
F L O O R

FINANCIAL ASSISTANCE, LAND POLICY, AND GLOBAL SOCIAL RIGHTS

Working Paper No. 6 (2010)

Benjamin Davy

Räumliches Existenzminimum

Zu Bodenpolitik und Menschenwürde im Sozialstaat

Veröffentlicht in: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB),
72. Jahrgang, Heft 4 (August 2010): 145-152

**FLOOR is an interdisciplinary research group,
partly funded by Deutsche Forschungsgemeinschaft.**

Principal investigators:

Benjamin Davy (School of Spatial Planning, Dortmund University of Technology),
Ulrike Davy (Faculty of Law, University of Bielefeld), and
Lutz Leisering (Faculty of Sociology, University of Bielefeld)

www.floorgroup.de

Abstract

The German Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) has made a surprising contribution to the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion. In its leading case on basic financial assistance, the court ruled that Article 1, para. 1, of the German constitution (*Grundgesetz*) in combination with the welfare state principle (Article 20, para. 1) would guarantee the right of every person in need to the material prerequisites of his or her physical existence as well as to a civic minimum necessary for the participation in social, cultural, and political life. The decision emphasizes that the right to a physical and socio-cultural civic minimum directly relates to the constitutional right to the preservation and promotion of human dignity. This raises the question which *other* areas of government have to provide the means of existence and minimal participation to persons in need.

The paper contends that spatial planning and land policy, traditionally important instruments of shaping private and common property relations, can have a huge impact on the inclusion or exclusion of marginalized individuals. The ruling of the *Bundesverfassungsgericht* helps taking a fresh look at the social impacts of zoning or the management of spatial commons.

Räumliches Existenzminimum als Grundrechtsinhalt^{1 2}

Das Jahr 2010 ist das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (Beschluß Nr. 1098/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates). In Deutschland leistet das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit seinem Urteil zur Angemessenheit der Grundsicherung (»Hartz IV«) – vermutlich unbeabsichtigt – einen bemerkenswerten Beitrag zum Europäischen Jahr: Das Gericht stuft den Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung als eine grundrechtlich verbürgte staatliche Leistungspflicht ein. Der 1. Leitsatz des Urteils besagt:

»Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind« (BVerfG 9. 2. 2010, 1 BvL 1/09 = NZS 2010, 270–285 [270]).

Das BVerfG spricht aus, was im Schrifttum bereits vertreten wurde: Aus dem Grundrecht auf Menschenwürde folgen soziale Leistungspflichten (U. Davy 2009: 140–145, mit Nachweisen). Das Urteil betrifft das Zweite Buch Sozialgesetzbuch

¹ Der Text beruht auf Grundlagenforschung im Projekt *Sozial-ökologische Bodenpolitik*, das durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft gefördert wird. Dieses Projekt gehört zur Forschungsgruppe *Financial Assistance, Land Policy, and Global Social Rights (FLOOR)*. Für wertvolle Anregungen danke ich Frau Univ.-Prof. Dr. Ulrike Davy (Universität Bielefeld).

² Die sogenannten Reformen der Rechtschreibung der deutschen Sprache aus den Jahren 1996, 2004 und 2006 haben die Rechtschreibung weder einfacher noch einheitlicher gemacht. Daher habe ich diesen Beitrag in der Rechtschreibung vor den Reformen geschrieben (vgl. Lutz Mackensen, *Deutsches Wörterbuch*, 13. Aufl., Walter und Leipzig: Manuscriptum, 2006).

(SGB II), somit sozialrechtliche Leistungen (Schnath 2010). Das menschenwürdige Existenzminimum ist vor allem durch die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und Leistungen für Unterkunft und Heizung zu sichern (Lampert & Althammer 2007: 351–352; Berlitz in: Münder 2007, zu §§ 19 ff. SGB II). Monetäre Grundsicherung ist als Instrument sozialer Sicherung global verbreitet: Zwar könnte Sozialhilfe »auch in geschlossenen Anstalten durch Sachleistungen realisiert werden«, doch verleiht die Geldform der Sozialhilfe »einen freiheitsstiftenden, autonomisierenden Aspekt« (Leisering et al. 2006: 271).

Geldleistungen sichern soziale Teilhabe allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen. Ein zur Grundsicherung ausbezahlter Geldbetrag gewährleistet das menschenwürdige Existenzminimum, wenn preisgünstige Wohnungen verfügbar, Leitungswasser trinkbar und öffentliche Parkanlagen zugänglich sind. Derselbe Geldbetrag reicht aber nicht aus, wenn die Hilfebedürftigen mit inflationären Bodenmarktentwicklungen, verseuchtem Wasser oder prohibitiven Eintrittsgebühren für Naherholung konfrontiert sind. Stets setzt soziale Sicherung auch Bodennutzungsrechte voraus, das sind individualisierte Rechte auf die Nutzung räumlicher Güter (B. Davy 2009a und 2009b). Franz-Xaver Kaufmann (2002: 96–100) bezeichnet wohlfahrtsstaatliche Interventionen, durch die räumliche Lebensgrundlagen geschützt und verbessert werden, als »ökologische Intervention«. Er versteht darunter die »Verteilung räumlich gebundener Teilhabemöglichkeiten durch Planung von Raumnutzungen und Schaffung von Infrastruktur« (Kaufmann 2002: 125). Das Minimum einer solchen »ökologischen Intervention« ist die räumliche Existenzsicherung, die mit Hilfe des 1. Leitsatzes des Grundsicherungs-Urteils wie folgt definiert werden kann: *Räumliche Existenzsicherung* ist die sozialstaatliche Gewährleistung eines räumlichen Existenzminimums. Das *räumliche Existenzminimum* umfaßt alle räumlichen Voraussetzungen, die für die physische Existenz jedes Menschen und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerläßlich sind. Zu den räumlichen Voraussetzungen der physischen Existenz gehören etwa ein Obdach oder der Zugang zu Trinkwasser, sanitären Einrichtungen, sauberer Luft und Sonnenlicht. Eine räumliche Voraussetzung für soziokulturelle Teilhabe ist der rechtlich gesicherte Zugang zu öffentlichen Räumen, in denen Hilfebedürftige unabkömmliche Gelegenheiten zu Aufenthalt, Bewegung und Begegnung finden. Im folgenden werden einige Voraussetzungen und Konsequenzen räumlicher Existenzsicherung, insbesondere für die Raumplanung und Bodenpolitik, erörtert.

Sozialgerechte Bodennutzung und Eigentumsbildung

Raumplanung und Bodenpolitik gestalten die eigentumsrechtlichen Arrangements an räumlichen Gütern mit dem Ziel, ein »wohlausgewogenes Verhältnis zwischen Privateigentum und Gemeinschaftseigentum herzustellen« (B. Davy 2009a: 302). Das deutsche Planungsrecht kennt eine Reihe sozialpolitischer Maßnahmen, wie etwa Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB) oder den Sozialplan (§ 180 BauGB). Der wichtigste Anknüpfungspunkt für räumliche Existenz-

sicherung ist allerdings § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB: Danach sollen die Bauleitpläne »eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten«. Die Aufmerksamkeit sozialgerechter Bodennutzung richtet sich auf »die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung im weitesten Sinne, soweit sie einen städtebaulichen Bezug haben« (Söfker in: Ernst et al. 2007, § 1 BauGB, Rn. 104). Sozialgerechte Bodennutzung, so müßte § 1 Abs. 5 BauGB im Lichte des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verfassungskonform interpretiert werden, verpflichtet die Planungsbehörden zur räumlichen Existenzsicherung.

§ 1 Abs. 5 BauGB wird häufig in einen Zusammenhang mit der Pflicht der Planungsbehörden gebracht, gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB bei der Aufstellung der Bauleitpläne »die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung« zu berücksichtigen. § 1 Abs. 5 BauGB enthalte »generelle Planungsziele« und werde in § 1 Abs. 6 BauGB »durch Planungsleitlinien, die bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind, konkretisiert« (Hoppe et al. 2004: 160; ebenso Krautzberger in: Battis et al. 2007: 36–37). Daher ist zunächst zu prüfen, ob der gesetzliche Auftrag zur Gewährleistung sozialgerechter Bodennutzung so zu konkretisieren ist: »Stelle eine sozialgerechte Bodennutzung *durch* die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung her!« Die Prüfung beginnt mit dem Gedankenexperiment einer Gleichverteilung des Grundstückseigentums in Deutschland. Verteilte man die rund 357.000 km² des deutschen Bundesgebiets gleichmäßig auf die Bevölkerung von rund 82 Millionen Menschen, entfielen auf jeden Menschen etwa 4.354 m² Grundstückseigentum. Nach dem bundesweiten Verhältnis der Bodennutzungsarten (Statistisches Bundesamt 2009: 19–20; Angaben gerundet) entfielen davon 53% oder 2.308 m² auf Landwirtschaft und 30% oder 1306 m² auf Wald. Da die Siedlungs- und Verkehrsfläche etwa 13% des Bundesgebiets ausmacht, enthielte jeder individuelle Anteil 566 m² Siedlungs- und Verkehrsfläche. Darin wären 296 m² Gebäude- und Freifläche (6,8% des Bundesgebiets) enthalten. Auf das Wohnen (3,3% des Bundesgebiets) entfielen ein individueller Anteil an der Gebäude- und Freifläche von 144 m². Doch was kann ein einzelner Mensch mit seinem Grundstückseigentum an 144 m² Gebäude- und Freifläche anfangen? Legt man einer Schätzung die Grundflächenzahl von 0,4 und die Geschosflächenzahl von 1,2 zugrunde (§ 17 BauNVO), dürfte auf dieser Fläche ein Wohnhaus mit einer Grundfläche von höchstens 58 m² und einer Geschosfläche von höchstens 173 m² ausgeführt werden. Die Annahme einer GRZ von 0,4 und einer GFZ von 1,2 ist übrigens sehr konservativ, denn sie unterstellt, daß Bauland in Deutschland nur als reines oder allgemeines Wohngebiet zur Verfügung steht.

Aus dem Geschosflächenanteil, der jedem Menschen im Gedankenexperiment einer Gleichverteilung des Bodeneigentums in Deutschland zustünde, kann durch Abzug für Mauern und Nebenflächen ein Eigentumsanspruch auf eine Wohnfläche von 138 m² für einen Einpersonenhaushalt und von 553 m² für einen Vierpersonenhaushalt geschätzt werden. Die Grundsicherung in Deutschland geht von einem deutlich geringeren Wohnflächenanspruch aus (was unterstreicht, daß die Sicherung des soziokulturellen Minimums weit unterhalb der rechnerischen Gleichverteilung liegt). Die Rechtsprechung zu § 22 SGB II stuft für Alleinstehende eine Wohnfläche von 45–50 m² und für einen Vierpersonenhaushalt 85–90 m² als

angemessen ein (Münder 2007: 358–359). Doch selbst an solchen Wohnflächen steht nicht allen Deutschen privates Eigentumsrecht zu; das Grundstückseigentum ist nicht auch nur annähernd gleichverteilt. Im Jahr 2006 betrug die Eigentumsquote privater Haushalte nur 45% in Westdeutschland und 33% in Ostdeutschland. Die Eigentumsquote der Haushalte im untersten (obersten) Quintil betrug 25% (58%) in Westdeutschland und 21% (49%) in Ostdeutschland (Statistisches Bundesamt et al. 2008: 227–228; Angaben gerundet). Die Differenz zwischen den reichsten und ärmsten Haushalten fällt nach dem zitierten Datenreport 2008 gering aus, vermutlich weil die Auswertung nach Fünfteln erfolgt. Die Datenlage zur Eigentumsverteilung kann auch anders interpretiert werden. So wertet der 2. Armuts- und Reichtumsbericht die Daten nach Dezilen aus und betonte, daß »im obersten Zehntel praktisch jeder Haushalt Grundvermögen besitzt, während es im unteren Zehntel nur rund 6% sind« (Bundesregierung 2005: 53). Eine längerfristig angelegte Auswertung der SOEP-Daten unterstreicht wiederum den Zusammenhang zwischen Einkommen und Eigentum und sieht Ungleichheiten am ehesten im Vergleich zwischen West- und Ostdeutschland (Frick & Grimm 2009: 8–10).

Bestünde die sozialgerechte Bodennutzung tatsächlich in der »Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung« (so etwa Hoppe et al. 2004: 160), hätte die Bauleitplanung versagt. Zu recht wird dieser Vorwurf nicht erhoben. Die »Eigentumslosigkeit der Proletarier«, historisch eine Wurzel des deutschen Sozialstaats (Lampert & Althammer 2007: 24), löst heute keine Bestürzung aus. In einer Welt, in der wichtige Bodennutzungen auch anders als durch Privateigentum erlangt werden (z.B. durch rechtlich abgesicherte Wohnungsmieten oder hochwertige räumliche Gemeinschaftsgüter), können sich viele Menschen leisten, ohne Grundstückseigentum zu leben. Die relativ niedrige Eigentumsquote wird nicht als Zeichen grassierender Armut gedeutet, sondern als Hinweis auf verfügbare Mietwohnungen und die hohe Qualität des Mietrechts in Deutschland (Noll & Weick 2009; Voigtländer 2009).

Sozialgerechte Bodennutzung und räumliche Teilhabe

Eigentumslosigkeit kann, auch wenn dies paradox klingt, eine Quelle des Wohlstands sein. Henry David Thoreau preist den würdevollen Reichtum der Eigentumslosen in seiner 1854 erschienenen Schrift *Walden*: »[F]or a man is rich in proportion to the number of things which he can afford to let alone.« Der Reichtum, den Thoreau erwähnt, wurzelt in der Teilhabe an einer bereichernden Welt, nicht im exklusiven Nutzungsrecht an einer bestimmten Anzahl an Quadratmetern. Fehlt einem Menschen das räumliche Existenzminimum, fehlen räumliche Teilhabemöglichkeiten. Solche Gelegenheiten zur Teilhabe können nicht als Bruchteil der Grundstücksfläche angegeben werden, die jedem Menschen in Deutschland bei Gleichverteilung des privaten Grundstückseigentums zustünde. Daher können weder das räumliche Existenzminimum noch der Erfolg der Bauleitplanung an der Eigentumsquote gemessen werden.

Im Lichte räumlicher Teilhabemöglichkeiten lautet der gesetzliche Auftrag des

§ 1 Abs. 5 BauGB: »Stelle eine sozialgerechte Bodennutzung her, die jedem Menschen wenigstens jene räumlichen Voraussetzungen zusichert, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.« Dieser Auftrag ist im Rahmen einer tatsächlichen Verteilung von Bodennutzungen zu erfüllen, zu der das Grundstückseigentum natürlicher Personen, ebenso aber andere Arten der Bodennutzungsrechte beitragen. Der Zugang zu vielen räumlichen Gütern wird nicht mittels Privateigentum, sondern mittels Gemeinschaftseigentum erlangt. Zum besseren Verständnis können diese Bodennutzungsrechte in zwei Großgruppen zusammengefaßt werden, nämlich in die Rechte auf Nutzung räumlicher Privatgüter und Gemeinschaftsgüter (vgl. Tabelle 1).

Rechte auf Nutzung räumlicher Privatgüter (Beispiele)	Rechte auf Nutzung räumlicher Gemeinschaftsgüter (Beispiele)
<p>Recht auf Nutzung privater Grundstücke</p> <ul style="list-style-type: none"> • privatrechtliches Grundstückseigentum (Einzeeigentum, Miteigentum, Wohnungseigentum) • weitere sachenrechtliche Bodennutzungsrechte (u.a. Nießbrauch, Grunddienstbarkeit, Erbbaurecht) • aus dem Recht des privaten Grundstückseigentums abgeleitete Nutzungsrechte (u.a. innerfamiliäre Gestattung, Miete, Pacht, vorvertragliche Schuldverhältnisse) • aus dem öffentlichen Recht abgeleitete Nutzungsrechte an privaten Grundstücken (u.a. Baulast, Sondernutzungen an Gemeinde- oder Anstaltsvermögen, Wegerecht, Betretungsrecht im Privatwald) • eigentumsähnliche Rechte auf Nutzung besonderer Grundstücke (z.B. Bergwerkseigentum, Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens) 	<p>Recht auf Nutzung räumlicher Gemeinschaftsgüter, an denen Eigentumsrechte bestehen</p> <ul style="list-style-type: none"> • öffentliche Straßen (Gemeingebrauch, Straßenanliegergebrauch, Sondernutzungsrechte) • stehende Oberflächengewässer (Gemeingebrauch, Anliegergebrauch, Sondernutzungsrechte) • Staats- oder Körperschaftswald (Betretungsrecht zur Erholung) <p>Recht auf Nutzung räumlicher Gemeinschaftsgüter, an denen keine Eigentumsrechte bestehen</p> <ul style="list-style-type: none"> • freie Luft, Stille, Sonnenlicht (mangels Sacheigenschaft nicht eigentumsfähig; Nutzung u.U. erlaubnispflichtig) • fließende Oberflächengewässer (Gemeingebrauch, Anliegergebrauch, Sondernutzungsrechte) • Grundwasser

Tabelle 1: Rechte auf Nutzung räumlicher Privat- und Gemeinschaftsgüter

Stellen wir uns ein Haus am Fluß vor. Die Eigentümerin tritt ins Licht der ersten Sonnenstrahlen, die auf ihre Terrasse fallen, atmet tief durch und taucht vom Bootssteg aus ins kühle Naß. Hat die Eigentümerin soeben mit ihrer Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausgeschlossen (§ 903 BGB)? Dies trifft nur auf den Gang über die Terrasse und zum Bootssteg zu. Wer Sonnenstrahlen genießt, tief einatmet oder in einem Fluß badet, erfreut sich der Rechte

zur Nutzung räumlicher Gemeinschaftsgüter. Sonnenlicht und freie Luft sind keine Sachen und daher keine Grundstücksbestandteile, fließende Oberflächengewässer sind nicht eigentumsfähig (§ 4 Abs. 2 WasserhaushaltsG). Die Eigentümerin mag das ausschließliche Recht auf Nutzung ihres Grundstücks haben, doch wenn sie atmet oder Sonnenstrahlen genießt, hat sie darauf nicht mehr Recht als ein Landstreicher.

Räumliche Privat- und Gemeinschaftsgüter werden unterschiedlich kategorisiert. Aus juristischer Sicht steht das Recht der privaten und öffentlichen Sachen im Vordergrund, aus ökonomischer Sicht die Unterscheidung der Güterarten, aus soziologischer Sicht das Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Raum (B. Davy 2009a: 298–299). Für jeden dieser Blickwinkel gilt, daß die Praxis der Bodennutzung nur ungenügend durch eine schroffe Gegenüberstellung von privaten und öffentlichen Sachen, Gütern, Räumen beschrieben wäre. Bodennutzungen sind nicht entweder privat oder öffentlich. Bloß der kauzige Milliardär, der auf seinem Landsitz die Luft aus Sauerstoff-Flaschen atmet und Mineralwasser aus Plastikflaschen trinkt, erlangt einen Zustand, in dem er seine Bodennutzungen weitgehend oder ausschließlich auf privates Eigentumsrecht stützt. In allen anderen Fällen beruht die Qualität der Bodennutzungen auch auf den Nutzungsrechten an räumlichen Gemeinschaftsgütern. Solche Gemeinschaftsgüter können im Privateigentum eines Rechtsträgers stehen, aber durch Widmungsakte dem Gemeingebrauch vorbehalten sein (zu Straßen vgl. etwa §§ 11 und 14 Straßen- und WegeG NRW). Räumliche Gemeinschaftsgüter können freilich auch mangels Beherrschbarkeit keine Sachen (§ 90 BGB) oder zumindest nicht eigentumsfähig sein (zum Grundwasser BVerfGE 58, 300 – Naßauskiesung; nun auch § 4 Abs. 2 WasserhaushaltsG).

Die Mischung privat- und gemeinschaftseigentumsrechtlicher Institutionen ist für die Praxis der Bodennutzung typisch. Wenn Menschen ihre räumlichen Grundbedürfnisse – Aufenthalt, Wohnen, Mobilität, Arbeit, Nahrungsbeschaffung, Einkaufen, Erholung – befriedigen, nehmen sie eine Mischung aus Bodennutzungsrechten in Anspruch. Die Möglichkeiten einzelner Menschen, an der Nutzung räumlicher Güter teilzuhaben, hängt von zahlreichen Variablen ab: Wohnsitz, Einkommen, Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand, Bildung. Eine bedeutsame, überwiegend indirekt wirkende Variable ist die räumliche Planung: Durch die Raumplanung, die Art und Maß der Nutzung räumlicher Güter festsetzt und Standortqualitäten produziert, werden wesentliche Voraussetzungen für Eigentumsmischungen und die permanente oder temporäre Aneignung privater und öffentlicher Räume geschaffen (B. Davy 2009a). Vor diesem Hintergrund weist (räumliche) Armut zwei Eigenschaften auf: Erstens sind arme Menschen von einer *Mischung* an Bodennutzungsrechten weitgehend ausgeschlossen; sie sind besonders auf die Nutzung räumlicher Gemeinschaftsgüter angewiesen. Um ein Beispiel zu nennen: Wohlhabende Menschen können sich in ihrem Hausgarten oder einem öffentlichen Park erholen, armen Menschen steht nur der öffentliche Park zur Verfügung. Zweitens sind arme Menschen auf *lokale* räumliche Gemeinschaftsgüter angewiesen. Wenn wohlhabenden Menschen der Park in der Dortmunder Nordstadt nicht gefällt, können sie auf öffentliche Parks im Dortmunder Süden, in Bonn oder in Berlin ausweichen. Arme Menschen, denen der Park in der

Dortmunder Nordstadt nicht gefällt, können nicht oder kaum ausweichen. Vor diesem Hintergrund ist das Verhältnis zwischen privatem Grundstückseigentum und räumlichem Existenzminimum zu untersuchen.

Eigentumsfreiheit und Menschenwürde

Das Verhältnis zwischen privatem Grundstückseigentum und räumlichem Existenzminimum ist vielschichtig: Erstens bietet Grundstückseigentum eine umfassende Entscheidungs- und Verhaltensfreiheit. Die Eigentümerin genießt die Vorteile erfolgreicher, sie erleidet aber auch die Nachteile fruchtloser Bodennutzungen. Demgegenüber vermittelt das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums einen sehr viel engeren Spielraum, denn es verbürgt nur »diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind« (BVerfG 9. 2. 2010 = NZS 2010, 270–285 [274, Rn. 135]). Zweitens können Konflikte zwischen der Eigentumsfreiheit und dem räumlichen Existenzminimum auftreten, etwa dann, wenn die Gewährleistung einer sozialgerechten Bodennutzung zugunsten der Armen zugleich in das Grundstückseigentum der Wohlhabenden eingreift. Beispiele wären die Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum (Art. 15 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG), eine Bodenreform, das Mietrecht oder Zwangszuweisungen bei Wohnungsleerstand. Und drittens kann Grundstückseigentum selbst ein Instrument zur Gewährleistung eines räumlichen Existenzminimums bilden. Dies wurde in den letzten zehn Jahren insbesondere durch die Diskussion über die Eigentumsformalisierung in Entwicklungsländern (de Soto 2000) sowie über *Common Pool Resource Management* (Ostrom & Dolšak 2003) unterstrichen. Kleinteiliges Privateigentum unterhalb der Schwelle, die gegenwärtig durch gesetzliche Größen- und Ausstattungsanforderungen gezogen wird, oder gemeinschaftliche Nutzungsrechte an Allmendeboden (z.B. Gemeinschaftsgärten, autonomes Wohnen, Straßenhandel) könnten wichtige sozialpolitische Beiträge leisten. Da mit der Ausübung von Bodennutzungsrechten das individuelle Verantwortungsgefühl und Selbstbewußtsein steigen, könnten räumliche Strategien langfristig besser wirken als periodische Geldzahlungen ohne Gegenleistung.

Räumliche Teilhabemöglichkeiten sind ein bedeutsamer Freiheitsinhalt. Haben Menschen kein Recht auf den selbstbestimmten Zugang zu räumlichen Gütern, gelten sie als unfrei, etwa wie *glebae adscripti* – die an die Scholle gebundenen Leibeigenen der Feudalordnung – oder Gefängnisinsassen. Grundrechtlichen Schutz genießen Bodennutzungsrechte nicht bloß als nominelles Eigentum gemäß § 903 BGB. Auch das Besitzrecht des Mieters (BVerfGE 89, 1), Bergbauberechtigungen (BVerfGE 77, 130 [136]) oder private Fischereirechte (BVerfGE 70, 191) werden durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt. Stets soll der Schutz eines Vermögensrechts den »Freiheitsraum« der Eigentümerin sichern:

»Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG soll dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sichern und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens ermöglichen« (BVerfG 23. 2. 2010, 1 BvR 2736/08 = EuGRZ 2010, 240–247 [244] – ungün-

stiger Wertermittlungstichtag beim Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld).

Dabei wirkt der grundrechtliche Eigentumsschutz um so stärker, je mehr die Eigentümerin auf das eigene Grundstück angewiesen ist:

»Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz ... Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Grundstück den wesentlichen Teil des Vermögens des Pflichtigen bildet und die Grundlage seiner privaten Lebensführung einschließlich seiner Familie darstellt. In solchen Fällen tritt die Aufgabe der Eigentumsgarantie, dem Träger des Grundrechts einen Frei- raum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen, in den Vordergrund« (BVerfG 23. 2. 2010, 1 BvR 2736/08 = EuGRZ 2010, 240–247 [244]).

Die Eigentumsformel hat folgende Konsequenz: Alle Personen, deren Vermögen vor allem durch Grundstückseigentum gebildet wird, genießen einen *besonderen* Schutz, und alle Personen ohne Grundstückseigentum genießen *keinen besonderen* Schutz gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Das ist bei freiwilliger Eigentumslosigkeit unproblematisch, nicht aber bei Armut. Formal genießen arme Menschen dieselben Eigentumsrechte wie andere Menschen auch. Die abgelaufenen Schuhe oder die Habseligkeiten in der Plastiktüte sind ebenso unter § 903 BGB und Art. 14 Abs. 1 GG zu subsumieren wie das freistehende Einfamilienhaus. Was ihren Zugang zu lebensnotwendigen Bodennutzungen betrifft, werden arme Menschen allerdings benachteiligt. Sie können solche Bodennutzungen nämlich nicht aufgrund privater Eigentumsrechte erlangen. Ein Privatgrundstück verkörpert einen Vermögenswert, und wer arm ist, hat kein oder nur ein geringes Vermögen. Zudem schreiben die Baunutzungsverordnung sowie das Bauordnungsrecht für Baugrundstücke bestimmte Mindestgrößen und Mindestausstattungen vor, die privates Grundstückseigentum für arme Menschen noch schwerer erreichbar machen. Insoweit die räumliche Existenzsicherung aber auf Teilhaberechte an räumlichen Gemeinschaftsgütern gestützt wird, sind diese Rechte nicht durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt. Bodennutzungsrechte werden nach der Rechtsprechung des BVerfG nur dann als »Eigentum« geschützt, wenn sie einen vermögensrechtlichen Wert besitzen (BVerfGE 83, 201 – Vorkaufsrecht). Dies trifft auf die Teilhabe an räumlichen Gemeinschaftsgütern nicht zu. Das Recht auf Spazierengehen im öffentlichen Park, das Recht auf Nutzung öffentlicher Verkehrsflächen oder das Recht auf Gemeingebrauch an Gewässern sind nicht handelbar und daher ohne Verkehrswert.

Gleichwohl wird räumliche Existenzsicherung grundrechtlich geschützt. Die Behörden, die für Bauleitplanung oder die Bewirtschaftung räumlicher Gemeinschaftsgüter zuständig sind, trifft die Leistungspflicht, das räumliche Existenzminimum für jeden Menschen sicherzustellen. Das BVerfG leitet in seinem Urteil zur Grundsicherung aus Art. 1 Abs. 1 und der Sozialstaatsklausel des Art. 20 Abs. 1 GG eine solche Leistungspflicht ab, nämlich das »Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums«:

»Der Staat muss die Menschenwürde auch positiv schützen ... Wenn einem

Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen« (BVerfG 9. 2. 2010, 1 BvL 1/09 = NZS 2010, 270–285 [274, Rn. 134]).

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums wird in der öffentlichen Diskussion – je nach politischer Einstellung – unterschiedlich bewertet (Schnath 2010: 297–298). Manche sehen darin eine verfassungsrechtliche Garantie individueller Teilhabe am Wohlfahrtsstaat, andere die Pforte zum arbeitslosen Mindesteinkommen. Manche sehen darin eine moralische Selbstverständlichkeit, andere eine Gefahr für die Wirtschaftsordnung. Wenige haben freilich erkannt, daß das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums mit dem grundrechtlichen Eigentumsschutz korreliert. Ein Teil des »Freiheitsraums im vermögensrechtlichen Bereich«, den Art. 14 Abs. 1 GG den vermögenden Mitgliedern der Eigentumsgesellschaft verbürgt, wird den armen Menschen durch das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zugesichert. Insoweit ist von der emanzipatorischen Freiheitssicherung der Menschenwürde zu sprechen.

Sozialgerechte Bodennutzung als Leistungspflicht

Für die Nutzungsplanung, den Schutz und die Pflege räumlicher Güter sind verschiedene staatliche und kommunale Behörden zuständig, insbesondere die Behörden der kommunalen Bauleitplanung und der Fachplanungen (Battis et al. 2007; Ernst et al. 2009; Hoppe et al. 2004) sowie Behörden der Verwaltung räumlicher Gemeinschaftsgüter (z.B. Straßen, Gewässer, Umwelt). Weshalb trifft gerade diese Behörden die Leistungspflicht zur räumlichen Existenzsicherung? Ihre Verantwortlichkeit ist in Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG begründet, denn zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde ist »alle staatliche Gewalt« verpflichtet. Das BVerfG spricht ganz allgemein vom »Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums« ohne Einschränkung auf die Anwendung des Sozialrechts. Daher müssen nicht nur die Entscheidungsträger der Sozialverwaltung, sondern auch andere Verwaltungsbehörden, denen soziale Zielstellungen anvertraut sind, ihr Handeln an dem neuen Grundrecht ausrichten. Behörden, die für kommunale Bauleitplanung, Fachplanungen oder räumliche Gemeinschaftsgüter zuständig sind, sind zur räumlichen Existenzsicherung verpflichtet, weil *nur* diese Behörden die räumliche Existenzsicherung gewährleisten können. Nur eine kommunale Planungsbehörde darf und kann einen Bebauungsplan aufstellen, der eine sozialgerechte Bodennutzung gewährleistet; eine Sozialbehörde darf und kann dies nicht.

Der gesetzgeberische Auftrag zur Gewährleistung einer dem Wohl der Allgemeinheit dienenden sozialgerechten Bodennutzung (§ 1 Abs. 5 BauGB) muß im

Einklang mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ausgelegt und angewendet werden. Sozialgerechte Bodennutzung wird durch Bauleitpläne und ihre bodenpolitische Umsetzung nur dann gewährleistet, wenn die planerischen Festsetzungen wirksam dazu beitragen, ein räumliches Existenzminimum auch für die am schlechtesten gestellten Bewohnerinnen und Bewohner der Gemeinde zu gewährleisten. Diese Leistungspflicht ist übrigens nicht neu. Bereits Art. 11 des UN Sozialpakts, dem die Bundesrepublik im Jahr 1973 beigetreten ist, gewährleistet ein Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensunterhalt, für den jeder Mitgliedstaat aufzukommen hat. Dazu gehört die staatliche Leistungsverantwortung, jedermann ein räumliches Existenzminimum zu gewährleisten (B. Davy 2009b: 241–242). Mehrere internationale Verträge haben das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensunterhalt konkretisiert, unter anderem zugunsten der Frauen, der Kinder oder Menschen mit Behinderungen (Nachweise auf der Website des UN Hochkommissars für Menschenrechte: www2.ohchr.org). Die Sicherung des angemessenen Lebensunterhalts wird in Deutschland insbesondere durch das Sozialrecht geregelt, freilich auch durch andere Vorschriften mit sozialpolitischer Zielsetzung. Der Auftrag des Gesetzgebers an die Planungsbehörden, eine sozialgerechte Bodennutzung zu gewährleisten (§ 1 Abs. 5 BauGB), ist eine solche Vorschrift. Soziale Teilhabe muß nicht nur durch Geldleistungen, sondern kann auch durch Gelegenheiten zur Nutzung räumlicher Güter gewährleistet werden: durch »ökologische Intervention« (Kaufmann 2002). Insoweit ein menschenwürdiges Existenzminimum durch Bereitstellung räumlicher Güter geleistet wird, verringert sich übrigens der – politisch oft umstrittene – Budgetaufwand für Geldzahlungen an arme Menschen. Zwischen monetärer und räumlicher Grundsicherung (und anderen, hier nicht erörterten Spielarten) besteht ein bewegliches System, in dem besondere Leistungen in dem einen Bereich die Mängel in einem anderen Bereich kompensieren. So sieht etwa § 22 SGB II kein Recht auf Leistungen für einen Hausgarten oder einen privaten Grillplatz vor; dieser Mangel wird in vielen Kommunen durch räumliche Gemeinschaftsgüter (z.B. öffentliche Parks, Gemeinschaftsgärten) ausgeglichen.

Das folgende Beispiel veranschaulicht die Konsequenzen eines Grundrechts auf räumliche Existenzsicherung für den Gemeingebrauch an öffentlichen Räumen: Bislang wurde die Ausgestaltung des Gemeingebrauchs an öffentlichen Plätzen, Straßen und Parkanlagen als Ermessensentscheidung angesehen. Gemeingebrauch wurde ursprünglich sogar als »blosse Reflexwirkung« (Jellinek 1919: 74), nicht als subjektives öffentliches Recht betrachtet. Mittlerweile ist der Gemeingebrauch als subjektives öffentliches Recht anerkannt (Papier 1977: 105–111), doch betonen gesetzliche Vorschriften die Widerrufbarkeit des Gemeingebrauchs (vgl. z.B. § 14 Abs. 1 Satz 2 Straßen- und WegeG NRW). In diesem Fall schützt Art. 14 Abs. 1 GG den Gemeingebrauch an Straßen nicht (BVerfG 10. 6. 2009, 1 BvR 198/08 = NVwZ 2009, 1426). Zudem wird die Allmendenutzung weniger durch die Logik des Gemeinschaftseigentums als durch das Ordnungsrecht geregelt, zunehmend auch mittels privater Sicherheitsdienste (Eick et al. 2007; Finger 2006; Finger & Müller 2004). Diese Sicht kann nicht aufrechterhalten werden, wenn Menschen auf den Zugang zu unentbehrlichen Bodennutzungen angewiesen sind und nicht auf anderem Wege – insbesondere durch monetäre Grundsicherung – unterstützt

werden. Die staatliche Leistungspflicht, das räumliche Existenzminimum hilfebedürftiger Menschen zu sichern, verknüpft den Gemeingebrauch und andere Rechte zur Nutzung räumlicher Gemeinschaftsgüter mit dem Grundrecht auf Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG): Um eine sozialgerechte Bodennutzung zu gewährleisten, dürfen die Planungsbehörden nicht darauf vertrauen, daß armen Menschen ihr Platz im öffentlichen Raum nach Publikumsgeschmack und Gefahrenabwehr durch die Polizei zugewiesen wird. Vielmehr muß die Kommune durch Bauleitplanung und ihre Umsetzung die materiellen Voraussetzungen dafür schaffen, die für ein Mindestmaß an Teilhabe jedes Menschen am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerläßlich sind. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verringert das Planungsermessen und die Gestaltungsfreiheit beim Gemeingebrauch an räumlichen Gemeinschaftsgütern zugunsten individueller Rechtspositionen.

Wollen die Behörden, die für räumliche Güter verantwortlich sind, ihre Pflicht zur räumlichen Existenzsicherung erfüllen, müssen sie zulässige Formen erarbeiten, um das räumliche Existenzminimum bereitzustellen. Eine naheliegende Form ist die Segregation des Angebots an räumlichen Gütern. Gewiß beinhaltet das räumliche Existenzminimum nicht die Teilhabe an allen räumlichen Gütern, die eine Stadt zu bieten hat. Qualitätsunterschiede zwischen Stadtquartieren sind auch nicht ungewöhnlich und werden durch Raumplanung oft erfolgreich genutzt, um Verdrängungseffekte einer *gentrification* zu vermeiden. Gleichwohl ist Segregation keine allgemeingültige Form räumlicher Existenzsicherung. Undenkbar wären etwa nur für Arme bereitgestellte Parks und Toiletten, Autobusse und Parkbänke. Umgekehrt wäre auch die Kennzeichnung einer Parkbank im Stadtzentrum mit der Aufschrift »Nicht für Hartz IV!« wegen der damit verbundenen Stigmatisierung menschenunwürdig und verfassungswidrig. Das eigentliche Umsetzungsproblem liegt aber in der »multiplen Exklusion« (U. Davy 2009: 149–150). Räumliche Güter werden durch unterschiedliche Rechtsträger und auf unterschiedliche Weise hergestellt. Soll »multiple Exklusion« vermieden werden, müssen die Träger der sozialen Sicherheit, die Planungsbehörden, die Bauämter und auch private Eigentümer verstärkt zusammenarbeiten. Die Leistungsverantwortung für räumliche Existenzsicherung verschiebt nicht nur die Gewichte innerhalb der planerischen Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB), sie verpflichtet zur grundrechtskonformen Ausgestaltung räumlicher Gemeinschaftsgüter. Öffentliche Räume sind eben auch Orte, an denen Arme selbstbestimmt und in Würde am gesellschaftlichen Leben teilhaben – nicht aufgrund unserer Großzügigkeit, sondern aufgrund ihres Grundrechts auf ein räumliches Existenzminimum. Dies zu gewährleisten ist das eigentliche Ziel der sozialgerechten Bodennutzung.

Dr. iur. Benjamin Davy ist Universitätsprofessor für Bodenpolitik, Bodenmanagement und kommunales Vermessungswesen an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und leitet das DFG-Projekt »Sozial-ökologische Bodenpolitik«.

Literatur

- Battis, U., M. Krautzberger & R.-P. Löhr. 2007. *Baugesetzbuch*. 10. Auflage. München: C. H. Beck.
- Bundesregierung. 2005. *Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht*. Bundestags-Drucksache 15/5015.
- Davy, B. 2009a. »Parzellen, Allmenden, Zwischenräume – Raumplanung durch Eigentumsgestaltung.« In: Christoph Bernhardt, Heiderose Kilper & Timothy Moss (Hrsg.). *Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung*. Frankfurt & New York: Campus: 293–329.
- Davy, B. 2009b. »The poor and the land: poverty, property, planning.« *Town Planning Review* 80 (3): 227–265.
- Davy, U. 2009. »Soziale Gleichheit – Voraussetzung oder Aufgabe der Verfassung?« In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 68: 122–176.
- de Soto, H. 2000. *The mystery of capital*. New York: Basic Books.
- Eick, V., J. Sambale & E. Töpfer (Hrsg.). 2007. *Kontrollierte Urbanität. Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik*. Bielefeld: transcript.
- Ernst, W., W. Zinkahn, W. Bielenberg & M. Krautzberger (Hrsg.). 2009. *Baugesetzbuch*. Loseblattsammlung, 92. Lieferung. München: C. H. Beck.
- Finger, T. & P. Müller. 2004. »Privates Hausrecht auf öffentlichen Straßen? Möglichkeiten und Grenzen des »Straßenpachtmodells«.« *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 23: 953–957.
- Finger, T. 2006. »Bettel- und Alkoholverbote im Spiegel der Rechtsprechung.« *Kommunaljurist* 2 (12): 441–445.
- Frick, J. R. & S. Grimm. 2009. *Wohnen in Deutschland nach dem Mauerfall: Eine Analyse für die Jahre 1990 bis 2008 auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)*. SOEPapers on Multidisciplinary Panel Data Research 236. Berlin: DIW.
- Hoppe, W., C. Bönker & S. Grotefels. 2004. *Öffentliches Baurecht*. 3. Auflage. München: C. H. Beck.
- Jellinek, G. 1919. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2. Auflage, Neudruck 1964. Aalen: Scientia.
- Kaufmann, F.-X. 2002. *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lampert, H. & Jörg A. 2007. *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 8. Auflage. Berlin u.a.: Springer.
- Leisering, L., P. Buhr & U. Traiser-Diop. 2006. *Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens*. Bielefeld: transcript.
- Münder, J. (Hrsg.). 2007. *Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende*. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Noll, H.-H. & S. Weick. 2009. »Wohnen in Deutschland: Teuer, komfortabel und meist zur Miete.« *ISI (Informationsdienst Soziale Indikatoren)* 41 (Januar): 1–7.
- Ostrom, E. & N. Dolšák (Hrsg.). 2003. *The commons in the new millennium*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Papier, H.-J. 1977. *Recht der öffentlichen Sachen*. Berlin – New York: Walter de Gruyter.
- Schnath, M. 2010. »Das neue Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.« *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 19 (6): 297–302.
- Statistisches Bundesamt, Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen & Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.). 2008. *Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Statistisches Bundesamt. 2009. *Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2008*. Fachserie 3, Reihe 5.1. Wiesbaden: Destatis.
- Voigtländer, M. 2009. »Why is the German homeownership rate so low?« *Housing Studies* 24 (3): 355–372.