



Carsten Kühl, Dirk Löhr
und Carolin Martin

Mehr Land in kommunale Hand!

AUF EINEN BLICK

Der Immobilienmarkt kämpft sich mehr schlecht als recht aus der gegenwärtigen problematischen Ungleichgewichtssituation heraus, die vor allem durch ein hohes Zinsniveau und hohe Materialkosten hervorgerufen wurde. Erschwerend hinzu kam – bedingt durch die demografische Entwicklung –, dass die Wohnungsmieten während des Markteinbruchs nur eine Richtung kannten: nach oben. Neubauten, die zu mehr preisgünstigem Wohnen hätten führen können, fanden in deutlich zu geringem Umfang statt. Da der Bodenpreis wesentlich eine Restgröße ist (Differenz zwischen kapitalisierten Mieterträgen und Baukosten), dürften sich in Zukunft etwaige Entlastungen bei Zinsen und Materialkosten in steigenden Bodenpreisen niederschlagen. Der Anteil des Bodenwerts an den Baukosten gewinnt auch vor dem Hintergrund tendenziell steigender Rivalitäten in den Nutzungsansprüchen (z. B. Vorsorge bezüglich des Klimawandels) immer stärker an Gewicht. Ein auf Privateigentum basierender Marktmechanismus alleine ist nicht in der Lage, diesen gordischen Knoten zu durchschlagen. Vielmehr bedarf es eines höheren Anteils öffentlichen, vor allem kommunalen Bodeneigentums. Dem Aufbau von mehr kommunalem Grundvermögen stehen jedoch ein unzureichendes rechtliches Instrumentarium und fehlende finanzielle Mittel entgegen. Zudem gilt es, das Instrument des kommunalen Erbbaurechts zu stärken, damit der Boden und folglich auch die städtebauliche Steuerungsfähigkeit nachhaltig in der Hand der Kommune bleiben.

WARUM MEHR KOMMUNALES BODENEIGENTUM?

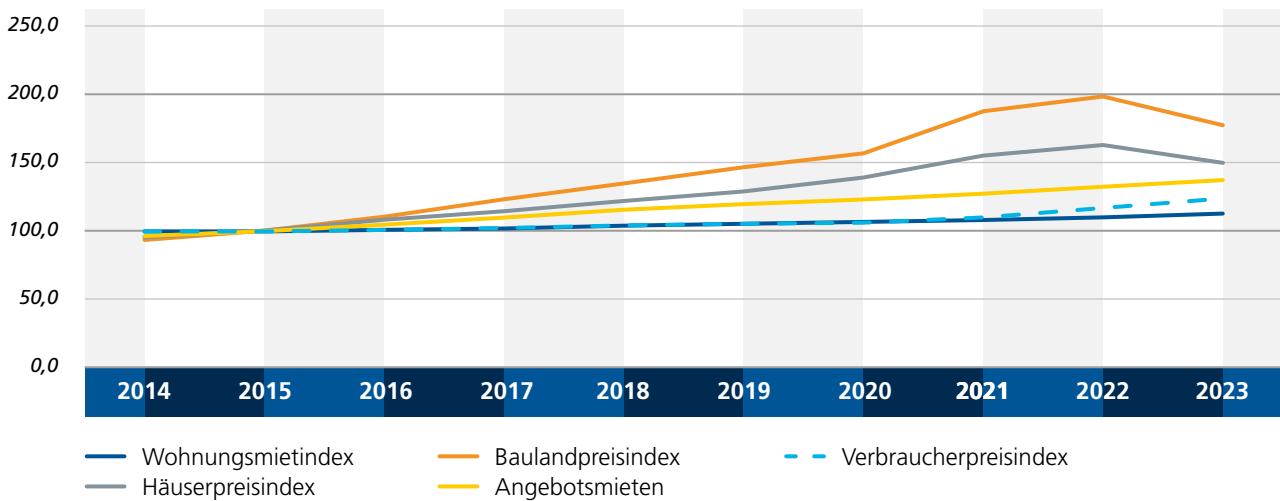
Die Wohnungsmarktproblematik in Deutschland kann nicht ohne Berücksichtigung des vorgelagerten Bodenmarktes gelöst werden. Die Abbildung auf Seite 2 zeigt die Indizes der Wohnungsmieten (Durchschnitt und Neuvermietung), der Baulandpreise, der Häuserpreise und der Verbraucherpreise. Die Kosten des Wohnens werden maßgeblich durch die Dynamik des Bodenmarktes bestimmt (Knoll et al. 2017). Eine Entspannung des Marktes über mehr Neubau gestaltet sich vor diesem Hintergrund schwierig: Einerseits wachsen die Angebotsmieten mit einer deutlich stärkeren Dynamik als die durchschnittlichen Mieten. Andererseits werden künftige Entspannungen bei den Finanzierungs- und Materialkosten zu einem Anstieg der Bodenpreise führen, da diese ein Residuum (Differenz aus den kapitalisierten Erträgen und den Kosten des Baus) darstellen. Kostenentlastungen auf der einen Seite führen so zu einer Mehrbelastung an anderer Stelle. Die Bodenpreise dürften (vor allem in den Ballungsräumen) auch weiterhin die höchste Dynamik unter allen Zeitreihen aufweisen und auch für die Entwicklung der Häuserpreise und Wohnkosten maßgeblich verantwortlich sein. Insoweit drängt sich die Frage auf, ob der Boden wenigstens teilweise den Marktgesetzmäßigkeiten entzogen werden kann.

In diesem Sinne geht es bei der Bodenpolitik auch darum, sozialen Wohnungsbau sicherzustellen, die soziale Durchmischung zu fördern und der Gentrifizierung und Segregation Einhalt zu gebieten. Die Frage nach bezahlbaren Standorten stellt sich jedoch nicht nur bezüglich des bezahlbaren Wohnens, sondern auch für (insbesondere kleinere) Unternehmen.

Aber: Boden ist knapp, und es besteht eine Vielzahl konkurrierender Nutzungsansprüche. Neben Wohnen und Gewerbe handelt es sich dabei u. a. um Verkehr, Infrastruktur, Energieerzeugung, Wasserwirtschaft, Grünflächen und auch Landwirtschaft. Viele dieser Nutzungsansprüche stehen in einem konfliktären Verhältnis zueinander. Zu denken ist hier

Indizes der Wohnungsmieten (Durchschnitt und Angebotsmieten), der Baulandpreise, der Häuserpreise und der Verbraucherpreise (2020 = 100)*

Abb. 1



* Der jüngste Wert bei den Angebotsmieten sowie die beiden letzten zwei Jahre beim Baulandpreisindex sind geschätzt.

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Destatis 2024, Statista 2024a, Statista 2024b, BBSR 2023.

einerseits an die Forderung nach mehr Grünflächen, Frischluftschneisen oder Wasserretentionsflächen, die angesichts der erforderlichen Anpassung an den Klimawandel erhoben wird, und andererseits an Flächen für den Wohnungsbau.

Der auf dem Privateigentum basierende Marktmechanismus allokiert dabei die Flächen nach „Zahlungsbereitschaften“; im Vordergrund steht also der „Leitwert“ (Bossel 1998) der Effizienz. Die Vielzahl der für eine funktionierende Stadt erforderlichen anderen Ziele und Leitwerte (Versorgung mit Wohnraum zu akzeptablen Konditionen, Durchmischung etc.) können dabei leicht vernachlässigt werden. Es besteht keine Gewähr dafür, dass die Vielzahl der oben skizzierten Nutzungskonflikte in einer für die Gemeinschaft befriedigenden Weise durch den Marktmechanismus aufgelöst werden kann. Doch auch die Reichweite der Planung ist beschränkt; ihre Durchsetzung benötigt die Kooperation der Eigentümer_innen. Die Stadtplanung darf sich daher nicht nur auf Entwurfsarbeit und Baurechtsetzung durch Planverfahren zurückziehen, sondern muss das Augenmerk in gleichem Maße auf die Planimplementierung richten. Das „richtige“ Grundstück muss zur „richtigen“ Zeit an der „richtigen“ Stelle zu einem angemessenen Preis verfügbar gemacht werden (Dransfeld 2023: 342, 350).

All dies spricht für mehr öffentliches, insbesondere kommunales Eigentum an Grund und Boden. Zudem ist hierüber auch ein nachhaltiger Vermögensaufbau und eine Stärkung des Eigenkapitals der Kommunen möglich. Andernfalls besteht die Gefahr, dass nach einer Veräußerung des „Tafelsilbers“ zwar kurzfristig politische Ausgabenwünsche erfüllt werden können, auf lange Sicht die Kommune aber finanziell wieder „nackt“ dasteht.

WAS STEHT EINER AUSWEITUNG DES KOMMUNALEN BODENEIGENTUMS ENTGEGEN?

Die Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit durch den Aufbau kommunalen Grundvermögens bedarf der Unterstützung von Bund und Ländern. Allerdings befindet sich das Bauordnungsrecht in der Kompetenz der Länder. Das Bauplanungsrecht hingegen liegt in der Hand des Bundes (BauGB). Zwischen Bund und Ländern besteht ein grundsätzliches Kooperationsverbot, was die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung der Länder durch den Bund beschränkt (eine der Ausnahmen stellt z. B. die Mischfinanzierung bei der sozialen Wohnraumförderung nach Art. 104d GG dar). Zudem steht das Durchgriffsverbot einer direkten Förderung der Kommunen durch die Länder entgegen.

Bezüglich des Aufbaus von kommunalem Grundeigentum kann man wie folgt Problemkomplexe auf der instrumentellen und der finanziellen Seite unterscheiden.

A. INSTRUMENTELLE SEITE

Bezüglich der instrumentellen Seite geht es um die Frage, mittels welcher Instrumente die Kommunen überhaupt an Grundstücke gelangen können. Beim „freihändigen Erwerb“ muss vor allem Verkaufsbereitschaft seitens des Eigentümers oder der Eigentümerin gegeben sein. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, den „freihändigen Erwerb“ mit Instrumentarien des BauGB zu kombinieren. Einschlägig bekannt sind hier die Baulandmodelle der Städte Münster und Ulm (siehe weiter unten), bei denen die planerische Konversion von Agrar- in Bauland erst dann stattfindet, wenn sich ein Mindestanteil der anvisierten Flächen in der Hand der Kommune

befindet. Dabei kann die Kommune auch an verschiedenen Stellen ihrer Gemarkung gleichzeitig tätig werden, um die Verhandlungsmacht der Grundstückseigentümer_innen zu schwächen. Diese Form des Zwischenerwerbs erfordert allerdings entsprechende Flächenkulissen, die vielen Kommunen (insbesondere solchen mit angespanntem Wohnungsmarkt) fehlen. Da hier Bauland auf dem Wege der Umwandlung von Agrarflächen geschaffen wird, besteht zudem ein latenter Konflikt mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung (weniger als 30 Hektar Flächenkonversion pro Tag bis 2030).¹ Für „Schlüsselgrundstücke“ in den Innenbereichen sind derartige Strategien kaum geeignet. Den Kommunen fehlen nämlich nicht nur zumeist die finanziellen Mittel zum Kauf der oft relativ teuren Grundstücke in den Innenbereichen, sondern auch geeignete Instrumentarien für den Fall mangelnder Verkaufsbereitschaft der Eigentümer_innen. Stattdessen ist man auf Instrumente wie den vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 BauGB) und städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) zurückgeworfen, was die Kommunen jedoch in eine reagierende Rolle versetzt. Die aktive Verfolgung städtebaulicher Strategien ist dabei eher schwierig.

Hierfür eignet sich schon eher die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts. Durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9.11.2021 (BVerwG 2021) wurde allerdings große Unsicherheit bezüglich dessen Anwendung geschaffen. Schließlich ist die Ausübung von Vorkaufsrechten zum Zwecke des Aufbaus von Bodenvorräten bislang nicht zulässig. Eine entsprechende Reform des BauGB ist jedoch ein dickes politisches Brett. Selbst wenn dies gelänge, würde der Einsatz des Vorkaufsrechts immer die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer_innen voraussetzen – die Kommune tritt ja in einen schon bestehenden Kaufvertrag ein. Notwendig sind daher Instrumente, welche den Erwerb von Grundstücken in bestimmten Konstellationen auch unabhängig von der Verkaufsbereitschaft der Eigentümer_innen ermöglichen. Allerdings muss dies im Rahmen der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG geschehen. Denkbar wäre hier beispielsweise eine Anknüpfung an den Verstoß gegen bestimmte städtebauliche Gebote (Baugebot, Modernisierungsgebot, Rückbaugesuch etc.), die aber entsprechend zu verschärfen wären. Kann oder will beispielsweise ein_e Eigentümer_in einem auferlegten Baugebot nicht nachkommen, könnte die Kommune die Übernahme des Grundstücks anbieten, bei kompletter Kooperationsverweigerung auch in einem beschleunigten Verfahren enteignen. In diesem Kontext ist auch die Einführung der Innenentwicklungsmaßnahme zu fordern (deren Prüfung im Koalitionsvertrag enthalten ist). Hierbei handelt es sich dem Wesen nach um ein „flächendeckendes Baugebot“, bei deren Missachtung ein Eskalationsmechanismus bis hin zur Enteignung als Ultima Ratio in Gang gesetzt werden kann (allerdings mit dem Ziel, diesen letzten Schritt zu vermeiden) (Bunzel 2017). All die genannten Schritte setzen eine Reform des BauGB und damit ein Tätigwerden des Bundes voraus.

Indessen ist auf allen staatlichen Ebenen eine andere Grundeinstellung erforderlich: In Bund und Ländern herrscht zumeist die Vorstellung, dass der Staat nur über das Vermögen verfügen soll, das er unmittelbar zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht, und ansonsten Vermögensgegenstände nur „im Durchgang“ erwirbt. Zumindest bei Grund und Boden

ist dies aber zu kurz gesprungen. Bodenvorratspolitik sollte antizyklisch und langfristig erfolgen. Ein Musterbeispiel hierfür ist die Stadt Ulm (Stadt Ulm o. J.), die – von allen Moden unbeeindruckt – so schon seit ca. 130 Jahren vorgeht und zumindest im Vergleich zu anderen Großstädten in Baden-Württemberg eine gewisse Dämpfung der Mieten erreichen konnte (Helmstädter 2021).

BEISPIEL ULM

Die Ulmer Bodenstrategie (vgl. Haring 2022) wurde 1894 mit einem Beschluss des Gemeinderats begründet. Man benötigte damals bezahlbaren Wohnraum für Arbeitskräfte. Grundsätzlich besteht diese Politik bis heute fort. Ca. 16 Mio. Euro werden jedes Jahr für Grundstückskäufe in den Haushalt eingestellt. Die Stadt strebt an, immer genügend Bodenvorräte zu besitzen, um eine aktive Stadtentwicklung betreiben zu können. Neue Baugebiete werden aber erst dann ausgewiesen, wenn die Stadt sämtliche Flächen eines potenziellen Baugebiets innehat. Mittlerweile befinden sich mehr als ein Drittel der Fläche Ulms im Eigentum der Stadt. Die Stadt verkauft diese zu einem kostendeckenden Preis, der zumeist unterhalb des erzielbaren Marktpreises liegt. Dies geschieht allerdings mit Auflagen (z. B. zehnjährige Selbstnutzung), die mit einem Wiederkaufsrecht zum ursprünglichen Kaufpreis abgesichert werden. Grundstücke, die zum Zwecke des Mietwohnbaus verbilligt abgegeben werden, müssen mindestens zu 30 Prozent preisgünstige Wohnungen enthalten, die dann auch für eine bestimmte Zeit (10 bis 30 Jahre) im Eigentum des Investors/der Investorin bleiben. Die städtischen Maßnahmen werden dabei durch die Förderung des Landeswohnbauprogramms Baden-Württemberg flankiert. Die anfängliche Miete der geförderten Wohnungen liegt zwischen 10 und 30 Prozent unterhalb des Mietspiegelniveaus und kann entsprechend dessen Veränderungen angepasst werden.

„Langfristig und antizyklisch“ bedeutet, dass die Kommune auch und gerade dann aufkauft, wenn es keinen akuten Grund für das Tätigwerden gibt. Es kann auch viel Sinn ergeben, Flächen unbeplant vorzuhalten, um sie zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt – eben bei Eintreten einer Problemlage – zu überplanen und dem Markt zur Verfügung zu stellen. Möglicherweise ist die Freie und Hansestadt Hamburg hier einen ersten wichtigen Schritt hin zu einer anderen Ausrichtung gegangen und hat damit eine Vorbildfunktion übernommen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2022). Im Rahmen einer Änderung der Landesverfassung wird nunmehr für Wohnflächen eine positive Flächenbilanz (laufender Zuwachs an Flächen in öffentlicher Hand) und – anders als Ulm – die Abgabe im Erbbaurecht angestrebt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit andere Länder und Gemeinden diesem Beispiel zu folgen bereit sind.

B. FINANZIELLE SEITE

Einige Bundesländer arbeiten an Bodenfonds und einschlägigen Programmen zur Unterstützung der kommunalen Bodenpolitik und des kommunalen Bodenerwerbs.² Einige Kommunen haben auch selbstständig Bodenfonds aufgelegt (Stadt Mannheim o. J.). In Bodenfonds können die nicht unmittelbar der eigenen Aufgabenerfüllung dienenden Grundstücke eingebracht werden (Vorratsgrundstücke) (Dransfeld 2023: 350).

Die Möglichkeit des Bundes, die Länder bei der Einrichtung von Bodenfonds zu unterstützen, ist wegen des mit der Föderalismusreform I eingeführten Kooperationsverbots beschränkt. Das Durchgriffsverbot steht zudem der direkten Förderung kommunaler Bodenfonds durch den Bund entgegen.

Es sollte jedoch darauf hingewirkt werden, dass sowohl vom Bund als auch von den Ländern Städtebauförderungsmittel ebenfalls für kommunale Bodenfonds verfügbar gemacht werden können. Dies ist gegebenenfalls unter Einschaltung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) möglich; hier ist jedoch noch eine vertiefte rechtliche Prüfung nötig.

Die Förderung des kommunalen Grunderwerbs durch landeseigene Bodenfonds könnte unter der Voraussetzung intensiviert werden, dass sich die Kommunen nach dem Vorbild Hamburgs zu positiven Flächenbilanzen verpflichten.

Somit liegt die Bewältigung der finanziellen Herausforderungen zu einem erheblichen Teil beim Bund und bei den Ländern. Dennoch können bestimmte Maßnahmen auch ohne unmittelbaren Mitteleinsatz getroffen werden: So bilanzieren die Kommunen im Rahmen der Doppik nach dem Anschaffungskostenprinzip. Stille Reserven, die sich im Laufe der Zeit vor allem aufgrund von Bodenwertzuwächsen bilden und damit faktisch das kommunale Eigenkapital stärken, werden somit nicht ausgewiesen – es sei denn, die Grundstücke werden erfolgswirksam veräußert. Es sollte daher seitens der Länder eine Verpflichtung für die Kommunen erwogen werden, die Höhe der im Grundvermögen liegenden stillen Reserven außerbilanziell auszuweisen. Die Leser_innen des kommunalen Jahresabschlusses (darunter auch die Kommunalaufsicht) können sich somit anhand der ergänzenden Angaben einen Überblick über die wirtschaftliche Stärkung des Eigenkapitals durch die stillen Reserven und die tatsächliche Höhe des Eigenkapitals der Kommune verschaffen. Mit Blick auf die flächendeckend verfügbaren Bodenrichtwerte ist dies keine schwierige Aufgabe, zumal Aufstellungen über die Grundstücksgröße in der Kommune vorhanden sein sollten.

Fehlanreize in Richtung einer vorschnellen Veräußerung können auch im Rahmen von Entschuldungsvereinbarungen zwischen Ländern und Kommunen entstehen. Es ist schwierig, der Veräußerung des „kommunalen Tafelsilbers“ zu widerstehen, wenn das Land und unter Umständen auch die kommunale Familie Zuschüsse zur Tilgung von kommunalen Altschulden unter der Voraussetzung leisten, dass die Veräußerungserlöse für die Tilgung der kommunalen Altschulden verwendet werden. Die Veräußerung von kommunalem Grund und Boden sollte daher grundsätzlich aus derartigen Konsolidierungsvereinbarungen herausgehalten werden.

ABGABE DER FLÄCHEN

Die Abgabe der Flächen kann sowohl über Verkauf oder über Erbbaurechte erfolgen (mit entsprechenden Sozialbindungen). Geschieht dies aus einem Bodenfonds heraus, kann dieser bei Verkauf der Flächen revolvierend gestaltet werden. Soweit Erbbaurechte ausgegeben werden, ist hingegen eine externe Kapitalisierung des Bodenfonds nötig – das durch die Erbbauzinsen generierte Finanzvolumen ist zur Refinanzierung eines ambitionierten Flächenerwerbs zu gering. Von einer externen Kapitalisierung kann lediglich dann abgesehen werden, wenn eine Ablösung des Erbbauzinses vorab über einen Einmalbetrag erfolgt.³ Die Ausgabe von Erbbaurechten dürfte gegenüber dem Verkauf oftmals vorzugswürdig sein, zumal die Kommune nach der eigentlichen Nutzungsphase auch die Zwischen- und Nachnutzungen kontrollieren kann. Ebenfalls können – anders als im Volleigentum – auch Sozialbindungen grundsätzlich über die gesamte Dauer des Erbbaurechts auferlegt werden (BGH 2019). Das Bundesbauministerium (BMWSB) hat mittlerweile die Entwicklung von Muster-Erbbaurechtsverträgen in die Wege geleitet, die mit Konditionen ausgestattet werden sollen, die auch für Investor_innen und Banken zumutbar sind. Auf Länderebene empfiehlt sich eine spezielle Förderkulisse für kommunal ausgegebene Erbbaurechte, da diese gegenüber Volleigentum einige Besonderheiten aufweisen. So ist beispielsweise daran zu denken, die Finanzierungsnachteile des Erbbaurechts durch nachrangige Förderdarlehen partiell zu kompensieren, wenn mit dem Erbbaurecht städtebauliche, ökologische oder soziale Zwecke verfolgt werden (hierbei muss jedoch die beihilferechtliche Kompatibilität gewährleistet sein). Oder: Am Ende der Laufzeit eines Erbbaurechts geht das Gebäude auf den oder die Grundstückseigentümer_in gegen Zahlung einer Entschädigung an den oder die Erbbaurechtnehmer_in über. Andererseits muss der oder die Erbbaurechtnehmer_in neben den Zinsen auch Tilgungen leisten. An dieser Stelle ist zu überlegen, ob und inwieweit mit Fälligkeits- anstatt mit Tilgungsdarlehen gearbeitet werden kann, um über eine Verrechnung dieser Zahlungen bei Vertragsende die finanziellen Belastungen für beide Seiten möglichst gering zu halten. Schließlich sollten – z. B. über das ExWoSt-Programm⁴ – die Entwicklung oder Übertragung bestimmter innovativer Erbbaurechtsmodelle aus dem privaten Bereich für die Kommunen ermutigt und gefördert werden.

Unabhängig davon, ob mit Volleigentum oder Erbbaurechten gearbeitet wird, sollten bei der Abgabe der Flächen Konzeptvergabeverfahren angewendet werden. Ausschreibungen finden dann nicht nur mit Blick auf den Preis, sondern auch auf die konzeptionelle Qualität des Vorhabens statt. Innerhalb der Grenzen des Beihilferechts können dabei auch bestimmte Wohnformen wie Genossenschaften, Mehrgenerationenwohnungen oder auch gemeinnützige Wohnungsunternehmen besondere Berücksichtigung finden (BMWSB 2024).

Soweit das Gemeindehaushaltsrecht dies nicht ohnehin schon explizit vorsieht (wie z. B. Art. 75 Abs. 1 S. 2 in Bayern oder § 90 Abs. 1 GO NRW), sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass bei spezifischen Sozialbindungen oder anderweitigen (städtebaulichen oder ökologischen) Auflagen für ein Projekt auch eine Abgabe des Grundstücks unterhalb des

Verkehrswerts möglich ist (der sich unter Abwesenheit der betreffenden Auflagen definiert). Auf diese Weise kann die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Projekte gewährleistet werden. Dabei kann über das Ertragswert- oder Residualwertverfahren der tragfähige Grundstückswert ermittelt werden. In- dessen ist es nicht zweckmäßig, mit dem Ziel der Herstellung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit von Wohnungsbauprojek- ten auf den Bodenmarkt mit einer Umdefinition des Ver- kehrswerts einwirken zu wollen (Dransfeld 2023; Bundesmi- nisterium des Innern, für Bau und Heimat 2019: 72–73).

FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Viele Probleme, die sich auf dem nachgelagerten Woh- nungsmarkt manifestieren, haben ihre tiefere Ursache im vorgelagerten Bodenmarkt. Dabei dürften die Rivalitäten um die Nutzung des knappen Gutes Fläche tendenziell zu- nehmen. Die marktwirtschaftlichen Mechanismen auf der Grundlage von Privateigentum sind nur beschränkt in der Lage, diesbezüglich Abhilfe zu schaffen. Notwendig ist mehr kommunales Bodeneigentum, das idealerweise über Erbbaurechte im Wege von Konzeptwettbewerben verge- ben werden kann. Kommunen können so nicht nur die Nutzungen, sondern auch die Zwischen- und Nachnutzun- gen gut steuern. Anders als beim Volleigentum können den Investor_innen Sozialbindungen über die gesamte Laufzeit des Vertrags auferlegt werden. Über weitere, hier nicht nä- her erörterte Umgestaltungen der Rahmenbedingungen (Beleihung, mehr Kompatibilität mit dem Wohneigen- tumsgesetz etc.) kann der Bund zu einer Erhöhung der At- traktivität des Erbbaurechts beitragen. Damit Kommunen vor allem in den Innenlagen besser an Grundstücke gelan- gen, ist der Bund aufgerufen, im Rahmen weiterer Refor- men des Baugesetzbuchs das städtebauliche Instrumentari- um zu schärfen. Schließlich müssen Wege gefunden wer- den, die Länder durch den Bund finanziell bei ihren Be- mühungen um mehr kommunale Bodenvorratsbildung zu unterstützen, falls diese aus eigener Kraft nicht hierzu in der Lage sind. Die Gestaltung der Förderkulisse und der landeseigenen Bodenfonds liegt allerdings in der Hand der Bundesländer.

ENDNOTEN

- 1 Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wird alle vier Jahre aktualisiert. Die letzte Fassung stammt vom März 2023 (siehe hierzu Bundesre- gierung 2021: 271).
- 2 Dies geschieht teils unter Einbindung der auf das Reichsiedlungsgesetz zurückgehenden Landsiedlungsgesellschaften oder deren Nach- folgerinnen. Beispiele sind Baden-Württemberg (vgl. Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg o. J.) oder Hessen (vgl. Hessische Landesgesellschaft mbh o. J.). Zu finden ist auch die treuhänderische Verwaltung durch private Unternehmen (so der Grundstücksfonds NRW, vgl. Heyer o. J.).
- 3 Hierbei wird die Summe der normalerweise periodisch zu zahlenden künftigen Erbbauzinsen über Kapitalisierung mit einer als geeignet angesehenen Diskontrate in einen Barwert transformiert.
- 4 Der Bund fördert im Rahmen des Forschungsprogramms „Experi- menteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) innovative Planun- gen und Maßnahmen zu wichtigen städtebau- und wohnungspoli- tischen Themen (vgl. BBSR 2020–2024).

LITERATUR

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020–2024:** Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/exwost-node.html> (13.8.2024).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2023:** Angebotsmieten weiter gestiegen – große regionale Unter- schiede, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/angebotsmieten-2022.html> (13.8.2024).
- BGH 2019:** Urteil vom 8.2.2019, Az. V ZR 176/17, Rz. 21.
- BMWSB 2024:** Die Wohngemeinnützigkeit ist wieder da, Pressemit- teilung, 5.6.2024, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/presse- mitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2024/06/NWG.html> (13.8.2024).
- Bossel, H. 1998:** Globale Wende – Wege zu einem gesellschaftlichen und ökologischen Strukturwandel, München.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019:** End- bericht der Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bo- denpolitik“ (Baulandkommission), Berlin.
- Bundesregierung 2021:** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiter- entwicklung 2021, Berlin.
- Bunzel, A. 2017:** Die Innenentwicklungsmaßnahme: Idee für ein neues Instrument zur Baulandmobilisierung, Berlin, <https://repository.difu.de/handle/difu/249907> (13.8.2024).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2022:** Druck- sache 22/9844, 2.11.2022, https://www.buergerschaft-hh.de/parl- dok/dokument/81599/einigung_mit_der_volksinitiative_boden_wohn- raum_behalten_hamburg_sozial_gestalten_keine_profite_mit_bo- den_miete.pdf (13.8.2024).
- BVerwG 2021:** Urt. vom 9.11.2021, AZ. 4 C 1.20, <https://www.bverwg.de/de/091121U4C1.20.0> (13.8.2024).
- Destatis 2024:** Häuserpreisindex, Preisindex für Bauland, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErge- bnis&selectionname=61262-0001#abreadcrumb> (13.8.2024).
- Dransfeld, E. 2023:** Kommunales Landmanagement als Vorausset- zung für eine gemeinwohlorientierte Wohnungsbaupolitik, in: Zfv 148, S. 342–353.
- Haring, M. 2022:** Eigene Strategie: Wie Ulm die Preise für die Grundstücke drückt, in: SWR Aktuell, 15.11.2022, <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/ulm/baulandpolitik-ulm-100.html> (13.8.2024).
- Helmstädter, O. 2021:** (Fast) nirgends ist Wohnen so günstig wie in Ulm, in: Schwäbische, 3.2.2021, <https://www.schwaebische.de/regio- nal/ulm-alb-donau/ulm/weil-die-stadt-kauft-was-sie-kriegen-kann- fast-nirgends-ist-wohnen-so-guenstig-wie-in-ulm-159908> (13.8.2024).
- Hessische Landesgesellschaft mbh o. J.:** Baulandentwicklung: Mehr Bauflächen für ganz Hessen, <https://www.hlg.org/leistungs- spektrum/baulandentwicklung/> (13.8.2024).
- Heyer, Rolf o. J.:** Eckpunkte eines Konzeptes für den Kommunalen Grundstücksfonds Duisburg: Ein Werkstattbericht, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/ao/Zukunftsplanung/Innova- tiverEFREEinsatz/Downloads/D_Vortrag_Heyer.pdf?__blob=publicati- onFile&v=1 (13.8.2024).
- Knoll, K.; Schularick, M.; Steger, T. 2017:** No Price like Home: Glo- bal House Prices, 1870–2012, in: American Economic Review 107 (2), S. 331–353, 10.1257/aer.20150501.
- Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Würt- temberg o. J.:** Grundstücksfonds: Kommunale Bodenpolitik ermög- lichen, <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-wohnen/wohn- raumoffensive-baden-wuerttemberg/grundstuecksfonds-bw> (13.8.2024).

Stadt Mannheim o. J.: Mannheimer Bodenfonds, <https://www.mannheim.de/de/stadt-gestalten/verwaltung/aemter-fachbereiche-eigenbetriebe/bau-und-immobilienmanagement/mannheimer-bodenfonds> (13.8.2024).

Stadt Ulm o. J.: Grundstückspolitik: Über 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik, <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rundums-grundst%C3%BCck/grundst%C3%BCckspolitik> (13.8.2024).

Statista 2024a: Verbraucherpreisindex, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2550/umfrage/entwicklung-des-verbraucherpreisindex/> (13.8.2024).

Statista 2024b: Entwicklung des Wohnungsmietindex für Deutschland in den Jahren von 1995 bis 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/70132/umfrage/mietindex-fuer-deutschland-1995-bis-2007/> (13.8.2024).

ÜBER DIE AUTOR_INNEN

Prof. Dr. Dirk Löhr, Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomie an der Hochschule Trier auf dem Umwelt-Campus Birkenfeld, arbeitet insbesondere zu den Themen Bodenpolitik und Eigentumsrechte.

Prof. Dr. Carsten Kühn ist Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und ehemaliger Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz.

Dr. Carolin Martin, Wohnungsmarktexpertin am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, arbeitet insbesondere zu den Themen öffentlicher Wohnungsbau und staatliche Regulierung.

IMPRESSUM

September 2024

© **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich:

Marian Jacobs und Lisa Pfann, Referent_innen für Stadtentwicklung, Bau, Wohnen und Mobilität, Abteilung Analyse, Planung und Beratung.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Bildnachweis: picture alliance / ZB/euroluftbild.de / Robert Grahn

ISBN 978-3-98628-581-4