

Eigentum: Schutz und Sozialpflichtigkeit. Was uns Artikel 14 des Grundgesetzes sagen will – und was es für die Stadtentwicklung bedeutet

Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

I.

Artikel 14 des Grundgesetzes ist das Grundrecht auf Eigentum und Erbrecht. Liest man die Norm, so strahlt sie eine gewisse Ambivalenz aus. Eine Ambivalenz, die im Rechtsalltag und im kommunalen Alltag spürbar ist, die aber nicht zu Blockaden führen darf. Die Ambivalenz liegt darin, dass Artikel 14 sagt, das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Und da liest der Verfassungsinterpret ein Grundrecht, ein Freiheitsrecht heraus. „Gewährleistet“ bedeutet etwas anderes als „gewährt“. Gewährleistet ist die Terminologie für Grundrechte, die im Grunde genommen angeborene Menschenrechte im staatlichen Raum konkretisieren. Es ist ein alter Streit, ob das Eigentum ein Menschenrecht ist. Das Grundgesetz beantwortet das zugunsten der Annahme eines unveräußerlichen Menschenrechts in der Tradition eines John Locke.

Doch dann kommen die Relativierungen. Erstens: Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt. Das macht schon deutlich: Die Definition dessen, was als Privateigentum gilt, wird zu einem großen Teil dem parlamentarischen Gesetzgeber überantwortet. Natürlich darf er das Wesen der Privatnützigkeit nicht aushöhlen und damit die Substanz der Eigentumsfreiheit verabschieden. Es gibt einen Wesenskern, der nicht angetastet werden darf. Aber was das Eigentum, vor allen Dingen das situationsgebundene, lagebedingte Eigentum ist, steht einer staatlichen Regulierung offen. Das ist die erste Relativierung, die Artikel 14 enthält.

Und dann kommt der Absatz 2, den sie hier im Rahmen Ihrer Tagung mit einem Fragezeichen versehen haben: Eigentum verpflichtet. Und dann noch eine Erläuterung, was damit gemeint ist. „Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen.“ Aus diesem „zugleich“ hatte der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts den Halbteilungsgrundsatz entwickelt im Steuerrecht, im Abgabenrecht, wonach das Wort „zugleich“ bedeute, dass das Wohl der Allgemeinheit bei Abgaben nicht über 50 Prozent an Steuerbelastung reichen dürfe. Von dieser starren Formel hat sich das Gericht zwar wieder verabschiedet, aber der Grundgedanke bleibt bestehen, dass das Grundgesetz beides zugleich will: Privatnützigkeit des Eigentums sichern und Gemeinwohlbindung deutlich machen. Damit ist gesagt, das Privateigentum ist und bleibt ein Freiheitsrecht. Der Mensch entfaltet sich über seine Freiheitsrechte, macht etwas aus sich und seinen Sachen. Dass der Freiheitsgebrauch zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll: Das gilt bei anderen Grundrechten implizit, also nicht ausdrücklich im Text aufgenommen, im Fall des Art. 14 GG wird es dagegen ausdrücklich erwähnt.

Die dritte Relativierung im Art. 14 GG besagt, dass das Eigentum auch vom Staat entzogen werden kann. Hier liegt der Fall anders als bei anderen Grundrechten, die - etwa mit Ausnahme von Art. 18 GG - nicht entzogen werden können. Allerdings ist die Enteignung nur zum Wohl der Allgemeinheit möglich. Und da haben wir wieder das Wohl der Allgemeinheit. Enteignung ist möglich, aber nur gegen eine substanzentprechende Entschädigung, und zwar auf der Grundlage eines Gesetzes oder durch Gesetz.

II.

Das Privateigentum, egal an welchen vermögenswerten Gütern, ist das Kernelement einer Marktwirtschaft. Marktwirtschaft heißt Privatautonomie und Vertragsfreiheit auf der Grundlage der Verfügungsmacht über vermögenswerte Positionen. Das setzt die Verfügungsbefugnis über Vermögenswerte, Gegenstände oder Rechte voraus. Ich kann nicht über etwas verfügen, was mir nicht gehört. Natürlich könnten alle Besitzrechte haben, aber wenn man sie verstetigt, dann würden sie dem Eigentum doch wieder sehr ähneln. § 903 BGB sagt das in einer klaren liberalen Diktion. Nämlich: „Der Eigentümer einer Sache darf nach Belieben mit ihr verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen.“ Das ist nicht nur eine klare wirtschaftsliberale Vorstellung, das ist auch die Idee des Eigentums. Wenn mir als Eigentümer eine Sache zusteht, dann darf ich damit verfahren. Eine andere Frage ist, muss ich damit auch nach einem bestimmten Zweck verfahren?

Und genau das kann durch die Gesetze festgelegt werden, die eine Grenze bilden für die „Selbstherrlichkeit“ des Eigentümers. Die Privatnützigkeit des Eigentums, sagt das Bundesverfassungsgericht, muss bei aller gesetzlichen Regelungsmacht im Kern erhalten bleiben. Aber bis dahin darf der Gesetzgeber über Inhalts- und Schrankenbestimmungen das Eigentum sehr stark ausgestalten. Das verfassungsrechtliche Mandat für den Gesetzgeber, das Eigentum mit Gesetzen auszugestalten, ist groß. Am schonendsten kommt der Gesetzgeber seinem Konkretisierungsmandat oder -auftrag nach, wenn er so gestaltet, dass die Privatnützigkeit und das Allgemeinwohl zugleich gefördert werden. Das war immer die alte Idee des sozialen Wohnungsbaus. Man hat den Eigentümer eigentlich mit Anreizen, also mit Zuschüssen oder mit verbilligten Krediten zur Eigentumsposition mit verholfen. Als Gegenleistung wurde der Eigentümer von Wohnraum gebunden, den Wohnraum bestimmten Bevölkerungsgruppen zur Verfügung zu stellen. Irgendwann wurde er frei von dieser Bindung. Und das ist eine kooperative Form gewesen, die der Logik des Artikel 14 des Grundgesetzes sehr entspricht: Eine Freiheit soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Und die Allgemeinheit, die kuratiert nicht die Freiheit, sondern sie entfaltet die Freiheit und gibt ihr dabei eine Richtung. Das ist die komplementäre Vorstellung, die ich dem Grundgesetz entnehme und ich glaube, die auch das Bundesverfassungsgericht immer wieder so entnimmt.

Die Marktwirtschaft ist als soziale entworfen. Schon durch die Wirtschaftsgrundrechte des Grundgesetz gelangt das zum Ausdruck, es wurde politisch umgesetzt seit den fünfziger Jahren. Inzwischen ist aus der sozialen Marktwirtschaft auch eine ökologische Marktwirtschaft geworden. Beides sind Attribute, die den Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers und dann auch der kommunalen Planungsträger deutlich machen. Die Stadtentwicklungsplanung sollte ursprünglich und soll immer noch, unter Berücksichtigung übergeordneter räumlicher Ziele, den kommunalpolitisch formulierten Willen in der baulichen Struktur der Stadt verwirklichen. Auch im Rahmen der Selbstverwaltung handelt es sich um eine demokratische, eine selbstverwaltete Willensbildung – das darf man nicht vergessen. Das darf man auch deshalb nicht vergessen, weil der Gesetzgeber, der ja nicht nur bilateral zwischen Eigentümer und parlamentarischem Gesetzgeber das Eigentum ausgestaltet, sondern der ja intermediär eine Selbstverwaltungseinheit hier maßgeblich einschaltet, nämlich im kommunalen Raum als Träger der Bauleitplanung. Wir befinden uns hier in einem Dreieck der Gestaltungsverantwortung.

- Der parlamentarische Gesetzgeber konkretisiert Inhalt und Schranken des Eigentums mit seinem Gesetz, etwa im Baugesetz.
- Die Kommunen sollen in ihrem Planungsraum eigene Entwicklungs- und Gestaltungsideen verwirklichen.

- Der Eigentümer schließlich soll noch genügend Raum, zur eigenen Freiheitsentfaltung verbleiben.

Damit das in puncto Selbstverwaltung gelingt, müssen auch die Kommunen im Sinne der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes über einen genügend großen Entscheidungsfreiraum verfügen. Das heißt, sie müssen vom parlamentarischen Gesetzgeber so ertüchtigt werden, dass sie auch gestalten können.

Ich sage das nicht nur, weil wahrscheinlich ihre Erfahrung manchmal in eine etwas andere Richtung geht. Ich habe den ehemaligen Oberbürgermeister der Stadt Mannheim so verstanden. Ob die Handlungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung ausreichen, daran mag man heute Zweifel hegen. Ab und zu in der Vergangenheit habe ich als Vertreter des öffentlichen Rechts an der Universität auch Baurecht gelesen. Wenn man die Studentinnen und Studenten erstmal mit § 1 Baugesetzbuch konfrontiert hat, schütteln viele den Kopf. Also, ich will ihn jetzt nicht vorlesen, sie kennen ihn ja mutmaßlich, wenn sie auf diesem Gebiet unterwegs sind. Aber wenn man sich das vorstellt, was so alles die Aufstellung eines Bauleitplans berücksichtigen soll, dann ist das, wenn ich dort lese, eigentlich eine Karikatur. Weil es methodisch, logisch völlig ausgeschlossen ist, dass man das alles optimierend und bewahrend gleichzeitig berücksichtigen kann, was sich in gegenläufigen Interessen hart im Raume stößt. So etwa:

- Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,
- Wohnbedürfnisse der Bevölkerung,
- die sozialen und kulturellen Bedürfnisse,
- die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung vorhandener Ortsteile,
- Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche,
- Belange der Baukultur, die von Kirchen und Religionsgesellschaften,
- die Belange des Umweltschutzes.

Und dann kommt eine große Themenpalette, was alles zum Umweltschutz, natürlich Klimaschutz miteingeschlossen, dazugehört. Die Belange der Wirtschaft sind nicht zu vergessen, ebenso wie die der Land- und Forstwirtschaft. Erhaltung, Sicherung, Schaffung von Arbeitsplätzen ist wichtig, aber auch Post und Telekommunikation sowie die Sicherung der Rohstoffvorkommen und die Belange von Flüchtlingen und Asylbegehrenden. Und dann die Mobilitätsbedürfnisse, Belange des Personen- und Güterverkehrs und heute wieder sehr wichtig die Belange der Verteidigung. Und die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen ist ein großes Thema.

Diese Belange sind vom Gesetzgeber allmählich erweitert worden. Sie glichen schon in der Ursprungsfassung der Quadratur des Kreises. Wenn der Gesetzgeber ein ganzes Bündel bedeutender Belange vorgibt, dann wird man, um zu Entscheidungen zu kommen, den einen oder anderen Belang hintenanstellen oder „wegwägen“ müssen. Wenn man alles gleichrangig und direktiv verstünde, dann führte das geradewegs in eine Blockade. Hinzu treten verfahrensrechtlich spezielle Anforderungen wie die Umweltverträglichkeitsprüfung, die schon europarechtlich vorgesehen sein kann. Dass wir für die Grünflächen ein eigenes Rechtsregime haben, dass wir für den Denkmalschutz natürlich ein eigenes Rechtsregime haben, macht die Aufgabe der Bauleitplanung nicht weniger komplex. Und wenn ich mir die neueren Rechtsentwicklungen sowohl des Baugesetzbuches bis hin zum Baulandmobilisierungsgesetz von 2021 anschau, dann sieht man schon an der Bezeichnung der Gesetze, wo das Problem steckt. Am schönsten natürlich, wie häufig in Berlin. Wie heißt das nagelneue Gesetz? Das Schneller-Bauen-Gesetz. Solche werbenden

Gesetzesbezeichnungen sehe ich kritisch, weil das ein Stück bereits das Gesetz vor Kritik immunisieren soll. Wenn ich ein Gute-Menschen-Gesetz verabschiede, wer will denn da noch was gegen sagen? Manche Titel bringen nicht nur grundsätzliche Kritik am Regelungsansatz zum Verstummen, sondern sie wecken auch beim Bürger Erwartungen. „Schneller-Bauen-Gesetz“: Da kann doch gar kein Zweifel mehr herrschen, dass jetzt in Berlin schneller gebaut wird. Weil wir ja ein entsprechendes Gesetz haben. Wenn man sich das näher anschaut, dann atmen solche Gesetze den Geist des Maßnahmegesetzes, eines Durchadministrierens. Die Rechtsordnung ist inzwischen so kompliziert gemacht worden, dass die Rechtsunterworfenen und oft genug auch Behörden teilweise nicht mehr wissen, was zu tun ist. Soeben hat Herr Kurz deutlich gesagt, dass die Kommunen einen ganzen Stab von Juristen brauchen, um das Recht sicher durchzusetzen. Und wenn dann gegen Entscheidungen geklagt wird, dann dauerts halt. Diese Konstruktion führt jetzt dazu, dass man in Berlin die Zuständigkeiten konzentriert. Das kann dann der zuständige Senator an sich ziehen, und dann kann da durchentschieden werden. Und wenn man im Einzelnen reinguckt, dann sieht man, dann kann auch die Umweltverträglichkeitsprüfung entfallen. Und mit der Baumschutzsatzung, das ist dann auch nicht so wichtig. Im Grunde genommen versucht man so, das ganze komplexe Recht, was wir in einer Schönwetter-Periode der Republik über 40, 50 Jahre geschaffen haben, zu entschlacken, um wieder handlungsfähig zu werden.

Das gilt insbesondere für die Verdichtung der Innenflächen. Denn häufig wollen wir keine neuen Flächen im Außenbereich erschließen, aus ökologischen, aber auch aus städtebaulichen Gründen möglicherweise nicht, und deshalb müssen wir die Innenstadt verdichten und anders gestalten. Manche sprechen von einer doppelten Innenstadtdgestaltung, weil da natürlich die ökologischen Ziele und die Klimaschutzziele berücksichtigt werden müssen. Allerdings wird damit in einen bestehenden Baubestand eingegriffen, und das ist etwas ganz anderes als eine Ackerfläche im Außenbereich als Bauland auszuweisen. Das löst größte Freude aus beim Landwirt, der seine Fläche verkauft, und bei allen, die jetzt bauen können und auch Geld verdienen können mit der Neuerschließung von Bauland. Das hat die meisten lange Zeit zufrieden gestellt und hat dann aber auch zu einer gewissen Zersiedlung beigetragen. Und jetzt wollen und können wir diesen Ausweg nicht mehr im Umfang der Vergangenheit nutzen. Die Außenflächen sind entweder bereits genutzt oder als Naturschutzflächen, als Landschaftsschutzflächen ausgewiesen haben oder sie werden für Windräder gebraucht. Der Kampf um die knappe Fläche ist in einem dicht besiedelten Gebiet wie der Bundesrepublik inzwischen sehr groß. Und wenn dieses Gebiet auch noch naturnah, als ökologischer Raum, erhalten werden soll, dann ist klar, die Städte können sich nicht einfach immer weiter ausdehnen. Wir brauchen also die Innenraumkonzepte.

Ein Wort wie „Verdichtung“ macht aber sofort deutlich, worum es dabei geht und wo auch hier wieder die Zielkonflikte und die Interessenkollisionen bestehen. Wenn man beispielsweise durch das Baugesetzbuch in der Fassung von 2021 bei der kommunalen Bauleitplanung die Möglichkeit hat, einen sektoralen Bebauungsplan zu erlassen, um schneller Wohnraum zu schaffen, führt das vor Ort zu Konflikten. Sie haben gerade gesagt: Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaft, das sind auch Verbände, das sind in erster Linie Verbände. Und dann regeln sie das mal mit Naturschutzverbänden, wenn sie plötzlich mit so einem sektoralen Bebauungsplan daherkommen, der vieles „wegwägt“, was von diesen Verbänden für ganz wichtig gehalten wird. Beispielsweise die Erhaltung von Grünflächen. Die Zielkonflikte stoßen sich, metaphorisch gesprochen, hart im Raum, in diesem Fall sogar buchstäblich. Mit Bürgerbeteiligung ist das Problem nicht so leicht zu lösen, wie mancher denkt. Die Bürger beteiligen sich häufig und danach wird dennoch geklagt. Bürgerbeteiligung ist natürlich wichtig, damit die Akzeptanz kommunalpolitischer Entscheidungen erhalten bleibt oder gefördert wird, aber es ist keine Garantie für kooperative Geschmeidigkeit.

Wir brauchen aber auch rechtlich eine weitere Veränderung über die bereits eingeleiteten Veränderungen hinaus. Ich glaube, im Verfahrensrecht brauchen wir eine gewisse Zentralisierung. Eine Konzentrationswirkung von Genehmigungsverfahren. Wir brauchen vielleicht schärfere Präklusionsregelungen und womöglich sogar eine Rechtsschutzbegrenzung. Damit ist natürlich keine gemessen an Art. 19 Abs. 4 GG unzulässige Rechtsschutzeinschränkung gemeint, sondern womöglich eine Beschränkung des Instanzenzuges. Das hat das Bundesverfassungsgericht für zulässig erklärt.

Wenn man Innenentwicklung will, und wenn man dabei – wie das die neue Leipzig-Charta von 2020 gesagt hat – eine gerechte und grüne Stadt nach dem Prinzip der doppelten Innenentwicklung will, dann muss das Instrumentarium der Kommunen verstärkt werden. Und ich könnte mir auch vorstellen, dass angesichts der Komplexität der öffentlich-rechtlichen Verfahren die staatliche Ebene in die Verantwortung genommen werden muss, um Entscheidungen gerichtsfester zu machen. Ich könnte mir vorstellen, dass bestimmte Entscheidungen, die kommunal gefällt werden, auf die Landesebene hochgezogen werden, etwa beim zuständigen Bauminister. Der entscheidet, der konzentriert die Verfahren. Versehen mit einem schlankeren Rechtsschutz. Anders werden wir vermutlich diese Probleme der blockierenden Rechtsentwicklung nicht aus dem Weg bekommen. Wenn das in einer rechtsstaatlichen Form gerade beim Wohnungsbau nicht gelingt, dann werden die Stimmen stärker werden, die nach einem ganz anderen „Durchregieren“ verlangen und die auch nach einer Missachtung der Privatautonomie, der Privatnützigkeit auf der einen Seite und der Rechtsstaatlichkeit auf der anderen Seite rufen.

Ich glaube, wir stehen hier vor einem massiven Problem. Es muss gelingen, Privatrechtssubjekten klar zu machen, dass sie das Eigentum nutzen dürfen, aber auch müssen, für sich und für die Allgemeinheit. Und wenn „Gammelimmobilien“ das Bild verunstalten, dann muss der Staat rascher handeln können, auch um das Ansehen der Kommune zu erhalten. Wir müssen die Instrumente schaffen und dann auch durchsetzen, um die bauplanungsrechtlich gewollte Nutzung notfalls zu erzwingen. Es gibt kein Grundrecht darauf, privaten Immobilienbesitz als „Gammelimmobilie“ jahrelang im öffentlichen Raum stehen zu lassen. Ein solches Verhalten ist am Ende des Tages grundrechtlich nicht geschützt. Doch es sollte auch nicht darum gehen, aus der negativen Erfahrung von Einzelfällen heraus eine Stimmung gegen private Investoren zu schüren. Es geht darum, mit einer konzeptionell durchdachten kommunalen Bauplanung und kreativen Ideen Investitionssicherheit zu geben sowie Anreize für einen Umgang mit Immobilien zu schaffen, der Privatnützigkeit und den sozialen Nutzen verbindet.