

# Zusammenfassung Kurzgutachten

## Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik

Auftraggeber: Der Paritätische Gesamtverband

Bearbeitung: Dr. Andrej Holm, Dr. Sabine Horlitz

Mitarbeit: Clara Mau

Oktober 2022

## Kurzgutachten gemeinwohlorientierte Bodenpolitik

Das Kurzgutachten zur Gestaltung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik gibt eine Übersicht zu den aktuellen Instrumenten der Bodenpolitik auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen, stellt die Hemmnisse für eine gemeinwohlorientierte Bodennutzung heraus und skizziert Reformmöglichkeiten auf den drei Ebenen.

Basis des Kurzgutachtens sind neben der umfassenden Literaturrecherche zum Themenbereich eine systematische Auswertung von boden- und liegenschaftspolitischen Gesetzesinitiativen im Bundestag und den Parlamenten der Länder sowie Interviews mit insgesamt elf Expertinnen und Experten<sup>1</sup>.

### Inhaltsverzeichnis

1. Aktuelle Trends der Bodenpreisentwicklung	2
2. Anforderungen an eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik	3
3. Instrumente der Bodensicherung	5
4. Instrumente der aktiven Liegenschaftspolitik	10
5. Instrumente der Sicherung von Gemeinwohlzielen	16
Einschub: Fallstudien	23
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	26
7. EXKURS: Rechtliche Rahmenbedingungen der Bodenpolitik	28
8. Quellen	30

---

<sup>1</sup> Wir haben insgesamt elf etwa einstündige Interviewgespräche mit *Daniela Brahm* (<https://danielabrahm.de/>), *Frauke Burgdorff* ([https://www.aachen.de/DE/stadt\\_buerger/politik\\_verwaltung/dezernenten/dezernent\\_planung.html](https://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/dezernenten/dezernent_planung.html)), *Dr. Ing. Egbert Dransfeld* (<https://www.iboma.de>), *Ulrich Kriese* (<https://maryon.ch/person/dr-ulrich-kriese/>), *Prof. Dr. Dirk Löhr* (<https://www.umwelt-campus.de/dloehr/page>), *Rolf Novy Huy* (<https://www.stiftung-trias.de/home/>), *Ricarda Pätzold* (<https://difu.de/institut/menschen-am-difu/ricarda-paetzold>), *Stephan Reiß-Schmidt* (ehemaliger Leiter der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung im Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München und Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht, <http://initiative-bodenrecht.de/>), *Ulrich Soldner* (langjähriger Leiter des Amtes für Liegenschaften und Wirtschaftsförderung in Ulm), *Larisa Svetkova* (<https://www.gtas-braunschweig.de/introducing/detail/larisa-tsvetkova>) und *Prof. Dr. Fabian Thiel* (<https://www.frankfurt-university.de/de/hochschule/fachbereich-1/kontakte/professor-innen/geomatik/fabian-thiel/>) geführt. Überlegungen, Impulse und Anregungen aus diesen Gesprächen sind die Konzeption und Argumentation dieser Studie eingeflossen. Wir bedanken uns bei allen Gesprächspartner\*innen für die offenen und informativen Gespräche!

## 1. Aktuelle Trends der Bodenpreisentwicklung

Anlass des Kurzgutachtens ist die praktische Bedeutung des Bodens für vielfältige Fragen der Stadtentwicklung, der klimapolitischen Nachhaltigkeit und der Sozialpolitik. Die Verteilung des Eigentums an Boden und die Bodenpreise sind zentrale Voraussetzungen für die Art der Nutzung und somit für den gesellschaftlichen Mehrwert, der aus dem jeweiligen Gebrauch des Bodens generiert werden kann.

Obwohl sich Boden als nicht beliebig vermehrbares Gut von vielen anderen Gütern und Dienstleistungen unterscheidet, unterliegt er den Kernprinzipien der kapitalistischen Marktwirtschaft: Die Verfügung des Bodens wird über Eigentumsrechte geregelt, die Preise werden über Marktmechanismen bestimmt und die Nutzung unterliegt der Konkurrenz verschiedener Interessen (Brede/Dietrich/Kohaupt 1976: 26 ff.).

### 1.1 Steigende Umsätze und Preise von Liegenschaften und Immobilien

Weil Boden in der Gesellschaft als Ware organisiert ist, werden Liegenschaften intensiv gehandelt. Bundesweit wurden in der letzten Dekade pro Jahr über 1 Million Grundstücke verkauft. Der Umsatz dieser Transaktionen lag im Schnitt bei über 230 Milliarden Euro pro Jahr. In den Jahren 2019 und 2020 wurde sogar die 300-Milliarden-Euro-Marke überschritten. Ein Blick auf die zeitliche Entwicklung des Handels mit Baulandgrundstücken verweist auf eine deutliche Preiseskalation. Obwohl die Anzahl der Verkaufsfälle in der letzten Dekade leicht rückläufig war, stiegen die Umsatzzahlen der Transaktionen um über 50 Prozent (AK OGA 2013 bis 2021).<sup>2</sup>

Ökonomisch betrachtet sind Immobilienverkäufe vor allem als Handel mit Eigentumstiteln zu verstehen, bei denen nicht nur die Verfügungsgewalt über die Grundstücke wechselt, sondern vor allem das Recht erkaufte wird, die künftigen Nutzungserträge einzunehmen (Löhr 2009: 8 ff.). Steigende Bodenpreise stehen in diesem Zusammenhang für eine gestiegene Ertragserwartung. Je teurer Grundstücke und Immobilien verkauft werden, desto höher ist der wirtschaftliche Druck, diesen Ertragserwartungen in den künftigen Nutzungen auch gerecht zu werden. Nutzungen, die nicht in der Lage sind, die hohen Kauf- und Mietpreise zu erwirtschaften – soziale und kulturelle Nutzungen oder leistbares Wohnen – werden unter der Bedingung steigender Preise erschwert.

### 1.2 Grundbesitz und Ungleichheit

Die steigenden Immobilienpreise haben nicht nur einen unmittelbaren Einfluss auf die Bewirtschaftung der jeweiligen Grundstücke und Immobilien, sondern verschärfen auch die Polarisierung der vermögensbezogenen Ungleichheit in der Gesellschaft. Obwohl mit 48 Prozent fast die Hälfte der Haushalte in Deutschland im Eigenheim oder in selbstgenutzten Eigentumswohnungen leben (Statistisches Bundesamt 2019), sind die Einkünfte aus Immobilienbesitz sehr ungleich verteilt. So verzeichnen die Steuerstatistiken lediglich für 5,5 Millionen der insgesamt 40,5 Millionen Haushalte Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (13 Prozent) (Statistisches Bundesamt 2021: 11). In den Großstädten ist der Anteil der Haushalte mit Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung mit 5,5 Prozent sogar noch geringer. Ein Blick auf die mittleren Einkommen der Haushalte zeigt, dass Grund- und

---

<sup>2</sup> Im mittleren Preissegment sind die Immobilienpreise zwischen 2013 und 2020 in allen Bereichen um über 50 Prozent gestiegen. Den stärksten Preisanstieg verzeichnen dabei die Verkäufe von Mehrfamilienhäusern (+87 Prozent). Auch die Grundstückspreise für Baugrundstücke für Einfamilienhäuser (+63 Prozent) und Mehrfamilienhäuser (+ 58 Prozent) weisen Preissteigerungen auf. Dies entspricht jährlichen Steigerungsraten zwischen 8 und 9 Prozent (AK OGA 2013 bis 2021).

Noch größere Preissteigerungen werden für die Immobilientransaktionen im oberen Preissegment ausgewiesen. Das umfasst sowohl Vorzugslagen innerhalb der Städte als auch große Teile der Immobilienmärkte in Städten mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Hier haben sich die Preise für bereits bestehende Mehrfamilienhäuser (+ 103 Prozent) und für Baugrundstücke für Mehrfamilienhäuser (+200 Prozent) in der Zeit zwischen 2013 und 2020 mehr als verdoppelt. Die Preissteigerung von Baugrundstücken für Eigenheime (+97 Prozent) liegt nur knapp unter diesem Wert. Insgesamt entspricht das einer Preissteigerung von 14 Prozent p.a. für die Baugrundstücke (ibid.).

Immobilienbesitz und die daraus erzielbaren Einnahmen Gründe für die Einkommensungleichheit in unserer Gesellschaft sind. Lagen die mittleren Einkommen der Großstadthaushalte im Jahr 2018 bei knapp 2.300 Euro, erzielten Haushalte, die selbst vermieteten und verpachteten über 4.250 Euro und lagen somit 86 Prozent über dem mittleren Einkommen.

Eine Verteilung des Immobilienbesitzes nach Vermögensklassen bestätigt die ungleiche Verteilung. Während die 60 Prozent der Haushalte mit den geringsten Bruttovermögen nach Abzug der noch offenen Hypothekenschulden einen negativen Vermögenswert aufweisen, steigt das Bruttovermögen mit den Immobilienwerten. Die 10 Prozent der Haushalte mit den höchsten Bruttovermögen verfügen nach dem Abzug der immobilienbezogenen Schulden im Durchschnitt über einen Immobilienwert von über 580.000 Euro je Haushalt (Deutsche Bundesbank 2019: 35 ff.).

Die Zusammensetzung der Vermögen privater Haushalte unterstreicht die große Bedeutung des Grund- und Immobilienbesitzes für die Vermögensungleichheit in der Gesellschaft: Weit über 70 Prozent der Vermögenswerte der vermögenden Haushalte gehen auf Immobilienbesitz zurück. Selbst unter Berücksichtigung der Betriebsvermögen liegen die Anteile des Immobilienbesitzes an den privaten Vermögen zwischen 40 und 50 Prozent (ibid.).

### **1.3. Zusammenfassung der aktuellen Trends der Bodenpreisentwicklung**

Die aktuellen Entwicklungen des Grundstücks- und Immobilienmarktes sind in der letzten Dekade in allen Bereichen von steigenden Preisen geprägt und erhöhen so den Druck zu einer Bewirtschaftung, die möglichst hohe Erträge erzielt. Nutzungen, die sich nicht an den Höchsterträgen orientieren, können unter diesen Umständen immer schwerer realisiert werden. Zudem verstärken die mit den steigenden Preisen verbundenen Wertsteigerungen von Immobilien und Grundstücken die Vermögensungleichheit in Deutschland. Knapp die Hälfte der in Deutschland akkumulierten Vermögen von privaten Haushalten geht auf den Besitz von Immobilien und Grundstücken zurück.

## **2. Anforderungen an eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik**

Der Gebrauch von Eigentum zum „Wohle der Allgemeinheit“ ist eine grundgesetzlich verankerte Verpflichtung und gilt damit auch für Grundbesitz und Bodeneigentum (Art. 14 Grundgesetz). Doch eine „gemeinwohlorientierte Bodenpolitik“ ist keine Selbstverständlichkeit und wird in den letzten Jahren verstärkt eingefordert.

### **2.1 Renaissance der Gemeinwohlorientierung**

Allein im Jahr 2017 – in Reaktion auf die von der Bundesregierung angekündigte Grundsteuerreform – veröffentlichten verschiedene Verbände, fachpolitische Netzwerke und zivilgesellschaftliche Initiativen Aufrufe und Appelle für eine Neuausrichtung der Bodenpolitik. Dabei stehen die folgenden vier Veröffentlichungen für die Debatte um eine soziale Bodenpolitik exemplarisch. Der Begriff „Gemeinwohl“ bildet hier mit über 50 Nennungen die wesentliche inhaltliche und konzeptionelle Klammer.

Der *Münchener Aufruf* „Ein soziales Bodenrecht. Für bezahlbaren Wohnraum und lebenswerte Städte. Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik“ wurde von verschiedenen Netzwerken, Bündnissen, Verbänden und Einzelpersonen erarbeitet und fordert eine „gemeinwohlorientierte Bodenpolitik“ sowie einen „gemeinwohlorientierten Einsatz von Grundstücken“. In einem gemeinwohlorientierten Bodenrecht sieht er „[die] Basis einer nachhaltigen und sozial gerechten Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik“ (Münchener Aufruf 2017: 1 ff.).

Die *Schwerter Erklärung* „Eigentum verpflichtet – mehr Boden für das Gemeinwohl“ der Stiftung trias wurde von über 30 Einzelpersonen aus Stiftungen, Verbänden, Forschung und anderen Institutionen unterzeichnet und setzt sich für eine Stärkung des „solidarisch-gemeinschaftlichen Grunderwerbs“ ein, um damit „soziale, ökologische und am Gemeinwohl orientierte Entwicklungen“ der Bodennutzung sicherzustellen. Boden wird dabei als „notwendiges Fundament für das Gemeinwohl“ angesehen (Stiftung trias 2017: 1 ff.).

Das Positionspapier des *Deutschen Städtetages* zur „Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik“ fordert eine „dem Gemeinwohl verpflichtete Baulandpolitik“ und eine „gemeinwohlorientierte Bodenvorrats- und Vergabepolitik“ und setzt sich dafür ein, dass das „Gemeinwohlprinzip stärker im Bodenrecht verankert“ wird (Deutscher Städtetag 2017: 23 ff.).

Die *Bodenpolitische Agenda von vhw und Difu* „Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen“ sieht den „Boden (als) entscheidende[n] Schlüssel für eine das Gemeinwohl sichernde Zukunftsgestaltung“ an und fordert eine „gemeinwohlorientierte Vergabe von kommunalen Grundstücken“ (vhw/Difu 2017: 4 ff.).

In diesen Stellungnahmen wie auch den weiteren Studien zum Thema Bodenpolitik ist die Referenz auf das Gemeinwohl gleichermaßen omnipräsent wie unbestimmt. Die meisten Veröffentlichungen und Diskussionsbeiträge argumentieren aus einer *pragmatischen Perspektive* und begründen ihre Forderungen nach einer anderen Bodenpolitik mit mehr oder weniger konkreten Zielen der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Exemplarisch für die Marktskepsis der bodenpolitischen Forderungen steht die Erkenntnis des Deutschen Städtetags, dass sich vor dem Hintergrund der „Erfahrungen aus den vergangenen Jahrzehnten“ das „alleinige Vertrauen auf die selbstregulierenden Kräfte des Marktes verbiete“. Ziel der Wohnungs- und Bodenpolitik sei ein dem „Verwertungsdruck entzogener Wohnungsbestand, der für Kommunen voll verfügbar ist“ (Klöppel/von Lojewski 2021: 184). Auch die Stiftung trias thematisiert im Schwerter Aufruf die Eigentumsfrage grundsätzlich und fordert „Bodenbesitz (...) wieder stärker mit Blick auf das Wohl der Allgemeinheit und als ein den Eigentümer aktiv verpflichtendes Natur- und Sozialgut [zu] bemessen. (...) Boden ist das notwendige Fundament für das Gemeinwohl“ (Stiftung trias 2017: 1). Auch in der Studie von Werner Heinz und Bernd Belina wird der grundlegende Widerspruch von Gemeinwohl- und Privatinteressen klar benannt: „Die (...) Interessen der Allgemeinheit müssten (...) über private Profitinteressen gestellt werden. Ziele sollten eine schrittweise Zurückdrängung von Bodeneigentum sein, das nicht der privaten Nutzung, sondern allein der monopolistischen Verwertung dient, sowie ein sukzessiver Aufbau von Gemeinschaftseigentum“ (Heinz/Belina 2019: 42).

## 2.2 Ziele gemeinwohlorientierter Bodenpolitik

In den bodenpolitischen Suchbewegungen der letzten Jahre dominieren vor allem normative Versuche, das Gemeinwohl zu bestimmen. Die konkreten Ziele beziehen sich auf die Verfügbarkeit des Bodens für einen bezahlbaren Wohnungsbau, zur Sicherung einer klimagerechten Stadtentwicklung und zur Bereitstellung von öffentlichen Infrastrukturen.

*Bezahlbares Wohnen:* In vielen Studien und Stellungnahmen wird die Notwendigkeit einer anderen Bodenpolitik mit der Krise der sozialen Wohnversorgung verbunden. So sieht der Deutsche Städtetag einen Bedarf für eine „Neuausrichtung, zumindest aber eine Nachjustierung der Wohnungs- und Bodenpolitik auf allen Handlungsebenen“ (Klöppel/ von Lojewski 2021: 186). Auch eine Studie von Werner Heinz und Bernd Belina definiert „bezahlbaren Wohnraum als Gemeinwohl“ (Heinz/Belina 2019: 6). Auch der Münchner Aufruf begründet die Forderung nach einer bodenpolitischen Wende mit dem Ziel nach „bezahlbarem Wohnraum und lebenswerten Städten“ (Münchner Aufruf 2017: 1). Begründet wird der Zusammenhang von Bodenpolitik und Wohnversorgung über die

Verfügbarkeit von Grundstücken für den dringend benötigten Wohnungsbau sowie den Kostenfaktor Bodenpreis bei der Finanzierung von Wohnbauprojekten.

*Klimagerechte Stadtentwicklung:* Ein weiteres konkretes Ziel, das mit einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik verbunden wird, sind Herausforderungen des Klimawandels. Insbesondere „flächen-, mobilitäts- und energiesparende, kompakte Stadtstrukturen lassen sich ohne ein dem Gemeinwohl Vorrang einräumendes Bodenrecht nicht umsetzen“ (Münchener Appell 2017: 3). Begründet wird die Bedeutung des Bodens für die klimagerechte Stadtentwicklung mit dem Verweis auf die Tendenz einer profitgetriebenen Nutzung des städtischen Bodens zur „horizontalen wie auch vertikalen Versiegelung der Städte“ und die Verdrängung von Grünflächen und Kleingartenanlagen durch neue Bauprojekte (Heinz/Belina 2019: 8).

*Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen:* Auch die dauerhaften Anforderungen zur Bereitstellung von technischen, logistischen und sozialen Infrastrukturen durch die Kommunen sind unmittelbar mit der Verfügbarkeit von Flächen verbunden. Jede Kläranlage, jede Straßenbahnlinie, aber auch jede Schule und jedes Schwimmbad sind zwingend auf verfügbare Grundstücke angewiesen. „[W]er attraktive, lebenswerte Städte mit einer ausreichenden öffentlichen Infrastruktur erhalten und dabei den Erfordernissen des Klimawandels und der Klimaanpassung gerecht werden will, der muss sich also heute mehr denn je der Bodenfrage stellen.“ (vhw/Difu 2017: 1)

Diese inhaltlichen Bestimmungen für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik setzen in der Konsequenz vor allem den öffentlichen Zugriff auf und die öffentliche Kontrolle über den Boden voraus. Eine dem Gemeinwohl verpflichtete Bodenpolitik in öffentlicher Verantwortung steht dabei vor drei Aufgaben: erstens den Boden im öffentlichen Besitz vor weiterer Privatisierung zu sichern, zweitens den Bestand des Bodens im öffentlichen Besitz auszuweiten und drittens geeignete Strategien und Instrumente zu entwickeln und anzuwenden, um eine gemeinwohlorientierte Bodennutzung auch praktisch durchzusetzen. Für alle drei Aspekte werden in dieser Studie die Instrumente des Bundes, der Länder und der Kommunen beschrieben, Hemmnisse für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik identifiziert und Reformvorschläge zusammengefasst.

### **3. Instrumente der Bodensicherung**

Fast alle Studien und Positionen sehen den Schlüssel für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik in einem öffentlichen Zugriff auf den Boden. Im Gegensatz zu den Grundstücksprivatisierungen der letzten Dekaden setzt eine soziale und an Nachhaltigkeit orientierte Bodenpolitik auf die Ausweitung von öffentlichen Beständen. Um diese dauerhaft zu halten, bedarf es entsprechender Instrumente der **Sicherung des öffentlichen Eigentums an Liegenschaften.**

#### **3.1 Status quo der Bodensicherung**

Öffentlichen Grundbesitz gibt es auf allen administrativen Ebenen. Der Umgang mit öffentlichen Liegenschaften wird entsprechend von den rechtlichen und verwaltungsseitigen Voraussetzungen auf den drei Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen bestimmt.

##### Bund

Auf der Bundesebene werden durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zurzeit etwa 19.000 Liegenschaften verwaltet. Das öffentliche Immobilienvermögen umfasst über 460.000 Hektar Grundstücksflächen und etwa 38.000 Wohnungen (Bundesfinanzministerium 2022). Die Arbeitsgrundlage der 2005 eingesetzten Bundesanstalt ist das „Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“ (BImAG) aus dem Jahr 2004 (zuletzt geändert im Jahr 2021). Der Zweck der Anstalt

umfasst die Verwaltung der Liegenschaften „nach kaufmännischen Grundsätzen“ und die Veräußerung des „nicht betriebsnotwendigen Vermögens“ (§1 Abs. 1 BImAG).

Das Liegenschaftsvermögen des Bundes wird im BImA-Gesetz in zwei Klassen unterteilt: erstens den Liegenschaften, die den Grundstücks- und Raumbedarf für Bundeszwecke decken und für die Wohnungsfürsorge des Bundes benötigt werden, sowie zweitens den Grundstücken, die nicht für Verwaltungszwecke des Bundes oder im Rahmen des Gemeingebrauchs im Aufgabenbereich des Bundes benötigt und als „Allgemeines Grundvermögen“ bezeichnet werden (siehe §2 Abs. 1 BImAG). Das Hauptgeschäft der BImA liegt in der Verwaltung der Bundesliegenschaften. Im Jahr 2020 lagen die Erlöse aus Vermietung und Verpachtung in Höhe von knapp 5 Milliarden Euro deutlich über den Einnahmen von knapp 250 Millionen Euro aus dem Verkauf von Grundstücken (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben 2021: 32, 50).

Doch nach wie vor gehört auch der Verkauf von Grundstücken zu den gesetzlichen Aufgaben der BImA, ebenso wie die eingeforderte Orientierung an den „kaufmännischen Grundsätzen“ (§1 Abs. 1 BImAG). Die Kalkulation von Verkaufspreisen erfolgt demnach grundsätzlich auf der Basis von Verkehrswerten. Eine Abkehr vom Prinzip des Höchstpreisverkaufes erfolgte in den letzten 10 Jahren in kleinen Schritten:

- 2012 ermöglicht ein Beschluss des Haushaltsausschusses bei der Veräußerung von Konversionsflächen einen Erstzugriff durch Gebietskörperschaften und öffentliche Unternehmen zum Verkehrswert (Haushaltsausschuss 2012: 1)
- 2015 eröffnet ein Haushaltsvermerk (60.3) im „Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz (2015)“ die Gewährung von Preisabschlägen beim Verkauf von Grundstücken für den Sozialen Wohnungsbau (Deutscher Bundestag 2015: 13 f.). In einer Neufassung der „Verbilligungsrichtlinie (VerbL)“ vom 11. November 2015 wird unter anderem das Gesamtvolumen der Preisnachlässe auf 100 Millionen Euro (in sechs Jahren) festgelegt. Verkäufe von Grundstücken für den Sozialen Wohnungsbau sind davon ausgenommen (BImA 2018: 2).
- 2018 wird die Verbilligungsrichtlinie (VerbR) präzisiert und definiert die maximalen Kaufpreisabschläge auf 350.000 Euro pro Liegenschaft (bis zu max. 500.000 Euro bei der geplanten Nutzung zur Unterbringung von Geflüchteten und Asylbegehrenden. Der Preis bei Projekten des Sozialen Wohnungsbaus beschränkt sich auf 25.000 Euro je Förderwohnung (BImA 2018: 7)

Trotz der mittlerweile eingeräumten Optionen für den Erstzugriff durch die Kommunen und nutzungsabhängige Preisabschläge ist die BImA nach wie vor verpflichtet, „entbehrliche Liegenschaften“ zu veräußern.

### Länder

Die Liegenschaftsverwaltung der 16 Bundesländer ist unterschiedlich organisiert und wird in den meisten Ländern öffentlichen Unternehmen, Eigenbetrieben oder öffentlichen Anstalten übertragen. Der Aufgabenbereich ist nicht immer nur auf den Bereich des Immobilienmanagements beschränkt, sondern wird in der Mehrzahl der Länder mit Aufgaben des öffentlichen Baumanagements und der Bauplanung verbunden. Nur in Berlin, Hamburg, Bayern und Thüringen bleiben die Aufgaben der Einrichtungen überwiegend auf die Liegenschaftsverwaltung beschränkt. In fast allen Bundesländern besteht eine Aufgabe der öffentlichen Liegenschaftsverwaltung im Verkauf und der Vermarktung von „entbehrlichen Grundstücken“. Nur in Berlin ist der Verkauf von öffentlichen Liegenschaften zurzeit grundsätzlich ausgeschlossen und darf nur in Einzelfällen unter sehr eng definierten Voraussetzungen erfolgen. In Hamburg ist ein Verkauf nur möglich, wenn eine gemeinwohlorientierte Nutzung bzw. Trägerschaft sichergestellt wird (Bürgerschaft Hamburg 2019; Abgeordnetenhaus Berlin 2019: 5).

In einigen Ländern gibt es institutionelle Ansätze von Bodenfonds, die mit der Aufgabe betraut sind, Liegenschaften und Grundstücke für eine gemeinwohlorientierte Nutzung bereitzuhalten und den Gemeinden zur Verfügung zu stellen. So hat das Land Baden-Württemberg die seit über 90 Jahren bestehende Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH explizit beauftragt, als öffentliches Unternehmen Grundstücke zu erwerben und zu verwalten, die später für eine gemeinwohlorientierte Bebauung an die Kommunen verkauft werden sollen. Die Gemeinden können im Rahmen des Planungsprozesses dabei Einfluss auf die Preisgestaltung nehmen (Landsiedlung Baden-Württemberg 2022).

#### Kommunen

Fast alle Kommunen haben eigene Liegenschaften und sind für ihre Entwicklung und Bewirtschaftung verantwortlich. Eine Vergleichsstudie des Deutschen Instituts für Urbanistik in 14 Städten der Bundesrepublik zeigt, dass die meisten Kommunen spätestens in der letzten Dekade Abstand von früheren Privatisierungspolitiken genommen haben und ihre Bodenpolitik neu justieren wollen (Difu 2021a: 21). In der Praxis sehen sich die meisten Kommunen weiterhin gezwungen, Grundstücke aus öffentlichen Besitz zu veräußern. Neben den haushaltspolitischen Restriktionen, die von den Bundes- und Landeshaushaltsordnungen definiert werden, sind es zum Teil fehlende institutionelle Ressourcen für eine ressortübergreifende Kooperation, die die Umsetzung einer langfristig angelegten Liegenschaftspolitik einschränken (ibid. 37 ff.).

### **3.2 Hemmnisse für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik**

Die Hemmnisse einer konsequenten Sicherung von öffentlichen Liegenschaften gleichen sich auf den drei administrativen Ebenen und bestehen in a) haushaltspolitischen Restriktionen, b) institutionellen Überforderungen und c) einem Defizit an strategischen Konzepten.

#### Haushaltspolitische Restriktionen

Grundsätzlich muss sich die Liegenschaftspolitik an den haushaltspolitischen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientieren. Dies ist sowohl in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) als auch in den Landeshaushaltsordnungen (LHO) festgelegt. In den fast identisch aufgebauten allgemeinen Teilen der Haushaltsordnungen werden unter §7 BHO die Grundsätze der Haushaltsplanung formuliert, die auch für den Bereich der Liegenschaftspolitik maßgeblich sind. Dabei ist u.a. zu prüfen, „inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können“ (§7 Abs. 1 BHO). In der Praxis der Bodenpolitik wird zudem vielfach auf §63 Abs. 1 ff. BHO Bezug genommen. Dieser definiert den Umgang mit Vermögensgegenständen und sieht zum einen vor, dass diese nur erworben und gehalten werden, wenn sie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich sind und zum anderen, dass sie im Fall eines Verkaufs nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden können. Fast gleichlautende Formulierungen sind in den meisten Landeshaushaltsordnungen zu finden. Mit diesen finanzpolitischen Vorgaben besteht ein doppelter Privatisierungsanreiz, weil zum einen die Erforderlichkeit von nicht unmittelbar genutzten Grundstücken begründet und gerechtfertigt werden müsste und zum anderen die Preisvorgaben zusätzliche Einnahmen erwarten lassen.

Eine weitere haushaltspolitische Restriktion für eine nachhaltige Bodensicherungspolitik ist die in den Haushaltsordnungen vorgegebene Orientierung an der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) gemäß §6 Abs. 3 BHO. Im Gegensatz zur Buchführung öffentlicher Finanzverwaltungen werden in der Kosten- und Leistungsrechnung auch kalkulatorische Kosten berücksichtigt, die z.B. aus dem Besitz von Vermögensgegenständen und Grundstücken abgeleitet werden können. Vor allem ungenutzte Vorhaltgrundstücke werden so budgetwirksam und können als Belastung für den Haushalt wahrgenommen werden. Abweichend zur Bundesregelung ist in der Landeshaushaltsordnung Berlin der oben genannte §7 um den Zusatz einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung ergänzt, so dass es möglich

wird, Immobilien als Vermögen zu berücksichtigen und nicht nur als Kostenfaktor (§7 Abs. 3 LHO Berlin).

#### Institutionelle Überforderung

Ein zweites Hemmnis für eine nachhaltig ausgerichtete Liegenschaftspolitik liegt in den oft fehlenden institutionellen Voraussetzungen für die Verwaltung der öffentlichen Liegenschaften. In vielen Kommunen werden Grundstücke, auch wenn sie nicht aktiv genutzt werden, den Fachvermögen verschiedener Verwaltungen zugeordnet. Diese Praxis führt zu einer Fragmentierung von Verantwortung und eine im Vergleich zu den Regelaufgaben der Verwaltung zurückgestellten Bedeutung von Bodenfragen. Vor allem in kleineren Verwaltungseinheiten mit wenig Personal kann eine Liegenschaftsverwaltung nicht effektiv organisiert werden. Hier ist die Bundesebene mit den über 4.000 Mitarbeiter\*innen der BImA oder auch die Landesebenen (z.B. Berlin mit etwa 800 Mitarbeiter\*innen in der BIM) gegenüber den Kommunen im Vorteil. Dabei ist die Personalausstattung im Bereich der Liegenschaften in den Kommunen sehr unterschiedlich: „Manche haben nur zwei Mitarbeiter\*innen, andere weit über hundert“ (Difu 2021a: 12). Zudem setzen die umfangreichen Aufgabenfelder einer Liegenschaftspolitik, die über den Grundstücksverkauf hinaus geht, entsprechende Kenntnisse und Kapazitäten voraus. Mit einer langfristigen und vorausschauenden Liegenschaftspolitik sind oft auch Aufgaben der Planung, Entwicklung, Konversion und der Altlastenbeseitigung verbunden, die entsprechende Personalressourcen, Verwaltungsstrukturen und Leitungsverantwortung voraussetzen.

#### Defizit strategischer Konzepte

Ein drittes Hemmnis für eine langfristig ausgerichtete Liegenschaftspolitik ist das Fehlen entsprechender strategischer Konzepte. Insbesondere der Erwerb, die Entwicklung und die Vergabe von Grundstücken setzen klare Zielkoordinaten voraus, die den beteiligten Institutionen eine Handlungsorientierung sowie Rechtssicherheit geben (Difu 2021a: 96). Mit den Konzepten einer „Sozial gerechte[n] Bodennutzung (SoBoN)“ (München 2021), einer „„Sozial gerechte[n] Bodenpolitik““ (Hamburg 2019) und einer „Bodenpolitischen Strategie“ (Berlin 2019) gibt es erste entsprechende Ansätze. Andere Städte, wie Dresden, Leipzig oder Oldenburg versuchen ihre Liegenschaftspolitik in den Zielvorgaben ihrer „integrierte[n] Stadtentwicklungskonzepte“ zu verankern (siehe Difu 2021a: 23). Ohne solche übergreifenden Strategien ist es weder möglich, klare Zielvorstellungen zu erarbeiten noch einen Umgang mit potenziellen Zielkonflikten zu finden oder eine handlungsfähige Kooperation verschiedener Ressorts und Verwaltungsebenen sicherzustellen.

### **3.3 Reformoptionen für eine gemeinwohlorientierte Politik der Bodensicherung**

Die Forderungen und Vorschläge für eine langfristig ausgerichtete Bodensicherung im Interesse des Gemeinwohls umfassen a) gesetzliche, b) institutionelle und c) haushaltspolitische Voraussetzungen, die auf allen drei administrativen Ebenen ineinandergreifen müssen.

#### Gesetzliche Sicherung öffentlichen Eigentums

Die Verfügung über Liegenschaften und Grundstücke ist eine zentrale Ressource für eine gemeinwohlorientierte Stadt- und Regionalentwicklung. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen der weitere Ausverkauf öffentlichen Bodens ausgeschlossen und entsprechende Bodensicherungsgesetze erlassen werden. In den bodenpolitischen Reformdiskussionen werden verschiedene Varianten einer gesetzlichen Bodensicherung bereits seit mehreren Jahren eingefordert.

- *Grundgesetzliche Verankerung:* Stephan Reiß-Schmidt von der „Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht“ fordert eine Verankerung der Bodensicherung im Grundgesetz und schlägt diesbezüglich Ergänzungen vor, die als Artikel 15a oder 104a in das Grundgesetz aufgenommen werden könnten. Kernziel ist es, künftige Verkäufe öffentlicher Liegenschaften auszuschließen: „(2) Der Bestand des staatlichen Liegenschaftsvermögens ist zu erhalten und nach Möglichkeit zu mehren. (3) Grund und Boden im Eigentum von Bund, Ländern, Kommunen und deren

Anstalten, Stiftungen und mehrheitlich beherrschten Unternehmen darf nicht privatisiert werden.“ (Reiß-Schmidt 2018)

- *Gesetzliches Veräußerungsverbot*: Auch die kommunalen Fachdiskussionen setzen auf ein gesetzliches Verkaufsverbot. In ihren Empfehlungen an Bund und Länder haben Vertreter\*innen von 12 Großstädten zusammen mit dem Difu vorgeschlagen, dass das bisherige „Prinzip der Vermarktung zum Höchstpreisgebot (...) in ein Veräußerungsverbot von öffentlichem Boden zu reinen Zwecken der Haushaltskonsolidierung umgewandelt werden“ solle (Difu 2021b: 3).
- *Bodensicherungsgesetz*: Ein konkreter Vorschlag für die Landesebene ist in einer liegenschaftspolitischen Positionierung der Linkspartei in Berlin zu finden. Der Vorschlag zielt darauf, „im Rahmen eines Bodensicherungsgesetzes den Verkauf von Grundstücken aus dem öffentlichen Eigentum grundsätzlich auszuschließen. Diese Regelung umfasst das gesamte Landesvermögen an Grundstücken, inklusive der Grundstücke von Landesbeteiligungen, Körperschaften und Stiftungen des Landes Berlin“ (Fraktion DIE LINKE Berlin 2019: 2).

#### Institutionelle Voraussetzungen der Bodensicherung

Eine langfristig ausgerichtete öffentliche Bodenpolitik setzt die entsprechenden Einrichtungen und Ressourcen für die Verwaltung und Entwicklung öffentlicher Liegenschaften voraus.

- *Bodenfonds*: Als geeignetes Instrument der Bodenbevorratung bieten Bodenfonds die Möglichkeit, auch Grundstücke ohne unmittelbaren Fachbedarf als Flächenreserve und Entwicklungspotential in Form eines Sondervermögens zu halten und langfristig zu qualifizieren. Bodenfonds haben die grundsätzliche Funktion einer zweckgebundenen und langfristigen Verwaltung und Bewirtschaftung von grundstücksbezogenen Vermögensmitteln. Die Einnahmen aus den liegenschaftsbezogenen Verwertungen werden dabei ausschließlich zweckgebunden zum Ausbau des entsprechenden Liegenschaftsportfolios eingesetzt und nicht dem allgemeinen Haushalt zugeführt.
- *Ressortübergreifende und interkommunale Kooperation*: Je umfangreicher der Bestand an öffentlichen Liegenschaften, desto komplexer die Anforderungen an Verwaltung und Entwicklung der Bestände. Eine langfristig ausgerichtete Liegenschaftsentwicklung setzt vielfältige fachliche Expertisen und Ressourcen voraus, die insbesondere in kleineren Städten und Gemeinden nicht von einer abgeschlossenen Verwaltungseinheit bewältigt werden können. Hier bieten ressortübergreifende Kooperationen auf der Basis von bodenpolitischen Grundsätzen und die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen, z. B. beim Aufbau von regionalen Bodenfonds, Möglichkeiten einer fachlich versierten Liegenschaftsverwaltung.
- *Transparenz & Beteiligung*: Eine langfristig orientierte Bodenpolitik im Interesse des Gemeinwohls setzt eine gesellschaftliche Beteiligung an den Zielbestimmungen voraus. Der Aufbau von allgemeinen, öffentlich zugänglichen Liegenschaftskatastern auf der Basis der digitalen Grundbuchdaten und ein öffentliches Register der öffentlichen Grundstücke sichert nicht nur Transparenz, sondern ermöglicht auch Impulse aus der Stadtgesellschaft bei der Mitgestaltung der Liegenschaftspolitik. Noch direkter kann eine breite gesellschaftliche Beteiligung durch die Einrichtung von paritätisch besetzten Beiräten der Bodenfonds gesichert werden.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Denkbar wären Beiratsbesetzungen mit Vertreter\*innen aus Verwaltung, Politik, Verbänden und Zivilgesellschaftlichen Initiativen, wie sie beispielsweise in den demokratischen Bodenfondsmodellen der Community Land Trusts (CLT) entwickelt wurden (Horlitz 2021: 112 ff.).

### Haushaltspolitische Ermöglichung

Eine dritte Voraussetzung einer langfristig ausgerichteten Bodensicherungspolitik betrifft die finanzpolitische Bewertung von öffentlichen Liegenschaften und die kontinuierliche Finanzierung einer aktiven Liegenschaftspolitik.

- *Reform der Haushaltsordnungen:* Auf allen administrativen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) beschränken die aktuellen Fassungen der Bundes-, Landes- und Gemeindehaushaltsordnungen die Umsetzung einer effektiven Bodensicherung und der -bevorratung, weil sie den Erwerb von Vermögensgegenständen an die „in absehbarer Zeit gegebene Erforderlichkeit zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben“ binden. Strategien der Bodenbevorratung jedoch folgen dem Prinzip der vorausschauenden Langfristigkeit und nehmen auch Grundstücke in den Blick, die explizit nicht in absehbarer Zeit benötigt werden. Eine entsprechende Veränderung der jeweiligen Haushaltsordnungen wäre die Voraussetzung für den erfolgreichen Aufbau von Bodenfonds.
- *Finanzpolitische Ausgliederung des Bodenfonds:* Eine weitere haushaltspolitische Voraussetzung für den Aufbau eines öffentlichen Bodenvermögens ist die Entkopplung von den regulären Haushaltskreisläufen, z. B. in Form eines Sondervermögens. Auf diesem Weg kann sichergestellt werden, dass die liegenschaftsbezogenen Einnahmen zweckgebunden für die Bodenpolitik genutzt werden können und nicht mit den sonstigen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushaltsaufstellungen verrechnet werden dürfen (Difu 2021a: 73).

### **Zusammenfassung**

Die zentrale Voraussetzung einer vorausschauenden Liegenschaftspolitik und entsprechenden Bodenbevorratung ist die Abkehr von früheren und teilweise aktuell noch immer vorherrschenden Privatisierungsstrategien und die Umsetzung einer konsequenten Bodensicherungspolitik. Sowohl auf der Ebene des Bundes, der Länder als auch der Kommunen stehen haushaltspolitische, institutionelle und konzeptionelle Hemmnisse einer langfristig orientierten Bodenpolitik entgegen. Der Aufbau von Bodenfonds, die als Sondervermögen aus den üblichen Kalkulationsroutinen der öffentlichen Haushalte herausgelöst werden sollten, setzt nicht nur eine Reihe von rechtlichen und haushaltspolitischen Entscheidungen voraus, sondern auch eine fachlich kompetente Ausstattung der meist neu aufzubauenden Institutionen. Ohne eine gesetzliche Bodensicherung und ohne die strukturellen Veränderungen zum Aufbau der entsprechenden Verwaltungsstrukturen werden sich die Ziele einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik nicht umsetzen lassen

## **4. Instrumente der aktiven Liegenschaftspolitik**

Das Bestimmungsrecht über die Bodennutzung ist eine zentrale Voraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung. Neben den bereits beschriebenen Strategien und Instrumenten der Bodensicherung gilt die **Ausweitung von öffentlichen Bodenbeständen** als Schlüssel für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. Die Instrumente der Vermehrung des öffentlichen Bodens und der Ausweitung von öffentlich definierten Bestimmungsrechten werden in dieser Studie als aktive Liegenschaftspolitik zusammengefasst.

### **4.1 Status quo der aktiven Liegenschaftspolitik**

Die strategisch ausgerichtete Liegenschaftspolitik ist vor allem ein Handlungsfeld der Kommunen, die die Planungshoheit über die meisten Bau- und Entwicklungsprojekte besitzen. Bund und Länder nehmen insbesondere durch die Gestaltung des gesetzlichen Rahmens und ihre haushaltspolitischen Vorgaben Einfluss auf die Möglichkeiten und Ausgestaltung einer aktiven Liegenschaftspolitik.

### Bund

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zielt, wie beschrieben, vorrangig auf die Verwaltung von Dienstliegenschaften und ist darüber hinaus angehalten, „nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern“ (BImaG §1 Abs. 1). Die Aufgabe, die „Deckung des Grundstücks- und Raumbedarfs für Bundeszwecke und die Wohnungsfürsorge des Bundes“ (BImaG §2 Abs. 1) zu sichern, kann auch den Ankauf von Grundstücken umfassen. Eine aktive Liegenschaftspolitik im Sinne des Aufbaus einer strategischen Flächenreserve gehört nicht zu den Aufgaben der Anstalt.

Bedeutung für eine aktive Liegenschaftspolitik hat der Bund vor allem aufgrund der durch ihn erlassenen Regeln zu Erstzugriffsrechten und preisreduzierten Abgaben von Bundesgrundstücken an Kommunen und kommunale Unternehmen (vgl. 4.1. dieser Studie). Gemäß der sogenannten Verbilligungsrichtlinie (VerbR 2018) hat die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben „die Möglichkeit (...), alle entbehrlichen Bundesimmobilien im Wege des Direktverkaufs an Kommunen und andere Erstzugriffsberechtigte (...) zu veräußern, wenn das Grundstück unmittelbar zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe benötigt [wird] (Erstzugriffsoption)“ (Deutscher Städtetag u.a. 2019: 2). Mit der Einschränkung auf die unmittelbare Erfüllung von Aufgaben bieten die veränderte Bundesregelungen zwar zusätzliche Optionen für die Kommunen und erleichtern die Durchsetzung von kommunalen Planungszielen, beinhalten aber gerade keinen Ansatz für eine aktive Liegenschaftspolitik mit strategisch langfristiger Ausrichtung.

### Länder

Die Liegenschaftspolitiken der Länder sind, wie schon beschrieben, unterschiedlich organisiert und ausgerichtet. Anders als der Bund interpretieren einige Länder ihre bodenpolitischen Aufgaben jedoch aktiver und verfolgen Strategien, die auch den Ankauf von Grundstücken zur späteren Entwicklung einschließen. Von den für die Liegenschaftsverwaltung zuständigen Einrichtungen der Länder verfolgen beispielsweise der „Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg“, die „Immobilien Freistaat Bayern“ und der „Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen Hamburg“ explizit die Aufgaben des Erwerbs und der Erschließung neuer Flächenpotentiale. Beim „Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung Rheinland-Pfalz“ und dem „Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement / Zentrales Flächenmanagement (ZFM)“ ist der Ankauf nach Bedarf von Grundstücken für staatliche Aufgabe in der beschriebenen Einschränkung vorgesehen. In den meisten Bundesländern jedoch gehört die Erweiterung des öffentlichen Liegenschaftsportfolios nicht zu den zentralen Aufgaben der Landeseinrichtungen. In einigen Bundesländern unterstützen Landeseinrichtungen wie die „Baulandoffensive Hessen“ oder der „Flächenpool NRW“ die Kommunen zumindest dabei, eigene Entwicklungsziele auf überwiegend privaten Flächen durchzusetzen (Deutscher Verband 2019: 49 ff.). Eine langfristig ausgerichtete aktive Liegenschaftspolitik im Verständnis eines strategischen Flächenerwerbs von Vorratsgrundstücken durch die Länder gibt es zurzeit aber nicht.

### Kommunen

Mit ihrer Planungshoheit und der Verantwortung für die Daseinsvorsorge sind es vor allem die Kommunen, die im Bereich des Wohnens und der Stadtentwicklung auf die Verfügbarkeit von Grundstücken angewiesen sind. Entsprechend verfolgen immer mehr Kommunen eine langfristig ausgerichtete Liegenschaftspolitik. Neben der Ausweitung öffentlicher Grundstücks- und Immobilienbestände und dem Aufbau von Flächenreserven setzen die Kommunen dabei auf vielfältige Strategien, mit denen ihre Planungsziele in Bau- und Stadtentwicklungsprojekten über Auflagen, Vorgaben und Vereinbarungen zur Nutzung der Grundstücke durchgesetzt werden sollen.

Die Instrumente der aktiven Bodenpolitik sind dabei relativ vielfältig: Einige Städte und Kommunen wie Ulm oder Bocholt setzen schon seit vielen Jahren auf den strategischen Ankauf von Flächen mit Entwicklungspotential. Im Kern werden dabei lange im Voraus Grundstücke aufgekauft, für die später

eine Widmung als Bauland erfolgen soll. So sichern sich die Kommunen nicht nur die Umsetzung der Planung und die Bestimmungsrechte über die Vergabe der Grundstücke, sondern können auch aktiv auf die Preisgestaltung der Flächen Einfluss nehmen. Zudem verbleiben die Planungswertgewinne – also die Steigerung der Grundstückswerte, die allein auf der Erteilung von Baurechten beruhen – bei der Kommune. Die Ausweitung des kommunalen Grundstücksfonds erfolgt in diesen Strategien als privatrechtlicher Erwerb von Grundstücken durch die Kommunen oder kommunale Träger. Die baureifen Grundstücke werden dabei entweder von kommunalen Gesellschaften entwickelt oder gezielt an private Entwickler veräußert.

Neben solchen strategischen Ankäufen nutzen vielen Kommunen städtebaurechtliche Instrumente für den Erwerb von Grundstücken. Dabei werden etwa Vorkaufsrechte nach §24 BauGB, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) nach §169 BauGB sowie die Umlegung von Bauland nach §45 BauGB genutzt. In diesen Instrumenten muss der Grundstückserwerb durch die Kommunen in der Regel mit einem unmittelbaren Bedarf an den entsprechenden Flächen begründet werden. Während Vorkaufsrechte nur genutzt werden können, wenn Grundstücke verkauft werden, setzen insbesondere städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) und auch Baulandumlegungen aufwendige Aufstellungsbeschlüsse voraus. Die Übernahme von Grundstücken durch die Kommunen im Rahmen von SEM-Planungen ist zudem als Zwischenerwerb konzipiert. Eine spätere Veräußerung der Grundstücke ist gesetzlich verpflichtend (§169 Abs. 5 BauGB).

Wo der Ankauf nicht gelingt, setzen viele Städte auf das Instrument der städtebaulichen Verträge, um ihre stadt- und wohnungspolitischen Ziele durchzusetzen und abzusichern. Im Rahmen solcher öffentlich-rechtlichen Verträge können Vorgaben zur Nutzung der Grundstücke vereinbart und eine Beteiligung an den Entwicklungskosten und an der Finanzierung der kommunalen Infrastrukturen festgesetzt werden. Auf den Auf- und Ausbau einer eigenen Flächenreserve haben städtebauliche Verträge keinen Einfluss.

#### **4.2 Hemmnisse für eine aktive Liegenschaftspolitik**

Die Hemmnisse für eine strategisch ausgerichtete Liegenschaftspolitik sind vielfältig und umfassen a) rechtliche Restriktionen, b) haushaltspolitische Auflagen, c) organisatorische Voraussetzungen und d) die fehlenden Instrumente zur Beschränkung von überhöhten Bodenpreisen.

##### Rechtliche Restriktionen

Die aktive Liegenschaftspolitik ist im Kern eine kommunale Aufgabe. Insbesondere im Rahmen des Städtebaurechts gibt es mit den Vorkaufsrechten, städtebaulichen Satzungen wie den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (SEM), den Verfahren zur Umlegung von Grundstücken und auch der Möglichkeit zur Enteignung eine Reihe an rechtlichen Instrumenten, die einen Erwerb von Grundstücken durch die Kommunen grundsätzlich ermöglichen. Diese sind jedoch mit hohen rechtlichen Hürden und eng definierten Bedingungen verbunden.

So ist die Ausübung von *Vorkaufsrechten* durch die Kommunen nach §24 BauGB auf bestimmte Gebiete beschränkt, beispielsweise Umlegungsgebiete oder förmlich festgelegte Sanierungsgebiete und städtebauliche Entwicklungsbereiche und setzt in der Regel entsprechende Festsetzungen oder Satzungen voraus. Zudem darf „das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt“ (§24 Abs. 3). Die Ergänzung „dem Wohl der Allgemeinheit kann insbesondere die Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde dienen“ ist erst 2020 im Zuge des Baulandmobilisierungsgesetzes im Rahmen einer Novelle des BauGB in das Gesetz aufgenommen worden (Deutscher Bundestag 2020a). Unverändert blieb jedoch die Pflicht zur Angabe eines konkreten Verwendungszwecks im Gesetz. Damit bleibt die Anwendung von Vorkaufsrechten faktisch auf die Erfüllung bereits feststehender Bedarfe beschränkt und schließt einen Vorkauf zur langfristigen Flächensicherung weitgehend aus. Der Fokus auf rein städtebauliche Ziele steht dabei einer sozialen Präzisierung

entgegen und schließt den Vorkauf als explizites Instrument zur Sicherung von kommunalen Planungszielen wie etwa der Sicherung einer sozialen Wohnversorgung aus.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) nach §165-171 BauGB können genutzt werden, um Grundstücke zur Optimierung und Beschleunigung von Planungsprozessen zu übernehmen. Die Überführung an die Kommune kann im Zuge eines privatrechtlichen Verkaufs, eines Übernahmeverlangens durch die bisherigen Grundstückseigentümer\*innen (§ 168 BauBG) oder durch eine Enteignung (§ 169 Abs. 3 BauGB) erfolgen. In letzterem Fall muss die Gemeinde nachweisen, dass sie sich „ernsthaft um den freihändigen Erwerb des Grundstücks zu angemessenen Bedingungen“ bemüht hat (ibid.). Zudem ist die Eigentumsübertragung zugunsten der Kommunen als Zwischenerwerb konzipiert und mit einer Wiederveräußerungsverpflichtung (§ 169 Abs. 5 BauGB) verbunden. Die Grenzen des Instruments liegen jedoch weniger in der Anwendung als in der aufwendigen Aufstellung einer entsprechenden Satzung. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) gelten bodenpolitisch als scharfes Schwert der Planung – sind aber zugleich ein Instrument, das bisher auf wenige Anwendungsfälle beschränkt bleibt. Viele Kommunen setzen daher auf einen privatrechtlichen Erwerb von Grundstücken und versuchen, dabei ihre Kenntnisse der lokalen Immobilienmärkte zu nutzen.

#### Haushaltspolitische Auflagen

Wie die Bestandssicherung öffentlicher Liegenschaften unterliegt auch die aktive Bodenpolitik haushaltspolitischen Auflagen und Finanzbeschränkungen. So sehen die Haushaltsordnungen auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Gemeinden zu einem ausgeglichenen Haushalt (§ 2 BHO) eine Orientierung an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO) sowie einen Grundsatz der Gesamtddeckung vor (§ 8 BHO). Diese grundsätzlich sinnvollen Grundsätze können für eine langfristig orientierte Bodenpolitik zur Barriere werden, weil in Finanzierungsentscheidungen die Kosten für den langfristigen Aufbau einer kommunalen Flächenreserve mit der Finanzierung von dringenden Aufgaben konkurrieren. Insbesondere Kommunen mit angespannten Haushalten haben so oft nur sehr begrenzte finanzielle Spielräume für eine aktive Liegenschaftspolitik, zumal der Erwerb von Grundstücken „die im Moment gar nicht gebraucht werden“ gegenüber Einschnitten in anderen Bereichen gerechtfertigt werden müsste. In einigen Gemeindeordnungen ist der Erwerb von Grundstücken und Vermögensgegenständen ganz explizit auf solche Fälle beschränkt, die zur „Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich“ sind (Art. 74 Abs. 1 Bayrische Landesverordnung). Insbesondere in Kommunen mit angespanntem Haushalt fehlt es zudem schlicht an den finanziellen Ressourcen für eine kontinuierliche Ankaufstrategie.

#### Fehlende organisatorische Voraussetzungen und Mangel fachlicher Expertise

Eine strategisch orientierte Liegenschaftspolitik setzt immobilienwirtschaftliche und planungsrechtliche Expertise voraus, die über die übliche Ausstattung der kommunalen Ämter hinausgeht und oft auch mit zusätzlichen Personalressourcen verbunden ist. Kommunen, die langfristige ausgerichtete Liegenschaftsstrategien verfolgen, haben vielfach gesonderte Verwaltungseinheiten, Entwicklungsgesellschaften oder öffentliche Träger des Bodenmanagements ausgegliedert, um eine kontinuierliche Umsetzung einer aktiven Liegenschaftspolitik zu gewährleisten. Insbesondere kleinere Gemeinden haben diese Ressourcen nicht und auch in den Städten ist die Einrichtung solcher Strukturen von politischen Entscheidungen abhängig. Die Komplexität der bodenpolitischen Anforderungen erfordert ein „integriertes Verfahrensmanagement“ von „Planungs-, Abstimmungs-, Genehmigungs- und Realisierungsprozessen“ und die „Bündelung durch einen zentralen Ansprechpartner“ (DV 2019: 18), die zusätzliches und besser ausgebildetes Personal in den öffentlichen Verwaltungen auf allen Ebenen voraussetzen. Insbesondere die verstärkte Anwendung von neuen Instrumenten und die Umsetzung von neuen Strategien sind mit den Routineerfahrungen der Verwaltungsarbeit nicht zu bewältigen. In den Beratungen der Baulandkommission wird daher „dringend“ empfohlen, eine „Aus- und Fortbildungsoffensive durchzuführen“, um entsprechende Personalkapazitäten aufzubauen (ibid.).

### Überhöhte Bodenpreise

Eine erhebliche Hürde für eine aktive Liegenschaftspolitik sind vor allem in den Städten und Regionen mit angespannten Immobilienmärkten die hohen und steigenden Preise für Grundstücke. Vor allem wenn der langfristig ausgerichtete Bodenerwerb der Entwicklung von gemeinwohlorientierten Projekten und der sozialen Wohnversorgung dienen sollen, sind hohe Grundstückspreise eine Bürde für die Umsetzung, da die Kosten in den Refinanzierungsplänen berücksichtigt werden müssen. Hinzu kommen die Grunderwerbssteuern, die auch beim Erwerb durch die Kommune gezahlt werden müssen und in Konstellationen des Zwischenerwerbs sogar zweimal anfallen können. Je teurer die Grundstücke, desto schwieriger ist der Bau von kostengünstigen Wohnungen. Sowohl privatrechtliche Grundstückskäufe durch die Kommunen als auch der planungsrechtlich erwirkte Erwerb von Grundstücken erfolgt in der Regel zu den Verkehrswerten, die aus den jeweils aktuellen Kaufpreissammlungen abgeleitet werden, in denen auch die überhöhten, spekulativen Preise enthalten sind.

### **4.3 Reformoptionen für eine aktive Liegenschaftspolitik**

Die Notwendigkeit einer aktiven Liegenschaftspolitik wird inzwischen von vielen Akteur\*innen der Stadt- und Wohnungspolitik anerkannt (vgl. Baulandkommission 2019: 4). Doch allein die Anerkennung grundsätzlicher Ziele verändert noch keine Rahmenbedingungen der Liegenschaftspolitik. Dabei sind viele konkrete Forderungen seit langem bekannt:

#### Grundsatzbeschlüsse und strategische Konzepte

Das allgemeine Bekenntnis zu einer aktiven Liegenschaftspolitik sollte insbesondere auf der Ebene der Kommunen verbindlich beschlossen werden. Das bereits von vielen Kommunen genutzte Instrument von „Baulandbeschlüssen“ gilt als Schlüsselinstrument für eine kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik, die auf den langfristigen Aufbau einer strategischen Flächenreserve setzt. Mit solchen Grundsatzbeschlüssen können nicht nur verbindliche Leitlinien der Liegenschaftspolitik festgelegt werden, sondern auch Voraussetzungen für die Einrichtung entsprechender Eigenbetriebe oder Eigenesellschaften zum Liegenschaftsmanagement geschaffen werden. Vorteil von solchen kommunalen Selbstverpflichtungen ist neben dem erhöhten Stellenwert der Liegenschaftspolitik vor allem die langfristige Bindungskraft, die eine aktive Liegenschaftspolitik über den kurzatmigen Zyklus von Wahlperioden hinaus sichert (siehe auch Dransfeld 2015: 2)

#### Aufbau von kommunalen und landeseigenen Trägern einer aktiven Liegenschaftspolitik

Eine langfristig orientierte, aktive Liegenschaftspolitik setzt entsprechende Strukturen voraus. Der Aufbau von kommunalen und landeseigenen Trägergesellschaften, ggf. in Form von Sondervermögen, ist eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung einer aktiven Liegenschaftspolitik und dient dabei neben der Sicherung von fachlicher Expertise vor allem der Unabhängigkeit der Liegenschaftspolitik vom regulären Haushalt. Als eigenständige Einrichtungen verfügen diese zudem über eine unabhängige Kreditfähigkeit und können selbst in Kommunen, die der Haushaltssicherung unterliegen, eine aktive Liegenschaftspolitik gewährleisten (ibid.). Für kleinere Gemeinden und Kommunen bietet sich der Aufbau von Trägerstrukturen in Regionalverbänden an. In diesem Zusammenhang sind auch die Förderprogramme von Bund und Ländern gefordert, die Anreize für eine interkommunale Kooperation weiterzuentwickeln und auszubauen (Difu 2021:3).

#### Haushalts- und finanzpolitische Reformen von Bund, Ländern und Gemeinden

Eine wesentliche Voraussetzung für eine aktive Liegenschaftspolitik, die auch auf den Erwerb von Vorratsgrundstücken setzt, ist die bereits dargelegte Veränderung von Haushaltsordnungen, die in ihren aktuellen Fassungen Ausgaben überwiegend auf den Erwerb von akut benötigten Grundstücken beschränken. Insbesondere die Wertbeständigkeit von Grundstücken sollte in der Bewertung von liegenschaftsbezogenen Finanzierungen berücksichtigt werden. Der Erwerb eines Grundstücks ist keine Ausgabe, sondern ein Wechsel der Vermögensform. In den Bundes-, Landes- und Gemeindehaus-

haltsordnungen sollte der öffentliche Grundbesitz als per se gemeinwohlorientiert klassifiziert werden, um eine aktive Liegenschaftspolitik zu ermöglichen. Das umfasst insbesondere die folgenden Punkte:

- *Erweiterung von rechtlichen Optionen für den kommunalen Grundstückserwerb:* beispielsweise die Schaffung der Möglichkeit des uneingeschränkten allgemeinen Vorkaufsrechts (§24 BauGB), für Kommunen, die ein gemeinwohlorientiertes Konzept mit ihrer Liegenschaftspolitik verfolgen, oder die Aufhebung des Veräußerungszwangs von durch die Kommunen mittels städtebaulicher Entwicklungsmaßnahme (SEM) übernommenen Grundstücke (§§ 169 Abs. 5 ff. BauGB) zugunsten einer Auflage für die gemeinwohlorientierte Entwicklung und Nutzung.
- *Ermöglichung zum Erwerb zu limitierten Preisen:* beispielsweise durch die Einführung von Höchstpreisen, die im Residualwertverfahren von den Zielmieten des geförderten Wohnungsbaus zurückgerechnet werden. Eine entsprechende Regelung müsste parallel in Bundes- und Landeshaushaltsordnungen Berücksichtigung finden, um die preislimitierte Abgabe von Grundstücken als Regelfall und nicht als Ausnahme zu ermöglichen.
- *Erweiterung der rechtlichen Vorgaben zur Verkehrswertermittlung um Gemeinwohlaspekte:* beispielsweise durch die Ergänzung der Definition des Verkehrswertes (§ 194 BauGB) um die Komponente der gemeinwohlorientierten Nutzung, um so entsprechende Preisabschläge auf den Verkehrswert zu ermöglichen (Difu 2021: 49). Preisabschläge für Gemeinwohlnutzungen sollten im Grundbuch vermerkt werden, so dass eine dauerhafte Gemeinwohlbindung entsteht und spätere Spekulationen mit den Grundstücken ausgeschlossen werden.
- *Entlastung von der Grunderwerbssteuer bei der Vergabe für gemeinwohlorientierte Nutzungen:* Eine zusätzliche finanzielle Entlastung der Kommunen bei einer aktiven Ankaufstrategie könnte durch eine grundsätzliche Befreiung von der Grunderwerbssteuer für alle Flächenankäufe erreicht werden, die einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung dienen (Difu 2021:2). Die Verbindlichkeit einer dauerhaften Gemeinwohlbindung könnte grundbuchrechtlich gesichert werden.

### **Zusammenfassung**

Die Erweiterung des öffentlichen Flächenpools durch eine aktive Liegenschaftspolitik ist eine zentrale Voraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung. Boden ist nicht nur die Voraussetzung, um eigene Planungsvorstellungen umzusetzen, sondern über die Nutzungsbestimmungen, die Preisgestaltung und die Vergabemodalitäten zugleich ein höchst effektives Steuerungselement der öffentlichen Hand. Grundsätzlich werden von den Kommunen für eine aktive Liegenschaftspolitik sowohl privatrechtliche Ankäufe als auch planungsrechtlich gestaltete Erwerbsbedingungen genutzt. Da die Anwendung der planungsrechtlichen Instrumente zurzeit hohe Anforderungen an die Verwaltungen stellt und zudem von vielen Beschränkungen bestimmt wird, setzen viele Kommunen in der Praxis auf den privatrechtlichen Kauf von Grundstücken. Vor allem in Regionen und Städten mit angespannten Immobilienmärkten hat das marktförmige Agieren der Kommunen seine Grenzen. Gefordert werden deshalb umfassende Veränderungen der rechtlichen, finanziellen und administrativen Rahmenbedingungen einer öffentlichen Liegenschaftspolitik. Insbesondere die Einrichtung von Bodenfonds und öffentlichen Sondervermögen außerhalb der regulären Haushaltsplanung, der Aufbau von öffentlichen Trägerstrukturen des Liegenschaftsmanagements und die Erweiterung von planungsrechtlichen Optionen für den öffentlichen Grundstückserwerb sowie die gesetzliche Verankerung von Bodenpreisreduzierungen für gemeinwohlorientierte Nutzungen würden die Voraussetzungen für eine vorausschauende und aktive Liegenschaftspolitik der Kommunen und Länder deutlich verbessern.

## 5. Instrumente der Sicherung von Gemeinwohlzielen

Öffentliches Eigentum an Grund und Boden gilt vielen als Garant, dass dieser dem allgemeinen Wohl und nicht dem größtmöglichen Profit privater Investor\*innen dient. Doch zur **langfristigen Sicherung der Gemeinwohlorientierung** öffentlichen Eigentums und insbesondere des durch die öffentliche Hand veräußerten Eigentums bedarf es verlässlicher Instrumente, die unabhängig von erneuten politischen Richtungswechseln funktionieren. Dies zeigten nicht zuletzt die Erfahrungen des Ausverkaufs öffentlicher Liegenschaften insbesondere in den Nullerjahren, die eine maximale Verwertung der Immobilien zur Folge hatten.

### 5.1 Status quo der Sicherung der Gemeinwohlziele

Im Folgenden wird dargelegt, wie marktferne Gemeinwohlziele in der Bodennutzung dauerhaft auf den drei administrativen Ebenen gesichert werden können.

#### Bund

Es gibt in Deutschland keine dezidierte „Land Policy“ und damit kein Grundsatzdokument zur Bodenpolitik, das darlegt, wie mit Boden umzugehen sei. Die in Artikel 14 Abs. 2 Grundgesetz verankerte Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist in erster Linie als Richtschnur für den Gesetzgeber zu verstehen, bei der Regelung des Eigentumsinhalts das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. In Bezug auf den Boden ist diese Richtschnur bisher nur unvollständig umgesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem in den Debatten zur Bodenpolitik häufig zitierten Urteil von 1967 grundsätzlich zur Einschränkung der Eigentumsgarantie in Bezug auf das Grundeigentum geäußert und erklärt, dass die „Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, [es] verbietet ..., seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen.“ Mit dem Verweis auf das Ziel einer „gerechte[n] Rechts- und Gesellschaftsordnung“ kommt es zum Schluss, Grund und Boden könne „im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden“ (BVerfGE 21, 73; 12.01.1967). Diese Rechtsauffassung hat das BVerfG seither mehrfach bestätigt und sowohl den Sozialbezug des Bodeneigentums betont als auch dargelegt, dass das „Wohl der Allgemeinheit“ bei der Planung zu berücksichtigen sei (BVerfGE 104, 1; 22. Mai 2001). Diese Haltung findet sich auch im Baugesetzbuch wieder, das festschreibt, dass Bauleitpläne eine „dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ zu gewährleisten hätten (§1 Abs. 5 BauGB).

Diese gesetzlichen Verankerungen haben in der Praxis jedoch keine dauerhafte Sicherung von Gemeinwohlzielen zur Folge. Diese Diskrepanz zeigt sich auf Bundesebene beispielsweise in der bereits beschriebenen Problematik des Umgangs der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) mit ihrem Liegenschaftsvermögen und der gesetzlichen Verpflichtung, nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern (§1 Abs. 1 BImAG). Ein Rekurs auf das Gemeinwohl findet sich weder im hier zitierten Gesetz noch in der 2018 verabschiedeten Verbilligungsrichtlinie, die mögliche Kaufpreisabschläge für bestimmte Nutzungen ermöglicht (BImA 2018).

#### Länder

Den Ländern stehen eine Reihe von Möglichkeiten zur Sicherung von Gemeinwohlzielen in der Bodenpolitik zur Verfügung von a) Regularien bezüglich des Umgangs mit öffentlichen Liegenschaften über b) Verpflichtungen von Fördermittelempfängern bis zum c) Erlass von städtebaurechtlichen Verordnungen zur Verankerung von Gemeinwohlnutzungen.

- *Umgang mit öffentlichem Liegenschaften:* In den meisten Fällen, in denen die Länder Eigentümerinnen von Boden und Immobilien sind, folgt ihr Handeln der Maxime des Verkaufs und der

Vermarktung von „entbehrlichen Grundstücken“ – ohne strategische Sicherung möglicher Gemeinwohlziele. Lediglich die Stadtstaaten Berlin und Hamburg haben, wie bereits beschrieben, Beschlüsse gefasst, dass öffentliche Liegenschaften nur an kommunale Gesellschaften und gemeinwohlorientierte Träger vergeben werden können (Abgeordnetenhaus Berlin 2019; Bürgerschaft Hamburg 2019)

- *Wohnungsbauförderung mit begrenzter Wirkung:* Jenseits dieser direkten Möglichkeit zur zielgerichteten Vergabe von Grundstücken haben die Länder vor allem mit der seit der Föderalismusreform 2006 in ihrer Zuständigkeit liegenden Wohnraumförderung ein Instrument, mit dem sich im Rahmen der Vergabe von Fördergeldern zeitlich begrenzt Gemeinwohlziele verbindlich sichern lassen. Die einzelnen Wohnraumförderprogramme der Länder weisen erhebliche Unterschiede auf. Verallgemeinert kann jedoch gesagt werden, dass sie für den geförderten Wohnungsbestand eine Sicherung leistbarer Mieten und Belegungsbindungen für den Zeitraum der Förderung sowie einer daran anschließenden Nachwirkungsfrist – in der Regel insgesamt zwischen 15 und 25 Jahren – garantieren. Anschließend läuft die Sozialbindung der Wohnungen jedoch aus. Eine dauerhafte Sicherung von Gemeinwohlzielen, verstanden als Sicherung leistbarer Mieten und zielgruppenorientierter Vergabe, ist in dieser Förderlogik nicht vorgesehen.
- *Städtebaurechtliche Ansätze der Gemeinwohlsicherung:* Auch durch die Verabschiedung entsprechender Verordnungen – beispielsweise der Ausweisung von „Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt“ nach § 201a BauGB – ist es den Ländern möglich, zumindest temporär im Sinne des Gemeinwohls in den Wohnungsmarkt einzugreifen und damit indirekt auch auf die Bodennutzung Einfluss zu nehmen. Eine Ausweisung von Quartieren oder auch ganzen Städten als „Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt“ hat beispielsweise zur Folge, dass die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen genehmigungspflichtig wird und so verwehrt werden kann (vgl. § 250 BauGB). Auch findet dann die zur Begrenzung der Wiedervermietungsmieten eingeführte sogenannte Mietpreisbremse Anwendung, die die mögliche Miethöhe bei Neuvermietung auf höchstens 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt. Nach derzeitiger Rechtsprechung kann die o. g. Rechtsverordnung jedoch nur zeitlich befristet ausgewiesen werden und muss spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2026 außer Kraft treten (§ 201a Abs. 5 BauGB).

### Kommunen

Die Kommune als Inhaberin der Planungshoheit sowie (im Fall der Vergabe von Grundstücken) als Vertragspartnerin privater Vorhabenträger hat eine Reihe von Möglichkeiten, mit denen sie bodenpolitische Gemeinwohlziele durchsetzen und sichern kann. Dazu gehören insbesondere folgende Instrumente:

- *Besonderes Städtebaurecht (Ausweisung von Sanierungs- und Erhaltungsgebieten):* Im Rahmen des sog. besonderen Städtebaurechts haben die Gemeinden die Möglichkeit, Sanierungs- und Erhaltungsgebiete auszuweisen (§§ 142 ff. bzw. §§ 172 ff. BauGB). Insbesondere in Erhaltungsgebieten (umgangssprachlich auch Milieuschutzgebiete genannt) sind weitreichende Regulierungen des Immobilienmarkts möglich. So darf dort die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen nicht ohne Genehmigung der Kommune erfolgen. Im Geltungsbereich von Erhaltungssatzung steht den Kommunen zudem grundsätzlich ein kommunales Vorkaufsrecht zu. Die bisher v. a. in Berlin gängige Praxis, bei Nichtzustandekommen einer sog. Abwendungsvereinbarung mit entsprechenden mietpreisbegrenzenden Regelungen durch den Käufer das kommunale Vorkaufsrecht auszuüben, wurde vom Bundesverwaltungsgericht allerdings als nicht rechtmäßig eingestuft (Urteil vom 09.11.2021, Az.: 4 C 1.20).
- *Kooperative Baulandmodelle und städtebauliche Verträge:* Kooperative Baulandmodelle können bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zur Anwendung kommen. Gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2

BauGB gibt es jedoch keinen Rechtsanspruch auf Schaffung von Baurecht. Die Kommunen besitzen insofern ein gewisses Druckmittel, im Rahmen dieser kooperativen Baulandmodelle vom Vorhabenträger die Abgabe eines Teils des durch die Baurechtschaffung entstandenen Planungsmehrwerts zu verlangen. Mittels städtebaulicher Verträge kann dies z.B. durch die Übernahme von Planungs-, Infrastruktur- und Erschließungskosten oder die Realisierung einer Quote an leistbarem, preisgebundenen Wohnraum erfolgen. Die Geltungsdauer der in den städtebaulichen Verträgen vereinbarten Regelungen beträgt in der Regel 20 Jahre.

- *Vertragliche Nutzungsvereinbarungen und Wiederkaufsrecht:* Neben städtebaulichen Verträgen können Kommunen auch für Vorhaben mit bereits vorhandenem Baurecht vertragliche Vereinbarungen treffen, um bestimmte Ziele abzusichern. Die Stadt Ulm beispielsweise verlangt von allen Grundstückskäufer\*innen – in Ulm kann Bauland nur von der Kommune erworben werden – die Erstellung eines mit der Planungsbehörde abgestimmten Nutzungskonzepts, das anschließend Teil des Kaufvertrags wird. Für den Fall, dass das Grundstück nach Verkauf nicht oder nicht im vereinbarten Sinn entwickelt wird, sichert sich die Kommune mittels Auflassungsvormerkung im Grundbuch ein Wiederkaufsrecht zum ursprünglichen Kaufpreis. Dieses wird gelöscht, wenn das Bauvorhaben wie geplant realisiert ist.
- *Grundstücksvergabe im Erbbaurecht:* Während die Kommune sich beim Abschluss städtebaulicher Verträge im öffentlich-rechtlichen Bereich bewegt, befindet sie sich bei der Bestellung von Erbbaurechten in einem zivilrechtlichen Verhältnis. Anders als bei den städtebaulichen Verträgen gelten die im Erbbaurecht vereinbarten Regelungen für die gesamte Laufzeit des Vertrags – egal, ob dieser über 30 oder 99 Jahre abgeschlossen wird. Das Erbbaurecht ist insofern ein Instrument, mit dem sich Gemeinwohlziele langfristig sichern lassen. Es erlebt in der kommunalen Politik derzeit eine Renaissance und Städte wie Berlin, Hamburg oder München beginnen, ihre Liegenschaften nicht mehr meistbietend zu veräußern, sondern im Erbbaurecht – oft in Verbindung mit qualitativen Konzeptverfahren – zu vergeben. Einen Vorteil für die Kommune ist dabei nicht nur die Möglichkeit der langfristigen Auflagen für die Vorhabenträger\*innen, sondern auch, dass das Grundstück im Eigentum der Stadt bleibt.

## 5.2 Hemmnisse einer dauerhaften Sicherung von Gemeinwohlzielen

Die Hemmnisse für eine über den Status Quo hinausgehende dauerhafte Sicherung von Gemeinwohlzielen sind von den drei administrativen Ebenen unabhängig. Es kann unterschieden werden zwischen a) den rechtlichen Hemmnissen, b) den praktischen Hemmnissen, wie den fehlenden Trägern einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung sowie c) den gesellschaftlichen Hemmnissen wie der Machtstellung privater Verwertungsinteressen und der kulturell tief verankerten Einstellung, das Privateigentum als Garant von Freiheitsrechten zu sehen.

### Rechtliche Hemmnisse einer dauerhaften Gemeinwohlsicherung

Zwei der zentralen rechtlichen Hemmnisse zur dauerhaften Sicherung von Gemeinwohlzielen sind die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit und die zeitliche Befristung von Bindungen privater Eigentümer\*innen.

- *Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit:* Mit der Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes im Jahr 1990 ging ein über Jahrzehnte bewährtes Mittel einer dauerhaft sozialen Ausrichtung und Profitlimitierung in der Wohnungswirtschaft verloren. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen waren zu einer Begrenzung der ausschüttbaren Rendite auf 4 Prozent und der Auflage, ihre darüber hinausgehenden Überschüsse wieder für den Wohnungsbau einzusetzen, verpflichtet. Erst durch die gesetzliche Aufhebung dieser Restriktionen lohnte es sich, die öffentlichen Wohnungsbestände als handelbares Marktgut zu behandeln.

- *Zeitlich begrenzte Dauer von Bindungen:* Mit Ausnahme des Erbbaurechts sind zeitlich unbefristeten Bindungen im Wohnungssektor nicht rechtlich zulässig. Dies gilt auch dann, so urteilt der BGH im Februar 2019, wenn die Kommune dem privaten Investor zur Errichtung von Sozialwohnungen kostengünstiges Bauland überlassen hat. Der BGH bezieht sich dabei zum einen auf das Zweite Wohnungsbaugesetz (§ 88d II. WoBauG). Dieses rechtfertigt zwar für die erfolgte Bereitstellung von Bauland eine Bindung für einen „längeren Zeitraum“ als den durch die Zahlung von Fördermitteln begründeten Regelzeitraum von 15 Jahren, nicht jedoch eine unbefristete Bindung. Der BGH bezieht sich aber auch auf die allgemeinen Grundsätze des Subventionsrechts. Aus diesen folge, dass der Staat Subventionsempfänger\*innen zur Sicherung der Zweckbindung der Subvention keine beliebigen Beschränkungen auferlegen darf, sondern nur so lange bis „ die durch die Subvention gewährten Vorteile aufgebraucht sind “ (Az. V ZR 176/17).

#### Fehlende Trägerschaften zur Sicherung von Gemeinwohlzielen

Da insbesondere die Kommunen mit ihren meist beschränkten Ressourcen Stadtentwicklungsprojekte nur in Ausnahmefällen selbst umsetzen, ist eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung auf entsprechende Kooperationspartner\*innen angewiesen. Nicht nur die Privatisierung ehemals öffentlicher Wohnungsbestände und der Verkauf öffentlicher Unternehmensanteile hat den gemeinwohlorientierten Wohnungssektor geschwächt, auch die sich noch in kommunalem Eigentum befindlichen Wohnungsunternehmen wurden oftmals verpflichtet, Mindestrenditen zu erwirtschaften, Sonderdividenden auszuschütten und so zur Haushaltskonsolidierung beizutragen. Als „privatwirtschaftliche Unternehmen in öffentlicher Hand“ muss sich die kommunale Wohnungswirtschaft „am Markt behaupten und mit den Angeboten privater Akteure konkurrieren“ (Voigtländer 219: 7). Erst in den letzten Jahren hat ein Umdenken stattgefunden. So wurde beispielsweise in Berlin, als Ergebnis des Mietenvolksentscheidens von 2015, eine stärkere soziale Orientierung und eine Demokratisierung der sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen gesetzlich verankert (Diesselhorst 2018).

Kleinere Wohnungsunternehmen wie junge Genossenschaften und selbstverwaltete Träger wurden lange von Seiten der Kommunen nicht als geeignete Partner\*innen wahrgenommen. Dabei liegen die Schwierigkeiten weniger in unterschiedlichen Zielvorstellungen als vielmehr in unterschiedlichen Mentalitäten und Handlungspraxen. Allerdings lässt sich hier ein Umdenken ausmachen – so richten sich die qualitativen Konzeptvergaben vieler Kommunen mittlerweile auch an diese gemeinwohlorientierten Träger der Wohnungswirtschaft, die mehr und mehr als Akteure auf Augenhöhe angesprochen werden (Bürgerschaft Hamburg 2019).

#### Gesellschaftliche Hemmnisse der Gemeinwohlsicherung

Eine konsequente Sicherung von Gemeinwohlzielen wird zudem durch gesellschaftliche Strukturen wie den Machtungleichgewichten zu Gunsten privater Wirtschaftsinteressen und der kulturellen Hegemonie von Markt und Privateigentum erschwert.

- *Interessen der Immobilienlobby:* Die Immobilienwirtschaft ist ein mächtiger politischer Akteur. Das Anfang 2022 eingeführte Lobbyregister zeigt, mit welcher unterschiedlichen Ressourcen die Interessensvertreter\*innen des Immobilienmarkts und die zivilgesellschaftlichen Akteure ausgestattet sind. Laut einer Auswertung der Linkspartei lobbyieren für die Immobilienwirtschaft 142 Personen mit einem jährlichen Budget von über 8 Millionen Euro. Demgegenüber haben Mieterorganisationen nur elf Lobbyist\*innen im Bundestag, finanziert mit 100.000 Euro jährlich (Joswig 2022). Die Schieflage in der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und Realitäten bei der Debatte der Wohnungs- und implizit damit der Bodenfrage, spiegelte sich beispielhaft in der Zusammensetzung des von der damaligen Bundesregierung im September 2018 veranstalteten Wohngipfels. Dort waren neben Vertreter\*innen von Bund, Ländern und Kommunen 14 Verbände der Immobilien- und Baubranche anwesend. Die Perspektive der Nutzer\*innen und Beschäftigten wurde lediglich durch den Mieterbund und zwei Gewerkschaften repräsentiert.

Sozial-, Wohnungslosen- und Umweltschutzverbände fehlten gänzlich (LobbyControl 2018). Diese Überrepräsentation der Immobilienwirtschaft zeigt sich letztlich auch in der politischen Gewichtung der wohnungs- und bodenpolitischen Themen und der entsprechenden Lösungsvorschläge. So verwundert es nicht, dass in den politischen Leitlinien die dauerhafte Sicherung von (marktfernen) Gemeinwohlzielen noch immer weniger Gewicht hat als die Forderung nach einer verstärkten Bautätigkeit.

- *Kulturelle Hegemonie von Privateigentum und Markt:* Aber es sind nicht nur die wirtschaftlichen Interessen der Immobilienwirtschaft, die einer dauerhaften Sicherung von Gemeinwohlzielen entgegenstehen. Es sind auch kulturelle Erklärungs- und Legitimierungsmuster, die dem Privateigentum an Grund und Boden und seiner Marktförmigkeit eine Notwendigkeit für das allgemeine Funktionieren von Gesellschaft zuschreiben, ja dieses gar zum Synonym einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung erheben. Der französische Ökonom Thomas Piketty bezeichnet dieses gegenwärtig dominierende Eigentumsregime – verstanden als die Gesamtheit der Regeln, die über mögliche Eigentumsformen entscheiden, sowie der Rechtsmittel und Praktiken, die die Eigentumsverhältnisse zwischen den jeweiligen Gesellschaftsgruppen regeln und über die Einhaltung dieser Regeln wachen – als Proprietarismus. Piketty betont, dass gesellschaftliche Kräfteverhältnisse niemals nur materielle, sondern auch und vor allem intellektuelle und ideologische Kräfteverhältnisse sind (Piketty: 2020).

### **5.3 Reformoptionen für eine dauerhafte Sicherung der Gemeinwohlziele bei der Bodennutzung**

Analog zu den o. g. Hemmnissen bedarf es Reformbestrebungen für eine dauerhafte Gemeinwohlorientierung in der Bodennutzung, die sowohl Lösungsmöglichkeiten für konkrete Hindernisse wie unbegrenzte Bindungen bereithalten als auch unseren grundlegenden Umgang mit dem Gut Boden neu konzipieren. Die Reformoptionen zur dauerhaften Sicherung von Gemeinwohlzielen, die in den aktuellen Debatten zur Bodenpolitik vorgeschlagen werden, reichen von a) einer grundgesetzlichen Verankerung von Gemeinwohlzielen über b) eine Reihe von Vorschlägen zur Schaffung von institutionell-administrativen Voraussetzungen bis hin zu c) konkreten Ideen zur Stärkung von gemeinwohlorientierten Akteuren.

#### Grundgesetzlichen Verankerung von Gemeinwohlzielen

Die derzeitigen bodenpolitischen Steuerungsinstrumente sind nicht entstanden, um eine dauerhafte Gemeinwohlorientierung aktiv zu fördern, sondern sind dem Primat des Privateigentums – letztlich dem, was Piketty unter Proprietarismus versteht – grundsätzlich untergeordnet. Die zeitliche Befristung von Bindungen, die Argumentation mittels der Verhältnismäßigkeit von Subventionen, die Begrenzung der Spekulationsfrist mit Grund und Boden – all das orientiert sich am letztlich unhinterfragten Maßstab des Bodens als frei und ohne Einschränkung handelbare Ware.

Eine im Kern gemeinwohlorientierte Bodenpolitik müsste von einer anderen Verfasstheit des Bodens beispielsweise als Gemeingut ausgehen und diese rechtlich festschreiben. Ansätze dazu finden sich in der Anfangs dargelegten, im Grundgesetz verankerten Sozialpflichtigkeit des Eigentums wie auch in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts. Diese müssten in eine – auch vom Deutschen Städte-tag (2017: 23 ff.) geforderte – Gemeinwohlverankerung im Bodenrecht überführt werden. Eine grundlegende Gemeinwohlorientierung des Bodens könnte sich beispielsweise am rechtlichen Umgang mit dem Gut Wasser im Wasserhaushaltsgesetz orientieren. Anders als der Boden, mit dem ohne wesentliche Beschränkungen spekuliert werden kann, hat der Gesetzgeber bei fließenden Gewässern und Grundwasser festgeschrieben, dass diese nicht eigentumsfähig sind (§4 Abs. 3 WHG). Es ist möglich, von staatlicher Seite Grundwassernutzungsrechte bewilligt zu bekommen, aber nicht möglich, Eigentümer\*in von Grundwasser zu werden.

Stefan Reiß-Schmidt von der „Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht“ schlägt in diesem Sinn eine Verankerung der Unverkäuflichkeit von Bodens als verfassungsrechtliche Ergänzung des Artikel 15a oder 104 a vor, gemäß der der „Bestand des staatlichen Liegenschaftsvermögens (...) zu erhalten und nach Möglichkeit zu mehren“ ist, nicht privatisiert und an Private nur mittels „befristete[r] Nutzungsrechte mit Gemeinwohlbindungen im Wege des Erbbaurechts“ vergeben werden darf (Reiß-Schmid 2018). Eine solche verfassungsrechtliche oder vergleichbare Verankerung der Unverkäuflichkeit und Gemeinwohlorientierung würde dem Bund, den Länder und Kommunen eine Handlungsmaxime auftragen, mit der sie Boden dauerhaft sichern und für das Wohl der Allgemeinheit nutzen könnten. Private Organisationen könnten im Rahmen von Erbbaurechten Nutzungs- und eigentumsgleiche Rechte am Boden erhalten. Die Handelbarkeit von Grundstücken und die Spekulation mit Immobilien mit den Folgeerscheinungen permanenter Mietsteigerungen wäre jedoch, so sich die öffentliche Hand ein Ankaufsrecht des Erbbaurechts sichert, dauerhaft ausgeschlossen.

#### Institutionell-administrative Voraussetzungen der Gemeinwohlsicherung

Neben den Überlegungen zu einer grundlegenden Neubestimmung der gesellschaftlichen Perspektiven auf den Boden werden in den aktuellen bodenpolitischen Suchbewegungen auch eine Reihe von konkreten Anforderungen an die politische Handlungsebene adressiert. Diese umfassen vor allem die folgenden Reformvorschläge:

- *Reform der Haushaltsordnungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene:* Zur Stärkung einer gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik bedarf es einer maßgeblichen Reform der Haushaltsordnungen, so dass eine preislimitierte Abgabe von Grundstücken für Gemeinwohlnutzungen – vorzugsweise im Erbbaurecht – grundlegend ermöglicht wird. In Anlehnung an die Praxis der Stadt München könnten die entsprechenden Liegenschaften zunächst im Hinblick auf die anvisierten Nutzungen gewidmet und sodann die Grundstückspreise von den späteren Miethöhen abgeleitet werden. Diese Koppelung einer stufenweisen Preisreduzierung an spezifische Träger, Zielgruppen und Miethöhen, verankert in den Haushaltsordnungen von Bund, Ländern und Kommunen wäre geeignet, die gemeinwohlorientierte Vergabe und Nutzung des kommunalen Bodens dauerhaft sicherzustellen.
- *Anpassung der Förderlandschaft zur Ermöglichung unbegrenzter Bindung:* In Anbetracht des bereits erwähnten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von Subventionen, der eine dauerhafte Verpflichtung zur Sicherung von Gemeinwohlzielen verhindert, bedarf es einer ergänzenden Förderlandschaft und gezielter Anschlussförderungen, damit längere vertragliche Bindungen beispielsweise im geförderten Wohnungsbau auf mehr Akzeptanz bei den Vorhabenträgern stießen und rechtssicher durchführbar wären.
- *Stärkung des Erbbaurechts und der Konzeptvergabe:* Die Vergabe von Erbbaurechten mit festgelegten Nutzungsbindungen an die entsprechenden Akteure, ist ein vielfach erprobtes Instrument, um nicht gewinnorientierte, gemeinnützige, soziale und kulturelle Ziele langfristig zu sichern. Dabei sind die Erbbauverträge handhabbar und für Bankenfinanzierung und Eigenkapitalminimierung förderlich zu gestalten, auch, um das Erbbaurecht vom Vorurteil der Zweitklassigkeit und Kompliziertheit zu befreien. Der Erbbauzins sollte sich am Bodenwert im Residualwertverfahren auf Basis der mit der gewünschten gemeinwohlorientierten Nutzung möglichen Erträge orientieren.
- *Konzeptvergaben zur Sicherung von Gemeinwohlzielen:* Kommunale Grundstücke sollten überwiegend mittels Konzeptverfahren vergeben werden. Dabei dürfen jedoch, wie es oftmals noch der Fall ist, der finanzielle und organisatorische Aufwand der Verfahren keine unüberwindbare Hürde darstellen. Kostenfreie Anhandgaben und die Möglichkeit erster Verfahrensstufen ohne Planungsleistungen sind zu nutzen. Die Option auf Direktvergaben an untypische, innovative

Nutzungen sollte jedoch bestehen, da sich gezeigt hat, dass insbesondere lokale, nachbarschaftliche Akteure bei aufwendigen Verfahren und künstlicher Konkurrenz wenig Aussichten auf eine Realisierung ihrer Vorhaben haben.

#### Stärkung von gemeinwohlorientierten Akteuren

Ein dritter Aspekt der zurzeit diskutierten Reformvorschläge für die dauerhafte Sicherung von Gemeinwohlzielen bei der Vergabe und Nutzung des Bodens stellt die Stärkung gemeinwohlorientierter Akteure ins Zentrum. Dies beinhaltet:

- *Stabile Kooperation mit gemeinwohlorientierten Akteuren der Zivilgesellschaft:* Eine am Gemeinwohl orientierte Bodenpolitik benötigt ebensolche Partner\*innen – als Käufer\*innen, Erbbaurechtsnehmer\*innen wie auch als beratende Expert\*innen in den entsprechenden Gremien. Gemeinwohl in der lokalen Stadtentwicklung kann letztlich nur mit gemeinwohlorientierten Akteure in – mehr oder weniger – kooperativen Prozessen gelingen. Zu diesen Partner\*innen können die kommunalen Wohnungsunternehmen ebenso gehören wie die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Akteure, von den Genossenschaften über soziale Träger bis zu Hausvereinen und Gruppen des Mietshäuser Syndikats. Insbesondere die Akteure aus der Zivilgesellschaft haben durch die Realisierung zahlreicher Projekte gezeigt, dass sie über sehr viel Expertise in der Umsetzung von Gemeinwohlzielen verfügen. Sie sind zudem diejenigen, die auch die Forderung nach mehr Gemeinwohl beim Boden auf die politische Agenda gebracht haben.
- *Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit:* Während es die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich und vergleichbare Modelle beispielsweise in den Niederlanden und der Schweiz gibt, wurde in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Steuerformgesetz 1990 das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz abgeschafft. Seit einigen Jahren wird die Einführung der sogenannten Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland diskutiert und wäre im Rahmen einer neuen Bundesgesetzgebung zu verankern. Der Status der Gemeinnützigkeit steht dabei grundsätzlich allen Unternehmen der Wohnungswirtschaft offen und basiert auf dem Ansatz, die Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung auf der Ebene der Unternehmen selbst festzuschreiben und durch steuerliche Entlastungen sowie eine Bevorzugung z.B. bei der Grundstücksvergabe zu fördern (vgl. Holm/Horlitz/Jensen: 2017; Kuhnert/Leps: 2017).

#### **Zusammenfassung**

Die derzeitigen bodenpolitischen Steuerungsinstrumente versuchen primär, der Marktförmigkeit von Grund und Boden Grenzen zu setzen. Sie sind jedoch nicht entstanden, um eine Gemeinwohlorientierung aktiv zu fördern, sondern sind dem Primat des Privateigentums und der freien Handelbarkeit des Bodens grundsätzlich untergeordnet. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die Instrumente der Sicherung von Gemeinwohlbindungen bei der Bodennutzung mit Ausnahme des Erbbaurechts nur rechtlich zulässig sind, wenn sie zeitlich begrenzt sind. Ein grundlegend anderer, am Wohle der Allgemeinheit orientierter Umgang mit Grund und Boden bedarf neuer gesetzlicher Voraussetzungen. Diese könnten beispielsweise erreicht werden, wenn die Bodenpolitik ein eigenes Politikfeld würde – ähnlich wie es in den 1970er Jahre mit der Einrichtung eigenständiger Ministerien und Verwaltungen Umweltfragen durchgesetzt werden konnte. Eine solche zentrale Stellung bodenpolitischer Themen könnte die gesetzliche Verankerung einer neuen „Land Policy“ legitimieren, die entsprechend Bund, Ländern und Kommunen neue Spielräume für einen dauerhaft am Gemeinwohl orientierten Umgang mit Liegenschaften eröffnen würde.

## Stiftung trias

**was:** gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts

**seit wann:** gegründet 2002

**wo :** deutschlandweit

**Zielsetzung:** dauerhafte Marktferne von Grundstücken; Vergabe im Erbbaurecht an gemeinschaftliche Projekte; Förderung von Ökologie, Wohnen, Sozialem

Die Bereiche Boden, Ökologie und Wohnen sind die drei Hauptthemen und wesentlichen Handlungsfelder der Stiftung trias. In den letzten 20 Jahren hat die Stiftung, deren Gesamtvermögen auf knapp 30 Millionen Euro angewachsen ist, zahlreiche Initiativen gefördert und etwa 45 eigene Projekte realisiert. Sie agiert dabei als gemeinwohlorientierte Bodenträgerin. Sie erwirbt Grundstücke (oder erhält Grundstücke als Schenkung bzw. Erbschaft) und vergibt diese mit den gegebenenfalls darauf befindlichen Gebäuden an gemeinschaftliche Projekte. Die Unverkäuflichkeit der Grundstücke ist dabei in der Stiftungssatzung festgeschrieben.

Auf den Grundstücken der Stiftung trias können Wohn- und Arbeitsprojekte, Gewerbeeinheiten oder auch soziale Einrichtungen realisiert werden. Die Nutzer\*innen schließen zu diesem Zweck einen in der Regel auf 99 Jahre angelegten Erbbaurechtsvertrag mit der Stiftung ab und erhalten damit eigentumsgleiche Rechte in der Nutzung der Liegenschaft für die Dauer des Erbbaurechts. Im Erbbaurechtsvertrag werden die Zielsetzungen des Projekts – etwa die Zusammensetzung der Nutzungen – auch über die Lebenszeit der anfänglich Beteiligten hinweg festgeschrieben. Die Stiftung ist für die Kontrolle der vereinbarten Regelungen zuständig und agiert somit als Wächterin und dauerhafte Garantin der ideellen Ziele der Projekte.

[www.stiftung-trias.de](http://www.stiftung-trias.de)

## Kölner Mietpreisbegrenzung im Erbbaurecht

**was:** vergünstigte Erbbauzinsen bei langfristiger Mietpreisbindung

**seit wann:** März 2022

**wo:** Köln

**Zielsetzung:** Abfederung der steigenden Miet- und Bodenpreisentwicklung

Zur Sicherung langfristig günstigen Wohnraums auf kommunalen Flächen hat die Stadt Köln im März 2022 beschlossen, Grundstücke für den Geschosswohnungsbau zukünftig vorrangig im Erbbaurecht mittels Konzeptausschreibungen zu vergeben. Im Gegensatz zu anderen Kommunen will sie dabei die vertraglichen, zivilrechtlichen Möglichkeiten des Erbbaurechts sehr weitgehend ausschöpfen und geht mit ihren im Erbbaurecht verankerten Auflagen weit über die Bindungsfrist der Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus hinaus. Wenn sich die Bauherr\*innen verpflichten, auf den Grundstücken mind. 30 Prozent geförderten und mind. 20 Prozent

preisgedämpften Wohnungsbau zu realisieren und während der ersten 60 Jahre des auf 80 Jahre angelegten Erbbaurechts die entsprechenden Mieten nur moderat zu erhöhen, berechnet die Kommune im Gegenzug einen günstigen Erbbauzins in Höhe von jährlich 1,5 Prozent des nutzungsorientierten Verkehrswerts. Erst ab dem 61. Jahr sind Mieterhöhungen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften möglich. Dann gilt ein Erbbauzinssatz von 4 Prozent. Die Höhe des Erbbauzinses berechnet sich nach dem nutzungsorientierten Verkehrswert. Dieser berücksichtigt die verkehrswertrelevanten Faktoren, zu denen auch die grundbuchlich abgesicherten Auflagen zur Miethöhe zählen, und gilt als voller Wert im Sinne des § 90 Abs. III Gemeindeordnung NRW.

[https://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?\\_\\_kvonr=95095](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?__kvonr=95095)

## Sozialgerechte Bodennutzung München (SoBoN)

**was:** Kooperatives Baulandmodell

**seit wann:** 1994, mit regelmäßigen Novellierungen

**wo:** München

**Zielsetzung:** Abschöpfung des Planungsmehrwerts; Beteiligung von Privaten an Herstellung und Erhalt bezahlbaren Wohnraums sowie Kosten der Infrastruktur

Die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) wird von der Stadt München seit 1994 bei allen Bebauungsplänen angewendet, die zu einer deutlichen Bodenwertsteigerung führen. Inhaltlich begründet sich die SoBoN über den Artikel 161 der Bayerischen Verfassung, wonach „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, (...) für die Allgemeinheit nutzbar zu machen [sind].“ Zentrale Instrumente der SoBoN sind der Abschluss städtebaulicher Verträge der Stadt München mit den durch die Schaffung von Planungsrecht Begünstigten – in der Regel privaten

Investor\*innen. Diese werden verpflichtet, sich an den Folgekosten der Baulandentwicklung (Erschließung, soziale Infrastruktur, öffentliche Grünflächen) finanziell zu beteiligen, sowie einen Anteil der Wohnungen im geförderten und preisgebundenen Segment zu errichten.

2021 wurde die SoBoN grundlegend reformiert. Ein wesentliches Ziel war es, die private Immobilienwirtschaft zur Herstellung eines höheren Anteils langfristig preisgebundenen Mietwohnungsbaus zu verpflichten. Dazu wurde ein flexibles Baukastenmodell entwickelt. Das Grundmodell der neuen SoBoN sieht vor, dass künftig 60 Prozent preisregulierter Wohnraum entstehen muss (bisher 40 Prozent), dass die Bindung 40 Jahre gilt (bisher 25) und – was neu ist – dass 80 Prozent der Wohnungen als Mietwohnungen realisiert werden müssen.

[www.stadt.muenchen.de/infos/sozialge-](http://www.stadt.muenchen.de/infos/sozialge-)

## Wiener Widmungskategorie „Gebiet für geförderten Wohnbau“

**was:** Neue Planungskategorie für geförderten Wohnungsbau

**seit wann:** 2018

**wo:** Wien

**Zielsetzung:** Sicherung von Grundstücken für geförderten Wohnungsbau; preisdämpfende Wirkung auf dem Grundstücksmarkt

Um das Wiener Modell des sozialen Wohnbaus für die Zukunft zu sichern, hat die Stadt Wien in ihrer Bauordnungsnovelle 2018 die „Gebiete für geförderten Wohnbau“ eingeführt. Planungsrechtlich stellen diese keine eigenständige Widmungskategorie dar, sondern sind eine Möglichkeit zur Konkretisierung von Nutzungsmöglichkeiten innerhalb der Baulandwidmungen „Wohngebiet“ und „Gemischtes Baugebiet“. Sie kommen vor allem dann zum Tragen, wenn diese Gebiete neu ausgewiesen oder bestehenden Gebieten nachverdichtet werden.

Bei der Errichtung von Gebäuden in „Gebieten für geförderten Wohnbau“ ist ein überwiegender Teil der baulichen Strukturen (Regelfall zwei Drittel der gesamten Wohnnutzfläche) für geförderte Wohnungen bereitzustellen. Diese dürfen eine Anfangsnettokaltmiete von 4,97 €/m<sup>2</sup> nicht übersteigen mit an den Verbraucherpreisindex gekoppelter maximale Mieterhöhung für die Förderdauer von 40 Jahren. Zudem gelten die Regelungen des Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetzes (WWFSG) hinsichtlich maximaler Grundstückskosten in Höhe von derzeit 188 €/m<sup>2</sup> Nutzfläche. Um den spekulativen Verkauf von geförderten Grundstücken und Wohnungen zu verhindern, wird im Grundbuch eingetragen, dass eine Veräußerung der Liegenschaft während des Förderzeitraums nur mit Zustimmung der Stadt Wien möglich ist.

[www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/pdf/widmung-grundlagen.pdf](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/pdf/widmung-grundlagen.pdf)

## Bodenbevorratung Ulm

**was:** Kommunale Baulandentwicklung mittels Zwischenerwerb des Bodens

**seit wann:** etwa 1890

**wo:** Ulm

**Zielsetzung:** marktunabhängige kommunale Planungshoheit; Abschöpfung des Planungsmehrwerts durch Kommune

Die Stadt Ulm betreibt seit über 100 Jahren eine vorausschauende Bodenbevorratung. Sie kauft kontinuierlich Flächen auf, um diese später für die Entwicklung von Wohn- und Gewerbegebieten sowie als mögliche Tauschflächen einzusetzen. Aufgrund dieser aktiven Vorratspolitik befindet sich etwa ein Drittel der Stadtfläche in kommunalem Eigentum. Zentrales Prinzip der Ulmer Baulandstrategie ist, dass die Stadt nur dann Bebauungsplanverfahren durchführt, wenn sie Eigentümerin der Grundstücke ist. So kann sie zum einen Siedlungsentwicklung steuern, zum anderen verbleibt ihr der monetäre Wertzuwachs durch die Schaffung von Baurecht.

Im Anschluss an die Planreife wird das Grundstück entweder von der kommunalen Wohnungsgesellschaft UWS bebaut oder zum Festpreis veräußert. Voraussetzung für den Kauf ist das Vorhandensein eines von der Planungsbehörde abgenommenen Nutzungskonzepts, das anschließend Teil des Kaufvertrags wird. Für den Fall, dass das Bauvorhaben gar nicht oder nicht wie vereinbart realisiert wird, sichert sich die Kommune im Grundbuch ein Wiederkaufsrecht zum ursprünglichen Kaufpreis. Um die Spekulation mit unbebautem Bauland zu verhindern, wird das Wiederkaufsrecht erst gelöscht, wenn durch den privaten Grundstückserwerber der verfolgte Zweck verwirklicht ist, also z. B. ein Wohnhaus bezugsfertig errichtet und 10 Jahre selbst bewohnt worden ist, oder ein Gewerbeobjekt realisiert wurde.

[www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundstück/grundstückspolitik](http://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundstück/grundstückspolitik)

## Neue Bodeninitiative Basel

**was:** Volksentscheid zur Unverkäuflichkeit des kommunalen Bodenbesitzes in Basel

**wann:** 2016

**wo:** Kanton Basel

**Zielsetzung:** Verhinderung von Bodenspekulation mit öffentlichem Land sowie Förderung von umweltschonendem und bezahlbarem Wohnraum im Erbbaurecht

Die Basler Bodeninitiative setzte 2016 unter dem Motto „Boden behalten, Basel gestalten“ per Volksentscheid eine Gesetzesänderung durch, nach der Grundstücke, die sich im Eigentum des Kantons Basel-Stadt befinden, künftig nicht mehr veräußert werden dürfen. Ziel war, dass das kommunale Eigentum, das immerhin 40 Prozent der Gesamtfläche des Kantons ausmacht, auch zukünftig dauerhaft in öffentlicher Hand bleibt. 66,9 Prozent der Abstimmenden votierten für die Unverkäuflichkeit kommunaler Liegenschaften. Mit diesem Verkaufsstopp soll der Bodenspekulation Einhalt geboten und mit der abschließlichen Vergabe der Liegenschaften im

Baurecht – wie das Erbbaurecht in der Schweiz bezeichnet wird – die Schaffung leistbaren, umweltschonenden Wohnraums gefördert werden. Ein vollständiges Verkaufsverbot sah der Volksentscheid jedoch nicht vor. Verkäufe kommunaler Liegenschaften sind weiterhin möglich, wenn diese innerhalb von fünf Jahren durch Zukauf anderer Flächen kompensiert werden, so dass der Anteil öffentlichen Bodeneigentums konstant bleibt.

Der Volksentscheid wurde wesentlich von den Stiftungen Habitat und Edith Maryon, dem Dachverband der Wohngenossenschaften in der Nordwestschweiz sowie weiteren Organisationen wie Hausvereinen und dem Mieterverband angestoßen.

<http://neue-bodeninitiative.ch/>

## 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik ist die zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige Stadtentwicklung und einen Wohnungsbau mit vorrangig sozialen Versorgungsaufgaben. Als nicht vermehrbare und damit knappe Ressource stehen gemeinwohlorientierte Nutzungen in einer permanenten Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Verwertungsstrategien. Die beste Voraussetzung für eine langfristige und gegenüber künftigen Anforderungen flexible Nutzung des Bodens zum Wohle der Allgemeinheit bieten Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand oder im Besitz von Trägern, die dem Gemeinwohl dauerhaft verpflichtet sind.

Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik hat dabei drei zentrale Aufgaben:

- die Sicherung von Boden im öffentlichen oder gemeinwirtschaftlichen Eigentum und der Ausschluss weiterer Privatisierungen (Kapitel 5)
- die Ausweitung des öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Bodeneigentums (Kapitel 6)
- die Sicherung einer dauerhaften gemeinwohlorientierten Nutzung (Kapitel 7)

Die Verantwortung für die Umsetzung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik obliegt hauptsächlich den Kommunen, die sowohl für die Sicherung der Daseinsvorsorge als auch für die Bereitstellung von Wohnungen Sorge tragen müssen und über die Planungshoheit der Stadt- und Regionalentwicklung verfügen. Doch im administrativen System der Bundesrepublik setzen der Bund und die Länder die gesetzlichen, haushaltspolitischen und finanziellen Rahmenbedingungen für das kommunale Handeln. Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik setzt deshalb das Zusammenwirken aller drei Verwaltungs- und Politikebenen voraus.

Der **Bund** ist gefordert, die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine aktive Liegenschaftspolitik und die haushaltspolitischen Spielräume für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik zu erweitern. Folgende konkrete Reformvorschläge liegen vor:

- Grundgesetzliche Verankerung der Bodensicherung und Gemeinwohlorientierung des Bodens
- Gesetzliche Verankerung eines Verkaufsverbots öffentlicher Liegenschaften des Bundes
- Reformierung der Bundeshaushaltsordnung (BHO), um den Ankauf und die Bestandsverwaltung von Vorratsflächen sowie die preislimitierte Abgabe von Grundstücken für Gemeinwohlnutzungen zu ermöglichen
- Gesetzliche Verankerung einer gemeinwohlorientierten Nutzungsverpflichtung statt Veräußerungszwang bei kommunalisierten Grundstücken in städtebaulichen Entwicklungsgebieten nach § 169 BauGB
- Ausweitung des allgemeinen Vorkaufsrecht nach §24 BauGB für alle Verkaufsfälle ohne Einschränkungen sowie gesetzliche Verankerung von limitierten Vorkaufspreisen für gemeinwohlorientierte Nutzungen
- Überarbeitung der Verbilligungsrichtlinie zur Einführung von residualwert-bestimmten Höchstpreisen statt der pauschalen Abschläge für geförderte Wohnungen beim Verkauf von Grundstücken aus dem Bundeseigentum an die Kommunen
- Gesetzliche Erweiterung der Verkehrswertbestimmung nach § 194 BauGB zur Berücksichtigung von gemeinwohlorientierten Nutzungen bei Preisbestimmung („sozialorientierter Ertragswert“)
- Befreiung von der Grunderwerbssteuer bei kommunalen Ankäufen für gemeinwohlorientierte Nutzungen
- Neugestaltung von Förderprogrammen zur Überwindung von Befristungen und zur Sicherung dauerhafter Bindungen
- Einführung der Neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) zur verbindlichen und dauerhaften Sicherung von Gemeinwohlorientierungen durch gemeinnützige Träger

Die **Länder** sind gefordert, die Kommunen bei der Umsetzung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik finanziell, administrativ und logistisch zu unterstützen. Folgende Reformvorschläge liegen vor:

- Gesetzliche Verankerung eines Verkaufsverbots öffentlicher Liegenschaften der Länder
- Einrichtung von landeseigenen Bodenfonds zur Unterstützung der Kommunen
- Aufbau eines öffentlichen Liegenschaftskatasters als Voraussetzung für eine transparente Liegenschaftspolitik
- Reformierung der Landeshaushaltsordnungen (LHO), um den Ankauf und die Bestandsverwaltung von Vorratsflächen sowie die preislimitierte Abgabe von Grundstücken für Gemeinnutzungen zu ermöglichen
- Einrichtung von landeseigenen Einrichtungen mit Expertise und Fachpersonal zur Unterstützung der Kommunen
- Neugestaltung von Förderrichtlinien zur Überwindung von Befristungen und zur Sicherung dauerhafter Bindungen

Die **Kommunen** sind gefordert, die Möglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung konsequent für eine gemeinwohlorientierte Ausrichtung der Bodenpolitik zu nutzen, die rechtlichen Instrumente zielgerichtet einzusetzen, die institutionellen Rahmenbedingungen zu schaffen und die notwendigen finanziellen Ressourcen bereitzustellen. Folgende Handlungsempfehlungen werden gegeben:

- Kommunale Beschlüsse zum grundsätzlichen Ausschluss der Privatisierung von kommunalen Grundstücken mit klaren Regeln für eine gemeinwohlorientierte Vergabe
- Einrichtung von Bodenfonds als kommunales Sondervermögen
- Reformierung der Gemeindehaushaltsordnungen (GHO), um den Ankauf und die Bestandsverwaltung von Vorratsflächen sowie die preislimitierte Abgabe von Grundstücken für Gemeinnutzungen zu ermöglichen
- Kommunale Beschlüsse von Leitlinien für eine langfristige Verpflichtung zur aktiven Liegenschaftspolitik („Baulandbeschlüsse“)
- Einrichtung einer kommunalen Trägerstruktur für eine aktive Liegenschaftspolitik
- Nutzung von Erbbaurechten für die langfristige Sicherung von Gemeinnutzzielen
- Einrichtung von kommunalen Bodenbeiräten zur demokratischen Beteiligung der Stadtgesellschaft an der Bestimmung von Grundstücksnutzungen und Gemeinnutzzielen

Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik setzt vielfältige Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen und den Aufbau von nachhaltigen Strukturen einer aktiven Liegenschaftspolitik voraus. Insbesondere kommunale Versuche für eine nachhaltig ausgerichtet Bodenpolitik stoßen regelmäßig an die Grenzen der landes- und bundespolitischen Rahmensetzungen. Hier sind Veränderungen auf allen politischen und administrativen Ebenen gefordert. Wesentliche Impulse und Vorschläge für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik kommen neben den Kommunen vor allem aus den vielfältigen Initiativen, Stiftungen und Projekten, die sich einer gemeinwirtschaftlichen Stadtentwicklung verschrieben und Vorschläge jenseits einer rein staatlichen Verwaltung von Grund und Boden entwickelt haben. Bei der künftigen Ausgestaltung und Umsetzung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik sollten diese Erfahrungen einer demokratischen und nachhaltigen Bodennutzung aktiv aufgegriffen und die bestehenden Netzwerke beteiligt werden.

## 7. EXKURS: Rechtliche Rahmenbedingungen der Bodenpolitik

Die Bodenpolitik ist – anders als Justiz, Verkehr oder Umwelt – trotz der zentralen Stellung des Bodens als Bauland für bezahlbares Wohnen, aber auch in seinen vielfältigen Funktionen für die Nahrungsmittelsicherheit, für erneuerbare Energien oder den Klimaschutz kein eigenständiges Politikfeld. Es gibt in Deutschland keine dezidierte „Land Policy“ und damit kein Grundsatzdokument, wie mit Grund und Boden umzugehen sei. Vielmehr berührt die Bodenfrage eine Reihe von Rechtsgebieten, vom Bau- und Raumordnungsrecht über das Steuerrecht bis zum Naturschutzrecht und unterliegt entsprechend einer Vielzahl an Zuständigkeiten. Die folgende Systematik vermittelt einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Bodenpolitik.

### Bund

Der Bund ist für die Regelung der grundsätzlichen Rechtstatbestände zuständig – für das Bauplanungsrecht und das Steuerrecht, aber auch für das Wertermittlungs- und das Verkehrsrecht.

Das **Bauplanungsrecht** befasst sich mit der rechtlichen Qualität des Bodens sowie seiner Nutzbarkeit und wird auch als **Städtebaurecht** bezeichnet. Es umfasst insbesondere das Baugesetzbuch (BauGB) und die Baunutzungsverordnung (BauNVO). Zum Bauplanungsrecht gehört die **Bauleitplanung**, also die Aufstellung von Flächennutzungsplänen für das gesamte Gemeindegebiet (§§ 5-7 BauGB) und die Aufstellung von Bebauungsplänen für räumliche Teilbereiche des Gemeindegebiets (§§ 8-10 BauGB). Das Bauplanungsrecht regelt zudem das kommunale Vorkaufsrecht (§§ 24-28 BauGB) und die Frage der **Wertermittlung** (§§ 192-199 BauGB), aber auch die Möglichkeiten zur **Enteignung** (§§ 104-12 BauGB), Entschädigung (§§ 93-103 BauGB) und im Rahmen des besonderen Städtebaurechts die Vorschriften für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§§ 136-164 BauGB), städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165-171 BauGB) sowie für die Aufstellungen von **Erhaltungssatzungen** (§§ 172-174 BauGB).

Die Länder können von den Regelungen des BauGB nicht grundlegend abweichen. Bestimmte Regelungen können jedoch von den Kommunen nur dann angewendet werden, wenn es eine entsprechende **Rechtsverordnung des Landes** gibt. Das gilt zum Beispiel für Regelungen, die besonders in angespannten Wohnungsmärkten durch das Baulandmobilisierungsgesetz gelten, aber auch für erweiterte Befreiungsmöglichkeiten und für besondere Formen des Vorkaufsrechts. Auch beim **Steuerrecht** liegen die wesentlichen Kompetenzen beim Bund. Das **Einkommensteuerrecht**, das beispielsweise die Regelungen zur **Spekulationsfrist** bei der Versteuerung von Gewinnen aus Bodenveräußerungen enthält (§ 23 EStG), ist eine reine Bundeszuständigkeit. Auch die 2019 beschlossene Novellierung der **Grundsteuer**, die 2025 in Kraft treten wird, ist Bundesrecht – allerdings mit der Besonderheit, dass es auf Druck der Länder eine Länderöffnungsklausel gibt, die den Ländern Möglichkeiten zur Abweichung gewährt.

Auch das **Wertermittlungsrecht** ist auf Bundesebene geregelt. Anfang 2022 ist die neue Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) in Kraft getreten. Mit der neuen Verordnung soll stärker als bislang sichergestellt werden, dass insbesondere die Ermittlung der Bodenrichtwerte nach einheitlichen Grundsätzen erfolgt.

### Länder

**Bauordnungsrecht** ist Landesrecht und wird insbesondere in den Landesbauordnungen geregelt. Der Zweck des Bauordnungsrechts ist in erster Linie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit von Bauvorhaben. Es stellt Anforderungen an die **Beschaffenheit baulicher Anlagen**, beispielsweise hinsichtlich der Standsicherheit von Gebäuden, der **Abstandsregeln**, Belichtung und Belüftung sowie an die Beschaffenheit von Baumaterialien oder an den baulichen Brandschutz. Es hat, insbesondere hinsichtlich der Abstandsregelungen Auswirkungen auf die Bodenpolitik.

**Gemeindeordnungen** schaffen die gesetzlichen Grundlagen, nach denen die Kommunen die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung und freier Selbstverwaltung regeln. Die Kommunen sind staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder und daher keine „dritte Ebene“ im

föderalen Staatsaufbau. Bei den Gemeindeordnungen handelt sich um **Landesgesetze**, die jeweils vom Landesparlament eines Landes erlassen werden. Die gesetzlichen Regelungen können von Land zu Land sehr unterschiedlich sein. In vielen Gemeindeordnungen und Landeshaushaltsgesetzen gibt es die Regelung, dass Kommunen, die keinen ausgeglichenen Haushalt haben, keine nicht notwendigen Ausgaben tätigen dürfen und damit auch keine langfristig orientierte Bodenvorratspolitik betreiben können.

Die o.g. **Rechtsverordnungen** sind derzeit ein Hebel auf Landesebene, mit dem die Länder – beispielsweise über die Ausweisung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt – die Kommunen ermächtigen können, bestimmte Instrumente des BauGB einzusetzen.

Das **landwirtschaftliche Bodenrecht** obliegt der **Ländergesetzgebung**. Im ländlichen Raum sollen Boden-geschäfte nur genehmigt werden, wenn Boden an Landwirte verkauft wird. Zwar gibt es inzwischen viele Umgehungsmöglichkeiten, zum Beispiel durch Share Deals,<sup>4</sup> aber grundlegend gilt das Prinzip, dass Boden bestimmten Zwecken dienen muss.

### **Kommunen/Gemeinden**

Die Kommunen sind diejenigen, die die Gesetze der Bundes- und Landesebene anwenden. Aufgrund des in Art. 28 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich garantierten **Rechts auf kommunale Selbstverwaltung**, liegt die **Planungshoheit** bei den Gemeinden. Die Kommunen haben das Recht zur örtlichen Planung und sind die Instanzen, die mit Flächennutzungs- und Bebauungsplänen bestimmen, was wo gebaut wird. Sie haben zudem die Möglichkeit, das im BauGB festgeschriebene Vorkaufsrecht auszuüben sowie die dort definierten städtebaulichen Maßnahmen und Satzungen aufzustellen. Mithilfe vom Baulandmodellen können die Kommunen zudem im Fall der Aufstellung neuer Bebauungspläne bestimmte Auflagen an die Investoren machen und einen Teil der durch die Planung entstandenen Gewinne aus der Bodenwertsteigerung abschöpfen, beispielsweise für die Finanzierung der Bereitstellung sozialer Infrastruktur.

### **Konkurrenzen und Reibungspunkte**

Insbesondere aufgrund der Regelung, dass bestimmte im BauGB verankerte Instrumente unter den Vorbehalt einer Landesverordnung gestellt sind, sowie durch die Länderöffnungsklausel im Grundsteuergesetz entsteht eine zum Teil starke Abhängigkeit der Kommunen von Entscheidungen auf Landesebene. Nicht immer entsprechen die politischen Mehrheiten und inhaltlichen Präferenzen auf Landesebene den lokalen Erfordernissen in den Kommunen. Beispielsweise fordert die Stadt München vom Land Bayern seit Ende der 1980er Jahre, eine Landesverordnung zu erlassen, so dass die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Erhaltungssatzungsgebieten genehmigungspflichtig werden kann. Diese Landesverordnung wurde erst 2013 verabschiedet. Es liegt also oftmals auch im Interesse der Kommunen, dass ein zentraler Bereich wie die Bodenpolitik in der Vollkompetenz des Bundes läge.

Für eine stringente Umsetzung einer dem Gemeinwohl verpflichtenden Bodenpolitik ist es somit zentral, dass die drei administrativen Ebenen sowohl hinsichtlich der Rechtslage als auch im Bereich des politischen Handelns an einem Strang ziehen. Die derzeitige Rechtslage mit ihren vielfältigen Möglichkeiten zur Blockade, zum Aussitzen drängender Themen und des Verschiebens von Verantwortlichkeiten ist für eine aktive am Gemeinwohl orientierte Bodenpolitik und einer auf diese ausgerichtete kommunale Selbstverwaltung nur bedingt förderlich.

---

<sup>4</sup> Beim Share Deal handelt es sich um eine Form des Unternehmenskaufs, die rechtlich nach § 453 I BGB abgewickelt wird. Der Käufer erwirbt hierbei vom Verkäufer Anteile an seiner Gesellschaft. Bei diesem Vorgang geht das Unternehmen quasi „als Ganzes“ an den Käufer über.

## 8. Quellen

- Abgeordnetenhaus Berlin 2019: Konzept zur Bodenpolitischen Strategie und Ergänzung des bestehenden Regelwerks für die Liegenschaftspolitik. Beschluss des Senats. Drucksache 18/1702
- Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda 2021: Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Berlin: Difu
- AK OGA 2013 bis 2021: Immobilienmarktbericht Deutschland. Herausgegeben vom Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA). Bonn: BBR
- Altermann, Manfred; Kindler, Rita 2009: Den Flächenverbrauch eindämmen. In: Jahrestagung der (Deutschen Bodenkundlichen Gesellschaft) DBG 2009: Böden - eine endliche Ressource, September 2009, Bonn.
- Baulandkommission 2019: Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission)
- Bayrischer Landtag 2020: Einrichtung kommunaler (revolvierender) Bodenfonds. Antwort auf Schriftliche Anfrage am 03.04.2020. Bayrischer Landtag DS 18/6718
- Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Grundstücksverkehrsgesetz vom 12.1.1967, Az. 1 BvR 169/63: BVerfGE 21, 73
- Brede, Helmut; Dietrich, Barbara; Kohaupt, Bernhard 1976: Politische Ökonomie des Bodens und der Wohnungsfrage. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag
- Buchstein, Hubertus 2002: Gretchenfrage! ohne klare Antwort - Ernst Fraenkel's politikwissenschaftliche Gemeinwohlkonzeption. In: Münkler, Herfried, Bluhm, Harald (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. Berlin: Akademie Verlag, 217-240
- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben 2018: Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zur verbilligten Abgabe von Grundstücken (VerbR 2018), Stand 29.08.2018. Bonn: BImA
- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben 2021: Jahresabschluss und Lagebericht zum 31. Dezember 2020. Bonn: BImA
- Bundesfinanzministerium 2022: Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/bundesanstalt-fuer-immobilienaufgaben.html>) abgerufen am 18.07.2022)
- Bündnis Bodenwende 2021: Bodenwende jetzt! Bodenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021. ([https://dasl.de/wp-content/uploads/2018/11/Bodenwende-jetzt\\_Forderungen.pdf](https://dasl.de/wp-content/uploads/2018/11/Bodenwende-jetzt_Forderungen.pdf)) abgerufen am 20.07.2022)
- Bürgerschaft Hamburg 2019: Nachbewilligung nach § 35 Landeshaushaltsordnung für die Haushaltsjahre 2019/2020 „Sozial gerechte Bodenpolitik für Hamburg“. Mitteilung des Senats. Drucksache: 21/18514
- Campact 2021: Für faire Mieten: Das kommunale Vorkaufsrecht jetzt stärken!. Petition von „23 Häuser sagen Nein“ ([https://weact.campact.de/petitions/fur-faire-mieten-das-kommunale-vorkaufsrecht-jetzt-starken?just\\_launched=true](https://weact.campact.de/petitions/fur-faire-mieten-das-kommunale-vorkaufsrecht-jetzt-starken?just_launched=true)) abgerufen am 19.07.2022)
- Deutsche Bundesbank 2019: Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017. In: Monatsbericht 04/2019, 13-44
- Deutscher Bundestag 2015: Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2015, Einzelplan 60, Haushaltsvermerk 60.3, BT-Drs. 18/6090
- Deutscher Bundestag 2020a: Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung. 10.11.2020. Bundestag-Drucksache 19/24838
- Deutscher Bundestag 2020b: Ausverkauf der Städte stoppen – Vorkaufsrecht stärken, Umwandlungen verbieten. Antrag der Abgeordneten Caren Lay u.a. am 16.09.2020. Bundestag Drucksache 19/22594
- Deutscher Städtetag 2017: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin.
- Deutscher Verband 2019: Dokumentation der Beratungen der Baulandkommission. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. für das für das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Berlin: Deutscher Verband
- Deutscher Städtetag u.a. 2019: Gemeinsame Information zu Verfahrens- und Wertermittlungsgrundsätzen. Information des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zur Mobilisierung bundeseigener Grundstücke für Zwecke des Wohnungsbaus. Bonn/Berlin: DST, DLT, DStGB und BImA
- Diesselhorst, Jonathan 2018: Wenn stadtpolitische Bewegungen das Terrain des Staats betreten: Zwischen Berliner Mietenvolksentscheid und „Wohnraumversorgungsgesetz“. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 48(191), 265-282
- Difu 2021a: Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda 2021: Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
- Difu 2021b: Nachhaltige kommunale Bodenpolitik ermöglichen! Empfehlungen an Bund und Länder. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
- Dransfeld, Egbert 2015: Kommunales Baulandmanagement: Aktive Stadtentwicklung durch Liegenschaftspolitik (<https://www.aknw.de/aktuelles/news/details/news/kommunales-baulandmanagement-aktive-stadtentwicklung-durch-liegenschaftspolitik>) abgerufen a 20.07.2022)
- Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick. Diskussionspapier. Bonn: BBSR
- Fraktion DIE LINKE Berlin 2019: Liegenschaftspolitische Positionierung. Beschluss der Fraktion am 15.03.2019. Berlin: Fraktion DIE LINKE
- Gerke, Jörg 2019: Der Boden als Kohlenstoffspeicher. In: Ostdeutsche Bodenpolitik am 09.07.2019 (<http://ostdeutsche-bodenpolitik.de/2019/07/09/der-boden-als-kohlenstoffspeicher>) abgerufen am 18.07.2022)
- Haushaltsausschuss 2012: Beschluss des Haushaltsausschusses zu TOP 18: Vorlage des Bundesministeriums der Finanzen. Veräußerung von Konversionsliegenschaften durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Ausschussdrucksache 17(8)4356
- Holm, Andrej 2010: Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten – neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung. In: Informationen zur Raumbewertung, Heft 5/6.2010, 391-402.
- Holm, Andrej; Horlitz, Sabine und Inga Jensen 2017: Neue Gemeinnützigkeit. Voraussetzung, Modelle und erwartete

- Effekte. Zweiter Teil der Arbeitsstudie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Horlitz, Sabine 2021: Strategien der Dekommodifizierung. Zum transformativen Potential lokaler marktferner Eigentumsmodelle. In: Holm, Andrej; Laimer, Christoph (Hrsg.): Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen. Wien: TU Wien Academic Press, 111-122
- isw – Institut für Städtebau und Wohnungswesen München 2022: #13 Der rosa Elefant im Raum: Wie kann eine gemeinwohlorientierte Bodenwende gelingen? Podcast. (<https://www.isw-isb.de/podcast> abgerufen am 20.07.2022)
- Joswig, Gareth 2022: Immo-Lobby überrepräsentiert. Die Ampelregierung trifft sich doppelt so oft mit der Immo-Lobby wie mit Mieterorganisationen. in: taz, 01.06.2022
- Klöppel, Sebastian, von Lojewski, Hilmar 2021: Lösungsansätze zwischen incentivierender und regulativer Wohnungs- und Bodenpolitik aus kommunaler Sicht. In: Egner, Björn; Grohs, Stephan; Robischon, Tobias (Hrsg.): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Wiesbaden: Springer VS, 175-197
- Kuhnert Jan; Leps, Olof 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerichtetem Wohnraum, Springer VS, Wiesbaden.
- Landsiedlung Baden-Württemberg 2022: Grundstücksfonds. (<https://www.wohnraumoffensive-bw.de/grundstuecksfonds> abgerufen am 18.07.2022)
- LobbyControl 2018: Wohnungspolitik mit Schlagseite – Wohngipfel steht an. (<https://www.lobbycontrol.de/2018/09/lobbycontrol-wohnungspolitik-mit-schlagseite-wohngipfel-steht-an/> abgerufen am 20.07.2022)
- Löhr, Dirk 2009: Ein Bodenfonds für die Ausgabe von Erbbaurechten als Instrument der Bodenpolitik. Working Paper No. 6 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld. Bielefeld: ZBF-UCB
- Münchener Aufruf 2017: Ein soziales Bodenrecht. Für bezahlbaren Wohnraum und lebenswerte Städte. Münchener Aufruf für eine andere Bodenpolitik, München.
- Piketty, Thomas 2020: Die Ideologie der Ungleichheit. Elemente eines partizipativen Sozialismus für das 21. Jahrhundert. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Nr. 4, S. 45–52.
- Reiß-Schmidt, Stefan 2018: Vorschlag zu einem neuen Art. 15a (bzw. 104e) des Grundgesetzes, unveröffentlichtes Dokument.
- Schwerter Erklärung 2017: Eigentum verpflichtet – mehr Boden für das Gemeinwohl.
- Senat von Berlin 2019: Konzept zur „Bodenpolitischen Strategie und Ergänzung des bestehenden Regelwerks für die Liegenschaftspolitik“. Senatsbeschluss am 19.02.2019. Vorlage zur Kenntnisnahme im Hauptausschuss (1702)
- Städte- und Gemeindebund NRW 2021: Kommunales Vorkaufsrecht: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zur "Preislimitierung". StGB NRW-Mitteilung 182/2021 vom 15.03.2021 (<https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/kommunales-vorkaufsrecht-gutachten-des-wissenschaftlichen-dienstes-zur-preislimitierung.html> abgerufen am 18.07.2022)
- Stadt Ulm o. J.: Grundstückspolitik. Über 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik. (<https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundst%C3%BCck/grundst%C3%BCckspolitik> abgerufen am 18.07.2022)
- Statistisches Bundesamt 2019: Eigentümerquote in Deutschland im Zeitraum von 1998 bis 2018 nach Bundesländern. Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebungen. (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155713/umfrage/anteil-der-buerger-mit-wohneigentum-nach-bundesland/> abgerufen am 18.07.2021)
- Statistisches Bundesamt 2020: Mikrozensus 2018. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Statistisches Bundesamt 2021: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2017. Fachserie 14, Reihe 7.1, 2017. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Stiftung trias 2017: Schwerter Erklärung. Eigentum verpflichtet – mehr Boden für das Gemeinwohl. Hattingen (Ruhr): Stiftung trias
- TEB (Treuhänderische Entwicklungsgesellschaft Bocholt mbH) 2010: Bezahlbares Bauland in Bocholt durch kommunales Bodenmanagement. ([https://www.bocholt.de/fileadmin/DAM/Fachbereich\\_31/bocholt\\_rathaus\\_plaenen\\_und\\_bauen\\_bezahlbares\\_bauland\\_TEB\\_bericht.pdf](https://www.bocholt.de/fileadmin/DAM/Fachbereich_31/bocholt_rathaus_plaenen_und_bauen_bezahlbares_bauland_TEB_bericht.pdf) abgerufen am 18.07.2022)
- Thiel, Fabian; Erdenberger, Judith 2012: Landmanagement, Bodenpolitik und Grundstückswertermittlung im Zeichen der Energiewende. In: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (zfv) 135/3, 135-142
- vhw/Difu 2017: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Berlin: vhw/Difu
- Voigtländer, Michael 2018: Argumente für den Verkauf kommunaler Wohnungen, IW-Policy Paper, No. 8/2018, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln
- Wissenschaftliche Dienste 2021: Rechtliche Einzelfragen zur näheren Ausgestaltung gemeindlicher Vorkaufsrechte. Sachstandsbericht am 19.02.2021. Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 013/21
- WiWo – Wirtschaftswoche 2019: Dauerhafte Sozialbindung von Wohnungen wohl unzulässig. (<https://www.wiwo.de/finanzen/immobilien/bundesgerichtshof-dauerhafte-sozialbindung-von-wohnungen-wohl-unzulaessig/23855792.html> abgerufen am 20.07.2022) abgerufen am 18.07.2022)

