

Noerr

Noerr LLP
Charlottenstraße 57
10117 Berlin
Deutschland
T +49 30 20942000
F +49 30 20942094
www.noerr.com

Alicante
Berlin
Bratislava
Brüssel
Budapest
Bukarest
Dresden
Düsseldorf
Frankfurt/M.
Hamburg
London
Moskau
München
New York
Prag
Warschau

GUTACHTEN

Rechtskonforme Bewertung des entwicklungsunbeeinflussten Anfangswerts landwirtschaftlich genutzter Grundstücke im Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“ durch den Gutachterausschuss für Immobilienwerte für den Bereich der Landeshauptstadt Wiesbaden

Erstellt für die

SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH

durch

**Dr. Holger Schmitz
Dr. Max Helleberg
Noerr LLP**

Im März 2020

Noerr LLP ist eine Limited Liability Partnership mit Sitz in Tower 42, 25 Old Broad Street, London EC2N 1HQ, registriert in England und Wales unter der Registernummer OC349228. Die Gesellschaft ist im Partnerschaftsregister des Amtsgerichts München unter der Nummer PR 945 eingetragen und ist von der Solicitors Regulation Authority (Registernummer 647375) zugelassen und unterliegt deren Aufsicht. Weitere Informationen finden Sie im internet unter www.noerr.com. Informationen zum Datenschutz bei Noerr finden Sie unter www.noerr.com/datenschutz.

Inhaltsverzeichnis

A.	SACHVERHALT UND FRAGESTELLUNG	3
I.	ENTWICKLUNGSMAßNAHME „OSTFELD“	3
II.	BESTIMMUNG DES ENTWICKLUNGSUNBEEINFLUSSTEN ANFANGSWERTS DER GRUNDSTÜCKE IM KÜNFTIGEN GELTUNGSBEREICH DER ENTWICKLUNGSSATZUNG „OSTFELD“ DURCH DEN GUTACHTERAUSSCHUSS	3
III.	SCHREIBEN DER RECHTSANWALTSKANZLEI SCHÖNEFELDER, ZIEGLER, LEHNERS	4
IV.	FRAGESTELLUNG	4
B.	EXECUTIVE SUMMARY	5
C.	RECHTLICHE WÜRDIGUNG	9
I.	TATBESTAND	9
1.	Land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen im Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“	9
2.	Belegenheit der Flächen in Gebieten, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat	10
a)	Rechtlicher Maßstab	10
b)	Anwendung auf den vorliegenden Sachverhalt.....	11
II.	RECHTSFOLGE.....	12
1.	Problemaufriss.....	13
2.	Möglichkeit der differenzierenden Behandlung von Agrarland nach der Immobilienwertverordnung ..	15
3.	Gesetzeshistorie und gesetzgeberischer Wille	17
4.	Ratio der Vorschrift.....	23
5.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	23
a)	Keine Fiktion des Entschädigungswertes.....	25
b)	Keine qualitativ andere Betroffenheit	26
c)	Irrelevanz der Preiskontrolle nach dem Grundstücksverkehrsgesetz	26
d)	Kein Entzug der Grundlage land- und forstwirtschaftlicher Betriebe.....	28

A. Sachverhalt und Fragestellung

I. Entwicklungsmaßnahme „Ostfeld“

Die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Wiesbaden („StVV“) beschloss am 29.06.2017 die Durchführung vorbereitender Untersuchungen nach § 165 Abs. 4 BauGB für den Bereich Ostfeld/Kalkofen (Beschluss-Nr. 0231). Die StVV nahm den Bericht über die vorbereitenden Untersuchungen mit Beschluss vom 12.12.2019 zur Kenntnis (Beschluss-Nr. 0621). Ergebnis der Untersuchungen ist, dass die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für einen Satzungsbeschluss für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme vorliegen. Aufgrund der großen Nachfrage nach Wohn- und Arbeitsstätten, die das vorhandene planerische Potential strukturell und bei weitem übersteigt, beabsichtigt der Magistrat der StVV empfehlen, die Entwicklungssatzung förmlich zu beschließen.

II. Bestimmung des entwicklungsunbeeinflussten Anfangswerts der Grundstücke im künftigen Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“ durch den Gutachterausschuss

Zwecks Bestimmung des entwicklungsunbeeinflussten Anfangswerts der Grundstücke im künftigen Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“ fertigte der Gutachterausschuss für Immobilienwerte für den Bereich der Landeshauptstadt Wiesbaden am 18.07.2017 das Gutachten 17-2017 („**Wertermittlungsgutachten**“) aus. Für sogenanntes „begünstigtes“ Agrarland ermittelte der Gutachterausschuss einen Anfangswert von EUR 12/m² für die Gemarkung Erbenheim und EUR 10/m² für die Gemarkung Kastel/Amöneburg. In dem Gutachten wird die Ermittlung des Anfangswerts für begünstigtes Agrarland wie folgt wiedergegeben:

„Beim Grundstücksverkehr im Entwicklungsbereich bestimmt sich der Grundstückspreis nach einem von der beabsichtigten Entwicklung unbeeinflussten Wert, der sich nach der zum Bewertungsstichtag gegebenen Qualifizierung der Flächen als „besondere Flächen der Landwirtschaft“ bemisst, d.h. nach dem außerlandwirtschaftlichen Verkehrswert („begünstigtes Agrarland“).

Für die im Projektgebiet liegenden land- und forstwirtschaftlichen Flächen geht der Gutachterausschuss von den ermittelten Mittelwerten der innerland- und forstwirtschaftlichen Vergleichspreise in den Gemarkungen aus und berücksichtigt, aufgrund der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, eine Steigerung um das 2,1 fache des innerlandwirtschaftlichen Bodenpreises („begünstigtes Agrarland“).

Gutachten 17-2017, S. 13.

Die rechtlichen Erwägungen, auf denen diese Ermittlung beruht, werden zuvor im Gutachten näher erläutert. Danach ging der Gutachterausschuss ungeachtet des

Umstandes, dass § 4 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken („**Wertermittlungsverordnung 1988**“ oder „**WertV 1988**“) nicht mehr gilt, von einem Weiterleben des darin anerkannten Entwicklungszustandes der „besonderen Flächen der Landwirtschaft“ aus. Dies ergebe sich aus der Begründung zu dem nunmehr geltenden § 5 Abs. 1 der zum 01.07.2010 in Kraft getretenen Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken („**Immobilienwertverordnung**“ oder „**ImmoWertV**“).

III. Schreiben der Rechtsanwaltskanzlei Schönefelder, Ziegler, Lehnert

Mit Schreiben vom 03.03.2020 wandte sich die Rechtsanwaltskanzlei Schönefelder, Ziegler, Lehnert namens und im Auftrag von Eigentümern von Grundstücken im künftigen Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“ an den Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Wiesbaden und forderte ihn auf, das Verfahren zur Aufstellung der Entwicklungssatzung einzustellen. Die Forderung wird unter anderem mit der nach § 169 Abs. 4 BauGB angeblich erforderlichen Entschädigung zum Bauerwartungslandpreis begründet, die den betroffenen Eigentümern nicht angeboten worden sei. Zur Begründung dieser Rechtsauffassung wird zum einen auf ein Rechtsgutachten von *Prof. Dr. Wolff* (Universität Bayreuth) („**Rechtsgutachten**“) verwiesen, das dieser anlässlich einer Entwicklungsmaßnahme in München erstellt hatte. Zum anderen wird auf einen vom Gutachter stammenden juristischen Aufsatz verwiesen, in dem ebenfalls die Bedeutung von § 169 Abs. 4 BauGB für die Wertermittlung von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken in Entwicklungsbereichen näher beleuchtet wird.

IV. Fragestellung

Mit Blick auf das Schreiben der Rechtsanwaltskanzlei Schönefelder, Ziegler, Lehnert vom 03.03.2020 ist Noerr LLP von der SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH mit der Prüfung der Frage beauftragt worden, ob der Gutachterausschuss den entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert der landwirtschaftlich genutzten Grundstücke im künftigen Geltungsbereich der Entwicklungsmaßnahme „Ostfeld“ rechtskonform ermittelt hat.

B. Executive Summary

Der Gutachterausschuss hat den entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert der landwirtschaftlich genutzten Grundstücke im künftigen Geltungsbereich der Entwicklungsmaßnahme „Ostfeld“ rechtskonform ermittelt.

Zusammenfassend ist von Folgendem auszugehen:

- Zunächst ist der Gutachterausschuss zutreffend davon ausgegangen, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 169 Abs. 4 BauGB vorliegen. So gibt es land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen im künftigen Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“. Wir unterstellen, dass die von der Rechtsanwaltskanzlei Schönefelder, Ziegler, Lehnert vertretenen Personen Eigentümer von tatsächlich zu land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken genutzten Flächen sind. Darüber hinaus sind die Flächen, wie nach § 169 Abs. 4 BauGB erforderlich, in Gebieten belegen, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat. Eine Legaldefinition des Begriffs „innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert“ gibt es zwar weder im Baugesetzbuch noch in der Immobilienwertverordnung. Es kann aber als konsentiert gelten, dass darunter der Wert zu verstehen ist, der sich aus der Veräußerung (nur) unter Landwirten mit Blick auf eine ausschließlich landwirtschaftliche Nutzung ergibt. Der Gutachterausschuss ermittelte in seinem Wertermittlungsgutachten (S. 7), dass für die land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen im Geltungsbereich der Entwicklungssatzung lediglich innerlandwirtschaftliche Verkehrswerte bestehen.
- Umstritten ist die Bedeutung der von § 169 Abs. 4 BauGB angeordneten Rechtsfolge. § 169 Abs. 4 BauGB erklärt § 153 Abs. 1 BauGB mit der Maßgabe für anwendbar, dass der Wert maßgebend ist, der in vergleichbaren Fällen im gewöhnlichen Geschäftsverkehr auf dem allgemeinen Grundstücksmarkt dort zu erzielen wäre, wo keine Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen sind. Diese Rechtsfolgenanordnung ist bei einer streng am Wortlaut orientierten Auslegung problematisch, weil es keine Fälle gibt, in denen Grundstücke, die rein landwirtschaftlich genutzt werden und die keinen vom innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichenden Verkehrswert haben, dennoch zu einem anderen Wert verkauft werden. Das sich aus dem unklaren Wortlaut ergebende Bedeutungsvakuum wird durch zwei konkurrierende Positionen auszufüllen versucht. Die herrschende Auffassung meint in Anknüpfung an § 4 Abs. 1 WertV 1988, durch § 169 Abs. 4 BauGB werde eine Einordnung und Entschädigung als „begünstigtes“ Agrarland angeordnet. *Wolff* meint demgegenüber, dass sich insbesondere aus der Gesetzgebungshistorie ergebe, dass eine Entschädigung zum Bauerwartungslandpreis zu erfolgen habe.

- Im Wertgutachten wird zu Recht von einer Entschädigung zum Preis für „begünstigtes“ Agrarland ausgegangen. Maßgeblich ist im Ausgangspunkt zunächst, dass auch nach der geltenden Immobilienwertverordnung eine Differenzierung zwischen „reinem“ und „begünstigten“ Agrarland nach wie vor zulässig ist, obwohl sich diese Kategorien *expressis verbis* nur in § 4 Abs. 1 WertV 1988 finden. Allerdings wird – worauf auch im Wertermittlungsgutachten hingewiesen wird – in der Begründung der nunmehr geltenden Immobilienwertverordnung explizit darauf hingewiesen, dass an diese Kategorien nach wie vor angeknüpft werden kann. Die Immobilienwertverordnung ist insbesondere über § 4 Abs. 3 ImmoWertV für eine Ausdifferenzierung der in § 5 ImmoWertV aufgeführten Entwicklungszustände offen. Das geltende Recht steht einem „Weiterleben“ der in § 4 Abs. 1 WertV 1988 enthaltenen Kategorien von Entwicklungszuständen also nicht entgegen.
- Darüber hinaus ergibt sich aus der Gesetzeshistorie eindeutig, dass der Gesetzgeber die Praxis, Landwirte zum Preis für „begünstigtes“ Agrarland zu entschädigen, goutierte. Die Gesetzesmaterialien aus dem Jahr 1971, als das Städtebauförderungsgesetz verabschiedet wurde, sind insofern zwar noch unergiebig. Aus ihnen ergibt sich lediglich, dass der Gesetzgeber eine Privilegierung der Land- und Forstwirte beabsichtigte. Er legte sich dabei aber nicht fest, wie weit diese Privilegierung reichen sollte. Spätestens mit In-Kraft-Treten der Wertermittlungsverordnung 1988 etablierte sich die Praxis, Landwirte zu Preisen für „begünstigtes“ Agrarland zu entschädigen. Insbesondere das Oberlandesgericht Frankfurt befürwortete eine derartige Entschädigung. Trotz dieser Praxis nahm der Gesetzgeber die Überarbeitung des § 169 Abs. 4 BauGB im Jahr 1993 nicht zum Anlass, diese Praxis zu unterbinden. Seinerzeit strich er den bis dahin in § 169 Abs. 4 BauGB enthaltenen Einschub „in den Gebieten, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat“, wobei diese Änderung rund ein- einhalb Jahre wieder zurückgenommen wurde. Im Gegenteil verwies er damals in der Gesetzesbegründung darauf, dass sich der Anfangswert für die Grundstücke im Entwicklungsbereich „nach den in § 4 Abs. 1 bis 4 der Wertermittlungsverordnung genannten Entwicklungsstufen“ zu richten habe (BT-Drs. 12/4340, S. 21 f.). Wäre die These von *Wolff* zutreffend, der Gesetzgeber habe eine Entschädigung mindestens zum Bauerwartungslandpreis gewollt, hätte er in der zitierten Passage in der Begründung zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.04.1993 lediglich auf § 4 Abs. 2 bis 5 WertV 1988 verwiesen. Denn eine Entschädigung als „reines“ Agrarland ist nach Auffassung von *Wolff* schlechterdings ausgeschlossen. Der Gesetzgeber verwies jedoch gerade auch auf § 4 Abs. 1 WertV 1988. Selbst wenn man demnach davon ausgehen sollte, der historische Gesetzgeber des Jahres 1971

habe eine Entschädigung allein zum Bauerwartungslandpreis gewollt – *quod non* –, so hätte sich dieser Wille zwischenzeitlich gewandelt.

- Auf der Grundlage des sich aus der Gesetzeshistorie ergebenden gesetzgeberischen Willens lässt sich § 169 Abs. 4 BauGB zutreffend deuten: Richtiger Weise ist derjenige (fiktive) Entwicklungszustand maßgeblich, der noch am ehesten mit dem tatsächlich gegebenen Entwicklungszustand vergleichbar ist. Nur insofern handelt es sich noch um „vergleichbare Fälle“ i.S.v. § 169 Abs. 4 BauGB. Die Privilegierung bewirkt demnach stets nur, dass ein um eine Entwicklungsstufe höherer Entwicklungszustand fingiert wird.
- Ohne dass es darauf nach dem Vorstehenden noch darauf ankommt, wird der vorstehende Befund, der Gesetzgeber habe eine Entschädigung „nur“ als „begünstigtes“ Agrarland i.S.v. § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 gewollt, durch die Feststellung plausibilisiert, dass eine Entschädigung zum Bauerwartungslandpreis verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen wäre. Mit der in § 169 Abs. 4 BauGB enthaltenen Privilegierung geht zunächst unstreitig eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem einher: Die auf die gleiche Art und Weise durch die Entwicklungssatzung Betroffenen werden ungleich behandelt, indem Land- und Forstwirte, anders als die anderen Grundstückseigentümer, nicht entsprechend des tatsächlich gegebenen Entwicklungszustandes ihrer Grundstücke entschädigt werden. Diese Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem lässt sich zunächst nicht mit der Erwägung rechtfertigen, eine auf einer Fiktion aufbauende Privilegierung liege gar nicht vor, weil die fraglichen Flächen aufgrund der Entwicklungsmaßnahme tatsächlich mehr wert seien. Schon aus § 169 Abs. 4 BauGB ergibt sich unmittelbar, dass die durch eine Entwicklungsmaßnahme bewirkte Werterhöhung gerade keine Rolle spielen soll. Dann kann sie aber offensichtlich nicht zugleich als Rechtfertigung für eine Privilegierung herangezogen werden.
- Neben der Sache liegt auch der Einwand, durch eine Preiskontrolle nach dem Grundstücksverkehrsgesetz würden die Preise landwirtschaftlich genutzter Flächen künstlich niedrig gehalten. Aus §§ 8, 9 Abs. 3 GrStVG ergibt sich, dass in vielen praxis- und wirtschaftsrelevanten Konstellationen überhaupt keine Preisprüfung stattfindet. Dies gilt namentlich für den Fall, dass sich landwirtschaftliche Flächen zu Bauerwartungsland, Rohbauland oder baureifes Land i.S.v. § 5 ImmoWertV wandeln und sodann veräußert werden. In den (wenigen) Fällen, in denen eine Preisprüfung durchzuführen ist, handelt es sich zudem lediglich um eine grobmaschige Willkürprüfung. Im Übrigen ergibt sich aus §§ 5 und 6 ImmoWertV, dass rechtliche Umstände, die Auswirkungen auf die Wertigkeit eines Grundstücks haben, stets bei der Wertermittlung berücksichtigt werden müssen. Wenn etwa nach § 6 Abs. 1 ImmoWertV das geltende

Bauplanungsrecht bei der Wertermittlung mit zu berücksichtigen ist, so ist nicht ersichtlich, warum die Auswirkungen des Grundstücksverkehrsgesetz unberücksichtigt bleiben sollten. Wenn und soweit das Grundstücksverkehrsgesetz den Wert einer landwirtschaftlich genutzten Flächen beeinflusst, so wird demnach nicht ein objektiv richtiger Verkehrswert „verfälscht“, sondern der durch das Grundstücksverkehrsgesetz beeinflusste Verkehrswert ist der „objektiv“ richtige.

- Die fiktive „Höherstufung“ um zwei Stufen von Entwicklungszuständen lässt sich schließlich nicht mit der Behauptung rechtfertigen, den Landwirten werde im Fall des Einzugs ihrer Grundstücke zugleich die Betriebsgrundlage entzogen. Pauschal von Betriebsgefährdungen auszugehen, dürfte schon deswegen nicht möglich sein, weil Landwirte nicht selten räumlich voneinander getrennte Äcker bewirtschaften. Zu kurz greift ferner die Argumentation, die Zulässigkeit von Entwicklungsmaßnahmen hänge nicht davon ab, ob Zukäufe oder Landtäusche etc. möglich seien. Die Intensität der betriebswirtschaftlichen Betroffenheit ist im Rahmen der spezifisch eigentumsrechtlichen Abwägung, aber auch in der planerischen Abwägung nach § 165 Abs. 3 Satz 2 BauGB zu berücksichtigen. Besonderes Gewicht muss in der Abwägung einer drohenden Existenzvernichtung zukommen. Daher hängt die Rechtmäßigkeit der Entwicklungsmaßnahme auch davon ab, ob das öffentliche Interesse an der Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme auch in Anbetracht unter Umständen erheblicher privater Betroffenheiten überwiegt.
- Der Verweis auf den Umstand, dass bei Land- und Forstwirten immer auch die betrieblichen Grundlagen zumindest tangiert werden, enthält gleichwohl einen wahren Kern: Auch unterhalb der Schwelle der Existenzgefährdung geht eine Entwicklungsmaßnahme für Land- und Forstwirte per se mit einem Eingriff in ihre nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit einher, mag sie auch oftmals gerechtfertigt sein. Diese pauschale Betroffenheit wird man bei sonstigen Grundstückseigentümern in dieser Form nicht unterstellen können. Sie rechtfertigt es, Land- und Forstwirte moderat zu privilegieren, indem ihre Flächen als „begünstigtes“ Ackerland eingeordnet werden. Eine darüber hinausgehende Privilegierung wäre aber verfassungsrechtlich nicht mehr zu rechtfertigen.

C. Rechtliche Würdigung

Nach § 169 Abs. 4 BauGB ist auf land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke § 153 Abs. 1 BauGB mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, 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. Während die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift bezogen auf weite Bereiche des in Aussicht genommenen Entwicklungsgebiets unstreitig vorliegen (dazu unter I.), ist die Rechtsfolge aufgrund des schillernden Wortlaut bis heute umstritten. Die Rechtsanwendung durch den Gutachterausschuss hält einer kritischen Würdigung mit Blick auf die Kritik der Rechtsanwaltskanzlei Schönefelder, Ziegler, Lehnerters allerdings stand (dazu unter II.).

I. Tatbestand

Die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 169 Abs. 4 BauGB liegen vor. Bei den hier fraglichen Grundstücken handelt es sich um land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen (dazu unter 1.). Sie liegen zudem in Gebieten, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat (dazu unter 2.)

1. Land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen im Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“

Der Einwand der Rechtsanwaltskanzlei Schönefelder, Ziegler, Lehnerters, Eigentümer seien nach § 169 Abs. 4 BauGB zum Bauerwartungslandpreis zu entschädigen, bezieht sich auf land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen im künftigen Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“. Nach der Legaldefinition in § 201 BauGB ist Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzbuchs insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann, die gartenbauliche Erzeugung, der Erwerbsobstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei. Derartig genutzten Flächen befinden sich im künftigen Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“.

Der Klarheit halber ist darauf hinzuweisen, dass § 169 Abs. 4 BauGB – anders als § 5 Abs. 1 ImmoWertV – auf die tatsächliche Nutzung der Flächen zu land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken abstellt. Wir unterstellen für dieses Gutachten, dass die von der Rechtsanwaltskanzlei Schönefelder, Ziegler, Lehnerters

vertretenen Personen Eigentümer von tatsächlich zu land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken genutzten Flächen sind.

2. Belegenheit der Flächen in Gebieten, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat

§ 169 Abs. 4 BauGB gilt nur in Gebieten, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat. Dort, wo sich ein abweichender, d.h. über dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert liegender Verkehrswert gebildet hat, ist in Anwendung von § 169 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. § 153 Abs. 1 BauGB allein dieser abweichende Verkehrswert maßgeblich.

Vgl. Wolff, DVBl 2017, 1535 (1540); Schlichter/Roeser, in: Schlichter u.a. (Hrsg.), Berliner Kommentar zum BauGB, 1. Lfg. 2002, § 169 Rn. 22, unter Verweis auf Nds. OVG, Urteil vom 15. Dezember 1977 – I A 311/74 –, NJW 1979, 1316.

Gemessen am einschlägigen rechtlichen Maßstab (dazu unter a)) liegen die landwirtschaftlich genutzten Flächen im Geltungsbereich der Entwicklungssatzung „Ostfeld“ in Gebieten, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat (dazu unter b)).

a) Rechtlicher Maßstab

Die Voraussetzung, dass die fraglichen Grundstücken in Gebieten liegen müssen, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat, geht von einer Dichotomie des innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerts und eines hiervon abweichenden Verkehrswerts aus. Der abweichende Verkehrswert wird auch „außerlandwirtschaftlicher“ oder „gewöhnlicher“ Verkehrswert genannt.

Eine Legaldefinition des Begriffs „innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert“ gibt es weder im Baugesetzbuch noch in der Immobilienwertverordnung. Es kann aber als konsentiert gelten, dass darunter der Wert zu verstehen ist, der sich aus der Veräußerung (nur) unter Landwirten mit Blick auf eine ausschließlich landwirtschaftliche Nutzung ergibt. Der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert zeichnet sich dementsprechend dadurch aus, dass er nicht durch eine irgendwie geprägte Bauerwartung beeinflusst wird.

BGH, Beschluss vom 27. April 2001 – BLw 14/00 –, Rn. 7, juris (in Bezug auf § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG); ferner Kleiber, DVBl 1994, 726 (729); DVBl 2017, 1535 (1539); Schlichter/Roeser, in: Schlichter u.a. (Hrsg.), Berliner Kommentar zum BauGB, 1. Lfg. 2002, § 169 Rn. 22.

Abweichende Verkehrswerte i.S.v. § 169 Abs. 4 BauGB sind gegeben, wenn die Grundstücke auch von Nicht-Landwirten mit der Erwartung erworben und veräußert werden, die Grundstücken in absehbarer Zukunft auch zu außerlandwirtschaftlichen oder außerforstwirtschaftlichen Zwecken nutzen zu können.

Vgl. Wolff, DVBl 2017, 1535 (1539).

Inwieweit der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert und der hiervon abweichende Verkehrswert an § 4 Abs. 1 WertV 1988 anknüpfen, der zwischen „reinem“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 WertV 1988) und „begünstigtem“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988) Ackerland differenziert, ist umstritten. Mit Blick auf die hier interessierende Vorgabe, dass die fraglichen Grundstücke in Gebieten liegen müssen, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat, ist diese Frage indes ohne Belang.

b) Anwendung auf den vorliegenden Sachverhalt

Der Gutachterausschuss ermittelte zunächst Kaufpreise für „innerlandwirtschaftliche“ Flächen in den Gemarkungen Erbenheim und Kastel im Wege des Vergleichsverfahrens nach § 15 ImmoWertV. Je Gemarkung konnten neun Verkaufsvorgänge in den Jahren 2010 bis 2015 bzw. 2017 identifiziert werden. Die so ermittelten Werte wurden den Kaufpreisen für „außerland- und außerforstwirtschaftliche“ Flächen „im Stadtbereich Wiesbaden“ gegenübergestellt (Wertermittlungsgutachten, S. 11). Der Gutachterausschuss konnte also keine „außerland- und außerforstwirtschaftlichen“ Flächen innerhalb des künftigen Geltungsbereichs der Entwicklungssatzung „Ostfeld“ identifizieren. Dementsprechend heißt es an anderer Stelle in dem Wertermittlungsgutachten explizit:

„Die Analyse der Kaufpreissammlung sowie die Planungshistorie hat für das Entwicklungsgebiet ergeben, dass für keinen Bereich eine Bauerwartung vorgelegen hat und sich – unabhängig von der Bauleitplanung – auch kein Teilmarkt mit erhöhten Bodenpreisen gebildet hat.“

Wertermittlungsgutachten, S. 7.

Diese Feststellung erscheint nicht zuletzt vor dem Hintergrund plausibel, dass die fraglichen Flächen im maßgeblichen Flächennutzungsplan 2010 als landwirtschaftlich zu nutzende Flächen dargestellt werden (Wertermittlungsgutachten, S. 7).

Demnach ist davon auszugehen, dass die Grundstücke in Gebieten belegen sind, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat.

II. Rechtsfolge

Als Rechtsfolge schreibt § 169 Abs. 4 BauGB die Anwendung der Vorschrift des § 153 Abs. 1 BauGB unter der Maßgabe vor, dass der Wert maßgeblich ist, der in vergleichbaren Fällen im gewöhnlichen Geschäftsverkehr auf dem allgemeinen Grundstücksmarkt dort zu erzielen wäre, wo keine Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen sind. Der schillernde Wortlaut hat dazu beigetragen, dass der genaue Gehalt der Rechtsfolgenanweisung bis heute umstritten ist (dazu unter 1.). Das Wertermittlungsgutachten hält einer kritischen Würdigung in rechtlicher Hinsicht indes stand. Im Ausgangspunkt ist zunächst festzuhalten, dass auch nach der geltenden Immobilienwertverordnung eine Differenzierung im Sinne von § 4 Abs. 1 WertV 1988 zwischen „reinem“ und „begünstigten“ Agrarland zulässig und geboten ist (dazu unter 2.). Aus einer Analyse der Gesetzesmaterialien aus dem Jahr 1971 ergibt sich, dass der Gesetzgeber durchaus eine Privilegierung der Land- und Forstwirte beabsichtigte, allerdings ohne sich festzulegen, wie weit diese Privilegierung reicht. Unzweifelhaft ergibt sich aus der Gesetzeshistorie aber auch, dass der Gesetzgeber im Jahr 1993 einer Einordnung und Entschädigung als „begünstigtes“ Agrarland für mit in § 169 Abs. 4 BauGB in Einklang stehend betrachtete und dies auch nicht ändern wollte. Selbst wenn man demnach davon ausgehen sollte, der historische Gesetzgeber des Jahres 1971 habe eine Entschädigung allein zum Bauerwartungslandpreis gewollt – *quod non* –, so hätte sich dieser Wille mittlerweile gewandelt (dazu unter 3.). Auf der Grundlage des sich aus der Gesetzeshistorie ergebenden gesetzgeberischen Willens lässt sich § 169 Abs. 4 BauGB zutreffend deuten: Richtiger Weise ist derjenige (fiktive) Entwicklungszustand maßgeblich, der noch am ehesten mit dem tatsächlich gegebenen Entwicklungszustand vergleichbar ist. Nur insofern handelt es sich noch um „vergleichbare Fälle“ i.S.v. § 169 Abs. 4 BauGB. Die Privilegierung bewirkt demnach stets nur, dass ein um eine Entwicklungsstufe höherer Entwicklungszustand fingiert wird (dazu unter 4.). Ohne dass es darauf nach dem Vorstehenden noch darauf ankäme, ist schließlich darauf hinzuweisen, dass eine Entschädigung zum Bauerwartungslandpreis verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen wäre (dazu unter 5.). Der Befund, der Gesetzgeber habe eine Entschädigung „nur“ als „begünstigtes“ Agrarland i.S.v. § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 gewollt, erscheint auch vor diesem Hintergrund plausibel.

1. Problemaufriss

Der Wortlaut von § 169 Abs. 4 BauGB ist in der Literatur als sibyllinisch bezeichnet worden.

Kleiber, DVBl 1994, 726 (730).

Dieses Verdikt bezieht sich vor allem auf die Rechtsfolgenanordnung. Im Ausgangspunkt gilt § 153 Abs. 1 BauGB, demzufolge bei der Bemessung der Entschädigungsleistung Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Entwicklung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind, nur insoweit berücksichtigt werden können, als der Betroffene diese Werterhöhungen durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt hat. Diese Vorgabe wird durch die „Maßgabe“ des § 169 Abs. 4 BauGB modifiziert, indem der Wert maßgebend sein soll, der in vergleichbaren Fällen im gewöhnlichen Geschäftsverkehr auf dem allgemeinen Grundstücksmarkt dort zu erzielen wäre, wo keine Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen sind. Dabei bleibt allerdings unklar, wann einer der „vergleichbaren Fällen im gewöhnlichen Geschäftsverkehr“ vorliegen soll. Insofern zutreffend weist *Wolff* darauf hin, dass es Fälle, in denen Grundstücke, die rein landwirtschaftlich genutzt werden und die keinen vom innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichenden Verkehrswert haben, aber dennoch zu einem anderen Wert verkauft werden, nicht gibt.

Wolff, DVBl 2017, 1535 (1540).

Gäbe es derartige Vergleichsfälle, wäre § 169 Abs. 4 BauGB zudem schon tatbestandlich gar nicht anwendbar, weil die Grundstücke in einem Gebiet lägen, in denen sich ein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hätte (s.o).

Das sich aus dem unklaren Wortlaut ergebende Bedeutungsvakuum wird durch zwei konkurrierende Positionen auszufüllen versucht, wobei die Deutungen unmittelbar Auswirkung auf die Kategorisierung des Entwicklungsstandes nach § 5 Abs. 1 ImmoWertV haben, die letztlich für die Höhe der potentiellen Entschädigung entscheidend ist. Um die heute jeweils befürworteten Kategorisierungen besser nachvollziehen zu können, ist es hilfreich, sich zunächst die Stufen der Entwicklungszustände nach der Immobilienwertverordnung und nach der Wertermittlungsverordnung 1988 zu vergegenwärtigen.

ImmoWertV	WertV 1988
1. Flächen der Land- und Forstwirtschaft (§ 5 Abs. 1 ImmoWertV)	1. Flächen der Land- und Forstwirtschaft (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 WertV 1988)
	2. privilegierte Flächen der Land- und Forstwirtschaft (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988)
2. Bauerwartungsland (§ 5 Abs. 2 ImmoWertV)	3. Bauerwartungsland (§ 4 Abs. 2 WertV 1988)
3. Rohbauland (§ 5 Abs. 3 ImmoWertV)	4. Rohbauland (§ 4 Abs. 3 WertV 1988)
4. baureifes Land (§ 5 Abs. 4 ImmoWertV)	5. baureifes Land (§ 4 Abs. 4 WertV 1988)

Die herrschende Auffassung meint in Anknüpfung an § 4 Abs. 1 WertV 1988, durch § 169 Abs. 4 BauGB werde eine Einordnung und Entschädigung als „begünstigtes“ Agrarland angeordnet. Zwar sehe § 5 Abs. 1 ImmoWertV einen derartigen Entwicklungszustand nicht mehr vor, allerdings könne die in § 4 Abs. 1 WertV 1988 enthaltene Differenzierung zwischen „reinen Flächen der Land- und Forstwirtschaft“ und „besonderen Flächen der Land- und Forstwirtschaft“ nach wie vor Geltung verlangen.

Schmidt-Eichstaedt, in: Brügelmann (Hrsg.), BauGB Kommentar, 112. Lfg. 2019, § 169 Rn. 49; ferner wohl auch Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), BauGB Kommentar, 135. EGL 2019, § 169 Rn. 70; für eine Einordnung und Entschädigung als „begünstigtes“ Agrarland noch unter der Geltung der Wertermittlungsverordnung 1988 OLG Frankfurt, Urteil vom 26. März 2007 – 100 U 5/96 (Baul) –, Rn. 40, juris; Bbg. OLG, Urteil vom 29. Juni 2000 – 5 U 257/98 –, Rn. 53, juris.

Diese Position wird auch im Wertermittlungsgutachten (S. 8 f.) vertreten und angewendet.

Wolff meint demgegenüber, insbesondere aus der Gesetzgebungshistorie ergebe sich, dass schon der historische Gesetzgeber eine weiterreichende Privilegierung der Land- und Forstwirte gewollt habe. § 169 Abs. 4 BauGB sei dahingehend auszulegen, dass der Erwerb bzw. die Entschädigung für die Ent-

eignung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke zum Bauerwartungslandpreis zu erfolgen habe.

Wolff, DVBl 2017, 1535 (1542).

Dies gelte nicht erst, aber jedenfalls seit Außerkrafttreten der Wertermittlungsverordnung 1988, weil die seitdem geltende Immobilienwertverordnung den auf § 169 Abs. 4 BauGB zugeschnittenen Entwicklungszustand der privilegierten Flächen der Land- und Forstwirtschaft (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988) nicht mehr kenne.

2. Möglichkeit der differenzierenden Behandlung von Agrarland nach der Immobilienwertverordnung

Im Ausgangspunkt ist festzuhalten, dass die geltende Immobilienwertverordnung einer differenzierenden Behandlung von Agrarland entgegen der Auffassung von *Wolff* (Rechtsgutachten, S. 34) nicht entgegensteht.

Zwar differenziert § 5 Abs. 1 ImmoWertV, anders als § 4 Abs. 1 WertV, nicht mehr zwischen „reinem“ und „privilegierten“ Agrarland. Indes heißt in der Begründung der Immobilienwertverordnung explizit:

„Unter der lediglich redaktionell geänderten Überschrift übernimmt Absatz 1 (Flächen der Land- und Forstwirtschaft) weitgehend den bisherigen § 4 Absatz 1 Nummer 1 WertV. Er umfasst, da der bisherige § 4 Absatz 1 Nummer 2 WertV nicht übernommen wird (vgl. sogleich unten), sämtliche land- oder forstwirtschaftlich nutzbare Flächen, die nicht Bauerwartungsland, Rohbauland oder baureifes Land sind, und ist dementsprechend weiter gefasst als der bisherige § 4 Absatz 1 Nummer 1 WertV.

[...] Die typischen Grundstücksmerkmale einer land- oder forstwirtschaftlichen Fläche werden nun durch den neuen Absatz 1 ausreichend erfasst. Eine differenzierte Behandlung des Agrarlands entsprechend seiner jeweiligen Wertigkeit wie nach geltendem Recht bleibt im Übrigen zulässig. Dies wird durch den neuen § 4 Absatz 3 verdeutlicht (vgl. dazu im Einzelnen die Begründung zu § 4 Absatz 3).“

BR-Drs. 171/10, S 40.

Aus der Verordnungsbegründung ergibt sich zunächst, dass der früher in § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 aufgeführte Entwicklungszustand nunmehr von § 5 Abs. 1 ImmoWertV erfasst wird. Weiter ergibt sich aus der Verordnungsbegründung aber auch, dass eine differenzierte Behandlung des Agrarlands entsprechend seiner jeweiligen Wertigkeit wie nach geltendem Recht zulässig

bleibt. Insofern wird in der Verordnungsbegründung sodann auf die Begründung zu § 4 Abs. 3 ImmoWertV verwiesen. Nach dieser Vorschrift können neben dem Entwicklungszustand bei der Wertermittlung weitere Umstände berücksichtigt werden. In der Begründung zu § 4 Abs. 3 ImmoWertV werden in der Vorschrift

„namentlich stadtentwicklungspolitisch relevante Gebietskulissen bzw. Rahmenbedingungen aufgegriffen.“

BR-Drs. 171/10, S 37.

Der Ordnungsgeber wollte also die unter der Wertermittlungsverordnung 1988 mögliche differenzierende Behandlung von Agrarland spezifisch mit Blick auf „stadtentwicklungspolitisch relevante Gebietskulissen bzw. Rahmenbedingungen“ weiterhin ermöglichen.

Nicht nur vor diesem Hintergrund erstaunt der – indes nicht näher erläuterte – Einwand von *Wolff*, die in § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 aufgelisteten Merkmale, die Ackerland zu privilegiertem Ackerland werden ließen, seien nicht Faktoren, wegen derer Gebiete für Entwicklungsmaßnahme in Betracht kämen.

Vgl. Wolff, DVBl 2017, 1535 (1542 f.).

Dieser Einwand liegt auch deswegen neben der Sache, weil § 169 Abs. 4 BauGB – wie *Wolff* selbst konstatiert – die Fiktion eines bestimmten, tatsächlich nicht gegebenen Entwicklungszustandes anordnet. Insofern kann es von vornherein nicht darauf ankommen, ob in § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 Merkmale aufgelistet werden, aufgrund derer Gebiete für Entwicklungsmaßnahme in Betracht kommen.

Ungeachtet dessen liegt auf der Hand, dass die Fiktion des Entwicklungszustandes „privilegiertes Ackerland“ den tatsächlichen Verhältnissen – es handelt sich tatsächlich stets um „reines Ackerland“, ansonsten wäre § 169 Abs. 4 BauGB gar nicht anwendbar – in jedem Fall näher kommt als die Fiktion „Bauerwartungsland“. Die in § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 genannten Faktoren – landschaftliche oder verkehrliche Lage der Flächen, ihre Funktion und ihre Nähe zu Siedlungsgebieten – sind genau diejenigen Aspekte, die Flächen für eine Entwicklungsmaßnahme interessant machen.

So auch das Oberlandesgericht Frankfurt (Urteil vom 26. März 2007 – 100 U 5/96 (Baul) –, Rn. 40, juris) spezifisch in Bezug auf das hoch verdichtete Rhein-Main-Gebiet.

Der Anknüpfung an die Differenzierung zwischen „reinem“ und „begünstigtem“ Agrarland kann schließlich entgegen der Darstellung von *Wolff* (Rechtsgutachten, S. 33, 35) nicht entgegen gehalten werden, auch für „begünstigtes“ Agrarland seien noch innerlandwirtschaftliche Verkehrswerte entrichtet worden, eine Entschädigung zu diesem Wert könne dementsprechend nicht von § 169 Abs. 4 BauGB angeordnet worden sein. § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 stellt schon seinem Wortlaut nach explizit nicht nur darauf ab, dass sich die fragliche Fläche für außerlandwirtschaftliche oder außerforstwirtschaftliche Nutzungen eignet, sondern auch darauf, dass insofern im gewöhnlichen Geschäftsverkehr eine dahingehende Nachfrage tatsächlich besteht. Diese tatsächlich vorhandene Nachfrage schließt eine Einordnung als rein innerlandwirtschaftliche Fläche aus. Denn der Wert wird gerade nicht (mehr) ausschließlich mit Blick auf eine landwirtschaftliche Nutzung ermittelt.

3. Gesetzeshistorie und gesetzgeberischer Wille

Für die Auffassung, der Erwerb bzw. die Entschädigung für die Enteignung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke habe zum Wert für Bau-erwartungsland zu erfolgen, wird zunächst der sich aus der Gesetzeshistorie ergebende gesetzgeberische Wille ins Feld geführt.

Ausführlich Wolff, Rechtsgutachten, S. 13 ff.

§ 164 Abs. 4 BauGB entspricht seinem Wortlaut nach § 57 Abs. 7 StBauFG. Diese Norm war schon im Gesetzgebungsverfahren Gegenstand ausführlicher Beratungen. Der Regierungsentwurf zu § 48 Abs. 5 StBauFG-E – der später im Gesetzgebungsverfahren zu § 57 Abs. 7 StBauFG werden sollte – sah eine Ermächtigung des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen vor, unter angemessener Berücksichtigung der besonderen Belange der Land- und Forstwirtschaft in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Bundesrates Vorschriften über die Mindesthöhe des Verkehrswertes landes- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke in städtebaulichen Entwicklungsbereichen aufzunehmen.

BT-Drs. VI/510, S. 19.

Zur Begründung hieß es insbesondere, es solle klargestellt werden, dass der „Verkehrswert“ und nicht der „landwirtschaftliche Nutzwert“ maßgebend sein soll.

BT-Drs. VI/510, S. 49.

Der Bundesrat stand dem Entwurf kritisch gegenüber. Er sprach sich insbesondere dafür aus, gesetzlich festzulegen, dass bei einem Erwerb von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken von einem Preis für vergleichbares Bauerwartungsland auszugehen sei. Der Bundesrat begründet seinen Änderungsvorschlag wie folgt:

„Die Grundstückseigentümer im Entwicklungsgebiet, die ihren gesamten Landbesitz aus Gründen aufgeben müssen, die anders als im Sanierungsgebiet mit dem bisherigen Zustand des Gebiets nichts zu tun haben, bringen ein größeres Opfer als die Eigentümer im Sanierungsgebiet. Es erscheint deshalb angebracht, die Entschädigung insoweit zu differenzieren. Da nur der Preis für vergleichbare Bauerwartungsland vorgesehen ist, können spekulativ überhöhte Preise bei dieser Regelung auch nicht gefordert werden.“

BT-Drs. VI/510, S. 66 f.

Die Bundesregierung lehnte eine Änderung ihres Gesetzesentwurfs ab und begründete dies wie folgt:

„Der Änderungsvorschlag bedeutet, daß den Eigentümern land- oder forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke, die noch nicht Bauerwartungsland sind, eine höhere Entschädigung als der Wert, wie er sonst im Rahmen des Gesetzesentwurfs bei Enteignungen maßgeblich ist, zuerkannt werden soll. Es erscheint nicht möglich, zugunsten einer bestimmten Gruppe von Betroffenen eine höhere Entschädigung vorzusehen. Das würde dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes nicht entsprechen. Zudem wäre auch Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 GG verletzt, der vorschreibt, daß die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen ist. Dieser Verfassungsgrundsatz gestattet es nicht, als Entschädigung für den Rechtsverlust einem Entschädigungspflichtigen über den Wert des Grundstückes wesentlich hinausgehende Leistungen aufzuerlegen. Im übrigen entspricht es nicht der Ausgleichsfunktion der Enteignungsentschädigung bei der Bemessung der Entschädigung eine Grundstücksqualität zugrunde zu legen, die nicht vorhanden ist.“

BT-Drs. VI/510, S. 76.

Im parlamentarischen Verfahren erhielt die Vorschrift dann ihre finale Fassung. Den Gesetzesmaterialien zufolge leiteten den Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen folgende Überlegungen:

„Abs. 4 in der vom Ausschuss erarbeiteten Fassung bestimmt nunmehr, dass auf die Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen für land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke die Grundsätze des § 23 StBauFG [jetzt § 153 Abs. BauGB] Anwendung finden. Zugrunde zu legen ist mithin stets

*der nach Maßgabe des § 23 Abs. 2 StBauFG [jetzt § 153 Abs. 1 BauGB] modifizierte Verkehrswert (§ 141 BBauG [jetzt § 194 BauGB]), der sich im gewöhnlichen Geschäftsverkehr in dem Entwicklungsbereich für das zu bewertende oder für gleichartige Grundstücke bereits gebildet hat. Der Ausschuss musste zugleich eine Regelung auch für den Fall vorsehen, dass sich in einzelnen Gebieten auf dem allgemeinen Grundstücksmarkt kein Verkehrswert im Sinne des § 141 BBauG [jetzt § 194 BauGB] entwickeln konnte, weil Grundstücke ausschließlich von Landwirten zu land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken veräußert wurden. **Der diesen Rechtsgeschäften zugrunde liegende sogenannte innerlandwirtschaftliche Verkehrswert soll bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen außer Betracht bleiben. In derartigen Fällen ist der maßgebende Grundstückswert vielmehr durch Heranziehung der Verkehrswerte in vergleichbaren Gebieten zu ermitteln, in denen keine Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen sind.***

BT-Drs. VI/2204, S. 23 (Hervorh. d. Verf.; zitiert nach Schmidt-Eichstaedt, in: Brügelmann (Hrsg.), BauGB Kommentar, 112. Lfg. 2019, § 169 Rn. 44).

Die Begründung des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen entscheidet nach der Auffassung von Wolff „alle streitigen Fragen mit hinreichender Deutlichkeit“. Diese Deutlichkeit ergebe aus einer Zusammenschau mit der zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Gesetzes im Jahr 1971 geltenden Rechtslage. Unter Verweis auf Gaenztsch wird darauf hingewiesen, dass sowohl das damals geltende Flurbereinigungsgesetz als auch das Gesetz zur Grundstücksverkehrsgenehmigung (nur) danach unterschieden hätten, ob die landwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks aufrechterhalten werden sollte oder nicht. Dies wird indes sogleich dahingehend eingeschränkt, dass beide Gesetze Ausnahmen für den Fall gekannt hätten, dass die mögliche Verwertung eines Grundstücks, d.h. die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung, im Raum stand. Die „Wertermittlungspraxis“ habe nur zwischen Bauland und Nicht-Bauland unterschieden. Indem sich der Gesetzgeber explizit dafür ausgesprochen habe, nicht den innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert anzuwenden, habe er sich also zwangsläufig dafür ausgesprochen, die betroffenen Grundstücke als Bauland bzw. Bauerwartungsland einzuordnen (Rechtsgutachten, S. 17 f.).

Diese Überlegungen halten einer kritischen Überprüfung nicht stand.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen in seinem schriftlichen Bericht zwar explizit festhält, dass der sogenannte innerlandwirtschaftliche Verkehrswert bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen außer Betracht bleiben solle. Nur für diese Fälle befürwortete der Gesetzgeber die Fiktion eines „höheren“ Entwicklungszustandes und insofern eine Privilegierung der Land- und Forstwirte.

Sie sollte nicht greifen, wenn sich bereits ein höherer Verkehrswert (begünstigtes Agrarland) gebildet hat.

Vgl. etwa Kleiber, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), BauGB Kommentar, 135. EGL 2019, § 5 ImmoWertV Rn. 24.

Zur Frage, was stattdessen gelten soll, wird aber auch in dem schriftlichen Bericht lediglich der Gesetzeswortlaut wiederholt. Dieser Gesetzeswortlaut ist indes für sich genommen, wie bereits festgestellt, unklar (s.o.). Gegen die Annahme, der Gesetzgeber habe eine Einordnung der Grundstücke als Bauerwartungsland gewollt, spricht jedenfalls, dass der Gesetzgeber den entsprechenden, insofern eindeutigen Änderungsvorschlag des Bundesrates nicht aufgriff, obwohl ihm dies ohne weiteres möglich gewesen wäre. Letztlich drängt sich aus der Gesamtschau der Gesetzesmaterialien der Eindruck auf, der Gesetzgeber habe die Frage, welcher Verkehrswert statt des innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert gelten soll, durch Verwendung eines sibyllinischen Wortlauts bewusst offen lassen wollen, um ihre Beantwortung der Praxis zu überlassen. Die Fassung des Gesetzes dürfte mithin gewählt worden sein, um sich nicht zwischen den Positionen der Bundesregierung und des Bundesrates entscheiden zu müssen.

Aus der seinerzeit geltenden Rechtslage hinsichtlich der Ermittlung von Grundstückswerten ergibt sich entgegen der Darstellung von *Wolff* nichts anderes. Ungeachtet des Umstandes, dass das in Bezug genommene Flurbereinigungsgesetz und das Gesetz zur Grundstücksverkehrsgenehmigung, wie *Wolff* selbst konstatiert, Ausnahmen für den Fall kannten, dass die mögliche Verwertung eines Grundstücks, d.h. die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung, im Raum stand, ist der Verweis auf diese Gesetze schon deswegen irreführend, weil sie nicht für die Wertbestimmung von Immobilien maßgeblich waren. Während des parlamentarischen Verfahrens im Jahr 1971 für die Wertermittlung von Immobilien maßgeblich war vielmehr die Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung des Verkehrswertes von Grundstücken („**Wertermittlungsverordnung 1961**“ oder „**WertV 1961**“) vom 07.08.1961 (BGBl. I S. 1183), eine Vorgängerverordnung der Wertermittlungsverordnung 1988.

Die Wertermittlungsverordnung 1961 enthielt keine Vorschrift zu bestimmten Entwicklungszuständen. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 WertV 1961 waren bei der Wertermittlung vielmehr allgemein alle wertbestimmenden tatsächlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Umstände zu berücksichtigen. Die Wertermittlungsverordnung 1961 spezifizierte mögliche Entwicklungszustände also nicht weiter, ordnete die Berücksichtigung des Entwicklungszustandes als wertbestimmenden Umstand aber gleichzeitig an. Eine dem Einzelfall ange-

messen Berücksichtigung des Entwicklungszustandes von Flächen – auch im Sinne begünstigten Ackerlandes nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 – war also der Sache nach bereits unter der Wertermittlungsverordnung 1961 möglich. Dementsprechend kann die im Jahr 1971 geltende Rechtslage nicht als Beleg dafür herangezogen werden, der Gesetzgeber habe mit dem in § 57 Abs. 7 StBauFG gewählten Wortlaut nur zum Ausdruck bringen können oder wollen, es sei eine Einordnung als Bauerwartungsland vorzunehmen.

Der darüber hinaus erfolgte Verweis von *Wolff* auf eine Wertermittlungspraxis, die angeblich nur zwischen Bauland und Nicht-Bauland unterschieden habe, bleibt unbelegt. Dass eine entsprechende Wertermittlungspraxis bestand, wäre zumindest überraschend. Es ist nicht ersichtlich, warum das Bedürfnis, hinsichtlich der möglichen Entwicklungszustände weiter zu differenzieren, vor dem Jahr 1971 nicht bestanden haben sollte. Dass derartige Differenzierungen jedenfalls vor dem Jahr 1988 auch tatsächlich vorgenommen wurden, bezeugt die Begründung zur Wertermittlungsverordnung 1988, wo es explizit heißt, in § 4 WertV 1988 würde lediglich die bisherige Praxis – die auch schon vor dem Jahr 1971 bestanden haben dürfte – aufgegriffen:

„Schon bisher war die Berücksichtigung des planungsrechtlichen Entwicklungszustands in der Einzelfallpraxis üblich, und in der Praxis zeugen zahlreiche Definitionsversuche von den entsprechenden wissenschaftlichen Bemühen. § 4 greift die bisherige Praxis auf und soll sicherstellen, daß in Zukunft bei jeder Wertermittlung der jeweilige Entwicklungszustand eines Grundstücks nach gleichen Grundsätzen beurteilt wird.“

BR-Drs. 352/88, S. 30.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass sich den älteren, von *Wolff* vereinnahmten Gesetzesmaterialien aus dem Jahr 1971 kein gesetzgeberischer Wille dahingehend entnehmen lässt, dass eine Einordnung der fraglichen Flächen als Bauerwartungsland gewollt war. Letztlich bleiben die Gesetzesmaterialien unergiebig, weil der zuständige Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen zur Begründung des unklaren Gesetzeswortlauts in seinem schriftlichen Bericht lediglich eben diesen Wortlaut wiederholt.

Aufschluss über den gesetzgeberischen Willen geben indes gesetzgeberische Äußerungen aus dem Jahr 1993. Der Gesetzgeber des Jahres 1993 gab einer Anknüpfung an § 4 Abs. 1 WertV 1988 und damit der Möglichkeit einer Einordnung und Entschädigung „nur“ als „begünstigtes“ Agrarland explizit seinen Segen. Insofern ist zunächst zu vergegenwärtigen, dass sich nach Inkrafttreten der Wertermittlungsverordnung 1988 in der Praxis die Auffassung durchsetz-

te, eine Einordnung und Entschädigung als „begünstigtes“ Ackerland i.S.v. § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 sei angemessen.

So auch Wolff, DVBl 2017, 1535 (1541) selbst: „Diese Lehre war verhältnismäßig stark unter der Geltung der WertV 1988...“. Vgl. auch OLG Frankfurt, Urteil vom 26. März 2007 – 100 U 5/96 (Baul) –, Rn. 40, juris; Bbg. OLG, Urteil vom 29. Juni 2000 – 5 U 257/98 –, Rn. 53, juris.

Trotz dieser Praxis nahm der Gesetzgeber die Änderung von § 169 Abs. 4 BauGB im Rahmen des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22.04.1993 (BGBl. I S. 466) – die kurze Zeit darauf wieder rückgängig gemacht wurde – nicht zum Anlass, das Gesetz im Sinne einer Entschädigung zum Bauerwartungslandpreis zu korrigieren bzw. „klarzustellen“. Im Gegenteil sollte § 169 Abs. 4 BauGB lediglich in anderen Hinsicht klarer gefasst werden. Hieraus darf geschlossen werden, dass der historische Gesetzgeber des Jahres 1993 – nachdem die Wertermittlungsverordnung 1988 in Kraft getreten war – erstens eine Entschädigung als „begünstigtes“ Agrarland als mit § 169 Abs. 4 BauGB in Einklang stehend betrachtete und zweitens gegen diese Praxis rechtspolitisch nichts einzuwenden hatte. So heißt es im Rahmen der Gesetzesbegründung zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22.04.1993 dann auch explizit:

„Unter Ausschluß der durch die konkrete Entwicklungsmaßnahme bedingten Werterhöhung kann sich der Anfangswert für die Grundstücke im Entwicklungsbereich nach den in § 4 Abs. 1 bis 4 der Wertermittlungsverordnung genannten Entwicklungsstufen bestimmen.“

BT-Drs. 12/4340, S. 21 f. (Hervorh. d. Verf.).

Wäre die These von *Wolff* zutreffend, der Gesetzgeber habe eine Entschädigung mindestens zum Bauerwartungslandpreis gewollt, hätte der Gesetzgeber in der zitierten Passage der Begründung zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.04.1993 lediglich auf § 4 Abs. 2 bis 5 WertV 1988 (Bauerwartungsland) verwiesen. Denn eine Entschädigung als „reines“ Agrarland ist nach seiner Auffassung schlechterdings ausgeschlossen. Er verwies jedoch gerade auch auf § 4 Abs. 1 WertV 1988.

Dass die im Rahmen des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vorgenommene Änderung – die Streichung des Halbsatzes „dass in den Gebieten, in denen sich kein von dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet hat“ – kurz darauf mit Gesetz vom 14.09.1994 (BGBl. I S. 466) wieder zurückgenommen wurde, hatte inhaltlich nichts mit der im Rahmen der Gesetzesbegründung befürworteten Anknüp-

fung an § 4 WertV 1988 zu tun. Die Rückgängigmachung der Streichung kann dementsprechend auch nicht als Positionierung gegen die Möglichkeit einer Anknüpfung an § 4 Abs. 1 (Nr. 2) WertV 1988 verstanden werden.

Im Ergebnis streitet damit jedenfalls der sich aus der Gesetzeshistorie ergebene „jüngere“ und damit heute maßgebende Wille des Gesetzgebers für die Möglichkeit einer Einordnung und Entschädigung als „begünstigtes“ Agrarland. Selbst wenn man demnach davon ausgehen sollte, der historische Gesetzgeber des Jahres 1971 habe eine Entschädigung allein zum Bauerwartungslandpreis gewollt – *quod non* –, so hätte sich dieser Wille mittlerweile gewandelt.

4. Ratio der Vorschrift

Ist nach einer Analyse der Gesetzeshistorie erstens geklärt, dass der Gesetzgeber zwar eine Privilegierung der Land- und Forstwirte gewollt hat, dass er aber zweitens eine Entschädigung zum Preis von begünstigtem Agrarland nicht hat ausschließen wollen, so wird deutlich, wie der Gesetzgeber die missverständliche Vorgabe, es sei der Wert maßgebend, „der in vergleichbaren Fällen im gewöhnlichen Geschäftsverkehr auf dem allgemeinen Grundstücksmarkt dort zu erzielen wäre, wo keine Entwicklung vorgesehen sind“, nur gemeint haben kann: Land- und Forstwirte sind zwar nicht zu einem Wert entsprechend des tatsächlich gegebenen Entwicklungszustandes zu entschädigen, sondern zu einem höheren Wert, ansonsten handelte es sich nicht um eine Privilegierung. Maßgeblich ist insofern aber stets der (fiktive) Entwicklungszustand, der noch am ehesten mit dem tatsächlich gegebenen Entwicklungszustand vergleichbar ist. Nur insofern handelt es sich noch um „vergleichbare Fälle“ i.S.v. § 169 Abs. 4 BauGB. Die Privilegierung bewirkt demnach stets nur, dass ein um eine Entwicklungsstufe höherer Entwicklungszustand fingiert wird. Weil § 169 Abs. 4 BauGB per se nur dann eingreift, wenn der niedrigste Entwicklungszustand gegeben ist – ansonsten hätte sich ein vom innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert abweichender Verkehrswert gebildet und die Vorschrift wäre nicht anwendbar –, erschöpft sich die Rechtsfolge der Vorschrift darin, für „reines Agrarland“ i.S.v. § 4 Abs. 1 Nr. 1 WertV 1988 den Entwicklungszustand „begünstigtes“ Agrarland i.S.v. § 4 Abs. 1 Nr. 2 WertV 1988 zu fingieren.

5. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Ungeachtet dessen, dass eine Einordnung und Entschädigung als „privilegiertes Ackerland“ nach der Immobilienwertverordnung möglich und vom Gesetzgeber gewollt war und ist, wäre eine Entschädigung zu Bauerwartungsland-

preisen verfassungsrechtlich auch gar nicht zulässig – ohne dass es hierauf nach dem Vorstehenden noch ankommt.

Offensichtlich ist zunächst, dass die von § 169 Abs. 4 BauGB angeordnete Privilegierung eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem mit sich bringt.

So bereits die Bundesregierung im Jahr 1971, vgl. BT-Drs. VI/510, S. 76.

Die auf die gleiche Art und Weise durch die Entwicklungssatzung Betroffenen werden ungleich behandelt, indem Land- und Forstwirte, anders als die anderen Grundstückseigentümer, nicht entsprechend des tatsächlich gegebenen Entwicklungszustandes ihrer Grundstücke entschädigt werden. Dass eine Ungleichbehandlung vorliegt, ist der Sache nach unstrittig. So spricht auch *Wolff* von einer „Privilegierung“, die § 169 Abs. 4 BauGB anordne.

Vgl. etwa Wolff, DVBl 2017, 1535 (1537).

Streitig ist demgegenüber die Frage, ob diese Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. *Wolff* führt im Wesentlichen die folgenden Gründe für eine Privilegierung der Land- und Forstwirte an:

- Der Entschädigungswert selbst sei nicht fiktiv (Rechtsgutachten, S. 28). Die Grundstücke hätten durch den Einbezug der Entwicklungsmaßnahmen tatsächlich einen viel höheren Wert erlangt (dazu unter a).
- Zunächst würden Landwirte von einer Entwicklungsmaßnahme „qualitativ in größerem Umfang erfasst“ (Rechtsgutachten, S. 26). Eine Privilegierung erkläre sich zudem daraus, dass die vollständige Abschöpfung aller Stufen der Wertsteigerung bei sonst keinem anderen „Instrument“ vorkomme (Rechtsgutachten, S. 28) (dazu unter b)).
- Bei den landwirtschaftlich genutzten Grundstücken gebe es staatliche Einschränkungen des freien Handels, um landwirtschaftliche Betriebe zu schützen. Der Staat trage also selbst eine Verantwortung dafür, dass der Wert dieser Grundstücke so weit vom Wert anderer Grundstücke abweiche (dazu unter c)). Verwiesen wird insofern § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdStVG.

Wolff, DVBl 2017, 1535 (1540).

Es sei nun – so *Wolff* –

„sehr ungerecht, wenn der Staat mit staatlichen Mitteln dafür sorgen würde, dass der Wert von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken

deshalb niedrig bliebe, weil er über das Grundstücksverkehrsgesetz faktisch dafür sorgen würde, dass die Grundstücke nur zum Nutzwert verkauft werden können, er selbst sich dann aber eine Entwicklungsmaßnahme [Anm. d. Verf.: Gemeint sind die Grundstücke.] zu diesem Nutzwert beschaffen kann, um sie unmittelbar danach zu Bauzwecken zu nutzen.“

Rechtsgutachten, S. 26.

- Schließlich wird darauf verwiesen, dass den Landwirten im Fall des Einzugs ihrer Grundstücke zugleich die Betriebsgrundlage entzogen werde. Die Zulässigkeit von Entwicklungsmaßnahmen hänge aber nicht davon ab, ob Zukäufe oder Landtäusche etc. möglich seien (dazu unter d)).

Keiner der genannten Gründe – die allesamt in den Gesetzesmaterialien keine Erwähnung finden – vermag die fiktive „Höherstufung“ um zwei Stufen von Entwicklungszuständen zu rechtfertigen. Dies gilt selbst dann, wenn man mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG eine Verhältnismäßigkeitsprüfung befürwortet, die sich der Prüfungsdichte nach zurückhält und an einer bloßen Willkürprüfung orientiert.

Vgl. zum Maßstab des Gleichheitssatzes BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 1993 – 1 BvL 38/92 –, BVerfGE 88, 87-103, Rn. 36; ferner Kischel, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 42. Ed. 2019, Art. 3 Rn. 28 ff.

a) Keine Fiktion des Entschädigungswertes

Der Einwand, die Entschädigung zum Bauerwartungslandpreis sei nicht fiktiv, weil die Grundstücke durch den Einbezug der Entwicklungsmaßnahmen tatsächlich einen viel höheren Wert erlangt hätten, liegt offensichtlich neben der Sache. § 169 Abs. 4 BauGB stellt explizit auf den Wert im allgemeinen Grundstücksmarkt dort ab, wo keine Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen sind. Die durch eine Entwicklungsmaßnahme bewirkte Werterhöhung, die nach § 169 Abs. 4 BauGB gerade keine Rolle spielen soll, kann offensichtlich nicht zugleich als Rechtfertigung für eine Privilegierung herangezogen werden.

Zudem ergibt sich die Außerachtlassung der durch eine Entwicklungsmaßnahme verursachten Werterhöhung bereits aus § 153 Abs. 1 BauGB, sie gilt dementsprechend auch für von einer Entwicklungsmaßnahme betroffene Grundstückseigentümer im Entwicklungsbereich, die nicht Land- oder Forstwirte sind. Auch aus diesem Grund kann der Umstand, dass durch eine Entwicklungsmaßnahme verursachte Werterhöhungen

außer Betracht bleiben, nicht als Rechtfertigung für eine Privilegierung herangezogen werden.

b) Keine qualitativ andere Betroffenheit

Nicht tragfähig ist die Darstellung, Land- und Forstwirte seien „qualitativ in größerem Umfang“ betroffen.

Es kann von vornherein nicht allein darauf ankommen, ob und inwiefern Land- und Forstwirte anders oder stärker betroffen sind als sonstige Grundstückseigentümer im Entwicklungsbereich. Maßgeblich muss vielmehr sein, ob Land- und Forstwirte *gemessen an dem tatsächlich gegebenen Entwicklungszustand ihrer Grundstücke* anders oder stärker betroffen sind, denn dieser Entwicklungszustand ist maßgeblich für den Anfangswert der Grundstücke. Gemessen hieran sind Land- und Forstwirte nicht qualitativ anders betroffen. Der größere „Wertsprung“ von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken ist nicht Ausdruck einer Ungleichbehandlung, sondern Folge des Umstandes, dass die landwirtschaftlich genutzten Grundstücke vorher auch tatsächlich weniger wert *sind*. Gemessen an dem tatsächlichen, auch für die übrigen Grundstückseigentümer maßgeblichen Entwicklungszustand der Grundstücke, werden Land- und Forstwirte also gerade nicht schlechter behandelt.

Der Einwand, eine Privilegierung erkläre sich daraus, dass die vollständige Abschöpfung aller Stufen der Wertsteigerung bei sonst keinem anderen Instrument vorkomme, ist ebenso wenig nachvollziehbar.

So auch der Bundesrat im Jahr 1971, vgl. BT-Drs. VI/510, S. 66 f.

Problematisch ist mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG der Vergleich zu einer anderen, von der gleichen Entwicklungsmaßnahme betroffenen Personengruppe, nämlich der betroffenen Grundstückseigentümer, die nicht Forst- oder Landwirte sind. Der Vergleich zu anderen Instrumenten des besonderen Städtebaurechts, namentlich gegenüber dem Instrument der Sanierungsmaßnahme, ist insofern von vornherein ohne Belang.

c) Irrelevanz der Preiskontrolle nach dem Grundstücksverkehrsgesetz

Der weitere Einwand, durch eine Preiskontrolle nach dem Grundstücksverkehrsgesetz würden die Preise für landwirtschaftlich genutzte Flächen künstlich niedrig gehalten und es sei unbillig, dass die Land- und Forstwirte nur zu diesen künstlich „gedeckelten“ Preisen entschädigt würden, hält einer rechtlichen Prüfung ebenfalls nicht stand.

Zunächst ist schon die These unzutreffend, das Grundstücksverkehrsgesetz bewirke eine „Deckelung“ der Preise für landwirtschaftlich genutzte Flächen. Nach § 2 Abs. 1 GrStVG bedürfen die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Grundstücks und der schuldrechtliche Vertrag hierüber der Genehmigung. Die Genehmigung darf u.a. versagt oder durch Auflagen oder Bedingungen eingeschränkt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, dass der Gegenwert in einem groben Missverhältnis zum Wert des Grundstücks steht. Von einem groben Missverhältnis ist in der Regel aber erst auszugehen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den „Wert des Grundstücks“ um mehr als 50% übersteigt, jedoch soll auch in diesem Fall nicht schematisch nach Prozentsätzen, sondern unter Berücksichtigung des Einzelfalls entschieden werden.

Vgl. Kleiber, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), BauGB Kommentar, 135. EGL 2019, § 5 ImmoWertV Rn. 24, m.w.N. zur Rechtsprechung.

Wird das Grundstück für andere als land- oder forstwirtschaftliche Zwecke veräußert, so erfolgt gemäß § 9 Abs. 4 GrStVG aber gerade keine Preiskontrolle. Damit erfolgt eine Preiskontrolle insbesondere dann nicht, wenn sich landwirtschaftliche Flächen zu Bauerwartungsland, Rohbauland oder baureifes Land i.S.v. § 5 ImmoWertV wandeln und sodann veräußert werden. Es kann mithin gerade keine Rede davon sein, Land- und Forstwirte könnten nicht an der Wertentwicklung ihrer Grundstücke partizipieren. Zudem besteht gem. § 8 GrStVG ein Anspruch auf Genehmigungserteilung u.a. dann, wenn ein landwirtschaftlicher oder forstwirtschaftlicher Betrieb geschlossen veräußert wird, ein gemischter Betrieb insgesamt veräußert wird und die land- oder forstwirtschaftliche Fläche nicht die Grundlage für eine selbständige Existenz bietet sowie im Fall von Ersatzlandbeschaffungen. Schließlich soll die Genehmigung, auch wenn ihr Bedenken aus den in § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrStVG aufgeführten Gründen entgegenstehen, nicht versagt werden, wenn dies eine unzumutbare Härte für den Veräußerer bedeuten würde.

Im Ergebnis findet in vielen, praxis- und wirtschaftsrelevanten Konstellationen überhaupt keine Preisprüfung statt. In den (wenigen) Fällen, in denen sie durchzuführen ist, handelt es sich lediglich um eine grobmaschige Willkürprüfung. Von einer „Deckelung“ der Werte landwirtschaftlich genutzter Flächen kann vor diesem Hintergrund keine Rede sein.

Im Übrigen liegt der Hinweis auf eine angeblich unbillige „Deckelung“ der Preise für landwirtschaftlich genutzte Flächen auch deswegen neben der Sache, weil es sich um einen allgemein anerkannten wertermittlungsrechtlichen Grundsatz handelt, dass rechtliche Umstände, die den Wert eines Grundstücks mit beeinflussen, bei der Wertermittlung zu berücksichtigen sind. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 5 Abs. 2 bis 4 ImmoWertV, aber auch aus § 6 ImmoWertV. Wenn etwa nach § 6 Abs. 1 ImmoWertV das geltende Bauplanungsrecht bei der Wertermittlung mit zu berücksichtigen ist, so ist nicht ersichtlich, warum die Rechtswirkungen des Grundstücksverkehrsgesetz unberücksichtigt bleiben sollten. Wenn und soweit das Grundstücksverkehrsgesetz den Wert einer landwirtschaftlich genutzten Flächen beeinflusst, so wird nicht ein objektiv richtiger Verkehrswert „verfälscht“, sondern der durch das Grundstücksverkehrsgesetz beeinflusste Verkehrswert ist der „objektiv“ richtige. Selbst wenn man also in einigen wenigen Konstellationen von einer Wertbeeinflussung durch das Grundstücksverkehrsgesetz ausgehen sollte, so kann die Berücksichtigung dieses Einflusses nicht als Rechtfertigung für eine Privilegierung der Land- und Forstwirte herangezogen werden.

d) Kein Entzug der Grundlage land- und forstwirtschaftlicher Betriebe

Die fiktive „Höherstufung“ um zwei Stufen von Entwicklungszuständen lässt sich schließlich nicht mit der Behauptung rechtfertigen, den Landwirten werde im Fall des Einzugs ihrer Grundstücke zugleich die Betriebsgrundlage entzogen. In diesem Zusammenhang verweist *Wolff* darauf, dass die Zulässigkeit von Entwicklungsmaßnahmen nicht davon abhängt, ob Zukäufe oder Landtäusche etc. möglich seien.

Die Behauptung, der Entzug der Grundstücke im Entwicklungsbereich bedrohe zugleich auch immer die Betriebsgrundlage der Landwirte, ist in dieser Pauschalität nicht nachvollziehbar. Nicht selten bewirtschaften Landwirte räumlich voneinander getrennte Äcker. Losgelöst von den Umständen des Einzelfalls pauschal eine Betriebsgefährdung zu unterstellen, ist daher nicht möglich. In den Gesetzesmaterialien findet sich auch kein Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber von einer derart pauschalen Gefährdungslage ausgegangen ist.

Offensichtlich zu kurz greift darüber hinaus auch die Argumentation, die Zulässigkeit von Entwicklungsmaßnahmen hänge nicht davon ab, ob Zukäufe oder Landtäusche etc. möglich seien. Die Intensität der betriebswirtschaftlichen Betroffenheit ist im Rahmen der spezifisch eigentums-

rechtlichen Abwägung, aber auch in der planerischen Abwägung nach § 165 Abs. 3 Satz 2 BauGB zu berücksichtigen. Besonderes Gewicht muss in der Abwägung einer drohenden Existenzvernichtung zukommen. Das Bundesverwaltungsgericht führt dazu aus:

„Allerdings hat der Planungsträger, wenn der planbedingte Eigentumsentzug zur Existenzgefährdung bzw. -vernichtung führt, in der Abwägung das hohe Gewicht in Rechnung zu stellen, das einem solchen Eingriff nach der verfassungsrechtlichen Ordnung zukommt. Das Eigentümerinteresse ist in seiner Widerstandsfähigkeit nur dann gemindert, wenn sicher oder mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass sich die Existenzbedrohung durch Ausgleichsmaßnahmen schon im Vorfeld der Enteignung abwenden lässt. Als hierfür geeignetes Mittel kommt insbesondere die Bereitstellung von Ersatzland im Rahmen eines als flankierende Planungsmaßnahme eingeleiteten Flurbereinigungs- oder sonstigen förmlichen Verfahrens in Betracht. Von einer geringergradigen Betroffenheit, der bereits bei der Abwägung auf der Planungsstufe Rechnung getragen werden darf, kann freilich auch hier nur dann die Rede sein, wenn die Vorkehrungen, die die Gemeinde ergriffen hat, um die Folgen des Eigentumsverlustes auszugleichen, sich bereits soweit verdichtet haben, dass an ihrer praktischen Wirksamkeit nicht mehr zu zweifeln ist.“

BVerwG, Beschluss vom 16. Februar 2001 – 4 BN 55/00 –, Rn. 18, juris.

Vor diesem Hintergrund spielt bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Entwicklungsmaßnahme die betriebswirtschaftliche Betroffenheit von Land- und Forstwirten (selbstverständlich) doch eine Rolle.

Der Verweis auf den Umstand, dass bei Land- und Forstwirten immer auch die betrieblichen Grundlagen zumindest tangiert werden, enthält gleichwohl einen wahren Kern: Auch unterhalb der Schwelle der Existenzgefährdung geht eine Entwicklungsmaßnahme für Land- und Forstwirte per se mit einem Eingriff in ihre nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit einher, mag sie auch oftmals gerechtfertigt sein. Diese pauschale Betroffenheit wird man bei sonstigen Grundstückseigentümern in dieser Form nicht unterstellen können. Sie rechtfertigt es, Land- und Forstwirte moderat zu privilegieren, indem ihre Flächen als „begünstigtes“ Ackerland eingeordnet werden. Eine darüber hinausgehende Privilegierung wäre aber verfassungsrechtlich nicht mehr zu rechtfertigen. Dies gilt gerade auch in Anbetracht des immensen Wertanstiegs, den Flächen bei einer Einordnung als Bauerwartungsland erfahren.

Vgl. mit Beispielen Kleiber, DVBl 1994, 726 (732).