

# Eigentum verpflichtet? Grund und Boden und Wohnraumversorgung

Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums – kurz auch „Eigentum verpflichtet“ – wird in der jüngeren Vergangenheit von den politischen Lagern genutzt und zum Teil eigenwillig gedeutet, um Wege zu einer optimalen Nutzung von Grund und Boden zu finden. Ob dies ein sinnvoller oder überhaupt notwendiger Gedankenansatz ist, erläutert Olaf Cunitz in seinem Beitrag.

„Eigentum verpflichtet“, dürfte einer der meistzitierten Sätze aus dem Grundgesetz sein. Vollständig lautet Artikel 14 „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Immer wieder sind mit seiner Bedeutung Irrtümer verbunden, die weit in die politische Debatte hineinwirken. Gerade auch in Zusammenhang mit dem Thema Wohnraumversorgung.

Dabei ist die Frage der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, also der Frage, zu was Eigentum gegenüber dem Gemeinwesen verpflichtet, über Jahrzehnte durch die Rechtsprechung, bis hin zum Bundesverfassungsgericht, klar und eindeutig beantwortet worden.

Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums wird ausschließlich durch den Gesetzgeber geregelt. Dieser kann, innerhalb bestimmter Grenzen, darauf Einfluss nehmen, wie die Verfügbarkeit des Eigentums eingeschränkt wird, um dem Gemeinwohl Rechnung zu tragen. Weitere Verpflichtungen für den Eigentümer ergeben sich aus Artikel 14 nicht.

Dessen ungeachtet, gibt es angesichts der drängenden Frage der Wohnraumversorgung immer wieder politische und populistische Deutungsversuche des Artikels 14, die zu teilweise erstaunlichen Vorstellungen hinsichtlich der Verantwortung von Grundstückseigentümern führen. Dabei verschwimmen die Grenzen zwischen gesellschaftlicher Verantwortung, über die sich vortrefflich streiten lässt, und der klar umrissenen Sozialpflichtigkeit von Eigentum.

Über die Sonderstellung von Grund und Boden als Eigentum wird seit Jahrhunderten diskutiert und philosophiert. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu im Jahr

**„BODEN IST NICHT  
VERMEHRBAR.  
BAULAND  
ABER SCHON.“**

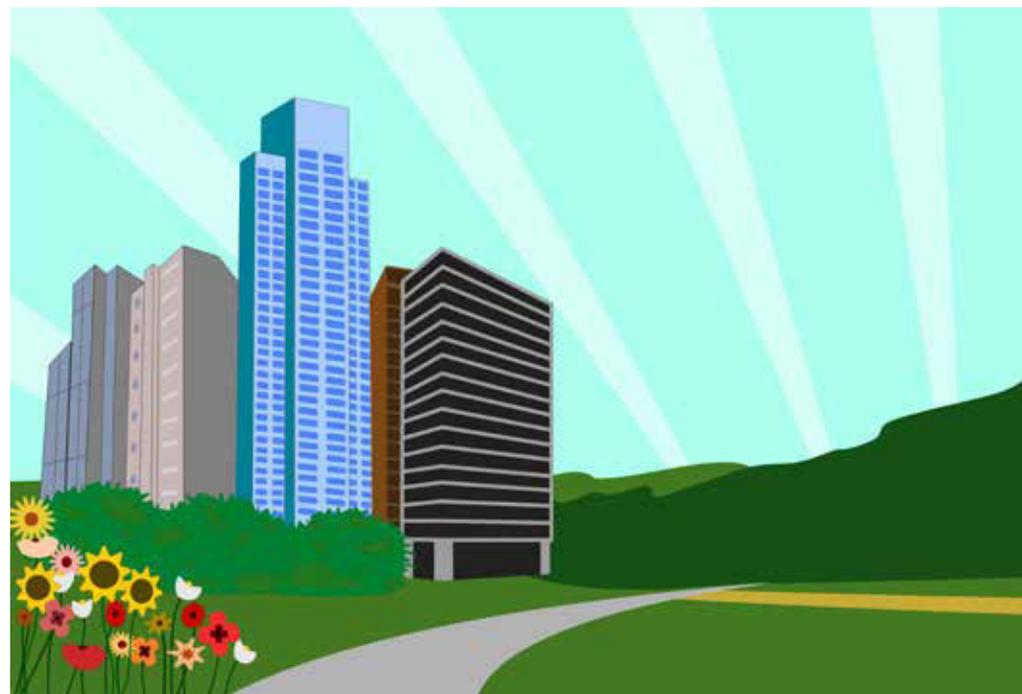
1967 festgestellt, dass der „Grund und Boden (...) weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögensgütern (...) gleichzustellen“ sei, da dieser „unvermehrbar und unentbehrlich ist“. Eine „gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern“.

Dem Grund und Boden wird somit eine soziale Relevanz zugesprochen, die jene, im Grundgesetz beschriebene, Sozialpflichtigkeit begründet. Dabei sind mit dem Begriff „sozial“ alle Interessen der Allgemeinheit, wie zum Beispiel der Klimaschutz, gemeint und nicht nur soziale Belange im engeren Sinne, wie etwa die Wohnraumversorgung für benachteiligte Haushalte.

## FLÄCHENNUTZUNG IN DEUTSCHLAND UND DEM RHEIN-MAIN-GEBIET

Aber wie steht es tatsächlich um den unvermehrbareren Boden und das knappe Bauland?

In Deutschland leben gut 26 Millionen Menschen in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern auf rund 682.000 Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche. Damit leben gut 32 Prozent der Bevölkerung



auf nicht einmal 2 Prozent des gesamten Staatsgebiets. Dem gegenüber stehen zum Beispiel 18,3 Millionen Hektar landwirtschaftliche Flächen, was ungefähr der Hälfte Deutschlands entspricht.

Exemplarisch betrachtet für das Rhein-Main-Gebiet mit der Kernstadt Frankfurt, lohnt sich der Blick auf zwei Sachverhalte.

Zum einen waren von den im Regionalen Flächennutzungsplan 2010 ausgewiesenen Flächen für den Wohnungsbau bis zum Ende des Jahres 2016 noch 86 Prozent unbebaut. Hierfür sind in den wenigsten Fällen die Eigentümer der Flächen, sondern in erster Linie die Kommunen verantwortlich.

Zum anderen hat eine Stadt wie Frankfurt rund 6.000 Hektar landwirtschaftliche Flächen, was fast einem Viertel des gesamten Stadtgebiets entspricht. Diese Flächen spielen für die Lebensmittelversorgung der Stadt keine Rolle, aber haben das Potenzial, bei entsprechender Nutzung, den Wohnungsmarkt von Frankfurt substantiell und langfristig zu entlasten.

Jedes leerstehende Wohngebäude und jede nicht bebaute Baulücke mögen angesichts von stark angespannten Wohnungsmärkten ein Ärgernis sein. Aber ist in Hinblick auf die immensen, für den Wohnungsbau aktivierbaren Flächenreserven die Bodenspekulation ein hinreichend

tragfähiges Argument, um weitere Eingriffe in die Rechte von Grundstückseigentümern zu rechtfertigen?

#### MEHR BAULAND FÜR WENIGER SPEKULATIONEN

Nach dem Einmaleins der Marktwirtschaft wäre die Angebotsvermehrung von Bauland das wirksamste Mittel, um einer Spekulation entgegenzuwirken. Und mittelbar würde der entstehende Wohnraum deutlich preisdämpfender wirken, als jede noch so ausgefeilte Mietpreisbremse. Durch Eingriffe in die Eigentumsrechte reduzierte Bodenpreise sind nur eine Scheinlösung, denn Bauflächen bleiben trotzdem knapp. Die größer werdende Schere zwischen Angebot und Nachfrage lässt die Preise steigen. Und verleitet Eigentümer dazu, auf die nächste Preissteigerung zu warten.

Auch das Städtebaurecht bietet den Kommunen, bei konsequenter und sachkundiger Anwendung, die Möglichkeit von planungsbedingten Bodenwertsteigerung in angemessener Weise zu partizipieren. Ebenso können durch die Bauleitplanung Entwicklungen angestoßen oder durch Instrumente, wie der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, sogar forciert werden. Dazu kommen zahlreiche Umstände, unter denen ein kommunales Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann.

Ein weiterer Baustein ist daher die Liegenschaftspolitik der öffentlichen Hand. Im Nachhinein waren weder der Verkauf von Grundstücken in Frankfurt in den 90er-Jahren im Wert von einer Milliarde D-Mark, noch der Verkauf der gesamten kommunalen Wohnungsbestände in Dresden zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung von Weitsicht und Nachhaltigkeit geprägt, um nur zwei Beispiele zu nennen.

In wie vielen Liegenschaftsämtern und Finanzministerien werden noch immer Grundstücke veräußert, um den höchsten Erlös zu erzielen? Hier zeigt sich, dass die Sozialpflichtigkeit von (Grund-)Eigentum keine Einbahnstraße sein darf, die nur für den privaten Eigentümer gilt.

Der Bund muss sich fragen, ob die Vorgaben für die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) schon ausreichend sind, um die Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten zu unterstützen. Und warum gibt es für die für den Zugverkehr entbehrlichen Grundstücke der Deutschen Bahn keine Erstzugriffsoption und Verbilligungsrichtlinie für Kommunen?

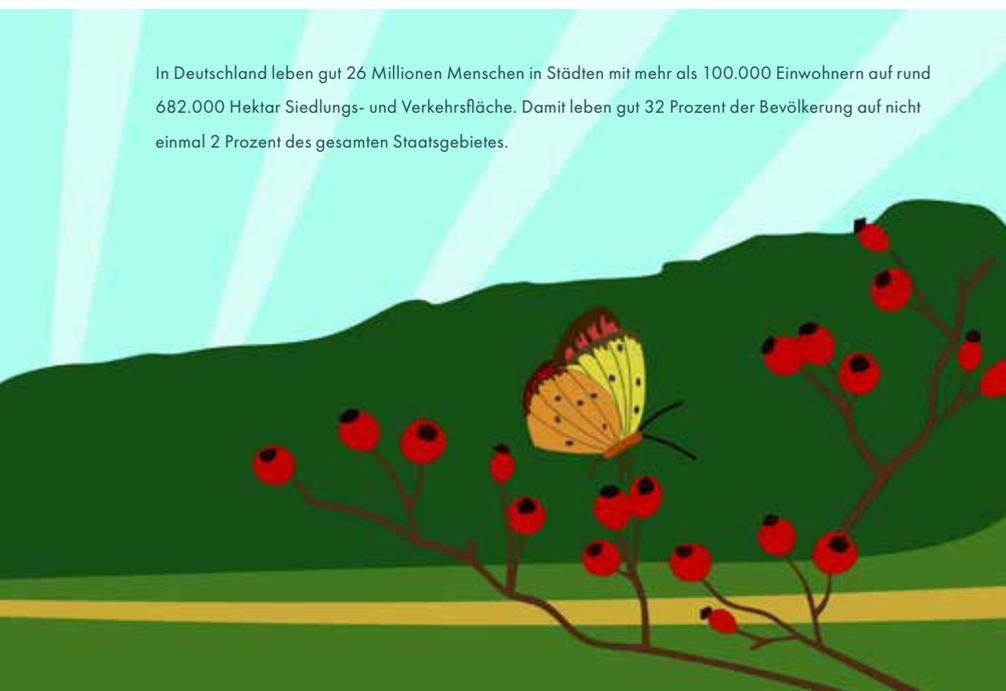
Vielleicht ist am Ende die Bodenspekulation seltener ein Entwicklungshemmnis, als Widerstände bei der Baulandentwicklung, politischer Dissens, inkonsequenter Umgang mit Grundstücken der öffentlichen Hand oder ein Mangel an klar umrissenen und fundiert erarbeiteten Zielen für die Stadtentwicklung?

Mit einer stärkeren Einschränkung der Eigentumsrechte an Grund und Boden wird die Frage der Wohnraumversorgung in den Metropolregionen nicht zu lösen sein. Zwar ist der Boden nicht vermehrbar, das Bauland aber schon.

Olaf Cunitz  
DSK Büro Wiesbaden  
olaf.cunitz@dsk-gmbh.de



In Deutschland leben gut 26 Millionen Menschen in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern auf rund 682.000 Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche. Damit leben gut 32 Prozent der Bevölkerung auf nicht einmal 2 Prozent des gesamten Staatsgebietes.



Fotos: dipego - fotolia