

Franziska Steinbach

# Verpflichtet Eigentum? Planung zwischen Eigentümer- und Gemeinwohlintereessen bei der Innen- entwicklung von Städten

Bericht vom vhw-Verbandstag am 17. Oktober 2024 in Berlin

Vor dem Hintergrund dringlicher werdender Wohnungsbau- und Transformationsaufgaben zeigt sich insbesondere in der Innenentwicklung, dass private und öffentliche Interessen mitunter voneinander abweichen und kooperative Lösungen nicht immer gefunden werden können. Im Mittelpunkt des Verbandstags stand deshalb die Frage, inwiefern die Kommunen im Kontext städtebaulicher Aufgaben zur Durchsetzung öffentlicher Interessen besser anwendbare Rechtsinstrumente benötigen. Ganz im Sinne der Wiedernutzung bestehender Strukturen fand der Verbandstag in der 2007 zum Veranstaltungsort „Tagungswerk“ umgebauten Jerusalemkirche im Herzen Berlins statt. Durch den Tag führte die Moderatorin und Stadtplanerin Petra Voßbürger.



Abb. 1: Dr. Peter Kurz, Verbandsratsvorsitzender des vhw (Fotos: André Wagenzik)

**Dr. Peter Kurz**, Verbandsratsvorsitzender des vhw, begrüßte die rund 200 Gäste aus Kommunen, Wissenschaft, Verbänden sowie Wohnungs- und Finanzwirtschaft. Er unterstrich die Bedeutung der kommunalen Handlungsfähigkeit, weil diese das Vertrauen der Menschen in den Staat und die Gesellschaft maßgeblich beeinflusse. Die Städte und Gemeinden stünden aktuell vor großen (Transformations-) Aufgaben, deren Bewältigung im Status quo, insbesondere in der kleinteiligen Innenentwicklung, nicht gesichert sei. Umso wichtiger sei es seiner Ansicht nach, dass der verfassungsrechtlich angelegte Rahmen vom Gesetzgeber genutzt werde, um kommunale Handlungsfähigkeit in der Stadtentwicklung zu sichern. Entsprechende Instrumente müssten dabei nicht nur auf dem Papier existieren, sondern in der Praxis auch mit einem angemessenen zeitlichen und

personellen Aufwand anwendbar sein. Der Verbandstag sei in diesem Sinne als Beginn einer Debatte darum zu verstehen, wie die Gesetzgebung die Akteure vor Ort darin unterstützen kann, im Sinne des Gemeinwohls Stadtentwicklung zu betreiben.

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

In seiner Keynote ging **Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio**, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D., auf die Ambivalenz des Eigentumsbegriffs in Artikel 14 unseres Grundgesetzes ein. Darin heißt es, dass das Eigentums- und Erbrecht gewährleistet werde. Zugleich soll sein Gebrauch dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Di Fabio verdeutlichte, welche Herausforderungen sich daraus für die Praxis in den Kommunen ergeben, wenn Stadtentwicklung im Sinne des Gemeinwohls gestaltet werden soll. Der Gesetzgeber sei insofern dazu angehalten, Inhalt und Schranken des Eigentums mit Gesetzen auszugestalten. Die Kommunen müssten schließlich in die Lage versetzt werden, in diesem Rahmen Entscheidungsfreiräume zu haben und gestalten zu können. Stattdessen seien viele Kommunen in der Praxis durch die immer komplexer gewordene Rechtsordnung überfordert und insofern in ihrem Handeln eingeschränkt. Er plädierte dafür, das Instrumentarium der Kommunen zu verstärken und auch darüber nachzudenken, Genehmigungsverfahren in gewissem Maße zu zentralisieren und den Instanzenzug bei Klagen zu begrenzen. „Es geht da-

rum, 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“, schloss Di Fabio.



Abb. 2: Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D., vor dem Plenum des Verbandstags

## Innenentwicklung als Zukunftsthema: hohe Ansprüche im kommunalen Alltag

**Prof. Dr. Uwe Schneidewind**, Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal, zeigte auf, wie heterogen die Interessen Privater sein können und wie unterschiedlich sich entsprechend die Kooperation der öffentlichen Hand mit ebendiesen Privaten in der Stadtentwicklung gestaltet. Allein für das Umfeld des Wuppertaler Hauptbahnhofs skizzierte er drei divergierende Konstellationen: von der rein marktgesteuert entwickelten Einzelhandelsimmobilie über die von einem lokalen Bauunternehmer zum zentralen Verwaltungs- und Dienstleistungszentrum entwickelte Bundesbahndirektion bis hin zur Konzeptvergabe des denkmalgeschützten Bahnhofsgebäudes an einen auf solche Fälle spezialisierten Investor.

Je weniger den Kommunen handhabbare rechtliche Instrumente zur Verfügung stünden, desto dringender sei kooperatives Handeln in der Stadtentwicklung, so Schneidewind. Maßgeblich für eine Stadtentwicklung im Sinne des Gemeinwohls sei dabei, dass die Kommune eine ausreichend starke Verhandlungsposition habe und bei der Auswahl der Investoren nach deren Motivlage entscheiden könne. Dies erfordere beispielsweise eine ausreichend stabile Haushaltslage, um nicht an den Höchstbietenden, sondern nach Konzept vergeben zu können. Doch auch unabhängig von der Finanzlage müsse die Kommune eine aktive Rolle einnehmen und positive Zukunftsbilder ihrer Stadt entwerfen, die private Investitionen inspirieren. In der gemeinsamen Umsetzung sei es dann wichtig, ein verlässlicher Partner zu sein und die Projekte nach allen Kräften politisch und verwaltungsseitig zu begleiten.



Abb. 3: Prof. Dr. Uwe Schneidewind, Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal

## Wenn Stadtentwicklung ausgebremst wird

Im Gespräch mit **Bernhard Faller**, Bereichsleiter Forum und Öffentlichkeitsarbeit im vhw e. V., zeigten vier kommunale Akteure auf, wie sich der Umgang mit Eigentümern vor Ort darstellt.

**Andreas Röhrig**, Geschäftsführer der Kölner Stadtentwicklungsgesellschaft „moderne stadt“, machte am Beispiel des „Deutzer Hafens“ deutlich, welche Bedeutung das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach BauGB hat. Auf dem innenstadtnah gelegenen Areal sollen zukünftig rund 3000 Wohnungen und 6000 Arbeitsplätze entstehen. Zahlreiche planerische Restriktionen vom Hochwasser- über den Lärmschutz bis hin zu Denkmalschutzaufgaben machen die Entwicklung zu einer Herausforderung. Röhrig stellte eindrücklich dar, wie wichtig die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme für die Qualität des entstehenden Quartiers und eine zeitnahe Umsetzung war. Denn nur so wurde die moderne stadt in die Lage versetzt, spekulativen Grundstücksverkäufen etwas entgegenzusetzen, die Flächen von Dritteigentümern zu angemessenen Preisen zu erwerben und damit wirtschaftlichen Spielraum für die anschließende Entwicklung zu haben.

**Ulrich Stücker**, Bürgermeister der Stadt Wiehl, zeigte anhand einer innerstädtischen Entwicklungsfläche auf, wie kleinere Kommunen mit zunächst unkooperativen Eigentümern umgehen können und an der Stelle ein Weiterkommen dennoch nicht möglich war. Die 26.000 Einwohnerinnen und Einwohner starke Gemeinde Wiehl unweit der dynamisch wachsenden Stadt Köln verzeichnet eine erhöhte Wohnraumnachfrage. Umso erfreulicher, dass sich durch die Entwicklung des zentral gelegenen „Seequartiers“ eine Möglichkeit bot, innerstädtisch neuen Wohnraum zu schaffen. Die Gewinnung der Eigentümer zweier privater Flächen gestaltete sich dabei allerdings

schwierig. Man bot Tauschgrundstücke oder die Beteiligung an einer Projektgesellschaft an. „Hat alles nicht gewirkt“, so das nüchterne Fazit von Stücker. Ein Eigentümer konnte schließlich mit der alternativen Ausweisung von Grünland auf seinen Flächen von einer Kooperation überzeugt werden. Die weiteren privaten Flächen mussten letztlich aus der Planung herausgenommen werden. Kleinere Kommunen, wie Wiehl, müssen mit häufig eingeschränkten personellen und finanziellen Mitteln agieren. Aus Sicht Stückers fehle es an handhabbaren rechtlichen Instrumenten, um auch unter diesen Bedingungen kommunale Entwicklungsabsichten umzusetzen.



Abb. 4: Andreas Röhrig, Geschäftsführer „moderne stadt“



Abb. 5: Ulrich Stücker, Bürgermeister der Stadt Wiehl

Für Stadtbaurätin **Andrea Döring** aus Hildesheim stellen sich aktuell zwei Aufgaben, um die Wohnraumversorgung in ihrer Stadt sicherzustellen: zum einen Nachverdichtung in der Innenentwicklung, zum anderen etwas behutsame Außenentwicklung, um die Abwanderung junger Familien in das Umland zu verringern. Entsprechend sollen auf dem 40 Hektar großen „Wasserkamp“ im Süden der Stadt vor allem Familien und ältere Haushalte aus dem angrenzenden Bestandsquartier ein neues Zuhause finden. Man habe

den Einsatz einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zum Erwerb der dortigen Flächen geprüft, aufgrund der hohen Hürde zur Begründung (v. a. ein erhöhter Wohnraumbedarf) als nicht rechtssicher durchsetzbar allerdings verworfen. Letztlich mussten die Flächen freihändig erworben werden, was höhere Ankaufpreise und den Einsatz von Tauschflächen erforderte. „Wir hätten es gern schneller geschafft und preisgünstiger“, so Döring. Zugleich setzt die Stadt im Zentrum auf die (Re-)Aktivierung von Wohnraum in leer stehenden Obergeschossen von Einzelhandelsimmobilien. Trotz eines umfangreichen Förderprogramms und Beratung durch einen Architekten konnten die Eigentümer allerdings noch nicht ins Handeln gebracht werden. Auch hier fehlt es der Stadt nach Ansicht Dörings an wirksamen (rechtlichen) Instrumenten.



Abb. 6: Andrea Döring, Stadtbaurätin der Stadt Hildesheim



Abb. 7: Christoph Heidenreich, Baudezernent der Stadt Gelsenkirchen

Baudezernent **Christoph Heidenreich** machte am Beispiel Gelsenkirchens die großen Herausforderungen einer Stadt im Strukturwandel deutlich. Nach einem Einwohnerverlust von knapp 120.000 Personen verzeichnet die Stadt massive Leerstände, zahlreiche unsanierte Schlichthausbestände und vernachlässigte Immobilien im

Stadtgebiet. Ziel der Stadt ist es, durch marktbereinigenden Rückbau diese Desinvestitionsprozesse zu stoppen. Eine wesentliche Herausforderung ist dabei die kleinteilige Eigentümerstruktur, die zur Kontaktaufnahme und zur anschließenden Beseitigung der Missstände erhebliche personelle Ressourcen erforderlich macht. Heidenreich zeigte eindrücklich, wie nur durch das Zusammenwirken unterschiedlichster Ämter, wie der Bauordnung, dem Ordnungsamt oder der Feuerwehr, und unterstützt durch öffentliche Fördermittel in nennenswertem Umfang Immobilien von der Stadt erworben oder deren Rückbau durchgesetzt werden können. Die beschlossene „Zukunftspartnerschaft“ mit dem Land NRW stellt dabei eine wesentliche Säule dar.

### Innenentwicklung als Gemeinwohlaufgabe?

In einer Diskussionsrunde gingen **Monika Fontaine-Kretschmer**, Geschäftsführerin der Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt, **Prof. Dr. Fabian Thiel**, Professor für Immobilienbewertung an der Frankfurt University of Applied Sciences, und **Dr. Gregor Forschbach**, Referatsleiter im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, der Frage nach, wie Kommunen in der Innenentwicklung besser handlungsfähig werden können. Dabei drehte sich alles um die Frage, inwiefern die sich aus dem Eigentum ergebende Gemeinwohlverpflichtung in der Stadtentwicklung eingefordert und umgesetzt werden kann. Thiel sah an dieser Stelle den Gesetzgeber in der Pflicht, entsprechende Regelungen zu treffen, die das Gemeinwohl im Blick behalten. Es bedürfe deshalb insbesondere einer Weiterentwicklung des Baugesetzbuchs, um auf veränderte Anforderungen in der Innenentwicklung einzugehen.

Forschbach gab zu bedenken, dass der Gemeinwohlbegriff schwer zu definieren sei und einer Aushandlung im Einzelfall vor Ort bedürfe. Entsprechend skeptisch stand er der Forderung nach neuen gesetzlichen Regelungen gegenüber. „Wir brauchen eine Definition von Gemeinwohl, wenn wir das regeln wollten“, so Forschbach. Kommunen sollten stattdessen das bestehende Instrumentarium nutzen und schrittweise (notfalls gerichtlich) eruieren, wie Stadtentwicklung im Sinne des Gemeinwohls ausgestaltet werden könne und welche Pflichten sich daraus für Eigentümer ergeben.

In der Praxis vor Ort beobachtet Fontaine-Kretschmer allerdings, dass viele Kommunen die bestehenden rechtlichen Instrumente, speziell des besonderen Städtebaurechts, nicht anwenden (können). Stattdessen seien sie auf kooperative Wege angewiesen, die vor dem Hintergrund sinkender Renditeaussichten vor allem in der Innenentwicklung allerdings immer schwieriger zu gehen seien. Deshalb sollten die Instrumente so ausgestaltet

werden, dass sie in der kleinteiligen Innenentwicklung und vor allem für kleinere Kommunen mit geringeren personellen und finanziellen Ressourcen einsetzbar seien, so Fontaine-Kretschmer. Die Wortbeiträge aus dem Publikum bestätigten diesen Eindruck und machten ebenfalls den Wunsch der Kommunen nach handhabbaren rechtlichen Instrumenten deutlich, um in der Innenentwicklung auch bei widerstreitenden Eigentümerinteressen oder handlungsunfähigen Eigentümern aktiv werden zu können.



Abb. 8: Diskussionsrunde mit (v.l.n.r.): Prof. Dr. Fabian Thiel, Monika Fontaine-Kretschmer, Dr. Gregor Forschbach

### Eigentum – Gemeinwohl – Demokratie

Die Philosophin und Sozialwissenschaftlerin **Prof. Dr. Lisa Herzog** von der Universität Groningen plädierte für ein neues Austarieren von Eigentum und Gemeinwohl, um den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Lange Jahre herrschte in unserer Gesellschaft eine Dreiteilung vor, so Herzog: Demokratie und Rechtsstaat schaffen einen Grundrahmen, auf dessen Basis der freie Markt über private Investitionen agieren kann. Anschließend versucht der Staat, das private Handeln im Sinne des Gemeinwohls durch Regulierungen und Umverteilung gewissermaßen einzuhegen. Dieses „Drei-Schichten-Modell“ habe allerdings seine Schwächen: Im Laufe der Zeit habe in Deutschland die Vermögensungleichheit immer weiter zugenommen, soziale Milieus blieben immer häufiger unter sich und wirtschaftlich weniger starke Akteure haben es schwerer, ihre berechtigten Interessen durchzusetzen.

Deshalb argumentierte Herzog für eine veränderte Logik, um dem Gemeinwohl mehr Geltung zu verschaffen: „Gemeinwohl muss stärker von vornherein in die Gesetzgebung eingebettet werden.“ Zudem müssten die Eigentumsrechte so zugeschnitten werden, dass sie auch die gesellschaftlich gewünschten Gemeinwohlbelange erfüllen. Zur Frage, was letztendlich Gemeinwohl in der Stadtentwicklung sei, nutzte sie das Bild des „überlappenden Konsens“. Auch Menschen

mit unterschiedlichen Wertvorstellungen könnten sich danach im Dialog miteinander oft auf gemeinsame Werte einigen. Entsprechend gehe es darum, Orte zur Begegnung und zum Austausch zu schaffen und Betroffenen Möglichkeiten zur Beteiligung an Entscheidungsprozessen einzuräumen und so gemeinsam auszuhandeln, wie Gemeinwohl vor Ort ausgestaltet werden soll.



Abb. 9: Philosophin und Sozialwissenschaftlerin Prof. Dr. Lisa Herzog von der Universität Groningen

## Über den Tag hinaus gedacht ...

Zum Abschluss des Verbandstags zog **Prof. Dr. Jürgen Aring**, Vorstand des vhw, ein nachdenkliches Fazit. Im Laufe der Veranstaltung sei aus unterschiedlichen Perspektiven, vom ehemaligen Verfassungsrichter Di Fabio bis hin zu den kommunalen Akteuren, deutlich geworden, dass unter den gegebenen Möglichkeiten unserer Rechtsordnung eine aktive Stadtentwicklung durch die öffentliche Hand nur noch unter großen Mühen möglich sei. Die aufgezeigten Beispiele trügen dabei auch bei scheinbarem Erfolg am Ende etwas Trauriges in sich: „Dass wir die besten Leute brauchen, hohe Ressourcen einsetzen, enorme Zeit brauchen, damit öffentliches Handeln überhaupt noch funktioniert.“ Es sei deutlich geworden, so Aring, dass wir uns in einer Transformations- und Umbruchphase befinden, auch wenn der Ausgang derzeit noch nicht sichtbar sei. Darüber nachzudenken, welche Veränderungen eingeläutet werden können, sei eine drängende Aufgabe. Der vhw werde sich diesem Thema weiter mit der geballten Kraft und Expertise aus Fortbildung und Forschung widmen und sich in die Debatten einbringen.

Franziska Steinbach  
vhw e. V., Bonn

Udo Di Fabio

# Schutz und Sozialpflichtigkeit des Eigentums

## Was uns Artikel 14 des Grundgesetzes sagen will – und was es für die Stadtentwicklung bedeutet

**Auf dem Verbandstag 2024 des vhw am 17. Oktober 2024 in Berlin zum Thema „Verpflichtet Eigentum?“ referierte Bundesverfassungsrichter a. D. Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio in seiner Keynote über den Schutz und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Dabei stand insbesondere im Fokus, was Artikel 14 des Grundgesetzes für die Stadtentwicklung bedeutet. Wir haben seinen Vortrag redigiert und drucken ihn hier zum Nachlesen ab.**

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 konkre-

tisieren. 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.

### Drei Relativierungen

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