

Baufreiheit und Bauordnung

Von Hans Schwenkel

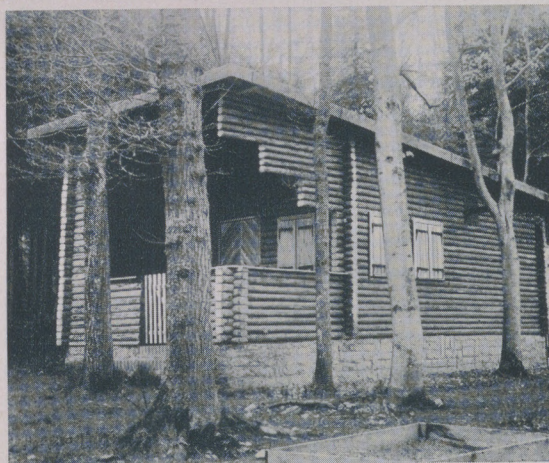
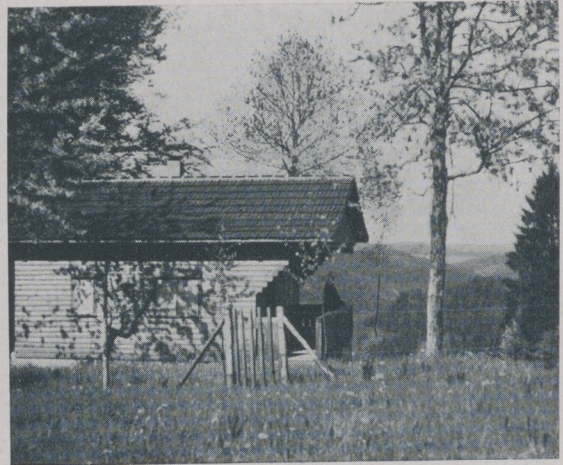
Unter dieser Überschrift hat Erwin Fischer in der Stuttgarter Zeitung einen Artikel gebracht, der Fragen berührt, die auch für den Heimatschutz sehr wichtig sind, und Ordnungen zu lockern beabsichtigt, die der Heimatschutz bisher als fest angesehen hat. Sie lassen sich hoffentlich nicht erschüttern.

Der Artikel bejaht in der Einleitung die Notwendigkeit eines einheitlichen Boden- und Baurechts für das Bundesgebiet. In der Tat ist ja die Bodenspekulation mit Bauplätzen und die enorme Steigerung des Bodenpreises beim Übergang vom landwirtschaftlich genutzten Grundstück zum Bauplatz eine der Hauptschwierigkeiten für die Ortsbauplanung und Ortserweiterung. Schon hier kündigt sich ein Widerspruch an, in dem Fischer sich befindet. Baufreiheit wünscht er anscheinend in erster Linie für den Architekten, nicht für den Grundeigentümer. Er fordert Bauliberalismus und verteidigt das Eigenrecht, aber wünscht offenbar im Bodenrecht eine gesetzliche Beschränkung des Privateigentums.

Aus seiner Gesamteinstellung zu Behörden und Gesetzen heraus glaubt Fischer folgende Forderungen an die geltende Bauordnung und andere Gesetze stellen zu sollen.

1. Die 1936 erschienene Verordnung über Baugestaltung, die von baulichen Anlagen und Änderungen verlangt, daß sie „Ausdruck anständiger Baugesinnung“ sind und „sich der Umgebung einwandfrei einfügen“, müsse als typisch nationalsozialistisch aufgehoben und die liberalistischen Baubestimmungen von früher müßten wiederhergestellt werden. Nach der alten Fassung der Bauordnung sei die Ablehnung eines Baugesuches nach Art. 98 der Bauordnung nicht so in das Belieben der amtlichen Stellen gelegt gewesen wie seit der Verordnung über Baugestaltung, die jedes Verbot rechtfertigt und begrifflich unklar sei.
2. Ebenso müsse der schon 1933 in die Württ. Bauordnung eingefügte Artikel 1 a fallen, der festlegt, daß außerhalb des Ortsbauplangebiets oder – wo ein Ortsbauplan nicht besteht – außerhalb eines geschlossenen Wohnbezirks im allgemeinen nicht gebaut werden darf.
3. Es dürfe nicht dem Ermessen der Behörden überlassen bleiben, ob ein baupolizeiwidriger Bau wieder abgetragen werden müsse. Es seien dabei auch die privaten Interessen zu wahren, wie das früher der Fall gewesen sei.

Fischer behauptet, diese Bestimmungen widersprechen dem Grundgesetz, dessen Art. 2 das Persönlichkeitsrecht statuiert. Die Baubeschränkung widerspreche dem Grundsatz der Baufreiheit von heute und dem Art. 14 des Grundgesetzes über die Eigentumsgarantie. Ob gebaut werden dürfe, hänge nur von der sozialen Bindung des Eigentums ab (der entsprechende Artikel wird nicht zitiert), wie gebaut werden dürfe, ergebe sich aus den Schranken des Persönlichkeitsrechts (Rechte anderer). Die Persönlichkeitsrechte begrenzen sich gegenseitig „wie die Bienenwaben“. Nach den allgemeinen Betrachtungen über den Baustil ist Fischer, der Ortega y Gasset zitiert, der Auffassung, daß der einheitliche Baustil vergangener Zeiten „Kollektivismus“ und Ausdruck „der Seelenzustände und Absichten einer Gemeinschaft“ sei. Indessen haben die großen Baustile bei allen Völkern das Dorf, das Wohnhaus, ja oft sogar die Dorfkirche fast ganz unberührt gelassen und nur größere öffentliche Bauten und die Städte (bis zu gewissem Grad) erfaßt. Es gehen also hier zweifellos zu allen Zeiten mehrere Ströme nebeneinander her. Richtig aber ist, daß früher das erreicht war, was heute fehlt (als Folge des Individualismus), nämlich die Unterordnung des Einzelnen unter die Gemeinschaft, unter das Überkommene und Übliche. Unsere Dorfbilder sind sich seit ihrer Entstehung, ebenso wie die in den Apenninen oder in Spanien, gleichgeblieben und haben ihre wundervolle Einheitlichkeit oft bis heute bewahrt. Erst jetzt dringt eine farblose, technisch-internationale Bauweise langsam selbst in die abgelegensten Gebiete ein. Die mittelalterlichen Städte sind übrigens, da sie ja gegründet und nicht einfach nach dem „Gesetz der Bienenwaben“ entstanden sind, nach sehr genauen Bauplänen und Bauvorschriften errichtet worden. Auch darf man nicht vergessen, daß das Handwerk in den Zünften weit straffer organisiert und traditionsgebundener war, als wir annehmen. Dort lag vielfach die Führung. Da das aber heute alles fehlt und unsere durch Schulen gegangene Bevölkerung sich wesentlich eigenwilliger gebärdet, sind staatliche und städtische Stellen notwendig, die zwischen den öffentlichen und privaten Interessen den Ausgleich suchen, und zwar eben auf Grund einer anständigen Gesinnung unter Eindämmung der persönlichen Willkür. Es



Sechs Beispiele aus der Zeit des Bauliberalismus: Wochenendhäuser übelster Gestaltung an landschaftlich zum Teil hervorragenden Plätzen, die der Allgemeinheit entzogen sind. Oft kommen noch die denkbar häßlichsten Zäune hinzu.



Selbst ein Schafstall
wurde früher
so anständig gestaltet und
in die Landschaft
eingefügt.
Das war „anständige
Baugesinnung“

kann uns wirklich nicht rühren, wenn der zwar begabte, aber überspannte und exzentrische Corbusier, der selbst in einem alten Barockschlößchen wohnt, einen Prozeß gewinnt. Ein Gericht kann nur nach geltenden Gesetzen, schwerlich nach sachlicher Richtigkeit oder baukünstlerischen Gesichtspunkten entscheiden. Dafür ist es weder zuständig noch sachverständig.

Wenn übrigens alle Architekten und Baumeister wirkliche Baukünstler mit einem „einheitlichen Seelenzustand“ wären, dann freilich könnten viele Bestimmungen entbehrte werden. Aber dieser Zustand wird nie mehr erreicht werden. Die Entwicklung wird mehr und mehr auf eine Zweckmäßigkeit und Sachlichkeit abzielen, die übrigens auch schon früher den Hausbau bestimmt hat. Der „Stil“ mit seinen schmückenden Formen wird auch von repräsentativen Bauten abfallen. Die Bautechnik hat in Brücken, Kraftwerken, Staudämmen und Fabriken gute, international gültige oder brauchbare Formen entwickelt. Eisen, Beton und Glas schließen neue Möglichkeiten in sich. Aber handelt es sich dabei wirklich um Stil? Der Heimatschutz wünscht, daß es auch fernerhin noch „Hauslandschaften“ gibt und daß das Wohnhaus als Burg der Familie, daß Kirche, Rathaus, Schulen, Gemeinschaftshäuser und Gaststätten nicht das Gesicht von technischen Bauten annehmen, sondern unserer Überlieferung, unserem Volkstum, unseren Lebensgewohnheiten und unserem Klima Rechnung tragen. Ist es nicht ein schlagender Beweis für die Richtigkeit unserer Forderung, daß die beiden Corbusier-Häuser am Weißenhof bis

jetzt die höchsten Reparaturkosten verursacht haben und daß man Häuser derselben Siedlung und „Terrassenkrankenhäuser“ ohne Dach nachträglich mit Dächern versehen muß?

Würde man dem von Fischer gewünschten Bauliberalismus stattgeben, so würde das bedeuten, daß schließlich jeder bauen könnte wo und wie er will.

Es ist eine der größten Wohltaten für die Allgemeinheit und – wegen der Anliegerkosten – für die Gemeinden, daß außerhalb Etters keine Baugebiete sind (von landwirtschaftlichen und gärtnerischen Anwesen abgesehen) und gegebenenfalls Befreiungen von Art. 1a der Bauordnung vom Regierungspräsidenten erteilt werden müssen, nachdem die Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege gehört worden ist. Die Landschaft gehört zu allererst der Allgemeinheit und muß entschieden vor der Verbauung geschützt werden. Die Kraftfahrzeuge ermöglichen es ja, daß man 50 km entfernt von seiner Arbeitsstätte wohnt. Das würde ohne Art. 1a der Bauordnung zu Wohnhausbauten an den schönsten Plätzen führen. Straßenbauten, Drahtleitungen und Wasserleitungen folgen nach. Das Abwasser und die Abfälle bleiben in der Landschaft. Noch viel bedenklicher sind die Wochenendhäuser in offener Landschaft, auf Heiden und Schafweiden, mitten in den wichtigsten Erholungs- und Wandergebieten. Trotz der bestehenden Gesetze ist ihrer nicht Herr zu werden. Nur durch Abbruch unerlaubt erstellter Häuser kann man abschrecken. In Obstgärten, Gärten und Weinbergen wird man – anständige Baugesinnung

So baute man
vor den Baugesetzen,
als es noch
Tradition gab

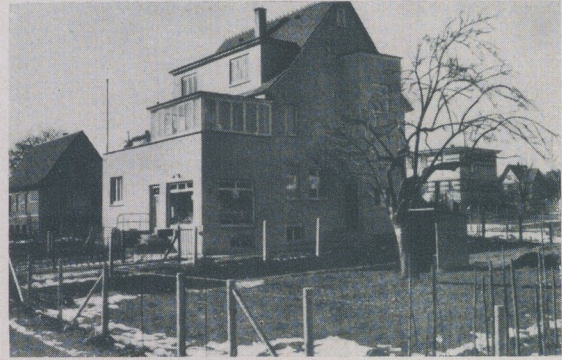


vorausgesetzt – meist dem Bau eines kleinen Wochenendhauses in der Art alter Weinberghäuser zustimmen. Oder will man etwa den Behelfsbauten mit Blechplakaten oder dem übelsten Kitsch das Wort reden? Ohne die von Fischer beanstandeten Bestimmungen ist auf diesem Gebiet überhaupt nichts mehr zu erreichen. Wir bekämen dann ein völliges Chaos rings um die Siedlungen und schließlich eine allgemeine Bewohnung der Landschaft, die unser Volk doch zur Erholung so nötig hat wie das tägliche Brot. Bei der Baugestaltung muß aber ganz allgemein, wie es Art. 98 der Bauordnung tut, verlangt werden, daß sich Bauten „in das Orts- oder Landschaftsbild“ und in ihre Umgebung einfügen. Gibt es nicht Architekten genug, die so selbstherrlich sind, daß sie ihre Produkte für die besten der Welt halten, gegenüber denen es Nachbargebäude oder auch Rücksicht auf die Landschaft gar nicht geben kann. Wir sind heute weit davon entfernt, nur „landschaftlich hervorragende Gegenden“ zu schützen oder nur „eigenartige Straßen-, Orts- oder Landschaftsbilder“, vielmehr soll der gesamte Lebensraum unseres Volkes ein anständiges Gesicht haben; denn darin lebt die besitzlose Masse. Oder soll man etwa außerhalb bestimmter geschützter Gebiete dem Bauen Narrenfreiheit geben für Stümper, Gewissenlose und für überspannte Individualisten? Vielfach sind unter den Bauherren, die in die offene Landschaft bauen wollen, auch ausgesprochen asoziale Elemente zu finden. Daß unsere heutigen Baugesetze dem Grundgesetz widersprechen, hat Fischer nur behauptet, aber nicht

bewiesen. Jedenfalls muß auch Absatz 2 in Artikel 14 des Grundgesetzes beachtet werden: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen“.

Ein maßgebender Sachkenner hat zu dieser Frage wie folgt Stellung genommen:

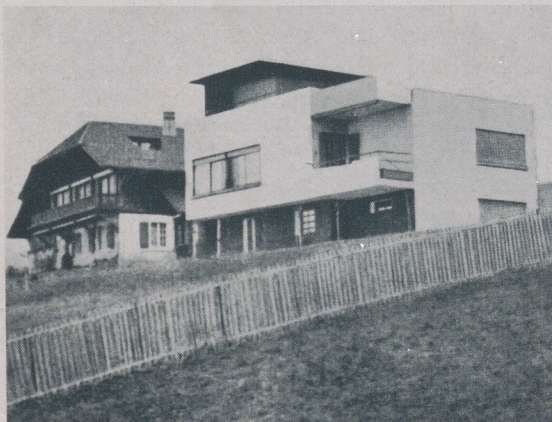
„Vom rechtlichen Standpunkt – und nur von diesem aus wird nachfolgend Stellung genommen – wäre auf den obenbezeichneten Artikel folgendes zu entgegnen: Nach Auffassung des Verfassers des Zeitungsartikels bestehen erhebliche Bedenken, ob das im Jahr 1933 erlassene Änderungsgesetz zur württembergischen Bauordnung und die Verordnung des ehemaligen Reichsarbeitsministers über Baugestaltung vom 10. 11. 1936 (RGBl. I S. 938) mit dem Grundgesetz, und zwar namentlich der Vorschrift des Art. 2 (Allg. Persönlichkeitsrecht), vereinbar seien. Die Ausführungen des Verfassers fußen offensichtlich auf Gedankengängen, wie sie ähnlich in einem Aufsatz von Büning in der Zeitschrift „Neue Bauwelt“ 1951 S. 67 und in der Abhandlung von Prof. Grewe-Freiburg „Außenwerbung als Recht und Verpflichtung der Wirtschaft“ in Heft 4 und 5/1951 der Zeitschrift „Der Markenartikel“ zum Ausdruck gelangt sind. Grewe insbesondere erblickt in den Vorschriften des Grundgesetzes über das Persönlichkeitsrecht (Art. 2) die bewußte Rückkehr zum alten Polizeibegriff liberalistischer Prägung, wie er im Anschluß an die bekannte Definition des Preuß. allgemeinen Landrechts von 1794 „über das Amt der Polizei“ im 19. Jahrhundert von Wissenschaft und Rechtsprechung entwickelt worden ist.



Solche Gebilde brachte der Bauliberalismus vor 1933 hervor. Wünschen die Architekten etwa, daß solche Pfuscharbeit wieder zugelassen wird?

„Nicht nur für den Bereich des Polizeirechts, sondern weit darüber hinaus für das Gesamtgebiet der Staatsverwaltung“ gelte „in aller Regel das Prinzip, daß staatlicher Zwang auf die Gefahrenabwehr beschränkt bleiben muß und nicht auf die sog. Wohlfahrtspflege, das heißt auf die Bevormundung des Einzelnen durch Durchsetzung positiver Werte ausgedehnt werden darf“. Die Worte „verfassungsmäßige Ordnung“ des Art. 2 Abs. 1 GG werden dementsprechend dahin ausgelegt, daß darunter „alle Grundsätze und Normen zu verstehen seien, die für den Aufbau und Inhalt der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gesamtordnung der Bundesrepublik von fundamentaler Bedeutung sind, gleichviel, ob sie sich im GG finden oder ob sie durch langüberliefertes Herkommen oder durch allgemein anerkannte staats- und sozialetische Prinzipien konstituiert sind. Die Einbeziehung der Gesamtheit der verfassungsgemäß erlassenen Gesetze in den Begriff „verfassungsmäßige Ordnung“ wird abgelehnt. Gerade diese Einbeziehung aber wird von

maßgebenden Kommentaren zum GG vertreten. So besonders von Prof. Dr. Mangoldt in seinem Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Mangoldt war Vorsitzender des „Ausschusses für Grundsatzfragen“ des zur Erlassung des Grundgesetzes berufenen Parlamentarischen Rates und insofern an der Formulierung der Grundrechte an hervorragender Stelle beteiligt. Der gleichen Meinung ist der Bonner Kommentar zum GG. Unter „verfassungsmäßiger Ordnung“ soll die dem Wechsel der Zeit unterworfenen, jeweils gültige Rechtsordnung des Gemeinwesens zu verstehen sein. Diese Auffassung wird somit von berufener Seite vertreten. Es besteht kein Grund, über diese autoritativen Meinungsäußerungen hinwegzugehen und im Gegensatz zu ihnen aus Art. 2 GG Gründe gegen die Gültigkeit der neueren, die Baufreiheit einschränkenden Regelungen zu entnehmen. Daß auch aus sonstigen Rechtsgründen die Gültigkeit der Baugestaltungsverordnung nicht angefochten werden kann, hat Oberregierungsrat Dr. Zinkahn, Bonn, in seinem Aufsatz über „Verunstaltungsrecht und Außenwerbung“ (Deutsches VerwBl. 1951 S. 368 ff.) überzeugend dargetan. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat denn auch auf der ganzen Linie festgestellt, daß die Baugestaltungsverordnung auch heute noch geltendes Recht sei. (Vgl. Entscheidungen des Landesverwaltungsgerichts Aachen vom 18. 2. 1949 A 194/28; des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 4. 10. 1949 I 661/49, des Landesverwaltungsgerichts Minden vom 14. 3. 1950 I 545/49 sowie des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 4. 7. 1950 I 44/50). Ferner hat der Verwaltungsgerichtshof Freiburg im Urteil vom 31. 3. 1951 AZ 23/51 (Deutsches VerwBl. S. 88 ff.) die Weitergeltung des Gesetzes über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. 7. 1934 und der Verordnung



Dieser moderne Architekt brauchte auf die Umgebung keine Rücksicht zu nehmen.



So etwa sehen die Ränder all unserer wachsenden Städte und Industriedörfer aus.
Soll es noch schlimmer kommen?

über die Regelung der Bebauung vom 15. 2. 1936 festgestellt.

Es ist wenig wahrscheinlich, daß die Rechtsprechung in Zukunft andere Wege gehen wird.

Wir leben in einem überbevölkerten, in höchstem Maße nicht-autarken Industriestaat. Daraus ergeben sich Aufgaben für die öffentliche Verwaltung, von deren sachgemäßer Erfüllung Leben und Wohlbefinden der Gesamtheit schlechthin abhängig sind. Es ist richtig, daß das Grundgesetz darauf verzichtet hat, aus dieser Situation die notwendigen Folgerungen zu ziehen und die wegweisenden Richtlinien für die Erfüllung dieser Aufgaben aufzustellen. Da diese ohne vorausschauende und umfassende Planung und ohne zupackende Initiative der öffentlichen Verwaltung nicht zu lösen sind, hätte es einer entsprechenden Zuteilung von Befugnissen und Eingriffsmöglichkeiten an die Verwaltungsbehörden bedurft. Das Grundgesetz hat sichtlich unter dem Eindruck des Gewaltmißbrauchs des vergangenen Regierungssystems davon Abstand genommen und die Verwaltung überdies durch ein dichtes Netz gerichtlicher Kontrollen in ihrer Tätigkeit behindert. Darüber darf aber nicht übersehen werden, daß das Grundgesetz andererseits auch Bestimmungen enthält, die als Grundlage für die Erfüllung der herandrängenden sozialen Aufgaben ausgewertet werden können. Hierher zählen z. B. die Vorschrift des Art. 20 Abs. 1 GG, die durch Art. 79

zu einem Eckpfeiler des Staatsaufbaus erklärt worden ist, ferner die Bestimmung über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Art. 14 Abs. 2. Es darf auch nicht übersehen werden, daß das Grundgesetz – anders, als es nach seiner Sprechweise da und dort den Anschein hat – keine endgültige Verfassung darstellt, sondern, wie die Präambel aussagt, beschlossen worden ist, „um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“. So wird verständlich, daß es weniger der Zukunft des deutschen Volkes die Wege weist als „von der Reaktion auf die unmittelbare Vergangenheit“ lebt (vgl. Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem S. 85). Gerade angesichts dieses Mangels aber, der mehr und mehr zu Bewußtsein kommt, darf mit Bestimmtheit angenommen werden, daß die wenigen zukunftsweisenden Vorschriften des Grundgesetzes zum Ausgangspunkt dienen werden für eine Gesetzgebung und Rechtsprechung, die die Zeichen der Zeit versteht und ohne Preisgabe der rechtsstaatlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens die öffentliche Verwaltung zu zeitgemäßer, d. h. in allen Stücken gemeinschaftsbezogener Aufgabenerfüllung instandsetzt. Die Zukunft wird aus dem Zwang der Verhältnisse heraus nicht dem liberalistischen Staat des „laissez aller, laissez faire“, sondern dem den Gesamtbereich des Gemeinschaftslebens ordnenden Sozialstaat gehören.“