

Stadtentwicklung

„Das Gemeinwohl verschwand immer mehr aus dem Blickfeld“

Um eine nachhaltige Stadtentwicklung zu gewährleisten, muss die Nutzung von Grund und Boden in hohem Maß an Gemeinwohlerfordernissen ausgerichtet sein. Das ist eine Frage des politischen Willens und des rechtlichen Ordnungsrahmens. Sind die aktuellen Gesetze und Verordnungen dafür geeignet? Was sagt das Grundgesetz? Und was wollen die Freihandelsabkommen?

Interview mit Prof. Dr. Fabian Thiel

Herr Prof. Thiel, was fasziniert Sie als Jurist am Thema „Boden“?

Prof. Dr. Fabian Thiel: Interessant ist am Thema „Boden“, dass es sich fast um einen juristischen „Graubereich“ handelt. Das Grundgesetz sagt zwar indirekt etwas zur „sozialen Hypothek“ der privaten Eigentumsnutzung, doch die Gesetze und Verordnungen scheinen das nie

ge bis heute sehr bemerkenswerte Urteile gefällt, die vor allem die soziale Bindung des Eigentums unterstreichen. Die heutige Bodenmarktpolitik hat indes eine verblüffende Scheinselbstverständlichkeit.

Was sagt das Grundgesetz genau?

In Art. 14 schützt es in Abs. 1 nach herrschender Meinung zunächst vor allem die Baufreiheit

eine Beachtungspflicht des Staates und seiner Institutionen, etwa beim Verwaltungshandeln. Das bleibt unklar. Wichtig zu erwähnen ist aber, dass Grundrechte als Abwehrrechte Einzelner gegen hoheitliche Maßnahmen gesehen werden müssen. Abwehrrechte münden dann in Fachgesetzen und in Verwaltungshandeln, also etwa Entschädigungsregelungen im Rahmen von Enteignungsmaßnahmen. Erst in jüngster Zeit wird Grundrechten ein aktiver Verschaffungsanspruch für die Bürger zugebilligt, damit Freiheit sich in einer optimierten Form entfalten kann. Damit die Verfassung umgesetzt werden kann, bedarf es also stets eines Gesetzes, das die Verfassungsnorm gleichsam ausfüllt, konkretisiert und auch interpretiert, etwa Enteignungs- oder Vermögensgesetze, die sich auf Grundstücke beziehen. Bei jedem Eingriff wird nach der Verhältnismäßigkeit gefragt.

Wann gilt eine Enteignung als verhältnismäßig?

Auch das ist unklar. Dabei hatten wir Ende 2015 den schönen Fall der Beschlagnahme von Gewerbeimmobilien zur kurzfristigen und temporären Unterbringung von Flüchtlingen. Die Dringlichkeit

als private Grundstücksnutzung – das Eigentum als wohlverworbenes Recht, wengleich im Rahmen der Gesetze –, schränkt diese dann aber im Abs. 2 durch die Sätze „Eigentum verpflichtet“ und „Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ sogleich wieder ein. Doch was bedeutet dieses Wörtchen „zugleich“? Der Satz ist unscharf. Ist Satz 1 „Eigentum verpflichtet“ – übrigens der kürzeste Satz des Grundgesetzes – auch ohne Satz 2 verwend- und interpretierbar? Zu was verpflichtet Eigentum? Und wen? Bedeutet es eine Grundpflicht des Eigentümers oder



Prof. Dr. habil. Fabian Thiel, Jahrgang 1968, studierte Rechtswissenschaften und Geografie, schlug eine akademische Berufslaufbahn ein und ist seit 2011 Professor für Baurecht und Immobilienbewertung an der Frankfurt University of Applied Sciences sowie Lehrbeauftragter an der Justus-Liebig-Universität Gießen, an der er im Juli 2017 erfolgreich habilitierte.

www.fabian-thiel.de

der Maßnahmen wurde sowohl mit „Eigentum verpflichtet“ als auch mit der Verhinderung von Obdachlosigkeit, also die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung durch die jeweiligen Polizeigesetze der Länder, gerechtfertigt. Vor allem in Berlin und Hamburg wurde die Debatte recht lebhaft geführt. In der Praxis wurden dann z.B. wie in Hamburg „Bürgerverträge“ geschlossen, d.h. private Verträge mit den Eigentümern der betroffenen Liegenschaften, um Streitigkeiten zu vermeiden und die Unterbringung möglichst geräuschlos zu realisieren. Diese Flucht ins „konsensuale“ Vertragsrecht ist aus wissenschaftlicher Sicht eigentlich schade, denn es hätte 2015 und 2016 im Zuge der Dringlichkeit der Flüchtlingsunterbringung durch-

aus einmal zum eigentumsrechtlichen Schwur kommen können: Was ist mit „Eigentum verpflichtet“ im Falle von Gebäudeleerstand und Brachflächen, auf denen Container notfalls zwangsweise hätten errichtet werden können, gemeint? Wie weit könnte es im Notfall als ultima ratio gehen? Kann das Polizeirecht

vestoren auf die Stadtentwicklung nahm zu. Heute wird – gleichsam verzweifelt – in Bundesländern über die Einführung bzw. Wiedereinführung von Wohnraumzweckentfremdungsgesetzen diskutiert, die die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und die Verhinderung von manchmal durchaus

„Wir müssen das Grundgesetz nicht unbedingt ändern, doch wir sollten es endlich ernst nehmen.“

hier einen Ermächtigungstitel für einen Freiheitseingriff liefern? Wie ist es um die verfassungsrechtliche Direktionskraft bestellt? Leider ist diese reizvolle Gelegenheit, diese eigentumsrechtliche Nagelprobe, vorerst vertan worden. Wichtig ist jedenfalls eines: Der Satz „Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ deutet an, in welche Richtung die Verpflichtung gehen sollte und könnte. In der Baupraxis spielte das aber nur höchst selten eine Rolle, etwa bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch kommunale Satzungen.

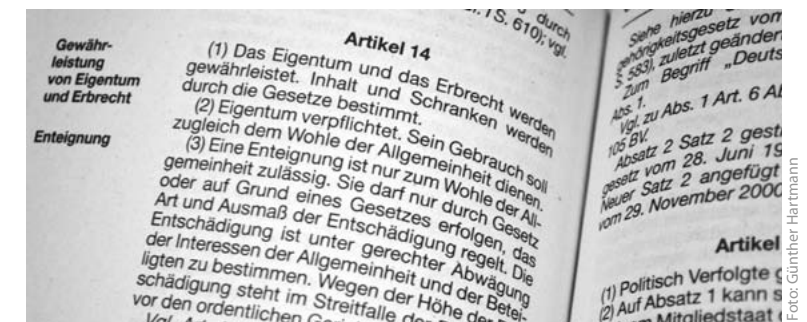
Wie läuft es heute stattdessen in der Baupraxis?

Das Gemeinwohl verschwand immer mehr aus dem Blickfeld. Der Einfluss von finanzkräftigen In-

spekulativ betriebenen Wohnungsleerstand verhindern sollen, und es wird darüber gestritten, wie es verhindert werden kann, dass ehemals geförderte Mietwohnungen nicht aus der „Sozialbindung“ herausfallen. Diese Sozialbindung meint hier etwas anderes als die unpolitische Sozialbindung des Art. 14 Abs. 2 GG. Es wird zudem verbreitet über Mi- lieuschutz nach § 171 BauGB diskutiert.

Wie agieren hier die Städte?

Die Städte sind hier seltsam defensiv, reagieren zumeist nur, statt zu agieren. Ihr Handlungsspielraum ist aber aufgrund ihrer Haushaltslage oft eingeschränkt. Das liegt auch daran, dass sie von der Wertsteigerung des Bodens kaum profitieren, obwohl sie durch ihre



„Eigentum verpflichtet“, sagt das Grundgesetz in seinem Art. 14 Abs. 2. „Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ In der Baupraxis spielte diese Forderung bisher so gut wie nie eine Rolle.

Planungen maßgeblich dafür verantwortlich sind. Es gibt allerdings Ausnahmen wie Ulm, München und Frankfurt am Main, die einen bestimmten Anteil von öffentlich gefördertem und preislimitiertem Wohnraum zur Bedingung für die Aufstellung von neuen Bebauungsplänen machen. Dies sind aber Ausnahmen – und auch keineswegs unumstritten, vor allem hinsichtlich der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Wie hoch darf die Abschöpfung von Planungsgewinnen privater Investoren, Grundstücksentwickler und anderer „Akteure“ bei der Baulandproduktion sein – ein Drittel, zwei Drittel oder zur Gänze? Dies sind hochinteressante Fragen, die allesamt vor dem Hintergrund von Art. 14 GG zu diskutieren sind. Denn es profitieren vor allem die privaten Grundstückseigentümer. Der Wert eines Grundstücks vervielfacht sich jedes Mal, wenn ein Regionalplan Ackerland als Siedlungsfläche definiert, wenn ein Flächennutzungsplan Siedlungsfläche als Wohnbaugelände

„Freihandelsabkommen sind Investorenschutzabkommen: Es sollte alles immer genauso bleiben, wie es war, als der Investor seine Investition tätigte.“

ausweist, wenn ein Bebauungsplan das genaue Nutzungsrecht der Baugrundstücke festsetzt. Und eine weitere Steigerung des Marktwerts kann sich dann durch konkrete Baumaßnahmen der öffentlichen Hand ergeben, z.B. durch die Anlage attraktiver öffentlicher Plätze oder Grünanlagen.

Die öffentliche Hand investiert und macht dadurch private Investoren reich.

Ja. Und es geht hier um gigantische Summen. Konzerne wie



Foto: Günther Hartmann

Investoren bauen, um Gewinne zu erzielen. Geht es nach den Freihandelsabkommen, dann sollen ausländische Investoren, deren Gewinnerwartung durch Stadtplanung beeinträchtigt wird, Schadenersatz erhalten.

McDonald's oder Zara verdienen heute mehr mit Grundstücks- und Immobiliengeschäften als mit ihrem Kerngeschäft.

Wie könnte es anders laufen?

Singapur z.B. hat vor einigen Jahren das Recht auf Bodeneigentum aus seiner Verfassung gestri-

chen. Boden ist nun Staatseigentum und kann privat nur noch über Erbbaurecht genutzt werden. In Kambodscha gilt Ähnliches. „You can buy the air“, sagen die kambodschanischen Makler sehr treffend.

Vorbilder für Deutschland?

Dazu müsste das Grundgesetz geändert werden. Aber so weit müssen wir gar nicht gehen. Überfällig ist allerdings eine intensive Diskussion darüber, was die Väter unseres Grundgesetzes eigentlich mit Art. 14 Abs. 2 bezweckten, welche Funktion

dieses „Korrektiv“ erfüllen sollte, was dann von Legislative, Exekutive und Judikative daraus gemacht wurde, welche Auslegung es erfuhr. Wir müssen das Grundgesetz nicht unbedingt ändern, aber wir sollten es endlich ernst nehmen in diesem Punkt und den Willen der Verfassungsväter in die Baurechts- und Planungspraxis implementieren. Geändert werden sollte die Grundsteuer. Das, was aktuell als Reform geplant wird, ist viel zu kompliziert, aufwendig und streitanfällig. Besser wäre es, nur noch den Boden und nicht mehr die darauf errichtete Geschossfläche zu besteuern. Und den Bodenwertzuwachs viel stärker abzuschöpfen, als das bisher der Fall ist. Ein großer Wurf wäre angebracht, doch davon will die Politik derzeit nichts wissen.

Was bedeuten die von der Bundesregierung angestrebten Freihandelsabkommen für die Stadtentwicklung?

Die Freihandelsabkommen sind vor allem Investorenschutzabkommen. Eine Maßnahme des Bundes, eines Landes oder einer Kommu-

ne, die die Gewinnerwartung eines ausländischen Investors negativ beeinträchtigen könnte, kann dieser als indirekte Enteignung oder Verletzung des Grundsatzes der gerechten und billigen Behandlung interpretieren und Schadenersatz bzw. Entschädigung einfordern. Darüber

„Unter solchen Rahmenbedingungen ist eine am Gemeinwohl orientierte Stadtentwicklung kaum möglich.“

entscheiden dann keine deutschen Gerichte, sondern im Falle bilateraler Investitionsschutzabkommen internationale Schiedsgerichte – ohne die Möglichkeit, gegen deren Urteile in Berufung zu gehen. Dieses ist allerdings derzeit im Zuge der TTIP- und CETA-Diskussion durchaus umstritten; es wird die Gründung von ständigen, nicht ad hoc zusammengesetzten Investitionsgerichtshöfen erwogen.

Nach welchen Regeln entscheiden internationale Schiedsgerichte?

Es gibt im Wesentlichen keine klaren Regeln. Die Rechtsbegriffe sind unbestimmt und ausfüllungsbedürftig. Und in der Schiedsgerichtspraxis ist auch noch keine klare Linie erkennbar. Die Entscheidungen widersprechen sich je nach Zusammensetzung des Schiedsgerichts und dem entschiedenen Sachverhalt. Eindeutig nicht zutreffend ist indes die Behauptung oder Annahme, Schiedsgerichte würden prinzipiell zugunsten von klagenden privaten Investoren und zulasten der Gaststaaten entscheiden; dies ist definitiv nicht der Fall. Zu beobachten ist in den letzten Jahren freilich eine Ausdehnung des indirekten Enteignungsbegriffs und vor allem des materiellen Investitionsschutzkriteriums der fairen und

gerechten Investorenbehandlung auf Maßnahmen des Verwaltungsrechts – gemeint sind Umweltrecht, Planungsrecht, Baurecht – und auf das Mietrecht. Maßnahmen in den genannten Rechtsbereichen werden von Investoren als Eingriff in ihre eigentumswerten Vermögenspositi-

onen interpretiert und ziehen Schadenersatz- und Entschädigungsforderungen nach sich.

Was kann das für konkrete Auswirkung auf die Stadtentwicklung haben?

Eine „Mietpreisbremse“ könnte als „Enteignung des Investors“ interpretiert werden, ebenso der Erlass von Erhaltungs- und Milieuschutzsätzen, Gebote gegen Luxussanierungen, die Ausweisung von Sanierungs- und Naturschutzgebieten. Mit anderen Worten: Es sollte alles immer genauso bleiben, wie es war, als der Investor seine Investition tätigte. Unter solchen Rahmenbedingungen ist eine am

„Den Ländern und Kommunen ist bisher noch gar nicht richtig bewusst, was da auf sie zukommen könnte.“

Gemeinwohl orientierte Stadtentwicklung kaum mehr möglich. Denn Wohnen, also das Recht auf eine angemessene, menschenwürdige und vor allem bezahlbare Wohnung, kann ebenso gut als „Ausfluss“ – wie Juristen sagen – des Sozialstaatsprinzips interpretiert werden, aus dem sich einklagbare Rechte Einzelner ergeben könnten.

BUCHTIPP

Fabian Thiel
Strategisches Landmanagement
Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information
Books on Demand,
Juli 2008
336 Seiten, 39,90 Euro
978-3-8370-1680-2



Weil sich Pläne immer wieder an neue gesellschaftliche Herausforderungen anpassen müssen?

Genau. So muss beispielsweise das Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch von derzeit 66 ha auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2030 zu reduzieren, zur Änderung zahlreicher Regionalpläne und Flächennutzungspläne führen. Schmäler dies die Gewinnerwartung eines ausländischen Investors, kann er auf Schadenersatz oder Entschädigung klagen. Den Ländern und Kommunen ist bisher noch gar nicht richtig bewusst, was da auf sie zukommen könnte. Im Übrigen stellen sich wettbewerbsrechtliche Fragen auf

EU-Ebene, falls ansiedlungswillige Unternehmen aus Europa betroffen sein könnten. Hier geht es um die europarechtliche Niederlassungsfreiheit und Eigentumsгарантие versus nachhaltige Raum- und Stadtentwicklung – eine hochinteressante Fallkonstellation!

Herr Prof. Thiel, herzlichen Dank für das interessante Gespräch. ■