



*Titelfoto: © Benjamin Davy*

Kongressunterlagen

# „Eigentum verpflichtet“

26. September 2019

**Frankfurter Forschungsinstitut für  
Architektur • Bauingenieurwesen • Geomatik**

**Direktorium und Geschäftsführung:**

Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmitz  
(Geschäftsführender Direktor)  
Prof. Dr. Petra Rucker-Gramm  
(Stellvertretende Direktorin)  
Prof. Dr. Martina Klärle  
(Stellvertretende Direktorin)

**Administrative Geschäftsführung:**

Dr. Ulrike Reichhardt

**Kontakt:**

Dr. Ulrike Reichhardt  
Forschungspromotorin für  
Fb1: Architektur • Bauingenieurwesen • Geomatik  
Telefon: 069 - 1533 - 3617  
Email: [ulrike.reichhardt@fb1.fra-uas.de](mailto:ulrike.reichhardt@fb1.fra-uas.de)  
Frankfurt University of Applied Sciences  
Nibelungenplatz 1  
60318 Frankfurt am Main

[www.ffin.eu](http://www.ffin.eu)



# PROGRAMMÜBERSICHT



**08:00 Uhr | Anmeldung und Begrüßungs-kaffee**

**08:55 Uhr | Einführung und Begrüßung**

Prof. Dr. habil. Fabian Thiel, DWB,  
Frankfurt

Prof. Dr. René Thiele, Vizepräsident,  
Frankfurt UAS

Prof. Karen Ehlers, Dekanin, Fb 1,  
Architektur • Bauingenieurwesen • Geoma-  
tik, Frankfurt UAS

**09:15 Uhr | Bodeneigentum als soziale  
Funktion. Was die Auslegung des Artikel  
14 GG von Léon Duguît lernen könnte**

Univ.-Prof. Dr. iur. Benjamin Davy,  
Lehrstuhl für Bodenpolitik,  
Bodenmanagement und kommunales Ver-  
messungswesen, Fakultät  
Raumplanung, TU Dortmund

**10:25 Uhr | Gemeinnütziger Wohnbau und  
die Sozialpflichtigkeit des Eigentums**

Dipl.-Ing. Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-  
Kirchwald, Österreichischer Verband  
gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisi-  
onsverband. Wohnwirtschaftliches Referat,  
Wien

**11:20 Uhr | Kaffeepause**

**11:40 Uhr | Bewertung des Eigentums  
– Baulandbeschluss, Planungswertaus-  
gleich und öffentlich geförderter  
Wohnungsbau**

Dipl.-Ing. Michael Debus, Abteilungsleiter  
Immobilienconsulting und -bewertung,  
Gutachterausschuss für Immobilienwerte  
für den Bereich der Stadt Frankfurt am Main

**12:30 Uhr | Diskussion**

Moderation: Tamara Agler,  
Immobilienökonomin, Tübingen

**13:00 Uhr | Mittagspause**

**14:00 Uhr | Grundsteuerreform und Miet-  
preisbremse: Die Sozialpflichtigkeit des  
Immobilien Eigentums im Wirtschafts- und  
Steuerrecht**

Prof. Dr. iur. Vera de Hesselte, Professur für  
Wirtschafts- und Steuerrecht, Hochschule  
Bremen

**14:55 Uhr | Art. 15 GG – obsolet? Die  
Vergesellschaftung von Boden und  
Immobilien**

Prof. Dr. Fabian Thiel, Professur für Immo-  
bilienbewertung, Frankfurt UAS

**15:35 Uhr | Kaffeepause**

**15:50 Uhr | Eigentum verpflichtet – Ist  
kostengünstiges Bauen in Deutschland  
noch bezahlbar?**

Prof. Dipl.-Ing. Björn Gossa, Professur für  
Facility Management im Planungs- und  
Bauprozess, Frankfurt UAS

**16:30 Uhr | „Property entails obliga-  
tions“: Worldwide examples of develop-  
ment cooperation**

Dipl.-Ing. agrar. Christian Graefen, Project  
Manager, Sector Program Land Governance,  
Deutsche Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn

**17:00 Uhr | Abschlussdiskussion mit allen  
Teilnehmenden**

Moderation: Tamara Agler, Immobilienöko-  
nomin, Tübingen.

**18:00 Uhr | Ende der Veranstaltung**



## Bodeneigentum als soziale Funktion

Univ.-Prof. Dr. iur. Benjamin Davy  
TU Dortmund



1. Das Bodeneigentum natürlicher Personen kann einen Freiheits-spielraum im vermögensrechtlichen Bereich verbürgen (zuletzt BVerfGE 143 [2016] 246

[341]). Mehr noch, der verfassungsrechtlich geschützte, ausschließliche Zugriff natürlicher Personen auf einzelne Grundstücke kann wesentlich zur Achtung und zum Schutz der Würde der Eigentümer\*innen beitragen (Artikel 1 Abs. 1 GG). Insofern ist Bodeneigentum als soziale Funktion unbestritten. Höchst umstritten ist hingegen die immobilienwirtschaftliche Mimikry: Indem kapitalgesellschaftliche Großinvestoren – häufig stillschweigend – mit menschlichen Kleineigentümer\*innen gleichgesetzt werden, wird eine »Scheinwelt« geschaffen. Die Theorie des Léon Duguit stellt diese Scheinwelt in Frage.

2. Im August und September des Jahres 1911, hielt Léon Duguit, ein Professor für Verfassungsrecht an der Universität Bordeaux, mehrere Vorträge in Buenos Aires. Duguit veröffentlichte die Vorträge unter dem Titel *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon* (Duguit, 1912/1920). Einige Texte wurden in englischer Sprache veröffentlicht (Duguit, 1918 und 1923), eine deutsche Übersetzung existiert nicht.

3. Duguit vertrat eine Eigentumstheorie, die im Gegensatz zum vorherrschenden zivilrechtlichen Paradigma stand. Eigentum sei kein Recht, lehrte er, Eigentum sei eine soziale Funktion. Die Idee des Eigentums als

sozialer Funktion ist von der zum Ende des 19. Jahrhunderts entstehenden So-zio-logie geprägt. Insbesondere stützte sich Duguit auf Auguste Comte und Emile Durkheim.

4. Durkheim erklärte die moderne Gesellschaft mit der Verbreitung organischer Solidarität. Mechanische Solidarität, wie sie in primitiven Austauschbeziehungen geübt werde, erlaube keine aus-differenzierte Arbeitsteilung. Hierfür wäre organische Solidarität nötig, die auf rationaler Zusammenarbeit, geteilten Werten und wechselseitigem Vertrauen beruhe. Für Duguit ist organische Solidarität eine Tatsache, nicht bloß wünschenswert. Unter den Bedingungen einer ausdifferenzierten Arbeitsteilung wird Solidarität tragendes Prinzip des Rechtssystems: »Jeder hat in der vielschichtigen Arbeitsgemeinschaft, die den sozialen Körper hervorbringt, eine bestimmte Rolle zu spielen. Diese Rolle oder Funktion wird durch die Stellung festgelegt, die jedem einzelnen oder jeder Gruppe in der Gesellschaft zukommt. Der einzelne besitzt keine subjektiven Rechte, ja er kann sie nicht besitzen, denn ein Recht ist bloß ein abstraktes Gebilde ohne Bezug zur Wirklichkeit. Weil jeder einzelne jedoch Teil der Gesellschaft ist, trifft ihn – und das ist eine Tatsache – die Pflicht zur Erfüllung bestimmter sozialer Funktionen« (Duguit, 1918: 76 [Übersetzung BD]).

5. Die »Transformation« im Titel der Buenos-Aires-Vorträge meinte die Umwandlung eines individualistischen Rechtssystems in ein Rechtssystem, das durch soziale Funktionen bestimmt wird. Das betrifft Grundfreiheiten und Verträge ebenso wie schuldrechtliche Haftung oder das Eigentum. Duguit erklärte zum kapitalistischen Eigentum: »Jeder einzelne hat gegenüber der Gesellschaft die Pflicht zur Erfüllung

einer sozialen Funktion, die durch seine gesellschaftliche Stellung bestimmt wird. Wer Reichtümer besitzt vermag Leistungen zu erbringen, die weniger wohlhabende Individuen nicht erbringen können. ... Aus sozialen Gründen ist der Reiche daher verpflichtet, solche Leistungen zu erbringen, und die Gesellschaft wird ihn nur und nur in dem Umfang schützen, indem der Reiche seine soziale Funktion erfüllt« (Duguit, 1918: 133–134; [Übersetzung BD])

6. Duguits Eigentumstheorie beeinflusste vor allem die Verfassungsrechtsentwicklung in Lateinamerika. Beispiele sind Artikel 24 Abs. 2 der Verfassung von Chile (1980), Titel II, Kapitel I, Artikel 5 der Verfassung von Brasilien (1988) oder Artikel 58 Abs. 2 der Verfassung von Kolumbien (1991). Duguit wurde als Faschist bezeichnet, gleichwohl verweist Artikel 42 der (anti-faschistischen) Verfassung von Italien (1947) auf die soziale Funktion des Eigentums. Duguit wurde als Kommunist bezeichnet, gleichwohl gilt er in der sozialistischen Staatsrechtslehre als bürgerlicher Revanchist. Duguit wurde, wie viele kluge Menschen, mißverstanden oder verschwiegen.

7. Ein Einfluß der Eigentumstheorie von Léon Duguit auf Artikel 153 Abs. 3 oder Artikel 155 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung (1919) oder Artikel 14 Abs. 2 GG (1949) ist nicht nachweisbar. Gleichwohl unterstreicht die aufgrund des Artikel 14 GG in Deutschland entwickelte Eigentumsordnung das Eigentum als soziale Funktion. Die Betonung ist theoretisch unzureichend aufgearbeitet. Zum einen orientiert sich die Staatsrechtslehre überwiegend an der (zwar nicht theorie-armen, aber oft theoretisch unzureichend reflektierenden) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Zum anderen fehlt eine Rezeption der

Theorie des Eigentums als soziale Funktion (von einer Schrift des ehemaligen Verfassungsrichters und Professors Dieter Grimm abgesehen: »Solidarität als Rechtsprinzip. Die Rechts- und Staatslehre Léon Duguits und ihrer Zeit« [1973]). Anhand eines Beispiels, nämlich der bodenpolitischen Auseinandersetzung um bezahlbaren Wohnraum, kann die Aktualität der Eigentumstheorie Duguits veranschaulicht werden.

8. Das »Gespenst des unbezahlbaren Wohnraums« das in Deutschland seit einigen Jahren in boden- und wohnungspolitischen Diskussionen umgeht, verdankt seine Existenz einer falschen Sicht auf Bodeneigentum als sozialer Funktion. In vielen Städten und Regionen ist ausreichend Wohnraum vorhanden. Allerdings ist Wohnraum vor allem für Rentner\*innen, ALG II-Bezieher\*innen und Studierende nicht bezahlbar – weil diese Haushalte ein zu geringes Einkommen haben. Zudem wurde Wohnraum für eher wohlhabende Haushalte geschaffen wurde. Aus der Sicht von Duguit könnte man sagen: Der deutsche Immobilienbestand ist teilweise sozial dysfunktional.

9. In der Präambel der Erklärung »Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen« (September 2018) stellt die deutsche Bundesregierung fest, es gäbe »viele Menschen ... mit geringem und mittlerem Einkommen« und »deshalb« bräuchte man »mehr Wohnraum«. Die Einschätzung ist falsch. Es gibt keine Beispiele dafür, daß die Schaffung zusätzlichen Wohnraums an attraktiven Standorten mit gutem Arbeitsmarkt und Wirtschaftsdaten langfristig zu sinkenden Wohnungsmieten geführt hätte. Vielmehr erhöhen Stadterweiterungen – mehr Wohnraum – unter solchen Bedingungen das arbeitslose

Einkommen der Bodeneigentümer (»Bodendrete«).

10. Durch die »Gemeinsame Wohnraumoffensive« wurden die Bodeneigentümer, die Wohngrundstücke verkaufen oder Wohnraum vermieten, kaum angesprochen. Auch in den Empfehlungen der sogenannten Baulandkommission (Juli 2019) werden die Bodeneigentümer kaum für die verheißene »nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« in die Pflicht genommen. Zwar empfiehlt die Baulandkommission eine »stärkere Gemeinwohlorientierung des Eigentums«, verbindet dieses Ziel aber sogleich mit der Forderung: »Der bestehende Eigentumsschutz soll dabei gewahrt werden«; und: »Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte ... werden ... nicht verfolgt« (S. 7).

11. Die Ankündigungen der »Wohnraumoffensive« des Jahres 2018 und die Empfehlungen der Baulandkommission des Jahres 2019 spiegeln die Unfähigkeit wider, Bodennutzungen angemessen zu regulieren. Will die Baulandkommission die Eigentümer vor den Eingriffen einer willkürlichen und vorrechtsstaatlichen Staatsgewalt in Schutz nehmen, die unberechenbar und rücksichtslos das mühsam ersparte Kleingrundstück konfisziert? Dies wäre aus zwei Gründen falsch.

12. Erstens: Im Anwendungsbereich des Artikel 14 des Grundgesetzes (GG) wurde seit 1949 konsequent eine zivil- und öffentlich-rechtliche Eigentumsordnung entwickelt, die durch den sorgsam Ausgleich zwischen widerstreitenden Interessen geprägt ist. Wiederholt haben die zuständigen Gesetzgeber durch diesen Ausgleich die organische Solidarität bewahrt und hat

das Bundesverfassungsgericht Eigentum als soziale Funktion behandelt. Beispiele sind die Entscheidungen zur Naßauskiesung (BVerfGE 58 [1981] 300), zur Festsetzung von Jagdbezirken auf privaten Waldgrundstücken (BVerfG, 13. 12. 2006, 1 BvR 1089 2085/05) oder zur Versammlungsfreiheit im Frankfurter Flughafen (BVerfGE 128 [2011] 226). Zur Herstellung organischer Solidarität gehören auch staatliche Leistungen, durch die das Bodeneigentum der Privaten erst brauchbar gemacht und in Wert gesetzt wird. Im internationalen Vergleich ist die deutsche Eigentumsordnung ein Beispiel für die ausgleichende Verbindung von ausschließenden und gemeinschaftliche Grundstücksnutzungen. Paradigmatisch läßt sich dies am Beispiel des Zusammenhangs zwischen Privatgrundstücken und öffentlichen Verkehrsflächen veranschaulichen.

13. Zweitens: Im politischen Streit um bezahlbaren Wohnraum – und erstaunlich unbeachtet von der Wohnraumoffensive und der Baulandkommission – stehen institutionelle Eigentümer großer Mietwohnungsbestände im Vordergrund. Gerade in Berlin brachte das Geschäftsgebaren der börsennotierten Deutsche Wohnen SE viele ihrer Mieter\*innen auf die Idee, nach einer »Enteignung« zu rufen. Selten wurde erwähnt, daß Deutsche Wohnen ihren Berliner Bestand aufgrund der Privatisierungsentscheidungen Berlins erlangt hatte (vgl. Senatsverwaltung für Finanzen [2006] Fakten und Legenden zum Zusammenhang zwischen Wohnungsmarkt und Marktanteil öffentlicher Wohnungsunternehmen). Der Sachverhalt zeigt einerseits wie problematisch die Anwendung des Artikel 14 GG auf juristische Personen des Privatrechts ist (BVerfGE 143 [2016] 246), andererseits wie unverlässlich die öffentliche Hand als

# PROGRAMMBEITRAG

Wohnungseigentümerin sein kann.

14. Vor dem Hintergrund der Eigentums-  
theorie von Léon Duguit wäre im Lichte  
der aktuellen Diskussion über bezahlbaren  
Wohnraum folgendes zu beachten:

a. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, die  
soziale Funktion der Wohnungsbestände  
festzusetzen und zu regulieren, die im  
Eigentum von Kapitalgesellschaften stehen  
(Artikel 14 Abs. 1, Satz 2 GG).

b. Diese Kapitalgesellschaften haben an  
ihren Wohnungsbeständen kein verfas-  
sungsrechtlich geschütztes Recht (Nichtan-  
wendbarkeit des Artikel 19 Abs. 3 GG);  
ihr »Eigentum« ist lediglich eine soziale  
Funktion.

c. Die Festsetzung und Ausgestaltung der  
sozialen Funktion der Wohnungsbestände  
von Kapitalgesellschaften hat sich am Prin-  
zip organischer Solidarität zu orientieren  
(Artikel 14 Abs. 2 GG).

d. Eine Enteignung (Artikel 14 Abs. 3 GG)  
oder Vergesellschaftung (Artikel 15 GG)  
der Wohnungsbestände von Kapitalge-  
sellschaften ist nicht notwendig und auch  
wegen der damit verbundenen Entschädi-  
gungspflicht aus der Sicht der Eigentums-  
theorie von Duguit nicht empfehlenswert.



Foto: © Stefan Pützenbacher

## Gemeinnütziger Wohnbau und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums

Dipl.-Ing. Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald  
Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen



1. Begriffliche Wurzeln der Sozialpflichtigkeit des Eigentums

Denkansätze, dem privaten Eigentum eine soziale Bindung zuzuschreiben, reichen in die

Antike zurück (z.B. in Sokrates' „Politik“). Eigentumsbeschränkungen im öffentlichen Interesse (aus baurechtlichen oder religiösen Gründen oder zur Luxusbekämpfung) kannte auch das liberale römische Recht. Ebenso finden sich bei Staatsphilosophen der Neuzeit (Locke, Rousseau, Kant, Hegel) trotz der Unterschiedlichkeit ihrer Theorien Hinweise auf die Pflicht zur sozialen Verwendung des privaten Eigentums. Voraussetzung für dieses Verständnis ist die grundsätzliche (natur-)rechtliche Bejahung des privaten Eigentums (Doppelnatur aus Besitz-individualismus und zugleich sozialer Bindung). Bekanntermaßen konträr dazu, nämlich mit der Ablehnung von privatem Eigentum, argumentiert hingegen Marx. Auch Duguit (1920) geht mit seinem Konzept des Eigentums als soziale Funktion weit über die Sozialpflicht hinaus, indem er das Eigentum (ausschließlich) über dessen soziale Funktion definiert. Ein Eigentümer, der sein Grundstück nicht bestmöglich nützt oder gar brachfallen lässt, verliert den Anspruch auf staatlichen Eigentumschutz

Der Begriff der Sozialpflichtigkeit des Eigentums wurde schließlich in der katholischen Soziallehre wesentlich geprägt, beginnend mit der Enzyklika von 1893 (Rerum novarum, Papst Leo XIII), die auf das Eigentumsverständnis von Thomas von Aquin Bezug nimmt. In der Enzyklika steht

die Abgrenzung zum Sozialismus im Vordergrund - die Sozialpflicht des Privateigentums ist gewissermaßen das Gegenkonzept zum „sozialistischen Lösungsversuch“ der Vergesellschaftung durch den Staat (Recht auf Privateigentum als Naturrecht, gleichzeitig Pflicht zum gerechten Gebrauch des Besitzes und zum Almosengeben). In späteren Schriften (z.B. Centesimus annus, Johannes Paul II, 1993) wird mit der Sozialpflicht des Eigentums stärker auch kapitalismuskritisch argumentiert.

In Deutschland war das Prinzip der Sozialpflichtigkeit des Eigentums bereits Bestandteil der Weimarer Verfassung (1919). Das heutige Grundgesetz bezieht sich sowohl explizit auf die Sozialpflicht des Eigentums (Art 14 (2) GG „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“), als auch auf die Möglichkeit einer gesetzesmäßigen Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln (Art 15 (2)). Der Gesetzgeber hat dabei das Primat zur Definition der konkreten Pflichten/Einschränkungen. In Österreich wird zwar die Sozialpflichtigkeit des Eigentums auch als ordnungspolitisches Grundprinzip anerkannt, in der Bundesverfassung fehlt allerdings ein expliziter Bezug darauf.

2. Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit

Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit kann sich auf eine über 100-jährige Geschichte berufen. An ihrem Beginn stand die Genossenschaftsbewegung des späten 19. Jahrhunderts - die älteste, heute noch aktive Wohnungsgenossenschaft wurde 1896 gegründet. Prägend für den genossenschaftlichen Gedanken sind die gemeinschaftliche Selbstorganisation sowie die Leistungserbringung abseits von

marktwirtschaftlichem Gewinnstreben und von staatlichem Versorgungsdenken. Neben dem Genossenschaftswesen sind der Werkwohnbau und der ausgelagerte öffentliche Wohnbau als Wurzeln der gemeinnützigen Bauvereinigungen anzusehen.

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV) unterliegen dem Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz (WGG) 1979, das seine jüngste Novelle erst vor wenigen Wochen (Juli 2019) erfahren hat. Alle 185 GBV sind Mitglieder im Österreichischen Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband. Im Unterschied zu Deutschland wurde die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich nicht aufgehoben, und mit Ausnahme der Enthebung von vier Bundesgesellschaften aus der Gemeinnützigkeit im Jahr 2000 hat es auch keine größeren Abgänge aus dem gemeinnützigen Sektor gegeben. Das Prinzip „Einmal WGG – immer WGG“ wird allerdings in einem Fall durchbrochen: wenn eine GBV-Wohnung an ihren bisherigen Mieter verkauft wird, gibt es nach 15 Jahren keine Marktbeschränkung mehr.

Stark vereinfacht, lässt sich das Geschäftsmodell der Gemeinnützigen wie folgt zusammenfassen:

- Geschäftskreisbeschränkung (Errichten, verwalten und sanieren von Wohnungen und Heimen) und Gewinnbeschränkung – im Gegenzug Befreiung von der Körperschaftsteuerpflicht
- Vermögensbindung: Eigenkapital ist auf Dauer zweckgebunden und muss in den gemeinnützigen Wohnbau investiert. Gewinnausschüttung an Eigentümer ist geregelt und begrenzt.
- Kostendeckung und Generationenausschüttung: Die Mieten bei GBV entsprechen bis zur vollständigen Tilgung aller Darlehen den Kosten für Errichtung, Finanzierung,

# PROGRAMMBEITRAG

Verwaltung und Instandhaltung der Baulichkeit (Kostenmiete). Nach Ausfinanzierung wird auf die gesetzlich geregelte Grundmiete abgesenkt, die Eigenkapitalbildung und Re-Investition in Neubau erlaubt.

Ohne explizit auf die Sozialpflicht des Eigentums zu verweisen, kommt in dem gemeinnützigen Geschäftsmodell die Doppelnatur des Eigentums (privater Nutzen, zugleich der Allgemeinheit dienend), deutlich zum Ausdruck. Die Verankerung in der österreichischen Verfassung findet sich im Begriff des Volkswohnungswesens (Art 11 (3) B-VG).

Der Marktanteil der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen am österreichischen Wohnungsmarkt ist beträchtlich: Der GBV-Mietwohnungsbestand am Wohnungsbestand beträgt knapp 20%, die GBV-Neubauleistung etwa 30% der gesamten Wohnbauleistung, im Geschoßwohnbau sogar 50%. Die Gemeinnützigen bauen meist, aber nicht ausschließlich, in Kofinanzierung durch staatliche Mittel der Wohnbauförderung (Objektförderung). Die österreichische Bauleistung liegt dabei im europäischen Spitzenfeld (Wohnbauquote 2016/18 in Ö: 5 – 6,5 je 1.000 EW; Europa 3 – 3,5. Qu: Euroconstruct)

Dank der Kombination des gemeinnützigen Geschäftsmodells mit den Effekten der Wohnbauförderung liegt die Miete bei GBV im Schnitt um ca. 20-25% unter jener bei gewerblichen Vermietern, obwohl der gemeinnützige Wohnungsbestand deutlich jünger als der private ist. Der gemeinnützige Sektor wirkt auch preisdämpfend auf den Gesamtmarkt – dies kann er allerdings umso besser, je größer sein Marktanteil ist: Je höher der Anteil an GBV-Wohnungen in einem Bundesland, desto geringer ist der Unterschied zwischen Markt- und GBV-Mie-

te (Differenz 30-45% in Westösterreich mit geringem GBV-Marktanteil, Differenz 10-15% in Oberösterreich und Niederösterreich mit hohem GBV-Marktanteil). Ein ähnlicher Zusammenhang ist auch im Neubau zu erkennen: In stark angespannten Märkten (insbesondere Großraum Wien und Graz) boomt seit einigen Jahren der gewerbliche, freifinanzierte Wohnbau; der gemeinnützige Wohnbau verliert an Marktanteilen. Gleichzeitig geht die Preisschere auf: trotz Neubaubooms besteht hier ein Mangel an günstigen Mietwohnungen.

### 3. For the poor – or for the many?

Die meisten angloamerikanischen Länder folgen in ihren Wohnungspolitiken dem Modell des dualen (geteilten) Wohnungsmarkts, bei dem Eigentumsförderung und private Miete dominiert und ein kleiner (residualer) Sozialwohnungssektor lediglich die niedrigsten Einkommensgruppen bedient. Dieser ist nicht selten stigmatisiert und von niedriger Qualität.

Das österreichische Wohnungswesen mit seinem breiten geförderten Mietsektor, der sich an weite Teile der Bevölkerung richtet und in der Qualität mit dem Privatsektor konkurrieren kann, gilt hingegen als ein Beispiel für einen integrierten Wohnungsmarkt mit hohem Grad an sozialer Mischung. Dabei reicht der „Begünstigtenkreis“ des gemeinnützigen und geförderten Wohnbaus vom ersten bis etwa zum dritten Einkommensquartil. Eine Fokussierung auf die untersten Einkommensschichten oder bestimmte Gruppen ist nicht „im System“ angelegt, was von manchen Seiten als mangelnde Treffsicherheit kritisiert wird „Begünstigtenkreis“ des gemeinnützigen und geförderten Wohnbaus vom ersten bis etwa zum dritten Einkommensquartil. Eine Fokussierung auf die untersten Einkom-

mensschichten oder bestimmte Gruppen ist nicht „im System“ angelegt, was von manchen Seiten als mangelnde Treffsicherheit kritisiert wird.

Tatsächlich zeigt die europäische Statistik (EU-SILC 2017), dass die durchschnittliche Wohnkostenbelastung in Österreich deutlich unter dem EU-Schnitt (18% gegenüber 21% des Einkommens) liegt, für Armutsgefährdete jedoch mit 40% in etwa dem europäischen Durchschnittsniveau entspricht. Niedrige Einkommensgruppen sind im gemeinnützigen Mietsektor in Österreich zwar überrepräsentiert (17% Armutsgefährdete gegenüber 14% in der Gesamtbevölkerung), noch stärker sind diese in der kommunalen, aber auch in der privaten Miete vertreten (jeweils ca. 25%), sehr wenig hingegen im Eigentum.

Obwohl dem österreichischen System also eine gewisse „Verteilungsblindheit“ immanent ist, hat der gemeinnützige Wohnbau auch eine unverzichtbare und zunehmende Bedeutung für ausgrenzungsgefährdete Gruppen:

- Die Langfristbetrachtung zeigt, dass der ältere GBV-Wohnungsbestand soziodemographisch „nach unten“ filtert, d.h. die älteren und günstigeren Wohnungen immer mehr von (relativ) bildungsärmeren und jüngeren Haushalten bezogen werden, was auch insgesamt zu einer steigenden Bedeutung der GBV für sozial schwächere Gruppen führt.

- Zahlreiche GBV kooperieren mit Sozialorganisationen und stellen Heimplätze und inklusive Wohnformen für Personen mit Unterstützungsbedarf zur Verfügung (Senioren, Behinderte, Asylberechtigte, Wohnungslosigkeits-Gefährdete)

- GBV sind Partner der Bundesländer bei der Entwicklung besonders kostengünstiger Wohnformen für jüngere und einkommensschwächere Haushalte (z.B. 5-Euro-Wohnen in Tirol).

- Gerade den Bundesländern mit einem sehr breiten GBV-Sektor gelingt es am besten, auch die sozial schwächeren Gruppen in hohem Ausmaß mit Wohnraum zu versorgen.

#### 4. Wohnungsgemeinnützigkeit als Sozialpflichtigkeit des Eigentums?

Im Resümee werden die Hauptbegriffe des Vortrags, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und die Wohnungsgemeinnützigkeit, aufgegriffen und gefragt, ob mandie österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit als konkrete Umsetzung des Sozialpflichtprinzips auffassen könnte.

Einige Parallelen sprechen dafür:

- Die grundsätzliche Bejahung des privaten (nicht staatlichen) Grundeigentums, dessen Verwendung jedoch bestimmten Auflagen unterliegt, die dem Wohl der Allgemeinheit zu Gute kommen soll (z.B. Vermögensbindung, Baupflicht, Gewinnbeschränkung).  
- Die Einbeziehung auch der nächsten Generation in die Verantwortung der heutigen Eigentümer.

- Die Tatsache, dass es zwar auch in Österreich eine politische Diskussion um die (mangelnde) Leistbarkeit des Wohnens gibt, allerdings keine mit Deutschland vergleichbaren Forderungen nach einer großvolumigen Enteignung von Immobilienunternehmen.

Dennoch wäre es zu kurz gegriffen, zu sagen, „wir haben in Österreich die Wohnungsgemeinnützigkeit, wir brauchen keine

Sozialpflicht des Eigentums“, da letztere das umfassendere (wenn auch weniger konkret operationalisierte) Prinzip ist.

- Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz ist kein Bodengemeinnützigkeitsgesetz. Tatsächlich sind die hohen Bodenpreise (neben den Baukosten) und die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland Hemmschuh Nr. 1 für den gemeinnützigen Wohnbau. Die Bodenpolitik in Österreich ist ausbaufähig – v.a., was ihre Umsetzung betrifft. Die österreichische Grundsteuer etwa basiert auf einer ähnlichen Grundlage, wie sie in Deutschland 2018 für verfassungswidrig erklärt wurde, nämlich auf Einheitswerten, die 1974 zuletzt festgesetzt wurden und weit von den Verkehrswerten entfernt sind. Hoheitliche Instrumente ähnlich der Schweizer Mehrwertabgabe (dort in manchen Kantonen seit den 1970er Jahren im Einsatz), finden in Österreich keine Rechtsgrundlage. Seit 2014 gibt es jedoch in allen Bundesländern die Möglichkeit, privatrechtliche Raumordnungsverträge (städtebauliche Verträge) abzuschließen. In Wien wurde schließlich mit der Bauordnungsnovelle 2018 und der Einführung des Widmungszusatzes „Geförderter Wohnbau“, gemäß dem der überwiegende Teil aller neuer Entwicklungsgebiete mit Bodenpreisdckelung für den geförderten Wohnbau reserviert wird, ein weitreichender Meilenstein gesetzt. Erfahrungswerte fehlen jedoch noch.

- Der Bedarf an sehr sozialem Wohnraum für einkommensschwache und armutsgefährdete Personen steigt schneller, als ihn die Gemeinnützigen decken können – und sie können es aufgrund des Kostendeckungsprinzips auch nur beschränkt. Um Wohnungslosigkeit in den Ballungsräumen zu beenden, braucht es sozialpflichtiges Handeln in vielen Bereichen und mit vielen

Partnern: der Sozialpolitik, der Einkommenspolitik, aber auch der Wohnungspolitik (alle Wohnungsmarktsektoren; Mietrecht, Wohnbauförderung u.a.).

Quellen und weiterführende Literatur (Auswahl)

Davy, B. (2019): ‚Dehumanized housing‘ and the ideology of property as a social function. *Planning Theory* 1-21

Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. & J. Kadi (2017) „Housing policies and spatial inequality. Recent insights from Vienna and Amsterdam.“ In: M. Getzner, D. van der Linde & B. Unger (eds.) *Public or Private Goods? Redefining Res Publica*, Edward Elgar Publishing

Lau, L. (1997): *Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Studien zur Theologie und Praxis der Caritas und Sozialen Pastoral*. Echter Verlag Würzburg

Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen GBV (Hrsg.) (2019): *Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft*. LexisNexis, Wien.

Thiel, F. (2018): *Eigentum verpflichtet. Die Bedeutung des Art. 14 Abs. 2 GG für die Planung*. In: *RaumPlanung*, Heft 198/5-2018, S. 50-54

[www.gbv.at](http://www.gbv.at),

[www.gbv-aktuell.at](http://www.gbv-aktuell.at)

# PROGRAMMBEITRAG



Fotos: © Dominik Amend

## Bewertung des Eigentums - Baulandbeschluss, Planungswertausgleich und öffentlich geförderter Wohnbau

Dipl.-Ing. Michael Debus

Gutachterausschuss für Immobilienwerte Frankfurt am Main



Aktuelle Marktsituation

Obwohl von verschiedenen Seiten, sowohl von Marktforschungsinstituten als auch von Kreditinstituten,

ein Ende des Preisanstiegs auch für Frankfurt vorhergesagt wurde, steigen die Preise im Wohnungsbau weiterhin.

Aktuell liegen die Kaufpreise von neuen Eigentumswohnungen bei knapp 7.000 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche. Hieraus resultieren eine Preissteigerung von über 130 % innerhalb der letzten 10 Jahre sowie eine Preissteigerung von 2018 auf 2019 von 13 %.

Wie in Abbildung 1 zu erkennen, führen die stark gestiegenen Preise im Wohnungsbau zu einem noch stärkeren Anstieg der Bodenwerte. Da Investoren zumeist davon ausgehen, dass die Preise für Eigentumswohnungen weiterhin steigen, werden die gezahlten Bodenpreise zum Teil auf eine erhoffte zukünftige zukünftige Preisentwicklung gekauft.

Die Nachfrage nach Wohnimmobilien ist unverändert hoch. Allerdings geht das Angebot immer mehr zurück, da größere Wohnbaugebiete für Neubaumaßnahmen nicht zur Verfügung stehen. Diese hieraus resultierende Preissteigerung zeigte sich vor Jahren nur in Innenstadtnähe, greift mittlerweile aber auch auf angrenzende Stadtgebiete über. Die Gefahr einer Ausweitung der Gentrifizierung auf bisher nicht betroffene Stadtgebiete ist sehr groß. Die Stadtpolitik trägt dieser Tatsache Rechnung, indem die Ausweisung von weiteren Milieuschutzsätzen vorbereitet wird.

Milieuschutzgebiete

Was verspricht sich die Stadt von diesen Milieuschutzgebieten? In diesen Milieuschutzgebieten wird der Stadt u. a. ein Vorkaufsrecht eingeräumt. Dieses Vorkaufsrecht kann die Stadt wahrnehmen, indem sie in den Kaufvertrag einsteigt; bei einem erheblichen Unterschied zwischen Kaufpreis und Verkehrswert ist allerdings nach § 28 Abs. 3 BauGB auch eine Vorkaufsrechtswahrung zum Verkehrswert möglich.

Ziel der Stadt ist es allerdings nicht, in das Eigentum möglichst vieler Wohnimmobilien zu gelangen, vielmehr strebt die Stadt an, entsprechende Abwendungsvereinbarungen mit dem jeweiligen Erwerber anzuschließen. In dieser Vereinbarung wird geregelt, dass Luxussanierungen untersagt werden, eine mittelfristige Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen unterbunden und die Umlegung von Modernisierungskosten auf die Miete begrenzt wird. Auch dürfen Wohnungsgrößen nicht verändert werden.

Öffentlich geförderter Wohnungsbau

Bei der Erweiterung oder einer grundlegenden Veränderung des bisherigen Baurechtes fordert die Stadt einen 30 %igen Anteil von öffentlich gefördertem Wohnungsbau. Hierdurch wird die Aufteilung der Neubauten in Wohnungseigentum zumindest erschwert. Die Stadt strebt an, dass in jedem neu entstehenden Mehrfamilienhaus 30 % öffentlich geförderter Wohnungsbau in Bezug auf die beabsichtigte Gesamtwohnfläche umgesetzt wird. Falls die Möglichkeit besteht, versuchen Investoren allerdings, öffentlich geförderten Wohnungsbau von frei finanziertem Wohnungsbau baulich zu trennen. Da die Mietpreise vor allem im Neuvermietungsbereich stark steigen, wirkt der öffentlich geförderte Wohnungsbau mit seinen festgeschriebenen Miethöhen wertmindernd auf den Bodenwert. Neben diesem entstehenden Underrent über z. B. 30 Jahre muss auch die Wertminderung durch die Mietanpassungsperiode nach Beendigung der Bindung berücksichtigt werden. Die Zuschüsse und die Finanzierungsvorteile reichen in hochpreisigen Lagen nicht aus, den Nachteil durch die mietrechtlichen Begrenzungen auszugleichen. Die öffentliche Förderung muss zeitlich begrenzt sein, was auch über Erbbaurechtsverträge geregelt werden kann.

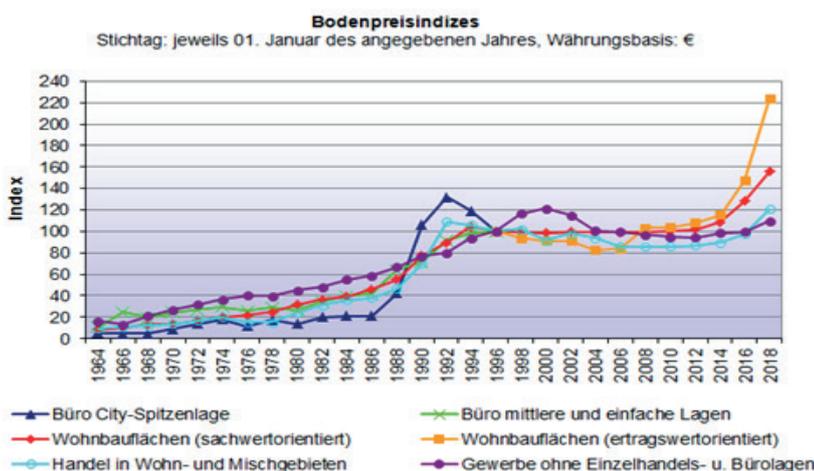


Abbildung 1

# PROGRAMMBEITRAG

Baulandbeschluss - Planungswertausgleich

Mittlerweile haben rund 100 deutsche Städte einen Baulandbeschluss verabschiedet. Die Inhalte der Baulandbeschlüsse sind z. T. sehr ähnlich, variieren aber häufig an der Bestimmungsmethode des Anfangs- und des Endwertes. Unterschiedliche Ansätze für den Anfangswert sind:

- Rohbaulandwert der zukünftigen Bauleitplanung-Wohnen
- Bestehendes realisiertes und / oder realisierbares Baurecht
- Berücksichtigung von werterhöhenden Gebäuden
- Beachtung von Altlasten
- Beachtung von Abrisskosten

Bei der Endwertbestimmung ist die Frage, ob hierbei bereits öffentlich geförderter Wohnungsbau zu beachten ist und ob Kitaflächen und privates Grün ebenfalls berücksichtigt werden. Bundesweit besteht weitestgehend Einvernehmen darüber, dass von den entstehenden Planungsgewinnen 2/3 für infrastrukturelle Maßnahmen und Nutzungsbeschränkung (Mietpreisbegrenzungen und gegebenenfalls Preisbegrenzung von Wohnungseigentum) abgeschöpft werden können und 1/3 bei den Eigentümern verbleibt (s. Abbildung 2).

Wird die Baumaßnahme im bisherigen Außenbereich beabsichtigt, so ist je nach Stand der Bauleitplanung von der Qualitätsstufe Rohbauland oder Bauerwartungsland auszugehen.

Diese Baulandbeschlüsse und der damit verbundene Planungswertausgleich greifen nur dort, wo noch kein verbindliches Baurecht besteht bzw. wo das bestehende Baurecht erweitert wird. Falls z.B. bisher eine gemischte Bebauung mit einer WGFZ (wertrelevante GFZ) von 2,0 möglich

war und eine Ausnutzung von WGFZ 3,0 beantragt wird, so können sich diese einschränkende Maßnahmen (z.B. öffentlich geförderter Wohnungsbau) nur auf die bauliche Erweiterung um WGFZ 1,0 beziehen. Die Ziele dieser Planungswertabschöpfung bestehen in:

- der Beteiligung der Investoren an der Infrastruktur
- dem schnellen Ausbau der Infrastruktur
- der Dämpfung der Bodenwerte

Die Baulandbeschlüsse zielen auf die Wohnbaulandentwicklung und die Übertragung von notwendigen Maßnahmen auf die Investoren ab. Allerdings wollen viele Städte auch bei gewerblichen Entwicklungen, dass notwendige infrastrukturelle Maßnahmen (z. B. Ausbau des ÖPNV) aus dem Planungsgewinn mitfinanziert werden.

Beim Planungswertausgleich ist allerdings darauf zu achten, dass eine Abschöpfung nur dann erfolgen kann, falls der Angemessenheitsgrundsatz, das Kopplungsverbot sowie das Kausalitätsgebot beachtet werden.

Planungswertausgleiche können individuell unabhängig von einem Baulandmodell vorgenommen werden. Die Regelungen eines verabschiedeten Baulandmodells bewirken allerdings, dass eine nachvollziehbare Gleichbehandlung erfolgt. Hierdurch können Fehlinvestitionen dahin gehend vermieden, dass bei den Kaufverhandlungen mit dem Alteigentümer eine teilweise Wertabschöpfung durch die Stadt von vornherein mit eingepreist wird.

Auch durch Baulandbeschlüsse, Festsetzungen von Milieuschutzgebieten und Neuregelungen des Mietrechts werden die Probleme der kaum bezahlbaren Mieten für große Bevölkerungskreise und der damit oft einhergehenden Gentrifizierung zwar abgemildert, aber kurzfristig nicht beseitigt werden.

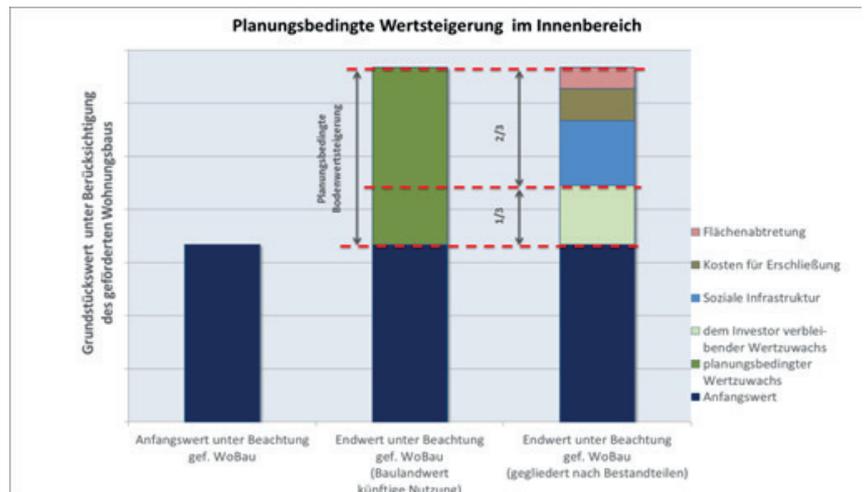


Abbildung 2  
13

## Grundsteuerreform und Mietpreisbremse: Die Sozialpflichtigkeit des Immobiliareigentums im Wirtschafts- und Steuerrecht

Prof. Dr. iur. Vera de Hesselte  
Hochschule Bremen



Sowohl die sogenannte Mietpreisbremse als auch die Grundsteuerreform sind derzeit in den Medien stark diskutiert. Beide Themenkreise stehen im

Zusammenhang mit der Frage inwieweit Immobilieneigentum im Wirtschafts- und Steuerrecht eine sozialpflichtige Komponente aufweist und ob dies gerechtfertigt ist.

Die sogenannte Mietpreisbremse, d.h. das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietnovG) vom 21.4.2015 beinhaltet wesentliche Restriktionen, die vor allem Vermieterinnen und Vermieter in ihrer Vertragsfreiheit beschränken. Im Gegensatz zu Wohnimmobilien gilt die Mietpreisbremse nicht für Gewerbeimmobilien.

Eingriffe des Gesetzgebers in die Höhe der Miete sind nicht neu. Preisrechtliche Mietbeschränkungen gab es bereits im Ersten Weltkrieg. Nach dem geltenden § 5 WiStrG (Wirtschaftsstrafgesetz) handelt zudem ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder leichtfertig für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro geahndet werden.

Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll nach Art. 14 Abs. 2 GG zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Kann

und darf der Staat diese Verpflichtung z.B. mit Mitteln der Mietpreisbremse regeln? Es stellt sich daher die Frage, ob dieses Gesetz ein rechtswidriger Eingriff in die Eigentumsrechte des Einzelnen ist oder ob der Gesetzgeber damit gesetzeskonform die Verpflichtung des Gemeinnutzens des Eigentums stärkt. Das Verfassungsgericht hat dazu umfassend Stellung bezogen und im Ergebnis festgestellt, dass die Mietpreisbremse in das Eigentumsrecht des Einzelnen eingreift. Abzuwägen ist hier die Freiheit des Einzelnen gegenüber dem Wohl der Allgemeinheit. Je größer der soziale Bezug des Eigentums ist, desto stärker hat der Gesetzgeber das Recht, Nutzungsinhalt und Nutzungsschranken zu bestimmen. Das Verfassungsgericht sieht aufgrund des hohen Sozialbezugs von Wohnungen einen weiten Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber und sieht im Ergebnis die Mietpreisbremse als nicht verfassungswidrig an, da sie für Bestandseigentümer zumutbar ist und keine übermäßige Belastung darstellt.

Der zweite Teil des Vortrags beschäftigt sich mit den Neuregelungen zur Grundsteuer. Diese wurde in der bisherigen Ausgestaltung vom Verfassungsgericht im Urteil vom 10.4.2018 für verfassungswidrig erklärt, da sie in der bisherigen Form vergleichbares Immobilienvermögen ungleich besteuert. Der neue Gesetzentwurf der Grundsteuer bezieht sich nicht mehr auf die Einheitswerte 1964/1935, sondern sieht neben den Bodenrichtwerten eine Berücksichtigung der statistischen erzielbaren Erträge vor. Dadurch findet ein Paradigmenwechsel von der reinen Bestandsbesteuerung hin zu einer teilweisen Ertragsbesteuerung des Immobilienvermögens statt. Die Idee einer Sozialpflichtigkeit des Immobilienvermögens ist dem Steuerrecht fremd.

Allerdings besagt das steuerliche Leistungsfähigkeitsprinzip, dass jede Person zum Gesamtsteueraufkommen des Staates nach persönlichen Möglichkeiten beitragen muss. Indikatoren für die persönliche Leistungsfähigkeit sind z.B. Einkommen, Vermögen und Konsum. Die Grundsteuer ist eine Steuer auf den Bestand des Vermögens, die nunmehr in der neuen Fassung durch Ertragsgesichtspunkte ergänzt wird.

Zusammenfassend sind die Eingriffsmöglichkeiten des Gesetzgebers sowohl im Wirtschafts- als auch im Steuerrecht zum Wohle der Allgemeinheit möglich, wenn der Gesetzgeber die Grenzen der Zumutbarkeit beachtet. Diese Grenzen hat der Gesetzgeber sowohl bei der Mietpreisbremse als auch bei der Grundsteuerreform nicht überschritten.

## Art. 15 GG – obsolet? Die Vergesellschaftung von Boden und Immobilien

Prof. Dr. Fabian Thiel

Professur für Immobilienbewertung, Frankfurt UAS



Einführung

Art. 15 GG bildet die einzige spezielle Interventionsermächtigung im Grundrechtsteil des Grundgesetzes. Vor allem

die Kompensationsfrage wird von der h.M. zu wenig bedacht, insoweit, als Art. 15 Satz 2 GG nur „entsprechend“ auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG verweist; dieser Verweis stellt eine bloße Rechtsfolgenverweisung dar. Insbesondere dürfe die Kompensationshöhe keine Sozialisierungsbremse sein. Entgegen dem ausdrücklichen Sinn und Zweck der Interventionsnorm des Art. 15 GG wäre eine Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen bei Verkehrswertentschädigung praktisch kaum möglich. Dies kann so nicht gewollt sein. Auch der Verweis Ridders auf die „wichtige Äußerung“ des Abg. Dr. Schmid im Parlamentarischen Rat, es handele sich bei der Sozialisierung nicht um eine (Individual-)Enteignung, sondern um einen Fall der strukturellen Änderung der Wirtschaftsverfassung, ist elementar. Viel spricht dafür, dass bei der Vergesellschaftung des Grund und Bodens die Interessenabwägung dazu führt, dass die Kompensation bei Art. 15 GG (die nicht als „Entschädigung“ zu bezeichnen ist, da nach der hier vertretenen Auffassung keine Enteignung vorliegt) zwangsläufig zu einem weit geringeren Verkehrswert erfolgt, als sie für die Individualenteignung zu berechnen ist.

Zur Bedeutung der Grundstückswertermittlung für die Kompensationsberechnung bei der Vergesellschaftung

Vor allem muss der dem Ertragswertverfahren (vgl. §§ 17-20 ImmoWertV) inhärente spekulative Erwartungswert – die leistungslose Grundrente – des Bodens isoliert und idealiter vorher durch intelligente Abgabelösungen abgeschöpft werden. Dieser Spekulationsparameter (rent-seeking) darf bei der Kompensationsberechnung bei Art. 15 GG, etwa als „frustrierte Investitionen und Aufwendungen“ und als die § 194 BauGB zu Grunde liegenden Ertragserwartungen und Investitionen für die das jeweilige Grundstück erschließende Gebietsentwicklung gar nicht zur Kenntnis genommen werden. Der (potenzielle) Kaufpreis spiegelt diese Gebietsentwicklung zu einem Gutteil wider. Die Kompensationsleistung, die bei der Vergesellschaftung von Grundstücken einer Wohnungsgesellschaft, einem Bauträger oder Projektentwickler ohnehin weit geringer ist als bei der Enteignung – die Abwägung muss hier notwendig zu anderen, gemeinwohl- und haushaltsverträglichen Lösungen führen – ist erheblich zu deckeln. Hierbei bedarf es freilich Ergänzungen im Recht der Verkehrswertermittlung (ImmoWertV und Wert-RL). Der Marktwert nach § 194 BauGB sollte zukünftig auch soziale Belange und Parameter wie die Gemeinwohlbindung von Grund und Boden durch einen sog. „Nachhaltigkeitsfaktor“, vergleichbar dem Sachwert- und Ertragswertfaktor, verarbeiten. Sämtliche drei hierzulande für die Grundstückswertermittlung vorgesehenen Verfahren, die zum Sachwert, Vergleichswert und Ertragswert führen, preisen die spekulativen, vom Eigentümer unterstellten, i.d.R. teilweise leistungslosen Grundstückswertsteigerungen von vornherein mit ein. Diese Steigerungen sind selbstverständlich nicht mit

zu kompensieren. Ein Verbilligungsfaktor wurde im Übrigen im Haushaltsrecht durch § 63 Abs. 3 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und mit der Richtlinie der BImA zur verbilligten Abgabe von Konversionsgrundstücken zweckgebunden zur Schaffung eines „sozial verträglichen“ Marktwerts implementiert. Die Bundesregierung hat von der Ausnahmeregelung des § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO Gebrauch gemacht. Vom Grundsatz des vollen Werts kann in einem solchen Fall abgewichen werden, wenn Ausnahmen im Haushaltsgesetz vorgesehen sind (§ 63 Abs. 3 Satz 2 BHO), wenn ein geringer Wert oder ein dringendes Bundesinteresse besteht (§ 63 Abs. 3 Satz 3 BHO). Umgekehrt haben Kommunen – ggf. im Zusammenspiel mit den §§ 24-28 BauGB – ein Erstzugriffsrecht, in ihren Gebieten gelegene und entbehrliche Konversionsgrundstücke auf der Basis eines gutachterlich ermittelten Verkehrswerts ohne (Meist-)Bieterverfahren durch sog. Konzeptverfahren zu erwerben. Dieses Verfahren kann mit Vergesellschaftungsmaßnahmen verbunden werden. Zu denken ist an die Implementation eines „Aktionsgebiets“ in der BauNVO, in der durch die Eigentümerstellung der Kommune an sämtlichen Grundstücken jede Gemeinwohlschädlichkeit der Bodennutzung verhindert wird. Zu denken wäre ferner an eine neue BauNVO-Gebietskategorie „Bezahlbares Wohngebiet“ (WBez). Die Bodenpreisentwicklung könnte hier durch ständige Einsicht in die Kaufpreissammlung (§ 195 BauGB) sowie durch Beobachtung/Anpassung der für die Wertermittlung erforderlichen sonstigen Daten (§ 193 Abs. 5 BauGB), vor allem auch der Bodenrichtwerte (§ 196 BauGB), mit gesteuert werden.

## Fazit und Bewertung

Welches Fazit lässt sich aus diesen Befunden ziehen?

Welchen Wendekreis und Beitrag vermag Art. 15 GG zur Normativität der Verfassung zu leisten? Die herrschende Meinung hat sich zu lange – ohne Ergebnis und vor allem ohne Implementationserfolg – im Rahmen von Art. 15 GG mit der Frage der Kompensation (vgl. Art. 15 Satz 2 GG) oder mit dem Vorliegen eines legitimen Gemeinwohlinteresses, zu dessen Erreichung das zugrunde liegende Bundesgesetz geeignet und erforderlich zu sein hat, beschäftigt. In diesem Beitrag wurde demgegenüber die Meinung vertreten, dass der „Staat als Marktveranstalter“ erforderlich ist, insbesondere im Bodenmarkt, ohne indes eine Bodenreform zu projektieren. Während die h.M. sich nach wie vor am Produktionsmittelbegriff abarbeitet, steht Grund und Boden als vergesellschaftungsfähiger Gegenstand im Zentrum der vorliegenden Betrachtung, Auslegung und Implementationsvorschläge.

## Wertung und realitätsgerechte Validierung der betroffenen Eigentumsrechte

Art. 15 GG billigt dem Staat das Instrument der Einzelfallentscheidung durch Verwaltungsakt nicht zu. So wird gewiss ein allgemeines, nicht nur für den Einzelfall geltendes Gesetz, den Anforderungen des Art. 15 GG und des Übermaßverbots nicht gerecht. Die Landesgesetzgeber mögen dies bedenken und die aus ihrer Sicht vergesellschaftungsreifen Gegenstände und die betroffenen Eigentümer hinreichend genau benennen. Im Falle von Grundstücken kämen die Grundbucheinträge (Flurstücks- und Gemarkungsbezeichnungen; Belastungen; derzeitiger Eigentümer und dgl.) und Liegenschaftskatasterinformationen in Frage. Für die Bewertung sind die Gutach-

ten der kommunalen Bewertungsstellen und staatlichen Gutachterausschüsse (§ 192 f. BauGB) sowie deren Kaufpreissammlungen (§ 195 BauGB) zur Ermittlung der für die Wertkalkulation des zu vergesellschaftenden Grundstücks erforderlichen Daten (§ 193 Abs. 5 BauGB) heranzuziehen. Bodenrichtwerte liegen in den Kommunen mittlerweile fast flächendeckend aktuell und digital verfügbar vor (§ 196 Abs. 1 Satz 5 BauGB; Ziff. 7 und 8 BRW-RL). Die Bedingungen jedes (Grundstücks-)Einzelfalls, etwa der Grundstückszustand am Qualitätstichtag (§ 4 ImmoWertV), können in einem Gesetz selbstverständlich nicht vollständig ausgeblendet werden. Die Kompensationsfrage bei Art. 15 GG, die strikt von der bei Art. 14 Abs. 3 GG zu trennen ist, ist bei geringen Verkehrswerten oder sogar Unwerten nicht schwierig zu lösen. Der Verkehrswertausgleich ist nicht der Regelfall. Bei Art. 15 Satz 2 GG kommt der Kompensation nur ein Billigkeitselement zu, der einen weiten Spielraum bei der Interessenabwägung der nur „entsprechenden“ Anwendung der Kompensationsvorschrift (Art. 15 Satz 2 GG) vorsieht.

Man muss gewiss nicht so weit gehen und mit Friedrich-Wilhelm Dopatka auch nicht-kompensationspflichtige Verfahren als von der Direktionskraft des Art. 15 GG gedeckt halten. Indes: Der realitätsgerechten Grundstücksbewertung wird eine entscheidende Rolle zukommen. Dämpfungsmöglichkeiten und Sozialabschläge bei Kompensationszahlungen müssten viel konsequenter als bislang ausgenutzt werden. Zusätzlich könnte ein Nachhaltigkeitsfaktor zur Bodenrentendämpfung in das System der Grundstückswertermittlung implementiert werden. Die Grundstücksbewertung müsste in die Lage versetzt werden, den Wert der im Privateigentum gehaltenen Immobilien für eine nachhaltige

Entwicklung des Gemeinwesens und für eine soziale Wohnraumversorgung zu identifizieren. Dies ist bislang nur eingeschränkt möglich. Eigenleistungen, die von privaten Wohnungsunternehmen nicht erbracht wurden oder unternehmerische Risiken (etwa Wohnungsneubau), die nicht eingegangen wurden, weil der vorherige öffentliche Eigentümer sie übernahm, sind im Rahmen von Art. 15 Satz 2 GG überhaupt nicht auszugleichen. Eine stetige Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Grundstücksorganisation ist gewollt und jedenfalls auch ermöglicht, wenn die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum und mit benevolent organisierter Infrastrukturversorgung als ein Allgemeinwohlbelang höchster Güte auf der politischen und rechtlichen Ebene anerkannt wird.

## Fortentwicklung der sozialen Ordnung des Grundgesetzes und der Fachgesetze

Der „Dritte Weg“ Helmut Ridders und die Auslegung des Art. 15 GG als eigenständiges Rechtsinstitut im Sinne einer Publizisierung, gleichsam als Gegenbewegung zur Privatisierungseuphorie und Rückverlagerung von Verfügungsrechten aus dem privaten oder dritten Sektor auf ein Bundesland oder die Kommunen könnte, im Sinne Ridders, durch eine Ergänzung der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und der jeweiligen Landeshaushaltsordnungen erreicht werden.

Die Norm könnte folgendermaßen lauten:

(1) Grund und Boden im Eigentum des Bundes, der Länder, der Kommunen und deren Anstalten, Stiftungen und mehrheitlich beherrschten Unternehmen dient mit den darauf errichteten Gebäuden und Anlagen der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Er ist auch nach deren Entfall vorrangig für

# PROGRAMMBEITRAG

Gemeinwohlzwecke wie geförderten Wohnungsbau, Gesundheitsvorsorge, Bildung und Betreuung, Kultur und Sport sowie Natur- und Klimaschutz nutzbar zu machen.

(2) Der Bestand des staatlichen Liegenschaftsvermögens ist zu erhalten und nach Möglichkeit zu mehren.

(3) Grund und Boden im Eigentum von Bund, Ländern, Kommunen und deren Anstalten, Stiftungen und mehrheitlich beherrschten Unternehmen darf nicht privatisiert werden. Er kann mit Gemeinwohlbindungen anderen staatlichen Ebenen zu angemessenen Konditionen dauerhaft oder befristet übereignet werden. Eine Veräußerung gegen Höchstgebot ist ausgeschlossen. Privaten können befristete Nutzungsrechte mit Gemeinwohlbindungen im Wege des Erbbaurechts eingeräumt werden.

Eine Verknüpfung dieser Vorgaben mit der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM), die im BauGB implementiert werden soll, ist zudem zu erwägen. Vielleicht kann bei den Bundesländern gar ein neuer Geschäfts- und Steuerbereich „Vergesellschaftung“ bei den zuständigen Ministerien entstehen, die die Errichtung von kommunalen und regionalen Boden- und Infrastrukturfonds unterstützen. Im Ergebnis verschafft Art. 15 GG eine große Flexibilität, um unter ökonomischen, haushaltsrechtlichen und auch städtebaulichen Aspekten fragwürdige Privatisierungen ehemals kommunaler Wohnungsbestände (Berlin, Dresden usw.) wieder umzukehren. Dies sollte nicht nur aus Billigkeitserwägungen heraus geschehen. Durch die Darstellung einer sachen-, schuld- und haushaltsrechtlichen Sonderbehandlung des Grund und Bodens ergeben sich besondere Anforderungen an in diesem Sinne sensibilisierte Kommunalverwaltungen. Es geht mithin um die Kunst der Ver-

fassungserneuerung im Rahmen von Art. 15 GG. Die Norm ist nach der hier vertretenen Auffassung als Leitbildprogramm hinsichtlich des Verhältnisses von Bodenmarkt und Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu interpretieren. Diese Sozialpflichtigkeit muss wesentlich über die in Art. 14 Abs. 2 GG statuierte unpolitische, ja „absolut unsozialistische“ Sozialbindung hinausragen.



Foto: © Stefan Pützenbacher

## Eigentum verpflichtet – Ist kostengünstiges Bauen in Deutschland noch bezahlbar?

Prof. Dipl.-Ing. Björn Gossa

Professur für Facility Management im Planungs- und Bauprozess, Frankfurt UAS



In den heutigen Planungs- und Bauprozessen führen verschiedenste Komponenten zu Kostensteigerungen. Natürlich wirken sich immer erst ein-

mal die generellen Anforderungen des Bauherrn an das Projekt auf die Kosten aus. Auch haben Baupreissteigerungen und auch Planungsänderungen im Prozess einen Einfluss hierauf. Man kann aber festhalten, dass die „echten“ Mehrkosten beim Bauen zum einen durch Anforderungen an die Ausführung wie

- Erhöhung von Sicherheitsvorschriften
- neue Umwelt-Standards
- höhere Anforderungen in der Betriebsphase
- kürzere Instandsetzungsintervalle
- etc.,

entstehen, zum anderen aber durch „echte“ Mehrkosten aufgrund von permanent steigenden Anforderungen an das (Bau-) Management wie z.B.:

- laufende Novellierungen
- zunehmende Komplexität und somit auch neue Instrumente, um diese zu beherrschen
- Regelungsdefizite
- Folgewirkungen aus den Anforderungen sowie die
- Dokumentationspflicht.

Wenn man diese Anforderungen an die Ausführung und das Management aufschlüsselt, wirken auf die Baukosten die Anforderungen aus dem Bauordnungsrecht mit den entsprechenden Anforderungen an

ein Gebäude (BauO, FeuerungsVO, etc.), das Bauprodukterecht (EU-BauPVO, BauPG, Produktsicherheit), das Energieeinsparrecht (EU-Gebäude-RL, EEG, EnEV), das EEWärmeG sowie die Verpflichtung zum Einsatz von erneuerbaren Energien. Ferner haben zusätzliche Schallschutzanforderungen, Lüftungs- und Belüftungsvorgaben, Veränderung der Regeln für statische Berechnungen, die Barrierefreiheit und weitere Vorgaben aus dem Bauplanungsrecht, dem BauGB, der BauNVO, gemeindliche Baupläne und Satzungen, das Sachverständigenrecht und die HOAI sowie weitere zivilrechtliche Regelungen einen Einfluss auf die Baukosten. Einerseits ist hier das Werkvertragsrecht, das Mietrecht, Grundstücksrecht, WEG, Versicherungsrecht zu nennen und andererseits Förderrichtlinien und Förderrechte wie etwa KFW-Programme, Wohnungsbauprogramme und das Steuerrecht.

All diese Vorgaben, die notwendig, zukunftsfähig und auch wichtig für eine Weiterentwicklung im Bausektor, für die Wirtschaft und auch für die Umwelt sind, müssen aber im Zuge der aktuellen Kostentwicklung überprüft werden.

Die Frage, die sich die Baubranche mit all ihren Protagonisten stellen sollte/ muss, lautet daher:  
Sind diese Restriktionen immer und sämtlich in der vorgegebenen Qualität und an jeder Stelle notwendig?

Wann kann man davon abweichen?

Welche Regelungen sind vom Grundsatz „Eigentum verpflichtet“ gedeckt, welche nicht?

Wird in Deutschland beim Bauen zu viel geregelt, oder werden Dinge sogar „überregelt“?

## „Property entails obligations“: Worldwide examples of development cooperations

Dipl.-Ing. Agrar. Christian Graefen

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn



Für einen großen Teil der Weltbevölkerung hängt die Lebensgrundlage direkt vom Zugang zu Land und dessen langfristig gesicherter Nutzung ab. Von den 821

Millionen Hungernden in der Welt im Jahr 2019 sind ca. 50 % Kleinbauern. 20% der Hungernden besitzen laut dem UN-Welternährungsprogramm kein eigenes Land. Gleichzeitig sind große Ackerflächen weltweit Ziel von nationalen und internationalen Investoren, um großflächige Landkäufe oder -pachten zu tätigen.

Die Konflikte um die immer knapper werdende Ressource Land nehmen stetig zu. Dies betrifft insbesondere gemeinschaftlich genutztes Land ohne klare Nutzungsregelungen. Landkonflikte zeigen sich aber auch überall dort, wo individuell genutztes Land nicht ausreichend rechtlich gesichert ist. Schließlich üben auch großflächige Landinvestitionen bei fehlenden Regelungen, vertraglichen Verpflichtungen oder Schutzmaßnahmen (Safeguards) für nachhaltige Agrarinvestitionen Druck auf die Ressource Land aus und führen häufig zu teilweise gewalttätigen Konflikten, Zwangsenteignungen und Vertreibungen.

Die Vorhaben der deutschen EZ, durchgeführt von der GIZ, konzentrieren sich auf:

- (1) die Verbesserung von Verfahren zur Sicherung der Landnutzungs- oder Landbesitzrechte der ländlichen Bevölkerung sowie
- (2) die Stärkung der Zivilgesellschaft und
- (3) auf die Beratung zur Einhaltung internationaler Standards (VGGT, RAI, Investitionsvorgaben in den Handbüchern der FAO und

anderer Geber) in staatlichen Verwaltungen und beispielsweise auch bei konkreten Investoren. Handlungsfeld 1 beinhaltet z.B. die Verbesserung der Verfahren zur Titelregistrierung und -vergabe, die Anerkennung und Formalisierung kollektiver langfristiger Landnutzungsrechte, die Stärkung und Ausweitung von Katastern, die Verbesserung von Landnutzungsplanungsprozessen, die Vergabe von Zertifikaten oder Konzessionen zur Landnutzung sowie die Verbesserung von Konfliktbearbeitungsmechanismen.

In Handlungsfeld 2 sollen die Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft und der Vertreter/innen der marginalisierten Gruppen zur Konfliktlösung und zur Mitgestaltung einer verantwortungsvollen Landpolitik im Rahmen des politischen Dialogs gestärkt werden. In Handlungsfeld 3 werden Regierungen und deren Verwaltungen beraten, u.a. Monitoringsysteme zur Überwachung vertraglicher Verpflichtungen aufzubauen, Due Diligence Einheiten in Unternehmen vertraglich zu verankern und Sanktionsmechanismen zum Entzug von Pachten bei Non-Compliance zu etablieren.

Es werden drei konkrete Beispiele aus dem derzeitigen Portfolio der GIZ im Sektor Land Governance vorgestellt:

- 1) Aufbau eines landesweiten Katasters in Laos inkl. dem Einstieg in ein systematisches Investorenmonitoring, um die gesetzlichen Vorgaben und Verpflichtungen zu erfassen, im Dialog mit betroffenen Gemeinden und Investoren zu bearbeiten und die Verpflichtungen (ökologisch, sozial, wirtschaftlich und arbeitsrechtlich) einzufordern und nachzuhalten.
- 2) Beratung der äthiopischen Regierung/ zuständigen Agra-Investitionsagenturen bei einem Aufbau eines flächendeckenden In-

vestoren-Monitorings, der Kombination mit dem gerade entstehenden Katastersystem, der ausgewogenen Gestaltung vertraglicher Rechte/Pflichten und deren Durchsetzung. Wirkungen und Ergebnisse in dreieinhalb Jahren Durchführung werden diskutiert.

3) Langjährige Beratung der zuständigen Ministerien und Behörden in Brasilien zur Umsetzung einer nachhaltigen Landnutzung mit Verpflichtungen zu Erhaltung von Primärwaldanteilen, zur Sicherung von Indigenen Ethnien und deren Territorien, zur Sicherung traditioneller, afrikanisch-brasilianischer Gemeinschaften mit jeweiligen Nutzungseinschränkungen und zur Sicherung von Naturschutz-/Naturwaldflächen auf staatlichen Territorien.

In diesen drei Beispielen werden Erfolge, aber auch Herausforderungen thematisiert und die Fragen zur Nutzungseinschränkung/ Umsetzung von Verpflichtungen im internationalen Kontext aufgegriffen und vertieft.



# NOTIZEN



# NOTIZEN

Wir danken unseren Kooperationspartnern



architekten- und  
stadtplanerkammer  
hessen



SRL

VEREINIGUNG  
FÜR STADT-,  
REGIONAL- UND  
LANDESPLANUNG

