

Integration von Dienstbarkeiten und Baulasten in die Projektentwicklung –
Eine planerisch sozioökonomische Analyse für innerstädtische Wohnbaugrundstücke

Schriftenreihe Bau- und Immobilienmanagement
herausgegeben von Bernd Nentwig

Band 37

Die vorliegende Arbeit entstand im Rahmen einer Dissertation an der
Bauhaus-Universität Weimar, Fakultät Architektur und Urbanistik.

Andreas Kuhn

**Integration von Dienstbarkeiten und Baulasten
in die Projektentwicklung –
Eine planerisch sozioökonomische Analyse für
innerstädtische Wohnbaugrundstücke**

BAUHAUS
UNIVERSITÄTSVERLAG

Band 37 der Schriftenreihe Bau- und Immobilienmanagement,
herausgegeben von Bernd Nentwig

Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Einwilligung des Verlages in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme digitalisiert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Die Angaben zum Text und Abbildungen wurden mit großer Sorgfalt zusammengestellt und überprüft. Dennoch sind Fehler und Irrtümer nicht auszuschließen, für die Verlag, Autor und Herausgeber keine Haftung übernehmen.

Satz und Gestaltung: Dr.-Ing. Antonia Herten
Gedruckt in der Bundesrepublik Deutschland
ISBN: 978-3-95773-278-1

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind über <http://d-nb.de> abrufbar.

© Bauhaus-Universitätsverlag als Imprint von arts + science weimar GmbH,
Weimar 2019

Vorwort des Herausgebers

Die Urbanisierung der Städte führt zu einem umfassenden Diskurs über die Möglichkeiten zur Generierung von neuen zu bebauenden Flächen. Mit dem vorliegenden Werk betritt Andreas Kuhn ein hochrelevantes und vielversprechendes Feld zum akademischen und praxisbezogenen Diskurs in der Immobilienwirtschaft.

Die Frage nach Dienstbarkeiten berührt in erster Linie juristische Fragestellungen, die aber eine extrem wirksame Bedeutung und Übertragbarkeit für die konkrete bauliche Umsetzung haben.

Die Arbeit liefert eine umfassende Bestandsaufnahme historischer und aktueller Baulasten und Dienstbarkeiten sowie die planerischen Ausprägungen in ihren spezifischen, sozialen und raumprägenden Dimensionen.

Ein weiterer Aspekt ist die Nutzung der Erkenntnisse als konzeptioneller Ansatz zur Entwicklung von parametrischen Softwarelösungen zum Entwurf oder zur Beurteilung bestehender gestalterischer Ansätze.

Das vorliegende Werk ist geeignet, einen Paradigmenwechsel im Umgang mit Baulasten und Dienstbarkeiten im Rahmen der Projektentwicklung einzuleiten.

Weimar, August 2019

Prof. Dr.-Ing. Bernd Nentwig

Vorwort des Autors

Der Ursprung und der Auslöser für die vorliegende Dissertation waren meine praktischen Erfahrungen mit bestehenden Dienstbarkeiten und Baulasten in der Projektentwicklung und das Vertrauen, die Unterstützung und der Weitblick meines Mentors Herrn Professor Dr.-Ing. Bernd Nentwig, diese Instrumente auch für zukunftsweisende Projektentwicklungen systematisch einsetzen zu können.

Ein besonderer Dank geht an alle Behördenvertreter und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Fachabteilungen aus den für die Untersuchung ausgewählten teilnehmenden Städten, die mit ihren Erhebungen und der Zurverfügungstellung der Primärdaten von Baulasten ein wichtiges Fundament für die Durchführung und Bedeutsamkeit dieser Arbeit geschaffen haben. Hier möchte ich mich stellvertretend für alle anderen, besonders bei Herrn Johannes Meinen von der Stadt Köln bedanken, mit dem ich nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Datenerhebung eine geeignete Struktur für fast alle befragten Städte entwickeln konnte.

An dieser Stelle möchte ich mich auch bei den Grundstückseigentümern aus den Fallstudien bedanken, die mir für diese Arbeit geschützte Dokumente und Grundbuchauszüge ihrer Flurnummern nicht nur zur Einsichtnahme überlassen, sondern auch deren Veröffentlichung gestattet haben.

Für die Genehmigung des Landesamtes für Digitalisierung, Breitband und Vermessung, dem Urheberrecht unterliegende Karten- und Bildausschnitte aus dem Bayernatlas auch zur Vervielfältigung verwenden zu dürfen, gebührt ebenfalls mein Dank.

Bei Frau Dr. Antonia Herten und Herrn Volker Schaner möchte ich mich für die gestalterische Unterstützung auf der Zielgeraden dieser Forschungsarbeit bedanken.

Meiner Frau Bianca sage ich herzlichen Dank für ihre Geduld und ihre positiven Anregungen während der Bearbeitung der Dissertation.

Andreas Kuhn

Inhalt

Vorwort des Herausgebers	5
Vorwort des Autors	7
1 Einführung	23
1.1 Ausgangssituation	23
1.2 Stand der Forschung	29
1.3 Problemstellung	33
1.4 Motivation	35
1.5 Vorgehensweise und Struktur	37
1.6 Zielsetzung	39
2 Grundlagen	41
2.1 Geschichte und Entwicklung der Dienstbarkeiten und Baulasten	41
2.1.1 Geschichte und Entstehung der Servituten in der Antike	41
2.1.2 Die Entwicklung der Dienstbarkeiten im Mittelalter	45
2.1.3 Entwicklung der Dienstbarkeiten und Baulasten in der Neuzeit	51
2.1.4 Internationalität der Dienstbarkeiten	57
2.2 Datenbestand, Datensammlung und Datenauswertung	60
2.3 Darstellung und Übersicht von Grunddienstbarkeiten, beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten und Baulasten	69
2.3.1 Grunddienstbarkeiten	69
2.3.2 Beschränkt persönliche Dienstbarkeit	88
2.3.3 Zusammenfassung der Grunddienstbarkeiten und der beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten	98
2.3.4 Baulasten	108
2.3.5 Zusammenfassung mit kritischer Würdigung	115
3. Planerisch sozioökonomische Analyse	119
3.1 Identifizierung planungsschrittauslösender Dienstbarkeiten und Baulasten	119
3.1.1 Identifizierung planungsschrittauslösender Dienstbarkeiten	120
3.1.2 Identifizierung planungsschrittauslösender Baulasten	142
3.1.3 Zusammenfassung der planungsschrittauslösenden Dienstbarkeiten und Baulasten	146

Inhalt

3.1.4	Identifizierung der soziologisch und ökologischen Einsatzgebiete der planungsschrittauslösenden Dienstbarkeiten	152
3.1.5	Fazit	154
3.2	Gliederung und Kategorisierung von planungsschrittauslösenden Dienstbarkeiten und Baulasten	155
3.2.1	Gesetzliche, baurechtliche und historische Grundlagen	155
3.2.2	Kategorisierung als Grundlage für die Falluntersuchungen	173
3.3	Fallstudien an Grundstücken mit bestehenden Dienstbarkeiten und Baulasten	174
3.3.1	Kategorie A: Abstand	175
3.3.2	Kategorie B: Anbau	181
3.3.3	Kategorie C: Erschließung	185
3.3.4	Kategorie D: Format	196
3.3.5	Kategorie E: Nebenflächen	202
3.3.6	Kategorie F: Vereinigung	204
3.3.7	Kategorie G: Arkaden (Vorbau)	206
3.3.8	Kategorie H: Bebauungsverbot bzw. Baubeschränkung	218
3.3.9	Kategorie I: Solar	233
3.3.10	Kategorie J: Benutzung	233
3.3.11	Fazit – Bestandsdienstbarkeiten mit quantitativen Auswirkungen	236
3.4	Dienstbarkeiten und Baulasten als aktives Instrument in der Innenentwicklung und für die Umsetzung von qualitativen räumlichen Veränderungen	237
3.4.1	Kategorie K: Gemeinschaftszufahrt	239
3.4.2	Kategorie L: Aufstockung und Überbau bzw. Aufbau	242
3.4.3	Fazit – Fiktive Dienstbarkeiten mit quantitativen Auswirkungen in der Projektentwicklung	252
3.4.4.	Kategorie M: Belegung und Wohnen	253
3.4.5	Kategorie N: Bauausführung	254
3.4.6	Fazit – Fiktive Dienstbarkeiten mit qualitativen Auswirkungen in der Projektentwicklung	255
3.5	Zusammenfassung	256

4	Entwicklung von Modellen zur Entscheidung und Einflussstärke	257
4.1	Entwicklung von Entscheidungsmodellen	257
4.1.1	Grundmodell	259
4.1.2	Integration der projektentwicklungsspezifischen Dienstbarkeits- bzw. Baulastenkategorien in das Modell	260
4.2	Entwicklung eines Einflussstärkenmodells	261
5	Entwicklung einer projektenwicklungsspezifischen Typologie	267
6	Abgleich der Forschungsergebnisse mit den Hypothesen	271
7	Lastenheft	273
8	Zusammenfassung	275
9	Ausblick	279
	Literaturverzeichnis	283
	Anhang	291

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
ABGB	Bürgerliches Gesetzbuch für Österreich
ahd.	althochdeutsch
ALB	Automatisiertes Liegenschaftsbuch
ALK	Automatisiertes Liegenschaftskataster
ALKIS	Amtliches Liegenschafts-Kataster-Informationssystem
Art.	Artikel
AUS	Ausschlussdienstbarkeit
BAK	Bundesarchitektenkammer
BauGB	Baugesetzbuch
BauLa	Baulast
BauLaVz	Baulastenverzeichnis
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO NW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BBauG	Bundesbaugesetz
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BEN	Benutzungsdienstbarkeit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
bpDbK	beschränkt persönliche Dienstbarkeit
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BW	Burgerlijk Wetboek
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
cc	codiga civil
ccfr.	code civil francais
ccit.	codice civile italiano
DbK	Dienstbarkeit
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFK	Digitale Flurkarte
d. h.	das heißt
3-D	dreidimensional

Abkürzungen

EGBGB	Einführungsgesetz zum BGB
ErbbauRG	Erbbaurechtsgesetz
FINr.	Flurnummer
F+P	Familien- und/oder personenrechtlicher Ursprung
G	Gewerblicher Entstehungshintergrund bzw. Ursprung
GBO	Grundbuchordnung
GFZ	Geschoßflächenzahl
GG	Grundgesetz
GrDbK	Grunddienstbarkeit
GRZ	Grundflächenzahl
ha	Hektar
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
LBauO Rh.-Pf.	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LPGG	Landwirtschaftliches Produktionsgenossenschaftsgesetz
L+F	Land- und/oder forstwirtschaftlicher Ursprung
Hrsg.	Herausgeber
IG	Industriegewerkschaften
KMB	konzeptioneller Mietwohnungsbau
MBO	Musterbauordnung
mhd.	Mittelhochdeutsch
Mio.	Millionen
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
n. Chr.	nach Christus
Pkt.	Punkt
PrALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
SchuldRAnpG	Schuldrechtanpassungsgesetz
StabG	Stabilitätsgesetz
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
S+Ö	Sozialer und/oder ökologischer Entstehungshintergrund
TA-Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
Tab.	Tabelle
U+V	Unterlassungs- bzw. Verbotsdienstbarkeit
v. Chr.	vor Christus

vs.	versus
WoBindG	Wohnungsbindungsgesetz
WoEigG	Wohnungseigentumsgesetz
W+S	Wohnrechtlicher und/oder siedlungsbedingter Ursprung
z. B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZVG	Zwangsversteigerungsgesetz

Abbildungsverzeichnis

Nr.	Titel	Seite
2-1	Die 22 deutschen Städte mit der größten Einwohnerzahl	62
2-2	Zonale Baulastenübersicht in Städten	68
2-3	Zusammensetzung dinglicher Rechte an Grundstücken	71
2-4	Einteilung der beschränkt dinglichen Rechte am Grundeigentum	73
2-5	Ursprung der untersuchten Dienstbarkeiten	105
2-6	Dienstbarkeitskombinationen	106
2-7	Juristische Kategorien der untersuchten Dienstbarkeiten	107
2-8	Juristische Kategorie der untersuchten Baulasten	115
3-1	Baulasten aus der Musterbauordnung von 1960	156
3-2	Baulastenverzeichnis aus der Musterbauordnung von 1960	157
3-3	Luftaufnahme Stettenstraße in Augsburg	176
3-4	Auszug aus der amtlichen Karte	177
3-5	Kategorie A: Abstand – Variante 1	178
3-6	Kategorie A: Abstand – Variante 2	179
3-7	Kategorie A: Abstand – Variante 3	180
3-8	Luftaufnahme Auf dem Kreuz in Augsburg	182
3-9	Auszug aus der amtlichen Karte	182
3-10	Giebelseitige Anbauverpflichtung	183
3-11	Traufseitige Anbauverpflichtung	183
3-12	Wechsel von giebel- und traufseitiger Anbauverpflichtung	184
3-13	Steiles Dach mit 3 Geschoßebenen	184
3-14	Schema für Erschließungsbelastungen auf drei Ebenen	186
3-15	Luftaufnahme Frauentorstraße / Auf dem Kreuz in Augsburg	187
3-16	Auszug aus der amtlichen Karte	188
3-17	Ausschnitt aus dem Bestandsverzeichnis, Einlagebogen 1	189
3-18	Ausschnitt aus der Zweiten Abteilung, Einlagebogen 1	190
3-19	Auszug aus der notariellen Urkunde vom 31.08.1972 – 1	191
3-20	Auszug aus der notariellen Urkunde vom 31.08.1972 – 2	192
3-21	Ausschnitt aus der Digitalen Stadtgrundkarte	193
3-22	Markierte Untersuchungsebenen mit Einschränkungen durch die Grunddienstbarkeit	194
3-23	Luftaufnahme Hoher Weg in Augsburg	197

Abbildungsverzeichnis

3-24	Auszug aus der amtlichen Karte	198
3-25	Höheneinschränkung des nördlich angrenzenden Gebäudes	199
3-26	Höheneinschränkung des südlich angrenzenden Gebäudes	199
3-27	Luftaufnahme Wendl-Dietrich-Straße in München	200
3-28	Auszug aus der amtlichen Karte	201
3-29	Grundflächenschema für Nebenflächenvarianten	203
3-30	Grundschema der Vereinigungsbaulast	205
3-31	Luftaufnahme Marschallstraße in München	207
3-32	Auszug aus der amtlichen Karte	207
3-33	Luftaufnahme Rosenaustraße in Augsburg	208
3-34	Auszug aus der amtlichen Karte	209
3-35	Marschallstraße in München, Einzelbauteil	210
3-36	Rosenaustraße in Augsburg, Mehrfachverwendung	211
3-37	Rosenaustraße in Augsburg, Reihenausführung mit Mehrfacherkern pro Gebäude	212
3-38	Marschallstraße in München, Gebäudeflucht in Reihenausführung mit einzelnen Erkern	213
3-39	Luftbild Fuggerstraße in Augsburg	214
3-40	Auszug aus der amtlichen Karte	215
3-41	Fuggerstraße in Augsburg, Frontansicht - Durchgängige Arkadenlösung	216
3-42	Fuggerstraße in Augsburg, Seitenansicht - Durchgängige Arkadenlösung	217
3-43	Luftbild Frohsinnstraße in Augsburg	219
3-44	Auszug aus der amtlichen Karte	220
3-45	Ansicht der dienstbarkeitsbetroffenen Grundstücke	221
3-46	Ausschnitt (Bestandsverzeichnis - Einlagebogen 1) aus dem Grundbuch des Amtsgerichts Augsburg	222
3-47	Ausschnitt (Zweite Abteilung - Einlagebogen 1) aus dem Grundbuch des Amtsgerichts Augsburg	223
3-48	Ausschnitt (Zweite Abteilung - Einlagebogen 2) aus dem Grundbuch des Amtsgerichts Augsburg	224
3-49	Auszug (S. 1) aus der notariellen Urkunde vom 16. Februar 1911	226
3-50	Auszug (S. 9) aus der notariellen Urkunde vom 16. Februar 1911	227
3-51	Luftbild Schleißheimer Straße in München	230
3-52	Auszug aus der amtlichen Karte	231

3-53	Luftbild Völkstraße/Frohsinnstraße in Augsburg	240
3-54	Auszug aus der amtlichen Karte	241
3-55	Auszug aus der amtlichen Karte mit Nachverdichtung	242
3-56	Aufstockung in Holzbauweise, Projekt: Treehouses in Hamburg-Alsterdorf	244
3-57	Hell gekennzeichnete Parkfläche am Dantebad in München	246
3-58	Ostfassade – Konzept: Überbauter Parkplatz Dantebad	247
3-59	Mit Wohnungen überbaute Parkfläche am Dantebad	248
3-60	V-Markt Balanstraße mit hell gekennzeichnete zum Überbau mit Wohnungen geeignete Parkfläche	249
3-61	Studie zum Überbau der Paketposthalle mit Wohnungen	251
4-1	Grundmodell	259
4-2	Projektentwicklungsspezifisches Modell	260
4-3	Einflussstärkenmodell der Rechteckategorien	265

Tabellenverzeichnis

Nr.	Titel	Seite
1-1	Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Berlin, Frankfurt und München bis zum Jahr 2035	24
2-1	Flurstücke mit mindestens einer eingetragenen Baulast	66
2-2	Übersicht über die Grunddienstbarkeiten und die beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten nach Anwendungsart, Ursprung und juristischer Kategorie	101
2-3	Übersicht über die Baulasten nach Ursprung und juristischer Kategorie	113
3-1	Identifizierung planungsschrittauslösender Dienstbarkeiten mit quantitativen und qualitativen räumlichen Auswirkungen	137
3-2	Projektentwicklungsspezifische Dienstbarkeiten	141
3-3	Projektentwicklungsspezifische Baulasten	145
3-4	Zusammenfassung der planungsschrittauslösenden Dienstbarkeiten und Baulasten in der Projektentwicklung	151
3-5	Darstellung der Dienstbarkeitsparagrafen mit möglichem räumlichem Einfluss in der Analyse	162
4-1	Zusammenfassung der Ergebnisse der planerisch sozioökonomischen Analyse	258
5-1	Juristische vs. projektentwicklungsspezifische Typologie	268

1 Einführung

Das Ziel dieser Arbeit ist es, Flurstücke, die durch die Eintragung von Dienstbarkeiten und Baulasten belastet sind oder mit diesen neu belegt werden können, im spezifischen Kontext mit innerstädtischen Wohnbaugrundstücken systematisch zu untersuchen. Neben dem Ursprung und den Entwicklungen von Dienstbarkeiten und Baulasten sollen auch ihre Zukunftsfähigkeit und ihr Einfluss auf die Projektentwicklung und Stadtteilentwicklung herausgearbeitet werden. Dabei soll aufgezeigt werden, dass diese Rechtsinstrumente auch als Gestaltungselemente für Planungsprozesse, gesellschaftliche Veränderungen, ökonomische Verbesserungen und ökologische Neuerungen dienen und deshalb auf den unterschiedlichsten städtebaulichen Ebenen Innovationen einleiten und diese unterstützen können.

1.1 Ausgangssituation

Der gesellschaftliche Trend und der wachsende Drang nach urbanem Wohnen spiegeln sich auch in der Bevölkerungsentwicklung und Einwohnerverteilung von Deutschland wider und damit einhergehend im Siedlungsdruck auf die (Groß-)Städte. Diese These wird gestützt durch die Erhebungen des Statistischen Bundesamtes, ausgehend von den Auswertungen des Zensus 2011 und der Fortschreibung der Bevölkerungszahlen¹ sowie durch die Erhebungen weiterer Institute wie des Hamburgischen WeltWirtschafts Instituts (HWWI) in Kooperation mit Berenberg² oder der Bertelsmann Stiftung³. Alle prognostizierten Einwohnerzahlen gehen derzeit geschlossen von einer weiter steigenden Bevölkerung in den deutschen Großstädten aus.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zeigt in seinem Raumordnungsbericht 2017 auf, dass sich insbesondere Großstädte und Großstadtregionen seit Mitte der 2000er-Jahre einer neuen Attraktivität erfreuen. In der Summe stieg in 53 der 77 Großstädte die Bevölkerungszahl zwischen 2005 und 2015 um rund 1,4 Mio. Personen an. Der öffentliche Fokus liegt hierbei auf den „Big Seven“ Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: URL <https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/DemografischeGrunddaten.html?nn=3065474.html>, Stand: 25.02.2018

² Vgl. Teuber, Mark-Oliver; Wedemeier, Jan: Städteranking 2013: „Die 30 größten Städte Deutschlands im Vergleich“, HWWI/Berenberg, Hamburg 2013, S. 17–19

³ Vgl. Große Starmann, Carsten; Klug, Petra; Amsbeck, Hannah; Loos, Reinhard: Demographischer Wandel 2030 – Aktualisierte Bevölkerungsvorausberechnung, Gütersloh 2015, S. 5

1 Einführung

am Main, Stuttgart und Düsseldorf. Aber auch kleinere Großstädte, vor allem solche mit Hochschulen, entwickelten sich ähnlich dynamisch mit Wachstumsraten teilweise über 5 %. Neben den Großstädten erzielten aber auch 48 % aller Mittel- und 35 % aller Kleinstädte seit 2005 ein Bevölkerungswachstum.⁴

Das Institut der deutschen Wirtschaft e. V. (IW) in Köln geht in seinen Prognosen für Berlin, Frankfurt und München bis zum Jahr 2035 von einem Bevölkerungswachstum zwischen 11 und 15 % aus.⁵

Die nachfolgende Tabelle zeigt die prognostizierte Bevölkerungsentwicklungen der drei vom Institut intensiver untersuchten Städte in diesem Zeitraum in Fünf-Jahres-Intervallen.

Jahr	Berlin	Frankfurt	München
2015	3.520.000	733.000	1.450.000
2020	3.681.000	759.000	1.504.000
2025	3.813.000	781.000	1.557.000
2030	3.920.000	798.000	1.607.000
2035	4.030.000	814.000	1.659.000

*Tabelle 1-1
Prognostizierte
Bevölkerungsentwicklung in
Berlin, Frankfurt und
München bis zum Jahr 2035
Quelle: Institut der deutschen
Wirtschaft 2017*

Die Gründe für das Wachstum der Städte sind vielschichtig. Vor allem die vielfältigen Ausbildungs- und Studienangebote sowie größerer Arbeitsplatzangebote lassen viele junge Menschen in die Städte strömen. Aber auch Senioren versprechen sich in den großen Städten eine bessere Versorgung, attraktivere Freizeitangebote und mehr soziale Kontakte.

Den weiter anhaltenden Zuzug in die Metropolen prognostizieren alle spezialisierten Forschungsinstitute weltweit.

In Deutschland soll nach den Prognosen das Bevölkerungswachstum in den Großstädten bis mindestens zum Jahre 2035 andauern und stellt die Städte deshalb vor große Aufgaben in der Wohnungspolitik.⁶

⁴ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern, S. 12

⁵ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: In den Großstädten wird es eng, URL <https://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/beitrag/bevoelkerungsentwicklung-in-den-grossstaedten-wird-es-eng-320583.html>, Stand: 18.01.2017, S. 1

⁶ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern, S. 15–16

Die wohnungspolitischen Anforderungen werden noch durch weitere gesellschaftliche Entwicklungen verschärft.

Insbesondere sind dies der anhaltende Trend zu Singlehaushalten, der durchschnittlich steigende Wohnraumbedarf pro Person, der sich von 1965 (22 m²) bis 2015 (43 m²) fast verdoppelt hat, sowie die wachsenden Anforderungen an spezifische Wohnraumlösungen. Diese erstrecken sich von Mikroappartements für junge Menschen und Berufspendler, mit Zweitwohnsitz in den Metropolen, hin zu barrierefreien und rollstuhlgerechten Gebäuden und Wohnungen, bedingt durch die stetig älter werdende Gesellschaft. Diese demographische Entwicklung erfährt durch den zu Beginn des 21. Jahrhunderts eingesetzten und anhaltenden Flüchtlingsstrom nach Deutschland zwar Abmilderung, verlangt aber gleichzeitig nach neuen Wohnmodellen und Wohnformen, die auch temporäres Wohnen ausreichend berücksichtigen.

Da die Anzahl der innerstädtischen Grundstücke begrenzt ist, die Nachfrage nach innerstädtischem Wohnen aber stark ansteigt, muss versucht werden, die Bebauung auf den vorhandenen Grundstücken zu optimieren.

Deshalb werden Grundstücke bzw. Flächen gesucht und identifiziert, die Chancen für die Wohnbebauung bieten, um somit eine weitere Innenentwicklung ermöglichen zu können.

Unter „Innen“ gelten öffentliche und private Flächen. Diese Flächen befinden sich in gewachsenen Siedlungsgebieten und sind im Bauplanungsrecht B-Plangebiete gemäß § 30 BauGB sowie im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB. Als Flächen mit Innenentwicklungspotenzial gelten Brachen und Baulücken. Sie können ohne Flächenbewertungen aufgezeigt werden. Weitere Potenziale, die eine planerische Abwägung voraussetzen, sind Umnutzungsflächen, Umstrukturierungsflächen, Flächen mit Nachverdichtungspotenzial, gering genutzte Flächen oder falsch genutzte Flächen.⁷

Ferner werden neben den städteplanerischen Konzepten der klassischen Nachverdichtung in Höhe, Breite und räumlicher Dichte für die innerstädtische Wohnbebauung auch steuerlich motivierte Modelle wie die Bodenwertsteuer oder die Bodenwertzuwachssteuer anstatt der Grundsteuer als Anreizmodelle zur Mobilisierung von Flächen vorgeschlagen und diskutiert. Mit dieser veränderten, stärker wertabhängigen Besteuerung sollen dem Markt schneller baureife Brachflächen zur Bebauung zugeführt werden.

⁷ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Umsetzung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Innenentwicklungspotenziale, BBSR Homepage – Bereich Stadtentwicklung – Beitrag 2, 2011, S. 2–4

1 Einführung

Die vorherrschende Grundsteuer ist eine Real- bzw. Objektsteuer, deren Festsetzung und Berechnung in verschiedenen Arbeitsgängen erfolgt. Zunächst wird vom zuständigen Finanzamt der Einheitswert auf Basis der Einheitswertrichtlinien von 1964 festgelegt. Der Einheitswert wird mit der Grundsteuermesszahl, welche in den alten Bundesländern, je nach Grundstück und Gebäude zwischen 2,6 und 6 Promille liegt, multipliziert. Dieser Wert, der jährlich durch Ratsbeschluss verändert werden kann, wird mit dem Hebesatz der jeweiligen Kommune multipliziert und das Ergebnis bildet die jährlich zu entrichtende Grundsteuer.⁸ An der Spitze der durchschnittlichen Grundsteuerhebesätze nach Bundesländern stehen die Kommunen aus Nordrhein-Westfalen (Hebesatz: 461 Punkte), vor Sachsen (404) und Thüringen (378). Die niedrigsten Hebesätze gelten in Schleswig-Holstein (304), Saarland (320) und Bayern mit 340. Im Jahr 2014 wurden in 21% aller Kommunen die Grundsteuern erhöht.⁹

Die Bodenwertsteuer dagegen würde auf der Grundlage von Marktwerten, beispielsweise auf Basis der im jährlichen bzw. zweijährlichen Turnus, durch die unabhängigen Gutachterausschüsse ermittelten Bodenrichtwerte, ausschließlich die Werte der Grundstücke besteuern.

Die aufgezeigten Unterschiede in den Erhebungs- bzw. Berechnungsformen zeigen, dass es sich bei der Bodenwertsteuer um ein deutlich dynamischeres und marktorientierteres Instrument als bei der Grundsteuer handelt.

Bereits 1890 beschäftigte sich der amerikanische Ökonom und Wirtschaftsethiker Henry George (1839–1897) mit der Bodenwertsteuer und kam zu den zentralen Ergebnissen, dass eine nackte Bodenwertsteuer (ohne Investitionen) die Korruption deutlich einschränken und die Produktion von Wohlstand stark ankurbeln würde.¹⁰

Da der Bundesfinanzhof bereits im Jahre 2010 die Reform der Grundsteuerbemessungsgrundlage gefordert hat und der sparsame Flächenverbrauch zugleich ein ökologisch und politisch formuliertes Ziel ist, könnte die Bodenwertsteuer einen Beitrag leisten, dass durch

⁸ Vgl. Juraforum: Grundsteuer berechnen, URL <http://www.juraforum.de/lexikon/Grundsteuer>, Stand: 24.02.2015, S. 1

⁹ Vgl. Maurer, Peter: Jede fünfte Kommune hat 2014 die Grundsteuer erhöht. URL <http://immobilien-zeitung.de/1000023628/jede-fuenfte-kommune-hat-grundsteuer-erhoeht>, Stand: 25.02.2015

¹⁰ Vgl. George, Henry: Die Bodenwertsteuer – worum es geht und warum wir es vorschlagen. URL <http://www.progress.org/neuland/singlet.html>, Stand: 28.02.2015

die reine Baulandbesteuerung wirtschaftlich sinnvolle Nutzungen auf bereits baureifen Flächen entstehen.¹¹

Ferner könnte die Bodenwertsteuer in Knappheitsstädten zu einer umfassenden Nachverdichtung beitragen.¹²

Darüber hinaus hat die Judikative in Form des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in der Verhandlung am 16.01.2018 festgestellt, dass die angewandte Einheitsbewertung des Grundvermögens nicht verfassungskonform ist und im Urteil vom 10.04.2018 hervorgehoben, dass die praktizierte Bemessung der Grundsteuer gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) verstößt.¹³

Experten gehen davon aus, dass eine reine Bodenwertsteuer ein sehr wirksames Instrument ist, um zum einen mehr Flächen für eine Bebauung zu mobilisieren und zum anderen Bestandspotenziale durch Ausbau, Aufstockung oder Abriss und Neubau zu heben, um somit mehr Wohnraum schaffen zu können.¹⁴

Auch die Wiedereinführung der Grundsteuer C wird im Zuge der Reformbemühungen der Grundsteuer von den politischen Gremien erneut diskutiert. Wohnungsengpässe, Zuwanderung und der Kampf um verfügbares Bauland sind die aktuellen Gründe hierfür. Deshalb sollen nur die Grundsteuermessbeträge für unbebaute und zugleich baureife Grundstücke nach einer Zeitdauer progressiv erhöht werden. Die größere Steuerlast sollte die nicht bauwilligen Bodeneigentümer dazu anhalten, entweder ihr Grundstück selbst zu bebauen oder dieses zu verkaufen.¹⁵

¹¹ Vgl. Arentz, Oliver: Kritische Anmerkungen zum Stand der Reformdebatte um die Grundsteuer, Institut für Wirtschaftspolitik (iwp), Köln 2014

¹² Vgl. Braun, Reiner: „Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten“. URL <http://www.empirica-institut.de/kufa/empi221rb.pdf>, Dezember 2014, S. 2

¹³ Vgl. Bundesverfassungsgericht: Vorschriften zur Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer verfassungswidrig, URL www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-021.html, Stand: 18.04.2018

¹⁴ Vgl. Rebhan, Christine: „Käufe von GBW-Wohnungen sind Symbolpolitik“, URL <http://www.immobilien-zeitung.de/127838/kaeufer-von-gbw-wohnungen-sind-symbol>, Stand: 21.08.2014

¹⁵ Vgl. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag: Einzelfragen zur Grundsteuer C, URL <http://www.bundestag.de/blob/503276/6cce808b218cadffee332d57b6fe9d0e/wd-4-022-17-pdf-data.pdf>, Stand: 17.02.2018, S. 4–5

1 Einführung

Bereits seit Anfang der Sechzigerjahre wurden in Deutschland immer wieder die Vor- und Nachteile der unterschiedlichsten Grund- und Bodenwertsteuern diskutiert, aber leider seit fast sechs Jahrzehnten kein abschließendes Ergebnis erzielt.

Die Befürworter sehen die reine Bodenwertsteuer als wirksames und dynamisches Instrument, mit dem die Bodennutzung sinnvoll beeinflusst werden kann, während die Gegner sie als eine zu starke staatliche Einflussnahme auf Grund und Boden verstehen.

Fest steht, dass nach geltendem Recht und unabhängig von der aktuellen und künftig durchgeführten Grund- und Bodenbesteuerung die steuerliche Erhebung der staatlichen Hoheit unterliegt und somit vom Individuum nicht beeinflusst werden kann.

Diese Arbeit dagegen untersucht auf der Forschungsebene der Immobilien-Projektentwicklung die Innenentwicklungspotenziale ganz spezifischer Flur- bzw. Grundstücke.

Sie beschäftigt sich mit Grundstücken, welche rechtlich bereits mit Dienstbarkeiten und Baulasten belegt sind oder noch systematisch belegt werden können. Der Beitrag zeigt methodisch auf, wie durch die planerisch sozioökonomische Analyse und dem Instrumentarium der Dienstbarkeiten und Baulasten dringend benötigter zusätzlicher innerstädtischer Wohnraum generiert werden kann.

Hierfür spielen der zeitgeschichtliche Wandel mit den Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Dienstbarkeiten und deren fiktive Steuerungsoptionen in der Projektentwicklung und der Stadtentwicklung eine zentrale Rolle.

Im Gegensatz zu den staatlich bestimmten und festgesetzten Grund- und/oder Bodenwertsteuern bieten die Dienstbarkeiten als zivilrechtliche Sicherungsinstrumente und die Baulasten mit ihren ausschließlich öffentlich rechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Bauaufsichtsverwaltungen sehr individuelle und variantenreiche Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Dienstbarkeiten wie auch die Baulasten werden vom Grundstückseigentümer im Gegensatz zur Grund- bzw. Bodensteuer freiwillig übernommen. Es gelten die Prinzipien der Freiwilligkeit und Selbstbestimmung, d. h. es herrscht absolute Wahlfreiheit, ob überhaupt eine Dienstbarkeit oder Baulast auf dem Flurstück und mit welcher Ausführung bzw. Formulierung diese eingetragen wird.

Neben dieser Selbstbestimmtheit der Übernahme, kombiniert mit der Freiwilligkeit der Eintragung, kann der Grundstückseigentümer auch noch zusätzlich den Zeitpunkt der Übernahme mit der Eintragung im Grundbuch bzw. Baulastenverzeichnis individuell bestimmen.