



Bernhard Faller, Franziska Steinbach

# Grundgesetzlicher Eigentumsschutz: Fundament und bisweilen Hemmnis der Stadtentwicklung

## Kommunale Handlungsfähigkeit im Kontext privater und öffentlicher Interessen

**Verpflichtet Eigentum? Diese Frage stellt der vhw auf seinem diesjährigen Verbandstag und richtet dabei den Blick auf stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Herausforderungen. Eine solche Themenwahl mag unterschiedliche Reaktionen hervorrufen: gelangweilte, weil manche Protagonisten sich an überkommene ideologische Grabenkämpfe erinnert fühlen; ebenso kämpferische, weil einige noch in diesen Gräben sitzen und die historischen Schlachten gern noch einmal aufführen würden. Aus der Sicht des vhw wären damit aber die falschen Diskutanten auf den Plan gerufen: Falsche Freunde von links, von systemstürzenden Phantasien beflügelt, und falsche Feinde von rechts, die in jeder Diskussion über das Eigentum systemstürzendes Gedankengut vermuten.**

Stattdessen sieht sich der vhw in einem Grundgesetz verankert, das seit 75 Jahren in Artikel 14 sowohl den Schutz des Eigentums garantiert, als auch dessen Sozialpflichtigkeit anmahnt. Dabei ist der Schutz des Eigentums eine zentrale Grundlage der Stadtentwicklung, weil er die private Investitionstätigkeit als deren tragende Säule ermöglicht und absichert. Die Sozialpflichtigkeit erinnert innerhalb eines grundlegend geschützten Eigentums daran, dass öffentliche Interessen im Einzelfall gewichtiger sein können als Eigentümerinteressen. Den Auftrag, dies jeweils sachgerecht auszubalancieren, erteilt das Grundgesetz dem Gesetzgeber. Damit sind insbesondere die entsprechenden Fachgesetze, wie das Baugesetzbuch (BauGB), angesprochen. Eine diesbezügliche Überprüfung des BauGB erscheint im Licht unbewältigter alter und herausfordernder neuer Stadtentwicklungsaufgaben angemessen. Um es nochmals zu betonen: Nicht um ideologische Geländegewinne zu erzielen, sondern einzig und allein, um die stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden zu sichern. Dahinter steht die Überzeugung, dass die Zustimmung zu den demokratischen Institutionen auch ein Ergebnis einer erfolgreichen (stadtentwicklungspolitischen) Aufgabenwahrnehmung ist. Oder anders herum: dass die schwindende Zustimmung auch ein Ergebnis einer eingeschränkten Problemlösungskapazität der demokratisch legitimierten Institutionen ist. Der vorliegende Beitrag leitet ab, warum unter diesem Blickwinkel auch die Frage „Verpflichtet Eigentum?“ eine neue Bedeutung erlangt.

### Kongruenz oder Divergenz öffentlicher und privater Interessen

Entwicklung bedeutet Veränderung – in anderen Bereichen genauso wie in der Stadtentwicklung. Diese Veränderung ist

in der baulich gedachten Stadtentwicklung zunächst einmal mit Investitions- oder Desinvestitionsprozessen verbunden. Ein wesentliches Charakteristikum der Stadtentwicklungspolitik ist, diese Investitionsprozesse im öffentlichen Interesse gestalten zu wollen. Weitestgehend zuständig für die Stadtentwicklungspolitik sind die Städte und Gemeinden. Sie verfügen, grundgesetzlich in der Selbstverwaltungsgarantie verankert (Art. 28 Abs. 2 GG), über eine Planungshoheit, die sich insbesondere auf die städtebauliche Gestaltung und die mit ihr verbundene (verbindliche) Bauleitplanung bezieht.

Die für die Stadtentwicklung bedeutsamen Investitionsprozesse vollziehen sich auf Grundstücken sowie in und an bestehenden Gebäuden. Diese befinden sich größtenteils in privater Hand, was so lange unproblematisch und sogar als Arbeitsteilung produktiv ist, wie eine Interessenharmonie zwischen der öffentlichen Hand und den Eigentümern besteht – wenn also Private dort und in der Form investieren wollen, wo und wie dies auch im stadtentwicklungspolitischen bzw. öffentlichen Interesse ist. Meistens entsteht diese Interessenharmonie aus den ökonomischen Wirkungen des stadtentwicklungspolitischen Handelns. Denn durch öffentliche Investitionen mit Vorleistungscharakter (z. B. im Bereich der Infrastruktur) und die Baurechtschaffung entstehen Wertschöpfungspotenziale, die Investitionen nicht nur ermöglichen, sondern auch als Investitionsanreiz wirken. Im Normalfall gehen also öffentliche Interessen und private Interessen in der Stadtentwicklung Hand in Hand. Nur im Ausnahmefall ist es erforderlich, öffentliche Interessen gegenüber privaten durchzusetzen und dies mit einem Eingriff in die private Verfügungsgewalt über das Eigentum zu verbinden. Welche Anliegen gewichtig genug sind, definiert der Gesetzgeber zum Beispiel im BauGB. Naheliegend ist auch, dass der Gesetzgeber angesichts der

hohen Stellung des Eigentumsschutzes in der Regel sicher gestellt wissen möchte, dass die öffentlichen Ziele nicht auf anderem Wege bzw. mit „milderen Mitteln“ erreicht werden können.

Aus den vorstehenden Überlegungen wird deutlich, dass eine zuvor bestehende Interessenkongruenz aus unterschiedlichen Richtungen geschwächt oder gar in einen Interessengegensatz verwandelt werden kann. Die Interessen der Eigentümer können sich über den individuellen Einzelfall hinaus durch veränderte ökonomische Rahmenbedingungen von den öffentlichen Interessen entfernen. Dann würde eine Stadtentwicklungspolitik, die ausschließlich auf Kooperation und Freiwilligkeit setzt, ausgebremst. Auf der anderen Seite können spezifische öffentliche Anliegen als Folge der gesellschaftlichen Entwicklung politisch gewichtiger werden oder als neue Themen politische Bedeutung erlangen. Beides kann als Anlass verstanden werden, eine Neujustierung der diesbezüglichen Rechtsinstrumente vorzunehmen. Im Folgenden werden unter diesem Blickwinkel grundlegende stadtentwicklungspolitische Herausforderungen diskutiert.

### Wachstumsaufgaben: Eigentumsschutz als politökonomischer Bumerang

Ob und warum Städte wachsen und ob sie es wollen sollen, darüber kann viel diskutiert werden. Dass sie wachsen, lässt sich empirisch beobachten – nicht für alle Städte gleichermaßen und immerzu, aber dennoch als prägende Erfahrung der Stadtentwicklung. In den letzten anderthalb Dekaden wurde ein neu entfaltetes Stadtwachstum auch deshalb zu einer partiell schmerzhaften Erfahrung, weil es baulich-räumlich bzw. stadtentwicklungspolitisch nicht bewältigt wurde. Insbesondere Wohnungen wurden knapper – zuerst in vielen Kernstädten und davon ausgehend schrittweise auch in den Umlandgemeinden. Aber auch überlastete Infrastrukturen sind ein Teil dieses Wachstumsschmerzes. Die Konsequenz sind Wohnraumversorgungs- und soziale Wohnraumverteilungsprobleme. Häufig ist sogar von Wohnungsnot die Rede.

Die Ursachen dieses nicht bewältigten Wachstums sind nicht nur vielfältig, sondern in ihrem Zusammenwirken komplex. Aber ein Teil davon dürfte mit auseinanderfallenden öffentlichen und privaten Interessen zu tun haben. Zur Ermöglichung höherer Neubauleistungen und zur Vermeidung von sozial problematischen Knappheitsfolgen hat die öffentliche Hand ein hohes und bei zunehmenden Wohnungsmarktproblemen steigendes Interesse, geeignete Grundstücke für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Die Kommunen müssten dazu einerseits Baurechte schaffen und die Erschließung sichern, was nicht reibungslos funktioniert und ein Teil der Probleme erklärt. Andererseits sind sie darauf angewiesen, dass die Eigentümer ein Entwicklungsinteresse haben oder bereit sind, die Grundstücke zu

veräußern. Nun sollte man erwarten, dass die mit steigenden Preisen verbundenen Ertragsaussichten positiv auf die Grundstücksmobilisierung für den Wohnungsbau zurückwirken. Dann hätten sie ihre Wirkung als koordinierendes Scharnier zwischen privaten und öffentlichen Interessen übernommen und zu einer stadtentwicklungs- und wohnungspolitisch wirksamen Interessenkongruenz geführt.

Aber was, wenn den Privaten die Ertragsaussichten einer Grundstücksmobilisierung – zugespitzt formuliert – egal werden, während gleichzeitig die Wohnungsmarktprobleme dringlicher werden? Dies scheint in der letzten Dekade passiert zu sein. Solange der primär mit der Innenentwicklung verbundene Wohnungsbau auf große Industriebrachen, aufgegebene Militärstandorte oder nicht mehr benötigte Hafen- und Bahnareale zurückgreifen konnte, war die Situation noch vergleichsweise übersichtlich. Zwar sind in diesem Fall die Alteigentümer nicht immer einfache Verhandlungspartner für Städte oder Wohnungsbauinvestoren gewesen, aber meist war klar, dass die Flächen für die Stadtentwicklung zur Verfügung gestellt werden. Heute müssen die Städte viel intensiver versuchen, aus dem städtebaulichen Klein-Klein der Nachverdichtungsaufgaben, Lückenschlüsse und kleinteiligeren Umnutzungsaufgaben relevante Beiträge zur Wachstumsbewältigung zu generieren. Das gelingt aus unterschiedlichen Gründen nur eingeschränkt. Insbesondere die Eigentumsverhältnisse und die daran geknüpften Interessen scheinen nicht durchgängig unterstützend und viel zu oft hinderlich zu sein.<sup>1</sup>



Abb. 1: Nachverdichtung im Bestand bietet Potenzial für neuen Wohnraum (Foto: F. Steinbach)

Viele Grundstückseigentümer werden ausgehend von ihrer Einkommenssituation (privat und gewerblich) keinen Liquiditätsbedarf haben und mangels attraktiver alternati-

<sup>1</sup> So haben die Kommunen der Region Köln/Bonn die Schwierigkeiten in der Eigentümerkooperation in einer Befragung als besonders gewichtiges Hemmnis der Innenentwicklung charakterisiert (siehe: Region Köln/Bonn e. V.: Dreifache Innenentwicklung. Praxishilfe für die Region Köln/Bonn. Köln, S. 68).



ver Kapitalanlagemöglichkeiten keinen Grund sehen, ihr Grundstück zu verkaufen. Hinzu kommt als selbstverstärkendes Element, dass die rasante Grundstückspreisentwicklung für potenzielle Wohnungsbauflächen zu hohen Vermögensgewinnen führt, die ohne eigenes Engagement und damit auch ohne jegliches Investitionsrisiko verbucht werden können. In diesen Konstellationen wird das Zurückhalten von Grundstücken zu einer rationalen und durchaus vernünftigen Strategie. Aber bei Weitem nicht alle Grundstückseigentümer sind überhaupt für derartige wirtschaftliche Überlegungen offen. Besonders in der kleinteiligen Innenentwicklung trifft man auf viele individuelle persönliche Konstellationen, die sich z. B. mit einer möglichen zukünftigen Eigennutzung, mit Überforderung oder Desinteresse in Verbindung bringen lassen. In dem Maße, wie diese persönlichen Motive bestimmend sind, untergraben sie die aus den Ertragschancen entstehende positive Wirkung auf die Flächenmobilisierung zusätzlich.<sup>2</sup>

Als Zwischenfazit der vorstehenden Überlegungen lässt sich festhalten, dass die verschärften Wohnungsmarktengpässe der letzten 15 Jahre Grundlage eines deutlich erstarkten öffentlichen Interesses an der Mobilisierung von Wohnungsbauinvestitionen sind. Gleichzeitig sprechen die vorgetragenen Argumente dafür, dass die Privaten vermehrt dazu neigen, sich diesem Druck zu entziehen. Die für eine kooperative Stadtentwicklung grundlegende Interessenskongruenz zwischen öffentlicher Hand und privaten Grundstückseigentümern ist brüchig geworden und trägt nur noch unzureichend. Bislang hat die Bundespolitik nicht die Konsequenz gezogen und die Kommunen in ihrem Recht gestärkt, gewichtiger werdende öffentliche Interessen in Richtung Flächenmobilisierung gegenüber nicht kooperationsbereiten Eigentümern durchzusetzen.<sup>3</sup> Auch die Grundsteuerreform wurde nicht zur Einführung einer Lösung mit Wirkung auf die Grundstücksmobilisierung genutzt.<sup>4</sup>

Der hohe Stellenwert des Eigentumsschutzes für unsere Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung mag für diese gesetzgeberische Zurückhaltung gute Gründe liefern. Wenn man die unzureichende Grundstücksmobilisierung jedoch als eine gewichtige Ursache eines zu geringen Wohnungsneubaus begreift, stellt sich die Frage, ob diese Form des Eigentumsschutzes nicht zu einem politökonomischen Bumerang geworden ist. Denn die Liste der kompensatorischen politischen Eingriffe zulasten von Eigentümern und Investoren ist lang: Mietpreisbremse als erweiterter Eingriff

in die Vertragsfreiheit, reduzierte Modernisierungsumlage, Umwandlungsverbote von Miet- zu Eigentumswohnungen, gestärkte und insbesondere preislimitierende kommunale Vorkaufsrechte. Hinzu kommt eine massive Ausweitung der Anwendung von Milieuschutzsatzungen, mit denen Modernisierungsinvestitionen untersagt werden sollen, die über einen gebietstypischen Standard hinausgehen.

Auch die große Zahl von städtischen Baulandmodellen, in deren Folge Investoren Vorgaben zur Realisierung geförderter Wohnungsbaus erhalten sowie zur Übernahme von Planungs- und Infrastrukturkosten angehalten werden, sind ein Ergebnis des sich verengenden Wohnungsmarkts. All diese Maßnahmen mögen im Licht der entstandenen Wohnungsmarktprobleme plausibel erscheinen. Bewirkt haben sie bislang wenig. Überwiegend belasten und erschweren sie Wohnungsbauinvestitionen in der vagen Hoffnung, dass eine eingebremste Investitionsdynamik sozial ausgleichend auf die Wohnungsversorgung wirkt. Hier müssen sich die in der politischen Verantwortung Stehenden schon fragen lassen, ob Eigentümer, die im Licht einer hohen Wohnungsnachfrage mit wie auch immer motiviertem Nichtstun reagieren, zu schützen sind, während gleichzeitig Eigentümer und Investoren, die auf Marktsignale reagieren wollen, belastet und in ihrer Rechtsposition schlechter gestellt werden.

## Schrumpfungs- und Rückbauaufgaben: der Schutz des einen und der Schaden des anderen

Die Kulisse für das vorhergehende Kapitel sind die wachstumsstarken Regionen. Aber nicht alle Regionen Deutschlands wachsen. Und selbst in den stagnierenden oder schwach wachsenden Regionen gibt es einzelne Orte, Ortsteile oder Quartiere, in denen sich mangels Nachfrage nicht allein Leerstände häufen, sondern gleichzeitig die Investitionsbedingungen erodieren. Dies kann dazu führen, dass zunächst Instandhaltungsdefizite und bei längerer Dauer sogar Verwahrlosungserscheinungen mit stadtbildprägendem Charakter entstehen. Einige Städte des Ruhrgebiets, Bremerhaven und weitere werden in diesem Kontext häufig genannt. Aber auch viele wachstumsschwache ländliche Regionen und ihre Kleinstädte sind von ähnlichen Entwicklungen betroffen. Hier verbindet sich das regelmäßig mit der nachvollziehbaren Sorge, dass die Ortszentren an Qualität und Vitalität verlieren und dies negativ auf die Entwicklungsperspektiven der betroffenen Stadt oder Gemeinde zurückwirkt.

Stagnations- oder schrumpfungsbedingte Investitionsschwäche kann unterschiedliche Erscheinungsformen annehmen. Dabei spielen das Ausmaß der Nachfrageschwäche, die Dauer derselben und nicht zuletzt die städtebaulich-räumlichen Konstellationen eine zentrale Rolle.

2 Abgesehen von den Fragen der städtebaulichen Kleinteiligkeit gelten die hier für die Innenentwicklung angestellten Überlegungen ebenso für die planungspolitisch zunehmend nachrangige Außenentwicklung.

3 Entsprechende Empfehlungen wurden in der letzten Legislaturperiode bereits von der Baulandkommission formuliert, insbesondere die Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme.

4 In vielen Bundesländern wird stattdessen wieder die Grundsteuer C eingeführt bzw. als Option zur kommunalen Anwendung vorgesehen (siehe hierzu den Beitrag von Dirk Lohr im vorliegenden Heft).



Entscheidend für die Art des städtebaulichen Interventionsbedarfs ist, ob es sich (noch) um dispers verteilte einzelne Problemimmobilien handelt oder aber ein räumlicher Zusammenhang bzw. eine räumliche Konzentration vorliegt. In beiden Konstellation stellt sich die Frage, ob die jeweiligen Eigentümer sich mit ihrem Bewirtschaftungs- und Investitionsverhalten kooperativ in das beabsichtigte öffentliche Handeln einfügen oder mit ihrem Verhalten öffentliches Handeln konterkarieren. Weiterhin ist auch hier zu fragen, ob eine Interessendivergenz zwischen Privaten und öffentlicher Hand vorliegt und somit zur Sicherung der stadtentwicklungspolitischen Handlungsfähigkeit eine Nachjustierung im Baugesetzbuch sinnvoll erscheint.



Abb. 2: Der in weiten Teilen leer stehende „schwarze Block“ bietet ungenutztes Aufwertungspotenzial für das Zentrum Gelsenkirchen-Buer (Foto: F. Steinbach)

Einzelne leer stehende oder verwaarloste Immobilien können insbesondere, wenn sie städtebauliche Schlüsselstandorte besetzen, nachhaltig negativ auf ihr Umfeld ausstrahlen.<sup>5</sup> Bleibt dieser Zustand über einen längeren Zeitraum bestehen, werden nicht nur das Stadtbild – mit Rückwirkung auf das Lebensgefühl der betroffenen Menschen –, sondern auch Eigentümer angrenzender Immobilien in ihren Ertragschancen beeinträchtigt. Dies kann beispielsweise bei Nachbargebäuden zu einem fortgesetzten Wertverlust führen oder in anderen Fällen zur Aushöhlung von Investitionschancen an Nachbarimmobilien und damit zur Minderung von Aufwertungschancen für das Gesamtquartier beitragen. In der Praxis nimmt die Beseitigung derartiger Problemimmobilien bei fehlender Kooperationsbereitschaft der Eigentümer umfassende Verwaltungskapazitäten in Anspruch. Die Kommunen müssen häufig über

diverse rechtliche Instrumente (z. B. Vorkaufsrecht, städtebauliche Gebote nach BauGB, bauordnungsrechtliche Instrumente) und die damit verbundenen langen Verfahrens- und Prozesszeiten versuchen, Zugriff auf die Immobilien zu erhalten oder zumindest eine Beseitigung von Missständen zu erwirken. Kommen dann noch Immobilien im Eigentum nach WEG ins Spiel, steigert sich die Komplexität um ein Vielfaches und Instrumente, wie das Vorkaufsrecht, sind gar nicht mehr anwendbar.

Noch einmal weitaus schwieriger wird die Situation, wenn nicht nur einzelne Problemimmobilien vorhanden, sondern ganze Straßenzüge oder Quartiere von einem nachhaltigen Nachfragemangel betroffen sind. Hier sind komplexere, gebietsbezogene Handlungsansätze gefragt. Unumkehrbare Schrumpfungsprozesse waren bislang die Ausnahme. Sie führen jedoch zu grundlegend veränderten Wirkungszusammenhängen bei Stadterneuerungsaufgaben. Denn unter Wachstumsbedingungen ist es üblich und vernünftig, qualitativ zurückfallende Quartiere unter Einsatz von öffentlichen Mitteln aufzuwerten bzw. wieder in eine marktwirtschaftlich getragene Entwicklung einzuklinken. Dies erfolgt üblicherweise in Gestalt von öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur und den öffentlichen Raum sowie vorbereitende Planungsleistungen. Ferner wird das In-Gang-Kommen von privaten Investitionen häufig mittels ergänzender Subventionen gefördert. Entscheidend im Sinne der hier diskutierten Fragestellung ist der Umstand, dass unter Wachstumsbedingungen auch in der Stadterneuerung eine Interessensharmonie zwischen Privaten und öffentlicher Hand hergestellt werden kann; nicht in jedem Einzelfall, aber dennoch in ausreichendem Maße, sodass die Stadterneuerungsziele auch über ausreichend in Gang kommende private Investitionsprozesse erreicht werden können.

Unter den Bedingungen eines absehbar nicht umkehrbaren Nachfragemangels steigen – das ist ein wesentlicher Unterschied – die Kollateralschäden des fiskalischen Mitteleinsatzes in der Stadterneuerung. Denn die Aufwertung eines Quartiers führt bei nahezu konstanter regionaler Gesamtnachfrage in viel höherem Maße zu einer Nachfrageverlagerung aus benachbarten Quartieren. Das aufgewertete Quartier kann, ausgehend vom öffentlichen Mitteleinsatz, relativ hohe Wohn- und Lebensqualitäten auf einem vergleichsweise günstigen Preisniveau bieten. Nachbarquartiere fallen in dieser Hinsicht zurück und müssen damit rechnen, dass vor allem die ökonomisch etwas leistungsfähigeren und qualitativ anspruchsvolleren Haushalte verloren gehen. Immobilienwirtschaftlich führt der fiskalische Einsatz zur Stabilisierung oder Steigerung der Ertragswerte im Aufwertungsquartier, während gleichzeitig die Ertragswerte in den betroffenen Abwanderungsquartieren verfallen und hier in der Folge Investitionsspielräume sinken sowie Desinvestitionsprozesse entstehen oder verstärkt werden können.

<sup>5</sup> In der Zusammenarbeit mit elf besonders betroffenen Städten hat sich das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW im „Modellvorhaben Problemimmobilien“ und einer damit einhergehenden Publikation mit diesem Thema beschäftigt. Dabei konnten im Wesentlichen auf der Basis des Wohnungsaufsichtsgesetzes und anderer ordnungsrechtlicher Eingriffe sowie in Kombination mit einer zunächst experimentellen Erweiterung der Städtebauförderung einige Erfolge erzielt werden.

Die von Nachfragemangel und Desinvestitionen gekennzeichneten Quartiere stattdessen einem ungesteuerten städtebaulichen Verfall preiszugeben, wäre insbesondere aufgrund der damit verbundenen sozialen Erosionsprozesse nicht nur keine gute Alternative, sondern beinahe zynisch. Deswegen hat man sich bereits in der Vergangenheit als Reaktion auf dauerhaften Nachfragemangel für einen marktberreinigenden Rückbau entschieden (Stadtumbau Ost und West). Dieser Rückbau hat sich im Ergebnis jedoch nicht ohne Grund sehr stark auf Bestände großer, oftmals öffentlicher Eigentümer konzentriert. Wesentlich ist zunächst, dass sich die Wohnungsleerstände auf die großen Geschosswohnungsbauanlagen konzentrierten. Darüber hinaus können öffentliche Wohnungsunternehmen naturgemäß leichter für öffentliche Aufgaben gewonnen werden. Und schließlich können sie damit rechnen, die verbleibenden Bewohner eines abzureißenden Gebäudes in leer stehende Wohnungen in zu erhaltenden Gebäuden umsetzen zu können. Somit kann der Verlust des einen Gebäudes durch eine bessere Bewirtschaftungssituation in anderen Gebäuden desselben Eigentümers zumindest partiell kompensiert werden. Dies begrenzt auch den fiskalischen Aufwand, weil die Abrissförderung – zusätzlich zu den reinen Abrisskosten – nur einen Teil des restlichen Ertragswerts ausgleichen muss.



Abb. 3: Verwahrloste Immobilien strahlen auf ihr Umfeld aus (Foto: F. Steinbach)

Anders sieht dies in Altstadtquartieren mit einer kleinteiligen Eigentümerstruktur aus. In einer rationalen Strategie würden im öffentlichen Interesse die Immobilien mit der schlechtesten Zukunftsperspektive aufgekauft und abgerissen. Mit einem derartig marktberreinigenden Rückbau wäre die Erwartung verbunden, den quartiersbezogenen städtebaulichen, sozialen und immobilienwirtschaftlichen Entwertungsprozess zu verlangsamen oder zu stoppen.

Im rechtlichen Status quo<sup>6</sup> setzt dies langwierige Verhandlungen mit den einzelnen Immobilieneigentümern voraus. Wenn diese erreichbar sind (was längst nicht immer der Fall ist), ist eine Gesprächsbereitschaft nicht unbedingt gegeben. Wenn überhaupt eine Verhandlungssituation zustande kommt, bleibt die Vereinbarung des Kaufpreises die Schlüsselstelle. Gleichzeitig ist jedoch aus zwei Gründen zügiges Handeln gefragt: (1) Weil der fortschreitende Erosionsprozess öffentliche und private Güter weiter entwertet. (2) Weil die Verzögerung wiederum die Verhandlungssituation erschwert bzw. die fiskalischen Kosten in die Höhe treibt. Ausschlaggebend ist bei Letzterem, dass die Eigentümer bei erkennbarem kommunalen Engagement für eine Stabilisierung des Quartiers berechtigterweise mit steigenden Preiserwartungen reagieren und versuchen werden, eine Trittbrettfahrerposition einzunehmen.

Insofern ist es sinnvoll, dass die Kommune zunächst alle im Rückbaukonzept zum Abriss vorgesehenen Immobilien möglichst zügig ankauft, um dann erst Verbesserungsmaßnahmen einzuleiten. Die für den Erfolg wesentliche Zügigkeit der Ankaufphase kann nur erreicht werden, wenn die Kommune wirksame Druckmittel zur Durchsetzung des Ankaufs hat. Im Sinne des Gesamterfolgs kann es zudem erforderlich sein, Instandsetzungs- oder Modernisierungsinvestitionen an ausgewählten städtebaulichen Schlüsselimmobilien durchzusetzen. Auch hierzu bedarf es eines erweiterten Rechtsinstrumentariums.<sup>7</sup>

Damit nicht zu häufig der mit hohem Aufwand und Zeitverzug verbundene Rechtsweg beschritten werden muss, sollte den Kommunen eine gewisse Flexibilität bei der Vereinbarung des Kaufpreises zugestanden werden. Insbesondere, wenn die Immobilie noch teilvermietet ist und sich daraus gegebenenfalls ein über dem Verkehrswert liegender Ertragswert ableitet, wäre dies im Sinne der Kooperationsförderung zu berücksichtigen. Ferner verzichtet der abgebende Eigentümer auf die Chance zur Teilnahme an einem künftigen Stabilisierungsprozess und der daraus entstehenden Wertentwicklung. Auch dies sollte sich zumindest teilweise im Kaufpreis ausdrücken. Unabhängig davon sollte das Gebot der fiskalischen Sparsamkeit gelten. Ein sparsamer Einsatz fiskalischer Ressourcen ließe sich ferner erzielen, wenn die Eigentümer der profitierenden Immobilien mit einer Abgabe belastet würden, die zur Finanzierung der Gesamtmaßnahme herangezogen wird (ähnlich dem Sanierungsrecht). So weit die Eckpunkte

<sup>6</sup> Im Wesentlichen bestehend aus dem Sanierungs- und dem Vorkaufsrecht.

<sup>7</sup> Die vom Strukturwandel geprägte Stadt Gelsenkirchen widmet sich der Thematik bereits seit etlichen Jahren intensiv und konnte bislang rund 60 Problemimmobilien erwerben. Dennoch liegt die Leerstandsquote bei ca. 6,5 Prozent. In den nächsten zehn Jahren sollen deshalb weitere 3000 nicht marktgängige Wohnungen vom Markt genommen werden. Hierbei unterstützt das Land NRW die Stadt mit zunächst 10 Millionen Euro Startkapital und Sonderkonditionen, in der Wohnraumförderung über die sogenannte „Zukunftspartnerschaft“ vorgesehen (siehe hierzu den Beitrag von Michaela Klee im vorliegenden Heft).

einer idealtypischen, aber bislang kaum durchsetzbaren Vorgehensweise.

Mit Blick auf die Abwägung zwischen Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit bei der Ausgestaltung rechtlicher Instrumente (insb. im BauGB) werfen die geschilderten Konstellationen neue Fragen auf. Zunächst ist eindeutig, dass die über steigende Ertragschancen entstehende Koordination zwischen Eigentümer- und öffentlichen Interessen im Licht der immobilienwirtschaftlichen Erosion nicht mehr ausreichend trägt. In einer Schrumpfungssituation steigt in den besonders von Nachfragedefiziten betroffenen Quartieren das Risiko, dass Immobilieneigentümer abwartend oder abwehrend gegenüber öffentlichem Engagement reagieren, weil sie sich zunächst als Trittbrettfahrer in eine bessere Position bringen wollen. Zügigkeit und fiskalische Sparsamkeit sind dann auf der Basis kooperativ-freiwilliger Verfahren nur noch schwer zu gewährleisten. Am Ende geht es nicht allein um die Durchsetzung öffentlicher Interessen. Stattdessen sind im Kontext der Schrumpfungs- und Rückbauaufgaben auch unterschiedliche Eigentümerinteressen gegeneinander abzuwägen. Der Eingriff in das Eigentum an rückzubauenden Immobilien schützt die Eigentümer der verbleibenden Immobilien vor weiteren Wertverlusten. Der Nichteingriff führt zum Wertverlust bei vielen Immobilien und deren Eigentümern. Auch diese Wechselwirkungen sind bei der Ausgestaltung und Anwendung der entsprechenden Rechtsinstrumente zu bedenken. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die (kleinteiligen) Schrumpfungs- und Rückbauaufgaben bislang kaum Wiederhall in der Fortentwicklung des BauGB gefunden haben. Bislang wurden die Probleme im Stadtumbau Ost und West bei deutlich günstigeren Voraussetzungen primär fiskalisch gelöst (Abrissförderung). Es ist zumindest fraglich, ob es erfolgversprechend und fiskalisch sinnvoll ist, diese Strategie auf die hier diskutierten kleinteiligen Altbauquartiere zu übertragen.

## Transformationsaufgaben für die Stadt von morgen

Zusätzlich zu den Stadtentwicklungsaufgaben rund um Wachstum und Schrumpfung kommen heute und in Zukunft Transformationsaufgaben auf die Städte und Gemeinden zu. Klimaschutzmaßnahmen und Ansätze zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels haben dabei eine deutlich zunehmende politische Dringlichkeit. Das ist meist mit einer Neuaufteilung der öffentlichen Räume verbunden, so z. B. bei der Gestaltung der Verkehrswende in den Städten, um Platz für die verschiedenen Verkehrsträger und die damit einhergehenden Infrastrukturen zu schaffen. Gleichzeitig sollen die Aufenthalts- und Freiraumqualität und mit Blick auf Kühlungseffekte auch die Grünausstattung und schließlich das Wassermanagement (Retentionsflächen) verbessert werden. Hinzu kommen gegebenenfalls Übergabe-

punkte und andere Infrastrukturen für eine modernisierte Energieversorgung und -verteilung (Nah-/Fernwärme). Die Praxis hat längst gezeigt, dass die insgesamt erhöhten Ansprüche nicht befriedigend durch Umbau der vorhandenen öffentlichen Räume eingelöst werden können. So führt die Zurückdrängung des PKWs, insbesondere der Abbau des Stellplatzangebots, so lange zu erheblichen Konflikten, wie nicht Ersatzflächen, z. B. für den Bau von Quartiersgaragen, mobilisiert werden können. Ein anderes Thema ist die Rücknahme von Baurechten in überschwemmungsgefährdeten Bereichen oder zur Sicherung von kühlendem Grün und Frischluft in den vorhandenen Stadtquartieren.



Abb. 4 und 5: Die Simulation zeigt: Die Umgestaltung zur Fahrradstraße bringt auch mehr Grün ins Quartier (Quelle: MUST Städtebau GmbH).

Aus den Schilderungen wird bereits deutlich, dass sich diese Ansprüche nicht vorrangig an den Neubau richten. Im Sinne der Zielerreichung ist es weitaus bedeutsamer, die bestehenden Stadtquartiere anzupassen. Weil die Kommunen hier nur selten über geeignete Flächen verfügen, sind sie auf die Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümer angewiesen. Und weil es sich in der Regel nicht um rentierliche Nutzungen oder um öffentliche Infrastrukturen handelt, ist kaum Kooperationsbereitschaft zu erwarten und in anderen Fällen eine Übertragung der Grundstücke an die öffentliche Hand ohnehin unabdingbar. Häufig kommt hinzu, dass sinnvolle Maßnahmen die Zusammenlegung mehrerer Grundstücke in einem räumlichen Zusammenhang und an besonders geeigneten Standorten (z. B. überschwemmungsgefährdeten Bereichen) voraussetzen. Davon ausgehend, entsteht ein hoher Druck oder sogar Zwang, auf bestimmte Grundstücke zugreifen zu müssen. Dies ist in etwa vergleichbar mit dem Straßenbau oder anderen Verkehrs- und Versorgungsstrassen, zu deren Umsetzung relativ häufig auf Enteignungen zurückgegriffen

wird bzw. wirksame Enteignungsandrohungen eingesetzt werden können.<sup>8</sup> Es stellt sich insofern die Frage, ob die genannten Aufgaben der städtebaulichen Transformation als öffentliche Aufgaben ein ähnliches Gewicht haben wie Straßen- oder Versorgungsstrassen, einen vergleichbaren Eingriff in das Eigentum rechtfertigen und wie dies im Einzelfall rechtssicher zu begründen sein sollte.

Ein komplexer transformativer Quartiersumbau wird Gewinner und Verlierer unter den privaten Eigentümern hervorbringen. Die einen müssen Einschränkungen in der Nutzbarkeit ihres Grundstücks hinnehmen oder es gar ganz abgeben. Die anderen profitieren von nachhaltigen Mobilitätsangeboten, aufgewerteten öffentlichen Räumen, verbesserten Schutzmaßnahmen gegenüber Starkregen und Hitze sowie einer optimierten Energieversorgung. Um die Maßnahmen zu finanzieren und insbesondere die schlechter gestellten Eigentümer zu entschädigen, wäre es nicht zuletzt im Sinne der fiskalischen Sparsamkeit auch in diesem Aufgabefeld sinnvoll, eine partielle Umlagefinanzierung vorzusehen, bei der die profitierenden Eigentümer einen Teil ihres Wertzuwachses abführen müssen.

## Fazit

Wachstum, Schrumpfung, Transformation: In allen drei Bereichen lassen sich Entwicklungen identifizieren, die eine veränderte Ausbalancierung von Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit im BauGB nahelegen. Unbewältigte Wachstumsaufgaben lösen einen höheren politischen Bedarf nach Instrumenten einer gestärkten und zugleich preisdämpfenden Grundstücksmobilisierung aus. Vor allem in der Innenentwicklung entstehen neue Herausforderungen, die mit dem gegenwärtigen Instrumentarium schwer zu lösen sind. Der Umgang mit verwahrlosten Immobilien mit negativer Ausstrahlung auf Nachbargebäude ist für die betroffenen Kommunen in vielen Fällen eine zeit- und ressourcenzehrende Sisyphusarbeit mit ungewissem Ausgang. Die Bewältigung eines marktbereinigenden Rückbaus wird in kleinteiligen Quartieren ohne gesetzgeberische Unterstützung entweder kaum oder nur zu sehr hohen fiskalischen Kosten gelingen. Die Transformation der bestehenden Quartiere ist ohnehin Neuland und deshalb in seinen gesetzgeberischen Konsequenzen noch zu durchdenken.

Natürlich kann man bei alledem die Meinung vertreten, dass der Eigentumsschutz auch im Licht der hier ins Feld geführten öffentlichen Interessen Vorrang hat. Berücksichtigt werden sollte allerdings, dass der Schutz des einen Eigentümers häufig zum Schaden der anderen Eigentümer wird. Bei allen im vorliegenden Text diskutierten Aufgabenstellungen würde dann eher das Eigentum an den Grundstücken und Immobilien geschützt, das einer im öffentlichen

Interesse stehenden Stadtentwicklung entgegensteht, während das Eigentum an den entwicklungsfähigen Grundstücken oder entwicklungsbereite Eigentümer den Schaden erleiden.

Gern wird im Kontext der hier diskutierten Fragen das Argument vorgebracht, dass die Kommunen vorhandenes Recht nur besser anwenden müssten. Damit verbindet sich unausgesprochen der Vorwurf, dass es den Kommunen entweder nicht ernst genug sei oder es schlicht an Kenntnissen fehle. Das mag in Einzelfällen zutreffen. Als Generalthypothese vermag das allerdings nicht zu überzeugen. Zumindest sollte es auch als berechtigte Kritik an der Rechtslage akzeptiert werden, wenn Kommunen berichten, dass sie sich bei knapper Personalausstattung und im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes nicht in der Lage sehen, über Jahre und verschiedene Gerichtsinstanzen hinweg um ein Grundstück zu kämpfen und dabei noch ein Risiko des Scheiterns in Kauf zu nehmen. Wenn vorhandenes Recht (z. B. städtebauliche Gebote nach BauGB) trotz bestehendem und steigendem Problemdruck über längere Zeiträume nur vereinzelt angewendet wird, ist es zu einfach, den Kommunen die Alleinverantwortung zuzuschreiben.

Abschließend ist die Frage zu stellen, ob in der bau- und planungsrechtlichen Ausbalancierung von Eigentumsschutz und Sozialpflichtigkeit auch sich verändernde Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, die zunächst wenig mit den konkreten städtebaulichen Themen zu tun haben. Dabei ist zum Beispiel daran zu denken, dass die öffentliche Hand bei steigendem Fachkräftemangel und zunehmender Ressourcenknappheit zukünftig dringlicher personalwirtschaftlich und fiskalisch sparsame Wege zur Durchsetzung öffentlicher Interessen benötigt. Ferner zeichnet sich in der aktuellen Diskussion immer deutlicher ab, dass die schwindende Zustimmung zu den demokratischen Institutionen auch eine Reaktion auf deren Defizite in der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit ist. Auch derartige Überlegungen sollten nach Einschätzung der Autoren Eingang in die Debatte zur Weiterentwicklung des BauGB finden.



**Bernhard Faller**

Forum und Öffentlichkeitsarbeit,  
vhw e. V., Berlin



**Franziska Steinbach**

Forum und Öffentlichkeitsarbeit,  
vhw e. V., Berlin

<sup>8</sup> So gab es allein im Jahr 2023 bundesweit 139 laufende oder abgeschlossene Enteignungsverfahren nach §19 FStrG (Bundestagsdrucksache 20/11987).