

# Heißer Boden!

Was bedeutet `Eigentum verpflichtet` für eine erfolgreiche Innenentwicklung?

Privatdozent Dr. Fabian Thiel

Justus-Liebig-Universität Gießen  
Frankfurt University of Applied Sciences

Feuchtwangen, 28. April 2018

## Zwei Einstiegsfälle

„Klaus Störtebeker“- Freilichtarena im Außenbereich (§ 35 BauGB)

Weiterer Verbrauchermarkt im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)

... Baufreiheit?

## Gliederung

1. Eigentum, Eigentümer und Investitionen
2. Eigentum verpflichtet: Der verfassungsrechtliche Rahmen
3. Bodenwert als Teil des Eigentums(rechts)
4. Innenentwicklung und unionsrechtliches Beihilfenrecht
5. Bewertung und Diskussion

## Artikel 14 Grundgesetz

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.



## Zusätzlich zu beachten: Grundfreiheiten und Grundrechte in der EU

- Niederlassungsfreiheit (Art. 49-55 AEUV)
- Freier Dienstleistungsverkehr (Art. 56-62 AEUV)
- Freier Kapital- und Zahlungsverkehr (Art. 63-66 AEUV)
- Eigentums"freiheit": Art. 17 Abs. 1 EU-GrCh in Verbindung mit Art. 1 1. ZP EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention)

## BVerfGE 143, 246 – Atomausstieg (ausgewählte Leitsätze)



Abb.: AKW Krümmel; www.ndr.de

5. Führen Einschränkungen der Nutzungs- und Verfügungsbefugnis am Eigentum als Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu einem Entzug konkreter Eigentumspositionen, ohne der Güterbeschaffung zu dienen, sind gesteigerte Anforderungen an deren Verhältnismäßigkeit zu stellen. Sie werfen stets die Frage nach Ausgleichsregelungen auf.

8. Art. 14 Abs. 1 GG schützt unter bestimmten Voraussetzungen berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seine Nutzbarkeit.

## Die gängige Dogmatik des Art. 14 GG

- **Schutzbereich:**  
Eigentumsobjekte: alle vermögenswerten subjektiven Rechte des privaten Rechts, uU auch des öffentlichen Rechts
- **Befugnisse aus dem Eigentum:**  
sog. „normgeprägtes Grundrecht“: Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG)
- **Baufreiheit?**  
als „Essentialia“ (W. Schlick 2018): „§ 903 BGB: Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen“

dazu BVerfGE 58, 300 (Nassaukiesung)

## Artikel 14 Abs. 2 Grundgesetz

- Wo bleibt Art. 14 Abs. 2 GG („Eigentum verpflichtet“)?

- Die Adressaten des Satzes
  - Unstreitig der Gesetzgeber
  - Strittig: die Eigentümer
- Das eigentliche Problem: Gerichte und Verwaltung
  - Anwendung von Art. 14 Abs. 2 GG über eine Generalklausel?
  - Anwendung des Art. 14 Abs. 2 GG unmittelbar?
- Gerichtsentscheidungen

„Eigentum verpflichtet“ als Richtschnur bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums:

- BVerfGE 21, 73 – Grundstücksverkehrsgesetz
- BVerfGE 100, 226 – Denkmalvilla
- BVerfGE 102, 1 – Altlasten



## Artikel 14 Abs. 2 Grundgesetz

- Gerechter Ausgleich von (a) Interessen der Allgemeinheit und (b) Interessen der Eigentümer
- Also: Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG: Das Eigentum wird gewährleistet. = Privatnützigkeit und Verfügungsbefugnis

Im Übrigen: Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Vertrauensschutz, Rechtsstaatsprinzip, uU Entschädigung (sog. ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung)

dazu BVerfGE 58, 137 (Pflichtexemplar)  
BVerfGE 100, 226 (Denkmalvilla)

Literatur: Anschütz zu Art. 153 WRV  
Papier, in: Maunz/Dürig; anders: Wieland, in: Dreier;  
Bryde, in: v. Münch/Kunig

## BGH: Situationsgebundenheit und „vernünftiger Eigentümer“

BGH, DVBl. 1957, 861 – Buchendom

BGHZ 60, 126 – Ur-Nassauskiesung

Folgerung für „Eigentum verpflichtet“ im Bodenrecht

zB Planungsschadensrecht (§ 42 BauGB)

## Wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 14 Abs. 2 Grundgesetz

„Eigentum verpflichtet“ als Richtschnur bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums

BVerfGE 14, 269 – Feldmühle AG (Erwerb von Minderheitsaktien)

BVerfGE 21, 73 – Grundstücksverkehrsgesetz (Land und Forstwirtschaft)  
Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz v. 28.7.1961)

BVerfGE 50, 290 – Mitbestimmung

BVerfGE 58, 300 – Nassauskiesung

BVerfGE 100, 226 – Denkmalvilla

BVerfGE 93, 121 – Vermögensteuer; BVerfGE 115, 97

BVerfGE 143, 246 – Atomausstieg

## “Planung hin, Planung her – dieses Haus steht leer”



Gilt „Eigentum verpflichtet“ auch für den öffentlichen Grundstückseigentümer?

## Artikel 15 Grundgesetz



Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Absatz 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

## Bodenwert als Teil der Baufreiheit?



## Nützliche Akronyme für Planer

- LULU – Locally unwanted land use
- "NIMBY" – Not in my backyard!
- "NAMBY" – Not all in my backyard!
- "NIABY" – Not in anybody's backyard!
- "BANANA" – Build absolutely nothing anywhere near anyone!
- "NOPE" – Not on planet earth!
- "NIMTOO" – Not in my terms of office!
- "YIMBY" – Yes in my backyard!
- "YIMBY-FAP" – Yes in my backyard – for a price



Grünland/Wiese: 0,01-3,50 €/m<sup>2</sup>



Bauland: 5.000-7.000 €/m<sup>2</sup>  
(bei GFZ: 1,6; GAA Starnberg)

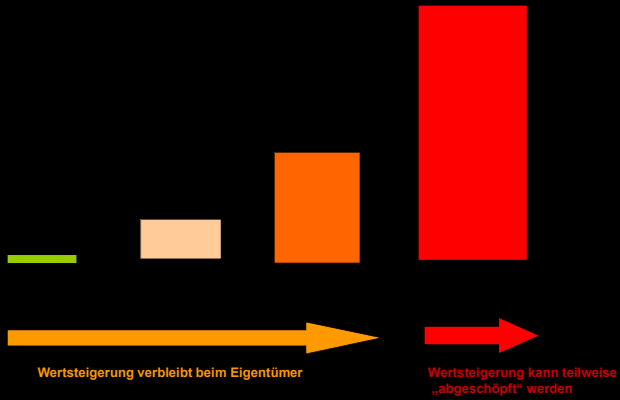
Ackerlandpreis in Erding (Bay.): 128.500 €/ha (2017) (74.000 € in 2016!)

Ackerlandpreis in Rheinland-Pfalz: 17.000 €/ha (2017) (12.000 € in 2016)

Ackerlandpreis in Mecklenburg-Vorp.: 9.000 €/ha (2017) (5.000 € in 2015)

Vgl. Art. 161 Abs. 2 Bayerische LVerfassung: Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.

## “Bonzek’sche Treppe”



## Unionsrechtliches Beihilfenrecht

Wettbewerbliche Ermittlung der Förderung und Vergabe zu *wirtschaftlichen* Zwecken

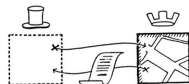
- Verkauf von Grundstücken durch die öffentliche Hand an ein Unternehmen beinhaltet ein „Beihilfeelement“, wenn er zu einem Preis unterhalb des Marktwerts erfolgt (EuGH 16.12.2010 – *Seydalad Vereinigte Agrarbetriebe*; EuGH 2.9.2010 – *Kommission/Scott*).
- **Keine Beihilfe** liegt vor, wenn das Grundstück in einem offenen, transparenten, hinreichend bekanntgemachten und diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahren an den Meistbietenden versteigert wird (vgl. Komm. Abl. 1997 Nr. C 209/3 II.1)
- Falls ein Verkauf auch zu einem um 5% geringeren Wert scheitert, muss neu bewertet werden: Referenz VPS (§ 15 ImmoWertV)
- Andere **geeignete Methoden** zur Ermittlung des Marktwerts können herangezogen werden (EuGH, 16.7.2015 – „BVVG“) - aber: welche?

## Hans Bernoulli: Der „Phantast“?

Der private Grundeigentümer genießt die Grundrente. Der Stadtgemeinde verbleibt der wirtschaftbare Boden der Straßen und öffentlichen Anlagen.



Der private Grundeigentümer verkauft sein Land an die Stadtgemeinde gegen verzinsliche und stiftungspflichtige Abösungsgelder.



Aus der ihr nun als Grundherrn zufallenden Grundrente verzinst die Stadtgemeinde dem vorerhaltenen privaten Grundeigentümer seinen landesüblichen Zins.



Hans Bernoulli (1876-1959)



## Bewertung und Diskussion

- Wer entscheidet den Konflikt um Art. 14 Abs. 2 GG: der Gesetzgeber oder der Eigentümer?
- Wirtschaftliche vs. Politische Vernunft
- Übertragung auf die bauliche Innenentwicklung: wohl nur durch Beschränkung der „Baufreiheit“, etwa durch Generalklausel
- Folgerungen für „Eigentum verpflichtet“ im Baurecht (Planungsschadenrecht, § 42 Abs. 2 BauGB)
- Bei nationalen Regelungen ist stets die europäische und sogar zunehmend die „multilaterale“ Normenhierarchie zu beachten
- Spannend: Folgerungen aus Art. 161 Abs. 1 Sätze 1 und 2 LVerfassung Bayern: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen überwacht. Mißbräuche sind abzustellen“.

## Literatur (Auswahl)

Appel, Rudolf Heinrich (1974): Heißer Boden. Stadtentwicklung und Wohnprobleme in Frankfurt am Main. Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt, Reihe „Frankfurter Probleme – Frankfurter Antworten“. Frankfurt am Main.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)  
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (o.J.): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik“.

Burgi, Martin (2016): Vergaberecht. Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung, C.H. Beck, München

Di Fabio, Udo (2013): Grenzfälle des Eigentums. In: Durner, Wolfgang u. a. (Hrsg.): Freiheit und Sicherheit in Europa. Festschrift für Hans-Jürgen Papier, Berlin, S. 503-512

Friauf, Karl-Heinrich (1988): „Verleihungsgebühren“ als Finanzierungsinstrumente für öffentliche Aufgaben? In: FS der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahrfeier der Universität zu Köln, 1988, S. 683 ff.

Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (gif) e.V. (2012): Marktwerte für Erbbaurechte mit Gewerbebebauung, Wiesbaden, September 2012

Hindelang, Steffen and Markus Krajewski (Hrsg.) (2016): Shifting Paradigms in International Investment Law. More Balanced, less isolated, increasingly diversified. Oxford University Press

Jenkis, Helmut W. (Hrsg.) (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Aufl., Oldenbourg Verlag, München

## Koalitionsvertrag v. 12. März 2018 (Zeilen 4038-4049; 5117-5119)

- Kap. „Flächenschutz“: Unser Ziel ist es, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf 30 ha/Tag zu senken. Wir prüfen, mit welchen zusätzlichen planungsrechtlichen Instrumenten das Ziel erreicht werden kann.
- (...) Die Bundesregierung unterstützt die Bundesländer bei der Novellierung bodenrechtlicher Vorgaben mit dem Ziel einer ausgewogenen Agrarstruktur und der **Abwehr außerlandwirtschaftlicher Investitionen**. In diesem Zusammenhang sind die Regelungen zur Vergabe der noch verbliebenen Flächen der Bodenverwertungs- und Verwaltungs GmbH (BVVG) zu überarbeiten. Junglandwirtinnen und Junglandwirte sowie Existenzgründerinnen und Existenzgründer sind dabei besonders zu berücksichtigen\*
- Wir wollen die Gewinnung von Wohnbauland von Landwirten durch steuerlich wirksame Reinvestitionsmöglichkeiten in den Mietwohnungsbau nach einer verfassungsrechtlichen Prüfung verbessern.

(vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018, Berlin)

## Referenzen (Auswahl)

Kleiber, Wolfgang (2014): Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 7. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln

Claus, Katrin; Nehls, Daniela (2016): Grundsteuern in der Europäischen Union. ifst, 2016, Heft Nr. 509

Schneider, Hans-Peter (2011): "Eigentum verpflichtet" – Zur Entstehung von Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz. In: Peine, Franz-Joseph; Wolff, Heinrich (Hrsg.): Nachdenken über Eigentum, Festschrift für Alexander v. Brünneck, Baden-Baden, S. 67-81

Thiel, Fabian (2016): TTIP – a frivolous claim to public land policies? The consequences of the investment partnership for property rights, procurement, and land values in Berlin and Vienna. In: Der Öffentliche Sektor – The Public Sector, TU Wien, Heft 1/2016

Thiel, Fabian (2017): Wettbewerb undRaumplanung: Flächennutzungskontingentierung als Marktzutrittsbeschränkung? In: DVBl. – Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 21/2017, S. 1321–1329

Timm, Charlotte (1977): Eigentumsgarantie und Zeitablauf. Baden-Baden

Wälde, Thomas W/ Sabahi, Borzu (2008): Compensation, Damages, and Valuation. In: Muchlinski, Peter/ Ortino, Federico/ Schreuer, Christoph (eds.): The Oxford Handbook of International Investment Law. Oxford University Press, Oxford: 1049-1124

## Kontakt



Privatdozent Dr. habil. Fabian Thiel

Justus-Liebig-Universität Gießen  
Frankfurt University of Applied Sciences  
Frankfurter Forschungsinstitut für Architektur,  
Bauingenieurwesen und Geomatik

E-Mail: bodenrecht@fabian-thiel.de

www.fabian-thiel.de