

Eigentum verpflichtet – nicht beim Boden?

Zur Konzeptionalisierung einer unterschlagenen Bestimmung in der Stadtplanung

12

SRL

SCHWERPUNKT · PLANERIN 4_17

Der folgende Beitrag stellt eine gekürzte und kondensierte Fassung meines am 13. Juli 2017 im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Nachhaltige Bodennutzung“ an der TU München gehaltenen Fachvortrags dar.

Anamnese: Recht auf Eigentum oder Recht auf Wohnen

Boden kann nicht wie mobile Kapitalwerte behandelt werden (BVerfG, in: NJW 1967, 619 f.; NJW 1980, 985). Aus Art. 14 kann nicht ein Recht auf größtmögliche Rendite aus einem Eigentumsobjekt abgeleitet werden (BVerfG, in: NJW 1986, 1669 f.). Das Bundesverfassungsgericht formuliert in unmissverständlicher Weise die Bedeutung der Sozialbindung des Eigentums. Neue Wege in der Bodenpolitik werden indes schon lange gesucht; die Therapievorschläge sind umfangreich und in der Tat Legende. Die Anamnese der Städtebaupolitik der Bundesrepublik ist umfangreich, die Wirkungsanalyse der jahrzehntelangen Vorschläge fällt eher ernüchternd aus. Man denke nur an die erkannten Defizite und Handlungserfordernisse der „wachsenden Stadt als Herausforderung für das Recht“ (Weigelt 2016 – sehr lesenswert!). Während sich Juristen über die Praktikabilität des „Urbanen Gebiets“, des ersten neuen Gebietstypus in der BauNVO seit 1962, und seine Anwendung für eine bessere Innenentwicklung den Kopf zerbrechen und Vorschläge in Bezug auf die TA Lärm-E, Verträglichkeit von Wohnen und Gewerbe, Fortentwicklung des Dogmas des Gebietserhaltungsanspruchs etc. erörtern, ist der Lehrstuhl für Baukonstruktion und Baustoffkunde der TU München – hier sind neben dem Lehrstuhlinhaber, Herrn Prof. Florian Musso, vor allem Herr Dipl.-Ing. Christian Bodensteiner zu nennen – bereits einen Schritt weiter.

Sie haben die Veranstaltungsreihe „Nachhaltige Bodennutzung“ organisiert und finanziert. Die Zielrichtung der Veranstaltung könnte man umschreiben als die Erkenntnis, dass die nutzungsgemischte europäische Stadt von dem Erfordernis zukünftiger höherer Flächenbedarfe einerseits und dem Wunsch nach kleinteiligen, gemischt-genutzten Quartieren andererseits geleitet ist. Aber auch die bestgemeinten gesetzgeberischen Intentionen wie die Einführung des § 6a BauNVO-E können die Bekämpfung der Wohnraumknappheit nicht umfassend voranbringen, wenn sie nicht von eigentumspolitischen Innovationen begleitet werden. Solange der Grosteil der Kommunen nicht einmal einen informationellen Überblick über das Ausmaß des Leerstands hat (§ 200 Abs. 3 BauGB), geht die Strategie „Innen vor Außen“ zwangsläufig ins Leere oder wird erheblich erschwert.

Die zivilrechtliche Seite der Bodenfrage

Neben der öffentlich-rechtlichen ist natürlich auch die zivilrechtliche Seite der „Bodenfrage“ in den Blick zu nehmen.

Beispiel: Baugenehmigung. Stets wird in Veröffentlichungen auf die Zahl der erteilten Baugenehmigungen verwiesen und daraus auf das (Neu-)Bauvolumen geschlossen. Baugenehmigungen sind freilich zum Spekulationsgut par excellence für die „Landbanker“ geworden. Da das Eigentum oder ein vergleichbares Recht keine Voraussetzung für die Antragstellung einer Baugenehmigung ist, ergibt sich daraus im Umkehrschluss, dass auch derjenige, der nicht Eigentümer ist, Bauherr sein kann. Abzustellen ist demnach insoweit auf die Sachherrschaft des Bauherrn, also auf dessen Möglichkeit, den Ablauf des Bauvorhabens letztlich nach seinem Willen zu beherrschen, also auch (trotz Wohnraumknappheit) nicht zu bauen, mit erheblicher zeitlicher Verzögerung zu bauen oder die Baugenehmigung vor Baubeginn zu veräußern. Ist eine Baugenehmigung erteilt, steht es dem Bauherrn offen, die daraus begründeten Rechte und Pflichten auf eine weitere Person zu übertragen, und zwar auch durch rechtsgeschäftliche Vereinbarung (Kauf). Gleiches gilt auch für den Zeitraum bis zur Erteilung der Baugenehmigung (OLG Düsseldorf, Urteil vom 26.08.2009 – 18 U 73/08).



Eigentum verpflichtet? – Interessante Immobilie in Berlin, Köpenicker Straße (Fotos: F. Thiel)

Privatnützigkeit und Freibestimmtheit stellen grundsätzlich neuralgische Faktoren für einen hoheitlichen Eigentumseingriff dar. So ist es in München lediglich gelungen, die Planungsbegunstigten im Rahmen der vielfach rezensierten Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) im Wege von § 11 BauGB an den Infrastrukturkosten zu beteiligen. Seit der Einführung von SoBoN bis 2016 wurden den Planungsbegunstigten ca. 700 Mio. € in Rechnung gestellt; dies entspricht lediglich 10 % der tatsächlichen Ausgaben für Planerstellung und Erschließung (!). Von einem Erfolgsmodell kann man angesichts dieser Zahlen wahrlich nicht sprechen. Man vergleiche diese Werte mit den jährlichen Geldumsatzen auf dem Münchner Immobilienmarkt, wie sie in den Immobilienmarktberichten dokumentiert sind und in die Milliarden Euro gehen. Mit derlei „konsensua-

len“ Vertragsgestaltungen, die oft favorisiert werden, lässt sich mithin nur ein Bruchteil der planungsbedingten Bodenwertgewinne zugunsten des kommunalen Haushalts vereinnahmen.

Ist ein „Neues Bodenrecht“ notwendig?

Die Grundsteuer bringt in München übrigens jährlich immerhin 316 Mio. € ein. In Gebieten, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind, werden die Grundsätze der SoBoN gar nicht angewendet. Hier stellt sich nach wie vor die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheitsgrundsatz). Die „34er“-Eigentümer erhalten einen nicht gerechtfertigten Sondervorteil. Doch rechtfertigt dies, von der Notwendigkeit eines „neuen Bodenrechts“ zu sprechen – in Zeiten, in denen Gemeinden (etwa Berlin und München) das neue Leitbild der Innenentwicklung ausrufen, aber an Traufhöhen wie vor 100 Jahren festhalten, nicht zeitgemäße Stellplatzregelungen anwenden und dem baulichen Freihalten innerstädtischer Filetstücke zustimmen müssen wie beim Tempelhofer Feld.

Auf den ersten Blick mögen die Forderungen nach einem „neuen Bodenrecht“ daher zugegebenermaßen irritierend sein. Gleichwohl darf man gewichtige Stimmen, die ebendies fordern, nicht leichtfertig beiseite wischen. So forderte Hans Stimmann in der FAZ vom 3. April 2017: „Stellt endlich die Bodenfrage“ (Anm.: Warum stellt Stimmann diese Frage erst jetzt?). Am Beispiel der Europacity Berlin schildert Stimmann anschaulich die Querverbindungen zwischen Terraingesellschaften (vgl. A. Damaschke!), Bodenfrage und „Stadtproduktion“, zwischen Wettbewerbsverfahren, unverbindlich bleibender „Masterpläne“ und mangelnder Steuerungsfähigkeit; hinzuweisen ist auf die „beim Bund, Senat und Bezirk verlorengegangene Kompetenz, wenigstens auf eigenen Flächen wieder eine Form von Stadt zu bauen, die vielleicht den viel beschworenen Gründern des 21. Jahrhunderts eine Chance gäbe“. Insgesamt müssen Praktikabilität und Anwendbarkeit des BauGB weitaus mehr in Rede stehen, vor allem hinsichtlich der „wachsenden Stadt“ (Weigelt 2016). Weigelt betont m. E. zu Recht, die Wohnung sei *conditio sine qua non* der Freiheitsbetätigung.

Reformen des Bodenrechts: *de lege ferenda*

Bodenrechtsaufgaben führen in verfassungsrechtliche Untiefen, die gleichwohl herausfordernd sind. Sie werden vor dem Hintergrund, dass sämtliche Versuche zur Neukonzeption des Bodenrechts – etwa die Versuche Hans-Jochen Vogels mit seinem geteilten Eigentum in den 1970ern, die Versuche zur „Abschöpfung“ von Bodenwertsteigerungen und ähnliches – gescheitert sind, herausfordernder. Richtschnur ist stets die „Baufreiheit“. Auf Versuche zur Lancierung einer Totalrevision der Verfassung am Vorbild der Eidgenossenschaft mit der (erfolglosen) Initiative zur Verankerung eines Artikels zur Eigentumspolitik in der Bundesverfassung (vgl. Art. 30 VE 1977 – Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung) mochten sich Juristen und Volkswirte in Deutschland (bislang) nicht recht einlassen. Interessant ist ein Blick in die Verfassungsgeschichte insbesondere des Art. 14 Abs. 2 GG. „Wer sein Eigentum

missbraucht, kann sich auf den Schutz dieser Bestimmungen nicht berufen“ (Art. 14 Abs. 2 Satz 3 GG; Fassung bis 30.11.1948). Das Bundesverfassungsgericht hat festgelegt, dass Regelungen im Sinne des Art. 14 Abs. 2 GG nicht allein aufgrund von Verwaltungsakten und Rechtsprechung zulässig sind, sondern stets der Gesetzgebung bedürfen. Beispielsweise stellt Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindÄndG) für entsprechende Nutzungsvorgaben eine Regelung im Sinne von Art. 14 Abs. 2 GG dar. Weitere bundesverfassungsgerichtliche Entscheidungen, etwa die „Pflichtexemplar“-Entscheidung als *leading case*, ließen sich anführen.



Leer stehende Gewerbeimmobilie in Südhessen

Außerhalb bestehender gesetzlicher Verpflichtungen leiten sich aus dem deutschen Grundgesetz deshalb keine darüber hinausgehenden „aktiven“ Verpflichtungen für Eigentümer ab. Das Kernproblem der heutigen Diskussion liegt daher darin, in einer Gesellschaft, deren wesentlicher Antrieb privates Gewinnstreben ist, die Landnutzung nach den Grundsätzen für soziale Investments vorzunehmen, die auch den ökologischen und sozialen Wert einer Immobilie inkorporieren. Nötig scheint die Weiterentwicklung der unpolitischen Befugnis zur Sozialbindung des privaten Grundstückseigentums zu sein. In der Tat ist ein Hinweis auf eine Sozialbindung vage und unverbindlich. Interessant und regelrecht spannend zu lesen ist der historische Rückblick von Hans-Peter Schneider zur Entstehungsgeschichte des Artikel 14 Abs. 2 GG. Die Norm lautet bekanntlich: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“. Die Entstehungsgeschichte dieses Textes, so Schneider, sei an Obskürtheit kaum zu überbieten (Schneider 2011). Nach kontroversen Debatten im Allgemeinen Redaktionsausschuss (ARA) wurde in seiner letzten Sitzung der ursprünglich vorgesehene Art. 14 Abs. 2 Satz 3 GG wieder gestrichen. Bis zum 30.11.1948 lautete dieser 3. Satz: „Wer sein Eigentum missbraucht, kann sich auf den Schutz dieser Bestimmungen nicht berufen.“ Dem ARA gehörten übrigens lediglich drei Mitglieder an: v. Brentano (CDU), Zinn (SPD) und Dehler (FDP). Nicht auszudenken, welche Handlungsspielräume sich für die öffentlichen Planungsträger in der Bundesrepublik in Bezug auf nicht-kooperationsbereite, widerborstige Grundstückseigentümer eröffnet hätten, wenn dieser entscheidende Satz, der in seiner Tragweite möglicherweise sogar weit bedeutender als Art. 14 Abs. 3 GG (Enteignung) gewesen wäre, in der Endfassung des GG Bestand gehabt hätte.

Bewertung und Fazit

Als Quintessenz kann festgehalten werden, dass in manchen Gemeinderäten die Unkenntnis der komplexen Instrumente der Bodenordnung und Landentwicklung vor allem in Innenbereichen, wie auch der Instrumente des BauGB (etwa Baugebote), groß ist. Es fehlt m. E. eine umfassende, aber leicht verständliche „Eigentumsaufklärung“ durch Schulungen in den Gemeinden, Rathäusern und Gemeinderäten. Dabei müsste in Gestalt eines Leitfadens deutlich werden, was mit Artikel 14 GG möglich ist und was nicht.

Rechtsprechung ist dynamisch, und die Planungswirklichkeit ist entsprechend anzupassen. Der Umgang mit



Brachfläche am Rand der Gemeinde Rodgau

Brachflächen ist tabuisiert, die grundgesetzlich gegebene Möglichkeit, sie notfalls zu sozialisieren, wird wie ein Stigma behandelt. Nicht jeder, der Vergemeinschaftungen oder Gemeineigentum thematisiert, ist per se ein Kommunist. Nötig sind neue demokratische (Planungs-)Prozesse, Verfahren und Instrumente, die hinsichtlich der künftigen Nutzung und Gestaltung von Grundstücken eine frühzeitige, umfassende und sachdienliche Information von Bürgern und Eigentümern gewährleisten, und die in der Wohnbevölkerung vorhandenen Ideen, Bedürfnisse aber auch Sorgen und Bedenken aufgreifen, und schließlich auch die Bereitschaft von Bürgern, ihre Kraft, Zeit und Kreativität bei der Gestaltung von gemeinschaftlich nutzbaren Grundstücken einzubringen, zum Wohle der Allgemeinheit (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG) zu aktivieren.

Nicht verschwiegen werden soll indes, dass sich die meisten Juristen, die sich derzeit mit dem Thema Eigentum in Dissertationen und Habilitationen beschäftigen, mit einer Ausweitung des Privateigentumsschutzes beschäftigen und nicht mit einer Konkretisierung und Ausweitung des Inhalts

der Sozialbindung. Sie folgen – mehr denn je – Walter Leisner, der vehement die Auffassung vertrat, das Eigentum sei kein sozialpolitisches Experimentierfeld, sondern ein Gegenstand und die Grundlage der rechtlichen Sicherheit in diesem Staate. In bemerkenswertem Gegensatz zur Verfassungsgeschichte des Art. 14 Abs. 2 GG schrieb Leisner, die „Sozialbindung eröffnet keine Räume gesellschaftsverändernder Reformen“ (Leisner 1972, 239).

Meiner Auffassung nach hat Land indes durchaus eine gesteigerte Sozialbindung, die sich unmittelbar aus der Bedeutung von Architektur und gebauter Umwelt ableiten lässt. Stimmann ist im Übrigen darin zu folgen, dass es nicht an der fehlenden Dichte oder der Nutzungsmischung und schon gar nicht am Planungsrecht oder der Bürgerbeteiligung liegt, dass die Zukunft in vielen Innenstädten Deutschlands – allen voran Frankfurt/Main – „verbaut“ ist, wie Niklas Maak in der FAZ messerscharf nachweist (Maak 2017, 9). Sein Befund: Nachdem die Städte jahrzehntelang durch den unbesorgten Abverkauf öffentlicher Liegenschaften an meistbietende private Entwickler die Lage der Stadt ins Desaströse haben abgleiten lassen, werden nun ein paar kostengünstige „Wohnhühnerställe“ nachgeliefert.

(Vorläufiges) Endergebnis: Die Lösung für „gutes Wohnen“ liegt nicht im Baurecht, schon gar nicht im Bauordnungsrecht, Mietrecht („Mietpreisbremse“) oder im Vergaberecht – sie liegt fraglos in der Fortentwicklung von Art. 14 Abs. 2 GG.

Fabian Thiel, Prof. Dr. habil., Fachgebiete Baurecht und Immobilienbewertung, Fachbereich 1 – Architektur, Bauingenieurwesen und Geomatik, Frankfurt University of Applied Sciences, bodenrecht@fabian-thiel.de

Quellen

Leisner, Walter (1972): Sozialbindung des Eigentums. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 196. Berlin

Maak, Niklas (2017): Die verbaute Zukunft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Januar 2017, Ausgabe Nr. 26, S. 9

Schneider, Hans-Peter (2011): „Eigentum verpflichtet“ – Zur Entstehung von Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz, in: Peine, Franz-Joseph; Wolff, Heinrich Amadeus (Hg.): Nachdenken über Eigentum. Festschrift für Alexander v. Brünneck zur Vollendung seines 70. Lebensjahres. Baden-Baden, S. 67–81

Stimmann, Hans (2017): Stellt endlich die Bodenfrage!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. April 2017, Ausgabe Nr. 79, S. 12

Weigelt, Thomas (2016): Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht. Rechtliche Instrumente zum Erhalt und zur Schaffung heterogener Bevölkerungsstrukturen in der Innenstadt. Studien und Beiträge zum öffentlichen Recht, Band 26. Tübingen

StadtCAD

**Jetzt neu:
StadtCAD auch auf BricsCAD**

**Für kostenbewusste Stadtplaner
die erste Wahl**

Weitere Informationen unter
www.stadtcad.de

StadtCAD
Die Zukunft planen

Anzeige