

Schriften zum Bürgerlichen Recht

Band 567

**Verhinderung von Grundstücksspekulation
durch Kaufvertragsgestaltung**

**Unter besonderer Berücksichtigung
von Gemeinwohlerwägungen in der AGB-Kontrolle**

Von

Leonard Eric Schmitz



Duncker & Humblot · Berlin

LEONARD ERIC SCHMITZ

Verhinderung von Grundstücksspekulation
durch Kaufvertragsgestaltung

Schriften zum Bürgerlichen Recht

Band 567

Verhinderung von Grundstücksspekulation durch Kaufvertragsgestaltung

Unter besonderer Berücksichtigung
von Gemeinwohlerwägungen in der AGB-Kontrolle

Von

Leonard Eric Schmitz



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung
der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung

Die Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg
hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0720-7387
ISBN 978-3-428-19037-9 (Print)
ISBN 978-3-428-59037-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2022/2023 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Dezember 2022 abgeschlossen. Für die Veröffentlichung wurden Literatur und Rechtsprechung bis Juli 2023 berücksichtigt.

Mein ganz besonderer Dank gilt meiner Doktormutter Frau Prof. Dr. Eva-Maria Kieninger, die mich zu diesem Vorhaben ermutigte und mir an ihrem Lehrstuhl die persönliche und wissenschaftliche Freiheit gewährte, welche für das Gelingen der Arbeit maßgeblich war. Auf ihre großzügige Unterstützung und Hilfe konnte ich mich stets verlassen. Herrn Notar Priv.-Doz. Dr. Patrick Meier danke ich nicht nur für die überaus zügige Erstellung des Zweitgutachtens, sondern auch für die wertvollen Hinweise während der gesamten Entstehungszeit der Arbeit. Durch seine Verbindung von Wissenschaft und notarieller Praxis hat er zu dem konzeptionellen Ansatz dieser Studie entscheidend beigetragen.

Für die zahlreichen Grundstückskaufverträge danke ich allen beteiligten Gemeinden und dem Deutschen Notarinstitut. Darüber hinaus möchte ich der Studienstiftung des deutschen Volkes danken, durch die ich mit einem Promotionsstipendium gefördert wurde und der ich auf vielfältige Weise verbunden bin. Die Schulze-Fielitz Stiftung Berlin und die Studienstiftung ius vivum haben mich insbesondere bei der Drucklegung unterstützt. Auch dafür möchte ich mich herzlich bedanken.

Meine liebe Tante Vera hat die Mühen des Korrekturlesens auf sich genommen, wofür ich ihr sehr danke. Für verbleibende Fehler trage ich die alleinige Verantwortung.

Schließlich gilt der größte und tiefste Dank meinen Eltern, meiner Schwester Marianna und meiner Partnerin Laura, die mich alle voller Liebe und Hingabe unterstützt haben, mir über jede Hürde hinweggeholfen und die Entstehung dieser Arbeit durch ihren bedingungslosen Rückhalt erst ermöglicht haben. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Düsseldorf, im Sommer 2023

Leonard Eric Schmitz

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einführung	17
I. Entwicklung der Baulandpreise in Deutschland	19
II. Relevanz des AGB-Rechts für die Veräußerung von kommunalen Grundstücken	23
III. Stand der Forschung	24
IV. Gang der Untersuchung	26

Erster Teil

Ausgangslage und damit verbundene rechtliche Probleme	29
§ 2 Bisherige Vertragspraxis der kommunalen Grundstücksvergabe	29
I. Vergabekriterien	29
II. Kaufvertragsgestaltung anhand von Beispielsklauseln	32
III. Kritik an der Rechtsprechung zur bisherigen Vertragspraxis	33
1. Fehlende Beachtung der europarechtlichen Dimension bei der vergünstigten Grundstücksvergabe	34
2. Berücksichtigung von Gemeinwohlinteressen in der AGB-Kontrolle	34

Zweiter Teil

Gestaltungsgrenzen aus dem Europa- und AGB-Recht	37
§ 3 Europarechtliche Dimension der vergünstigten Grundstücksvergabe	37
I. Europarechtliche Vorgaben	37
1. Vertragsverletzungsverfahren 2006/4271 der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland	37
2. EuGH, Urteil vom 8.5.2013 – C-197/11, C-203/11 (Flämisches Dekret)	39
3. Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des Einheimischenmodells	41
a) Inhalt	42
b) Bindungswirkung	44
II. Würdigung in der Rechtsprechung des BGH	47
1. BGH, Urteil vom 15.2.2019 – V ZR 77/18	48
2. Nichtigkeit einzelner Klauseln gemäß § 134 BGB	49
3. Die Leitlinien als gesetzliche Vorschriften im Sinne des § 306 Abs. 2 BGB	51
4. Ergänzende (europarechtskonforme) Vertragsauslegung	52

III. Folgen für die kommunale Kaufvertragsgestaltung	56
§ 4 Berücksichtigungsfähige Interessen in der AGB-Kontrolle	58
I. Interessensgruppen in der AGB-Kontrolle	61
1. Eigene Individualinteressen	61
a) Interessen des Verwenders	62
b) Interessen des Vertragspartners	63
c) Folgerungen	65
2. Drittinteressen	65
a) Grundsatz und Begriff des Dritten	66
b) Ausnahmen	67
c) Zwischenergebnis	69
3. Gemeinwohlintereessen	70
a) Begriff des Gemeinwohls	70
b) Kompetenz zur Bestimmung des Gemeinwohls	73
aa) Außerstaatliche Kompetenzverteilung	73
bb) Innerstaatliche Kompetenzverteilung	74
c) Gemeinwohlabindung der öffentlichen Verwaltung	77
aa) Ansichten in der Literatur	77
bb) Auffassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ...	78
cc) Landesverfassungsrechtliche Vorgaben	79
dd) Zwischenergebnis	80
d) Gemeinwohlabindung Privater	81
e) Berücksichtigungsfähigkeit	85
aa) Sektionsklauseln in Krankenhausaufnahmeverträgen	85
(1) Ansichten in der Literatur	86
(2) Stellungnahme	87
bb) Pauschalisierte Schadensersatzansprüche zur Abwehr von Submissions- absprachen	89
(1) Ansichten in der Literatur	92
(2) Stellungnahme	93
cc) Vertragsstrafen der Treuhandanstalt	96
(1) Ansichten in der Literatur	98
(2) Stellungnahme	100
dd) Mehrerlös- und Nachzahlungsklauseln	102
(1) Ansichten in der Literatur	104
(2) Stellungnahme	105
II. Kritik und eigener Ansatz	110
1. Probleme der bisherigen Sichtweisen	110
2. Eigener Ansatz	114
3. Zwischenergebnis	117

Dritter Teil

Gestaltungsvorschläge für die künftige kommunale Grundstücksvergabe	118
§ 5 Vertragliche Gestaltung zur Verhinderung von Grundstücksspekulation	118
I. Allgemeines	119
1. Begriff der Grundstücksspekulation	119
2. Instrumente außerhalb des Kaufvertragsrechts	121
II. Kaufvertragliche Instrumente	127
1. Bauverpflichtung	128
a) Zulässiger Inhalt	129
aa) Bebauung	130
bb) Frist	130
b) Sicherungsmöglichkeiten	132
aa) Wiederkaufsrecht	133
(1) Allgemeines	133
(2) Preis	133
(3) Frist	135
(4) Dingliche Absicherung durch Rückauflassungsvormerkung	140
(a) Rückauflassungsvormerkung und Interessen der Finanzierungs- gläubiger	141
(b) Löschung der Rückauflassungsvormerkung	142
bb) Vertragsstrafe und Nachzahlungsklausel	142
(1) Allgemeines	142
(2) § 309 Nr. 6 BGB	144
(3) § 307 Abs. 1 S. 1 BGB und § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB	145
(a) BGH, Urteil vom 20.4.2018 – V ZR 169/17	146
(b) Folgen für die Gestaltung der Nachzahlungsklauseln bei Verstoß gegen die Bauverpflichtung	147
(c) Übertragbarkeit auf die Vertragsstrafe	148
(d) Zwischenergebnis	151
(4) Dingliche Absicherung durch Sicherungshypothek	152
2. Nutzungsbindungen	153
a) Zulässiger Inhalt	153
aa) Veräußerung zum Marktpreis	154
bb) Veräußerung unter Marktpreis	157
b) Bindungsdauer	157
c) Sicherungsmöglichkeiten	163
aa) Wiederkaufsrecht und Rückauflassungsvormerkung	163
bb) Nachzahlungsklausel	165
(1) Veräußerung zum Marktpreis	165
(2) Veräußerung unter Marktpreis	167

3. Weiterveräußerungsverbote	168
a) Zulässiger Inhalt	168
aa) Veräußerung zum Marktpreis	168
bb) Veräußerung unter Marktpreis	170
b) Sicherungsmöglichkeiten	173
aa) Wiederkaufsrecht und Rückauffassungsvormerkung	174
(1) Rückauffassungsvormerkung im Rahmen der Zustimmungsgelung	175
(2) Eintragung des Schuldnerwechsels in das Grundbuch	177
bb) Mehrerlösklausel	178
(1) Veräußerung zum Marktpreis	179
(2) Veräußerung unter Marktpreis	180
III. Zwischenergebnis	184

Vierter Teil

Praktische Umsetzbarkeit trotz beschränkter finanzieller Ressourcen der Kommunen	187
§ 6 Finanzierbarkeit der vertraglichen Gestaltungsinstrumente	187
I. Problem der leeren Kommunalhaushalte	187
II. Rechtliche Lösung durch Wiederkaufsrechte zugunsten Dritter	190
1. Vertrag zugunsten Dritter gemäß § 328 BGB	190
2. Steuerrechtliche Aspekte	192
III. Finanzielle Lösung durch Art. 104d GG	192
1. Hintergrund der Verfassungsänderung	193
2. Inhalt der Neuregelung	194
3. Folgen für die Finanzierbarkeit von Wiederkaufsrechten	198
IV. Exkurs: Grundsteuer C für baureife Grundstücke	201
1. Hintergrund und Inhalt der Neuregelung	202
2. Bewertung	204
V. Zwischenergebnis	207
§ 7 Schluss	208
I. Zusammenfassung der Ergebnisse	208
II. Ausblick	210
Literaturverzeichnis	212
Stichwortverzeichnis	236

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AG	Die Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BayGT	Bayerischer Gemeindetag
BB	Betriebs-Berater
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Begr.	Begründer
BetrKV	Betriebskostenverordnung
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWNNotZ	Zeitschrift für das Notariat in Baden-Württemberg
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe

DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJT	Deutscher Juristentag
DNotI	Deutsches Notarinstitut
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRB	Deutscher Richterbund
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DS	Der Sachverständige
DStR	Deutsches Steuerrecht
DV	Die Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft
ebd.	ebenda
E.L. Rev	European Law Review
ErbbauZ	Zeitschrift für Erbaurecht
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	die folgende
F.A.S.	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	die folgenden
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GBO	Grundbuchordnung
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GPR	Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h. M.	herrschende Meinung
IMR	Immobilien- und Mietrecht
insb.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Jg.	Jahrgang
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KommJur	Kommunaljurist

KSzW	Kölner Schrift zum Wirtschaftsrecht
lit.	littera
LMK	Lindenmaier-Möhring – Kommentierte BGH-Rechtsprechung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MittBayNot	Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins
MittRhNotK	Mitteilungen der Rheinischen Notarkammer
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW-Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
notar	Monatsschrift für die gesamte notarielle Praxis
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
ORDO	Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RefE	Referentenentwurf
RegE	Regierungsentwurf
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSRN	Social Science Research Network
StGB	Strafgesetzbuch
S.Z.	Süddeutsche Zeitung
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
Var.	Variante
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
Vor	Vorbemerkung
WD	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages
WuB	Entscheidungssammlung zum Wirtschafts- und Bankrecht
WuM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfIR	Zeitschrift für Immobilienrecht
ZfPW	Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft
ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZWE	Zeitschrift für Wohnungseigentumsrecht

Im Übrigen sei verwiesen auf: *Kirchner*, Hildebert (Begr.), Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl., Berlin 2021.

§ 1 Einführung

Bezahlbares Bauland wird nahezu überall in Deutschland enorm nachgefragt. Trotzdem bleibt das Angebot gering. Das Bundesverfassungsgericht postulierte bereits im Jahr 1967 im Hinblick auf das Wirtschaftsgut Boden, dass dieses „unvermehrbar und unentbehrlich“¹ sei. Kann auch bei steigender Nachfrage nicht mehr Boden produziert werden, so kann die öffentliche Hand doch immerhin neues Bauland ausweisen. Der Markt um Boden ist deshalb typischerweise ein Verkäufermarkt, in dem dieser seine Interessen leichter durchzusetzen vermag.

Um zu verhindern, dass Käufer die Grundstücke nur als Geldanlage erwerben oder nach kurzer Zeit wieder mit Gewinn weiterveräußern, verwenden Gemeinden zunehmend Vertragsklauseln, die Grundstücksspekulationen verhindern sollen. Im Jahr 2018 hatte der Bundesgerichtshof in zwei Fällen Gelegenheit, zur Wirksamkeit solcher Instrumente Stellung zu nehmen. Bemerkenswert hieran ist, dass der BGH in seiner jüngsten Rechtsprechung im Rahmen der Interessenabwägung des § 307 Abs. 1 BGB die Gemeinwohlerwägungen der Gemeinde in Bezug auf die Spekulationsverhinderung berücksichtigt.

Dies wirft auf theoretischer Ebene die Frage auf, ob eine solche Berücksichtigung von Gemeinwohlinteressen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen überhaupt zulässig sein kann und ob daneben nicht andere vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten existieren, die zum einen nicht nur das beabsichtigte Ziel der Gemeinden langfristig erreichen können, sondern zum anderen auch methodisch überzeugen.

Die Lösung dieses Problems ist insbesondere deshalb relevant, weil sie am Ursprung für den akuten Mangel an günstigem Wohnraum ansetzt. Hauptursache ist dafür nach Expertenmeinung das ohnehin knappe verfügbare Bauland, in das durch Bauleitplanung und Erschließung schon erhebliche öffentliche Mittel geflossen sind, aber das aufgrund von Spekulation nicht bebaut und tatsächlich genutzt wird.² Dadurch verteuert sich auf der einen Seite nicht nur Wohnraum, sondern auf der anderen Seite werden dabei auch öffentliche Gelder verschwendet.

Bisherige Versuche des Gesetzgebers der Lage Herr zu werden, blieben oftmals ohne Ergebnis, weil sie nur darauf abzielten, die Auswirkungen der wohnungspolitischen Situation in Form von immer weiter steigenden Mieten zu bekämpfen. Nicht

¹ BVerfGE 21, 73 (82 f.) = NJW 1967, 619 (620).

² So die Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) aus dem Jahr 2017, S. 2, 15 f., abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/downloads/baulandpreise.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

abschließend sollen an dieser Stelle etwa das Mietrechtsnovellierungsgesetz³ (die sogenannte „Mietpreisbremse“), das Mietrechtsanpassungsgesetz⁴ sowie der unlängst für verfassungswidrig erklärte fünfjährige „Mietendeckel“⁵ in Berlin genannt werden. Auch das Mietervorkaufsrecht nach § 577 BGB bezweckt nur den Schutz des Mieters vor Verdrängung aus seiner Wohnung im Zusammenhang mit der spekulativen Begründung von Wohnungseigentum und betrifft nur den kleinen Teil der Mieter, die den Kauf ihrer Mietwohnung auch finanzieren könnten.⁶ All diesen Vorstößen ist gemein, dass sie das Ende des Preisbildungsprozesses zu regulieren versuchen, anstatt rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten bei der ursprünglichen Vergabe von Bauland zu nutzen und ferner sicherzustellen, dass es nicht zweckwidrig als reines Spekulationsobjekt verwendet wird.

Der Verkauf kommunaler Grundstücke ist daher im besonderen Maße bedeutsam und wird sich ausweislich der Pläne der Bundesregierung in Zukunft noch weiter verstärken. Das im Koalitionsvertrag festgeschriebene „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ soll zur Schaffung von 400.000 neuen Wohnungen im Jahr führen.⁷ Als Vorstufe soll explizit die finanzielle Unterstützung des Bundes nicht nur für den Wohnungsbau, sondern auch die Eigenheimförderung fortgeführt und sogar erhöht werden.⁸

Die dafür notwendigen Grundstückskaufverträge bieten noch nicht ausgeschöpftes Potenzial zur effektiven Verhinderung von Grundstücksspekulation, während klassischerweise für solche Regulierungsziele im ersten Zugriff Maßnahmen aus dem Öffentlichen Recht herangezogen werden. Beispielsweise kann die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts gem. §§ 24 ff. BauGB als öffentlich-rechtliches Instrument durchaus sinnvoll sein. Sein Anwendungsbereich ist allerdings stark eingeschränkt und kommt darüber hinaus auch erst zum Einsatz, wenn sich das Grundstück schon in privater Hand befindet und das Preisniveau bereits

³ Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG), BGBl. I 2015, S. 610.

⁴ Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG), BGBl. I 2018, S. 2648; zur europarechtlichen Zulässigkeit einer Mietpreiskontrolle siehe *Rapberger*, ZfRV 2023, 3 (9).

⁵ Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietbegrenzung, GVBl. 2020, S. 50 f.; zur Nichtigkeit siehe BVerfGE 157, 223 = NJW 2021, 1377; a. A. *Putzer*, NVwZ 2019, 283.

⁶ Ausführlich *Herrler*, ZfPW 2018, 328 (329 ff.).

⁷ Davon sollen 100.000 öffentlich gefördert werden, siehe Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 20. Legislaturperiode, S. 69; zur Verfehlung dieses Ziels bereits S.Z. vom 23.05.2022, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wohnungen-rueckgang-klara-geywitz-1.5590432>.

⁸ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 20. Legislaturperiode, S. 69.

entsprechend hoch ist.⁹ Bei ungestörter Entwicklung führt dies dazu, dass nicht nur Menschen mit geringen und mittleren Einkommen immer weiter aus der Stadt verdrängt werden. Das dadurch begründete soziale Konfliktpotential liegt auf der Hand.¹⁰

Die Arbeit soll deshalb einen Beitrag dazu leisten, die bisher unzureichende Konzeption der kommunalen Grundstücksgeschäfte aufzudecken und darüber hinaus Vorschläge zu entwickeln, wie Grundstücksspekulation effektiver verhindert werden kann. Angesichts der leeren Kommunalhaushalte ist ebenfalls zu beleuchten, mithilfe welcher konkreten Lösungsansätze die vertraglichen Gestaltungsinstrumente überhaupt finanziert werden könnten.

Dabei wird zugleich die Frage beantwortet, ob die zur Verfügung stehenden Mittel ausreichend sind oder ob der Gesetzgeber zum Handeln aufgefordert ist, um der Baulandpreisentwicklung entgegenzuwirken und eine sinnvollere Nutzung der begrenzten Ressource Boden zu erreichen.

I. Entwicklung der Baulandpreise in Deutschland

Die Entwicklung der Baulandpreise kann als stärkster Treiber für die Attraktivität von Grundstücksspekulation bezeichnet werden. Auf den Punkt bringt es *Martin Kment*: „In einem Umfeld weltweiter Urbanisierungstendenzen und einer alternden Gesellschaft erhöhen Grundstücksspekulationen und erhebliche Preissprünge im Wohnungsbau massiv den Druck auf das Wohnraumangebot.“¹¹ Nach ökonomischen Gesichtspunkten ist die Erklärung dafür vergleichsweise trivial, da die Bevölkerung wächst, sich in bestimmten Regionen konzentriert und die damit verbundene gestiegene Nachfrage auf ein gleichbleibendes Angebot stößt, sodass in der Folge die Baulandpreise steigen. Verschärft wurde dieser Trend noch durch die elf Jahre andauernde Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank, die erst mit der Zinswende im Juli 2022 ihr vorläufiges Ende gefunden hat, und eine gleichzeitig stark ansteigende Inflation.¹² Grundstücke wurden dadurch zu einer der profitabelsten Assetklassen.

⁹ Nach einem Tätigkeitsbericht der Bundesnotarkammer beträgt die Ausübungswahrscheinlichkeit „unter 0,1 Promille“, siehe DNotZ 1997, 514 (530); aktuelle Zahlen sind – soweit ersichtlich – nicht verfügbar.

¹⁰ Schon *Böckenförde*, Wider die Bauland-Spekulation. Vorschläge zu einer Reform des Bodennutzungsrechts, *Die Zeit* Nr. 19 vom 12. 5. 1972, S. 54.

¹¹ *Kment*, NJW-Beilage 2022, 48 (48); *ders.* erstattete auch ein Gutachten für den 73. DJT u. a. zu Maßnahmen für die künftige Wohnraumversorgung, siehe dazu unter E. II.

¹² Zur Zinswende siehe die Pressemitteilung der EZB, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220721~53e5bdd317.de.html>; die jeweils aktuelle Inflationsrate wird auf der Website des Statistischen Bundesamts veröffentlicht, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/Verbraucherpreise-12Kategorien.html>.