



Fabian Thiel

# 50 Jahre Dortmunder Bodenpolitik

Der „Gegenvorschlag“ Friedrich Halstenbergs

*Im Jahr 2018 feierte die Fakultät Raumplanung an der TU Dortmund ihr 50-jähriges Jubiläum. Der Beitrag möchte das Schlaglicht auf den Planungsjuristen, Raumplaner und Gründungsvater dieser Fakultät, Friedrich Halstenberg (1920-2010), richten. Er hat wichtige bodenpolitische und wertermittlungstechnische Erkenntnisse erarbeitet, die indessen in Vergessenheit geraten sind. Was kann aus Halstenbergs „Dortmunder Gegenvorschlag“ heute abgeleitet werden?*

Friedrich Halstenberg war Chef der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei unter dem damaligen Ministerpräsidenten Heinz Kühn. Als „regierender Staatssekretär“ war Halstenberg der politische Vater des Entwicklungsprogramms Ruhr (1968-1973), das wegweisend nicht nur für die darauf aufsetzende Landesentwicklungsplanung nebst Landesentwicklungsprogramm war sowie des Nordrhein-Westfalen-Programms NWP 75, sondern er hatte auch stets die Notwendigkeit der Verknüpfung von Raumplanung und Finanzplanung bzw. landesseitige Finanzausweisung an die Kommunen im Ruhrgebiet im Auge. In der Tat: Planung ist vorrangig ein politischer Prozess. Im Buch „Im Wechsel der Zeit“ findet sich ein interessantes und höchst lesenswertes Gespräch zwischen Gerhard Curdes, Horst Gräf und Franz-Josef Hessing zu Halstenberg als politischen Planer; aber auch über den Menschen Halstenberg ist hier im Rahmen einer biographischen Würdigung einiges zu erfahren (Curdes, Gräf & Hessing 2018).

## „Der Dortmunder Gegenvorschlag“

Der so genannte „Dortmunder Gegenvorschlag“ war im Gutachten von Halstenberg, Lenort und Rößler zum Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht enthalten (Halstenberg, Lenort & Rößler 1958). Die Studie antwortet auf den Referentenentwurf zum Baugesetzbuch aus dem Jahr 1950. Der Gegenvorschlag weicht von diesem Kommissionsentwurf, der einen bis zu 80%igen Planungswertausgleich vorsah und auf Wilhelm Dittus zurückging, durch eine vereinfachte Berechnungs- und Bewertungsmethode für den Planungswertausgleich ab (1950, § 135 Wertsteigerungsabgabe). Für Gemeindetypen sollte mit Pauschalen gearbeitet werden. Kern des Dortmunder Entwurfs war der Vorschlag, jede Geschoßfläche vor der Addition – mit dem Ziel einer Massenbewertung (Anm.: hoch relevant für die Reform der Grundsteuer) – mit einem Faktor zu multiplizieren, der der wertmäßigen



**Fabian Thiel**, 1968, Prof. Dr. habil., Professur für Immobilienbewertung, Frankfurt University of Applied Sciences, Privatdozent an der Justus-Liebig-Universität Gießen



Abb. 1: Friedrich Halstenberg

Bedeutung der Geschosse entspricht. Der Entwurf beschäftigte sich aber auch mit der Erfassung der unbebauten Flächen zum Zwecke der Besteuerung und des Planungswertausgleichs. Unbebaute Grundstücke sollten mit Gewichten in die Berechnung einbezogen werden. Freiflächen im Außenbereich sollten einen Faktor von 0,2 erhalten. Die Rechnung war scheinbar einfach: Neue Baunutzbarkeit dividiert durch alte Baunutzbarkeit. Der Vorschlag skizziert den Charakter der Mehrwertabschöpfung als Actus Contrarius zur Planungsschadensvergütung. Aber stets stellen sich Fragen der individuellen Wertermittlung, insbesondere die Festsetzung des Ausgangswerts, die Schätzung des Endwerts sowie die Festlegung des planungsbedingten Teils des Endwerts.

## Die Grundrente

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Kontext die Grundrente. Sie ist eine Eigentumskategorie, die nach wie vor in funktioneller Betrachtungsweise stark umstritten ist, so der Befund von Halstenberg et al. im Jahre 1958. Die Grundrente ergibt sich bei gegebenem Kapitalisierungszinssatz (§ 14 Abs. 3 ImmoWertV) durch die Kapitalisierung des Bodennutzungspreises. Der Bodenpreis ist nur ein hieraus abgeleiteter Preis. Die Verteilung der Bodenwertsteigerungen als Grundrenten ist bis heute stark umstritten. Denn der Bodenpreis entspricht der kapitalisierten Grundrente nur dann, wenn das Grundstück zuvor nicht Gegenstand von Investitionen war. Es muss, um die Grundrente isolieren zu können, unbearbeitet

sein. Zinsen und Abschreibungen können die Grundrente verfälschen. Der Ertragswert (§§ 17-18 ImmoWertV) bestimmt sich durch die Erwartungen hinsichtlich der künftigen Erträge. Die Grundrente muss demnach auf den Bodenmarkt übertragen werden; es ergibt sich eine enge Verbindung zwischen dem Ertragswert eines Grundstücks und seines Bodennutzungspreises, zum anderen zwischen Bodenwert und Bodenpreis (§ 194 BauGB). Im Ertragswertverfahren entspricht die Grundrente dem Reinertrag, also der Differenz zwischen Rohertrag und den Bewirtschaftungskosten (§ 19 ImmoWertV). Eigentümer, so Halstenberg et al., sicherten sich aufgrund ihrer starken Stellung auf dem Baubodenmarkt zusätzliche Rentensteigerungen, die als Monopolrentenanteile Eingang in die städtische Grundrente finden (Halstenberg et al., 1958, S. 40).

## Baulandbeschlüsse zur Planungswertabschöpfung: Zur Vorarbeit Halstenbergs

Dass dieses Thema weiterhin hohe Aktualität besitzt, ist offensichtlich, und die Lösungsansätze für die Reform der Grundsteuer offenbaren gegenwärtig die Schwierigkeiten der Festlegung von Anfangswert, Endwert und des Anteils der Schätzung des planungsbedingten Teils des Endwerts. Zutreffend weisen Halstenberg et al. darauf hin, dass mit einer Baulandsteuer als modifizierter Grundsteuer einmalige, verhältnismäßig plötzlich auftretende Wertsteigerungen, die auf städtebaulichen Maßnahmen berufen, keinesfalls abgeschöpft werden können (1958, S. 21). Der Gesetzgeber hat den „Dortmunder Gegenvorschlag“ ersichtlich nicht aufgenommen und in das damalige Bundesbaugesetz nichtintegriert. Viele Anregungen lassen sich heute bei der Reform der Grundsteuer aufgreifen. Wie verfährt man mit Hinterland und wie mit Eckgrundstücken oder mit Grundstücken in bevorzugter und benachteiligter Lage? Wie mit Grundstücken, deren Bebauung außergewöhnlich schwierig ist? Erstaunlicherweise war man sich bereits in den 1950er Jahren einig darüber, dass modelltheoretische Untersuchungen und die Erfahrungen mit Abschöpfungsversuchen durch die Wertzuwachssteuer, eine modifizierte Grunderwerbssteuer oder die Baulandsteuer C zu entsprechenden Korrekturen auf dem Bodenmarkt hätten führen müssen.

Halstenberg publizierte auch zur Stadterneuerung (Halstenberg 1964; Grigoleit 2019, S. 148) und zur Betonung der Sozialpflichtigkeit des Grundstückseigentums. Die städtebauliche Planung regelt die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden (BVerfGE 3, S. 407 (434)). Ein Beispiel für die Konkretisierung der Sozialbindung ist der jüngst wieder rege diskutierte Planungswertausgleich in Gestalt kommunaler Baulandbeschlüsse. Der Erfolg der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Planungswertausgleichs entscheidet sich auch im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG. Zur Begründung für den modernen Planungswertausgleich wird angeführt: Die Kosten für die Infrastruktureinrichtungen (Kita, Schule etc.) liegen zu 100% bei den Gemeinden. Gleich-

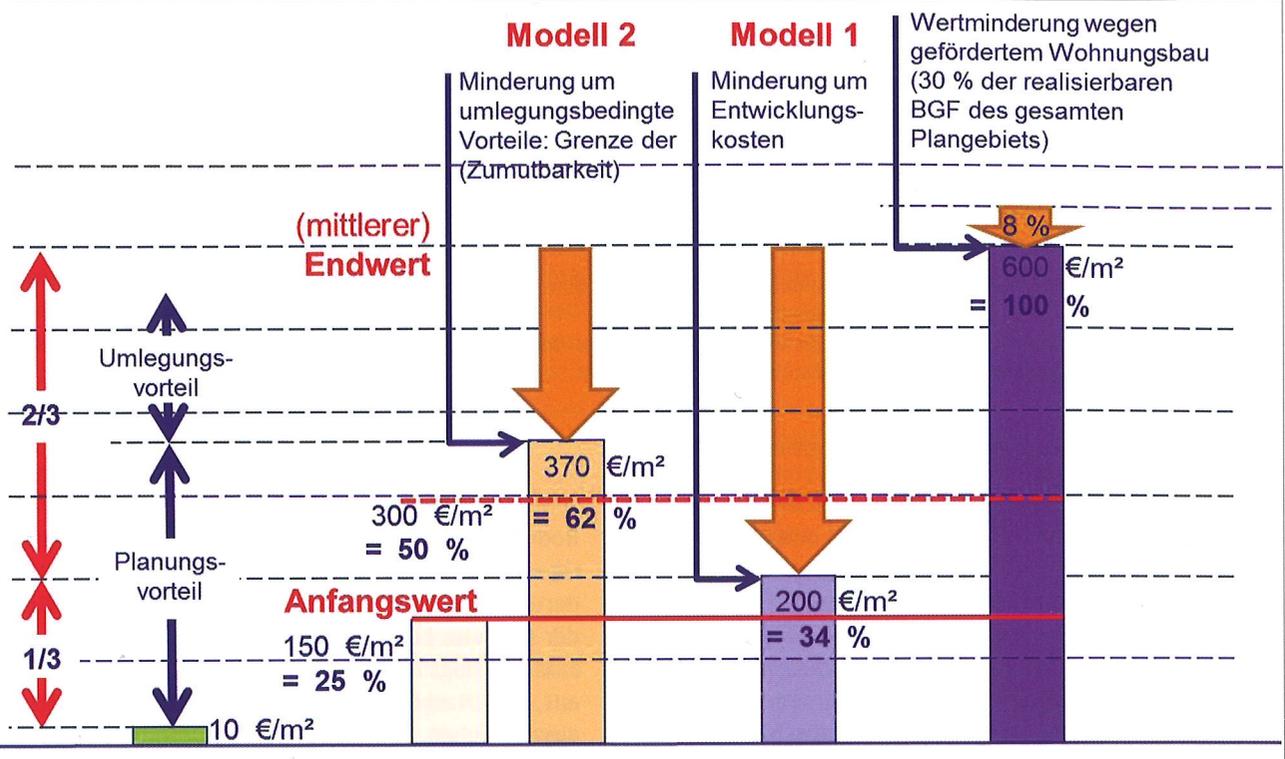


Abb. 2: Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen

ches gilt, wenn in bestehender Bebauung ein „Mehr“ erlaubt wird, etwa im Rahmen des § 34 BauGB oder bei Abweichungen gemäß § 31 BauGB. Die größere Auslastung und Ausweitung bleibt bei der Gemeinde; der erhöhte Grundstückswert bleibt indes vollständig beim Grundstückseigentümer. Diese Steigerung kann nach der bisherigen Auslegung des Art. 14 GG nicht abgeschöpft werden (Debus 2017). Es fehlen außerdem Gelder und Personal, um die notwendigen Erschließungs- und Infrastrukturanlagen in erforderlicher Menge und in der zur Verfügung stehenden Zeit zu errichten. Gemeinden gehen in völlig nachvollziehbarer Weise dazu über, nach Möglichkeiten zu suchen, die entstehenden Kosten (Infrastruktur etc.) wegen der oft schwierigen Haushaltslage auf die Grundstückseigentümer und Bauträger zu übertragen.

### Anfangs- und Endwerte

Warum soll die Wertsteigerung immer beim Eigentümer verbleiben, argumentieren nicht Wenige. Diese Diskussion gibt es seit über 150 Jahren. Gemeinden gehen dazu über, bei der Entwicklung von Neubaugebieten und Revitalisierung von Brachflächen, bei denen eine Abweichung vom bestehenden Planungsrecht erfolgen soll, die Planungswertsteigerung abzuschöpfen. Zwei Drittel decken die Kosten für die Flächenabtretung bei gefördertem Wohnungsbau. Der Nettozuwachs liegt höher als  $\frac{1}{3}$ ; dem Bauträger verbleibt dieser Anteil. Aus dem Rest hat der Bauträger die geforderten Maßnahmen zu finanzieren. Dies betrifft nicht nur Wohnungsbau, sondern auch bei gewerblicher Nutzung. Indes bestehen nicht immer klare, verfassungsfeste Regelungen. Dieses Defizit könnte den Gemeinden eines Tages zum handfesten Problem werden,

wenn es zu einer gerichtlichen Überprüfung kommt (Debus 2017; Halstenberg et al. 1958; Halstenberg 1960). Kritischster Punkt ist die Übertragung von städtebaulichen Folgekosten auf die Planungsbegünstigten im Rahmen von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB oder für Bindungen für künftige Grundstücksnutzungen bei gefördertem Wohnungsbau. Baulandbeschlüsse, wie sie in München, Hamburg, Stuttgart, Freiburg im Breisgau, Köln, Offenburg, Bocholt, Hannover, Heidelberg, Ludwigsburg und Ulm praktiziert werden, befinden sich daher unter dem Vorbehalt der Konkretisierung des Art. 14 Abs. 2 GG.

Wird die Baumaßnahme im bisherigen Außenbereich nach §35 BauGB beabsichtigt, so ist je nach Stand der Bauleitplanung von der Qualitätsstufe Rohbauland oder Bauerwartungsland auszugehen. Diese Baulandbeschlüsse und der damit verbundene Planungswertausgleich greifen nur dort, wo noch kein verbindliches Baurecht besteht bzw. wo das bestehende Baurecht erweitert wird. Falls z.B. bisher eine gemischte Bebauung mit einer WGFZ (wertrelevante GFZ) von 2,0 möglich war und nun eine Ausnutzung von WGFZ 3,0 beantragt wird, so können sich diese einschränkenden Maßnahmen (z.B. öffentlich geförderter Wohnungsbau) nur auf die bauliche Erweiterung um WGFZ 1,0 beziehen. Die Ziele dieser Planungswertabschöpfung bestehen in der Beteiligung der Investoren an der Infrastruktur, dem schnellen Ausbau der Infrastruktur sowie der Dämpfung der Bodenwerte.

Die Baulandbeschlüsse zielen auf die Wohnbaulandentwicklung und die Übertragung von notwendigen Maßnahmen auf die Investoren ab. Allerdings wollen viele Städte auch bei gewerblichen Entwicklungen, dass notwendige infra-

**Berechnungsmöglichkeit**

Endwert:	12 Mio. €
Anfangswert:	1000 €/m <sup>2</sup> x 50 % (Rohbauland W) = 500 €/m <sup>2</sup> 500 €/m <sup>2</sup> x 15.000 m <sup>2</sup> = 7,5 Mio. €
	Nicht üblich: Bestandwert von 2,77 Mio. €
	Nicht üblich: Bestandwert (Alternativ) von 11,2 Mio. €

**Planungsgewinn:** 12 Mio. € - 7,5 Mio.€ = 4,5 Mio. €

Von den 4,5 Mio. € verbleibt ein Drittel dem Eigentümer, also 1,5 Mio. €. Eine Gemeinde kann also maximal 3 Mio. € für infrastrukturelle Maßnahmen beanspruchen. Unter infrastrukturelle Maßnahmen können Straßenflächen und -bau, Grünanlagen, öffentlich geförderter Wohnungsbau, Kitas, Grundschule etc. subsumiert werden.

Abb. 3: Berechnungsbeispiel für den Planungsgewinn

strukturelle Maßnahmen (z. B. Ausbau des ÖPNV) aus dem Planungsgewinn mitfinanziert werden (vgl. Abb. 3). Beim Planungswertausgleich ist allerdings darauf zu achten, dass eine Abschöpfung nur dann erfolgen kann, falls der Angemessenheitsgrundsatz, das Kopplungsverbot sowie das Kausalitätsgebot beachtet werden. Planungswertausgleiche können individuell unabhängig von einem Baulandmodell vorgenommen werden. Die Regelungen eines verabschiedeten Baulandmodells bewirken allerdings, dass eine nachvollziehbare Gleichbehandlung (Art. 3 GG) erfolgt. Hierdurch können Fehlinvestitionen dahin gehend vermieden werden, dass bei den Kaufverhandlungen mit dem Alteigentümer eine teilweise Wertabschöpfung durch eine Gemeinde von vornherein mit eingepreist wird.

Im obigen Modell (vgl. Abb. 2) bestehen zahlreiche, in der Praxis bislang ungelöste Probleme: Wem wächst der Planungsgewinn bei Erbbaugrundstücken zu? Was geschieht, falls der Investor bereits den „Endwert“ an den Alteigentümer gezahlt hat? Was passiert mit funktionsfähigen und noch wirtschaftlich nutzbaren Gebäuden (Wert)? Wie sind Altlasten, Baumängel und Bauschäden nach § 8 Abs. 2 und 3 ImmoWertV/Ziff. 6 SW-RL zu berücksichtigen? Muss die Kommune den Altbestand bei der Ermittlung des Planungsgewinns berücksichtigen? Sind Altlasten und Abrisskosten zu beachten? Vor allem: Muss eine Gemeinde grundsätzlich von der Qualität Rohbauland-Wohnen ausgehen? Das Risiko einer absoluten, endogen bedingten Sozialwidrigkeit ist regelmäßig dem Eigentümer zuzurechnen. Dies geschieht unberührt davon, ob eine faktische Verschlechterung des Gebäudezustands (Halstenberg et al. 1958, S. 40 ff.) oder ein Wandel der allgemeinen Auffassungen über die sozialen Mindestanforderungen in einem Wohngebiet zu Grunde liegen. Für den Fall des Rückbaus von Immobilien, z. B. im Stadtumbau, sind Fälle denkbar, in denen der Marktwert des Grundstücks auf Grund seines mangelhaften Zustandes auf null herabgesunken sein kann oder sogar negativ ist.

### Öffentlich geförderter Wohnungsbau

Bei der Erweiterung oder einer grundlegenden Veränderung des bisherigen Baurechtes fordern zahlreiche Gemeinden im

Rahmen ihres Baulandbeschlusses einen 30 %igen Anteil von öffentlich gefördertem Wohnungsbau. Hierdurch wird die Aufteilung der Neubauten in Wohnungseigentum zumindest erschwert. Die Gemeinden streben an, dass in jedem neu entstehenden Mehrfamilienhaus 30 % öffentlich geförderter Wohnungsbau in Bezug auf die beabsichtigte Gesamtwohnfläche umgesetzt wird. Falls diese Möglichkeit besteht, versuchen Investoren derzeit allerdings, öffentlich geförderten Wohnungsbau von frei finanziertem Wohnungsbau baulich zu trennen. Da die Mietpreise vor allem im Neuvermietungsbereich stark steigen, wirkt der öffentlich geförderte Wohnungsbau mit

seinen festgeschriebenen Miethöhen wertmindernd auf den Bodenwert. Neben diesem entstehenden Underrent (zu niedriger Miethöhe) über z. B. 30 Jahre muss auch die Wertminderung durch die Mietanpassungsperiode nach Beendigung der Bindung berücksichtigt werden. Die Zuschüsse und die Finanzierungsvorteile reichen in hochpreisigen Lagen nicht aus, den Nachteil durch die mietrechtlichen Begrenzungen auszugleichen. Die öffentliche Förderung muss zudem zeitlich begrenzt sein, was auch über Erbbaurechtsverträge geregelt werden kann.

### Regionalplanung und Bodenpolitik

Die Ära des Planungsoptimismus von 1962-1975 ist verfliegen (Grigoleit 2019, S. 146). Die Notwendigkeiten, die gemeindlichen Bauleitplanungen interkommunal abzustimmen, wurden allerdings bereits in den 1950er Jahren erkannt. Heute wird beispielsweise in Nordrhein-Westfalen ein „Druck auf die Fläche“ diskutiert. Ein Königsweg auf der Suche nach geeigneten Wegen zur Eindämmung zusätzlichen Bodenverbrauchs ist noch nicht gefunden. Planung bewegt sich unverändert im Spannungsfeld zwischen dem außerordentlich stark entwickelten Schutz des individuellen Bodeneigentums und der die Verwaltungsorganisation prägenden Dezentralisierung und Aufteilung der administrativen und legislatorischen Zuständigkeit zwischen der regionalen Verwaltungsgliederung und den sozial-ökonomischen Raumeinheiten der Landesentwicklung (Blotevogel 2018, S. 143-148). Regionalplanung fungiert als Planungsschnittstelle zwischen der staatlichen Raumordnung und der kommunalen Bauleitplanung. Sie kann weder Maßnahmen ergreifen noch einen bestimmten Zeitrahmen für die Umsetzung der Raumnutzungsplanung vorgeben. Ihr stehen weder Ordnungsmittel zur regulativen Steuerung noch Fördermittel zur Steuerung über finanzielle Anreize zur Verfügung, obwohl Halstenberg dies vehement einforderte (1960). Unmittelbare Bindungswirkungen gehen von der Regionalplanung nicht aus, allenfalls im Rahmen von Negativplanungen. Eine Neuausrichtung der Regionalplanung geht daher Hand in Hand mit einer grundstücksscharfen Vorhabensteuerung und Vorgabensetzung (BVerwG, NVwZ 2003, S. 733 ff.). In Betracht kommt die Effektivierung der Rechtswirkungen der Raumordnung für

Private durch Ziele der Raumordnung nach § 1 Abs. 4 BauGB, die die Gemeinde über Bebauungsplanung gegenüber Privaten durchsetzt. Denn die kommunale Planung teilt Eigentum nach Maßgabe von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu (BVerfGE 74, S. 129-148) und verhindert, dass diese Eigentumszuteilung von vornherein mit entgegenstehenden Raumordnungszielen kollidiert. Regionalplanung muss mithin für eine eigentumspolitisch ausgewogene – in dem Sinne für eine „gute“ – Planung Sorge tragen. Zusätzlich muss die Regionalplanung ihre Möglichkeiten zur Preiskontrolle, etwa die Einwirkung auf den Bodenmarkt, sowohl mit dem Einsatz von Marktkräften, als auch durch Intervention besser als bislang ausschöpfen.

### Bewertung und Anregung für Projektarbeit

Friedrich Halstenberg hat nicht nur wesentliche Akzente im Verhältnis zwischen Raumplanung und Finanzplanung gesetzt. Neben der Erarbeitung von Rechtsinstrumenten für Stadtanierung und –Erneuerung hat er wissenschaftlich präzise und politisch durchsetzbare Vorschläge für die Berechnung von Anfangs- und Endwerten bei Planungswertausgleich und für die Massenbewertung von Grundstücken unterbreitet. Der „Dortmunder Gegenvorschlag zur Bodenpolitik“ von Halstenberg et al. lebt gegenwärtig in kommunalen Baulandbeschlüssen wieder auf. Mittlerweile haben rund 100 deutsche Städte einen Baulandbeschluss verabschiedet. Die Inhalte der Baulandbeschlüsse sind sehr ähnlich, variieren aber häufig an der Bestimmungsmethode des Anfangs- und des Endwertes.

Unterschiedliche Ansätze für den Anfangswert sind der Rohbaulandwert der zukünftigen Bauleitplanung (und Regionalplanung) für Wohnen, das bestehende realisierte und /oder realisierbare Baurecht, die Berücksichtigung von werterhöhenden Gebäuden, ferner die Beachtung von Altlasten und die Berechnung der Abrisskosten. Bei der Endwertbestimmung ist strittig, ob hierbei bereits öffentlich geförderter Wohnungsbau zu beachten ist und ob Flächen für Kindertagesstätten und privates Grün ebenfalls berücksichtigt werden. Bundesweit besteht weitestgehend Einvernehmen darüber, dass von den entstehenden Planungsgewinnen 2/3 für infrastrukturelle Maßnahmen und Nutzungsbeschränkung (Mietpreisbegrenzungen und gegebenenfalls Preisbegrenzung von Wohnungseigentum) abgeschöpft werden können und 1/3 bei den Eigentümern verbleibt. Abschließende Anregung: Die Fakultät Raumplanung der TU Dortmund sollte Friedrich Halstenberg, sofern noch nicht geschehen, ein fachgebietsübergreifendes Studienprojekt oder Seminar widmen, um den „Dortmunder Gegenvorschlag“ im Lichte moderner Liegenschaftspolitik zu testen. ■

### Literatur

- > Blotevogel, Hans Heinrich (2018): *Friedrich Halstenberg und die nordrhein-westfälische Landesplanung*. In: Zöpel, Christoph; Bocian, Iris (Hrsg.): *Im Wechsel der Zeit. Friedrich Halstenberg. Planung im Demokratischen Staat – Landesentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen*, Essen: Klartext Verlag, S. 143-165.
- > Curdes, Gerhard; Gräf, Horst; Hessing, Franz-Josef (2018): *Friedrich Halstenberg – Politische Planung*. In: Zöpel, Christoph; Bocian, Iris (Hrsg.): *Im Wechsel der Zeit. Friedrich Halstenberg. Planung im Demokratischen Staat – Landesentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen*, Essen: Klartext Verlag, S. 73-102.
- > Debus, Michael (2017): *Das Eigentum in der Immobilienbewertung – Planungswertausgleich und Bewertung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus*. Vortrag anlässlich der Fachtagung „Eigentum verpflichtet“ am 01.12.2017 in Frankfurt am Main.
- > Dittus, Wilhelm (1950): *Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Kassel: Gebrüder Müller.
- > Grigoleit, Klaus Joachim (2019): *Raumplanung und Recht – eine vorsichtige Annäherung*. In: Gruehn, Dietwald; Reicher, Christa; Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): *50 Jahre Dortmunder Raumplanung*. Berlin: Jovis Verlag, S. 146-152.
- > Halstenberg, Friedrich (1964): *Städteerneuerung und Eigentumsordnung in der Bundesrepublik Deutschland*. Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswiss. Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: Duncker und Humblot, S. 17-51.
- > Halstenberg, Friedrich (1960): *Planungsrecht und Planungsorganisation*. In: DVW, Verband für Wohnungswesen, Städtebau, Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland, DVW Schriften 44. Köln, S. 38-44.
- > Halstenberg, Friedrich; Lenort, Norbert; Rößler, Hans-Günther (1958): *Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht*. Manuskript. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Band 26. Köln.