

Rolf Novy-Huy

Das Erbaurecht als Instrument von Bodenpolitik und Stadtentwicklung



„Erbaurecht“ – das ist doch etwas von „1800 Tobak“: Diesen Kommentar hört man schon einmal – nicht nur von Laien. Eine grobe Fehleinschätzung hinsichtlich der Aktualität und Modernität dieses Instruments! Die Konstruktion des Erbaurechts, das heißt, die Trennung von Bodeneigentum und Gebäudeeigentum, beleuchtet diese Frage, wem der Boden gehört, noch stärker, als dies beim sogenannten „Voll-eigentum“ der Fall ist. Eigentumsfragen sind in unserer Gesellschaft hoch sensibel. Das Bodeneigentum als „Allmende“, als Gemeineigentum, zu betrachten, ist für den Großteil der Gesellschaft eher ungewöhnlich.

Historie

Durch den Erlass der Erbaurechtsverordnung von 1919 (2007 wurde sie in „Erbaurechtsgesetz“ umbenannt) verbesserte sich die praktische Anwendung des Erbaurechts deutlich. Die „Bodenfraktion“ im Deutschen Reichstag war damals untrennbar mit der Person Adolf Damaschke verbunden. Sie setzte damit ihr Anliegen um – die „Förderung des Wohnungsbaus, insbesondere für die sozial schwächeren Schichten – und gleichzeitig die Schaffung eines Instruments zur Bekämpfung der Bodenspekulation“ zu erhalten (Oefele/Winkler/Schlögel). Die Zielsetzung dieser Verordnung zeigt sich auch darin, dass am gleichen Tage eine „Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot“ erlassen wurde.

Wem würde sich hier nicht die Aktualität dieser Themen aufdrängen? Sicher – die historische Situation der Wohnungsnot – während des Ersten Weltkrieges wurde zu wenig gebaut, gleichzeitig wuchs die Bevölkerung enorm – lässt sich mit der heutigen nicht vergleichen. Gleichwohl gibt es Parallelen. Jahrelange Bauzurückhaltung, eine erhöhte Zahl von Migranten, aber auch innerdeutsche Wanderungsbewegungen aus dem ländlichen Raum in die Boom-Städte haben in vielen Städten zu einer Leerstandsquote nahe null geführt. Hier sei allerdings auch die Frage erlaubt, ob es sich eigentlich durchgehend um Wohnungsnot handelt oder ob diese auch deshalb entsteht, weil unser Hunger nach immer größeren individuellen Wohnflächen unstillbar ist.

Wem gehört die Stadt? Wem gehört der Boden?

Gewerbliche Investoren der Wohnungswirtschaft, privater Wohnungsbau, Handel, Industrie, Verkehr, kommunale Entwicklung, Zivilgesellschaft: Sie alle kämpfen um ihren Anteil am städtischen Boden. Das Bemühen, den Flächenverbrauch zurückzudrängen, macht erstmals über die Maßen deutlich,

wie begrenzt der Boden ist – hier erleben wir eine durchaus „historisch“ zu benennende Situation. Boden lässt sich nicht vermehren. Diese Aussage, bislang eher abstrakt wahrgenommen, ist alltäglich und wirklich. Berlin benötigt in den nächsten Jahren jährlich 20.000 Wohnungen (Stadtentwicklungsplan Wohnen 2025), München und sein Umland ca. 9.300 (Berechnungen der Allianz und der Prognos).

Das Bemühen der Bundesregierung, die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag zurückzudrängen, wurde klammheimlich – und eigentlich beschämend – von 2020 auf 2030 verschoben. In der aktuellen Baudebatte nimmt man darauf ganz selten Bezug. Warum? Um sich die Option der „Grünen Wiese“ doch offen zu halten? Klar wird jedenfalls, dass die Aufgabe immer anspruchsvoller wird: mehr Wohnungen, mehr Gewerbeflächen einerseits. Andererseits will man die Flächeninanspruchnahme begrenzen und – nicht zu vergessen – das innerstädtische Grün auch unter Aspekten der Klimaveränderung erhalten und ausweiten. Diese unterschiedlichen Interessen verschärfen das Problem. Sie führen aber auch zu neuen Lösungen und zum Fall bisheriger Dogmen: So werden einstöckige Einzelhandelsstandorte heute zunehmend als Baureserve zur Aufstockung und zur Schaffung neuer Wohnflächen erkannt.

Alle kämpfen, alle zerren am „Boden“ und seiner Nutzung und damit stellt sich die Frage, wer ihn besitzt, wer ihn besitzen sollte, mit neuer, ungeheurer Deutlichkeit. Ungeheuer, weil dies auch am ökonomischen Weltbild großer Teile unserer Gesellschaft rüttelt. Felix Oldenburg, Generalsekretär des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen, sprach kürzlich von „Shrinking Spaces“. Er bezog dies auf die abnehmenden Spielräume für zivilgesellschaftliche Aktivitäten. Diese gelte es zu bewahren und für sie zu kämpfen. Dabei ist die Zivilgesell-



Abb. 1: Berlin Werkpalast: Mehrgenerationen-Wohnprojekt in Berlin-Lichtenberg

schaft nur ein Akteur in der Stadtgesellschaft: Wenn hier von „Stadt“ gesprochen wird, sollte sinngemäß damit auch der ländliche Raum mit einbezogen werden, obwohl es für diesen natürlich noch andere Gewichtungen gibt.

Erbaurecht und Bodeneigentum

Bei ehrlicher Betrachtung liegt der Gedanke, das Bodeneigentum als „Allmende“ und damit als Gemeineigentum zu betrachten, wohl zwischen revolutionär und illusionär. Politisch kann man sich dem jedoch durchaus unterschiedlich nähern, denn er lässt sich sowohl als sozialistisch als auch als wertkonservativ definieren. Eine solche Einordnung ist allerdings nicht zielführend. Das Wesentliche in einer immer enger und komplexer werdenden Gesellschaft ist eine Regelung, die dem Gemeinwesen zuträglich ist. Wer sich zum Beispiel über „Investitionshemmnisse“ beschwert, negiert, dass das eigene Investitionsbedürfnis, gegebenenfalls die Absicht der Gewinnerzielung, immer auch im Gegensatz zu anderen Interessen, wie Sozialverträglichkeit, Umweltschutz oder Investitionsabsichten anderer, stehen wird. In der Bevölkerung setzt sich hier allerdings zunehmend durch, dass es „der Markt“ und ein neoliberales Modell allein nicht regeln können. Die Aufgabe des Staates, d. h. sein Machtmonopol zum Austarieren von Interessen aller gesellschaftlichen Gruppen, benötigt eine deutliche Renaissance im gesellschaftlichen und politischen Alltag und vor allem in der öffentlichen Debatte.

Erlöse aus Grund und Boden – die Bodenrente

Zum einen geht es um die Besitzverhältnisse und um das Eigentum oder die Verfügungsgewalt. Zum anderen um die Erlöse aus dem Bodeneigentum. Es ist leistungsloses Einkommen und nur der Eigentumstitel legitimiert die Erlöse. Wertsteigerungen als spekulativer Einkommensgewinn basieren

oftmals auf kommunalen Infrastrukturmaßnahmen oder auf Marktveränderungen, auf die der Einzelne weder einen Einfluss, noch ein Verdienst daran hat. Wieso aber sollen zufällige Veränderungen oder solche, die auf Investitionen des Staates zurückzuführen sind, dem Einzelnen zufallen? Mit dem Ergebnis, dass andere sie über Kaufpreise bezahlen müssen? Das Zufallsprinzip kann kein Maßstab für eine dem Allgemeinwohl verpflichtete Entwicklung darstellen. Hans-Jochen Vogel forderte zu Recht bereits 1972 eine Planungswertausgabe. Die Münchener Initiative Bodenrecht¹ nimmt diese Frage heute wieder auf.

Wer aus der Begrenztheit des Bodens ableitet, dass dieser allen gehören sollte und als Allmende dem Gemeinwohl dienen muss, stellt damit selbstverständlich auch die Frage der Erlösverwendung. Bei kommunalem Eigentum kehren die Erlöse zweifelsfrei in die Gesellschaft zurück. Ist der Eigentümer eine gemeinnützige Stiftung, kann man zwar um ihre Zielsetzung streiten, die Erlösverwendung ist jedoch über die Abgabensordnung der Allgemeinheit verpflichtet. Bei kirchlichem Eigentum mag man mit etwas gutem Willen noch davon sprechen, dass dies auch der Fall ist – etwa, weil es der Erhaltung von Baudenkmalern oder sozialen Zwecken dient. Privateigentum dagegen dient naturgemäß der persönlichen Vermögensmehrung. Das Eigentum ist grundgesetzlich geschützt, aber es gilt auch Artikel 14 des Grundgesetzes: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Das Wohl des Einzelnen stößt dort an Grenzen, wo das Wohl der Gemeinschaft beginnt. Hier zu tarieren wird die Aufgabe der Zukunft werden.

¹ Vgl. dazu den Beitrag von Stephan Reiß-Schmidt in diesem Heft.



Abb. 2: Riesaer Str. 30 in Dresden: Zentralwerk, Kultur- und Wohngenossenschaft Dresden eG; Wohnen und Atelier, Kunst, Kultur und Quartiersarbeit

Die Verfügungsgewalt über Grund und Boden

Vor dem Hintergrund der geschilderten, teilweise kollidierenden Aufgabenstellungen wird das Erbaurecht verstärkt als ein Steuerungsmittel genannt. Dabei hat man vor allem Boden in öffentlichem Eigentum vor Augen. Dann ist die Entscheidung über seine Verwendung einigermaßen demokratisch legitimiert. ‚Einigermaßen‘, weil es eher Verwaltungsentscheidungen sind, weniger politische Entscheidungen. Die Erlöse fließen in die öffentlichen Kassen. Somit lässt sich mit dem Erbaurecht steuern: Wer erhält die Flächen? Was soll damit geschehen? Kann der Bodenpreis mit dem Nutzungszweck verbunden werden? Wird beispielsweise Bauland für sozialen Wohnungsbau zu verbilligten Preisen von der BIMA (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) an die Kommune verkauft, damit diese bezahlbaren Wohnraum schaffen kann?

Die Dauer des Erbaurechts als Steuerungsinstrument

Die Verwendung von Flächen ist, anders als beim Verkauf, nicht einmalig festgelegt. Sie lässt sich in den zeitlichen Intervallen des Erbaurechtsvertrages je nach Situation immer wieder neu beantworten. Themen Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung und politische Veränderungen lassen sich immer schwerer voraussagen – Flexibilität wird umso wichtiger. Für eine Kindertagesstätte reichen vielleicht auch 40 Jahre – Verlängerung nicht ausgeschlossen. Im Gegensatz zu Auflagen in Kaufverträgen und Mietverträgen, die nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch nur 30 Jahre Gültigkeit entfalten, besteht über das Erbaurecht die Möglichkeit, Regelungen für längere Laufzeiten zu treffen. Was die meisten nicht wissen: Auch über 99 Jahre hinaus können Verträge abgeschlossen werden.

Die Zweckbindung

Eine Feinsteuerung ist nicht nur hinsichtlich der Laufzeit, sondern auch über die Zweckbestimmung möglich. Wird die Kindertagesstätte, die Kultureinrichtung, der Supermarkt oder was auch immer, bei einer veränderten gesellschaftlichen Situ-

ation nicht mehr betrieben, kann auf Grundlage aktueller Bedürfnisse eine neue Verwendung des Grundstücks festgesetzt werden. Eines der wesentlichen Elemente des Erbaurechts ist, dass der Zweck der Grundstücksvergabe eingehalten wird. Der Zweckparagraf und die Heimfallregelung machen dies durchsetzungsfähig. Der große Vorteil: Der individuelle Abschluss von Verträgen für ein ganz bestimmtes Grundstück erlaubt es, wesentlich detaillierter und konkreter Stadtentwicklungsziele zu verfolgen, als dies etwa über Bebauungspläne möglich wäre. Die Nutzung von Erdgeschossflächen für bestimmte Zwecke, selbst Fassadengestaltung und Mietniveau lassen sich als „Feinsteuerung“ darüber regeln.

Was hindert uns daran, dieses interessante Instrument stärker einzusetzen?

Einsetzbar und planbar sind nur Grundstücke der öffentlichen Hand. Jedoch hatte die BIMA in den vergangenen Jahren den fast ausschließlichen Auftrag, ihr Vermögen zur Deckung des Staatshaushaltes zu verkaufen. Die meisten Kommunen haben aus Finanznot ebenso gehandelt. Die „Manövriermasse“ an Grundstücken liegt mancherorts bei „nahe null“. Auch wenn hier und da zaghaft Grundstücke gekauft werden, ist der Wirkungsgrad, über Grundstücke Politik und Stadtentwicklung zu betreiben, gering.



Abb. 3: Bochum, Glockenhof Bochum eG: Haus der Generationen; Mehrgenerationen-Projekt mit Wohnpflegegemeinschaft

Gleichzeitig muss auch festgestellt werden, dass sich eine gewisse Faszination für das Instrument „Erbaurecht“ eher bei politisch oder planerisch denkenden Menschen finden lässt. Doch in Stadtverwaltungen, selbst bei solchen mit großen Beständen an Erbaurechten, fehlt leider oftmals die Begeisterung dafür. Das mag auch an den Strukturen des Öffentlichen Dienstes liegen und den geringen Risikospielräumen, die den Mitarbeitern eingeräumt werden. Juristisch perfekte Verträge sind oft nicht gerade „kreativ“. Fehlschläge bei der Vergabe, obwohl es diese auch bei Verkäufen gibt, führen zu Misserfolgserlebnissen und weiterem Perfektionsstreben. Misserfol-



ge sollten aber nicht zu juristisch ‚absolut wasserdichten‘, d. h. perfekten Erbaurechtsverträgen führen. Sie können auch als Lehr- und Lernstück für zukünftiges Handeln angesehen werden. Beispielhaft sei hier der Bundesverband Deutscher Stiftungen zitiert, der das Seminar „Aus Fehlern lernen“ organisierte und dafür außerordentlich viel Zuspruch erhielt. Eine Ausbildungsinitiative für eine gute Erbaurechtsgestaltung und -verwaltung wäre im kommunalen Bereich sicherlich notwendig und förderlich. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass gerade Stiftungen über ein erhebliches Potenzial verfügen, Erbaurechtsgrundstücke nicht nur als Finanzierungsinstrument einzusetzen, sondern im Sinne des Mission Investing gleichzeitig auch gesellschaftspolitisch sinnvoll zu verwenden. Dieses Potenzial stellt noch einen ungehobenen Schatz dar.

Neue Eigentümer braucht das Land?

Initiativen in Berlin und Hamburg zur Gründung von stadteigenen Boden-Stiftungen werden in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen – sicherlich auch eine Frage von politischen Mehrheiten. Die Forderung von Fachpolitikern nach der Gründung einer Deutschen Bodenstiftung (Frauke Burgdorff, Jochen Lang, Stefan Rettich) zeigen, dass es zumindest in den weniger umstrittenen Bereichen – wie dem Grundstücksbestand der öffentlichen Hand – Bewegung in solchen Fragen gibt. Das Netzwerk Immobilien fordert Zugang zu Grund und Boden für die Zivilgesellschaft. Die Bodeninitiative in Basel sowie eine lebendige Diskussion in München und Berlin führten zu den Beschlüssen, kommunales Bodeneigentum zukünftig nur mehr im Erbaurecht zu vergeben. Nicht zuletzt bündelt die „Schwerter Erklärung“ die genannten Forderungen.

Fazit

Im Bereich der Ökologie sind wir inzwischen bei einem überwiegenden Konsens angelangt, dass die nachhaltige Nutzung unserer natürlichen Ressourcen eine Menschenpflicht ist. Umwelt- und insbesondere der Klimaschutz erfreuen sich sehr hoher Zustimmung. Beim Gemeingut Boden fehlt es noch am notwendigen Bewusstsein. Der erste Satz von Artikel 15 des Grundgesetzes lautet: „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.“ Verbindet man diese mit Artikel 14 (2) „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“, so erhalten wir die Basis für eine sehr grundlegende Diskussion. Wir sollten uns die Freiheit einer Neubetrachtung der Bodenfrage erlauben. Was die Väter und Mütter des Grundgesetzes 1948/1949 für bedenkenswert hielten, sollte uns ein Impuls und Ansporn sein und uns den Mut zu grundsätzlichen Forderungen geben.

Es ist aber nicht nur eine Frage von Gesetzen und Instrumenten, die es ermöglicht, andere, neue Wege zu gehen. Die

Anwendung und Weiterentwicklung bestehenden Rechts wird nicht zuletzt durch eine Wertediskussion bestimmt. Es ist notwendig, das Gemeininteresse vor das Einzelinteresse zu stellen und darüber einen gesellschaftlichen Konsens herbeizuführen. Nur dann können auch die nächsten Schritte – das politische Handeln und die Umsetzung in Recht – gegangen werden. Das Erbaurecht bietet jetzt und sofort die Möglichkeit, wertorientiert zu handeln. Dieses Instrument aus 1919 – damals von weitblickenden Menschen entworfen – ist kein veraltetes Instrument. Wir können es ein wenig polieren und schärfen, dann wird es uns auch 2019 und darüber hinaus gute Dienste leisten. Selbstverständlich wird das Erbaurecht immer nur ein Instrument bleiben. Wirklich spannend für die Weiterentwicklung unseres politischen Systems wäre die Entwicklung von demokratisch legitimierten Strukturen, die über die Verwendung, Ausgestaltung und Verzinsung von Erbaurechten entscheidet.

Rolf Novy-Huy

Vorstand der Stiftung trias – gemeinnützige Stiftung für Boden, Ökologie und Wohnen, Hattingen (Ruhr)

Die Stiftung trias – gemeinnützige Stiftung für Boden, Ökologie und Wohnen

2002 gegründet, beschloss die Stiftung, ihr Stiftungsvermögen grundsätzlich in Grund und Boden anzulegen, um ihren Teil zur Verhinderung von Spekulation beizutragen. Ihr zweiter Themenschwerpunkt „gemeinschaftliches, selbstorganisiertes Wohnen“ wurde zu einem hervorragenden Übungsfeld für die Entwicklung von Erbaurechtsverträgen. Der dritte Bereich (das griechische Wort trias bedeutet Dreiheit), die Ökologie, sollte sich insbesondere auf die Schonung von Naturflächen konzentrieren. Inzwischen hält die Stiftung mit der Hilfe von über 100 Stiftern und Stifterinnen 34 Projekte und 11 weitere Immobilien in ihrem Bestand. Mit ca. 8,5 Millionen Euro Eigenkapital gehört sie zu den mittelgroßen Stiftungen in Deutschland. Mit dem Prinzip des „Mission Investing“ wurde sie immer wieder zu einem Beispiel dafür, das Erbaurecht nicht nur als reines Finanzinstrument zu sehen, sondern bereits mit der Vermögensverwaltung ideelle Ziele zu verwirklichen. ‚Ideell‘ muss dabei nicht immer gemeinnützig bedeuten, wohl aber wird es eine gesellschaftlich nützliche und wünschenswerte Komponente enthalten.

Quellen:

v. Oefele, Winkler, Schlögel (2016): Handbuch des Erbaurechts, Verlag C. H. Beck, München.