

Aedificare(et)Lex - mundus Helmut Bröll sub lumine legis Romanae et ex parte opinionum Romanorum.

Bau(und)Recht - die Welt von Helmut Bröll im Lichte römischen Rechts und aus Sicht römischer Denker

Dr. Franz Dirnberger

Dilecti hospites, magnae voluptatis est me hic vos recipere et singularem personam vale dicere. Carissime Helmut Bröll, hodie convenimus ut tributa tibi ac tuis officiis solvamus ac gratias tibi dicamus pro omnibus quae his proximis annis, etiam decenniis, recensitis.

Wenn ich in Ihre etwas überraschten Mienen blicke, bin ich jetzt doch ein wenig verunsichert. Man hat mir gesagt, dass nicht nur Helmut Bröll, sondern alle Anwesenden fließend Latein sprechen und deshalb die ganze Veranstaltung heute Abend auf Lateinisch ablaufen soll. Nein? Na gut. Ich habe zwar mehrere Wochen damit zugebracht, mein Statement in grammatikalisch perfektes Latein zu transferieren, aber wenn Sie meinen, muss es auch auf Deutsch gehen. Klingt halt nicht ganz so gelehrt...

Spaß beiseite. Ich habe mich sehr darüber gefreut, als ich gefragt wurde, ob ich zum heutigen Anlass ein paar Worte zu und über Helmut Bröll sagen darf. Er hat mich – was vielleicht nicht alle in diesem Raum wissen – fast mein ganzes berufliches Leben begleitet. Er war 1990 mein erster Chef in der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern als Leiter des Sachgebiets „Bauplanungsrecht“, er hat als Geschäftsführer der Bayerischen Landessiedlung Bauprojekte verantwortet, die ich am Landratsamt und bei der Stadt Pfaffenhofen mitbetreuen durfte. Er hat als Counsellor die Gründung der Kommunalwerkstatt des Bayerischen Gemeindetags, unserer FortbildungsGmbH, begleitet, deren erster Geschäftsführer ich war und er hat mir dabei unfassbar wichtige Impulse gegeben. Und er hat über viele Jahre hinweg mit mir intensiv auch bei der Akademie Ländlicher Raum zusammengearbeitet. 2013 haben wir gemeinsam mit Prof. Christian Schiebel ein Buch mit dem Titel Energiewende und Baurecht geschrieben, übrigens ein Thema, das heute immer noch ziemlich aktuell zu sein scheint. (Wäre Zeit für eine zweite Auflage...).

Das gemeinsame Band war also immer das Baurecht. Und so wird es nicht überraschen, dass ich an dieser Stelle zwei der Leidenschaften von Helmut Bröll miteinander verbinde, die ein wenig auch meine Passion waren und sind: die Antike und hier vor allem die römische Kultur und das öffentliche Baurecht.

Ich bitte übrigens die nachfolgenden Ausführungen weniger als wissenschaftlichen Vortrag zu verstehen, sondern als manchmal auch nicht ganz ernst gemeinte Hommage an Helmut Bröll, der beides liebt: Städtebaurecht und das alte Rom!

Römisches Städtebaurecht darf man sich jetzt wirklich nicht so vorstellen wie das Baugesetzbuch. Städtebau verlief in antiker Zeit zwar nicht völlig regellos, aber auf ein geschriebenes oder sogar kodifiziertes Bauplanungsrecht konnten die Römer nicht zurückgreifen.

Gleichwohl gab es zumindest im Ansatz ein Verfahren, wie vor allem neue Siedlungen und neue Städte anzulegen waren. Das kam im alten Rom nicht selten vor und zwar vor allem deshalb, weil die Römer in den von ihnen eroberten Gebieten meist keine oder nur sehr rudimentäre Stadtstrukturen vorfanden, diese aber aus zwei Gründen wollten und brauchten. Zum einen wollte man als Römer (oder Römerin) auf gewohnte Annehmlichkeiten einer Stadt auch in den annektierten Gebieten nicht verzichten und zum anderen sollte den

vermeintlichen Barbaren die Überlegenheit Roms auch durch einen modernen Städtebau vorgezeigt und die Ortsansässigen gleichsam in die römische Kultur integriert werden.

Tacitus beschreibt dies in seinem Werk „Agricola“ so: „Namque ut homines dispersi ac rudes eoque in bella faciles quieti et otio per voluptates adsuescerent, hortari privatim, adiuuare publice, ut templa fora domos extruerent.“

„Um nämlich die Menschen, die verstreut und roh und daher leicht zum Kriege geneigt sind, an Ruhe und Muße durch Lustbarkeiten zu gewöhnen, ermutigte er sie persönlich zum Bau von Tempeln, Foren und Häusern und unterstützte sie dabei auf öffentlichem Weg.“

Wenn man so will eine Art von Einheimischenmodell im alten Rom. Europarechtliche echtliche Probleme mit Einheimischenmodellen, wie wir sie leider heutzutage haben, waren damals noch gänzlich unbekannt. Brüssel konnte sich da – Gott sei Dank – auch deswegen noch nicht einmischen, weil die erste urkundliche Erwähnung dieser Stadt erst im Jahre 996 nach Christus stattfand.

Zuzugeben ist, dass diese Motivation – nämlich besiegte Völker mehr oder weniger zu assimilieren – glücklicherweise nicht mehr mit heutigen Politikstrategien übereinstimmt. Allerdings bringt mich dieser Gedanke zu dem eigentlichen Anlass der heutigen Veranstaltung, nämlich der Verabschiedung von Helmut Bröll als stellvertretendem Vorsitzenden und Schatzmeister des Förderkreises für den Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München. Bei der TUM gibt es ja für alles englische Entsprechungen, viel würdiger wäre aber wieder die lateinische Begrifflichkeit: Cathedra Terrae Reorganisationis et Ruris Progressionis. Chair of Land Management klingt dagegen reichlich profan.

Lieber Helmut Bröll, Sie waren – wie gesagt – lange Jahre Schatzmeister und Vize des Förderkreises und haben in dieser Funktion den Lehrstuhl selbst und vor allem auch die Münchner Tage der Bodenordnung unterstützt. Darüber hinaus haben Sie gerade international enorm viele Maßnahmen durch eine Förderung nicht nur begleitet, sondern erst ermöglicht. Das reicht von Stipendien für ausländische Studierende und Gastwissenschaftler über Stipendien für wissenschaftliche Arbeiten bis hin zu Forschungsaufenthalten, Symposien und Kolloquien des Lehrstuhls im In- und Ausland. Beispielhaft seien die Summerschools und der Masterstudiengang Land Management genannt. Es sind glücklicherweise zwar nicht die gleichen Methoden, die die Römer bei ihren Landnahmen benutzten, aber in gewisser Weise sind die verfolgten Ziele doch ähnlich: Der Versuch, die für eine nachhaltige, den Menschen dienende Land- und Dorfentwicklung notwendigen Kompetenzen über die nationalen Grenzen hinaus zu vermitteln und zum Einsatz zu bringen.

Zurück zum eigentlichen Thema: Wie schon erwähnt haben das Verfahren und die Inhalte moderner Bauleitplanung im alten Rom nicht existiert. Aber es gab doch eine Art von Übereinkunft, eine festgelegte Abfolge von Verfahrensschritten, die in gewisser Weise auch im heutigen BauGB eine Parallele finden.

Jede Bauleitplanung beginnt gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB mit dem Aufstellungsbeschluss. An ihn sind keine besonderen Anforderungen zu stellen. Freilich wird er erkennen lassen müssen, auf welches Gebiet sich die in Gang gesetzte Planung richten will.

Auch das römische Recht kennt eine ähnliche Form des Beginns der Neugründung einer Stadt, nämlich die sog. Inauguratio. Dadurch wurde der richtige Standort für das – lassen Sie mich es modern ausdrücken – neue Baugebiet bestimmt. Dies geschah – wie der Name schon sagt - durch die Deutung von Vorzeichen über eine Eingeweideschau. Bei diesem Verfahren betrachtete der Hieroskop die Eingeweide eines Opfertiers, insbesondere die

Leber, und vermochte so vorherzusagen, ob – jetzt ganz konkret bei der Stadtgründung – der Standort geeignet war oder eben nicht. Einzelheiten tun insoweit nichts zur Sache. Letztlich haben aber Aufstellungsbeschluss und Inauguratio den gleichen Sinn, nämlich die Festlegung des zu überplanenden Gebiets. Und man behauptet ja sogar heute immer wieder, dass gemeindliche Planungen gleichsam aus dem Bauch heraus erfolgen würden. Auch das eine ganz erstaunliche Parallele zum römischen Recht.

Als nächsten Planungsschritt sieht das BauGB die Erarbeitung eines Entwurfs vor, der dann in die vorgezogene und in die förmliche Träger- und Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben wird. Das regeln - neuerdings extrem kompliziert - die §§ 3 und 4 BauGB. Kein anständiger Römer hätte mit der Komplexheit dieser Vorschriften etwas anzufangen gewusst, was übrigens auch wieder die Unterlegenheit unserer jetzigen Zivilisation gegenüber der römischen beweist, jedenfalls was den Umfang der Bürokratie betrifft. Oder wie ein Sprichwort sagt: „Pessima tempora plurimae leges.“ In den schlechtesten Zeiten gibt es die meisten Gesetze. Das war jetzt keine Anmerkung zur Ampelkoalition!

Rom kam mit einer wesentlich einfacheren Vorgehensweise aus, nämlich der Limitatio. Das hat natürlich damit zu tun, dass römische Städte - vor allem die neuen – relativ einfach strukturiert waren. Sie waren rechteckig. Kreuzförmig verliefen zwei Straßen durch die Stadt, nämlich die meist in West-Ost-Richtung führende (Haupt-)Achse namens Decumanus (maximus) und die im rechten Winkel dazu führende (Haupt-)Achse namens Cardo (maximus). An diese wurden dann Nebenachsen angelegt, aus denen sich ein Rechtecksgitter und damit eine Parzellierung der Siedlungsanlage ergab. In der Mitte der Stadt, also am Kreuzungspunkt der beiden Hauptachsen lag das Forum, mithin der Markt- und Gerichtsplatz, darum herum befanden sich Tempel und andere öffentliche Gebäude.

Um eine solche Stadt zu planen, braucht es weniger Kreativität als ein gutes Vermessungswesen. Und hier kommt die eben erwähnte Limitatio ins Spiel. Sie ist nichts anderes als eine kultische Handlung, bei der die Hauptachsen einer zu gründenden Siedlung festgelegt wurden. Die Planung bestand also im Grunde aus einer religiös aufgeladenen Vermessung. Nur nebenbei: Dass auch in der Gegenwart die Vermessung mit mythischen Ritualen verbunden sein kann, beweist ein Blick auf das Siebenergeheimnis der bayerischen Feldgeschworenen.

Die Funktion der Vermessung bei der römischen Baugebietsausweisung verlieh der Geodäsie bei der Städteplanung eine wesentlich wichtigere Rolle als dies heutzutage der Fall ist. Während nach geltendem Baurecht die Umlegung der Bauleitplanung nachfolgt und oft mit den Widrigkeiten der Festsetzungen im Bebauungsplan zu kämpfen hat, war es im alten Rom genau umgekehrt. Die Vermessung, die Limitatio, bestimmte die Planung, das Baugebiet.

Und was für ein Vorteil für die Umsetzung! Dadurch, dass alle Parzellen Rechteckform besaßen, war die Planung der zu errichtenden Gebäude weitestgehend vereinheitlicht. Während heute Bauherren danach streben, so individuell wie möglich zu bauen - jeder braucht eine andere Dachform, Fassadengestaltung etc., sonst würde man sich ja vom Nachbarn nicht hinreichend abheben –, war damals im Grunde alles einheitlich. Dies galt nicht nur für die Wohnhäuser der Patrizier, die wir heute z. B. in Pompeji fast unverseht bewundern können, sondern auch für die Mietskasernen, den sog. insulae, die nach einheitlichem Muster, heute würde man sagen in Systembauweise errichtet wurden. Das ging schnell, war preiswert und effektiv. Nicht wenige sehen heute eine Lösung für den Wohnungsbau in dieser Vorgehensweise, meist ohne allerdings das antike Vorbild zu zitieren.,

Schlusspunkt der Planung war auch im römischen Zeitalter ein Akt, der die Festlegungen verbindlich machte. Heute würde man beim Bebauungsplan Satzungsbeschluss sagen, damals hieß es Consecratio. Die Consecratio war ein Rechtsakt, bei welchem eine Sache als sacrum erklärt, damit dem menschlichen Bereich entzogen und in die Welt der Götter erhoben wurde. Das konnte bei einzelnen Gegenständen geschehen, aber auch bei immateriellen Dingen und eben auch bei der Neugründung einer Stadt, einem neuen Baugebiet sozusagen, und den entsprechenden Festlegungen. Für den Vollzug dürfte dies den unabwiesbaren Vorteil gehabt haben, dass sich ein Verstoß gegen die planerischen Festsetzungen nicht nur gegen staatliches Recht richtete, sondern auch gegen die Götter. Ein Frevel also, den sich Grundstückseigentümer und Bauherren der Antike nur ungern zu Schulden kommen lassen wollten. Verglichen mit dem Instrumentarium, das einer heutigen Bauaufsichtsbehörde zur Verfügung steht, ein mit Sicherheit deutlich schärferes Sanktionsspektrum. Und gerichtliche Normenkontrollen gegen göttliche Entscheidungen waren von vornherein undenkbar.

Lieber Herr Dr. Bröll, vieles am öffentlichen Baurecht im alten Rom ist noch völlig unbekannt, terra incognita also, das nur darauf wartet, von einem forschenden Geist intensiv untersucht zu werden. Martial sagt „Bonus vir semper tiro.“ Ein guter Mensch ist immer ein Anfänger. Wenn Sie jetzt hier ihr Amt aufgeben, mag für Sie Zeit dafür bleiben, die lateinischen Quellen intensiv darauf zu prüfen, ob es vor 2.000 Jahren vielleicht Parallelen auch zu weiteren baurechtlichen Werkzeugen der neuzeitlichen Bauleitplanung gab. Ich denke da an Dinge wie die strategische artenschutzrechtliche Prüfung, die Umweltverträglichkeitsprüfung oder wie immissionsschutzrechtliche Gutachten. Ich gehe allerdings fast davon aus, dass es den Verantwortlichen in Rom seinerzeit gelungen ist, ihre herausragenden und bewunderungswürdigen baukünstlerischen Leistungen zu vollbringen, ohne auf solche Instrumente zurückgreifen zu müssen.

Was bleibt mir noch übrig? Lieber Helmut Bröll, Sie haben in Ihrem Leben schon viele und schwierige Aufgaben gemeistert. Cicero hat dazu einmal ein im alten Rom offenbar wohlbekanntes Sprichwort zitiert: „Iucundi acti labores.“ Also etwas frei übersetzt. Angenehm wird die Arbeit erst, wenn man sie hinter sich gebracht hat. Und auch Horaz weiß: „Beatus ille, qui procul negotiis.“ Ich wünsche Ihnen noch viele schöne Jahre, die allerdings nicht nur von Arbeit erfüllt sein sollen und werden. „Dum loquimur, fugerit invida aetas: carpe diem quam minimum credula postero.“ Genieße den Tag! Vertraue nicht auf den nächsten.

Ein letzter Spruch von Cicero und zwar gleich in der übersetzten Version: „Ein kluger Mensch wird genau bemerken, wie lange seine Unterhaltung dem anderen Vergnügen macht; und so wie er nicht ohne eine vernünftige Ursache angefangen hat zu reden, so wird er auch das Ziel wissen, wo er aufhören soll.“ Und das mache ich jetzt. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!