings bei fehlender oder grob sachwidriger Abwägung zum Nachteil der Allgemeinheit die Verfassungsmäßigkeit der Regelung in Frage; noch eindeutiger in dieser Richtung *Bielenberg*, DVBl. 1974, 113 ff, 115. Ebenso *Opfermann*, Die Enteignungsentschädigung S. 294 ff, der § 57 Nr. 4 wegen Verstoßes gegen das Interessenabwägungsgebot (Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG) für verfassungswidrig hält.

253 BGH, 22. 5. 1967, NJW 1967, 2306; vgl. auch Gelzer, Der Umfang des Entschädigungsanspruchs Rdn. 28 m. w. Nachw.

254 BVerfG, 23. 10. 1951, E 1, 14 ff, 52; 19. 3. 1974, NJW 1974, 939 ff; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG Art. 3 Rdn. 13, 14 m. w. Nachw.

254 a BVerfG, 5. 3. 1974, NJW 1974, 689 ff, 691.

(b) gegenüber Eigentümern in Sanierungsgebieten²⁵⁵ sowie in Ersatz- und Ergänzungsgebieten (§ 11),

deren Grundstücke ebenfalls bisher keinen höheren als den innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert hatten.

Dagegen scheidet eine Ungleichbehandlung gegenüber Eigentümern, die außerhalb von städtebaulichen Entwicklungsbereichen von einer Enteignung für städtebauliche Zwecke betroffen werden, aus; denn eine Enteignung nach dem BBauG setzt, soweit es sich um Grundstücke außerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen handelt, stets einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan voraus (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BBauG), so daß stets vor einer Enteignung und zu dem für die Bemessung der Entschädigung maßgebenden Zeitpunkt (vgl. §§ 93 Abs. 4, 95 Abs. 2 S. 1 BBauG) zumindest eine allgemeine Bauerwartung, und damit ein höherer als der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert besteht.

Auch gegenüber Eigentümern im Entwicklungsbereich oder in Sanierungsgebieten sowie in Ersatz- und Ergänzungsgebieten, deren Grundstücke bereits einen höheren als den innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert hatten und an der zusätzlich durch die städtebaulichen Maßnahmen eintretenden Werterhöhung keinen Anteil nehmen, liegt keine Ungleichbehandlung vor. Denn die Eigentümer von Grundstücken mit bisher nur innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerten sollen nicht an den spezifischen durch die Entwicklungsmaßnahmen bedingten Werterhöhungen teilnehmen (vgl. § 22 Abs. 3 WertVO), sondern so gestellt werden, wie eben die anderen Eigentümer mit höheren als innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerten, nämlich so, als sei der ersten Erwartung der Entwicklungsmaßnahme im Grundstücksverkehr, wie im allgemeinen üblich, eine allgemeine unspezifische Bauerwartung vorausgegangen. Insofern liegt also entgegen dem ersten Anschein kein Ausbruch aus dem allgemeinen System der Wertabschöpfung im StBauFG vor.

Es fragt sich deshalb nur, ob die Merkmale, an die die Differenzierung des § 57 Abs. 4 anknüpft, nämlich die Eigenschaft eines Grundstücks als land- oder forstwirtschaftlich genutzt sowie seine Belegenheit im Entwicklungsbereich, so wesentlich sind, daß die Fälle des § 57 Abs. 4 mit den oben unter (a) und (b) genannten nicht vergleichbar sind, oder ob sie unwesentlich sind und deshalb nicht zur Grundlage einer rechtlichen Differenzierung gemacht werden dürfen²⁵⁶.

Als Gründe für die differenzierte Behandlung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke kommen in Frage

255 In Sanierungsgebieten handelt es sich nur um eine theoretische Möglichkeit, da es sich hier um bebaute Gebiete handelt.

256 Vgl. Hesse, Grundzüge § 12 II 1 S. 175; vgl. auch BVerfG, 11. 5. 1970, E 28, 227 ff, 236 ff zur Verfassungswidrigkeit der unterschiedlichen Privilegierung der Landwirte bei der steuerlichen Erfassung der Gewinne aus der Veräußerung von Grund und Boden (früher § 4 Abs. 1 S. 3 EStG) wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz.

(a) dem Land- und Forstwirt ein „Stück Härteausgleich“ für die Betriebsaufgabe zu geben²⁵⁷,

(b) den Land- und Forstwirt für die Aufgabe der land- bzw. forstwirtschaftlichen Nutzung zu entschädigen, die er ohne die Entwicklungsmaßnahmen nicht oder nur gegen einen höheren als den innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert aufgeben würde²⁵⁸,

(c) dem Land- bzw. Forstwirt die Wiederbeschaffung eines land- bzw. forstwirtschaftlichen Betriebes zu erleichtern, wozu er möglicherweise Flächen zu höheren als den innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerten erwerben muß²⁵⁹.

Gegen alle diese Gesichtspunkte spricht, daß § 57 Abs. 4 an das Eigentum an den land- bzw. forstwirtschaftlichen Flächen anknüpft, nicht an die Betriebsinhaberschaft. Bei einem gepachteten Betrieb erhalte also nicht der betreffende Land- oder Forstwirt die über dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert liegende Entschädigung, sondern der Eigentümer und Verpächter. Gegen das Argument des Härteausgleichs spricht überdies, daß das StBauFG eine besondere Regelung über den Härteausgleich geschaffen hat (§ 85) und dabei die Gewährung eines Härteausgleichs und seine Bemessung von dem Nachweis einer individuellen Härte und von der Billigkeit abhängig gemacht hat. Eine pauschale Gewährung eines Härteausgleiches ohne diese Voraussetzungen bei Eigentümern land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke würde wiederum den Gleichheitssatz im Verhältnis zu allen anderen Betroffenen verletzen.

Gegen das Argument, die höhere Entschädigung solle die Wiederbeschaffung land- bzw. forstwirtschaftlicher Nutzflächen ermöglichen, spricht, daß das StBauFG über den Ersatzlandanspruch des § 100 BBauG (i. V. m. § 86 Abs. 1 StBauFG) hinaus in den §§ 68 und 70 besondere Vorschriften und Instrumente zur Beschaffung und Bereitstellung land- und forstwirtschaftlicher Ersatzflächen für weichende Land- und Forstwirte und in § 44 (i. V. m. § 58 für Entwicklungsgebiete) eine besondere Förderung zur anderweitigen Unterbringung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, soweit eine Entschädigung hierzu nicht ausreicht, geschaffen hat. Darüber hinaus hat der Land- und Forstwirt, dessen Entschädigung zur Wiederbeschaffung geeigneter Ersatzflächen nicht ausreicht, zum Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile auch einen Anspruch auf Härteausgleich nach § 85.

Die differenzierte Behandlung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke gegenüber anderen Grundstücken, die noch keinen außerlandwirtschaftlichen Verkehrswert haben, erscheint somit als willkürlich. § 57 Abs. 4 muß aber deshalb

257 Meyer/Stich/Schlichter, StBauFG § 57 Rdn. 17.

258 Ähnlich Bundesrat vgl. oben S. 112 mit Fußn. 242.

259 Meyer/Stich/Schlichter, a. a. O.

nicht nichtig sein, wenn er unter Beachtung des Sinns der Vorschrift und des gesetzgeberischen Ziels in Einklang mit der Verfassung ausgelegt werden kann²⁶⁰. Als solche Auslegung bietet sich an,

(a) § 57 Abs. 4 auf die Fälle zu beschränken, in denen land- und forstwirtschaftliche Grundstücke vom Eigentümer selbst genutzt werden oder

(b) § 57 Abs. 4 auf alle Fälle auszudehnen, in denen Grundstücke, seien sie land- oder forstwirtschaftlich, sonstwie oder gar nicht genutzt, noch keinen Verkehrswert haben, der von der allgemeinen Erwartung einer außerland- bzw. forstwirtschaftlichen, d. h. einer baulichen oder gewerblichen Nutzung, geprägt ist.

Gegen die Beschränkung des § 57 Abs. 4 auf eigengenutzte land- und forstwirtschaftliche Grundstücke spricht, daß das StBauFG, wie ausgeführt, eine Reihe von Instrumenten des individuellen Härteausgleichs und zur Förderung betriebserhaltender Maßnahmen geschaffen hat, die auch für land- und forstwirtschaftliche Betriebe gelten. Eine höhere Entschädigung für Land und Forstwirte auf eigengenutzten Grundstücken würde zudem in willkürlicher Weise zum einen Land- und Forstwirte, die als Pächter einen Betrieb führen²⁶¹, und zum anderen Eigentümer, die land- und forstwirtschaftliche Grundstücke verpachtet haben, diskriminieren.

Für die Verallgemeinerung des § 57 Abs. 4 i. S. von Buchst. (b) spricht zunächst, daß die Vorschrift eine entschädigungsrechtliche Vorschrift, und zwar zur Begrenzung des enteignungsrechtlichen Vorwirkungsgrundsatzes, ist; eine solche Vorschrift kann wesensgemäß nur auf objektive qualitäts- und wertbestimmende Merkmale der zu enteignenden Sache, nicht auf subjektive Merkmale der Betroffenen abstellen. Entscheidender aber ist noch, daß das StBauFG in den Fällen, in denen städtebauliche Maßnahmen nach dem StBauFG unvermittelt in ein Gebiet fallen, in denen es bisher noch keinerlei Aussicht auf eine bauliche Entwicklung gab, nicht die ganze – theoretisch angelegte – Härte des Gesetzes durchschlagen lassen wollte; denn das Gesetz erkennt in Gebieten mit einer bereits bestehenden allgemeinen Bauerwartung die entsprechenden Grundstückswerte, gleich welche Nutzung die Grundstücke haben, an. Da es im Normalfall die Wertstufe allgemeiner Bauerwartung nicht mitabschöpft, will es diese Wertstufe im Ausnahmefall, wo sie durch die unvermittelte Planung der Entwicklungsmaßnahmen übersprungen wird, ebenfalls aus der Wertabschöpfung ausklammern und bedient sich dazu einer Fiktion. Das kann aber nur für alle Grundstücke, die – gleich welcher Nutzung – diese Wertstufe vor Bekanntwerden der Entwicklungsmaßnahme nicht erreicht haben, in gleicher Weise gelten. Die Tatsache, daß § 57 Abs. 4 nur die land- und forstwirtschaftlich

260 Hesse, Grundzüge § 2 IV, S. 31 ff m. w. Nachw. zur verfassungskonformen Auslegung.

261 Es ist ein wesentliches gesetzgeberisches Ziel des StBauFG, Betroffene unabhängig von ihrer „formalen“ Rechtsstellung als Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstige Nutzungsberechtigte nach dem Maß ihrer Betroffenheit gleichzubehandeln. Vgl. z. B. §§ 1 Abs. 4 S. 2, 4 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2, 8 Abs. 2, 9 Abs. 1, 85.

genutzten Grundstücke nennt, ist damit zu erklären, daß die Problematik bei der Gesetzesberatung nur an diesen Fällen ins Bewußtsein trat. Daraus erklärt sich auch die Beschränkung der Regelung auf Entwicklungsmaßnahmen, die man im Gegensatz zu den Sanierungsmaßnahmen als „Städtebau auf der grünen Wiese“ ansah.

Eine verfassungskonforme Auslegung des § 57 Abs. 4 führt also zu einer Ausweitung der Vorschrift auf alle Fälle, in denen städtebauliche Maßnahmen nach dem StBauFG Grundstücke erfassen, für die sich bisher kein über dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert liegender Marktwert gebildet hat; d. h. § 57 Abs. 4 ist eine Ergänzung und Einschränkung des § 23 Abs. 2 mit dem gleichen Geltungsbereich wie diese Vorschrift²⁶².

2. Abschöpfung zum Wert vor Bebauung

Im Gegensatz zur Sanierung hat der Ausgleichsbetrag bei Entwicklungsmaßnahmen nur die Funktion, die entwicklungsbedingte Werterhöhung bei solchen Grundstücken abzuschöpfen, die die Gemeinde ausnahmsweise nicht erwirbt (§ 57 Abs. 3 S. 4 und 5). Grundstücke, die die Gemeinde erwirbt, – und das ist nach dem Willen des Gesetzgebers (§ 54 Abs. 3 S. 1) die Mehrzahl – und zur Bebauung wieder veräußert (§ 59), unterliegen nicht dem Ausgleichsbetrag, auch dann nicht mehr, wenn nach der Veräußerung noch entwicklungsbedingte Werterhöhungen eintreten, insbesondere also durch Baumaßnahmen, oder wenn die Entwicklungsmaßnahmen abschnittsweise durchgeführt werden. § 54 Abs. 3 S. 5, der die Vorschriften des § 41 Abs. 4 – 10 über die Erhebung des Ausgleichsbetrages bei der Sanierung schlechthin für entsprechend anwendbar erklärt, steht dem nicht entgegen; er bezieht sich nur auf Satz 4 des § 54 Abs. 3, d. h. auf den Fall, daß die Gemeinde ein Grundstück nicht erwirbt und der Eigentümer folglich Ausgleichsbeträge zu zahlen hat. In den Fällen des Erwerbs von Grundstücken (§ 54 Abs. 3 S. 1) und der Wiederveräußerung ist die dabei stattfindende Wertabschöpfung (§ 59 Abs. 5) abschließend. Verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere aus dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), ergeben sich aus dieser Differenzierung gegenüber der Wertabschöpfung in der Sanierung nicht:

(a) Sanierung und Entwicklung sind sehr unterschiedliche städtebauliche Maßnahmen auch im Hinblick auf ihre Relevanz für die Bodenwertentwicklung²⁶³. Während die Sanierung in bereits bebauten und erschlossenen Gebieten auf bereits relativ hohe Werte trifft und lediglich durch Verbesserung der städtebaulichen Situation insgesamt einschließlich der Baumaßnahmen Werterhöhungen bewirkt, schaffen Entwicklungsmaßnahmen durch Neuplanung und Neuerschließung überhaupt erst

262 Bielenberg, StBauFG § 57 Rdn. 20, will § 57 Abs. 4 – ebenfalls aus Gründen des Gleichheitsgrundsatzes – ausdehnen, allerdings nur auf land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke in Ersatz- und Ergänzungsgebieten (§ 11).

263 Vgl. oben Abschn. I 2 und 3 S. 62 ff und 64 f.

die Bebaubarkeit eines Gebiets. Die wesentliche Wertsteigerung wird bei der Entwicklungsmaßnahme durch die Planung und die Erschließung des bis dahin unbebauten Gebiets bewirkt.

(b) Bei der Sanierung wird die Veräußerung (§ 25) im allgemeinen Grundstück für Grundstück über einen längeren Zeitraum hin geschehen; die Erfassung von Werterhöhungen kann dabei nicht so gleichmäßig sein wie bei Entwicklungsmaßnahmen, bei denen ein ganzes Gebiet erschlossen und – parzelliert – gleichsam in einer Aktion an Bauwillige veräußert wird. Bei Entwicklungsmaßnahmen bedarf es deshalb nicht – wie bei der Sanierung – des Ausgleichsbetrages als eines Korrektivs zur Gleichbehandlung der Eigentümer, die die Grundstücke in den unterschiedlichsten Stadien des städtebaulichen Verfahrens erwerben.

Die Modifizierung der Wertabschöpfung im Entwicklungsbereich muß auch auf die Fälle durchschlagen, in denen die Gemeinde ausnahmsweise die Grundstücke nicht erwirbt, und deshalb beim Abschluß der Entwicklungsmaßnahmen (§ 54 Abs. 3 S. 5 i. V. m. § 41 Abs. 5 und 6)²⁶⁴ Ausgleichsbeträge erhebt. Würde die Bemessung des Ausgleichsbetrages auch auf die Wertverhältnisse (Grundstücksqualität) zum Zeitpunkt des Abschlusses der Entwicklungsmaßnahme abgestellt, so könnte der Eigentümer, der sein Grundstück im Entwicklungsbereich ausnahmsweise behält, bei der Wertabschöpfung schlechter gestellt sein als die übrigen Eigentümer, bei denen ein Neuordnungswert vor Durchführung der Baumaßnahmen zugrundegelegt würde. Für die Bemessung von Ausgleichsbeträgen im Entwicklungsbereich sind deshalb – im Gegensatz zur Sanierung – zur Gleichbehandlung aller Eigentümer im Entwicklungsbereich nicht die Wertverhältnisse (Grundstücksqualität) bei Abschluß der Entwicklungsmaßnahme, sondern die Wertverhältnisse bei Veräußerung der übrigen Grundstücke des Gebiets gem. § 59 vor der Bebauung zugrunde zu legen. Allerdings sind diese Wertverhältnisse in der Höhe in allen Fällen, bei der Veräußerung wie bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen, durch die Aussicht auf die bevorstehende Bebauung bestimmt²⁶⁵. Die Erwartung der Baumaßnahmen gemäß Bebauungsplan ist als wertbestimmender Faktor bei der Feststellung der Neuordnungswerte auch im Entwicklungsbereich mitzubersichtigen (§ 23 S. 4 WertVO)²⁶⁶.

264 Die Aufhebung der Rechtsverordnung über die förmliche Festlegung (§ 63) stellt den Abschluß der Entwicklungsmaßnahme rechtsverbindlich fest; *Bielenberg*, StBauFG § 63 Rdn. 5.

265 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 2.2 S. 11 ff.

266 Ebenso *Bielenberg*, StBauFG § 63 Rdn. 8. – Die Bewertung kann allerdings nicht darüber hinaus künftige, noch ungewisse Erwartungen spekulativ mitberücksichtigen, *Brügelmann/Förster*, BBauG Anhang A, WertVO, § 23 Anm. 3.

3. Keine Überschußverteilung

Anders als bei der Sanierung (§ 48) findet nach Abschluß der Entwicklungsmaßnahmen (§ 63) keine Überschußverteilung nach Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben statt. Ein etwaiger Überschuß bei der Bodenwertabschöpfung verbleibt bei der Gemeinde. Das gilt auch für Anpassungsgebiete im Entwicklungsbereich (vgl. § 62 S. 4); die hier entstehenden Einnahmen und Ausgaben gehen in die allgemeinen Einnahmen und Ausgaben der Entwicklungsmaßnahmen ein.

Der Unterschied zur Sanierung rechtfertigt sich aus der bereits dargestellten unterschiedlichen Relevanz von Entwicklungsmaßnahmen einerseits und von Sanierungsmaßnahmen andererseits auf die Bodenwertentwicklung. Sieht man – wie oben ausgeführt²⁶⁷ – die Überschußverteilung nach § 48 als ein Korrektiv in dem Sinne an, daß nur solche Werterhöhungen abgeschöpft werden, die auf die gemeindliche Tätigkeit zurückzuführen sind, so hat sie bei Entwicklungsmaßnahmen keinen Platz; denn Entwicklungsmaßnahmen werden bis zur Grundstücksveräußerung zwecks Bebauung, dem für die Wertabschöpfung maßgeblichen Zeitpunkt, ausschließlich von der Gemeinde veranlaßt und durchgeführt. Die von der Gemeinde abgeschöpften Bodenwerterhöhungen enthalten keinen Anteil, der nicht auf die gemeindliche Tätigkeit, also auf Aufwendungen der Eigentümer, zurückzuführen sein könnte, zumal da die Abschöpfung vor der Bauphase geschieht.

Im Hinblick auf die ursprünglichen Eigentümer liegt ein weiterer, den Ausschluß des § 48 rechtfertigender Grund darin, daß diese immer an den Werterhöhungen des Gebiets, nämlich in Höhe der allgemeinen – allerdings noch nicht durch die spezifische Entwicklungsmaßnahme beeinflussten – Baulanderwartungswerten teilnehmen, ohne diese durch eigene Aufwendungen bewirkt zu haben.

Anders könnte der Verzicht auf die Überschußverteilung bei der Wertabschöpfung in den Anpassungsgebieten (§ 62) zu beurteilen sein. Anpassungsmaßnahmen nach § 62 sind mehr den Sanierungsmaßnahmen vergleichbar als den Entwicklungsmaßnahmen im noch unbebauten Bereich. Jedoch können hier Werterhöhungen sowohl auf Maßnahmen, und damit auf gemeindliche Aufwendungen, im gesamten Entwicklungsbereich als auch auf solche im inneren Anpassungsgebiet zurückzuführen sein. Eine Trennung nach den die Werterhöhungen bedingenden Ursachen ist nicht möglich. Deshalb läßt sich auch eine von der Gesamtentwicklungsmaßnahme getrennte Abrechnung nach dem Muster des § 48 nur für die Anpassungsgebiete nicht durchführen²⁶⁸.

267 Abschn. VII S. 109 ff.

268 Hier besteht ein ähnlicher Zusammenhang wie zwischen Sanierungsmaßnahmen und Maßnahmen in Ersatz- und Ergänzungsgebieten nach § 11; vgl. oben Abschn. VII a. E. S. 111.

IX. Der Ausgleichsbetrag des Veranlassers nach § 42

Außerhalb der Bodenwertabschöpfung steht der Ausgleichsbetrag nach § 42. Im Zusammenhang mit der Bodenwertabschöpfung interessiert deshalb nur seine Abgrenzung zum Ausgleichsbetrag nach § 41 und seine Behandlung im Rahmen der Überschußverteilung nach § 48.

Der besondere Ausgleichsbetrag nach § 42 kann von Betrieben²⁶⁹ als Verursachern städtebaulicher Mißstände i. S. des § 3 Abs. 3 Nr. 1²⁷⁰ erhoben werden, und zwar zum Ausgleich der Vorteile, die der Betrieb aus der Durchführung der Sanierung²⁷¹ und damit der Beseitigung der städtebaulichen Mißstände erlangt.

Der Ausgleichsbetrag nach § 42 unterscheidet sich außer durch den Umstand, daß er nicht für Bodenwerterhöhungen, sondern für – noch näher zu kennzeichnende²⁷² – betriebswirtschaftliche Vorteile erhoben wird, auch dadurch vom Ausgleichsbetrag nach § 41, daß er auch von Betrieben außerhalb des förmlich festgelegten Sanierungsgebietes erhoben werden kann und daß die Gemeinde zur Erhebung überhaupt oder zur vollen Erhebung nicht verpflichtet ist, sondern darüber nach pflichtgemäßem Ermessen entscheidet.

1. Der Vorteilsbegriff des § 42

§ 42 beruht auf der Überlegung, daß städtebauliche Mißstände, z. B. in gemischt genutzten Gebieten häufig durch Betriebe (Immissionen) verursacht werden und daß zur Beseitigung der Mißstände zwischen den Alternativen zu entscheiden ist, entweder durch Sanierungsmaßnahmen, ggf. auch durch gewerbeaufsichtliche Maßnahmen oder Auflagen, die Störungen zu beseitigen (z. B. durch Betriebsverlagerung, Betriebsschließung, Auflagen für Immissionsschutzeinrichtungen usw.) oder aber die Wohnungen durch Sanierungsmaßnahmen zu verlagern, ggf. auch an ihnen im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen Immissionsschutzvorkehrungen (z. B. Doppelfenster gegen Lärmbelastigungen) zu treffen. Entscheidet sich die Gemeinde für die zweite Lösung, werden also die städtebaulichen Mißstände durch Maßnahmen auf der Seite der gestörten Nutzung beseitigt, kann der Betrieb daraus

269 Das Gesetz spricht nur vom Betrieb, der allerdings als wirtschaftliche Einheit nicht Abgabeschuldner sein kann. Abgabeschuldner ist die natürliche oder juristische Person, die Betreiber bzw. Inhaber des Betriebes ist.

270 Hier kommt vor allem Buchst. f) in Betracht: „Einwirkungen, die von Betrieben ausgehen, insbesondere durch Lärm, Verunreinigungen und Erschütterungen“.

271 Für Entwicklungsbereiche gilt § 42 nicht, außer für Anpassungsgebiete (§ 62) in Entwicklungsbereichen. Für Ersatz- und Ergänzungsgebiete nach § 11 ist § 42 nicht ausgeschlossen; er wird dort jedoch kaum praktisch werden.

272 Vgl. unten Abschn. 1.

Vorteile gewinnen²⁷³. Er erspart Aufwendungen für eine Verlagerung oder die Auslagerung bestimmter Produktionszweige oder für sonst notwendige Vorkehrungen und Einrichtungen zur Vermeidung oder Minderung von Emissionen, oder der Betrieb kann die Einschränkung der Produktion vermeiden oder die Möglichkeit einer Produktionsausweitung oder Betriebserweiterung gewinnen.

§ 42 Abs. 1 S. 2 führt folglich als Vorteil – und zugleich als Bemessungsgrundlage des Ausgleichsbetrages – „insbesondere die Werterhöhung des Betriebes oder die Ersparnis eigener Aufwendungen, die erforderlich geworden wären, um die Einwirkungen auszuschließen oder zu vermindern“, an.

Daß § 42 nicht etwaige sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen von Betriebsgrundstücken, sondern darüber hinausgehende bzw. daneben eintretende betriebswirtschaftliche Vorteile erfaßt, ist in § 42 Abs. 2 ausdrücklich nur für im Sanierungsgebiet gelegene Grundstücke klargestellt. Da jedoch auch außerhalb des förmlich festgelegten Gebiets gelegene Betriebe, deren Grundstücke nicht der Bodenwertabschöpfung nach § 41 unterliegen, als Veranlasser städtebaulicher Mißstände im Sanierungsgebiet zu dem Ausgleichsbetrag herangezogen werden können, könnte im Umkehrschluß aus § 42 Abs. 2 immerhin geschlossen werden, daß der Ausgleichsbetrag nach § 42 für Betriebe außerhalb des Sanierungsgebietes auch sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen miterfaßt. Dem steht jedoch entgegen, daß der Ausgleichsbetrag des § 42 nicht den Eigentümer von Betriebsgrundstücken belastet – was bei einer Abschöpfung von Bodenwerterhöhungen logisch wäre, sondern – in Verfolg des Verursacherprinzips²⁷⁴ – den ausgeübten Betrieb, d. h. den Betreiber oder Inhaber des die störenden Einwirkungen verursachenden Betriebs, der nicht Eigentümer der Grundstücke sein muß.

Selbst wenn man hiervon absieht, widerspräche es auch dem Gleichheitsgrundsatz, würden Bodenwerterhöhungen, die außerhalb förmlich festgelegter Sanierungsgebiete infolge von Sanierungsmaßnahmen entstehen, nur bei Grundstücken von emittierenden Betrieben abgeschöpft, nicht bei sonstigen Grundstücken, insbesondere nicht bei Grundstücken, auf denen eine gewerbliche oder industrielle Nutzung (mit potentiellen Emissionen) zulässig ist, aber noch nicht ausgeübt wird.

273 Aus dem Wortlaut des § 42 ergibt sich allerdings nicht ausdrücklich, daß ein Ausgleichsbetrag nicht auch im Falle der Verlagerung eines störenden Betriebes durch Sanierungsmaßnahmen entsteht. Die Anwendung des § 42 auf diese Fälle erübrigt sich aber, weil die dem verlagerten Betrieb entstehenden gleichartigen Vorteile (Produktionsausweitung, keine Auflagen zum Immissionsschutz) bereits – entschädigungsmindernd – bei der Bemessung der Entschädigung für die Aufgabe des alten Betriebs zu berücksichtigen sind (§ 93 Abs. 3 S. 1 BBauG, vgl. hierzu auch oben 1. Teil Abschn. IV 3.3, S. 36).

274 Zum Verursacherprinzip im Umweltschutzrecht vgl. *Rehlinger E.* – Zu Abgaben auf umweltbelastende Tätigkeiten in erster Linie mit dem Ziel, Anreize zur Vermeidung oder Minderung der Umweltbelastung zu setzen (vorbeugender Umweltschutz), daselbst S. 135 ff.

Dabei ist zu beachten, daß es sich ohnehin nur um Bodenwerterhöhungen handeln könnte, die sich durch Ausstrahlungen von unmittelbaren Sanierungsvorteilen im Sanierungsgebiet in Nachbarbereiche hinein erst mittelbar ergeben. Denn ein Sanierungsgebiet ist so abzugrenzen, daß alle Grundstücke, die unmittelbare den Bodenwert erhöhende Vorteile durch Sanierungsmaßnahmen erlangen — auch wenn es sich um voneinander getrennte Gebietsteile handelt —, in die förmliche Festlegung einzubeziehen sind, so daß sie auch der Bodenwertabschöpfung nach § 41 unterliegen²⁷⁵; das gilt auch für Grundstücke von Betrieben, die i. S. des § 42 Verursacher von städtebaulichen Mißständen sind. Wird also im Rahmen der Sanierung die Nutzbarkeit von Grundstücken emittierender Betriebe verbessert, z. B. durch bebauungsplanmäßige Erweiterung oder Erhöhung der gewerblichen oder industriellen Nutzbarkeit, durch bessere Erschließung für eine gewerbliche oder industrielle Nutzung oder durch Bodenordnung (Zuteilung von Erweiterungsflächen) — was erst durch Auslagerung von gestörten Nutzungen möglich wird —, so sind die Betriebsgrundstücke in die förmliche Festlegung einzubeziehen; die Bodenwerterhöhungen werden über § 41 abgeschöpft.

Ergeben sich aber über die unmittelbaren Sanierungsvorteile hinaus als Ausstrahlungen von Sanierungsmaßnahmen Bodenwerterhöhungen außerhalb des förmlich festgelegten Gebiets, so sind diese auch im Rahmen des § 42 nicht zu berücksichtigen; denn sie betreffen den Boden allgemein, unabhängig von der ausgeübten Nutzung. Sie können ohne Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz nicht bei der ausgeübten — gewerblichen oder industriellen — Nutzung abgeschöpft werden, während sie bei der zulässigen, aber noch nicht verwirklichten — gewerblichen oder industriellen — Nutzung dem Eigentümer verbleiben.

Eine Belastung nur der ausgeübten — gewerblichen oder industriellen — Nutzung ist nur insofern gerechtfertigt, als Vorteile auch nur bei der ausgeübten, nicht aber bei der erst zulässigen, aber noch nicht verwirklichten Nutzung, eintreten, nämlich insoweit, als Emissionen des ausgeübten und eingerichteten Betriebes aufrecht erhalten werden können, als also Aufwendungen für emissionshindernde oder hemmende Vorkehrungen erspart werden oder der Betrieb — unter Ausklammerung des Wertes der Grundstücke — wegen besserer Betriebsbedingungen im Wert steigt. Soweit in dem Gebiet, in dem der emittierende Betrieb liegt, die Bodenpreise auch der unbebauten — gewerblich oder industriell nutzbaren — Grundstücke allgemein im Hinblick auf die erleichterte gewerbliche Nutzung steigen, handelt es sich — insoweit auch bei den Grundstücken des ausgeübten Betriebes — um Werterhöhungen, die vom Ausgleichsbetrag nach § 42 ausgeklammert werden müssen.

275 Vgl. oben Abschn. III 1 S. 57 ff.

2. Ermittlung der Vorteile

Die Schwierigkeit der Ermittlung von Erhöhungen des Betriebswertes und von — fiktiven — Aufwendungen sind nicht zu verkennen.

Für die Ermittlung der Werterhöhung des Betriebes wird man die in der Rechtssprechung entwickelten Grundsätze zur Entschädigung für den enteignenden Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb²⁷⁶, und zwar mit umgekehrten Vorzeichen, heranziehen können. So geht der BGH z. B. davon aus, es wohne „jedem gewerblichen Unternehmen von der Sache her die Tendenz inne, sich zu erweitern oder zu verändern“; dieses Bestreben sei „ein Bestandteil des Betriebes, also bereits ein konkreter Vermögenswert, wenn es zu seiner Durchsetzung keiner weiteren umfangreichen Mittel oder Maßnahmen bedarf“²⁷⁷. Im Falle des § 42 wird dieser Vermögenswert durch die Maßnahmen der Gemeinde geschaffen. Zur Ermittlung des beim Eingriff in den ausgeübten und eingerichteten Gewerbebetrieb zu entschädigenden Vermögensschadens stellt der BGH grundsätzlich auf den „Verkehrswert der entzogenen Substanz“ und nicht auf eine „hypothetische Vermögensentwicklung“ also nicht im Hinblick auf die Erträge auf „eine Zuwachsrate für die Zukunft“ ab²⁷⁸. Bei einem den Betrieb nur teilweise treffenden enteignenden Eingriff ist der Wertverlust demnach aus der Differenz des Substanzwertes des Betriebes vor und nach dem Eingriff festzustellen. Das gleiche Prinzip kann bei der Ermittlung des Ausgleichsbetrages nach § 42 angewandt werden.

Bei der nach § 42 ebenfalls zulässigen Bemessung des Ausgleichsbetrages nach den ersparten Aufwendungen wird man es für zulässig erachten können, daß die Gemeinde die Vorteile des Betriebes an den ihr entstehenden Kosten, soweit sie unmittelbar auf die Beseitigung der Störungen zurückzuführen sind, mißt²⁷⁹. Denn bei den von der Gemeinde getroffenen Maßnahmen handelt es sich um solche, die dem Veranlasser obliegen hätten; sein Vorteil besteht in der Entlastung durch das Tätigwerden der Gemeinde. Man wird annehmen können, daß der Betrieb, hätte er zur Beseitigung oder Minderung der Störungen gleiche oder in gleicher Weise geeignete Maßnahmen getroffen, keinen geringeren Kostenaufwand gehabt hätte.

276 Vgl. Nachweise bei Kröner, S. 101 ff.; Gelzer, Der Umfang des Entschädigungsanspruchs Rdn. 307 ff, 311 ff. — Vgl. auch Badura, AöR 98 (1973), 153 ff.; Aust, NJW 1972, 750 f.

277 BGH, 12. 7. 1971, BRS 26, Nr. 116, S. 249; BGH, 8. 6. 1972, BRS 26, Nr. 112, S. 236.

278 BGH, 26. 6. 1972, BRS 26, Nr. 85, S. 164; BGH, 10. 1. 1972, BRS 26, Nr. 90 S. 174 f.

279 Nicht eindeutig Bielenberg, StBauFG § 42 Rdn. 12.

3. Einbeziehung des Ausgleichsbetrages in die Überschußverteilung

Fraglich ist, ob die Ausgleichsbeträge nach § 42 als Einnahmen der Gemeinde in die Überschußverteilung nach § 48 eingehen. Das Gesetz sagt dazu ausdrücklich nichts aus. Aus § 48 ergibt sich lediglich, daß Betriebsinhaber als Schuldner von Ausgleichsbeträgen nach § 42 bei der Verteilung eines etwaigen Überschusses nicht beteiligt sind, sondern nur Eigentümer von Grundstücken. Bielenberg²⁸⁰ schließt daraus sowie aus der Tatsache, daß auch Betriebe außerhalb des Sanierungsgebiets Ausgleichsbeträge nach § 42 erbringen, daß die Ausgleichsbeträge auch nicht als Einnahmen in die Rechnung nach § 48 eingehen. Denn sonst erlangten die Grundstückseigentümer im Sanierungsgebiet hieraus ungerechtfertigte Vorteile.

Die Frage ist nur dann von Interesse, wenn die von der Gemeinde nach § 42 erhobenen Ausgleichsbeträge höher sind als die von ihr aufgewandten Kosten zur Beseitigung der vom Betrieb verursachten städtebaulichen Mißstände. Nur dann nämlich können sie für die Überschußverteilung nach § 48 eine Bedeutung gewinnen.

Wird der Ausgleichsbetrag nach den ersparten Aufwendungen bemessen, also an den der Gemeinde entstandenen Kosten für die Beseitigung der Störungen — als Obergrenze — orientiert, können aus der Heranziehung des Veranlassers zu einem Ausgleichsbetrag keine Überschüsse entstehen. Wird der Ausgleichsbetrag nach der Werterhöhung des Betriebes bemessen, so ist es jedenfalls unwahrscheinlich, daß die Werterhöhung die von der Gemeinde für die Beseitigung der Störungen erbrachten Aufwendungen übersteigt. Denn wäre die Werterhöhung so hoch, dann kann angenommen werden, daß der Betrieb die von der Gemeinde ergriffenen Maßnahmen selbst durchgeführt hätte. Fälle, die dem § 42 zugrundeliegen, werden also regelmäßig solche sein, in denen die Kosten über den durch die Maßnahme für den Betrieb entstehenden Werterhöhungen liegen.

Die Frage der Einbeziehung des Ausgleichsbetrages nach § 42 in die Abrechnung nach § 48 dürfte also rein theoretischer Natur sein. Unterstellt man dennoch, daß die Kosten einmal geringer sein können als die dem Betrieb entstehenden Vorteile, und hält man es für zulässig, nach § 42 Ausgleichsbeträge festzusetzen, die die Kosten übersteigen, so ist dennoch die von Bielenberg²⁸¹ gegebene Begründung für den Ausschluß des Ausgleichsbetrages von der Abrechnung nach § 48 nicht überzeugend. Denn § 42 geht ja gerade davon aus, daß die störenden Einwirkungen des Betriebes wesentliche Ursache für die städtebaulichen Mißstände und damit auch für die geringen Werte der gestörten Grundstücke sind. Dann ist es aber nicht ungerechtfertigt, wenn die Einbeziehung des Ausgleichsbetrages des störenden Betriebes nach § 42 in die Abrechnung zu einer Minderung der Bodenwertabschöpfung bei den gestörten Grundstücken führt²⁸², sofern bei diesen im Falle des §

42 überhaupt Bodenwerterhöhungen eintreten. Darüber hinaus ist gegen die von Bielenberg vertretene Auffassung einzuwenden, daß die Aufwendungen für die Beseitigung oder Minderung der störenden Einwirkungen als Ausgaben auf jeden Fall in die Abrechnung nach § 48 einzubeziehen sind. Würde man in die Abrechnung nicht auch die Ausgleichsbeträge nach § 42 einstellen, so würden diese Kosten einseitig die Bilanz zum Nachteil der vom Betrieb gestörten Grundstückseigentümer, die sonst vielleicht mit einer Überschußverteilung rechnen könnten, belasten. In die Rechnung nach § 48 sind also auch die Ausgleichsbeträge nach § 42 einzustellen.

280 StBauFG § 42 Rdn. 13, 14.

281 Vgl. oben Fußn. 280.

282 Ähnlich Meyer/Stich/Schlichter, StBauFG § 42 Rdn. 6.

3. Teil

Einzelfragen bei der Anwendung des Abschöpfungs-systems

I. Die Bodenwertabschöpfung im System der öffentlichen Abgaben

Die Bodenwertabschöpfung im StBauFG ist kein einheitliches Rechtsinstitut, sondern ein System von abgestimmten Einzelmaßnahmen. Sie geschieht hoheitlich bei der Enteignung (§ 23 Abs. 2), in privatrechtlicher Form bei der Veräußerung (§§ 25 Abs. 6, 59 Abs. 5) und wiederum hoheitlich bei der Umlegung (§ 16 Abs. 2 i. V. m. § 64 BBauG) und bei der Festsetzung von Ausgleichsbeträgen (§ 41).

Nur die hoheitliche Abschöpfung bei der Umlegung und durch Ausgleichsbeträge läßt sich in das System der öffentlichen Abgaben einordnen, während die Abschöpfung bei der Enteignung dem Enteignungsentschädigungsrecht angehört, und die Abschöpfung bei der Veräußerung ausschließlich dem Privatrecht zuzuordnen ist und nur unter dem Gesichtspunkt des „Verwaltungsprivatrechts“ bestimmten öffentlich-rechtlichen Bindungen, insbesondere der Bindung an die Grundrechte, unterliegt¹.

Ausgleichsleistungen bei der Sanierungsumlegung für den umlegungs- und sonstigen sanierungsbedingten Mehrwert unterliegen den Vorschriften des BBauG; das StBauFG trifft hier, bis auf § 16 Abs. 2 S. 2 und 3, der die Bewertung der eingebrachten und der zuzuteilenden Grundstücke und damit auch die Höhe der Ausgleichsleistungen betrifft, keine besonderen Vorschriften. Es gilt also insbesondere § 64 BBauG, wonach die vom Eigentümer für den umlegungs- und sanierungsbedingten Mehrwert zu zahlende Ausgleichsleistung als Beitrag gilt und als öffentliche Last auf dem Grundstück ruht².

¹ Vgl. Hans J. Wolff/Bachof, VwR I § 23 II b, S. 108; vgl. auch Menger, DÖV 1969, 153 ff, 161, wonach sich die verwaltungsprivatrechtliche Frage des Ob nach den Regeln des öffentlichen Rechts beantwortet; so schon ders. in DÖV 1955, 587 ff, 591.

² Vgl. hierzu auch BVerfG, 17. 12. 1964, E 18, 274 ff; Brügelmann/Stahnke, BBauG § 64 Anm. 4.

1. Der Ausgleichsbetrag als öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht

Der Ausgleichsbetrag nach § 41 ist eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht, deren Zweck zumindest auch darin besteht, vom Staat (Gemeinde) zu bewältigende Aufgaben zu finanzieren; er ist folglich eine öffentliche Abgabe³. Das könnte im Hinblick auf § 41 Abs. 8 S. 2 und 3 zweifelhaft sein, der die Umwandlung des Ausgleichsbetrages in ein „Tilgungsdarlehen“ und eine Regelung für die hypothekarische Sicherung des „Darlehens“ vorsieht. Außerdem läßt § 41 Abs. 4 S. 2 Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Eigentümer über einen höheren als den gesetzlichen Ausgleichsbetrag zu. Daraus könnte geschlossen werden, daß der Ausgleichsbetrag eine kraft Gesetzes entstehende privatrechtliche Geldforderung wäre, wie der sanierungsbedingte Mehrwert im Falle der Veräußerung nach § 25 als Anteil des Kaufpreises auch eine privatrechtliche Geldforderung ist. Jedoch wäre es ungewöhnlich, wenn das Gesetz eine einseitig entstehende Geldleistungspflicht gegenüber einem Träger öffentlicher Gewalt, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, dem Privatrecht zuordnen würde. Daß das Gesetz dies nicht will, kann aus § 41 Abs. 8 S. 1 entnommen werden, der klarstellt, daß die Gemeinde den Ausgleichsbetrag durch Bescheid anfordert und daß die Zustellung des Bescheides die Fälligkeit auslöst. Auch § 41 Abs. 4 S. 2, der Vereinbarungen über die Höhe des Betrages ermöglicht, steht der Annahme, daß der Ausgleichsbetrag eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht ist, nicht entgegen, sondern bestätigt eher den öffentlich-rechtlichen Charakter des Ausgleichsbetrages. Wäre der Ausgleichsbetrag privatrechtlich, hätte es einer solchen Vorschrift nicht bedurft. Da aber öffentliche Abgaben nicht ohne weiteres der Vertragsautonomie unterliegen⁴, bedurfte es für die Ausnahme einer ausdrücklichen Regelung.

Die in § 41 Abs. 8 S. 2 vorgesehene Umwandlung in ein „Tilgungsdarlehen“ ist, wie noch dargestellt wird⁵, lediglich eine ratenweise Stundung der – nach wie vor öffentlich-rechtlich bleibenden – Geldleistungspflicht.

3 Kruse, Steuerrecht § 3 I S. 16 f, sieht den Begriff „öffentliche Lasten“ als Oberbegriff für öffentliche Geld-, Sach- und Dienstleistungspflichten an; die öffentlichen Geldleistungspflichten bezeichnet er generell als öffentliche Abgaben. – Kritisch hierzu Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz S. 7 ff., der den Begriff der öffentlichen Abgabe zu Recht auf solche öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten beschränkt, deren Auferlegung – zumindest nicht nur in ganz untergeordnetem Maße – deshalb geschieht, damit der Staat die von ihm zu bewältigenden Aufgaben finanzieren kann.

4 Vgl. unten Abschn. 4 S. 136 mit Fußn. 35.

5 Vgl. unten Abschn. 4 a. E. S. 139.

2. Der Ausgleichsbetrag als Beitrag

Es liegt nahe, den Ausgleichsbetrag nach § 41 als Beitrag⁶ oder zumindest als beitragsähnliche Abgabe⁷ einzustufen.

Allerdings könnte auch die Einstufung als Steuer in Frage kommen. So hat das BVerfG in seinem Rechtsgutachten vom 16. 6. 1954⁸ zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Bodenrechts eine Wertsteigerungsabgabe, die die Abschöpfung der Wertsteigerungen bezweckt, „die ohne Aufwand der Eigentümer an Arbeit und Kapital durch Maßnahmen der Allgemeinheit, insbesondere durch die Auswirkungen der städtebaulichen Planung, entstanden sind“, als Steuer, und zwar als solche mit örtlich bedingtem Wirkungskreis (vgl. Art. 105 Abs. 2 Nr. 1), bewertet.

Für die Abgabe nach § 9 KAG Schl.-H. zur Deckung von durch Wohnungsneubau verursachten kommunalen Wohnungsbaufolgekosten hat es das BVerwG⁹ offen gelassen, um welche Abgabeart es sich, insbesondere ob es sich um eine Steuer¹⁰ handelt. Das BVerwG sprach der Abgabe jedenfalls das Merkmal ab, daß sie „in enger Beziehung zu einer besonderen Gegenleistung der Gemeinde oder einem sonstigen bestimmbar wirtschaftlichen Vorteil steht“. Sie folge vielmehr dem „Verursachungsprinzip im Sinne eines allgemeinen – nicht speziellen – Äquivalenzgedankens“, der im übrigen das gesamte Kommunalabgabenrecht, einschließlich der Grundsteuer beherrsche.

Dem Ausgleichsbetrag nach § 41 fehlt jedoch das die Steuer kennzeichnende Merkmal, daß es sich um eine Geldleistung handelt, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellt (§ 1 AO)¹¹. Der Ausgleichsbetrag folgt einem speziellen Äquivalenzprinzip; er ist Gegenleistung für den durch die gemeindliche Tätigkeit bewirkten Sanierungs- bzw. Entwicklungsvorteil. Zur – vergleichbaren – Mehrwertabschöpfung in der Umlegung nach §§ 45 ff BBauG hat das BVerfG in seinem Beschluß vom 17. 12. 1964¹² denn auch ausdrücklich klargestellt, daß der Gegenstand seines Rechtsgutachtens vom 16. 6. 1954 „die allgemeine Abschöpfung

6 Meyer/Stich/Schlichter, StBauFG § 41 Rdn. 7; Baumeister/Baumeister, StBauFG § 41 Anm. 3–5.

7 Bielenberg, StBauFG § 41 Rdn. 17.

8 BVerfGE 3, 407 ff, 434.

9 30. 11. 1973, NJW 1974, 659 ff, 660 ff

10 Gegen die Annahme einer Steuer Borchert, NJW 1974, 963.

11 Zum Merkmal der fehlenden Gegenleistung beim Steuerbegriff vgl. Kruse, Steuerrecht § 3 II 1, S. 17 ff; Tipke/Kruse, AO § 1 Rdn. 8.

12 BVerfG 18, 274 ff, 284, 287, zust. Brodersen, in: Festschrift für Wacke, S. 103 ff, 108 und dortige Fußn. 33, auch in bezug auf den Ausgleichsbetrag nach § 41 unter Ablehnung des angeblich von Hein, StBauFG § 94 Anm. 1, vertretenen Standpunktes, der Ausgleichsbetrag nach § 41 sei eine „steuerähnliche“ Abgabe; Hein, a. a. O., tendiert in Wirklichkeit mehr zum Beitragscharakter des Ausgleichsbetrages.

von unverdienten ... durch Maßnahmen der Allgemeinheit bewirkten Bodenwertsteigerungen im Sinne einer generellen Wertzuwachssteuer“ gewesen sei, nicht eine Vorteilsausgleichung, wie es sie schon in den damals geltenden Aufbaugesetzen der Länder gegeben habe.

Das BVerfG hat in diesem Beschluß den Umlegungswertausgleich, dem „das konstituierende Merkmal der Steuer, daß nämlich die Geldleistung in keiner Beziehung zu einer Gegenleistung oder einem sonstigen Vorteil steht“, fehle, als Beitrag, zumindest aber als „beitragsähnliche Zahlungspflicht“ angesehen¹³.

Für den Ausgleichsbetrag nach § 41 gilt das Gleiche. Er ist, wie ausgeführt¹⁴, eine besondere Ausprägung der Vorteilsausgleichung. Er steht in unmittelbarer Beziehung zu den von der Gemeinde initiierten, durchgeführten und finanzierten städtebaulichen Maßnahmen und den durch diese bewirkten Vorteilen für die Grundstücke. Diese Vorteile sind Bemessungsgrundlage der Abgabe (spezielles Äquivalenzprinzip). Daß beim Ausgleichsbetrag nicht die städtebaulichen Kosten der Gemeinde unmittelbar eine Bemessungsgrundlage für das Aufkommen aus der Mehrwertabschöpfung insgesamt darstellen, tut dem Beitragscharakter keinen Abbruch. Das Kostendeckungsprinzip ist nur ein mögliches Prinzip bei der Bemessung von Beiträgen, und zwar nicht einmal zur individuellen Bemessung des einzelnen Beitrags, sondern nur zur Begrenzung des Beitragsaufkommens insgesamt¹⁵, das nur dann ausschließlich gilt, wenn das betreffende Gesetz es vorschreibt¹⁶. Ein gleichwertiges Prinzip für die Beitragsbemessung ist das Äquivalenzprinzip¹⁷. Es reicht, um eine Abgabe als Beitrag zu qualifizieren, aus, daß öffentliches Unternehmen und Abgabenerhebung im Verhältnis von Leistung und Gegenleistung stehen, wobei die Abgabe sowohl nach den Kosten des Unternehmens (Kostendeckungsprinzip) als auch nach dem Wert für den Abgabenschuldner (Äquivalenzprinzip) bemessen werden kann; beide Prinzipien können miteinander verbunden werden. Beim Ausgleichsbetrag schlägt das Äquivalenzprinzip stärker durch als das Kostendeckungsprinzip; letzteres ist lediglich noch rudimentär in § 48 enthalten¹⁸.

13 So schon BGH, 13. 3. 1958, BBauBl. 1958, 533, zum Umlegungswertausgleich nach dem AufbauG Hess. und BVerfG, 6. 8. 1959, E 10, 3 ff, 7 zum Umlegungswertausgleich nach dem AufbauG NW.

14 Vgl. oben 2. Teil Abschn. IV 4, S. 100 f.

15 *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 271 ff, 280, hält deshalb zu Recht das Kostendeckungsprinzip als Mittel des individuellen Schutzes des Abgabenschuldners vor überhöhten Abgaben für unbrauchbar.

16 wie z. B. § 128 BBauG für den Erschließungsbeitrag; ebenso *Wilke*, a. a. O. S. 292.

17 *Kruse*, Steuerrecht § 3 II 3, S. 22 f. — Zu den beiden Prinzipien bei der Bemessung von Gebühren vgl. *Leisner* in: Gedächtnisschrift für *Hans Peters* S. 730 ff; *Leisner* (S. 744) sieht das Äquivalenzprinzip sogar überall dort für vorrangig an, wo für Leistungen der Verwaltung ein Marktwert bestimmbar ist. — Kritisch zum Äquivalenzprinzip als Bemessungsgrundlage und als Beschränkung der „Gebührengewalt der öffentlichen Hand“ *Wilke*, a. a. O., S. 258 ff, 301 ff; *Wilke* sieht statt dessen im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine bessere Grundlage für die Beschränkung der Gebührengewalt.

18 Vgl. oben 2. Teil Abschn. VII S. 109 ff.

In dem schon zitierten Beschluß vom 17. 12. 1964¹⁹ zum Umlegungswertausgleich hat das BVerfG ausgeführt, die Geldleistung sei nicht deshalb, weil sie nicht als einziger Zweck habe, die Aufwendungen der Gemeinde für die Umlegung zu decken, eine Steuer; dies rechtfertige es allenfalls, die Abgabe nicht als Beitrag, sondern als beitragsähnliche Zahlungspflicht zu kennzeichnen. Diese Aussage des BVerfG's betrifft indes nicht die Bemessung des Beitrages nach dem Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzip, sondern den Zweck der Abgabenerhebung.

Das BVerfG hat mit der Unterscheidung zwischen Beitrag und beitragsähnlicher Abgabe nicht abschließend zu der Frage Stellung genommen, ob die Kostendeckung einziger Zweck des Beitrages sein müsse²⁰. Diese Frage kann indes beim Ausgleichsbetrag nach § 41 dahinstehen. Noch eindeutiger als beim Umlegungswertausgleich im BBauG steht beim Ausgleichsbetrag nach § 41 die Deckung der Kosten als Zweck der Abgabenerhebung im Vordergrund. Das gilt für den Ausgleichsbetrag in der Sanierung wie auch bei Entwicklungsmaßnahmen. Bei der Umlegung nach dem BBauG dienen die abgeschöpften Bodenmehrwerte nicht nur der Deckung der unmittelbaren Kosten der Umlegung, sondern auch der teilweisen Deckung von Kosten der nachfolgenden städtebaulichen Maßnahmen, insbesondere der Erschließung²¹. Insofern geht der Umlegungswertausgleich über den Zweck der Deckung der Verfahrens- und Sachkosten der Umlegung hinaus. Bei der Sanierung hingegen handelt es sich von der Vorbereitung bis zum Abschluß der Bebauung um einen einheitlichen, von der Gemeinde betriebenen Vorgang, bei dem der Gemeinde Kosten entstehen und bei der Bodenwerterhöhungen entstehen, die die Gemeinde abschöpft. Die abgeschöpften Beträge dienen keinem über die Sanierung hinausgehenden Zweck. Gleiches gilt bei Entwicklungsmaßnahmen. Der Ausgleichsbetrag kann somit, selbst wenn man die vom BVerfG angedeutete Unterscheidung zwischen Beitrag und beitragsähnlicher Abgabe, bei der die Kostendeckung nicht der einzige Zweck sein muß, zugrunde legt, als Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn eingestuft werden²². Daß das StBauFG ihn nicht ausdrücklich als solchen deklariert, wie es z. B. das BBauG für den Umlegungswertausgleich (§ 64 Abs. 3 BBauG) tut, steht diesem Ergebnis nicht entgegen.

Das rechtsstaatliche Bestimmtheiterfordernis ist für den Ausgleichsbetrag erfüllt. § 41 Abs. 4 bis 10 i. V. m. § 91 Nr. 2 und § 24 WertVO bestimmt insbesondere auch im Hinblick auf die Höhe die Abgabe mit der rechtsstaatlich gebotenen Bestimmtheit. Diese kann, wie ausgeführt²³, keine exakte Vorausberechenbarkeit sein; es liegt im Wesen einer auf der Vorteilsausgleichung beruhenden Abgabe, daß

19 Vgl. oben S. 131 Fußn. 12.

20 Zur Zulässigkeit von Gebühren, deren Zweck nicht die Kostendeckung öffentlicher Einrichtungen ist, sondern die ordnungs- und wirtschaftspolitische Zwecke verfolgen, vgl. *Sandler*, DÖV 1974, 217 ff, 222 ff; ebenso *Wilke* a. a. O. S. 11 ff.

21 *Schrödter*, BBauG § 58 Rdn. 4.

22 Vgl. allerdings *Wilke*, a. a. O., S. 117 ff, der Beiträge als eigenständige, gegenüber Gebühren und Steuern eindeutig abgrenzbare Abgabeart nicht anerkennt. Beiträge, „im Grenzbereich zwischen Steuer und Gebühr angesiedelt“ (S. 134), seien, je nach „individueller Zurechenbarkeit“ oder Nichtzurechenbarkeit zu einer Leistung der öffentlichen Hand, der Sache nach Gebühren oder Steuern.

23 Vgl. oben I. Teil Abschn. V 4 Buchst. f S. 53 f.

sie erst nach Entstehen der entsprechenden Vorteile bestimmt werden kann. Die erforderliche Bestimmbarkeit ist insbesondere durch das in der WertVO geregelte Verfahren und die Grundsätze der Verkehrswertermittlung gegeben²⁴. Für die Feststellung der Höhe der Abgabe kommen dabei vor allem Vergleichspreise in Frage, die sowohl für die Eingangs- wie für die Neuordnungswerte objektiv ermittelbar sind. Die rechtsstaatlich gebotene Bestimmbarkeit ist auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß die für den Ausgleichsbetrag maßgebenden Verkehrswerte nur auf Grund besonderer Fachkunde feststellbar sind und deshalb i. d. R. — auf Antrag — vom Gutachterausschuß ermittelt werden (§ 41 Abs. 5 S. 4). Die Kompliziertheit der Feststellung der Abgabenhöhe auf Grund einer Ermittlung zweier Bodenwerte ist in der Bemessung der Abgabe nach dem Äquivalenzprinzip begründet²⁵. Im übrigen ist, wie noch dargestellt wird²⁶, die Bemessung der Abgabe voll gerichtlich nachprüfbar; das Gutachten des Gutachterausschusses ist weder für die Gemeinde noch für das Gericht bindend.

Der Ausgleichsbetrag ist ein dem Eigentümer²⁷ des Grundstücks persönlich obliegender Beitrag. Anders als das BBauG dies für den Umlegungswertausgleich (§ 64 Abs. 3 BBauG) und den Erschließungsbeitrag (§ 134 Abs. 2 BBauG) tut, deklariert das StBauFG den Beitrag nicht als öffentliche auf dem Grundstück ruhende Last. Im Fall der Zwangsvollstreckung genießt die Gemeinde mit dem Ausgleichsbetrag also nicht das bevorzugte Befriedigungsrecht nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG, im Falle des Konkurses nicht das Recht auf abgesonderte Befriedigung nach § 49 Abs. 1 Nr. 1 KO. Das StBauFG geht deshalb davon aus, daß die Gemeinde den Ausgleichsbetrag zur Vermeidung von etwaigen Ausfällen hypothekarisch sichern läßt (§ 41 Abs. 8 S. 3).

Der Charakter des Ausgleichsbetrages als Beitrag hat zur Folge, daß, soweit das StBauFG keine Regelungen enthält, das Kommunalabgabenrecht der Länder ergänzend gilt²⁸. Das betrifft vor allem die Frage der Verjährung²⁹ und die der Erhebung (Beitreibung)³⁰ des Ausgleichsbetrages.

24 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 1 S. 6 ff.

25 Vgl. z. B. auch BVerwG, 15. 10. 1971, E 39, 5 ff im Hinblick auf die Bemessung einer Fremdenverkehrsabgabe aufgrund jährlicher Schätzung der wirtschaftlichen Vorteile.

26 3. Teil Abschn. III 3 S. 152 ff.

27 Beim Erbbaurecht ergibt sich die offenbar vom Gesetzgeber nicht bedachte Konsequenz, daß die Verbesserung der baulichen Nutzbarkeit den Wert des Erbbaurechts erhöht. Das Eigentum erfährt durch Verbesserung der baulichen Nutzbarkeit nur dann und insoweit eine Werterhöhung, wenn der Heimfall des Erbbaurechts nicht mehr zu lange dauert, oder der Eigentümer den Erbbauzins erhöhen kann. Vgl. auch oben I. Teil Abschn. IV 1, S. 28 m. Fußn. 127. Vgl. auch OLG Hamm, 30. 9. 1969, BauR 1970, 38 f, zur ähnlichen Problematik im Hinblick auf den Wertausgleich in der Umlegung nach dem BBauG.

28 Vgl. z. B. § 1 Abs. 3 KAG NW. — Dies ergibt sich daraus, daß die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur soweit reicht, wie es der Sachzusammenhang mit dem Bodenrecht (Art. 74 Nr. 18 GG) erfordert, sodaß die spezifisch abgabenrechtliche Seite des Ausgleichsbetrages nur von dem für die Regelung des Kommunalabgabenrechts kompetenten Landesgesetzgeber ausgefüllt werden kann.

29 Vgl. z. B. § 16 KAG NW.

30 Vgl. Dahmen/Küffmann, KAG NW S. 61 f.

3. Vorauszahlung auf den Ausgleichsbetrag

§ 41 Abs. 9 läßt — ähnlich wie das BBauG dies für den Erschließungsbeitrag (§ 133 Abs. 3 BBauG) oder z. B. das KAG NW (§ 8 Abs. 8) für die dortigen Beiträge — zu, daß die Gemeinde Vorauszahlungen auf den Ausgleichsbetrag verlangt. Dies unterstreicht den beitragsrechtlichen Charakter des Ausgleichsbetrages. Ebenso wie bei den Beitragsvorausleistungen nach dem BBauG und dem Kommunalabgabenrecht liegt der Vorauszahlungspflicht der Rechtsgedanke zugrunde, daß, sobald der Vorteil, den der Beitrag abdecken soll, genutzt wird, der Abgabepflichtige die entsprechende Gegenleistung in Form des Beitrages zumindest teilweise erbringen soll, auch wenn die Voraussetzungen für das Entstehen des endgültigen Beitrages noch nicht vorliegen. Deshalb verlangt § 41 Abs. 9 für die Vorauszahlung, daß die Sanierungsmaßnahmen auf dem Grundstück durchgeführt sind und das Grundstück bebauungsplanmäßig genutzt wird. Es sind dies die gleichen Voraussetzungen, unter denen nach § 50 Abs. 1 die Sanierung für einzelne Grundstücke für abgeschlossen erklärt werden kann, was nicht bedeutet, daß Abschlußerklärung nach § 50 Abs. 1 und Vorauszahlungsbescheid stets zusammen ergehen müßten.

Die Vorauszahlung als Finanzierungsinstrument ist in gewissem Maße geeignet, die Mitfinanzierung der Sanierung aus der Bodenwertabschöpfung zu erleichtern³¹. Die Gemeinde kann die Vorauszahlung bis zur Höhe der Bodenwertsteigerung, also des endgültigen Ausgleichsbetrages, erheben, darf diese Höhe jedoch — vom Sonderfall des § 41 Abs. 4 S. 2 abgesehen — nicht überschreiten.

Die Vorauszahlung, von der die Gemeinde nach Ermessen Gebrauch machen kann, unterliegt den gleichen Regeln wie der Ausgleichsbetrag (vgl. insbesondere § 41 Abs. 9 S. 2), allerdings mit dem einen Vorbehalt, daß sie im endgültigen Ausgleichsbetrag aufgeht³². Der Bescheid über die Vorauszahlung erwächst in Bestandskraft wie jeder Verwaltungsakt, ist aber — trotz der Bestandskraft — inhaltlich kraft des genannten Vorbehalts insofern korrigierbar, als die tatsächliche Wertsteigerung und damit die endgültige Höhe der Abgabe im Bescheid über den Ausgleichsbetrag festgestellt wird. Die Korrektur kann aber nach Bestandskraft des Vorauszahlungsbescheides nur noch im Rahmen des Bescheides über den endgültigen Ausgleichsbetrag geschehen, nicht durch förmliche Aufhebung des Vorauszahlungsbescheides. Ist also der Vorauszahlungsbescheid insofern fehlerhaft gewesen, als er eine zu hohe Werterhöhung zugrundegelegt hat, so hat der abgabepflichtige

31 Vgl. im einzelnen unten Abschn. II S. 140 f.

32 Zur gleichen Situation bei der Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG § 133 Rdn. 58

Eigentümer³³ nach Feststellung des endgültigen Ausgleichsbetrages einen öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruch³⁴ gegen die Gemeinde in Höhe der Überzahlung; die Gemeinde hat dies bei der Festsetzung des endgültigen Ausgleichsbetrages von Amts wegen zu berücksichtigen; d. h. im Bescheid über die endgültige Höhe des Ausgleichsbetrages ist der Erstattungsbeitrag festzustellen, der Bescheid ist insofern ein begünstigender Verwaltungsakt.

4. Vereinbarungen über den Ausgleichsbetrag

Öffentliche Abgaben sind vertraglicher Gestaltung nicht schlechthin entzogen; eine vertragliche Gestaltung ist jedenfalls dann möglich, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht³⁵.

§ 41 Abs. 4 läßt eine Vereinbarung zwischen Gemeinde und Eigentümer über einen höheren Ausgleichsbetrag zu. Die Vereinbarung ist ein verwaltungsrechtlicher Vertrag. Die im Vertrag getroffene Regelung ersetzt die Erhebung einer sonst aufgrund des Gesetzes entstehenden öffentlichen Abgabe, deren Gläubiger notwendig nur ein Subjekt der öffentlichen Verwaltung sein kann³⁶.

§ 41 Abs. 4 S. 2 wird vor allem dann praktisch, wenn die Gemeinde Ordnungsmaßnahmen der Sanierung auf einen Eigentümer gem. § 13 Abs. 1 überträgt. Der Eigentümer kann sehr an der Übertragung von Ordnungsmaßnahmen auf ihn interessiert sein und dabei auch in Kauf nehmen, daß er zu den Kosten der Ordnungsmaßnahmen einen höheren Beitrag leistet, als es der später zu ermittelnden Wertsteigerung seines Grundstücks entspricht. § 41 Abs. 4 S. 2 über die vertragliche Vereinbarung höherer Ausgleichsbeträge will deshalb vor allem vermeiden, daß in solchen Fällen später Erstattungsansprüche entstehen, obwohl der

33 Bei Eigentümerwechsel zwischen Vorauszahlung und Entstehen des endgültigen Ausgleichsbetrages steht der Erstattungsanspruch dem Eigentümer im Zeitpunkt des Entstehens des Ausgleichsbetrages zu. Der frühere Eigentümer hätte nur dann den Erstattungsanspruch gehabt, wenn er den Vorauszahlungsbescheid angefochten hätte; für ihn ist die Bestandskraft des Vorauszahlungsbescheides Rechtsgrund für die erbrachte Zahlung; der Bescheid über die endgültige Höhe des Ausgleichsbetrages, in dem nur noch die Korrektur möglich ist, betrifft ihn nicht mehr. Zum Verhältnis von öffentlich-rechtlichem Erstattungsanspruch und Bestandskraft des Leistungsbescheides vgl. auch OVG Münster, 8. 3. 1973, DÖV 1973, 684 = DVBL 1974, 59 (jeweils nur mit Leitsätzen).

34 Vgl. BVerwG, 21. 9. 1966, E 25, 72; BVerwG, 10. 11. 1972, DÖV 1973, 490.

35 *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwR I § 44 II c, S. 346 f; zur Problematik des öffentlich-rechtlichen Vertrages vgl. auch *Menger/Erchsen*, VerwArch 58 (1967), 171 ff., *Menger*, VerwArch 64 (1973), 203 ff, von *Mutius*, VerwArch 65 (1974), 201 ff.

36 *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwR I § 44 II a, S. 345; *Menger*, VerwArch. 64 (1973), 203 ff; ders. in: Festschrift für *Wolff* S. 149 f, 164 f. — Zum selben Ergebnis kommt man, wenn man mit dem BVerwG (27. 6. 1968, DVBL 1968, 797, 798) und dem BGH (31. 1. 1972, NJW 1972, 585; 12. 5. 1972, NJW 1972, 1657 ff, vgl. Bespr. dazu von *Menger*, in VerwArch 64 (1973), 203 ff) auf den Gegenstand der Regelung und dessen enge Verknüpfung mit verwaltungsrechtlichen Berechtigungen und Verpflichtungen abstellt.

Eigentümer ursprünglich zu einem höheren Kostenbeitrag, als er ihm nach der Werterhöhung oblag, bereit war. Der Gesetzgeber wollte dies von vornherein klarstellen³⁷ und stand dabei unter dem Eindruck der Rechtsprechung zu Erschließungsverträgen nach § 123 Abs. 3 BBauG, die es für unzulässig hält, daß in dem Erschließungsvertrag höhere Leistungen übernommen werden, als sie öffentlich-rechtlich durch Erschließungsbeiträge auferlegt werden könnten³⁸.

In dem Vertrag über die Überlassung von Ordnungsmaßnahmen auf einen Eigentümer ist auch zu regeln, ob und inwieweit die Gemeinde Vorauszahlungen zur Deckung der Kosten der Ordnungsmaßnahmen, die ihr obliegen (§ 41 Abs. 1), gewährt (§ 13 Abs. 1 S. 3). Dabei kann vereinbart werden, daß der Eigentümer sämtliche Kosten der Ordnungsmaßnahmen trägt, daß er also weder Vorauszahlungen der Gemeinde für Kosten, die dieser sonst obliegen hätten (§ 41 Abs. 1), erhält, noch bei der endgültigen Abrechnung einen Anspruch auf Kostenerstattung insofern hat, als die ihm entstehenden Kosten höher als die sanierungsbedingte Wertsteigerung des Grundstückes sind. Darin liegt die Vereinbarung eines höheren Ausgleichsbetrages gem. § 41 Abs. 4 S. 2. § 41 Abs. 10, der dem Eigentümer für ihm entstandene Kosten der Ordnungsmaßnahmen einen Erstattungsanspruch gegenüber der Gemeinde insoweit gibt, als die Kosten „über den nach den Absätzen 4–6 ermittelten Ausgleichsbetrag hinausgehen“, wird also von § 41 Abs. 4 S. 2 überlagert; auch der nach § 41 Abs. 4 S. 2 vereinbarte Ausgleichsbetrag ist der „ermittelte Ausgleichsbetrag“ i. S. des § 41 Abs. 10.

Der Vereinbarung nach § 41 Abs. 4 S. 2 unterliegen auch die Bedingungen der Zahlung des Ausgleichsbetrages³⁹. So können in der Vereinbarung über einen höheren Ausgleichsbetrag Regelungen über Vorauszahlungen (§ 41 Abs. 9), über die Fälligkeit und über die Stundung in Form eines Tilgungsdarlehens (§ 41 Abs. 8 S. 2, 3) getroffen werden. Sind bei der Vereinbarung über einen höheren Ausgleichsbetrag keine Regelungen über Vorauszahlungen und eine Stundung getroffen worden, so kann die Gemeinde durch Verwaltungsakt Vorauszahlungen auf den vereinbarten Ausgleichsbetrag unter den Voraussetzungen des § 41 Abs. 9 anordnen und eine Stundung des vereinbarten Ausgleichsbetrages als Tilgungsdarlehen unter den Voraussetzungen des § 41 Abs. 8 aussprechen. Bei fehlender Vereinbarung über die Fälligkeit wird der vereinbarte höhere Ausgleichsbetrag nach Abschluß der Sanierung (§ 41 Abs. 6 S. 1), also mit dem Inkrafttreten der Satzung über die Aufhebung der förmlichen Festlegung (§ 51 Abs. 4), fällig.

37 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf VI/510, Anl. 2, Nr. 56 zu § 37 Abs. 3, S. 66.

38 BVerwG, 23. 4. 1969, NJW 1969, 2162; vgl. hierzu kritisch von *Mutius*, DVBL 1970, 49 ff. BVerwG, 4. 2. 1972, NJW 1972, 1588.

39 Vgl. *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwR I, § 44 II c 3, S. 346, die zu Recht ausdrücklich die Frage der Zulässigkeit des verwaltungsrechtlichen Vertrages von der Zulässigkeit des Inhalts unterscheiden.

Im Falle der Vereinbarung eines höheren Ausgleichsbetrages entfällt die Festsetzung des Ausgleichsbetrages durch besonderen Verwaltungsakt. Grundlage des Leistungsanspruchs der Gemeinde ist der verwaltungsrechtliche Vertrag. Fraglich ist, wie die Gemeinde den vereinbarten Ausgleichsbetrag geltend machen kann, wenn der Eigentümer die Leistung verweigert. Hier ist die Frage, ob sie darauf angewiesen ist, aus dem Vertrag eine allgemeine Leistungsklage vor dem Verwaltungsgericht zu erheben⁴⁰, oder ob sie einen Leistungsbescheid erlassen kann, gegen den der Eigentümer, wenn er die Forderung für unbegründet hält, Anfechtungsklage erheben müßte.

Vor allem in Fällen, in denen die Verwaltung nicht auf den Vertrag angewiesen ist, sondern unmittelbar auf Grund des Gesetzes, wie hier auf Grund des § 41 Abs. 4, einen Leistungsbescheid erlassen könnte, liegt es nahe, ihr im Falle der Leistungsverweigerung – jedenfalls in Höhe der gesetzlichen Leistungspflicht – ein Ausweichen auf den Leistungsbescheid zu gestatten, statt sie auf die Leistungsklage zu verweisen. Man wird jedoch davon ausgehen müssen, daß, wenn die Gemeinde mit dem Eigentümer eine Vereinbarung über einen höheren Ausgleichsbetrag abschließt, diese Geldleistung des Eigentümers insgesamt in einem Austauschverhältnis steht, aus dem sie nicht – auch nicht teilweise – einseitig von der Gemeinde als dem einen Vertragspartner herausgelöst werden kann. Die Gemeinde könnte, behielte sie trotz des Vertrages die Möglichkeit, einen Leistungsbescheid zu erlassen, einseitig den Vertrag auflösen. Das widerspräche aber dem Wesen des verwaltungsrechtlichen Vertrages als der Regelung eines Austauschverhältnisses. Deshalb kann die Gemeinde den vertraglich vereinbarten Ausgleichsbetrag im Falle der Leistungsverweigerung, falls der Schuldner der vereinbarten Leistung sich nicht der sofortigen Vollstreckung unterworfen hat⁴¹, nur durch allgemeine Leistungsklage vor dem Verwaltungsgericht geltend machen⁴².

Nicht zulässig sind Vereinbarungen über einen geringeren als den gesetzlichen Ausgleichsbetrag. Das ergibt sich einmal aus dem Umkehrschluß aus § 41 Abs. 4 S. 2, aber auch aus dem Ziel des Gesetzes, entstandene Bodenwerterhöhungen lückenlos abzuschöpfen⁴³.

Auch die Vereinbarung günstigerer Zahlungsbedingungen, als sie das Gesetz insbesondere in § 41 Abs. 6 S. 1 und Abs. 8 vorsieht, ist unzulässig. Zulässig ist der Verzicht auf Vorauszahlungen in einer Vereinbarung nach § 41 Abs. 4 S. 2, da § 41 Abs. 9 die Erhebung von Vorauszahlungen in das Ermessen der Gemeinde stellt.

40 So *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwR I § 44 II f, S. 349 (m. w. Nachw.), allgemein bei Nichterfüllung des verwaltungsrechtlichen Vertrages. BVerwG, 18. 12. 1973, NJW 1974, 2250

41 In diesem Fall kann die Vollstreckung nach dem Vollstreckungsrecht des Landes unmittelbar betrieben werden; vgl. hierzu auch *Hans-J. Wolff/Bachof* VwR I, § 44 II f, S. 349 f, ferner § 57 EVwVfG.

42 Im Ergebnis ebenso Löwenberg, S. 26 f.

43 Vgl. oben 2. Teil Abschn. VI S. 107 f.

Grenze der Vereinbarungen ist jedoch der Ermessensmißbrauch. Das Ermessen ist hier vor allem durch den Gleichheitssatz gebunden; die Gemeinde kann nicht ohne sachlichen Grund in einem Fall Vorauszahlungen erheben, im anderen darauf verzichten.

Fraglich ist, ob die Gemeinde den Ausgleichsbetrag in der gesetzlichen Höhe, statt ihn durch Bescheid festzulegen und zu erheben (§ 41 Abs. 8 S. 1), durch Vereinbarung bestimmen kann. Nach h. M. sind verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Hoheitsträger und Privaten nach pflichtgemäßem Ermessen auch ohne gesetzliche Ermächtigung zulässig, soweit kein rechtlicher Zwang zu einseitig ordnender Regelung besteht⁴⁴. Nach Sinn und Zweck des § 41 Abs. 4 S. 2, der die Zulässigkeit höherer Ausgleichsbeträge auf vertraglicher Basis nur klarstellen will, und des StBauFG insgesamt, das die Bodenwertabschöpfung lückenlos erfassen will, wären demnach auch Vereinbarungen über den Ausgleichsbetrag in gesetzlicher Höhe zulässig. Dafür spricht auch, daß Vereinbarungen über den Ausgleichsbetrag i. d. R. im Zusammenhang mit der vertraglichen Überlassung von Ordnungsmaßnahmen nach § 13 Abs. 1 an den Eigentümer geschlossen werden. Es ergibt sich kein Anhalt dafür, daß das Gesetz es verbieten wollte, auch die Zahlung des Ausgleichsbetrages in Höhe der Wertsteigerung des Grundstückes in den Gesamtzusammenhang der bei Überlassung der Ordnungsmaßnahmen zu vereinbarenden Regelungen zu stellen. § 13 Abs. 1 S. 3, der vertragliche Regelungen über Vorauszahlungen der Gemeinde an den die Ordnungsmaßnahmen durchführenden Eigentümer vorsieht, läßt eher den gegenteiligen Schluß zu.

Kein Fall einer ausdrücklichen Ermächtigung zu vertraglicher Regelung ist die in § 41 Abs. 8 vorgesehene „Umwandlung“ des Ausgleichsbetrages in ein „Tilgungsdarlehen“. Im Regelfall der Festsetzung des Ausgleichsbetrages durch Bescheid (§ 41 Abs. 8 S. 1) geschieht die „Umwandlung“ ebenfalls durch Bescheid, der einen Antrag des Eigentümers voraussetzt. Die Umwandlung in ein Tilgungsdarlehen ist lediglich eine ratenweise Stundung des Ausgleichsbetrages⁴⁵, wie sie auch sonst im Beitragsrecht vorkommt, z. B. für den Erschließungsbeitrag in § 135 Abs. 2 bis 4 BBauG⁴⁶. Das Gesetz verbietet allerdings nicht die Stundung auf vertraglicher Basis, insbesondere dann nicht, wenn sie im Zusammenhang mit anderen vertraglichen Regelungen nach § 41 Abs. 4 S. 2 oder § 13 Abs. 1 erfolgt. Durch die „Umwandlung“ ändert sich aber nicht der öffentlich-rechtliche Charakter des Ausgleichsbetrages als einer Abgabe.

44 Vgl. *Hans-J. Wolff/Bachof*, I, § 44 II c 2 S. 346 m. w. Nachw.

45 Durch die Möglichkeit der Stundung wird insbesondere erreicht, daß die Bodenwertabschöpfung für den Eigentümer keine erdrosselnde Wirkung hat, vgl. oben I. Teil Abschn. V 4 S. 54 f Buchst. g mit dortiger Fußn. 279.

46 § 135 Abs. 3 BBauG spricht ebenfalls von einer Schuldumwandlung, sagt aber ausdrücklich, daß sie durch „Bescheid“ erfolgt. Der gestundete Erschließungsbeitrag verliert nicht seinen Charakter als öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht; ebenso *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BBauG § 135 Rdn. 10; *Brügelmann/Förster*, BBauG § 135 Anm. III 2 a) aa). – Eine öffentlich-rechtliche Geldforderung ist auch hypothekarfähig, jedenfalls dann, wenn sie, wie der Ausgleichsbetrag, nicht bereits als öffentliche Last auf dem Grundstück ruht. Vgl. *Soergel/Siebert/Baur*, BGB § 1113 Rdn. 29; *Palandt-Degenhart*, BGB § 1113 Anm. 4 f.

II. Die Bodenwertabschöpfung als Finanzierungsinstrument

Das StBauFG hat mit der Bodenwertabschöpfung ein Finanzierungsinstrument für die Durchführung der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen schaffen wollen⁴⁷.

Die abzuschöpfenden Mehrwerte spielen – überschlägig vorausgeschätzt – bereits bei der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets eine Rolle; diese wird nicht genehmigt, wenn keine Aussicht besteht, die Sanierungsmaßnahmen innerhalb eines absehbaren Zeitraums durchzuführen (§ 5 Abs. 2 S. 4), was im wesentlichen eine Finanzierungsfrage ist⁴⁸. Ähnliches gilt für die förmliche Festlegung des Entwicklungsbereichs; sie setzt voraus, daß die Bereitstellung der voraussichtlich erforderlichen Mittel aus öffentlichen Haushalten, also die Deckung der nicht mit den abzuschöpfenden Bodenmehrerten entstehenden Kosten, zu erwarten ist (§ 53 Abs. 1 Nr. 4).

Konkreter – und auf Grund genauerer Grundlagen vorausschätzbar – treten die abzuschöpfenden Bodenmehrerte als Finanzierungsbeitrag zu den Sanierungskosten in der Kosten- und Finanzierungsübersicht nach § 38 hervor, die nach förmlicher Festlegung und Aufstellung des Bebauungsplanentwurfs aufzustellen ist.

Der Charakter der Bodenwertabschöpfung als Finanzierungsinstrument zeigt sich für die Sanierung besonders in der Abrechnung von Einnahmen und Ausgaben gem. § 48.

Bei der Förderung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durch Bundes- und Landesmittel sind abzuschöpfende Bodenmehrerte zu berücksichtigen, d. h. nur Kosten, die nicht durch die Bodenwertabschöpfung gedeckt werden können, sind endgültig, d. h. durch einen Zuschuß, förderungsfähig. Für die Sanierung ist das ausdrücklich in § 48 Abs. 3 zum Ausdruck gebracht. Für Kosten, die durch die Bodenwertabschöpfung gedeckt werden können, können Förderungsmittel nur als Darlehen zur Vor- und Zwischenfinanzierung gegeben werden (§ 39 Abs. 3 S. 2, § 58 S. 2); solange und soweit die Deckung der Kosten aus der Bodenwertabschöpfung ungewiß ist, können die Förderungsmittel als Vorauszahlung unter dem Vorbehalt einer späteren Bestimmung, ob sie als Darlehen oder Zuschuß gewährt werden, gegeben werden (§ 39 Abs. 4).

47 Entwurf VI/510 S. 45; Ausschlußbericht zu Drs. VI/2204, S. 18.
48 Bielenberg, StBauFG § 5 Rdn. 10, 11, 16; Meyer/Stich/Schlichter, StBauFG § 5 Rdn. 4.

Die Bodenwertabschöpfung ist allerdings als unmittelbares Finanzierungsinstrument für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nur beschränkt tauglich. Die Tatsache, daß die Bodenwertabschöpfung grundsätzlich an die Bodenwertsteigerung nach Abschluß der Sanierung bzw. der Ordnungsphase bei Entwicklungsmaßnahmen anknüpft, bedingt zugleich, daß die Gemeinde die ihr bei der Sanierung bzw. der Entwicklungsmaßnahme entstehenden Kosten für die Vorbereitung und die Ordnungsmaßnahmen vorfinanzieren muß. Das gilt auch im Fall der Veräußerung von Grundstücken, über die bei Entwicklungsmaßnahmen die Bodenwertabschöpfung vorwiegend geschieht; denn die Grundstücke sind erst veräußerbar, nachdem zumindest für sie die Ordnungsmaßnahmen, also insbesondere Bodenordnung, rechtliche und tatsächliche Freimachung und Erschließung, durchgeführt sind⁴⁹. Auch die Erhebung von Vorauszahlungen auf den Ausgleichsbetrag (§ 41 Abs. 9) hilft der Gemeinde hier nicht wesentlich weiter, da – ähnlich wie bei der Veräußerung nach §§ 25 und 59 – Voraussetzung ist, daß die Ordnungsmaßnahmen für dieses Grundstück durchgeführt sind und darüber hinaus, daß das Grundstück bereits entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans genutzt wird. Die Gemeinde muß also die wesentlichen Kosten der Sanierung und Entwicklung vorfinanzieren.

Eine Erleichterung bei der Vorfinanzierung stellt das System der Bodenwertabschöpfung nur insofern dar, als der gemeindliche Grundstückserwerb durch den Ausschluß sanierungs- und entwicklungsbedingter Wertsteigerungen verbilligt ist. Allerdings kann bei Entwicklungsmaßnahmen die generelle gemeindliche Grunderwerbspflicht (§ 54 Abs. 3) zu einer Bindung erheblicher Finanzierungsmittel der Gemeinde und damit auch zu großen Finanzierungs- und Vorfinanzierungsproblemen führen.

Die mangelhafte Eignung der Bodenwertabschöpfung als unmittelbares Finanzierungsinstrument von Sanierungsmaßnahmen wird noch dadurch verstärkt, daß sowohl der Ausgleichsbetrag (§ 41 Abs. 4) in Höhe der Bodenwertsteigerung als auch der der Bodenwertsteigerung entsprechende Teil des Kaufpreises bei der Veräußerung von Grundstücken durch die Gemeinde im Regelfall zu stunden sein wird (vgl. §§ 25 Abs. 7, 41 Abs. 8 S. 2)⁵⁰, so daß die abzuschöpfenden Bodenwertsteigerungen vollständig erst nach einem Ablauf von etwa zehn Jahren nach Abschluß der Sanierung in die Gemeindekasse geflossen sein werden.

49 Meyer/Stich/Schlichter, StBauFG § 25 Rdn. 14.

50 Bei Entwicklungsmaßnahmen sieht das Gesetz die Stundung nur für den (Ausnahme-)Fall vor, daß Ausgleichsbeträge erhoben werden (§ 54 Abs. 3 S. 4 und 5 i. V. m. § 41 Abs. 8 S. 2).

III. Bodenwertabschöpfung und Rechtsschutz

Die Bodenwertabschöpfung ist — zumindest für den betroffenen Eigentümer — ein zentraler Punkt bei städtebaulichen Maßnahmen nach dem Sonderrecht des StBauFG. Sie wird vor allem, so ist zu befürchten, häufig Anlaß und Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten sein, das auch deshalb, weil das StBauFG durch das Gebot vollständiger Abschöpfung maßnahmebedingter Werterhöhungen der Gemeinde kaum Spielraum zu schonender und elastischer Handhabung⁵¹ läßt und weil zum anderen die Ermittlung der Werte und Werterhöhungen für den Betroffenen ein nur schwer nachvollziehbarer und einsehbarer Vorgang ist. Es gibt deshalb Befürchtungen, daß die Bodenwertabschöpfung überhaupt an den zu erwartenden Rechtsmitteln scheitern werde⁵².

Die Rechtsschutzproblematik der Bodenwertabschöpfung ist zweischichtig. Sie stellt sich zunächst allgemein mit der Anwendung des StBauFG überhaupt, womit die allgemeine Rechtsschutzproblematik des StBauFG⁵³, nämlich die Abhängigkeit der einzelnen Durchführungsmaßnahmen von normativen Planungsgrundlagen, der förmlichen Festlegung des Gebiets und einem Bebauungsplan, angesprochen ist. Sie stellt sich zum anderen bei den speziellen Voraussetzungen der einzelnen Abschöpfungsakte.

Zulässigkeitsvoraussetzung jeder Klage ist ein Rechtsschutzbedürfnis, d. h. die Geltendmachung der Verletzung oder Gefährdung von Rechten⁵⁴. Bei Akten der Bodenwertabschöpfung, bei der es um die Inanspruchnahme bestimmter Bodenwertanteile durch die Gemeinde geht, liegt, wenn der Eigentümer Einwendungen dagegen erhebt, das Rechtsschutzbedürfnis auf der Hand. Im einzelnen können Eigentümer durch die Bodenwertabschöpfung in ihren Rechten betroffen sein

(a) bei der Festsetzung von Entschädigungen auf der Grundlage der §§ 23 Abs. 2 und 57 Abs. 4,

(b) bei der Zuteilung von Grundstücken, der Abfindung in Geld oder der Auferlegung von Ausgleichsleistungen für Mehrwerte im Umlegungsplan (§§ 16, 86 i. V. m. §§ 57, 59, 66, 68 BBauG),

51 abgesehen von der Möglichkeit der Stundung, § 41 Abs. 8 S. 2; vgl. oben Abschn. I 4 S. 136 ff.

52 Vgl. z. B. Stemmler, Der Städtetag 1973, 124 ff.

53 Hierzu Meyer, AÖR 97 (1972) 12 ff.; ders. DWW 1971, 347 ff.

54 Rosenberg/Schwab, § 93 IV S. 467 f.

(c) bei der Festsetzung von Ausgleichsbeträgen nach § 41 und

(d) bei der Veräußerung zum Neuordnungswert gem. §§ 25 Abs. 6, 59 Abs. 5⁵⁵.

1. Einwendungen gegen die Anwendung des Abschöpfungssystems

Voraussetzung für die Anwendung des Abschöpfungssystems des StBauFG ist zunächst die förmliche Festlegung des Gebiets durch Satzung der Gemeinde (§ 5 Abs. 1, § 11) bzw. durch Rechtsverordnung der Landesregierung (§ 53 Abs. 1).

Das StBauFG stellt für die förmliche Festlegung jeweils verschiedene Voraussetzungen auf (Tatbestandsseite) und stellt bei Erfüllung der Voraussetzungen die Setzung der Rechtsfolge, d. h. die förmliche Festlegung, in das Ermessen der Gemeinde bzw. der Landesregierung (§§ 3 Abs. 1 S. 1, 11 Abs. 1 S. 1, 53 Abs. 1 S. 1: „kann festlegen“). Das StBauFG schreibt ferner vor, daß das förmlich festzulegende Gebiet entsprechend den Erfordernissen der zweckmäßigen Durchführung abzugrenzen ist (§§ 3 Abs. 1 S. 2, 53 Abs. 2 S. 1) und daß einzelne Grundstücke aus dem Gebiet ausgenommen werden können (§ 3 Abs. 1 S. 3)⁵⁶ oder auszunehmen sind (§ 53 Abs. 2 S. 2).

Einwendungen gegen die Bodenwertabschöpfung können sich im einzelnen also dagegen richten, daß die vom StBauFG normierten Voraussetzungen für die förmliche Festlegung in dem konkreten Gebiet nicht gegeben sind, oder — bei

55 Ein Rechtsschutzinteresse, also die Geltendmachung einer Verletzung von Rechten durch die Veräußerung zu einem überhöhten Preis bzw. durch die Weigerung der Gemeinde, das Grundstück zu einem bestimmten — dem Neuordnungswert entsprechenden — Preis zu veräußern, kommt hier allerdings nur unter besonderen Voraussetzungen in Betracht, nämlich

a) bei den in §§ 25 Abs. 2 und 59 Abs. 2 S. 2 genannten früheren Eigentümern, wenn man davon ausgeht, daß sie einen Rechtsanspruch auf Berücksichtigung bei der Privatisierung der Grundstücke haben (so Bielenberg, StBauFG § 25 Rdn. 59 ff., § 59 Rdn. 22; Meyer/Stich/Schlichter, StBauFG § 25 Rdn. 13, § 59 Rdn. 11; Baumeister/Baumeister, StBauFG § 25 Anm. 7, § 59 Anm. 2; Abg. Krockert in der 3. Lesung im Bundestag 6. Wahlp. 127. Si. 16. 6. 1971 Sten. Ber. S. 7387; a. A. Dieterich/Farenholtz, S. 145 zu 3.),

b) wenn eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes bei der Grundstücksveräußerung durch die Gemeinde geltend gemacht wird; sie liegt vor, wenn die Gemeinde von den Bewertungsgrundsätzen und -maßstäben abweicht, die sie bei den übrigen Veräußerungen angewandt hat (zur Bindung der öffentlichen Verwaltung an die Grundrechte, insbesondere den Gleichheitsgrundsatz, im Verwaltungsprivatrecht vgl. Hans-J. Wolff/Bachof, VwR I § 23 II b, S. 108 f.; Menger, in: Die Grundrechte Bd. III/2 S. 717 ff., 770 f.). Stets ist in diesen Fällen aber auch zu beachten, daß bei der Veräußerung der Preis vertraglich zwischen Gemeinde und Erwerber vereinbart wird und daß insofern eine Rechtsverletzung nicht in Betracht kommen kann (volenti non fit iniuria), es sei denn, die Gemeinde übervorteilt bewußt den Erwerber; vgl. Hans-J. Wolff/Bachof, VwR I § 30 II b 1 S. 178.

56 Dies gilt auch für Entwicklungsbereiche, ohne daß es in § 53 ausdrücklich gesagt ist; vgl. oben 2. Teil Abschn. III 1 S. 69 mit Fußn. 58.

unstreitigem Vorliegen der Voraussetzungen – gegen eine ermessensmißbräuchliche Erklärung der förmlichen Festlegung, oder schließlich – bei unstreitiger förmlicher Festlegung des Gebiets als solchem – gegen die Einbeziehung des einzelnen Grundstücks, und zwar auch hier wieder gegen die Bejahung der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Einbeziehung und – soweit diese unstreitig sind – gegen eine etwaige ermessensmißbräuchliche Einbeziehung des einzelnen Grundstücks.

Der Erfolg der genannten Einwendungen hängt jedoch davon ab, in welchem Umfang die Entscheidung der Gemeinde bzw. der Landesregierung über die förmliche Festlegung und die Einbeziehung einzelner Grundstücke gerichtlicher Überprüfung zugänglich ist, d. h. in welchem Maße die Entscheidung der Gemeinde bzw. der Landesregierung rechtlich gebunden ist.

Jede Ermächtigung an die Verwaltung zu konkreter oder abstrakter Rechtserzeugung ist in mehr oder minder starkem Maße an das Gesetz gebunden⁵⁷. Unbestimmter Rechtsbegriff, Beurteilungsspielraum und Ermessen kennzeichnen also nicht nur Grade unterschiedlicher Gebundenheit der Verwaltung an das Gesetz beim Erlaß von Verwaltungsakten, sondern auch bei untergesetzlicher Rechtssetzung⁵⁸.

Die Tatsache, daß das StBauFG die förmliche Festlegung – zumindest der Rechtsform nach – als Rechtssetzung betrachtet, nämlich für das Sanierungsgebiet sowie das Ersatz- und Ergänzungsgebiet eine gemeindliche Satzung (§§ 5, 11 Abs. 1 S. 2) vorschreibt, für den Entwicklungsbereich eine Rechtsverordnung der Landesregierung (§ 53 Abs. 1 S. 1), sowie die Frage, ob die förmliche Festlegung nicht materiell Einzelfallregelungen i. S. einer öffentlich-sachenrechtlichen Zustandsregelung⁵⁹ der im Gebiet gelegenen Grundstücke darstellt und deshalb im Hinblick

57 *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwR I § 31, S. 186.

58 Vgl. z. B. *Stüer*, DVBl 1974, 314 ff. – Rechtssatz und Verwaltungsakt lassen sich also – jedenfalls auf der Verwaltungsebene – wenn nicht nach der Form, jedenfalls nicht nach dem Maß der rechtlichen Bindung an die ermächtigende Norm, sondern nur nach inhaltlichen Kriterien, wie Gegenstand, Adressat, Wirkung und Dauer der Regelung unterscheiden. Vgl. v. Mutius, in: Festschrift für Wolff S. 167 ff, insbes. S. 184 ff. 59

So *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwR I § 46 VIII, S. 389, § 47 IX d 1, S. 400, für Bebauungspläne, Schutzbereichs-Verordnungen u. a.; in gleichem Sinne auch *Menger*, VerwArch 63 (1972), 81 ff, 85, in Bezug auf die Aufhebung der öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung durch Rechtsverordnung der Landesregierung. *Menger*, VVDStRL 15, 3 ff, 14 f lehnt den Begriff des formellen Gesetzes als irreführend ab; er faßt als Gesetz jeden Rechtssatz auf, der ? als Norm oder Maßnahme – in der verfassungsmäßig für Gesetze vorgeschriebenen Art und Weise zustande gekommen ist, während staatsleitenden Akten des Legislativorgans, weil ihnen die Rechtssatzeigenschaft fehlt, keine Gesetze sind. Nach *Menger* wäre die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets oder Entwicklungsbereichs ein Maßnahmen-gesetz. – Vgl. dagegen *Hesse*, Grundzüge, S. 204, der jeden vom Legislativorgan in der für Gesetze vorgesehenen Form erlassenen Akt als Gesetz auffaßt und deshalb die Aufspaltung des Gesetzesbegriffs in einen formalen und einen materiellen ablehnt; ähnlich *Achterberg*, DÖV 1973, 289 ff. – Zur öffentlich-rechtlichen Zustandsregelung von Sachen, bzw. zum dinglichen Verwaltungsakt vgl. außer *Hans-J.*

auf die Gewährung von Rechtsschutz als Verwaltungsakt bzw. als Summe von Verwaltungsakten zu behandeln ist⁶⁰, spielt deshalb für den Umfang der Bindung an das Gesetz und der gerichtlichen Überprüfung keine Rolle. Auch bei der Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung oder zu autonomer Satzungsregelung muß sich der Gesetzgeber, um Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung (vgl. Art. 80 Abs. 1 GG) bzw. den Rahmen für die autonome Regelung (vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG)⁶¹ zu bestimmen, des unbestimmten Rechtsbegriffs bedienen⁶².

Für die gerichtliche Überprüfung der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs, der Erforschung des maßgeblichen Sachverhalts und der Subsumtion des Sachverhalts unter den Rechtsbegriff gilt das gleiche wie beim unbestimmten Rechtsbegriff in einer gesetzlichen Ermächtigung zu Einzelfallregelungen. Ebenso kann das Gesetz für untergesetzliche Rechtssetzung bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen ein Ermessen zum Gebrauchmachen von der Ermächtigung einräumen⁶³. Ein Unterschied besteht allenfalls darin, welche Bandbreite an gerichtlich nicht nachvollziehbarem Beurteilungsspielraum oder Ermessen der Gesetzgeber der Verwaltung einräumen kann; bei der Ermächtigung zur Rechtssetzung kann sie nach h. M. größer sein als bei der Ermächtigung zu Einzeln-
eingriffen⁶⁴.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten (a), Ersatz- und Ergänzungsgebieten (b) und von Entwicklungsbereichen (c) sowie für die Einbeziehung oder Ausklammerung einzelner Grundstücke (d) sind jeweils durch mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe oder Kombinationen von mehreren unbestimmten Rechtsbegriffen umschrieben, die einzeln

Wolff/Bachof a. a. O. und *Menger*, VerwArch a. a. O. *Niehues*, Dinglichkeit im Verwaltungsrecht, insbesondere S. 139 ff, ders. in Festschrift für Wolff S. 287 ff, Grund, DVBl. 1974, 449 ff, von *Mutius*, DVBl. 1974, 904 ff, jeweils m. w. Nachw..

60 Vgl. dazu auch unten Abschn. 4 S. 157 ff.

61 Nach h. M. gilt für die Ermächtigung zu autonomer Regelung im Selbstverwaltungsbereich Art. 80 GG nicht entsprechend, auch nicht, wenn die Ermächtigung auf Bundesrecht beruht; BVerfG, 9. 5. 1972, E 33, 125 ff, 157; *Wilke*, AöR 98 (1973), 196 ff, 206 ff, zur Rspr. des BVerfG's bis zum Bande 32; *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwR I § 25 IX a 2, S. 137; *Forsthoff*, Verwaltungsrecht § 7 Nr. 4, S. 143, jeweils m. w. Nachw.; a. A. *Zoller* S. 80 ff, 103 ff. – Zum Ermessensspielraum der Gemeinde beim Erlaß von Satzungen vgl. *Barocka*, DÖV 1968, 189 ff.

62 Zum Bestimmtheitsanfordernis des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG für die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen vgl. auch *Hasskarl*, AöR (1969), 86 ff und *Wilke*, AöR 98 (1973) 196 ff, 229 f m. w. Nachw. zur Rspr. des BVerfG's.

63 *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG Art. 80 Rdn. 13; v. *Mangoldt/Klein*, GG Art. 80 Anm. VI 3.

64 Vgl. *Wilke*, AöR 98 (1973) 196 ff, 233 f zur Rspr. des BVerfG's zu Ermessen und Bindung des Verordnungsgebers; *Hesse*, Grundzüge § 14 I, S. 210.

oder in Kombination miteinander außerrechtliche Wertungen und Einschätzungen voraussetzen⁶⁵, wie z. B.

(a) städtebauliche Mißstände, allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, Sicherheit, in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt, Funktionsfähigkeit des Gebiets, Entwicklungsfähigkeit, Erforderlichkeit, Mißstände zu beheben (§ 3), keine Aussicht, absehbarer Zeitraum (§ 5 Abs. 2 S. 4),

(b) zur Erreichung des Sanierungszwecks, räumlich zusammenhängende Unterbringung, durch die Sanierung bedingt, in Anspruch genommen werden müssen, geeignetes Gebiet (§ 11 Abs. 1),

(c) Strukturverbesserung, Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten (§ 1 Abs. 3), angestrebte Entwicklung, Erforderlichkeit, zügige Durchführung, absehbarer Zeitraum, voraussichtlich erforderliche Mittel, erwartet werden kann (§ 53 Abs. 1),

(d) zweckmäßige Durchführung, nicht betroffen sein (§ 3 Abs. 1 S. 2, 3, § 53 Abs. 2 S. 1).

Einzelne dieser unbestimmten Begriffe sind Tatbestände oder sind mit Tatbeständen verknüpft, deren Erfüllung von einer Ermessensentscheidung, einer vorgegebenen Zielsetzung oder Planung der Gemeinde bzw. der Landesregierung selbst abhängt, so daß also insoweit die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen für die förmliche Festlegung in der Disposition der Gemeinde bzw. der Landesregierung liegt. Das gilt z. B. für die „Versorgungsfunktion“ bzw. die „sozialen und kulturellen Aufgaben“ des Gebiets (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 b und c), die wesentlich von entwicklungspolitischen Zielsetzungen und von der Bauleitplanung der Gemeinde abhängen, oder für die Übereinstimmung der beabsichtigten Entwicklungsmaßnahmen mit der angestrebten Entwicklung des Landesgebietes oder der Region (§ 53 Abs. 1 Nr. 1) oder die Zielsetzung, eine Siedlungseinheit der in § 1 Abs. 3 bezeichneten Art zu schaffen. Das gilt auch für die Durchführbarkeit der Maßnahmen innerhalb eines absehbaren Zeitraums (§§ 5 Abs. 1 S. 4, 53 Abs. 1 Nr.

65 Vgl. die Systematisierung der verschiedenen Typen unbestimmter Rechtsbegriffe bei *Ericksen*, *VerwArch* 63 (1972) 337 ff sowie bei *Ossenbühl*, *DVBf* 1974, 309 ff, 311 ff; *Ossenbühl* differenziert die unbestimmten Rechtsbegriffe unter dem Gesichtspunkt des Gewaltenteilungsprinzips danach, wem das Gesetz entsprechend der jeweiligen Materie die letztverantwortliche Entscheidung zuweisen will. — *Ossenbühl* (a. a. O. S. 313) weist im übrigen zu Recht darauf hin, daß es im Bereich der von ihm so genannten „gestaltenden Entscheidungen“, wozu es sich bei der förmlichen Festlegung handelt, „richtig wäre, anstelle der unbestimmten Gesetzesbegriffe die administrative Entscheidung als Ganzes in den Blick zu nehmen“. Dies geschieht im übrigen bei der gerichtlichen Überprüfung von Bebauungsplänen, vgl. hierzu *BVerwG*, 12. 12. 1969, E 34, 301 ff sowie *Hoppe*, in: *Festschrift für Scupin* S. 122 ff.

3, 4), die wesentlich von der Finanzplanung der Gemeinde bzw. der Förderung durch das Land abhängt⁶⁶.

Es kann nicht Aufgabe dieser der Bodenwertabschöpfung geltenden Untersuchung sein, die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe, die Voraussetzung für die förmliche Festlegung oder die Einbeziehung bzw. Ausklammerung einzelner Grundstücke sind, jeweils einzeln auf ihren rechtlichen Gehalt und die durch sie bewirkte Bindung der Gemeinde bzw. der Landesregierung hin zu untersuchen; dies müßte Gegenstand einer besonderen Untersuchung sein. Es können hier nur die Möglichkeiten und die Grenzen des Rechtsschutzes allgemein dargestellt werden, die bei der Bodenwertabschöpfung — wie überhaupt bei allen den Bürger in seinem Recht berührenden Akten der Sanierung und Entwicklung — gegen die Anwendung des Sonderrechts des StBauFG durch förmliche Festlegung gegeben sind.

Folgt man der bis vor der Entscheidung des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe vom 19. 10. 1971⁶⁷ und des *BVerwG*'s vom 16. 12. 1971⁶⁸ in Rechtsprechung und Schrifttum⁶⁸ herrschenden Auffassung, daß Art. 19 Abs. 4 GG einen umfassenden Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt erfordert und daß deshalb dem Richter bei Streitigkeiten zwischen Verwaltung und Bürgern die letzte Entscheidung zustehe, dann wäre der Richter auch zur vollen Nachprüfung der Voraussetzungen für die förmliche Festlegung und die Einbeziehung der einzelnen Grundstücke berufen, ohne daß der Gemeinde bzw. der Landesregierung dabei ein Beurteilungsspielraum, ein Vorrecht zu eigenverantwortlicher, gerichtlich nicht nachvollziehbarer Einschätzung und Wertung bei der Subsumtion von Sachverhalten unter den unbestimmten Begriff⁶⁹ eingeräumt wäre. Dieses Ergebnis beruht auf der These von der einzig richtigen Entscheidung, die es bei Anwendung auch von unbestimmten Rechtsbegriffen gebe.

In der Frage des Rechtsschutzes bei unbestimmten Rechtsbegriffen verbergen sich damit, wie *Jarosch*⁷⁰ feststellt, zwei Grundprobleme des Rechts. Das eine ist erkenntnistheoretischer Natur, und das andere ist die Frage nach den Grenzen der Kompetenz der rechtsprechenden Gewalt im verfassungsmäßigen System der Gewaltenteilung und -kontrolle.

66 *Redeker*, *DVBf* 1972, 896, nennt diese Begriffe „Planzielbegriffe“ und räumt eine administrative Beurteilungsermächtigung auch im Bereich der Auslegung des Begriffs ein; ähnlich *Redeker/von Oertzen*, *VwGO* § 114 Anm. 9; ähnlich auch *Weigel*, S. 164 ff; kritisch hierzu *Ossenbühl*, *DVBf* 1974 309 ff, 310.

67 *BVerwG* E 39, 355 ff auf Vorlagebeschluß des VII. Senats des *BVerwG*'s vom 13. 2. 1970, E 35, 69, zum Begriff der Unbilligkeit in § 131 AO.

68 E 39, 197 ff. Vgl. z. B. *Schmidt-Salzer*, *Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden m. w. Nachw.*; kritisch, insbesondere zur *Rspr. Menger/Ericksen*, *VerwArch* 58 (1967), 70 ff, 72 f.

69 Nur darum geht es nach der h. M. beim Beurteilungsspielraum, nicht also um den Bereich der Auslegung des Rechtsbegriffs; vgl. *Ossenbühl*, *DVBf* 1974, 309; *Gegenmeinungen* vgl. oben Fußn. 66.

70 *DÖV* 1974, 123 ff, 124; ähnlich *Ericksen*, *VerwArch*. 62 (1972), 337 ff, 339.

Die These von der einzig richtigen Entscheidung hat zwar einen richtigen Kern, verkennt aber, daß sich bei der Anwendung des inhaltlich typisierenden unbestimmten Rechtsbegriffs auf den Einzelfall dann Unsicherheiten ergeben können, wenn die Beurteilung des Sachverhalts Prognosen einer künftigen Entwicklung, die Einschätzung der Erreichbarkeit bestimmter Ziele und außerrechtliche Wertungen voraussetzt⁷¹. Eine objektiv richtige Entscheidung kann dann oft allenfalls vom ex-post-Standpunkt aus, und nicht dann, wenn die Entscheidung ansteht, getroffen werden. Es gibt zwar Fälle, in denen die Subsumtion des Sachverhalts unter den unbestimmten Begriff im positiven oder negativem Sinn eindeutig nachvollziehbar ist. Es gibt aber auch Fälle – und um die geht es bei der Frage der gerichtlichen Nachprüfbarkeit –, „die in der Übergangszone von eindeutig positivem zu eindeutig negativem Aussagegehalt des Begriffs liegen“⁷², in denen „keine eindeutige Antwort möglich ist“⁷³, in denen objektiv nicht behebbare, weil aus dem Gesetz nicht zu lösende Zweifel, ob der generalisierende Gesetzestext auf den Einzelfall anwendbar ist oder nicht“, bestehen⁷⁴, bei denen auch bei Anlegung wissenschaftlicher Maßstäbe, z. B. des Städtebauers, des Hygienikers, des Wirtschaftswissenschaftlers, des Finanzwissenschaftlers, aufgrund eines verbleibenden Bereichs freier Wertung verschiedene Auffassungen vertreten werden können, z. B. bei der Beurteilung eines Gebiets und seiner Gegebenheiten darüber, ob das Vorliegen städtebaulicher Mißstände schon zu bejahen oder noch zu verneinen ist, ob konkrete Wohn- oder Arbeitsverhältnisse in einem Gebiet schon ungesund oder noch nicht ungesund sind, ob ein Gebiet als noch funktionsfähig oder nicht mehr funktionsfähig im städtischen Verflechtungsbereich anzusehen ist, ob bestimmte Maßnahmen für die Strukturverbesserung einer Region geeignet oder nicht geeignet sind, ob der voraussichtlich erforderliche Zeitraum für die Durchführung der Maßnahmen absehbar ist oder nicht usw.⁷⁵.

Soweit es an sicheren, exakt nachprüfaren wissenschaftlichen Grundlagen und Maßstäben fehlt, im Bereich der unausweichlichen Unsicherheit der Wertung und Einschätzung also verschiedene Auffassungen vertretbar sind, kann es eine eindeutig richtige oder falsche Entscheidung nicht geben⁷⁶. Hier liegen die Grenzen objektiver menschlicher Erkenntnis; hier wenden subjektive Wertungen, die mit den Maßstäben des Rechts, also des „richtig oder falsch“, nicht mehr meßbar sind, die Entscheidung in die eine oder andere Richtung.

71 Vgl. *Hans-J. Wolff/Bachof*, VwRI § 31 I c 3, 4, S. 189 ff.
72 *Ericksen*, VerwArch 62 (1972), 337 ff, 341; *Menger/Ericksen*, VerArch 58 (1967), 70 ff, 72 f.

73 *Ule*, DVBL 1973, 756 ff, 758

74 *Schmidt-Eichtstädt*, AöR 1973, 173 ff, 178

75 Vgl. §§ 3, 5 Abs. 2 S. 4, 11 Abs. 1, 53 Abs. 1 und oben S. 146 unter (a) bis (d)

76 Daß aus der ex-post-Betrachtung eine getroffene Entscheidung sich als falsch erweisen kann, steht dem nicht entgegen; denn es kommt auf die zur Zeit der Entscheidung zugänglichen Informationen und die darauf sich stützende Einschätzung an.

Ist also die These von der immer nur einen richtigen Entscheidung bei unbestimmten Rechtsbegriffen nicht haltbar⁷⁷, stellt sich die Frage, inwieweit das Gericht berufen ist, auch in Fragen, die nicht mehr Fragen des Rechts, sondern Fragen der Wertung in einem vom Recht nur vorgegebenen Rahmen sind, die letzte Entscheidung zu treffen, nicht seine Erkenntnis des Rechts, sondern seine angeblich bessere Meinung an die Stelle der ebenfalls vertretbaren Meinung der Verwaltungsbehörde zu setzen.

Nach der verfassungsmäßigen Ordnung übt die Rechtssprechung die Kontrolle über die beiden anderen Gewalten aus, und zwar gegenüber der Verwaltung im Hinblick auf die Einhaltung von Recht und Gesetz (Art. 19 Abs. 4, 20 Abs. 3 GG). Die Aufgabe des im GG verankerten Prinzips der Gewaltenteilung und Gewaltenteilung liegt jedoch nicht nur negativ in der wechselseitigen Kontrolle der Gewalten, sondern auch positiv in einer Ordnung des Zusammenwirkens der verschiedenen Gewalten mit jeweils eigenverantwortlichem Kompetenzbereich zu einer Einheit staatlicher Gewalt⁷⁸. Aufgabe der Rechtssprechung ist dabei, das Recht zu wahren und korrigierend in die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde nur insoweit einzugreifen, als das Recht verletzt ist. Außerrechtliche Wertungen, Abwägungen, Einschätzungen und Zielfindungen bei der Subsumtion von Sachverhalten unter unbestimmte Rechtsbegriffe sind innerhalb bestimmter „Toleranzgrenzen“ nicht mehr Fragen des Rechts und fallen deshalb nicht in die Entscheidungskompetenz der Gerichte⁷⁹, sondern in die der vom Gesetz für zuständig erklärten Verwaltungsbehörden. Dies bedeutet keine Verkürzung des Rechtsschutzes. Geht man davon aus, daß die These von der einzig richtigen und rechtmäßigen Entscheidung nicht zutrifft, so ist die Feststellung, daß eine bestimmte Entscheidung, die innerhalb der unsicheren Übergangszone, also im Bereich der nicht mehr objektiv meßbaren Wertung und Einschätzung liegt, das Recht verletze, nicht mehr möglich; das Gericht wäre mangels rechtlicher Maßstäbe

77 Im Ergebnis ebenso die in Fußn. 70 bis 75 Genannten sowie *Bullinger*, NJW 1974, 769 ff; *Ossenbühl*, DVBL 1974, 309 ff; *Stüer*, DVBL 1974, 314 ff; *Schnapp*, S. 27 ff; *Lorenz*, S. 24 ff.

78 *Hesse*, Grundzüge § 13 I 2, S. 194; ähnlich *Bullinger*, NJW 1974, 769 ff, der Beurteilungsspielraum und Ermessen nicht nur in „rein negativer Sicht als Erscheinungen eines umständehalber eingeschränkten Rechtsschutzes, sondern auch positiv als notwendige und legitime Instrumente der aktiven Verwaltung“ sieht; ähnlich *Ossenbühl*, DVBL 1974, 309 ff, der beim bisher verbreiteten „bloßen Subsumtionsdenken“ in dieser Frage den „Blick auf die Gewaltenteilungsproblematik“ vermisst. Ähnlich auch *Schmidt-Assmann*, Grundfragen, S. 160 ff, für das Planungsermessen der Gemeinde bei der Bauleitplanung, dessen Standort „allgemein von den Funktionen der Verwaltung her neu zu bestimmen“ sei. (S. 163).

79 Vgl. auch *Meyer K.*, DÖV 1969, 162 ff, 163: „Immer aber bleibt die Sicht der rechtsprechenden Gewalt auf Konfliktsituationen und die Anwendung rechtlicher Maßstäbe zu ihrer Lösung beschränkt“. *Barocka*, DÖV 1968, 187 ff, 190: „Es ist nicht die Aufgabe der Verwaltungsgerichte ... eine Gebührenordnung deshalb zu beanstanden, weil die getroffene Regelung nach der Vorstellung des Gerichts sozialpolitisch oder kommunalpolitisch falsch oder unzweckmäßig ist.“

überfordert, sollte es in diesem Bereich Recht sprechen⁸⁰. Es würde die Funktion der Verwaltung, die die Prerogative zur Einschätzung und Wertung in diesem Bereich hat, übernehmen⁸¹.

Art. 19 Abs. 4 GG steht also dem Beurteilungsspielraum der Verwaltung bei unbestimmten Rechtsbegriffen nicht entgegen; er ist eine Kompetenznorm, keine Norm über den Umfang der gerichtlichen Prüfungsbefugnis⁸². Die Fragestellung beim Beurteilungsspielraum geht also nicht dahin, wie umfassend oder lückenhaft der Rechtsschutz ist, sondern dahin, welchen Bereich die jeweilige gesetzliche Regelung gemäß dem Gewaltenteilungsprinzip der Verwaltung zu eigenverantwortlicher Entscheidung überläßt⁸³.

Bei Einwendungen gegen die förmliche Festlegung als Voraussetzung der Bodenwertabschöpfung ist also die Überprüfbarkeit der Entscheidung der Gemeinde durch das Gericht im Bereich der unbestimmten Rechtsbegriffe, die Wertungen, Einschätzungen (Prognosen) und politische Zielsetzungen voraussetzen, begrenzt. Bei den Voraussetzungen für die förmliche Festlegung und die Einbeziehung von einzelnen Grundstücken, also auf der Tatbestandsseite, prüft das Gericht, ob die Gemeinde bzw. die Landesregierung

- von einer zutreffenden Interpretation des unbestimmten Rechtsbegriffs nach Inhalt, Sinn und Zweck ausgegangen ist (Vollprüfung),
- die Tatsachen richtig und vollständig festgestellt hat,
- künftige Entwicklungen unter Verwendung der verfügbaren Informationen und widerspruchsfrei prognostiziert hat,
- Abwägungen nach sachgerechten Gesichtspunkten getroffen hat,

80 Menger, in: Die Grundrechte Bd III 2 S. 717 ff, 745, 751 ff.

81 So sieht Ossenbühl, DVBl. 1974, 309 ff, 311, in der Frage des Beurteilungsspielraums keine Frage der Rechtmäßigkeit mehrerer vertretbarer Entscheidungen, sondern eine Frage der Kompetenz zur Entscheidung; es gebe nur eine rechtmäßige Entscheidung, die des zuständigen Organs.

82 So auch Schmidt-Salzer, Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden. S. 50, der allerdings die Lückenlosigkeit des Rechtsschutzes – unter Ablehnung des Beurteilungsspielraumes – aus dem Rechtsstaatsprinzip herleitet (S. 11).

83 So schon Ehmke, S. 50, der im übrigen darauf hinweist, daß der rechtsstaatliche Schutz für den Bürger in viel stärkerem Maße durch die Ausgestaltung des Verfahrens vor den Verwaltungsbehörden als durch eine nachträgliche verwaltungsgerichtliche Kontrolle erreicht werden könne. Ähnlich Bullinger, NJW 1974, 769, der in diesem Zusammenhang auf die neuerliche Diskussion um die Beteiligung (Partizipation) der Betroffenen am Entscheidungsprozeß der Verwaltung hinweist, wozu übrigens gerade das StBauFG (§§ 4 Abs. 2, 8 Abs. 3, 9) Anlaß gegeben hat. Vgl. hierzu auch Schmitt-Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 S. 179 ff, 240 ff. – Kritisch hierzu, insbesondere gegen die Annahme, die „Partizipation“ verstärke den Rechtsschutz, Blümel in: Festschrift für Forsthoff zum 70. Geburtstag S. 9 ff, 23 f.

- aus den richtig festgestellten Tatsachen und den widerspruchsfrei prognostizierten künftigen Entwicklungen sowie aufgrund sachgerecht getroffener Abwägungen vertretbare, d. h. nicht eindeutig widerlegbare Schlüsse gezogen hat und
- nicht Wertentscheidungen der Verfassung, also insbesondere den Gleichheitsgrundsatz, mißachtet hat⁸⁴.

Kommt das Gericht zu dem Ergebnis, daß die Gemeinde ohne Rechtsfehler die Voraussetzungen für die förmliche Festlegung bzw. die Einbeziehung eines einzelnen Grundstücks, dessen Eigentümer sich gegen die Wertabschöpfung wendet, bejaht hat, obliegt dem Gericht auf der Rechtsfolgeseite noch die Prüfung, ob die Gemeinde von dem ihr eingeräumten Ermessen zu förmlicher Festlegung bzw. Einbeziehung des Grundstücks ohne Ermessensfehler Gebrauch gemacht hat (§ 114 VwGO)⁸⁵. Allerdings sind hier kaum Gründe vorstellbar, die dazu führen könnten, daß bei Bejahung aller Voraussetzungen für die förmliche Festlegung auf der Tatbestandsseite die Festlegung selbst ermessensmißbräuchlich sein könnte⁸⁶. Dagegen sind Ermessensfehler bei der Abgrenzung des Gebiets im einzelnen⁸⁷ eher vorstellbar.

2. Einwendungen gegen den Bebauungsplan

Einwendungen eines von der Wertabschöpfung betroffenen Eigentümers gegen den Bebauungsplan werden selten vorkommen. Für die Wertabschöpfung in der Sanierungsumlegung (§ 16), durch Ausgleichsbeträge (§ 41) und durch Veräußerung zum Neuordnungswert (§§ 25 Abs. 6, 59 Abs. 5) ist das Bestehen eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans Voraussetzung. Der Eigentümer, der zu einer ihm als ungerechtfertigt oder zu hoch erscheinenden Wertabschöpfung herange-

84 Vgl. auch Hans-J. Wolff, VwR II § 31 I 4 S. 182 ff; Schmidt-Eichstädt, AöR 98 (1973), 173 ff, 193.

85 Schmidt-Eichstädt, AöR 98 (1973), 173 ff, will ein Ermessen (Beurteilungsspielraum bzw. Entscheidungsprerogative) nur auf der Tatbestandsseite anerkennen, nicht dagegen auf der Rechtsfolgeseite; jede Wahlmöglichkeit der Verwaltung nach Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs und nach Feststellung eines unwägbaren Tatbestandes verletze das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie den Gleichheitsgrundsatz.

86 Es ist insbesondere nicht willkürlich, wenn die Gemeinde von zwei Gebieten, die in gleicher Weise die Voraussetzungen für eine förmliche Festlegung erfüllen, aus Gründen etwa der begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten, nur eines förmlich festgelegt oder in einem größeren, in gleicher Weise sanierungsbedürftigen Gebiet nur ein Teilgebiet festlegt, es sei denn, es spielen sachfremde Erwägungen eine Rolle. Ebenso Meyer, K. AöR 1972, 12 ff, 15 und Opfermann, Die Enteignungsentschädigung S. 293 f. – Schmidt-Assmann, Grundfragen S. 227, läßt dagegen der Gemeinde bei gleicher sanierungsbedingender Gesamtsituation nur die Wahl, entweder beide Gebiete dem strengeren Sonderrecht zu unterstellen oder in beiden nach Maßgabe des BBauG zu verfahren.

87 Vgl. oben 2. Teil Abschn. III 1 S. 68 ff.

zogen wird, weil sein Grundstück durch den Bebauungsplan eine höhere Nutzbarkeit erfährt, wird sich nicht gegen die Gültigkeit des Plans wenden, sondern gegen die Wertermittlung. Dennoch hat das Gericht, wenn Anlaß zu Zweifeln besteht, von Amts wegen die Rechtsgültigkeit des Bebauungsplans zu prüfen. Die Überprüfbarkeit des Bebauungsplans in inhaltlicher Hinsicht durch das Gericht ist allerdings begrenzt. Das BBauG hat der Gemeinde in § 1 für die Bauleitplanung einen „Spielraum der Gestaltungsfreiheit“ eingeräumt, der im Abwägen der verschiedenen Belange und Interessen miteinander und gegeneinander liegt (vgl. § 1 Abs. 4 und 5 BBauG) und „Elemente des Erkennens, des Wertens und Bewertens sowie des Wollens umfaßt“. Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, „wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet . . . , wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß . . . , wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht“⁸⁸. Innerhalb dieses Rahmens ist die Abwägung kein vom Gericht nachvollziehbarer Vorgang.

3. Einwendungen gegen die Höhe der Abschöpfung

Das spezifische Problem der Bodenwertabschöpfung im Hinblick auf den Rechtsschutz ist das der Grundstücksbewertung. Alle Maßnahmen der Bodenwertabschöpfung setzen eine Wertermittlung voraus, die Erhebung von Ausgleichsbeträgen und von Ausgleichsleistungen in der Umlegung sogar eine doppelte (Eingangs- und Ausgangswert).

Die Frage der rechtlichen Qualifizierung des zur Abschöpfung führenden Bewertungsvorganges stellt sich bei allen Akten der Abschöpfung gleich. Der Begriff des Verkehrswertes, und zwar im Falle der Bodenwertabschöpfung sowohl des nach § 23 Abs. 2 zu ermittelnden Verkehrswertes ohne sanierungs- bzw. entwicklungsbedingte Werterhöhungen wie auch des sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung ergebenden Verkehrswertes (§ 41 Abs. 5 S. 1), ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Als ein am Marktverhalten einer unbestimmten Vielzahl von Personen orientierter Begriff (vgl. § 141 Abs. 2 BBauG) enthält der Verkehrswert starke Elemente der Einschätzung, insbesondere von künftigen Erträgen des Grundstücks. Somit ist der Begriff des Verkehrswertes geradezu ein Musterbeispiel des unbestimmten Rechtsbegriffs, der beim Bewertungsvorgang (Subsumtion) für

88 BVerwG, 12. 12. 1969, E 34, 301; vgl. auch Hoppe, DVBL 1964, 165 ff, 172 f; ders. in Festschrift für Scupin S. 122 ff; Schmidt-Assmann, Grundfragen, S. 160 ff. Vgl. auch die Darstellung der Rspr. zur gerichtlichen Überprüfung von Bebauungsplänen bei Gehrman, Der Bebauungsplan, bei Zuck, DVBL 1974, 213 ff und bei Hoppe/Rengeling, Die kommunale Bauleitplanung. — Zum vergleichbaren Planungsermessen bei Fachplanungen vgl. Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen Rdn. 173 ff.

einen bestimmten Bereich vertretbarer Ergebnisse offen ist⁸⁹. Die Feststellung, welcher Preis im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zu erzielen wäre, ist mit zahlreichen Unsicherheitsfaktoren behaftet⁹⁰; sie geht von einer fiktiven Verkaufssituation und von fiktiven Verkaufsmodalitäten aus⁹¹. Zwar gibt die Wertermittlungsverordnung, deren Zweck es ist, die Anwendung gleicher Grundsätze bei der Wertermittlung zu sichern⁹², Methoden⁹³ der Wertermittlung an, aber deren Anwendung setzt ebenfalls wertende und abschätzende Beurteilungen voraus. Zudem sind die Ergebnisse der verschiedenen Wertermittlungsverfahren noch nicht mit dem Verkehrswert identisch; der Verkehrswert muß vielmehr unter Beachtung der Marktlage aus diesen Ergebnissen ermittelt werden⁹⁴. Der Markt bildet den Preis unter starker Berücksichtigung negativer wie positiver Zukunftserwartungen, insbesondere der Nachhaltigkeit des Ertrages, etwaiger künftiger Ertragssteigerungen oder Risiken usw.⁹⁵. Es gibt also für den nach objektiven Merkmalen zu ermittelnden Verkehrswert eine „Streubreite“, innerhalb derer ein bestimmter Wert nur noch aufgrund subjektiver, nicht eindeutig beweisbarer oder widerlegbarer Wertungen festgelegt werden kann⁹⁶.

Die in Rspr.⁹⁷ und Schrifttum⁹⁸ vertretene These, daß es bei der Ermittlung des Verkehrswertes nur eine richtige Entscheidung — im Sinne objektiver Eindeutigkeit und Unwiderlegbarkeit — gebe, trifft also nicht zu. Eine andere Frage ist es, wie weit die Entscheidungskompetenz des Gerichts geht; diese Frage ist, wie ausgeführt, von der erkenntnistheoretischen Frage zu trennen. Grundsätzlich ist, wie ausgeführt, die Entscheidungskompetenz des Gerichts — soweit Verfassung und Gesetz nichts anderes bestimmen — auf Rechtsfragen begrenzt. Bei der Festlegung der Enteignungsentschädigung könnte sich aus der Verfassung selbst, nämlich aus Art. 14 Abs. 3 GG, etwas anderes ergeben. Allerdings besagt der Satz, daß das Ausmaß der Entschädigung durch Gesetz geregelt und bestimmt werden muß, noch nicht, daß der Gesetzgeber sich dabei nicht unbestimmter Rechtsbegriffe bedienen könnte, die der Verwaltungsbehörde innerhalb bestimmter Toleranzgrenzen eine Entscheidungsprärogative einräumen⁹⁹. Jedoch garantiert Satz 4 ausdrücklich wegen der Höhe der Entschädigung den ordentlichen Rechtsweg. Es wäre zu eng,

89 Vgl. oben Abschn. 1 S. 148 ff.

90 Schrödter, BBauG § 141 Rdn. 1

91 Brügelmann/Meyer, BBauG § 141 Anm. 2 c.

92 Vgl. §§ 141 Abs. 4 BBauG, 91 Nr. 1 und 2 StBauFG.

93 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 1 S. 6 ff.

94 Brügelmann/Förster, BBauG Anhang A, WertVO, Vorbem. 4 b.

95 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 2, S. 8 ff; Brügelmann/Meyer, BBauG § 141 Anm. 4 b.

96 Vgl. oben Abschn. 1 S. 148 ff.

97 Vgl. z. B. BGH, 26. 10. 1970, EPlAR IV BGH 10.70/3 m. w. Nachw.

98 Vgl. z. B. Schrödter, BBauG § 57 Rdn. 1, § 95 Rdn. 1

99 Das BVerwG, 29. 4. 1964, E 18 247 ff, 250, hat allerdings zu § 35 Abs. 2 BBauG entschieden, Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG verbiete es, daß der Gesetzgeber der Verwaltung ein Ermessen für die Zulassung eines Bauvorhabens einräume; denn der Inhalt des Eigentums müsse durch Gesetz bestimmt werden.

den Gehalt der Vorschrift lediglich in einer Bestimmung der Art des Rechtsweges zu sehen¹⁰⁰. Sie ist eine besondere Ausprägung der Eigentums- und Wertgarantie im Falle der Enteignung; sie will verhindern, „daß die Exekutive im Streitfall endgültig über die Entschädigung entscheidet“¹⁰¹. Sie ist damit auch eine Bestimmung der Entscheidungskompetenz des Gerichts, nämlich dahin, daß es aufgrund eigener Wertung die Höhe der Enteignungsentschädigung abweichend von der – im Bereich der dargestellten Unsicherheitszone – getroffenen Festsetzung der Enteignungsbehörde festsetzen kann¹⁰². Prozeßrechtlich findet dies seinen Ausdruck in § 287 ZPO, der auch auf die Enteignungsentschädigung anzuwenden ist¹⁰³.

Obwohl Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG nicht auf die Festsetzung des Ausgleichsbetrages nach § 41 anzuwenden ist, muß man auch hier davon ausgehen, daß das Verwaltungsgericht die Kompetenz zur Festsetzung des Ausgleichsbetrages gem. § 113 Abs. 2 VwGO aufgrund eigener Wertung der für den Ausgleichsbetrag maßgebenden Eingangs- und Ausgangswerte hat; diese Kompetenz ergibt sich zwar nicht aus § 113 Abs. 2 VwGO¹⁰⁴ selbst, sondern aus dem Zusammenhang des Wertabschöpfungssystems des StBauFG, dessen eine Grundlage der nach § 23 Abs. 2 für die Enteignungsentschädigung maßgebende Wert des Grundstücks ist, und der demzufolge entsprechenden Anwendung des § 287 ZPO. Die gerichtliche Entschei-

100 So offenbar *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG Art. 14 Rdn. 22.

101 BVerfG, 3. 7. 73, DVBl. 1974, 120 ff, 123

102 *Weber, W.* Eigentum und Enteignung, S. 395, der davon spricht, daß das Zivilgericht die Entschädigung „im Quantum zu bemessen“ habe.

103 BGH, 22. 1. 1959, BGHZ 29, 217 ff; *Baumbach/Lauterbach*, ZPO § 287 Anm. 2 b; *Rosenberg/Schwab*, § 115, 2, S. 596; *Schrödter*, BBauG § 95 Rdn. 1. – § 287 ZPO ist im übrigen, was den Erkenntnisvorgang betrifft, dem Institut des unbestimmten Rechtsbegriffs mit Beurteilungsspielraum bzw. Entscheidungsprärogative vergleichbar. Hier steht dem Gericht, dort der Verwaltungsbehörde, in einem Bereich nicht objektiv meßbarer, weil mit Unsicherheitsfaktoren belasteter Wertungen, die Kompetenz zu letztverantwortlicher Entscheidung zu. Im Fall des § 287 ZPO ist folglich die Entscheidung des Tatrichters in der Revisionsinstanz nur daraufhin überprüfbar, ob „schätzungs begründende Tatsachen nicht gewürdigt oder falsche Rechtsbegriffe oder Rechssätze angewandt worden sind“ (*Baumbach/Lauterbach*, ZPO § 287 Anm. 3 a: ähnlich *Rosenberg/Schwab*, § 115, 3, S. 597).

104 § 113 Abs. 2 VwGO ermächtigt nach h. M. das Gericht nicht dazu, in Fällen, in denen das Gesetz der Verwaltungsbehörde ein Ermessen einräumt, sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Verwaltungsbehörde zu setzen; *Redeker/von Oertzen*, VwGO § 113 Anm. 3, *Eyermann/Fröhler*, VwGO § 113 Rdn. 57. Gleiches muß beim unbestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum gelten. – Daß das Gesetz auch bei der Begründung einer Zahlungspflicht den unbestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Höhe der Zahlungspflicht kennt, zeigt z. B. § 130 BBauG, der die Ermittlung des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes nach Einheitssätzen zuläßt, welche aus Mittelwerten innerhalb eines vertretbaren Größenbereichs zu bilden sind (OVG Münster, 27. 7. 1966, ZMR 1967, 154 ff; BVerwG, 25. 8. 1971, ZMR 1972, 64 f; *Schrödter*, BBauG § 130 Rdn. 1). Vgl. auch BVerfG, 5. 7. 1972, E 33, 265 ff, 299: „Dem Ziel, daß der Erschließungsbeitrag auf die Erstattung der Aufwendungen für eine bestimmte Straße gerichtet sein muß, werden die Einheitssätze nur gerecht, wenn sie nicht zu stark pauschalieren und alle wesentlichen Kostenfaktoren berücksichtigen.“

denkungskompetenz über die maßgebenden Verkehrswerte kann innerhalb des einheitlichen Wertabschöpfungssystems des StBauFG nur einheitlich sein.

Vor der Frage der Entscheidungskompetenz des Gerichts stellt sich allerdings die Frage einer etwaigen Bindung der Gemeinde bei der Festsetzung von Ausgleichsbeträgen nach § 41 und der Festsetzung von Entgelten beim Erwerb von Grundstücken nach § 18 Abs. 2 S. 4 an die vom Gutachterausschuß ermittelten Werte bzw. Werterhöhungen. § 41 Abs. 5 S. 3 sieht vor, daß der Gutachterausschuß auf Antrag ein Gutachten über die Erhöhung des Grundstückswertes zu erstatten hat. § 18 Abs. 4 S. 4 besagt für die Ausübung des gemeindlichen Grunderwerbsrechts, daß in dem Bescheid über die Ausübung des Grunderwerbsrechts als Entgelt der vom Gutachterausschuß ermittelte Wert des Grundstücks festzusetzen ist. In Erlassen der Länder¹⁰⁵ und im Schrifttum¹⁰⁶ wird hier überwiegend eine bindende Wirkung des Gutachtens für die Gemeinde angenommen. Das könnte dann analog auch für Wertermittlungen des Gutachterausschusses bei der Festsetzung der Ausgleichsbeträge gelten.

Eine Bindung der Gemeinde an das Gutachten des Gutachterausschusses könnte Auswirkungen für den Rechtsschutz haben. Es würde sich dann nämlich die Frage stellen, ob das Gutachten besonderer Anfechtung zugänglich ist¹⁰⁷.

Das StBauFG erklärt in § 86 Abs. 1 die Vorschriften des BBauG für anwendbar, soweit sich aus dem StBauFG nichts anderes ergibt. § 142 BBauG sagt, daß die Gutachten der Gutachterausschüsse keine bindende Wirkung haben. Das StBauFG sieht außer in § 18 Abs. 2 in einer Reihe von weiteren Vorschriften (§§ 15 Abs. 3 S. 2 und 3, 16 Abs. 2, 22 Abs. 1 S. 2, 23 Abs. 1 und 3, 25 Abs. 6, 41 Abs. 5 S. 4, 59 Abs. 5) vor, daß unter der Beteiligung des Gutachterausschusses Werte festzustellen sind, ohne daß es den Gutachten in diesen Vorschriften eine bindende Wirkung zuspricht. § 18 Abs. 2 kann also – nimmt man eine bindende Wirkung an – nur als Ausnahmenvorschrift angesehen werden. Hätte der Gesetzgeber eine bindende Wirkung der Gutachten des Gutachterausschusses im Anwendungsbereich des

105 Z. B. Hessen: Erl. v. 6. 7. 1972 (StAnz. S. 1288), Nr. II 4.

106 *Meyer/Stich/Schlichter*, StBauFG § 18 Rdn. 6; *Lange/Pohl*, StBauFG § 18 Tz 32; a. A. *Selge*, BIGBW 1973, 166 f.

107 Bejahend *Schrödter*, BBauG § 142 Rdn. 2; verneinend *Lange/Pohl*, StBauFG § 18 Tz 32. Das BVerwG, 29. 11. 1972, DVBl. 1973, 371, verneint im Grundsatz die Anfechtbarkeit von Gutachten des Gutachterausschusses, weil sie keine rechtliche Verbindlichkeit haben, läßt allerdings die Frage, ob in Fällen des § 18 Abs. 2 StBauFG etwas anderes gelten könnte, offen; zur prozeßrechtlichen Bedeutung der Gutachten vgl. BGH, 23. 1. 1974, NJW 1974, 701. – BVerwG, 20. 7. 1962, DVBl. 1962, 678 ff, spricht dem (gutachtlichen) Bericht des Luftfahrt-Bundesamtes über die Untersuchung eines Luftunfalls die Eigenschaft eines anfechtbaren Verwaltungsaktes ab, weil er keine „rechtlich verbindliche Wirkung“ habe; zustimmend *Menger*, VerwArch. 54 (1963), 198 ff, 199; und *Menger/Ericksen*, VerwArch. 58 (1967), 70 ff, 79; ablehnend *Wendt*, DÖV, 1963, 89 ff.

StBauFG allgemein gewollt, so hätte er dies allgemein oder jeweils bei den betreffenden Bestimmungen im StBauFG sagen müssen. Bei der Festsetzung von Ausgleichsbeträgen besteht also keine Bindung der Gemeinde an das vom Gutachterausschuß gemäß § 41 Abs. 5 S. 4 erstattete Gutachten.

Diese Bindung besteht aber auch im Falle des § 18 Abs. 2 nicht. Zunächst ist § 18 Abs. 2 S. 4 nicht eindeutig. Er besagt einmal, daß die Gemeinde die Ausübung des Grunderwerbsrechts zu dem nach § 23 maßgebenden Wert erklärt. Im folgenden Halbsatz heißt es dann, daß die Gemeinde in dem Bescheid als Entgelt den vom Gutachterausschuß ermittelten Wert abzüglich bestehenbleibender Belastungen festzusetzen hat. Darin liegt, wenn man davon ausgeht, daß der Gutachterausschuß — trotz seiner Bindung an § 23 — auch einmal falsch entscheiden kann, ein Widerspruch¹⁰⁸. Durch Auslegung ist also zu ermitteln, was der objektive Wille des Gesetzes ist, ob es der Gemeinde eine gegenüber dem Gutachterausschuß eigenständige Entscheidungskompetenz auch über die Höhe des nach § 23 maßgebenden Wertes einräumen oder insoweit eine Bindung der Gemeinde an die Entscheidung des Gutachterausschusses erzeugen will.

Der Sinn einer auf den Bereich der Ausübung des Grunderwerbsrechts beschränkten — ausnahmsweisen — Bindung der Gemeinde an das Gutachten könnte darin liegen, daß die Gemeinde bei Ausübung des Grunderwerbsrechts nicht „in eigener Sache Richter“ sein, d. h. nicht sowohl über die hoheitliche Entziehung des Eigentums zu ihren Gunsten als auch über die Höhe des von ihr zu entrichtenden Entgelts entscheiden soll. Hätte der Gesetzgeber dies jedoch gewollt, dann hätte er die Bindung der Gemeinde an das Gutachten bereits in § 15 Abs. 3 S. 3 für die Erteilung oder Versagung der Genehmigung über den Kaufvertrag im Hinblick auf die Übereinstimmung des Preises mit § 23 verankern müssen. Denn die Entscheidung über das Entstehen des Grunderwerbsrechts fällt bereits hier. Verweigert nämlich die Gemeinde die Genehmigung im Hinblick auf den Preis, so entsteht hiermit bereits dem Grunde nach das gemeindliche Grunderwerbsrecht. Vereinbaren die Vertragspartner nunmehr, um die Ausübung des gemeindlichen Grunderwerbsrechts abzuwenden, einen der Bewertung der Gemeinde entsprechenden Preis, so könnte die Gemeinde nunmehr nach erteilter Genehmigung das ihr gemäß § 17 zustehende Vorkaufsrecht ausüben; sie hätte hier ebenfalls das Entgelt für das ihr aufgrund eigenen hoheitlichen Akts zufallende Grundstück bestimmt und zwar ohne Bindung an den Gutachterausschuß.

Es kommt hinzu, daß, bestünde eine Bindung der Gemeinde an die Wertermittlung des Gutachterausschusses, man der Gemeinde auch Rechtsschutz gegen eine ihr — gemessen an § 23 — zu hoch erscheinende Wertfestsetzung geben müßte; denn sie wäre durch die Bindung an eine zu hohe Wertfestsetzung in ihren Rechten

108 Dies übersehen Meyer/Stich/Schlichter und Lange/Pohl, jeweils a. a. O. (Fußn. 106); sie stellen im wesentlichen nur auf den Wortlaut des 2. Halbsatzes von § 18 Abs. 2 S. 4 ab.

verletzt¹⁰⁹. Diese Konsequenz einer Bindung der Gemeinde an den Gutachterausschuß hat der Gesetzgeber bei dem ohnehin schon langwierigen und umständlichen Verfahren für die Ausübung des Grunderwerbsrechts sicher nicht gewollt. Verneint man — wie hier — dagegen eine Bindung der Gemeinde auch im Falle des § 18 Abs. 2 S. 4 an das Gutachten des Gutachterausschusses, dann kann eine zu hohe Bewertung durch den Gutachterausschuß niemanden belasten, eine zu niedrige den Eigentümer dann, wenn die Gemeinde die Wertermittlung in dem Bescheid über die Festsetzung des Entgelts für die Ausübung des Grunderwerbsrechts übernimmt; in diesem Fall ist der Rechtsschutz voll gewährleistet.

Gegen das — rechtlich unverbindliche — Gutachten des Gutachterausschusses, das vor einem Akt der Bodenwertabschöpfung eingeholt wird, ist also keine Anfechtungsklage nach § 42 VwGO gegeben. Es enthält, auch gegenüber dem von der Bodenwertabschöpfung „bedrohten“ Eigentümer, keine rechtlich relevante Regelung und stellt somit keinen Verwaltungsakt dar. Eine Regelung gegenüber dem Eigentümer wird erst mit dem Akt der Bodenwertabschöpfung selbst getroffen. Das Gutachten mag zwar durch sein auf Fachkunde, Gründlichkeit und Objektivität gründendes Gewicht einen besonders nachhaltigen Einfluß auf die Entscheidung über die Bodenwertabschöpfung haben, dies ist jedoch eine bloß faktische, keine rechtlich bedeutsame Wirkung¹¹⁰.

4. Fragen des Rechtsweges

In den Bundesländern, die von der Ermächtigung zur Normenkontrolle nach § 47 VwGO Gebrauch gemacht haben¹¹¹, ist die Gültigkeit der förmlichen Festlegung als Voraussetzung für die Anwendung des Bodenwertabschöpfungssystems des StBauFG wie auch die Gültigkeit des Bebauungsplans als weitere Voraussetzung der Bodenwertabschöpfung auf Antrag unmittelbar im Normenkontrollverfahren über-

109 Vgl. Fußn. 107. Allerdings geht man dabei davon aus, daß die Gemeinde nicht nur im Rahmen ihres öffentlichen Aufgabenbereichs finanziell belastet wird. Das BVerfG (2. 5. 1967, E 21, 362 ff, 369 ff; 19. 12. 1967, E 23, 12 ff, 30; ebenso BVerwG, 12. 10. 1973, Der Städtetag, 1974; 453 f; BGH 31. 10. 1974, NJW 1975, 158 ff) geht davon aus, daß eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im Grundrecht des Art. 14 GG nicht dadurch verletzt werden kann, daß ihr durch Gesetz zusätzliche finanzielle Belastungen im Rahmen ihres öffentlichen Aufgabenbereichs auferlegt werden.

110 So BVerwG, 20. 7. 1962, DVBl. 1962, 678 ff, 679, in Bezug auf den Bericht des Luftfahrt-Bundesamtes, vgl. Fußn. 107.

111 Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Schleswig-Holstein. Es gibt Bestrebungen, die Normenkontrolle des § 47 VwGO unmittelbar bundeseinheitlich für alle Länder einzuführen; vgl. hierzu die Absichtserklärung der Bundesregierung in der Allgemeinen Begründung, Nr. 9, des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, Drs. 300/74 S. 34. Vgl. auch 49. Dt. Juristentag, Öffentlich-rechtl. Abt., Anträge 24 a und b — angenommen —, Empfehlen sich ... L 289.

prüfbar. In den anderen Bundesländern kann die Gültigkeit der förmlichen Festlegung wie auch des Bebauungsplans nur incidenter bei der Anfechtung von Einzelakten der Bodenwertabschöpfung – oder bei sonstigen Klagen im Zusammenhang mit der Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen – überprüft werden¹¹². Zwar stellt sich bei der förmlichen Festlegung ebenso wie beim Bebauungsplan oder wie bei anderen gebietsabgrenzenden Plänen als Rechtsverordnungen, die – wie die förmliche Festlegung – Voraussetzung für die Anordnung von Geboten, Verboten, Duldungs- und Leistungspflichten sind, die Frage, ob sie nicht lediglich formellen Rechtssatzcharakter haben, materiell dagegen ein Verwaltungsakt oder ein Bündel von Verwaltungsakten sind¹¹³. Da jedoch das StBauFG die förmliche Festlegung in §§ 5, 11, 53 und 62 eindeutig der Form nach als Rechtssatz konstruiert und der Rechtsschutz in der Frage des Wie – nicht des Ob – von der Form der angegriffenen Rechtshandlung abhängt¹¹⁴, bedarf die Frage des materiell-rechtlichen Charakters der förmlichen Festlegung wie auch des Bebauungsplans hier keiner weiteren Erörterung.

112 Das BVerfG, 27. 7. 1971, DÖV 1971, 705, hält das beim Bebauungsplan für ausreichend; kritisch dazu v. Mutius, VerwArch. 63 (1972), 207 ff; ders. in Festschrift für Wolff S. 177 ff, 183, wo er allerdings beim Bebauungsplan auch in den Ländern, die von § 47 VwGO keinen Gebrauch gemacht haben, einen ausreichenden Rechtsschutz mittels anderer Klagearten, insbesondere mittels des § 123 VwGO, für gegeben hält; ähnlich Meyer K., in DWV 1971, 342 ff, 343, und AöR 1972, 12 ff, 29, in Bezug auf die förmliche Festlegung; Meyer hält ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Feststellungsklage oder eine vorbeugende Unterlassungsklage für gegeben; vgl. hierzu Menger, VerwArch. 49 (1958), 279; Redeker/von Oertzen, VwGO § 42 An. 10; Eyermann/Fröhler, VwGO § 42 Anm. 23 ff; v. Mutius, VerwArch. 63 (1972), 229 ff; Maetzel, DVBl. 1974, 335 ff, jeweils m. w. Nachw.. – Die Rechtsgültigkeit des § 47 VwGO, und zwar im Hinblick auf seine Unvollständigkeit, ist im übrigen nicht unbestritten; so hält Menger, DÖV 1969, 153 ff, 155, es im Hinblick auf Art. 3 GG für nicht unproblematisch, daß die Einführung der Normenkontrolle den Ländern überlassen bleibt; so schon Menger, in: Die Grundrechte Bd III/2 S. 717 ff, 739. – Obermayer, DVBl. 1965, 625 ff, und Bartelsperger, DVBl. 1967, 360 ff, 368 ff, halten die Normenkontrolle in den Ländern, die von § 47 VwGO keinen Gebrauch gemacht haben, für unmittelbar aus Art. 19 Abs. 4 GG gegeben, Engelhardt, Der Rechtsschutz gegen Rechtsnormen . . . S 254, unmittelbar aus § 47 VwGO; ablehnend zu ersterem Menger, DVBl. 1971, 595, und Meyer K., AöR 1972, 12 ff, 29, zu Engelhardt/Stortz, in: Die Verwaltung 1974, 126 ff, 128. Vgl. auch OVG Berlin, 8. 5. 1970, DÖV 1970, 821, und – gegenteilig – 25. 5. 1973 in: Der Städtetag 1974, 143 f.

113 Vgl. S. 144 m. Fußn. 59.

114 Hans-J. Wolff/Bachof, VwR I § 47 VII a 1, S. 396, IX d 1, S. 400; OVG Lüneburg, 23. 11. 1972, BBauBl. 1974, 141; Lorenz, S. 247 ff.; von Mutius, in Festschrift für Wolff, S. 167 ff, 181 ff.

Bei der Anfechtung einzelner Akte der Bodenwertabschöpfung ist der Rechtsweg unterschiedlich. So ist gegen die Festsetzung der Entschädigung auf der Grundlage der §§ 23 Abs. 2 und 54 Abs. 1 Nr. 9, Abs. 4¹¹⁵ der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten gegeben (Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG), und zwar vor den Kammern bzw. Senaten für Baulandsachen (§ 86 Abs. 2 i. V. m. § 157 BBauG). Auch die Festsetzung von Ausgleichsleistungen für Mehrwerte in der Umlegung ist kraft ausdrücklicher Verweisung in § 86 Abs. 2 i. V. m. § 157 BBauG vor den Baulandgerichten anfechtbar. Für die Anfechtung der Festsetzung des Ausgleichsbetrages ist dagegen der allgemeine Verwaltungsrechtsweg gegeben (§ 40 VwGO)¹¹⁶.

115 Dies gilt auch dann, wenn die Entschädigungsvorschriften des BBauG nur mittelbar zur Anwendung kommen, wie bei der Festsetzung des Entgelts bei Ausübung des Grunderwerbsrechts (vgl. § 18 Abs. 2 S. 4, Abs. 7 S. 2 i. V. m. § 86 Abs. 2) oder bei der Geltendmachung eines Übernahmeanspruchs (vgl. §§ 11 Abs. 3, 15 Abs. 7, 20 Abs. 1 S. 3 und 4, 56, 57 Abs. 3, jeweils i. V. m. § 86 Abs. 2).

116 Zwar handelt es sich beim Ausgleichsbetrag um eine Fortentwicklung von Instituten des Enteignungsentschädigungsrechts, gleichsam spiegelbildlich um den bei § 23 Abs. 2 ausgeklammerten Wertbestandteil. Das führt aber nicht zur Anwendung des Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG, wiewohl es wegen des Zusammenhangs nahegelegen hätte, auch für den Ausgleichsbetrag den Rechtsweg vor den Baulandgerichten zu eröffnen. – Da der Ausgleichsbetrag auch keine Steuer ist, sondern ein Beitrag (vgl. oben Abschn. I 2 S. 131 ff), ist auch nicht der Finanzrechtsweg gegeben.

4. Teil

Die Übertragbarkeit des Abschöpfungssystems in das BBauG

Auch in der Frage der Bodenwertabschöpfung wird dem StBauFG Modellcharakter für die Novellierung des BBauG beigemessen¹. Zum Teil wird sogar die Meinung vertreten, das allgemeine Gleichheitsgebot verbiete auf Dauer² „das Nebeneinander zweier Gesetze mit unterschiedlicher eigentumspolitischer Konzeption“³, gebiete also die Verallgemeinerung der Rechtsinstitute und Eingriffsermächtigungen des StBauFG, folglich auch der Bodenwertabschöpfung⁴.

Es fragt sich deshalb

(a) ob und inwieweit aus der Existenz der Bodenwertabschöpfung im StBauFG ein „Nachziehen“ mit einer Bodenwertabschöpfung im allgemeinen Städtebaurecht des BBauG verfassungsrechtlich geboten ist,

(b) ob, soweit eine Übertragung der Bodenwertabschöpfung in das allgemeine Städtebaurecht verfassungsrechtlich nicht geboten ist, diese zumindest doch verfassungsrechtlich zulässig ist⁵.

I. Frage der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit einer Übertragung

Die Notwendigkeit einer allgemeinen Abschöpfung städtebaulich bedingter Bodenwerterhöhungen wird zum Teil aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), das im Art. 14 Abs. 2 GG seinen besonderen Ausdruck gefunden hat, begründet⁶, z. T. aus dem allgemeinen Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG, das nach Erlaß des StBauFG „den Gesetzgeber nötigt, auf dem eingeschlagenen Weg fortzuschreiten“⁷.

1 Vgl. z. B. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, Drs. 300/74, Begründung A 5 i, S. 32, 33; vgl. schon BMin Lauritzen bei der 2. Lesung des StBauFG im Bundestag, 127 Si. am 16. 6. 1971, Sten. Ber. S. 7324 A/B; vgl. auch *Bielenberg*, Empfehlen sich . . . B 94 ff. und 49. Deutscher Juristentag, öffentlich-rechtliche Abt., Anträge Nr. 5, 11, 12, Empfehlen sich . . . L 281 f.

2 Zur Zulässigkeit einer Reform in Stufen vgl. BVerfG, 19. 3. 1974, NJW 1974, 939 ff, 942 (zur Ungleichbehandlung bei Einführung des Mehrwertsteuersystems) m. w. Nachw.

3 *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 227.

4 So außer *Schmidt-Assmann*, a. a. O., noch *Dyong*, DÖV 1972, 446; *Bielenberg*, Empfehlen sich . . . B 16; *Opfermann*, Zeitschrift für Rechtspolitik 1972, 195; skeptisch in bezug auf den Modellcharakter des StBauFG in der Lösung der Bodenwertfrage *Oestreicher*, JR 1972, 313 ff.

5 So z. B. *Sendler*, DRiZ 1972, 276 ff, 278

6 So z. B. *Sendler*, DRiZ 1972, 276 ff.

7 *Bielenberg*, Empfehlen sich . . . B 16; ähnlich *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 227

Das Sozialstaatsprinzip, auch soweit es das Eigentum betrifft, gibt jedoch dem Gesetzgeber keine bestimmten Lösungen auf. Die Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips, auch beim Eigentum, überläßt die Verfassung dem Gesetzgeber⁸. Aus dem Sozialstaatsprinzip allein kann deshalb grundsätzlich nicht die Verpflichtung des Gesetzgebers zu einem bestimmten Handeln hergeleitet werden. Dagegen kann sich eher aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit anderen Prinzipien oder Grundrechten der Verfassung, z. B. dem allgemeinen Gleichheitsgebot, die Verfassungswidrigkeit eines gegebenen Rechtszustandes und die Verpflichtung des Gesetzgebers zum Handeln ergeben⁹, wobei immer zu berücksichtigen ist, daß der Gesetzgeber bei der Verwirklichung von Verfassungsprinzipien schrittweise vorgehen kann und für die Übergangszeit ein Rechtszustand hingenommen werden muß, der auf Dauer nicht verfassungsgemäß wäre. — Aus dem Sozialstaatsprinzip allein läßt sich also allenfalls eine verfassungspolitische¹⁰, aber keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Abschöpfung städtebaulich bedingter Bodenwerterhöhungen herleiten.

Es fragt sich deshalb, ob der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, ggf. i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 14 Abs. 2 GG), nach Erlaß des StBauFG auf Dauer eine allgemeine Abschöpfung städtebaulich bedingter Bodenwerterhöhungen nach dem Muster des StBauFG gebietet. Dies würde die Feststellung voraussetzen, daß tatsächlich bei einem fortdauernden Nebeneinander von StBauFG und derzeitigem BBauG eine ungleiche Behandlung in bezug auf im wesentlichen gleiche Sachverhalte entsteht, d. h. auf der einen Seite Bodenwerterhöhungen abgeschöpft werden, die auf der anderen Seite, obwohl es sich im wesentlichen um die gleichen Bodenwerterhöhungen handelt, dem Eigentümer belassen werden.

Es ist oben ausgeführt worden¹¹, daß die Bodenwertabschöpfung im StBauFG nicht nur räumlich begrenzt ist, woraus der Vorwurf der ungleichen Behandlung gegenüber anderen Eigentümern resultiert¹², sondern auch zeitlich und vor allem gegenständlich. Es werden nur diejenigen Bodenwerterhöhungen abgeschöpft, die durch die spezifischer städtebaulichen Maßnahmen nach dem StBauFG adäquat verursacht sind. Die Besonderheit der Maßnahmen nach dem StBauFG liegt, wie ausgeführt¹³, darin, daß sie nur auf Fälle anwendbar sind, die durch eine besondere Situation, die Sanierungs- oder Entwicklungsbedürftigkeit, gekennzeichnet sind, und ferner, daß sie von der Vorbereitung über die Planung bis zur Planverwirklichung unter der Regie der Gemeinde stehen, mit der von vornherein gegebenen Gewähr zügiger Durchführung. Das unterscheidet sie von städtebaulichen Maßnahmen, die nach dem BBauG durchgeführt werden; und das, nämlich die unmittelbare

8 Vgl. BVerfG, 19. 12. 1951, E 1, 97 ff, 105; 12. 11. 1958, E 8, 274 ff, 329

9 So sind auch die diesbezüglichen Ausführungen *Sendlers* a. a. O. (Fußn. 6) zu verstehen.

10 *Schmidt-Assmann*, Grundfragen S. 227

11 2. Teil Abschn. III S. 67 ff.

12 Vgl. hierzu auch oben 2. Teil Abschn. III 4 S. 85 f.

13 2. Teil Abschn. I 2 und 3 S. 62 ff, 64 f.

und adäquate Zurechenbarkeit auf die gemeindliche Tätigkeit, unterscheidet die vom StBauFG erfaßten Werterhöhungen von den Werterhöhungen, die im Zusammenhang mit einer bloßen Bauleitplanung der Gemeinde bzw. in Erwartung der Bauleitplanung entstehen. Zwar schließt die Bodenwertabschöpfung nach dem StBauFG auch solche Werterhöhungen ein, die auf die Planung zurückzuführen sind — wenn sich die Wertsteigerungen überhaupt in bestimmte Quoten, eine die durch die Planung, eine andere, die durch die Plandurchführung entsteht, aufteilen lassen —; aber dies sind auch nur Werterhöhungen, die durch die spezifische Sanierungs- oder Entwicklungsplanung entstehen, während das StBauFG nicht diejenigen Wertanteile der Grundstücke erfaßt, die auf eine allgemeine Bauerwartung oder eine allgemeine Erwartung künftiger Verbesserung der Ertragssituation des Grundstücks zurückzuführen sind.

Auch Schmidt-Assmann¹⁴ erkennt an, daß das besondere Eingriffsinstrumentarium des StBauFG, darunter auch die Bodenwertabschöpfung, vom Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG her im Hinblick auf die „Situationsgebundenheit sanierungs- und entwicklungsbedürftiger Gebiete“ nicht in Frage gestellt werden könne. Er befürchtet eine mit dem Gleichheitssatz nicht zu vereinbarende Diskrepanz lediglich aus einer den Gleichheitssatz mißachtenden Anwendung des Gesetzes, die deshalb naheliegen könne, weil die gesetzlichen Sanierungskriterien (vgl. § 3) unbestimmt gefaßt seien¹⁵ und sich auch einer genauen „normativen Erfassung“ entzögen. Dies ist jedoch ein Einwand, der entweder gegen das StBauFG selbst, d. h. gegen die Vorschriften über die Voraussetzungen für die förmliche Festlegung der Gebiete im Hinblick auf eine Verletzung des rechtsstaatlichen Bestimmtheiterfordernisses, zu richten wäre, oder gegen die Anwendung des Gesetzes im konkreten Fall, für den die Voraussetzungen nicht gegeben sind. Der Einwand zwingt dagegen nicht dazu, die Eingriffsmöglichkeiten des StBauFG und insbesondere die Wertabschöpfung zu verallgemeinern — allein mit der Begründung, daß dann keine Abgrenzungsschwierigkeiten mehr auftauchen könnten.

Liegt also in der Bodenwertabschöpfung des StBauFG gegenüber der jetzigen Rechtslage nach dem BBauG in bezug auf Bodenwertsteigerungen keine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung vor, so kann sich dennoch eine andere Situation ergeben, wenn, wie mit der von der Bundesregierung beschlossenen Novelle zum BBauG¹⁶ beabsichtigt, die Gemeinde allgemein ein demjenigen im StBauFG vergleichbares Planverwirklichungsinstrumentarium erhält. Dann entsteht, wenn die Gemeinde nicht lediglich plant, sondern auch die Planverwirklichung betreibt und gewährleistet, in bezug auf die Bodenwertentwicklung und den adäquaten Zusammenhang zur gemeindlichen Tätigkeit eine ähnliche Situation wie bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem StBauFG. Besteht aber zwischen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem StBauFG und

14 Grundfragen S. 283

15 Zur Problematik unbestimmter Rechtsbegriffe bei der Abgrenzung der Sanierungsgebiete und Entwicklungsbereiche vgl. oben 3. Teil Abschn. III 1, S. 143 ff.

16 Bundesrats-Drs. 300/84, §§ 28a, 96a, 135a

sonstigen städtebaulichen Maßnahmen nach dem künftigen BBauG einerseits und der Bodenwertentwicklung andererseits ein im wesentlichen gleicher ursächlicher Zusammenhang, so ist der Gesetzgeber vom Gleichheitssatz her gehalten, diese Bodenwertsteigerungen auch im wesentlichen gleich zu behandeln.

Das Bodenwertabschöpfungs-system des StBauFG wäre also in das BBauG zu übertragen, wenn dort, wie im StBauFG, städtebauliche Maßnahmen in bestimmten Gebieten von der Gemeinde von der Vorbereitung über die Planung bis zur Planverwirklichung mit einer ähnlichen Gewähr für die Planrealisierung als Gesamtmaßnahme durchgeführt würden. Auf eine solche Gesamtmaßnahme wären die im StBauFG erweiterten Grundsätze der Vorwirkung und des Vorteilsausgleichs übertragbar.

Die Novelle zum BBauG geht jedoch nicht davon aus, daß künftig jede städtebauliche Maßnahme von der Planung bis zur Planverwirklichung in Regie der Gemeinde betrieben wird. Die Gemeinde hat lediglich die Möglichkeit, dort wo es im öffentlichen Interesse geboten ist, die Verwirklichung der Bauleitplanung mit hoheitlichen Instrumenten durchzusetzen, wobei sie dann auch – ähnlich wie im StBauFG – die Betroffenen stärker zu beteiligen und einen Sozialplan aufzustellen hat. Die Gemeinden wären aber überfordert, und die tatsächlichen Gegebenheiten und Erfordernisse der städtebaulichen Entwicklung geben dazu keinen Anlaß, sollte jegliche städtebauliche Entwicklung nach dem Muster des StBauFG in Regie der Gemeinde durchgeführt werden. Zwar wird es über das StBauFG hinaus künftig mehr städtebauliche Maßnahmen als bisher geben, die eine solche Regie der Gemeinde bis zur Planverwirklichung hin erfordern, insbesondere Umstrukturierungsmaßnahmen, denen keine städtebaulichen Mißstände i. S. des § 3 StBauFG zugrundeliegen, und Neuerschließungsmaßnahmen. Aber daneben wird es auch weiterhin zahlreiche Fälle geben, in denen die Gemeinde eine eigenständige Entwicklung lediglich durch Baupläne steuert. Dies wird voraussichtlich auch weiterhin der Regelfall sein.

Das bedeutet, daß eine Harmonisierung mit der Bodenwertabschöpfung im StBauFG bei einer Novellierung des BBauG verfassungsrechtlich nur für solche Fälle geboten ist, in denen die Gemeinde ähnlich wie im StBauFG städtebauliche Maßnahmen von der Vorbereitung über die Planung bis zur Planrealisierung als Gesamtmaßnahme betreibt. In den übrigen – voraussichtlich auch weiterhin den Regelfall darstellenden – Fällen ist jedenfalls eine Übertragung des Bodenwertabschöpfungs-systems des StBauFG verfassungsrechtlich nicht geboten. Das bedeutet allerdings noch nicht, daß in letzteren Fällen eine Bodenwertabschöpfung nach dem Muster des StBauFG verfassungsrechtlich nicht auch zulässig wäre¹⁷.

17 Es könnte sich sogar die Frage stellen, ob eine Bodenwertabschöpfung minderen Ausmaßes als im StBauFG, entsprechend dem minderen Maße der Ursächlichkeit öffentlicher Aktivitäten für die Bodenwertentwicklung, geboten wäre, insbesondere wenn die Bodenwertabschöpfung des StBauFG über den engen Anwendungsbereich des StBauFG hinaus

II. Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Übertragung

Es ist oben festgestellt worden¹⁸, daß eine Abschöpfung künftig entstehender Bodenwerterhöhungen durch Inhaltsbestimmung des Eigentums grundsätzlich zulässig ist, es sei denn, daß dadurch das Prinzip der Privatnützigkeit des Eigentums verlassen wird oder daß sonstige Grundwertentscheidungen der Verfassung, insbesondere das allgemeine Gleichheitsgebot oder das rechtsstaatliche Bestimmtheits-erfordernis, verletzt werden.

1. Mögliche Modelle für eine Übertragung

Will man die Bodenwertabschöpfung des StBauFG als ein geschlossenes System (Herabsetzung der Entschädigung, Kaufprelimitierung beim gemeindlichen Vorkaufsrecht, Veräußerung zum Verkehrswert nach Neuordnung, Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach Neuordnung)¹⁹ allgemein in das BBauG übertragen, ohne daß eine städtebauliche Gesamtmaßnahme nach dem Muster einer Sanierung oder einer Entwicklungsmaßnahme zugrundeliegt, kommt als Anknüpfungspunkt die Bauleitplanung in Frage. Bezüglich der Bemessung der Abschöpfung kommen hier drei Modelle in Frage:

(a) Die Gemeinde schöpft die Differenz zwischen dem durch die bisherige Nutzung bestimmten Wert und dem Wert, der sich aufgrund der durch den Bauleitplan ermöglichten Nutzung ergibt, ab (Modell 1). Ist die bisherige Nutzung eine land- oder forstwirtschaftliche, so wäre als Eingangswert der „innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert“²⁰, der nach Vergleichspreisen zu ermitteln wäre, maßgebend. In Fällen der Umwidmung land- oder forstwirtschaftlicher Flächen in Bauland

auf Gebiete gemeindlicher Planrealisierungsaktivität angewandt würde und nicht mehr die „Situationsgebundenheit sanierungs- und entwicklungsbedürftiger Gebiete“ i. S. des StBauFG vorliegt. Dann handelte es sich möglicherweise nicht mehr um prinzipielle, sondern nur noch um graduelle Unterschiede. Die Frage wäre dann möglicherweise nicht mehr, ob bei städtebaulichen Maßnahmen Bodenwerterhöhungen abgeschöpft werden oder nicht, sondern nur noch, in welchem Maße Bodenwerterhöhungen abgeschöpft werden. Diese Frage sowie die weitere Frage nach möglichen Abschöpfungs-systemen (z. B. steuerlichen) kann jedoch hier nicht weiter vertieft werden; hier geht es nur um die Frage einer Übertragung des speziellen Bodenwertabschöpfungs-systems des StBauFG in das allgemeine Städtebaurecht.

18 1. Teil Abschn. V 4, S. 49 ff.

19 Vgl. Entwurf 300/74, §§ 96 a, 28 a, 89 Abs. 4, 26 Abs. 2 S. 3, 135 a, 60 a; vgl. auch Bielenberg, Empfehlen sich . . . B 82 ff.

20 Vgl. hierzu oben 2. Teil Abschn. VIII 1 S. 111 ff.

entstünden sehr hohe Abschöpfungsbeträge; der Abschöpfungsbetrag könnte das 10- bis 50fache des „innerlandwirtschaftlichen Verkehrswertes bzw. 90 bis 98 % des Neuordnungswertes betragen“²¹.

(b) Die Gemeinde schöpft die Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks ohne Erwartung der konkreten Bauleitplanung und dem Verkehrswert ab, der sich aufgrund der durch den Bebauungsplan ermöglichten Nutzung ergibt (Modell 2)²². Die allgemeine Bauerwartung, die sich aus der Situation des Grundstücks, seiner Stadtnähe, der Nähe zu vorhandenen Erschließungs- und Infrastruktureinrichtungen usw. ergibt und in den Verkehrswerten für „Bauerwartungsland“ ausdrückt, wäre also beim Eingangswert für die Ermittlung der abzuschöpfenden Differenz zu berücksichtigen, d. h. nicht mit abzuschöpfen. Bei der damit erforderlichen Abgrenzung von spezifisch planbedingten und nicht spezifisch planbedingten Bodenwertanteilen beginnen aber die Schwierigkeiten. Soll schon die durch den – vorbereitenden – Flächennutzungsplan begründete Baulanderwartung ausgeschlossen sein? – In diesem Fall wäre in noch unbebauten Gebieten, je mehr die Planung die städtebauliche Entwicklung determiniert und nicht umgekehrt der Bodenmarkt die Planung²³, der Eingangswert voraussichtlich ein sich dem landwirtschaftlichen Verkehrswert näherer Wert. Eine Einbeziehung der durch den Flächennutzungsplan ausgelösten Baulanderwartung und Erhöhung des Verkehrswertes in die Abschöpfung würde bereits in die Nähe des weiteren Modells rücken, nämlich

(c) für die Bemessung der abzuschöpfenden Wertdifferenz als Eingangswert einen Wert zugrunde zu legen, „den das Grundstück hätte, wenn eine Neugestaltung oder Entwicklung des Gebietes weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre“ (Modell 3). Diese im Prinzip im Regierungsentwurf einer Novelle zum BBauG²⁴ (§§ 96 a, 135 a) vorgesehene Lösung geht damit in den noch unbebauten Außenbereichen von einem Wert ohne jegliche Baulanderwartung aus. Allerdings soll, nach dem Vorbild des § 57 Abs. 4 StBauFG „in Gebieten, in denen sich bei land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat, als Eingangswert der Verkehrswert maßgebend (sein), der in vergleichbaren Gebieten im gewöhnlichen Geschäftsverkehr auf dem allgemeinen Grundstücksmarkt dort zu erzielen wäre, wo keine Aussicht auf städtebauliche Maßnahmen besteht.“ Das ist offenbar so zu verstehen, daß die noch unbebauten Grundstücke im Außenbereich zwar nicht nach dem landwirtschaftlichen Ertragswert oder innerlandwirtschaftlichen Ver-

21 Zur Relation zwischen innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerten und Baulandwerten vgl. die Hinweise oben I. Teil Fußn. 53 sowie bei: Innenministerium Baden-Württemberg, Zwischenbericht S. 7 und Engelken, DÖV 1974, 361 ff, 362.

22 Vgl. Deutscher Städtetag, Vorschläge zu §§ 44 a, 95 Abs. 4 (bisher 2) Nr. 1 BBauG, in: Neues Planungs- und Bodenrecht, S. 19, 25

23 Vgl. hierzu oben I. Teil Abschn. III 1, S. 20 ff.

24 Bundesrats-Drs. 300/74, Bundestags-Drs. 7/2496.

kehrswert bewertet werden sollen, aber auch nicht zu einem bereits durch eine Bauerwartung beeinflussten Verkehrswert, sondern nach einem „gehobenen Ackerlandwert“²⁵

Bei den drei Modellen sind jeweils Modifikationen denkbar, z. B. derart, daß die Wertspanne nur zu einem gewissen Anteil, z. B. wie im Regierungsentwurf der Novelle zum BBauG²⁶ vorgesehen, zu 50 % abgeschöpft werden, oder beim Modell 1, daß bei land- oder forstwirtschaftlicher Nutzung der durch diese Nutzung bestimmte Wert vervielfacht oder um einen Pauschalbetrag angehoben wird.

2. Auswirkungen einer Übertragung

An allen Modellen zeigt sich, daß das Bodenwertabschöpfungssystem des StBauFG, sobald es in Anknüpfung an die Planung verallgemeinert wird, in eine andere Qualität umschlägt und nur noch instrumental mit dem Abschöpfungssystem des StBauFG vergleichbar ist.

(a) Die Bodenwertabschöpfung ist nicht mehr Vorteilsausgleichung für ein konkretes, einmaliges und abgeschlossenes öffentliches Unternehmen, sondern sie lastet grundsätzlich auf allen Baugrundstücken und potentiellen Baugrundstücken, weil alle Grundstücke sobald sie Bauland werden oder sobald ihre bauliche Nutzbarkeit durch einen Bebauungsplan verbessert wird, von der Bodenwertabschöpfung erfaßt werden. Die Bodenwertabschöpfung erhält den Charakter eines Entgelts für die *Verleihung* des Rechts auf bauliche Nutzung oder höhere bauliche Nutzung²⁷.

(b) Bodenwerterhöhungen entstehen aufgrund von Veränderungen bei Angebot und Nachfrage (Verknappungseffekt) sowie durch öffentliche und private Investitionen. Die Bauleitplanung selbst schafft keine Bodenwerte, sondern hat nur die Funktion, Nutzungen nach einem räumlichen Ordnungskonzept zu verteilen mit der Folge, daß sich Chancen zu realen Werten verdichten²⁸. Bodenwerterhöhungen entstehen in der Stadt aufgrund wechselnder Marktsituationen und aufgrund öffentlicher und privater Investitionen ständig, auch unabhängig davon, ob Bebauungspläne aufgestellt oder geändert werden. Der räumliche Geltungsbereich eines Bebauungsplans, an den nach allen drei Modellen die Bodenwertabschöpfung anknüpfen soll, wird

25 Vgl. Gelzer, Der Umfang des Entschädigungsanspruchs, S. 4 ff, 6 f; Seele VR 1974, 161 ff, 166 ff, ders. bei Anhörung, Protokoll Nr. 33, S. 115, Seele spricht vom „begünstigten Agrarlandwert.“

26 Bundesrats-Drs. 300/74

27 Vgl. den Zusammenhang zur Problematik der Baufreiheit, oben I. Teil Abschn. III 1 S. 20, insbesondere Fußn. 90 daselbst.

28 Vgl. oben I. Teil Abschn. III 1, S. 20 ff.

stark nach verfahrens- und planungstechnischen Kriterien bestimmt²⁹ und – im Gegensatz zur Sanierung und zu Entwicklungsmaßnahmen nach dem StBauFG – nicht danach, in welchem Bereich sich eine Gesamtheit von städtebaulichen Maßnahmen einschließlich der Planung vorteilhaft für die Grundstücksnutzung auswirkt. Der Geltungsbereich eines Bebauungsplanes ist also ein rein formales Abgrenzungskriterium für eine allgemeine Abschöpfung städtebaulich bedingter Bodenwerterhöhung³⁰. Eine Begrenzung der Bodenwertabschöpfung auf Bebauungsplangebiete kann dazu führen, daß in Planbereichen Wertsteigerungen abgeschöpft werden, die ihre Ursache auch in Maßnahmen außerhalb des Planbereichs haben können und daß diese Wertsteigerungen oder solche, die ihre Ursache in Maßnahmen im Planbereich haben und dort abgeschöpft werden, außerhalb des Planbereichs nicht abgeschöpft werden. Dies wäre nur vermeidbar, wenn sich die Abschöpfung darauf beschränken würde, nur solche Bodenwerterhöhungen zu erfassen, die ausschließlich auf der „Verleihung“ einer baulichen Nutzbarkeit oder einer höheren baulichen Nutzbarkeit (Erhöhung der Intensitätsrente)³¹ durch den konkreten Bebauungsplan oder seine Surrogate³² entstehen und alle Vorteile ausklammert, die nicht ausschließlich durch die Nutzungsverleihung entstehen, also auch anderen als den Grundstücken des Plangebiets zukommen, insbesondere die Lagevorteile³³. Es müßten also insbesondere auch alle Werterhöhungsanteile ausgeklammert werden, die auf der allgemeinen öffentlichen Infrastruktur beruhen und allen Grundstücken unabhängig vom Geltungsbereich des jeweiligen Bebauungsplans zugutekommen. Ob allerdings eine solche Trennung, wie sie im Prinzip dem Modell 2 zugrundeliegt, praktisch vollziehbar ist, ist vor allem bei erstmaliger Zulassung einer baulichen Nutzung zweifelhaft³⁴.

(c) Bei einer Verallgemeinerung der Bodenwertabschöpfung nach den Modellen 2 und 3 ist zumindest für die noch unbebauten Gebiete eine objektive Ermittlung der Eingangswerte zur Feststellung der abzuschöpfenden Wertdifferenz nicht mehr möglich. In beiden Modellen soll nämlich bei den noch unbebauten Gebieten nicht

29 Davon geht z. B. auch der Bundesrat aus, wenn er in seiner Stellungnahme zur BBauG-Novelle (Bundesrats-Drs. 300/64 – Beschluß – lfd. Nr. 23) empfiehlt, zur Klarstellung gegenüber einem anders lautenden Urteil des VGH Kassel vom 25. 1. 1974 – IV OE 28/73 – die §§ 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 dahin zu ändern, daß die städtebauliche Ordnung eines Gebiets nicht zwingend durch einen umfassenden Bauleitplan geregelt werden müsse, sondern daß – je nach Zweckmäßigkeit – mehrere Bauleitpläne, auch fachliche Teilpläne, aufgestellt werden können, und zwar auch zu unterschiedlichen Zeiten.

30 Ähnlich Innenministerium Baden-Württemberg, Zwischenbericht S. 8 unter Nr. 1.1.4

31 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 2.1, S. 10.

32 §§ 33, 34, 35 BBauG

33 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 2.1, S. 10. Lagevorteile wirken sich nicht nur im engen Bebauungsplanbereich aus, sondern weiträumiger; sie werden durch den einzelnen Bebauungsplan, der private Nutzungen (Wohngebiet, Gewerbegebiet usw.) ausweist, kaum beeinflusst. In den Verkehrswerten für Bauerwartungsland kommen im wesentlichen die Lagevorteile zum Ausdruck.

34 Bei der Erhöhung des Maßes der zulässigen Nutzung bei „Schon-Baugrundstücken“ ist dagegen die ausschließlich planungsbedingte Werterhöhung (Intensitätsrente) bestimmbar.

der von der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung bestimmte Wert als Eingangswert maßgebend sein. Sobald ein darüber liegender Wert als Verkehrswert ermittelt werden soll, wird die Ermittlung zur Hypothese³⁵ und zur Willkür. Im Gegensatz zu Sanierungs- und Entwicklungsgebieten nach dem StBauFG, die eine gegenüber anderen Gebieten abgehobene Entwicklung nehmen, gibt es nämlich bei einer Verallgemeinerung der Bodenwertabschöpfung im Sinne der Modelle 2 und 3 keine Vergleichspreise mehr zur Ermittlung des Eingangswertes; denn es müßten solche sein, die weder durch die Aussicht auf eine dauernde land- und forstwirtschaftliche Nutzung, noch durch die Aussicht auf eine städtebauliche Entwicklung bestimmt werden. Vergleichspreise aus Grundstückskäufen, die weder zwecks land- oder forstwirtschaftlicher noch zwecks baulicher Nutzung abgeschlossen worden sind, wären ein völlig willkürlicher Maßstab³⁶. Selbst wenn man Vergleichspreise aus Gebieten, in denen allgemein eine bauliche Entwicklung erwartet wird (Modell 2) zuläßt, wären diese als Maßstab zu unbestimmt; denn der Grundstücksverkehr berücksichtigt bei der Preisbildung eine künftige Entwicklung nicht nur auf der positiven, sondern auch auf der negativen Seite³⁷. In diesen Gebieten wäre also die Preisbildung von der Erwartung künftiger Bodenwertabschöpfung beeinflusst. Die Höhe der Bodenwertabschöpfung wäre also von einem Wert abhängig, der seinerseits wiederum abhängig von der Höhe der Bodenwertabschöpfung wäre.

35 Ähnlich Engelken, DÖV 1974, 361 ff, 365.

36 So weiß z. B. die Begründung der Bundesregierung zur Verordnung zur Änderung und Ergänzung der Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung des Verkehrswertes von Grundstücken (Bundesrats-Drs. 265/72) zu § 18 Abs. 5 (jetzt § 22 WertVO) nur ein Beispiel für einen über dem innerlandwirtschaftlichen Wert liegenden, aber dennoch nicht von einer Bauerwartung geprägten Bodenpreis zu nennen, nämlich Fälle, „in denen Landwirte, die als Käufer auftreten, hohe Preiszugeständnisse gemacht haben, weil sie ihrerseits zu noch höheren Preisen Grundstücke als Bauland oder zu ähnlichen Zwecken veräußert haben und nun den Gewinn zu einem Teil in dem Erwerb von naheliegendem Ersatzland anlegen.“ – Abgesehen davon, daß nach Einführung eines Planungswertausgleichs künftig auch Landwirte keine so hohen Gewinne aus dem Verkauf von Bauerwartungsland mehr ziehen könnten – die Grundannahme dieser Fallgestaltung –, wären solche zufälligen Preise als Grundlage eines Bodenwertabschöpfungssystems völlig willkürlich. – Es handelt sich im übrigen gerade um Preise, die § 141 Abs. 2 BBauG im Hinblick auf „ungewöhnliche Verhältnisse“ (vgl. oben I. Teil Abschn. II 1 S. 6 f, insbesondere Fußn. 19) als Vergleichspreise und Grundlage für die Verkehrswertermittlung ausklammert. – Seele, VR 1974, 161 ff, nennt als Beispiele den Erwerb von Grundstücken zwecks Nutzung als Lagerplatz, Kleingarten, Spielplatz, Zeltplatz, Erholungsplatz oder Teil eines Umweltschutzbereichs. Aber auch die für diese Erwerbszwecke gezahlten Preise erscheinen als Maßstab willkürlich. So zeigen denn auch die von Seele, a. a. O. S. 148, aufgeführten Mittelwerte der in Berlin im außerlandwirtschaftlichen Verkehr mit land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke ohne greifbare Bauerwartung gezahlten Preise starke Schwankungen von Jahr zu Jahr (1968: 14,- DM, 1969: 14,60 DM, 1970: 11,77 DM, 1971: 20,66 DM, 1972: 14,36 DM); ebenso bedenklich ist die geringe Zahl entsprechender Vergleichspreise als Ermittlungsbasis (von 1968 bis 1973: jeweils 6,13,8,3,6,0 Fälle). Für die anderen Städte, für die Seele Mittelwerte und bestimmte Formeln entwickelt, sind keine entsprechenden Zahlen, auf denen die Berechnungen basieren, angegeben.

37 Vgl. oben I. Teil Abschn. II 2 S. 8 ff; 2. Teil Abschn. IV 5 a. E., S. 103 f.

(d) Die Verallgemeinerung der Bodenwertabschöpfung als eines geschlossenen Systems nach dem Muster des StBauFG³⁸ würde den Bodenmarkt für Bauland oder werdendes Bauland vor Erhebung der Abgabe faktisch zum Erliegen bringen, jedenfalls ungeheuer erschweren³⁹. Die Vertragspartner haben keine Maßstäbe für die Bemessung des Kaufpreises, da nicht nur der Endwert der Planung noch offen ist (ein jetzt schon bestehender und hinzunehmender Risikofaktor), sondern auch der Eingangswert als Bemessungsgrundlage für die Bodenwertabschöpfung und damit auch die Höhe der künftigen Bodenwertabschöpfung, die, wie dargestellt,⁴⁰ ihrerseits vom Eingangswert abhängig ist. Die Verwirrung wird perfekt, wenn 50 % der noch unbekanntesten Wertsteigerung nicht abgeschöpft werden⁴¹, sondern dem Eigentümer verbleiben sollen, und erfährt in dem vorgesehenen geschlossenen System schließlich ihre letzte Krönung, wenn die Gemeinde unter Limitierung des Kaufpreises auf diesen – imaginären – Wert das gesetzliche Vorkaufsrecht soll ausüben können⁴².

3. Verfassungsrechtliche Problematik einer Übertragung

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich, daß das Abschöpfungssystem des StBauFG nicht in Anbindung an die Bauleitplanung verallgemeinert werden kann. Verfassungsrechtlich wäre eine solche Übertragung unter verschiedenen Gesichtspunkten problematisch:

(a) Das allgemeine Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG wäre zumindest bei den Modellen 1 und 3 verletzt, da die Abschöpfung auch solche Wertanteile umfaßt, die außerhalb von Bebauungsplangebieten nicht abgeschöpft werden. Eine solche Ungleichbehandlung könnte auch nicht durch die Einführung einer in den übrigen Gebieten zu erhebenden Bodenwertzuwachssteuer kompensiert werden, wenn diese Steuer die gleichen Werterhöhungen die in Bebauungsplanbereichen der Abschöpfung unterliegen, nicht – was wahrscheinlich ist – in gleichem Umfang erfassen würde. Eine Abschöpfung von Bodenwertzuwachsen⁴³, die aufgrund von Verschiebungen in Angebot und Nachfrage (Verknappungseffekt)⁴⁴ oder aufgrund von öffentlichen und privaten Investitionen allgemein entstehen und nicht ausschließlich auf den Bebauungsplan und seine spezifischen Festsetzungen zurück-

38 Vgl. oben 2. Teil Abschn. IV S. 87 ff; vgl. auch oben Abschn. II I S. 165 Fußn. 19.

39 Ähnlich Innenministerium B.-W., Zwischenbericht S. 6 unter Nr. 1.1.1 und Engelken, DÖV 1974, 403 ff, 406.

40 Oben unter Buchst. c a. E.

41 Vgl. z. B. §§ 96 a, 135 a Entwurf Drs. 300/74.

42 Vgl. § 28 a Entwurf Drs. 300/74.

43 Außer Betracht bleiben können hier kostenorientierte Abgaben wie der Erschließungsbeitrag; vgl. oben 1. Teil IV 3.1 S. 33 f.

44 *Liedschulte und Zink*, S. 10 f, 70, fassen – entgegen dem allgemeinen Sprachgebrauch – nur diese relativen Werterhöhungen unter den Begriff des Wertzuwachses, den sie von der „produktionsbedingten Wertabschöpfung“ unterscheiden; vgl. auch oben 1. Teil Abschn. II 3 S. 17 ff.

zuführen sind, kann nur durch eine Abgabe erreicht werden, die dem allgemeinen Gleichheitsgebot in der Ausgestaltung der steuerrechtlichen Prinzipien der Allgemeinheit, der Gleichmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit der Besteuerung gerecht wird. Dies muß keine an den Zuwachs anknüpfende einmalige Abgabe sein, sondern eine solche Abgabe kann auch an den erhöhten Ertrag oder die erhöhte Ertragsfähigkeit als laufende Abgabe anknüpfen⁴⁵.

(b) Das rechtsstaatliche Bestimmtheitserfordernis wäre verletzt, wenn – wie bei den Modellen 2 und 3 – der Eingangswert für die Bemessung der Höhe der Abschöpfung nicht bestimmt wäre, sondern seinerseits wiederum davon abhängig wäre, wie hoch der Grundstücksmarkt die Höhe der Abschöpfung einschätzt, oder wenn die Gemeinde ermächtigt wäre, einen hypothetischen Wert von Fall zu Fall zu fingieren⁴⁶.

(c) Zweifelhaft ist es, ob es mit dem Prinzip der Privatnützigkeit des Eigentums noch in Einklang steht, wenn wertmäßiger Inhalt des Eigentums am werdenden Bauland generell nur noch ein von einer land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung geprägter Wert oder ein diesem Wert gegenüber mäßig angehobener Wert („höherwertiges Ackerland“)⁴⁷ sein soll (Modell 1 und 3). Eine solche Lösung unterstellt, daß ein über dem landwirtschaftlichen Wert liegender Bodenwert, also der Mehrwert baulicher Nutzung, nur aufgrund von öffentlichen Planungen und Maßnahmen zustande kommt. In Wirklichkeit kommt er durch das Zusammenwirken öffentlicher Planungen und Maßnahmen einerseits und privater Investitionsentscheidungen und Leistungen andererseits zustande. Zwar ist der Inhalt des Eigentums der Anpassung an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel und die daraus resultierenden allgemeinen Wertanschauungen fähig. Jedoch könnte man eine Inhaltsbestimmung, die den dem Eigentümer zukommenden Wert nach den Maßstäben agrarischer Nutzung bemißt, nicht als eine dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel Rechnung tragende Regelung ansehen. Vielmehr liefe eine solche Regelung – wie sich auch bei ihrer Auswirkung auf dem Bodenmarkt zeigt – darauf hinaus, daß das Eigentum an Grundstücken in seiner vermögensmäßigen Zuordnung privatnützig nur noch in bezug auf ein der agrarischen Nutzung in etwa entsprechendes Äquivalent wäre, während in vermögensmäßiger Hinsicht die Privatnützigkeit baulicher Nutzung aufgehoben wäre. Wirtschaftlich wäre eine

45 Vgl. z. B. den Hauptvorschlag im Gutachten von *Bonczek/Förster/Gassner*, der sich allerdings auf eine laufende Abgabe als Äquivalent nur für die Erschließungsvorteile (in Ablösung des jetzigen Erschließungsbeitrages und der landesrechtlichen Beiträge für die Erweiterung und Verbesserung von Erschließungsanlagen) beschränkt. – Daß eine Bodenwertabschöpfung nicht unbedingt an den Bodenwertzuwachs, sondern auch an die Erträge der Bodennutzung (Bodenrente) anknüpfen kann, ist oben deutlich gemacht worden; vgl. 1. Teil Abschn. II 2.1 S. 9 ff, IV I S. 28 ff.

46 Denkbar wäre allerdings, daß die Gemeinde für noch unbebaute Gebiete Werte nach einheitlichen Maßstäben im Vorhinein festsetzt; vgl. das Modell der „Wertzonenkarte“ des Entwurfs eines Baugesetzes vom 2. 3. 1956 (oben 1. Teil Abschn. IV 2 S. 32).

47 *Gelzer*, Der Umfang des Entschädigungsanspruchs S. 4 ff, 6 f.

solche Regelung einem hoheitlichen Obereigentum ähnlich, dessen Inhalt es wäre, das Recht zu baulicher Nutzung gegen ein Entgelt in Höhe des marktmäßigen Wertes der Nutzung zu verleihen.

(d) Eine Verallgemeinerung des Bodenwertabschöpfungssystems des StBauFG würde den Bodenverkehr zwischen Privaten faktisch blockieren. Zwar garantiert das Grundgesetz kein bestimmtes Wirtschaftssystem, insbesondere auch nicht die freie Marktwirtschaft. Zum Kern des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums gehört jedoch neben der Privatnützigkeit auch die „grundsätzliche Verfügungsfähigkeit“⁴⁸. Sie kann zwar aufgrund des Art. 15 GG aufgehoben werden, aber nicht generell und auf Dauer durch Inhaltsbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG. Hier muß eine Regelung, die mittelbar einen solchen Effekt haben würde, einer Regelung gleichgestellt werden, die unmittelbar den freien Grundstücksverkehr aufheben würde.

Als Ergebnis ist also festzustellen, daß das geschlossene System der Bodenwertabschöpfung im StBauFG nicht allgemein in das BBauG übertragbar ist⁴⁹. Es könnte allenfalls auf bestimmte, gebietlich abgegrenzte städtebauliche Gesamtmaßnahmen, die ähnlich wie Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen von der Vorbereitung über die Planung bis zur Planverwirklichung in Regie der Gemeinde durchgeführt werden, erweitert werden.

48 BVerfG, 18. 12. 1968, E 24, 367 ff, 390; vgl. auch oben I. Teil Abschn. IV 1, S. 28 f mit Fußn. 131 und Abschn. V 4 S. 54 mit Fußn. 273.

49 Es würde über den Rahmen dieser Untersuchung hinausgehen, mögliche andere Systeme auf ihre Eignung hin zu überprüfen.

Zusammenfassung in Thesen

1. Das StBauFG hat für seinen begrenzten Anwendungsbereich ein geschlossenes System städtebaulicher Bodenwertabschöpfung eingeführt. Auf der einen Seite wird darin die erste Stufe der Erfüllung von seit Jahrzehnten erhobenen bodenreformerischen und sozialpolitischen Forderungen und einer Reform gesehen, die alsbald mit einem allgemeineren System vollendet werden müsse. Auf der anderen Seite begegnen das System und Modelle seiner Übertragung in das allgemeine Städtebaurecht einer nicht unerheblichen Skepsis im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Systems und die Möglichkeit einer Verallgemeinerung, insbesondere auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten.

2. Der Bodenwert ist eine ökonomische Größe. Jedes System der Bodenwertabschöpfung muß, wenn es nicht Gefahr laufen will, fehlzuschlagen oder das Verfassungsrecht, insbesondere die Art. 14 und 3 Abs. 1 GG zu verletzen, die ökonomischen Grundlagen der Entstehung von Bodenwerten sowie die Zusammenhänge zwischen dem Rechtsverkehr und der Bodenwertentwicklung einerseits und hoheitlichen Eingriffen andererseits berücksichtigen.

3. Der Bodenwert ist abhängig von den Erträgen der Bodennutzung, also der städtische Bodenwert vor allem von den erzielbaren Miet- und Pachtzinsen. Er ist ein Knappheitspreis. Er wird in der Höhe bestimmt durch Angebot und Nachfrage, die wiederum von einer Vielzahl ökonomischer Faktoren, insbesondere vom verfügbaren Einkommen, vom Wirtschaftswachstum, vom allgemeinen Kapitalzinsfuß und von der Geldwertentwicklung (Flucht in die Sachwerte) bestimmt werden. Eine Bodenwertabschöpfung ändert an dem Prinzip, daß hohe Erträge der Bodennutzung (hohe Mieten) nicht die Folge, sondern die Ursache für hohe Bodenpreise sind, nichts. Eine Bodenwertabschöpfung führt deshalb nur zu einer Umverteilung von Bodenwerten oder Bodenwertanteilen. Zu einer Verbilligung der Bodennutzung kann sie allenfalls mittelbar führen, indem sie so ausgestaltet wird, daß sie entweder dämpfend auf die Nachfrage nach Bodennutzungen oder anregend auf das Angebot an Bodennutzungen wirkt.

4. Bei Bodenwerterhöhungen muß streng unterschieden werden zwischen solchen, die allgemeine wirtschaftliche Ursachen — die auf den verschiedenen regionalen Teilmärkten unterschiedlich sind — haben (z. B. Einkommensentwicklung, Konkurrentenentwicklung, Geldwertentwicklung, Kapitalzins, jeweils mit ihren Auswirkungen auf die Nachfrage nach und das Angebot von Bodennutzungen), und solchen, die auf einer Qualitätsänderung der Grundstücke, d. h. der Umwidmung von Ackerland zu Bauland oder von Bauland geringerer Nutzbarkeit zu Bauland höherer Nutzbarkeit, beruhen. Nur Bodenwerterhöhungen der letzten Art können Gegenstand eines städtebaulichen Bodenwertabschöpfungssystems sein.

5. Städtebauliche Planung schafft noch kein Bauland und noch keine höheren Bodenwerte. Bauland und – entsprechende Nachfrage, d. h. private Investitionsbereitschaft, vorausgesetzt – entstehen erst aus dem Zusammenwirken von städtebaulicher Planung, Erschließung und infrastruktureller Ausstattung. Ein – adäquat ursächlicher – Zusammenhang zwischen Bauleitplanung und Bodenwertentwicklung entsteht, wenn die Gemeinde über eine bloße „Bereitstellungsplanung“ hinaus eine entscheidende Rolle auch für die Verwirklichung der Planung spielt, und wird umso enger, je mehr dies, wie bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem StBauFG, der Fall ist.

6. Da Planung über die Nutzungen und das Maß der Nutzungen entscheidet und da die Nutzungen – eine entsprechende Nachfrage vorausgesetzt – den Bodenwert bestimmen, erscheint ein System der Bodenwertabschöpfung, das als Maßstab die Planung zugrundelegt, sozial gerechter als ein System, das als Maßstab die Infrastrukturkosten zugrundelegt, zumal da der Einzugsbereich öffentlicher Infrastruktureinrichtungen infolge der Mobilität der Bevölkerung und der vielfältigen Verflechtungen kaum noch auf bestimmte Baugebiete begrenzt ist.

7. In der Vielzahl konkreter Vorschläge für Bodenwertabschöpfungssysteme sind zahlreiche utopisch und unrealisierbar. Ansätze für eine Bodenwertabschöpfung, die ausbaufähig sind, enthält allerdings bereits das Bundesbaugesetz im Erschließungsbeitrag (kostenorientierter Wertausgleich), in der Baulandumlegung, in den Prinzipien der Vorteilsausgleichung und der Vorwirkung bei der Enteignung sowie beim gemeindlichen Durchgangserwerb über Vorkaufsrecht und Enteignung.

8. Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und der verfassungsrechtlichen Grenzen einer Bodenwertabschöpfung ist – bei Aufrechterhaltung einer privatnützigen Eigentumsordnung – eine Frage der Grenzen zulässiger Eigentumsinhaltsbestimmung (Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG). Die Möglichkeit einer Abschöpfung künftiger Bodenwerterhöhungen über eine Sozialisierung (Art. 15 GG), die nur gegen Entschädigung zulässig ist, konnte deshalb im Rahmen dieser Untersuchung außer Betracht bleiben. Andererseits würde ein Bodenwertabschöpfungssystem, das in seinem wirtschaftlichen Erfolg einer Sozialisierung gleichkäme, die Grenzen zulässiger Inhaltsbestimmung des Eigentums überschreiten.

9. Art. 14 GG ist nicht erst in der Frage der Bemessung der Entschädigungshöhe eine Wertgarantie, sondern er ist dies – wenn auch nicht ausschließlich – schon primär, insofern allerdings auch nur in den Grenzen der Eigentumsinhaltsbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG.

10. Eine Abschöpfung bestehender, d. h. dem Eigentümer bereits als Rechtsposition zugewachsener Bodenwerte oder Bodenwertanteile, ist als Inhaltsbestimmung im Rahmen der allgemeinen steuerlichen Zwecke, d. h. zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates, und unter Berücksichtigung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) in der spezifischen steuerrechtlichen Ausprä-

gung der Grundsätze der Allgemeinheit, der Gleichmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit der Besteuerung, zulässig. Dabei läßt das Sozialstaatsprinzip eine gewisse „Umverteilungsquote“ zu. Gegenstand der Besteuerung bei bestehenden Bodenwerten können – wie auch bei sonstigen Vermögenswerten – vor allem die Erträge des Bodens sein, wobei nicht verkannt werden darf, daß der Bodenwert durch die Höhe der – durch die Steuer geminderten – Erträge bestimmt wird, so daß auch eine Besteuerung der Erträge stets den Substanzwert berührt. Grenze der allgemeinen Besteuerung des Bodenwertes ist die Aufrechterhaltung einer wirtschaftlich sinnvollen Nutzungsmöglichkeit und Ertragschöpfung.

11. Das eigentliche Feld der Eigentumsinhaltsbestimmung in bezug auf den Bodenwert liegt im Bereich der Zuordnung erst entstehender Bodenwerte bzw. Bodenwerterhöhungen. Art. 14 GG schützt bestehendes Vermögen gegen hoheitlichen Entzug, nicht Chancen und Gewinnerwartungen. Allerdings muß der Gesetzgeber bei der Eigentumsinhaltsbestimmung in bezug auf die Zuordnung von Bodenwerterhöhungen die Grundwertentscheidungen der Verfassung, insbesondere das Prinzip der Privatnützigkeit und grundsätzlichen Verfügungsfähigkeit des Eigentums, das allgemeine Gleichheitsgebot und das rechtsstaatliche Bestimmtheits-erfordernis beachten. Eine Inhaltsbestimmung des Eigentums in bezug auf die Zuordnung künftiger Bodenwerterhöhungen kann also nicht schlechthin künftige Erträge der Bodennutzung oder durch Aufwendungen des Eigentümers bewirkte Bodenwerterhöhungen entziehen; sie kann sich ferner nicht auf allgemeine Bodenpreissteigerungen, die in der inflationären Geldwertentwicklung begründet sind, erstrecken. Sie darf grundsätzlich nicht darauf angelegt sein, den Eigentümer zur Aufgabe des Grundstücks zu zwingen, und sie darf nicht den Grundstücksverkehr mit solchen Unsicherheiten belasten, daß er faktisch aufgehoben wird.

12. Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem StBauFG heben sich von der allgemeinen städtebaulichen Entwicklung dadurch ab, daß sie von der ersten Vorbereitung, über die Planung, bis zur Planverwirklichung unter der Regie der Gemeinde betrieben werden und daß darauf die Bodenwertentwicklung in dem Gebiet beruht. Die Bodenwertabschöpfung des StBauFG ist, wie das Gesetz selbst, räumlich, zeitlich und gegenständlich begrenzt. Sie erfaßt nur die durch die spezifischen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen entstehenden Bodenwerterhöhungen in den förmlich festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebieten (einschließlich der gleich zu behandelnden Ersatz- und Ergänzungsgebiete) bis zum Abschluß der unter der Regie der Gemeinde stehenden Maßnahmen. Die auf der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung, auf allgemeinen, nicht spezifisch sanierungs- oder entwicklungsbedingten Erwartungen höherer Nutzungserträge, einschließlich einer allgemeinen Bauerwartung, beruhenden Bodenwertanteile bleiben von der Abschöpfung ausgeklammert, ebenso die auf Aufwendungen des Eigentümers beruhenden Werterhöhungen. Verfassungsrechtlich bestehen gegen eine solche Bodenwertabschöpfung keine Einwände, insbesondere auch nicht aus der räumlichen Abgrenzung, weil nur spezifisch sanierungs- oder entwicklungsbedingte Bodenwerterhöhungen, die außerhalb des räumlichen Anwendungsbereichs des

StBauFG nicht entstehen, abgeschöpft werden. Das setzt allerdings eine räumliche Abgrenzung der Sanierungsgebiete und Entwicklungsbereiche voraus, die alle Grundstücke erfaßt, die aus den städtebaulichen Maßnahmen unmittelbar Vorteile gewinnen.

13. Die Bodenwertabschöpfung im StBauFG ist ein geschlossenes System, das „gebietsintern“ die Gleichbehandlung aller Grundstückseigentümer garantiert. Es reicht vom Ausschluß sanierungs- und entwicklungsbedingter Wertsteigerungen bei der Bemessung der Enteignungsentschädigung, über die Veräußerung „zwischen-erworbener“ Grundstücke zum Neuordnungswert durch die Gemeinde, die Übertragung beider Prinzipien in die Einwurfs- und Zuteilungsbewertung bei der Umlegung, die Preiskontrolle beim Grundstücksverkehr zwischen Privaten, bis zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen in Höhe der sanierungs- und entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung. Der Gesetzgeber hat an keiner Stelle, auch nicht bei der Einschaltung von Sanierungsträgern oder in bezug auf Grundstücke von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die für die Annahme eines Systems erforderliche Geschlossenheit durchbrochen. Auch die besondere Vorschrift des § 57 Abs. 4 über die Bewertung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke läßt sich bei verfassungskonformer Auslegung in dieses System einordnen.

14. Die Bodenwertabschöpfung im StBauFG ist – insbesondere unter Fortentwicklung des enteignungsrechtlichen Vorwirkungsgrundsatzes – eine Ausprägung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der öffentlich-rechtlichen Vorteilsausgleichung, die in den Beiträgen nach dem Kommunalabgabenrecht und im Erschließungsbeitrag nach dem BBauG eine spezielle kostenorientierte Ausprägung und im Enteignungsrecht (§§ 93 Abs. 3, 95 Abs. 2 Nr. 1 BBauG) und in der städtebaulichen Umlegung eine spezielle Ausprägung auf der Grundlage des Äquivalenzprinzips gefunden hat. Wesentliche Voraussetzung für die Anwendung dieser Vorteilsausgleichung als eines geschlossenen Systems für die Sanierung und die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme war eine Ausweitung des enteignungsrechtlichen Vorwirkungsgrundsatzes auf die Sanierung bzw. die städtebauliche Entwicklung als eine Gesamtmaßnahme. Der im Enteignungsrecht für die Annahme einer Vorwirkung notwendige adäquate Zusammenhang wird durch die verfahrensmäßige Ausgestaltung der Sanierung und Entwicklung im StBauFG erreicht, die die Gesamtheit der städtebaulichen Maßnahmen von der Vorbereitung bis zur Planverwirklichung als eine Einheit erscheinen läßt. Das StBauFG hat einen „vertypen Zusammenhang“ zwischen Planvorbereitung, Planung und Durchführung des „Unternehmens“ Sanierung bzw. Entwicklung geschaffen.

15. Als Baustein und Grundregel des Systems der Bodenwertabschöpfung im StBauFG ist die Vorschrift des § 23 Abs. 2 über die Bemessung von Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen Inhaltsbestimmung des Eigentums i. S. des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, und nicht nur eine Regelung über die Höhe der Enteignungsentschädigung im Rahmen des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG.

16. Der Ausgleichsbetrag nach § 41 ist ein Beitrag i. S. des Abgabenrechts, für den, soweit das StBauFG keine Regelungen enthält, ergänzend das Kommunalabgabenrecht gilt. Die im Rahmen des § 41 Abs. 4 und des § 13 Abs. 1 S. 3 zulässigen Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Eigentümer über den Ausgleichsbetrag ermächtigten die Gemeinden nicht zu geringerer als der gesetzlichen Bodenwertabschöpfung.

17. Als Instrument unmittelbarer Finanzierung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ist die Bodenwertabschöpfung, da sie im wesentlichen der Gemeinde erst nachträglich zufließt, nur in geringem Maße geeignet. Es bedarf, auch soweit durch Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Bodenwerterhöhungen entstehen (rentierliche Kosten), des Einsatzes von Vor- und Zwischenfinanzierungsmitteln.

18. Der Rechtsschutz des von der Bodenwertabschöpfung betroffenen Eigentümers erstreckt sich sowohl auf den Bereich der Einbeziehung des Grundstücks in die förmliche Festlegung als die Grundlage der Bodenwertabschöpfung überhaupt, als auch auf die konkrete Abschöpfungsmaßnahme. Die Ermächtigung der Gemeinde bzw. der Landesregierung zur Festlegung und zur Abgrenzung des Gebiets im einzelnen ist an eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe gebunden, die der Gemeinde eine Entscheidungsprärogative (Beurteilungsspielraum) im Hinblick auf außerrechtliche, vor allem prognostische, Wertungen und Einschätzungen gibt. Darüber hinaus steht die Grundsatzentscheidung der Gemeinde bzw. der Landesregierung, ob sie ein Sanierungsgebiet bzw. einen Entwicklungsbereich förmlich festlegt oder nicht, oder welches von mehreren in gleicher Weise sanierungs- oder entwicklungsbedürftigen Gebieten sie festlegt (wenn z. B. nur Finanzierungsmittel für ein Gebiet vorhanden sind), im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde.

19. Bei Einwendungen gegen die förmliche Festlegung und den Bebauungsplan als weitere Voraussetzung der Bodenwertabschöpfung ist die Normenkontrollklage nach § 47 VwGO in den Ländern, die sie eingeführt haben, zulässig. Einwendungen gegen Akte der Bodenwertabschöpfung sind durch Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht geltend zu machen. Soweit es sich allerdings um die Höhe der Enteignungsentschädigung und um Streitigkeiten innerhalb der Umlegung, insbesondere zum Umlegungswertausgleich handelt, ist der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten (Baulandgerichten) gegeben. Bei der Anfechtung von Einzelakten der Abschöpfung wird auch über die Rechtmäßigkeit der förmlichen Festlegung incidenter mitentschieden. Gutachten des Gutachterausschusses sind, da sie keine Verbindlichkeit erzeugen, gesonderter Anfechtung nicht zugänglich.

20. Eine Übertragung des Bodenwertabschöpfungssystems des StBauFG in das BBauG ist verfassungsrechtlich, insbesondere aus Art. 3 Abs. 1 GG, nicht geboten. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Übertragung ist, je nachdem welches Modell zugrundegelegt wird, unter verschiedenen Gesichtspunkten zweifelhaft, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Ungleichbehandlung von gleicherweise städte-

baulich bedingten Bodenwerterhöhungen außerhalb und innerhalb von Bebauungsplangebieten, unter dem Gesichtspunkt einer Verletzung des rechtsstaatlichen Bestimmtheiterfordernisses und unter dem Gesichtspunkt einer Mißachtung der verfassungsrechtlichen Grundwertentscheidung zugunsten der Privatnützigkeit und grundsätzlichen Verfügungsfähigkeit des Eigentums. Bei einer Verallgemeinerung würde das Bodenwertabschöpfungssystem des StBauFG, das unter dem Gesichtspunkt der Vorteilsausgleichung für konkrete Maßnahmen in einem räumlich begrenzten Bereich entwickelt ist, in eine andere Qualität umschlagen. Eine allgemeine Bodenwertabschöpfung, die die im Zusammenhang mit einer städtebaulichen Entwicklung oder Neugestaltung schlechthin entstehenden Bodenwert erhöhungen erfassen soll, ist nur über eine entsprechend allgemein eingreifende Abgabe, d. h. eine Steuer, lösbar.

Literaturverzeichnis

- Abreß, Hubert
 Achterberg, Norbert
 Albers, Gerd
 ders.
 Anhörung
 Arbeitsgruppe „Bodenrecht“
 von Arnim/Borell/Schelle
 Ausschlußbericht
 Aust, Manfred
 Badura, Peter
 Bär, Guy
- Zur Lage — Ökonomische Aspekte des novellierten Bundesbaugesetzes. Stadtbauwelt 41 (1974), 9
 Kriterien des Gesetzesbegriffes unter dem Grundgesetz. DÖV 1973, 289 ff
 Vom Fluchtlinienplan zum Städtebauentwicklungsplan ArchKommWiss. 1967, 192 ff
 Was wird aus der Stadt? Aktuelle Fragen der Stadtplanung. München 1972
 von Sachverständigen zum Städtebauförderungsgesetz.
 10. öffentliche Sitzung am 16. 4. 1970, Sten. Protokoll Nr. 10
 11. öffentliche Sitzung am 23. 4. 1970, Sten. Protokoll Nr. 11,
 28. öffentliche Sitzung am 10. 12. 1970, Sten. Protokoll Nr. 28,
 Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 14. Ausschluß
 von Sachverständigen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes — Drs. 7/2496 —, 33. Sitzung am 12. 11. 1974, Sten. Protokoll Nr. 33, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 15. Ausschluß.
 Stellungnahme zu dem Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes. Bericht der Arbeitsgruppe „Bodenrecht“ beim Bundesminister für Wohnungswesen u. Städtebau. Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungswesen und Städtebau, Bd. 23, Coburg 1968
 Zur Reform der Bodenbesteuerung. Hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., Heft 27, Wiesbaden 1974
 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen (14. Ausschluß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) — Drucksache VI/510 —, über den von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Stadt und Land (Städtebauförderungsgesetz) — Drucksache VI/434 —, Dt. Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/2204 (Entwurf in der vom Ausschluß beschlossenen Fassung), zu Drucksache VI/2204 (Begründung)
 Entschädigung eines durch öffentliche Maßnahmen betroffenen Gewerbebetriebes. NJW 1972, 750 f
 Der Eigentumsschutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes. AöR 98 (1973), 153 ff
 Die Verkehrswertbesteuerung der Liegenschaften als Mittel der Bodenpolitik. Bern, Stuttgart 1970

- von Barby, Joachim Bodenwertentwicklung und Finanzierungsmöglichkeiten bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen.
In: Beiträge zur kommunalen und regionalen Entwicklungsplanung. Festschrift für Edmund Gassner, Bonn 1973, S. 18 ff
- ders./Gassner, Edmund Der bauliche Infrastrukturaufwand der Gemeinden und das Problem einer angemessenen Kostenbeteiligung.
VR 1973, 201 ff
- Barnikel, Hans-Heinrich Kartellgesetz und Bodenspekulation.
Die Verwaltung 1971, 423 ff
- Barocka, Egon Zur Begrenzung des Ermessens des örtlichen Gesetzgebers und der Gemeindeverwaltung.
DÖV 1968, 189 ff
- Bartelsperger, Richard Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaats. DVBl. 1967, 360 ff
- Bassler, Siegfried/Conradi, Peter Schwarzbuch zur Bodenspekulation in Stuttgart, hrsg. im Auftrag der SPD-Gemeinderatsfraktion und des SPD-Kreisverbandes Stuttgart, 1972
- Battis, Ulrich Ausschluß der Entschädigung für sanierungsauslösende Grundstücksnutzung.
DVBl. 1973, 99 ff
- Baulandbeschaffung und Wertausgleich als zentrale Fragen des kommenden Bundesbaugesetzes mit Vorträgen von Hesberg, Carl und Nevermann, Paul.
Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, hrsg. von Nipperdey und Weisser, Köln-Braunsfeld 1959
- Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann Zivilprozeßordnung, Kommentar.
31. Aufl. München 1973
- Baumeister/Baumeister Städtebauförderungsgesetz, Kommentar.
Münster 1971
- Benda, Ernst/Kreuzer, Karl Verfassungsrechtliche Grenzen der Besteuerung.
Dt. Steuer-Zeitung, Ausgabe A, 1973, 49 ff
- Beste, Klaus Drei Thesen gegen das geltende Erschließungsrecht.
Der Städtetag 1971, 197 f
- Bielenberg, Walter Reform des Städtebaurechts und der Bodenordnung in Stufen, Hamburg 1969
- ders. Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau, dargestellt an der Sanierung (Stadt- und Dorferneuerung) nach dem Städtebauförderungsgesetz.
DVBl. 1971, 212 ff
- ders. Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?
Gutachten B zum 49. Deutschen Juristentag München 1972
- ders. Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung. — Eine Einführung.
In: Raumplanung, Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover 1972, S. 55 ff
- ders. Städtebauförderungsgesetz, Kommentar unter Mitwirkung von Rudolf Kerneck und Heinz Roosch. Loseblatt, Stand 1. 10. 1972. München 1973
- ders. Fortentwicklung des Umlageverfahrens nach dem Bundesbaugesetz. DÖV 1973, 833 ff

- ders. Vergleichende Gegenüberstellung der Vorschläge zur Erfassung planungs- und infrastrukturbedingter Bodenwerterhöhungen (in zeitlicher Reihenfolge).
BlGBW 1974, 1 ff
- ders. Ist die Bemessung der Enteignungsentschädigung nach dem Verkehrswert im Bundesbaugesetz verfassungswidrig?
DVBl. 1974, 113 ff
- Bischoff, Friedrich Rechtliche Aspekte einer Bodenordnung.
VerwArch 59 (1968), 33
- Blümel, Willi „Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung?
In: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag. München 1972, S. 9 ff
- Blumenroth, Ulrich 100 Jahre deutsche Wohnungspolitik. Aufgaben und Maßnahmen. In: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923—1973, 50 Jahre im Dienste der Bau- und Wohnungswirtschaft. Bonn 1973, S. 213 ff
- von Bockelberg, Helmut Die Eigentumsgarantie des Artikels 14 des Grundgesetzes als Grundlage des freiheitlichen und sozialen Rechtsstaats und die mögliche Aushöhlung dieser Garantie durch das Steuerrecht.
BB 1973, 669 ff
- Boden Eine Dokumentation. Empfehlungen, Thesen, Pläne, Gesetze. Bearb. v. Claus Winter und Lorenz Mainzcyk. Bde 1—4 Bonn 1968
- Bodenordnung in der Marktwirtschaft. Hrsg. von der Ludwig-Erhard-Stiftung e. V., Bonn 1973
- Bodenordnung und Grundstückswertermittlung nach Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz. Städtebauliche Beiträge 1/1973, hrsg. vom Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, München 1973
- Boeddinghaus, Gerhard Aufgabe des Gesetzgebers nach Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes.
Stadtbauwelt 31 (1971), 212 ff
- Böhme, Rolf Keine soziale Bodenordnung ohne Ausgleichsbeträge für leistungslose Planungsgewinne. Der Städtetag 1974, 73 f
- Bohnsack, Gustav/Hillebrecht, Rudolf Gesellschaft, Raumordnung, Städtebau, Grund und Boden. Sammlung Wichmann NF 6, Karlsruhe 1967
- Bonczek, Willi Gedanken zur Eigentumsproblematik am städtischen Baugrund. Mitteilungsblatt Bund Öffentlich bestellter Vermessungsingenieure 1971, 221 ff
- ders. Die Reform des kommunalen Bodenrechts aus städtebaulicher Sicht.
In: Ernst/Bonczek: Zur Reform des städtischen Bodenrechts, Hannover 1971
- ders. Baulandumlegung aus städtebaulicher Sicht.
DVBl. 1972, 633 ff
- ders. Bodenordnung und Stadtsanierung.
ZfV 1973, 181 ff
- Bonczek/Förster/Gassner Beitragsrecht für städtebauliche Aufschließungsmaßnahmen — Vorschläge zur Fortentwicklung des Beitragsrechts für städtebauliche Aufschließungsmaßnahmen. Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau unter Mitarbeit von G. Hennig u. G. v. Barby.

- Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Städtebauliche Forschung, Heft Nr. 011 1973
- Bonccek, Willi/Halstenberg, F. Bau – Boden. Bauleitplanung und Bodenpolitik. Hamburg 1973
- Bonccek, Willi/Tiemann, Martin dies. Zur Preisentwicklung auf dem Grundstücksmarkt. Der Städtetag 1958, 211 ff
- dies. Zur Entwicklung der Baulandpreise bis zum Erlaß des Bundesbaugesetzes. Der Städtetag 1961, 475 ff
- dies. Zur Entwicklung der Baulandpreise. Der Städtetag 1965, S. 533 ff
- Bonner Kommentar Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Loseblatt, Hamburg 1950 ff
- Bräuer, Karl Wertzuwachssteuer (Grundstücksgewinnsteuer). In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften (HdwbStW), 8. Band, 4. Aufl. Jena 1928, S. 1017 ff
- Bredt, Joh. Victor Brodersen, Carsten Nationalökonomie des Bodens. Berlin 1908
- Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung. – Zur Abgrenzung nichtfiskalischer Abgaben von Steuern. In: Verfassung, Verwaltung, Finanzen, Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, Köln 1972, S. 103 ff
- Brückner, Otto Wertermittlung von Grundstücken. 4. Aufl. Düsseldorf 1973
- Brügelmann u.a. Bundesbaugesetz, Kommentar, Loseblatt. Stuttgart 1960–1971
- Buff, Albert Bauordnung im Wandel – Historisch-politische, soziologische und technische Aspekte. München 1971
- Bullinger, Martin Ermessen und Beurteilungsspielraum. – Versuche einer Therapie. NJW 1974, 769 ff
- Carell, Erich Allgemeine Volkswirtschaftslehre. 13. Aufl. Heidelberg 1968
- Conradi/Dieterich/Hauff Für ein soziales Bodenrecht. Frankfurt/M. 1972
- Dahmen - Küffmann Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar. Herne, Berlin 1970
- Dalhaus, Jürgen/Marx, Detlef Flächenbedarf und Kosten von Wohnland, Gemeinbedarfs-einrichtungen, Verkehrsanlagen und Arbeitsstätten. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Beiträge Bd. 1, Hannover 1968
- Damasche, Adolf Die Bodenreform. 18. Auflage Jena 1920
- David, Carl-Heinz Rechtsgrundlagen des englischen Städtebaus. Düsseldorf 1972
- Deinhardt, Kurt Rechtsfragen hoheitlicher Eingriffe in vermögenswerte Rechte. BayVBl. 1974, 300 ff
- Deutscher Städtetag Besseres Planungs- und Bodenrecht. – Vorschläge des Deutschen Städtetages zur Novellierung des Bundesbaugesetzes. Reihe E DST-Beiträge zur Stadtentwicklung Heft 2, Köln 1973

- Dieterich, Hartmut Bodenordnung nach dem Städtebauförderungsgesetz. In: Bodenordnung und Grundstückswertermittlung, S. 38 ff
- Dieterich/Farenholtz Städtebauförderungsgesetz für die Praxis. Stuttgart 1972
- Dietlein, Max Verfassungsrechtliche Probleme der Enteignungsschädigung. DÖV 1973, 258 ff
- Dittus, Wilhelm Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. v. Bundesminister für Wohnungsbau, Hamburg-Altona 1951
- ders./Zinkahn, Willy Bauland-Beschaffungsgesetz, Kommentar. München, Berlin 1954
- Dreier, Wilhelm Raumordnung als Bodeneigentums- und Bodennutzungsreform. Köln 1968
- Dyong, Hartmut Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? DÖV 1972, 446 ff
- Eberstadt, Rudolf Handbuch des Wohnungswesens. 4. Aufl. Jena 1920
- Ehmke, Horst „Ermessen“ und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht. Recht und Staat, Heft 230/231, Tübingen 1960
- Emerich Zonenteignung. In: Hdwb KommW Bd. 4, 601 ff
- Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? – Verhandlungen des 49. Dt. Juristentages, Öffentlich-rechtliche Abteilung, Sitzungsbericht, Bd. II, Teil L, München 1972
- Empfehlungen des Deutschen Rates für Stadtentwicklung, beschlossen in der 3. Sitzung am 29. 6. 1973 BBauBL. 1973, 356 ff, 417 ff
- Engelhardt, Olaf/Roman Baron von Rechtsschutz gegen Rechtsnormen – Eine konkurrenzdogmatische Untersuchung aus der Sicht des Verhältnisses von Anfechtungsklage (§§ 42, 113 VwGO) und verwaltungsgerichtlicher prinzipialer Normenkontrolle (§ 47 VwGO) Berlin 1971
- Engelken, Klaas Zum Planungswertausgleich. – Zugleich zu den Zusammenhängen zwischen Bodenwert und Stadtplanung und zur Sozialbindung des Eigentums. DÖV 1974, 361 ff, 403 ff
- ders. Zur Trennung zwischen sog. „planungsbedingten“ und sonstigen Bodenwertsteigerungen. DVBl. 1974, 750 ff
- ders. Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge. DÖV 1974, 685 ff
- Entwurf eines Baugesetzes vom 2. März 1956. Aufgestellt von der Hauptkommission für die Baugesetzgebung beim Bundesminister für Wohnungsbau. Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau Bd. 7 (Entwurfstext), Köln o. J., Bd. 9 (Begründung) Bonn o. J.

- Entwurf VI/510 Entwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz).
Gesetzentwurf der Bundesregierung. Dt. Bundestag, 6. Wahlperiode, Drs. VI/510
- Entwurf VI/434 Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Stadt und Land (Städtebauförderungsgesetz).
Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Dt. Bundestag, 6. Wahlper., Drs. VI/434
- Entwurf 300/74 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 10. 5. 1974. Bundesrats-Drs. 300/74, Bundestags-Drs. 7/2496.
- Erichsen, Hans - Uwe Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum.
VerwArch. 63 (1972), 337 ff
- Ernst, Werner Zur Geschichte des städtischen Bau- und Bodenrechts.
BBauBl. 1953, 206 ff
- ders. Die Kernprobleme des Bundesbaugesetzes.
In: Grundsatzfragen der Baugesetzgebung.
Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau Bd. 11, Bonn o. J. (vermutlich 1957). — Zit.: Ernst, Kernprobleme
- ders. Rechtsfragen des Städtebauförderungsgesetzes.
Heft 30, Schriften des Zentralverbandes der Deutschen Haus- und Grundstückseigentümer e. V., Düsseldorf 1970
- ders. Die Reform des Bodenwesens.
Kommunalwirtschaft 1971, 437 ff
- ders. Die Reform des städtischen Bodenrechts als Aufgabe der Gesetzgebung.
In: Ernst/Bonczek: Zur Reform des städtischen Bodenrechts, Hannover 1971
- ders. Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? Referat vor der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 49. Dt. Juristentages, in: Verhandlungen des 49. Dt. Juristentages Bd. II Teil L, München 1972, S. L 7 ff
- ders./Friede, Paul Kommentar zum Aufbaugesetz von Nordrhein-Westfalen.
4. Aufl. Düsseldorf 1958
- Ernst/Zinkahn/Bielenberg Bundesbaugesetz, Kommentar.
Loseblatt, München 1966—1972
- Eyermann/Fröhler Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar.
5. Aufl., München 1971
- Farenholtz, Christian Sozialplanung bei der Stadtsanierung.
Stadtbauwelt 31 (1971), 191 f
- vom Felde, Hans - Werner Die volkswirtschaftliche Problematik der Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens. Zugleich ein Beitrag zur Erfassung der städtischen Grundrente. Köln-Braunsfeld 1954
- ders. Bodenspekulation.
In: Hdwb Städtebau Bd. I, 411 f
- Fey, Walter Die Struktur des Baulandmarktes und die Differenzierung der Baulandpreise.
BBauBl. 1965, 581 ff
- ders. Entwicklungstendenzen am Baulandmarkt und bei den Baulandpreisen.
BBauBl. 1966, 97 ff

- Forsthoff, Ernst Die öffentlich-rechtliche Vorteilsausgleichung.
DÖV 1965, 289 ff
- ders. Verfassungsrechtliche Prüfung der in § 12 des Entwurfs des Städtebauförderungsgesetzes vorgesehenen Eigentumsbeschränkungen.
DWW 1971, 76 ff
- ders. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allgemeiner Teil, 10. Aufl. München 1973
- Friauf, Karl - Heinrich Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie.
JurA 1970, 299 ff
- ders. Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung. — Zur Diskussion über die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer und eines Planungswertausgleichs.
DVBl. 1972, 652 ff
- Friedrichs, R. Das Gesetz betr. die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. 7. 1875, 2. Aufl. Berlin 1889
- Fritz, Walter Ideen zur Sozialisierung des Bodens.
Diss. Zürich 1969
- Fröhler, Ludwig Öffentliche Wohnbauförderung und Bodenordnung — Eine verfassungsrechtliche Untersuchung.
Hrg. v. Institut für Kommunalwissenschaften, Linz 1973
- Gäthgens, Wolfgang Die Sozialbindung des Eigentums und ihre Grenzen in der Rechtsprechung der Zivilgerichte.
BBauBl. 1970, 364 ff
- Gassner, Edmund Aufschließung städtebaulicher Entwicklungsflächen.
Heft 17 der Schriftenreihe des Dt. Städtebundes, Göttingen 1972
- ders. Die Aufschließung bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen.
Berlin 1973
- Gather, Hans - Herbert Dogmatische Bemerkungen und ausgewählte Rechtsprechung zum Enteignungsrecht.
DWW 1973, 132 ff
- Gehrmann, Werner Städtebauförderungsgesetz — Einführung und Kommentar.
Gütersloh 1971
- ders. Der Bebauungsplan im Spiegel der Rechtsprechung. Entscheidungen höherer Gerichte 1963—1972.
Düsseldorf 1973
- Geiger, Willi Grundwertentscheidungen des Grundgesetzes.
BayVBl. 1974, 297 ff
- Gelzer, Konrad Der Umfang des Entschädigungsanspruchs aus Enteignung und enteignungsgleichem Eingriff.
München 1969
- George, Henry Fortschritt und Armut (Progress and Property, 1879).
Ins Deutsche übertragen von Zincke Erich, Düsseldorf 1959
- GEWOS Verfassung, Städtebau, Bodenrecht — Rechtswissenschaftliches Gutachten über die Enteignungsentschädigung im Städtebau. Hamburg 1969
- ders. Der Entschädigungsausschluß nach § 44 Abs. 1 Satz 2 des Bundesbaugesetzes.
Hamburg 1965

- GEWOS Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat. — Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen. Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform. GEWOS-Schriftenreihe. Neue Folge 9, Hamburg 1973
- Göb, Rüdiger Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung. DÖV 1974, 86 ff
- Götz, Volkmar Bauleitplanung und Eigentum. Frankfurt, Berlin 1969
- Goldstein, Günther Der Bodenwertausgleich im Baurecht. Schriftenreihe des Deutschen Volksheimstättenwerks, Bd. 4, Bonn 1956
- Grübner, Erdmann Hundert Jahre städtische Grundstückspreise, 1870—1970. In: Festschrift für Hermann Wandersleb zur Vollendung des 75. Lebensjahres. Bonn 1970, 193 ff
- Grund, Hartmut Abschied vom dinglichen Verwaltungsakt? DVBL 1974, 499 ff
- Gühl, Friedrich Die Abschöpfung von Sanierungsgewinnen nach dem Städtebauförderungsgesetz. BayVBl. 1973, 309 ff
- Häberle, Peter Grundrechte im Leistungsstaat — Bericht auf der Tagung der Vereinigung der Dt. Staatsrechtslehrer in Regensburg vom 29. 9. bis 2. 10. 1971. VVDStRL 30, Berlin 1972, S. 43 ff
- Halstenberg/Lenart/Rössler Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht. Schriften des Dt. Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 26 (vervielf. Manuskript), Köln 1958
- Halstenberg, Friedrich Die Entschädigung für Planungseingriffe. In: Neues Recht für den Städtebau, Heft 5 der Neuen Schriften des Deutschen Städtetages, Stuttgart, Köln 1957
- Hamann, Ulrich Bodenwert und Stadtplanung. Deutsche und englische Ansätze zum Planungswertausgleich. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin Bd. 24, Stuttgart 1969
- Hasskarl, Horst Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG. AöR 94 (1969), 86 ff
- Hein, Edgar Kommentar zum Städtebauförderungsgesetz. Göttingen 1971
- Heitzer/Oestreicher Bundesbaugesetz, Kommentar. 4. Aufl., Berlin 1970.
- Herzog, Roman Die Vereinbarkeit einer neuen — sozial gerechten — Bodenordnung mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes. In: Die Funktion des Grundeigentums in der Sozialordnung der 70er Jahre. Deutsches Volksheimstättenwerk, Wissensch. Reihe Nr. 19, Köln 1970
- Hildebrandt, Hubertus Bodenordnerische und bewertungsrechtliche Probleme im Hinblick auf das Städtebauförderungsgesetz. ZfV 1971, 507 ff
- Hintzsche, M. Die Auswirkungen des § 23 StBauFG auf die Grundstückswertermittlung bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. BIGBW 1972, 205 f

- Hofmann, Werner Bodeneigentum und Gesellschaft — Theorie und Wirklichkeit. In: Bodenordnung? — Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodeneigentums, hrsg. von Folker Schreiber, Stuttgart, Bern 1969, S. 13 ff
- Holzheu, Franz Markt und Plan auf dem Bodenmarkt. Stadtbauweit 41 (1974), 17 ff
- Hoppe, Werner Bauleitplanung und Eigentumsgarantie. DVBl. 1964, 165.
- ders. Das Ermessen bei der Erteilung baurechtlicher Ausnahmen und Befreiungen. DVBl. 1969, 340 ff
- ders. Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen. Schriftenreihe der NJW Heft 8 München 1971
- ders. Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen. In: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag, Hrsg. Norbert Achterberg, Berlin 1973, S. 122 ff
- ders./Rengeling, Hans - Werner Die kommunale Bauleitplanung, anhand ausgewählter Entscheidungen exemplarisch dargestellt im Hinblick auf die Eigentumsgarantie und das planerische Abwägungsgebot. Materialien zum öffentlichen Recht, Heft 4, München 1973
- Hübner, Günter Die Bedeutung der Wertermittlungen für die Verwirklichung bodenpolitischer Ziele. ZfV 1974, 465 ff
- Hußla, Erich Die Berücksichtigung einer Vorwirkung der Enteignung bei der Enteignungsentschädigung. BauR 1971, 82 ff
- Innenministerium Baden-Württemberg Zwischenbericht des interministeriellen Arbeitskreises Baden-Württemberg über Maßnahmen zur Verbesserung des Bodenrechts und zur Entspannung des Baulandmarktes. Beilage des Staatsanzeigers für Baden-Württemberg, Stuttgart 12. 6. 1973
- Jarosch, Roland Die Fiktion des unbestimmten Rechtsbegriffs. DÖV 1974, 123 ff
- Jenkis, Helmut Die Flucht in die Sachwerte — Reale und psychologische Gründe für den Run auf Eigentumswohnungen. ZGwBay 1973, S. 418 ff
- Jürgens, Klaus - Peter Die Beschränkungen des Grundeigentums im Rahmen der Städteplanung auf Grund der neuesten Gesetzgebung. Diss. Köln 1965
- Just/Brückner Ermittlung des Bodenwertes. 2. Aufl. Düsseldorf 1969
- Kiehlmann, Joachim Bewertung von Gemeinbedarfs-, Verkehrs-, Versorgungs- und Grünflächen. In: Bodenordnung und Grundstücksbewertung. Dt. Akademie für Städtebau und Landesplanung München, Städtebauliche Beiträge 1/1969, S. 21 ff
- Kimminich, Otto Rechtsgutachten zu den eigentumsrechtlichen Bestimmungen des Entwurfs eines Städtebau- und Gemeindeentwicklungsgesetzes. Schriften des Zentralverbandes der Dt. Haus- und Grundstückseigentümer e. V., Heft 23, Düsseldorf 1969
- Kirchhof, Paul Besteuerungsgewalt und Grundgesetz. Aktuelles Recht Bd. 19, Frankfurt/M. 1973

- Klein, Friedrich
ders.
Bodenwertzuwachssteuer und Art. 14 des Grundgesetzes.
DÖV 1973, 433 ff
Rudolf Reinhardts Beitrag zur Abgrenzung der Enteignung
von der Eigentumsbindung.
In: Festschrift für Rudolf Reinhardt zum 70. Geburtstag 7.
Juni 1972. Hrsg. von Klemens Pleyer, Dietrich Schultz, Erich
Schwinge, Köln 1972
- Knipp, Hans - Joachim
Die Überleitung begonnener Sanierungsvorhaben auf das
Recht des Städtebauförderungsgesetzes.
DWW 1971, 345 ff
- Krause, Martin/Menne, Heinr.
Hubert/Niewöhner, Reinhold
Bestandsaufnahme und Prognose der Siedlungsflächen in der
Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1985, gegliedert
nach den 78 statistischen Raumeinheiten.
2. Aufl. Bonn 1972
- Krieger, Heinrich
Die Planungswertabschöpfung.
In: Neues Recht für den Städtebau.
Stuttgart, Köln 1959, S. 29 ff
- Kröner, Herbert
Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des Bundes-
gerichtshofs.
2. Aufl. Köln, Berlin, München, Bonn 1969
- Kruse, Heinrich - Wilhelm
Steuerrecht I, Allgemeiner Teil.
3. Aufl. München 1973
- Kühn, Rolf
Abgabenordnung, Kommentar.
6. Aufl. Stuttgart 1961
- Kulenkamp, Eduard
Enteignungsvorwirkungen durch vorbereitende Planungen?
NJW 1974, 836 ff
- Lange, Hans Georg u.a.
Städtebauförderungsgesetz, Kommentar.
Loseblatt, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972-1974
- Lange, Rudolf
Grundstücksverkehrsgesetz, Kommentar.
2. Aufl. München, Berlin 1964
- Leibholz/Rinck
Grundgesetz, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des
BVerfG's.
4. Aufl. Köln 1971
- Leisner, Walter
Verwaltungspreis - Verwaltungssteuer, Betrachtung zu den
Gebührengrundsätzen.
In: Gedächtnisschrift für Hans Peters, Berlin, Heidelberg,
New York 1967, S. 730 ff.
- ders.
Sozialbindung des Eigentums.
Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 196, Berlin 1972
- Liedschulte, W./Zink, G.
Die Erfassung von Wertzuwachsen im Rahmen der Einkom-
mens- und Ertragsbesteuerung.
Forschungsberichte des Landes NW, Nr. 2332. Opladen 1973
- Lindemann
Wertzuwachssteuer.
In: HdwbKommW Bd. 4, S. 473 f.
- List, Heinrich
Entwicklungslinien im Steuerrecht.
BB 1974, 425 ff
- Löwenberg, Bernward
Die Geltendmachung von Geldforderungen im Verwaltungs-
recht.
Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 58, Berlin 1967
- Lorenz, Dieter
Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie.
Münchener Universitätsschriften. Reihe der Juristischen
Fakultät, Bd. 23, München 1973

- Lubahn, Erich
Die städtische Grundrente. Zur Kritik des Bau- und Boden-
rechts.
Frankfurt/M. 1952
- ders.
Schluß mit der Bodenspekulation.
Demokratie Quo vadis?
2. Aufl. Frankfurt/M. 1957
- ders.
Die Grundrentenabgabe.
GWW 1953, 50
- Mäder, Werner
Zur Freistellung von der Erschließungsbeitragspflicht.
DVBl. 1974, 264 ff
- Mäetzel, Wolf - Bogumil
Bemerkungen zum vorbeugenden Rechtsschutz gegen künf-
tige Verwaltungsakte.
DVBl. 1974, 335 ff
- von Mangoldt, Hermann/
Klein, Friedrich
Das Bonner Grundgesetz, Kommentar.
2. Auflage, Berlin und Frankfurt, Bd. I 1957, Bd. III
1. Lieferung 1969
- von Mangoldt, Karl
Die städtische Bodenfrage.
Göttingen 1904
- ders.
Das Großstadtproblem und die Wege zu seiner Lösung.
Berlin, Stuttgart 1928
- Mantau, Reinhard
Aktuelle Probleme der Bodenpolitik - Bodenpreise in Nord-
rhein-Westfalen.
Structur 1973, 179 ff
- Martens, Wolfgang
Grundrechte im Leistungsstaat - Bericht auf der Tagung der
Vereinigung der Dt. Staatsrechtslehrer in Regensburg vom
29. 9. bis 2. 10. 1971.
VVDSrL 30, Berlin 1972, S. 7 ff
- Mastalier, V.
Bodenpolitik, Studie zur Vorbereitung des Seminars
„Städtische Bodenpolitik“ vom 27. 2. bis 1. 3. 1974 in Wien.
Hrsg. v. Institut für Stadtforschung, Wien 1974
- Mattern, Gerhard
Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz.
BB 1970, 1405 ff
- Maunz, Theodor
Neue Entwicklungen im öffentlichen Bodenrecht.
Bay VBl. 1973, 569
- ders./Dürig, Günter/
Herzog, Roman
Grundgesetz, Kommentar.
Loseblatt, München, Berlin 1958 ff
- Meessen, Karl - Mathias
Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sonderabgaben.
BB 1971, 928 ff
- ders.
Vermögensbildungspläne und Eigentumsgarantie. - Zwangs-
beteiligung und Gewinnabgabe als Mittel zur Streuung des
Eigentums am Produktivvermögen.
DÖV 1973, 812
- Menger, Christian - Friedrich
Rechtssatz, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit.
Prolegomena zu einer Lehre von den Möglichkeiten und
Grenzen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.
DÖV 1955, 587 ff
- ders.
Das Gesetz als Norm und Maßnahme - Bericht zur Tagung
der Dt. Staatsrechtslehrer zu Mainz am 11./12. Okt. 1956,
VVDSrL 15, 3 ff, Berlin 1957
- ders.
Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichts-
barkeit.
In: Bettermann/Nipperdey/Scheuner.
Die Grundrechte, Bd. III/2, Berlin 1959

- ders. Höchststrichterliche Rechtssprechung zum Verwaltungsrecht. VerwArch. 49 (1958), 272 ff; VerwArch. 54 (1963), 198 ff
- ders. Rechtsschutz im Bereich der Verwaltung. Versuch einer Bilanz. DÖV 1969, 153 ff
- ders. Besprechung von: Zehn Jahre Verwaltungsgerichtsordnung. Bewährung und Reform. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 45. DVBl. 1971, 595
- ders. Zum enteignungsgleichen Eingriff und zur Amtspflichtverletzung durch Untätigbleiben des Gesetz- und Verordnungsgebers. VerwArch. 63 (1972), 81 ff
- ders. Zum Koppelungsverbot bei öffentlich-rechtlichen Verträgen. VerwArch. 64 (1973) 203 ff
- ders. Zum Stand der Meinungen über die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht. In: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag. München 1973, S. 149 ff
- ders./Erichsen, Hans - Uwe Höchststrichterliche Rechtssprechung zum Verwaltungsrecht. VerwArch. 58 (1967), 70 ff, 171 ff, 279 ff
- Menzel, Eberhard Die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik. DÖV 1972, 537 ff
- Meyer, Klaus Betrachtungen über die Verwaltung aus der Sicht der Rechtssprechung. DÖV 1969, 162 ff
- ders. Möglichkeiten gerichtlicher Kontrolle bei Anwendung des Städtebauförderungsgesetzes. DWW 1971, 342 ff
- ders. Betrachtungen über das Städtebauförderungsgesetz im Spannungsfeld des Grundgesetzes. AÖR 1972 (Bd. 97), 12 ff
- ders./Stich/Schlichter Städtebauförderungsgesetz, Kommentar. Loseblatt, Köln 1972-1974
- Müller, Gebhard Eigentum in unserer Zeit - Eine verfassungsrechtliche Betrachtung. DWW 1971, S. 308 ff
- Müller, Klaus Der Steuerbegriff des Grundgesetzes. BB 1970, 1105 ff
- Müller, Herbert K.R. Die städtische Grundrente und die Bewertung von Baugrundstücken. Schriftenreihe der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Tübingen 1952
- Müller, Wolfgang Die Ordnung des Baubodenmarktes in der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Tübingen 1963
- Müthling, Hans Wertzuwachssteuer. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HDSW), Bd. 12, Göttingen 1965
- Mussnug, Reinhard Die zweckgebundene öffentliche Abgabe. In: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 259 ff
- Muthesius, Thomas Kostenträger bei kommunalen Folgeeinrichtungen. Rechtsgutachten zu der Frage, inwieweit bei Stadtneugründungen ein Anspruch der Gemeinde auf die sogenannte Erstaustat-

- tion besteht. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e. V., Bd. 15, Bonn 1968
- von Mutius, Albert Gemeindeanteil am Erschließungsaufwand gem. § 129 Abs. 1 S. 3 BBauG auch bei Abschluß eines Erschließungsvertrages? - Bemerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23. 4. 1969 - IV C 69.67 -
- ders. Garantiert Art. 19 Abs. 4 GG Rechtsschutz gegen Bebauungspläne? VerwArch 63 (1972), 207 ff
- ders. Zur Subsidiarität der Feststellungsklage. VerwArch 63 (1972), 229 ff
- ders. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Schranken der öffentlichen Indienstrahme Privater. VerwArch 63 (1972), 329 ff
- ders. Rechtsnorm und Verwaltungsakt. Zu den Möglichkeiten und Grenzen rechtsdogmatischer Differenzierungen im Bereich des Verwaltungshandelns. In: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, München 1973, S. 167 ff
- ders. Zulässigkeit und Grenzen verwaltungsrechtlicher Verträge über kommunale Folgelasten. VerwArch 65 (1974), 201 ff
- ders. Kein Abschied vom dinglichen Verwaltungsakt - Bemerkungen zum Aufsatz von H. Grund, DVBl. 1974, S. 499 ff -, DVBl. 1974, 904 ff
- von Neff - Breuning, Oswald Der Planungswertausgleich. In: Grundsatzfragen der Baugesetzgebung. Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 11, Bonn o. J. (vermutlich 1957)
- ders. Bodenreform. In: Hdwb Städtebau, Bd. 1, S. 405 ff
- ders. Preisbildung am Baubodenmarkt. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. Festgabe zum 60. Geburtstag von Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, hrsg. von Erwin von Beckerath, Fritz W. Meyer und Alfred Müller-Armack, Frankfurt/M. 1957, S. 235 ff
- ders. Die Preisbildung am Baubodenmarkt. In: So planen und bauen 1965, 151 ff, 183 ff
- Niehues, Norbert Dinglichkeit im Verwaltungsrecht, Diss. Münster 1963
- ders. Verwaltungssachenrecht, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, München 1973
- Nöll/Freund/Surén Kommunalabgabengesetz, Kommentar. 9. Aufl. Berlin 1931
- Obermayer, Klaus Verfassungsrechtliche Aspekte der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. DVBl. 1965, 625 ff
- Oestreicher, Ernst Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? JR 1972, 313 ff
- Opfermann, Wilhelm Bodenspekulation oder sozialer Städtebau? Zeitschrift für Rechtspolitik 1972, 195 f
- ders. Die Enteignungsentschädigung nach dem Grundgesetz. Berlin 1974

- Ossenbühl, Fritz Vom unbestimmten Gesetzesbegriff zur letztverbindlichen Verwaltungsentscheidung. DVBl. 1974, 309 ff
- Pagendarm Bemessung der Entscheidungsentschädigung nach der Rechtsprechung des BGH. WM 1958, 1350 ff; WM 1965, Sonderbeilage Nr. 5, 30. Oktober 1965, WM 1972, S. 2 ff
- Palandt Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 33. Aufl. München 1974
- Papier, Hans - Jürgen Eigentumsgarantie und Geldentwertung. AöR 98 (1973), 528 ff
- ders. Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip. Berlin 1973
- Pappermann, Ernst Stellungnahmen der Parteien zur Bodenreform. Der Landkreis 1974, 120 f
- Pergande, Hans - Günther Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wohnungswesens und des Städtebaus. In: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923-1973, 50 Jahre im Dienste der Bau- und Wohnungswirtschaft, Bonn 1973
- Pfannschmidt, Martin Vergessener Faktor Boden. Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung. Schriften des Dt. Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 79, Bonn 1972
- Pfeiffer, Ulrich Überlegungen zur Theorie der Steuerung der Bodennutzung. In: Bodenordnung? Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodeneigentums, hrsg. von Folker Schreiber, Stuttgart, Berlin 1969, S. 29 ff.
- Pohl, Werner Der Planungsausgleich durch Abschöpfung der Bodenwertsteigerung. In: Der Städtetag 1954, S. 55 ff
- ders. Der Planungswertausgleich im System eines freiheitlichen Bau- und Bodenrechts. In: Grundeigentum und bauliche Ordnung. Schriftenreihe des Dt. Volksheimstättenwerks Bonn 1955, S. 35 ff
- ders. Die Entwürfe zum Städtebauförderungsgesetz. Eine kritische Betrachtung. In: Festschrift für Hermann Wandersleb zur Vollendung des 75. Lebensjahres. Hrsg. von Victor Emanuel Preuser, Bonn 1970 S. 419 ff
- ders. Das Städtebauförderungsgesetz als Kompromiß. Stadtbauwelt 1971, 205 ff
- Polensky, Thomas Die Bodenpreise in Stadt und Region München. Stadtbauwelt 41 (1974), 37 ff
- Raiser, Ludwig Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Städtebau. UNIVERSITAS 1971, 791 ff
- Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung. Dt. Bundestag, 6. Wahlper. Drs. VI/3793
- Redeker, Konrad Anmerkung zu BVerwG Urt. vom 21. 1. 1972 - VII C 29.70. DVBl. 1972, 896 f.
- ders./von Oertzen Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar. 4. Auflage, Stuttgart 1971
- Rehbinder, Eckard Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips. Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. 15, Berlin 1973

- Reinhardt, Rudolf/Scheuner, Ulrich Rissel, Heribert Verfassungsschutz des Eigentums. Tübingen 1954.
- Rössler/Troll Agglomeration und Erschließungsaufwand. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 70, Göttingen 1973
- Rosenberg/Schwab Bewertungs- und Vermögenssteuergesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 1972
- Roth, Fritz Zivilprozeßrecht. 11. Aufl. München 1974
- Ruck, Herbert Gewährleistungsansprüche des Bau- und Planungsrechts unter besonderer Berücksichtigung eines gesetzlich zu sichernden Planungswertausgleichs. Diss. Darmstadt 1971
- Rüfner, Wolfgang Die Problematik der Besteuerung des Bodenwertzuwachses. FWW 1973, 345 ff
- ders. Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung. DVBl. 1970, 881 ff
- Salzwedel, Jürgen Zum Planungswertausgleich und verwandten Fragen. Hektogr. Manuskript eines Vortrages, gehalten am 21. 2. 1974 im Sonderseminar „Probleme der Novelle zum Bundesbaugesetz“ der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Samuelson, Paul A Neuere Rechtsprechung des BGH über Kiesabbau und öffentliche Wasserversorgung. Zeitschrift für Wasserrecht 1973, 131 ff
- Schauwecker, Hans - Peter Volkswirtschaftslehre - Eine Einführung. Aus dem Amerikanischen übertragen und eingeleitet von Wilhelm Hankel. 3. Aufl. Bd. II Köln 1964-1968
- Schmidt, Hans Vorschläge für einen Planungswertausgleich im Bundesbaugesetz. Diss. Köln 1972
- Schmidt, Hans - Joachim Handbuch des Erschließungsrechts. 3. Aufl. Köln 1972
- Schmidt-Assmann, Eberhard Zum Umfang der Enteignungsvorwirkungen. DVBl. 1971, 451 ff
- ders. Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung - Gesetzgebungskompetenz und Regelungsintensität. In: Raumplanung - Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1972, S. 101 ff
- ders. Grundfragen des Städtebaurechts. Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Bd. 87, Göttingen 1972
- ders. Probleme des modernen Städtebaus in verfassungsrechtlicher Sicht. DVBl. 1972, 627 ff
- ders. Plangebote und Planungspflichten. Stadtbauwelt 41 (1974), 13 ff
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. Neuwied, Berlin 1973
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd Ermessen, Beurteilungsspielraum und eigenverantwortliches Handeln der Verwaltung. - Zum Umfang der Bindung des

- ders. Ermessens an die Begriffe und den Tatbestand der Ermessensermächtigung. AöR 98 (1973), 173 ff
Marktmonopol für die Gemeinden?
Ein Vorschlag zur Bodenrechtsreform.
ArchKommW. 1973, 173 ff
- Schmidt-Relenberg/
Feldhusen/Luetkens
Schmidt-Salzer, Joachim Sanierung und Sozialplan. Mitbestimmung gegen Sozialtechnik. München 1973
Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden. – Zum Verhältnis zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 74, Berlin 1968
- Schmidt, Lothar Vorbeugender Rechtsschutz gegen Planungen. BayVBL 1974, 253 ff
- Schmitt Glaeser, Walter Partizipation an Verwaltungsentscheidungen – Bericht auf der Tagung der Vereinigung der Dt. Staatsrechtslehrer in Salzburg vom 4. bis 7. Oktober 1972.
VVDStL Heft 31, Berlin 1973, S. 147 ff
- Schnapp, Friedrich E. Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden.
Schriften zum deutschen Kommunalrecht.
Bd. 5, Frankfurt/M. 1973
- Schneider, Erich Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, 11. Aufl. Tübingen 1967
- Schrödter, Hans Bundesbaugesetz, Kommentar.
3. Aufl., Berlin, Frankfurt 1973
- Schulthes, Jens Die Höhe der Enteignungsschädigung. Schriftenreihe des Deutschen Volksheimstättenwerkes, Köln 1965
- Schwander Bodenpolitik. In: HdwbKommW Bd. 1, 436 ff
- Schwender, Werner Die Sanierungs- und Entwicklungsträger nach dem Städtebauförderungsgesetz.
BBauBl. 1972, 227 ff
- Seele, Walter Kriterien der Bodenordnung und Grundstücksbewertung für die Stadterneuerung.
Städtebauliche Beiträge 1/1969, Dt. Akademie für Städtebau und Landesplanung München, S. 1 ff
- ders. Ausgleichsbetrag bei Sanierung mit Umlegung.
VR 1972, 421 ff
- ders. Bessere baurechtliche Instrumente für die Gemeinden durch die Novellierung des BBauG.
Stadtbauwelt 41 (1974), 9 ff
- ders. Bewertung land- oder forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke in Entwicklungsbereichen. VR 1974, 161 ff.
- Seidenwinkel, Hartmut Die Preisbildung für Grundstücke unter dem Einfluß des innerstädtischen Verkehrssystems, dargestellt unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs.
Schriftenreihe der Akademie für Verkehrswissenschaft Hamburg, Bd. 2, 1966
- Selige, Dieter Welche rechtliche Bedeutung kommt dem Gutachten des Gutachterausschusses nach dem Städtebauförderungsgesetz zu?
BIGBW 1973, 166 f
- Sellmann, Martin Neue bodenrechtliche Vorschriften für die städtebauliche Sanierung.

- Schriften des Zentralverbandes der Dt. Haus- und Grundeigentümer e. V., Heft 25, Düsseldorf 1969
- Sanierung von Mietskasernen. – Form und wirtschaftliche Entwicklung Berliner Miethäuser – Möglichkeiten zur Modernisierung.
Berlin 1970
- Sandler, Horst Die Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch.
DÖV 1971, 16 ff
- ders. Städtebaurecht im Übergang.
DRiZ 1972, 276 ff
- ders. Zum Wandel der Auffassung vom Eigentum.
DÖV 1974, 73 ff
- ders. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung des Individualverkehrs. DÖV 1974, 217 ff
- Sieber, Hugo Bodenpolitik und Bodenrecht.
Bern, Stuttgart 1970
- Söfker, Wilhelm Sanierung, modernes Städtebaurecht und Eigentumsgarantie.
Diss. jur. Göttingen 1972
- Soergel/Siebert Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch.
Bd. 4, 10. Aufl. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968
- Stackelberg von, Heinrich Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre.
2. Aufl. Bern 1951
- Starck, Christian Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff.
In: Verfassung, Verwaltung, Finanzen, Festschrift für Gerhard Wacke zum 70. Geburtstag, Köln 1972, S. 193
- Stemmler, Heinz Planungswertausgleich und/oder Wertzuwachssteuer? – Ein Diskussionsbeitrag aus der Sicht gemeindlicher Bodenwirtschaft.
Der Städtetag 1973, 124 ff
- ders. Forderungen der Praxis an die geplante Reform des Bodenrechts.
ZfV 1974, 347 ff.
- Stern, Klaus Die verfassungsrechtliche Position der kommunalen Gebietskörperschaften in der Elektrizitätsversorgung.
Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 1, Berlin, Frankfurt/M. 1966
- Steuer, Robert Flurbereinigungsgesetz, Kommentar.
2. Aufl. München, Berlin 1967
- Storbeck, D. Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung. Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziel und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft, Berlin 1959
- Stortz, Heinz Besprechung von: Engelhardt, Olaf/Roman Baron von: Der Rechtsschutz . . . (s. o.) Die Verwaltung 1974, 126 ff
- von Strauß/Thorney/Saß Straßen- und Baufluchtgesetz vom 2. Juli 1875. Kommentar.
7. Aufl. Berlin und Leipzig 1934
- Stürer, Bernhard Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung. DVBL 1974, 314 ff
- Suderow, Wolfgang Der Entwurf eines Grundstücksneuordnungsverfahrens unter Berücksichtigung seiner Bezüge zu den geltenden Bodenordnungsmaßnahmen. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 11, Münster 1973
- Thiedemann, Jens Die Ordnung des Baulandmarktes im Deutschen und

- Schweizerischen Recht. Göppinger Akademische Beiträge, Nr. 58, Göppingen 1972 (Diss. Hamburg 1971)
- Tiemann, Martin Die Baulandpreise und ihre Entwicklung. Der Städtetag 1970, S. 562 ff
- ders. Die Bewertung von Grundstücken in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten nach dem Städtebauförderungsgesetz. Hektograph. Manuskript eines Vortrages, gehalten im 38. Kurs „Städtebau und Recht“, Febr. 1972, Institut für Städtebau, Berlin (Bestell. Nr. 38/6)
- Tipke, Klaus/
Kruse, Heinrich-Wilhelm Reichsabgabenordnung. 6. Aufl. Köln, Loseblatt, Stand Dez. 1973 (Zit. Tipke-Kruse, AO)
- Ule, Carl Hermann Unbestimmte Begriffe und Ermessen im Umweltschutzrecht. DVBl. 1973, 756
- Umbach, Dieter C. Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? JZ 1972, 456 ff
- Viergegge, Rudolf Sozialökonomische Grundlagen der Stadtsanierung, dargestellt am Beispiel eines Problemgebiets in Münster/Westf. Diss. Münster 1969
- Vogel, Hans Jochen Bodenrecht und Stadtentwicklung. NJW 1972, 1544 ff
- Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung beim Bundesministerium für Wohnungsbau. Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 12, Bonn 1958
- Weber, Eckart Der Erstattungsanspruch. — Die ungerechtfertigte Bereicherung im öffentlichen Recht. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 129, Berlin 1970
- Weber, Adolf Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt. Leipzig 1904
- Weber, Adolf Allgemeine Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung. I. Bd. 7. Auflage, Berlin 1958
- Weber, Werner Eigentum und Enteignung. In: Neumann/Nipperdey/Scheuener, Die Grundrechte, Bd. II, Berlin 1954, S. 331 ff
- Wege zur menschlichen Stadt. Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 17. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 2. bis 4. Mai 1973 in Dortmund. Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 29, Köln 1973
- Weigel, Hans-Jürgen Beurteilungsspielraum oder Delegationsbegriff? — Der Umfang des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Hinblick auf das Prinzip der abgeleiteten Staatsgewalt. Europäische Hochschulschriften, Reihe II Bd. 44, Bern, Frankfurt/M. 1971
- Weinheimer Gutachten Erfordernisse der Bau- und Bodengesetzgebung. Gutachten, erstattet durch den vom Bundesminister für Wohnungsbau eingerichteten Gutachterausschuß, 29. 4. 1952, Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Heft 1

Wendt, Peter

Weyreuther, Felix

Wilke, Dieter

ders.

Witzel, Manfred

Wolff, Hans J./Bachof, Otto

Wolff, Hans J.

Zoller, Wolfgang

Zuck, Rüdiger

- Über die Rechtsnatur der Untersuchungsberichte des Luftfahrtbundesamtes.
- Der rechtliche Zusammenhang von Erschließung, Erschließungssicherung und Erschließungsbeitrag. DVBl. 1970, 3 ff
- Bundesverfassungsgericht und Rechtsverordnungen. AöR 98 (1973), 196 ff
- Gebührenrecht und Grundgesetz. Ein Beitrag zum allgemeinen Abgabenrecht. München 1973
- Eigentumsgarantie und städtisches Bauland — Verfassungsrechtliche Untersuchungen unter Berücksichtigung des Städtebauförderungsgesetzes. Göttingen 1973.
- Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. München 1974, Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. München 1973
- Über die Bedeutung des Art. 80 GG. — Gewaltenteilungsgrundsatz und Normsetzung durch die Verwaltung. Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Bd. 41, Bern, Frankfurt/M. 1971
- Normenkontrolle und Bebauungsplan. Die Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg zu § 1 IV/V BBauG. DVBl. 1974, 213 ff.

Fundstellen-Verzeichnis der Gerichtsentscheidungen

Reichsgericht

11. 10. 1880	- Rep. V a 245/79 -	RGZ 3, 239
9. 1. 1931	- VII 165/30 -	RGZ 131, 137
11. 4. 1933	- III 187/32 -	RGZ 140, 276

Bundesverfassungsgericht

23. 10. 1951	- 2 BvG 1/51 -	E 1, 14; DÖV 1952, 21; DVBL 1952, 15; NJW 1951, 877; JZ 1952, 31
30. 4. 1952	- 1 BvR 14, 25, 167/52 -	E 1, 264; DÖV 1952, 632; DVBL 1952, 773; NJW 1952, 865
16. 6. 1954	- 1 PBvV 2/52 -	E 3, 407; JZ 1954, 612; Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 5, Bonn 1954
20. 7. 1954	- 1 BvR 459 ... /52, 5, 9/53, 96, 114/54 -	E 4, 7; DÖV 1955, 61; DVBL 1955, 65; NJW 1954, 1235; JZ 1954, 758
16. 5. 1961	- 2 BvF 1/60 -	E 12, 341; DVBL 1962, 230; NJW 1961, 1395
24. 7. 1962	- 2 BvL 15, 16/61 -	E 14, 221; DÖV 1962, 695; DVBL 1962, 675; NJW 1962, 2003; JZ 1963, 94
11. 10. 1962	- 1 BvL 22/57 -	E 14, 288; NJW 1963, 29
7. 5. 1963	- 2 BvR 481/60 -	E 16, 94; DÖV 1963, 547; NJW 1963, 1395
1. 7. 1964	- 1 BvR 375/62 -	E 18, 121; NJW 1964, 1848; DVBL 1965, 519
17. 12. 1964	- 1 BvL 2/62 -	E 18, 274; EPlar IV BVerfG 12.64
3. 3. 1965	- 1 BvR 208/59 -	E 18, 392; DÖV 1965, 342; DVBL 1965, 396
14. 12. 1965	- 1 BvR 571/60 -	E 19, 253; NJW 1966, 150
12. 1. 1967	- 1 BvR 169/63 -	E 21, 73; DÖV 1967, 264; DVBL 1967, 232; NJW 1967, 619
14. 3. 1967	- 1 BvR 334/61 -	E 21, 209; DVBL 1967, 415
2. 5. 1967	- 1 BvR 578/63 -	E 21, 362; DÖV 1967, 560
19. 12. 1967	- 2 BvL 4/65 -	E 23, 12; NJW 1968, 739
14. 5. 1968	- 2 BvR 544/63 -	E 23, 288; DÖV 1968, 647; DVBL 1968, 697; NJW 1968, 1667
18. 12. 1968	- 1 BvR 638, 673/64, 200, 238, 249/65 -	E 24, 367; DÖV 1969, 102; DVBL 1969, 190; NJW 1969, 309; MDR 1969, 283; EPlar V BVerfG 12. 68
15. 1. 1969	- 1 BvL 3/66 -	E 25, 112; DÖV 1969, 281; DVBL 1969, 199; EPlar V BVerfG 1. 69

4. 2. 1969 – 2 BvL 20/63 – E 25, 198; DÖV 1969, 434
 15. 1. 1970 – 1 BvR 293/62 – E 27, 326; DVBl. 1971, 63;
 NJW 1970, 1035
 11. 5. 1970 – 1 BvL 17/67 – E 28, 227; DÖV 1971, 825;
 DVBl. 1970, 896; NJW 1970,
 1539
 8. 12. 1970 – 1 BvR 95/68 – E 29, 327; DÖV 1971, 825
 9. 3. 1971 – 326, 327, 341, ..., 345/69 – E 30, 250; DÖV 1971, 417;
 DVBl. 1971, 651; NJW 1971,
 1603
 16. 3. 1971 – 1 BvR 52, 665, 667, 754/66 – E 30, 292; DÖV 1971, 454;
 DVBl. 1971, 691; NJW 1971,
 1255
 1. 4. 1971 – 1 BvL 22/67 – E 31, 8; DÖV 1971, 825;
 DVBl. 1972, 144
 22. 6. 1971 – 2 BvL 10/69 – E 31, 212; DÖV 1971, 668;
 NJW 1971, 1837
 7. 7. 1971 – 1 BvR 765/66 – E 31, 229; DÖV 1971, 861;
 DVBl. 1971, 888; NJW 1971,
 2163
 8. 7. 1971 – 1 BvR 766/66 – E 31, 275; DÖV 1971, 861;
 NJW 1972, 145
 27. 7. 1971 – 1 BvR 443/70 – E 31, 357; DÖV 1971, 705;
 DVBl. 1971, 740 mit Anm. von
 Umbach
 9. 5. 1972 – 1 BvR 518/62, 308/64 – E 33, 125; DÖV 1972, 748;
 DVBl. 1972, 917; NJW 1972,
 1504;
 5. 7. 1972 – 2 BvL 6/66, 28/69, 3, 11, 12/70 – E 33, 265; DÖV 1972, 855;
 DVBl. 1972, 887; ZMR 1972,
 340; NJW 1972, 1851
 8. 11. 1972 – 1 BvL 15/68, 26/69 – E 34, 139; DÖV 1973, 204;
 NJW 1973, 505; BBauBl. 1973,
 313; Der Städtetag 1973, 335
 3. 7. 1973 – 1 BvR 153/69 – E 35, 348; DVBl. 1974, 120
 2. 10. 1973 – 1 BvR 345/73 – E 36, 66; DÖV 1973, 819;
 NJW 1973, 2099; MDR 1974, 23
 5. 3. 1974 – 1 BvR 712/68 – E 36, 321; NJW 1974, 689;
 BayVBl. 1974, 308
 19. 3. 1974 – 1 BvR 416, 767, 779/68 – NJW 1974, 939, JZ 1974, 501

Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe

19. 10. 1971 – GmS-OGB 3/70 – BVerwGE 39, 355; DÖV 1972,
 712; DVBl. 1972, 604

Bundesverwaltungsgericht

27. 6. 1957 – I C 3.56 – E 5, 143; DÖV 1957, 666;
 DVBl. 1957, 857; NJW 1957,
 1534; VerRspr. 10 Nr. 56;
 JZ 1958, 208

6. 8. 1959 – I C 204.57 – E 10, 3; DÖV 1960, 268;
 DVBl. 1960, 103
 22. 6. 1962 – IV C 226.61, 232.61 – E 15, 1; BRS 19, Nr. 10;
 DVBl. 1963, 268; NJW 1962,
 2171; MDR 1962, 1013;
 VerwRspr. 15, Nr. 178;
 BayVBl. 1963, 23
 20. 7. 1962 – VII C 57.61 – E 14, 323; DÖV 1962, 704;
 DVBl. 1962, 678; NJW 62, 1834;
 VerwRspr. 15, Nr. 25; Bespre-
 chung von Menger in VerwArch
 54 (1963), 198 ff., 199
 E 18, 247; BRS 15 Nr. 49;
 DÖV 1964, 383; DVBl. 1964,
 527; NJW 1964, 1973
 21. 9. 1966 – V C 155.65 – E 25, 72; DÖV 1967, 268
 27. 1. 1967 – IV C 33.65 – E 26, 111; BRS 18 Nr. 44 und
 19 Nr. 2; DÖV 1967, 713; NJW
 1967, 1099, 2276; BBauBl. 1967,
 346; MDR 1967, 693; JR 1968,
 72; VerwRspr. 19, Nr. 81; DWW
 1968, 72; BayVBl. 1967, 350;
 Gemeindetag 1967, 214
 27. 6. 1968 – II C 70/67 – DÖV 1969, 210; DVBl. 1968, 797
 18. 7. 1968 – I C 38.67 – BRS 19, Nr. 23; DÖV 1969, 425
 23. 4. 1969 – IV C 15.67 – DÖV 1970, 203; ZMR 1969, 369;
 Gemeindehaushalt 1971, 93; Ge-
 meinde (Schl.-H.) 1969, 386
 E 32, 37; DÖV 1969, 863; DVBl.
 1969, 699; NJW 1969, 2162
 23. 4. 1969 – IV C 69.67 – E 34, 301; BRS 22, Nr. 4; DÖV
 12. 12. 1969 – IV C 105.66 – 1970, 277; DVBl. 1970, 414;
 BauR 1970, 702
 E 35, 69
 13. 2. 1970 – VII C 75.66 – E 36, 155; DÖV 1971, 389;
 21. 10. 1970 – IV C 72.69 – DVBl. 1971, 214; Mitteilungen
 des Deutschen Städtetages 1971,
 121, Nr. 417/71
 8. 1. 1971 – IV C 43.69 – E 37, 76; DÖV 1971, 391; DVBl.
 1971, 508; Mitteilungen des Deut-
 schen Städtetages 1971, 122,
 Nr. 418/71
 25. 8. 1971 – IV C 93.69 – E 38, 275; DÖV 1972, 502; MDR
 1972, 170; ZMR 1972, 64
 15. 10. 1971 – VII C 20.70 – E 39, 5; DÖV 1972, 723; DVBl.
 1972, 153
 16. 12. 1971 – I C 31/68 – E 39, 197; DÖV 1972, 419;
 DVBl. 1972, 388 mit Anm. von
 Schmidt-Salzer und Wagenitz;
 NJW 1972, 596; MDR 1972,
 540; JZ 1972, 204 mit Anm. von
 Bachof (641)
 4. 2. 1972 – IV C 59/70 – NJW 1972, 1588; DÖV 1972,
 866; BauR 1972, 236; ZMR 1972,
 245

10. 11. 1972	– VII C 53.71 –	DÖV 1973 490
29. 11. 1972	– IV B 102.72 –	BRS 26, Nr. 140; DVBl. 1973, 371; BauR 1973, 39
12. 10. 1973	– IV C 56.70 –	Der Städtetag 1974, 453
30. 11. 1973	– VII C 78.72 –	NJW 1974, 659
18. 12. 1973	– IC 29.72 –	NJW 1974, 2250
<i>Bundesgerichtshof</i>		
10. 6. 1952	– GSZ 2/52 –	BGHZ 6, 270; NJW 1952, 972, 1176; MDR 1952, 610; JZ 1952, 622; BB 1952, 647;
20. 12. 1956	– III ZR 82/55 –	BGHZ 23, 30; NJW 1957, 538; BB 1957, 165; LM Nr. 9 Verwaltungsrecht Allg. (Allg. EnteignR) LM Nr. 60 zu Art. 14 GG; BB 1957, 493
25. 3. 1957	– III ZR 253/55 –	BGHZ 28, 160; NJW 1959, 148; MDR 1959, 111; BB 1959, 470
25. 9. 1958	– III ZR 82/57 –	BGHZ 29, 217; NJW 1959, 771; MDR 1959, 377; JZ 59, 367; BB 1959, 470
22. 1. 1959	– III ZR 186/57 –	BGHZ 30, 241; NJW 1959, 1776; MDR 1959, 918; BB 1959, 831
2. 7. 1959	– III ZR 76/58 –	BGHZ 31, 238; NJW 1960, 574; MDR 60, 208; BB 1960, 157
30. 11. 1959	– III ZR 130/59 –	NJW 1967, 1662; MDR 1968, 32; BB 1967, 905; EPlar IV BGH 5.67; DÖV 1967, 795; DVBl. 1967, 618
11. 5. 1967	– III ZR 141/66 –	BRS 19, Nr. 100; DÖV 1968, 364; NJW 1967, 2306; BBauBl. 1967, 584; MDR 1967, 996; VerRspr. 19, Nr. 42; WM 1967, 1014; EPlar V BGH 5.67 (I)
22. 5. 1967	– III ZR 121/66 –	BRS 19, Nr. 116; DÖV 1968, 364; DVBl. 1968, 505; NJW 1968, 892; MDR 1968, 392; JZ 1968, 301; WM 1968, 449; DB 1968, 888; DWW 1968, 220; EPlar V BGH I.68
29. 1. 1968	– III ZR 2/67 –	BRS 26, Nr. 96; WM 1969, 274
9. 12. 1968	– III ZR 114/66 –	BRS 26, Nr. 102; WM 1969, 964; DB 1970, 535
28. 4. 1969	– III ZR 189/66 –	BGHZ 54, 10; NJW 1970, 1371; MDR 1970, 662
27. 4. 1970	– III ZR 226/68 –	BRS 26, Nr. 83; BB 1972, 339; BauR 1971, 47
12. 10. 1970	– III ZR 117/67 –	BGHZ 55, 261; BRS 26, Nr. 114; LM Nr. 42 a zu Art. 14 (CF) GG; DÖV 1971, 272; DVBl. 1971, 397; NJW 1971, 605; MDR 1971, 377; WM 1971, 423; BB 1971, 679; BayVBl. 1972, 107
8. 2. 1971	– III ZR 33/68 –	

8. 2. 1971	– III ZR 200/69 –	BRS 26, Nr. 93; BauR 1971, 257; WM 1971, 598; DB 1971, 1155
22. 2. 1971	– III ZR 131/70 –	BRS 26, Nr. 59; BauR 1971, 254
12. 7. 1971	– III ZR 139/68 –	BRS 26, Nr. 116; WM 1971, 1156; DB 1971, 2014
28. 10. 1971	– III ZR 84/70 –	BRS 26, 61; BauR 1972, 162
10. 1. 1972	– III ZR 139/70 –	BRS 26, Nr. 90; DÖV 1973, 102; DVBl. 1973, 137; BauR 1972, 364; WM 1972, 371; DB 1972, 673
17. 1. 1972	– III ZR 3/71 –	BRS 26, Nr. 62; BauR 1972, 164
31. 1. 1972	– III ZR 220/69 –	NJW 1972, 585; MDR 1972, 495
31. 1. 1972	– III ZR 133/69 –	BRS 26, Nr. 115; DÖV 1973, 103; NJW 1972, 758; MDR 1972, 493; BB 1972, 290; EPlar V BGH I.72
12. 5. 1972	– V ZR 105/70 –	DÖV 1972, 718; DVBl. 1972, 824; NJW 1972, 1657; MDR 1973, 120; LM Nr. 68 zu § 134 BGB
8. 6. 1972	– III ZR 178/69 –	BRS 26, Nr. 112; DÖV 1973, 103; DVBl. 1972, 932; NJW 1972, 1666; MDR 1972, 849; BB 1972, 1031; LM Nr. 63 zu Art. 14 (Ea) GG; BauR 1972, 367; WM 1972, 46; BIGBW 1973, 76
26. 6. 1972	– III ZR 203/68 –	BRS 26, Nr. 85; DÖV 1973, 103; DVBl. 1973, 147; NJW 1972, 1574; MDR 1972, 849; BB 1972, 1118; LM Nr. 62 zu Art. 14 (Ea) GG; BauR 1972, 299; WM 1972, 1028; DB 1972, 1917
25. 1. 1973	– III ZR 113/70 –	BGHZ 60, 126; BRS 26, Nr. 11; DÖV 1973, 793; DVBl. 1973, 627 mit Anm. von Schmidt-Assmann; NJW 1973, 623; MDR 1973, 389; BayVBl. 1973, 413
25. 1. 1973	– III ZR 118/70 –	BGHZ 60, 145; BRS 26, Nr. 12; DÖV 1973, 793; DVBl. 1973, 625; NJW 1973, 628, 728; MDR 1973, 388; BayVBl. 1973, 414
15. 11. 1973	– III ZR 113/71 –	DVBl. 1974, 232; NJW 1974, 275; LM Nr. 1 zu Art. 14 (B) GG
20. 12. 1973	– III ZR 85/70 –	DVBl. 1974, 432; NJW 1974, 638
23. 1. 1974	– IV ZR 92/72 –	BGHZ 62, 93; NJW 1974, 701
28. 1. 1974	– III ZR 11/72 –	BGHZ 62, 96; NJW 1974, 637
31. 10. 1974	– III ZR 45/72 –	NJW 1975, 158
25. 11. 1974	– III ZR 42/74 –	NJW 1975, 384

Obergerichte der Länder

OVG Berlin	8. 5. 1970	– II B 16.69 –	DÖV 1970, 829; JR 1970, 395
OVG Berlin	25. 5. 1973	– II B 20.72 –	Der Städtetag 1974, 143
OVG Lüneburg	23. 11. 1972	– C 2/72 –	BBauBl. 1974, 141
OVG Münster	27. 7. 1966	– III A 95/64 –	ZMR 1967, 154
OVG Münster	8. 3. 1973	– VI A 559/71 –	DÖV 1973, 683; DVBl. 1974, 59

OLG Hamm	28. 2. 1967	— 16 U (Baul) 9/66 —	BRS 19, Nr. 92
OLG Hamm	30. 9. 1969	— 16 U (Baul) 6/69 —	BauR 1970, 38

Stichwortverzeichnis

(Die Zahlen verweisen auf die Seiten, die
Zahlen mit vorgesetztem F auf die Fußnoten)

- Abbruchgebot 66, 83
- Abgabe, öffentliche
- Ausgleichsbetrag als — 129 ff
 - Begriff der — 130
- Abgrenzung der Gebiete 68 ff, 87
- Beurteilungsspielraum bei — 144 ff
 - Ermessen bei — 144, 151
 - Rechtsschutz gegen — 143 ff
 - Unbestimmte Rechtsbegriffe bei — 144 ff
- Abschöpfung
- von Planungsvorteilen 35, 165 ff
 - steuerliche 18, 46 f
 - s. auch Bodenwertabschöpfung und Planungswertausgleich
- Abschluß der Sanierung 137
- Ackerlandwert 112 ff, 165 f
- gehobener 167, 171
 - s. auch Agrarlandwert
- Äquivalenzprinzip 54, 109 f, 131 ff
- Agrarlandwert, begünstigter 167 F 25
- s. auch Ackerlandwert
- Angebot und Nachfrage nach Grundstücken 6 ff, 10
- Beeinflussung von — durch Bodenwertabschöpfung 173
 - Bodenwerterhöhungen aufgrund von — 6, 167, 170
- Anpassungsgebiete
- Bodenwertabschöpfung in — n 67
 - Enteignung in — n 90
 - Entschädigung in — n 88
 - Festlegung von — n 68, 69
 - Umlegung in — n 99, 100
- Anwendung des StBauFG 87
- Anwendungsbereich der Bodenwertabschöpfung im StBauFG 65, 67 ff, 175 f
- Aufwendungen
- bodenwerterhöhende 78 ff, 84
 - des Sanierungsträgers 98
 - ersparte — als Vorteil 123, 125, 126
 - vor förmlicher Festlegung 80
 - zulässige 78 ff
- Ausbaubeitrag
- kein — bei Sanierung 103 f
 - und Bodenwertabschöpfung 108
- Ausgaben, gemeindliche für Sanierung 109 ff, 140
- für Entwicklungsmaßnahme 121
- Ausgleichsbeitrag (§ 41 StBauFG) 71, 100 ff, 130 ff, 177
- als öffentliche Abgabe 129 ff
 - als Beitrag 131 ff
 - Bescheid über — 130
 - Bewertungstichtag für — 76
 - Eingangswert für — 78, 88, 94
 - Entstehen des — s 84, 108
 - im Entwicklungsbereich 90, 101, 119 f
 - des Entwicklungsträgers 99
 - Rechtsschutz gegen — 142 ff
 - des Sanierungsträgers 99
 - Stundung des — s 130, 137, 139
 - keine Steuer 131 f
 - als Vorteilsausgleich 101 f
- Ausgleichsleistung in Umlegung 129
- Ausgleichspflicht juristischer Personen des öffentlichen Rechts 104 ff
- Ausnahmen und Befreiungen im Städtebau 26, 32
- Bauerwartung
- allgemeine 77, 78, 114, 116, 121, 166, 175
 - aufgrund des Flächennutzungsplans 166
 - spezifische 64 f, 77 f
- Bauerwartungsland 12, 77, 113, 114
- Baufreiheit 20, 167 F 27
- Baugebot 66, 83
- Baulandbeschaffungsgesetz 33
- Baulandgerichte 159, 177
- Baulandmarkt 9 ff
- bei Planungswertausgleich 170, 171, 172
 - s. auch Grundstücksmarkt und Grundstücksverkehr

- Baulandpreise** 17 f F 81, 19, 27 F 124
s. auch Bodenpreise
- Baulandsteuer (Grundsteuer C)** 33
- Baulandumlegung, s. Umlegung**
- Bauleitplanung**
und Bodenwerte 19 ff, 163, 167 f
und Bodenwertabschöpfung 31 ff, 165 ff
- Bauliche Nutzung**
Art und Maß der — 7, 12, 18
Verleihung des Rechts auf — 167, 168
- Baumaßnahmen bei Sanierung**
Bodenwerterhöhung durch — 81 ff,
82 F 112, 102
- Bebauung und Bodenwertabschöpfung** 81 ff
- Bebauungsdichte, s. auch bauliche Nutzung** 12
- Bebauungsplan**
und Bodenwert 22
und Bodenwertabschöpfung 167 f
- Beitreibung des Ausgleichsbetrages** 134
- Bereitstellungsplanung**
Bauleitplanung als — 1, 23, 65, 174
- Bescheid über Ausgleichsbetrag** 130
- Besteuerung**
des Bodenwerts 52 ff
verfassungsrechtliche Grenzen
der — 43 ff
- Bestimmbarkeit**
des Ausgleichsbetrages 133 ff
der Höhe der Bodenwertabschöpfung 54
eines Planungswertausgleichs 168 f
- Bestimmtheitserfordernis, verfassungsrechtliches**
bei Bodenwertabschöpfung 53 f, 165, 175
bei Festlegung eines Sanierungsgebiets 163
beim Planungswertausgleich 171, 178
- Beurteilungsspielraum**
bei Gebietsfestlegung und -abgrenzung 144 ff, 177
- Bewertungsstichtag** 59, 62, 72 ff
in Umlegung 64
für Entschädigungshöhe 75 ff
- Boden als Produktionsfaktor** 8 f, 50 f
- Bodenmarkt, s. auch Baulandmarkt** 10
- Bodenordnung, städtebauliche** 5, 23
s. auch Umlegung
- Bodenpreis, s. auch Baulandpreise** 9, 17 f,
27 F 124, 173
Bauliche Nutzbarkeit und — 10, 12
- Bodenwertabschöpfung und —** 54, 173
- Einkommensentwicklung und —** 11, 18
- Erwartungen und —** 11, 63
- Sanierung, Entwicklung und —** 18, 62 ff,
64 f
- Bodenpreisbildung** 8 ff, 22, 54
- Bodenpreisentwicklung** 27 F 124
- Bodenpreissteigerungen** 17 ff
konjunkturbedingte 17, 52, 75 ff, 175
spekulationsbedingte 15 f
- Bodenrecht** 3
- Bodenrechtsreform** 1, 2, 28, 57, 161 ff, 173
- Bodenreform(er)** 26, 29, 173
- Bodenrente, s. Grundrente**
- Bodenrenten-Zuwachssteuer** 30
- Bodenspekulation** 14 ff, 30
und Mieten 16
bei Sanierungsmaßnahmen 60 f, 63
s. auch Spekulation
- Bodenvorratswirtschaft** 39
- Bodenwert** 5 ff, 51
bestehender 50, 51
Besteuerung des -s 52 ff
und Eigentumsgarantie 42 f
Entwicklungsmaßnahmen und — 64 f
künftig entstehender 51
Planung und — 19 ff
Sanierung und — 62 ff
vor Bebauung 119 ff
- Bodenwertabgabe auf erhöhte Erträge** 171
- Bodenwertabschöpfung**
allgemeine 28 f, 178
im BBauG 33 ff, 161 ff
Bestimmtheitserfordernis bei — 53 f,
165, 175
und Bodenpreise 54, 173
als Enteignung 41
bei Enteignung 35 ff, 53, 92 ff
im Entwicklungsbereich 111 ff
beim Entwicklungsträger 97 ff
als Finanzierungsinstrument 140 f, 177
gegenständliche Begrenzung der — im
StBauFG 74 ff
kostenorientierte 25 f, 33 f, 39
Maßnahmen der — 87 ff
maßnahmenbezogene 65 ff
partielle — im BBauG 33 ff
räumliche Begrenzung der — im
StBauFG 68 ff

- beim Sanierungsträger 97 ff
- städtebauliche 31 ff, 53, 54, 173
- steuerliche 43 ff, 52, 174, 175, 178
- System der — im StBauFG 57 ff
- bei Umlegung 34 f, 99 f
- verfassungsrechtliche Fragen
der — 40 ff, 85 ff, 115 ff, 170 ff, 177
in Vorentwürfen zum StBauFG 58 ff
- zeitliche Begrenzung der — im
StBauFG 72 ff
- Bodenwertentwicklung** 119 f
- Bodenwerterhöhungen**
und Abgrenzung des Sanierungsgebiets 69 ff
allgemeine — 52
durch Aufwendungen des Eigentümers 50 f, 52, 78 ff, 175
infolge Bebauung 81 ff, 119
durch Bebauungsplan 86
Besteuerung von — 51
beim Entwicklungsträger 97 ff
aus früheren Plänen 77 ff
konjunkturbedingte 173
maßnahmebedingte 31 ff, 65 ff
durch öffentliche Investitionen 24 ff, 85,
167, 170, 171
durch Sanierung und Entwicklung 57,
61, 62 ff, 64 f, 75 ff, 83, 92 ff, 119 f
außerhalb des Sanierungsgebiets 124
beim Sanierungsträger 97 ff
durch Umwidmung bewirkte 173
- Bodenwertsteuer** 29
- Bodenwertzuwachssteuer** 26, 170
- Brachflächen, Eingangswert** 115
- Dittus-Entwurf zum BBauG** 31 F 148, 32
- Durchgangsenteignung, verfassungsrechtliche Fragen** 89 ff
s. auch Durchgangserwerb
- Durchgangserwerb, gemeindlicher** 39, 111,
174
Bodenwertabschöpfung über — 88 f
- Eigentümerwechsel nach Vorauszahlung**
136 F 33
- Eigentümserwerb**
im Entwicklungsbereich 92
Recht auf — 92 F 160, 143, F 55
- Eigentumsgarantie** 40 ff
und Besteuerung 43 ff
und Bodenwertabschöpfung 40 ff
als Freiheitsgarantie 42
als Rechtseinrichtungsgarantie 49, 90,
92
als subjektive Grundrechtsgarantie 49 f
als Vermögensgarantie 42, 44, 55, 175
als Wertgarantie 42 f, 154, 174
- Eigentumsordnung** 9, 174
- Eigentumsumschichtung, Begriff** 91 F 156
- Enteignung zwecks —** 91 f
im Entwicklungsbereich 90 f
- Eingangswert** 5, 88
Bauerwartungslandwert als — 166
ohne Bauerwartung 166
im Entwicklungsbereich 111 ff
innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert
als — 165
im Sanierungsgebiet 76
für Planungswertausgleich 165 f, 170
- Einkommen und Bodenpreise** 11, 18, 173
- Einnahmen, gemeindliche**
Ausgleichsbeträge nach § 42 als — 126 f
bei Entwicklungsmaßnahmen 121
bei Sanierungsmaßnahmen 109 ff, 140
- Einwurfswerte bei Sanierungsumlegung** 100
- Enteignung, städtebauliche**
als Bodenordnungsinstrument 89 ff
und Eigentumsinhaltsbestimmung 47 f
zugunsten Entwicklungsträger 97
zwecks Planverwirklichung 23 f, 39, 90
zugunsten Privater 37
zugunsten Sanierungsträger 97
zur Streuung des Bodeneigentums 89,
99 f
aus zwingenden städtebaulichen
Gründen 38
- Enteignungsverfahren, vereinfachtes** 89
- Enteignungszweck**
bei Entwicklungsmaßnahme 91 f
bei Sanierung 90
- Entschädigung**
bei Betriebsverlagerung 123 F 273
in BBauG-Novelle 165
für sanierungsbedingte Wertminderung
41 F 195, 95 f
unter Verkehrswert 41 F 195
- Entschädigungshöhe nach § 23** 88, 92 ff, 176

- als Grundlage der Bodenwertabschöpfung 87 f, 92 ff, 92 F 161
- Entstehungsgeschichte der Wertabschöpfung im StBauFG** 58 ff
- Entwicklungsbereich, Festlegung** 68
- Entwicklungsmaßnahme, städtebauliche Begriff und Ziel** 64 f
als Gesamtmaßnahme 64, 66 f
- Entwicklungsplanung** 4, 5
- Entwicklungsträger**
Bodenwertabschöpfung beim — 88, 97 ff
Grundstücke des — s 98 f
- Erbbaurecht**
und Ausgleichsbetrag 134 F 27
Werterhöhung des — s 28 F 127
- Erbbauzins** 9, 28 F 127
- Erdrosselungssteuer** 54 f, 175
- Ermessen bei Gebietsfestlegung und -abgrenzung** 144, 151
- Erörterung mit Betroffenen** 67, 84
- Ersatzlandanspruch** 117
- Ersatz- und Ergänzungsgebiet**
Abrechnung mit Sanierungsgebiet 111
Bodenwertabschöpfung im — 67, 75, 81
Enteignung im — 90
Entschädigung im — 88
Festlegung 68
landwirtschaftliche Grundstücke im — 116
Umlegung im — 99, 100
- Erschließung** 20, 22, 23
und Bodenwerte 34, 174
- Erschließungsbeitrag** 33 f
aufgestockter 34
und Ausgleichsbetrag 101, 108
Bestimmbarkeit 54 F 275
kein — im Sanierungsgebiet 71, 103 f
als Vorteils- und Wertausgleich 71, 174, 175
als wertmindernder Faktor 104
- Erschließungsvorteile** 71 f, 103
- Erstattungsanspruch nach Vorauszahlung** 136
- Erträge und Bodenwert** 6, 9 f, 175
- Ertragsbesteuerung** 45, 50 f
- Ertragswert** 6
innerlandwirtschaftlicher 166
- Ertragswertverfahren** 8
- Erwartungswerte** 11 ff, 22, 95 F 175
- Ausschluß von — n 59, 63, 64 f, 76 f, 88
und Bewertungsstichtag 73
und Eigentumsgarantie 93 F 165
bei Umlegung 35
- Fälligkeit des Ausgleichsbetrags** 137
- Finanzierungsinstrument**
Bodenwertabschöpfung als — 71, 140 f
Vorauszahlung als — 135
- Finanzierungsübersicht** 140
- Förderung**
von Betrieben 118,
und Durchführbarkeit der Sanierung 146 f
des gemeindlichen Grunderwerbs 87, 97 F 181
der Modernisierung 110
- Förmliche Festlegung** 68 ff
Beurteilungsspielraum bei — 144 ff
Ermessen bei — 144, 151
Rechtsschutz gegen — 143 ff
unbestimmte Rechtsbegriffe bei — 144 144 ff
- Gebäudewert** 8, 84
- Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen** 20, 22, 110
- Genehmigungspflicht**
für Aufwendungen 79
für Grundstücksverkehr 61, 89
- Gesamtmaßnahme, städtebauliche** 164, 174
Sanierung und Entwicklung als — n 53, 58, 66 f, 86, 92, 92 F 161, 176
- Geschlossenheit des Bodenwertabschöpfungssystems im StBauFG** 62, 67, 87, 99, 176
- Gleichheitsgebot, Gleichheitsgrundsatz**
beim Ausgleichsbetrag des Veranlassers 123, 124
bei Bodenwertabschöpfung 40, 47 f, 53, 57, 65, 71, 85 ff, 101, 102, 162 ff, 165
bei Abschöpfung im Entwicklungsbereich 119
bei Entschädigungshöhe 36, 37
bzgl. landwirtschaftlicher Grundstücke 115 ff

- beim Planungswertausgleich 170 f
bei Besteuerung 47, 171, 175
- Grunderwerb, gemeindlicher** 88 f, 95, 141
im Entwicklungsbereich 119
- Grunderwerbspflicht, gemeindliche** 89, 141
- Grunderwerbsrecht, gemeindliches** 61, 88 f, 95
Ausübung zugunsten eines Trägers 97
- Grundrente** 9 ff
- Grundsteuer** 29
- Grundstücke**
der Gemeinde 105
land- und forstwirtschaftlich genutzte 111 ff
öffentlicher Aufgabenträger 104 ff
öffentlicher Nutzung 106 f
privilegierte 105
- Grundstücksmarkt** 6 ff
s. auch Baulandmarkt
- Grundstücksqualität**
bei Bewertung 75 ff, 84, 102
bei Veräußerung im Entwicklungsbereich 120
- Grundstücksverkehr und Bodenwertabschöpfung** 54
s. auch Baulandmarkt
- Grundstückswert** 7
s. auch Bodenwert
- Gutachten über Grundstückswerte**
Anfechtung 155, 157
Bindungswirkung 155 ff
- Gutachterausschuß** 134
- Härteausgleich**
für Landwirte 117
für Wertminderungen 96
- Herabzonung bei Sanierung** 78, 95
- Herstellungskosten für Gebäude** 7, 8, 84
- Hypothek für Ausgleichsbetrag** 130, 134
- Infrastruktur** 22, 24, 174
- Infrastrukturkosten** 25, 34 F 166, 174
- Inhaltsbestimmung des Eigentums** 4, 40 ff, 115, 165, 171, 172, 174, 175, 176
und Enteignung 47 f
und Gleichheitsgrundsatz 40, 48, 85 ff
§ 23 Abs. 2 als — 93 ff
- steuergesetzliche 43 ff
- Intensitätsrente, Grundrente als —** 10, 168
- Kapitalmarktzins und Bodenpreis** 10, 11, 17
- Kaufpreislimitierung in BBauG-Novelle** 165
- Kommunalabgabenrecht** 103, 109, 176, 177
und Ausgleichsbetrag 134
- Kommunalisierung des Bodens und Bodenwertabschöpfung** 28 f, 41
s. auch Sozialisierung
- Konjunktur und Bodenpreis** 17
- Konjunkturelle Weiterentwicklung**
Ausschluß von der — 12, 36 f, 73
- Konkurs des Ausgleichspflichtigen** 134
- Kosten, städtebauliche**
als Maßstab der Bodenwertabschöpfung 25 f, 132, 133
der Ordnungsmaßnahmen 141
der Vorbereitung der Sanierung 141
- Kostendeckungsprinzip** 54, 86, 109 f, 132 f
- Kostenübersicht** 140
- Lagerente, Grundrente als —** 10, 168
- Lagevorteile, — werte, s. Lagerente**
- Leistungsklage bei vereinbartem Ausgleichsbetrag** 138
- Marktpreis** 16
- Marktwert** 6 f, 54
- Miet- und Pachtzins** 9, 10, 173
- Modernisierungsgebot** 66, 83
- Monopole am Bodenmarkt** 10, 13 f
- Nachfrage nach Grundstücken** 7 f
s. auch Angebot und Nachfrage
- Neuordnung, Begriff** 83, 96
- Neuordnungswert** 76, 77, 88, 108
Veräußerung zum — 96 f
- Normenkontrollklage**
gegen Bebauungsplan 157 f, 177
gegen Gebietsfestlegung 157 f, 177
- Novellierung des BBauG** 161 ff
- Nutzungsbefugnis als Eigentumsinhalt** 43
- Nutzungsgegenstand** 28

- s. auch Verfügungseigentum
 Nutzwert, landwirtschaftlicher 112, 114
 s. auch Ertragswert
- Obereigentum, öffentliches** 172
 s. auch Verfügungseigentum
- Ödland, Bewertung von** — 115
- Öffentliche Aufgabenträger**
 und Bodenwertabschöpfung 104 ff
- Öffentliche Flächen** 12, 63, 65, 106 f
 Preisbildung für — 37
 Entschädigung für — 37
- Ordnungsmaßnahmen, städtebauliche** 22
 Kosten der — 110, 137, 141
 der Sanierung 81, 83
 Überlassung von — an Eigentümer 136, 139
 Werterhöhung durch — 102
- Planung**
 und Bodenmarkt 11 ff, 22 f, 166
 und Bodenwerte 10, 19 ff, 53, 174
 als Maßstab für Bodenwertabschöpfung 65 f, 174
- Planungsmehrwert bei Umlegung** 35, 100
- Planungsschäden** 31, 95
- Planungswertausgleich** 31 ff, 161 ff
- Planverwirklichung** 1, 23, 24, 66, 110, 164, 175
 Durchgangserwerb zwecks — 39
 bei Entwicklungsmaßnahmen 64
- Planverwirklichungsinstrumente**
 im StBauFG 23, 66, 84
 in BBauG-Novelle 92, 163
- Preisbildung für Grundstücke** 7 f, 8 ff
 bei Bodenwertabschöpfung 54
 nach Planungswertausgleich 170
 und Grundstückslasten 104, 169
- Preisbindung für Grundstücke** 108, 176
- Preissenkung und Bodenwertabschöpfung** 27
- Preissteigerungen, s. Bodenpreissteigerungen**
- Preis- und Währungsverhältnisse**
 bei Grundstücksbewertung 75 ff
- Preisvergleich bei Wertermittlung** 8
- Privatisierungspflicht, s. Veräußerungspflicht**
- Privatnützigkeit des Eigentums** 46, 49 f, 54 F 278, 165, 171, 172, 175, 178
- Produktionskosten für Bauboden** 7, 22, 24
- Raumordnung, Ziele** 64
- Rechtsschutz gegen**
 Bebauungsplan 151 f, 177
 Bodenwertabschöpfung 142 ff, 177
 förmliche Festlegung 143 ff, 177
 Grundstücksbewertung 152 ff
 Verletzung der Veräußerungspflicht 143 F 55
- Rechtsverkehr und Bodenwertentwicklung** 173
- Rechtsweg bei Anfechtung**
 des Ausgleichsbetrages 159
 des Bebauungsplans 157 f
 von Einzelakten der Bodenwertabschöpfung 159
 der förmlichen Festlegung 157 f
- Reform des Bodenrechts** 1, 2, 28, 57, 161 ff, 173
- Rentenzuwachsabgabe** 30
- Sachwertpsychose** 10
- Sanierung, Begriff und Arten** 62 f
 außerhalb StBauFG
- Sanierungsgebiet, förmliche Festlegung** 68
- Sanierungsträger**
 Bodenwertabschöpfung beim — 60, 88, 97 ff
 Grundstücke des — s 98
- Sanierungsumlegung, Bodenwertabschöpfung** 99 f
 s. auch Umlegung
- Sanierungsvorteile** 70 f
- Situationsgebundenheit**
 des Eigentums 48
 sanierungsbedürftiger Gebiete 86, 163
- social costs** 24 f
- Sonderopfertheorie** 48, 94 F 169
- Sonderrecht, StBauFG als** — 57, 147
- Sozialgestaltung im Städtebau** 25
- Sozialisierung des Bodens** 28 f, 41, 46, 91, 174
- Sozialpflichtigkeit des Eigentums** 47
- Sozialplan, städtebaulicher** 21, 67, 84, 164
- Sozialstaatsprinzip und Bodenwertabschöpfung** 46, 52, 91, 161 f

- Spekulation, Begriff** 15
 s. auch Bodenspekulation
- Standortentscheidung, städtebauliche** 24, 25
- Steuer, Begriff** 44 f
 Eigentumsgarantie 43 ff
 konfiskatorische 44 f
 Zwecke 45 f
- Stundung des Ausgleichsbetrags** 130, 137, 139
- Tilgungsdarlehen, Ausgleichsbetrag als** — 108, 130, 139
- Träger öffentlicher Belange, Koordinierung** 67
- Treuhandvermögen und Bodenwertabschöpfung** 98
- Überschußverteilung** 105, 109 ff
 Ausgleichsbetrag des Veranlassers bei — 122, 126 f
 keine — im Entwicklungsbereich 121
- Umlegung, städtebauliche** 24, 31, 34 f, 174, 176
 im Anpassungsgebiet 99
 keine — im Entwicklungsbereich 100
 im Ersatz und Ergänzungsgebiet 99
- Unverteilung durch Bodenwertabschöpfung** 46 F 232, 52, 173, 175
- Umwidmung von Flächen in Bauland** 165
- Unbestimmte Rechtsbegriffe bei Gebietsfestlegung und -abgrenzung** 144 ff
- Veräußerung von Grundstücken**
 bei Entwicklungsmaßnahmen 120
 durch Entwicklungsträger 98
 zum Neuordnungswert 96 f
 bei Sanierungsmaßnahmen 120
 durch Sanierungsträger 98
 als Steuerungsinstrument 84
 in BBauG-Novelle 165
- Veräußerungspflicht, gemeindliche** 90, 97
- Vereinbarungen**
 über Ausgleichsbetrag 130, 136 ff, 177
 entschädigungserhöhende 80 f
- Verfügungsbefugnis, -fähigkeit**
 als Eigentumsinhalt 41, 43, 54 F 278, 172, 175, 178
- Verfügungseigentum, öffentliches** 28
 s. auch Obereigentum, Nutzungseigentum
- Vergleichspreise** 3, 14, 73
 zur Bemessung des Ausgleichsbetrages 134
 für Eingangswert 77, 169
 innerlandwirtschaftliche 165
- Verjährung des Ausgleichsbetrages** 134
- Verkehrswert** 4, 6, 8, 14, 74
 Abgabebemessung nach — n 54
 für Bauerwartungsland 12, 64 f, 166
 von Betrieben 125
 innerlandwirtschaftlicher 112 ff, 165 f
 als Marktwert 6 f, 152 f
 nach § 57 Abs. 4 111 ff, 169 F 36
 als unbestimmter Rechtsbegriff 152 f
 nach Neuordnung 96, 108
- Verkehrswertentschädigung** 1, 47 F 239, 93 F 165
 extensive 65
- Verpflichtung, gemeindliche**
 keine — für Ausgleichsbeträge des Veranlassers 122
 zur Wertabschöpfung 107 f
- Vermögen, Grundrechtsschutz** 50 f
- Vermögensumverteilung** 91 F 156
- Vermögensverteilung und Bodenwertabschöpfung** 27
- Vermögenszuwachs, Besteuerung** 50 f, 52
- Verursacherprinzip in § 42** 123
- Verursachungsprinzip im Abgabenrecht** 131
- Verzicht, kein — auf Bodenwertabschöpfung** 107, 108
- Vollstreckungsklausel bei vereinbartem Ausgleichsbetrag** 138
- Vorauszahlung**
 auf Ausgleichsbetrag 135 f, 137, 141
 als Finanzierungsinstrument 135
 Förderungsmitel als — 140
- Vorkaufsrecht** 39, 88 f
 limitierendes in BBauG-Novelle 165, 170
 nach § 26 BBauG 63
 zugunsten Träger 97
- Vorteile der Sanierung** 87, 107
 für Betriebe 122 ff

- Vorteilsausgleich 24, 25, 31, 33, 61 f, 67,
164, 174, 176
Ausgleichsbetrag als — 101 f
bei Baulandumlegung 34 f
Bodenwertabschöpfung als 71, 167
bei Enteignungsentschädigung 35 f, 84
Fortentwicklung des — s. 102, 109, 110
- Vorwirkungsgrundsatz, enteignungsrecht-
licher 35 ff, 67, 73, 92 F 161, 94, 164,
174, 176
als Grundlage der Bodenwertabschöpfung
37, 92 ff
eingeschränkter — 114, 118
im Entwicklungsbereich 114 f
- Wertausgleich in Umlegung 32, 100, 132,
133, 134
- Wertermittlung 8, 75 ff
der Eingangswerte 168
- Werterhöhungen von Betrieben 123, 125,
126
- Wertminderungen 31, 94 f, 95 f
- Wertsteigerungsabgabe 32
- Wertzonen 32
- Wertzuwachssteuer, s. auch Bodenwertzu-
wachssteuer 132
- Wirtschaftswachstum und Bodenwerte 173
- Zonenteignung 5
- Zuteilungswerte bei Umlegung 100
- Zwangsvollstreckung und Ausgleichsbetrag
134

Städtebau- förderungsgesetz

Kommentar

mit Einführung,
Vertrags- und Satzungsmustern,
Stichwortverzeichnis

von G. GAENTZSCH
Hauptreferent beim Deutschen Städtetag

2. Auflage, 300 S., DIN A 5, kart. 32 DM

Verlag Reckinger & Co. 52 Siegburg