

Friedrich Halstenberg zum 100. Geburtstag

Planungswertausgleich, Bodenpolitik und Städteerneuerung als aktuelle Themenfelder

Am 12. Juni 2020 wäre der „regierende Staatssekretär“, Raumplaner, promovierter Planungsjurist und legendäre Gründungsvater der Fakultät für Raumplanung an der TU Dortmund, Friedrich Halstenberg, 100 Jahre alt geworden. Halstenberg hat bedeutende wissenschaftliche Beiträge zur Konzipierung des Entwicklungsprogramms Ruhr, aber auch zu einem erweiterten Instrumentenkasten für Sanierung, Stadterneuerung und Eigentumsverpflichtung verfasst. Stets war ihm die Verknüpfung von Städtebaurecht mit dem Haushaltsrecht wichtig. Man könnte Halstenberg durchaus als unterschätzten Vater einer modernen Liegenschaftspolitik in der Bundesrepublik bezeichnen. Er war freilich auch Vertreter der Planungseuphorie der 1960er Jahre und Verfechter der imperativen Planung. Flächenverbrauchsreduktionspläne zeitgenössischer Prägung fußen auf der Halstenberg'schen Doktrin. Er war Honorarprofessor an der TU Dortmund in der Fakultät Raumplanung, deren 50-jähriger Geburtstag im Jahr 2018 begangen wurde.



Abb. 1.: Friedrich Halstenberg (Quelle: Digitales Archiv Friedrich Halstenberg. Foto in Privatbesitz)

Halstenberg war der verkörperte Planungsoptimismus in NRW, repräsentiert durch das Entwicklungsprogramm „Ruhr“, das mit Weisungen an die Landesbehörden, Empfehlungen an die kommunalen Verwaltungseinheiten, für interkommunale Kooperationen und Forderungen gegenüber dem Bund sowie Orientierungshilfen („Planungshilfen“) für die Wirtschaft arbeitete. Raumordnungspolitik war schon in den 1960er und 1970er Jahren originäre Wettbewerbspolitik. Die Idee der Planung als politischer Prozess geht nicht zuletzt auf Halstenberg zurück.

Nationales Planungsrecht und Europarecht

Stets hat sich Halstenberg für die europäische Integration und die Harmonisierung des Planungsrechts auf europäischer Ebene stark gemacht. In jüngerer Zeit ist die Diffusion der europarechtlichen Rechtsprechung in das nationale Planungs- und Baurecht eindrucksvoll offenbar geworden. Das Urteil des EuGH in der Rechtssache Visser/Appingedam (EuGH, Urteil v. 30. Januar 2018 – C-31/16) zur Nichtvereinbarkeit bestimmter einzelhandelssteuernder Normen im nationalen Planungsrecht der Niederlande mit der europäischen Dienstleistungsrichtlinie hat auch das „Wie“ der Bodennutzung und ihre Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten infrage gestellt. Aber das Urteil „Visser“ errichtet nicht nur Planungsschranken und Anforderungen an die Steuerung des Einzelhandels. Die Europäisierung des deutschen Städtebaurechts schreitet durch die europäische Judikatur insgesamt weiter voran. So greift der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht nur weit in den Lebensbereich der Menschen hinein, sondern auch in die Bodenordnung und mittelbar in die Bodenverfassung. Dies sollte sehr sorgsam beachtet werden, wenn etwa Flächenverbrauchsreduktionsziele durch raumordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente umgesetzt werden oder wenn in Landesentwicklungsprogrammen diskriminierende und wettbewerbshemmende Ziele der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG implementiert werden sollen. Denn um Zielbindung auslösen zu können, bedarf es regelmäßig eines Raumordnungsplans, nicht bloß eines Planungsleitsatzes.

Das Urteil Visser brachte deshalb eine „Wende“: Nun steht die gesamte Planung territorialer Beschränkungen und Kontingentierungen (z. B. 30 ha-Ziel), die durch Schwellenwerte (z. B. Einzelhandel) und Bindungswirkungen (z. B. Windenergie) umgesetzt werden sollen, auf dem Prüfstand des Verdikts einer EU-Rechtswidrigkeit.

Ein vollständiges Verbot der kommunalen Bauleitplanung durch unionsrechtliche Vorgaben ist indes nicht denkbar. Planung wird nicht verfassungs- und europarechtswidrig. Aber unionsrechtliche Vorgaben für die nationalen Planungen gewinnen massiv an Bedeutung. Flächenbezogene Regelungen entfalten immense Auswirkungen auf die mitgliedstaatliche Raumplanung und Bodennutzung, die sowohl im Recht der Raumordnung als auch bei der grundstücksscharfen Bebauungsplanung und bei der Vorhabenzulassung zu beachten sind. Ein Verdikt der EU-Rechtswidrigkeit nationalstaatlicher Planungsnormen etwa zur Einzelhandelssteuerung ist in Zukunft im Voraus von den Planungsträgern zu prüfen. Es betrifft Maßnahmen des Freiflächenschutzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem jeweiligen Landesplanungsgesetz und sämtliche Umsetzungen von Raumordnungszielen, die in die Wettbewerbs- und Niederlassungsfreiheit

nach Art. 12 und 15 der europäischen Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL) eingreifen.

Renaissance der Planungswertabschöpfung

Halstenberg war ein verkappter Bodenpolitiker. Denn er war der geistige Vater des „Dortmunder Entwurfs“. Dieser stellt eine umfassende und gleichsam visionäre Studie zum Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht dar (Halstenberg et al. 1958). Kern dieses Entwurfs war der Vorschlag, im Rahmen der Bewertung jede Geschossfläche vor der Addition – etwa mit dem Ziel einer Massenbewertung – mit einem Faktor (genannt Gewicht) zu multiplizieren, der der wertmäßigen Bedeutung der Geschosse entspricht. Der Entwurf beschäftigte sich aber auch mit der Erfassung der unbebauten Flächen zum Zwecke der Besteuerung und für einen Planungswertausgleich. Denn auch unbebaute Grundstücke haben einen Nutzungswert. Der Vorschlag skizziert den Charakter der Mehrwertabschöpfung als Actus Contrarius zur Planungsschadensvergütung. Er ist aktueller denn je. Aber stets stellen sich Fragen der individuellen Wertermittlung, insbesondere: Festsetzung des Ausgangswerts, Schätzung des Endwerts

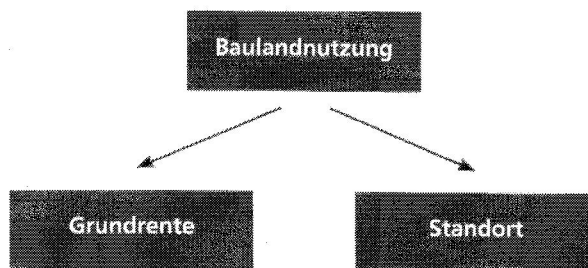


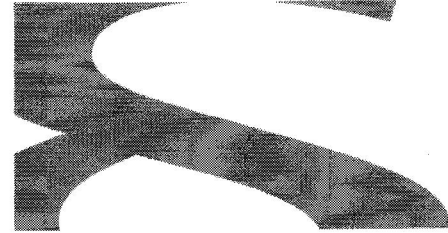
Abb. 2: Landnutzung und Grundrente

und Schätzung des planungsbedingten Teils des Endwerts.

Bedeutung erlangt hierbei die – wissenschaftlich wenig greifbare – Grundrente. Sie ist Kostenfaktor für denjenigen, der Bodennutzungen verwerten möchte (vgl. Abb. 2). Sie ist indes auch eine Eigentumskategorie, die in funktionaler Betrachtungsweise stark umstritten ist. Ferner ist als Ableitung aus dem Gutachten Halstenbergs et al. wichtig: Die Grundrente ergibt sich bei gegebenem Kapitalisierungszinssatz (vgl. § 14 Abs. 3 ImmoWertV; Ziff. 7 EW-RL) durch die Kapitalisierung des Bodennutzungspreises. Der Bodenpreis entspricht aber 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. Es ergibt sich eine enge Verbindung zwischen dem Ertragswert eines Grundstücks und seines Bodennutzungspreises; zum anderen zwischen dem Bodenwert und Bodenpreis.

Das Wachstum städtischer Grundrenten als Folge von Industrialisierung und Urbanisierung kann dem Nettoertrag einer Grundstücksnutzung – d. h. einer planerischen Hochzonung zu baulichen Nutzungszwecken – zugerechnet werden. Für die städtische Grundrente gilt, dass sie die Knappheit der Bodennutzungen widerspiegelt. Grundrenten sind an regionale und örtliche Wirtschaftsverhältnisse

und an immobilienökonomische Disparitäten angelehnt. Die Grundrente ist mithin der von einem – planerisch ausgewiesenen – Standort abhängige Teil des Ertrages. Zudem ist die Lösung der Landfrage untrennbar mit Besteuerungsmöglichkeiten des Grundstücksertrags, also mit einer Vereinnahmung der Grundrente durch den Grundstückseigen-



tümer verwoben. Ferner ist derjenige Vermögenswert mit in den Blick zu nehmen, der im Verkaufsfall zu erzielen ist. Er hängt damit zusammen, dass die Grundrente diskontiert – d. h. auf die Gegenwart bezogen – und abgezinst wird. Die Eigentümer sichern sich aufgrund ihrer starken Stellung auf dem Baubodenmarkt zusätzliche Rentensteigerungen, die als Monopolrentenanteile Eingang in die städtische Grundrente finden. Vorschläge zur Erfassung der Grundrente sind an sittlichen Auffassungen orientiert, weniger an ökonomischen und bis auf die Ausnahme der Baulandbeschlüsse durch städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) auch nicht an juristischen Argumenten angelehnt.

Die einen Vertreter, so Halstenberg et al. (1958), wollten die Grundrente grundsätzlich nicht den Privateigentümern überlassen, weil der knappe Boden als Grundlage jeglicher menschlicher Tätigkeit ungeeignet erscheint, in Privateigentum gehalten zu werden (Hans-Bernoulli-Argument). Die anderen wollen nicht die Eigentumsordnung ändern, sondern kritisieren die mangelnde soziale Gebundenheit des Eigentums. Die private Aneignung, so Halstenberg, ist nicht rückgängig zu machen, sondern durch Korrekturen und Institutionen mittels Art. 14 Abs. 2 GG zu nivellieren (Halstenberg 1964). Halstenberg et al. (1958) sahen scharfsinnig die fehlende Ausgewogenheit von existentem Planungsschadensrecht und nicht existentem Planungswertausgleich.

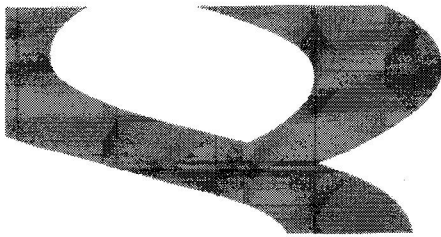
Die Ordnung des Raums

Eine Diskussion über Dichte, Bodenverbrauch und Eigentum sollte aktiv auf Landesebene vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Instrumente geführt werden. Vorgaben und Interpretationen von Zielvorgaben dienen stets der übergeordneten Planung und Ordnung des Raums (BVerfGE 3, S. 407). Eine starke Landesplanung muss offen sein für unterschiedliche Perspektiven; sie darf keine (bloße) Negativplanung als Verhinderungsplanung sein, stattdessen sollte auf interkommunale und regionale Lösungen geblickt werden, so Halstenberg. Im Grunde war er der geistige Vater später initiiert Flächenverbrauchsprogramme und politischer Mengenzielvorgaben, von der quantitativen Siedlungserweiterung hin zur Qualifizierung des Bestands und Freiraumsicherung, statt strategischer Langfristplanung, Krisenmanagement und inkrementeller Planung. Planung sei ein primär politischer Prozess.

Der Erfolg der Planung wird indes überwiegend als rein quantitative Bereitstellung von Wohnbauland gesehen. Die Flexibilisierung des § 7 Abs. 1 ROG zielte zwar auf bedingte und zeitlich befristete Festsetzungen auf Zeit. Doch das unbeeirrt verfolgte Zentrale-Orte-Konzept leistet der Zersiedelung weiteren Vorschub. Die Instrumente des Städtebaurechts sind auf Zuwachs angelegt. Das derzeit breit diskutierte „degrowth“-Konzept hat noch keinen Eingang in das ROG und BauGB gefunden, geschweige denn in die Wertermittlung.

Stadterneuerung und Eigentumsordnung

Friedrich Halstenberg hat sich im Jahr 1964 umfassend mit den bau- und bodenrechtlichen Instrumenten für die



Stadt- und Dorferneuerung sowie mit dem Schutz, aber auch der Fortentwicklung des Eigentums in der städtebaulichen Sanierung befasst (Halstenberg 1964). Sanierungsrecht und Stadtumbau funktionieren nur auf der Basis von Bodenwertsteigerungen und Wohnumfeldverbesserungen. Hierfür können bei der Sanierung die kausal entstandenen Grundstückswertsteigerungen zur Finanzierung der Maßnahmen abgeschöpft werden (§ 154 BauGB). Die Eigentums Eingriffe des modernen BauGB im Sanierungsrecht fußen als Werkzeuge ganz wesentlich auf den Vorarbeiten Halstenbergs. Ihm folgend kann festgehalten werden: Die Genehmigungspflicht des Sanierungsrechts reicht weiter als die der Stadtumbauregelung nach § 171d BauGB i. V. m. § 14 Abs. 1 BauGB. Soll eine bauliche Anlage gegen den Willen des Eigentümers zurückgebaut werden und findet keine Einigung mit dem Eigentümer im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages statt, bietet das Stadtumbaurecht weiterhin keine Möglichkeit, eine Neuvermietung oder eine Verlängerung befristeter Mietverträge für Immobilien dieses Eigentümers zu verhindern.

Gleiches gilt für die unkontrollierte Preisentwicklung im Gebiet. Sie bedeutet nach § 145 Abs. 2 BauGB eine wesentliche Erschwerung der Sanierung, wenn im Rah-

men der rechtsgeschäftlichen Veräußerung der vereinbarte Gegenwert für das Grundstück über dem Marktwert liegt, der sich unter Anwendung des § 153 Abs. 1 BauGB ergibt. Die Förderprogramme zum Stadtumbau Ost sehen in den Förderrichtlinien den Einsatz des Sanierungsrechts nach den §§ 136 ff. BauGB ausdrücklich vor. Auch der Terminus „Stadtumbau“ kommt in den visionären Publikationen Halstenbergs bereits vor. Er ist also keineswegs eine neue Begriffsschöpfung aus den ostdeutschen Bundesländern. Es stellt sich die Frage, ob der städtebauliche Funktionsverlust des § 171a BauGB der Funktionsschwäche des § 136 Abs. 3 Nr. 2 BauGB gleichwertig ist. Von einem dauerhaften Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen muss, wie § 171a Abs. 1 Satz 1 BauGB klarstellt, das gesamte Gebiet selbst betroffen sein. In förmlich festgelegten Sanierungsgebieten stellt nach § 144 BauGB der Genehmigungsvorbehalt der Gemeinde dagegen ein wesentliches Steuerungsinstrument dar.

Bewertung und Ausblick

Halstenberg war nicht nur der „Nestor der Raumplanung“ in NRW und einer der Väter der Dortmunder Raumplanungsfakultät. Er war gleichsam der verkörperte Planungsoptimismus, der in Gutachten und zahlreichen Publikationen wichtige bodenpolitische Ideen formulierte. Seine Stärke war und ist die Entwicklung planerischer Strategiekonzepte, basierend auf typischer interdisziplinärer Rechtsstatsachenforschung und Rechtsvergleichung. Ein großer Wurf war m. E. weniger die Erarbeitung der Landesplanung in NRW, als vielmehr der – bislang unaufgearbeitete – Werkzeugkasten für die Etablierung eines Planungswertausgleichs, für die Reform der Grundsteuer (Typisierung!) und für den Stadtumbau als Stadterneuerung und Eigentumsordnung. Das Jahr 2020 bietet daher eine gute Gelegenheit, Halstenberg umfassender und vielleicht auch neu zu lesen.

Fabian Thiel, Prof. Dr. habil., Fachgebiet Immobilienbewertung, Fachbereich 1 – Architektur, Bauingenieurwesen und Geomatik, Frankfurt University of Applied Sciences

Quellen

Halstenberg, Friedrich (1964): Stadterneuerung und Eigentumsordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin, S. 17–51

Halstenberg, Friedrich; Lenort, Norbert; Rößler, Hans-Günther (1958): Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht. Manuskript. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung



StadtCAD XPlanung

zukunftsicherer Standard

höchste Funktionalität

intuitive Bedienung



Weitere Informationen
unter www.stadtcad.de

StadtCAD

Die Zukunft planen



Anzeige