

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



KÖLN
BERLIN
BRÜSSEL
MÜNCHEN
HAMBURG

Studie zur Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Baustein 4: Weiter-(Neu-)entwicklung von Instrumenten zur Bau- landmobilisierung für Gewerbe und Industrie

Auftraggeber:
IHK Initiative Rheinland (GbR)
c/o IHK Düsseldorf
Ernst-Schneider-Platz 1
40212 Düsseldorf

Auftragnehmer:
Rechtsanwälte Dr. Jochen Hentschel, Dr. Tassilo Schiffer, Dr. Cornelia Wellens,
Franziska Anneken
CBH Rechtsanwälte

CBH Rechtsanwälte PartG mbB
Amtsgericht Essen PR 3164

Habsburgerring 24 | 50674 Köln
T +49 221 95 190-0
koeln@cbh.de | www.cbh.de

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Einleitung	1
B.	Vorkaufsrechte.....	1
I.	Erweiterung des allgemeinen Vorkaufsrechts	1
II.	Satzungsvorkaufsrecht	5
C.	Landwirtschaftliches Steuerrecht.....	6
I.	Steuerliche Relevanz der Zuordnung landwirtschaftlicher Flächen zum Betriebsvermögen oder zum Privatvermögen	8
II.	Steuerbegünstigungen.....	9
D.	Gebiete angespannten Gewerbeflächenmarkts.....	11
I.	Ansatz: Vorgeschlagene Instrumente nicht flächendeckend anwendbar	11
II.	Analoge Regelung zu § 201a BauGB	12
1.	Definition von Mangelgebieten analog zu § 201a BauGB.....	13
2.	Definition von Mangelgebieten anhand der regionalplanerischen Ausweisung des GIB- Bedarfs.....	15
a)	Überblick über die Methodik zur Berechnung des GIB-Bedarfs.....	15
b)	Aussagekraft des GIB-Bedarfs als Kriterium für die Situation auf dem Gewerbeflächenmarkt.....	17
E.	Enteignungsgesetz für Flächen für industrielle Großvorhaben	17
I.	Festlegungen im Landesentwicklungsplan.....	18
1.	Aktuelle Festlegungen	18
2.	Geplante Änderungen	19
II.	Voraussetzungen für eine Enteignung	20
1.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an enteignende Gesetze.....	20
a)	Enteignung zur Befriedigung eines Allgemeinwohlbedürfnisses	22
b)	Triftiger Grund für eine Legalenteignung.....	24
c)	Verhältnismäßigkeit	25
d)	Entschädigung.....	26
3.	Praktisches Beispiel: Enteignung für den Bau einer Kohlenmonoxid-Pipeline	26
F.	Überregionaler Tauschflächenpool	29
G.	BLB Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW	29
H.	Förderinstrumente im Rheinischen Revier	29
I.	Förderangebot „Nachhaltige Wirtschaftsflächen“	30
II.	Kooperative Baulandentwicklung (NRW.Urban) für Gewerbe.....	32

A. Einleitung

Die Funktionsfähigkeit der regionalen Wirtschaft hängt maßgeblich von der Verfügbarkeit ausreichender, geeigneter und bezahlbarer Wirtschaftsflächen¹ ab. Kommunen haben vor allem in Ballungsräumen Schwierigkeiten, neue Flächen für Handwerksbetriebe, produktionsnahe Dienstleistungen und versorgungsrelevantes Gewerbe zu sichern. Die mangelnde Verfügbarkeit von Wirtschaftsflächen hat erhebliche negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität, die soziale Funktionsfähigkeit und die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen.

Die Anforderungen an Wirtschaftsflächen haben sich verändert. Viele Betriebe benötigen heute größere und flexiblere Flächenzuschnitte, als sie in innerstädtischen Lagen in der Regel zur Verfügung stehen. Damit neue Unternehmen angesiedelt und bereits ansässige Unternehmen erweitert werden können, ist es vorteilhaft, auch Flächen im Außenbereich, insbesondere landwirtschaftliche Flächen, in den Blick zu nehmen und zu prüfen, ob und wie sie einer gewerblichen Nutzung zugeführt werden können. Immer wieder scheitert dies an der mangelnden Verfügungsmacht über in Frage kommende Flächen.

Die vorliegende Darstellung untersucht, welche Instrumente weiter- bzw. neu entwickelt werden könnten, um den Kommunen den Zugriff auf landwirtschaftliche Flächen zur Mobilisierung als Bauland für Gewerbe- und Industriebetriebe zu erleichtern.

B. Vorkaufsrechte

I. Erweiterung des allgemeinen Vorkaufsrechts

Das BauGB² regelt in § 24 das allgemeine Vorkaufsrecht der Gemeinde.

Dieses greift in der Praxis für Wirtschaftsflächen allerdings nur selten, weil die Tatbestände eng gefasst sind. Das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB ist

¹ Gemeint als Oberbegriff für Gewerbe- und Industrieflächen.

² Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 5 GG zur Umsetzung von Vorgaben der RL (EU) 2023/2413 für Zulassungsverfahren nach dem BImSchG und dem WHG sowie für Planverfahren nach dem BauGB und dem ROG, zur Änderung des WaStrG und zur Änderung des WindBG vom 12.08.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189).

wohnraumzentriert (Nr. 5 und Nr. 6), gemeinbedarfszentriert (Nr. 1) oder an besondere städtebauliche Instrumente gebunden (Nr. 2 bis 4, Nr. 7 und 8).

Für die Zielrichtung Wirtschaftsflächen gibt es keinen eigenständigen Tatbestand. Es fehlt daher für die Gemeinde die gezielte Handhabe, um Flächen für Gewerbe systematisch zu sichern.

Um das allgemeine Vorkaufsrecht in § 24 BauGB in der aktuellen Fassung für Wirtschaftsflächen zu öffnen, kommt die Regelung in Abs. 1 Nr. 5 als „Hebel“ in Betracht. Danach steht der Gemeinde beim Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans ein Vorkaufsrecht zu, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Der Fokus der Regelung liegt demnach ausschließlich auf Wohnbauflächen, während Wirtschaftsflächen außen vor bleiben.

Die Regelung des § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB wurde durch das Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG)³ mit Wirkung zum 01.01.1998 aus dem Maßnahmen-gesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG)⁴ in das BauGB übernommen. Die seinerzeit unterschiedlichen gesetzlichen Vorkaufsrechte in § 24 BauGB einerseits und § 3 Abs. 1 BauGB-MaßnahmenG wurden in § 24 BauGB zusammengeführt. Das BauGB-Maßnahmen-gesetz galt von 1990 bis 1997 und zielte darauf ab, die Wohnungsbauplanung zu beschleunigen.⁵ Es ergänzte das BauGB mit Sonderregelungen, um einen dringenden Wohnbedarf zu decken, und enthielt u. a. Bestimmungen zu Vorkaufsrechten für Gemeinden. Mit Hilfe des Flächennutzungsplan-Vorkaufsrechts sollte die Vorbereitung und Durchführung von Wohnbauvorhaben in Gebieten, die die Gemeinde durch Bebauungspläne entwickeln will, erleichtert werden.⁶ Da folglich das Vorkaufsrecht seinerzeit vor dem Hintergrund knappen Wohnraums geschaffen wurde, ist nachvollziehbar, dass nicht auch Wirtschaftsflächen in der Regelung angesprochen wurden.

³ Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG), BGBl. 1997, Teil I Nr. 59, S. 2081 ff.

⁴ Gesetz zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften (Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz – WoBauErIG), BGBl. 1990, Teil I, S. 926 ff.

⁵ BT-Drs. 11/6508.

⁶ BT-Drs. 11/6508, S. 11, 14.

Der Flächennutzungsplan stellt auch gewerbliche Bauflächen, Gewerbegebiete oder Industriegebiete dar. Dennoch greift hier kein Vorkaufsrecht, wenn sie unbebaut im Außenbereich liegen. Dadurch verlieren die Kommunen die Möglichkeit, auf wichtige Flächen zuzugreifen, um diese für Handwerk, Produktion oder Versorgung zu sichern.

Angesichts des heute festzustellenden Mangels verfügbarer Wirtschaftsflächen könnte daher eine Erweiterung der Regelung in § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB auf Wirtschaftsflächen (dargestellt als gewerbliche Bauflächen, Gewerbegebiete und Industriegebiete) zielführend sein (z. B. „[...] für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche, Wohngebiet, gewerbliche Baufläche, Gewerbegebiet oder Industriegebiet dargestellt ist.“). In diesem Fall würde das Vorkaufsrecht auch hinsichtlich der Wirtschaftsflächen an die Darstellung im Flächennutzungsplan anknüpfen und ebenfalls eine unbebaute Fläche im Außenbereich voraussetzen.

Kommunen könnten hierdurch in die Lage versetzt werden, gewerbliche Flächen unabhängig von der jeweiligen Marktlage frühzeitig zu sichern und damit eine aktive Standort- und Wirtschaftspolitik zu betreiben. Wohn- und Gewerbenutzungen wären insofern im Rechtssinne gleichgestellt, was die städtebauliche Steuerungsfähigkeit stärkt.

Die Sicherung gewerblicher Flächen durch ein solches Vorkaufsrecht würde die Eigentumsgarantie berühren. Denn Art. 14 Abs. 1 GG⁷ schützt nicht nur den Bestand des Eigentums, sondern auch die Befugnis des Eigentümers, über seine Sache frei zu verfügen. Ein gesetzliches Vorkaufsrecht der Gemeinde bedeutet, dass der Eigentümer sein Grundstück zwar verkaufen kann, aber nicht frei über den Käufer bestimmen darf. Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts kommt der Kauf zwischen der Gemeinde und dem Verkäufer unter den Bestimmungen zustande, welche der Verkäufer mit dem Käufer vereinbart hat.⁸ Damit wird die Privatautonomie des Eigentümers eingeschränkt, weil er nicht mehr allein bestimmen kann, wem er sein Grundstück verkauft.

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 109, 115, 143h) vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

⁸ Brügelmann/Kronisch, 133. EL Januar 2025, BauGB vor § 24 Rn. 81.

Bei Vorkaufsrechten handelt es sich nicht um eine Enteignung, sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.⁹ Eingriffe in Eigentum sind als Inhalts- und Schrankenbestimmungen jedoch nur zulässig, wenn sie dem Wohl der Allgemeinheit dienen.¹⁰

Verfassungsrechtlich dürften Wirtschaftsflächen nicht die gleiche Stellung wie Wohnraum¹¹ haben. Die Gemeinwohlorientierung lässt sich aber über die Belange der Stadtentwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB), die wirtschaftliche Grundlage (Arbeitsplätze) und die Versorgung der Bevölkerung als öffentliche Belange durchaus rechtfertigen.¹²

So gehört nach § 1 Abs. 5 BauGB die Sicherung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, die auch die Wirtschaft als zentralen Faktor umfasst, zu den Aufgaben der Bauleitplanung. Die wirtschaftliche Dimension ist in dieser Vorschrift gleichberechtigt neben Wohnen und Umwelt verankert. Daraus folgt, dass die Funktionsfähigkeit der Stadt nicht nur von ausreichendem Wohnraum, sondern ebenso von einer gesicherten gewerblichen Infrastruktur abhängt.

Zudem sind Belange der Wirtschaft nach § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. a) BauGB bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Zu den Belangen der Wirtschaft gehören u. a. die Interessen der Allgemeinheit an der Versorgung mit Rohstoffen, Gütern und Dienstleistungen, das Interesse an der Schaffung, Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen sowie die Standortinteressen der Unternehmen, insbesondere an der weiteren Ausnutzung des vorhandenen Bestandes.¹³ § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. c) BauGB hebt auch die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen als Belang hervor. Denn städtebauliche Entwicklung zielt nicht allein auf die Gestaltung des Wohnumfelds, sondern auch auf die Sicherung der wirtschaftlichen Grundlage der Bevölkerung.

⁹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 158. EL Februar 2025, BauGB § 24 Rn. 83.

¹⁰ Vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 14 Abs. 2 GG.

¹¹ Vgl. zur Wohnungsversorgung BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18 (Mietpreisbremse).

¹² Die Festsetzungen eines Bebauungsplans legen Inhalt und Schranken des Eigentums fest. Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass die in § 1 BauGB genannten Belange als Auslegungshilfe für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung auch von Eingriffen durch Vorkaufsrechte herangezogen werden können.

¹³ Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 16. Aufl. 2025, BauGB § 1 Rn. 71.

Innerhalb der Belange der Wirtschaft wird ihre „mittelständische Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung“ hervorgehoben.¹⁴ Im Rahmen der Bauleitplanung sollen demnach die Interessen der Verbraucher an gut erreichbaren und ihren Bedürfnissen entsprechenden privaten Versorgungseinrichtungen angemessen berücksichtigt werden. Hierin liegt ein unmittelbarer städtebaulicher Bezug, z. B. um der Verödung bestimmter Stadtviertel, vor allem von Innenstädten und Ortsteilzentren, aber auch ländlicher Gemeinden entgegenzuwirken. Werden diese Nutzungen aus innerstädtischen Lagen verdrängt, droht eine einseitige Entwicklung hin zu monostrukturellen, nicht mehr lebendigen Stadtquartieren. Die verbrauchernahe Versorgung durch Ansiedlung der Betriebe des Einzelhandels an städtebaulich integrierten Standorten ist ein wesentliches Anliegen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung.¹⁵

Vor diesem Hintergrund dürfte die Sicherung von Wirtschaftsflächen durch ein kommunales Vorkaufsrecht u. a. mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der städtebaulichen Versorgungsstruktur durch legitime Gemeinwohlziele, die auf der Ebene städtebaulicher Belange verortet sind, gerechtfertigt sein.

II. Satzungsvorkaufsrecht

Nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung ein besonderes Vorkaufsrecht begründen, wenn sie in einem bestimmten Gebiet städtebauliche Maßnahmen zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in Betracht zieht.

Dieses Satzungsvorkaufsrecht ist von seiner Zielrichtung her weit gefasst. Schon nach geltendem Recht müssen sich diese Ziele nicht allein auf den Wohnungsbau beschränken. Vielmehr können auch gewerbliche Nutzungen ein legitimer Gegenstand einer solchen Satzung sein.

Das Satzungsvorkaufsrecht ist daher bereits heute grundsätzlich geeignet, auch für gewerbliche Entwicklungsziele eingesetzt zu werden. Sollen landwirtschaftliche Flächen für die Gewerbeentwicklung genutzt werden, bedarf es einer konkreten städtebaulichen Maßnahme, die die Umwandlung hin zu gewerblicher Nutzung in

¹⁴ Vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. a) BauGB.

¹⁵ Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 16. Aufl. 2025, BauGB § 1 Rn. 72.

den Blick nimmt. Dann kann die Gemeinde eine Satzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB erlassen, die das Vorkaufsrecht für diese Flächen etabliert.

Das Satzungs-vorkaufsrecht ist folglich bereits als Instrument für gewerbliche Entwicklungsziele einsetzbar. Aus Optimierungsgesichtspunkten könnte allenfalls mit Blick auf etwaige Unsicherheiten bei den Kommunen, ob gewerbliche Entwicklungsziele als städtebauliche Maßnahmen im Sinne der Vorschrift gelten, eine Klarstellung sinnvoll sein, das Gewerbe ausdrücklich erfasst ist (z. B. *„in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen, einschließlich der Sicherung von Flächen für die gewerbliche Entwicklung, in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht“*).

Die Ergänzung wäre lediglich deklaratorisch und könnte etwaigen Auslegungszweifeln begegnen. Hierdurch könnten sich Kommunen verstärkt und frühzeitiger veranlasst sehen, den Erlass einer Satzung zur rechtzeitigen Sicherung von Wirtschaftsflächen in Betracht zu ziehen.

C. Landwirtschaftliches Steuerrecht

Der Verkauf landwirtschaftlicher Flächen ist regelmäßig mit erheblichen steuerlichen Konsequenzen verbunden, wenn diese zum notwendigen Betriebsvermögen¹⁶ des land- und forstwirtschaftlichen Betriebes zählen.

Zum notwendigen land- und forstwirtschaftlichen Betriebsvermögen gehören alle Wirtschaftsgüter, die objektiv erkennbar dem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb unmittelbar zu dienen bestimmt sind.¹⁷ Der Grund und Boden ist die zentrale

¹⁶ Die Begriffsbestimmung des Betriebsvermögens, das im EStG nicht näher bestimmt ist, beruht auf dem aus § 4 Abs. 4 EStG abgeleiteten Veranlassungsprinzip. Hiernach rechnen zum Betriebsvermögen alle Wirtschaftsgüter, die betrieblich veranlasst (objektiver, wirtschaftlicher oder tatsächlicher Zusammenhang mit dem Betrieb) angeschafft, hergestellt oder eingelegt werden; vgl. Brandis/Heuermann/Nacke, 177. EL Juni 2025, EStG § 13 Rn. 269 u. Hinw. a. BFH, Urt. v. 11.11.1987 - I R 7/84 und BFH, Urt. v. 09.08.1989 - X R 20/86.

¹⁷ Brandis/Heuermann/Nacke, 177. EL Juni 2025, EStG § 13 Rn. 270 unter Hinweis auf BFH, Urteil vom 30.04.1975 - I R 111/73.

Produktionsgrundlage eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs. Daher gehören insbesondere der vom Land- und Forstwirt bewirtschaftete Grund und Boden zum Betriebsvermögen einer Land- und Forstwirtschaft.¹⁸

Ein Verkauf solcher Flächen unterliegt der Einkommensteuerpflicht, denn die Veräußerung land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke ist ein Hilfsgeschäft eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs.¹⁹

Dabei ergibt sich die erhebliche steuerliche Belastung daraus, dass bei ihrem Verkauf nach §§ 4 Abs. 1, 13 Abs. 1 EStG²⁰ die sog. „stillen Reserven“ aufgedeckt werden. Unter stillen Reserven versteht man die Differenz zwischen dem tatsächlichen Verkehrswert eines Wirtschaftsguts und seinem in der Steuerbilanz ausgewiesenen Buchwert. Durch die Veräußerung der Flächen treten die bislang unversetzten Wertsteigerungen - die stillen Reserven - in Erscheinung und werden steuerlich erfasst.

Da landwirtschaftliche Flächen historisch meist zu geringen Anschaffungskosten erworben oder in den Betrieb eingebracht wurden, können diese stillen Reserven erheblich sein. Der Gewinn aus dem Verkauf fließt in voller Höhe in die steuerliche Bemessungsgrundlage ein. Daher führt die Veräußerung regelmäßig zu einer hohen Steuerbelastung, deren Ausmaß vor allem von der Höhe der aufgedeckten stillen Reserven bestimmt wird.

In der Praxis schreckt diese hohe Steuerlast viele Landwirte vom Verkauf von Flächen an Kommunen für u. a. Gewerbegebiete ab, denn die Steuerlast zehrt einen erheblichen Teil des Verkaufserlöses auf.

¹⁸ Brandis/Heuermann/Nacke, 177. EL Juni 2025, EStG § 13 G; BFH, Urteil vom 24.09.1998 - IV R 1/98; FG München, Urteil vom 22.08.2017 - 2 K 846/15.

¹⁹ BFH, Urteil vom 28.06.1984 - IV R 156/81; BFH, Urteil vom 08.11.2007 - IV R 34/05; FG München, Urteil vom 22.08.2017 - 2 K 846/15.

²⁰ Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.10.2009 (BGBl. I S. 3366, ber. 2009 I S. 3862), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland vom 14.07.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 161).

I. Steuerliche Relevanz der Zuordnung landwirtschaftlicher Flächen zum Betriebsvermögen oder zum Privatvermögen

Die dargestellte hohe Steuerbelastung beim Verkauf landwirtschaftlicher Flächen tritt nur ein bei Flächen im Betriebsvermögen - sei es beim aktiven Landwirt oder beim Verpächter, der seinen landwirtschaftlichen Betrieb steuerlich noch nicht aufgegeben hat.

Im Fall der Verpachtung seines Betriebs hat der Steuerpflichtige ein Wahlrecht, ob er den Vorgang als Betriebsaufgabe i. S. d. § 16 Abs. 3 EStG behandeln und damit die Wirtschaftsgüter seines Betriebs unter Auflösung der stillen Reserven in sein Privatvermögen überführen oder (ob und wie lange er) das Betriebsvermögen während der Verpachtung fortführen und daraus betriebliche Einkünfte erzielen will²¹. Das gilt auch für die Verpachtung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe.²² Die Betriebsverpachtungsgrundsätze gelten ebenfalls bei einer parzellenweise Verpachtung der landwirtschaftlichen Flächen als den wesentlichen Grundlagen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs an verschiedene Landwirte.²³ Aus Beweisgründen bedarf es einer unmissverständlichen und eindeutigen Betriebsaufgabeerklärung des Steuerpflichtigen.²⁴ Liegt eine derartige Erklärung nicht vor, ist das bisherige Betriebsvermögen in der Regel so lange weiter als Betriebsvermögen anzusehen, wie dies rechtlich möglich ist.²⁵

Werden Flächen im Betriebsvermögen veräußert, führt dies zur Aufdeckung der stillen Reserven, also der Differenz zwischen dem niedrigen Buchwert und dem tatsächlichen Verkehrswert, und der Veräußerungsgewinn unterliegt in voller Höhe der Einkommensteuer.

Anders verhält es sich bei Flächen im Privatvermögen. Für Flächen des Privatvermögens gilt die gesetzliche Spekulationsfrist von zehn Jahren. Nach § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG sind Gewinne aus der Veräußerung von Grundstücken nur steuerpflichtig, wenn zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht mehr als zehn

²¹ BFH, Urteil vom 13.11.1963 – GrS 1/63 S; BFH, Urteil vom 17.05.2018 – VI R 73/15.

²² BFH, Urteil vom 18.03.1964 – IV 114/61 S; BFH, Urteil vom 17.05.2018 – VI R 73/15.

²³ BFH, Urteil vom 15.10.1987 – IV R 66/86; BFH, Urteil vom 26.08.2004 – IV R 52/02, BFH, Urteil vom 08.03.2007 – IV R 57/04 BFH, Urteil vom 17.05.2018 – VI R 73/15.

²⁴ BFH, Urteil vom 26.08.2004 – IV R 52/02; BFH, Urteil vom 08.03.2007 – IV R 57/04; BFH, Beschluss vom 11.05.2017 – VI B 105/16, BFH, Urteil vom 17.05.2018 – VI R 73/15.

²⁵ BFH, Urteil vom 05.05.2011 – IV R 48/08; BFH, Urteil vom 17.05.2018 – VI R 73/15.

Jahre liegen. Wird die Spekulationsfrist überschritten, liegt kein steuerpflichtiges privates Veräußerungsgeschäft mehr vor und der Gewinn bleibt steuerfrei, selbst wenn erhebliche Wertsteigerungen eingetreten sind. Dies gilt auch für – den nicht geringen Anteil an – Flächen, die im Eigentum von Privatpersonen stehen, die keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben (Nicht-Landwirte) und ihre Flächen verpachten; ein etwaiger Veräußerungsgewinn bleibt nach Ablauf der Spekulationsfrist steuerfrei.

Die erhebliche Steuerbelastung ist also kein allgemeines Phänomen bei Verkäufen landwirtschaftlicher Flächen, sondern ergibt sich spezifisch aus der Behandlung als notwendiges Betriebsvermögen im land- und forstwirtschaftlichen Betrieb. Nur in diesem Fall führt ein Verkauf zwangsläufig zur Einkommensteuerpflicht mit der Aufdeckung der stillen Reserven, während im Privatvermögen nach Ablauf der Spekulationsfrist ein steuerfreier Verkauf möglich bleibt.

II. Steuerbegünstigungen

Auch bei der Veräußerung eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs oder eines Teilbetriebs entstehen regelmäßig hohe steuerpflichtige Gewinne, weil die im Grund und Boden, in Gebäuden oder in Maschinen enthaltenen stillen Reserven aufgedeckt werden. Um diesen besonderen Belastungen Rechnung zu tragen, sehen § 16 und § 34 EStG u. a. bei der Veräußerung eines ganzen Betriebs oder eines Teilbetriebs steuerliche Begünstigungen vor.

Voraussetzung ist jeweils, dass der Betriebsinhaber entweder das 55. Lebensjahr vollendet hat oder im sozialversicherungsrechtlichen Sinne dauerhaft berufsunfähig ist.

Liegt eine der beiden Voraussetzungen vor, wird der Veräußerungsgewinn gem. § 16 Abs. 4 EStG auf Antrag nur insoweit zur Einkommensteuer herangezogen, als er 45.000,00 € übersteigt. Dieser ermäßigt sich allerdings um den Betrag, um den der Gewinn 136.000,00 € übersteigt, so dass er ab 181.000,00 € rechnerisch vollständig verbraucht ist.

Zudem ist in § 34 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. Abs. 3 EStG eine besondere Tarifiermäßigung vorgesehen. Danach kann der Steuerpflichtige auf Antrag erreichen, dass der Veräußerungsgewinn bis zu einer Höhe von 5 Mio. Euro nicht nach dem regu-

lären Einkommensteuertarif besteuert wird. Stattdessen wird ein ermäßigter Steuersatz angewendet, der 56 % des durchschnittlichen Steuersatzes beträgt, mindestens jedoch 14 %.

Diese gesetzgeberische Grundentscheidung zeigt, dass der Fiskus die einmalige Aufdeckung hoher stiller Reserven durch Freibeträge und Sondertarife in bestimmten Fällen abfedern will.

Um die hemmende Wirkung des Steuerrechts für den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen abzumildern und damit den kommunalen Erwerb von Außenbereichsflächen für Gewerbe zu fördern, könnten steuerliche Begünstigungen nach dem Vorbild der §§ 16 Abs. 4, 34 Abs. 3 EStG als Instrument in Frage kommen. Das Instrument würde unmittelbar an der Entscheidungsschwelle „Verkauf oder Nicht-Verkauf“ ansetzen und könnte damit eine spürbare Mobilisierung von Wirtschaftsflächen bewirken.

Denkbar wäre etwa ein Freibetrag analog zu § 16 Abs. 4 EStG speziell für Flächenverkäufe an die öffentliche Hand für eine Wirtschaftsflächenentwicklung oder ein ermäßigter Steuersatz auf den dabei entstehenden Gewinn nach dem Vorbild des § 34 Abs. 3 EStG.

Steuerliche Sonderregelungen sind grundsätzlich rechtlich und politisch sensibel, da sie den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) berühren. Würde der Verkauf landwirtschaftlicher Flächen an Kommunen steuerlich begünstigt, wären Landwirte, die an Privatpersonen veräußern, steuerlich schlechter gestellt.

Der Gesetzgeber verfügt im Steuerrecht jedoch über einen weiten Gestaltungsspielraum, insbesondere bei der Ausgestaltung von Steuern mit Lenkungszweck. Begünstigungen (Verschonungssubventionen) oder Belastungen (Steuerverschärfungen) müssen sich durch einen sachlichen Grund u. a. gleichheitsgrundrechtlich besonders rechtfertigen.²⁶ Der Lenkungszweck muss dabei mit hinreichender Bestimmtheit tatbestandlich vorgezeichnet oder jedenfalls von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen sein.²⁷ Eine sachliche Rechtfertigung läge hier im öffentlichen Interesse an der Schaffung von Wirtschaftsflächen und der Stärkung der kommunalen Entwicklung.

²⁶ BeckOK GG/Kube, 62. Ed. 15.06.2025, GG Art. 105 Rn. 9;

²⁷ BeckOK GG/Kube, 62. Ed. 15.06.2025, GG Art. 105 Rn. 9 m. w. N.

Allerdings müsste der Fiskus auf erhebliche Steuereinnahmen verzichten, was politisch nur schwer vermittelbar sein dürfte. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber überhaupt bereit sein müsste, Anreize zur Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in andere Nutzungen zu setzen. Eine solche Maßnahme dürfte politisch allenfalls bei enger Zweckbindung (Beschränkung auf Verkäufe an Kommunen, Nutzung der Flächen ausschließlich für Gewerbe) umsetzbar sein.

D. Gebiete angespannten Gewerbeflächenmarkts

I. Ansatz: Vorgeschlagene Instrumente nicht flächendeckend anwendbar

Eine uneingeschränkte Erweiterung des allgemeinen Vorkaufsrechts aus § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB auf Wirtschaftsflächen (vgl. Kap. B.I) könnte verfassungsrechtlich problematisch sein. Denn eine Flächenknappheit herrscht häufig in Ballungszentren, während in ländlichen Regionen auch die Situation anzutreffen ist, dass ausreichend Wirtschaftsflächen zur Verfügung stehen. Eine pauschale Regelung könnte daher über das Erforderliche hinausgehen, sodass ein generelles Vorkaufsrecht für Wirtschaftsflächen nicht gerechtfertigt sein könnte. Anstelle einer vollständigen Gleichstellung mit Wohnbauflächen in § 25 Abs. 1 Nr. 5 BauGB wäre alternativ auch eine eingeschränkte Variante denkbar, die an den Tatbestand „angespannter Gewerbeflächenmarkt“ anknüpft (z. B. *„[...] für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche, Wohngebiet, Gewerbefläche oder Gewerbegebiet dargestellt ist, soweit das Grundstück in einem Gebiet mit angespanntem Gewerbeflächenmarkt liegt“*). Eine eingeschränkte Gleichstellung könnte eine verfassungsrechtlich tragfähigere Lösung darstellen. Die Eingriffe würden auf bestimmte Fälle begrenzt, in denen eine Gefährdung der städtebaulichen Funktionsfähigkeit vorliegt.

Eine Beschränkung auf Gebiete angespannten Gewerbeflächenmarkts könnte auch bei einer steuerlichen Begünstigung des Verkaufs von landwirtschaftlichen Flächen an Kommunen (vgl. Kap. C.II) sinnvoll sein. Steuerliche Vergünstigungen wären dann nur dort zu gewähren, wo ein nachweislicher Mangel an verfügbaren Wirtschaftsflächen besteht. Damit ließe sich verhindern, dass die Begünstigungen flächendeckend in Anspruch genommen werden. Der sachliche Rechtfertigungsgrund für eine steuerliche Privilegierung – nämlich die Förderung der kommunalen Gewerbeentwicklung und die Linderung akuter Flächenengpässe – wäre in diesen Gebieten besonders ausgeprägt. Zugleich würde dies dem verfassungsrechtlichen

Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) Rechnung tragen, sofern die sachliche Differenzierung nach objektiven, nachvollziehbaren Kriterien erfolgt. Eine solche Einschränkung könnte auch die politische Akzeptanz erhöhen. Während eine allgemeine steuerliche Vergünstigung für Flächenverkäufe an Kommunen möglicherweise als fiskalisch zu teuer kritisiert würde, ließe sich eine Beschränkung auf Gebiete mit nachweisbarem Wirtschaftsflächenmangel besser begründen.

II. Analoge Regelung zu § 201a BauGB

Nach dem Vorbild des § 201a BauGB könnte für „angespannte Gewerbeflächenmärkte“ eine Vorschrift konzipiert werden, die Handlungsoptionen der Gemeinden nicht pauschal ausweitet, sondern sie gezielt an eine nachgewiesene Marktlage knüpft.

Gemäß § 201a BauGB können die Bundesländer durch Rechtsverordnung Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt bestimmen, um die Bevölkerung vor Wohnraummangel und überhöhten Mieten zu schützen. Die Vorschrift wurde 2021 durch das Baulandmobilisierungsgesetz²⁸ eingeführt. Neben ihrer Funktion, durch Rechtsverordnung der Länder Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt festzustellen (Verordnungsermächtigung), schafft sie eine tatbestandliche Grundlage für andere im BauGB verankerte Instrumente (Anknüpfungsnorm). In mehreren Normen des BauGB wird auf § 201a BauGB verwiesen.

Ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.²⁹ Die Vorschrift nennt hierfür Regelbeispiele, die einen Katalog von Indikatoren zur Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes darstellen. Danach kann ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt insbesondere dann vorliegen, wenn

- die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,

²⁸ Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14.06.2021 Gesetz zur Mobilisierung von Bauland, BGBl. I S. 1802.

²⁹ Vgl. § 201a Satz 3 BauGB.

- die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
- die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
- geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.³⁰

Die Aufzählung der Regelbeispiele ist nicht abschließend, der Verordnungsgeber kann folglich über diese vier genannten Kriterien hinaus auf weitere Indikatoren zurückgreifen.³¹

Aus diesem Kriterienkatalog wird ersichtlich, dass die erweiterten Handlungsmöglichkeiten nur unter engen Voraussetzungen aktiviert werden. Ferner wird sichergestellt, dass die Verordnung auf objektiven Indikatoren (z. B. Mietniveau, Mietbelastung, Leerstandsquote, Bevölkerungsentwicklung) und damit auf prüfbaren Maßstäben fußt. Zudem ist die Festlegung nach § 201a Satz 5 BauGB befristet. Der Anwendungsbereich ist daher räumlich, sachlich und zeitlich eingegrenzt.

Mit Blick auf den kommunalen Mangel an verfügbaren und geeigneten Wirtschaftsflächen könnte die Schaffung eines Pendantes zu § 201a BauGB für Wirtschaftsflächen ein zweckmäßiger Lösungsansatz sein. Eine entsprechende Vorschrift könnte – z. B. als neuer § 201b BauGB – gleichermaßen die Funktion einer Ermächtigungsnorm sowie eines Anknüpfungsparagrafen (Tatbestandsvoraussetzung) für andere Normen erfüllen.

1. Definition von Mangelgebieten analog zu § 201a BauGB

In Anlehnung an § 201a Satz 3 BauGB könnten Gebiete mit angespanntem Gewerbeflächenmarkt z. B. dahin gehend definiert werden, dass es sich um Gebiete handelt, in denen die ausreichende Versorgung der gewerblichen Wirtschaft mit geeigneten Gewerbe- und Industrieflächen in einer Gemeinde oder einem Teil ei-

³⁰ Vgl. § 201a Satz 4 BauGB.

³¹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Blechtschmidt, 158. EL Februar 2025, BauGB § 201a Rn. 24.

ner Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Der Begriff der „angemessenen Bedingungen“ müsste dabei insbesondere die Preisgestaltung berücksichtigen.

Denkbare Indikatoren für die Feststellung von Gebieten mit angespanntem Gewerbeflächenmarkt könnten dabei z. B. folgende sein:

- die Miet- und Kaufpreise für gewerblich nutzbare Grundstücke oder Räume steigen stärker als im bundesweiten Durchschnitt (Preisentwicklung),
- die durchschnittlichen Miet- oder Kaufpreise für gewerblich nutzbare Grundstücke oder Räume liegen deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt (Preisniveau),
- die Nachfrage nach gewerblich nutzbaren Grundstücken oder Räumen übersteigt das Angebot erheblich (Nachfrageüberhang),
- die Zahl der Handwerksbetriebe oder produktionsnahen Dienstleistungen im Gebiet nimmt ab (Verdrängung von KMU), oder
- der Anteil der für KMU geeigneten Flächen an der gesamten Gewerbefläche ist zu gering, um eine ausreichende Versorgung der örtlichen Wirtschaft und Bevölkerung mit gewerblichen Dienstleistungen und Arbeitsplätzen sicherzustellen (Funktionsverlust für die städtebauliche Entwicklung).

Diese Indikatoren sind objektiv messbar und orientieren sich überwiegend am Vorbild des Wohnungsmarkts (§ 201a Satz 4 BauGB), sind aber angepasst auf die Besonderheiten des Gewerbes.

Bei der Feststellung einer angespannten Lage auf dem Gewerbeflächenmarkt stellt sich zudem die Frage, auf welche räumliche Einheit abzustellen ist. Denn Unternehmen orientieren sich bei Standortentscheidungen häufig nicht an Gemeindegrenzen. Es könnte daher sachgerecht sein, die Bewertung einer Wirtschaftsflächenknappheit nicht gemeindebezogen, sondern in regionaler Perspektive vorzunehmen. Eine Mitbetrachtung der Nachbarkommunen könnte sicherstellen, dass die tatsächlichen Marktverhältnisse zutreffend abgebildet werden, und zugleich verhindern, dass einzelne Kommunen als „angespannt“ gelten, obwohl Wirtschaftsflächen in unmittelbarer Nähe verfügbar sind.

Um der Dynamik des Gewerbeflächenmarkts Rechnung zu tragen und eine Überdehnung der Eingriffsinstrumente zu vermeiden, könnte eine entsprechende Regelung für Gebiete mit angespanntem Gewerbeflächenmarkt zeitlich begrenzt ausgestaltet werden. Eine sinnvolle Anknüpfung bietet § 201a Satz 5 BauGB, der für Wohnungsmarktverordnungen eine Ablaufgrenze vorsieht. Übertragen auf den Gewerbeflächenmarkt könnte gesetzlich bestimmt werden, dass eine entsprechende Feststellung spätestens nach einem festgelegten Stichtag automatisch außer Kraft tritt. Alternativ oder ergänzend könnte vorgesehen werden, dass die Feststellung eines Gebiets mit angespanntem Gewerbeflächenmarkt nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums zu überprüfen ist, um festzustellen, ob die maßgeblichen Voraussetzungen fortbestehen. Eine solche Überprüfungspflicht würde sicherstellen, dass besondere Instrumente nur solange Anwendung finden, wie tatsächlich eine strukturelle Mangellage besteht.

Allerdings ist es deutlich anspruchsvoller, Kriterien für Gebiete mit angespanntem Gewerbeflächenmarkt zu finden als bezüglich des Wohnungsmarkts, weil die Situation heterogener ist. Es ist folglich fraglich, ob die genannten Faktoren, die am Modell des § 201a BauGB entwickelt wurden, für die Wirtschaftsflächenknappheit handhabbar sind. Daher wurde nach anderen Parametern gesucht.

2. Definition von Mangelgebieten anhand der regionalplanerischen Ausweisung des GIB-Bedarfs

Der im Folgenden dargestellte Ansatz beruht auf dem Siedlungsflächenmonitoring, das alle Regionalplanungsbehörden in NRW durchführen. Darauf beruhend wird nach einer Berechnungsmethode, die im Landesentwicklungsplan (LEP) festgehalten ist, der Bedarf an Ausweisungen von GIB (Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen) ermittelt.

a) Überblick über die Methodik zur Berechnung des GIB-Bedarfs

Die Regionalpläne weisen GIB aus. Zur Ermittlung des Bedarfs an GIB bestimmt der aktuelle Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen:

„Der Bedarf an neuen Wirtschaftsflächen ergibt sich aus den Ergebnissen des Siedlungsflächenmonitorings nach § 4 Abs. 4 LPIG [...]. Dazu wird für jeweils eine Region (mindestens einen Kreis) die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme

*der letzten (mindestens zwei) Monitoring-Perioden – ggf. differenziert nach lokal und überörtlich bedeutsamen Flächen - mit der Zahl der Jahre des Planungszeitraums multipliziert. Über die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden entscheidet die Regionalplanung [...]. Dabei sollen raumordnerische Kriterien, insbesondere die Zahl der Beschäftigten, die zentralörtliche Bedeutung und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Gemeinden, berücksichtigt werden.*³²

In der Vergangenheit wurde – und wird zum Teil noch derzeit – der Bedarf an GIB-Flächen anhand der „Gewerbe- und Industrieflächenprognose (GIFPRO)“ ermittelt. Hierbei wird der Flächenbedarf an Unternehmensneugründungen, Betriebsverlagerungen und Neuansiedlungen abgeschätzt.

Wesentliches Element der Berechnung ist die Anzahl der die Wirtschaftsflächen nachfragenden Beschäftigten, wobei je nach Wirtschaftsabteilung ein unterschiedlicher Flächenbedarf pro Beschäftigtem angesetzt wird. Von dem ermittelten Flächenbedarf werden die vorhandenen Reserven an Flächen abgezogen.³³

Im Auftrag der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen entwickelte die RWTH Aachen in einem Gutachten 2012 einen Vorschlag zur Überarbeitung des GIFPRO-Modells. Als Eingangsgröße wird darin auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in fünf verschiedenen Branchen abgestellt; diese Zahl wird nun dynamisiert, um den Entwicklungen in einzelnen Wirtschaftsbereichen Rechnung zu tragen. Zu berücksichtigen sind weiterhin Quoten für Neuansiedlungs-, Verlagerungs- und Wiedernutzungsflächen sowie die sog. Flächenkennziffer, die je nach Branche den Bedarf an Quadratmetern pro Beschäftigten angibt.³⁴ In der Praxis kommt die neue Methodik aber nicht flächendeckend oder nicht vollständig zum Einsatz.

³² Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, S. 52 (zu 6.1-1), abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/202409829-lesefassung-lep.pdf>.

³³ Ausführliche Darstellung des GIFPRO-Modells in RWTH Aachen, Bedarfsberechnung für die Darstellung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) und Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen (GIB) in Regionalplänen, Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, 2012, S. 49 ff., abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/bedarfsberechnung.pdf>.

³⁴ Ausführliche Darstellung in RWTH Aachen, Bedarfsberechnung für die Darstellung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) und Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen (GIB) in Regionalplänen, Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, 2012, S. 54 ff., abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/bedarfsberechnung.pdf>.

b) Aussagekraft des GIB-Bedarfs als Kriterium für die Situation auf dem Gewerbeflächenmarkt

Bei dem GIB-Bedarf gemäß den Regionalplänen handelt es sich um einen Planbedarf, der im Wesentlichen auf Ist-Zahlen für zurückliegende Zeiträume aufbaut und diese für die Zukunft fortschreibt. Über die tatsächliche Situation auf den kommunalen Gewerbeflächenmärkten – sprich das konkret zur Verfügung stehende Angebot von Wirtschaftsflächen im Verhältnis zur Nachfrage – sagt der im Regionalplan ausgewiesene Bedarf nichts aus. Insbesondere ist der ausgewiesene GIB-Bedarf nicht geeignet, kurzfristig entstandene Änderungen des tatsächlichen Bedarfs abzubilden.

Dennoch können der kommunal ausgewiesene GIB-Bedarf und die der Bedarfsermittlung zugrundeliegenden Faktoren zumindest Indizien für einen angespannten Gewerbeflächenmarkt auf kommunaler Ebene liefern:

- Beispielsweise kann von einem angespannten Markt gesprochen werden, wenn im Rahmen des Monitorings ein erhöhter GIB-Bedarf ermittelt wird, aber keine bzw. wenige Reserveflächen vorhanden sind. In diesem Fall kann der festgestellte Mehrbedarf (fast) nur mit neu ausgewiesenen Flächen befriedigt werden.
- Auch ein deutlicher Anstieg des GIB-Bedarfs einer Kommune innerhalb eines kurzen Zeitraums weist darauf hin, dass Planbedarf und tatsächlicher Bedarf erheblich voneinander abweichen. Ab einer bestimmten Größe der Abweichung könnte von einem angespannten Markt gesprochen werden.

E. Enteignungsgesetz für Flächen für industrielle Großvorhaben

Das eingriffsintensivste Instrument, um auf Flächen zuzugreifen, deren Eigentümer nicht zur Veräußerung bereit ist, ist die Enteignung. Dieses Instrument hat daher verfassungsrechtlich hohe Hürden. Folglich soll es im vorliegenden Kontext nicht als generelles und gleichsam als bundesweit zum Einsatz kommendes Tool, sondern nur für ausgewählte Flächen, die von besonderer Bedeutung für die gewerbliche Entwicklung in einem bestimmten Bereich sind, untersucht werden. Dies betrifft insbesondere die im Landesentwicklungsplan ausgewiesenen landesbedeutsamen Standorte für flächenintensive Großvorhaben.

I. Festlegungen im Landesentwicklungsplan

1. Aktuelle Festlegungen

Punkt 6.4 des Landesentwicklungsplans³⁵ weist „landesbedeutsame Standorte für flächenintensive Großvorhaben“ aus. Nach der Zielbeschreibung (6.4-2) sind diese Standorte raumbedeutsamen Vorhaben mit besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen vorbehalten, die industriell geprägt sind und einen Flächenbedarf von mindestens 50 ha haben. Diese Größenordnung bezieht sich auf die geplante Endausbaustufe eines einzelnen Großvorhabens oder eines Vorhabenverbundes.³⁶

Ausnahmsweise kann für Vorhabenverbünde mehrerer Betriebe ein Standort in Anspruch genommen werden, wenn sichergestellt ist, dass

- die einzelnen Vorhaben funktionell miteinander verbunden sind und
- die erste Ansiedlung eines Vorhabenverbundes durch ein Produktionsunternehmen mit einem Flächenbedarf von mindestens 10 ha erfolgt.

Die Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben sollen von Land und Kommunen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Wirtschaft geplant, entwickelt und vermarktet werden.³⁷ Die vier Standorte sind

- Datteln/Waltrop mit einer Gesamtfläche von rd. 330 ha,
- Euskirchen/Weilerswist (rd. 220 ha),
- Geilenkirchen-Lindern (rd. 240 ha) und
- Grevenbroich-Neurath (rd. 300 ha).

Laut aktuellem Landesentwicklungsplan gibt es für die drei Standorte Datteln/Waltrop, Euskirchen/Weilerswist und Geilenkirchen-Lindern bereits Entwick-

³⁵ Abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/202409829-le-sefassung-lep.pdf>.

³⁶ Landesentwicklungsplan, S. 69.

³⁷ Landesentwicklungsplan, S. 69.

lungsinitiativen. Für diese Standorte wird eine mittelfristige Verfügbarkeit angestrebt. Das schließt die Anbindung an das überregionale Verkehrsnetz (insbesondere Straße und Schiene) ein.³⁸

2. Geplante Änderungen

Derzeit befindet sich der Landesentwicklungsplan im Verfahren zur dritten Änderung.³⁹ Einen Änderungsentwurf hat die Landesregierung am 14.03.2025 beschlossen.⁴⁰ Die geplante Änderung betrifft auch die Standorte für flächenintensive Großvorhaben: Auf der Basis einer vorangehenden Überprüfung beabsichtigt die Landesregierung, alle vier Standorte beizubehalten, teilweise allerdings Modifikationen und Konkretisierungen bezüglich der möglichen Inanspruchnahmen vorzunehmen.⁴¹

- Für den Standort newPark in Datteln/Waltrop soll die Nutzung für einen innovativen landesbedeutsamen flächenintensiven Vorhabenverbund in Kombination mit einem großen Energiepark ermöglicht werden.
- Für den Standort PrimeSite in Euskirchen/Weilerswist soll die Ansiedlungsschwelle auf 20 ha abgesenkt und die Gesamtfläche von 220 auf 190 ha reduziert werden. Diese Anpassungen erfolgen aufgrund der bisherigen Vermarktungserfahrungen und der jüngeren Anfragen für diese Fläche. Die Reduzierung der Gesamtfläche von 220 auf 190 ha ermöglicht es, für die 30 ha große Teilfläche im Regionalplan einen Bereich für gewerbliche und interkommunale Nutzungen festzulegen, der nicht an die im Landesentwicklungsplan genannten Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme gebunden ist. Damit wird voraussichtlich eine schnellere Inanspruchnahme dieser Teilfläche möglich.

³⁸ Landesentwicklungsplan, S. 71.

³⁹ Informationen und Unterlagen zum Verfahren sind abrufbar auf der Webseite des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie unter <https://landesplanung.nrw.de/landesentwicklungsplan/beteiligungsverfahren-zur-3-aenderung-des-lep-nrw>.

⁴⁰ Der Beschluss der Landesregierung zum Entwurf 3. LEP-Änderung ist abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/lep-begrueendung.pdf>. Eine Synopse zur 3. Planänderung ist abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/lep-planaenderungsentwurf.pdf>.

⁴¹ Der Beschluss der Landesregierung zum Entwurf 3. LEP-Änderung ist abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/lep-begrueendung.pdf>. Eine Synopse zur 3. Planänderung ist abrufbar unter <https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/lep-planaenderungsentwurf.pdf>.

Als weitere Änderung soll die Inanspruchnahme der Standorte durch ein Großvorhaben mit einem bestimmten Mindestflächenbedarf gleichgestellt werden mit einem Vorhabenverbund mit dementsprechendem Mindestflächenbedarf.

II. Voraussetzungen für eine Enteignung

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an enteignende Gesetze

Gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG darf eine Enteignung nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das zugleich Art und Ausmaß der Entschädigung der enteigneten Eigentümer regelt. Die Enteignung kann demnach auf zwei Wegen erfolgen: entweder durch ein Gesetz selbst („Legalenteignung“) oder durch eine Verwaltungsentscheidung auf der Grundlage eines Gesetzes („Administrativenteignung“). Die Legalenteignung gem. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG ist eine Ausnahme von der Regel, wonach grundrechtsbeschränkende Gesetze allgemein sein und nicht nur einen Einzelfall regeln dürfen (vgl. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG). Daher ist die Enteignung durch Gesetz auch zur Realisierung eines einzelnen Vorhabens zulässig.⁴²

Für die Legalenteignung hat das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen aufgestellt. Grund dafür ist vor allem, dass bei einer Enteignung durch Gesetz dem betroffenen Eigentümer kein Rechtsweg bleibt, auf dem er gegen die Enteignung vorgehen kann.⁴³ Denn während der Betroffene gegen eine Administrativenteignung den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten beschreiten kann, existiert kein Rechtsweg unmittelbar gegen gesetzliche Regelungen: Hier bleibt den Betroffenen als einzige Rechtsschutzmöglichkeit die Gesetzesverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht bzw. zum Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen.

Eine Legalenteignung kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in Betracht, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für

⁴² Vgl. BVerfGE 95, 1 (17).

⁴³ Vgl. dazu BVerfGE 24, 367 (401); 95, 1 (22).

das Gemeinwohl verbunden wäre, denen nur durch eine gesetzliche Regelung begegnet werden kann.⁴⁴ Gleiches gilt auch im Fall einer Enteignung durch einen Bebauungsplan. Denn laut Bundesverfassungsgericht ist eine Enteignung allein auf der Basis des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (oder anderer Vorschriften des BauGB) nicht möglich und erfordert daher eine zusätzliche gesetzliche Regelung.⁴⁵

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird diese Rechtsprechung, die höhere Anforderungen an eine Legalenteignung als an die Administrativenteignung stellt, kritisiert.⁴⁶ Und in der Tat lässt sich weder dem Wortlaut noch der Entstehungsgeschichte des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG eine Differenzierung der Anforderungen an Legal- und Administrativenteignungen entnehmen. In seinem Boxberg-Urteil deutet selbst das Bundesverfassungsgericht an, dass der Erlass eines projektbezogenen Enteignungsgesetzes zum Zwecke der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur möglich sein dürfte.⁴⁷ Bislang herrscht allerdings Unklarheit darüber, ob das Gericht mit dieser Aussage die Anforderungen an die Legalenteignung absenken wollte.

Damit sind die exakten Anforderungen an die Legalenteignung nach wie vor offen.⁴⁸ Dennoch soll anhand der bisherigen Rechtsprechung untersucht werden, ob der Erlass eines Gesetzes zur Enteignung zur Realisierung industrieller Großvorhaben möglich ist.

2. Anwendung auf die Enteignung zur Realisierung industrieller Großvorhaben

Die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Gesetzes hängt maßgeblich davon ab, ob der Zweck der Enteignung – die Ansiedlung flächenintensiver Großvorhaben – eine Legalenteignung rechtfertigt. Eine abschließende Prüfung der Verfassungs-

⁴⁴ BVerfGE 95, 1 (22); Axer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Online-Kommentar Grundgesetz, 62. Edition (Stand: 15.06.2025), Art. 14 Rn. 110.

⁴⁵ BVerfGE 74, 264 (296 f.); Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 85 Rn. 2a.

⁴⁶ Vgl. nur Kempny, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 140; Depenheuer/Froese, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 423; Papier/Shirvani, in: Dürig/Scholz/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz (Stand: März 2025), Art. 14 Rn. 666 f.

⁴⁷ BVerfGE 74, 264 (297).

⁴⁸ Papier/Shirvani, in: Dürig/Scholz/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz (Stand: März 2025), Art. 14 Rn. 665.

mäßigkeit eines solchen Gesetzes ist naturgemäß erst nach Vorlage eines ausformulierten Gesetzentwurfs möglich. Vorliegend wird daher abstrakt untersucht, ob die Voraussetzungen für den Erlass des Gesetzes überhaupt erfüllbar sind.

a) Enteignung zur Befriedigung eines Allgemeinwohlbedürfnisses

Die Ansiedlung von flächenintensiven Großvorhaben kann durchaus zum Wohle der Allgemeinheit i. S. d. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG erfolgen. Die Allgemeinwohldienlichkeit ist ein weiter und vergleichsweise unscharfer Rechtsbegriff. In jedem Fall erfordert sie aber, dass die Enteignung nicht Einzelnen, sondern einer unbestimmten Vielzahl von Menschen zugutekommen muss.⁴⁹ Eine Enteignung zu rein fiskalischen Zwecken – sprich zur Mehrung staatlichen Vermögens – dient ebenfalls nicht dem Allgemeinwohl.⁵⁰

Zwar erfolgt im vorliegenden Fall die Enteignung nicht zugunsten der öffentlichen Hand, die auf den enteigneten Flächen der Allgemeinheit unmittelbar offenstehende Einrichtungen – wie z. B. Straßen oder Schienenwege – errichtet, sondern entweder zunächst zugunsten der Kommune oder unmittelbar zugunsten von privaten Betreibern industrieller Großvorhaben. Die Enteignung zugunsten von Privaten schließt jedoch nicht von vornherein die Allgemeinwohldienlichkeit aus. Das Bundesverfassungsgericht misst in seinem Boxberg-Urteil der Person des durch die Enteignung Begünstigten keine ausschlaggebende Bedeutung zu.⁵¹ Eine Enteignung ist nur unzulässig zugunsten von Privatinteressen, nicht aber zugunsten von Privaten.⁵²

Allerdings sieht das Bundesverfassungsgericht die Gefahr, dass eine Enteignung zugunsten eines Privaten nur mittelbar dem Gemeinwohl dient – bspw. in Form der Schaffung neuer Arbeitsplätze durch ein privates Unternehmen – und der Staat keine vollständige Kontrolle über die Erfüllung des Allgemeinwohlbedürfnisses besitzt. Aus diesem Grund verschärft es die Anforderungen an den Gesetzgeber:

⁴⁹ Kempny, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 147.

⁵⁰ Kempny, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 146.

⁵¹ BVerfGE 74, 264 (284 f.).

⁵² Depenheuer/Froese, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 433.

Dieser muss in dem Enteignungsgesetz festlegen, für welche Vorhaben unter welchen Voraussetzungen und für welche Zwecke eine Enteignung zulässig sein soll.⁵³

Das Gesetz über eine Enteignung zugunsten Privater muss demnach regeln, ob und für welche Vorhaben eine solche Enteignung statthaft sein soll.⁵⁴ Der Gesetzgeber muss mithin selbst das verfolgte Allgemeinwohl bestimmen und darf die Bestimmung nicht in die Hände der privaten Begünstigten legen. Dabei muss der Gesetzgeber den Zweck auch hinreichend bestimmt festlegen. Ein bloßer Verweis auf das Wohl der Allgemeinheit oder die abstrakten Zwecke im Bundesbaurecht – z. B. städtebauliche Belange – reicht nicht aus.⁵⁵

Zudem muss das Gesetz gewährleisten, dass der im Allgemeininteresse liegende Zweck der Maßnahme erreicht und dauerhaft gesichert wird; nur dann fordert das allgemeine Wohl die Enteignung zugunsten Privater.⁵⁶ Dazu ist eine effektive rechtliche Bindung des begünstigten Privaten an das Gemeinwohlziel notwendig.⁵⁷ Sollte der Unternehmensgegenstand des privaten Begünstigten dem Bereich der „Daseinsvorsorge“ zuzuordnen sein (wozu insbesondere Verkehrs- und Versorgungsleistungen zählen) genügt es, wenn hinreichende Vorkehrungen getroffen sind, damit die öffentliche Aufgabe ordnungsgemäß erfüllt wird.⁵⁸ Schließlich steht dem Enteigneten für den Fall, dass der Zweck der Enteignung nicht (in angemessener Zeit) erreicht wird, ein Anspruch auf Rückübereignung zu.⁵⁹

Im Falle einer Ansiedlung von industriellen Großvorhaben fehlt es in der Regel an einer Unternehmenstätigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge. Folglich kommt die Ansiedlung nur mittelbar dem Allgemeinwohl zugute. Allerdings können auch die mit der Ansiedlung verfolgte Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen Allgemeinwohlbedürfnisse

⁵³ BVerfGE 74, 264 (285).

⁵⁴ BVerfGE 74, 264 (285).

⁵⁵ Vgl. dazu BVerfGE 74, 264 (287 ff.).

⁵⁶ BVerfGE 74, 264 (285 f.).

⁵⁷ BVerfGE 74, 264 (286).

⁵⁸ BVerfGE 74, 264 (286).

⁵⁹ Vgl. dazu BVerfGE 38, 175 (179 ff.); Kempny, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 154 ff.

darstellen.⁶⁰ Folglich wäre eine Enteignung zur Ansiedlung industrieller Großvorhaben durch ein Gesetz dem Grunde nach möglich. Um eine Enteignung zur Verfolgung dieser Zwecke vornehmen zu können, müsste der Gesetzgeber den Zweck möglichst präzise festlegen und sicherstellen, dass der Zweck durch die privaten Begünstigten dauerhaft erreicht wird. Daher sollte für den Fall der Zweckverfehlung ein Rückübereignungsrecht verankert werden.

b) Triftiger Grund für eine Legalenteignung

Wie bereits oben (unter F III 1) ausgeführt, bedarf es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (wohl) eines triftigen Grundes, um die Enteignung per Gesetz statt durch Verwaltungsakt vornehmen zu können. Was als triftiger Grund anerkannt wird, lässt sich nicht allgemein, sondern nur im Einzelfall bestimmen. So hat das Bundesverfassungsgericht bspw. einen zulässigen Grund für eine Legalenteignung angenommen, wenn die notwendigen Einzelenteignungen nicht in einer angemessenen Zeit vorgenommen werden könnten und dadurch die Durchführung einer zwingend notwendigen Maßnahme erheblich verzögert würde.⁶¹ In seinem Urteil zur Südumfahrung Stendal erblickte das Gericht einen triftigen Grund im zügigen Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung.⁶² Im Boxberg-Urteil wird wiederum angedeutet, dass auch eine projektbezogene Enteignung zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur zulässig sein könne.⁶³

Der Ansiedlung industrieller Großbetriebe kommt nicht nur regionale, sondern gemäß der Landesplanung sogar landesweite Bedeutung zu und dürfte daher grundsätzlich eine Legalenteignung rechtfertigen können. Allerdings lassen die bisherigen Aussagen der Rechtsprechung erkennen, dass es zusätzlich noch einer gewissen Dringlichkeit der Umsetzung des Vorhabens bedarf und dass die Enteignung im Verwaltungsverfahren zu erheblichen Verzögerungen führte. Daraus folgt die Subsidiarität der Legalenteignung gegenüber der Administrativenteignung:

⁶⁰ Depenheuer/Froese, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg), Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 435.

⁶¹ BVerfGE 24, 367 (403).

⁶² Vgl. BVerfGE 95, 1 (23 f.).

⁶³ BVerfGE 74, 264 (297).

Erst wenn sicher oder mit hoher Wahrscheinlichkeit absehbar ist, dass eine Enteignung im Verwaltungsverfahren die Realisierung des Vorhabens erheblich verzögerte, darf die Enteignung unmittelbar durch Gesetz erfolgen.

Ob diese Voraussetzung tatsächlich erfüllt ist, entzieht sich einer abstrakten Prüfung und muss im Einzelfall untersucht werden. Immerhin erscheint es aber grundsätzlich denkbar, dass die Realisierung industrieller Großvorhaben einen triftigen Grund darstellt.

c) **Verhältnismäßigkeit**

Eine Enteignung ist nur zulässig, wenn sie bezogen auf den mit ihr verfolgten Allgemeinwohlzweck geeignet, erforderlich und angemessen ist. Unzulässig ist die Enteignung danach insbesondere, wenn im konkreten Fall andere rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösungen zur Verfügung stehen, mit denen der Zweck auf weniger einschneidende Weise verfolgt werden kann. Die Enteignung ist somit ultima ratio.⁶⁴ Mildere Mittel als die Enteignung sind der privatrechtliche Kauf des benötigten Grundstücks oder die Einräumung dinglicher oder obligatorischer Rechte,⁶⁵ wie z. B. Dienstbarkeiten an einem Grundstück.

Im vorliegenden Fall besteht die Besonderheit, dass gemäß den Vorgaben des Landesentwicklungsplans die Realisierung von industriellen Großvorhaben nur innerhalb der vier Standorte möglich ist, sodass ein Ausweichen auf andere Standorte von vornherein nicht in Betracht kommt. Auch wird man das ansiedlungswillige Unternehmen in der Regel nicht vorrangig auf die Einräumung dinglicher oder obligatorischer Rechte verweisen können, da zur Sicherung seiner erheblichen Investitionen an einem Standort die volle Kontrolle über das Grundstück notwendig ist, was einen Grundstückserwerb erfordert. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit wird aber das ansiedlungswillige Unternehmen zunächst versuchen müssen, die erforderlichen Grundstücke auf privatrechtlichem Wege von ihren Eigentümern zu

⁶⁴ BVerfG NVwZ 2003, 726 (727); Kempny, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 173.

⁶⁵ Axer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Online-Kommentar Grundgesetz, 62. Edition (Stand: 15.06.2025), Art. 14 Rn. 119.

erwerben. Erst wenn der privatrechtliche Erwerb am Willen der Eigentümer scheitert, kommt als ultima ratio eine Enteignung in Betracht. Einen entsprechenden Vorbehalt sollte der Gesetzgeber in das Enteignungsgesetz aufnehmen.

d) Entschädigung

Das Enteignungsgesetz muss Art und Ausmaß der Entschädigung regeln (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG). Ohne eine solche Regelung ist das Gesetz verfassungswidrig.⁶⁶ Es ist aber ausreichend, wenn das Gesetz zur Durchführung des Enteignungsverfahrens und zur Regelung der Enteignungsentschädigung auf ein allgemeines Enteignungsgesetz verweist.⁶⁷

Die Entschädigungssumme muss unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten erfolgen (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG). Der Wert des entzogenen Eigentumsgegenstandes bestimmt sich grundsätzlich nach dem Verkehrswert der entzogenen Substanz im Zeitpunkt der Vornahme der Enteignung.⁶⁸

In einem Enteignungsgesetz zur Mobilisierung von Bauland für industrielle Großvorhaben müssten entsprechende Regelungen verankert werden. Dabei könnte der Gesetzgeber auf das Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesenteignungs- und -entschädigungsgesetz – EEG NRW) als allgemeines Enteignungsgesetz verweisen.

3. Praktisches Beispiel: Enteignung für den Bau einer Kohlenmonoxid-Pipeline

Ein praktisches Beispiel für eine Enteignung” zugunsten eines privaten Unternehmens auf Grund eines Gesetzes liefert die Enteignung zugunsten des Bayer-Konzerns, um eine Rohrleitungsanlage zum Transport von Kohlenmonoxid vom Konzernstandort Köln-Worringen zum Konzernstandort Krefeld-Uerdingen realisieren zu können. Zwar erfolgte hier die Enteignung nicht unmittelbar durch ein Gesetz, sondern erst durch einen Planfeststellungsbeschluss. Das Land Nordrhein-West-

⁶⁶ BVerfGE 4, 219.

⁶⁷ BVerfGE 56, 249, 264 f.; Kempny, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 157.

⁶⁸ Axer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Online-Kommentar Grundgesetz, 62. Edition (Stand: 15.06.2025), Art. 14 Rn. 128.

falen schuf aber die Voraussetzungen für eine Enteignung im Planfeststellungsverfahren durch Erlass des „Gesetzes über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen“ (Rohrleitungsgesetz – RohrlG).

Im Fall einer Enteignung zur Realisierung von industriellen Großvorhaben könnte ein Gesetz erlassen werden, das die Enteignung im späteren Bebauungsplanverfahren ermöglicht. Wie bereits (unter E III 1) ausgeführt, ist nach dem Boxberg-Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Enteignung zum Zweck regionaler Wirtschaftsförderung allein durch einen Bebauungsplan nicht möglich. Es bedarf hierfür eines Gesetzes, das die Voraussetzungen des Art. 14 GG für eine Enteignung erfüllt. Hierbei könnte das RohrlG als „Vorbild“ dienen, weshalb seine Regelungen hier vorgestellt werden:

Nach § 2 RohrlG dient die Verwirklichung der Anlage u. a. dazu, die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Kohlenmonoxidversorgung zu erhöhen, um dadurch die wirtschaftliche Struktur der Chemieindustrie und der mittelständischen kunststoffverarbeitenden Unternehmen in Nordrhein-Westfalen zu stärken und damit Arbeitsplätze zu sichern.

Den Umfang der möglichen Enteignung regelt § 3 RohrlG: Danach kann die Enteignung zur Errichtung und zum Betrieb der Rohrleitungsanlage erfolgen. Ein Grundstück darf nur in dem Umfang enteignet werden, in dem dies zur Verwirklichung des Enteignungszwecks erforderlich ist. Reicht eine Belastung des Grundstücks mit einem Recht zur Verwirklichung des Enteignungszwecks aus, so ist die Enteignung hierauf zu beschränken. Gemäß § 4 Abs. 1 RohrlG ist die Enteignung im einzelnen Fall nur zulässig, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise, insbesondere aus Grundbesitz des die Anlage errichtenden und betreibenden Unternehmens, nicht erreicht werden kann. Die Enteignung setzt ferner voraus, dass das die Anlage errichtende und betreibende Unternehmen sich nachweislich ernsthaft bemüht hat, das Grundstück oder das Dienstbarkeitsrecht zu angemessenen Bedingungen freihändig zu erwerben, und glaubhaft macht, das Grundstück oder das Recht daran werde innerhalb angemessener Frist zu dem vorgegebenen Zweck verwendet bzw. ausgeübt werden.

§ 4 Abs. 3 RohrlG bestimmt, dass für Enteignungen eine Entschädigung zu leisten ist; Abs. 4 verweist dazu auf das EEG NRW. § 5 RohrlG regelt die Rückübereignung im Fall einer endgültigen Betriebseinstellung.

Gegen die Rohrleistungsanlage erhobene Klagen hatten – Stand jetzt – keinen Erfolg. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen wies die Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss u. a. damit ab, dass die Anlage dem Allgemeinwohl zugutekomme: Die Investition diene der Sicherung und dem Erhalt des Standortes.⁶⁹ Zudem sei der Bayer-Konzern aufgrund der Nebenbestimmungen zum Planfeststellungsbeschluss verpflichtet, die Rohrleitung zu bauen und zu betreiben.⁷⁰

Über die Verfassungsmäßigkeit des RohrlG ist bislang nicht entschieden worden. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hatte zwar 2014 dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 1 Satz 1 RohrlG mit Art. 14 GG vereinbar ist. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht über diese Frage nicht entschieden, sondern die Vorlage bereits aufgrund fehlender Bestimmtheit für unzulässig erachtet.⁷¹ Damit steht auch nicht abschließend fest, ob das RohrlG als “Blaupause“ für ein Enteignungsgesetz zur Realisierung industrieller Großvorhaben verwendet werden kann. Immerhin enthält das Gesetz aber eine Reihe von Regelungen, die der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen dienen. Dazu zählt die Festlegung der mit der Enteignung verfolgten Allgemeinwohlziele (§ 2 RohrlG), die Festlegung der Voraussetzungen für die Enteignung zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit (§§ 3, 4 RohrlG), die Entschädigungsregelung unter Verweis auf das EEG NRW (§ 4 Abs. 3 und 4 RohrlG) und die Regelung des Rückübereignungsanspruchs bei Zweckwegfall (§ 5 RohrlG). Entsprechend bietet das RohrlG dem Gesetzgeber eine gute Orientierung für ein Enteignungsgesetz zur Realisierung von industriellen Großvorhaben.

⁶⁹ OVG NRW, Urteil vom 31.08.2020 – 20 A 1923/11 –, juris Rn. 368.

⁷⁰ OVG NRW, Urteil vom 31.08.2020 – 20 A 1923/11 –, juris Rn. 367.

⁷¹ BVerfG, Beschluss vom 21.12.2016 – 1 BvL 10/14 –, juris.

F. Überregionaler Tauschflächenpool

Ein weiteres Instrument, das im Zusammenhang mit Flächenbeschaffung immer wieder erwähnt wird, verfolgt das Ziel, dass Interessierte Kenntnis von zur Verfügung stehenden Flächen erlangen: der Tauschflächenpool. Hier können Flächen eingetragen werden, die theoretisch zur Entwicklung bereitstehen. Es empfiehlt sich, den Tauschflächenpool überregional auszurichten. Zudem sollte er digital und nur für Kommunen, nicht für Private zugänglich sein, wäre also gedacht für den Austausch von Informationen von Kommunen untereinander. Er könnte unterschiedliche Kategorien haben, etwa nach Eigentümer differenzieren (ob Kommune oder Privater) oder danach, ob der Eigentümer verkaufswillig ist.

G. BLB Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) NRW ist Eigentümer der meisten Grundstücke und Gebäude des Landes. Es handelt sich um über 4.000 Gebäude. Sollten Liegenschaften nicht mehr benötigt werden, werden sie verkauft. Solche Grundstücksverkäufe könnten interessant sein für Kommunen, um auf den betroffenen Flächen Gewerbe zu entwickeln, sie in einen Flächenpool einzubringen oder Tauschflächen für Landwirte zu generieren.

Für eine solche Veräußerung landeseigener Grundstücke regelt § 15 Abs. 3 Haushaltsgesetz (HHG) eine Verfahrenserleichterung, u. a. wenn die Grundstücke vom Erwerber für öffentlich geförderten Wohnungsbau genutzt werden. Es wäre denkbar, diese Privilegierung zu erweitern und auf die Schaffung von Flächen für Gewerbe und Industrie zu übertragen.

H. Förderinstrumente im Rheinischen Revier

Die Sicherung und Entwicklung von Wirtschaftsflächen stellen für viele Kommunen eine wachsende Herausforderung dar. Vor allem die Revitalisierung und Erschließung von Flächen, z. B. von altindustriellen Standorten wie dem Rheinischen Revier, bedeutet für die Kommunen einen hohen finanziellen und personellen Aufwand, der häufig nicht allein aus kommunalen Mitteln geleistet werden kann. Daher sind Unterstützungsangebote auf Landes- bzw. Bundesebene bei der Flächensicherung und -entwicklung notwendig. Gleichzeitig müssen verfügbare Fördermittel von Kommunen als Handlungsstrategie für die Standortentwicklung erkannt und genutzt werden.

I. Förderangebot „Nachhaltige Wirtschaftsflächen“

Im Rahmen der Untersuchung verschiedener Instrumente zur Baulandmobilisierung für Gewerbe und Industrie (Baustein 1) wurde auch das Förderangebot „Nachhaltige Wirtschaftsflächen“ der Landesregierung Nordrhein-Westfalen angesprochen.⁷² Das Programm unterstützt die nachhaltige Entwicklung von Gewerbegebieten im Rheinischen Revier mit dem Ziel, Flächenpotenziale für eine erfolgreiche Vermarktung an Unternehmen mittel- und langfristig zielgerichtet zu heben.⁷³ Das Angebot umfasst verschiedene Maßnahmen zur Entwicklung von Wirtschaftsflächen für die Ansiedlung von Unternehmen.⁷⁴

Im Rahmen der Workshops zu dieser Studie sowie aus begleitenden Experteninterviews haben sich Ansätze zur Weiterentwicklung und Flexibilisierung des Förderangebots ergeben.

Entsprechende Anregungen hat auch die Zukunftsagentur Rheinisches Revier (ZRR) eingebracht, die über umfangreiche Erfahrung und Expertise in der Begleitung und Umsetzung von Förderprojekten verfügt. Die ZRR unterstützt als zentrale Anlaufstelle Projekte und Vorhabenträger im Strukturwandel der Region. Sie berät bei der Entwicklung und Beantragung von Projekten und fördert die Vernetzung der Akteure. Zu ihren Aufgaben gehören die fachliche Begleitung von Projekten sowie die Organisation des Dialogverfahrens und die strategische Rahmung des Einsatzes von Fördermitteln.

Nach Einschätzung der ZRR zeigt die bestehende Förderkulisse des Programms „Nachhaltige Wirtschaftsflächen“ in ihrer derzeitigen Ausgestaltung strukturelle und inhaltliche Begrenzungen. Die Förderung sei projektbezogen angelegt, was dazu führe, dass sinnvolle Maßnahmen von der Förderung ausgeschlossen blieben.

Dies betreffe die räumliche und sachliche Verengung der Fördertatbestände. Förderfähig seien gegenwärtig im Wesentlichen nur Maßnahmen, die die jeweilige Projektfläche unmittelbar betreffen. Maßnahmen mit lediglich funktionalem, aber

⁷² Vgl. Baustein 1, Kap. I.I.2

⁷³ Vgl. Ziff. 2 des Förderangebots.

⁷⁴ Vgl. Ziff. 2.1.2 des Förderangebots.

nicht flächenidentischem Bezug – etwa zur äußeren Erschließung, zur verkehrlichen Anbindung oder zur Minderung von Umweltfolgen (Lärm, Naturschutz) – seien demgegenüber regelmäßig nicht förderfähig. Nach Auffassung der ZRR wäre es sachgerecht, die räumliche Abgrenzung der Förderfähigkeit flexibler zu gestalten, um auch solche flankierenden Maßnahmen einbeziehen zu können, die für die tatsächliche Nutzbarkeit und nachhaltige Entwicklung von Wirtschaftsflächen erforderlich sind. Je stärker die Kommune finanziell, institutionell und organisatorisch bei der Flächenentwicklung unterstützt werde, desto größer sei ihre Flexibilität, Flächen marktgerecht und vorausschauend zu erwerben.

Das MWIKE weist darauf hin, dass viele der Anregungen nicht über das InvKG abgedeckt seien, z.B. nur in einem begrenzten Maße die äußere verkehrliche Erschließung. Das MWIKE erläutert weiterhin, dass manche genannten Maßnahmen abhängig von der Konstellation förderfähig seien und man den Gestaltungsspielraum nutze, den der Bund vorgebe.

Darüber hinaus sei aus Sicht der ZRR die Beurteilung der Rentierlichkeit betroffen. Nach Ziffer 2.1.3 des Förderangebots sei die Förderung auf unrentierliche Flächenentwicklungen beschränkt. In der Praxis führe diese Gesamtbetrachtung dazu, dass Vorhaben, die im Ganzen als wirtschaftlich erschienen, selbst dann von der Förderung ausgeschlossen seien, wenn einzelne Teilmaßnahmen (z. B. ökologische Aufwertung, Bodensanierung) unrentierlich seien. Eine differenzierte Betrachtung auf Maßnahmenebene könnte aus Sicht des ZRR sinnvoll sein, um das Ziel einer nachhaltigen Flächenentwicklung wirksamer zu unterstützen.

Das MWIKE gibt insofern zu bedenken, dass die Grundsätze der LHO gelten würden, und verweist auf Ziff. 2.3 VVG zu § 44 LHO. Zudem verweist das MWIKE auf die Finanzierungsinstrumente der NRW.Bank.

Eine weitere strukturelle Begrenzung des Förderprogramms ergibt sich der ZRR zufolge aus der Nachrangigkeit gegenüber anderen Förderprogrammen, denn vorrangig seien Mittel aus anderen in Betracht kommenden Programmen zu beantragen. Nach den Erfahrungen der ZRR führe diese Priorisierung dazu, dass komplexe Revitalisierungsprojekte oder Brownfield-Entwicklungen häufig aus der Förderung „Nachhaltige Wirtschaftsflächen“ herausfielen, während klassische Erschließungsprojekte erheblich mehr von der Förderung profitierten. Damit werde das ausdrückliche Programmziel – die Reaktivierung industrieller und gewerblicher Brachflächen als Schlüsselressource stärker in den Fokus zu nehmen und diese

Standorte durch eine attraktive Nachnutzung als Pilotprojekte zu entwickeln⁷⁵ – teilweise schwieriger erreicht.

Neben der ZRR betonten auch weitere Workshopteilnehmer, dass Kommunen größere Handlungsspielräume benötigten, um langfristig auf Flächenengpässe reagieren zu können. Eine gezielte Förderung der kommunalen Flächenbevorratung könne diesen Handlungsspielraum deutlich erweitern. Durch einen frühzeitigen Flächenerwerb – insbesondere ohne konkreten Projektbezug – ließen sich Flächen für gewerbliche Nutzungen oder als Tauschflächen für potentielle Gewerbestandorte zu günstigeren Konditionen sichern, da die Grundstückspreise regelmäßig stiegen, sobald ein konkretes Projekt bzw. Vorhaben bekannt werde. Hierzu gibt das MWIKE den Hinweis, dass die Förderung der kommunalen Flächenbevorratung nicht über das InvKG abgedeckt sei.

Die Aufnahme der Flächenbevorratung als Fördergegenstand müsste jedoch zweckgebunden und mit klaren Rückzahlungsverpflichtungen abgesichert sein, um einer allgemeinen Subventionierung kommunaler Haushalte vorzubeugen. Eine Förderung darf nicht dazu dienen, allgemeine Finanzdefizite der Kommunen auszugleichen oder strukturelle Unterfinanzierung zu kompensieren. Vielmehr müsste der Einsatz der Mittel zweckgerichtet auf die Flächenentwicklung für Gewerbe und Industrie beschränkt bleiben. Denkbar wäre eine Förderung des Flächenerwerbs ohne unmittelbaren Projektbezug, jedoch mit Zweckbindung für gewerbliche Nutzung oder als Tauschfläche, verbunden mit einer zeitlich begrenzten Frist zur Inanspruchnahme. Wird die Fläche nicht innerhalb des festgelegten Zeitraums einer entsprechenden Nutzung zugeführt, wäre eine anteilige Rückzahlung der Förderung vorzusehen.

II. Kooperative Baulandentwicklung (NRW.Urban) für Gewerbe

Mit der landeseigenen Entwicklungsgesellschaft NRW.URBAN Kommunale Entwicklung GmbH (im Folgenden: NRW.URBAN KE) ermöglicht und unterstützt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD) die Umsetzung seiner Initiativen und Programme.⁷⁶

⁷⁵ Vgl. Ziff. 2 des Förderprogramms.

⁷⁶ <https://www.mhkbd.nrw/themenportal/landestochter-nrwurban-und-beteiligungen>

Am 28. Mai 2025 hat das MHKBD das neue Unterstützungsprogramm „Go4Gewerbe“ auf den Weg gebracht. Die Nordrhein-Westfalen-Initiative unterstützt ausgewählte Kommunen im Rheinischen Revier, um neue Wirtschaftsflächen nachhaltig zu mobilisieren. Ziel und Voraussetzung der Gewerbeflächenentwicklung im Rheinischen Revier ist es, auf den Grundstücken dauerhaft strukturell sinnvolles Gewerbe anzusiedeln.

Dabei sollen bei der Gewerbeflächenentwicklung aktuelle Standards, wie bspw. Flächenentwicklung, Flächenverbrauch, Flächenversiegelung, wassersensible Planung, Mobilität, energetische Versorgung, städtebauliche Qualitäten gesetzt werden. Hierdurch sollen Beiträge für eine nachhaltige Entwicklung im Einklang mit der Wirtschaftlichkeit des Entwicklungsvorhabens geleistet werden.⁷⁷

Den in „Go4Gewerbe“ aufgenommenen Kommunen steht die NRW.URBAN KE als „Entwicklungsgesellschaft auf Zeit“ zur Seite. Sie schließt individuelle Verträge mit den Kommunen über den für die Entwicklung der Gewerbegebiete notwendigen Leistungsumfang zur Erreichung der gesetzten Ziele. Im Treuhandauftrag der Kommune ist es damit möglich, dass die NRW.URBAN KE Grundstücke erwirbt oder ein reguläres Umlegungsverfahren begleitet, die Entwicklung, Erschließung und Veräußerung der Wirtschaftsflächen übernimmt oder im Auftrag der Kommune Ausschreibungen und Vergaben vornimmt, das Projektmanagement und die Abrechnung des Projektes durchführt und eine Vorfinanzierung der Leistungsbau- steine sicherstellt.⁷⁸ Die strategischen Entscheidungen bezüglich der Planung oder der Vermarktung bleiben bei der jeweiligen Kommune.

Förderprogramme wie „Go4Gewerbe“ sowie fachliche und personelle Unterstützung, wie sie NRW.URBAN KE leistet, können dazu beitragen, Flächenengpässe zu entschärfen und einer Verdrängung kleiner und mittlerer Unternehmen entgegenzuwirken. Mit finanzieller und personeller Unterstützung können Kommunen aktiv gegensteuern, Wirtschaftsflächen ankaufen, vorbereiten und bedarfsgerecht entwickeln.

⁷⁷ <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/startschuss-go4gewerbe-im-rheinischen-revier-neue-gewerbeflaechen-fuer-neue-arbeitsplaetze>

⁷⁸ <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/startschuss-go4gewerbe-im-rheinischen-revier-neue-gewerbeflaechen-fuer-neue-arbeitsplaetze>

Die Einführung weiterer Förderprogramme sowie die Fortführung und ggf. Weiterentwicklung bestehender Förderprogramme können daher sinnvolle Instrumente darstellen, um Engpässen bei Wirtschaftsflächen entgegenzusteuern.

Köln, den 8. Januar 20265