

Einsatz bodenpolitischer Instrumente in der kommunalen Planungspraxis – ein Überblick über den Stand der Diskussion

Melissa Münster, Stefan Siedentop
TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Stadtentwicklung

UBoPlus Werkstattbericht 1
März 2026

DOI: 10.17877/DE290R-26618



//Verbundpartner



Universität Stuttgart

zirius
Zentrum für Interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung

tu technische universität
dortmund



WILA
Wissenschaftsladen Bonn

Stadt Ulm

ulm

Impressum

Autor*innen

Melissa Münster (TU Dortmund)

Stefan Siedentop (TU Dortmund)

UBoPlus Werkstattberichte

„UBoPlus Werkstattberichte“ sind Ergebnisse der Arbeit des UBoPlus Projektteams. Sie sollen über Projektergebnisse und Arbeitsstände informieren und als Grundlage zum Austausch dienen. Für den Inhalt sind die Autor*innen verantwortlich.

Zitationsvorschlag:

Münster, Melissa & Siedentop, Stefan (2026): Einsatz bodenpolitischer Instrumente in der kommunalen Planungspraxis – ein Überblick über den Stand der Diskussion. UBoPlus Werkstattberichte 1. Dortmund

Förderhinweis:

Das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) fördert das Projekt „Ulmer Bodenpolitik Plus: Innovative Instrumentenmixe für Wohnraumschaffung und Bestandsumbau (UBoPlus) im Rahmen der Strategie „Forschung für Nachhaltigkeit“ (FONA) www.fona.de im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UR2505C. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor*innen.

Ansprechpartner*innen:

Melissa Münster

TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Stadtentwicklung

melissa.muenster@tu-dortmund.de

DOI: 10.17877/DE290R-26618

License: This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License (CC BY-SA 4.0). Read Full License: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Titel: Einsatz bodenpolitischer Instrumente in der kommunalen Planungspraxis

Untertitel: Überblick über den Stand der Diskussion

Melissa Münster, Stefan Siedentop

Kurzzusammenfassung: Die kommunale Bodenpolitik in Deutschland steht im Zentrum der aktuellen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Debatte. Der anhaltende Mangel an bezahlbarem Wohnraum sowie steigende Bodenpreise haben dazu geführt, dass Fragen nach einer gemeinwohlorientierten Steuerung des Bodenmarktes zunehmend an Bedeutung gewinnen. Obwohl rechtliche und planerische Handlungsmöglichkeiten vorhanden sind, bleibt die Aktivierung geeigneter Flächen für den Wohnungsbau vielfach aus. Der Bericht untersucht vor diesem Hintergrund die bestehenden Instrumente, ihre Anwendungspraxis und die strukturellen Rahmenbedingungen kommunaler Bodenpolitik.

Deutschland verfügt über ein breites Instrumentarium rechtlicher, planerischer, finanzieller und organisatorischer Werkzeuge für eine gemeinwohlorientierte Boden- und Wohnungspolitik. Strategische Ansätze wie Flächenkataster oder Baulandmodelle schaffen Grundlagen für langfristige Entscheidungen; operative Verfahren wie Umlegung oder Vorkaufsrecht ermöglichen direkte Eingriffe in Entwicklungsprozesse; finanzielle Instrumente dienen der Bereitstellung von Mitteln für sozialen Wohnungsbau oder der Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen. Ergänzt werden diese durch organisatorische Instrumente – etwa die Etablierung von Eigengesellschaften oder Stiftungen –, die den Handlungsspielraum insbesondere im Bereich gemeinwohlorientierter Flächennutzung erweitern.

Trotz dieser Vielfalt zeigt sich eine Diskrepanz zwischen dem vorhandenen Instrumentarium und seiner tatsächlichen Anwendung. Die Wirksamkeit hängt stark von lokalen Voraussetzungen ab: Personelle Kapazitäten, Knowhow in der Instrumentenanwendung und finanzielle Mittel variieren erheblich zwischen Kommunen und beeinflussen den Handlungsspielraum maßgeblich. Während größere Städte mit spezialisierten Verwaltungsstrukturen häufiger neue Ansätze erproben, stehen kleinere Gemeinden vor administrativen Hürden und eingeschränkten Ressourcen. Erfolgreiche Bodenpolitik hängt daher weniger von neuen Instrumenten ab als von deren strategischem Einsatz innerhalb stabiler organisatorischer Strukturen. Erst das Zusammenspiel zwischen Stadtplanung, Liegenschaftsmanagement und Finanzverwaltung ermöglicht zukunftsfähiges Handeln innerhalb komplexer Verwaltungsstrukturen.

Die finanziellen Spielräume vieler Kommunen verändern sich derzeit deutlich und nehmen infolge der angespannten Haushaltslage spürbar ab. Diese Entwicklung wirkt sich unmittelbar auf die Möglichkeiten einer aktiven Bodenpolitik aus, da strategische Maßnahmen wie Flächenankauf oder langfristige Bevorratung zunehmend schwieriger zu realisieren sind. Unter diesen Bedingungen gewinnt die Frage nach Priorisierung und Effizienz bodenpolitischer Aktivitäten an Bedeutung. Für die Zukunft wird entscheidend sein, in welchem Umfang es gelingt, trotz eingeschränkter Ressourcen tragfähige Strukturen für gemeinwohlorientiertes Handeln zu sichern und neue Formen der Kooperation zwischen Verwaltung, Politik und externen Akteuren zu etablieren.

Title: Use of Land Policy Instruments in Municipal Planning Practice

Subtitle: Overview of the Current State of Discussion

Melissa Münster, Stefan Siedentop

Executive Summary: Municipal land policy in Germany has become a central topic within current debates on housing and urban development. The persistent shortage of affordable housing and the continuous rise in land prices have increased public attention to questions concerning socially responsible regulation of land markets. Although legal and planning frameworks exist, the mobilization of suitable plots for residential construction remains limited. Against this background, the report examines existing instruments, their application in planning practices, and the structural conditions shaping municipal land policy.

Germany possesses a broad set of legal, planning, financial and organizational instruments for managing urban land use. Strategic tools such as land registers or land policy resolutions provide a foundation for long-term decision-making; regulatory instruments such as land readjustments or pre-emption rights enable direct interventions in development processes; financial instruments support social housing programs or allow the capture of value increases resulting from planning decisions. These are complemented by organizational arrangements—such as municipal companies or foundations—that expand local authorities' scope for action, particularly regarding socially oriented land management.

Despite this diversity there remains a noticeable gap between the available instruments and their actual implementation. Effectiveness depends strongly on local conditions: human and financial resources and expertise in applying instruments vary considerably among municipalities and significantly influence their ability to act. Larger cities with specialized administrative structures tend to experiment with new approaches more frequently, whereas smaller municipalities face administrative barriers and limited resources. Consequently, successful land policy depends less on introducing new instruments than on deploying existing ones strategically within stable organizational frameworks. Only effective coordination between urban planning departments, land management units and fiscal administration enables forward-looking action within complex municipal structures.

The financial leeway of many municipalities is currently declining due to strained public budgets. This situation directly affects opportunities for active land policy since strategic measures such as land acquisition or long-term land banking have become increasingly difficult to realize. Under these circumstances, prioritization and efficiency in local land policy activities gain importance. Looking ahead, it will be crucial to maintain viable structures for socially oriented action despite restricted resources and to establish new forms of cooperation between administrative units, political decision-makers and external stakeholders.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Bodenpolitische Herausforderungen und Zielsetzungen	2
2.1	Herausforderungen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten	2
2.2	Zielkonflikt: Wohnungsbau und Flächensparen	5
2.3	Innenentwicklung	6
2.4	Sozialgerechte Bodennutzung.....	8
2.5	Bestandsentwicklung	9
3	Bodenpolitische Positionen und Forderungen	10
3.1	Transparenz auf dem Grundstücksmarkt	10
3.2	Aktive Bodenpolitik.....	11
3.3	Gemeinwohlorientierung und die Forderung einer Bodenreform.....	13
3.4	Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit.....	14
3.5	Verbesserung der Rahmenbedingungen im Wohnungsbau	14
3.6	Einführung neuer Instrumente und Stärkung bestehender Instrumente	15
4	Bodenpolitische Instrumente	17
4.1	Instrumente zum strategischen Flächen- und Baulandmanagement	19
4.1.1	Bauland-, Baulücken-, oder Brachflächenkataster.....	20
4.1.2	Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung.....	21
4.1.3	Baulandstrategien und Baulandbeschlüsse	22
4.2	Instrumente zum strategischen Flächen- und Baulandmanagement	22
4.2.1	Bebauungsplan und Planersatzvorschrift nach § 34 BauGB	23
4.2.2	Kooperative Baulandmodelle durch städtebauliche Verträge	24
4.2.3	Sektoraler Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung.....	26
4.2.4	Quotierungen für den preisgedämpften und sozial geförderten Wohnungsbau	27
4.2.5	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.....	28
4.2.6	Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	31
4.2.7	Umlegung	31
4.2.8	Bauverpflichtung mit Rückkauf- oder Wiederverkaufsklauseln	33
4.2.9	Baugebot	34
4.2.10	Städtebauliche Enteignung.....	35
4.2.11	Innenentwicklungsmaßnahme	36
4.2.12	Befreiungen	38
4.2.13	Befristete Sonderregelung für den Wohnungsbau („Bau-Turbo“).....	38

4.3	Instrumente für den kommunalen Ankauf und die Flächenvergabe	41
4.3.1	Flächenankauf und -bevorratung	41
4.3.1.1	Kommunaler Zwischenerwerb.....	41
4.3.1.2	Kommunale Bodenbevorratung durch (revolvierende) Bodenfonds.....	43
4.3.1.3	Vorkaufsrechte.....	45
4.3.2	Grundstücksvergabe	48
4.3.2.1	Direktvergabe und Bieterverfahren	48
4.3.2.2	Konzeptvergabe	49
4.3.2.3	Grundstücksvergabe nach Sozialkriterien sowie Einheimischenmodelle	50
4.3.2.4	Erbbaurechte	51
4.4	Organisatorische und kooperative Instrumente	55
4.4.1	Kommunale Betriebe	56
4.4.2	Kommunale Eigengesellschaften	56
4.4.3	(Boden-)Stiftungen und Community Land Trusts	58
4.4.4	Baugemeinschaften und Genossenschaften.....	59
4.5	Finanzielle Instrumente	60
4.5.1	Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen	60
4.5.2	Subventionen und Förderungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.....	63
4.6	Zwischenfazit: Kommunale Instrumente einer aktiven Bodenpolitik	63
5	Zusammenfassung und kritische Diskussion der Ergebnisse	66
6	Literaturverzeichnis	68

1 Einleitung

Die krisenhafte Entwicklung der stadtreregionalen Wohnungsmärkte konfrontiert die Wohnungspolitik des Bundes, der Länder und Kommunen mit drängenden Fragen. Wie konnte der weitgehend ungezügelter Anstieg der Mietniveaus in Metropolregionen wie Berlin, Hamburg oder München, aber auch in nachgefragten mittelgroßen Städten geschehen? Wie konnte es dazu kommen, dass das Angebot an bezahlbaren Wohnungen immer stärker hinter der Nachfrage zurückbleibt? Nach aktuellen Schätzungen fehlen in Deutschland mindestens eine Million Wohnungen. Der Anstieg der Angebotsmieten – und in gedämpfter Form auch der Bestandsmieten – schreitet weiter voran und ein Ende dieser Entwicklung ist vorerst nicht in Sicht. Immer mehr Menschen in Deutschland überschreiten mit ihren Wohnkostenbelastungen die kritische 30% Marke des Haushaltseinkommens. Die Wohnungsversorgungskrise hat längst die Mitte der Gesellschaft erreicht.

Wohnen sei die „soziale Frage unserer Zeit“, heißt es in politischen Statements häufig (Pieper 2024). Wirksame Mittel gegen die akute Knappheit des bezahlbaren Wohnraums hat die Politik bislang jedoch nicht gefunden. Häufig wird in diesem Kontext angemerkt, dass eine zentrale Ursache im Mangel an Bauland in den Kernstädten und ihrem hochverdichteten Umland liege. Mit den jüngsten Änderungen des Baugesetzbuches („Bau-Turbo“) verbindet sich die Hoffnung, den Wohnungsneubau durch weitgehende Abweichungsmöglichkeiten von bauplanungsrechtlichen Vorschriften ankurbeln zu können. Ein genauerer Blick nährt diesbezüglich jedoch erhebliche Zweifel. So hat die letzte Baulandumfrage ergeben, dass mit dem im Innenbereich verfügbaren Angebot an Bauland bis zu zwei Millionen Wohnungen kurz- oder mittelfristig ohne weitere Flächeninanspruchnahme gebaut werden könnten (Blum et al. 2022). Was dagegen fehlt, ist *marktverfügbares* Bauland, weil private Eigentümer*innen ihre unbebauten, aber voll erschlossenen Grundstücke häufig nicht einer baulichen Nutzung zuführen oder zu einer Veräußerung an bauwillige Akteure nicht bereit sind. Fälle wie die Hamburger Holsten Fläche oder das frühere Postgelände in der Nähe des Düsseldorfer Hauptbahnhofes, deren Eigentum wiederholt in andere Hände mit jeweils steigenden Verkaufspreisen überging, sind nur die Spitze eines Eisbergs spekulativen Markthandels, bei dem entwicklungsfähige Flächen für den Wohnungsbau zurückgehalten werden. Die enormen Anstiege der Bodenpreise in deutschen Großstädten sind nicht nur Ausdruck von Knappheit, sondern auch von Spekulationserwartungen.

Diese Entwicklungen lenken den Blick auf die Bodenpolitik und ihre Möglichkeiten zur Förderung der gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung und Wohnungsbautätigkeit. Zwar bietet bereits das derzeit verfügbare bodenpolitische Instrumentarium den Kommunen differenzierte Interventionsmöglichkeiten auf den Bodenmärkten, um die Verfügbarkeit von Bauland für den Bau bezahlbarer Wohnungen zu unterstützen. Die oben nur grob skizzierten krisenhaften Entwicklungen der Wohnungsmärkte konnte durch das bodenpolitische Handeln der Kommunen indes nicht abgewendet werden. Zum Teil ist sogar zu konstatieren, dass Praktiken wie die Veräußerung kommunaler Liegenschaften per Höchstpreisgebot zu einer zunehmenden Überhitzung der Bodenmärkte aktiv beigetragen haben. In den vergangenen Jahren ließ sich indes eine Trendwende erkennen, da immer mehr Kommunen ihre Bau- und Bodenpolitik an Zielen der Gemeinwohlorientierung ausgerichtet haben. Die zunehmende Verbreitung von Konzeptvergaben, die Einrichtung von Bodenfonds und Erbpacht-Modellen oder die mittlerweile vielerorts etablierte Praxis, Bauträger an der Finanzierung von Infrastruktur zu beteiligen und damit einen Teil der planungsbedingten Wertsteigerungen des Baulands abzuschöpfen, sind hier anzuführen. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese positive Entwicklung im Kontext der sich aktuell verschärfende finanzielle Krise der Kommunen aufrechterhalten lässt.

Vor diesem Hintergrund zielt das vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) geförderte Forschungsvorhaben „Ulmer Bodenpolitik Plus: Innovative Instrumenten-mixe für Wohnraumschaffung und Bestandsumbau“ (UBoPlus) darauf ab, neue Wege einer sozialgerechten und gleichzeitig ressourcenschonenden Boden- und Wohnungspolitik zu erkunden. In der Modellstadt Ulm arbeitet ein Projektkonsortium der Universität Stuttgart, der TU Dortmund, dem Wissenschaftsladen Bonn und der Stadt Ulm an einer Weiterentwicklung von kommunalen Strategien und Instrumenten für bezahlbaren Wohnraum, wobei das bodenpolitische Handeln der Kommune im Mittelpunkt des Interesses steht. Ziel ist es, neue Konzepte der Innenentwicklung und der Bestandserneuerung in der Interaktion von Politik, Zivilgesellschaft und Verwaltung zu entwickeln und zu erproben. Wirkungen und Wirksamkeiten bestehender und neuer Instrumente sollen anhand von Reallaboren untersucht sowie Wechselwirkungen mit einem Policy-Design-Ansatz analysiert werden.

In diesem Bericht erfolgt eine umfassende Bestandsaufnahme und Bewertung der aktuellen Bodenpolitik als Grundlage für die weiteren Phasen des Forschungsvorhabens. Gefragt wird, welche Instrumente die Kommunen derzeit anwenden können, wie die Effektivität dieser Instrumente mit Blick auf gemeinwohlorientierte Belange der Stadtentwicklung zu bewerten ist und welche Hemmnisse ein wirksames Handeln der Kommunen für mehr bezahlbaren Wohnungsbau erschweren. Dazu erfolgte eine umfassende Auswertung der Literatur und die Durchführung von fünf Interviews mit ausgewiesenen Expert*innen im Bereich der kommunalen Bodenpolitik. Letztere wurden im Zeitraum von Mitte November bis Mitte Dezember 2025 geführt. Die interviewten Personen aus Wissenschaft, Praxis und Interessensverbänden werden in diesem Bericht nicht namentlich genannt. Die Nummerierung der Interviews lässt keinen Rückschluss auf die Institution oder den Klarnamen der Person zu.

Zunächst werden nachfolgend die aktuellen bodenpolitischen Herausforderungen in Deutschland skizziert (Abschnitt 1), gefolgt von einer Diskussion der in Wissenschaft und Politik anzutreffenden bodenpolitischen Positionen (Abschnitt 2). Der Hauptteil des Berichts leistet eine Systematisierung und differenzierte Bewertung der verfügbaren und diskutierten boden- und wohnungspolitischen Instrumente (Abschnitt 3). Der abschließende Teil (Abschnitt 4) resümiert bewertend und wagt einen Ausblick in die Zukunft einer sozial ausgerichteten Politik und ihr Versprechen, die Krise der Wohnungsmärkte erfolgreich zu bekämpfen.

2 Bodenpolitische Herausforderungen und Zielsetzungen

Bevor die bodenpolitischen Instrumente vorgestellt und in ihrer Anwendung diskutiert werden, stellt der folgende Abschnitt die bodenpolitische Ausgangslage in Deutschland vor. Dazu werden die aktuellen Herausforderungen auf dem Wohnungs- und Bodenmarkt thematisiert und die Zielsetzungen der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik vorgestellt.

2.1 Herausforderungen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten

Während Angebot und Nachfrage auf den Wohnungsmärkten in Deutschland in den 2000er Jahren noch relativ ausgeglichen waren, kam es seit den 2010er Jahren zu einer in Politik und Gesellschaft als krisenhaft bewerteten Entwicklung. Bedingt durch hohe Zuwanderung und starke Reurbanisierungstendenzen sowie die Finanzkrise und dem damit einhergehenden massiven Zustrom anlagesuchenden Kapitals, entstanden insbesondere in Großstädten und nachgefragten Regionen angespannte Wohnungsmärkte (Fricke 2023, S. 81). Das Wohnungsangebot bleibt hier deutlich hinter der Wohnraumnachfrage zurück (Koch et al. 2017, S. 1; Kötter 2018b, S. 149; Degan und Emunds 2023, S. 146). 2021

prognostizierte das Pestel Institut gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. einen Mangel von insgesamt 700.000 Wohnungen für das Jahr 2022 (Pestel Institut und Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. 2023, S. 12). Auch andere Studien konstatieren einen deutlichen quantitativen Mangel an Wohnraum (Faller et al. 2021, S. 10).

Mit dem Ungleichgewicht zwischen Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage verbindet sich ein starker Anstieg der Miet- und Kaufpreise für Wohnimmobilien (Sagner et al. 2020, S. 6). Den Preisanstieg für Wohnimmobilien zeigt u.a. der Häuserpreisindex, welcher sich vom Basisjahr 2015 (=100) bis 2024 um fast 50 Prozent auf 148,0 erhöht hat (Statistisches Bundesamt 2025). Der Anstieg der durchschnittlichen Nettokaltmiete bestehender Mietverhältnisse in Deutschland von 6,90 Euro pro Quadratmeter (2018) auf 7,40 Euro pro Quadratmeter (2022) verdeutlicht auch im Mietwohnungsbestand starke Preisanstiege (Statistisches Bundesamt et al. 2021, S. 267; ebd. 2024, S. 246). Auffällig ist hierbei, dass die Neubaumieten deutlich stärker angestiegen sind als die Wiedervermietungsmieten, was auf den extremen Anstieg der Baukosten verweist. In Mittel- und Kleinstädten lagen die Neubaumieten im Jahr 2020 um ein Viertel höher als die Wiedervermietungsmieten, in Großstädten sogar um ein Drittel (Waltersbacher 2022, S. 216).

Neben und zum Teil bedingt durch den quantitativen Mangel an Wohnraum existiert aktuell jedoch auch ein qualitatives Wohnungsdefizit. Insbesondere im Hinblick auf die Bezahlbarkeit, die Klimaanpassung, die Barrierefreiheit sowie die Gemeinwohlorientierung steht der Wohnungssektor vor großen Herausforderungen. Hinsichtlich der Bezahlbarkeit ist auf dem Wohnungsmarkt die Wohnraumversorgung für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen zunehmend gefährdet (Aring et al. 2016, S. 1; Bölting et al. 2024; Maier und Frieschke 2022, S. 129). Dies gilt vor allem für Alleinlebende, Alleinerziehende, Erwerbslose (Statistisches Bundesamt et al. 2021, S. 225ff.) sowie Rentner*innen und Studierende (Statistisches Bundesamt 2022), welche die Wohnbelastungsgrenze oftmals überschreiten und damit mehr als 30 Prozent ihres Haushaltseinkommens für die Bruttokaltmiete ausgeben (Degan et al. 2024, S. 106). Ursächlich dafür ist zum einen das stark steigende Preisniveau auf den angespannten Wohnungsmärkten und die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände (Fina et al. 2020, S. 1f.). Zum anderen kam und kommt es zu einem Verlust von bezahlbaren Wohnungsangeboten durch die seit Jahren abnehmende Anzahl von Wohnungen aus der sozialen Wohnraumförderung (Faller et al. 2021, S. 31). Während im Jahr 2002 noch ca. 2,6 Mio. geförderte Wohnungen existierten, reduzierte sich die Anzahl auf knapp 1. Mio. Sozialwohnungen im Jahr 2023 (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024, S. 3; Deschermeier et al. 2023, S. 2). Zwar wurden zwischen 2010 und 2023 pro Jahr fast 18.900 neue Sozialwohnungen fertiggestellt (GdW Deutschland 2025, S. 14), die Anzahl der Wohnungen, die aus der Preis- und Belegungsbindung der sozialen Wohnraumförderung herausfallen, überstieg diese Neubauzahlen jedoch deutlich. Laut dem Institut der Deutschen Wirtschaft müssen bis 2035 nun über 41.000 geförderte Wohnungen jährlich entstehen, um den Wegfall von Sozialwohnungen aus der Belegungs- und Preisbindung zu kompensieren und den aktuellen Bestand quantitativ zu erhalten (Deschermeier et al. 2023, S. 2). Problematisch ist hierbei allerdings, dass der Neubau von Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung für renditeorientierte Bauträger aufgrund der derzeitigen Zinspolitik nicht lukrativ ist (Hölscher 2023, S. 88).

Aber auch außerhalb des geförderten Wohnungsbaus hinken die Neubauaktivitäten im Wohnungsbau deutlich dem Bedarf hinterher. Dazu trägt auch ein enormer Bauüberhang bei, bei dem erteilte Baugenehmigungen nicht genutzt werden und Bauaktivitäten ausbleiben (Mitschang 2021, S. 13). Die geringe Neubauaktivität ist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen: So werden gestiegene Baupreise (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2023, S. 3), lange Planungs- und Realisierungszeiten (Walberg

et al. 2023, S. 7), hohe Baustandards (Aring et al. 2016, S. 1), schlechte Finanzierungsbedingungen (Deutscher Städtetag 2024, S. 3), fehlende personelle Ressourcen in der Bauwirtschaft (Müller 2018, S. 2) und Akzeptanzprobleme (Reiß-Schmidt 2024b, S. 179) als Ursachen angeführt. Den größten Einfluss hat allerdings die Verfügbarkeit von bezahlbaren Grundstücken auf den Wohnungsneubau (Degan und Emunds 2023, S. 146; Walberg et al. 2023, S. 31). Der Bodenmarkt ist dem Wohnungsmarkt vorgelagert und bestimmt somit die quantitative und qualitative Verfügbarkeit von Bauland (Dransfeld und Hempflich 2017, S. 1). Ähnlich zu dem Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt haben sich die Preise für Bauland in den vergangenen Jahren stark erhöht. Das Statistische Bundesamt et al. ermittelte für die Jahre von 2009 bis 2019 einen Preisanstieg für baureifes Land von 87 Prozent (ebd. 2021, S. 266).

Aufgrund dieser Entwicklungen bezeichnen Ache und Waltersbacher Bauland als den „limitierenden Faktor für den Wohnungsneubau“ (ebd. 2022, S. 10). Und auch Kötter (2024b, S. 100) sieht die hohen Bodenpreise als den Grund an, warum der Zugang zu bebaubaren Grundstücken aktuell problematisch ist. Deutlich wird dies bei Betrachtung der Baulandverkäufe und der Umsatzentwicklung. Während die Anzahl der Baulandverkäufe von 2011 bis 2020 rückläufig ist, verdoppelte sich der Baulandumsatz im gleichen Jahresverlauf (Holm und Horlitz 2022, S. 7). Bauland wird folglich deutlich weniger gehandelt. Wenn es jedoch zum Baulandverkauf kommt, sind in Folge des hohen Preisniveaus auf dem Bodenmarkt die Umsätze besonders hoch.

Diese Entwicklung zeigt zwei Herausforderungen für den Boden- und Wohnungsmarkt. Zum einen übertragen sich die hohen Baulandankaufspreise in den nachgelagerten Wohnungsmarkt. Wenn Bauland zu einem hohen Preisniveau erworben werden muss, hat dies ohne kommunale Interventionen einen preistreibenden Effekt auf den Wohnungsbau, weil der Grundstücksankauf refinanziert werden muss (Ache und Waltersbacher 2022, S. 13; Siebel 2022, S. 185). Zum anderen wird durch die rückläufige Anzahl von Baulandverkäufen die fehlende Mobilisierung von Bauland deutlich. Zwar ist quantitativ ausreichend Bauland für den Wohnungsneubau ausgewiesen, dieses wird jedoch nicht für den Wohnungsbau mobilisiert (Mayer 1997, S. 6), was Davy schon vor 30 Jahren als Baulandparadoxon bezeichnet hat (Davy 1996, S. 197f.). Gründe für die Inaktivität der Grundstückseigentümer*innen bezüglich der Baulandmobilisierung zu Wohnungsbauzwecken werden in der Literatur vermehrt diskutiert: So führen die Spekulationsabsichten der Eigentümer*innen (Haferburg et al. 2023, S. 72; Beirat für Raumentwicklung 2019, S. 8; Spannowsky 2022, S. 10; zur Nedden 2021, S. 119) und deren fehlende Mitwirkungsbereitschaft (Kötter 2024a, S. 144) zu einer fehlenden Baulandaktivierung. Diese Eigentümer*innen halten ihre Grundstücke zur privaten Bevorratung (Bunzel et al. 2023b, S. 7) sowie aus familiärer Verbundenheit (Mayer 1997, S. 6) bewusst zurück. Vorteile für die Eigentümer*innen bestehen dahingehend darin, dass auch ohne bauliche Entwicklungen Vermögensgewinne erzielt werden können (Faller 2023, S. 14f.). Insbesondere bei unübersichtlichen Marktsituationen besteht zudem die Situation, dass die Eigentümer*innen nur ein geringes Verwertungsinteresse haben (Beirat für Raumentwicklung 2019, S. 8) und Investitionsentscheidungen vermeiden wollen (Faller et al. 2022, S. 16). Eine Vorhaltung des Grundstücks ist hierbei besonders in Zeiten fehlender Investitionsalternativen ein sicheres Vorgehen (Ache und Waltersbacher 2022, S. 25; Kötter et al. 2018, S. 18; Faller 2023, S. 14). Neben den finanziellen Anreizen und individuellen Verwertungsinteressen einer Baulandmobilisierung oder eines Grundstücksverkaufs bestehen im Innenbereich einer Stadt zudem häufig komplexe und fragmentierte Eigentümer*innenstrukturen (Interview 5, S. 1, Z. 13-20), sodass eine Baulandmobilisierung auch aus strukturellen Gründen schwierig sein kann. Aufgrund sowohl unterschiedlicher Interessenslagen der Eigentümer*innen untereinander als auch in Abgrenzung zur Planung entstehen folglich Zielkonflikte im Umgang mit verfügbarem Bauland (Löhr 2020, S. 257). Bunzel et al. resümieren, dass die

Baulandentwicklung und -mobilisierung für die Schaffung bezahlbarer Wohnungsangebote eine „besondere Herausforderung dieser Zeit“ (ebd. 2023a, S. 5) darstellt. Gleichzeitig bietet Grund und Boden im Prinzip wichtige Steuerungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Wohnungsmarktproblematik (Dransfeld 2023, S. 342).

Laut Deschermeier et al. (2023, S. 2) umfasst die Wohnraumproblematik die Wohnraumverfügbarkeit, die Zugänglichkeit zu Wohnraum und die Bezahlbarkeit des Wohnens. Die Wohnungsmärkte gilt es jedoch differenziert – nach räumlich und segmentspezifischen Teilmärkten – zu betrachten (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2022, S. 12; Egner et al. 2021, S. 1). Während stark nachgefragte Räume wie Großstädte und Studierendenstädte, aber auch an Kernstädte angrenzende Kommunen oder Umlandgemeinden angespannte Wohnungsmärkte aufweisen (Fricke 2023, S. 114), gibt es auch Regionen, die mit Schrumpfungstendenzen zu kämpfen haben (Bunzel 2022, S. 7; Egner et al. 2021, S. 1). In diesen Räumen besteht insbesondere die Gefahr, durch neue Wohnbauprojekte an den Ortsrändern die Ortszentren zu veröden (Faller 2023, S. 9). Wohnungs- und Bodenpolitik hat somit nicht nur den (bezahlbaren) Wohnungsneubau zum Ziel, sondern auch den Erhalt und die Weiterentwicklung städtischer Funktionen. Zur Nedden stellt diesbezüglich heraus, dass Kommunen unabhängig von ihrer Wohnungsmarktsituation auch qualitative Ansprüche, wie bspw. die Anpassung an den Klimawandel im Wohnungswesen erfüllen müssen (ebd. 2021, S. 119).

Zusammenfassend sehen sich Kommunen im Hinblick auf die Wohnraumversorgung mit einer Vielzahl komplexer Herausforderungen konfrontiert. Sie müssen nicht nur neuen, bezahlbaren Wohnraum schaffen, sondern zugleich den bestehenden Gebäudebestand erhalten und an aktuelle energetische sowie soziale Anforderungen anpassen. Damit wächst der Druck auf die kommunale Planung und Verwaltung erheblich. Parallel dazu hat sich allerdings in den letzten Jahren die angespannte Haushaltssituation vieler Städte deutlich verschärft. Steigende kommunale Aufgaben sowie abnehmende finanzielle Spielräume führen dazu, dass sich Kommunen in ihrer wohnungs- und bodenpolitischen Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt sehen (Interview 1, S.10-14, Interview 2, S. 7, Z. 257-260; Interview 5, S. 1, Z. 23-24).

2.2 Zielkonflikt: Wohnungsbau und Flächensparen

Die qualitativen und quantitativen wohnungspolitischen Zielvorstellungen konfliktieren mit anderen politischen Zielen. Die vergangene Bundesregierung hatte sich mit der Zielsetzung zur Schaffung von 400.000 neuen Wohneinheiten pro Jahr einer Wohnungsneubauoffensive verpflichtet (Die Bundesregierung 2021, S. 88). Hintergrund ist, durch verstärkten Wohnungsneubau das Wohnraumangebot deutlich zu erhöhen und dadurch die angespannten Wohnungsmärkte zu entlasten (Bölting et al. 2024, S. 14). Laut Faller kommt es durch den Wohnungsneubau zur Lösung des *Mengenproblems*, wodurch nachgelagert auch das *Verteilungsproblem* angegangen werden kann (Faller et al. 2021, S. 10). Folglich ist der Wohnungsneubau zwar nicht die einzige Maßnahme der Wohnungspolitik, stellt jedoch einen wichtigen Ansatz dar (Bunzel et al. 2023a, S. 5; Degan und Emunds 2023, S. 146).

Parallel dazu, hat sich verschiedene Bundes- und Landesregierungen seit Jahren dem strategischen Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung verpflichtet. Mit der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie *Perspektiven für Deutschland* aus dem Jahr 2002 sollte die Flächenneuanspruchnahme bis 2020 auf 30 ha pro Tag reduziert werden. Nachdem diese Zielsetzung nicht eingehalten werden konnte, wurde der Zeithorizont auf 2030 verlängert (Bovet und Marquard 2020, S. 11) und das sog. Netto-Null-Ziel auf 2050 festgelegt (Kötter 2024a, S. 143). Ziel ist es, mit dem Boden sorgfältig und sparsam umzugehen (Kötter 2024b, S. 99). Die Flächeninanspruchnahme hat sich aber trotz des strategischen Leitziels nur

moderat reduziert. Während von 2018-2021 die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 55 ha pro Tag angestiegen ist, verzeichnete das Statistische Bundesamt von 2019 bis 2022 einen Anstieg von 52 ha pro Tag (Statistisches Bundesamt 2024b), woran Flächen für den Wohnungsbau einen maßgeblichen Anteil haben. Grund für den weiterhin hohen Flächenverbrauch ist u.a. der Wohnflächenkonsum, welcher in Deutschland seit Jahren ansteigt (Koch et al. 2017, S. 3). Dies resultiert zum einen aus der abnehmenden Personenanzahl pro Haushalt sowie zweitens aus dem steigenden Wohnflächenverbrauch pro Kopf (Jonas et al. 2023, S. 1).

Die aktuelle Diskussion um Flächeninanspruchnahme muss neben dem Wohnungsbau die Flächenansprüche anderer Nutzungen berücksichtigen. Der Ausbau erneuerbarer Energien erfordert großflächige Anlagen zur Energieerzeugung und -speicherung. Gleichzeitig wächst der Bedarf an Gewerbe- und Logistikflächen und die sicherheitspolitische Neuausrichtung Deutschlands führt dazu, dass zusätzliche Flächen für militärische Infrastruktur notwendig sind. Diese parallelen Ansprüche führen zu einer großen Flächenkonkurrenz (Interview 1, S. 10, Z. 369-372; Interview 5, S. 2, Z. 165-170). Während politische Zielsetzungen der Landes- und Bundesebene eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vorsehen, steigen die faktischen Anforderungen an den Raum in den Kommunen weiter an.

2.3 Innenentwicklung

Mit einer quantitativen Ausweitung des Wohnungsneubaus wird der Zielkonflikt zwischen Wohnungsbau und Flächensparen somit weiter verschärft (Ehrhardt et al. 2022, S. 522; Blum et al. 2022, S. 20). Resultierend aus den politischen Leitzielen hat in den vergangenen Jahren jedoch ein Umdenken in der Flächen- und Wohnungspolitik stattgefunden. Während Anfang der 2000er Jahre noch überwiegend neue Flächen im Außenbereich der Gemeinden für Wohnbauflächenentwicklungen genutzt worden sind, wurde der Fokus seither verstärkt auf die Innenentwicklung gelegt, um die Flächeninanspruchnahme nicht baulich genutzter Flächen zu reduzieren (Böcker et al. 2021, S. 36; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz 2024). Ziel ist es, durch die Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen flächensparend Wohnungsneubau zu realisieren und dadurch den Zielkonflikt zwischen Wohnungsneubau und Flächeneinsparung zu überwinden (BMWBS und Bündnis bezahlbarer Wohnraum 2022, S. 29). Dies inkludiert vor allem großflächige Nachverdichtung durch Brachflächenreaktivierungen und Baulückenschließungen, aber auch inkrementelle Nachverdichtung im Innenbereich durch Gebäudeumnutzungen (z.B. die Umnutzung von ehemaligen Büroimmobilien zu Wohnzwecken), Gebäudeaufstockungen und Gebäudeanbauten oder der Ersatzneubau werden in diesem Zusammenhang diskutiert (Dunning et al. 2020).

Die Innenentwicklung hat mit § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB und nach § 1a Abs. 2 BauGB (Bodenschutzklausel) Eingang in das Bauplanungsrecht gefunden (Schwarz 2021, S. 65). Ziel dieser deklaratorischen Regelungen ist es, Nachverdichtungspotenziale und Bestandsflächen im Innenbereich prioritär zu nutzen (Wenner 2024, S. 7). Innenentwicklungspotenziale können hierbei sowohl Flächenpotenziale als auch Gebäudepotenziale darstellen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2021a, S. 24). Über die Flächeninanspruchnahme hinaus zielt der Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“ (Baulandkommission 2019, S. 7) darauf ab, Flächen einer höherwertigen Nutzung zuzuführen, in dem eine effizientere Ausnutzung von untergenutzten Flächen angestrebt wird (Faller 2023, S. 7). Mit der Innenentwicklung gehen in Abgrenzung zur Außenentwicklung zudem fiskalische Vorteile einher, da bestehende Infrastrukturen genutzt und besser ausgelastet werden (Adrian et al. 2021, S. 76) und weniger Erschließungsaufwand geleistet werden muss (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2021a, S. 8). In den letzten Jahren hat darüber hinaus der Begriff der „dreifachen“ Innenentwicklung an Bedeutung

gewonnen. Bei dieser sollen über eine Nachverdichtung durch Wohnen auch die Handlungsfelder Frei- und Grünflächen sowie die Mobilität bei der Innenentwicklung ganzheitlich mitgedacht werden (Adrian et al. 2021, S. 76).

Die Innenentwicklung wird planungsrechtlich abgesichert durch die Aufstellung eines Bebauungsplans (B-Plans) oder die Nutzung der Planersatzvorschrift nach § 34 BauGB (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2021a, S. 24). Während bei der B-Planaufstellung sozial-, umwelt- und wohnungspolitische Ziele verankert werden können, zielt die Planersatzvorschrift gemäß § 34 BauGB auf das Einfügen in die Umgebungsbebauung und eine angemessene Erschließung ab. Hier bleiben der Kommune in der Baurechtsschaffung nur geringere Abwägungs- und Steuerungsmöglichkeiten (Piek 2023, S. 167). Verstärkt wird dies durch ein Kopplungsverbot, bei dem die Kommune die Baurechtsschaffung (mit der Erteilung einer Baugenehmigung) nicht von Gegenleistungen abhängig machen kann (Beirat für Raumentwicklung 2019, S. 9).

Darüber hinaus gibt es weitere Herausforderungen, die bei der Innenentwicklung berücksichtigt werden müssen und welche die Innenentwicklung aktuell hemmen. Die Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft stellt diesbezüglich fest, dass insbesondere die aktuell hohe Nachfrage nach Wohnraum, der hohe Pro-Kopf-Wohnflächenverbrauch sowie fehlende Akzeptanz für hohe städtebauliche Dichten eine Herausforderung für die Innenentwicklung darstellen (ebd. 2024, S. 3). Zudem erfordert die Aktivierung von dispers verteilten Brachflächen im Innenbereich einen hohen Personaleinsatz und die Anwendung spezifischer Instrumente, sodass die Innenentwicklung mit einem tendenziell größeren Ressourcenaufwand einhergeht als Außenentwicklung (Kötter 2024a, S. 143). Vor allem die Kapazitätsengpässe in der Verwaltung sowie die fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer*innen von Innenentwicklungspotenzialen hemmen daher die Innenentwicklung (Faller 2023, S. 15). Darüber hinaus erfasst das BBSR in ihrer Betrachtung der Innenentwicklungspotenziale in Deutschland auch politische Widerstände und planungsrechtliche Herausforderungen als mögliche Hindernisse der Innenentwicklung (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2021a, S. 8). Insbesondere in Gemeindelagen bei denen Nutzungskonflikte auftreten können, bestehen planungsrechtliche Schwierigkeiten (ebd. 2021a, S. 27). In den Gesprächen mit den Expert*innen wurde darüber hinaus die differenziertere und kleinteiligere Eigentumsstruktur sowie das hohe Preisniveau der Flächen im Bereich des Innenbereichs als Herausforderungen thematisiert. So stellt ein interviewter Experte resümierend fest, dass Bauen im Innenbereich „erstens schwieriger und zweitens natürlich sehr viel teurer“ ist (Interview 4, S. 17-21). Bauen im Außenbereich würde dagegen gebündelt die Schaffung umfangreicher Wohnkapazitäten begünstigen, stünde jedoch dem Grundsatz der begrenzten Flächeninanspruchnahme entgegen (Interview 3, S. 10, Z. 372-390).

Die verstärkte Fokussierung auf bauliche Vorhaben im Innenbereich seit Ende der 2000er Jahre hat dazu geführt, dass von 2012 bis 2020 ein Rückgang von ca. 36.000 ha Innenentwicklungspotenzial zu verzeichnen war (Kötter 2024a, S. 142). Die vermehrte Nutzung von Baulücken, Brachflächen und kleineren Grundstücken im Innenbereich seit den 2010er Jahren sorgt dafür, dass die Flächenpotenziale stetig weniger werden und z.T. erste Kommunen wieder großflächige Projektentwicklungen im Außenbereich ansteuern (Ache und Waltersbacher 2022, S. 13; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2021a, S. 21; Faller et al. 2021, S. 98). Ein Grund dafür ist auch, dass die noch vorhandenen Potenzialflächen im Innenbereich häufig mit Zielkonflikten behaftet sind und eine Aktivierung für den Wohnungsbau gehemmt ist (Kötter 2024a, S. 142). Gleichwohl konnte das BBSR in seiner auf einer repräsentativen Kommunalbefragung basierenden Analyse (Blum et al. 2022) rund 99.000 ha Baulandpotenziale als Innenentwicklungsflächen und baureife Baulandreserven mit gesicherter Erschließung

identifizieren. 55 Prozent dieser Potenziale wären laut des BBSR direkt nutzbar oder könnten kurzfristig mobilisiert werden, sodass eine mögliche Realisierung von 900.000 bis 2.000.000 Wohneinheiten auf den Potenzialflächen berechnet wurde (Blum et al. 2022, S. 7). Nach dieser Studie wären somit weiterhin ausreichende Flächenpotenziale im Innenbereich vorhanden, welche für den Wohnungsneubau aktiviert werden sollten, bevor weitere Neuausweisungen von Bauland stattfinden (Bunzel 2022, S. 13). Eine dichte und effiziente Auslastung der Flächen sorgt hierbei im Rahmen der flächensparenden Siedlungsentwicklung dafür, dass die neuen Wohneinheiten möglichst wenig Fläche in Anspruch nehmen (Bölting et al. 2024, S. 189). Einzuräumen ist an dieser Stelle jedoch, dass die Frage, inwieweit die Lösung der Wohnungskrise allein im Rahmen der Innentwicklung möglich erscheint, umstritten bleibt. Zuletzt kam eine Studie von Bölting et al. (2025, S. 61) zu einem skeptischen Fazit, weil die Verfügbarkeit von Innentwicklungspotenzialen tendenziell überschätzt werde. Die Autoren sehen insgesamt einen „erheblichen Zielkonflikt“ zwischen dem 30-Hektar Ziel und dem Anliegen einer angemessenen Wohnraumversorgung der Bevölkerung.

2.4 Sozialgerechte Bodennutzung

Zusätzlich zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung verlangt das Planungsrecht mit § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB eine „dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung“ im Rahmen der Bauleitplanung (Maier und Frieschke 2022, S. 130f.; Kötter 2024b, S. 99). Zudem existiert mit der Neuen Leipzig-Charta ein europäisches Rahmenwerk, welches das strategische Leitziel einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung durch u.a. bodenpolitische Maßnahmen vorgibt (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. und Bundesverband Die Stadtentwickler 2021, S. 2). Ähnliche Forderungen und Bestrebungen für eine neue sozialgerechtere Bodenordnung wurden bereits in den 1970er von Hans-Jochen Vogel vorgebracht (Vogel 2023, S. 21ff.).

Sozialgerechte Bodennutzung und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik zielen darauf ab, die Wohnraumversorgung für Personen mit besonderen Wohnbedarfen und Personen mit Wohnraumversorgungsproblemen zu unterstützen und eine Wohnraumversorgung im Interesse der Allgemeinheit herzustellen. In dem Zuge wird immer wieder betont, dass die soziale Funktion des Bodens sichergestellt werden muss (Kötter 2024b, S. 100; Kitzmann 2023, S. 312). Konkrete Maßnahmen, welche dieses Ziel anvisieren, sind u.a. die Schaffung bezahlbarer Wohneinheiten mit Hilfe von Quotierungsregelungen sowie die bedarfsgerechte Versorgung mit Gemeinbedarfseinrichtungen wie Kitas und Schulen (Interview 4, S. 1, Z.24-33). Zudem soll im Rahmen einer sozialgerechten Bodennutzung eine Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Lasten und Kosten der Baulandentwicklung und -mobilisierung (Erschließungskosten, Folgekosten, Kosten für soziale Infrastruktur) verfolgt werden (Maier und Frieschke 2022, S. 130). Damit einher geht zudem die Forderung, dass planungs- und investitionsbedingte Bodenwertsteigerungen nicht bei einzelnen privaten Akteuren verbleiben, sondern der Allgemeinheit dienen (Wohnbund e.V. et al. 2025, S. 1). Zusätzlich dazu soll die Stärkung des Gemeinwohls durch die Integration gemeinwohlorientierter Akteure in der Stadtentwicklung und -planung gewährleistet werden, welche Wohnungsbauvorhaben ohne marktübliche Renditeerwartungen verfolgen (Holm 2022, S. 244). Der gemeinwohlorientierte Wohnungsbau hat insbesondere durch die zunehmend angespannten Wohnungsmärkte in den vergangenen Jahren deutlich an Bedeutung zugenommen (BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2019, S. 11).

2.5 Bestandsentwicklung

Sozial- und wohnungspolitische Ziele einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik umfassen jedoch auch den Klimaschutz und vor allem die Klimafolgenanpassung in der Wohnungswirtschaft (Holm und Horlitz 2022, S. 14). In Deutschland sind 30 Prozent der CO₂-Emissionen und 35 Prozent des Endenergieverbrauchs auf den Gebäudebetrieb zurückzuführen (Umweltbundesamt 2024). Um die deutschen Klimaziele zu erreichen, soll der Gebäudebestand bis 2045 klimaneutral werden (Umweltbundesamt 2025). Die Wohnungswirtschaft steht aus diesem Grund vor einem großen Transformationsprozess im Hinblick auf energetische Sanierung, effizientere und nachhaltigere Ressourcenverwendung sowie Klimaanpassungsmaßnahmen (Henger und Voigtländer 2023, S. 10). Dabei gilt es nicht nur im Wohnungsneubau gestiegene Baustandards umzusetzen, sondern auch den Wohnungsbestand sukzessive an aktuelle Rahmenbedingungen anzupassen. Dies inkludiert neben den Anpassungen aufgrund klimatischer Veränderungen auch die Berücksichtigung von demographischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen im Gebäudebestand (Maier und Frieschke 2022, S. 138). Die Herausforderung besteht hierbei, eine sozialverträgliche Bestandsentwicklung vorzunehmen, bei der Maßnahmen zur energetischen Sanierung und zum barrierefreien Umbau durchgeführt werden, ohne eine aufwertungsbedingte Verdrängung der ansässigen Bevölkerung zu verursachen (Klöppel und Lojewski 2021, S. 192f.). Der Fokus zur Schaffung (bezahlbarer) Wohnungen liegt primär auf dem Wohnungsneubau und weniger stark auf der Bestandsentwicklung (Altrock und Kienast 2021, S. 16). Dennoch bestehen Möglichkeiten, auch im Wohnungsbestand eine Ausweitung des Angebots bezahlbarer Wohnungen vorzunehmen. Ein Beispiel dafür ist der Ankauf von Belegungsbindungen durch die Kommune (Altrock und Kienast 2021, S. 31). Bei diesem Vorgehen werden bestehende Wohnungen im Sinne von gefördertem Wohnen mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung versehen. Folglich kann die Kommune relativ zeitnah preisgünstigen Wohnraum für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen im Bestand bereitstellen (von Bodelschwingh et al. 2021, S. 5). Mit dem Ankauf gehen für die Kommune jedoch hohe Kosten einher (Egner et al. 2021, S. 5).

Darüber hinaus wird im Kontext der Bestandsentwicklung auch sehr stark die Entwicklung von unter- oder ungenutzten Gebäudebeständen thematisiert. Dies kann sowohl sog. Schrottimmobilien als auch nicht mehr ausgelastete Büro- und Gewerbeeinheiten umfassen. Ziel ist es, diese durch die Anpassung an aktuelle Anforderungen effizienter zu nutzen. Zwar fällt der Rückgang klassischer Büroimmobilien geringer aus als erwartet, dennoch besteht die Chance, durch Mixed-Use-Konzepte neue Nutzungsformen zu erproben und städtische Räume dadurch funktional zu beleben. Erfahrungen mit solchen Ansätzen sind bislang allerdings begrenzt. Zudem ist der Umbau oft ebenso kostenintensiv wie ein Neubau. Trotzdem bietet die Umnutzung bestehender Gebäude eine wichtige Möglichkeit, Flächenverbrauch zu verringern und Innenstädte im Zuge des Strukturwandels neu auszurichten (Interview 5, S. 3, Z. 88-96).

3 Bodenpolitische Positionen und Forderungen

Aufgrund der geschilderten Entwicklungen auf den Boden- und Wohnungsmärkten rückt die „Neue Wohnungsfrage“ (Schönig 2013) bzw. die „Wiederkehr der Wohnungsfrage“ (Holm 2014) seit Anfang der 2010er Jahre zunehmend in den Fokus (sozial-)politischer Debatten. Bereits 2014 hat die damalige Bundesregierung mit dem Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen einen Zusammenschluss von Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden ins Leben gerufen, um die wohnungs- und bodenpolitischen Herausforderungen zu bewältigen. Auch die Gründung von bodenpolitischen und gemeinwohlorientierten Initiativen aus der Zivilgesellschaft wie bspw. die *Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht* oder die *Schwerter Erklärung: Eigentum verpflichtet – mehr Boden für das Gemeinwohl* der Stiftung trias zeigen, dass die Thematik auch im gesellschaftlichen Kontext an Bedeutung gewonnen hat (Fricke 2023, S. 71; Stiftung trias 2017).

Im Jahr 2018 wurde im Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat eine Expertenkommission eingerichtet, welche sich mit den bodenpolitischen Fragestellungen auseinandersetzen sollte. Vertreter*innen aus den Regierungsfractionen, der Länder, der Wohnungs-, Bau- und Immobilienverbände, der kommunalen Spitzenverbände sowie des Mieterbunds entwickelten mit Unterstützung von Expert*innen aus der Wissenschaft und der kommunalen Praxis Empfehlungen für eine nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Baulandkommission 2019).

Die *Bodenpolitische Agenda 2020-2030* von Difu und vhw fordert ebenfalls aus wissenschaftlicher Perspektive eine nachhaltige und sozialgerechte Bodenpolitik. Im Rahmen eines Expertenkreises mit Akteuren aus der Forschung und der kommunalen Praxis wurde eine Roadmap für 2020-2030 erarbeitet, in welcher ein verantwortlicher Umgang mit dem Gemeingut Boden und eine Stärkung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten eingefordert wurde (Deutsches Institut für Urbanistik und Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung 2017).

Seit 2020 setzt sich auch das *Bündnis Bodenwende* für eine sozialgerechte und nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land ein. Auf Anregung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL e.V. stellt das *Bündnis Bodenwende* einen überparteilichen Zusammenschluss verschiedener Akteure (Akademien, Kammern, Verbände und Stiftungen) dar und setzt sich für das Gemeingut Boden ein (Bündnis Bodenwende 2021b). Im Zuge der letzten beiden Bundestagswahlen (2021 und 2025) hat das *Bündnis Bodenwende* zudem bodenpolitische Forderungen aufgestellt und die bodenpolitischen Positionen ausgewählter Bundestagsparteien abgefragt und zusammengetragen. Im Koalitionsvertrag der vorherigen Bundesregierung aus SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP wurde 2021 das *Bündnis bezahlbarer Wohnraum* festgelegt. Dieses hat 2022 ein *Maßnahmenpaket für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive* zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum erarbeitet.

Im folgenden Kapitel sollen anhand von zentralen bodenpolitischen Forderungen und Diskussionsansätzen die Positionen bodenpolitischer Akteure betrachtet werden. Die Ausführungen sind hierbei nicht abschließend, sondern umfassen ausgewählte Akteure und bodenpolitische Diskussionsthemen, welche als Grundlage für die anschließende Instrumentendiskussion dienen.

3.1 Transparenz auf dem Grundstücksmarkt

Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass Informationen über den Grundstücks- und Bodenmarkt in Deutschland deutlich eingeschränkter zugänglich sind (BBSR 2024). Diese mangelnde Transparenz gilt als zentrales Defizit für eine wirksame Bodenpolitik. Zahlreiche Akteure empfehlen daher eine

verbesserte Nachvollziehbarkeit von Eigentumsverhältnissen und Flächenbeständen. Wohnbund e.V. und Netzwerk Immobilien fordern dazu, dass die Grundbücher öffentlich sind, sodass eine Einsicht auch ohne berechtigtes Interesse möglich ist (ebd. 2021, S. 3). Unterstützung bekommen diese von den beiden Stadtforschenden Holm und Horlitz, welche betonen, dass Transparenz nicht nur der Information diene, sondern auch demokratische Teilhabe an liegenschaftspolitischen Entscheidungen ermögliche (ebd. 2022, S. 24). Der Paritätische Gesamtverband (2023) fordert ebenfalls eine bessere Nachvollziehbarkeit der Eigentumsstrukturen. Vor einer Veröffentlichung müsse jedoch geprüft werden, in welchem Umfang personenbezogene Daten zugänglich gemacht werden können (Der Paritätische Gesamtverband 2023, S. 6). Der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich dagegen dafür aus, dass die Flächenbesitzverhältnisse von der Öffentlichkeit weiterhin nur bei berechtigtem Interesse einsehbar sind. Innerhalb der Kommunalverwaltung sollen jedoch die Informationen zu den Eigentumsverhältnissen transparent vorliegen, um Eigentümer*innen identifizieren und bei Bedarf direkt anzusprechen (Deutscher Gewerkschaftsbund 2020, S. 12). Damit einher geht auch, dass nicht nur Eigentumsverhältnisse in der Kommune bekannt sein sollen, sondern auch weitere flächenbezogene Informationen wie Leerstands- und Brachflächenkataster vorliegen sollten (BMWSB und Bündnis bezahlbarer Wohnraum 2022, S. 34).

Die Gespräche mit den Expertinnen und Experten bestätigen diese Einschätzung deutlich. Während die Bodenmarktbeobachtung in Deutschland als sehr gut eingeschätzt wird und auch einige Bundesländer, wie etwa Nordrhein-Westfalen, mit dem Baulandmonitoring, erste Ansätze zur systematischen Erfassung von Flächenbeständen entwickelt haben, bleiben zentrale Informationen über Eigentum weitgehend unzugänglich (Interview 3, S. 7, Z. 234-236; Interview 5, S. 4, Z. 127-135). Insbesondere Share-Deals verschleiern häufig die tatsächlichen Eigentümerstrukturen von Grundstücken oder Immobiliengesellschaften: Da es sich hierbei um den Verkauf von Gesellschaftsanteilen und keinen Grundstücksverkauf im klassischen Sinne handelt, werden die wechselnden Besitzverhältnisse ohne Eintrag ins Grundbuch vollzogen (Interview 2, S. 12-13, Z. 465-474; Interview 3, S. 9, Z. 323-325, Interview 2, S. 12, Z. 458-459). Dadurch wird es Kommunen erschwert, relevante Akteure zu identifizieren und Grundstücksübertragungen nachvollziehen zu können (Interview 1, S. 12, Z. 477-483).

Ein Vorschlag aus den Interviews verweist auf mögliche Parallelen zum landwirtschaftlichen Genehmigungsrecht. Dort besteht bereits eine Verpflichtung zur Offenlegung von Eigentümer- und Gesellschaftsdaten bei Flächentransaktionen – ein Modell, das nach Einschätzung einer interviewten Expertin prinzipiell auch im städtischen Kontext denkbar wäre. Eine solche Regelung könne dazu beitragen, Markttransparenz herzustellen und spekulative Praktiken einzudämmen (Interview 1, S. 11, Z. 415-421). Politische Entscheidungen, um Grundstückskataster öffentlich zugänglich zu machen, wurden bislang jedoch regelmäßig abgewehrt (Interview 1, S. 13, Z. 474-476). Und auch die Unterbindung von Share-Deals wurde mit der Absenkung der übertragbaren Anteilsgrenze von 95 auf 90 Prozent nicht wirkungsvoll unterbunden (Interview 2, S. 11, Z. 420-425).

3.2 Aktive Bodenpolitik

Während bis Anfang der 2010er Jahre die Bodenpolitik in Deutschland als kooperativ und reagierend beschrieben werden kann, zeichnet sich in Deutschland seit 2015 eine Entwicklung hin zu einer aktiven Bodenpolitik ab (Interview 3, S. 1, Z. 20-31). Ursächlich für den Perspektivenwechsel waren vor allem die Bewältigung der Finanzkrise sowie die Erkenntnis, dass das „Wohnungsproblem ein Bodenproblem“ ist (Interview 3, S. 14, Z. 531-541). Städtebauliche Planungen können Nutzungen lediglich vorbereiten. Ihre tatsächliche Umsetzung hängt von den Entscheidungen und Investitionen der Eigentümer*innen

ab (Interview 3, S. 14, Z. 565-566). In Deutschland entstand in dem Zuge ein deutlich „verändertes Bewusstsein für die Notwendigkeit von Bodenpolitik“ (Interview 1, S. 3, Z. 85-88). Im Rahmen einer aktiven Bodenpolitik gilt es somit, dass Kommunen aktiv auf dem Bodenmarkt agieren (Interview 3, S. 1, Z. 25-31) und einen stärkeren Zugriff auf Flächen haben (Interview 4, S. 1, Z. 7-13), um die Umsetzbarkeit öffentlicher Zielvorstellungen strategisch zu verfolgen.

Im Rahmen aktiver Bodenpolitik wird in Deutschland eine nachhaltige Bodenpolitik sowohl von Akteuren aus der Zivilgesellschaft (Reiß-Schmidt 2021a), der Forschung (Deutsches Institut für Urbanistik und vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung 2017; Adrian et al. 2021) als auch der Politik (Baulandkommission 2019) eingefordert. Dies umfasst insbesondere das Festhalten an dem Netto-Null-Flächenziel bis 2050, um die Flächeninanspruchnahme zu verringern. Dazu sollen laut BMWSB und Bündnis bezahlbarer Wohnraum vor allem Nachverdichtungsmaßnahmen im Innenbereich für die Wohnraumschaffung durchgeführt werden (ebd. 2022). Die AG Aktive Liegenschaftspolitik des Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen stellt diesbezüglich heraus, dass Kommunen durch eine proaktive Bodenpolitik Einfluss auf den Wohnungsbau nehmen können (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2016). Zudem haben die Fachkommissionen des Deutschen Städtetags ein gemeinsames Positionspapier erarbeitet, in dem verschiedene investive Maßnahmen und Förderungen sowie regulative Maßnahmen zur Bewältigung der Immobilien-, Bau und Wohnungskrise eingefordert werden (Deutscher Städtetag 2024, S. 5).

Das Ziel einer aktiven Bodenpolitik wird auch auf europäischer Ebene verfolgt. So empfiehlt die Neue Leipzig Charta eine „aktive und strategische Bodenpolitik sowie Flächennutzungsplanung“ (BMWSB - Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2020, S. 11). Dies umfasst unter anderem, dass Kommunen strategische Entscheidungen über die zukünftige Bodennutzung treffen und diese langfristig, transparent und nachhaltig steuern (ebd. 2024).

Die Darstellung der verschiedenen Forderungen macht deutlich, dass sich die Auseinandersetzung mit Fragen der Bodenpolitik auf verschiedenen politischen und administrativen Ebenen vollzieht. Während die Ansätze auf europäischer Ebene bislang überwiegend auf den Bereich strategischer oder programmatischer Zielsetzungen beschränkt sind, versucht der Bund auf nationaler Ebene über gesetzliche Anpassungen und neue Instrumente den Kommunen zusätzliche Werkzeuge für eine gemeinwohlorientierte und aktive Bodenpolitik bereitzustellen. Nach Einschätzung der interviewten Expert*innen bleiben die Maßnahmen jedoch meist punktuell und reagieren auf akute Problemlagen, ohne die strukturellen Defizite grundlegend zu adressieren (Interview 1, S. 12, Z.433-437; Interview 2, S.3, Z. 95-97). Eine wirksame Stärkung aktiver Bodenpolitik würde laut interviewten Expert*innen tiefgreifendere Reformen erfordern – etwa in der fiskalischen Ausstattung der Kommunen oder im Steuerrecht (Interview 2, S. 10, Z. 348-364; ebd. S. 7, Z. 257-260; Interview 4, S. 11, Z.412-418).

Innerhalb der kommunalen Praxis lässt sich zugleich beobachten, dass das Interesse an bodenpolitischen Fragen aufgrund ansteigender Bodenpreise, Wohnraummangel und Flächenknappheit in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat (Interview 2, S. 2, Z. 52-56; Interview 3, S. 7, Z. 271-273). Immer mehr Städte erkennen den Boden als zentrale Steuerungsgröße ihrer Entwicklungspolitik an. Nach Einschätzung der interviewten Expert*innen würde sich eine strategische und durchsetzungsstarke Bodenpolitik allerdings auf vergleichsweise wenige Vorreiterkommunen beschränken (Interview 3, S. 3, Z. 92-94). Insbesondere Kommunen mit bodenpolitischer Tradition und langjähriger Erfahrung im Umgang mit bodenpolitischen Instrumenten seien bodenpolitisch aktiv (Interview 1, S. 2, Z. 63-66; Interview 5, S. 7, Z. 251-255). Die anfängliche Aufbruchsstimmung der vergangenen Jahre hat sich

zuletzt aber spürbar abgeschwächt. Steigende Haushaltsbelastungen und sinkende Investitionsspielräume führen dazu, dass selbst engagierte Kommunen ihre Handlungsmöglichkeiten für eine aktive Bodenpolitik stark eingeschränkt sehen (Interview 1, S. 1, Z. 28-31; Interview 2, S. 6, Z. 227-229). Folglich herrsche in den Planungsämtern vieler Kommunen Verunsicherung bezüglich der langfristigen Perspektiven für eine aktive Bodenpolitik (Interview 3, S. 3, Z. 88-89).

3.3 Gemeinwohlorientierung und die Forderung einer Bodenreform

Die Finanzialisierung von Wohnen und Boden wird im Kontext angespannter Boden- und Wohnungsmärkte von vielen, insbesondere gemeinwohlorientierten und gemeinnützigen, Akteuren kritisch gesehen (Botzem 2025; Rettich 2021; Bündnis Bodenwende 2021a; Holm und Metzkwow 2021). Damit verbunden ist die Position, dass Grundstücke nicht allein als ökonomisch handelbare Waren angesehen werden, sondern auch dem Gemeinwohl zur Bewältigung der Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt dienen sollen. Die Gemeinwohlorientierung stellt somit eine wichtige Forderung in der aktiven Bodenpolitik dar. Konkret bedeutet dies, dass zum einen vermehrt gemeinwohlorientierte Akteure und Initiativen in der Boden- und Wohnungspolitik berücksichtigt werden und dass zum anderen die öffentliche Hand die Bodenpolitik im Sinne des Gemeinwohls aktiv steuert. Dazu bedarf es laut BMWStB und Bündnis bezahlbarer Wohnraum einer Förderung des genossenschaftlichen Wohnens (ebd. 2022, S. 63) und einer aktiven Bodenbevorratung durch die Kommune (ebd. 2022, S. 29).

Durch die Wohnraumversorgungsprobleme auf den angespannten Wohnungsmärkten wird für den vorgelagerten Bodenmarkt schon seit Jahren eine Bodenreform gefordert. Erste Reformvorschläge, die bereits Anfang der 1970er und 1990er Jahren von Hans-Jochen Vogel vorgebracht wurden (Schmitt 2023, S. 10), beeinflussen die Diskussion bis heute (Hertweck 2021). So greift Reiß-Schmidt von der Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht die Forderungen Vogels auf und spricht sich für die Trennung des Bodeneigentums in „ein öffentliches Verfügungs- und ein privates Nutzungseigentum“ (Vogel 1972: 1546, zit. nach Reiß-Schmidt 2024a, S. 25) aus. Hierbei sollen Kommunen über die Nutzungsart und die Nutzergruppen des Bodens bestimmen und das Nutzungerecht – ähnlich wie beim Erbbaurecht – an Private vergeben. Ziel sei es, die Eigentumsgarantie und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus dem Grundgesetz besser abzustimmen (Reiß-Schmidt 2024a, S. 24).

Um eine aktive Bodenpolitik mit dem Ziel einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung erzielen zu können, sehen die interviewten Expert*innen ebenfalls die Notwendigkeit für grundlegende Reformen im Bau-, Steuer- und Finanzrecht (Interview 3, S. 6, Z. 203-209; Interview 4, S. 11, Z. 412-418). Fehlanreize würden durch steuerfreie Gewinne aus Immobilienverkäufen nach zehn Jahren sowie durch großzügige Erbschaftsregelungen bei großen Wohnungsbeständen entstehen (Interview 2, S. 10, Z. 348-364). Dies fördert insbesondere spekulatives Verhalten statt langfristiger Nutzungen. Die Reformvorschläge zielen daher auf eine stärkere Besteuerung leistungsloser Wertsteigerungen ab, etwa durch eine spürbare Bodenwertsteuer oder durch konsequente Anwendung der Grundsteuer C mit ausreichend hohen Hebesätzen (Interview 2, S. 8, Z. 293-299). Insgesamt müsse für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik eine deutlich stärkere Regulierung des „völlig entfesselten Bodenmarkts“ vorgenommen werden (Interview 2, S. 3, Z. 62-77) und eine neue Debatte um die Bedeutung von Grund und Boden geführt werden (Interview 4, S. 10, Z. 373-377). Damit einher geht auch die Forderung des Bündnisses Bodenwende, dass die Sozialpflichtigkeit des Eigentums rechtlich konkretisiert werden soll (Schmidt und Pätzold 2023, S. 131). Holm und Horlitz (2022) fordern zusätzlich dazu die rechtliche Festlegung von Boden als Gemeingut.

Ein zentraler Ansatzpunkt betrifft auch die finanzielle Grundlage kommunaler Bodenpolitik. Wirksame bodenpolitische Instrumente erfordern erhebliche Haushaltsmittel – sei es für strategische Bevorratung, die Nutzung von Vorkaufsrechten oder den projektbezogenen Durchgangserwerb (Interview 2, S. 6-7, Z. 229-232; Interview 5, S. 7, Z. 259-262). Eine nachhaltige Stärkung kommunaler Handlungsspielräume setzt daher eine finanzielle Entlastung z.B. in Form von Altschuldenabbau und gezielte Förderprogramme voraus (Interview 2, S. 6-7, Z. 229-232; Interview 5, S. 5, Z. 170-176).

3.4 Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit

Die Förderung gemeinwohlorientierter Stadtentwicklung ging in den vergangenen Jahrzehnten eng mit der Wohngemeinnützigkeit einher. Mittels dieser konnten kommunale, genossenschaftliche oder gemeinnützige Akteure, welche durch Gewinnbeschränkungen nicht oder nur in geringem Maße profitorientiert wirtschaften, durch Förderungen oder steuerliche Begünstigungen im Wohnungsbau bevorzugt werden. Während die Wohngemeinnützigkeit in der Nachkriegszeit eine besondere Stellung in der Wohnraumbereitstellung einnahm, sank deren politische und gesellschaftliche Bedeutung Ende der 1980er Jahre bis sie 1989 sogar abgeschafft wurde (Deutscher Städtetag 2020, S. 5f.). Mit der Abschaffung gingen für die Wohnraumversorgung allerdings erhebliche Konsequenzen einher (Holm 2022, S. 247). Siebel (ebd. 2022, S. 183) geht davon aus, dass ca. 1.800 gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen durch den Wegfall der steuerlichen Begünstigungen geschwächt wurden.

Im Zuge einer gemeinwohlorientierten Boden- und Wohnungsmarktpolitik wird die Wohngemeinnützigkeit seit Jahren kontrovers diskutiert (Deutscher Bundestag 2020b). Gemeinwohlorientierte Initiativen und Verbände wie der Wohnbund e.V. und Netzwerk Immobilien (2021) sowie Der Paritätische Gesamtverband (2023) fordern seit Jahren eine Wiedereinführung einer *Neuen Wohngemeinnützigkeit*. Unterstützt werden diese aus Teilen der Stadtforschung (siehe Holm (2022) sowie Degan et al. (2024), welche eine Stärkung gemeinnütziger und gemeinwohlorientierter Akteure in der Stadtentwicklung als essentiell ansehen). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (2023) sieht ebenfalls Vorteile darin, die Wohngemeinnützigkeit wieder einzuführen, da im Gegensatz zur sozialen Wohnraumförderung bezahlbares Wohnen dauerhaft und langfristig gesichert werden kann.

Es gibt jedoch auch Akteure, die einer Wiedereinführung kritisch gegenüberstehen. So argumentiert Haus & Grund (2022), dass die Hauptprobleme auf dem Wohnungsmarkt, nämlich hohe Regulierungen, fehlendes Bauland und hohe Baukosten, mit der Wiedereinführung der Wohngemeinnützigkeit nicht gelöst werden. Zudem müsse laut Deutscher Städtetag (2024) bei der Wiedereinführung auf Schnittstellen und Konflikte zwischen der sozialen Wohnraumförderung sowie der Wohngemeinnützigkeit geachtet werden.

2021 wurde die Neue Wohngemeinnützigkeit im Koalitionsvertrag der Ampelregierung aufgenommen (Degan und Emunds 2023, S. 147; BMWBS und Bündnis bezahlbarer Wohnraum 2022, S. 63). Eine Implementierung der Förderung wohngemeinnütziger Zwecke in die Gesetzeslandschaft erfolgte im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2024 (BMWBS 2024b).

3.5 Verbesserung der Rahmenbedingungen im Wohnungsbau

Aufgrund der angespannten Wohnungsmarktsituation hat die vergangene Bundesregierung aus SPD, Bündnis90/ Die Grünen und FDP bei Regierungsantritt im Jahr 2021 das Ziel festgelegt, pro Jahr 400.000 Wohnungen in Deutschland zu schaffen (Die Bundesregierung 2021, S. 88). Der Wohnungsneubau sollte somit quantitativ deutlich gesteigert werden. Werden die Baufertigstellungen von 2021 bis 2024

betrachtet, wird jedoch deutlich, dass diese Zielvorgabe in keinem der vergangenen Jahre erfüllt wurde (Statistisches Bundesamt 2024a). Der Deutsche Städtetag kritisiert hierbei, dass viele Wohnungsneubauprojekte nicht umgesetzt worden sind und bezeichnet diese Entwicklungen als „alarmierend“ (Deutscher Städtetag 2024, S. 4). Der Verband fordert, dass der Bund die Rahmenbedingungen in der Bau- und Immobilienbranche deutlich verbessern muss, um den Wohnungsneubau zu steigern (ebd. 2024, S. 9). Dullien et al. (2020) sprechen sich in Bezug auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen dafür aus, dass der Bund und die Länder nicht genutzte Grundstücke an Kommunen für den Wohnungsneubau abgeben sollen (ebd. 2020, S. 6). Ähnliche Ansätze fordern auch der Paritätische Gesamtverband (2023, S. 2) sowie Reiß-Schmitt vom Bündnis Bodenwende und die Initiative für ein soziales Bodenrecht (2021a, S. 15), welche zusätzlich zu den Sacheinlagen auch eine Änderung des Haushaltsrechts als notwendig erachten. Darüber hinaus sollen nicht nur die Rahmenbedingungen im Wohnungsneubau verbessert werden, sondern auch die Strategien und Ansätze zur Bestandsentwicklung angepasst und gefördert werden (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024, S. 2). Wichtig sei hierbei, dass auch die ländlichen Räume in der Diskussion mitbetrachtet werden, um die Wohnungsmarktprobleme in den nachgefragten Räumen zu lösen (ebd. 2024, S. 4).

3.6 Einführung neuer Instrumente und Stärkung bestehender Instrumente

Um den Wohnungsneubau und die Bestandsentwicklung zu fördern, wurden in den vergangenen Jahren bestehende Instrumente evaluiert und gestärkt sowie neue Instrumente diskutiert und teilweise auch ins Boden- und Planungsrecht eingefügt (Isselmann 2022; Bunzel et al. 2023a). Während zum einen argumentiert wird, dass ausreichend Instrumente bestehen, welche nur in ihrer Anwendung gestärkt werden müssen (Schmitt 2023; Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. 2021; Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2022; Hengstermann und Hartmann 2021), fordern andere Akteure (Kötter 2024a) im Sinne des „instrumental activism“ (Shahab et al. 2021, S. 1134) die Einführung weiterer Instrumente zur Bewältigung der Herausforderungen auf dem Wohnungs- und Bodenmarkt ein (Interview 3, S. 2, Z.58).

Dabei wurde erst im Jahr 2021 mit dem Baulandmobilisierungsgesetz die Instrumentenvielfalt erweitert und bestehende Instrumente in ihrer Anwendung gestärkt. Insgesamt erlangten die Kommunen hierdurch laut dem Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. und dem Verband Die Stadtentwickler (ebd. 2021, S. 5) weitere Steuerungsmöglichkeiten. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund resümiert ebenfalls, dass im Zuge des Baulandmobilisierungsgesetzes erste Verbesserungen zu verzeichnen sind, eine Entfristung von befristet eingeführten Instrumenten jedoch noch stattfinden müsse und weitere Instrumente im Hinblick auf Klimaschutz und Klimaanpassung eingeführt werden müssen (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024, S. 2). In Bezug auf die Baulandmobilisierung kritisiert Kötter, dass die bodenpolitischen Instrumente in ihrer Durchsetzbarkeit weiterhin nicht ausreichen, um Bauland für den Wohnungsneubau zu aktivieren (ebd. 2024a, S. 146). So sind auch laut der interviewten Expert*innen bodenpolitische Instrumente grundsätzlich verfügbar; deren Anwendung in den Kommunen stelle sich jedoch weiterhin als sehr zögerlich dar (Interview 2, S. 3, Z. 98-102; Interview 3, S. 3-4, Z. 113-118). Für wirkungsvolle Effekte sei ein systematischer Einsatz der Instrumente notwendig (Interview 5, S. 14, Z. 515-520). Zudem müsse laut Deutschem Städte- und Gemeindebund der Bauüberhang mitberücksichtigt werden und im Rahmen der Potenzialflächenaktivierung verstärkt fokussiert werden (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024, S. 1).

Die Notwendigkeit für weitere Nachschärfungen bestehender Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes wird auch von den Expert*innen in den Interviews gefordert. Während zum einen

herausgestellt wird, dass die Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes aufgrund fehlender kommunaler Anwendung „eigentlich nicht viel Bauland mobilisiert“ hätten (Interview 5, S. 7, Z. 243-249), stellen andere interviewte Experten fest, dass die Wirkungen der Gesetzesanpassungen bislang aufgrund fehlender Evaluierungen aktuell noch nicht abgeschätzt werden können (Interview 3, S. 8, Z. 288-290; Interview 4, S. 8, Z. 281-286). Anhand der noch nicht abschätzbaren Wirkungen des Baulandmobilisierungsgesetzes wird die Bedeutung einer Aussage eines interviewten Experten deutlich: „Instrumente der Bodenpolitik lösen nie das Problem von heute, sondern die lösen das Problem von übermorgen“ (Interview 3, S. 4, Z. 152-153).

Bei der Difu-Kommunalbefragung im Jahr 2020 wurden die Kommunen hinsichtlich der Nutzung bodenpolitischer Instrumente befragt. Ergebnis war, dass für die befragten Kommunen eine Anpassung und Verbesserung bestehender Instrumente deutlich relevanter ist, als die Integration neuer Instrumente ins Planungsrecht (Pätzold et al. 2023, S. 101). Hier müssten insbesondere die personellen und finanziellen Ressourcen der Kommunen gestärkt werden, um eine effektive Anwendung in der kommunalen Praxis zu erzielen (ebd. 2023, S. 102). Bunzel et al. ergänzen zudem, dass zeitliche Kapazitäten und fehlendes Know-how im Umgang mit neuen und bestehenden Instrumenten eine Herausforderung für die Kommunen darstellt (ebd. 2023a, S. 6). Bestätigt wurde diese Einschätzung auch von den interviewten Expert*innen. So würde es aus deren Sicht nicht an den Instrumenten selbst scheitern, sondern an der strategischen Anwendung dieser (Interview 2, S. 2, Z. 62-67; Interview 3, S. 10, Z. 365-366; Interview 5, S. 13, Z. 484-485). Auch aus privatwirtschaftlicher Sicht wird die bestehende Instrumentenvielfalt als ausreichend eingeschätzt. Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. sieht dahingehend keinen Handlungsbedarf. Vielmehr müssten die personellen und fachlichen Ressourcen verbessert werden, um die Instrumente in der Praxis anwenden zu können (Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. 2021, S. 9).

4 Bodenpolitische Instrumente

Im Folgenden werden die bodenpolitischen Instrumente für die kommunale Praxis in ihren Grundzügen dargestellt und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile bei der Anwendung analysiert. Außerdem wird die Anwendung der Instrumente in der kommunalen Praxis untersucht und in Bezug auf deren Beitrag zur flächensparenden und bezahlbaren Wohnraumschaffung im Innenbereich diskutiert.

Insgesamt dienen kommunale bodenpolitische Instrumente dazu, die Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen im Rahmen der Wohnraumbereitstellung zu fördern. Ziel der Anwendung bodenpolitischer Instrumente ist es folglich, Wohnnutzungen aktiv mitzugestalten, sozial- und wohnungspolitische Ziele umzusetzen und Planungswertsteigerungen abzuschöpfen (Böcker et al. 2021, S. 36).

Legitimiert werden die kommunalen Interventionen in den Boden- und Wohnungsmarkt durch die in Kapitel 1 bereits dargestellten Herausforderungen auf den Boden- und Wohnungsmärkten (Piek 2019, S. 92; Kitmann 2023, S. 316). Davon abgeleitet stellen Instrumente im UBoPlus-Kontext Werkzeuge da, mit welchen direkt oder indirekt Einfluss auf die Raumentwicklung genommen werden soll und Zielvorstellungen erreicht werden sollen (Jung 2007, S. 141). Dies beinhaltet laut Jung (2007, S. 141) auch die Beeinflussung der Handlungsmöglichkeiten verschiedener Akteure durch den Einsatz von raumplanerischen Instrumenten.

Bodenpolitische Instrumente werden in der Fachdiskussion unterschiedlich typisiert. Abbildung 1 stellt eine Auswahl unterschiedlicher Typisierungen vor, welche in der Auseinandersetzung mit bodenpolitischen Instrumenten bislang zum Einsatz kommen.

<p>Kötter 2024a</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Grundstücksbezogene Instrumente 2. Informelle, gebietsbezogene Ansätze 3. Städtebauliche Gesamtmaßnahmen nach besonderem Städtebaurecht 4. Fiskalische Instrumente
<p>Adrian et al. 2021</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumente zur Erfassung und Bewertung des kommunalen Liegenschaftsvermögen 2. Instrumente zur Vergabe und Nutzung des kommunalen Liegenschaftsvermögens 3. Instrumente des kommunalen Flächenankauf
<p>Bunzel et al. 2023a</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumente zur Erleichterung bei B-Plänen zur Schaffung von Wohnraum 2. Instrumente zur Mobilisierung und Aktivierung von Baurechten
<p>Suering et al. 2021</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Freiwillige Instrumente 2. Finanzielle Instrumente 3. Rechtliche Instrumente <p>→ jeweils aufgeteilt in Planungsinstrumente, Beteiligungsinstrumente, Verhandlungsinstrument, Entwicklungsinstrumente, Land Banking-Instrumente und Finanzielle Unterstützungen und Beteiligungen</p>
<p>Maier und Frieschke 2022</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumente der Kooperation 2. Förder- und Anreizinstrumente 3. Hoheitliche Instrumente 4. Mischformen

Abbildung 1: Typisierungsmöglichkeiten bodenpolitischer Instrumente (eigene Darstellung)

Abgeleitet von den dargestellten Typisierungsmöglichkeiten wurde für den vorliegenden Bericht eine eigene Systematisierung der kommunalen Instrumente vorgenommen. Grund dafür ist, dass das Projekt UBoPlus auf die beiden Zielvorstellungen der Baulandentwicklung und -mobilisierung in der Innenentwicklung sowie der Schaffung bezahlbaren und gemeinwohlorientierten Wohnens fokussiert und dadurch einzelne der o.g. Instrumententypen nicht berücksichtigt werden. Zudem wurde sich zwar an bestehenden Typisierungen orientiert, es wurde jedoch eine detailliertere und kleinteiligere Untergliederung vorgenommen. Wir unterscheiden im Folgenden:

1. Strategische und informationelle Instrumente (4.1)
2. Regulative Instrumente
 - 2a) Baulandentwicklung und -mobilisierung (4.2)
 - 2b) Kommunaler An- und Verkauf (4.3)
3. Organisatorische und kooperative Instrumente (4.4)
4. Finanzielle Instrumente (4.5)

Die Diskussion bodenpolitischer Instrumente beschränkt sich in diesem Bericht primär auf die kommunale Ebene. Grund dafür ist, dass die Baulandentwicklung und -mobilisierung ins Aufgabenfeld der Kommunen fallen (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2022, S. 12). Darüber hinaus werden die in Deutschland eingesetzten bodenpolitischen Instrumente in den Mittelpunkt gerückt. Um die instrumentelle Praxis jedoch in einem internationalen Kontext einzuordnen, wird bei ausgewählten Instrumenten die praktische Anwendung in anderen Ländern reflektiert. Sinnvoll erscheint dies deswegen, weil im Rahmen der bodenpolitischen Praxis europäischer Länder zum Teil ähnliche Instrumente diskutiert und angewendet werden (Hengstermann und Hartmann 2021, S. 39).

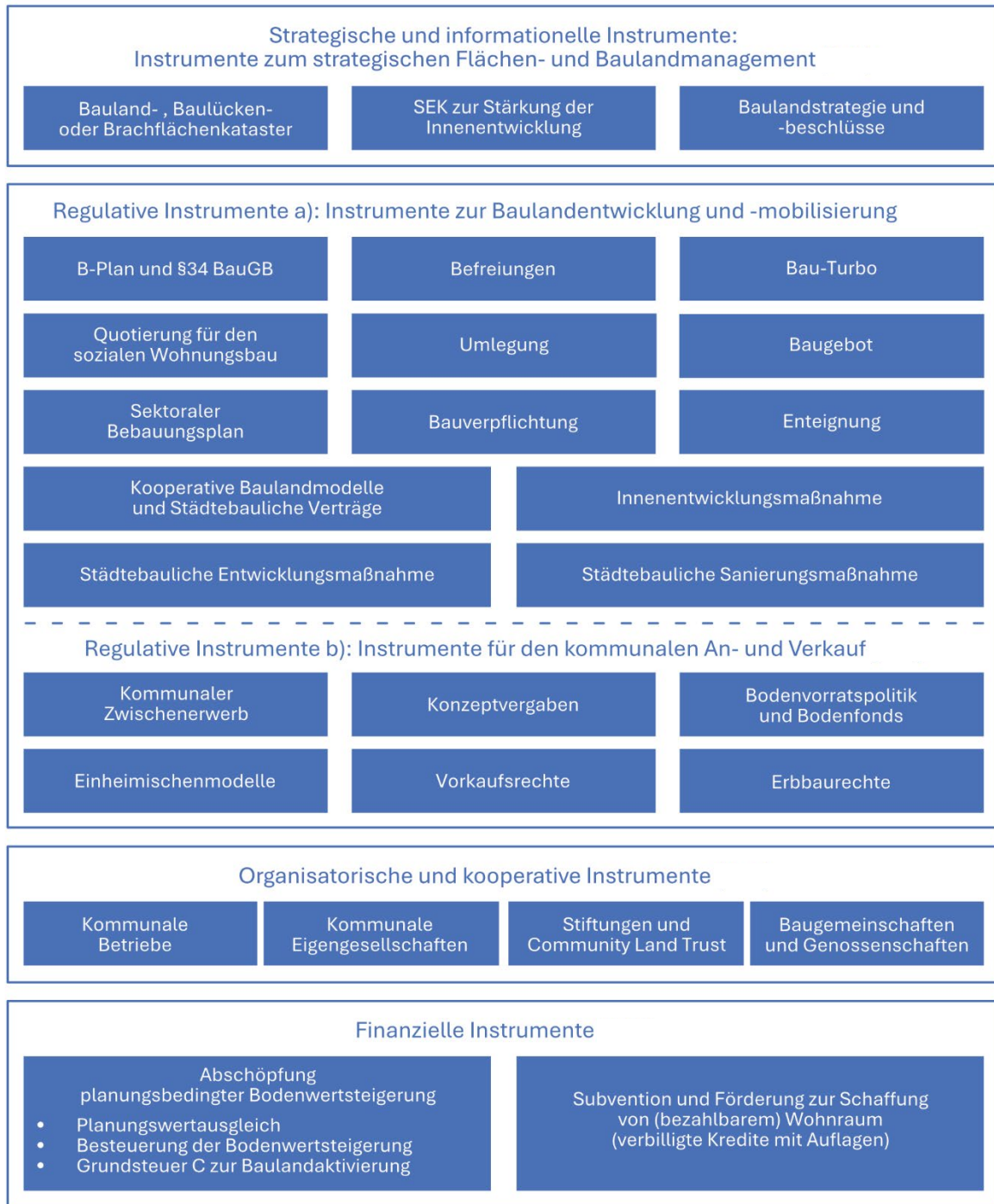


Abbildung 2: Übersicht und Typisierung ausgewählter bodenpolitischer Instrumente (eigene Darstellung)

4.1 Instrumente zum strategischen Flächen- und Baulandmanagement

Bevor bodenpolitische Instrumente zur Baulandentwicklung und -mobilisierung in einer Kommune angewendet werden, sollte sich die Kommune in Hinblick auf ihre bodenpolitischen Aktivitäten strategisch ausrichten. Abhängig von lokalen Herausforderungen und externen Rahmenbedingungen ist dementsprechend eine auf die spezifischen kommunalen Ziele ausgerichtete Bodenpolitik zu implementieren (Adrian et al. 2021, S. 21). Während sich einige Kommunen bereits in den 1990er (München, Karlsruhe) und 2000er Jahren (Frankfurt am Main, Hamm) mit ihrer bodenpolitischen Ausrichtung beschäftigt haben, nahm insbesondere nach der globalen Finanzkrise 2008/2009 die Bedeutung einer aktiven Bodenpolitik in den Kommunen zu (Adrian et al. 2021, S. 20f.)

Um eine aktive Bodenpolitik zu betreiben, bildet ein kommunales Flächen- und Baulandmanagement eine zentrale Grundlage. Ziel ist es, dass Kommunen die Implementierung städtebaulicher Planungen durch ein kommunales Flächenmanagement unterstützen, wodurch unter anderem der (bezahlbare) Wohnungsneubau gefördert werden kann (Dransfeld 2023, S. 342f.). In der Difu-Kommunalbefragung gaben ca. zwei Drittel der befragten Kommunen an, eine vorausschauende kommunale Liegenschaftspolitik zu betreiben (Pätzold et al. 2023, S. 7). Damit diese erfolgreich ist, sollten Kommunen Hintergrundinformationen zur Funktionsweise und Entwicklung von Bodenmärkten haben und Interventionsmöglichkeiten zur Baulandbereitstellung kennen (Dransfeld 2023, S. 342). Die Rahmenbedingungen vor Ort in der Kommune können sich, wie bereits in der Einleitung dargestellt, stark unterscheiden, sodass das Flächen- und Baulandmanagement individuell an die einzelnen kommunalen Gegebenheiten angepasst werden sollte (ebd. 2023, S. 347). Je nach sozial- und wohnungspolitischen Zielsetzungen in der Kommune erscheint es sinnvoll, unterschiedliche Instrumente im Rahmen des Flächen- und Baulandmanagements zu nutzen (Shahab et al. 2021, S. 1133).

4.1.1 Bauland-, Baulücken-, oder Brachflächenkataster

Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Flächen- und Baulandmanagement sind Kenntnisse über den Flächenbestand im Gemeindegebiet. Die Erhebung des Flächenbestandes beinhaltet sowohl die Erfassung der vorhandenen Liegenschaften inkl. der aktuellen Nutzungen als auch die Ermittlung der bestehenden planungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Zusätzlich dazu können Informationen zu den nutzungsrelevanten Belastungen und Beschränkungen auf den Flächen im Flächenkataster festgehalten werden, um eine Bewertung der Flächen in ihren Nutzungsmöglichkeiten durchführen zu können (Adrian et al. 2021, S. 56).

Unabhängig von einem allgemeinen Flächenkataster bietet es sich an, im Rahmen des Baulandmanagements zusätzlich Informationen zu den (Wohnbau-)Potenzialflächen in einem (separaten) Bauland-, Baulücken-, oder Brachflächenkataster zu führen. Die Verzeichnisse umfassen hierbei Informationen zu den Baulandpotenzialen und können den am Wohnungsbau beteiligten Akteuren Bebauungsmöglichkeiten aufzeigen (Winkels 2022, S. 67). Je nach Schwerpunktsetzung können Informationen zur Lage, der Größe, der Nutzung, des Grundstückszustand sowie den Eigentümer*innen enthalten sein (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 56). Darüber hinaus werden die Kataster auch intern in der Kommunalverwaltung genutzt, um kleinteilig und grundstücksbezogen Flächenpotenziale für den Wohnungsbau zu identifizieren (Bunzel et al. 2023b, S. 17). Dabei können Herausforderungen bei der Flächenentwicklung identifiziert und Priorisierungen in der Entwicklung der Flächen aus Katasterdaten abgeleitet werden (Isselmann 2022, S. 28).

Obwohl es keine amtliche Statistik zu (Innenentwicklungs-)Potenzialflächen in Deutschland gibt (BBSR 2021a, S. 22), führen laut der Difu-Kommunalumfrage 2020 ca. zwei Drittel der befragten Kommunen ein Kataster zur systematischen Erfassung der Innenentwicklungspotenziale. Knapp die Hälfte der befragten Kommunen – aber insbesondere größere Städte – erheben darüber hinaus auch weitere Wohnbaulandreserveflächen, bei denen noch kein Baurecht vorliegt (Pätzold et al. 2023, S. 23). Im Rahmen der kommunalen Baulandmobilisierung kommen den Katastern aber laut BBSR-Baulandumfrage nur eine geringe Bedeutung zu, da vorwiegend andere Instrumente eingesetzt werden (Blum et al. 2022, S. 68f.). Hier besteht folglich noch Potenzial, die Kataster nicht nur zur Informationssammlung zu nutzen, sondern auch als Grundlage für aktive Mobilisierungsbestrebungen zu nutzen.

Die Grundstückskataster liegen in den in der Kommunalbefragung befragten Städten vor allem GIS-basiert vor (Pätzold et al. 2023, S. 22). Hierbei können die Flächenkataster sowohl verwaltungsintern

als für die Öffentlichkeit zugänglich sein (BBSR 2021a, S. 78; Bunzel et al. 2023b, S. 19). Es gilt jedoch, diese stetig auf dem aktuellen Stand zu halten (BBSR 2021a, S. 80), was insbesondere für kleinere Kommunen eine Herausforderung darstellt. Kommunen nutzen laut ExWoSt-Forschungsfeld des BBSRs verschiedene Methoden, um Potenzialflächen kontinuierlich zu erheben. Neben internen Abfragen der unterschiedlichen Ämter können sowohl Primärdaten in Form von Ortsbegehungen als auch Sekundärdaten in Form von vorhandenen Luftbildern und GIS-Analysen für die Identifizierung von Potenzialflächen genutzt werden (ebd. 2021a, S. 74).

4.1.2 Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

Die Identifikation und Bewertung der Innenentwicklungspotenzialflächen mithilfe eines Katasters können aber nur ein erster Schritt sein. Seit dem Erlass des Baulandmobilisierungsgesetzes im Jahr 2021 haben Kommunen die Möglichkeit, ein städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung nach § 176a BauGB (IEK) zu erstellen. Ziel ist es, die Maßnahmen im Innenbereich einer Kommune räumlich zu koordinieren und dabei die Nachverdichtung ganzheitlich zu stärken (Faller 2023, S. 29). Der Fokus liegt hierbei vor allem auf kleinteiligen unbebauten oder untergenutzten Grundstücken, welche sich dispers im Stadtgebiet verteilen. Das Innenentwicklungskonzept soll diese dazu in einem Gesamtzusammenhang betrachten (Schwarz 2021, S. 66).

Die Aufstellung eines Innenentwicklungskonzeptes erfolgt nach keinem festgelegten Verfahren. Das Konzept wird aber zum Abschluss durch einen Gemeinderatsbeschluss verabschiedet (Schwarz 2021, S. 67). Die Kommunen können daher abhängig von ihren orts- und stadtteilbezogenen Rahmenbedingungen individuelle Innenentwicklungskonzepte aufstellen (Faller 2023, S. 29), welche die strategische Ausrichtung im Umgang mit unbebauten und brachliegenden Grundstücken im Innenbereich artikulieren. Als Grundlage werden dazu die Eigentumsituation, die vorhandene Infrastruktur sowie der baurechtliche Status der Grundstücke erhoben und mögliche Nutzungskonflikte identifiziert (Bunzel et al. 2023a, S. 72). Im Vergleich zu einem Kataster kann das Innenentwicklungskonzept jedoch gemäß § 176a Abs. 1 BauGB auch konkrete Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung der Maßnahmen beinhalten. Aus diesem Grund können in einem Innenentwicklungskonzept Angaben zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen getroffen werden und Priorisierungen anhand der Erfolgsaussichten vorgenommen werden (Bunzel et al. 2023a, S. 72).

Das Innenentwicklungskonzept ermöglicht der Kommune auf diese Weise eine systematische und effiziente Betrachtung der kommunalen Innenentwicklungspotenziale. Da insbesondere die Aktivierung von kleinteiligen und über das Stadtgebiet dispers verteilten Brachflächen und Baulücken vorbereitet und ganzheitlich koordiniert wird, entfallen Einzelfallbegründungen. Dies verspricht eine Verringerung des Verwaltungsaufwands bei der Baulandmobilisierung dieser Flächen (Bunzel et al. 2023a, S. 73). Darüber hinaus kann es als strategische und konzeptionelle Grundlage für die Anwendung von hoheitlichen bodenpolitischen Instrumenten zur Baulandmobilisierung im Innenbereich dienen (Bunzel et al. 2023a, S. 65). Das Innenentwicklungskonzept ist ein informelles Instrument und hat dadurch keine unmittelbare Rechtswirkung. Es legitimiert die Kommune daher nicht, ins Eigentum einzugreifen. Für die Umsetzung der anvisierten Maßnahmen muss die Kommune folglich auf andere (bodenpolitische) Instrumente zurückgreifen (Schwarz 2021, S. 69).

Zwar wurde das Innenentwicklungskonzept formell als Neuerung durch das Baulandmobilisierungskonzept eingeführt, allerdings betonten die interviewten Expert*innen den geringen Innovationsgrad. So wurden bereits vor der Einführung des Instruments von den Kommunen informelle Konzepte und Pläne erstellt, um die Innenentwicklung strategisch und zielgerichtet auszurichten (Interview 1, S. 9, Z. 331-

341; Interview 2, S. 8, Z. 284-292). Aus diesem Grund geht eine interviewte Expertin davon aus, dass die Innenentwicklungskonzepte nun auch in der kommunalen Praxis Anwendung finden (Interview 1, S. 8, Z. 293-299).

4.1.3 Baulandstrategien und Baulandbeschlüsse

Liegen die grundlegenden Informationen zum Flächenbestand und zu Flächenpotenzialen im Gemeindegebiet vor, bietet es sich an, im Zuge des Flächen- und Baulandmanagements eine auf die Kommune abgestimmte Baulandstrategie zu entwickeln. Diese bündelt den Einsatz bodenpolitischer Instrumente in der Baulandentwicklung und -mobilisierung und gibt ein strategisches und transparentes Vorgehen für alle an der Baulandbereitstellung beteiligten Akteure vor (Adrian et al. 2021, S. 19; Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 10). Durch die Aufstellung einer kommunalen Baulandstrategie werden folglich Einzelfallentscheidungen in der Liegenschaftspolitik ersetzt (Adrian et al. 2021, S. 19) und Wege der Baulandbereitstellung für die Kommune festgelegt (Dransfeld und Hemprich 2017, S. 43).

Die Baulandstrategie kann durch einen Baulandbeschluss des Stadt- oder Gemeinderats Rechtsverbindlichkeit erlangen (Hoffmann 2022, S. 112). Dieser erwirkt Verbindlichkeiten in der Liegenschaftspolitik (Holm und Horlitz 2022, S. 35) und bildet die Grundlage für das bodenpolitische Verwaltungshandeln in der Kommune (Dransfeld 2015). Baulandbeschlüsse schaffen folglich eine langfristige Planungssicherheit unabhängig von Wahlperioden (Holm und Horlitz 2022, S. 35) und sorgen für eine größere Transparenz in der bodenpolitischen Ausrichtung einer Kommune (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. und Bundesverband Die Stadtentwickler 2021, S. 5). Ein transparenter und verlässlicher Prozess ist dabei laut eines interviewten Experten besonders wichtig, um wirtschaftliche Unsicherheiten auch für Projektentwickler zu vermeiden (Interview 5, S. 4, Z. 137-142).

Die Ergebnisse der Difu Kommunalbefragung zeigen, dass insbesondere nach 2011 vermehrt Baulandbeschlüsse in den Kommunen aufgestellt wurden (Pätzold et al. 2023, S. 33). Im Jahr 2020 verfügten fast 40 Prozent der befragten Kommunen über eine Baulandstrategie und/oder einen Baulandbeschluss (ebd. 2023, S. 7). Da zwei Drittel zudem angaben, eine aktive Liegenschaftspolitik zu betreiben (Pätzold et al. 2023, S. 7), wird jedoch auch deutlich, dass nicht immer ein Baulandbeschluss für deren strategische Ausrichtung vorliegen muss (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.).

4.2 Instrumente zum strategischen Flächen- und Baulandmanagement

Hat die Kommune im Rahmen ihres Flächen- und Baulandmanagements Potenzialflächen für den Wohnungsneubau identifiziert, sind diese zu Bauland zu entwickeln oder – im Falle eines bereits bestehenden Baurechts – für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Baulandentwicklung beschreibt in dem Zusammenhang den Prozess der Ausweisung von neuem Bauland durch die Schaffung von Planungsrecht. Die Baulandmobilisierung umfasst in Abgrenzung dazu die Aktivierung und Verfügbarmachung von bestehendem, aber nicht genutztem Bauland für vorgesehene Nutzungen (Hengstermann und Skala 2023, S. 592). Besonders vor dem Hintergrund der Zielvorstellung einer flächensparenden Wohnraumbereitstellung nimmt die Aktivierung von Flächen mit bestehendem Baurecht einen hohen Stellenwert in der Bodenpolitik ein (Kötter et al. 2018, S. 18). Da Kommunen jedoch in den meisten Fällen nicht Eigentümer der (Innenentwicklungs-)Potenzialflächen sind, muss gemeinsam mit den privaten Eigentümer*innen eine Mobilisierung der Flächen angestrebt werden (Faller et al. 2022, S. 62). Konkret bedeutet dies, dass die Flächen entweder von den Eigentümer*innen selbst einer Bebauung zugeführt werden, oder

diese die Grundstücke an Bauwillige oder die Kommune verkaufen (BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2021a, S. 12). Dazu benötigen Kommunen neben informellen Ansätzen wie die Ansprache der Eigentümer*innen zur Steigerung der Entwicklungsbereitschaft (Faller et al. 2022, S. 62) finanzielle und personelle Ressourcen sowie weitere bodenpolitische Instrumente, um die Durchsetzungsfähigkeit boden- und flächenpolitischer Ziele zu steigern (Kötter 2024a, S. 142).

Vor dem Hintergrund des steigenden Handlungsdrucks wurden bodenpolitische Instrumente zur Baulandmobilisierung in den letzten Jahren neu entdeckt und vermehrt angewendet (Interview 2, S. 3, Z. 102-107). Die Baulandentwicklung und -mobilisierung ist jedoch von den kommunalen Rahmenbedingungen abhängig. In größeren Städten und nachgefragten Stadtregionen werden daher Maßnahmen zur Baulandbereitstellung deutlich häufiger angewendet als in kleineren Städten oder ländlicheren Räumen (BBSR 2021b, S. 21). Insgesamt konnte jedoch bei einer Befragung des BBSR festgestellt werden, dass auch bei Kommunen mit geringen Herausforderungen auf dem Bodenmarkt Maßnahmen der Baulandmobilisierung ergriffen werden (BBSR 2021b, S. 21).

Zur Vollständigkeit wird im folgenden Kapitel auch in den Grundzügen auf die Baulandentwicklung im Außenbereich eingegangen. Der stärkere Fokus liegt bei der Betrachtung bodenpolitischer kommunaler Instrumente allerdings auf der Anwendung der Instrumente zur Baulandentwicklung und -mobilisierung im Innenbereich.

4.2.1 Bebauungsplan und Planersatzvorschrift nach § 34 BauGB

Die städtebauliche Entwicklung im Innenbereich einer Kommune wird in Deutschland zum einen durch die Aufstellung von Bebauungsplänen und zum anderen durch die Planersatzvorschrift des § 34 BauGB gesteuert (Piek 2019, S. 21). Während die Kommune im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung mit der Aufstellung von Bebauungsplänen ausgehend von der Flächennutzungsplanung hoheitlich die städtebauliche Entwicklung festlegen und die Ausgestaltung dieser Nutzungen im Gemeindegebiet bestimmen kann (Schmidt-Eichstaedt 2018, S. 140), ermöglicht die Planersatzvorschrift in § 34 BauGB Bauwilligen im unbeplanten Innenbereich Baurecht durch das Einfügen des Vorhabens in die Umgebungsbebauung (Piek 2019, S. 59ff.).

Im Vergleich zur Planersatzvorschrift hat die Kommune durch die Bauleitplanung größere Einflussmöglichkeiten auf die Wohnraumgestaltung im Innenbereich (Piek 2019, S. 21f.). Die Aufstellung und Änderung eines Bebauungsplans ist jedoch mit einem großen Zeit- und Personalaufwand verbunden. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber den Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) im Jahr 2007 eingeführt, bei welchem im beschleunigten Verfahren Nachverdichtungsmaßnahmen durchgeführt werden können (Jehling et al. 2019, S. 65). Bei der Difu-Kommunalbefragung konnte festgestellt werden, dass von 1.247 zwischen 2016 und 2020 neu aufgestellten Bebauungsplänen (in 282 Kommunen) fast die Hälfte solche nach § 13a BauGB waren (Pätzold et al. 2023, S. 7). Das Instrument wird folglich von den Kommunen angenommen und bereits intensiv in die kommunale Planungspraxis integriert.

Die Bebauungsplanung in Deutschland ist eine reine Angebotsplanung. Die Aufstellung eines Bebauungsplans stellt lediglich ein Nutzungsangebot dar, was dazu führt, dass die neugeschaffenen Baurechte oftmals nicht in Anspruch genommen werden (Bunzel 2022, S. 13). Die Planverwirklichung liegt bei den Eigentümer*innen, welche ohne die Nutzung flankierender Instrumente nicht zur Umsetzung verpflichtet werden können (Hölscher 2023, S. 87). Resultierend daraus sind viele Baugrundstücke, für

die durch vergangene Bebauungsplanaufstellungen Planungsrecht geschaffen worden ist, heute noch nicht der Wohnnutzung zugeführt (Adrian et al. 2021, S. 78).

Laut einem interviewten Experten verfolgt auch weiterhin ein Großteil der Kommunen die klassische Angebotsplanung, welche im Hinblick auf bodenpolitische Aktivitäten mit einem verhältnismäßig geringen Risiko gekennzeichnet ist (Interview 3, S. 3, Z. 92-101). Steigende Entwicklungskosten und fehlende bauliche Umsetzbarkeit führen dazu, dass sich die Kommune bei der Baurechtsschaffung auf hoheitliche Aufgaben beschränkt (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 49). Dazu kann die Kommune auf vorhabenbezogene Bebauungspläne zurückgreifen. Bei diesem wird das Planungsvorhaben gemeinsam mit dem Vorhabenträger durchgeführt. Dieser verpflichtet sich vertraglich in einem Durchführungsvertrag zur Realisierung des Vorhabens sowie der Erschließungsmaßnahmen und übernimmt teilweise Planungs- und Erschließungskosten (Finkelnburg et al. 2018, S. 128)

4.2.2 Kooperative Baulandmodelle durch städtebauliche Verträge

Die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans erfolgt in den Kommunen oftmals im Zusammenhang mit der Nutzung kooperativer Baulandmodelle. Diese stellen ein kooperatives Instrument des Baulandmanagements dar, in dem die Umsetzung der boden- und wohnungspolitischen Ziele einer Stadt entweder in einem kommunalen Zwischenerwerbsmodell oder einem Kooperationsmodell verfolgt werden. Die Kommune kann dazu im kommunalen Zwischenerwerbsmodell selbst als Eigentümerin die Flächenentwicklung durchführen und kauft dazu die zu entwickelnden Flächen an. Zum anderen kann die Kommune die Entwicklung in einem Kooperationsmodell mit dem Vorhabenträger durchführen. Dazu schließt sie zur Umsetzung der boden-, wohnungs-, und sozialpolitischen Ziele einen städtebaulichen Vertrag mit den privaten Akteuren, welcher u.a. Bauverpflichtungen beinhalten kann (Bunzel 2022, S. 14; Adrian et al. 2021, S. 84). In einigen Ausnahmefällen finden auch Mischformen in Form eines Kombinationsmodells statt, bei dem sowohl Zwischenerwerbsmodelle als auch städtebauliche Verträge eingesetzt werden (Kötter 2024b, S. 102). Die Festlegung zur gewählten Form eines kooperativen Baulandmodells wird meist durch einen Grundsatzbeschluss getroffen (Adrian et al. 2021, S. 85). Das kooperative Baulandmodell kann für eine höhere Transparenz und Rechtssicherheit im Baulandbeschluss integriert sein (Bunzel 2022, S. 14).

Da das Instrument des kommunalen Zwischenerwerbs im Zuge der Betrachtung von Flächenankaufsinstrumenten (Kap. 4.3) diskutiert wird, wird an dieser Stelle auf das kooperative Baulandmodell mittels städtebaulicher Verträge fokussiert. Anlass für die Nutzung des Instruments ist, dass sich viele Flächen im Eigentum von privaten Akteuren befinden (Pätzold et al. 2023, S. 58). Der Abschluss städtebaulicher Verträge im Rahmen der Aufstellung und Änderung von B-Plänen ermöglicht der Kommune, Einfluss auf die Projektentwicklung auf privaten Flächen zu nehmen (Bulwiengesa AG 2022, S. 5). Dazu werden zur Sicherung der kommunalen Ziele konkrete Vorgaben im städtebaulichen Vertrag verankert, welche nicht im B-Plan festgesetzt werden können. Der städtebauliche Vertrag flankiert folglich die Baurechtsschaffung durch den B-Plan (Bunzel et al. 2013, S. 19). Zu beachten ist hierbei, dass die Anwendung nur dann möglich ist, wenn neues Baurecht geschaffen wird, da die Kommune durch das Kopplungsverbot keine Gegenleistung einfordern kann, wenn bereits Anspruch durch Planungsrecht besteht. Zudem können die Regelungen des Baulandmodells nur durchgesetzt werden, wenn die Prinzipien der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit) sowie das Kausalitätsgebot (sachlicher und zeitlicher Bezug) beachtet werden (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 79f.).

Ziel des kooperativen Baulandmodells durch städtebauliche Verträge ist es, im Zuge der Baulandentwicklung die Umsetzung der Zielvorstellungen der Kommune durch private Akteure sicherzustellen. Die Kommune kann dazu in dem Modell die sozial-, wohnungs- und bodenpolitischen sowie städtebaulichen und ökologischen Anforderungen an die Projektentwicklung festlegen (Böcker et al. 2021, S. 36) und den Umgang mit Bauwilligen und Eigentümer*innen definieren (Kötter 2018b, S. 150). Baulandmodelle können dadurch laut Hölscher einen Beitrag zu einer sozialgerechten Bodennutzung leisten (ebd. 2023, S. 89). Konkret bedeutet dies, dass sich die Planungsbegünstigten bei der Baurechtsschaffung an den Kosten der Baulandbereitstellung beteiligen müssen und qualitative Zielvorgaben umzusetzen haben (Adrian et al. 2021, S. 20). Dadurch kann bspw. die Realisierung bezahlbarer Wohnungen auch bei privaten Projektentwicklungen sichergestellt werden (Kötter 2024b, S. 101; Beckmann 2022, S. 47). Für die Kommune bedeutet dies zudem auch, dass das Entwicklungs- und Vermarktungsrisiko weiterhin beim Vorhabenträger verbleibt, keine große Haushaltsbelastung entsteht und der Verwaltungsaufwand gering gehalten werden kann (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 77).

Kooperative Baulandmodelle können je nach Gemeindegröße, kommunalen Rahmenbedingungen, der Nachfrage auf den Boden- und Wohnungsmärkten sowie den Schwerpunkten in der Zielsetzung unterschiedlich ausgestaltet werden (Spannowsky 2022, S. 12; Hölscher 2023, S. 363). In einer Studie vom Difu konnte festgestellt werden, dass in der kommunalen Praxis Durchführungsverpflichtungen sowie Regelungen zur Kostenübernahme und Nutzungsbindungen regelmäßig Inhalt eines auf einem Baulandmodells beruhenden städtebaulichen Vertrags sind (Adrian et al. 2021, S. 85). Die Regelungstiefe kann hierbei von der Kommune eigenständig ausgestaltet werden. Bunzel weist jedoch darauf hin, dass eine sehr hohe Regelungsdichte die privaten Akteure unverhältnismäßig belasten könnte (ebd. 2022, S. 15). Dies wiederum könnte die Kooperationsbereitschaft der Vorhabenträger reduzieren und die Umsetzung des Vorhabens gefährden. Um gegenseitiges Vertrauen herzustellen und eine verlässliche Planung durchführen zu können, ist es daher wichtig, dass das kooperative Baulandmodell für alle Akteure transparent und rechtssicher angelegt ist (Bunzel 2022, S. 14; Hölscher 2023, S. 90).

In der kommunalen Praxis werden kooperative Baulandmodelle durch städtebauliche Verträge seit Jahren verstärkt eingesetzt, um bei der Baulandentwicklung Prinzipien sozialgerechter Bodennutzung zu gewährleisten (Beckmann 2022, S. 33). Laut Difu-Kommunalbefragung nutzen im Jahr 2020 bereits ein Drittel der befragten Kommunen das Instrument (Pätzold et al. 2023, S. 7). Bei Betrachtung der Aufstellungszeitpunkte der kommunalen kooperativen Baulandmodelle wird der Bedeutungszuwachs des Instruments deutlich. Zwar werden schon seit Jahrzehnten kooperative Baulandmodelle eingesetzt, zwei Drittel der befragten Kommunen, welche Baulandmodelle aufgestellt haben, nutzen das Instrument allerdings erst seit 2010. Die vermehrte Anwendung des Instruments in den 2010er Jahren wird auch durch die Expert*inneninterviews bestätigt (Interview 3, S. 3, Z. 105-106). Eine weitere Erkenntnis der Befragung ist zudem, dass vor allem größere und prosperierende Städte von dem Instrument in der kommunalen Praxis Gebrauch machen (Pätzold et al. 2023, S. 59). Vorreiterin diesbezüglich ist die Stadt München, welche das Instrument mit der *Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN)* bereits in den 1990er Jahren in ihrer Planungspraxis implementiert hat (Interview 2, S. 3-4, Z. 107-114). Während diese in den vergangenen Jahren kontinuierlich an die veränderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen auf dem Boden- und Wohnungsmarkt angepasst wurde, haben Städte wie Offenburg (2010), Stuttgart (2011), Köln (2014) und Münster (2014) ebenfalls kooperative Baulandmodelle aufgestellt (Bulwengesa AG 2022, S. 8). Laut eines interviewten Experten konnte festgestellt werden, dass auch zunehmend kleinere Städte und Gemeinden ähnliche Regelungen als Bestandteil ihrer aktiven Bodenpolitik

einführen (Interview 2, S. 3-4, Z. 107-114). 2019 hat die Baulandkommission die Bedeutung kooperativer Baulandmodelle hervorgehoben und die Nutzung des Instruments für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums sowie zur Refinanzierung der Baulandbereitstellungskosten empfohlen (Baulandkommission 2019, S. 9).

Kooperative Baulandmodelle sind jedoch keines Falls nur in Deutschland gebräuchlich. Bei einer qualitativen Untersuchung zur Anwendung bodenpolitischer Instrumente in elf europäischen Ländern konnte festgestellt werden, dass in Schweden, Belgien, Frankreich, Österreich und der Schweiz städtebauliche Verträge eingesetzt werden, um bezahlbare Wohnungsangebote von Vorhabenträger*innen errichten zu lassen (Süring und Weitkamp 2022, S. 369).

4.2.3 Sektoraler Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung

In Deutschland finden nach Schätzungen fast 50 Prozent der Bauaktivitäten im unbeplanten Innenbereich statt (Kötter 2024a, S. 145). Bei diesen Flächen stützt sich – wie oben ausgeführt – das Planungsrecht auf die Planersatzvorschrift nach § 34 BauGB, sodass sich Vorhaben nur nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche in die Umgebungsbebauung einfügen müssen und die Erschließung gesichert sein muss (§ 34 Abs. 1 S. 1 BauGB). Zwar können Vorhaben im unbeplanten Innenbereich dadurch ohne große Planungsverfahren durchgeführt werden, kommunaler Einfluss auf die Ausgestaltung des Vorhabens, etwa in Gestalt von städtebaulichen Verträgen, besteht jedoch aufgrund des Kopplungsverbots nicht (Kötter 2024a, S. 145). Als Folge entstehen im unbeplanten Bereich auch aufgrund der hohen Renditeerwartungen und hoher Refinanzierungskosten primär hochpreisige Wohnungen (Hölscher 2023, S. 319f.).

Um dieser Entwicklung entgegensteuern zu können, hat der Gesetzgeber auf Empfehlung der Baulandkommission (vgl. Baulandkommission 2019, S. 7) den Kommunen mit dem sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung ein Instrument an die Hand gegeben, welches im unbeplanten Innenbereich mehr kommunale Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der Wohnnutzung sicherstellt (Adrian et al. 2021, S. 9). Das Instrument des sektoralen Bebauungsplans ist hierbei nicht neu. Zuvor bestanden schon drei weitere sektorale Bebauungspläne, welche die zentralen Versorgungsbereiche (seit 2007), die Vergnügungsstätten (seit 2013) und den Störfallschutz (seit 2017) regeln (Scheidler 2022, S. 201f.). Mit dem sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung wurde allerdings erstmalig ein sektoraler Bebauungsplan eingeführt, welcher nicht den Bestand schützen soll, sondern der aktiv zur Umgestaltung in bestehende Strukturen eingreift (Spannowsky 2022, S. 19).

Der sektorale Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung ist auf die Anwendung des unbeplanten Innenbereichs sowie auf Bereiche mit übergeordnetem, altem Planrecht beschränkt und greift damit in den Regelungsbereich des § 34 BauGB ein (Fachkommission Städtebau 2021, S. 7; Mitschang 2021, S. 52). Dieser trifft Aussagen zu Wohnraumbelangen und kann Festsetzungen für gefördertes sowie förderfähiges Wohnen beinhalten. Zudem kann allgemein Wohnnutzung festgesetzt werden und das Maß der Wohnnutzung angepasst werden (Bunzel et al. 2023a, S. 13; Wunderle 2022, S. 305). Der sektorale Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung wurde – wie andere Instrumente des Baulandmobilisierungsgesetzes – nur befristet in das BauGB eingefügt. Kommunen konnten bis Ende 2024 einen Aufstellungsbeschluss treffen, um dann bis spätestens Ende 2026 einen Satzungsbeschluss zu erlassen (Schlotterbeck 2023, S. 287). Eine Evaluierung zur Anwendungspraxis des neu eingeführten Instruments mittels einer Kommunalumfrage im Jahr 2022 ergab, dass lediglich fünf der 120 befragten Groß- und Mittelstädte das Instrument zu diesem Zeitpunkt mit mindestens einem Aufstellungsbeschluss genutzt haben (Münster 2024: 6). Dies zeigt, dass mit der Anwendung zwar neues Baurecht geschaffen

wird und die Realisierung bezahlbarer Wohneinheiten gesichert werden kann, allerdings insbesondere im Hinblick auf das Entschädigungsrecht bei Wertminderungen große rechtliche Unklarheiten bestehen, sodass das Instrument von vielen Kommunen abgelehnt und nicht genutzt wurde (ebd. 2024: 2). Die Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten Privater sowie die zeitintensive Anwendung des Instruments wurde vom ZIA (ebd. 2021, S. 8) ebenfalls als Kritikpunkt am sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung genannt. Zum jetzigen Stand sieht auch der Gesetzgeber nach der Evaluierung des Instruments von einer Weiterführung im BauGB ab. Da mit der Festsetzung in § 9 Abs. 2 d. Nr. 3 BauGB jedoch erstmalig die verpflichtende Realisierung geförderter Wohnungen festgesetzt werden konnte, gibt es Überlegungen, diese Festsetzung mit einer anstehenden BauGB-Novelle auch in Zukunft in den allgemeinen Festsetzungskatalog in § 9 BauGB einzufügen (BMWSB 2024c, S. 74f.).

4.2.4 Quotierungen für den preisgedämpften und sozial geförderten Wohnungsbau

Kommunen nutzen sowohl in kooperativen Baulandmodellen mit städtebaulichen Verträgen, als auch in sektoralen B-Plänen zur Wohnraumversorgung Quotierungen, um die Realisierung von bezahlbarem Wohnraum im Gemeindegebiet zu verfolgen (Hölscher 2023, S. 123; Münster 2024, S. 10). Ziel ist es, durch die Festlegung von Mindestquoten die Errichtung von preisgedämpften und / oder sozial geförderten Wohnungen im Wohnungsneubau zu gewährleisten (Bölting et al. 2024, S. 193). Während Kommunen mit der Schaffung sozial geförderter Wohnungen darauf abzielen, Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen bereitzustellen, sorgt preisgedämpfter Wohnraum auf dem privaten Wohnungsmarkt für die Wohnraumversorgung von Personengruppen, deren Haushaltseinkommen über den Anforderungen der sozialen Wohnraumförderung liegen, diese aber dennoch eine Mietbelastung von über 30 Prozent ihres Haushaltseinkommens aufweisen (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 40). Folglich sollen neben der Förderung von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen durch die soziale Wohnraumförderung mit Quotierungen auch Mietwohnungen für Haushalte mit mittleren Einkommen geschaffen werden.

Das Konzept der sozialen Wohnraumförderung wurde unter der Bezeichnung *Sozialer Wohnungsbau* bereits 1950 mit dem Ziel der Bewältigung des kriegsbedingten Wohnraummangels mit dem *Ersten deutschen Wohnungsbaugesetz* eingeführt (Schier und Voigtländer 2016, S. 22). Aufgrund eines zunehmenden Bedeutungsverlustes in den 1980er Jahren wurde der soziale Wohnungsbau um die Aufgabengebiete der Bestandsmodernisierung und Flüchtlingsunterbringung ergänzt und schließlich in „soziale Wohnraumförderung“ umbenannt (Schier und Voigtländer 2016, S. 23). Von seiner Ausgestaltung hat sich das Konzept jedoch nicht verändert: Vorhabenträger, welche im Zuge der sozialen Wohnraumförderung anteilig Sozialwohnungen bereitstellen, bekommen Zuschüsse und Finanzierungsvergünstigungen. Im Gegenzug verpflichten sich diese, die Wohnungen mietpreisgebunden für einen festgelegten Zeitraum an Personen mit Wohnberechtigungsschein zu vermieten (von Bodelschwingh et al. 2021, S. 12; Schier und Voigtländer 2016, S. 21). Mit der Festsetzung von Quotierungen bei Baurechtsschaffungen müssen aus diesem Grund ausreichend finanzielle Mittel der sozialen Wohnraumförderung vorliegen (BMWSB et al. 2025, S. 17)

Um sozialgeförderte und preisgedämpfte Wohnungen bei Neubauvorhaben einzufordern, kann die Kommune Sozialquoten in Baulandbeschlüssen oder städtebaulichen Verträgen festschreiben. Die Sozialquote gibt die Höhe des Wohnungsanteils an, welcher im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung in einem festgelegten Gebiet errichtet werden muss (Hölscher 2023, S. 125). Diese kann je nach Kommune unterschiedlich ausgestaltet sein (Hölscher 2023, S. 126f.). Während starre Sozialquoten wie z.B. in Berlin durch den Vorhabenträger eins-zu-eins umgesetzt werden müssen, bieten Sozialquoten

mit Wahlmöglichkeiten wie z.B. in München oder Bonn für die Vorhabenträger mehr Gestaltungsspielraum. Dort müssen die Vorhabenträger zwar auch die von der Stadt festgelegten Quotierungen erfüllen, haben jedoch im Hinblick auf die Umsetzung verschiedene Varianten zur Auswahl. Bei flexiblen Sozialquoten, die bspw. die Städte Heilbronn und Ludwigshafen nutzen, wird die Höhe der Quotierung dagegen im Einzelfall je nach Vorhaben neu diskutiert und individuell festgelegt (Hölscher 2023, S. 126f.). Zusätzlich zur Wahl und Höhe der Sozialquote kann die Kommune die Bindungslänge festlegen. Lange Bindungsfristen für sozial geförderte Wohnungen gewährleisten hierbei eine langfristige Bezahlbarkeit der Wohnungen (Bölting et al. 2024, S. 195), sind indes für Bauträger finanziell weniger attraktiv.

Durch die Difu-Kommunalbefragung konnte festgestellt werden, dass ca. zwei Drittel der befragten Kommunen, welche Quotierungen nutzen, in ihren Baulandmodellen Quotierungen für geförderte Wohnungen von 20-30 Prozent fordern (Pätzold et al. 2023, S. 61). Wunderle bestätigt dies und gibt an, dass Kommunen in Deutschland im Durchschnitt Sozialquoten von 20- 30 Prozent für Bauvorhaben vorgeben (Wunderle 2022, S. 297). Die Quotierungen für preisgedämpften Wohnraum sind dagegen geringer und liegen bei zwei Drittel der Kommunen, welche Quotierungen nutzen, nur bei 10-20 Prozent (Pätzold et al. 2023, S. 61). Es gibt allerdings auch vereinzelte Grundstücke in gut durchmischten Quartieren bei denen ein geförderter Wohnraumanteil von 75-100 Prozent gefordert wird. Laut dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung stellt dies vor allem für gemeinwohlorientierte Akteure kein Hemmnis für die Umsetzung des Vorhabens dar (ebd. 2023, S. 16). Adrian et al. argumentieren jedoch, dass die Quoten nicht allzu hoch sein dürfen, da Vorhabenträger aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeit möglicherweise Abstand vom Wohnungsbauprojekt nehmen und Vorhaben in anderen – weniger restriktiven – Kommunen verfolgen (Adrian et al. 2021, S. 86). Weitere negative Folgen von zu hohen Quotierungen sind generell geringere Bauaktivitäten im Wohnungsneubau (Bulwiengesa AG 2022, S. 41), stark unterschiedliche Lage- und Wohnqualitäten (Bertram und Altröck 2021, S. 17f.) sowie Quersubventionierungen, welche hohe Kauf- und Mietpreise auf dem freien Wohnungsmarkt hervorrufen (Bulwiengesa AG 2022, S. 5). Diese Gefahren wurden in einem Expertengespräch ebenfalls benannt. Insbesondere geringe Baufertigszahlen und die Entstehung von hochpreisigem Wohnraum im Rahmen von Quersubventionierungen würden für die Wohnraumschaffung nicht zielführend sein. Es dürften daher nicht alle Lasten auf Investoren übertragen werden (Interview 5, S. 6-7, Z. 213-227).

Hohe Quotierungen werden von den Kommunen vor allem als Antwort auf die sinkende Anzahl von geförderten Wohnungen eingefordert. Durch das Auslaufen der Belegungsbindungen sollen die hohen Quotierungen den Wegfall bestehender Sozialwohnungen kompensieren (Adrian et al. 2021, S. 86). Dies bedeutet aber auch, dass die Steigerung des Anteils geförderter Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt meist nur sehr gering ausfällt und preisgünstiger Wohnraum trotz Quotierungen weiterhin fehlt (Bertram und Altröck 2021, S. 17f.).

4.2.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die Verpflichtung zur Umsetzung der sozial- und wohnungspolitischen Ziele bei der Baulandentwicklung im Innenbereich stellt nicht die einzige Herausforderung für Städte dar. Großflächige Brachen, Baulücken oder untergenutzte Grundstücke – insbesondere im Innenbereich der Kommunen – haben große Bedeutung als Wohnbaupotenzial und sollten durch eine Baulandentwicklung für Wohnbauzwecke nutzbar gemacht werden (BBSR 2021a, S. 23). Ein Instrument, welches den Kommunen dazu vom Gesetzgeber zur Verfügung steht, ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM).

Das Instrument wurde mit dem Städtebauförderungsgesetz bereits im Jahr 1971 ins deutsche Planungsrecht eingeführt (Frieschke 2019, S. 153). Es ist Teil des besonderen Städtebaurechts und die Anwendung richtet sich nach den Vorgaben der §§ 165 - 171 BauGB. Ziel der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist es, in einem förmlichen und hoheitlichen Verfahren Grundstücke, welche eine hohe Bedeutung für das Gemeindegebiet aufweisen, erstmalig städtebaulich zu entwickeln oder auf ihnen eine städtebauliche Neuordnung durchzuführen (§ 165 Abs. 2 BauGB). Die SEM wird nur bei großflächigen Flächenentwicklungen durchgeführt; eine Anwendung für die Entwicklung kleinteiliger Brachen und Baulücken oder untergenutzter Grundstücke erscheint nicht sinnvoll (Kötter et al. 2018, S. 19). Aufgrund der hohen Bedeutung der Flächenentwicklung für die Stadtentwicklung zielt die SEM auf eine einheitliche Entwicklung und Finanzierung als Gesamtmaßnahme ab (Adrian et al. 2021, S. 90; Bunzel 2022, S. 16).

Im Rahmen von Brachflächenreaktivierungen, Flächenkonversionen und Stadtumbauprojekten wurde die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in den 1990er Jahren vermehrt zur Baulandbereitstellung in der kommunalen Praxis eingesetzt (Spannowsky 2022, S. 7). Nachdem diese in den 2000er Jahren an Bedeutung verloren hatte, findet die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nun in den vergangenen Jahren wieder vermehrt Anwendung in der Planungspraxis (BMWSB et al. 2025, S. 9; Kötter und Rehorst 2019, S. 58). Der Anwendungsbereich hat sich im Verlauf der Jahre jedoch aufgrund geänderter Ausgangssituationen verschoben (Frieschke 2019, S. 153). Während in der Vergangenheit besonders Konversionsareale und großflächige Brachflächen durch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme einer neuen Nutzung zugeführt wurden, findet das Instrument heutzutage eher Anwendung bei komplexen, divergierenden Eigentümer*inneninteressen oder nicht mitwirkungsbereiten Grundstückseigentümer*innen (Adrian et al. 2021, S. 90). Zusätzlich zu der Anwendung bei komplexen Vorhaben der Innenentwicklung gibt es zudem auch Kommunen, welche das Instrument für eine Neuentwicklung im Außenbereich nutzen (Interview 4, S. 2, Z. 63-69).

Bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme muss die Kommune zu Beginn des Verfahren vorbereitende Untersuchungen durchführen und durch einen politischen Beschluss den Entwicklungsbereich förmlich festlegen (Frieschke 2019, S. 154). Die vorbereitenden Maßnahmen ermöglichen der Kommune offene bodenpolitische Fragen abzuklären und „ein Signal zu setzen, dass die Stadt jedenfalls bereit ist, auch das verfügbare Instrumentarium ernsthaft zu prüfen und davon Gebrauch zu machen.“ (Interview 4, S. 2, Z. 52-54). Alle im Entwicklungsbereich gelegenen Grundstücke gehen i.d.R. zur gänzheitlichen Umsetzung der Maßnahme im Zwischenerwerb an die Kommune über. Dazu wird ein entwicklungsrechtlicher Anfangswert ermittelt, zu dem die Kommune die Grundstücke erwirbt. Der Durchgangserwerb ist charakteristisch für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und ermöglicht, dass die Bodenordnung zeitnah und als Gesamtmaßnahme durchgeführt werden kann (Bunzel 2018, S. 2405). Nach Abschluss der Entwicklungsmaßnahme werden die Grundstücke zu einem Veräußerungspreis wieder privatisiert. Die Anwendung von Bauverpflichtungen im Kaufvertrag gewährleisten hierbei die anschließende Mobilisierung der Flächen für die gewünschte Nutzung (Bunzel 2018, S. 2405). Die aus der Entwicklung resultierende planungsbedingte Wertabschöpfung nutzt die Kommune zur Finanzierung der Maßnahme (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 52) oder zur Schaffung von gefördertem Wohnraum (Interview 2, S. 4, Z. 142-148). Ein interviewter Experte stuft die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme besonders vor dem Hintergrund der Möglichkeit eines Planungswertausgleichs als sinnvolles bodenpolitisches Instrument ein. Durch den Einsatz dieser könne eine „gemeinwohlorientierte Nutzung von planungs- und entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen“ (Interview 2, S. 4, Z. 143-144) erzielt werden. Mit dem festgelegten

Durchgangserwerb geht für die Alteigentümer somit ein „Verkaufs- oder Kooperationszwang“ (Kolocek und Hengstermann 2020, S. 564) einher. Bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft legitimiert die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme sogar zur Enteignung (Spannowsky 2022, S. 11). Das Instrument wird daher als sehr durchsetzungsstark bewertet (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz 2024, S. 108), wobei ein Experte aus der Immobilienwirtschaft auch kritische Anmerkungen macht. Dieser führt insbesondere die Verlangsamung der Planungsprozesse als Grund an. Zudem gäbe es Beispiele, in denen die beteiligten Unternehmen negative Erfahrungen im Umgang mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen gemacht hätten, da durch das Instrument Planungs- und Bauprozesse verlangsamt und verkompliziert worden wären (Interview 5, S. 9, Z. 306-312). Vom Städtetag wird eine vereinfachte Anwendung begrüßt, die auch für kleinere Flächen der Innenentwicklung angewendet werden kann (BMWSB et al. 2025, S. 9).

Aufgrund der hohen Eingriffsintensität wird die SEM auch als „scharfes Schwert der Planung“ (Holm und Horlitz 2022, S. 32) betitelt. Die Anwendung des Instruments in der Praxis ist daher an hohe Anwendungsvoraussetzungen geknüpft. Die SEM darf nur genutzt werden, wenn das Anwendungsziel einer städtebaulichen Entwicklung oder Neuordnung mit hoher Bedeutung angestrebt wird, diese dem Allgemeinwohl dient, die Maßnahme nicht mit mildereren Mitteln (z.B. mit städtebaulichen Verträgen) durchgeführt werden kann und eine zügige Durchführung in einem absehbaren Zeitraum stattfinden kann (§ 165 Abs. 3 Nr. 1-4 BauGB). Dies impliziert, dass die Maßnahme nicht allein aus finanzieller Motivation zur Generierung von Einnahmen durch die Planwertabschöpfung stattfinden darf. Wird ein positives Einnahmen-Ausgabensaldo erwirtschaftet, muss der Einnahmenüberschuss an die Alteigentümer*innen verteilt werden (Frieschke 2019, S. 158).

Tabelle 1: Vor- und Nachteile der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (zusammengetragen aus (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 108; Adrian et al. 2021, S. 92; Frieschke 2019, S. 157)

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Durchsetzungsstarkes Instrument (ggf. Enteignung) • Vollständige Abschöpfung der entwicklungsbedingter Bodenwertsteigerung zur Refinanzierung der SEM • Finanzierung der Gesamtmaßnahme • Flächendeckende Entwicklung eines neuen Ortsteils oder vollständige Revitalisierung einer Branche • Zielgerichtete Mobilisierung des neuen Baulands • Möglichkeit zur effektiven Umsetzung städtebaulicher Ziele • Möglichkeit zur Abwendung des transitorischen Grunderwerbs (Verpflichtung zur Umsetzung der Entwicklungsziele) • Geringere Abhängigkeit von dem Verkaufsinteresse und der Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümer*innen • Entwicklungsrechtlicher Genehmigungsvorbehalt zur Sicherstellung einer effektiven Zielerreichung • Kaufpreisprüfung im Rahmen der Genehmigung • Kann mit Erbbaurecht verknüpft werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher formaler Vorbereitungs- und Verfahrensaufwand • Hohe fachliche Anforderungen an Verfahrenssteuerung • Bindung finanzieller und personeller Ressourcen • Nur für Sonderfälle (kein Alltagsinstrument) • Starker Eingriff ins Eigentum (Verhältnismäßigkeit beachten) • Vermehrte Konflikte und Klagen wegen überdurchschnittlicher Eingriffsintensität • Finanzierungsrisiken bei schwankenden Bodenpreisentwicklungen • Sicherstellung der politischen Rückendeckung und Akzeptanz der Öffentlichkeit über einen langen Zeitraum

4.2.6 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Zusätzlich zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme hat der Gesetzgeber den Kommunen im besonderen Städtebaurecht das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach § 136 BauGB (SAM) bereitstellt. Diese hat zum Ziel, städtebauliche Missstände aufzuheben und damit zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse im Bestand beizutragen. Städtebauliche Missstände liegen nach § 136 Abs. 2 Satz 2 BauGB vor, wenn entweder die Bebauung oder die sonstige Beschaffenheit in einem Gebiet den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht (Nr. 1) oder das Gebiet in der nach Lage und Funktion entsprechenden Aufgabenerfüllung erheblich beeinträchtigt ist (Nr. 2). Mit dem *Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden* wurde darüber hinaus im Jahr 2011 Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in den Gesetzestext der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme integriert, sodass auch dieser im Hinblick auf städtebauliche Missstände berücksichtigt werden muss. Die Anwendung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ermöglicht folglich den Bestand aktiv an die aktuellen wohnungspolitischen und städtebaulichen Herausforderungen anzupassen und gute Lebens- und Arbeitsverhältnisse in Bestandsgebäuden zu gewährleisten.

Im Hinblick auf die Baulandmobilisierung für die Schaffung (bezahlbaren) Wohnraums kommt der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme jedoch keine Bedeutung zu. Baulücken und Brachflächen können zwar im Zuge einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme für eine Bebauung mobilisiert werden, dies darf jedoch nicht der ausschließliche Anwendungszweck des Instruments sein. Es müssen folglich städtebauliche Missstände vorliegen (Kötter 2024a, S. 149). Das Instrument der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zielt somit primär auf eine Bestandsentwicklung, nicht auf eine Ausweitung der Wohnungsbestände ab.

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist an formalisierte Verfahrensgrundsätze nach § 140ff. BauGB gebunden. Dazu führt die Kommune vorbereitende Untersuchungen durch, legt das Sanierungsgebiet förmlich fest, bestimmt den Zweck und die Ziele der Sanierung und führt städtebauliche Planungen durch. Zudem muss sie einen Sozialplan erarbeiten und Beteiligungsverfahren durchführen, um die öffentlichen und privaten Interessen zu berücksichtigen. Insgesamt darf die Städtebauliche Sanierungsmaßnahme nur zum Wohle der Allgemeinheit durchgeführt werden (Schröteler-von Brandt und Schmitt 2016, S. 132).

4.2.7 Umlegung

Im Innenbereich vieler Kommunen bestehen komplexe Ausgangsbedingungen für die Aktivierung von Flächenpotenzialen. Durch fragmentierte Eigentumsstrukturen, kleinteilige Grundstückszuschnitte sowie unterschiedliche Nutzungs- und Bebauungssituationen ist eine einfache Baulandmobilisierung oftmals erschwert. Vor dem Hintergrund gewinnt die Umlegung zur Aktivierung von Brachflächen, Baulücken sowie andere Potenzialflächen für eine städtebauliche Entwicklung zunehmend an Bedeutung. Mit dem Instrument können Kommunen Gemeindeflächen, die sich aufgrund ihrer Grundstückszuschnitte nicht für eine Bebauung eignen, bodenpolitisch ordnen. Dazu werden die Grundstücke einem zukünftigen Planungsvorhaben entsprechend hinsichtlich ihrer Form, Größe und Lage neu gestaltet (Lombard und Stefani 2022, S. 161). Ziel der Umlegung ist es folglich, durch die Veränderung der Grundstücksumrisse eine Planimplementierung für eine vorgesehene Nutzung vorzubereiten (Adrian et al. 2021, S. 92). Darüber hinaus werden bei der Umlegung aus der Verteilungsmasse Flächen für die Erschließung sowie die soziale Infrastruktur herausgenommen (Lombard und Stefani 2022, S. 164). Mit

der Durchführung einer Umlegung gewinnt die Kommune somit Flächen für öffentliche Nutzungen (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 59; Adrian et al. 2021, S. 92).

Abhängig vom Anwendungszweck existieren zwei unterschiedliche Formen der Umlegung. Zum einen kann eine Erschließungsumlegung im Außenbereich erfolgen. Bei dieser werden neue Flächen in Anspruch genommen und hinsichtlich zukünftiger Nutzungsvorstellungen erschlossen. Für eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Innenbereich ist in Abgrenzung dazu die Neuordnungsumlegung im Bestand von Bedeutung (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 59; Lombard und Stefani 2022, S. 162). Anwendungsbereich der Neuordnungsumlegung ist der unbeplante Innenbereich oder der Geltungsbereich eines bestehenden B-Plans (Lombard und Stefani 2022, S. 162), bei dem bedingt durch die Grundstücksstrukturen eine Bebauung nicht oder nur sehr ineffizient möglich ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn durch Vererbung eine (mehrmalige) Teilung des Grundstücks erfolgt ist und komplexe Eigentumsstrukturen vorliegen (Adrian et al. 2021, S. 93). Die Umlegung kann zudem auch auf teilweise bebauten Flächen im Innenbereich stattfinden. Zwar würde diese im Vergleich zu einer Umlegung im Außenbereich deutlich aufwendiger sein, laut einem interviewten Experten ist Innenentwicklung jedoch immer von komplexeren Ausgangsbedingungen geprägt. Die vorhandenen Ressourcen für das Instrument der Umlegung lägen jedoch unabhängig vom Anwendungsgebiet in Form von Umlegungsausschüssen, Gutachterausschüssen sowie Vermessungsingenieuren bereits vor (Interview 4, S. 12-13, Z. 456-472).

Auch wenn die Umlegung in der Planungspraxis in der Vergangenheit nicht häufig angewendet wurde (Adrian et al. 2021, S. 93) und viele Kommunen keine Erfahrungen in der Anwendung vorweisen (Interview 1, S: 8, Z. 308-310), weist das Umlegungsverfahren in der Praxis eine hohe Akzeptanz auf (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 60; Kötter 2018a, S. 165). Ein Grund dafür ist, dass neben der Kommune auch die Eigentümer*innen Vorteile bei der Anwendung des Instruments haben. Zum einen erhalten diese erschließungsbeitragsfreie Grundstücke und müssen im Vergleich zum kommunalen Zwischenerwerb keine Grunderwerbssteuer oder andere finanzielle Kosten wie Notarkosten oder Gutachterkosten zahlen. Zum anderen liegen nach Abschluss des Umlegungsverfahrens bebaubare Grundstücke vor, sodass neben dem Zeit- und Kostenvorteil auch ein Entwicklungsvorteil vorliegt (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 61f.)

Darüber hinaus findet die Umlegung auf der Grundlage eines regelgeleiteten Umlegungsverfahrens statt, was Transparenz und Gleichbehandlung der Eigentümer*innen gewährleistet (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 60). Zu Beginn der Umlegung wird das Umlegungsgebiet festgelegt und die Eigentümer*innen ermittelt. Im Anschluss wird dann die Fläche des abgegrenzten Gebiets als Umlegungsmasse zusammengefasst (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 61). Von der Umlegungsmasse werden die Erschließungsflächen abgezogen (Flächenabzug) und die Verteilungsmasse mittels eines Verteilungsmaßstabs auf die Eigentümer*innen verteilt (Lombard und Stefani 2022, S. 164; Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 61). Die Verteilung kann bei einer Umlegung durch den Wert oder die Fläche bestimmt werden (Monk et al. 2013, S. 11). Das Umlegungsverfahren endet mit einem Umlegungsbeschluss, welcher als Verwaltungsakt von der Umlegungsstelle gefasst wird. Der Umlegungsplan in Form einer Karte und eines Verzeichnisses regelt die neuen Grundstücks- und Eigentumsstrukturen (Lombard und Stefani 2022, S. 162).

Um die Gemeinwohlbelange bei der Baulandumlegung zu stärken, gibt es bereits seit den 1970er Jahren den Vorschlag einer sozialen Umlegung, bei der der Flächenabzug statt bislang 30 Prozent auf 50

Prozent angehoben werden kann (Interview 4, S. 5, Z. 174-182). Ziel ist es dadurch, neben Grünflächen und Flächen für die Erschließung auch Flächen für den bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen. Da der Wert der neuen Flächen zudem immer mindestens dem Einwurfswert entsprechen muss, würden zudem keine enteignungsrechtlichen Probleme entstehen (Interview 4, S. 6, Z. 194-197). Diesbezüglich gibt ein interviewter Experte an, dass lediglich die Umlegungsmaßstäbe in § 45ff. BauGB geändert werden müsse und die Anwendung der sozialen Umlegung auf Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten beschränkt werden müsse (Interview 4, S. 6, Z. 210-216).

International ist die Umlegung unter dem Begriff des *land readjustments* sowie die Flurbereinigung im landwirtschaftlichen Kontext unter *land consolidation* bekannt (Katona et al. 2017, S. 186; Monk et al. 2013, S. 27; Holtslag-Broekhof 2018, S. 170). Werden einzelne kleinere Grundstücke zu einem größeren Grundstück für die Umsetzung eines Planungsvorhabens angekauft und zusammengeführt, wird der Prozess als *land assembly* bezeichnet (van der Krabben et al. 2020, S. 1). Der Prozess der Umlegung ist in anderen Ländern stark verbreitet. So werden in Frankreich ebenfalls Umlegungen zur Gewährleistung öffentlicher Infrastruktur durchgeführt. Diese erfolgen dort aber im Vergleich zur Anwendung in Deutschland nur auf freiwilliger Basis ohne formalisierten Anwendungsprozess (Monk et al. 2013, S. 11). Ähnliches gilt auch für die Niederlande, bei der sowohl die Kommune als auch die Grundeigentümer den Umlegungsprozess anstoßen können, das Verfahren jedoch freiwillig und partizipativ durchgeführt wird (Holtslag-Broekhof 2018, S. 171).

4.2.8 Bauverpflichtung mit Rückkauf- oder Wiederverkaufsklauseln

Damit bei Baulandentwicklungen Baulücken bereits vor ihrem Entstehen verhindert werden, nutzen Kommunen in der kommunalen Praxis das Instrument der Bauverpflichtungen (Hölscher 2023, S. 120). In diesen verpflichtet sich der Vorhabenträger vor der Planrechtsschaffung kooperativ zur Umsetzung des Vorhabens innerhalb einer festgelegten Frist (Hölscher 2023, S. 121). Die Bauverpflichtung ist hierbei nicht Teil des Baurechts, sodass die Projektrealisierung entweder in einem städtebaulichen Vertrag (bei Baurechtsschaffung) oder im Grundstückskaufvertrag (beim kommunalen Grundstücksverkauf) festgeschrieben werden muss (BBSR 2021a, S. 88). Die Bauverpflichtung ist somit eine „präventive Maßnahme“ (Hölscher 2023, S. 121), mit welcher die Entstehung unbeplanter oder unbebauter Flächen im Stadtgebiet vermieden werden sollen (BBSR 2021a, S. 88). Folglich sorgt die Nutzung von Bauverpflichtungen dafür, dass private Bodenbevorratungspraktiken verhindert werden und die Grundstücke zeitnah für Wohnraumzwecke bebaut werden (Hölscher 2023, S. 120). Darüber hinaus dienen Bauverpflichtungen auch dem Ziel, effizient ausgelastete Infrastrukturen sicherzustellen (Drixler et al. 2014, S. 125).

Die Bauverpflichtung wird in der kommunalen Praxis häufig mit Rückkauf- oder Wiederverkaufsklauseln kombiniert. Wird die Umsetzung des Vorhabens in dem vereinbarten Zeitraum nicht durchgeführt, kann die Kommune das Grundstück durch die im Grundstückskaufvertrag festgelegten Rück- oder Wiederverkaufsklauseln dem Vorhabenträger entziehen (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 128). Dransfeld und Hemprich empfehlen, eine Umsetzungsfrist von einem bis drei Jahren, wobei je nach individuellen Rahmenbedingungen eine Fristverlängerung erfolgen sollte (Dransfeld und Hemprich 2017, S. 69). Es muss jedoch deutlich festgelegt werden, welche Umsetzungsstufe (genehmigter Bauantrag, Baubeginn oder Baufertigstellung) bei Fristablauf erfüllt sein muss (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 128f.). Zudem kann die Kommune zur Vermeidung von Spekulationen und zur Stärkung der Wohneigentumsbildung die Bauverpflichtung mit einer Selbstnutzungsverpflichtung verbinden. Hierbei legt die Kommune eine Mindestdauer fest,

in der die Eigentümer*innen das Grundstück entsprechend der vorgesehenen Nutzung selbst nutzen müssen. Selbstnutzungsverpflichtungen werden häufig in Kombination mit Einheimischenmodellen (s. Kap. 4.3.5) verwendet.

4.2.9 Baugebot

Da die Bauverpflichtung in der Vergangenheit in der kommunalen Praxis nicht konsequent angewendet worden ist, bestehen in den deutschen Kommunen zahlreiche Baulücken und untergenutzte Flächen im Innenbereich (BBSR 2021a, S. 88). Diese (Wohnbau-)Potenzialflächen gilt es besonders in Kommunen mit angespannten Bauland- und Wohnungsmarkt nachträglich für eine Bebauung zu aktivieren (Bunzel et al. 2023a, S. 46). Die Kommune kann die Baulandmobilisierung jedoch nur bedingt durch konsensuale Instrumente steuern. Scheitern jegliche Formen der kooperativen Baulandbereitstellung und -mobilisierung, kann die Kommune mit hoheitlich-rechtlichen Instrumenten stärker in die privaten Eigentumsstrukturen eingreifen (Interview 4, S. 2, Z.44-46). Um die kommunalen Handlungsmöglichkeiten bei der Mobilisierung von unbebauten Flächen im Innenbereich zu stärken, kann das Instrument des Baugebots nach § 176 BauGB eingesetzt werden (Pätzold et al. 2023, S. 71).

Das Baugebot ist ein hoheitliches Instrument und kann durch einen Verwaltungsakt von der Kommune angewendet werden (Hölscher 2023, S. 121). Durch die Nutzung des Baugebots verpflichtet die Kommune einen Eigentümer oder eine Eigentümerin sein/ihr Grundstück, welches sich entweder im Geltungsbereich eines B-Plans oder im unbeplanten Innenbereich befindet innerhalb einer festgelegten Frist zu bebauen (Kötter 2024a, S. 146; Bunzel et al. 2023a, S. 60). Grundvoraussetzung für die Anwendung des Baugebots ist folglich, dass im Vergleich zur Bauverpflichtung bereits Baurecht vorliegt (Hölscher 2023, S. 121). Zudem ist die Anwendung des Instruments aufgrund der eigentumsrechtlichen Eingriffshärte an weitere Anwendungsvoraussetzungen geknüpft. Zum einen muss eine städtebauliche Erforderlichkeit und Dringlichkeit zur Baulandmobilisierung zum Beispiel in Form eines dringenden Wohnraumbedarfs vorliegen. Darüber hinaus müssen vor der Anwendung des Baugebots bereits konsultative Maßnahmen durch die Kommune durchgeführt werden. Als vierte Anwendungsvoraussetzung ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, der die wirtschaftliche Zumutbarkeit des Vorhabens sicherstellen soll (Kolocek und Hengstermann 2020, S. 562f.).

Abgeleitet aus den Anwendungsvoraussetzungen darf das Baugebot nur einzelfall- und grundstücksbezogen eingesetzt werden, sodass für jede Anordnung ein eigenes Verfahren durchgeführt werden muss (Bunzel et al. 2023b, S. 14). Das Verfahren gliedert sich in drei Phasen: In der Vorbereitungsphase werden Informationen zu dem Grundstück zusammengetragen und die rechtlichen Voraussetzungen zur Anwendung des Baugebots geprüft. Erfüllt das Baugebot alle Anwendungsvoraussetzungen, wird dieses in der Anordnungsphase förmlich ausgesprochen und in der anschließenden Umsetzungsphase durchgesetzt (Bunzel et al. 2023b, S. 44). Ist die Durchsetzung des Baugebots zwar objektiv wirtschaftlich, jedoch für den Eigentümer oder die Eigentümerin subjektiv wirtschaftlich nicht zumutbar, kann dieser die Übernahme und Bebauung des Grundstücks durch die Kommune einfordern (Bunzel et al. 2023b, S. 64). Seit der Einführung des Baulandmobilisierungsgesetzes besteht für die Kommunen beim Übernahmeanspruch die Möglichkeit, das Grundstück auch direkt an kommunale Wohnungsunternehmen oder gemeinwohlorientierte Akteure wie Genossenschaften oder Stiftungen für die Umsetzung zu übertragen (Hengstermann und Hartmann 2021, S. 37). Wird das Baugebot in der festgelegten Frist von dem Eigentümer oder der Eigentümerin nicht umgesetzt, hat die Kommune verschiedene Durchsetzungsmöglichkeiten. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit kann die Kommune zuerst ein Zwangsgeld zur Einhaltung des Baugebots anwenden und festsetzen (Stock 2025Rn. 84-97). Verweigern der

Eigentümer oder die Eigentümerin weiterhin die Umsetzung des Baugebots, berechtigt § 176 Abs. 8 BauGB die Kommune zur Einleitung eines Enteignungsverfahrens.

Mit der Anwendung des Baugebots geht folglich ein Baulandmobilisierungszwang für die Eigentümer*innen einher. Diese Handlungspflicht greift dabei stark ins Privateigentum und die Entscheidungsfreiheit der Eigentümer*innen ein (Kolocek und Hengstermann 2020, S. 562). Aufgrund der hohen Eingriffsintensität wird das Baugebot in der kommunalen Praxis nur einzelfallbezogen und insgesamt sehr selten eingesetzt (Spannowsky 2022, S. 23; Bunzel et al. 2023b, S. 8; Schwarz 2021, S. 63; Kolocek und Hengstermann 2020, S. 559). Dies wurde auch von den interviewten Experten bestätigt. So sei die kommunale Anwendung des Baugebots „überschaubar“ (Interview 4, S. 3, Z.75), „nicht praxisgerecht“ (Interview 4, S. 3, Z. 75-77) und aufgrund der rechtlichen Risiken, dem hohen Aufwand und den ausbleibenden Wirkungen verständlicherweise gering (Interview 2, S. 7, Z. 262- 264). Der zögerliche Einsatz des Instruments in der kommunalen Planungspraxis wird auch in der Literatur damit begründet, dass die Nutzung eines Baugebots mit einem großen Verfahrens- und Begründungsaufwand verbunden ist (Kötter et al. 2018, S. 18; BBSR 2021a, S. 88), rechtliche Unsicherheiten durch fehlende Erfahrung bei der Anwendung bestehen (Bunzel et al. 2023b, S. 9), ein hohes Konfliktpotenzial mit sich bringt (Degan und Emunds 2023, S. 148) und dadurch Risiken für Klagen birgt (BBSR 2021a, S. 88). Muss die Kommune im Rahmen des Übernahmeanspruchs das Grundstück übernehmen und bebauen, sind von der Kommune nachteilig hohe finanzielle und personelle Ressourcen aufzubringen (Bunzel et al. 2023a, S. 9). Darüber hinaus können durch das Baugebot insbesondere bei der Anwendung auf kleinen Baulücken oftmals nur wenige Wohneinheiten geschaffen werden (Bunzel et al. 2023b, S. 9). Nutzen und Aufwand eines grundstücksbezogenen Baugebots würde daher „in keinem angemessenen Verhältnis“ stehen (Interview 4, S. 3, Z. 75-79). Aus diesem Grund schlägt ein interviewter Gesprächspartner eine Erweiterung des Baugebots hin zu einem flächenhaften Ansatz vor (Interview 4, S. 3, Z. 79-82).

Zwar werden in der kommunalen Praxis nur selten Baugebote erteilt, allerdings konnten Kolocek und Hengstermann in einer Diskursanalyse lokaler und regionaler Zeitungen feststellen, dass die Kommunen das Instrument vermehrt als Drohkulisse nutzen. Dazu wird das Instrument als Möglichkeit der Durchsetzung kommunaler Ziele kommuniziert, sodass es darüber bereits Wirkung entfaltet (Kolocek und Hengstermann 2020). Bunzel et al. stellen zudem heraus, dass vor dem Hintergrund fehlender Baulandmobilisierung in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte das Instrument in Zukunft an Bedeutung gewinnen könnte (Bunzel et al. 2023b, S. 9). In der Difu-Kommunalbefragung wurden dazu von den befragten Kommunen Anpassungen und Verbesserungen gefordert (Pätzold et al. 2023, S. 101). Teilweise wurden diese mit dem Baulandmobilisierungsgesetz im Jahr 2021 bereits umgesetzt.

4.2.10 Städtebauliche Enteignung

Werden Baulücken und untergenutzte Flächen im Innenbereich trotz der Erteilung eines Baugebots nicht für die vorgesehenen Zwecke bebaut, kann die Kommune als letzte Möglichkeit den Eigentumsentzug vornehmen. Dazu steht in § 176 Abs. 9 in Verbindung mit § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB das Instrument der städtebaulichen Enteignung zur Verfügung (Stock 2025, Rn. 94-97). Die Enteignung stellt mit dem Entzug der Verfügungsgewalt über ein Grundstück im Planungskontext den stärksten Eingriff ins Privatrecht dar. Aus diesem Grund eignet sich das Instrument nicht für die allgemeine flächendeckende Umsetzung boden- und wohnungspolitischer Ziele und findet lediglich in Ausnahmefällen eine Anwendungsberechtigung (Kolocek und Hengstermann 2020, S. 565). Bedingt dadurch hat das Instrument der städtebaulichen Enteignung in Deutschland in den letzten Jahrzehnten kaum eine Relevanz in der bodenpolitischen Diskussion gehabt (Schmitt 2023, S. 12; Kolocek und Hengstermann 2020, S. 570).

Während das Instrument in der kommunalen Praxis zur Baulandmobilisierung kaum bis gar keine Rolle spielt, wird dieses in Deutschland im Zusammenhang mit der Schaffung öffentlicher Infrastruktur verbreitet genutzt. Allein im Jahr 2023 wurden 139 Enteignungsverfahren für den Straßenbau auf der Grundlage des Bundesfernstraßengesetzes durchgeführt (Maier 2024).

Die Nutzung der Enteignung ist durch die hohe Eingriffsintensität von hohen Anwendungsvoraussetzungen geprägt. Zum einen muss die Anwendung des Instruments mit dem Allgemeinwohl begründet werden. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass die Baulandmobilisierung durch andere, kooperative und hoheitliche Instrumente wie bspw. der freihändige Erwerb oder das Baugebot nicht erfolgreich durchgeführt werden kann (Kolocek und Hengstermann 2020, S. 564). Dies sei laut einem interviewten Experten jedoch meistens der Fall, sodass eine Enteignung gar nicht benötigt würde (Interview 3, S. 10, Z. 356-364). Zudem muss die Anwendung einer Enteignung verhältnismäßig sein und Eigentümer*innen müssen dementsprechend angemessen entschädigt werden (Deutscher Bundestag 2016, S. 5).

Aufgrund der Eingriffshärte werden städtebauliche Enteignungen auch im europäischen Kontext nur sehr selten abgeschlossen. In den Niederlanden, wo das bodenpolitische Handeln sehr stark auf eine aktive Bodenpolitik ausgerichtet ist, wird die städtebauliche Enteignung jedoch oftmals zu Beginn eines Planungsverfahrens (*Bestemmingsplan*) eingeleitet, um den Kooperationswillen der Eigentümer*innen zu steigern. Die Enteignungsverfahren werden allerdings nie abgeschlossen, da es bereits im Verfahren „immer vorher zu einer Lösung“ kommt (Interview 3, S. 346-350). Vereinzelt werden ähnlich wie in Deutschland in Belgien, Österreich und der Schweiz Enteignungsverfahren zur Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur durchgeführt (Süring und Weitkamp 2022, S. 369). Zudem finden Enteignungen in Portugal statt. Dort wird anders als in anderen europäischen Ländern die Entschädigung nicht zum Verkehrswert, sondern auf der Grundlage des Marktwertes vorgenommen (Condessa et al. 2018, S. 149).

4.2.11 Innenentwicklungsmaßnahme

Um die hoheitlichen Instrumente des Vorkaufsrechts, des Baugebots sowie der Enteignung aufeinander abgestimmt, strategischer und effektiver für die Baulandmobilisierung einzusetzen, wurde in den vergangenen Jahren die Einführung der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) kontrovers diskutiert. Anlass der Diskussion war, dass die Baulandmobilisierung von Baulücken, Brachflächen und untergenutzten Flächen im Innenbereich durch den Einsatz konsensualer und kooperativer Instrumente und Strategien oftmals ausbleibt (Bunzel und Niemeyer 2018, S. 747) und hoheitliche Instrumente wie das Baugebot aufgrund der hohen Anwendungsvoraussetzungen und dem Verfahrensaufwand zur Baulandmobilisierung häufig nicht genutzt werden (Kötter et al. 2018, S. 4). Mit der Innenentwicklungsmaßnahme soll ein Instrument bereitgestellt werden, durch welches der Verfahrensaufwand für Kommunen aufgrund der Bündelung hoheitlicher bodenrechtlicher Instrumente wie Vorkaufsrechte, Baugebot oder Enteignung zu einer Gesamtmaßnahme verringert wird (Kötter et al. 2018, S. 22). Ziel ist es, dadurch dispers verteilte Nachverdichtungspotenziale im Innenbereich für den Wohnungsneubau von den Eigentümer*innen zu mobilisieren und entsprechend zu bebauen (Schwarz 2021, S. 63; Kötter 2024a, S. 150).

Bislang wurde deren Wirksamkeit jedoch nur im Rahmen eines Planspiels erörtert (Kötter et al. 2018); eine Integration in das Städtebaurecht ist noch nicht erfolgt. Ursächlich dafür sei die Tatsache, dass im Koalitionsvertrag der vergangenen Regierung festgelegt wurde, dass Eigentumseingriffe nicht verschärft werden sollten (Interview 4, S. 5, Z. 152-153) und die Innenentwicklungsmaßnahme als

Grundlage für eine Enteignung zu sehr ins Eigentum eingreifen würde (Interview 2, S. 8, Z. 271- 273). Nachdem die Innenentwicklungsmaßnahme nach dem Planspiel zunächst nicht weiterverfolgt wurde, hat das BMWSB allerdings verlauten lassen, eine Einführung in Zukunft zu prüfen. Mit dem Regierungswechsel sieht ein interviewter Experte die Chance, dass die Diskussion zur Einführung der Innenentwicklungsmaßnahme erneut aufkommen kann (Interview 4, S. 6, Z. 221-225).

Die Durchführung der Innenentwicklungsmaßnahme als hoheitlich rechtliches Verfahren würde – im Falle der Einführung des Instruments – in verschiedenen Schritten durchgeführt. Das Verfahren gliedert sich in drei Phasen: Voruntersuchungsphase, Satzungs- und Planungsphase sowie Realisierungsphase (Kötter 2024a, S. 151). Im Rahmen der Voruntersuchungen werden im Gemeindegebiet Bereiche, welche durch viele Baulücken und untergenutzte Grundstücke gekennzeichnet sind, identifiziert und im Hinblick auf mögliche Aktivierungsgrundstücke untersucht. Während der Voruntersuchungen werden Eigentümer*innen informiert, beteiligt und im Hinblick auf die Aktivierung ihrer Nachverdichtungspotenziale beraten (Kötter et al. 2018, S. 4). Die Ergebnisse der Voruntersuchungen münden in ein Innenentwicklungskonzept, welches bereits als strategisches Instrument in Kapitel 3.1.2 vorgestellt wurde. Das Innenentwicklungsgebiet wird im Anschluss durch eine Satzung förmlich festgelegt (Kötter et al. 2018, S. 4). Besteht für die Aktivierungsgrundstücke im Innenentwicklungsplan noch kein Planungsrecht, kann die Kommune daraufhin in der Planungsphase die Entwicklungsziele der Grundstücke bestimmen und die Umsetzung dieser durch eine Bauverpflichtung anvisieren (Schwarz 2021, S. 64). Wird diese nicht erfüllt und ein freihändiger Ankauf der Flächen zum Verkehrswert durch die Kommune von den Eigentümer*innen abgelehnt, ermöglicht die Innenentwicklungsmaßnahme den Einsatz der Enteignung (Kötter 2024a, S. 151). Bei Nachverdichtungspotenzialen für die bereits Planungsrecht besteht, ermöglicht die Innenentwicklungsmaßnahme die Erteilung von Baugeboten. Der Begründungsaufwand bei der Anwendung des Baugebotes würde in dem Zuge deutlich verringert, da das Baugebot nicht mehr nur allein für ein Grundstück ausgesprochen wird (BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2021a, S. 112). Auch hier schafft die Innenentwicklungsmaßnahme eine Grundlage, bei der als letzte Möglichkeit eine Enteignung durchgeführt werden kann. Unabhängig davon, ob Bauverpflichtungen oder Baugebote zur Baulandmobilisierung in der Innenentwicklungsmaßnahme eingesetzt werden, liegt das primäre Ziel der Kommune darin, die Bebauung durch die Eigentümer*innen vornehmen zu lassen. Erst wenn dies scheitert, kommt ein Ankauf durch die Gemeinde oder ein Enteignungsverfahren in Betracht (Kötter 2024a, S. 151).

Die Innenentwicklungsmaßnahme hätte den Vorteil, dass ein „gebietsbezogener Ansatz“ (Frieschke 2019, S. 159) verfolgt wird. Durch die zusammenhängende Betrachtung und Beurteilung mehrere Nachverdichtungsflächen können Synergieeffekte bei der Baulandmobilisierung entstehen und Instrumente wie das Baugebot effektiver und praktikabler ausgestaltet werden (Bunzel und Niemeyer 2018, S. 749). Die vorbereitenden Untersuchungen würden dazu quartiersbezogen ablaufen, sodass ein besseres Verhältnis von Aufwand und Nutzen entsteht (Interview 4, S. 4; Z. 126-129). Der flächenhafte Ansatz sorgt laut Interviewpartner für eine Gleichbehandlung der Eigentümer*innen und würde dadurch mehr Verständnis erzielen (Interview 4, S. 4, Z. 119-124). Die Abfolge konkreter Verfahrensschritte schafft zudem Transparenz für die beteiligten Akteure, sodass bspw. die betroffenen Eigentümer*innen die aus der Innenentwicklungsmaßnahme entstehenden Folgen abschätzen können (Kötter et al. 2018, S. 87). Sollte es zu einem kommunalen Ankauf der Flächen oder der Zahlung einer Entschädigung bei einer Enteignung kommen, hat die Kommune durch die vorbereitenden Untersuchungen sichergestellt, dass die Aktivierungsgrundstücke einen Wiederverkaufswert haben und die Entwicklung risikoarm durchgeführt werden kann (Kötter 2024a, S. 152).

Problematisch ist dagegen, dass weiterhin rechtliche Herausforderungen bei der Anwendung bestehen bleiben (Schwarz 2021, S. 64). Die Einführung neuer Instrumente sorgt bei der Kommune aufgrund fehlender Erfahrung für Unsicherheiten in der Anwendung. Dies gilt sowohl auf der Verwaltungsebene als auch auf der politischen Ebene, bei der die Enteignungsmöglichkeit oftmals nicht von der Kommunalpolitik mitgetragen wird (Kötter et al. 2018, S. 87). Zudem erfordert die Integration neuer bodenpolitischer Instrumente in die kommunale Praxis hohe personelle Kapazitäten. Insbesondere die Voruntersuchungen verlangen von der Kommune einen großen Personal- und Zeitaufwand (Kötter 2024a, S. 151). So wird der Aufwand vergleichbar zu den vorbereitenden Untersuchungen einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme eingeschätzt (Interview 4, S. 7, Z. 250-255). Die am Planspiel beteiligten Kommunen verweisen dazu auf eine Gesamtumsetzungsdauer der Innenentwicklungsmaßnahme von sechs bis zwanzig Jahren (Kötter et al. 2018, S. 65).

4.2.12 Befreiungen

Die Mobilisierung von Bauland für Wohnbauzwecke im Innenbereich scheitert zum Teil daran, dass das geplante Wohnungsbauvorhaben nicht mit dem bestehenden Planungsrecht vereinbar ist, zum Beispiel, weil der maßgebliche Bebauungsplan vor Jahrzehnten rechtskräftig wurde. Eine Änderung des Planungsrechts zur Umsetzung des Vorhabens ist hierbei oftmals mit einem großen Verwaltungs- und Zeitaufwand verbunden, sodass eine zeitnahe Mobilisierung verhindert wird. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber den Kommunen zur Aktivierung kleinteiliger Nachverdichtungspotenziale die Möglichkeit Befreiungen nach § 31 Abs. 2 und 3 BauGB zur Verfügung gestellt (Interview 1, S. 6, Z. 196-198).

Nach § 31 Abs. 2 BauGB kann die Kommune im Geltungsbereich eines B-Plans Abweichungen von den geltenden Festsetzungen zulassen ohne dabei eine Neuaufstellung, Änderung oder Ergänzung des Planungsrechts vornehmen zu müssen (Deutscher Bundestag 2022b, S. 1). Grundvoraussetzung für die Anwendung des Instruments ist, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, die öffentlichen Belange mit dem Vorhaben vereinbar sind und mindestens ein Befreiungsgrund aus § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1-3 BauGB (Wohl der Allgemeinheit, städtebauliche Vertretbarkeit, keine unabsichtliche Härte) vorliegt (Bunzel et al. 2023a, S. 36). Befreiungen können darüber hinaus gem. § 34 Abs. 2 BauGB auch bei in Zusammenhang bebauten Ortsteilen ausgesprochen werden (Deutscher Bundestag 2022b, S. 1). Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB wurden im Zuge des Baulandmobilisierungsgesetzes in das Planungsrecht eingefügt. Mittels dieser können Kommunen mit einem nach § 201a BauGB ausgewiesenen angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall auch Befreiungen zulassen, die mit den öffentlichen Belangen vereinbar sind, allerdings die Grundzüge der Planung berühren (Savoie 2024).

Im Rahmen der Baulandmobilisierung bieten Befreiungen folglich weitere Nachverdichtungsoptionen im Innenbereich für die Schaffung von neuem Wohnraum (Bunzel et al. 2023a, S. 36). Zudem können Baugenehmigungen für Nachverdichtungsmaßnahmen ohne großen Zeit- und Personalaufwand ausgesprochen werden. Inwieweit die Kommunen von diesen rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch machen, ist allerdings weitgehend unbekannt.

4.2.13 Befristete Sonderregelung für den Wohnungsbau („Bau-Turbo“)

Die Einführung der Sonderregelung für den Wohnungsneubau (allgemein unter dem Begriff „Bau-Turbo“ bekannt) stellt „eines der bemerkenswertesten Experimente mit dem deutschen Planungsrecht“ dar (Interview 3, S. 16, Z. 597). Vor dem Hintergrund anhaltend angespannter Wohnungs- und Bodenmärkte hat der Gesetzgeber am 09.10.2025 mit dem *Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung* den Bau-Turbo befristet bis 2030 erlassen (Deutscher Bundestag

2025a). Um den Wohnungsbau zu beschleunigen, sollen gem. § 246e BauGB Abweichungen von den Regelungen und Vorschriften des BauGB ermöglicht werden, wenn diese mit den öffentlichen Belangen vereinbar sind, die nachbarschaftlichen Interessen gewürdigt werden und der Errichtung von Wohngebäuden, der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung von Gebäuden zur Wohnraumschaffung oder der Nutzungsänderung zu Wohnzwecken dienen (Deutscher Bundestag 2025b, S. 7). Das Instrument soll somit eine verfahrensrechtliche Erleichterung gewährleisten und Planungsprozesse für den Wohnungsbau erheblich verkürzen (Interview 5, S. 12, Z. 471-475)

Mit dieser Sonderregelung wird ein „gravierender Paradigmenwechsel“ (Interview 4, S. 9, Z. 319-320) im deutschen Planungsverständnis vollzogen. Stadtentwicklung wird experimentell nicht mehr primär plangesteuert mittels Bauleitplanung organisiert, sondern mit dem Bau-Turbo über Genehmigungen einzelner Vorhaben bestimmt (Interview 2, S. 13-14, Z. 507-511; Interview 4, S. 9; Z. 311-312). Experten sprechen daher von einer „Umkehr des Prärogativs der Planung“ (Interview 3, S. 2, Z. 40-42). Der Bau-Turbo führe dazu, dass in den Kommunen das Verhältnis zwischen Planungsamt und Bauaufsicht verändert werde und die Bauaufsicht eine deutlich größere Entscheidungsgewalt zugeteilt bekomme (Interview 3, S. 16, Z. 608-609). In kreisangehörigen Kommunen, wo die Baugenehmigungsbehörde beim Landkreis liegt verändert diese Bestimmung das institutionelle Verhältnis zwischen kommunaler Planungshoheit und bauaufsichtlicher Entscheidungskompetenz (Interview 4, S. 9, Z. 342-347; Interview 3, S. 16, Z. 616-619).

Die praktische Umsetzung lässt daher erhebliche Unterschiede zwischen Kommunen unterschiedlicher Gemeindegrößen vermuten. Nur etwa zehn bis fünfzehn Prozent der Städte verfügen laut der Einschätzungen eines interviewten Experten über ausreichende personelle Ressourcen sowie planerisches Know-how für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem neuen Instrument – darunter Großstädte wie München, Hamburg oder Ulm mit ausgeprägter Planungskultur und institutioneller Erfahrung (Interview 2, S. 14-15, Z. 536-568). Andere Gemeinden würden hingegen vielfach überfordert sein (Interview 1, S. 2, Z. 69-75; Interview 5, S. 12, Z. 446-452), insbesondere aufgrund von fehlenden personellen Kapazitäten, um z.B. Satzungsbeschlüsse aufzustellen und Folgeinstrumente zu identifizieren (Interview 1, S. 2, Z. 69-75). Aus diesen Gründen hat der Gesetzgeber ein Umsetzungslabor eingerichtet, welches die kommunale Anwendung des Bau-Turbos stärken soll. Mit der Teilnahme von ca. 2.000 Kommunen bei der Auftaktveranstaltung im November wurde das Umsetzungslabor laut teilnehmendem Experten „wahnsinnig angenommen“ (Interview 3, S. 15, Z. 578-582).

Für die Genehmigung von Vorhaben im Rahmen des Bau-Turbos bedarf es grundsätzlich der Zustimmung der jeweiligen Gemeinde (§ 246e BauGB). Diese Zustimmung ist jedoch nicht aktiv einzuholen, sondern wird über eine sog. Zustimmungsfiktion geregelt. Dementsprechend gilt ein Vorhaben von der Gemeinde als akzeptiert, wenn innerhalb einer Frist von drei Monaten keine ausdrückliche Ablehnung erfolgt (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen 2025, S. 31). Mit dieser Regelung verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Verfahrensverzögerungen zu vermeiden und Genehmigungsprozesse zu beschleunigen. Die Zustimmungsfiktion soll langwierige Abstimmungen zwischen Bauaufsichtsbehörden und Kommunen verkürzen und damit einen Beitrag zur Entschlackung administrativer Abläufe leisten. Da nicht abschließend geklärt ist, wer in der Gemeinde über die Zustimmung entscheidet, entstehen für die Praxis vielfältige Herausforderungen in der Anwendung des Bau-Turbos. So erarbeitet aktuell die Stadt Dresden einen Grundsatzbeschluss, der die Zuständigkeiten von Stadtrat und Verwaltung bei der Nutzung des Bau-Turbos regelt (Interview 1, S. 15, Z. 572-583). Nach Einschätzung der interviewten Expert*innen könne dadurch jedoch allgemein Misstrauen oder Missbrauch in der

Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung innerhalb kommunaler Strukturen entstehen (Interview 1, S. 16; Z. 603-609; Interview 2, S. 16, S. 597-602).

Aufgrund der weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten in bestehende Planungsstrukturen wird der Bau-Turbo in seiner derzeitigen Ausgestaltung von unterschiedlichen Akteursgruppen stark kritisiert. Zum einen ist im Verlauf der Gesetzesvorbereitung der räumliche Anwendungsbereich deutlich erweitert worden. So kann das Instrument nun grundsätzlich für sämtliche Gebiete genutzt werden, unabhängig davon, ob ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt oder nicht. Fachverbände wie die Bundesarchitektenkammer (2025) sehen darin eine problematische Entgrenzung ohne planerische Steuerung. Zudem wird der Wohnungsbau im Außenbereich erleichtert. Durch die fehlende räumliche Fokussierung bestehen laut eines interviewten Experten „hohe Missbrauchsmöglichkeiten“ (Interview 2, S. 16, Z. 590-592). Das Instrument könne auch dort Anwendung findet, wo kein akuter Bedarf an zusätzlichem Wohnraum besteht und die städtebauliche Zielvorgabe der Innenentwicklung „torpedieren“ (Interview 4, S. 6, Z. 226-229). Der NABU betont in dem Zusammenhang, dass diese Ausweitung dem übergeordneten Flächensparziel des Bundes widerspricht und neue Impulse für Zersiedlung im Außenbereich setzt (NABU 2025, S. 1). Darüber hinaus bilden die Abweichungen durch den Bau-Turbo auch nach Ablauf der Anwendungsfrist im Jahr 2030 den zukünftigen Maßstab des unbeplanten Innenbereichs (Interview 4, S.9, Z. 321-331), sodass zukünftig neue Konflikte und städtebauliche Mängel entstehen können (Interview 4, S. 9, Z. 338- 341).

Verstärkt wird diese Problematik durch den Wegfall der ursprünglich vorgesehenen Mindestanforderung von sechs neu zu errichtenden Wohneinheiten als Anwendungsvoraussetzung. Zwar nutzt die Stadt Hamburg den Bau-Turbo aktuell, um in einem Gebiet 500 neue Wohneinheiten zu genehmigen (Interview 3, S. 17, Z. 629- 630); durch die Gesetzesausgestaltung besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass auch kleinteilige Vorhaben wie Einfamilienhausbebauungen sowohl im Innen- als auch im Außenbereich unter den erleichterten Bedingungen des Bau-Turbos genehmigt werden können. Gerade dieser Punkt wird von den interviewten Expert*innen als kontraproduktiv bewertet (Interview 1, S. 14, Z. 513-517; Interview 2, S. 14, Z. 531-534). Statt zur Aktivierung innerstädtischer Flächen beizutragen, eröffne die Regelung neue Möglichkeiten zur Umwandlung landwirtschaftlicher Grundstücke in Bauerwartungsland und begünstige spekulative Bodenwertsteigerungen (Interview 2, S. 14-15, Z. 525-576). Der Bau-Turbo adressiert daher nach Einschätzung des NABU nicht das Problem der fehlenden Baulandaktivierung, sondern ermöglicht lediglich weitere Baulandausweisungen (NABU 2025, S. 1). Eine Expertin bezeichnete den Bau-Turbo in dem Zusammenhang als „Genehmigungs-Turbo“ (Interview 1, S. 14, Z. 511-513). Damit die Eigentümer nach der Baulandentwicklung auch eine Mobilisierung für den Wohnungsbau vornehmen, wird empfohlen, parallel Bauverpflichtungen in städtebaulichen Verträgen abzuwickeln (Bundesarchitektenkammer 2025, S. 2). Der Deutsche Mieterbund forderte zudem eine klare Zweckbindung des § 246e BauGB auf bezahlbaren Mietwohnungsbau (ebd. 2025, S. 5). Da ebenso keine Verpflichtung zur Schaffung geförderten oder preisgedämpften Wohnraums vorgesehen ist, könnte sich die Sonderregelung vorrangig auf renditeorientierte Projekte auswirken und damit bestehende Marktungleichgewichte weiter verschärfen.

Trotz der Kritik, dass echte Verfahrensbeschleunigung im Wohnungsbau eher durch Reformen im Baugenehmigungs- oder Bauordnungsrecht erreicht werden und nicht durch die Änderungen im Baugesetzbuch selbst (Interview 1, S. 14, Z. 539-544), werden Aspekte des Bau-Turbos jedoch auch positiv bewertet. So schaffe das neue Verhältnis zwischen Planungs- und Genehmigungsamt es, „eingefahrene Verwaltungsmuster aufzurütteln“ (Interview 3, S. 18, Z. 706-707). Als Beispiel dienen dazu die Stadt Frankfurt, welche nun wöchentliche Bauturbokonferenzen abhält (Interview 3, S. 16, Z. 628-631).

Im internationalen Vergleich fügt sich der Bau-Turbo in einen breiteren Trend zur Deregulierung im städtebaulichen Planungsrecht ein. Länder wie die Niederlande, Tschechien oder Großbritannien experimentieren ebenfalls mit vereinfachten Planungs- und Genehmigungsprozessen zur Beschleunigung von Bauvorhaben (Interview 3, S. 19, Z. 722-731). Allerdings unterscheiden sich deren institutionelle Rahmenbedingungen erheblich. Eine direkte Übertragbarkeit solcher Ansätze auf Deutschland erscheint begrenzt (Interview 3, S. 17, Z. 647-652)

4.3 Instrumente für den kommunalen Ankauf und die Flächenvergabe

Die größte Steuerungsmöglichkeit bezüglich der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums hat die Kommune, wenn diese selbst als Eigentümerin am Bodenmarkt agiert und Flächen im kommunalen Grundbesitz hat (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 51; Adrian et al. 2021, S. 89). Dies ermöglicht der Kommune das Bauflächenangebot unabhängig von Interessen Dritter zu steuern und die Nutzung sowie die Nutzer*innen der zu vergebenden Grundstücke selbst zu bestimmen (Bunzel 2022, S. 15). Aufgrund angespannter kommunaler Haushalte sind die finanziellen Möglichkeiten zum aktiven Flächenerwerb allerdings aktuell stark eingeschränkt und Ankaufsstrategien werden häufig zurückgestellt (Interview 1, S. 4, Z. 220-221).

4.3.1 Flächenankauf und -bevorratung

Um das kommunale Grundeigentum zu steigern, kann die Kommune oder ihre städtischen Einrichtungen wie kommunale Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften Flächen gezielt ankaufen, bevorraten und bedarfsabhängig kurz-, mittel- oder langfristig entwickeln. Zum Ankauf können verschiedene Instrumente oder Strategien verfolgt werden, welche im Folgenden aufgeführt werden.

4.3.1.1 Kommunaler Zwischenerwerb

Im Rahmen der Ausführungen zu kooperativen Baulandmodellen wurde bereits das Instrument des kommunalen Zwischenerwerbs angesprochen. Beim kommunalen Zwischenerwerb erwirbt die Kommune privatrechtlich Potenzialflächen im Gemeindegebiet, für welche sie schon konkrete kurz- bis mittelfristige Entwicklungsvorstellungen hat (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1999, S. 5). Da bereits Planungsabsichten bestehen, erfolgt der Ankauf meist als Bauerwartungsland zu einem höheren Ankaufspreis als bei der allgemeinen Bevorratung ohne Entwicklungsabsichten (Löhr 2020, S. 230). Die Anwendung des kommunalen Zwischenerwerbs fokussiert sich räumlich auf Bereiche des Außenbereiches (Adrian et al. 2021, S. 89) oder auf Innenentwicklungsbereiche, bei denen eine Änderung des Baurechts erforderlich ist. Bei beiden Anwendungsgebieten strebt die Kommune eine entwicklungsbedingte Wertsteigerung an, welche wiederum für die Refinanzierung der Baulandentwicklung genutzt werden kann (Adrian et al. 2021, S. 69; Bunzel 2022, S. 15). Um dies zu erzielen, ermittelt die Kommune einen residualen Ankaufspreis (Adrian et al. 2021, S. 88f.).

Der Ankauf erfolgt als Durchgangserwerb, sodass die Kommune die Flächen nach dem Kauf entwickelt und im Anschluss an bauwillige Akteure verkauft oder im Erbbaurecht vergibt (Böcker et al. 2021, S. 36). Resultierend daraus kann die Kommune im Rahmen der liegenschaftlichen Partizipation Vorgaben zur städtebaulichen, sozial- und wohnungspolitischen sowie ökologischen Gestaltung der Grundstücke treffen. Dies ermöglicht vertragliche Festlegungen, etwa zur Anzahl der Wohneinheiten, zur Überbauung der Grundstücksfläche oder zum Anteil geförderter Wohnungen im Kauf- oder Erbbaurechtsvertrag (Bölting et al. 2024, S. 188). Darüber hinaus bestimmt die Kommune den Verkaufs-/Vergabepreis der

Grundstücke, sodass sie die Verfügbarkeit preisgünstiger Grundstücke auf dem Bodenmarkt eigenständig sicherstellen (Bölting et al. 2024, S. 188) und die Baulandentwicklung durch Verkaufserlöse refinanzieren kann (Hoffmann 2022, S. 111). Weitere Vorteile des kommunalen Zwischenerwerbs sind, dass die Kommune Bauverpflichtungen im Grundstücksvertrag integrieren kann, um eine zeitnahe Umsetzung von Bauvorhaben sicherzustellen und somit aktiv die Umsetzung von Wohnungsneubau zu steuern (Bunzel 2022, S. 15; Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 51; Adrian et al. 2021, S. 88).

Für die Kommune bedeutet der Ankauf von Flächen mit Projektbezug, dass die Vorhaltezeit gering ausfällt (Löhr 2020, S. 230). Zudem besteht durch die Entwicklungserwartung nur ein geringes Risiko einer ausbleibenden Baulandentwicklung inkl. Wertsteigerung (Dransfeld und Hemprich 2017, S. 37). Für die Durchführung des kommunalen Zwischenerwerbs entstehen für die Kommune durch den Ankauf und die Kosten der Baulandbereitstellung jedoch hohe finanzielle Belastungen (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 131). Darüber hinaus ist der Durchgangserwerb für die Kommune grunderwerbssteuerpflichtig (Baulandkommission 2019, S. 10). Neben der finanziellen Belastung trägt die Kommune somit als Eigentümerin auch das finanzielle Risiko (Hoffmann 2022, S. 115f.; Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 131).

Der Zwischenerwerb kann je nach den kommunalen Rahmenbedingungen unterschiedliche Ankaufsoptionen, Vergabemöglichkeiten und Finanzierungsmodelle beinhalten (Adrian et al. 2021, S. 88). Laut Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg bestehen hinsichtlich der Finanzierung und Durchführung drei Zwischenerwerbsmodelle: Die Kommune kann zum einen den Ankauf, die Erschließung, die Vermarktung und den Verkauf eigenständig durchführen. Zum anderen können private Erschließungsträger mit Hilfe eines Treuhandkontos die Entwicklungsschritte koordinativ übernehmen. Als dritte Option können auch unternehmerische Erschließungsträger*innen auf eigene Rechnung mit eigener Finanzierung die Baulandentwicklung unterstützen (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 51).

42 Prozent der in der Difu-Kommunalumfrage 2020 befragten Kommunen nutzen das Instrument des kommunalen Zwischenerwerbs in ihrer kommunalen Praxis. Besonders häufig (61 Prozent der Kommunen, die das Instrument nutzen) wird dieses in Kernstädten der Verdichtungsräume angewendet (Pätzold et al. 2023, S. 39). Um eine konsequente Anwendung zu erzielen, kann die liegenschaftliche Partizipation bei Planungsvorhaben strategisch im Baulandbeschluss festgelegt werden. So müssen in Münster Vorhabenträger bei Planungsvorhaben im Außenbereich mindestens 50 Prozent ihrer Fläche an die Stadt veräußern, bevor Planungsrecht geschaffen wird (Stadt Münster 2021). Ähnlich praktiziert dies die Stadt Nürnberg, welche laut Baulandbeschluss bevorzugt Bauleitplanverfahren einleitet, bei denen die Stadt mindestens 50 Prozent der Flächen im kommunalen Eigentum besitzt (Stadt Nürnberg 2023, S. 3). Noch konsequenter geht die Stadt Ulm vor, bei der im Außenbereich nur Planungsrecht geschaffen wird, wenn die Flächen vollständig im Eigentum der Stadt sind (Oelmaier 2023, S. 133).

Der kommunale Zwischenerwerb wird jedoch nicht nur in Deutschland angewendet, um mehr Einfluss auf die Stadtentwicklung zu nehmen. Die Niederlande verfolgen seit Jahrzehnten eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik, bei der die Kommunen die Projektentwicklung eigenständig verantworten und durchführen (Hengstermann und Hartmann 2021, S. 33). Die Kommune tritt dabei als Entwicklerin auf, um maximale Gestaltungsmöglichkeiten bei der Wohnraumschaffung zu haben und städtische Infrastrukturen durch den Planungswertgewinn zu refinanzieren (Süring und Weitkamp 2022, S. 369). Ähnliches findet sich in der Schweiz, wo Kommunen Flächen mit dem Ziel erwerben, die Grundstücke

nach der Entwicklung an gemeinwohlorientierte Akteure wie Wohnungsbaugenossenschaften zu vergeben. Diese wiederum sorgen für eine soziale Mischung und stellen bezahlbaren Wohnraum sicher (Süring und Weitkamp 2022, S. 369).

4.3.1.2 Kommunale Bodenbevorratung durch (revolvierende) Bodenfonds

Flächen können jedoch auch ohne konkreten Projektbezug im Rahmen einer kommunalen Bodenvorratspolitik ins Liegenschaftsvermögen der Stadt übergehen. Dazu werden Flächenpotenziale frühzeitig als „strategische Flächenreserve“ (Hoffmann 2022, S. 111) angekauft. Mit großen kommunalen Flächenbeständen gehen für die Kommune höhere bodenpolitische und stadtplanerische Gestaltungsmöglichkeiten einher (Eberhardt-Köster 2022, S. 63; Böcker et al. 2021, S. 36; Pätzold et al. 2023, S. 39). Zum einen kann die Kommune die Flächen dauerhaft dem spekulativen Bodenmarkt entziehen (Reiß-Schmidt 2024a, S. 25). Resultierend daraus, können gemeinwohlorientierte und weniger renditeträchtige soziale Nutzungen umgesetzt (Der Paritätische Gesamtverband 2023, S. 2; Löhr 2021, S. 112) und das Flächenangebot für die verschiedenen Nutzungsansprüche aktiv gesteuert werden (Degan und Emunds 2023, S. 149). Die Baulandentwicklung und -mobilisierung zur Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele kann somit unabhängig von privaten Akteuren stattfinden (Dransfeld 2023, S. 351; Reitzig 2022, S. 54). Ein antizyklischer Ankauf ermöglicht zudem, ohne große Vorlaufzeit Bauflächen für Vorhaben bereitzustellen (Vaché 2021, S. 120).

Die Flächen stellen dabei aufgrund fehlender kurz- bis mittelfristiger Entwicklungsabsichten oftmals noch nicht Bauerwartungsland dar, sodass die Ankaufspreise deutlich niedriger sind als beim kommunalen Zwischenerwerb (Adrian et al. 2021, S. 47; Hoffmann 2022, S. 111). Zwar sind in den vergangenen Jahren auch die Preise für Agrar- und Gartenlandflächen angestiegen (Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat 2025), dennoch befindet sich die Kommune im Hinblick auf die Preisgestaltung beim Flächenankauf zur kommunalen Bodenbevorratung in einer besseren Verhandlungsposition als beim kommunalen Zwischenerwerb, da die Kommune bei den Ankaufverhandlungen nicht auf den Erwerb der Flächen angewiesen ist (Adrian et al. 2021, S. 46). Darüber hinaus trägt die Kommune nach dem Ankauf im Rahmen der Bevorratung nur ein geringes Verwertungsrisiko, da die Flächen im kommunalen Grundeigentum auch als Tausch- oder Ausgleichsflächen dienen können (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 67; BBSR 2021a, S. 86). Findet dagegen eine Entwicklung und Mobilisierung der Flächen für den Wohnungsbau statt, verbleiben die Wertsteigerungen allein bei der Kommune (Dransfeld 2023, S. 348).

Eine Voraussetzung der kommunalen Bodenbevorratung ist, dass Potenzialflächen im Gemeindegebiet zur Verfügung stehen müssen und die Eigentümer*innen bereit sind, diese an die Kommune zu veräußern (Hoffmann 2022, S. 118; BBSR 2021a, S. 86). Außerdem benötigt es auf kommunaler Seite personelle Ressourcen und entsprechendes Know-how (Holm und Horlitz 2022, S. 21). Da die Nutzung und die Effekte anderer bodenpolitischer Instrumente von dem Vorhandensein kommunaler Liegenschaften abhängen (Dullien et al. 2020, S. 5f.), bietet es sich an, die Tätigkeiten der Bevorratung strategisch zu organisieren und diese in eine Gesamtstrategie einzubetten (Holm und Horlitz 2022, S. 21). Zudem müssen Kommunen für den Flächenankauf finanzielle Mittel bereitstellen (Böcker et al. 2021, S. 37). Diese fehlen dann möglicherweise für die Finanzierung anderer kommunaler Aufgaben (Holm und Horlitz 2022, S. 33).

Die kommunale Bevorratungspolitik ist folglich abhängig von den finanziellen Ressourcen einer Kommune. In den 1990er Jahren kam es zu einem starken Rückgang kommunaler Liegenschaftsbestände. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung veräußerten viele Kommunen ihre Liegenschaften, um die

Verschuldung zu verringern (Adrian et al. 2021, S. 19). In der Difu-Baulandumfrage 2020 gaben 70 Prozent der befragten Kommunen an, nur noch über eine geringe Anzahl an kommunalen Flächen im Liegenschaftsvermögen zu verfügen. 16 Prozent der befragten Kommunen haben sogar keine kommunalen Flächen mehr (Pätzold et al. 2023, S. 21). Diese historische Entwicklung wird heute kritisch bewertet, da durch den Verkauf nur eine einmalige und kurzfristige Einnahme erzielt wird (Adrian et al. 2021, S. 43). Verschiedene Akteure fordern daher rechtliche Änderungen, die den Verkauf kommunaler Flächen untersagen (Wohnbund e.V. et al. 2025, S. 1; Holm und Horlitz 2022, S. 22). Ein Zielkonflikt zwischen Bodenankauf und Haushaltskonsolidierung könnte laut Löhr dahingehend überwunden werden, dass die Aufnahme von Schulden zur Bodenbevorratung im Vergleich zu anderen Haushaltsausgaben anders bewertet wird (Löhr 2019, S. 142). Der Grundstücksankauf stellt dabei zwar eine einmalige Kostenbelastung dar, dieser ist jedoch als langfristiges Investment anzusehen (zur Nedden 2021, S. 122). Grund dafür ist, dass das Grundstück bei einem frühzeitigen Ankauf eine wertbeständige oder wertsteigernde Anlage ist (Adrian et al. 2021, S. 47). Nach Einschätzung einer interviewten Expertin ist diese Logik jedoch insbesondere vor dem Hintergrund angespannter finanzieller Haushalte immer schwieriger zu rechtfertigen: „Wir kaufen was für übermorgen und können uns das heute nicht leisten.“ (Interview 1, S. 2, Z. 40-41).

Seit den 2010er Jahren versuchen die Kommunen ihre kommunalen Liegenschaftsbestände durch eine aktive Bodenbevorratung wieder zu steigern. Dazu sollen sowohl weitere Privatisierungen verhindert als auch neue Flächen angekauft werden, um den Zugriff und die Kontrolle auf den Boden zurückzugewinnen (Holm und Horlitz 2022, S. 14). Die Difu-Kommunalbefragung 2020 ergab, dass 44 Prozent der befragten Kommunen eine langfristige Bodenbevorratung betreiben (Pätzold et al. 2023, S. 39). Besonders hervorzuheben ist an dieser Stelle die Stadt Ulm, welche bereits seit über 100 Jahren aktiv Grundstücke bevorratet und dadurch einen insgesamt sehr hohen Anteil der Gemeindeflächen im Eigentum besitzt (Böcker et al. 2021, S. 37).

Damit Kommunen eine effiziente und langfristige kommunale Bodenbevorratung betreiben können, hat das Bündnis bezahlbarer Wohnraum 2022 die Einrichtung und den Betrieb eines kommunalen Bodenfonds empfohlen (BMWSB und Bündnis bezahlbarer Wohnraum 2022, S. 32). In diesem werden die kommunalen Grundstücke entweder als Sondervermögen im Haushalt oder außerhalb des Haushaltes in einer Eigengesellschaft oder einem Eigenbetrieb finanziert und verwaltet (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 133). Ziel ist es, die Bevorratung von den Haushaltsvorgängen zu entkoppeln und dadurch Finanzmittel für die Baulandbereitstellung unabhängig von der Haushaltssituation sicherzustellen (Holm und Horlitz 2022, S. 24). Dazu werden Vorratsgrundstücke, die nicht direkt für die eigene Aufgabenerfüllung benötigt werden separat vom kommunalen Haushalt finanziert und verwaltet (Dransfeld 2023, S. 351). Je nach Rechtsform (Eigenbetrieb, GmbH, Stiftung) hat die Kommune dabei unterschiedliche (privatrechtliche) Handlungsmöglichkeiten (Löhr 2020, S. 234).

Innerhalb des Bodenfonds können Maßnahmen der Baureifmachung, Erschließung und zur Bereitstellung von Infrastrukturen finanziert werden (Schmitt 2023, S. 16). Ist der Bodenfonds revolving angelegt, werden die Grundstückserlöse für weitere Flächenankäufe und Flächenentwicklungen zweckgebunden reinvestiert (Dullien et al. 2020, S. 5; Hoffmann 2022, S. 112). Es besteht neben dem Verkauf der Grundstücke auch die Möglichkeit, den Liegenschaftsbestand des Bodenfonds zu erhalten, in dem die Grundstücksvergabe im Erbbaurecht erfolgt (Der Paritätische Gesamtverband 2023, S. 3). Der Ankauf der Flächen für den kommunalen Bodenfonds kann sowohl als freihändischer Erwerb, als auch mit der Unterstützung hoheitlicher Instrumente erfolgen (Reiß-Schmidt 2024a, S. 25). Aus diesem Grund

sollte der Bodenfonds in die bodenpolitische Gesamtstrategie wie bspw. den Baulandbeschluss integriert sein (Löhr 2020, S. 234).

Mit dem Aufbau eines revolvingierenden Bodenfonds gehen für die Kommune hohe finanzielle Belastungen einher, da eine Anschubfinanzierung sowie Sacheinlagen in Form von ersten Grundstücken notwendig sind (Löhr 2020, S. 230f.; BBSR 2021a, S. 111). Für Kommunen in der Haushaltssicherung ist die Einrichtung und der Betrieb daher mit sehr hohen Herausforderungen und Restriktionen verbunden. In der Difu-Kommunalbefragung (Pätzold et al. 2023, S. 8) sowie in dem Difu-Kooperationsprojekt *Kommunale Bodenpolitik* (Adrian et al. 2021, S. 73) konnte diesbezüglich herausgestellt werden, dass das Instrument der kommunalen Bodenfonds in der Planungspraxis bislang nur selten angewendet wird. Da der Eigentumserwerb jedoch eine Vermögensbildung darstellt (Dullien et al. 2020, S. 7), wird von vielen Akteuren eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Einrichtung von kommunalen Bodenfonds gefordert (Deutscher Städtetag 2024, S. 6; Dullien et al. 2020, S. 2; Der Paritätische Gesamtverband 2023, S. 3; BMWSB und Bündnis bezahlbarer Wohnraum 2022, S. 31). Eine Forderung ist, dass landes- und bundeseigene nicht genutzte Flächen an die Kommunen zur Sacheinlage für den Bodenfonds gegeben werden (Aring et al. 2016, S. 270). Dies wird jedoch von einer von uns interviewten Expertin kritisch gesehen. Als Grund wird die zukünftig steigende Inanspruchnahme von Flächen für Militärbedarfe sowie die komplexen Eigentumsstrukturen der Landesflächen in Landesgesellschaften wie Unikliniken angeführt (Interview 1, S. 10, Z. 379-380).

In anderen europäischen Ländern wird die Bodenpolitik ebenfalls stark auf das kommunale Grundeigentum ausgerichtet. Beispielsweise verfolgen sowohl die Niederlande als auch Schweden Strategien der kommunalen Bodenbevorratung. Dabei setzen beide Länder stark auf den Erhalt des Liegenschaftsvermögens durch die Priorisierung von Erbbaurechten statt eines Grundstücksverkaufs (Süring und Weitkamp 2022, S. 366). Ähnlich wie in Deutschland gewinnt auch in der belgischen Region Flandern die Bodenbevorratung an Bedeutung (Shahab et al. 2021, S. 1138).

4.3.1.3 Vorkaufsrechte

Um Flächen oder Grundstücke für eine kommunale Planrealisierung zu sichern, müssen sich die Kommune oder deren kommunalen Gesellschaften beim Grundstücksankauf auf den Bodenmarkt gegenüber privaten – und oftmals finanzkräftigeren – Akteuren durchsetzen. Damit Flächen, welche für die Stadtentwicklung von hoher Relevanz sind, trotz der starken Konkurrenzsituation zur Förderung, Durchsetzung und Sicherung der kommunalen Ziele zur Verfügung stehen, existiert im BauGB das Instrument des Vorkaufsrechtes (Sommer 2022, S. 146f.).

Das Vorkaufsrecht beschreibt das Recht einer Kommune, bei einem Grundstücksverkauf einen Erstzugriff zu bekommen und das Grundstück anstelle eines anderen Kaufinteressierten selbst zu erwerben (BMWBS 2024a). Die Kommune muss hierzu innerhalb einer Frist von drei Monaten ihr Kaufinteresse hinterlegen (Bunzel et al. 2023a, S. 45). Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts kann die Kommune bei zum Verkauf stehenden Grundstücken ihre kommunalen Ziele verfolgen und insbesondere ungewollte Entwicklungen verhindern (Sommer 2022, S. 146f.). Im Zuge dessen können u.a. unter- oder ungenutzte Grundstücke und Immobilien für den Wohnungsneubau mobilisiert oder städtebauliche Missstände behoben werden (Bunzel et al. 2023a, S. 44).

Die kaufinteressierte Person kann jedoch selbst dazu beitragen, diese städtebaulichen Zielsetzungen umzusetzen und damit der Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts entgegenwirken. Dies erfolgt im Rahmen einer zweiseitigen Abwendungsvereinbarung in einem städtebaulichen Vertrag zwischen

Kommune und der ursprünglichen Käufer*innen oder einer einseitigen Abwendungserklärung nach § 27 BauGB durch die Käufer*innen, in der sich verbindlich verpflichtet wird, bestehende bauliche Missstände innerhalb einer angemessenen Frist zu beseitigen und das Grundstück entsprechend den bauplanungsrechtlichen Vorgaben ordnungsgemäß zu nutzen. Die Kommune kann somit von der Ausübung des Vorkaufsrechts absehen, sofern gewährleistet ist, dass die angestrebten städtebaulichen Entwicklungen auch durch das Handeln der Käufer*innen erreicht werden (Deutscher Bundestag 2022a).

Das Vorkaufsrecht kann als allgemeines Vorkaufsrecht und als besonderes Vorkaufsrecht ausgeübt werden. § 24 BauGB ermöglicht der Kommune das Allgemeine Vorkaufsrecht in bestimmten Bereichen des Gemeindegebiets zu nutzen. Diese sind in § 24 Abs. 1 Nr. 1-8 BauGB festgelegt und umfassen u.a. förmlich festgelegte Entwicklungs- und Sanierungsgebiete, Umlegungsgebiete, Flächen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, welche für öffentliche Zwecke genutzt werden sollen, unbebaute Grundstücke nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB sowie unbebaute Flächen im Außenbereich im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, für die eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist (§ 24 Abs. 1 Nr. 1-8 BauGB). Während das allgemeine Vorkaufsrecht per Gesetz den Kommunen zur Verfügung steht, kann die Kommune die Nutzung des besonderen Vorkaufsrechts selbst per Satzung beschließen (Sommer 2022, S. 146; Bunzel et al. 2023a, S. 44). Die Anwendung des besonderen Vorkaufsrechts ist in § 25 BauGB geregelt und kann per Satzung für unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, für Gebiete, in denen die Kommune zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht und für brachliegende Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans sowie unbebaute oder brachliegende Grundstücke im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) Anwendung finden (§ 25 Abs. 1 Nr. 1-3 BauGB).

Sicherung der Schaffung von Bauland...	Aktivierung bestehender Bau-rechte für den Wohnungsbau...	Sicherung der gewachsenen Bevöl-kerungsstruktur und von Sanie-rungs- und Stadtumbauzielen...
... in Städtebaulichen Entwick-lungsbereichen	... auf unbebauten, überwiegend für Wohnungen nutzbaren Grund-stücken	... im Geltungsbereich einer sozia-len Erhaltungssatzung
... in Umlegungsgebieten	... im Bereich einer Vorkaufssat-zung	... in Sanierungs- und Stadtumbau-gebieten
... in nach FNP vorgesehenen Wohnbauflächen/-gebieten		

Tabelle 2: Ziele und Anwendungsbereich von Vorkaufsrechten (eigene Darstellung nach Adrian et al. 2021, S.94)

Anwendungsvoraussetzung für die Ausübung des Vorkaufsrechts ist das angestrebte Wohl der Allgemeinheit (Sommer 2022, S. 148). Dazu wurde rechtlich klargestellt, dass die Deckung des Wohnraumbedarfs ein Allgemeinwohlbelang darstellt und die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen kann (Deutscher Bundestag 2020a, S. 18). Zudem darf nicht eine der Ausschlussbedingungen des Vorkaufsrechts aus § 26 Abs. 1 Nr. 1-4 BauGB erfüllt sein. Diese besagen, dass das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden kann, wenn der Verkauf innerhalb einer Verwandtschaft erfolgt, das Grundstück für öffentliche Bedarfsträger oder Kirchen- und Religionsgesellschaften gekauft wird, auf dem Grundstück bereits bauliche Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung realisiert werden sollen oder das Grundstück entsprechend den B-Planfestsetzungen ohne Missstände und Mängel bebaut ist oder genutzt wird (§ 26 Abs. 1 Nr. 1-4 BauGB).

Die Kommune kann mit der Ausübung des Vorkaufsrechts folglich die Umsetzung eines Bebauungsplanes sichern. Das Vorkaufsrecht ist jedoch kein Instrument, welches eine aktive Baulandmobilisierung verfolgt. Grund dafür ist, dass die Kommune das Instrument nur dann anwenden kann, wenn die Eigentümer*innen bereits eine Verkaufsabsicht haben (Kötter et al. 2018, S. 28). Der Zugriff der Gemeinde auf Grundstücke erfolgt daher bei der Nutzung des Vorkaufsrechts grundsätzlich nicht proaktiv (Holm und Horlitz 2022, S. 32). Im Vergleich zur Enteignung kann die Kommune folglich mit dem Vorkaufsrecht nur bei bestehendem Verkaufsinteresse intervenieren (Sommer 2022, S. 146). Zudem darf die Kommune das Vorkaufsrecht nicht zur allgemeinen Bodenbevorratung ausüben (Interview 2, S. 5; Z. 160-162). Im Zuge der Nutzung des Vorkaufsrechts muss die Kommune den Verwendungszweck klar definieren. Dabei gilt es einzelfallbezogen zu prüfen und zu beurteilen, inwieweit durch das Vorkaufsrecht der Verwendungszweck erfüllt wird (Sommer 2022, S. 147). Bei der kommunalen Bodenbevorratung ist dieser Verwendungszweck jedoch nicht gegeben, sodass das Vorkaufsrecht hier nicht greifen kann (Holm und Horlitz 2022, S. 32; Sommer 2022, S. 147; Reidt 2021, S. 90).

Vorkaufsrechte sind somit eher flankierende Instrumente der Baulandmobilisierung, welche bei einer bestehenden Verkaufsbereitschaft greifen können (Reidt 2021, S. 88). Da die Verkaufsbereitschaft in angespannten Wohnungsmärkten jedoch relativ gering ist, wird der Flächenumfang, der durch das Vorkaufsrecht aktiviert werden kann, nur als sehr gering eingestuft (Holm und Horlitz 2022, S. 32). Darüber hinaus bestehen weitere rechtliche Hemmnisse, die die Ausübung des Vorkaufsrechts in der kommunalen Praxis erschweren (Interview 3, S. 8; Z. 306-309). So ist die Ausgestaltung des Kaufpreises oftmals Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen (Adrian et al. 2021, S. 94). Übersteigt der vereinbarte Kaufpreis den ermittelten Verkehrswert und fordert die Kommune den Ankauf zum Verkehrswert ein, kann der Verkäufer oder die Verkäuferin im Rahmen des gesetzlichen Rücktrittsrechts vom Vertrag zurücktreten (§ 28 Abs. 3, S. 1 und 2 BauGB). Fehler in der Rechtfertigung der Ausübung (Sommer 2022, S. 147) sowie rechtliche Unsicherheiten bezüglich möglicher Klageoptionen (Holm und Horlitz 2022, S. 32) führen ebenfalls dazu, dass Vorkaufsrechte in der kommunalen Planung eher zurückhaltend genutzt werden.

Allerdings wurde das Vorkaufsrecht durch das Baulandmobilisierungsgesetz im Jahr 2021 gestärkt. Hierzu wurde die Frist zur Ausübung von zwei auf drei Monate verlängert und der Ankauf der Flächen zum Verkehrswert festgelegt (Bunzel et al. 2023a, S. 45). Zudem wurden die Anwendungsgebiete des besonderen Vorkaufsrechts auf Brachflächen und Baulücken im Innenbereich für Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt erweitert (Spannowsky 2022, S. 21). Im Zuge der aktuell diskutierten BauGB-Novellierung werden jedoch weitergehende Veränderungen gefordert. Zum einen soll das Vorkaufsrecht auch zur kommunalen Bodenbevorratung eingesetzt werden können (Kötter 2024a, S. 146; Adrian et al. 2021, S. 94). Neben der Erweiterung des Ankaufszweckes soll laut Deutschem Städte- und Gemeindebund zudem der Anwendungsbereich auf Share-Deals erweitert werden (ebd. 2024, S. 2). Hier greift das Vorkaufsrecht bislang nicht, da bei Share-Deals durch die Übertragung von Gesellschaftsanteilen lediglich eine Eigentumsübertragung ohne Grundbuchänderung stattfindet und Interventionsmöglichkeiten der Kommune wie bei einem Grundstücksverkauf nicht bestehen (Interview 2, S. 12, Z. 451-459; Interview 3, S. 9, Z. 323-325). Zum anderen wird der Ankauf zum Verkehrswert weiterhin kritisch diskutiert. So wird gefordert, im Rahmen des Vorkaufsrechts einen Ankauf auf der Grundlage des Ertragswertes zu ermöglichen, da die Verkehrswerte in angespannten Boden- und Wohnungsmärkten für Kommunen häufig unbezahlbar sind (Reiß-Schmidt 2021b, S. 7). Das Vorkaufsrecht würde dann zu einem „realwirtschaftlich-realistischen Bodenwert“ angewendet werden (Interview 2, S. 6; 197). Die Preislimitierung des Vorkaufsrechts wurde auch von anderen interviewten Expert*innen positiv

bewertet (Interview 1, S. 6; Z. 203-210; Interview 3, S. 9, Z. 326-327) und „wäre eine echte Innovation“ (Interview 3, S. 9, Z. 326-327).

4.3.2 Grundstücksvergabe

Hohe Verkaufspreise für Grundstücke treiben die Miet- und Kaufpreise auf den Wohnungsmärkten (Siedentop und Schartmann 2025). Grund dafür ist, dass die hohen Kaufpreise refinanziert werden müssen und die Vorhabenträger hohe Ertragsersparungen kalkulieren (Holm und Horlitz 2022, S. 7). Um bezahlbaren Wohnraum bereitstellen zu können, werden in den letzten Jahren vermehrt Instrumente und Strategien genutzt, die die Vergabe der Grundstücke an bauwillige Akteure steuern. Die Kommune kann dazu verschiedene Vergabearten und Verfahren für die Grundstücksvergabe nutzen (s. Abb. 3).



Abbildung 3: Öffentliche Grundstücksvergabe – Übersicht Vergabeverfahren Vergabeverfahren (eigen Darstellung nach Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen und Hessischer Städtetag e.V. 2017, S. 7)

4.3.2.1 Direktvergabe und Bieterverfahren

Die Vergabe kommunaler Liegenschaften erfolgte in den 2000er Jahren meist auf der Grundlage des Höchstpreises. Ziel war es, hohe Einnahmen durch den Verkauf von Liegenschaften zu generieren und dadurch die angespannten kommunalen Haushalte zu konsolidieren (Adrian et al. 2021, S. 59). Mit dem Bieterverfahren geht jedoch der Nachteil einher, dass die Käufer*innen die hohen Grundstückspreise durch rentable Nutzungen refinanzieren müssen (Faller et al. 2021, S. 32). Folglich entstehen lediglich wirtschaftlich lukrative Nutzungen und in Hinblick auf den Wohnungsneubau oftmals Wohnungen aus

dem hochpreisigen Segment. Zudem sind renditeorientierte Bauherren in der Lage, höhere Ankaufspreise zu bezahlen als gemeinwohlorientierte Akteure. Durch die Anwendung des Bieterverfahrens haben folglich finanzkräftigere Akteure größere Chancen auf den Grunderwerb (BBSR 2023, S. 23).

Um gemeinwohlorientierte Akteure auf dem Wohnungsmarkt zu unterstützen, kann die Kommune die kommunalen Grundstücke neben dem Bieterverfahren auch als Direktvergabe gezielt an ausgewählte Personen(-gruppen) vergeben. Hierbei werden die Liegenschaften ohne Wettbewerbsverfahren an festgelegte Akteure zum Verkehrswert vergeben (Adrian et al. 2021, S. 62). Durch diese gesteuerte Vergabe können laut der Fallstudienbetrachtung des Difu gemeinwohlorientierte Wohnformen gezielt gefördert werden (Pätzold et al. 2023, S. 49).

4.3.2.2 Konzeptvergabe

Eine dritte Möglichkeit der Vergabe kommunaler Liegenschaften ist die Konzeptvergabe. Bei dieser Vergabeart werden die Grundstücke in einem Wettbewerbsverfahren an die Akteure mit dem besten Konzept vergeben. Dazu kann die Kommune u.a. städtebauliche, soziale, wohnungspolitische, architektonische, nutzungsbezogene und ökologische Anforderungen stellen. Entscheidend für die Auswahl der Käufer*innen ist hierbei statt des gebotenen Kaufpreises das eingereichte Konzept. Im Kaufvertrag verpflichten sich die Käufer*innen dann zur Umsetzung ihrer eingereichten Ideen (Hoffmann 2022, S. 112). Die Kommune kann durch die Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität die Realisierung der kommunalen Ziele beim Wohnungsneubau durch private Akteure steuern (BBSR 2023, S. 15). Insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Wohnungsmärkte wird das Instrument der Konzeptvergabe aktuell für die Sicherstellung bezahlbaren Wohnraums genutzt (Bölting et al. 2024, S. 188). Zudem können bewusst verschiedene Bauherrentypen ausgewählt werden, sodass die Konkurrenzsituation auf dem Grundstücksmarkt geregelt werden kann (BBSR 2023, S. 16).

Die Konzeptvergabe ist kein standardisiertes und hoheitliches Instrument. Sie kann je nach kommunaler Ausgangssituation und Rahmenbedingungen unterschiedlich ausgestaltet sein (BMWSB et al. 2025, S. 9). Eine Kommune stellt dazu abhängig von ihren kommunalen (Projekt-)Zielen verschiedene Bewertungskriterien in einer Bewertungsmatrix auf. Mögliche Kriterien zur Bewertung des Konzepts sind die Anzahl geförderter oder preisgedämpfter Wohneinheiten, die Integration des Vorhabens in das Quartier, ein nachhaltiges Mobilitätskonzept, ein Beitrag zur Klimaanpassung oder hohe Nutzungsvielfalt (Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen und Hessischer Städtetag e.V. 2017, S. 10f.). Die qualitative Steuerung der Grundstücksvergabe wird grundsätzlich als sinnvoll eingestuft, da sie neben der Schaffung von städtebaulichen Qualitäten zugleich zur Dämpfung von Grundstückspreisen beitragen kann. Gleichzeitig zeigt sich aus Sicht vieler teilnehmender Akteure jedoch auch eine Grenze der Zumutbarkeit. Werden die Anforderungen zu hoch angesetzt, sinkt die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Projekte deutlich, sodass ähnlich wie bei zu hohen Quotierungen Quersubventionen entstehen. Darüber hinaus würden sich Unternehmen häufig aus den Verfahren zurückziehen. Erfolgreiche Konzeptvergaben erfordern daher laut eines interviewten Experten einen ausgewogenen Rahmen zwischen gemeinwohlorientierten Vorgaben und realistischen wirtschaftlichen Bedingungen für die Teilnehmenden (Interview 5, S. 10, Z. 358-383).

Bezüglich der Preisgestaltung kann die Kommune in der Konzeptvergabe zwei unterschiedliche Modelle anwenden. Zum einen kann die Festlegung des Kaufpreises durch einen Festpreis getroffen werden, welcher durch den Verkehrswert des Grundstücks bestimmt ist. Bei diesem Modell ist der Preis nicht Teil der kriterienbasierten Bewertung und hat folglich keinen Einfluss auf die Projektauswahl. Bei der anderen Modellvariante wird der gebotene Preis als Bewertungskriterium in die Bewertungsmatrix

aufgenommen. Dieser geht jedoch anders als beim Bieterverfahren mit einer geringeren Gewichtung in die Konzeptbewertung ein (Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017, S. 12).

Die gewählten Rahmenbedingungen der Vergabe sind von hoher Bedeutung für die Frage, ob und wie gemeinwohlorientierte Akteure Zugang zu passenden und bezahlbaren Grundstücken bekommen (Altrock und Kienast 2021, S. 31). Die Konzeptvergabe ermöglicht der Kommune dazu entscheidende Steuerungsmöglichkeiten (BMWSB et al. 2025, S. 9). Weitere Vorteile sind die Steuerung der wohnungs- und stadtpolitischen Entwicklung sowie die preisdämpfende Wirkung durch einen Festpreis (Adrian et al. 2021, S. 59). Die Vorteile der Konzeptvergabe im Vergleich zum Bieterverfahren oder der Direktvergabe führen dazu, dass laut Difu-Kommunalbefragung aus dem Jahr 2020 beachtliche 80 Prozent der befragten Kommunen die Konzeptvergabe bei der Grundstücksvergabe nutzen. Von diesem Kommunen wenden 40 Prozent das Instrument grundsätzlich in der Planungspraxis an. Die anderen 60 Prozent nutzen das Instrument einzelfallbezogen je nach Planungssituation (Pätzold et al. 2023, S. 47). Nach Einschätzung der interviewten Expertin ist die erfolgreiche Durchführung von Konzeptvergaben aktuell aufgrund von gestiegenen Bau- und Planungskosten jedoch stark gefährdet und für Interessierte kaum noch realisierbar. Durch die Preisentwicklungen im Wohnungsbau sinkt sowohl die Zahl der Teilnehmenden an Vergabeverfahren als auch die Abschlussquote erfolgreicher Verkäufe. Selbst bei Festpreismodellen zeigt sich, dass die kalkulierten Preise derzeit für zahlreiche Akteure nicht bezahlbar sind (Interview 1, S. 4, Z. 143-149). Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen verzichten viele Kommunen darauf, ihre Grundstücke wieder zu Höchstpreisen zu veräußern. Statt Einnahmen über Bieterverfahren zu maximieren, wird häufig versucht, Haushaltsdefizite durch Einsparungen auf der Ausgaben-seite auszugleichen (Interview 1, S. 4, Z. 220-221).

Anwendungsvoraussetzung des Instruments ist, dass die Kommune Flächen im Eigentum haben muss, um diese im Rahmen einer Konzeptvergabe vergeben zu können (Dransfeld 2023, S. 351). Oftmals wird das Instrument dazu im Zusammenhang des kommunalen Zwischenerwerbs angewendet. Ein Nachteil, welcher mit der Konzeptvergabe einhergeht, ist der höhere Verfahrensaufwand in der Kommune. Zudem führt die Abkehr vom Höchstpreis zu geringeren kommunalen Einnahmen. Darüber hinaus muss die Kommune die vergabe- und beihilferechtlichen Regelungen beachten. Grundstücke dürfen nur veräußert werden, wenn sie zur kommunalen Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden. Bei der Vergabe müssen zudem die Verfahrensgrundsätze der Transparenz, Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit eingehalten werden. Zudem ist die Vergabe von Grundstücken unterhalb des Verkehrswertes durch das EU-Beihilferecht nur eingeschränkt möglich (Adrian et al. 2021, S. 59; Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2017, S. 8). Die Baulandkommission forderte dazu bereits 2019 die Anpassung der Haushalts- und Gemeindeordnungen der Länder, um eine qualitativ ausgerichtete Vergabe kommunaler Liegenschaften zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums für Kommunen zu erleichtern (Baulandkommission 2019, S. 4)

4.3.2.3 Grundstücksvergabe nach Sozialkriterien sowie Einheimischenmodelle

Um kommunale Grundstücke gezielt an bestimmte Bevölkerungsgruppen zu vergeben, kann die Kommune darüber hinaus auch (Sozial-)Kriterien aufstellen, auf dessen Grundlage die Auswahl der Käufer*innen erfolgt (BMWSB et al. 2025, S. 12). Ein wesentliches Merkmal dieses Verfahrens ist die kommunale Gestaltungsfreiheit: Jede Kommune kann eigene Kriterien definieren und diese entsprechend ihrer lokalen Zielsetzungen gewichten. Dadurch wird es möglich, auf spezifische Herausforderungen wie etwa steigende Bodenpreise, Wohnungsknappheit oder demografische Veränderungen

differenziert zu reagieren. Zu den häufig angewendeten Sozialkriterien zählen insbesondere das Einkommen der Bewerberinnen und Bewerber, die Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder, das Vorliegen eines Grades der Behinderung sowie die Verantwortung für pflegebedürftige Personen (Kehrberg 2020, S. 306). Durch die Berücksichtigung dieser Faktoren sollen insbesondere Familien, Haushalte mit geringerem oder mittlerem Einkommen sowie Menschen mit besonderen sozialen Belastungen beim Zugang zu Bauland unterstützt werden.

Im Bayrischen Kontext umfassen die Sozialkriterien oftmals das Kriterium der Ortsansässigkeit, sodass mit sog. Einheimischenmodellen gezielt preisgünstiges Bauland an die ortsansässige Bevölkerung vergeben wird (BMWSB et al. 2025, S. 4; Simon und Gleich 2017, S. 258) und Bodenspekulationen von Investoren verhindert werden sollen (Interview 3, S. 12, Z. 468-469). Die Nutzung von Einheimischenmodellen mit der Zielsetzung zur Förderung der ortsansässigen Familien wurde in den Gesprächen mit den Expert*innen kritisch gesehen. So sei dies aufgrund der dynamischen Binnenmigration „nicht zeitgemäß“ (Interview 4, S. 13, Z. 477) und würde nicht das Verteilungsproblem auf dem Wohnungsmarkt lösen (Interview 4, S. 13, Z. 478-479). Vielmehr würden dadurch zukünftige Remanenzeffekte befördert werden, da mit den Einheimischenmodellen weniger effiziente Wohnkarrieren begünstigt werden (Interview 3, 13, Z. 479-490).

Die preisvergünstige Grundstücksvergabe im Rahmen von Einheimischenmodellen in u.a. deutschen Kommunen wurde in den 2000er Jahren von der Europäischen Union kritisch hinterfragt. Aufgrund des Verstoßes gegen die Niederlassungsfreiheit veranlasste die Europäische Kommission im Jahr 2007 ein Vertragsverletzungsverfahren (Deutscher Bundestag 2023, S. 11f.). Um den Vorwurf der Diskriminierung nicht ortsansässiger Personen zu entkräften, hat die Bundesregierung gemeinsam mit der Bayerischen Staatsregierung *Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des so genannten Einheimischenmodells* erarbeitet. Diese wurden 2017 zusammen mit der Europäischen Kommission in einer Vereinbarung festgelegt, welche eine europarechtskonforme Ausgestaltung von Einheimischenmodellen sicherstellen sollen (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr 2017). Neben der Festlegung von Einkommens- und Vermögensgrenzen anhand von Obergrenzen als Bewerbungszugangsvoraussetzung dürfen Kommunen das Kriterium der Ortsgebundenheit mit max. 50 Prozent bei der Auswahlentscheidung gewichten (BMWSB et al. 2025, S. 12).

Die Vergabe von Grundstücken an die junge Bevölkerung führt allerdings zur gezielten Steuerung zur Vermeidung einer Überalterung (Dransfeld und Hemprich 2017, S. 108). Während Einheimischenmodelle lange Zeit nur für die Eigentumsbildung in Form von Einfamilienhäusern für ortsansässige Personen eingesetzt wurden, nutzen Kommunen die Grundstücksvergabe nach Sozialkriterien mittlerweile auch zur Baulandbereitstellung für Reihenhäuser, Eigentumswohnungen oder Mietwohnungen im Geschosswohnungsbau (BMWSB et al. 2025, S. 12; Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. und Bundesverband Die Stadtentwickler 2021, S. 4).

4.3.2.4 Erbbaurechte

Wie zuvor bereits erwähnt, wird der Verkauf von kommunalen Liegenschaften im Rahmen der aktiven Bodenpolitik zunehmend kritisch hinterfragt. Da mit dem Verkauf der Grundstücke die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten für zukünftige Entwicklungen verringert werden, fordern viele Akteure zum Schutz des öffentlichen Eigentums, kommunale Liegenschaften im Erbbaurecht an Bauwillige zu vergeben (Adrian et al. 2021, S. 63; Baulandkommission 2019, S. 5; Wohnbund e.V. und Netzwerk Immobilien 2021, S. 2; Bündnis Bodenwende 2021a, S. 10).

Das Erbbaurecht definiert sich über eine eigentumsrechtliche Trennung von Boden und Gebäude, indem eine „befristete Überlassung des Bodens“ (Lichtenberg 2021, S. 99) stattfindet. Das Grundstück bleibt bei einer Vergabe im Erbbaurecht weiterhin im Eigentum der Kommune (Erbbaurechtsgeber), wird aber für einen festgelegten Zeitraum an bauwillige Akteure (Erbbaurechtsnehmer) verpachtet (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 10). Dazu wird ein Erbbaurechtsvertrag abgeschlossen, welcher die Dauer, den zu zahlenden Erbbaurechtszins sowie die Grundstücksnutzung festlegt (Lichtenberg 2021, S. 102). Die Länge des Erbbaurechtsvertrag kann individuell festgelegt werden. In Deutschland sind diese im Durchschnitt auf zwischen 60 und 99 Jahre angelegt (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 11). Erbbaurechtsverträge können darüber hinaus abhängig von den kommunalen Rahmenbedingungen und Zielen der Stadt weitere individuelle Regelungen im Hinblick auf Wertsicherungsklauseln¹, dem Heimfall² und Entschädigungszahlungen beinhalten (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 10). Dies erfordert nach Einschätzung eines interviewten Experten jedoch eine hohe juristische Expertise (Interview 3, S. 12, Z. 450-454). Die Erbbaurechtsnehmer können das Grundstück für den festgelegten Zeitraum nutzen und mit Gebäuden, welche sich dann im eigenen Eigentum befinden, bebauen (Löhr 2019, S. 139). Nach dem Ablauf des Erbbaurechts kann dieses entweder verlängert werden oder das Nutzungsrecht des Grundstücks sowie die sich auf dem Grundstück befindenden Gebäude gehen zurück an die Kommune. Diese muss für die Gebäude eine Entschädigungszahlung an die Erbbaurechtsnehmer leisten (Lichtenberg 2021, S. 103).

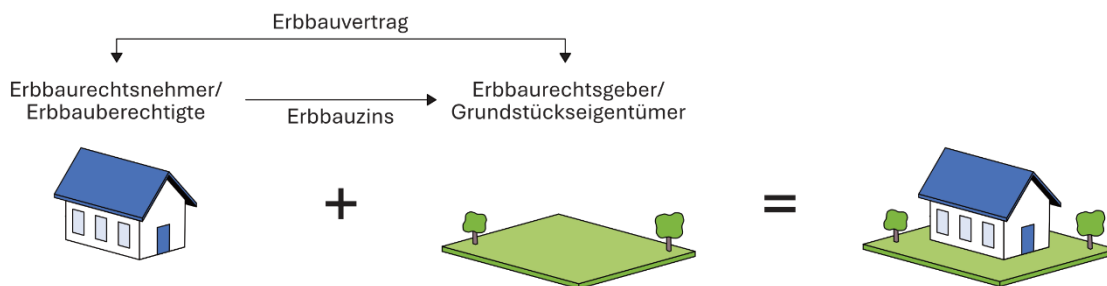


Abbildung 4: Aufteilung der Eigentumsverhältnisse im Erbbaurecht (eigene Darstellung nach Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 10)

Mit dem Erbbaurecht gehen sowohl für den Erbbaurechtsnehmer als auch den Erbbaurechtsgeber verschiedene Vor- und Nachteile einher (vgl. Abb. 3). Für die Kommune ist die Nutzung des Erbbaurechts dahingehend vorteilhaft, dass das Grundstück nach der Vergabe im kommunalen Eigentum verbleibt und die Kommune langfristige Verfügungsrechte über die Fläche sicherstellt (Der Paritätische Gesamtverband 2023, S. 4; Holm und Horlitz 2022, S. 46). In dem Zusammenhang kann die Kommune ihre kommunalen Ziele im Vergleich zum städtebaulichen Vertrag, welcher Regelungen im Zeithorizont von maximal 30 Jahre treffen darf, längerfristig verfolgen (Adrian et al. 2021, S. 64). Die Bodenpreissteigerungen, welche über den Zeitraum entstehen können, verbleiben bei der Kommune. Durch den Erbbaurechtszins hat die Kommune dauerhafte Einnahmen sichergestellt (Hoffmann 2022, S. 119; Löhr 2019, S. 141). Darüber hinaus verursacht die Grundstücksvergabe keine Preissteigerungen auf dem Bodenmarkt, was spekulativen Entwicklungen entgegenwirkt (Rettich 2021, S. 11f.). Wird gegen

¹ Wertsicherungsklauseln: Regelung im Vertrag zur Anpassung des Erbbauzins an die Inflation (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 11.)

² Heimfall: Werden Festlegungen aus dem Erbbaurechtsvertrag nicht erfüllt, findet eine Rückübertragung des Grundstücks statt (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 11.)

vertragliche Pflichten verstoßen, kann sich die Kommune mit dem Heimfall absichern (Böcker et al. 2021, S. 39).

Für die Kommune ergeben sich jedoch auch Nachteile bzw. Herausforderungen bei der kommunalen Anwendung. Erfolgt die Grundstücksvergabe im Rahmen des kommunalen Zwischenerwerbs, fehlen der Kommune zur Projektrefinanzierung wichtige Verkaufserlöse (Hoffmann 2022, S. 120). Vor dem Hintergrund der angespannten kommunalen Haushaltssituation weichen daher zunehmend Kommunen von ihren Erbbaurechtsgrundsatzbeschlüssen ab und eröffnen die Möglichkeiten eines Grundstücksverkaufs (Interview 1, S. 3, Z. 104-108). Zudem muss die Kommune beim Auslaufen des Erbbaurechtsvertrag hohe Entschädigungszahlungen an den Erbbaurechtsnehmer leisten (Adrian et al. 2021, S. 66). Das Ziel einer Preisdämpfung auf dem Wohnungsmarkt wird nur erreicht, wenn das Instrument flächendeckend angewendet wird (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 33). Grundvoraussetzung ist, dass die Kommune Flächen im Liegenschaftsvermögen hat, welche sie im Erbbaurecht vergeben kann (Dransfeld 2023, S. 351). Darüber hinaus müssen im Hinblick auf die Bereitstellung von gefördertem Wohnen die Laufzeit des Erbbaurechtsvertrags und der Belegungsbindungen im Rahmen der Wohnraumförderung abgestimmt werden (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019).

Für die Erbbaurechtsnehmer ermöglicht das Erbbaurecht einen „eigenkapitalfreien Zugang“ (Löhr 2019, S. 141) zu Grundstücken. Auf Grund der daraus resultierenden verringerten Investitionssumme bei Bauprojekten ist das Erbbaurecht insbesondere für kleinere Wohnungsbauunternehmen und Baugemeinschaften attraktiv (Holm und Laimer 2021, S. 142; BBSR 2023, S. 23). Folglich fördert das Erbbaurecht insbesondere einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen bei der Wohnungsversorgung und Wohneigentumsbildung (Grosser et al. 2020, S. 271; Löhr 2020, S. 24). Werden die Erbbaurechtskonditionen marktgerecht ausgestaltet, können zudem wirtschaftliche Vorteile im Vergleich zum Volleigentum entstehen (Jones Lang LaSalle 2019; Löhr 2020). Problematisch ist in dem Zusammenhang jedoch, dass die Finanzierung des Erbbaurechts für Banken lange Zeit schwierig war, was insbesondere für überregional tätige Kreditinstitute gilt (Interview 3, S. 12, Z. 434-435; Interview 5, S. 12, 423-426). Nach Einschätzung eines interviewten Experten haben aber mittlerweile „die Banken da einigermaßen gute Modelle“ entwickelt (Interview 3, S. 12, Z. 434-435). Ein weiterer Vorteil ist, dass der Erbbaurechtsnehmer das Erbbaurecht belasten, veräußern oder vererben kann (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 33).

Das Instrument des Erbbaurechts geht auf die Idee von Hans Bernoulli zurück und wurde bereits im Jahr 1919 durch die Erbbaurechtsverordnung eingeführt, um wohnungspolitische Herausforderungen zu bewältigen (Lichtenberg 2021, S. 101). Insbesondere in den beiden Nachkriegszeiten wurde es vermehrt angewendet, da eine hohe Wohnraumnachfrage bestand, aber kaum finanzielle Ressourcen für den Grunderwerb vorlagen (Schmitt 2023, S. 15). Im Jahr 2007 wurde die Erbbaurechtsverordnung mit nur geringfügigen Änderungen ins Erbbaurechtsgesetz überführt (Lichtenberg 2021, S. 101).

Im Zuge der Diskussionen um kommunales Grundeigentum in angespannten Wohnungsmarktsituationen gewinnt das Instrument des Erbbaurechts als Alternative zum Grundstücksverkauf in den letzten Jahren wieder an Bedeutung (Löhr 2020, S. 21). Die Kommunen können hierbei entscheiden, ob das Erbbaurecht für alle Vergabeverfahren kommunaler Liegenschaften oder nur für vereinzelte, bedeutende Flächen oder Projekte genutzt werden soll. Darüber hinaus bieten einige Städte den Erbbaurechtsnehmern die Möglichkeit an, zwischen einem Verkauf und einer Erbbaurechtsvergabe zu entscheiden (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 19f.).

Tabelle 3: Vor- und Nachteile des Erbbaurechts für Erbbaurechtsgeber (eigene Zusammenstellung)

	Erbbaurechtsgeber	Erbbaurechtsnehmer
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • Grundstücke bleiben im Eigentum der Kommune → langfristige Verfügungsrechte • Wertsteigerung des Bodens verbleibt bei der Kommune → Spekulation wird verhindert • Dauerhafte Einnahmen durch Erbbauzinsen • Grundstücksvergabe verursacht keine Preissteigerungen auf dem Bodenmarkt • Absicherung der Kommune (Heimfall bei Verstoß gegen vertragliche Pflichten) • Langfristige Absicherung der städtebaulichen Ziele (über 30 Jahre) • Zinsreduzierung für den geförderten Wohnungsbau möglich • Anpassung der Konditionen bei Verlängerung der Laufzeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Auch kleinere Wohnungsbauunternehmen, Genossenschaften und Baugemeinschaften können sich Grundstücke leisten → geringere Investitionssumme • Wohneigentumsbildung für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen • Zinsreduzierung für den geförderten Wohnungsbau möglich • Kalkulierbarkeit für die Laufzeit des Erbbaurechts • Marktgerechte Ausgestaltung kann Rendite erhöhen • Erbbaurecht kann belastet, veräußert oder vererbt werden • Entschädigungsanspruch bei Ende der Laufzeit / bei Heimfall
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Refinanzierung beim kommunalen Zwischenerwerb → einmalige Kapitalaufbringung entfällt • Langsame Refinanzierung von Erschließungsmaßnahmen • Abstimmungsbedarf der Laufzeit des Erbbaurechts und der Belegungsbindung für Sozialwohnungen • Hohe Entschädigungszahlung beim Auslaufen des Erbbaurechtsvertrages • Preisdämpfende Wirkung nur bei flächendeckender Anwendung • Kommune braucht als Anwendungsvoraussetzung Flächen im Eigentum im Liegenschaftsbestand • Verwaltung der Erbbaurechte führt zu personellem Aufwand 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebäude geht nach Ablauf des Erbbaurechts an die Kommune • Finanzierungsbedingungen durch Banken • Kombination von Erbbaurecht und Wohnungsteileigentum in der Praxis schwierig

Laut Difu-Kommunalbefragung aus dem Jahr 2020 nutzen 40 Prozent der befragten Kommunen das Erbbaurecht bei der Vergabe kommunaler Grundstücke. Das Instrument wird von diesen Kommunen jedoch mehrheitlich nur im Einzelfall angewendet (Pätzold et al. 2023, S. 47). Als möglichen Grund konnten Pätzold et al. in ihrer Fallstudienuntersuchung Akzeptanzprobleme bei der Anwendung in der kommunalen Praxis identifizieren (ebd. 2023, S. 50). In einer GEWOS-Erhebung, bei der 49 Städte und 43 Wohnungsunternehmen befragt wurden, konnte festgestellt werden, dass von den befragten Städten Wolfsburg, Lübeck und Hamburg mit Abstand die meisten Erbbaurechte vergeben. Während Lübeck und Hamburg vor allem ab 2014 neue Erbbaurechtsvergaben durchgeführt haben, ist die hohe Anzahl an Erbbaurechten in Wolfsburg auf die konsequente historische Anwendungspraxis zurückzuführen (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 16). Um die Anwendung des Erbbaurechts zu stärken, fordern zahlreiche Akteure dazu auf, das Erbbaurecht attraktiver zu gestalten (Wohnbund e.V. et al. 2025; BMWSB 2025; BMWSB und Bündnis bezahlbarer

Wohnraum 2022; BMWSB et al. 2025; Baulandkommission 2019). Dazu schlagen die interviewten Experten vor, die Laufzeit des Instruments für eine bessere Wirtschaftlichkeit zu verlängern (Interview 5, S. 11, Z. 409-410) oder dieses ggf. nach dem Vorbild Amsterdams sogar ganz zu entfristen (Interview 3, S. 11, Z. 418-420). Dies würde „eigenartige ökonomische Effekte“ (Interview 3, S. 11, Z. 416-417) vermeiden, weil dann kontinuierliche Investitionen in die Bestandserhaltung der Gebäude aufgrund längerer Laufzeiten wahrscheinlicher werden.

Insgesamt werden laut der GEWOS-Erhebung Erbbaurechte nur bedingt für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums angewendet. Grund dafür ist, dass das Instrument bislang kaum für die Realisierung von Geschosswohnungsbau genutzt wird (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 17). Die Baulandkommission hat jedoch bereits 2019 eine vermehrte Anwendung des Erbbaurechts im Geschosswohnungsbau empfohlen (Baulandkommission 2019, S. 5). Aktuell nutzen die Kommunen das Instrument primär zur Förderung der Eigentumbildung für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 15).

In der kommunalen Praxis vergeben Kommunen laut der GEWOS-Erhebung Erbbaurechtszinsen von einem bis sechs Prozent des Grundstückswerts (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019, S. 16f.). Städte wie Hamburg und Frankfurt am Main stellen die Integration gemeinwohlorientierter Akteure auf dem Bodenmarkt durch die Vergabe von vergünstigten Erbbauzinsen für soziale Wohnzwecke sicher (Lichtenberg 2021, S. 102).

Insgesamt konnte festgestellt werden, dass vor allem Großstädte wieder vermehrt auf die Vergabe von Grundstücken durch das Erbbaurecht setzen (Holm und Horlitz 2022, S. 46). Neben der Anwendung in Städten wie Berlin, Hamburg, Kiel, Lübeck, Köln und Hannover werden Erbbaurechte auch in europäischen Großstädten wie Wien und Stockholm (Böcker et al. 2021, S. 39), sowie in den niederländischen Großstädten Utrecht, Amsterdam, Den Haag und Rotterdam genutzt (Interview 3, S. 11, Z. 410-412). In der Schweiz spielen Erbbaurechte ebenfalls eine große Rolle in der aktiven Bodenpolitik. In Basel wurde im Volksentscheid *Boden behalten, Basel gestalten* entschieden, Grundstücke nicht mehr zu verkaufen (Reiß-Schmidt 2021b, S. 8) und in Biel werden Grundstücke der öffentlichen Hand ausschließlich im Erbbaurecht vergeben (Interview 3, S. 11, Z. 409-410).

Während Erbbaurechte in Deutschland hauptsächlich im Kontext der Wohnbaulandvergabe diskutiert und eingesetzt werden, findet das Erbbaurecht laut einer Untersuchung von JLL - Jones Lang LaSalle (2019) auch bei der Vergabe von Gewerbegrundstücken in Hongkong (100 Prozent), Singapur (80 Prozent) und den Niederlanden (80-85 Prozent) Anwendung. In Deutschland wurden im Jahr 2022 dagegen nur knapp 5 Prozent aller Erbbaurechte für Gewerbeimmobilien vergeben (Deutscher Erbbaurechtsverband 2023). Vorreiterin bei der Erbbaurechtsvergabe für Gewerbegrundstücke ist hierbei die Stadt München, welche im Oktober 2019 die Vergabe von städtischen Gewerbe- und Kerngebietsgrundstücken im Erbbaurecht politisch beschlossen hat (Landeshauptstadt München 2022).

4.4 Organisatorische und kooperative Instrumente

Das Liegenschaftsmanagement einer Kommune ist üblicherweise im Verwaltungsapparat integriert und liegt in diesem Fall personell im Verantwortungsbereich der Verwaltung. Finanziell wird die Baulandbereitstellung mit Mitteln aus dem kommunalen Haushalt durchgeführt oder durch einen kommunalen Bodenfonds als Sonderposten im Haushalt organisiert. Für eine wirkungsvolle Bodenpolitik ist nach Einschätzung der interviewten Expert*innen eine enge Verzahnung zwischen dem

Liegenschaftsmanagement, der Stadtplanung sowie der Kämmerei „ein wesentlicher Erfolgsfaktor“ (Interview 2, S. 17, Z. 650-651; Interview 1, S. 1, Z. 21-23). Um die Baulandentwicklung und -mobilisierung effektiv und noch unabhängiger vom Kommunalalltag durchführen zu können, kann es sich anbieten, dass sich die Kommunen für ein auf ihre Ziele abgestimmtes Liegenschaftsmanagement organisatorisch anders aufstellt. Die Kommune kann dazu kommunale Betriebe oder Eigengesellschaften einrichten, um vor allem ihre finanzielle Handlungsfähigkeit im Rahmen der kommunalen Bodenpolitik zu verbessern. Darüber hinaus können auch Eigentümer*innen oder Bauwillige organisatorische Instrumente zur Baulandmobilisierung nutzen, in dem diese Genossenschaften oder Bodenstiftungen gründen und / oder Baugemeinschaften geschlossen werden.

4.4.1 Kommunale Betriebe

Kommunen können im Rahmen ihrer Selbstverwaltung kommunale Betriebe einrichten. Diese stellen Unternehmen der Kommune dar, welche sich vollständig im Eigentum der Stadt befinden und keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen (Wohlfahrt 2011, S. 91). Durch die rechtliche Verwaltungszugehörigkeit ist die Einflussnahme der Kommune auf den Eigenbetrieb sehr groß. Sowohl die Gründung als auch die Betriebssatzung muss vom Rat der Stadt beschlossen werden (Dransfeld und Hemprich 2017, S. 75). Die Kommune kann dadurch die Bauland- und Wohnungsbauaktivität des Eigenbetriebs kontrollieren (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2023, S. 13).

Eigenbetriebe werden jedoch getrennt vom Alltagsbetrieb der Kommune wirtschaftlich selbstständig geführt. Darüber hinaus gelten diese finanzwirtschaftlich als Sondervermögen und werden haushälterisch separat verwaltet (Wollmann 2000, S. 28; Deutscher Städte- und Gemeindebund 2023, S. 13). Die Auslagerung aus dem kommunalen Haushalt ermöglicht daher der Kommune im Hinblick auf die Finanzierung der Baulandentwicklung und -mobilisierung unabhängiger Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten (Dransfeld und Hemprich 2017, S. 75). Die Verwaltungszugehörigkeit gewährleistet, dass keine Grunderwerbssteuer bei der Übertragung von Liegenschaften der Kommune an den Eigenbetrieb anfällt (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2023, S. 14). Zudem findet das Vergaberecht bei Aufgabenübertragungen zwischen Kommune und Eigenbetrieb keine Anwendung (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2023, S. 18).

In der Difu-Kommunalbefragung 2020 konnte festgestellt werden, dass Kommunen für den Grunderwerb kaum städtische Eigenbetriebe nutzen. Nur 13 Prozent der befragten Städte haben für ihre Bodenpolitik einen kommunalen Eigenbetrieb eingerichtet. In Großstädten wird die Organisationsform zum Liegenschaftsmanagement zumindest von einem Viertel der befragten Kommunen genutzt (Pätzold et al. 2023, S. 40). Als Beispiel kann hier die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Planung und Realisierung der Parkstadt Süd“ in Köln oder der Hohen Neuendorfer Eigenbetrieb Wohnungswirtschaft angeführt werden.

4.4.2 Kommunale Eigengesellschaften

Um zusätzlich unternehmerische Flexibilität zu haben, können Kommunen kommunale Eigengesellschaften gründen. Diese sind anders als der Eigenbetrieb nicht in die Verwaltungsstruktur integriert, sodass sie sowohl organisatorische als auch finanzielle Autonomie aufweisen (Dransfeld und Hemprich 2019, S. 77). Eigengesellschaften richten sich nach dem Privatrecht und operieren folglich unabhängig vom öffentlichen Personal-, Haushalts- und Vergaberecht (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024, S. 36). In einer Eigengesellschaft werden personelle Kapazitäten und entsprechendes Know-how in eine selbstständige Einheit aus der kommunalen Verwaltung ausgelagert (Ministerium für Infrastruktur und

Landesplanung Brandenburg 2020, S. 101). Zudem ermöglicht die Einrichtung von Eigengesellschaften steuerliche Vorteile (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024, S. 36). Bei einer Grundstücksübertragung zwischen Kommune und Eigengesellschaft fällt jedoch anders als bei dem Eigenbetrieb die Zahlung der Grunderwerbssteuer an (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2023, S. 45).

Kommunale Eigengesellschaften können unterschiedliche Rechtsformen annehmen. Am verbreitetsten ist die Einrichtung einer kommunalen GmbH, an der die Kommune mehrheitlich oder ganzheitlich Eigentümerin ist (Deutscher Städtetag 2020, S. 7). Aufsichtsrat und Gesellschaftsversammlung werden hierbei mit kommunalen Vertreter*innen besetzt (Dransfeld und Hemprich 2019, S. 77). Diese Verzahnung zwischen Kommune und GmbH gewährleistet weiterhin hohe Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten sowie politische Kontrolle (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2023, S. 36; Deutscher Städtetag 2020, S. 7). Das Wirtschaften der kommunalen Eigengesellschaft ist durch eine Beteiligung der Kommune jedoch auch indirekt abhängig von Mehrheiten in der Kommunalpolitik (Löhr 2020, S. 234).

Kommunale Eigengesellschaften können je nach Organisationsstruktur und Aufgabenbereich unterschiedlich ausgestaltet und benannt werden (Adrian et al. 2021, S. 32). Beschränken sich die Aufgabengebiete einer Eigengesellschaft auf den Ankauf, die Entwicklung und den Verkauf von Grundstücken, richten Kommunen primär Entwicklungsgesellschaften ein. Diese unterstützen die Kommunen bei der Bodenpolitik, in dem sie Aufgaben der Baulandentwicklung und -mobilisierung übernehmen (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. und Bundesverband Die Stadtentwickler 2021, S. 2) und das Liegenschaftsmanagement im Sinne eines kommunalen Bodenfonds unabhängig vom kommunalen Haushalt abwickeln (Adrian et al. 2021, S. 73). Für den Grundstückserwerb nutzen 17 Prozent der in der Difu-Kommunalbefragung befragten Kommunen eine kommunale Gesellschaft. Die Organisationsform wird hierbei insbesondere von Großstädten (39 Prozent) genutzt (Pätzold et al. 2023, S. 40f.).

Liegt der Fokus dagegen auf der Wohnraumschaffung, können kommunale Eigengesellschaften in Form von kommunalen Wohnungsunternehmen eingerichtet werden, welche als Bestandhalter auf dem Wohnungsmarkt agieren. Kommunale Wohnungsunternehmen sind in Deutschland historisch bedingt von großer Bedeutung. In Deutschland existieren aktuell ca. 700 kommunale Wohnungsunternehmen, welche ca. 2,3 Mio. Wohnungen im Bestand haben (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024, S. 5). Viele kommunale Wohnungsunternehmen wurden bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit dem Ziel der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen gegründet (Deutscher Städtetag 2020, S. 5). Im Zuge der Privatisierungsbewegung in den 1990er Jahren kam es allerdings häufig zum Verkauf vieler kommunaler Wohnungsbestände oder zur Einstellung derer Bauaktivitäten (Bulwings AG 2022, S. 5). In den vergangenen Jahren gewann die kommunale Wohnraumbereitstellung durch eigene Wohnungsunternehmen im Zuge angespannter Wohnungsmärkte jedoch wieder an Bedeutung, sodass viele neue Wohnungsunternehmen eingerichtet worden sind (Eberhardt-Köster 2022, S. 71).

Im Vergleich zu privaten Akteuren und Unternehmen haben die kommunalen Eigengesellschaften oftmals keine Gewinnerwartungen, sodass gemeinwohlorientierte Ziele der Kommune verfolgt werden können. Kommunen gründen daher kommunale Eigengesellschaften, um bezahlbare Grundstückspreise für preiswerten Wohnraum sicherzustellen (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg 2020, S. 101; Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024, S. 5). Dies beinhaltet auch, gezielt Wohnraum mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung zu errichten und somit den Wegfall von sozial geförderten Wohnungen im Zuge des Auslaufens von Belegungs- und Preisbindungen zu

kompensieren (Deutscher Städtetag 2020, S. 6). Zusätzlich dazu schaffen kommunale Eigengesellschaften mit dem öffentlichen Zweck der Wohnraumversorgung preisgedämpften Wohnraum für Haushalte mit mittleren Einkommen (Adrian et al. 2021, S. 106). Neben der Preisgestaltung kann die Kommune durch kommunale Wohnungsunternehmen auch die Bestandentwicklung der Wohnungen steuern und bspw. eine klimaschonende Quartiersentwicklung anstreben (Deutscher Städtetag 2020, S. 4).

4.4.3 (Boden-)Stiftungen und Community Land Trusts

Bodenpolitische Aktivitäten kann die Kommune neben der Einrichtung von kommunalen Eigenbetrieben und kommunalen Eigengesellschaften auch in gemeinnützigen Organisationsformen durchführen. Dazu besteht die Möglichkeit, entweder selbst (Boden-)Stiftungen zu gründen oder die Einrichtung von (Boden-)Stiftungen durch zivilgesellschaftliche Akteure zu unterstützen. Gemeinnützige Stiftungen verfolgen hierbei das Ziel, Grundstücke dem verwertungsorientierten und teils spekulativen Marktgeschehen zu entziehen und Boden dauerhaft für gemeinwohlorientierte Zwecke zu sichern (Holm und Horlitz 2022, S. 25). Dazu agieren Stiftungen als Bestandhalter von Grundstücken, welche sie i.d.R. für eine Bebauung an gemeinwohlorientierte Akteure und Projekte im Erbbaurecht vergeben (Horlitz 2021, S. 113). Stiftungen können dazu ebenfalls Bodenfonds einrichten und ein aktives gemeinwohlorientiertes Liegenschaftsmanagement für bezahlbares und qualitatives Wohnen betreiben. In Deutschland, Österreich und der Schweiz wurden mit Stiftungen bereits über 150 Projekte umgesetzt. In Deutschland hat allein die Stiftung trias bereits über 40 Projekte mitgestaltet (Holm und Laimer 2021, S. 143).

Bodenstiftungen orientieren sich am Ziel kollektiven Eigentums und spielen mit dem aus dem anglo-amerikanischen Raum kommenden Instrument der Community Land Trusts eine große Rolle in der Stadtentwicklung. Seit 1980 wurden in den USA rund 250 Community Land Trusts eingerichtet (Holm und Laimer 2021, S. 144). Diese stellen gemeinnützige Nichtregierungsorganisationen dar, welche gemeinschaftliches Grundeigentum besitzen (Spicer et al. 2024, S. 1775). Die Community Land Trusts werden dazu gemeinschaftlich von Grundstücksnutzer*innen, öffentlichen Akteuren und der Nachbarschaft verwaltet und von einem paritätisch besetzten Vorstand organisiert (Schmitt 2023, S. 19). Zusätzlich zu einer sozialorientierten Nutzung durch gemeinschaftlichen Boden, sind Community Land Trusts somit auch durch Elemente wie der gemeinschaftlichen Organisation und demokratischen Verwaltung gekennzeichnet (Horlitz 2021, S. 113).

Obwohl Community Land Trusts im Hinblick auf deren Größe, bauliche Formen und Nutzungsart je nach Zielen und Rahmenbedingungen unterschiedlich ausgestaltet werden können, eint diese der Grundsatz eines treuhänderischen und nicht gewinnorientierten Umgangs mit Boden (Horlitz 2019, S. 105). Durch die Begrenzung oder Teilung der Profite sichern Community Land Trust ebenso wie Stiftungen somit langfristig bezahlbaren Wohnraum (Holm und Horlitz 2022, S. 113).

Im Zuge der angespannten Wohnungsmärkte und der zunehmenden Kapitalisierung von Grund und Boden gewinnt das Instrument seit einigen Jahren auch in Europa stetig an Bedeutung (Holm und Laimer 2021, S. 144). Sowohl in Belgien, Frankreich als auch in Großbritannien wird das Instrument vermehrt in der kommunalen Praxis angewendet (Schmitt 2023, S. 17; Süring und Weitkamp 2022, S. 369). Nachdem das Konzept der Community Land Trusts 2008 in Großbritannien durch den *Housing and Regeneration Act* rechtlich definiert wurde, hat sich die Anzahl dieser von 2011 bis 2019 versechsfacht (Horlitz 2019, S. 112). Seit 2019 baut Berlin erstmalig in Deutschland eine Bodenstiftung nach Vorbild der Community Land Trusts auf (Horlitz 2021, S. 113; Holm und Laimer 2021, S. 144).

4.4.4 Baugemeinschaften und Genossenschaften

Eng verbunden mit der Einrichtung von Stiftungen zum gemeinnützigen und kollektiven Umgang mit Boden ist die Förderung und Unterstützung von gemeinschaftlichen Wohnformen wie Baugemeinschaften und Genossenschaften. Diese gewinnen vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen auf den Wohnungsmärkten an Bedeutung (Menzel 2020, S. 287). Grund dafür ist, dass diese Bauherrenmodelle niedrigere bis keine Gewinnerwartungen haben (Bölting et al. 2024, S. 195) und die Mitgliederinteressen im Hinblick auf bezahlbares Wohnen umsetzen (Holm 2022, S. 244).

Baugemeinschaften kennzeichnen sich durch einen Zusammenschluss verschiedener Haushalte zur gemeinsamen Errichtung und Selbstnutzung von Wohngebäuden aus (Menzel 2020, S. 289f.). Die Baugruppen sind hierbei meist nicht professionell organisiert (BBSR 2023, S. 23), strukturieren sich aber im Planungs- und Umsetzungsprozess häufig in verschiedenen Rechtsformen wie einer GbR, GmbH oder Genossenschaft. Mit der Gründung einer Baugemeinschaft können die konkreten Wohnvorstellungen der Mitglieder beim Wohnungsneubau umgesetzt werden. Die Baugemeinschaft gewährleistet dadurch Teilhabe und Mitbestimmung bei der Projektumsetzung (Menzel 2020, S. 290).

Wohnungsgenossenschaften verfolgen das Ziel, preisgünstigen Wohnraum für deren Mitglieder bereitzustellen (Herbster 2019, S. 248). Während in der Vergangenheit besonders stark auf das gemeinschaftliche Zusammenleben innerhalb der Genossenschaft abgezielt wurde, fokussieren sich die großen Genossenschaften aktuell eher auf die quantitative Schaffung neuer und bezahlbarer Wohneinheiten (Emmenegger und Müller 2021, 92). Da Genossenschaften ebenso wie Baugemeinschaften keine oder nur eine geringe Gewinnorientierung verfolgen und als Bestandhalter auftreten (Menzel 2020, S. 288), weisen genossenschaftliche Wohnungen eher moderate Mietpreise auf (Bölting et al. 2024, S. 195). Als Folge fördern Wohnungsbaugenossenschaften langfristig bezahlbares Wohnen und sorgen für eine Stabilisierung des Preisniveaus (Tastel 2021, S. 21). Im Abgrenzung zu Baugemeinschaften, welche sich teilweise in Genossenschaften rechtlich strukturieren oder sich unter Dachgenossenschaften organisieren, agieren große deutsche Wohnungsbaugenossenschaften oftmals deutlich professioneller im Wohnungsbau und in der Wohnraumbereitstellung. Die Anzahl von Wohnungsgenossenschaften hat in den vergangenen Jahren aufgrund der starken Nachfrage zugenommen (BMWSB et al. 2025, S. 16). Laut Deutschem Städte- und Gemeindebund bestehen in Deutschland aktuell ca. 2.000 Wohngenossenschaften mit einem Bestand von über 2,2 Mio. Wohnungen (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2024, S. 5). Besonders hoch ist der Anteil genossenschaftlichen Wohnens auf den Wohnungsmärkten in Ostdeutschland (BBSR 2021b, S. 9).

Insgesamt sind gemeinschaftliche Wohnformen wie Baugemeinschaften oder Genossenschaften auf bezahlbare Grundstücksflächen zur Umsetzung ihrer Wohnprojekte angewiesen. Besonders Baugemeinschaften und neugegründete, kleine Genossenschaften setzen sich ohne gezielte Unterstützung bei der Grundstücksvergabe allerdings nur selten durch (BBSR 2023, S. 16). Aus diesem Grund führen Kommunen – wie oben ausgeführt – bei der Vergabe kommunaler Liegenschaften Konzept- oder Direktvergaben durch, um gemeinschaftliche Wohnformen zu fördern (Adrian et al. 2021, S. 60). Aufgrund der fehlenden Professionalität bei Baugemeinschaften dürfen die Vergabeanforderungen hierbei nicht zu komplex sein (BBSR 2023, S. 23). Resultierend daraus muss viel Kommunikations- und Abstimmungsarbeit geleistet werden (Menzel 2020, S. 290).

4.5 Finanzielle Instrumente

Die Kommune kann zusätzlich zu organisatorischen Instrumenten auch durch die Anwendung von finanziellen Instrumenten Einfluss auf die Baulandmobilisierung und -entwicklung zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen im Innenbereich nehmen. Darüber hinaus ermöglichen finanzielle Instrumente die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen, was im Hinblick auf eine sozialgerechte Bodennutzung und gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung eine zentrale Bedeutung hat.

Die Einführung und rechtliche Ausgestaltung finanzieller Instrumente in der kommunalen Bodenpolitik wird in Deutschland maßgeblich durch die bundespolitische Rahmensetzung bestimmt. Die Bundesbodenpolitik zeichnet sich nach Einschätzung eines interviewten Experten durch ein stabiles Verhältnis zwischen privaten wie öffentlichen Interessen aus und gilt daher als „sehr konstant“ und „krisenfest“ (Interview 3, S. 6, Z. 163–164; ebd., Z. 218–220). Im internationalen Vergleich zeigt sich dadurch eine Politik, die stark auf Eigentumsbewahrung ausgerichtet ist und Veränderungen nur begrenzt zulässt (Interview 3, S. 7, Z. 244–248). Ein Experte beschreibt die deutsche Bodenpolitik folglich als „wenig agil“, „wenig effektiv“ und „wenig effizient“ (Interview 3, S. 6, Z. 229–230). Für die kommunale Ebene ergeben sich daraus erhebliche Einschränkungen. Besonders das Steuer- und Finanzrecht wirkt als entscheidende Kontextbedingung für das Verhalten von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern (Interview 1, S. 11, Z. 404–409). Die interviewten Expert*innen betonen dazu, dass Kommunen damit sowohl gegen Marktmechanismen als auch gegen rechtliche Rahmenbedingungen agieren müssen, deren Ursachen außerhalb ihres derzeitigen Einflussbereichs liegen (Interview 1, S. 11, Z. 412–414; Interview 2, S. 3, Z. 82–87).

4.5.1 Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen

Bodenwerte sind abhängig von der Lage sowie dem planungsrechtlichen Zustand, welcher wiederum den potenziellen Nutzenertrag beeinflusst (Hengstermann 2018, S. 277). Findet durch Planungen eine Verbesserung des planungsrechtlichen Zustands und durch staatliche oder kommunale Investitionen in öffentliche Infrastruktur eine Aufwertung des Standortes statt, führt dies zu Wertveränderungen des Bodens (van der Krabben und Needham 2008, S. 652f.). Da der planungsbedingte Anstieg des Bodenwerts nicht auf eine Leistung der privaten Eigentümer*innen zurückzuführen ist, werden diese Bodenpreissteigerungen auch als leistungslose Gewinne bezeichnet (Rettich 2021, S. 12). Im Kontext angespannter Wohnungsmärkte gewinnt die Abschöpfung dieser planungsbedingten Wertsteigerung für gemeinwohlorientierte Zwecke zunehmend an Bedeutung. Während in städtebaulichen Verträgen der Ausgleich planungsbedingter Wertsteigerungen geregelt werden kann (van der Krabben und Needham 2008, S. 651), ist dies bei Baurechtsinanspruchnahmen im unbeplanten Innenbereich nicht möglich (Reiß-Schmidt 2021a, S. 13).

Entstehen durch Planungsentscheidungen der öffentlichen Hand Bodenwertminderungen, muss die Kommune die Eigentümer*innen der entsprechenden Flächen entschädigen. Im Umkehrschluss verbleiben allerdings Bodenwertsteigerungen, die durch die öffentliche Hand ausgelöst werden, rechtlich bei den Eigentümer*innen (Der Paritätische Gesamtverband 2023, S. 5). Aus diesem Grund werden verschiedene Instrumente diskutiert, welche die Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen im Sinne des *land value capturing* erzielen können.

Planungswertausgleich

Um die leistungslosen Gewinne der Eigentümer*innen durch öffentliche Planungen für die Allgemeinheit nutzbar zu machen, wird in Deutschland seit Jahrzehnten ein Planungswertausgleich diskutiert.

Dieser greift „als Gegenstück zur Planungsentschädigung“ (Heinz 2019, S. 17) und soll einen Ausgleich von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen ermöglichen. Vergebliche Versuche, das Instrument in das Planungsrecht zu implementieren, gab es bereits bei der Einführung des ersten Bundesbaugesetzes in den 1950er Jahren sowie bei der erneuten Diskussion um Bodenwertabschöpfungen in den 1970er Jahren durch den damaligen Bundesbau- und späteren Justizminister Hans-Jochen Vogel (Felsch 2014, S. 3). Die Nutzung der Wertsteigerungen zugunsten der Öffentlichkeit ist daher aktuell nicht im Bauplanungsrecht integriert. Allerdings ist der Planungswertausgleich indirekt bereits bei der städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahme des besonderen Städtebaurechts vorgesehen (Dransfeld 2023, S. 347). Nach Einschätzung einer interviewten Expert*innen sollte die Ausweisung des Planungswertausgleichs im allgemeinen Städtebaurecht in den fachpolitischen Diskurs aufgenommen werden, da eine solche Erweiterung grundsätzlich als umsetzbar gilt und erhebliche Potenziale für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik bietet. Aktuell gäbe es jedoch keine politischen Bestrebungen für eine grundsätzliche Ausweitung des Planungswertausgleichs (Interview 4, S. 11, 389-399).

Der Paritätische Gesamtverband (2023, S. 5) kritisiert, dass der Planungswertausgleich finanzielle Fehlansätze zur Baurechtsschaffung schaffen würde, da mit der Ausweisung von neuem Bauland Einnahmen generiert werden könne. Er dürfe daher nicht missbräuchlich genutzt werden. Zudem wird die Einführung eines Planungswertausgleichs aufgrund des starken Eigentumseingriffs kritisch betrachtet (Felsch 2014, S. 5). Der Deutscher Gewerkschaftsbund, Wohnbund e.V. et al. sowie die interviewten Expert*innen sprechen sich dagegen für einen Planungswertausgleich aus, welcher leistungslose Gewinne dem Gemeinwohl zuführt (Deutscher Gewerkschaftsbund 2020, S. 9; Wohnbund e.V. et al. 2025, S. 1) und Immobilienspekulationen eindämmt. (Interview 2, S. 10, Z. 382-386).

Die Schweiz ist eines der wenigen Länder, das einen Mehrwertausgleich in seinem Planungsrecht verankert hat (Scheiwiller und Hengstermann 2022, S. 451). Dazu wird der Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen als bundeseinheitlicher Grundsatz festgelegt und von den Kantonen weiterführend geregelt (ebd. 2022, S. 455). So haben einzelne Kantone in der Schweiz eine „20-prozentige Mindestabgabe auf planungsbedingte Bodenwertsteigerungen“ festgelegt (Interview 2, S. 11, Z. 395-397), um einen gemeinwohlorientierten Ausgleich zu erzielen. Laut einem Interviewpartner wäre eine solche Diskussion auch in Deutschland sinnvoll, da die Planwertabschöpfung in einzelnen Kantonen der Schweiz ohne rechtliche Klagen oder starke Proteste praktiziert wird (Interview 4, S. 11, Z. 401-404).

Besteuerung der Bodenwertsteigerungen

Eine andere Möglichkeit, die Wertsteigerungen für Allgemeinwohlbelange abzuschöpfen, ist die Besteuerung des Entwicklungsgewinns. Unabhängig davon, ob die Bodenwertsteigerungen aus öffentlichen Infrastrukturen und / oder aus Veränderungen der Nutzungsmöglichkeiten resultieren, bietet eine Besteuerung der Bodenwertsteigerungen die Möglichkeit, anderes als beim Planwertausgleich den allgemeinen Anstieg des Bodenwerts zu nutzen (van der Krabben und Needham 2008, S. 653). Dazu fordern gemeinwohlorientierte sowie politische Akteure die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer (Rettich 2021, S. 12; Doering 2020; Reiß-Schmidt 2021a, S. 13; Die Linke 2021, S. 43) sowie die Erhöhung der Grundsteuer, welche jedoch nicht auf die Mieter*innen abgewälzt werden darf (Interview 2, S. 10, Z. 371-378).

Die Diskussion um die Art und Weise der Besteuerung von Grund und Boden existiert bereits seit den 1970er Jahren (Heinz 2019, S. 17). Im Zuge der Grundsteuerreform wurden dazu in den vergangenen Jahrzehnten verschiedene Besteuerungsmodelle diskutiert (s. Tab. 5). Im Jahr 2019 haben sich Bundestag und Bundesrat dahingehend geeinigt, dass die Bundesländer eigenständig entscheiden dürfen, ob

sie das Flächensteuermodell des Bundes anwenden oder ein eigenes Steuermodell nutzen wollen (Büttner und Zimmermann 2020, S. 380). Während der Großteil das Flächen-/Bodensteuermodell nutzt, welches sowohl den Boden als auch die Gebäudeteile berücksichtigt, hat sich Baden-Württemberg für ein Bodenwertsteuermodell entschieden. Dieses basiert auf der alleinigen Berücksichtigung des Bodens (Fläche und Bodenwert) und lässt die Betrachtung der Gebäude außen vor. Nach dem Vorbild Baden-Württembergs fordern Wohnbund e.V. und Netzwerk Immobilien (2021, S. 3), Löhr (2021, S. 113) und zur Nedden (2021, S. 121) eine Besteuerung auf der Bemessungsgrundlage des Grundstücks.

Tabelle 4: Modelle der Bodenbesteuerung (eigene Darstellung, verändert nach Belina 2019, S. 27)

Modell	Was wird besteuert?	
	Boden	Gebäude
1. Bodenwertzuwachssteuer	Preissteigerungen	---
2. Bodensteuer/Flächensteuer	Grundstücksfläche	Bruttogeschossfläche
3. Bodenwertsteuer	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	---
4. Kostenwertmodell	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	Bruttogeschossfläche x Herstellungskosten (Alter und Gebäudeart)

Anhand dieser Entwicklungen wird die Kontextabhängigkeit der kommunalen Bodenpolitik deutlich. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist die Besteuerung von Immobiliengewinnen in Deutschland allgemein verhältnismäßig gering. So gäbe es nach Einschätzung eines interviewten Experten „viele steuerrechtliche Regelungen, die eher diese spekulative und leistungslose Gewinnerzielung mit Immobilien begünstigen, als, dass sie sie unattraktiv machen würden“ (Interview 2, S. 11, Z. 411-412). Als möglichen Lösungsansatz wird im Gespräch mit dem Experten die Grundstücksgewinnsteuer im Kanton Basel-Stadt in der Schweiz angeführt. Diese ermögliche es, die Höhe der Besteuerung in Abhängigkeit zur Haltezeit der Immobilie zu erheben, um Spekulationen mit Immobilien einzudämmen (Interview 2, S. 11, Z. 400-402). In Bezug auf Deutschland spricht sich der Experte zudem für eine erhöhte Bodenwertsteuer aus. Diese müsste ca. 20- 30 Prozent der Wertzuwächse betragen, damit Boden nicht spekulativ genutzt wird (Interview 2, S. 9, Z. 339-343).

Grundsteuer C zur Baulandaktivierung

Die Besteuerung von Grund und Boden wird jedoch nicht nur im Hinblick auf die Abschöpfung (planungsbedingter) Bodenwertgewinne thematisiert. Ein weiteres Ziel stellt auch die Aktivierung bebaubarer Grundstücksflächen für u.a. den Wohnungsbau durch steuerliche Instrumente dar.

Führen Anreizstrategien nicht zur Baulandmobilisierung durch die Eigentümer*innen, können durch finanzielle Strategien und Instrumente wie eine erhöhte Besteuerung unbebauter Grundstücke bauunwillige Eigentümer*innen sanktioniert und in ihrem Verhalten beeinflusst werden (BMWSB und Bündnis bezahlbarer Wohnraum 2022, S. 62; Hengstermann und Hartmann 2018, S. 28). Dazu hat der Gesetzgeber in Deutschland im Jahr 2025 die Grundsteuer C eingeführt. Diese ermöglicht Kommunen zur Förderung der Baulandmobilisierung einen erhöhten Hebesatz für baureife, aber unbebaute Grundstücke anzusetzen (Kötter 2024a, S. 149; Schmitt 2023, S. 13). Ziel ist es, die Spekulationsabsichten der Eigentümer*innen mit steuerlicher Mehrbelastung zu verringern (Deutscher Gewerkschaftsbund 2020, S. 8). Damit diese Steuerinstrumente zu einer gewünschten Wirkung führen, müssen nach Einschätzung

eines interviewten Experten allerdings „ausreichend hohe Steuersätze“ (Interview 2, S. 8, Z. 293-299) erhoben werden. Entschließt sich die Kommune von der Grundsteuer C Gebrauch zu machen, wirkt diese auf alle unbebauten Grundstücke mit Baurecht. Es ist folglich keine gezielte räumliche Steuerung möglich (Kötter 2024a, S. 149). Resultierend daraus, kann die Kommune keine räumlichen Schwerpunkte in der Baulandmobilisierung setzen. Darüber hinaus bleibt die Entscheidungsfreiheit der Eigentümer*innen im Hinblick auf die Baulandmobilisierung bestehen, sodass keine Verpflichtung zur Bebauung oder zum Verkauf mit der Grundsteuer C ausgesprochen werden kann (Kötter 2024a, S. 149).

Bereits im Zuge der Grundsteuerreform haben im Jahr 2020 18 Prozent der in der Difu-Kommunalbefragung befragten Kommunen die Besteuerung von unbebauten Grundstücken als instrumentelle Lücke angegeben (Pätzold et al. 2023, S. 101). Mit der Einführung des Instruments im Jahr 2025 haben vereinzelt Kommunen (u.a. Hamburg, Tübingen, Wendlingen, Merdingen) die Grundsteuer C bereits erhoben oder planen diese in der Zukunft zu erheben (Stadt Hamburg 2025; Dürr 2024; Stetzler 2024). Von der Grundsteuer C ausgenommen sind allerdings Kommunen in Bayern, da die Landesgesetzgebung die Erhebung – trotz der Einforderung durch die Kommunen – nicht ermöglicht (Interview 2, S. 8-9, Z. 303-317). Als Begründung führt ein Interviewpartner die „eigentümerfreundliche Grundhaltung“ des Bundeslandes an (Interview 2, S. 9, Z. 311). Eine systematische Auswertung der Nutzung des Instruments in der kommunalen Praxis liegt aufgrund des kurzem Anwendungszeitraum noch nicht vor.

4.5.2 Subventionen und Förderungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

Neben der erhöhten Besteuerung von unbebauten Grundstücken können Kommunen jedoch auch Steuererleichterungen im Rahmen von Subventionsstrategien einsetzen, um Bauland für den bezahlbaren Wohnungsbau zu aktivieren. In Deutschland geschieht dies insbesondere im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung, bei der Bauwillige zinsverbilligte Kredite für den Bau von Wohnungen gewährt bekommen. Im Gegenzug verpflichten sich diese, für einen festgelegten Zeitraum Wohnraum mit Miet- und Belegungsbindungen anzubieten (von Bodelschwingh et al. 2021, S. 12; Schier und Voigtländer 2016, S. 21). Neben Deutschland nutzen auch Länder wie Ungarn, Schweden, Polen und Belgien Subventionen für den geförderten Wohnungsbau im Rahmen der Stadtentwicklung (Süring und Weitkamp 2022, S. 370).

Zur Förderung der Wohneigentumsquote sowie zur Unterstützung der Wohneigentumsbildung verschiedener Bevölkerungsgruppen setzen Bund und Länder zudem auf Förderprogramme, um insbesondere die Wohneigentumsbildung von Familien zu unterstützen (BMWBSB - Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2025). Da die Subventionen und Förderungen jedoch von der Bundes- oder Landesebene initiiert werden, geht dieser Bericht nicht genauer auf die verschiedenen Fördermöglichkeiten ein.

4.6 Zwischenfazit: Kommunale Instrumente einer aktiven Bodenpolitik

Die kommunale Bodenpolitik in Deutschland zeichnet sich durch eine große Vielfalt an rechtlichen, planerischen, finanziellen und organisatorischen Instrumenten aus. Die vorhandenen Instrumente verfolgen unterschiedliche Zielrichtungen und sind auf verschiedene Ebenen des kommunalen Handelns ausgerichtet.

Strategische Instrumente wie Baulandmodelle, Flächenkataster oder städtebauliche Entwicklungskonzepte dienen der übergeordneten Orientierung und schaffen Grundlagen für Entscheidungsprozesse. Fehlende personelle Kapazitäten sowie unzureichende Digitalisierungsprozesse führen jedoch dazu,

dass aufbereitete Informationen zum Bodenmarkt, wie bspw. eine Übersicht über den kommunaler Flächenbestand oftmals nicht vorliegen.

Regulative Instrumente wie vorhabenbezogene Bebauungspläne, Umlegungsverfahren oder Baugebote adressieren mit der planmäßigen Erschließung neuer Bauflächen (Baulandentwicklung) sowie der Aktivierung vorhandener Flächen (Baulandmobilisierung) zwei unterschiedliche Dimensionen städtebaulicher Steuerung: die Erweiterung des Baulandangebots einerseits und die effizientere Nutzung bestehenden Baulands andererseits. Um die Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die Baulandmobilisierung zu steigern, spielt das kommunale Grundeigentum eine entscheidende Rolle. Aus diesem Grund haben jene An- und Verkaufsinstrumente eine hohe Relevanz, mit denen Kommunen direkt am Grundstücksmarkt im Sinne einer liegenschaftlichen Partizipation agieren können. Revolvierende Bodenfonds oder Zwischenerwerbsmodelle bieten dazu geeignete instrumentelle Ansätze für eine strategische kommunale Flächenpolitik. Vorkaufsrechte sichern kurzfristige Eingriffsmöglichkeiten bei Grundstücksverkäufen. Konzeptvergaben stellen soziale, ökologische, architektonische und städtebauliche Qualitäten sicher und Erbbaurechte ermöglichen städtebauliche Entwicklungen durch verschiedene Akteure ohne vollständigen Eigentumsverlust. In ihrer Kombination eröffnen diese Instrumente bei einem aktiven und strategischen Einsatz erhebliche Potenziale für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung.

Finanzielle Instrumente ergänzen die rechtlich-planerischen Verfahren durch ökonomische Steuerungsmechanismen. Sie dienen sowohl der Bereitstellung von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung als auch der Regulierung des Marktverhaltens von Akteuren durch Bodenbesteuerungen und Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen. Die finanziellen Instrumente sind sehr stark eingebettet in die bodenpolitische Ausrichtung des Bundes und der Länder, sodass deren kommunale Anwendung oftmals von extern gesetzten institutionellen Rahmenbedingungen abhängen (z. B. Grundsteuer C).

Organisatorische Instrumente eröffnen weiterführende Handlungsmöglichkeiten für eine aktive kommunale Bodenpolitik. In der Instrumentenbetrachtung konnte diesbezüglich festgestellt werden, dass die Einrichtung von Eigengesellschaften vor allem zur Flächenbevorratung und Flächenentwicklung privatrechtliche Spielräume für die Kommune ermöglicht. Die Einrichtung und Förderung von Stiftungen, Community Land Trusts und Genossenschaften sorgen darüber hinaus dafür, dass gemeinwohlorientierte Akteure Zugang zum Bodenmarkt bekommen und ein gemeinwohlorientierter Umgang mit der Ressource Boden gestärkt wird.

Die Instrumentendarstellung in Kapitel 4 zeigt die große Vielfalt bodenpolitischer Instrumente, die in Deutschland aktuell besteht. Allerdings wurde durch die Dokumentenanalyse und durch die Gespräche mit den Expert*innen eine Diskrepanz zwischen der prinzipiellen Eignung des vorhandenen Instrumentariums und seiner praktischen Anwendung deutlich. Aktive Bodenpolitik scheitert nicht daran, dass keine adäquaten bodenpolitische Instrumente vorliegen. Vielmehr stellt die strategisch-operative Anwendung dieser Instrumente die Kommunen vor enorme – häufig als unüberwindbar angesehene – Herausforderungen. Der Handlungsdruck durch ansteigende Bodenpreise, Wohnraummangel und Flächenknappheit hat in den vergangenen Jahren zwar zu einer gewissen Wiederentdeckung klassischer Instrumente wie dem Vorkaufsrecht, kommunalen Baulandmodellen oder der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen geführt. Dennoch bleibt deren Anwendung insgesamt selektiv und von erheblichen institutionellen und strukturellen Hemmnissen sowie begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen in den Kommunen geprägt.

Davon abgeleitet können bodenpolitische Instrumente nur dann ihre Wirksamkeit entfalten, wenn diese strategisch, systematisch und langfristig eingesetzt werden. Insbesondere eigentumsensible Instrumente wie bspw. das Baugebot oder die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme werden jedoch weiterhin – vor allem wegen ihres Aufwands und wegen rechtlicher Bedenken – nur sehr zögerlich und selten in der Planungspraxis genutzt. Die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz verfolgte Nachschärfung zur Stärkung bodenpolitischer Instrumente lässt sich bislang aufgrund des kurzen Anwendungszeitraums sowie fehlender Evaluierungen nur abschätzen. Aus Sicht der interviewten Expert*innen erzielen die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz erfolgten Änderungen nur punktuelle Verbesserungen, so dass die oben konstatierte Diagnose einer systematischen kommunalen Zurückhaltung beim Einsatz gemeinwohlorientierter bodenpolitischer Instrumente vermutlich weiter Bestand haben wird.

In jüngerer Zeit lässt sich in der deutschen Bodenpolitik zugleich eine deutliche Dynamik beobachten, die von einem zunehmenden instrumentellen Aktivismus geprägt ist. Unter diesem Begriff kann der wachsende Trend verstanden werden, auf komplexe strukturelle Probleme des Bodenmarktes primär mit der Einführung neuer rechtlicher oder planerischer Werkzeuge zu reagieren – häufig ohne deren administrative Umsetzbarkeit oder langfristige Wirkung hinreichend zu reflektieren. Dieser Aktivismus spiegelt den politischen Wunsch nach sichtbarer politischer Handlungsfähigkeit wider, führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer nachhaltigen Verbesserung kommunaler Steuerungsfähigkeit. Ein Beispiel für diese Entwicklung bildet die Diskussion um neue Instrumente der Innenentwicklung. Das mit dem Baulandmobilisierungsgesetz im Jahr 2021 eingeführte Innenentwicklungskonzept (§ 176a BauGB) soll Kommunen eine kooperative Grundlage bieten, um innerstädtische Potenziale systematisch zu erfassen und Entwicklungsprozesse besser zu koordinieren. Es dient vor allem der strategischen Orientierung innerhalb komplexer Eigentumsstrukturen und kann als Argumentationsrahmen für die Anwendung weitergehender Instrumente fungieren. Seine Stärke liegt in der strategischen Rahmensetzung für quartiersbezogene Entwicklungsprozesse. Zugleich bleibt seine Durchsetzbarkeit gegenüber Eigentümerinteressen begrenzt, da es auf Freiwilligkeit beruht und keine unmittelbare Rechtswirkung entfaltet. Als Antwort darauf wird somit weiterhin über die Einführung der stärker restriktiv ausgerichteten Innenentwicklungsmaßnahme ins Planungsrecht diskutiert.

Ein besonders kontroverses Beispiel für instrumentellen Aktivismus stellt der sogenannte Bau-Turbo dar. Dieser stellt ein befristetes Experiment im deutschen Planungsrecht dar und ermöglicht erstmalig eine Steuerung der Stadtentwicklung durch die Genehmigung von Einzelprojekten, die von geltendem Planungsrecht abweichen. Während Befürworter hierin eine Chance zur verfahrensrechtlichen Beschleunigung von Vorhaben sehen, warnen Kritiker vor einer missbräuchlichen Anwendung zur Schaffung von spekulativem Bauland und ineffizienten Entwicklungsvorhaben im Außenbereich.

Die Betrachtung verschiedener Instrumente, aber auch vor allem die Einführung des Bau-Turbos, verdeutlichen zudem die Disparitäten der boden- und planungspolitischen Handlungsmöglichkeiten von kleineren Gemeinden einerseits und Großstädten andererseits. Während Großstädte vor allem durch ihre personellen Ressourcen, einer spezialisierten Verwaltungsstruktur und vorhandenem Know-how oftmals Vorreiter in der Anwendung neuer Instrumente sind, werden kleinere Gemeinden und Städte vor große Herausforderungen gestellt. Bei der Nutzung bestehender Instrumente wird hingegen deutlich, dass vor allem die ökonomische Handlungsfähigkeit, die lokale Planungskultur und das Anwendungswissen in den Kommunen ausschlaggebend für die tatsächliche Umsetzung und Nutzung bodenpolitischer Instrumente ist.

5 Zusammenfassung und kritische Diskussion der Ergebnisse

Die Analyse der bodenpolitischen Praxis in Deutschland verdeutlicht ein Spannungsfeld zwischen wachsendem Problembewusstsein in den Kommunen und den begrenzten Möglichkeiten zur tatsächlichen Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik. Während sich viele Städte zunehmend mit Fragen des Bodens als strategischer Ressource auseinandersetzen, bleibt eine strategisch und langfristig ausgerichtete Anwendung bodenpolitischer Instrumente oftmals aus. Die Ursachen hierfür liegen weniger im Fehlen geeigneter Instrumente als in den institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen. Eine nachhaltige und aktive Bodenpolitik erfordert daher nicht primär neue Instrumente, sondern erhöhte finanzielle Handlungsmöglichkeiten, eine administrative Umsetzbarkeit sowie ein klares Verständnis von Boden als öffentliches und schützenswertes Gut. Die aktuell konstatierte tiefgehende kommunale Finanzkrise ist eine schwere Bürde für jegliche Form bodenpolitischer Handels, da sie nicht nur den strategischen Flächenankauf erschwert, sondern vielerorts auch einen erzwungenen Rückzug auf kommunale Pflichtaufgaben nach sich zieht.

Davon abgeleitet hat sich die räumliche Dimension bodenpolitischer Steuerung in den letzten Jahren deutlich verschoben. Im Außenbereich ist eine aktive Bodenpolitik in der Planungspraxis vielfach etabliert, rechtlich abgesichert und administrativ routiniert. Innenentwicklung hingegen verlangt vielfältige Abstimmungen innerhalb bestehender Strukturen. Sie berührt komplexe Eigentumsstrukturen und muss sozialpolitische Interessen, ökonomische Renditeerwartungen und städtebauliche Anforderungen vereinen. Die Stärkung bestehender Instrumente der Innenentwicklung und die Einführung neuer Instrumente, wie z.B. die Innenentwicklungsmaßnahme, können die aktive Bodenpolitik mit dem Ziel einer klaren Priorisierung der Innen- und Bestandsentwicklung unterstützen.

Aktive Bodenpolitik bedeutet vorrausschauendes Handeln. Dies steht jedoch oftmals im Widerspruch zur kurzfristigen Rationalität politischer Entscheidungsprozesse und kommunaler Haushaltsführung. Der Einsatz bodenpolitischer Instrumente verursacht gegenwärtig Kosten, deren Nutzen sich erst in der Zukunft zeigen. Umso wichtiger ist es, politische Entscheidungsprozesse stärker an Zukunftsperspektiven auszurichten, statt sich allein an kurzfristigen Erfolgen oder Haushaltseffekten zu orientieren. Grundlage hierfür bildet eine eng verzahnte Liegenschafts- und Planungspolitik. Erst wenn bodenpolitische Aktivitäten der Verwaltung durch die politische Ebene, insbesondere den Gemeinderat, unterstützt werden, können strategische Maßnahmen langfristig umgesetzt werden. Diese Rückendeckung zeigt sich nicht nur in einer ausreichenden finanziellen Ausstattung im kommunalen Haushalt und der Bereitstellung personeller Ressourcen, sondern auch in klaren politischen Zielsetzungen, verlässlichen Entscheidungsstrukturen sowie einer gemeinsamen Verantwortung für Flächenentwicklung. Nur durch das Zusammenspiel von Flächenmanagement, Stadtplanung und Finanzverwaltung kann Bodenpolitik strategisch wirksam eingesetzt werden.

Die konkrete Ausgestaltung einer aktiven Bodenpolitik hängt von den individuellen Rahmenbedingungen in der Kommune ab. So sorgt eine unterschiedliche Nachfrage nach Bauland, die Erfahrung im Umgang mit bestehenden Instrumenten oder die gemeindespezifische Verwaltungsorganisation dafür, dass Kommunen eine auf ihre Bedürfnisse und Möglichkeiten zugeschnittene Bodenpolitik betreiben müssen. Für die Weiterentwicklung kommunaler Bodenpolitik ist es sinnvoll, Erfahrungen anderer Städte und Gemeinden einzubeziehen. Der Vergleich unterschiedlicher Herangehensweisen ermöglicht ein besseres Verständnis dafür, welche Strategien unter bestimmten Rahmenbedingungen erfolgreich sind und wo ihre Grenzen liegen. Für einen interkommunalen Lernprozess ist ein diesbezüglicher Erfahrungsaustausch von hohem Wert. Aber auch auf nationaler Ebene sollte die Bundesbodenpolitik

den Blick über Deutschland hinaus richten. Internationale Beispiele zeigen, wie andere Länder mit Fragen von Eigentum, Bodenwertabschöpfung oder Instrumente des Flächenmanagements umgehen. Die Ansätze lassen sich zwar aufgrund unterschiedlicher rechtlicher und institutioneller Voraussetzungen nur bedingt übertragen, dennoch können sie dazu beitragen, neue Perspektiven zu eröffnen und bestehende Strukturen kritisch zu reflektieren.

Der Blick auf andere europäische Länder verweist zugleich auf ein zentrales Defizit der Praxis in Deutschland: die mangelnde Transparenz des Bodenmarktes. Zwar existieren Ansätze zur systematischen Beobachtung, doch fehlen umfassende Informationen zu Eigentumsstrukturen. Die Intransparenz des Grundbuchs sowie verschleierte Unternehmensbeteiligungen erschweren eine gezielte Steuerung und behindern die Wirksamkeit vieler bodenpolitischer Instrumente. Die beschriebenen Herausforderungen machen deutlich, dass erfolgreiche Bodenpolitik nicht allein auf kommunaler Ebene entstehen kann. Sie ist eingebettet in ein Mehrebenensystem aus bundes- und landesrechtlichen Vorgaben sowie steuerlichen Regelungen, das dem kommunalen Handeln strukturelle Grenzen setzt. Diese gilt es in Zukunft zu erweitern, um bodenpolitische Aktivitäten der Kommune wirksamer zu fördern.

6 Literaturverzeichnis

- Ache, Peter; Waltersbacher, Matthias (2022): Der Markt für Wohnbauland – Preisentwicklung und Marktgeschehen unter besonderer Berücksichtigung der größten Städte. In: VJH - Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 91 (1), S. 9–28. DOI: 10.3790/vjh.91.1.9.
- 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 (Sonderveröffentlichung / Difu, Deutsches Institut für Urbanistik).
- Altrock, Uwe; Kienast, Gerhard (2021): Stadtentwicklung und Wohnungspolitik - vom Nutzen einer Einbettung und Weitung wohnungspolitischer Ziele. In: Björn Egner, Stephan Grohs und Tobias Robischon (Hg.): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS (Stadtforschung aktuell), S. 15–36.
- Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen; Hessischer Städtetag e.V. (2017): Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität. Wiesbaden.
- Aring, Jürgen; Bunzel, Arno; Hallenberg, Bernd; zur Nedden, Martin; Pätzold, Ricarda; Rohland, Fabian (2016): Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. Berlin.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2024): Perspektive Netto-Null Flächenverbrauch. Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft. Hannover: Verlag der ARL (Positionspapier aus der ARL, 149).
- Baulandkommission (2019): Empfehlungen auf der Grundlage der Beratungen in der Kommission für "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik".
- Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (2017): Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des so genannten Einheimischenmodells.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019): Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik. Stiftungen und weitere gemeinwohlorientierte Akteure: Handlungsfelder, Potenziale und gute Beispiele. Bonn.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021a): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements. Bonn.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021b): Kommunale Wohnungsbestände: Mietengestaltung - Ausweitung - Investition. Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2018. Bonn.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023): Bezahlbarer und zukunftsfähiger Wohnungsbau. Handlungsansätze für Bauherren, Planende, Kommunen. Bonn.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2024): Land ownership transparency. A comparison of seven European countries. Bonn.
- Beckmann, Jörg (2022): Baulandmobilisierung durch städtebauliche Verträge. In: Difu - Deutsches Institut für Urbanistik, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Sonderveröffentlichung. Berlin, S. 33–50.
- Beirat für Raumentwicklung (2019): Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung: Siedlungsentwicklung - Flächen sparen. Berlin.
- Belina, Bernd (2019): Aktuelle Reformvorschläge. In: Werner Heinz und Bernd Belina (Hg.): Die kommunale Bodenfrage. Hintergründe und Lösungsstrategien. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Studien, 2), S. 19–31.
- Bertram, Grischa; Altrock, Uwe (2021): Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen. In: vhw Schriftenreihe 30. Berlin.

- Blum, Andreas; Atci, Mehmet M.; Roscher, Julia; Henger, Ralph; Schuster, Florian (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. Bonn.
- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2024): Flächenverbrauch – Worum geht es? Online verfügbar unter <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs>, zuletzt geprüft am 03.06.2025.
- BMWSB - Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen; Bündnis bezahlbarer Wohnraum (2022): Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive. Berlin.
- BMWSB - Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen; DV - Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.; Bündnis bezahlbarer Wohnraum (2025): Dialogprozess "Gemeinwohlorientierung in der Boden und Baupolitik". Ergebnisbericht.
- BMWSB - Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2020): Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl.
- BMWSB - Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024a): Allgemeine und besondere Vorkaufsrechte. Online verfügbar unter https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/Potenzial_Leerstand/Instrumente/Regeln/Vorkaufsrechte/vorkaufsrechte_node.html, zuletzt geprüft am 09.09.2025.
- BMWSB - Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024b): Die Wohngemeinnützigkeit ist wieder da. Neue Wohngemeinnützigkeit als weitere -starke Säule für bezahlbares Wohnen. Online verfügbar unter <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/06/NWG.html>, zuletzt aktualisiert am 05.06.2024, zuletzt geprüft am 02.02.2026.
- BMWSB - Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024c): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung.
- BMWSB - Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2025): Wohneigentum für Familien. Online verfügbar unter https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/foerderprogramme-bmwsb/foerderprogramme-wohnen/wohneigentum-familien/wohneigentum-familien_node.html, zuletzt geprüft am 14.10.2025.
- Böcker, Maïke; Brüggemann, Henning; Christ, Michaela; Knak, Alexandra; Lage, Jonas; Sommer, Bernd (2021): Wie wird weniger genug? Suffizienz als Strategie für eine nachhaltige Stadtentwicklung. München: Oekom Verlag.
- Bölting, Torsten; Bosch-Lewandowski, Simone; Gerth-Wefers, Heike; Gretsch, Simone; Hartmann, Patrick; Winkelkotte, Lucas (2024): Bezahlbares und zukunftsfähiges Bauen und Wohnen. Rahmenbedingungen und Determinanten für die Vereinbarkeit bezahlbarer Mieten und nachhaltiger Qualitäten durch eine Begrenzung der Bau- und Lebenszykluskosten. Bonn.
- Bölting, Torsten; Dylewski, Christoph; Höbel, Regina (2025): Wohnungsbau braucht (mehr) Fläche. Flächenneuinanspruchnahme und Innenentwicklung auf dem Prüfstand. In: InWIS Berichte, Nr. 37. Bochum
- Botzem, Sebastian (2025): Gastbeitrag: Finanzialisierung von Boden und Wohnraum. Hg. v. Stadtbodenstiftung. Online verfügbar unter https://www.stadtbodenstiftung.de/2020/09/19/gastbeitrag-finanzialisierung-von-boden-und-wohnraum/?utm_source=chatgpt.com, zuletzt geprüft am 30.09.2025.
- Bovet, Jana; Marquard, Elisabeth (2020): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - ein Blick über den deutschen Tellerrand. In: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch und Tobias Krüger (Hg.): Mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs. Berlin: Rhombos-Verlag (IÖR-Schriften, Band 78), S. 9–14.
- Bulwiengesa AG (2022): Baulandmodelle und ihre Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Berlin.
- Bundesarchitektenkammer (2025): Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung. Berlin.
- Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (2025): Landwirtschaftlicher Bodenmarkt in Deutschland. Online verfügbar unter <https://www.bmlh.de/DE/themen/landwirtschaft/flaechennutzung->

und-bodenmarkt/bodenmarkt-deutschland-landwirtschaft.html, zuletzt aktualisiert am 06.05.2025, zuletzt geprüft am 09.09.2025.

Bündnis Bodenwende (2021a): Sozial gerechte und nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land. Bodenpolitische Wahlprüfsteine zur Bundestagswahl 2021. Berlin.

Bündnis Bodenwende (2021b): Wer wir sind. Bündnis Bodenwende. Sozial gerechte und nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land: Berlin.

Bunzel, Arno (2018): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. In: ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2403–2407.

Bunzel, Arno (2022): Bauland mobilisieren und entwickeln. In: Difu - Deutsches Institut für Urbanistik, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Sonderveröffentlichung. Berlin, S. 7–19.

Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Krusenotto, Magnus; Lau, Petra; Strauss, Wolf-Christian (2023a): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung. Handreichung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu-Impulse, 2023,2).

Bunzel, Arno; Hanke, Stefanie; Krusenotto, Magnus; Michalski, Daniela (2023b): Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu-Impulse, 2023,1).

Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2013): Städtebauliche Verträge - ein Handbuch. Mit Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2013. Berlin (Stadt Forschung Praxis, 12).

Bunzel, Arno; Niemeyer, Eva Maria (2018): Baulandentwicklung. Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert. In: ZfBR - Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 41 (8), S. 743–752.

Büttner, Thiess; Zimmermann, Horst (2020): Eine Bodenwertsteuer als Grundsteuer? In: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 100 (5), S. 380–383.

Condessa, Beatriz; Morais de Sá, Ana; Almeida, Joana; Antunes Ferreira; José (2018): Land readjustment in Portugal. Theoretically attractive but eternally postponed in practice. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): Instruments of land policy. Dealing with scarcity of land. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group (Urban planning and environment), S. 146–163.

Davy, Benjamin (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnerischen Paradoxons? In: Zeitschrift für Verwaltung 21 (2), S. 193–208.

Degan, Julian; Emunds, Bernhard (2023): Aktuelle Strategien der Wohnungspolitik. Keine nachhaltige Verbesserung ohne Veränderungen beim städtischen Boden. In: GWP 72 (2), S. 145–149. DOI: 10.3224/gwp.v72i2.02.

Degan, Julian; Emunds, Bernhard; Johrendt, Lukas; Meireis, Torsten; Wustmans, Clemens (2024): Vom Recht auf Wohnen in der Stadt. Eine normative Skizze. In: Zeitschrift für Evangelische Ethik 68 (2), S. 103–118.

Der Paritätische Gesamtverband (2023): Positionspapier für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik. Berlin.

Deschermeier, Philipp; Hagenberg, Anna-Maria; Henger, Ralph (2023): Wie groß ist der Bedarf an neuen Sozialwohnungen? (IW- Kurzbericht, 87).

Destatis - Statistisches Bundesamt (2022): Ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland hatte 2021 ein Nettoeinkommen von unter 16 300 Euro im Jahr. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/10/PD22_N062_63.html?templateQueryString=Arbeitslosigkeit, zuletzt geprüft am 03.06.2025.

Destatis - Statistisches Bundesamt (2024a): Baufertigstellungen im Hochbau in Deutschland. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Tabellen/baufertigstellungen.html>, zuletzt aktualisiert am 23.05.2024, zuletzt geprüft am 20.08.2025.

Destatis - Statistisches Bundesamt (2024b): Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst jeden Tag durchschnittlich um 52 Hektar. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2024/PD24_11_p002.html, zuletzt aktualisiert am 12.03.2024.

- Destatis - Statistisches Bundesamt (2025): Preisindizes für Wohnimmobilien: Indizes und Veränderungsraten. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Baupreise-Immobilienpreisindex/Tabellen/Haeuserpreise-Bauland.html#241692>, zuletzt aktualisiert am 01.07.2025, zuletzt geprüft am 04.08.2025.
- Destatis - Statistisches Bundesamt; WZB - Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; BiB - Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hg.) (2021): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für Politische Bildung; Deutschland; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bonn.
- Destatis - Statistisches Bundesamt; WZB - Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; BiB - Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hg.) (2024): Sozialbericht 2024 - Ein Datenreport für Deutschland. Bonn.
- Deutscher Bundestag (2016): Sachstand Rekommunalisierung und Enteignung. Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 131/16.
- Deutscher Bundestag (2020a): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz), Drucksache 19/24838.
- Deutscher Bundestag (2020b): Wortprotokoll der 57.Sitzung, Neue Wohngemeinnützigkeit einführen, einen nicht-profitorientierten Wohnungsmarkt etablieren. Protokoll-Nr. 19/57. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2022a): Die Abwendungsvereinbarung im Rahmen des gemeindlichen Vorkaufsrechts. Aktenzeichen WD 7 - 3000 - 023/2.
- Deutscher Bundestag (2022b): Kurzinformation. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einer Abweichung von den Vorgaben eines Bebauungsplans. WD 7 - 3000 - 060/22.
- Deutscher Bundestag (2023): Deckung des Wohnbedarfs durch sog. "Einheimischenmodelle". Sachstand WD 7 - 3000 - 040/23.
- Deutscher Bundestag (2025a): Bundestag verabschiedet den "Bau-Turbo". Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw41-de-wohnungsbau-1111794>, zuletzt geprüft am 10.10.2025.
- Deutscher Bundestag (2025b): Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung. Drucksache 21/781 (neu).
- Deutscher Erbbaurechtsverband (2023): Studie Erbbaurecht 2023.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2020): Der Wohnungskrise auf den Grund gehen. Hintergründe und gewerkschaftliche Positionen für eine sozial gerechte Bodenpolitik. Berlin.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2023): Kommunaler Wohnungsbau. Modelle und Rechtsrahmen (Dokumentation Nr. 172).
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (2016): Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (2019): Erbbaurechte - ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht. Berlin.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (2022): Instrumente der Baulandbereitstellung und Bodenpolitik. Ergebnisbericht der Ländererhebung zur Unterstützungsangeboten bei der kommunalen Baulandentwicklung. Berlin.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.; Bundesverband Die Stadtentwickler (2021): Leitlinien einer gemieinwohlorientierten Boden- und Baulandpolitik.
- Die Bundesregierung (2021): Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.
- Die Linke (2021): Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021.

- Difu - Deutsches Institut für Urbanistik; vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen.
- DMB - Deutscher Mieterbund (2025): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung. Berlin.
- Doering, Kai (2020): Was die SPD mit der Bodenwertzuwachssteuer erreichen will. In: vorwärts 2020, 07.01.2020. Online verfügbar unter <https://www.vorwaerts.de/inland/was-die-spd-mit-der-bodenwertzuwachssteuer-erreichen-will>, zuletzt geprüft am 13.10.2025.
- Dransfeld, Egbert (2015): Kommunales Baulandmanagement: Aktive Stadtentwicklung durch Liegenschaftspolitik. Online verfügbar unter <https://www.aknw.de/aktuelles/news/details/news/kommunales-baulandmanagement-aktive-stadtentwicklung-durch-liegenschaftspolitik>, zuletzt geprüft am 11.03.2026.
- Dransfeld, Egbert (2023): Kommunales Landmanagement als Voraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Wohnungsbaupolitik. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (6/2023), S. 342–353. DOI: 10.12902/zfv-0449-2023.
- Dransfeld, Egbert; Hemprich, Christian (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. 1. Auflage.
- Dransfeld, Egbert; Hemprich, Christian (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe. 2. Auflage.
- Drixler, Erwin; Frieschke, Frank; Kötter, Theo; Weitkamp, Alexandra; Weiß, Dominik (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle - Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten. In: Schriftenreihe des DVW - Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. 76.
- DST - Deutscher Städtetag (2020): Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen. Zu möglichen Ansätzen eines strategischen Beteiligungsmanagements. Berlin, Köln.
- DST - Deutscher Städtetag (2024): Immobilien-, Bau- und Wohnungskrise in den Städten. Positionspapier zu Lösungsansätzen. Berlin, Köln.
- DStGB - Deutscher Städte- und Gemeindebund (1999): Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge. DStGB-Dokumentation Nr. 9.
- DStGB - Deutscher Städte- und Gemeindebund (2024): Wohnungsbau stärken: Neubau forcieren, Bestände besser nutzen. Berlin.
- Dullien, Sebastian; Krebs, Tom; Bunzel, Arno; Kühl, Carsten; Pätzold, Ricarda (2020): Beteiligungsfonds und Bodenfonds zur Stärkung des bezahlbaren und öffentlichen Wohnungsbaus. Policy Paper. Berlin, Düsseldorf, Mannheim.
- Dunning, Richard; Hickman, Hannah; While, Aidan (2020): Planning control and the politics of soft densification. In: Town Planning Review 91 (3), S. 305–324. DOI: 10.3828/tpr.2020.17.
- Dürr, Florian (2024): Warum Eigentümer baureifer Grundstücke meist noch verschont bleiben. Online verfügbar unter <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.grundsteuer-c-in-baden-wuerttemberg-warum-stuttgart-und-viele-weitere-staedte-die-neue-steuer-noch-meiden.abc1ca77-9a34-457c-9bde-9eae5363b3d6.html>, zuletzt aktualisiert am 20.11.2024, zuletzt geprüft am 16.09.2025.
- Eberhardt-Köster, Thomas (2022): Das Recht auf Wohnen – Zum Verhältnis von Rendite- und Gemeinwohlorientierung. In: Z'GuG 45 (1), S. 58–78. DOI: 10.5771/2701-4193-2022-1-58.
- Egner, Björn; Grohs, Stephan; Robischon, Tobias (2021): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. In: Björn Egner, Stephan Grohs und Tobias Robischon (Hg.): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS (Stadtforschung aktuell), S. 1–14.
- Ehrhardt, Denise; Eichhorn, Sebastian; Behnisch, Martin; Jehling, Mathias; Münter, Angelika; Schünemann, Christoph; Siedentop, Stefan (2022): Stadtregionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen. Trends, Strategien und Lösungsansätze in Kernstädten und ihrem Umland. In: RuR 80 (5), S. 522–541. DOI: 10.14512/rur.216.

- Emmenegger, Barbara; Müller, Meike (2021): Engagement und Gestaltungsfreiheiten in genossenschaftlichen Wohnsiedlungen. In: Andrej Holm und Christoph Laimer (Hg.): *Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen*, 83-95. Wien: TU Wien Academic Press.
- Fachkommission Städtebau (2021): *Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)*.
- Faller, Bernhard (2023): *Rettet die Innenentwicklung!* Berlin: vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V (vhw Forschung, 39).
- Faller, Bernhard; Wilmsmeier, Nora; Beyer, Colin; Steinbach, Franziska; Ritter, Jennifer (2021): *Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene*. In: vhw-Schriftenreihe 25.
- Faller, Bernhard; Wilmsmeier, Nora; Ritter, Jennifer (2022): *Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau*. Bonn.
- Felsch, Bernadette-Julia (2014): *Spekulationen mit Bauland: Wem gehört der Planwertgewinn?* In: *Standpunkte* (1), S. 2–6.
- Fina, Stefan; Henger, Ralph; Siedentop, Stefan (2020): *Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau - Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW*. In: *IW-Preport* 41.
- Finkelburg, Klaus; Ortloff, Karsten-Michael; Kment, Martin (2018): *Öffentliches Baurecht*. 7., neu bearbeitete Auflage. München: C.H. Beck (JuS-Studienreihe, Band 107).
- Fricke, Axel (2023): *Strategien der Wohnungspolitik aus kommunaler Sicht*. In: Axel Fricke, Tobias Held und Ansgar Schmitz-Veltin (Hg.): *Wohnen in Großstadregionen Baden-Württembergs. Herausforderungen für die Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen*. Hannover: ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Arbeitsberichte der ARL, 36).
- Frieschke, Frank (2019): *Die Renaissance der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gem. §§ 165 ff. BauGB - Praxisbericht aus Sicht eines Entwicklungsträgers*. In: *Flächenmanagement und Bodenordnung* (4), S. 152–160.
- GdW - Die Wohnungswirtschaft Deutschland (2025): *"Fast Lane" für den Wohnungsbau*. Jahrespressekonferenz des GdW. Die Wohnungswirtschaft Deutschland, 23.06.2025.
- Grosser, Milena; Hauff, Michael von; Hertzsch, Eckhart; Nagel, Matthias (2020): *Konzepte für einen Mix aus Miete und Eigentum - Wohnungseigentumsgemeinschaften im Erbbaurecht*. In: Otto Depenheuer, Eckhart Hertzsch und Michael Voigtländer (Hg.): *Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung*. Berlin, Heidelberg: Springer (Band 18), S. 271–286.
- Haferburg, Christoph; Knopf, Annike; Pohl, Thomas; Vogelpohl, Anne (2023): *Wohnungsneubau - wer profitiert? Zur Theorie des Sicheffekts und der Praxis der Hamburger Wohnungspolitik am Beispiel des Quartiers Mitte Altona*. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Detlef Kurth, Holger Schmidt und Gisela Schmitt (Hg.): *Stadterneuerung und Spekulation. Jahrbuch Stadterneuerung 2022/23*. 1. Auflage Wiesbaden: Springer (Jahrbuch Stadterneuerung Series), S. 71–96.
- Haus & Grund (2022): *Positionspapier zu den Vorhaben laut des Koalitionsvertrags zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zum Bauen, Wohnen und der Stadtentwicklung*. Berlin.
- Heinz, Werner (2019): *Bodenpolitische Forderungen, Strategien und Maßnahmen in den früheren Krisenzeiten*. In: Werner Heinz und Bernd Belina (Hg.): *Die kommunale Bodenfrage. Hintergründe und Lösungsstrategien*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Studien, 2), S. 15–18.
- Henger, Ralph; Voigtländer, Michael (2023): *Nachhaltiger und erschwinglicher Wohnraum - zwei (un-)vereinbare Ziele?* In: *IW-Policy Paper* (9).
- Hengstermann, Andreas (2018): *Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik*. Dissertation. Wiesbaden: Springer.
- Hengstermann, Andreas; Hartmann, Thomas (2018): *Instruments of land policy. Four types of intervention*. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): *Instruments of land policy. Dealing with scarcity of land*. London, New York: Routledge, S. 27–32.

- Hengstermann, Andreas; Hartmann, Thomas (2021): Land for Housing: The Reform of the German Building Code From an International Perspective. In: *Pnd – rethinking planning* 1, S. 30–40. DOI: 10.18154/RWTH-2021-01677.
- Hengstermann, Andreas; Skala, Nadja (2023): Making land available. Cultural legal comparison of the German Building Land Mobilisation Act and the partial revision of the Swiss Spatial Planning Act. In: *RuR* 81 (6), S. 591–604. DOI: 10.14512/rur.1655.
- Herbster, Andreas (2019): Wohnungsbaugenossenschaften als Baurechtsnehmer - der Basler partnerschaftliche Baurechtsvertrag Plus. In: Brigitta Gerber und Ulrich Kriese (Hg.): *Boden behalten - Stadt gestalten*. Erste Auflage. Zürich: Rüffer & Rub, S. 248–254.
- Hertweck, Florian (2021): Die Bodenreform – gestern und heute. In: Stefan Rettich und Sabine Tastel (Hg.): *Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl*. Berlin: Jovis, S. 101–107.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2017): *Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten. Verfahren und Praxisbeispiele*. Wiesbaden.
- Hoffmann, Klaus (2022): Bauland mobilisieren und schaffen. In: Difu - Deutsches Institut für Urbanistik, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.): *Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau*. Sonderveröffentlichung. Berlin, S. 111–124.
- Holm, Andrej (2014): Wiederkehr der Wohnungsfrage. In: *APuZ - Aus Politik und Zeitgeschichte*. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/183446/wiederkehr-der-wohnungsfrage/>, zuletzt geprüft am 11.01.2026
- Holm, Andrej (2022): Projekte, Instrumente und Konzepte einer alternativen Wohnungspolitik. In: *WSI* 75 (3), S. 243–250. DOI: 10.5771/0342-300X-2022-3-243.
- Holm, Andrej; Horlitz, Sabine (2022): *Kurzgutachten Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik*.
- Holm, Andrej; Laimer, Christoph (2021): Alternative Finanzierungsinstrumente für Haus- und Wohnprojekte. In: Andrej Holm und Christoph Laimer (Hg.): *Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen*. Wien: TU Wien Academic Press, S. 137–148.
- Holm, Andrej; Metzkow, Kaspar (2021): Wohnen als Soziales Verhältnis. In: Andrej Holm (Hg.): *Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft. Ein sozialwissenschaftliches Handbuch*. Hamburg: VSA Verlag, S. 151–171.
- Hölscher, Maike (2023): *Sozialgerechte Bodennutzung durch kooperative Baulandmodelle. Rechtliche Grundlagen und Grenzen*. Baden-Baden: Nomos (Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, 45).
- Holtslag-Broekhof, Sanne (2018): A Dutch perspective on land readjustment: low practicability without mandatory legislation. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): *Instruments of land policy. Dealing with scarcity of land*. London, New York: Routledge, S. 170–174.
- Horlitz, Sabine (2019): Community Land Trusts - Nachbarschaftliche Selbstverwaltung gegen Bodenspekulationen und Verdrängung. In: Brigitta Gerber und Ulrich Kriese (Hg.): *Boden behalten - Stadt gestalten*. Erste Auflage. Zürich: Rüffer & Rub, S. 105–114.
- Horlitz, Sabine (2021): Strategien der Dekommodifizierung. Zum transformativen Potenzial lokaler marktferner Eigentumsmodelle. In: Andrej Holm und Christoph Laimer (Hg.): *Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen*. Wien: TU Wien Academic Press, S. 111–122.
- Isselmann, Michael (2022): Innenentwicklung - Strategien und Instrumente zur Aktivierung bestehender Bau-rechte und anderer Innenentwicklungspotenziale. In: Difu - Deutsches Institut für Urbanistik, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.): *Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau*. Sonderveröffentlichung. Berlin, S. 23–32.
- Jehling, Mathias; Albrecht, Juliane; Schaser, Christian (2019): Je schneller, desto besser? – Chancen und Risiken beschleunigter Verfahren in der Bauleitplanung. In: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch und Tobias Krüger (Hg.): *Flächenmanagement, Bodenversiegelung, Stadtgrün*. Berlin: Rhombos-Verlag (IÖR Schriften, Band 77), S. 56–76.
- JLL - Jones Lang LaSalle (2019): *Leaseholds in Major German Cities. Analysis of their value drivers and significance on the investment market*.

- Jonas, Lukas; Martin, Carolin; Theobald, Thomas (2023): Mehr öffentlicher Wohnungsbau zum Erhalt der Kapazitäten? Eine Abschätzung möglicher Rückgänge der Bauaktivität durch gestiegene Zinsen für die Jahre 2023-24. In: *IMK Policy Brief* (155), S. 1–20.
- Jung, Wolfgang (2007): Systematisierung der Instrumente räumlicher Planung. In: Susanne Bieker, Birte Frommer, Frank Othengrafen und Sebastian Wilske (Hg.): *Räumliche Planung im Wandel - Welche Instrumente haben Zukunft?* Hannover: Verlag der ARL, S. 140–150.
- Katona, Janos; Pődör, Andrea; Nyiri, Judit (2017): Computer-aided Land Consolidation in Hungary. In: Erwin Heparle, Robert Dixon-Gough, Jenny Paulsson, Reinfried Mansberger, Józef Hernik und Thomas Kalbro (Hg.): *Land ownership and land use development. The Integration of past, present, and future in spatial planning and land management policies.* Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, S. 185–194.
- Kehrberg, Jan (2020): Städtische und kommunale Konzepte zur Förderung von Wohneigentum. In: Otto Depenheuer, Eckhart Hertzsch und Michael Voigtländer (Hg.): *Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung.* Berlin, Heidelberg: Springer (Band 18), S. 297–310.
- Kitzmann, Robert (2023): Der deutsche Wohnungsmarkt. In: Elmar Kulke (Hg.): *Wirtschaftsgeographie Deutschlands.* 3. Auflage. Berlin, Germany, Heidelberg: Springer Spektrum, S. 311–332.
- Klöppel, Sebastian; Lojewski, Hilmar von (2021): Lösungsansätze zwischen inzentivierender und regulativer Wohnungs- und Bodenpolitik aus kommunaler Sicht. In: Björn Egner, Stephan Grohs und Tobias Robischon (Hg.): *Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik.* Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS (Stadtforchung aktuell), S. 175–197.
- Koch, Tobias; Ehrentraut, Oliver; Neumann, Marion; Pivac, Ante (2017): Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Endbericht. Studie Wohnungsbautag 2017. Stuttgart, Freiburg.
- Kolocek, Michael; Hengstermann, Andreas (2020): Der Mythos der Drohkulisse. Eine diskursanalytische Untersuchung der Instrumente Baugebot und städtebauliche Enteignung in der responsiven Bodenpolitik. In: *Raumforschung und Raumordnung* 78 (6), S. 559–573. DOI: 10.2478/rara-2020-0031.
- Kötter, Theo (2018a): A German perspective on land readjustment: a proper instrument of modern urban governance for efficient land use. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): *Instruments of land policy. Dealing with scarcity of land.* London, New York: Routledge, S. 164–169.
- Kötter, Theo (2018b): Mangel an bezahlbarem Wohnraum - Was leisten kommunale Baulandmodelle? In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (3), S. 149–156.
- Kötter, Theo (2024a): Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme - ein Instrument zur Stärkung der flächenbezogenen Handlungsfähigkeit der Kommunen im Innenbereich. In: *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement* 149 (3), S. 142–154.
- Kötter, Theo (2024b): Gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und sozialgerechte Bodennutzung – was leisten aktive Baulandstrategien? In: *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement* 149, S. 99–109.
- Kötter, Theo; Müller-Grunau, Sven; Huttenloher, Christian; Freudenberg, Jens (2018): Planspiel zur Einführung einer "Innenentwicklungsmaßnahme" ("Innenentwicklungsmaßnahmegebiet") in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht.
- Kötter, Theo; Rehorst, Frauke (2019): Die Soziale Umlegung – ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Baulandumlegung zur Flächenbereitstellung für den sozialen Wohnungsbau. In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement* (1/2019), S. 57–65. DOI: 10.12902/zfv-0244-2018.
- Landeshauptstadt München (2022): Informationen zum Erbbaurecht, Referat für Arbeit und Wirtschaft.
- Lichtenberg, Cilia (2021): Das Erbbaurecht als Beitrag zum gemeinschaftlichen Wohnbau in Deutschland. In: Andrej Holm und Christoph Laimer (Hg.): *Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen.* Wien: TU Wien Academic Press, S. 99–109.
- Löhr, Dirk (2019): Der Boden ist endlich - Landvergabe im (Erb-)Baurecht. In: Brigitta Gerber und Ulrich Kriese (Hg.): *Boden behalten - Stadt gestalten.* Erste Auflage. Zürich: Rüffer & Rub, S. 139–146.

- Löhr, Dirk (2020): Marktgerechte Erbbaurechte. Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Löhr, Dirk (2021): Boden – der blinde Fleck unseres Wirtschaftssystems. In: Stefan Rettich und Sabine Tastel (Hg.): Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl. Berlin: Jovis, S. 109–115.
- Lombard, Annette; Stefani, Torben (2022): Städtebauliche Umlegung - Lösungsansätze für die Baulandbereitstellung. In: Difu - Deutsches Institut für Urbanistik, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Sonderveröffentlichung. Berlin, S. 161–174.
- Maier, Artur; Frieschke, Frank (2022): Lösung der Bodenfrage im Spannungsfeld zwischen Kooperation und Enteignung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (3), S. 129–142.
- Maier, Moritz (2024): Neue Zahlen zu Enteignungen verblüffen auf den ersten Blick – CDU-Bundesländer an der Spitze (Frankfurter Rundschau). Online verfügbar unter <https://www.fr.de/politik/bundesstrasse-enteignung-eigentum-strasse-autobahn-infrastruktur-cdu-sachsen-anhalt-brandenburg-zr-93153898.html>, zuletzt geprüft am 02.10.2025.
- Mayer, Sabine (1997): Eine andere Sichtweise von Raumplanung. In: disP - The Planning Review 129, S. 4–9.
- Menzel, Marcus (2020): Gemeinsam zum Eigentum - Baugemeinschaften und Genossenschaften. In: Otto Depenheuer, Eckhart Hertzsch und Michael Voigtländer (Hg.): Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung. Berlin, Heidelberg: Springer (Band 18), S. 287–296.
- Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg (2020): Arbeitshilfe Baulandstrategien im Brandenburger Maßstab.
- Mitschang, Stephan (2021): §9 Abs. 2d BauGB-RegE - neuer sektoraler Bebauungsplan. In: Stephan Mitschang (Hg.): Entwurf eines „Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland“. Fach- und Rechtsfragen zum Regierungsentwurf vom 6. November 2020. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG (Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, 41), S. 13–60.
- Monk, Sarah; Whitehead, Christine; Burgess, Gemma; Tang, Connie (2013): International review of land supply and planning systems. Report.
- Müller, Martin (2018): Fachkräfteengpässe im Bauhandwerk beeinträchtigen zunehmend den Wohnungsbau. In: KfW Research. Fokus Volkswirtschaft (221).
- Münster, Melissa (2024): Das Instrument des sektoralen Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung für den bezahlbaren Wohnungsneubau im unbeplanten Innenbereich. Eine Analyse der Potenziale und Herausforderungen in der kommunalen Praxis In: Arbeitspapiere des Fachgebiets Stadtentwicklung (5). Dortmund.
- NABU (2025): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bescheinigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung.
- Oelmaier, Tanja (2023): Die Ulmer Bodenpolitik - mehr als ein strategisches Liegenschaftsmanagementsystem. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (3), S. 129–135.
- Pätzold, Ricarda; Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Bunzel, Arno (2023): Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung. Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu-Impulse, 3/2023).
- Pestel Institut; Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (2023): Bauen und Wohnen in der Krise. Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte. Hannover.
- Piek, Simon (2019): Pragmatische Stadtentwicklung nach § 34 Baugesetzbuch? Die Realisierung von kommunalen Steuerungsinteressen und Bürgerbeteiligung im unbeplanten Innenbereich. In: Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 38.
- Piek, Simon (2023): Pragmatische Stadtentwicklung nach §24 BauGB? Zur Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis. In: Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 47, S. 167–185.

- Pieper, Oliver (2024): Wohnungsnot: "Sozialwohnung wie ein Lottogewinn!". Hg. v. DW. Online verfügbar unter <https://www.dw.com/de/wohnungsnot-sozialwohnung-wie-ein-lottogewinn/a-68804358>, zuletzt aktualisiert am 13.04.2024, zuletzt geprüft am 02.02.2026.
- Reidt, Olaf (2021): Stärkung der Vorkaufsrechte. In: Stephan Mitschang (Hg.): Entwurf eines „Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland“. Fach- und Rechtsfragen zum Regierungsentwurf vom 6. November 2020. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, 41), S. 87–94.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2021a): Ein erster Schritt zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 30.11.2020.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2021b): Ein Wandel in der Bodenpolitik. In: Johanna Betz (Hg.): Kritische Wohnungsforschung. Theorie und Praxis einer progressiven Wohnungspolitik. Dokumentation der ersten humangeographischen Sommerschule 2021, S. 6–10.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2024a): Bodenkrise? Bodenwende! Flächenpolitik und Bodenpolitik gehören zusammen. In: ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hg.): Raumentwicklung: Fläche, S. 24–27. Hannover.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2024b): Deregulierung oder transformative Wohnungspolitik? Statt Beschleunigung brauchen wir einen Pfadwechsel. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (4), S. 179–182.
- Reitzig, Frank (2022): Instrumente bei Innen- und Außenentwicklungen sowie Ansätze zur Beschleunigung. In: Difu - Deutsches Institut für Urbanistik, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Sonderveröffentlichung. Berlin, S. 51–64.
- Rettich, Stefan (2021): Der Boden - eine soziale Konstruktion. In: Stefan Rettich und Sabine Tastel (Hg.): Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl. Berlin: Jovis, S. 11–18.
- Sagner, Pekka; Stockhausen, Maximilian; Voigtländer, Michael (2020): Wohnen - die neue soziale Frage? Köln: Institut der deutschen Wirtschaft (IW-Analysen, 136).
- Savoie, Nicolas (2024): Die (hoffentlich) noch geplante Neufassung von § 31 Abs. 3 BauGB. Online verfügbar unter <https://www.knauth.com/die-hoffentlich-noch-geplante-neufassung-von-%C2%A7-31-abs-3-baugb/>, zuletzt geprüft am 30.09.2025.
- Scheidler, Alfred (2022): Flexibilisierung der Bauleitplanung durch sektorale Bebauungspläne. In: Online-Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht 6, S. 201–205.
- Schewiller, Louis; Hengstermann, Andreas (2022): Ideologischer oder pragmatischer Mehrwertausgleich? Eine interkantonale Untersuchung zum Einfluss der politischen Legitimation auf die Ausgestaltung des Ausgleichs planungsbedingter Vorteile in der Schweiz. In: RuR 80 (4), S. 451–464. DOI: 10.14512/rur.154.
- Schier, Michael; Voigtländer, Michael (2016): Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand. In: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 43 (1), S. 21–35.
- Schlotterbeck, Karlheinz (2023): Städtebaurechtliche Perspektiven durch sektorale Bebauungspläne innerhalb der sog. faktischen Bebauungsbereiche einer Gemeinde. In: Christian Kirchberg und Sebastian Wilske (Hg.): Perspektiven der räumlichen Planung. Festschrift für Gerd Hager. Unter Mitarbeit von Sebastian Wilske. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos, S. 215–296.
- Schmidt, Gabriele; Pätzold, Ricarda (2023): Bodenpolitik von unten – ein utopisches Projekt? In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 36 (1), S. 129–134. DOI: 10.1515/fjsb-2023-0010.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2018): Bauleitplanung. In: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Ausgabe 2018. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 139–160.
- Schmitt, Gisela (2023): Wohnen auf gemeinsamem Boden. Ethik und Gesellschaft, Nr. 1 (2022): Wohnvermögen. DOI: 10.18156/EUG-1-2022-ART-2.
- Schönig, Barbara (2013): Die neue Wohnungsfrage. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (4), S. 195–197.
- Schröteler-von Brandt, Hildegard; Schmitt, Gisela (2016): Stadterneuerung. Wiesbaden: Springer.

- Schwarz, Tim (2021): Städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung. In: Stephan Mitschang (Hg.): Entwurf eines „Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland“. Fach- und Rechtsfragen zum Regierungsentwurf vom 6. November 2020. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, 41), S. 61–86.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (2025): Berliner Leitfaden Wohnungsbau-Turbo. Berlin.
- Shahab, Sina; Hartmann, Thomas; Jonkman, Arend (2021): Strategies of municipal land policies: housing development in Germany, Belgium, and Netherlands. In: *European Planning Studies* 29 (6), S. 1132–1150. DOI: 10.1080/09654313.2020.1817867.
- Siebel, Walter (2022): Die Wohnungsfrage. In: *WSI* 75 (3), S. 179–187. DOI: 10.5771/0342-300X-2022-3-179.
- Siedentop, Stefan; Schartmann, Maximilian (2025): Reurbanization and Spatially Polarized Land Markets – An Analysis of Urban Land-Value Changes in North Rhine-Westphalia, Germany, 2012–2024. In: *RuR* 83 (4), S. 321–336. DOI: 10.14512/rur.2975.
- Simon, Matthias; Gleich, Florian (2017): Baulandvergabe in der Hochpreislage. Der Leitlinienkompromiss zum Einheimischenmodell und seine praktische Umsetzung vor Ort. In: *Bayerischer Gemeindetag* 6, S. 258–264.
- Sommer, Frank (2022): Der Einsatz von Vorkaufsrechten zur Mobilisierung und Entwicklung von Grundstücken für den Wohnungsbau. In: *Difu - Deutsches Institut für Urbanistik, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung* (Hg.): *Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau*. Sonderveröffentlichung. Berlin, S. 145–160.
- Spannowsky, Willy (2022): Die verschiedenen städtebaulich-planerischen Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland. In: Willy Spannowsky und Christian Gohde (Hg.): *Fach- und Rechtsfragen der Baulandmobilisierung - das aktuelle Baulandmobilisierungsgesetz*. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft.
- Spicer, Jason S.; Stephens, Lindsay; Kramer, Anna (2024): Oranges Are Not the Only Fruit: The Publicly Owned Variety of Community Land Trust. In: *Journal of Planning Education and Research* 44 (3), S. 1775–1790. DOI: 10.1177/0739456X221119819.
- Stadt Hamburg (2025): Neue Hebesätze und Messzahlen für die neue Grundsteuer in Hamburg. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/finanzbehoerde/themen/grundsteuer/aktuelles-295716>, zuletzt geprüft am 16.09.2025.
- Stadt Münster (Hg.) (2021): *SoBo Münster. Das Modell zur Sozialgerechten Bodennutzung in Münster*.
- Stadt Nürnberg (2023): *Baulandbeschluss der Stadt Nürnberg (Amtsblatt Nr. 17 / 16.08.2023)*. Nürnberg.
- Stetzler, Fabian (2024): Erste Kommunen setzen Grundsteuer C um. Hg. v. *Die Gemeinde - Magazin für Städte und Gemeinden. Gemeindetag Baden-Württemberg*. Online verfügbar unter <https://www.diegemeinde.de/erste-kommunen-setzen-grundsteuer-c-um>, zuletzt aktualisiert am 18.11.2024, zuletzt geprüft am 08.12.2025.
- Stiftung trias (2017): *Schwerter Erlärung. Eigentum verpflichtet - mehr Boden für das Gemeinwohl*.
- Stock (2025): § 176 Baugebot. In: Werner Ernst, Willy Zinkahn, Walter Bielenberg und Rolf Blechschmidt: *Baugesetzbuch. Kommentar*. Stand: 1. Februar 2025 (158. Ergänzungslieferung). Hg. v. Christoph Külpmann. München: C.H. Beck.
- Suering, Julia; Ortner, Andreas; Weitkamp, Alexandra (2021): Land Management for Socially Integrative Cities in Europe. In: Bernhard Müller, Jian Liu, Jianming Cai, Paulina Schiappacasse C., Hans-Martin Neumann und Baojun Yang (Hg.): *Towards Socially Integrative Cities. Perspectives on Urban Sustainability in Europe and China*. Basel: MDPI Books.
- Süring, Julia; Weitkamp, Alexandra (2022): Bodenpolitische Instrumente zur Förderung sozialer Aspekte in der Stadtentwicklung. In: *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement* (6/2022), S. 361–371. DOI: 10.12902/zfv-0412-2022.
- Tastel, Sabine (2021): Die Wohnungsfrage – eine Chance für den Boden. In: Stefan Rettich und Sabine Tastel (Hg.): *Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl*. Berlin: Jovis, S. 19–22.

- Umweltbundesamt (2024): Energiesparende Gebäude. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/energiesparen/energiesparende-gebaeude#gebaeude-wichtig-fur-den-klimaschutz>, zuletzt aktualisiert am 05.09.2024, zuletzt geprüft am 06.08.2025.
- Umweltbundesamt (2025): Treibhausgasminderungsziele Deutschlands 2025, 22.04.2025. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands>, zuletzt geprüft am 08.08.2025.
- Vaché, Martin (2021): Baulandbedingte Versorgungsengpässe am Wohnungsmarkt - Folge einer "Demografisierung" der Baulandpolitik oder unvermeidbare Trägheit planungspolitischer Prozesse? Das Beispiel Frankfurt am Main. In: Björn Egner, Stephan Grohs und Tobias Robischon (Hg.): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Wiesbaden, Heidelberg: Springer (Stadtforschung aktuell), S. 99–123.
- van der Krabben, Erwin; Needham, Barrie (2008): Land Readjustment for Value Capturing: A New Planning Tool for Urban Redevelopment. In: *The Town Planning Review* 79 (6), S. 651–672.
- van der Krabben, Erwin; Piyush, Tiwari; Jyoti, Shukla (2020): Land use management strategies for equitable infrastructure and urban development: Overview of strategies and tools. ADBI Working Paper Series, No. 1191. Tokyo.
- Vogel, Hans-Jochen (2023): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung - nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Erweiterte Neuausgabe. Freiburg, Basel, Wien: Herder.
- von Bodelschwingh, Arnt; Enders, Katharina; Lang, Jochen; Löhr, Dirk (2021): Bezahlbare Wohnungen sichern. Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen. FES diskurs.
- Walberg, Dietmar; Gniechwitz, Timo; Paare, Klaus; Schulze, Thorsten (2023): Status und Prognose: So baut Deutschland - So wohnt Deutschland. Der Chancen-Check für den Wohnungsbau. Studie zum 14. Wohnungsbautag 2023 und Ergebnisse aus aktuellen Untersuchungen. Kiel (Bauforschungsbericht Nr. 86).
- Waltersbacher, Matthias (2022): Empirische Analysen zur Lage am Wohnungsmarkt in Deutschland. In: *WSI* 75 (3), S. 213–222. DOI: 10.5771/0342-300X-2022-3-213.
- Wenner, Fabian (2024): Flächensparen und Wohnungsknappheit im Konflikt. In: Fabian Wenner und Alain Thierstein (Hg.): Potenziale der Innenentwicklung in München. München, S. 6–18.
- Winkels, Peter (2022): Baulandmobilisierung für mehr Wohnraum im Rahmen der Innenentwicklung in Offenburg. In: Difu - Deutsches Institut für Urbanistik, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Sonderveröffentlichung. Berlin, S. 65–70.
- Wohlfahrt, Norbert (2011): Privatisierung und Ausgliederung auf kommunaler Ebene. In: Heinz-Jürgen Dahme (Hg.): *Handbuch kommunale Sozialpolitik*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 89–101.
- Wohnbund e.V.; Netzwerk Immovielen (2021): *GemeinGut Stadt - Gemeinsame Positionen zur Boden- und Wohnungspolitik für die Bundestagswahl 2021*.
- Wohnbund e.V.; Netzwerk Immovielen; Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. (2025): *GemeinGut Stadt - Gemeinsame Positionen zur Boden- und Wohnungspolitik für die Bundestagswahl und die Koalitionsverhandlungen 2025*.
- Wollmann, Hellmut (2000): Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung - ein "Auslaufmodell"? In: *DfK - Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 41 (1), S. 24–51.
- Wunderle, Simone (2022): Der sektorale Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung als wirkungsvolle Antwort auf die (soziale) Wohnraumnot? – Überblick über ein neues Planungsinstrument. In: Jörg Dürrschmidt, Christian Majer und Torsten Noak (Hg.): *Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2022 Festschrift für Helmut Hopp*. 1. Auflage. Stuttgart: Boorberg Verlag, S. 295–318.
- ZIA - Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (2021): *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)*. Drucksache 19/24838; Drucksache 19/26023; Drucksache 19/26190. Berlin.

zur Nedden, Martin (2021): Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik – Kernelement nachhaltiger Stadtentwicklung.
In: Stefan Rettich und Sabine Tastel (Hg.): Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl. Berlin: Jovis, S.
117–123.