

Artikel 15

Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Absatz 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

Enteignen per Grundgesetz:
Artikel 15 macht es möglich. Glasplatte des Künstlers Dani Karavan am Jakob-Kaiser-Haus, Berlin.
Foto: Florian Thein

Das Bodenrecht in der Bundesrepublik: Alles schon mal debattiert?

Text **Fabian Thiel**

Bodenrecht umfasst alle Vorschriften, die Grund und Boden zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben. Zum Bodenrecht in Deutschland gehören damit das kommunale Planungsrecht, die Bauland-

umlegung, die Zusammenlegung und die Bodenbewertung, das Bodenschutzrecht sowie das Baulanderschließungsrecht, das Kleingartenrecht und der städtebauliche Denkmalschutz.

Welches Recht hat der Mensch auf ein Stück Land? Über diese philosophische Frage wird in Deutschland seit Jahrzehnten politisch gestritten. Das Grundgesetz gibt die Richtung vor: Eigentum muss auch dem Allgemeinwohl dienen. Haben wir aus den Diskussionen der Vergangenheit gelernt?

Für uns, für unser Finanzsystem und unsere tägliche Bewegungsfreiheit, ist es längst selbstverständlich geworden, dabei stellt es in der Geschichte der Menschheit einen Sonderfall dar: das private Bodeneigentum. Es gibt kein universelles Recht auf Eigentum, schon gar nicht auf Grundstückseigentum. Unser Verständnis vom privaten Anspruch auf ein Stück Land wurzelt in der Französischen Revolution. Auf ihr aufbauend interpretierte das Bürgerliche Recht das private Bodeneigentum als Voraussetzung personaler Freiheit. Vor allem sollte es einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich verschaffen – als Altersvorsorge und Familienerbstück. Da Boden jedoch eine nicht vermehrbare Ressource ist, müssen private und öffentliche Belange seither immer wieder neu gegeneinander abgewogen werden.

Generationen von Wohnungspolitikern und Stadttheoretikern haben sich bereits an der Bodenfrage abgearbeitet – vom französischen Anarchisten Pierre-Joseph Proudhon, der Bodeneigentum als „Diebstahl“ grundsätzlich ablehnte, über Adolf Damaschke, der Berliner Bodenreformer, der sich stark für das Erbbaurecht einsetzte, bis zu Fritz Schumacher, dem im Rahmen der Stadtplanung die „Bodenfrage“ stellenden Hamburger Oberbaudirektor und Hochschullehrer.

Die für die Bundesrepublik Deutschland wichtigste **bodenrechtliche** Zäsur begann mit Inkrafttreten des Grundgesetzes (GG) am 23. Mai 1949. Seitdem wird das (Boden-)Eigentum in Deutschland verfassungsrechtlich durch Artikel 14 und 15 GG gerahmt. Artikel 14 garantiert das Eigentum,

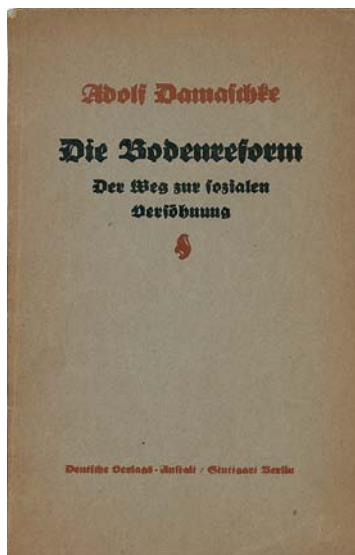
formuliert seine Sozialbindung, während Artikel 15 GG die – politisch bislang nicht realisierte, ja als „illusorisch“ abgetane – Überführung unter anderem von Grund und Boden und Banken in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft gegen Entschädigung ermöglicht (siehe Foto links).

Eigentum verpflichtet

Nach herrschender Meinung richtet sich die Sozialbindung aus „Eigentum verpflichtet“ (Art. 14 Abs. 2 GG) hauptsächlich an den Gesetzgeber, wenn er das Eigentum, etwa das Bodeneigentum, umgestaltet oder ihm einen neuen Inhalt verleiht – zum Beispiel bei einer Baulandumlegung oder Sanierungsmaßnahme. Die Sozialbindung betrifft jedoch genauso den Privateigentümer, denn auch der Gebrauch des privaten Eigentums soll dem Eigentümer und „zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG). Ein bis heute unaufgelöster Widerspruch.

Während das Grundgesetz als „Freund der Bürger“ das Privateigentum an Boden als Freiheitsrecht schützen wollte, strebte die DDR-Verfassung nach einer Überführung von Grund und Boden in ein sozialistisches und genossenschaftliches Eigentum. An den Gebäuden gab es ein vom Staat verliehenes Nutzungsrecht.

Die real-sozialistische Folge für den Städtebau war bekanntermaßen der flächendeckende Abriss von Altbauquartieren und deren Ersatz durch Großsiedlungen in Plattenbauweise. Auch in der Bundesrepublik wurde ab



Das Erbbaurecht ist das veräußerliche und vererbliche Recht, auf oder unter der Oberfläche des (fremden) Grundstücks ein Bauwerk zu haben (§1 Abs.1 ErbbauRG). Siehe auch: Gespräch ab Seite 58 und Bauwelt 24.2016, Seite 29



1960 die Entstehung von Großsiedlungen vorangetrieben, indem Wohnungsbaugenossenschaften und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Sonderrechte zugesprochen wurden. Ihr Wachstum speiste sich unter anderem aus dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, das Steuererleichterungen für nach Gemeinnützigkeitskriterien arbeitende Unternehmen gewährte. Trotz der Begünstigung klagten öffentliche Bauherren, aber auch ihre Architekten und Planer, regelmäßig über das auf viele private Hände verteilte Bodeneigentum in den Städten, das eine großmaßstäbliche Planung von Wohnsiedlungen und -anlagen erschwere und einem oft nur den Neubau auf der grünen Wiese übrig ließe.

Am 31. Dezember 1989 wurde das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht durch das Steuerreformgesetz 1990 abgeschafft. Der damaligen Bundesregierung waren die gewährten Steuererleichterungen – nicht die Gemeinnützigkeitsbindung als solche – ein Dorn im Auge. Die Korruptionsaffäre um das Wohnungsunternehmen Neue Heimat tat ihr übriges.

Rettet unsere Städte

1971 rief die Hauptversammlung des Deutschen Städtetages unter der Überschrift „Rettet unsere Städte jetzt“ zur „Schaffung eines neuen Bodenrechts“ auf, das die soziale Verpflichtung des Eigentums am Boden aktiviere und realisiere. Als ein die Debatte bestimmender Wortführer agierte der Sozialdemokrat und Münchner Oberbürgermeister Hans-Jochen Vogel. In seinem inzwischen legendären Zeitschriftenbeitrag zu „Bodenrecht und Stadtentwicklung“ von 1972 kritisierte Vogel: Grundrente und Wertzuwachs des Bodeneigentums seien unverdient und hätten zu einem Problem der Verteilungsgerechtigkeit geführt. Von der Währungsreform bis zum Beginn der siebziger Jahre sei der Bodenwert aller bundesdeutschen Grundstücke um zehn Milliarden DM gestiegen. Dieser Gewinn wäre jedoch nur 1,3 Prozent der Bevölkerung zugutegekommen. 1971 wurde das Städtebauförderungsgesetz verabschiedet, durch das Kom-

munen bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen in Innenstädten und Gründerzeitquartieren unterstützt werden sollten. Als eine Folge des Gesetzes beschloss der 49. Deutsche Juristentag 1972, auch die Möglichkeiten einer gesetzlichen Einführung eines „Nutzungseigentums“ prüfen zu lassen. Die Kommunen sollten demnach das Verfügungseigentum über Grundstücke erhalten, Bauherren hingegen das Nutzungseigentum. Verfügungseigentum und das zeitlich begrenzte Nutzungseigentum mussten sich gegenseitig bedingen. Nach Übertragung des Grundeigentums auf Gemeinden und Gemeindeverbände sollte Grund und Boden an Private nur noch mit der Befugnis zur Nutzung vergeben werden. Die Laufzeit des Nutzungseigentums sollte zeitlich auf die Gesamtlebensdauer des Gebäudes angepasst sein. Doch: Dafür hätten die Paragraphen 93 und 94 des Bürgerlichen Gesetzbuchs aufgehoben werden müssen, nach denen Gebäude wesentliche Bestandteile des Grundstücks und nicht selbst eigentumsfähig sind – eine Einführung scheiterte.

Erbbaurecht: Eigentümer zweiter Klasse?

Dafür existiert heute mit dem **Erbbaurechtsgesetz** eine vergleichbare Regelung. 2007 wurde die Erbbaurechtsverordnung, die noch aus dem Jahr 1919 stammte, ohne inhaltliche Änderungen in ein Erbbaurechtsgesetz überführt. Das Erbbaurecht müsste in Zeiten hoher Bodenpreise eigentlich populär sein, doch das Gegenteil ist der Fall. Kommunale Erbbaurechte sind zu einem großen Teil in Abwicklung begriffen. Kommunen als Erbbaurechtsgeber ziehen aus haushaltspolitischen Gründen oftmals den Verkauf von Grundstücken vor. Seitens vieler Bauherren hat das Erbbaurecht zudem einen schlechten Ruf. Erbbaurechtsnehmer fühlen sich gegenüber Volleigentümern als Eigentümer zweiter Klasse und empfinden das Erbbaurecht vor allem aufgrund des gegenwärtigen Niedrigzinsniveaus als unattraktive Alternative.

Oft erfolgt die Erbbaurechtsgestaltung aus politischen Erwägungen heraus und weniger aus marktwirtschaftlichen Motiven. Der Erbbaurechtszins wird nicht am Kapitalmarkt orientiert, sondern an den „altruistischen“ Erwägungen der Erbbaurechtsgeber, den Erbbauzins möglichst niedrig zu belassen oder nicht regelmäßig anzupassen, obwohl Paragraph 9a des Erbbaurechtsgesetzes diese Bedingung für das Funktionieren des Instruments ausdrücklich anordnet.

Erbe der Siebziger

Vor dem Hintergrund der heutigen Wohnraumdebatte ist auch Hans-Jochen Vogel wieder auf die Bühne der Fach- und Publikumsmedien getreten. Im November 2017 forderte er in der Süddeutschen Zeitung den konstituierten Bundestag auf, „endlich gegen Bodenspekulation (...) vorzugehen“. Bei seinem Appel für eine stärkere Kommunalisierung von Grund und Boden übersieht der ehemalige Bundesbauminister jedoch, dass seit den achtziger Jahren das Baugesetzbuch im Sinne des Planungsleitbildes der europäischen Stadt die Eigentumsbildung breiter Kreise der Bevölkerung forciert – statt einer Eigentumskonzentration in kommunaler Hand.

Der Wunsch nach einer Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse zieht sich durch die gesamte Geschichte der Bundesrepublik. Schon in den fünfziger Jahren sollte mit dem Instrument „Lex Dittus“ den Gemeinden die Möglichkeit an die Hand gegeben werden, zur Kompensation ihrer hoheitlichen Aufgaben eine 80-prozentige Wertsteigerungsabgabe zu erheben. Zur Realisierung gelangte diese Abgabe jedoch nie. Später wurde auf politischer Seite die Forderung nach einer reduzierten, 50-prozentigen Abschöpfungsabgabe laut, die aus einem Gesetzentwurf der damaligen sozialliberalen Bundesregierung stammte. Doch auch dieser Entwurf scheiterte.

Bis heute kursieren in der Bodenrechtsdebatte Forderungen nach einer Bodenwertzuwachssteuer oder einem Planungswertausgleich (siehe Seite 24). Beiden Instrumenten dient der Wertzuwachs des Grundstücks (Boden und Gebäude) als Bemessungsgrundlage. Unterschiede gibt es aber

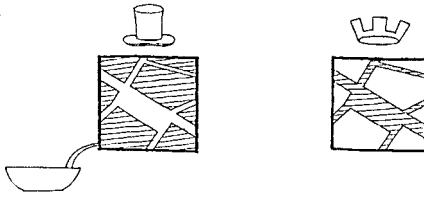
Ewige Debatte: vom Bodenreformer Damaschke bis zur Spiegel-Titel-Story über ein „veraltetes Bodenrecht“.
Bild: Der Spiegel 24/1971

Damals wie heute ein Wortführer in der Bodenrechtsdebatte: Hans-Jochen Vogel vor dem Münchner Rathaus
Foto: Gettyimages

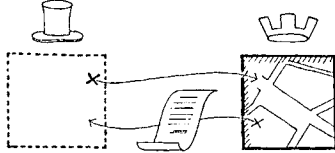


Das Bernoulli-Modell: Wie der Rückkauf von Grund und Boden finanziert wird

Der private Grundeigentümer genießt die Grundrente. Der Gemeinde verbleibt der unfruchtbare Boden der Straßen und öffentlichen Anlagen.

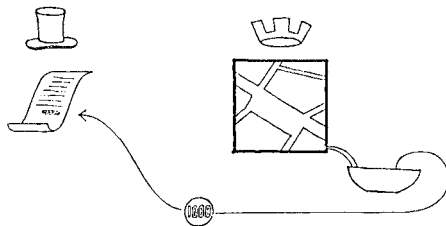


Der private Eigentümer verkauft sein Land an die Gemeinde gegen verzinsliche und tilgungspflichtige Ablösungstitel.



Aus der ihr nun als Grundherrn zufließenden Grundrente verzinst die Gemeinde dem vormaligen privaten Grundeigentümer seinen Landablösungstitel.

Aus: Bernoulli, Die Stadt und ihr Boden, Birkhäuser, 1991



bei der Berechnungsgrundlage, der Reichweite und der Umsetzung. Knackpunkt in beiden Fällen ist die Besteuerung: Welches Gut sollte besteuert werden – nur der Boden, nur das Gebäude oder beides? Der Gebäudewert spiegelt schließlich vom Eigentümer erbrachte Leistungen und Investitionen wider; der reine Bodenwert beruht hingegen auf den Leistungen des Gemeinwesens.

Die Mittel sind da

Die größte Aufmerksamkeit in der Bodenfrage richtet sich derzeit jedoch auf die Reform der Grundsteuer. Noch in diesem Jahr ist mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die neue Ausgestaltung dieser für die Kommunen so wichtigen Objektsteuer zu rechnen. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass die Einheitsbewertung der Grundstücke aus den Jahren 1964 für Ost- und 1935 für Westdeutschland, auf deren Grundlage die Grundsteuer berechnet wird, im Wesentlichen unverändert bleibt – oder dass die Grundsteuer sogar ganz gestrichen wird. Wenn nicht, müssten bundesweit 36 Millionen Grundstücke neu bewertet werden (siehe Seite 22).

Bei aller Reformbedürftigkeit des heutigen Bodenrechts bieten das Entwicklungs- und Sanierungsrecht des Baugesetzbuchs seit 1990 sowie der Stadtumbau seit 2004 mit ergänzender Förder- und Eingriffsskizze ein Arsenal auch bodenrechtlicher Instrumente, die es den Kommunen zur Wahrung des Allgemeinwohls erlauben, in unterschiedlichen Eskalationsstufen in den Wohnungs- und Bodenmarkt einzugreifen. In Frage kommen das Vorkaufsrecht, erleichterte Befreiungen vom Bebauungsplan sowie die Festsetzung einer Quote für geförderten Wohnraum (auch für Eigentumsförderung) in Gebieten, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind. Allerdings ist die Voraussetzung dafür, dass sich ein politischer und gesellschaftlicher Konsens in Form politischer Mehrheitsbeschlüsse erzielen lässt – was keineswegs in allen Kommunen eine Selbstverständlichkeit ist.

Der Freistaat Bayern verfügt mit seiner Landesverfassung aus dem Jahr 1946 über zusätzliche bodenrechtliche Mittel. So sieht die Verfassung die „Nutzbarmachung von Steigerungen des Bodenwertes für die Allgemeinheit“ vor, insofern diese Wertsteigerung ohne besonderen Arbeits- und Kapitalaufwand des Eigentümers entstand (Art. 161 Abs. 2 Bayerische Verfassung). Bemerkenswert ist auch die Anordnung in Art. 161 Abs. 1: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen überwacht. Missbräuche sind abzustellen“. Um einen Verstoß des Staates Bayern gegen diese Anordnung feststellen zu können, müsste der Begriff „Missbrauch“ jedoch definiert und beispielsweise anhand der dramatischen Immobiliensituation in der Landeshauptstadt München überprüft werden. Bisher haben diese Bestimmungen kaum eine über den Theoriestreit hinausreichende Bedeutung erfahren.

Angst vor Entschädigungsforderungen

Trotz der vielen vorhandenen Möglichkeiten ist eine einfache Antwort auf die Bodenfrage noch nicht gefunden. In vielen Großstädten steigen weiterhin die Bodenpreise, die Mieten auch. Welche zusätzlichen Maßnahmen könnten daher vorgenommen werden?

Im Rahmen der nächsten Städtebaurechtsnovelle sollte über eine Streichung der Normen des Planungsschadensrechts der §§ 39-44 BauGB nachgedacht werden. Diese Normen führen oft dazu, dass planerische Eingriffe der Gemeinden, etwa herabzonende Bauleitplanung oder nachträgliche nicht-bauliche Festsetzungen, aus Angst vor Entschädigungsforderungen betroffener Grundstückseigentümer unterbleiben oder erheblich eingeschränkt werden. Im europäischen Raum kennt nur Deutschland dieses Planungsschadensrecht.

Bei Nachverdichtungen oder im Stadtumbau stellen Entschädigungsforderungen massive Probleme dar. Warum sollte das Gemeinwesen, so wäre zu fragen, einer betroffenen Kommune derartige Kompensationszahlungen leisten müssen, aber keinen Ausgleich für Bodenwertsteigerungen – auch diejenigen, die nicht durch die Baugebieterschließungen entstanden sind – erheben dürfen?

Für eine Wiedergewinnung von Grundstücken könnten Kommunen sich auch an ein beeindruckendes bodenpolitisches Schema wagen, das der Schweizer Architekt Hans Bernoulli vor rund 30 Jahren entwickelte. Bernoulli schlug den Ankauf sämtlicher privater Grundstücke einer Kommune durch das Gemeinwesen vor: Das entscheidende Finanzierungsvehikel bildet die **Bodenrente**, mit der die Kommune den privaten Eigentümer vermittels verzinslicher Landablösungstitel entschädigen sollte (siehe Grafiken oben). In Zeiten steigender Bodenknappheit in den Großstädten könnte das Bernoulli-Modell als Planspiel in ausgesuchten Kommunen durchaus einmal getestet werden.

Die Bodenrente ist der standortbedingte Ertrag, der pro Flächeneinheit aus Vermietung oder Verkauf eines Grundstücks zu erzielen ist.

Reminiszenz an Henry George, um 1900. Der US-amerikanische Ökonom kämpfte im 19. Jahrhundert für eine Einheitssteuer auf Grundbesitz. Bis heute gilt Henry George als wegweisender Vordenker einer gerechten Bodenpolitik.
Foto: Gadoimages/Alamy

