

# AUFSÄTZE

Jens Vorsteher\*

## Rechtliche Reaktionen auf rechtsextremistische Raumnahme Der Vorschlag eines Genehmigungsvorbehalts als bodenrechtliches Instrument

### 1. Einleitung

Das Verbot des sogenannten ‚Königreichs Deutschland‘ durch das Bundesministerium des Innern am 13. Mai 2025 und die Beschlagnahme von Vereinsimmobilien zeigt, dass der Staat gegen Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vorgeht, die sich beim sogenannten ‚Königreich Deutschland‘ insbesondere durch eine Raumnahme als beabsichtigte Schmälerung des Staatsgebiets Deutschlands offenbart hat.<sup>1</sup> Das sogenannte ‚Königreich Deutschland‘ ist aber nicht der einzige Akteur, der bodenpolitisch agiert.

*„Der Kampf um Räume gehört seit jeher zum Kernbestand nationalsozialistischer Ansprüche auf ‚Lebensräume‘ ganzer Staaten und aktueller rechtsextremer Bewegungen und Parteien zur Demonstration von Macht in Dörfern oder Stadtteilen.“<sup>2</sup>*

Eine statistische Erfassung und Auswertung der Nutzung von Immobilien durch Angehörige der rechtsextremistischen Szene in Deutschland erfolgt seit 2017. Seitdem wird auf Grundlage einer einheitlichen nicht rechtlich, sondern statistisch begründeten Definition im Verfassungsschutzverbund<sup>3</sup> eine Liste der „rechtsextremistisch genutzten Immobilien“ geführt und einmal jährlich veröffentlicht; „[v]on einer rechtsextremistisch genutzten Immobilie ist auszugehen, wenn eine uneingeschränkte grundsätzliche Zugriffsmöglichkeit auf diese durch ein Eigentum- oder Besitzverhältnis (wie Miete oder Pacht) oder ein Kenn- und Vertrauensverhältnis zum Objektverantwortlichen besteht und diese Nutzung aus einem politischen (rechtsextremistischen) Grund ziel- und zweckgerichtet erfolgt und

\* Der Autor ist Rechtsanwalt für Immobilienrecht in Berlin.

1 Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 13. Mai 2025, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/05/verbot-koenigreich-deutschland.html> (zuletzt aufgerufen am 21. Mai 2025).

2 Wilhelm Heitmeyer, Kampf um Räume, in Lynn Berg/Jan Überlacker (Hrsg.), *Rechtes Denken, rechte Räume*, Bielefeld 2020, S. 7.

3 Zusammenschluss aus Bundesamt für Verfassungsschutz und den Landesbehörden für Verfassungsschutz.

DOI: 10.5771/0023-4834-2025-3-323

die Nutzung wiederkehrend ist“.<sup>4</sup> Von 2017 bis 2023 zeigt sich eine Zunahme rechtsextremistisch genutzter Immobilien von 136 auf 225 Objekte und somit um rund 65 %.<sup>5</sup> Die Zahlen klingen nur scheinbar gering; denn die räumliche Wirkung ist – wie zu zeigen sein wird – schon bei wenigen Objekten für die Menschen vor Ort drastisch. Die Zunahme von rechtsextremistisch genutzten Immobilien in Deutschland deutet auf ein bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen (Vereine, Personen- und Kapitalgesellschaften sowie natürliche Personen und deren Zusammenschlüsse) hin. Pointierter formuliert: Es handelt sich um eine rechtsextremistisch begründete Raumnahme, als deren Ausgangspunkt Immobilien dienen – sie ermöglichen Präsenz vor Ort, Vernetzung und Rückzug.

Die rechtsextremistisch motivierte Raumnahme findet vor Ort in den Gemeinden statt und stellt diese vor Herausforderungen. Denn nicht bei allen rechtsextremistischen Akteur\*innen ist wie beim sogenannten ‚Königreich Deutschland‘ ein Verbot mit Beschlagnahme von Vereinsimmobilien realistisch – oft schon mangels Vereinsstrukturen. Die zuständigen Ministerien der Länder versuchen deshalb, die Gemeinden mit anderen Handlungsempfehlungen zu unterstützen, die Veranstaltungsverbote, Ordnungsmaßnahmen, Bau- und Nutzungsaufgaben sowie schließlich kommunale Vorkaufsrechte einschließen.<sup>6</sup> Dabei fällt auf, dass sich die empfohlenen rechtlichen Instrumente nicht direkt gegen die Raumnahme wenden und es an solchen zielgerichteten Instrumenten mangelt. Polizei- und strafrechtliche Maßnahmen richten sich zwar gegen Gefahren, die von rechtsextremistischen Akteur\*innen, nicht aber von rechtsextremistisch genutzten Immobilien ausgehen: Die Staatsanwaltschaften können rechtsextremistisch motivierte Straftaten verfolgen und Ordnungs-/Polizeibehörden Veranstaltungen in extremistisch genutzten Immobilien verbieten oder Auflagen für diese Veranstaltungen erteilen. Gegen die Wirkung der Immobilien für die Stadtentwicklung richten sich die Maßnahmen hingegen selten. Denn es obliegt den Sonderordnungsbehörden, gegen immobilienbezogene Gefahren vorzugehen. Den Gemeinden wird dementsprechend empfohlen, bauordnungs- oder denkmalschutzrechtliche Maßnahmen zu ergreifen; sie sollen zum Beispiel Genehmigungen nicht erteilen, Nutzungen untersagen oder Vorkaufsrechte ausüben.<sup>7</sup> Die rechtsextremistischen Nutzungen sind in den bauordnungs- und denkmalschutzrechtlichen Vorschriften aber nicht adressiert, obwohl sie Beweggrund des behördlichen Einschreitens sind. Das ermöglicht den rechtsextremistischen Akteur\*innen, sich zu Opfern zu stilisieren, weil unter dem vermeintlichen Deckmantel des Bauordnungs- und Denkmalschutzrechts gegen sie vorgegangen wird.

Vor diesem Hintergrund scheint ein Vorgehen mit Maßnahmen geboten, die sich ausdrücklich gegen rechtsextremistisch begründete Raumnahme richten. Die genaue Beschreibung der gemeindlichen Herausforderungen wird zeigen, dass es einer entsprechenden Rechtsgrundlage bedarf, um dem bodenpolitischen Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen eine demokratische Bodenrechtsordnung entgegenzusetzen. In den „Fachexperten-Gesprächen 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts“ klang an, dass

4 Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, u. a. (Hrsg.), Lagebild und Handlungsempfehlung für Kommunen und Immobilienbesitzer, Magdeburg 2024, mit Verweis auf weitere Handlungsempfehlungen, S. 11.

5 Drucksache des Deutschen Bundestages 20/12877, S. 2.

6 Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, u. a. (Hrsg.), a. a. O., mit Verweis auf weitere Handlungsempfehlungen, S. 27–31.

7 Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 27–31.

die Bundesregierung ein Vorkaufsrecht beim Ankauf von Immobilien zu extremistischen Zwecken zumindest erwogen hat.<sup>8</sup> Im entsprechenden Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen ist davon anscheinend Abstand genommen worden.<sup>9</sup> Bisher gibt es weder ein Vorkaufsrecht noch ein anderes rechtliches Instrument gegen rechtsextremistisch begründete Raumnahme.

Der Beitrag unterbreitet daher den Vorschlag eines Genehmigungsvorbehalts bei der Veräußerung oder Vermietung an rechtsextremistische Akteur\*innen, wo aufgrund bodenpolitischen Agierens dieser Akteur\*innen Missstände der sozialen Stadtentwicklung bestehen. Am Anfang steht eine Darstellung des bodenpolitischen Agierens rechtsextremistischer Akteur\*innen, der rechtsextremistisch begründeten Raumnahme, und ihrer bodenpolitischen Auswirkungen (2.). Danach erfolgt ein Überblick über die bisherigen Reaktionen der Gemeinden und anderer Behörden (3.). Als Handlungsempfehlung wird ein kommunaler Genehmigungsvorbehalt für die Veräußerung und Vermietung an rechtsextremistische Akteur\*innen entwickelt und auf verfassungsrechtliche Bedenken überprüft (4.). Abschließend wird der Vorschlag eines Gesetzestextes formuliert (5.).

## 2. Bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen

Bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen ist nicht unbekannt. Die neue rechte Ideologie der ‚National befreiten Zone‘ steht als rechtsextremistisch begründete Raumnahme in einer Kontinuitätslinie mit der nationalsozialistischen Ideologie von ‚Blut und Boden‘.<sup>10</sup> Nach der ‚Blut und Boden‘-Ideologie bestehe eine natürliche Verbindung einer vermeintlichen ‚Rasse‘ mit ihrem ‚Lebensraum‘.<sup>11</sup>

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, Rechtsextremismus nicht nur räumlich zu verorten, sondern ebenso die von rechtsextremistischen Akteur\*innen instrumentalisierte Raumnahme zu verstehen. Die Grundeigenschaften von Raum bedingen die Beziehungen von Menschen zum und im Raum; das betrifft insbesondere den Raum als Ankerpunkt für Identität und soziale Beziehung einerseits und den Raum als Abgrenzung und aus ihm resultierender Ausgrenzung andererseits.<sup>12</sup> Diese Grundeigenschaften des Raumes können nach rechtsextremistisch begründeter Raumnahme instrumentalisiert werden. Rechtsextremistische Akteur\*innen wollen aufgrund eines vermeintlichen (teils biologisch begründeten) Anspruchs Vorherrschaft über Raum erlangen, um die Deutungshoheit über den Diskurs im Raum zu gewinnen.<sup>13</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, versuchen sie, Narrative zu räumlicher Identität und sozialen Beziehungen zu etablieren und so

8 Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.), Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts, Berlin 2023, S. 59 f.

9 [https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Downloads/referentenentwurfe/novelle-baugb-2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Downloads/referentenentwurfe/novelle-baugb-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (zuletzt aufgerufen am 16. Juni 2025).

10 Rolf Frankberger/Lena Hinz/Olaf Kühne/Bjarne Pfau/Emilia Schmid, Raumkonstruktion extremer rechter Parteien in Deutschland, S. 45.

11 Uwe Puschner, Die völkische Bewegung, <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/230022/die-voelkische-bewegung/#footnote-target-24> (zuletzt aufgerufen am 23. Juli 2025).

12 Rolf Frankberger/Lena Hinz/Olaf Kühne/Bjarne Pfau/Emilia Schmid, a. a. O., S. 22 f.

13 Susanne Kubiak, Rechtsextremistische lokale Raumaneignung im Spiegel des Diskurses, in Lynn Berg/Jan Überlacker, Rechtes Denken, Rechte Räume, S. 200, 202; Titus Simon, Rechtsextreme

Abgrenzung und Ausgrenzung von Personen und Gruppen zu begründen. Dies erlaubt, einen Raum mit tatsächlicher oder zumindest vermeintlich eigener Ordnung gegenüber der staatlichen Rechtsordnung zu normalisieren.<sup>14</sup> Zugleich setzen rechtsextremistische Akteur\*innen auf Präsenz vor Ort und kümmern sich; das ist für die einen ein Versprechen und für die anderen eine Drohung.<sup>15</sup> Das verstärkt die Wir-Ihr-Dichotomie noch.<sup>16</sup> Die Akzeptanz der Wohnbevölkerung soll den Weg zur angestrebten Vorherrschaft bereiten, mit dem Ziel des sogenannten Ethnopluralismus, einen Lebensraum mit homogener Wohnbevölkerung zu verwirklichen.<sup>17</sup>

Zumindest in der sozialräumlichen Realität gibt es diese rechtsextremistisch dominierten Räume – nicht im Sinne tatsächlicher ‚national befreiter Zonen‘, sondern mit Situationskontrolle; das heißt, mit temporärer Durchsetzung einer exklusiven und ausschließenden Eigennutzung.<sup>18</sup> Eine Vielzahl an Beispielen lässt sich anführen.<sup>19</sup> Es überrascht wenig, dass der ländliche Raum sowie von Deindustrialisierung getroffene Städte besonders anfällig sind. Rechtsextremistische Akteur\*innen können im sogenannten Kampf um das Gemeinwesen überzeugen, wenn sie kommen, wo andere gehen und sich der Staat zurückzieht.<sup>20</sup> Allgemeine Bekanntheit hat aufgrund medialer Aufmerksamkeit zum Beispiel das Dorf Jamel als rechtsextremistisches Siedlungsprojekt erlangt.<sup>21</sup> Allerdings sind die Räume vielgestaltig und können neben Siedlungsprojekten ebenso nachbarschaftsbezogene Wohnprojekte oder Wohngemeinschaften sowie Gast-, Bildungs- oder sonstige Veranstaltungsstätten sein.<sup>22</sup> Genauso vielgestaltig sind die zugrundeliegenden Rechtsverhältnisse; so sind die rechtsextremistischen Akteur\*innen teilweise Eigentümer\*innen und teilweise Mieter\*innen der Immobilien.<sup>23</sup>

Dadurch, dass rechtsextremistisch begründete Raumnahme auf die Beziehungen von Menschen zum und im Raum und somit unmittelbar auf die Wohnbevölkerung einwirkt, prägt sie mittelbar die Stadtentwicklung (die als bauplanungsrechtlicher Begriff die Entwicklung des ländlichen und somit insgesamt des besiedelten Raums einschließt). Denn das bodenpolitische Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen mindert die Sicherheit

und rechtspopulistische Vormachtstellungen in prekären, ländlichen Räumen, in Lynn Berg/Jan Überlacker, *Rechtes Denken, Rechte Räume*, S. 164.

14 Uta Döring, *Angstzonen – Rechtsdominierte Orte aus medialer und lokaler Perspektive*, S. 39.; Susanne Kubiak, a. a. O., S. 202; Wilhelm Heitmeyer, a. a. O., S. 7.

15 Susanne Kubiak, a. a. O., S. 206 f.

16 Susanne Kubiak, a. a. O., S. 216.

17 Andrea Röpke/Andreas Speit, a. a. O., S. 14 f.; Susanne Kubiak, a. a. O., S. 205 f.; Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 19.

18 Uta Döring, a. a. O., S. 263 ff.; ähnlich BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 – NJW 2017, 611 Rn. 933 ff., 1008.

19 Vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 – NJW 2017, 611 Rn. 936 ff.; Correctiv/Katapult, 100 Karten über Rechtsextremismus, S. 12 f. („Völkische Landnahme“), 172 f. („Von Rechtsextremen genutzte Immobilien“), 174 f. („Rechte Zentralen“).

20 Titus Simon, a. a. O., S. 163; Andrea Röpke/Andreas Speit, *Völkische Landnahme*, S. 10.

21 Andrea Röpke/Andreas Speit, a. a. O., S. 148; z. B. <https://taz.de/Gemeinderatssitzung-in-Jamel/!6072101/>; <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama/archiv/2016/Neue-Heimat-im-Na-zidorf-Allein-unter-Rechten,jamel302.html>; <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/braunes-jamel-ein-dorf-in-der-hand-von-neonazis-a-496755.html> (jeweils zuletzt aufgerufen am 13. März 2025).

22 Titus Simon, a. a. O., S. 170; Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 7, 15.

23 Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 16.

der Wohnbevölkerung, indem – auch aufgrund von homogener Bewohnerstrukturen – ‚blind spots‘ angestrebt werden. Das sind in diesem Zusammenhang Orte, an denen rechtsextremistische Akteur\*innen bei der Verwirklichung von Straftaten vor und unter Gleichgesinnten keine Strafverfolgung mehr erwarten (müssen). Bereits die nach außen zur Schau gestellte Präsenz und beabsichtigte Dominanz von rechtsextremistischen Akteur\*innen im öffentlichen Raum soll dieselbe Wirkung erzielen, zum Beispiel durch das Zeigen von rechtsextremistischen (auch strafrechtlich nicht relevanten) Zeichen. Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, werden versuchen, diese ‚blind spots‘ zu meiden; medial werden sie zu so genannten ‚Angsträumen‘ erhoben.<sup>24</sup> Dadurch dass von Diskriminierung betroffene Menschen (insbesondere Minderheiten) dann diese Räume meiden, wird ihnen der öffentliche Raum – wie von den rechtsextremistisch Akteur\*innen beabsichtigt – faktisch entzogen und insoweit die ideologisch begründete Priorisierung bestimmter Menschen durchgesetzt. Dem Verständnis von sozialen Bedürfnissen aller Menschen tritt das bodenpolitische Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen entgegen. Die ideologisch begründete Ausrichtung auf eine Bevölkerungsgruppe funktioniert somit abwertend und ausschließend und destabilisiert die Bevölkerungsstrukturen insgesamt.<sup>25</sup> Von Diskriminierung betroffene Menschen werden nicht nur den öffentlichen Raum meiden, sondern diesen Raum nicht (mehr) als Wohnraum verstehen wollen und weg- oder nicht mehr hinziehen. Wichtig ist zu bemerken, dass bei der Segregation durch bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen am Ende eine Wohnbevölkerung entstehen soll, die sozial stabil erscheinen mag. Die Stabilität ist aber durch Ausschluss und Abwertung entstanden und erhält sich durch Ausschluss und Abwertung.

Zusätzlich kann die Gemeinde wegen des bodenpolitischen Agierens der rechtsextremistischen Akteur\*innen Abwertung erfahren, was eine destabilisierende Homogenisierung nur verstärkt.<sup>26</sup> Dieser sogenannte ‘Trading-down-Effekt‘ ist ein städtebaulicher Erfahrungssatz, dass negative sozioökonomische Faktoren sich selbst verstärken, indem sie in einer weiteren Zunahme dieser Faktoren resultieren.<sup>27</sup>

Rechtsextremistisch genutzte Immobilien, ob Eigentum oder Besitz rechtsextremistischer Akteur\*innen sind wesentlicher Bestandteil des bodenpolitischen Agierens. Die Immobilien sind bereits eine präsenzte Raumnahme und dienen zusätzlich rechtsextremistischen Akteur\*innen als Ausgangspunkt für personelle Präsenz vor Ort, Vernetzung und Rückzug.

### 3. Bisherige Reaktionen

In der bereits zitierten Handlungsempfehlung der zuständigen Ministerien ostdeutscher Länder heißt es im Vorwort:

*„Die Verantwortungsträger in den Kommunalverwaltungen sind hier besonders gefordert. Ihnen obliegen die rechtliche Prüfung und Durchführung möglicher Maßnahmen*

24 Susanne Kubiak, a. a. O., S. 202.

25 Andrea Röpke/Andreas Speit, a. a. O., S. 14.

26 Lynn Berg/Jan Überlacker, Rechtes Denken, Rechte Räume, in Lynn Berg/Jan Überlacker, Rechtes Denken, Rechte Räume, S. 9; Susanne Kubiak, a. a. O., S. 215 f.

27 BVerwG, Beschluss vom 27. Juni 2023 – 4 BN 38/22 – BeckRS 2023, 20259 Rn. 6.

*zur Eindämmung rechtsextremistischer Immobiliennutzung. Die Verfassungsschutzbehörden der Länder stehen den Kommunen dabei beratend zur Seite. [...] Rechtsextremisten soll es so schwer wie nur irgendwie möglich gemacht werden, Immobilien für verfassungsfeindliche Nutzungszwecke zu erwerben und zu nutzen.*<sup>28</sup>

In der Handlungsempfehlung folgen sogenannte Best Practice-Beispiele,<sup>29</sup> die in rechtlicher Hinsicht jedoch nicht als solche bezeichnet werden können.

Einerseits wird das Polizei- und Ordnungsrecht und andererseits das Bauordnungs- und Denkmalschutzrecht in Stellung gebracht. Die extremistische Nutzung der Immobilie lässt sich langfristig nicht mit polizeirechtlichem Vorgehen verhindern. Das bauordnungs- und denkmalschutzrechtliche Vorgehen ist zwar dazu geeignet, die Nutzung langfristig zu verhindern. Es ist aber dem Zufall überlassen, ob die Nutzung der Immobilie bauordnungs- oder denkmalschutzrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. So hat die Gemeinde Kloster Veßra bei dem Erwerb eines Gasthauses durch einen bekannten Rechtsextremen nur deshalb rechtmäßig ein Vorkaufsrecht ausüben können, weil das Gasthaus unter Denkmalschutz steht.<sup>30</sup> Auch wenn rechtmäßig bauordnungsrechtliche Gefahren abgewehrt werden, können sich rechtsextremistische Akteur\*innen als Opfer (z. B. eines Ermessensfehlgebrauchs) präsentieren, wenn die Maßnahme (auch) deshalb ergriffen wird, um die Nutzung durch diese Akteur\*innen zu verhindern. Alle Beteiligten wissen – spätestens durch die Handlungsempfehlungen –, dass die bauordnungs- und denkmalschutzrechtlichen Maßnahmen vorgeschoben werden, um die rechtsextremistische Nutzung zu verhindern.

Eine Rechtsgrundlage, die sich nach ihrem gesetzlichen Regelungszweck gegen die rechtsextremistische Nutzung von Immobilien richtet, ist § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VereinsG. Die Regelung sieht die Beschlagnahme und Einziehung des Vereinsvermögens (einschließlich der Immobilien) bei einem Verbot von Vereinen vor, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten. Die Verbotsbehörde soll das Vereinsverbot nach dem Wortlaut in der Regel mit der Beschlagnahme und Einziehung verbinden. Es ist zur effektiven Unterbindung der Vereinstätigkeit in der Regel unentbehrlich und hat nur zu unterbleiben, wenn das Vereinsvermögen (insbesondere mangels relevanten Wertes) die Fortsetzung des Vereins nicht zu befördern vermag.<sup>31</sup> Die Einziehung und Beschlagnahme kann sich ebenso auf Sachen Dritter erstrecken, soweit die berechtigte Person durch die Überlassung der Sachen an den Verein dessen verfassungswidrige Bestrebungen vorzüglich gefördert hat oder die Sachen zur Förderung dieser Bestrebungen bestimmt sind. Auf dieser Rechtsgrundlage erfolgten allerdings im Jahr 2023 beispielsweise nur die Beschlagnahme und Einziehung von zwei Immobilien im Zusammenhang mit einem Vereinsverbot gegen eine rechtsextremistische Vereinigung sowie im Jahr 2025 die Beschlagnahme und Einziehung von drei Immobilien im Zusammenhang mit dem Verbot des sogenannten ‚Königreichs Deutschland‘.<sup>32</sup> Sicherlich ist ein Grund für die seltene Anwendung des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VereinsG, dass sich die Regelung nicht gegen rechtsextre-

28 Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 5.

29 Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 27 ff.

30 OVG Weimar, Beschluss vom 19. September 2023 – 1 ZKO 397/21 – BeckRS 2023, 43497.

31 Groh, in: Vereinsgesetz, 2. Aufl. 2021, VereinsG § 3 Rn. 43.

32 Drucksache des Deutschen Bundestages 20/12877, S. 9; Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 13. Mai 2025, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/05/verbot-koenigreich-deutschland.html> (zuletzt aufgerufen am 21. Mai 2025).

mistisch genutzte Immobilien richten kann, die rechtsextremistischen Akteur\*innen außerhalb von Vereinsstrukturen zur Verfügung stehen. So unterliegen beispielsweise die angesprochenen Siedlungsprojekte keiner Vereinsstruktur, sondern sind räumliche Häufungen von rechtsextremistischen natürlichen Personen. Zusätzlich ist das Vereinsverbot – ebenso wie ein Parteiverbot – restriktiv anzuwenden; zuvor trifft den Staat die Schutzpflicht, bereits zu einem früheren Zeitpunkt präventiv einzuwirken.<sup>33</sup>

Daneben ist grundsätzlich denkbar, dass bei Täter\*innen einer rechtsextremistisch motivierten Straftat im Fall ihrer Verurteilung eine rechtsextremistisch genutzte Immobilie gemäß § 74 Abs. 1 StGB eingezogen werden kann, wenn ihr Gebrauch als Tatmittel die Straftat gefördert hat.<sup>34</sup> Anders als bei § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VereinsG gilt für die Einziehung von Immobilien im Strafgesetzbuch aber keine Regelvermutung; Rechtsprechung und Literatur sind – insbesondere vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit – zurückhaltend, was die Einziehung von Immobilien als Tatmittel anbelangt.<sup>35</sup> Eine verlässliche Rechtsprechung hinsichtlich rechtsextremistischer Nutzungen ist angesichts der hohen Voraussetzungen des § 74 Abs. 1 StGB und der bisherigen Praxis nicht zu erwarten, sollte zumindest aber von Staatsanwaltschaften und Gerichten bedacht werden.<sup>36</sup>

Die mangelnden Handlungsoptionen der Gemeinden unterstreichen den Bedarf einer bodenpolitischen Reaktion des Gesetzgebers.

#### 4. Bodenpolitische Reaktion des Gesetzgebers

Die negative Wirkung des bodenpolitischen Agierens rechtsextremistischer Akteur\*innen auf die Stadtentwicklung weist, zusammen mit den bisher fehlenden rechtlichen Instrumenten der Gemeinden, auf einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf hin. Um kontinuierliches oder sogar wachsendes bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen präventiv zu unterbrechen, braucht es kommunale Genehmigungsvorbehalte. Anders als kommunale Vorkaufsrechte, die nur bei Immobilientransaktionen eine Intervention ermöglichen, können Genehmigungsvorbehalte zusätzlich bei schuldrechtlichen Vertragsverhältnissen über den Gebrauch und die Nutzung bestehen. Zugleich bieten sie gegenüber kommunalen Vorkaufsrechten den Vorteil, dass die Gemeinde grundsätzlich keine finanziellen Mittel zur Ausübung des Vorkaufsrechts aufbringen muss, obwohl sie die Immobilien womöglich gar nicht benötigt.

Regelungszweck dieses Genehmigungsvorbehalts sollte es sein, die Ziele der Bauleitplanung im Sinne des Baugesetzbuches zu schützen, die durch das bodenpolitische Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen und der daraus resultierenden negativen Wirkung für die Stadtentwicklung gefährdet sind (4.1).

Ein solcher Genehmigungsvorbehalt wäre insbesondere wegen einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes formell verfassungsgemäß (4.2) und begegnet bei grundrechtssen-

33 BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 – NJW 2017, 611 Rn. 1008.

34 Grundsätzlich bejahend: BGH, Beschluss vom 31. März 2016 – 2 StR 243/15 – NStZ 2017, 89; Joecks/Meißner, in Münchener Kommentar zum StGB, 4. Aufl. 2020, StGB § 74 Rn. 8, 14.

35 Grundsätzlich bejahend: BGH, Beschluss vom 31. März 2016 – 2 StR 243/15 – NStZ 2017, 89; Joecks/Meißner, a. a. O., StGB § 74 Rn. 8, 14.

36 Im Kontext von sogenannter ‚Clan-Kriminalität‘ werden die §§ 73 ff. StGB bereits bedacht, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Vermögensabschöpfung bei „Clanangehörigen“, Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 073/23, 14.09.2023.

sibler Ausgestaltung materiell ebenso keinen Bedenken, welche die Verfassungsmäßigkeit in Frage stellen (4.3).

Um bodenpolitischem Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen zu begegnen, wird in Konsequenz ein kommunaler Genehmigungsvorbehalt im Baugesetzbuch vorgeschlagen, der in festzulegenden Gebieten bei grundstücksbezogenen Rechtsgeschäften mit Vertragspartner\*innen wirken soll, die Bestrebungen verfolgen, wie sie in den Landesverfassungsschutzgesetzen definiert sind (4.4).

#### 4.1 Regelungszweck

Die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts entspricht den Zielen der Bauleitplanung. Sie soll der Sicherheit der Wohnbevölkerung dienen (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB), eine sozial stabile Bewohnerstruktur fördern (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB) und die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung unterstützen (§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB).

Die Sicherheit der Wohnbevölkerung bezieht sich vorrangig auf die Abwehr von Gefahren, die sich aufgrund des Städtebaus verwirklichen.<sup>37</sup> Klimaangepasste Bauleitplanung kann zum Beispiel Schutz vor klimatischen Gefahren bieten.<sup>38</sup> Es liegt nahe, mit der Bauleitplanung ebenso den Schutz der Wohnbevölkerung vor Gefahren anzustreben, die begünstigt durch den Städtebau von Menschen ausgehen. In der Bauleitplanung können beispielsweise Orte mit fehlender Einsehbarkeit verhindert werden, an denen die Begehung von Straftaten zu befürchten ist.<sup>39</sup> Das bodenpolitische Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen verfolgt – begünstigt durch homogene Bewohnerstrukturen – solche sogenannten ‚blind spots‘, an denen rechtsextremistische Akteur\*innen bei der Verwirklichung von Straftaten vor und unter Gleichgesinnten keine Strafverfolgung mehr erwarten (müssen).<sup>40</sup>

Das Ziel der sozial stabilen Bewohnerstruktur ist (im Gegensatz zur Fassung des Baugesetzbuchs bis 2004) nicht nur auf die Vermeidung homogener Bevölkerungsstrukturen gerichtet. Die aktuelle Fassung erkennt, dass homogene Bevölkerungsstrukturen ebenso (durch zum Beispiel adressatenorientierte Stadtteilpolitik) positiv wirken können; das gilt zumindest, solange sie nicht in Segregation münden, die einerseits zur Abwertung und andererseits zur Ausschluss führen kann.<sup>41</sup> Das bedeutet, dass Homogenisierung immer dann entgegenzutreten ist, wo sie – unabhängig von etwaigen Vorteilen – abwertend und ausschließend funktioniert und somit destabilisiert. Das bodenpolitische Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen destabilisiert Bevölkerungsstrukturen, indem eine auf rechtsextremer Ideologie basierende, einseitige Bevölkerungsstruktur angestrebt wird, die abwertend und ausschließend funktioniert.<sup>42</sup>

37 Söfker/Runkel, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. Ergänzungslieferung 2024, BauGB § 1 Rn. 119.

38 Mitschang, Klimaschutz und Klimaanpassung im Besonderen Städtebaurecht, ZfBR 2020, 613 (616).

39 Gierke, in Brügelmann, Baugesetzbuch, 132. Ergänzungslieferung 2024, BauGB § 1 Rn. 555.

40 Uta Döring, a. a. O., S. 39; Susanne Kubiak, a. a. O., S. 202.

41 Holze, Milieuschutz als sicherheitsrechtliche Herausforderung, GSZ 2023, 24 (27 m. w. N.); Bunzel, Soziale Wohnraumförderung durch städtebauliche Verträge, ZfBR 2015, 11 (12); Söfker/Runkel, a. a. O., BauGB § 1 Rn. 123; BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 1992 – 4 N 2/91 – NVwZ 1993, 562 (564).

42 Andrea Röpke/Andreas Speit, a. a. O., S. 14.

Soziale Bedürfnisse der Bevölkerung werden bei der Bauleitplanung insbesondere durch Infrastruktur befriedigt.<sup>43</sup> Soziale Infrastruktureinrichtungen sollen insbesondere integrativ und inklusiv sein, um die Bedürfnisse der gesamten Wohnbevölkerung abzubilden und in Ausgleich zu bringen; nicht umsonst erfordert § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien, jungen und alten Menschen, Menschen mit Behinderung sowie der unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer.<sup>44</sup> Dem Verständnis von sozialen Bedürfnissen aller Menschen tritt bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen entgegen, indem bewusst ‚Angsträume‘ geschaffen werden, um Menschen den öffentlichen Raum inklusive der Infrastruktur streitig zu machen.

Die vorbenannten Ziele der Bauleitplanung gilt es gegenüber dem bodenpolitischen Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen durchzusetzen. Ein Gesetz gegen das bodenpolitische Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen ist somit ein Gesetz im Sinne der Ziele der Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 3 BauGB.

#### 4.2 Formelle Verfassungsmäßigkeit

Bezogen auf die formelle Verfassungsmäßigkeit eines solchen Genehmigungsvorbehalts stellt sich die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes – das gilt insbesondere vor dem Hintergrund des sogleich zu erörternden Vorwurfs, die Regelung sei eine sachfremde, weil gesinnungsorientierte Gefahrenabwehr im Bauplanungsrecht, für welche nur die Länder Gesetzgebungskompetenz besitzen.

Im Zusammenhang mit den „Fachexperten-Gesprächen 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts“ gab es eine Stellungnahme von *Olaf Reidt*, der bezogen auf Vorkaufsrechte bei rechtsextremistisch genutzten Immobilien eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Bodenrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 GG ablehnt, weil es sich bei der Verhinderung von rechtsextremistisch genutzten Immobilien stattdessen um allgemeine Gefahrenabwehr handele, die gemäß Art. 70 Abs. 1 GG in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liege.<sup>45</sup>

Diese Ansicht ist nicht zutreffend, weil ein Lebenssachverhalt je nach Zielrichtung der Gesetzgebung sowohl Kompetenzen des Bundes als auch der Länder begründen kann. Zum einen besteht für Vorkaufsrechte und Genehmigungsvorbehalte die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 1 GG für den städtebaulichen Grundstücksverkehr. Zum anderen kann auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Bodenrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 GG genutzt werden. Dem bodenpolitischen Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen kann auf multiplen Dimensionen begegnet werden. Eine alternative oder zusätzliche Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Dimension des (Bau-)Ordnungsrechtes zur allgemeinen Gefahrenabwehr bleibt

43 Söfker/Runkel, a. a. O., BauGB § 1 Rn. 127.

44 Zu den vielfältigen Bedürfnissen vgl. z. B.: Pourroy/Lehnshack: Gender Mainstreaming als Instrument nachhaltiger Stadtplanung, *KlimR* 2024, 232 (232); Zeccola/Pfleiderer, Inklusion durch Beteiligung: Partizipationsrechtliche Möglichkeiten der Teilhabe von Menschen mit Behinderung im Rahmen der Bauleitplanung, *KommJur* 2024, 441 (441).

45 Reidt, in *Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH* (Hrsg.), *Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts*, Berlin 2023, S. 151.

unberührt neben der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den städtebaulichen Grundstücksverkehr und das Bodenrecht.

#### 4.2.1 Städtebaulicher Grundstücksverkehr, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 1 GG

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 1 GG ist dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz gegeben, spezifisch öffentlich-rechtliche Vorschriften über den Verkehr nicht landwirtschaftlich genutzter Grundstücke zu erlassen.<sup>46</sup> Nach herrschender Meinung müssen die Vorschriften nur der Wahrnehmung öffentlicher, nicht aber unbedingt bodenrechtlicher Interessen dienen; städtebauliche Vorkaufsrechte und Genehmigungsvorbehalte gelten sogar als Idealtypen.<sup>47</sup> Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 1 und Var. 2 GG stehen selbstständig nebeneinander. Dem lässt sich zurecht entgegenhalten, der Bund könne bei einem solchen Verständnis über Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 1 GG in Gesetzgebungskompetenzen der Länder vordringen, wenn nur irgendein öffentliches Interesse auch ohne Zusammenhang mit sonstigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes vorliegt. Gleichwohl besteht, unterstellt man aufgrund der Kritik die zusätzliche Voraussetzung eines öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wegen der für die Stadtentwicklung nachteiligen Wirkung des bodenpolitischen Agierens rechtsextremistischer Akteur\*innen nicht nur irgendein öffentliches Interesse, sondern ein öffentliches Interesse im Zusammenhang mit dem Bodenrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 GG.

#### 4.2.2 Bodenrecht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 GG

„Bodenrecht“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 GG meint die flächenbezogene Ordnung, die Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand hat und deren Nutzung durch den Menschen durch öffentlich-rechtliche Normen regelt.<sup>48</sup> Die Kompetenz umfasst insbesondere das besondere Städtebaurecht mit Blick auf die Funktionalität baulicher Anlagen für das Zusammenleben der Menschen in den Gemeinden.<sup>49</sup> Nicht umsonst benennt § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB die Sicherheit der Wohnbevölkerung, § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB eine sozial stabile Bewohnerstruktur und § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung als Ziele für das Instrument des Bodenrechts – die Bauleitplanung.

Um die sozial stabile Bewohnerstruktur und ihre Sicherheit und sozialen Bedürfnisse geht es, wenn ein bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen verhindert werden soll, welches die dargestellten negativen Folgen mit sich bringt. Dass daneben allgemeine ordnungsrechtliche Erwägungen zur Gefahrenabwehr stehen, die eine Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG begründen, ist unerheblich.

#### 4.2.3 Multidimensionale Gesetzgebungskompetenz

Schon bei den „Fachexperten-Gesprächen 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts“ wurde thematisiert, dass es insoweit eine multidimensionale Herausforderung gibt, der

46 Uhle, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 104. Ergänzungslieferung 2024, GG Art. 74 Rn. 391 m. w. N.

47 Uhle, a. a. O., GG Art. 74 Rn. 393 m. w. N.

48 BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 – NVwZ 2017, 1111 R. 15.; Uhle, a. a. O., GG Art. 74 Rn. 397 m. w. N.;

49 Uhle, a. a. O., GG Art. 74 Rn. 403 m. w. N.

ebenso multidimensional begegnet werden darf und sollte.<sup>50</sup> Es gibt bei Lebenssachverhalten mit Gesetzgebungskompetenz der Länder immer auch Dimensionen, die nicht von der Gesetzgebungskompetenz der Länder, sondern dann aus einer anderen Perspektive von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes umfasst sind. So hat zum Beispiel der Milieuschutz eine sicherheitsrechtliche Dimension.<sup>51</sup> Das entspricht ebenso der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Letzteres hat im Zusammenhang mit Denkmalschutz entschieden, dass für den Denkmalschutz in seiner städtebaulichen Wirkung für das Bauplanungsrecht neben der Gesetzgebungskompetenz der Länder ebenso eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht.<sup>52</sup> In diesem Sinne hat ebenso das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit Spielhallen entschieden; danach bleibe neben der Gesetzgebungskompetenz der Länder für Gefahrenabwehr eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Verfolgung städtebaulicher Ziele unberührt.<sup>53</sup>

Das zeigt, dass aufgrund bodenrechtlicher Erwägungen Genehmigungsvorbehalte mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes erlassen werden können, die zugleich aus abwehrrechtlichen Erwägungen eine Gesetzgebungskompetenz der Länder begründen könnten, um beispielsweise Ermächtigungsgrundlagen für die Polizei-, Gewerbe- und Ordnungsbehörden zu schaffen. Eine solche Gesetzgebungskompetenz wird nicht infrage gestellt und ist als zusätzliche Gesetzgebung gegen rechtsextremistische Gefahren wünschenswert, um gezielter gegen rechtsextremistisch genutzte Immobilien vorzugehen (wie zum Beispiel Spezialvorschriften zu Aufenthaltsverboten, Betriebsstilllegungen oder Nutzungsuntersagungen im Zusammenhang mit rechtsextremistisch genutzten Immobilien). Statt unter dem vermeintlichen Deckmantel des Denkmalschutzes gegen rechtsextremistisch genutzte Immobilien vorzugehen, sollte stattdessen der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nutzen, um ein bodenrechtliches und somit zielgerichtetes Instrument gegen bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen vorzulegen, das mit ordnungsrechtlichen Instrumenten der Länder flankiert werden kann.

### 4.3 Materielle Verfassungsmäßigkeit

Um einen solchen Genehmigungsvorbehalt materiell verfassungsgemäß zu gestalten, bedarf es eines kritischen Blicks auf etwaig betroffene Grundrechte. Dabei zeigt sich, dass ein Genehmigungsvorbehalt nicht generell materiell verfassungsgemäß ist, sondern einer grundrechtssensiblen Ausgestaltung bedarf. Bedacht werden müssen das Grundrecht auf Freizügigkeit und informationelle Selbstbestimmung sowie die Eigentums- und Vertragsfreiheit.

#### 4.3.1 Freizügigkeit

Bestimmte grundstücksbezogene Rechtsgeschäfte unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen, kann den Schutzbereich des Grundrechts auf Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG

50 Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.), *Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts*, Berlin 2023, S. 59 f.

51 Holze, *Milieuschutz als sicherheitsrechtliche Herausforderung*, GSZ 2023, 24 (25).

52 BVerwG, Urteil vom 3. Juli 1987 – 4 C 26/85 – NVwZ 1988, 357 (359).

53 BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 – NVwZ 2017, 1111 R. 15.

berühren. Denn das Grundrecht schützt, „an jedem Ort innerhalb des Bundesgebiets Aufenthalt und Wohnung zu nehmen“.<sup>54</sup>

Ein Genehmigungsvorbehalt verwehrt Personen nicht den Aufenthalt in einem Gebiet mit Genehmigungsvorbehalt, sodass der Schutzbereich insoweit nicht berührt ist. Ebenso hat das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Wohnungnahme entschieden, dass eine Bodenordnung wie das Bauplanungsrecht, welche die Wohnungnahme an bestimmten Orten ausschließt, den Schutzbereich des Grundrechts nicht betrifft, „wenn sie allgemein gelten und nicht gezielt die Freizügigkeit bestimmter Personen oder Personengruppen treffen soll“; umgekehrt ist der Schutzbereich aber berührt, wenn der Genehmigungsvorbehalt verhindert, dass bestimmte Personen in dem Gebiet eine Wohnung für sich, ihre Familien- oder Haushaltsangehörigen (nicht aber für andere Personen) nehmen können.<sup>55</sup>

Aufgrund der restriktiven Anforderungen des qualifizierten Gesetzesvorbehalts in Art. 11 Abs. 2 GG kann ein Eingriff in den Schutzbereich angesichts des bodenrechtlichen Regelungszwecks nicht gerechtfertigt werden. Denn bezogen auf den beschriebenen Regelungszweck kommen als Rechtfertigung allein zwei der in Art. 11 Abs. 2 GG benannten Alternativen in Betracht, das Vorbeugen von strafbaren Handlungen sowie die Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes. Beide Alternative sind aber jeweils nicht einschlägig.

Das Vorbeugen von strafbaren Handlungen ist angesichts der Hochrangigkeit der übrigen vorbehaltenen Rechtsgüter restriktiv auszulegen und bedarf einer besonderen Qualität der vorzubeugenden strafbaren Handlungen.<sup>56</sup> Der Regelungszweck des Genehmigungsvorbehalts ist aber bodenrechtlich und nicht unmittelbar auf das Vorbeugen von strafbaren Handlungen gerichtet – insbesondere im Hinblick auf die Gesetzgebungs-kompetenz des Bundes.

Zwar ist denkbar, dass es eine drohende Gefahr für den Bestand des Bundes oder eines Landes, namentlich der territorialen Integrität, abzuwehren gilt. Denn wie beim sogenannten ‚Königreich Deutschland‘ verfolgen derartige Siedlungsprojekte mit ihrer Raumnahme insbesondere eine Schmälerung des Staatsgebiets.<sup>57</sup> Es handelt sich aber dann gegenüber dem bodenrechtlichen Regelungszweck um eine derart andere Qualität, dass Art. 9 Abs. 2 GG i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 1 Var. 1 bis 3 Vereinsgesetz, die geeignetere Rechtsgrundlage zu sein scheint.

Da ein Eingriff in den Schutzbereich aufgrund des bodenrechtlichen Regelungszwecks nicht zu rechtfertigen wäre, muss der Genehmigungsvorbehalt so ausgestaltet sein, dass er den Schutzbereich nicht berührt. Das heißt, dass der Genehmigungsvorbehalt keine Wirkung entfalten darf, insoweit eine zulässige Nutzung als Wohnung für sich, Familien- oder Haushaltsangehörige beabsichtigt ist. Entweder darf der Genehmigungsvorbehalt

54 BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 – NVwZ 2014, 211 Rn. 254 f.

55 BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 – NVwZ 2014, 211 Rn. 257 f.

56 Durner, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. Ergänzungslieferung 2024, GG Art. 11 Rn. 185 m. w. N.

57 Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 13. Mai 2025, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/05/verbot-koenigreich-deutschland.html> (zuletzt aufgerufen am 21. Mai 2025).

dann nicht gelten oder er gilt alternativ zwar, aber es ist stets eine Genehmigung für eine Wohnnutzung für sich, Familien- oder Haushaltsangehörige zu erteilen. Die allgemeine Geltung des Genehmigungsvorbehalts bietet den Vorteil, dass die erteilte Genehmigung zurückgenommen/widerrufen werden kann, wenn es zu keiner solchen Wohnnutzung kommt. Ein solcher allgemeiner Genehmigungsvorbehalt würde nicht nur für bestimmte Personen, sondern für alle Vertragspartner\*innen im Gebiet mit Genehmigungsvorbehalt gelten. Der Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG ist somit nicht schon durch das Vorhandensein eines allgemeinen Genehmigungsvorbehalts berührt, sondern nur durch die Nichterteilung einer Genehmigung für Wohnnutzung für sich, Familien- oder Haushaltsangehörige.

In Konsequenz kann der Genehmigungsvorbehalt dann zwar nicht mehr die Nutzung als Wohnung für rechtsextremistische Akteur\*innen, ihre Familien- oder Haushaltangehörige verhindern, aber immerhin noch Gast-, Bildungs- oder sonstige Veranstaltungsstätten sowie bei Siedlungsprojekte, nachbarschaftsbezogenen Wohnprojekten und Wohngemeinschaften zumindest strategische Rechtsgeschäfte für den zukünftigen Gebrauch und Nutzung durch Dritte. Insoweit berührt ein Genehmigungsvorbehalt nicht den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG.

#### 4.3.2 Informationelle Selbstbestimmung (Trennungsprinzip)

Der Genehmigungsvorbehalt bedarf – unabhängig von seiner genauen Ausgestaltung – Kenntnis der Gemeinde von bodenpolitischem Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen. Dabei ist es nicht die gesetzliche Aufgabe der Gemeinden, sondern der Verfassungsschutzbehörden, diese Informationen zu sammeln und auszuwerten. Die verfassungsgemäße Sammlung und Auswertung der Daten durch diese Behörden unterstellt, ist aber das Übermitteln von Informationen im Hinblick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu bewerten. Das ist insbesondere angesichts der in der Vergangenheit teilweise bestätigten Zweifel an der Funktionsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden kritisch zu prüfen, die insgesamt die Tauglichkeit der hier vorgestellten Kooperation zwischen Gemeinden und Landesverfassungsschutzbehörden in Frage stellt.<sup>58</sup>

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wird aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet und umfasst nicht nur das Sammeln und Auswerten von personenbezogenen (individualisierten oder individualisierbaren) Informationen, sondern jede Verarbeitung einschließlich der Übermittlung.<sup>59</sup> Bezogen auf das Verhältnis von Nachrichtendiensten und sonstigen (Sicherheits-)Behörden hat das Bundesverfassungsgericht für die Übermittlung das „*informationelle Trennungsprinzip*“ entwickelt.<sup>60</sup> Danach sei zu beachten, dass mit der Aufgabenzuweisung der Behörden unterschiedlich intensive Eingriffsbefugnis einhergehen, die umgangen würden, wenn die Übermittlung

58 Zur Funktionsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden im Zusammenhang mit dem sogenannten ‚Nationalsozialistischen Untergrund‘ vgl. exemplarisch: Johannes Radke, Der „Nationalsozialistische Untergrund“, <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/167684/der-nationalsozialistische-untergrund-nsu/> (zuletzt aufgerufen am 21. Mai 2025).

59 Di Fabio, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. Ergänzungslieferung 2024, GG Art. 2 Abs. 1 Rn. 1173, 184.

60 BVerfG, Beschluss vom 10. November 2020 – 1 BvR 3214/15 – NVwZ 2021, 226; vgl. Nöcker, Die Gewähr der Verfassungstreue, Tübingen 2025, S. 356 ff.; Gusy, Das Trennungsprinzip zwischen Informationen von Nachrichtendiensten und Polizei, GSZ 2021, 141.

nicht selbst verfassungsgemäß zu rechtfertigen wäre.<sup>61</sup> Die relativ geringen Voraussetzungen für die Sammlung und Auswertung der Verfassungsschutzbehörden sei dadurch zu begründen, dass ihnen selbst keine weiteren Anschlussbefugnisse zustehen.<sup>62</sup> Die Übermittlung von nachrichtendienstlich beschafften Informationen an sonstige (Sicherheits-)Behörden bedarf daher einer verfassungsgemäßen Rechtfertigung, die das Bundesverfassungsgericht als „*hypothetische Datenneuerhebung*“ beschreibt und die insbesondere die Anschlussbefugnis der empfangenden Behörde zu berücksichtigen hat.<sup>63</sup> Das bedeutet im Ergebnis, dass die Übermittlung an die empfangende Behörde genauso verfassungsgemäß gerechtfertigt können werden muss, wie eine Ersterhebung dieser Behörde unter Berücksichtigung ihrer Anschlussbefugnis.

Hinzukommt, dass es neben der Ermächtigungsgrundlage für die Übermittlung der Informationen durch die Verfassungsschutzbehörden einer ebenso verfassungsgemäß gerechtfertigten Ermächtigungsgrundlage für das Abrufen der Informationen bedarf (so genannte ‚Doppeltür‘, vgl. § 5 Abs. 5 Nr. 4 WaffG).<sup>64</sup>

Allgemeine Informationen über bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen berühren den Schutzbereich nicht, soweit Informationen nicht personenbezogen sind, sondern zum Beispiel nur die Anzahl von Grundstücken, Gebäuden oder Gebäudeteilen in einem Gebiet betreffen, die von Personen gebraucht oder genutzt werden, über die aufgrund von Bestrebungen im Sinne des jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzes von der Landesverfassungsschutzbehörde Informationen gesammelt und ausgewertet werden. Dasselbe gilt für die Anzahl von Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten in einem Gebiet. Nicht umsonst werden diese Informationen im Interesse der Öffentlichkeit regelmäßig in Berichten und Statistiken veröffentlicht.<sup>65</sup>

Soll der Genehmigungsvorbehalt aber nur bei Vertragspartner\*innen wirken, die Bestrebungen im Sinne des jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzes verfolgen, müssen die Gemeinden von der jeweils zuständigen Landesverfassungsschutzbehörde in Kenntnis gesetzt werden. Eine entsprechende Mitteilung ist personenbezogenen, insbesondere weil die Landesverfassungsschutzbehörden die gesammelten und ausgewerteten Informationen zusätzlich inhaltlich übermitteln muss, um die Gemeinde zu befähigen, die Nichterteilung einer Genehmigung zu begründen.

Das bedeutet vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben, dass es einer Rechtsgrundlage für das Abrufen und einer Rechtsgrundlage für das Übermitteln der Informationen für die Nichterteilung einer Genehmigung von der zuständigen Landesverfassungsschutzbehörde bedarf. Die Rechtsgrundlage für die Übermittlung muss so gerechtfertigt sein, als ob die Gemeinde mit ihrer Anschlussbefugnis selbst die Informationsbeschaffung vornimmt. Da der Abruf und die Übermittlung in der Nichterteilung einer Genehmigung als Anschlussbefugnis resultieren können, bedarf es weit strengerer Anforderungen an ihre verfassungsmäßige Rechtfertigung, als das bloße Vorliegen tat-

61 Gusy, a. a. O. (142f.).

62 BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 - GSZ 2022, 137 Rn. 159; vgl. Nöcker, a. a. O. S. 356 ff.

63 BVerfG, Beschluss vom 10. November 2020 – 1 BvR 3214/15 – NVwZ 2021, 226; BVerfG, Urteil vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17 - GSZ 2022, 137 Rn. 159; vgl. Nöcker, a. a. O. S. 359 ff.

64 BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 – NJW 2020, 2699 Rn. 93; vgl. Nöcker, a. a. O. S. 351 ff.

65 Z. B. durch Anfragen im Bundestag: Drucksache des Deutschen Bundestages 20/12877, S. 2.

sächlicher Anhaltspunkte, wie es für die Sammlung und Auswertung von Informationen im Sinne der Landesverfassungsschutzgesetze genügt.

Der Abruf und die Übermittlung dienen, wie die daraus resultierende Nichterteilung der Genehmigung, dem legitimen Zweck, die Ziele der Bauleitplanung in § 1 Abs. 6 BauGB zu fördern. Nur so kann sich der Genehmigungsvorbehalt zielgerichtet gegen Akteur\*innen wenden, die Bestrebungen im Sinne der Landesverfassungsschutzgesetze bodenpolitisch verfolgen. Auf die inhaltliche Übermittlung und deren Abruf kann nicht verzichtet werden, weil die Gemeinde die Nichterteilung gegenüber der betroffenen Person begründen muss (§ 39 VwVfG). Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann dann dadurch Rechnung getragen werden, dass die Gemeinde nur Informationen für die Nichterteilung einer Genehmigung übermittelt bekommt, wenn die bereits strenge Voraussetzungen für das Festlegen eines Gebiets mit Genehmigungsvorbehalt vorliegen und die zuständige Landesverfassungsschutzbehörde zusätzlich davon ausgeht, dass die Vertragspartner\*innen Bestrebungen im Sinne des Landesverfassungsschutzgesetz verfolgen. Denn das bedeutet, dass nur Informationen übermittelt werden, wenn sich die tatsächlichen Anhaltspunkte bestätigt haben. Ansonsten kommt es zu keiner Übermittlung und der Abruf bleibt wenig eingriffintensiv. Informationen, welche die Landesverfassungsschutzbehörde unter qualifizierten Voraussetzungen mit verdeckten nachrichtendienstlichen Mitteln beschafft hat, können nicht übermittelt werden, weil die qualifizierten Voraussetzungen für deren Beschaffung beim Genehmigungsvorbehalt nicht vorliegen müssen.

Insoweit ist die Übermittlung bereits durch die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungsschutzgesetze gedeckt, welche die Übermittlung von personenbezogenen, aber nicht mit nachrichtendienstlichen Mitteln beschafften Informationen zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben ermöglichen (vgl. zum Beispiel § 17 Abs. 2 Satz 3 Var. 1 VSG NRW, Art. 25 Abs. 3 BayVSG, § 10 Abs. 3 LVSG BW). Im Genehmigungsvorbehalt ist allerdings die korrespondierende, so genannte ‚Doppeltür‘ für den Abruf bei der zuständigen Verfassungsschutzbehörde und die zweckgebundene Verwendung der Informationen bei der Gemeinde vorzusehen.

Solche Mitteilungen scheinen heute in anderem Zusammenhang bereits gängige und funktionierende Praxis zu sein.<sup>66</sup> So stehen die Gemeinden bei Anhaltspunkten rechtsextremistisch genutzter Immobilien im Austausch mit den zuständigen Landesverfassungsschutzbehörden.<sup>67</sup> Ebenso schließt nach Aussage der Bundesregierung zum Beispiel die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben keine Immobilienverträge mit extremistischen oder verfassungswidrigen Nutzern; sie holt vor Vertragsschlüssen entsprechende Auskünfte bei den zuständigen Behörden ein, wenn sich bei der Anbahnung von Vermietung oder Verkauf einer Liegenschaft Anhaltspunkte ergeben, wonach potentielle Mieter oder Käufer einer solchen Vereinigung oder Organisation mit Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung nahestehen.<sup>68</sup>

#### 4.3.3 Eigentums- und Vertragsfreiheit

Genehmigungsvorbehalte betreffen die Eigentumsfreiheit gemäß Art. 14 Abs. 1 GG der Eigentümer\*innen, hinter welche die Vertragsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG subsidiär zu-

66 Wenngleich unklar bleibt, auf welcher Ermächtigungsgrundlage der Austausch beruht.

67 Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 27.

68 Drucksache des Deutschen Bundestages 20/12877, S. 6.

rücktritt, und die Vertragsfreiheit ihrer Vertragspartner\*innen, die als nur zukünftige Rechtsinhaber\*innen nicht in ihrer Eigentumsfreiheit geschützt sind.<sup>69</sup>

Bezogen auf die Eigentumsfreiheit der Eigentümer\*innen hat der Genehmigungsvorbehalt eine relativ geringe Eingriffsintensität, weil weder der Erwerb allgemein unterbunden wird noch sich die Gemeinde (wie bei einem Vorkaufrecht) als Käuferin aufdrängt. Stattdessen verhindert der Genehmigungsvorbehalt nur Rechtsverhältnisse mit Personen einzugehen, die Bestrebungen im Sinne des jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzes verfolgen. Die Rentabilität ist nicht zwangsläufig betroffen.

Die Eigentumsfreiheit der Eigentümer\*innen kann verfassungsgemäß durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen gestaltet werden, deren Eingriff weiter reichen darf, je mehr die soziale Funktion des Eigentums betroffen ist.<sup>70</sup> Da der Genehmigungsvorbehalt die sozialen Ziele der Bauleitplanung in § 1 Abs. 6 BauGB zu stärken versucht und somit die sozialräumliche Wirkung des Eigentums in Verantwortung nimmt, ist der Genehmigungsvorbehalt unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu rechtfertigen. Nicht umsonst ist die Verfassungsmäßigkeit des ebenso bodenrechtlichen Genehmigungsvorbehalts in Sanierungsgebieten wiederholt durch das Bundesverwaltungsgericht und den Bundesgerichtshof bestätigt worden.<sup>71</sup> Um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zusätzlich zu berücksichtigen, können Genehmigungen beispielsweise unter Auflagen, Bedingungen und Befristungen erteilt werden oder die Eigentümer\*innen bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen (vgl. § 145 Abs. 4 und Abs. 5 BauGB, der das ebenso für den Genehmigungsvorbehalt im Sanierungsgebiet regelt).

Der Eingriff in die Vertragsfreiheit der Vertragspartner\*innen ist zum Zwecke der Gemeinwohlorientierung aus denselben Gründen zu rechtfertigen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Genehmigungsvorbehalt in seiner Wirkung räumlich und persönlich begrenzt werden kann.

#### 4.4 Genehmigungsvorbehalt

Vor diesem Hintergrund ist ein Genehmigungsvorbehalt zu entwickeln, der geeignet ist, kontinuierliches oder sogar wachsendes bodenpolitisches Agieren von rechtsextremistischen Akteur\*innen zu unterbrechen. Hier kann sich an dem Genehmigungsvorbehalt für Sanierungsgebiete orientiert werden, wonach gemäß § 144 BauGB in Gebieten mit städtebaulichen Missständen für die Stadtentwicklung relevante Vorhaben der Genehmigung bedürfen.<sup>72</sup>

Sachliche Voraussetzung sollte – um den bodenrechtlichen Regelungszweck umzusetzen – ein Missstand der sozialen Stadtentwicklung sein, der anzunehmen ist, wenn rechtsextremistische Akteur\*innen nachweislich räumlich wirksam bodenpolitisch agieren. Persönliche Voraussetzung sollte sein, dass die Vertragspartner\*innen der Eigentü-

69 Di Fabio, a. a. O., GG Art. 14 Rn. 103.

70 Krautzberger/Fieseler, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 156. Ergänzungslieferung 2024, BauGB § 144 Rn. 16 m. w. N.

71 Krautzberger/Fieseler, a. a. O., BauGB § 144 Rn. 15 m. w. N.

72 Daneben wären zusätzlich Fördermittel des Bundes wünschenswert, die soziale Projekte zur städtebaulichen Förderung der demokratischen Kultur und Zivilgesellschaft unterstützen (vgl. § 171e BauGB).

mer\*innen Bestrebungen, wie sie in den Landesverfassungsschutzgesetzen definiert sind, verfolgen.

#### 4.4.1 Räumlicher Anwendungsbereich

Sachliche Voraussetzung für einen Genehmigungsvorbehalt ist angesichts des Regelungszwecks ein Missstand der sozialen Stadtentwicklung, der sich also gegen eine soziale Stadtentwicklung im Sinne der Ziele der Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 1 bis Nr. 3 BauGB richtet und auf Bestrebungen im Sinne des jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzes begründet ist.

Der Gefahrbegriff soll dem Polizei- und Ordnungsrecht vorbehalten bleiben und keinen Eingang in das Bauplanungsrecht finden. Es geht um tatsächliche, räumliche Entwicklungen, denen es zu begegnen gilt und die somit vorliegen müssen. Vergleichbar dem städtebaulichen Missstand (vgl. § 136 Abs. 2 BauGB), der die Wirkungen baulicher Beschaffenheit im Widerspruch mit den Zielen der Bauleitplanung beschreibt, können die dargestellten negativen Wirkungen von bodenpolitischem Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen als Missstand der sozialen Stadtentwicklung beschrieben werden. Ein Missstand der sozialen Stadtentwicklung ist anzunehmen, wenn in einem Gebiet nachweislich entweder

- eine weit überdurchschnittliche Anzahl von Grundstücken, Gebäuden oder Gebäudeteilen durch Personen oder Gruppen mit Bestrebungen, wie sie in den Landesverfassungsschutzgesetzen, definiert sind, gebraucht oder genutzt wird. Das lässt auf ein strategisches bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen schließen; oder
- Ansammlungen und Versammlungen stattfinden, an denen eine überdurchschnittliche Anzahl von Personen mit Bestrebungen im Sinne der Landesverfassungsschutzgesetze teilnimmt. Das sind zum Beispiel Orte, an denen regelmäßig Veranstaltungen rechtsextremistischer Akteur\*innen wie Rechtsrock-Konzerte, Szenetreffen und Schulungen stattfinden.

Die zuständigen Landesverfassungsschutzbehörden sollen die Gemeinden unterstützen, Missstände der sozialen Stadtentwicklung zu erkennen. Die Gemeinden erhalten allgemeine Informationen über bodenpolitisches Agieren rechtsextremistischer Akteur\*innen, soweit Informationen nicht personenbezogen sind, sondern zum Beispiel die Anzahl von Grundstücken, Gebäuden oder Gebäudeteilen in einem Gebiet betreffen, die von Personen gebraucht oder genutzt werden, über die aufgrund von Bestrebungen im Sinne des jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzes von der Landesverfassungsschutzbehörde Informationen gesammelt und ausgewertet werden, durch Übermittlung der zuständigen Landesverfassungsschutzbehörden zur Erfüllung dieser Aufgaben.

Hinzutreten müssen nachweisbare Anhaltspunkte, dass sich die Bestrebungen wahrnehmbar räumlich auswirken – immerhin geht es bei den Genehmigungsvorbehalten im Baugesetzbuch nicht um die Wirkung des einzelnen genehmigungsbedürftigen Vorhabens, sondern um einen bereits bestehenden Missstand der sozialen Stadtentwicklung, deren Zuspitzung verhindert werden soll.

- Der mediale Diskurs mag zwar Missstände und deren Zuspitzung nahelegen, ist aber wohl rechtlich nicht geeignet, einen Genehmigungsvorbehalt zu rechtfertigen – zu zweifelhaft können im Einzelfall die qualitativen Standards der Berichterstattung sein.

- Stattdessen sind als nachweisbare Anhaltspunkte denkbar, dass in diesem Gebiet jeweils eine quantitativ oder qualitativ überdurchschnittliche Anzahl von politisch motivierten Ordnungswidrigkeiten und Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten und Straftaten von Personen mit Bestrebungen im Sinne der Landesverfassungsschutzgesetze verwirklicht sind und Anfangsverdachte bestehen. Denn die Straftaten zeigen eine sozialräumliche Realität, in der rechtsextremistische Akteur\*innen Räume rechtsextremistischer Dominanz mit Situationskontrolle schaffen und das Ziel von Räumen mit rechtsextremistischer Vorherrschaft mit eigener Ordnung verfolgen. Die Anzahl ist durch Polizeiberichte in Erfahrung zu bringen. Ob politisch motivierte Straftaten vorliegen, lässt sich anhand der Bewertung des Bundeskriminalamtes beurteilen.<sup>73</sup> Die Schwere der Taten ist nicht unbedingt von Bedeutung; ebenso kann die Anzahl der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten auf diese sozialräumliche Realität hindeuten. Das ist insbesondere in Gebieten vorstellbar, in denen eine weit überdurchschnittliche Anzahl von Personen mit Bestrebungen im Sinne der Landesverfassungsschutzgesetze wohnt und eher Straftaten wie das Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen (§ 86 StGB) und das Verwenden von Kennzeichen verfassungsförderlicher Symbole (§ 86a StGB) sowie illegaler Waffenbesitz (§§ 51 f. WaffG) stattfinden.
- Ebenso sind Studien zur Wahrnehmung und Entwicklung der Bewohnerstruktur als nachweisbare Anhaltspunkte denkbar, wenn sie auf Beeinträchtigungen der sozial stabilen Bewohnerstruktur durch Segregationsprozesse in einem Gebiet hindeuten – zum Beispiel weil Bewohner\*innen Räume oder das Gebiet insgesamt meiden oder verlassen. Hier sollte die Rechtswissenschaft die Interdisziplinarität nicht scheuen und die Expertise der raumbezogenen Sozialforschung durch Gutachten der Human-geographie, Soziologie oder anderen Sozialwissenschaften einbeziehen.

Bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen ist davon auszugehen, dass sich das bodenpolitische Agieren rechtsextremistischer Parteien in Missständen sozialer Stadtentwicklung verwirklicht, wie es den Zielen der Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 1 bis Nr. 3 BauGB entgegensteht. Sinnvoll wäre es, dass die Gemeinde das Vorliegen dieser sachlichen Voraussetzungen für ein Gebiet feststellen, dieses Gebiet über eine Satzung festlegen und zum Beispiel aufgrund befristeter Geltungsdauer (von z. B. fünf Jahren) auf das fortbestehende Vorliegen der sachlichen Voraussetzungen überprüfen muss. Ein solches Verfahren ist bereits für Sanierungsgebiete in den §§ 137 bis 143 BauGB vorgesehen.

#### 4.4.2 Persönliche Voraussetzungen

Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn die Vertragspartner\*innen der Eigentümer\*innen Bestrebungen im Sinne des jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzes verfolgen, und sie keine Wohnnutzung für sich, ihre Familien- oder Haushaltsangehörigen beabsichtigen.<sup>74</sup> So trifft der Genehmigungsvorbehalt ausschließlich Personen, für welche

73 [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pmk\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pmk_node.html) (zuletzt aufgerufen am 5. Februar 2025).

74 Der Tatbestand ist folglich nicht auf rechtsextremistische Bestrebungen begrenzt; eine Anwendbarkeit ist ebenso im Bereich des religiösen Extremismus denkbar, sofern die Landesverfassungsschutzbehörden Informationen sammeln und auswerten und im Übrigen die weiteren Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt werden, insbesondere Missstände der sozialen Stadtentwicklung resultieren.

die zuständige Landesverfassungsschutzbehörde mitteilen kann, dass sich aufgrund von Sammlung und Auswertung von Informationen die tatsächlichen Anhaltspunkte, dass Bestrebungen im Sinne des jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzes verfolgt werden (vgl. zum Beispiel §§ 4 Abs. 1, 3 Abs. 1 VSG NRW), bestätigt haben. Die Gemeinden erhalten die Mitteilung mit inhaltlicher Übermittlung der gesammelten und ausgewerteten Informationen unter Berücksichtigung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Die Gemeinden können die Informationen zwar nur bedingt selbstständig überprüfen, was angesichts der bereits angesprochenen Zweifel an der Funktionsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden nicht unkritisch ist.<sup>75</sup> Eine selbstständige Informationsbeschaffung der Gemeinde als Alternative wäre allerdings schon mangels entsprechender Expertise weniger wünschenswert, sodass die vorgestellte Kooperation das bevorzugte Mittel ist.

Der Rechtsschutz der betroffenen Vertragspartner\*innen ist dadurch gewährleistet, dass zumindest bei Kenntnis für die Sammlung und Auswertung durch die Verfassungsschutzbehörden und im Übrigen für die Erteilung der Genehmigung Rechtsschutzverfahren statthaft sind. Die Sammlung und Auswertung durch die Verfassungsschutzbehörden ist durch Feststellungsklage prüfbar und muss somit belastbar sein.<sup>76</sup> Der Nichterteilung der Genehmigung kann mittels Verpflichtungsklage begegnet werden. Da die Begründung für die Nichterteilung maßgeblich auf den von der Landesverfassungsschutzbehörde übermittelten Informationen beruht, ist die Behörde im Rechtsschutzverfahren voraussichtlich beizuladen.

### 5. Vorschlag für Gesetzestext

Zusammenfassend könnte ein Vorschlag für einen entsprechenden Gesetzestext im Wesentlichen (zum Beispiel ohne Darstellung der Festlegung eines solchen Satzungsgebiets, wie in den §§ 137 bis 143 BauGB für die Festlegung von Sanierungsgebieten bereits vorhanden) lauten:

- (1) Die Gemeinde kann durch Satzung Gebiete mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bezeichnen, in denen zur Bekämpfung von Missständen der sozialen Stadtentwicklung aufgrund von Bestrebungen, wie sie in den Landesverfassungsschutzgesetzen definiert sind,
  1. Vereinbarungen, durch die ein schuldrechtliches Vertragsverhältnis über den Gebrauch oder die Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteils auf bestimmte Zeit von mehr als einem Jahr eingegangen oder verlängert wird;
  2. die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks und die Bestellung und Veräußerung eines Erbbaurechtsder Genehmigung bedürfen.

75 Zur Funktionsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden im Zusammenhang mit dem sogenannten ‚Nationalsozialistischen Untergrund‘ vgl. exemplarisch: Johannes Radke, Der „Nationalsozialistische Untergrund“, <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/167684/der-nationalsozialistische-untergrund-nsu/> (zuletzt aufgerufen am 21. Mai 2025).

76 Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juli 2010 – 6 C 22/09 – NVwZ 2011, 161.

- (2) Missstände der sozialen Stadtentwicklung aufgrund von Bestrebungen im Sinne der Landesverfassungsschutzgesetze sind anzunehmen, wenn in dem Gebiet nachweislich
1. eine weit überdurchschnittliche Anzahl von Grundstücken, Gebäuden oder Gebäudeteilen durch Personen mit Bestrebungen, wie sie in den Landesverfassungsschutzgesetzen definiert sind, gebraucht oder genutzt wird; oder regelmäßig Ansammlungen und Versammlungen stattfinden, an denen eine überdurchschnittliche Anzahl von Personen mit Bestrebungen im Sinne der Landesverfassungsschutzgesetze teilnimmt;

und

2. eine quantitativ oder qualitativ überdurchschnittliche Anzahl von politisch motivierten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von Personen mit Bestrebungen im Sinne der Landesverfassungsschutzgesetze verwirklicht werden und Anfangsverdachte bestehen; oder die soziale stabile Bewohnerstruktur beeinträchtigt ist.

Die Gemeinde soll dazu bei der zuständigen Landesverfassungsschutzbehörde nicht personenbezogenen Informationen einholen.

- (3) Die Genehmigung wird durch die Gemeinde erteilt und ist zu versagen, wenn
1. die zuständige Landesverfassungsschutzbehörde mitteilt, dass der Vertragspartner des Eigentümers Bestrebungen im Sinne des jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzes verfolgt,
  2. der Vertragspartner des Eigentümers keine zulässige Nutzung als Wohnung für sich, seine Familien- oder Haushaltsangehörigen beabsichtigt; und
  3. den sozialen Missständen nicht durch Auflagen, Bedingungen oder Befristung der Genehmigung ausreichend Rechnung getragen werden kann.

Die Gemeinde hat dazu bei der zuständigen Landesverfassungsschutzbehörde eine Mitteilung einzuholen, die – wenn der Vertragspartner des Eigentümers Bestrebungen im Sinne des jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzes verfolgt – die zur Begründung herangezogenen Informationen enthält. Die personenbezogenen Daten dürfen nur zur Begründung der Versagung der Genehmigung verwendet werden.

- (4) § 145 Absatz 5 ist entsprechend anzuwenden.