



## Was tun gegen die Wohnungsnot?

### Rechtliche Instrumente und ihre Vereinbarkeit mit dem Eigentumsgrundrecht

*Foroud Shirvani*

- › Durch das Vorkaufsrecht können Kommunen die Schaffung bezahlbaren Wohnraums fördern. Eine allgemeine Vermehrung des kommunalen Grundeigentums mit Hilfe des Vorkaufsrechts wäre jedoch unzulässig. Der Gesetzgeber kann das Vorkaufsrecht ausweiten, indem er die Frist zur Ausübung dieses Rechts verlängert.
- › Der Gesetzgeber kann die Gemeinden ermächtigen, ein Kontingent an sozialem Wohnraum einzufordern. Das Grundeigentum darf jedoch nicht seine Privatnützigkeit dadurch verlieren, dass etwa Vorhaben des Eigentümers für den eigenen Bedarf betroffen wären.
- › Eine Gemeinde kann einen Eigentümer verpflichten, sein Grundstück baulich zu nutzen (Baugebot). Verhält der Eigentümer sich nicht kooperativ, ist die Durchsetzung des Baugebots allerdings problematisch.
- › Die Enteignung von Grundstücken zur Förderung von Wohnraum ist prinzipiell zulässig. Die erforderliche Entschädigung zum Marktwert kann jedoch zu einer Belastung des Gemeindeschahalts führen.
- › Grund und Boden können durch Gesetz gegen Entschädigung in Gemeineigentum überführt werden (Sozialisierung). Ein Sozialisierungsgesetz muss dem Gleichheitssatz genügen und darf nicht bestimmte Eigentümer willkürlich benachteiligen.

## Inhaltsverzeichnis

I. Die Diskussion über Wohnungsnot und steigende Bodenpreise .....	2
II. „Grund und Boden“ im Koordinatensystem des Eigentumsverfassungsrechts .....	3
III. (Boden-)Rechtliche Maßnahmen zur Behebung der Wohnungsnot und ihre eigentumsgrundrechtliche Bewertung .....	4
IV. Bewertung und Handlungsempfehlungen .....	10
Literaturverzeichnis .....	14
Impressum .....	15

### I. Die Diskussion über Wohnungsnot und steigende Bodenpreise

Über Wohnraumknappheit, steigende Mieten, steigende Bodenpreise und Baulandmangel wird in der Öffentlichkeit breit und äußerst kontrovers diskutiert. Nicht zuletzt die Initiative „Deutsche Wohnen enteignen“, die sich für eine Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen in Berlin ausspricht, verdeutlicht die Brisanz der Themen „Wohnraumangel“ und „bezahlbarer Wohnraum“ für die Politik. Die Bundesregierung wies bereits 2017 in ihrem Dritten Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft darauf hin, dass sich seit 2012 die Lage auf den Wohnungsmärkten in einigen Städten und Regionen verschärft habe. Vor allem in Großstädten, zahlreichen Universitätsstädten und städtisch geprägten Regionen gibt es nach dem Bericht Engpässe auf dem Wohnungsmarkt mit steigenden Mieten und Preisen.<sup>1</sup> Diese Entwicklung, so der Bericht weiter, sei insbesondere auf Zuwanderung in die betroffenen Städte aus dem In- und Ausland, die konjunkturelle Lage mit steigenden Einkommen und das längerfristige Niedrigzinsniveau zurückzuführen. Auch Haushalte mit mittleren Einkommen seien verstärkt von der angespannten Lage am Wohnungsmarkt betroffen.<sup>2</sup>

Politische Brisanz

Angesichts dieser Entwicklung haben die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD in ihrem 2018 abgeschlossenen Koalitionsvertrag eine „Wohnraumoffensive“ beschlossen. Zu den Maßnahmen für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zählen insbesondere die Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus mit zusätzlichen Finanzmitteln, die Unterstützung der Eigentumbildung für Familien durch ein Baukindergeld und steuerliche Anreize für den Wohnungsbau im bezahlbaren Mietsektor.<sup>3</sup> Der Koalitionsvertrag sieht außerdem Reformen im Bauplanungsrecht vor, um die Kommunen bei der Aktivierung von Bauland zu unterstützen.<sup>4</sup> Zur Ausarbeitung entsprechender Vorschläge im Bauplanungsrecht wurde im September 2018 die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eingesetzt, die vor Kurzem ihren Bericht vorgelegt hat.<sup>5</sup>

„Wohnraumoffensive“

Parallel zu diesen Vorhaben haben verschiedene Einrichtungen und Gremien konkrete wohnungs- und baulandpolitische Konzepte zur Bewältigung des Wohnraumproblems ausgearbeitet.<sup>6</sup> Zu erwähnen ist das Positionspapier des Deutschen Städtetages von 2017, das einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Wohnungs- und Bodenpolitik konstatiert und sich für eine Ausweitung der bodenrechtlichen Instrumente der Gemeinden zur Aktivierung von Bauland ausspricht.<sup>7</sup> Es wird insbesondere dafür plädiert, das gemeindliche Vorkaufsrecht auszuweiten und den Gemeinden eine Bodenbevorratung zu ermöglichen, also den Erwerb von Grundstücken für eventuelle spätere Bau- oder Grundstücksprojekte zuzulassen, ohne dass bereits konkrete Planungsvorstellungen bestehen.<sup>8</sup> Andere Stimmen fordern die nach geltendem Recht bestehenden bodenrechtlichen Instrumente konsequent anzuwenden. So will die Stadt Tübingen Grundstückseigentümer notfalls durch ein Baugebot verpflichten, unbebaute Grundstücke zu bebauen.<sup>9</sup> Am weitesten gehen die Pläne jener Akteure, die Wohnimmobilien bestimmter Wohnungsunternehmen in Gemeineigentum überführen wollen.<sup>10</sup>

Bedeutung des  
Bodenrechts

Es liegt auf der Hand, dass derartige Maßnahmen das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG – mit unterschiedlicher Intensität – beeinträchtigen können. Daher drängt sich die Frage auf, ob und inwieweit solche bodenrechtlichen Maßnahmen<sup>11</sup> verfassungsrechtlich zulässig, insbesondere mit dem Eigentumsgrundrecht kompatibel sind. Im Folgenden wird zunächst die besondere Bedeutung von „Grund und Boden“ im Koordinatensystem des Eigentumsverfassungsrechts skizziert (Abschn. II). Anschließend wird die Vereinbarkeit einiger ausgewählter bodenrechtlicher Instrumente mit der Eigentumsgarantie überprüft (Abschn. III). Zuletzt erfolgt eine abschließende Bewertung mit ergänzenden Handlungsempfehlungen (Abschn. IV).

## II. „Grund und Boden“ im Koordinatensystem des Eigentumsverfassungsrechts

Nach Art. 14 Abs. 1 GG ist das Eigentum an Grund und Boden, das dem einzelnen Rechtsträger durch das Privatrecht zugeordnet ist, verfassungsrechtlich geschützt.<sup>12</sup> Das Privateigentum am Boden ist die klassische Rechtsgrundlage der Bodennutzung in der Rechtsordnung der Bundesrepublik.<sup>13</sup> Dem Grundstückseigentümer stehen Verfügungs- und Nutzungsbefugnisse zu. Er kann etwa das ihm gehörende Grundstück veräußern, es selbst nutzen oder aus der vertraglichen Nutzungsüberlassung einen Ertrag erwirtschaften.<sup>14</sup>

Ein wesentliches Element des verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundeigentums ist die Baufreiheit. Der Eigentümer ist befugt, sein „Grundstück im Rahmen der Gesetze zu bebauen“.<sup>15</sup> Zum Inhalt des Grundeigentums gehört also prinzipiell das Recht der baulichen Nutzung. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts vermittelt die bauliche Nutzung „dem Eigentümer in besonderer Weise einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich und ermöglicht damit eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung.“<sup>16</sup> Aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Baufreiheit folgt, dass der Eigentümer einen Rechtsanspruch auf eine Baugenehmigung hat, wenn sein Bauvorhaben den gesetzlichen Voraussetzungen entspricht.

Das Eigentum an Grund und Boden ist – wie andere Eigentumsrechte auch – nicht schrankenlos gewährleistet. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, Inhalt und Schranken des Grundeigentums zu bestimmen (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG). Obgleich diese Verfassungsvorschrift keine ausdrücklichen Kautelen für den Gesetzgeber enthält, ist dieser bei der Ausgestaltung der Eigentumsordnung nicht völlig frei.<sup>17</sup> Der Gesetzgeber hat der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums genauso hinreichend Rechnung zu tragen wie der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) und alle übrigen Verfassungsvorschriften zu beachten. Die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums ist ebenso Orientierungspunkt wie Grenze einer legislativen Beschränkung des Eigentums.<sup>18</sup>

Das Ermessen des Gesetzgebers, der Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt, ist durch das Gebot gerechter Abwägung begrenzt.<sup>19</sup> Der Gesetzgeber muss – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung steht mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang.“<sup>20</sup> Je mehr die Eigentümerbefugnisse Ausdruck der Individualentfaltung sind und je mehr das Eigentum die persönliche Freiheit sichert, desto ausgeprägter ist der durch die Eigentumsgarantie bewirkte Verfassungsschutz. Die Befugnisse des Gesetzgebers sind auf der anderen Seite umso weiter, „je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht“.<sup>21</sup> Hierbei sind dessen Eigenart und Funktion von maßgeblicher Bedeutung.<sup>22</sup>

Schutz des  
Privateigentums

---

Baufreiheit

---

Sozialbindung

---

Der besondere soziale Bezug von Grund und Boden resultiert daraus, dass diese Güter „unvermehrbar und unentbehrlich“ sind und dass das Angebot und die Nachfrage nach diesen Gütern weniger flexibel sind als bei anderen vermögenswerten Gegenständen.<sup>23</sup> „Das kann es“, so das Bundesverfassungsgericht, „in besonderem Maße erforderlich machen, die Interessen der Allgemeinheit durch gesetzliche Regelungen zur Geltung zu bringen und die Nutzung nicht völlig dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen zu überlassen.“<sup>24</sup> Die Berufung auf den besonderen Gemeinwohlbezug von Grund und Boden bedeutet allerdings nicht, dass der Gesetzgeber von den übrigen verfassungsrechtlichen Vorgaben befreit wäre. Er darf bei der Ausgestaltung der Eigentumsordnung nicht die Privatnützigkeit des (Grund-)Eigentums aushöhlen, muss den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten und hat gleichheitswidrige Benachteiligungen der Grundeigentümer zu unterlassen. Diese Anforderungen müssen auch dann eingehalten werden, wenn der Gesetzgeber bodenrechtliche Instrumente einführt oder ausweitet, um dem Mangel an Wohnraum entgegenzuwirken.

### III. (Boden-)Rechtliche Maßnahmen zur Behebung der Wohnungsnot und ihre eigentumsgrundrechtliche Bewertung

#### 1. Baugebot

Die Stadt Tübingen hat in diesem Frühjahr damit begonnen, Eigentümer sogenannter Baulücken-Grundstücke in ihrem Stadtgebiet anzuschreiben und nachzufragen, ob sie bereit seien, die Flächen innerhalb der nächsten vier Jahre zu bebauen.<sup>25</sup> Dabei verwies die Stadt auf die prekäre Situation auf dem Tübinger Wohnungsmarkt und die gestiegenen Baulandpreise. Bereits vor zwölf Jahren hatte man in Tübingen Schreiben an Grundstückseigentümer verschickt. Nach Medienberichten wurde seitdem auf einem Viertel der Flächen zusätzlicher Wohnraum geschaffen. In den nun versandten Schreiben verweist die Stadt auf die Möglichkeit, nach § 176 des Baugesetzbuchs ein Baugebot zu erlassen. Das weitere Vorgehen der Stadtverwaltung werde davon abhängen, „ob ein Baugebot durch freiwillige Mitwirkung entbehrlich erscheint“. Seitdem das Instrument des Baugebots durch das Tübinger Vorgehen in die Schlagzeilen geraten ist, wird bundesweit über diese Maßnahme diskutiert, zumal andere Kommunen mit ähnlichen Problemen auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt konfrontiert sind wie Tübingen.

Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Situation folgendermaßen dar: Verfügt ein Grundstückseigentümer über ein Grundstück, das nach den Festsetzungen eines Bebauungsplans baulich genutzt werden kann, unterlässt der Eigentümer dies aber, kann die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen ein sogenanntes Baugebot erlassen.<sup>26</sup> Dessen Ziel ist es, bauplanungsrechtlich zulässige Nutzungen zu realisieren.<sup>27</sup> Die Motive von Grundstückseigentümern, von einer Bebauung abzusehen, können unterschiedlich sein: Manche mögen auf steigende Baulandpreise ohne eine konkrete Bebauung ihres Grundstücks spekulieren, während andere das Bauland vielleicht für eine spätere Nutzung durch eigene nahe Angehörige reservieren wollen.

Der Erlass eines Baugebots ist nur möglich, wenn bestimmte materiell- und verfahrensrechtliche Voraussetzungen vorliegen: Zunächst muss die alsbaldige Durchführung des Baugebots aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein. Dabei kann auch ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung berücksichtigt werden. Davon kann ausgegangen werden, wenn die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot deutlich übersteigt und eindeutig Wohnraummangel herrscht.<sup>28</sup> Zudem soll die Gemeinde das Baugebot mit dem Eigentümer und weiteren Betroffenen erörtern und mit ihnen darüber beraten, wie es realisiert werden kann und welche Finanzierungshilfen aus öffentlichen Kassen bestehen.<sup>29</sup>

In einem weiteren Schritt kann die Gemeinde den Eigentümer durch einen Bescheid verpflichten, innerhalb einer bestimmten Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen. Das ist allerdings nur möglich, wenn dem Eigentümer die Realisierung des Bauvorhabens objektiv wirtschaftlich zumutbar ist.<sup>30</sup> Voraussetzung hierfür ist, dass eine Bebauung nach den planungsrechtlichen Vorgaben unter „Berücksichtigung bestehender und zumutbarer Möglichkeiten der Finanzierung – auch mit öffentlichen Mitteln – voraussichtlich rentabel sein wird“.<sup>31</sup> Maßgeblich ist die Sicht eines wirtschaftlich vernünftig handelnden Eigentümers.<sup>32</sup> Diesem kann zugemutet werden, für die Baufinanzierung ein Darlehen aufzunehmen. Von wirtschaftlicher Unzumutbarkeit ist aber auszugehen, wenn die Darlehenszinsen die bei der Durchführung des Vorhabens erzielbaren Erträge übersteigen. Dagegen kommt es für die Anordnung eines Baugebotes auf die persönlichen wirtschaftlichen Verhältnisse des konkreten Eigentümers nicht an. Die Gemeinde kann das Baugebot also auch erlassen, wenn dies für den Eigentümer subjektiv wirtschaftlich unzumutbar ist. In diesem Fall kann der Eigentümer von der Gemeinde lediglich die Übernahme des Grundstücks gegen Entschädigung verlangen.<sup>33</sup> Wird das Baugebot nicht freiwillig befolgt, kann die Gemeinde das Gebot im Wege der Verwaltungsvollstreckung, insbesondere durch Verhängung eines Zwangsgeldes, durchsetzen. Unter bestimmten Voraussetzungen kommt auch eine Enteignung des Grundstücks durch die Gemeinde in Betracht.<sup>34</sup>

#### Wirtschaftliche Zumutbarkeit

---

Das Baugebot beeinträchtigt die Freiheit des Grundstückseigentümers, sein Grundstück baulich nicht zu nutzen, betroffen ist also die negative Eigentums- bzw. Baufreiheit, die ebenfalls verfassungsrechtlich geschützt wird. Das Baugebot hält sich hierbei grundsätzlich im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums.<sup>35</sup> Denn die Sozialbindung des Eigentums kann auch dadurch realisiert werden, dass der Gesetzgeber positive Eigentümerpflichten zur Bodennutzung normiert. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in den Anfangsjahren der Bundesrepublik betont, dass Wohnungsnot bzw. ein spürbares Defizit an geeignetem Bauland eine Baupflicht rechtfertigen könnten.<sup>36</sup> Die Interessen des Eigentümers werden insbesondere dadurch gewahrt, dass er bei subjektiver wirtschaftlicher Unzumutbarkeit von der Gemeinde die Eigentumsübernahme verlangen kann.

#### Negative Eigentums- und Baufreiheit

---

Die rechtspraktische Crux des Baugebotes besteht darin, dass das Gebot ohne ein gewisses Mindestmaß an kooperativem Verhalten seitens des Grundstückseigentümers nur schwer durchsetzbar ist. Denn die Gemeinde hat nur die Option, gegen den widerspenstigen Grundstückseigentümer im Wege des Verwaltungszwangs vorzugehen und Zwangsgeld zu verhängen oder das Enteignungsverfahren einzuleiten.<sup>37</sup> Sollten die Voraussetzungen der Enteignung im Einzelfall vorliegen, ist die Gemeinde verpflichtet, den Eigentümer nach dem Verkehrswert zu entschädigen. Angesichts der Grundstückspreise in Gebieten mit Wohnraumangel kann dies zu einer zusätzlichen Belastung des jeweiligen Gemeindeshaushalts führen, wenn die Gemeinde in mehreren Verfahren zur Entschädigung verpflichtet ist. Wirkung kann das Baugebot vor allem dann entfalten, wenn die Grundstückseigentümer dem Gebot freiwillig Folge leisten.

#### Probleme der Durchsetzbarkeit

---

Die überschaubare Zahl von Gerichtsentscheidungen, die sich explizit mit dem Baugebot beschäftigen, deutet darauf hin, dass das Baugebot in der Praxis eher selten angewendet wird.<sup>38</sup> Dies mag zum einen damit zusammenhängen, dass die Gemeinden die freiwillige Kooperation mit den Eigentümern bevorzugen, um diese zur baulichen Nutzung ihrer Grundstücke zu veranlassen. Zum anderen weist das geltende Recht erhöhte materielle Voraussetzungen für den Erlass eines Baugebotes auf. Wie erwähnt, muss zum Beispiel die alsbaldige Durchführung des Baugebotes aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein, wobei ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung berücksichtigt werden kann. Hier könnte der Gesetzgeber nachjustieren, indem er diese Anordnungsvoraussetzungen senkt

#### Raum für gesetzliche Nachjustierungen

---

und dem Wohnbedarf als Gemeinwohlbelang im Rahmen der Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit an der Bebauung und den Interessen des Eigentümers ein stärkeres Gewicht zumisst.

## 2. Gemeindliches Vorkaufsrecht

Das Vorkaufsrecht ist ein im Baugesetzbuch normiertes Instrument, mit dem die Gemeinde Grundstückseigentum erwerben und auf die städtebauliche Entwicklung in ihrem Gebiet Einfluss nehmen kann. Durch die Ausübung des Vorkaufsrechts wird die Gemeinde in die Lage versetzt, Grundstücksgeschäfte zu verhindern, die ihrer planerischen Zielvorstellung – etwa bezahlbaren Wohnraum zu schaffen – zuwiderlaufen. Das Vorkaufsrecht dient insoweit der Sicherung kommunaler Bauleitplanung und der Realisierung städtebaulicher Aufgaben der Gemeinde.<sup>39</sup>

Sicherung städtebaulicher Entwicklung

Das Baugesetzbuch sieht im Wesentlichen zwei Kategorien von Vorkaufsrechten vor: das allgemeine, kraft Gesetzes bestehende Vorkaufsrecht der Gemeinde und das besondere Vorkaufsrecht, das erst durch eine gemeindliche Satzung entsteht.<sup>40</sup> Die Gemeinde hat beispielsweise ein gesetzliches Vorkaufsrecht in bestimmten Gebieten, die vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind.<sup>41</sup> Will der Verkäufer eines derartigen Grundstücks einen Grundstückskaufvertrag mit einem Dritten abschließen, muss er den Vertragsinhalt unverzüglich der Gemeinde mitteilen. Die Gemeinde kann ihr Vorkaufsrecht binnen zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer ausüben.<sup>42</sup> Durch die Ausübung des Vorkaufsrechts kommt der Vertrag zwischen dem Verkäufer und der Gemeinde unter denselben Bedingungen zustande, die der Verkäufer und der Dritte vereinbart haben. Die Gemeinde hat den hierbei ausgehandelten Kaufpreis zu entrichten. Sofern dieser Preis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet, kann die Gemeinde den zu entrichtenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks bestimmen. Der Verkäufer hat in diesem Fall ein Rücktrittsrecht vom Kaufvertrag, wodurch das Vorkaufsrecht der Gemeinde hinfällig wird.<sup>43</sup>

Höhe des Kaufpreises

In der Debatte über die Schaffung zusätzlichen Wohnraums wird vorgeschlagen, die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts zu erleichtern, um mit Hilfe dieses Instruments eine „strategische Bodenvorratspolitik der Städte für Wohnungsbau“ betreiben zu können. So soll das Vorkaufsrecht auch zum Einsatz kommen, um den Erwerb von Grundstücken für eventuelle spätere Bau- oder Grundstücksprojekte zuzulassen, ohne dass bereits konkrete Planungsvorstellungen bestehen, also zum Ankauf von Flächen, die später als Bauland genutzt werden könnten. Zudem soll die im Baugesetzbuch vorgesehene Zweimonatsfrist verlängert werden, da während dieses Zeitraums die erforderlichen gemeindeinternen Entscheidungen meist nicht herbeigeführt werden könnten.<sup>44</sup>

Die Bestimmungen über das Vorkaufsrecht haben eigentumsverfassungsrechtliche Relevanz. Denn der Abschluss obligatorischer und dinglicher Verträge über die Veräußerung eines Grundstücks ist Ausfluss der Eigentumsfreiheit.<sup>45</sup> Das Vorkaufsrecht der Gemeinde beeinträchtigt das Recht des Eigentümers aus Art. 14 Abs. 1 GG, sein Grundstück nach eigenen Vorstellungen zu verkaufen, da ihm eine neue Vertragspartnerin in Gestalt der Gemeinde zugewiesen wird.<sup>46</sup> Das Vorkaufsrecht hat nicht nur den personellen Austausch des Käufers zur Folge, sondern bringt auch gewisse Verzögerungen des Vertragsschlusses mit sich: Hinzuweisen ist auf die erwähnte Zweimonatsfrist, innerhalb derer die Gemeinde das Vorkaufsrecht durch Verwaltungsakt ausüben kann.

Verzögerungen des Vertragsschlusses

Die Vorschriften über das Vorkaufsrecht stellen eine verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, durch die die Sozialbindung des Grund-

eigentums näher ausgestaltet wird.<sup>47</sup> Die grundgesetzlich garantierte Planungshoheit der Gemeinde gehört zu den Gemeinwohlbelangen, die den Eingriff in die Rechte des Verkäufers rechtfertigen können. Der Eingriff ist auch zulässig, wenn die Gemeinde zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung in gewissen Grenzen eine Bodenvorratspolitik betreibt. Dies ist nach geltendem Recht bereits möglich, wenn die Gemeinde durch Erlass einer Satzung ein Vorkaufsrecht begründet.<sup>48</sup> Das Vorkaufsrecht ist aber kein „Mittel einer allgemeinen Bodenbevorratung oder zum Erwerb von Grundstücken [...], die zur Umsetzung der von der Gemeinde betriebenen Bauleitplanung ersichtlich nicht benötigt werden“.<sup>49</sup> Diese Erkenntnis entspricht nicht zuletzt haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen.<sup>50</sup>

Kein Mittel genereller  
Bodenbevorratung

---

Bei einer etwaigen Ausweitung des Vorkaufsrechts durch den Gesetzgeber ist zu beachten, dass dieser den Gemeinden nicht das Recht erteilen kann, ihr Eigentum an Grundstücken mit Hilfe des Vorkaufsrechts zu vermehren, ohne dass sie eine gewisse Planungsvorstellung nachweisen müssten.<sup>51</sup> Eine derartige Zielsetzung würde den Eingriff in das Eigentumsrecht des Verkäufers nicht legitimieren. Der Gesetzgeber kann das Vorkaufsrecht aber ausweiten, indem er die Zweimonatsfrist zur Ausübung des Vorkaufsrechts verlängert, um den Gemeinden mehr Zeit zu geben, die erforderlichen internen Beschlüsse herbeizuführen. Dadurch könnte dieses Instrument, das in der kommunalen Praxis auch genutzt wird<sup>52</sup>, etwas effektiver gestaltet werden. Unberührt hiervon bleibt aber die Belastung des Gemeindehaushalts, wenn die Gemeinde einen Kaufpreis zahlen muss, der mindestens in Höhe des Grundstücksverkehrswerts zu veranschlagen ist.

Belastung des  
Gemeindehaushalts

---

### 3. Wohnraumförderung im Innenbereich

Innerhalb von Städten sind die meisten Grundstücke dem unbeplanten Innenbereich zuzurechnen. Das bedeutet, dass die Grundstücke nicht vom Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans erfasst sind, der verbindliche Festsetzungen für das bauliche Vorhaben enthält. Um gleichwohl eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten, existiert im Baugesetzbuch eine Vorschrift, die die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit solcher Vorhaben regelt.<sup>53</sup> Nach § 34 Abs. 1 BauGB ist im unbeplanten Innenbereich ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Gestützt auf diese Vorschrift kann ein Eigentümer auch in Gebieten, die nicht überplant sind, von der verfassungsrechtlich verbürgten Baufreiheit Gebrauch machen. Stellt beispielsweise ein Bauherr, der in einer Wohngegend ein neues Wohnhaus bauen will, einen Bauantrag und fügt sich das Wohnhaus nach Art und Größe in die Eigenart der bereits vorhandenen Wohnbebauung ein, ist das Vorhaben nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässig.

Die Vorschrift des § 34 BauGB stößt mitunter auf Kritik,<sup>54</sup> da sie Gemeinwohlbelange oder soziale Gesichtspunkte nicht berücksichtigt. Gefördert werde die freie Verfügung über Grundeigentum, solange dies baulich vertretbar sei. Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums lasse sich so nicht steuern. Die Kritiker fordern deshalb, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben müssten, bei Vorhaben im Innenbereich einen Anteil an sozialem Wohnraum einzufordern, der sich im Umfang an den lokalen Gegebenheiten, etwa dem Wohnraumbedarf, orientiere. Die Gemeinden sollten durch einfachen Bebauungsplan festlegen können, dass neue Vorhaben einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten.<sup>55</sup>

Forderungen  
nach sozial orientierter  
Reform

---

Will der Gesetzgeber im Bauplanungsrecht das Interesse der Allgemeinheit an der Entstehung bezahlbaren Wohnraums stärker akzentuieren, muss er den Anforderungen des Eigentumsgrundrechts Rechnung tragen. Dazu gehören in gleicher Weise die Privatnützigkeit und Sozialbindung des Eigentums sowie der Auftrag an den Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Eigentums näher zu konturieren. Art. 14 Abs. 1 GG garantiert neben dem Bestand des

Eigentums auch dessen Privatnützigkeit. Der Eigentumsgebrauch soll nach der Verfassungsnorm des Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG, die die Sozialpflichtigkeit begründet, nur „zugleich“, nicht aber ausschließlich dem Gemeinwohl dienen.<sup>56</sup> Würde der Gesetzgeber die Gemeinden ermächtigen, bei baulichen Vorhaben im Innenbereich ein Kontingent an sozialem Wohnraum einzufordern, könnte er sich prinzipiell auf die Sozialbindung des Eigentums an Grund und Boden berufen. Er müsste aber gleichzeitig die verfassungsrechtlich verbürgte Privatnützigkeit des Grundeigentums beachten. Der planerische Eingriff durch die Gemeinde in das Grundeigentum darf nicht so weit gehen, dass das Eigentum seine Privatnützigkeit verliert und an die Stelle der Privatnützigkeit die ausschließliche Fremd- oder Allgemein-nützigkeit des Eigentums tritt.<sup>57</sup> Dementsprechend können Vorgaben zur Schaffung bezahlbaren sozialen Wohnraums nur bei Vorhaben in Betracht kommen, die nach der Art der baulichen Nutzung, der Dimensionierung und der Größe für soziale Anforderungen überhaupt geeignet sind. Außen vor bleiben Vorhaben, bei denen der Eigentümer eine Wohnung oder ein Haus für sich oder seine Familie errichten will, bei denen also die Verwendung des Eigentums der Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen dient. In diesen Fällen genießt das Eigentum einen besonders ausgeprägten Schutz.<sup>58</sup> Bei größer dimensionierten Vorhaben müssten Bauherren, die die Pflicht zur Schaffung sozialen Wohnraums aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Bauprojekte nicht erfüllen können, von dieser Pflicht – ggf. durch Ausgleichsleistungen – entbunden werden.<sup>59</sup> Derartige Regelungen sind geboten, um unzumutbare Eingriffe in das Eigentum auszuschließen. Werden diese Kautelen nicht beachtet, erweisen sich die Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht als unverhältnismäßig.

Privatnützigkeit nicht vernachlässigen

Ausgleichsleistungen

#### 4. Enteignung

Während das Grundgesetz auf der einen Seite das Eigentumsrecht als subjektiv-öffentliches Abwehrrecht gegenüber Beeinträchtigungen durch die öffentliche Gewalt gewährleistet, ermächtigt es auf der anderen Seite den Staat, im Wege der Enteignung Privateigentum zu entziehen und damit in gravierender Weise die Rechtsposition des Eigentümers zu beeinträchtigen. Die Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG stellt einen spezifischen Grundrechtseingriff der öffentlichen Gewalt dar, der sich durch eine „hoheitliche Verschiebung der Eigentumszuordnung“ auszeichnet.<sup>60</sup> Die Enteignung ist der staatliche Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen, der auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter, durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter Aufgaben gerichtet ist. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss zudem ein Güterbeschaffungsvorgang vorliegen.<sup>61</sup> Ein Enteignungsakt liegt zum Beispiel vor, wenn Grundstücke auf den Staat oder einen Dritten übertragen werden, um damit zusätzlichen Wohnraum zu schaffen.

Verschiebung der Eigentumszuordnung

Enteignungen sind nur dann verfassungskonform, wenn sie die verfassungsrechtlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen erfüllen: Die Enteignung darf nur durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes erfolgen, unterliegt mithin dem Gesetzesvorbehalt. Üblich sind behördliche Entscheidungen, die sich auf ein förmliches Gesetz stützen (sogenannte Administrativenteignung). Die Enteignung ist ferner nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Das Gemeinwohlziel ist die „vom Grundgesetz geforderte zentrale materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung einer jeden Enteignung“.<sup>62</sup> Außerdem ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Insbesondere muss die Enteignung für den genannten Zweck erforderlich sein, darf also nur als letztes Mittel in Betracht kommen.<sup>63</sup> Das Grundgesetz verlangt schließlich, dass die Rechtsgrundlage für die Enteignung selbst Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.

Die soeben skizzierten verfassungsrechtlichen Vorgaben hat der Bundesgesetzgeber konkretisiert, indem er für den Bereich der städtebaulichen Enteignung detaillierte Regelungen



erlassen hat.<sup>64</sup> Nach den einschlägigen Bestimmungen des Baugesetzbuchs kommt eine Enteignung in Betracht, um etwa ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu nutzen, um Baulücken im unbeplanten Innenbereich zu schließen oder um Grundstücke einer baulichen Nutzung zuzuführen, wenn ein Eigentümer seine Verpflichtung aus einem Baugebot nicht erfüllt. Ergeht beispielsweise ein Baugebot aus Gründen des dringenden Wohnbedarfs, kann – als ultima ratio – eine Enteignung erfolgen. Sie setzt insbesondere voraus, dass ein ernsthaftes, aber vergebliches Bemühen um den freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstücks zu angemessenen Bedingungen nachgewiesen wird.<sup>65</sup> Liegen diese Voraussetzungen vor, muss der Eigentümer für den Rechtsverlust entschädigt werden, den er durch die Enteignung erleidet. Das Baugesetzbuch schreibt eine Entschädigung zum Verkehrs- bzw. Marktwert vor.<sup>66</sup> Die Enteignung von Grundstücken ist demnach nicht nur materiell, sondern auch prozedural und finanziell voraussetzungsvoll. Deswegen gehört die städtebauliche Enteignung in der Praxis nicht zum Standardrepertoire der Gemeinden, wenn es um die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum geht.

Schließung von  
Baulücken

---

Begrenzte städte-  
bauliche Bedeutung

---

## 5. Sozialisierung

Grund und Boden können nicht nur enteignet, sondern unter bestimmten Voraussetzungen nach Art. 15 GG auch sozialisiert werden. Art. 15 GG beruht auf gemeinwirtschaftlichen Konzepten und enthält die Ermächtigung, Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch Gesetz gegen Entschädigung in Gemeineigentum überzuführen. Die Sozialisierung ist Teil des von Christ- und Sozialdemokraten bei der Verabschiedung des Grundgesetzes erzielten Verfassungskonsenses, der darauf hinauslief, die künftige Wirtschafts- und Sozialordnung nicht durch das Grundgesetz selbst festzulegen, sondern der Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers zu überlassen. Der Gesetzgeber sollte im Bereich der Eigentumsordnung über Gestaltungsspielraum verfügen, um seine eigentumspolitischen Vorstellungen zu verwirklichen. Daher wurde neben der Eigentumsgarantie auch die Sozialisierungsvorschrift in das Grundgesetz aufgenommen.<sup>67</sup>

Gestaltungsspielraum  
für den Gesetzgeber

---

Während die Enteignung in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur die rechtswissenschaftliche Dogmatik intensiv beschäftigte, sondern auch in der Praxis bei der Errichtung von Infrastrukturvorhaben durchaus relevant wurde, hat die Sozialisierung in der Rechtswissenschaft eher ein Schattendasein geführt. In der Praxis gibt es bislang keinen Fall von Sozialisierung. Gleichwohl flammte die Diskussion über die Anwendung des Sozialisierungsartikels mitunter auf, zum Beispiel während der Finanzkrise im Kontext der staatlichen Rettung systemrelevanter Banken oder zuletzt bei der plebiszitären Initiative „Deutsche Wohnen enteignen“. Diese Initiative beabsichtigt entgegen dem insoweit missverständlichen Titel keine Enteignung, sondern die Vergesellschaftung der in Berlin befindlichen Immobilien von Unternehmen, die Eigentümer von mindestens 3000 Wohnungen sind. Verwaltet werden sollen die in Gemeineigentum überführten Immobilien von einer neu zu gründenden Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Höhe der Entschädigung soll „deutlich unterhalb des Marktwertes“ liegen.<sup>68</sup> Um dieses Vorhaben durchzusetzen, wird die Durchführung eines Volksbegehrens und Volksentscheids in Berlin anvisiert.

Die Berliner Initiative

---

Die Sozialisierung ist kein Unterfall der Enteignung, sondern eine zusätzliche, an den Gesetzgeber adressierte Ermächtigung zu Eingriffen in das grundgesetzlich garantierte Eigentum. Die Enteignung zeichnet sich dadurch aus, dass sie konkret-individuell bzw. punktuell dem Rechtsträger das Privateigentum entzieht und dieses dem Staat oder einem Dritten überträgt. Die Sozialisierung zielt demgegenüber auf eine Veränderung der Verfügungsmacht über bestimmte Wirtschaftsgüter und ist nicht notwendig mit einem Eigentümerwechsel verbunden. Die Wirtschaftsgüter sollen nicht mehr der individuellen Gewinnerzielung, sondern gesellschaftlichen Bedürfnissen bzw. Gemeinwohlzwecken dienen.<sup>69</sup> Während die Enteignung jede eigentumsfähige Rechtsposition zum Gegenstand haben kann, zählt die

Sozialisierungsvorschrift die sozialisierungsfähigen Güter (Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel) abschließend auf. Sowohl bei der Enteignung als auch bei der Sozialisierung muss die gesetzliche Grundlage eine Entschädigung vorsehen und deren Art und Ausmaß regeln. Der Gesetzgeber kann dabei auf „situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht [...] nehmen“.<sup>70</sup> Eine Verkehrswertentschädigung im Sinne einer starren, am Marktwert orientierten Entschädigung sieht das Grundgesetz nicht vor,<sup>71</sup> schließt die Verkehrswertentschädigung aber auch nicht aus. Der Gesetzgeber darf andererseits die Entschädigung nicht beliebig unter dem Marktwert festlegen. Die Gewährung einer bloß nominellen Entschädigung, die in substantieller Hinsicht keine Kompensationsfunktion hätte, ist bei der Sozialisierung genauso wie bei der Enteignung verfassungsrechtlich untersagt.<sup>72</sup>

Entschädigungs-  
erfordernis

---

Ein Gesetz, das Grund und Boden in Gemeineigentum überführt, muss auch dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) genügen. Danach ist es dem Gesetzgeber untersagt, vergleichbare Sachverhalte ohne sachlichen Grund ungleich zu behandeln. Führt ein Gesetz beispielsweise einen bestimmten Schwellenwert ein, von der an eine Vergesellschaftung erfolgen soll, muss der Gesetzgeber hierfür tragfähige sachliche Gründe anführen können. So will die Berliner Initiative nur Immobilien von Unternehmen einer bestimmten Größe (ab 3000 Wohnungen) in Gemeineigentum überführen. Sie begründet dies unter anderem damit, dass dadurch Gemeineigentum in einer Größenordnung geschaffen werde, die den Begriff der Vergesellschaftung rechtfertige. Hier stellt sich die Frage, warum gerade Unternehmen in der genannten Größe „vergesellschaftungsreif“ sein sollen und ob der Schwellenwert nicht genauso gut höher oder niedriger gesetzt werden könnte, um den Gemeinwohlzweck zu erreichen. Werden private Wohnungsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht für die defizitäre soziale Wohnungsversorgung oder das gestiegene Mietniveau (mit-)verantwortlich gemacht, so trifft dieser Vorwurf nicht lediglich die sehr großen Wohnungsunternehmen.

Fragwürdiger  
Schwellenwert

---

## IV. Bewertung und Handlungsempfehlungen

Da die skizzierten Instrumente zur Minderung des Wohnraummangels in der Regel in das Eigentumsgrundrecht eingreifen, müssen sie bestimmten verfassungsrechtlichen Direktiven genügen. Zudem weisen die Instrumente rechtspraktische Besonderheiten und mitunter auch Anwendungsprobleme auf. Im Einzelnen lässt sich Folgendes festhalten:

1. Eine Gemeinde kann durch ein Baugebot einen Eigentümer verpflichten, sein Grundstück baulich zu nutzen. Dem Eigentümer muss dabei ausreichend Zeit gegeben werden, das bauliche Vorhaben durchzuführen (aktuell im Tübinger Modell: vier Jahre). Das Baugebot ist allerdings mit Durchsetzungsproblemen behaftet, wenn der Eigentümer sich nicht kooperativ verhält und das Baugebot nicht befolgt. Die überschaubare Zahl von Gerichtsentscheidungen, die sich mit dem Baugebot beschäftigen, deutet darauf hin, dass das Baugebot in der Praxis eher selten angewendet wird.
2. Durch das im Baugesetzbuch vorgesehene Vorkaufsrecht kann die Gemeinde das Ziel der Schaffung bezahlbaren Wohnraums fördern. Das Vorkaufsrecht ist aber kein Mittel der allgemeinen Bodenbevorratung, sondern dient der Planungshoheit der Gemeinden. Das alleinige Ziel der Bodenbevorratung kann einen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht nicht rechtfertigen.
3. Der Gesetzgeber kann im Bauplanungsrecht das Interesse der Allgemeinheit an der Entstehung bezahlbaren Wohnraums stärker akzentuieren, indem er die Gemeinden ermächtigt, bei bestimmten Vorhaben ein Kontingent an sozialem Wohnraum einzu-

Überschaubare  
Zahl von Gerichts-  
entscheidungen

---

fordern. Der Eingriff in das Grundeigentum darf jedoch nicht so weit gehen, dass das Eigentum seine Privatnützigkeit verliert, indem etwa Vorhaben für den eigenen Bedarf des Eigentümers betroffen wären. Es muss also eine sinnvolle Balance zwischen der Privatnützigkeit und der Sozialbindung des Eigentums hergestellt werden, um unzumutbare Beeinträchtigungen des Grundstückseigentümers zu unterlassen.

4. Die Enteignung von Grundstücken zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums ist prinzipiell zulässig. Sie ist aber materiell-rechtlich, prozedural und finanziell voraussetzungsvoll. Die Enteignung unterliegt insbesondere einer strikten Verhältnismäßigkeitskontrolle. Die Entschädigung zum Verkehrswert kann in angespannten Immobilienmärkten zu einer Belastung des jeweiligen Gemeindeshaushalts führen. Die städtebauliche Enteignung gehört in der Praxis nicht zum Standardrepertoire der Gemeinden zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums.
5. Grund und Boden können durch Gesetz gegen Entschädigung in Gemeineigentum überführt werden (Sozialisierung). Die Gewährung einer bloß nominellen Entschädigung, die keine Kompensationsfunktion hätte, ist verfassungsrechtlich untersagt. Ein Sozialisierungsgesetz muss dem Gleichheitssatz genügen und darf nicht bestimmte Eigentümer willkürlich benachteiligen.

Strenge  
Voraussetzungen

---

In der Gesamtschau sind die besprochenen Instrumente nur bedingt geeignet, um einen spürbaren Beitrag zur Minderung des Wohnraum Mangels zu leisten. Der Gesetzgeber könnte allerdings nachjustieren und die Anwendungsvoraussetzungen bestimmter Instrumente erleichtern oder auch neue Maßnahmen einführen. So könnte er die Voraussetzungen für den Erlass eines Baugebots senken und dem „Wohnbedarf der Bevölkerung“ als Gemeinwohlbelang bei der Interessenabwägung stärkeres Gewicht geben. Er könnte zudem das Vorkaufsrecht moderat ausweiten und die Entstehung sozialen Wohnraums im planungsrechtlichen Innenbereich forcieren. Derartige Maßnahmen würden stärker die Sozialbindung des Eigentums betonen. Sie wären allerdings nicht kostenneutral, sondern würden wahrscheinlich zu einer finanziellen Mehrbelastung der Grundstückseigentümer führen. Es ist vor allem eine Frage der politischen Gesamtabwägung, ob der Gesetzgeber die durch solche Maßnahmen bedingten Mehrbelastungen in Kauf nimmt, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen und die Wohnungsnot zu lindern. Im Übrigen ist zu bedenken, dass auch eine Anwendung der bereits bestehenden Instrumente der Enteignung und Sozialisierung finanzielle Mehrbelastungen – und zwar für die öffentlichen Haushalte – hervorruft.

Stärkere Betonung  
der Sozialbindung  
denkbar

---

Im Rahmen der vom Gesetzgeber vorzunehmenden Gesamtabwägung verdienen auch weitere Vorschläge Aufmerksamkeit. Dazu gehören namentlich eine forcierte Baulandausweisung durch Städte und Gemeinden sowie eine kostengünstige Veräußerung bundes- oder landeseigener Immobilien an Kommunen, um die Baulandentwicklung für bezahlbaren Wohnungsbau zu unterstützen. Ferner ist auch über eine Senkung der Grunderwerbsteuer nachzudenken, die in etlichen Bundesländern 6,5 Prozent beträgt und den Erwerb von Bauland zusätzlich verteuert.<sup>73</sup> Im Endeffekt bedarf es eines Maßnahmenbündels, der Bereitstellung finanzieller Ressourcen und einer konzertierten Aktion des Staates und der Privatwirtschaft, um das drängende Problem des Wohnraum Mangels zu lösen.

Verschiedene Optionen  
bündeln

---

- 1 Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016, BT-Drs. 18/13120, S. 13.
- 2 Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016, BT-Drs. 18/13120, S. 13.
- 3 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 2018, Zeilen 5132 ff.
- 4 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 2018, Zeilen 5114 ff., 5126 ff.
- 5 Vgl. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Abruf: 03. Juli 2019).
- 6 Deutscher Städtetag, Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, Positionspapier, 2017, S. 4 ff., [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/positionspapier\\_neuausrichtung\\_wohnungs-\\_und\\_baulandpolitik\\_verlinkt.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/positionspapier_neuausrichtung_wohnungs-_und_baulandpolitik_verlinkt.pdf) (Abruf: Juni 2019); BMUB, Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik, o. J., S. 3 ff., [https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG\\_Liegenschaften\\_Abschlussbericht\\_DV.pdf](https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG_Liegenschaften_Abschlussbericht_DV.pdf) (Abruf: Juni 2019); Deutsches Institut für Urbanistik/vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Bodenpolitische Agenda 2020, 2017, S. 1 ff., <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html> (Abruf: 28. Juni 2019).
- 7 Deutscher Städtetag, Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, Positionspapier, 2017, S. 4.
- 8 Deutscher Städtetag, Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, Positionspapier, 2017, S. 10.
- 9 [https://www.tuebingen.de/Dateien/brief\\_bauluecken.pdf](https://www.tuebingen.de/Dateien/brief_bauluecken.pdf) (Abruf: 28. Juni 2019).
- 10 <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/> (Abruf: 28. Juni 2019).
- 11 Zum Bodenrecht gehören diejenigen Vorschriften, die die „rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden“ unmittelbar regeln, wie etwa die Bestimmungen im Recht der städtebaulichen Planung, vgl. BVerfGE 3, 407 (424).
- 12 BVerfGE 98, 17 (35).
- 13 Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2018) Rn. 161.
- 14 BVerfGE 98, 17 (35); 101, 54 (75).
- 15 BVerfGE 35, 263 (276) (Zitat); 104, 1 (11).
- 16 BVerfGE 104, 1 (11).
- 17 Vgl. hierzu und zum Folgenden Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2018) Rn. 422 ff.
- 18 Vgl. BVerfGE 25, 112 (118); 126, 331 (359 f.).
- 19 Vgl. hierzu und zum Folgenden Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2018) Rn. 424 f.
- 20 BVerfGE 52, 1 (29) (Zitat); 101, 239 (259).
- 21 Vgl. BVerfGE 50, 290 (340 f.) (Zitat); 143, 246 Rn. 218, 268.
- 22 BVerfGE 143, 246 Rn. 218.
- 23 BVerfGE 21, 73 (82 f.) (Zitat); 87, 114 (146).
- 24 BVerfGE 87, 114 (146).
- 25 [https://www.tuebingen.de/Dateien/brief\\_bauluecken.pdf](https://www.tuebingen.de/Dateien/brief_bauluecken.pdf).
- 26 Vgl. § 176 Abs. 1 BauGB.
- 27 BVerwGE 84, 335 (339); Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, Bd. I, 7. Aufl. 2017, § 34 Rn. 5.
- 28 § 175 Abs. 2 BauGB; BVerwGE 84, 335 (346); R. Leisner, Baugebot und Baufreiheit, 2009, S. 72.
- 29 § 175 Abs. 1 BauGB.
- 30 § 176 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 BauGB.
- 31 BVerwGE 84, 335 (352 f.).
- 32 Vgl. hierzu und zum Folgenden Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Das Baugebot nach § 176 BauGB, WD 7 – 3000 – 052/18, S. 6; s. ferner Möller in: Schrödter (Hrsg.), BauGB, 9. Aufl. 2019, § 176 Rn. 12.
- 33 § 176 Abs. 4 BauGB; BVerwGE 84, 335 (353).
- 34 §§ 176 Abs. 8, 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB.
- 35 Vgl. BVerwGE 7, 297 (299); Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2018) Rn. 583 m. w. N.
- 36 BVerwGE 7, 297 (299).
- 37 Vgl. BVerwGE 84, 335 (350).
- 38 Vgl. auch Möller in: Schrödter (Hrsg.), BauGB, 9. Aufl. 2019, § 175 Rn. 2.
- 39 Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 24 (2015) Rn. 1.
- 40 §§ 24, 25 BauGB.
- 41 § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB.
- 42 § 28 Abs. 1 und 2 BauGB.

- 43 § 28 Abs. 3 S. 1 – 3 BauGB; Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, Bd. I, 7. Aufl. 2017, § 17 Rn. 31.
- 44 Deutscher Städtetag, Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, Positionspapier, 2017, S. 10; vgl. ferner Deutsches Institut für Urbanistik/vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Bodenpolitische Agenda 2020, 2017, S. 15.
- 45 Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2018) Rn. 362.
- 46 Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 24 (2015) Rn. 84.
- 47 BGH NJW 1989, 37 (38).
- 48 Vgl. § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB; s. dazu etwa BVerwG NVwZ 2000, 1044.
- 49 So BVerwG NVwZ 2000, 1044.
- 50 Vgl. etwa Art. 74 Abs. 1 BayGO, wonach die Gemeinde Vermögensgegenstände nur erwerben soll, wenn das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.
- 51 Vgl. zum geltenden Recht BVerwG NVwZ 2010, 593 Rn. 5.
- 52 Vgl. dazu Köster in: Schrödter (Hrsg.), BauGB, 9. Aufl. 2019, § 24 Rn. 3; s. ferner Pietzcker, Gesetzliche Vorkaufsrechte der Gemeinde, 1995, S. 17 ff.
- 53 Vgl. dazu Kersten in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Kap. 3 Rn. 308 ff.; Mitschang/Reidt in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Aufl. 2016, § 34 Rn. 1.
- 54 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Bodenpolitische Agenda 2020, 2017, S. 17; Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht, Kommunalen Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik, 2018, D.1, [https://www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/M%C3%BCnchner\\_Ratschlag\\_Bodenrecht\\_Ergebnispapier.pdf](https://www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/M%C3%BCnchner_Ratschlag_Bodenrecht_Ergebnispapier.pdf) (Abruf: Juni 2019).
- 55 Deutsches Institut für Urbanistik/vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Bodenpolitische Agenda 2020, 2017, S. 19; s. auch Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht, Kommunalen Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik, 2018, D.1.
- 56 Vgl. Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2018) Rn. 510 m. w. N.
- 57 Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2018) Rn. 510.
- 58 Vgl. BVerfGE 50, 290 (340); 126, 331 (360).
- 59 Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik/vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Bodenpolitische Agenda 2020, 2017, S. 19.
- 60 Vgl. BVerfGE 134, 242 Rn. 168.
- 61 Vgl. BVerfGE 143, 246 Rn. 245 ff.
- 62 BVerfGE 134, 242 Rn. 170.
- 63 BVerfGE 24, 367 (404 f.); 38, 175 (180).
- 64 §§ 85 ff. BauGB.
- 65 § 87 Abs. 1 und 2 BauGB.
- 66 § 95 Abs. 1 BauGB.
- 67 Vgl. Bryde in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 1; Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2018) Rn. 57 m. w. N.
- 68 <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/> (Abruf: 03. Juli 2019).
- 69 Vgl. Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 5; Durner in: Maunz/Dürig, GG, Art. 15 (2019 i. E.) Rn. 51.
- 70 BVerfGE 24, 367 (421).
- 71 BVerfGE 24, 367 (421); 46, 268 (285).
- 72 Vgl. Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2018) Rn. 700.
- 73 Vgl. BMUB, Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik, o. J., S. 7 f.

## Impressum

### Der Autor

Prof. Dr. Foroud Shirvani ist Professor für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

#### Dr. Katja Gelinsky (LL.M.)

Koordinatorin für Recht und Politik  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
T +49 30 / 26 996-3760  
[katja.gelinsky@kas.de](mailto:katja.gelinsky@kas.de)

#### Thomas Köhler

Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung  
T +49 30 / 26 996-3550  
[thomas.koehler@kas.de](mailto:thomas.koehler@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2019, Berlin  
Gestaltung & Satz: yellow too Pasiak Horntrich GbR  
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin gedruckt.  
Printed in Germany.  
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-572-7



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite  
© Ej-Yao/unsplash