

KOMMUNALES GRUNDEIGENTUM UND KOMMUNALE BODENBEVORRATUNG IN DEUTSCHEN KOMMUNEN

Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung im Jahr 2025 in Deutschland

von Melissa Münster



STE-WORKING PAPER 10/2026

DOI: 10.17877/DE290R-26716

Inhalt

1	HINTERGRUND	3
2	DATEN UND METHODIK	4
3	DARSTELLUNG DER ERGEBNISSE	5
3.1	Kommunales Grundeigentum	5
3.2	Kommunale Bodenbevorratung	6
3.2.1	Bodenbevorratungspraktiken	6
3.2.2	Verwaltung der Liegenschaften	8
3.3	Kommunaler An- und Verkauf	9
3.3.1	Käuferarten und Ankaufswege	10
3.3.2	Ankaufsziele	11
3.3.3	Flächenvergabe durch Erbbaurechte	12
4	DISKUSSION UND FAZIT	12
5	LITERATURVERZEICHNIS	13

Melissa Münster, M.Sc.
Technische Universität Dortmund
Fakultät Raumplanung
Fachgebiet Stadtentwicklung
D-44221 Dortmund
Tel ++49 (0) 231 / 755-2472
melissa.muenster@tu-dortmund.de

Titelbild: Melissa Münster

DOI: 10.17877/DE290R-26716

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/>

Kommunales Grundeigentum und kommunale Bodenbevorratung in deutschen Kommunen

Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung im Jahr 2025 in Deutschland

MELISSA MÜNSTER

Zusammenfassung: Die angespannte Situation auf den deutschen Wohnungsmärkten rückt den Bodenmarkt zunehmend in den Fokus wohnungspolitischer Debatten, da die Verfügbarkeit und Eigentumsstruktur von Bauland maßgeblich die Entwicklung von Wohnungsangebot und -preisen beeinflussen. Kommunen können durch eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik steuernd eingreifen, insbesondere wenn sie über kommunales Grundeigentum verfügen und strategische Bodenbevorratung betreiben. Vor diesem Hintergrund untersucht das Arbeitspapier Umfang, Nutzung und Management kommunaler Flächen in deutschen Städten und Gemeinden. Grundlage ist eine bundesweite Online-Befragung von Kommunen im Jahr 2025, an der 104 Städte teilnahmen. Die Ergebnisse zeigen, dass der Anteil kommunalen Grundeigentums stark variiert – insbesondere in Klein-, Mittel- und Großstädten. Gleichzeitig verfolgen rund 70 % der befragten Kommunen eine aktive Bodenbevorratung, häufig verbunden mit strategischen Flächenankäufen für zukünftige Entwicklungen. Die Analyse verdeutlicht zudem Unterschiede in den institutionellen und organisatorischen Strukturen der kommunalen Liegenschaftsverwaltung sowie in den eingesetzten Instrumenten des Flächenerwerbs. Viele Kommunen nutzen neben freihändigen Ankäufen auch planungsrechtliche Instrumente wie Vorkaufsrechte. Insgesamt unterstreichen die Ergebnisse die wachsende Bedeutung kommunaler Bodenpolitik für die Steuerung städtischer Entwicklung und für die Bereitstellung von Wohnbauflächen.

Summary: Tight housing markets in Germany have increasingly shifted political attention toward land policy, as the availability and ownership structure of land significantly influence housing supply and land price development. Municipalities play a key role in this context, since they can actively intervene in land markets through municipal land ownership and strategic land banking. Against this background, this working paper analyses the share, use, and management of municipal land in German municipalities. The study is based on a nationwide online survey conducted in 2025 with 104 participating municipalities. The results reveal considerable variation in the share of municipal land ownership. Large cities in particular tend to hold significantly larger proportions of municipal land than small and medium-sized cities. At the same time, around 70 % of the surveyed municipalities report pursuing an active land banking strategy, often involving strategic land acquisitions aimed at securing future development options. The findings also highlight differences in institutional arrangements and administrative structures for managing municipal land, as well as in the instruments used for land acquisition. Besides market transactions, municipalities frequently apply planning instruments such as pre-emption rights. Overall, the results underline the growing importance of municipal land policy for steering urban development and enabling housing construction.

1 Hintergrund

Die Wohnungsmärkte in Deutschland gelten insbesondere in größeren Städten und Ballungsräumen als angespannt. Eine hohe Nachfrage nach Wohnraum trifft hier auf ein unzureichendes Wohnraumangebot (Koch et al. 2017; Degan & Emunds 2023). Dieses Ungleichgewicht spiegelt sich in einem deutlichen Anstieg des Preisniveaus auf dem Wohnungsmarkt wider: So ist der Häuserpreisindex seit dem Basisjahr 2015 bis zum Jahr 2024 um nahezu 50 % gestiegen (Destatis - Statistisches Bundesamt 2025). Auch der Preisanstieg der durchschnittlichen Angebotsmieten im gleichen Zeitraum von 7 auf 11 Euro pro Quadratmeter weist auf die angespannte Wohnungsmarktsituation hin (BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2025). Das Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt wird maßgeblich durch den vorgelagerten Bodenmarkt beeinflusst, welcher sowohl die Verfügbarkeit von Flächen als auch Eigentumsstrukturen und das Preisniveau von Bauland bestimmt (Dransfeld & Hemprich 2019). Vor dem Hintergrund rückt der Bodenmarkt zunehmend in den Fokus wohnungspolitischer Debatten. Insbesondere Kommunen können durch eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik hierzu steuernd eingreifen. In der Kommunalbefragung zur Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik vom Difu aus dem Jahr 2020 wurde konstatiert, dass Kommunen seit einigen Jahren vermehrt eine aktive Liegenschaftspolitik verfolgen (Pätzold et al. 2023). Boden wird somit zunehmend als zentrale Steuerungsgröße verstanden, um auf den Wohnraummangel sowie die steigenden Bodenpreise zu reagieren.

Parallel dazu hat das BBSR im Jahr 2020 eine Abfrage der Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden vorgenommen (Blum et al. 2022), um Entwicklungspotenziale, insbesondere im Innenbereich, abschätzen zu können. In dieser wurden ca. 99.000 ha Potenzialflächen identifiziert, auf denen nach Schätzungen zwischen 900.000 bis 2.000.000 Wohnungen entstehen könnten. In Deutschland existiert folglich ein erheblicher Bestand an Potenzialflächen, welche für den Wohnungsneubau mobilisiert werden könnten. Ein Großteil der Potenzialflächen befindet sich allerdings im Eigentum von privaten Akteuren (ebd.: 64). Bei diesen besteht die Gefahr, dass aufgrund von Spekulationsabsichten der privaten Eigentümer*innen (Haferburg et al. 2023; Spannowsky 2022) sowie fehlender Mitwirkungsbereitschaft (Kötter 2024) und individueller Verwertungsinteressen (Faller et al. 2022) keine bauliche Nutzung erfolgt und der Wohnungsneubau somit gehemmt wird.

Die größte Steuerungsmöglichkeit hat die Kommune daher, wenn diese selbst kommunales Grundeigentum besitzt und aktiv am Bodenmarkt tätig ist (Adrian et al. 2021; Eberhardt-Köster 2022). Die Kommune kann dadurch unabhängig von anderen Akteuren und Interessen das Bauflächenangebot qualitativ und quantitativ steuern und Flächen dem spekulativen Bodenmarkt entziehen. Dem kommunalen Grundeigentum kommt besonders im Hinblick auf die angespannten Wohnungsmärkte eine bedeutende Rolle zu. Um das kommunale Grundeigentum zu steigern und langfristig eine „strategische Flächenreserve“ (Hoffmann 2022) zu organisieren, können Kommunen eine aktive Bodenbevorratung betreiben. Dies umfasst den Ankauf von Liegenschaften durch die Stadt, einen städtischen Eigenbetrieb oder eine städtische Eigengesellschaft sowie das Halten städtischer Liegenschaften mit dem Zweck, Grundstücke bedarfsabhängig kurz-, mittel- oder langfristig zu nutzen oder zu entwickeln (Lawson & Ruonavaara 2020).

Die Ergebnisse der Baulandumfrage zeigen, dass sich nur ein vergleichsweise geringer Anteil der identifizierten Baulandpotenzialflächen im kommunalen Eigentum befindet. So liegt dieser Anteil in Kleinstädten bei etwa 10 % und in Großstädten bei rund 15 % (Blum et al. 2022: 64). Dies deutet darauf hin, dass kommunale Innenentwicklungs- und Baulandpotenzialflächen insgesamt nur einen begrenzten Umfang aufweisen. Gleichzeitig fehlt bislang ein umfassender Datensatz, der den Anteil kommunalen Grundeigentums in deutschen Städten und Gemeinden systematisch erfasst. Das tatsächliche Ausmaß kommunaler Bodenbevorratung ist daher nur eingeschränkt nachvollziehbar. Vor diesem Hintergrund wurde eine ergänzende Kommunalbefragung im Rahmen eines Promotionsvorhabens durchgeführt, die sich explizit mit dem Umfang sowie der Nutzung kommunalen Grundeigentums in deutschen Städten beschäftigt. Ziel der Untersuchung war es zu analysieren, in welchem Umfang Kommunen aktiv Boden bevorraten und inwieweit kommunale Flächenan- und verkäufe strategisch durch die Kommunen gesteuert werden.

2 Daten und Methodik

Um das kommunale Grundeigentum und die Bodenbevorratungspraktiken in deutschen Kommunen abzufragen, wurde auf die Methode der Kommunalbefragung zurückgegriffen. Dazu wurde in Absprache und mit Unterstützung des Deutschen Städtetages von April bis Mai 2025 ein Online-Fragebogen an die unmittelbaren und mittelbaren Mitgliedskommunen des Deutschen Städtetags über die bundes- und landesweiten Mitgliedsverteiler des DST gesendet. Insgesamt erreichte der Fragebogen durch dieses Vorgehen ca. 3.000 Kommunen in Deutschland. Für die Befragung wurde das Umfragetool Lime-Survey genutzt. Da die Liegenschaftsverwaltung innerhalb der Verwaltungsstruktur unterschiedlich organisiert ist, wurde der Link zur Befragung an die zentralen Dienste versendet, mit der Bitte diesen an die für die Liegenschaftsverwaltung zuständige Institution der Kommune weiterzuleiten.

Es wurde bewusst keine Eingrenzung der Kommunen nach Größe vorgenommen, um sowohl Klein-, Mittel-, und Großstädte zu befragen und Unterschiede und Gemeinsamkeiten in Bezug auf deren kommunales Grundeigentum zu identifizieren. Der Fragebogen, welcher zuvor in einem Pretest mit ausgewählten Kommunen der Fachkommission Liegenschaften des Deutsche Städtetags auf dessen Verständlichkeit und Beantwortbarkeit geprüft wurde, enthielt Fragen zu den drei folgenden Themenfeldern:

1. Anteil, Umfang und Nutzungsart des kommunalen Grundeigentums
2. Bodenbevorratungspraktiken in der Kommune (insb. die Organisation, Verwaltung und Finanzierung kommunaler Flächen)
3. Kommunale An- und Verkaufstätigkeiten der letzten 15 Jahre

Für die Datenauswertung wurde ein quantitativ-deskriptives Vorgehen gewählt. Dazu wurden alle 246 Rückmeldungen vor der Auswertung im Rahmen von Plausibilitäts- und Validierungsprozessen aufbereitet und bereinigt (s. Tab. 1). Insbesondere mehrfache Einreichungen von derselben Kommune wurden überprüft. In die Auswertung wurden alle Fragebögen einbezogen, in denen die Kommune entweder den Anteil ihres kommunalen Grundeigentums genannt hat oder Auskunft zu Bodenbevorratungsaktivitäten gegeben hat. Die Auswertung erfolgt aggregiert, sodass kein Rückschluss auf einzelne Kommunen möglich ist. Die Umfrage soll einen ersten Überblick über die Bodenbevorratung deutscher Kommunen geben und hat nicht den Anspruch repräsentative Ergebnisse zu erzielen. Insgesamt haben 1 Prozent aller deutschen Kommunen an der Befragung teilgenommen. Die aggregierte Einwohnerzahl aller teilgenommenen Kommunen umfasst allerdings 12,7 Mio. Menschen, was einen Anteil von über 15 Prozent der Bevölkerung ausmacht.

Datenübersicht	
Rückmeldungen	246 Rückmeldungen
Plausibilitätsprüfung bestanden	187 Kommunen
- Abbruch des Fragebogens bei Frage 2:	- 83 Kommunen
Anteil kommunalen Grundeigentums	
Nettostichprobengröße: Angabe zum Grundeigentum oder der Bodenbevorratung vorhanden	104 Kommunen (ca. 1 Prozent aller Kommunen in Deutschland)

Tab. 1: Datenübersicht der Stichprobenbereinigung

Von den 104 Kommunen, die entweder eine Angabe zu ihrem Anteil des kommunalen Grundeigentums gemacht haben oder Angaben über Bodenbevorratungsaktivitäten getätigt haben, sind 26 Kleinstädte, 42 Mittelstädte und 36 Großstädte. Die Gemeindeklassifizierung entspricht den BBSR Stadt- und Gemeindetypen, bei der Kleinstädte durch unter 20.000 EW, Mittelstädte durch 20.000 bis unter 100.000 EW und Großstädte durch über 100.000 EW definiert sind (BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung o.J.). Im Vergleich zu der Grundgesamtheit aller Gemeinden in Deutschland sind in dieser Stichprobe Kleinstädte deutlich unterrepräsentiert (nur 0,26 % aller Kleinstädte erfasst) und Großstädte deutlich überrepräsentiert (43,37 % aller Großstädte in Deutschland erfasst). Da die Befragung jedoch nicht den Anspruch der Repräsentativität erhebt und in allen drei Gemeindeklassen eine ausreichende Fallanzahl besteht, können deskriptive Auswertungen nach Gemeindeklassen vorgenommen werden.

Eine Auswertung nach unterschiedlichen Bundesländern kann dagegen nicht durchgeführt werden. Aus dem Saarland sowie den Stadtstaaten Berlin und Bremen sind keine Rückmeldungen eingegangen. Zudem sind Kommunen aus Thüringen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern deutlich unterrepräsentiert und Kommunen aus NRW, Bayern und Baden-Württemberg deutlich überrepräsentiert. Im Kontext der Auswertungsergebnisse muss daher berücksichtigt werden, dass sich diese auf eine ungleiche Verteilung der befragten Kommunen stützt. Insgesamt sind besonders Kleinstädte aus Bayern sowie eine größere Zahl an Großstädten aus NRW in der Stichprobe vertreten.

3 Darstellung der Ergebnisse

Bevor die Ergebnisse einzelner Fragen(-blöcke) dargestellt werden, muss auf die hohe Abbruchquote bei der zweiten Frage hingewiesen werden. Insgesamt haben 83 Kommunen den Fragebogen abgebrochen, als diese nach dem Anteil des kommunalen Grundeigentums gefragt wurden. Eine beachtliche Anzahl an Kommunen ist somit nicht in der Lage gewesen oder war nicht bereit, Angaben zum kommunalen Grundeigentum zu machen. Es wird die Hypothese aufgestellt, dass die Daten entweder nicht verfügbar sind, insbesondere in aufbereiteter Form, oder bewusst nicht preisgegeben wurden. Die fehlende Beantwortung der Frage nach dem Grundeigentum kann auf Defizite im Hinblick auf die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit oder systematische Aufbereitung der Daten in der Verwaltung deuten. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, um die Organisation und Verwaltung der Liegenschaftsdaten genauer nachvollziehen zu können.

3.1 Kommunales Grundeigentum

Fast jede fünfte befragte Kommune weist einen Eigentumsanteil kommunaler Flächen von über 30 Prozent der Gemeindefläche aus, aber ein Drittel der befragten Kommunen besitzen weniger als 10 Prozent der Flächen. Die meisten Kommunen (26,7 Prozent) verfügen über ein kommunales Grundeigentum von 10 bis unter 20 Prozent (s. Tab. 2).

Anteil kommunaler Flächen	Anzahl Kommunen (n=101)
Unter 1 Prozent	2
1 bis unter 5 Prozent	12
5 bis unter 10 Prozent	21
10 bis unter 20 Prozent	27
20 bis unter 30 Prozent	20
Über 30 Prozent	19

Tab. 2: Übersicht Anteil kommunaler Flächen

Die Eigentumsanteile variieren jedoch stark zwischen Klein-, Mittel- und Großstädten (s. Abb. 1). So zeigt sich, dass Klein- und Mittelstädte primär Eigentumsquoten von 5-20 Prozent aufweisen und nur ein geringer Anteil (unter 5 Prozent der Kleinstädten und 12 Prozent der Mittelstädte) auf Grundeigentum von über 30 Prozent verweisen können. Dagegen besitzen über 35 Prozent der Großstädte über 30 Prozent der Flächen im Eigentum. Großstädte besitzen, vor allem im Vergleich zu Kleinstädten, somit deutlich mehr kommunales Grundeigentum.

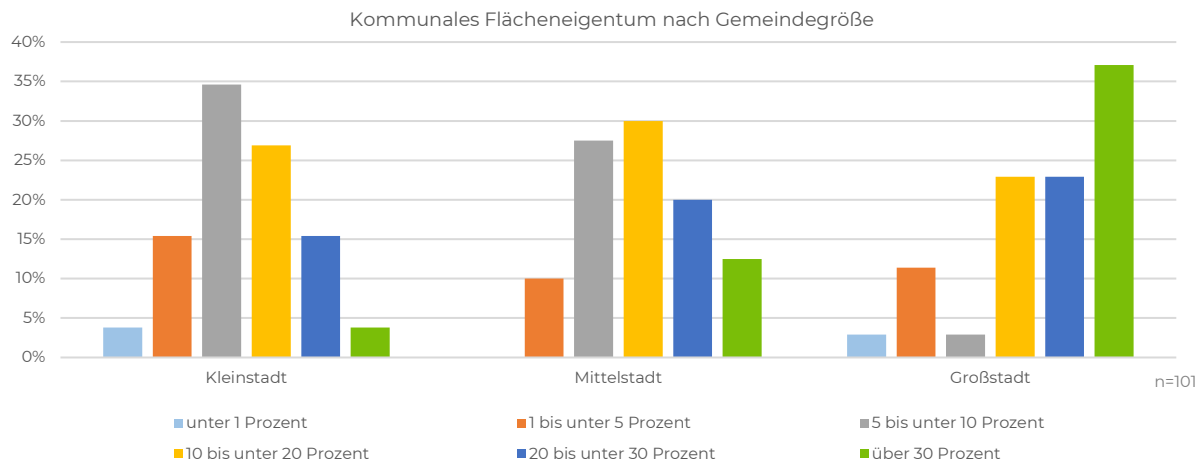


Abbildung 1: Kommunales Flächeneigentum nach Gemeindegröße

Der Anteil kommunaler Liegenschaften unterscheidet sich jedoch nicht nur in Hinblick auf die Gemeindegröße. In der Befragung konnten weitere Merkmale identifiziert werden, die mit einem hohen oder niedrigen kommunalen Grundeigentumsanteil einhergehen. Tendenziell haben Kommunen mit einem angespannten Wohnungsmarkt einen höheren Flächenanteil im Eigentum als Kommunen mit einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt. Zudem konnte festgestellt werden, dass Kommunen, die ein positives prognostiziertes Bevölkerungswachstum aufweisen, ebenfalls einen höheren Anteil an Gemeindeflächen im kommunalen Grundeigentum besitzen. Zuletzt konnte auch die Strategie einer aktiven Bodenpolitik als möglicher Einflussfaktor identifiziert werden. Kommunen, welche angaben, eine aktive Bodenbevorratung zu verfolgen, haben tendenziell anteilig mehr Fläche im Eigentum. Besonders stark ausgeprägt ist dies, wenn die Kommunen einen Beschluss zur aktiven Bodenbevorratung gefasst haben, was insgesamt ca. 24,8 Prozent der befragten Kommunen angaben.

Kommunale Flächen können unterschiedliche Nutzungszwecke erfüllen (wie öffentliche Infrastruktur, Wohnen, Industrie- und Gewerbe oder Wald und Naturschutz). Fast alle befragten Kommunen (97,7 Prozent) nutzen ihre kommunalen Flächen für Nutzungen mit öffentlicher Zweckbestimmung wie Schulen und Kitas oder Straßen und Wege. Wird das gesamte Flächeneigentum betrachtet, machen Flächen mit öffentlicher Zweckbestimmung laut Umfrage fast die Hälfte des kommunalen Flächeneigentums aus. Diese Flächen sind zwar im Eigentum der Stadt, Entwicklungspotenzial besteht auf diesen Flächen aber kaum. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die Flächen relevant, die die Kommune zur Umsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele zukünftig nutzen können. In der Umfrage wurde dazu die Kategorie Bodenvorratsfläche abgefragt, welche als öffentliche Flächen ohne festgelegte Nutzungs- oder Bebauungszwecke definiert ist. Insgesamt gaben zwei Drittel der Kommunen an, dass sie Bodenvorratsflächen im kommunalen Eigentum haben. Im Hinblick auf den Anteil an allen kommunalen Flächen, macht dieser Nutzungszweck jedoch nur 10 Prozent aus.

3.2 Kommunale Bodenbevorratung

Die kommunale Bodenbevorratung umfasst im Rahmen der Forschungsarbeit den Ankauf von Liegenschaften durch die Stadt, einen städtischen Eigenbetrieb oder eine städtische Eigengesellschaft sowie die Haltung städtischer Liegenschaften mit dem Zweck, Grundstücke bedarfsabhängig kurz-, mittel- oder langfristig zu entwickeln. Im Folgenden werden die Bodenbevorratungspraktiken der befragten Kommunen dargestellt.

3.2.1 Bodenbevorratungspraktiken

In der Befragung zur Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik des Difu gaben zwei Drittel der Kommunen an, eine kommunale Liegenschaftspolitik zu verfolgen. Die vermehrte bodenpolitische Auseinandersetzung konnte in der in diesem Arbeitspapier behandelten Kommunalbefragung bestätigt werden. Insgesamt gaben 70 Prozent der befragten Kommunen an, eine

aktive Bodenbevorratung zu betreiben. Von den 101 Kommunen, die eine Auskunft zur kommunalen Bodenbevorratung gegeben haben, haben 67 Kommunen das Startjahr der Bevorratung angegeben (s. Abb. 2).

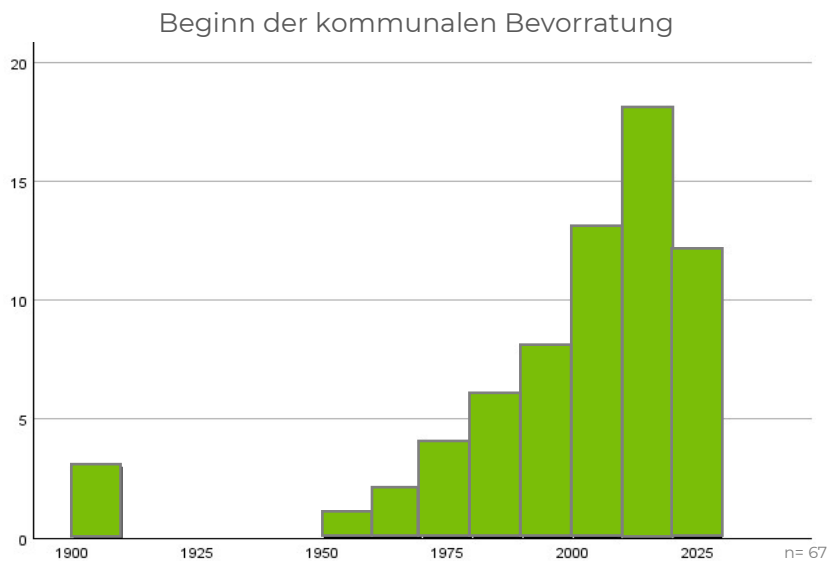


Abbildung 2: Beginn der kommunalen Bodenbevorratung

Während bereits drei Kommunen schon vor über 100 Jahren mit dem strategischen Ankauf und der kommunalen Bevorratung von Boden begonnen haben, hat der Großteil der Kommunen erst ab den 2000er Jahren eine aktive Bodenbevorratung verfolgt. Insbesondere nach der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde die aktive Bodenbevorratung in den 2010er Jahren deutlich stärker fokussiert.

Während sich das kommunale Grundeigentum je nach Gemeindegröße unterscheidet, konnten durch die Kommunalbefragung jedoch kaum Unterschiede bezüglich einer aktiven Bodenbevorratung zwischen Klein-, Mittel- und Großstädten festgestellt werden. So verfolgen sowohl Klein- Mittel- als auch Großstädte die Strategie, Boden für zukünftige Entwicklungen anzukaufen (s. Abb. 3). Auffällig ist jedoch, dass in Bezug auf die politische Verankerung einer aktiven Bodenpolitik Unterschiede zwischen Klein-, Mittel- und Großstädten bestehen. So haben nur knapp 12 Prozent der befragten Kleinstädte einen bodenpolitischen Beschluss zur aktiven Bodenbevorratung getroffen, während der Anteil bei Mittelstädten über 21 Prozent und in Großstädten sogar bei über 37 Prozent liegt (s. Abb. 4).

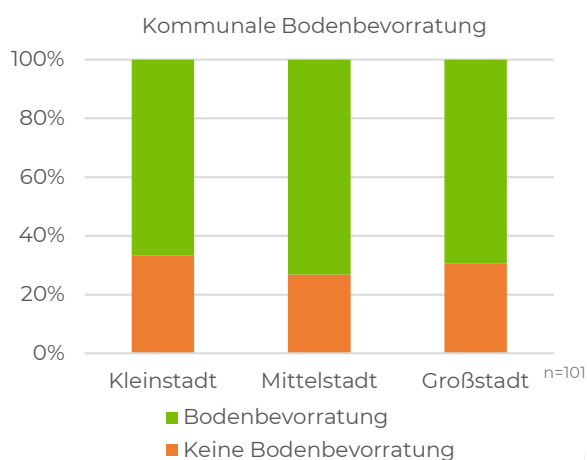


Abbildung 3: Kommunale Bodenbevorratung nach Gemeindegröße

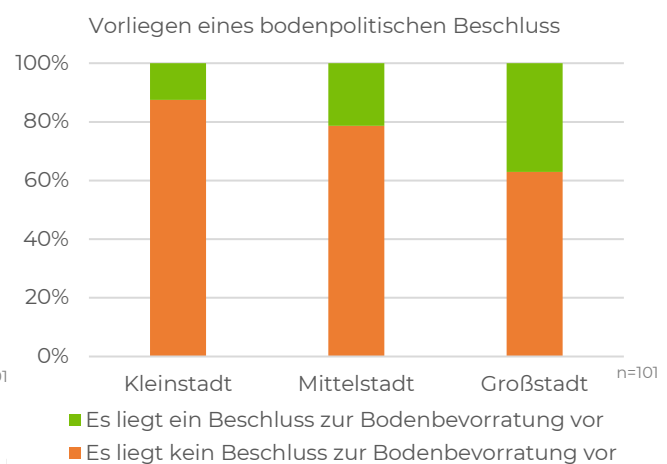


Abbildung 4: Vorliegen eines bodenpolitischen Beschlusses nach Gemeindegröße

3.2.2 Verwaltung der Liegenschaften

Die Verwaltung der Liegenschaften kann je nach Organisationsstruktur in den Kommunen variieren. Insgesamt gab nur eine der befragten Kommunen an, die Liegenschaftsverwaltung in einem kommunalen Bodenfonds zu organisieren. Ein Bodenfonds ist dadurch charakterisiert, dass das Liegenschaftsmanagement entweder in einem rechnerischen Sonderposten im Finanzhaushalt der Kommune verwaltet wird oder außerhalb des Haushaltes in einem kommunalen Eigenbetrieb oder einer kommunalen Eigengesellschaft organisiert und finanziert ist (Dransfeld & Hemprich 2019; Holm & Horlitz 2022; Adrian et al. 2021). Sowohl in der Theorie als auch in der praktischen Auseinandersetzung mit dem Instrument des kommunalen Bodenfonds existieren allerdings keine festgelegten Regeln oder Strukturen, welche die Ausgestaltung und Funktionsweise eines Bodenfonds bestimmen (Dullien et al. 2020). Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass trotz geringer positiver Rückmeldungen bezüglich der Einrichtung eines kommunalen Bodenfonds weitaus mehr Kommunen einen vom Haushalt ausgelagertes Liegenschaftsmanagement betreiben.

In der Befragung wurde die Einbindung in die Verwaltungsstruktur abgefragt. Nur in Ausnahmefällen (5% der befragten Kommunen) haben Kommunen ein eigenes Dezernat mit dem Schwerpunkt auf Immobilien oder Liegenschaften. Die Verwaltung von Liegenschaften ist bei über zwei Drittel der befragten Kommunen entweder im Baudezernat/Bauverwaltung (37 Prozent) oder dem Finanzdezernat/Finanzverwaltung (35 Prozent) angesiedelt. Zudem organisieren 12 Prozent der befragten Städte die Verwaltung der kommunalen Liegenschaften im Hauptamt oder direkt beim (Ober-) Bürgermeister (s. Abb. 5)

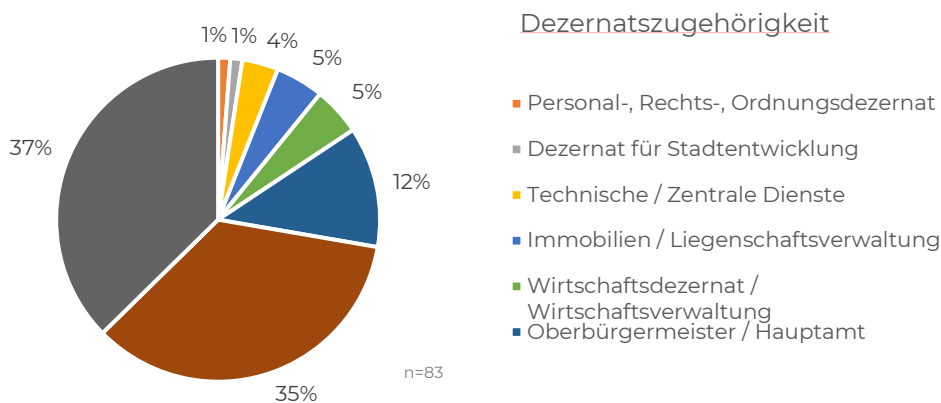


Abbildung 3: Dezernatzugehörigkeit

Werden die untergeordneten Abteilungen betrachtet, zeigt sich dagegen, dass bei 77 Prozent der befragten Kommunen innerhalb der Dezernate ein Amt / Fachbereich / Sachbereich für die Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung eingerichtet ist (s. Abb. 6). 10 Prozent der befragten Kommunen haben die Liegenschaftsverwaltung im Bauplanungs- oder Bauordnungsamt integriert und 6 Prozent in einem Amt für Wirtschaft oder in einem Amt für Bodenmanagement.

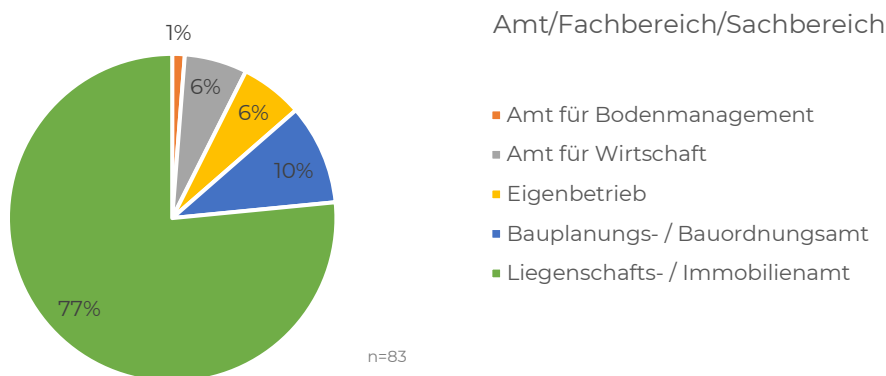


Abbildung 4: Liegenschaftsverwaltung nach Amt/Fachbereich/Sachbereich

Auffällig ist hier vor allem die Angabe, dass 6 Prozent einen Eigenbetrieb nutzen, um das Flächenmanagement zu organisieren. Hier zeigt sich, dass Kommunen bodenfondsartige Strukturen nutzen, die befragten Kommunen diese jedoch nicht als solchen betiteln und deshalb in der Umfrage nicht angeben. Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass mehr als nur eine befragte Kommune das Instrument eines kommunalen Bodenfonds nutzt.

3.3 Kommunalen An- und Verkauf

Im Rahmen einer aktiven Bodenpolitik durch kommunale Bodenbevorratung spielen die Ankaufstätigkeiten sowie die Vergabeart eine wichtige Rolle, um langfristig kommunales Grundeigentum zu gewährleisten. Um die Dynamiken des Flächenankaufs und Flächenverkaufs aufzuzeigen, wurden die Kommunen zu ihren Ankaufstätigkeiten und Vergabestrategien befragt. Insgesamt gaben über 80 Prozent der befragten Kommunen an, mindestens einen Flächenankauf seit 2010 getätigt zu haben. Dabei unterscheiden sich Klein-, Mittel- und Großstädte kaum. Im Durchschnitt wurden seit 2010 25 Ankäufe sowie Flächen im Umfang von 20 Hektar pro Kommune vorgenommen. Aufgrund der größeren Gemeindefläche haben Großstädte im Hinblick auf die Anzahl sowie den Umfang deutlich mehr und deutlich größere Flächen angekauft.

Die angekauften Flächen wurden für unterschiedliche Nutzungszwecke erworben (s. Abb. 7). 77 Prozent der befragten Kommunen mit mind. einem Ankauf seit 2010 haben mit dem Ankauf Flächen mit öffentlicher Zweckbestimmung erworben sowie 73 Prozent dieser Kommunen Flächen für Industrie und Gewerbe sowie Ausgleichs- und Waldflächen. Insbesondere vor dem Hintergrund angespannter Wohnungsmärkte zeigt sich die Bedeutung eines Flächenankaufs für Flächen für den Wohnungsbau. 89 Prozent der befragten Kommunen mit mindestens einem Ankauf seit 2010 haben Wohnbaupotenzialflächen erworben. Während Großstädte im Vergleich zu Kleinstädten vor allem Flächen für Nutzungen mit öffentlicher Zweckbestimmung (92 Prozent der Großstädte) und Flächen für den naturschutzrechtlichen Ausgleich und Waldflächen (83 Prozent der Großstädte) erworben haben, dominiert bei Kleinstädten der Ankauf von Flächen für Industrie- und Gewerbe (75 Prozent der Kleinstädte) und Wohnbaupotenzialflächen (87 Prozent).

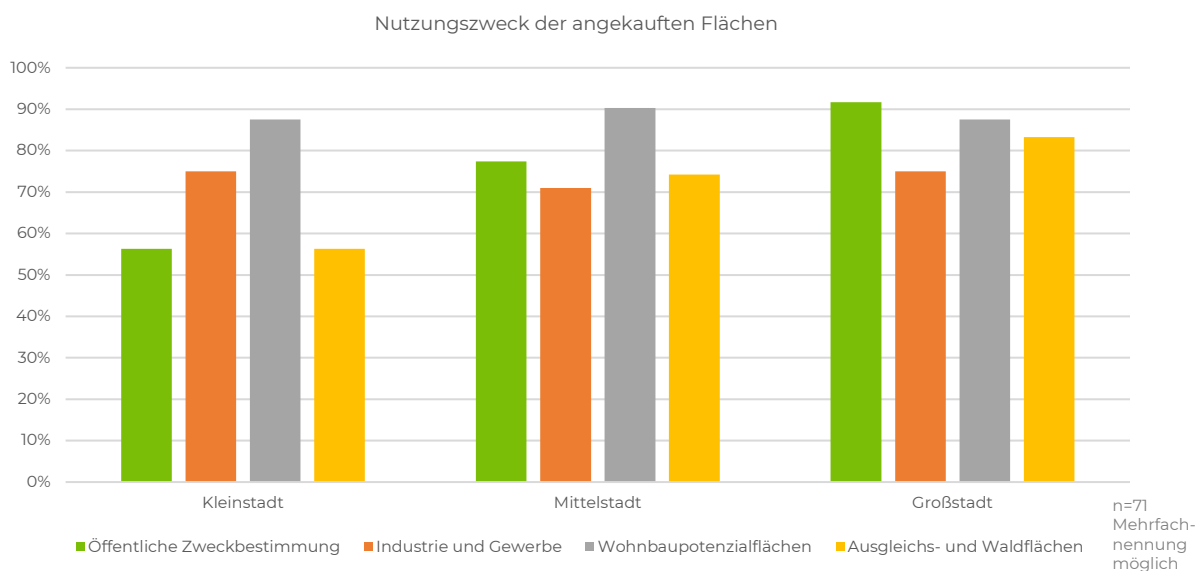


Abbildung 5: Nutzungszweck der angekauften Flächen

Vor dem Hintergrund der Nutzungsabsicht haben fast 94 Prozent der befragten Kommunen, die mindestens einen Flächenankauf durchgeführt haben, angegeben, den Erwerb als projektbezogenen Flächenankauf durchgeführt zu haben. Bei diesem besteht bereits eine Nutzungsabsicht oder ein geplantes Vorhaben, sodass die Flächen zur Umsetzung angekauft und mit einem kurzen Zeithorizont entwickelt werden. Darüber hinaus haben allerdings auch 67 Prozent der Kommunen, die in den letzten 15 Jahren einen Ankauf getätigt haben, einen Ankauf zur langfristigen Bodenbevorratung vorgenommen. In diesem Fall kauft die Kommune die Flächen ohne konkreten Projektbezug für den Auf- oder Ausbau einer Flächenreserve. Flächenankäufe zur langfristigen Bodenbevorratung wurden vor allem von Mittel- und Großstädten getätigt. Insgesamt haben 73 Prozent der Mittelstädte

sowie 67 Prozent der Großstädte, die seit 2010 eine Fläche angekauft haben, den Erwerb zur langfristigen Bodenbevorratung vollzogen. Bei den Kleinstädten waren dies im Vergleich immerhin 56 Prozent.

3.3.1 Käuferarten und Ankaufswege

Um den kommunalen Flächenankauf flexibel, strategisch und an die kommunalen Rahmenbedingungen angepasst vollziehen zu können, stehen der Kommune unterschiedliche Ankaufsinstrumente und Ankaufsstrategien zur Verfügung. Dazu gehört unter anderem die Auswahl, wer bei einem kommunalen Flächenankauf als Käufer*in auftritt. In der Befragung wurde deutlich, dass in der Regel (bei 96 Prozent der Kommunen mit Flächenankauf) die Kommune weiterhin selbst als Käuferin die Flächen erworben hat. Knapp ein Viertel der Kommunen hat darüber hinaus, aber auch eine kommunale Entwicklungsgesellschaft (17 Prozent) oder einen kommunalen Eigenbetrieb (7 Prozent) genutzt, um einen Flächenankauf seit 2010 zu tätigen. Auch hier wird deutlich, dass Kommunen bereits externalisierte Strukturen nutzen, um das Flächenmanagement im Sinne eines kommunalen Bodenfonds losgelöst vom kommunalen Haushalt zu organisieren, ohne dabei konkret in der Befragung angegeben zu haben, einen kommunalen Bodenfonds zu betreiben.

Während kommunale Eigengesellschaften bei 42 Prozent der Großstädte für den Flächenankauf eingesetzt werden, haben nur 3 Prozent der Mittelstädte und 6 Prozent der Kleinstädte diese Organisationsform für den Flächenerwerb genutzt. Darüber hinaus sind bei Flächenankäufen von Groß- und vor allem von Mittelstädten jedoch noch weitere Ankäufer*innen aufgetreten. In den Mittelstädten wurden Flächenankäufe sowohl von der Kommune, kommunalen Eigenbetrieben und kommunalen Entwicklungsgesellschaften getätigt als auch durch kommunale Stiftungen, öffentliche Zweckverbände und Landesunternehmen.

Mindestens ein Flächenankauf erfolgte in 97 Prozent der Kommunen als freihändiger Erwerb. Hierbei werden die Flächen ohne regulative Maßnahmen in einem privaten Verkauf direkt an die Kommune veräußert. Darüber hinaus wurden in den vergangenen 15 Jahren aber auch öffentlich-rechtliche Ankaufsinstrumente genutzt, um Flächen für zukünftige Stadtentwicklungen hoheitlich zu sichern und das kommunale Grundeigentum zu steigern. Besonders hervorzuheben ist hierbei das Vorkaufsrecht, bei dem die Kommune durch Satzung oder Gesetz in ein Verkaufsgeschäft im Sinne eines Erstzugriffsrechtes eintreten kann. Bei der Befragung gaben 50 Prozent der Kommunen, die einen Ankauf getätigt haben an, dass sie mindestens einmal ein Vorkaufsrecht zum Ankauf genutzt haben. Deutlich geringere Bedeutung kommt der Umlegung (6 Prozent), der Enteignung (4 Prozent) sowie den Tauschgeschäften (3 Prozent) zu.

Im Hinblick auf die Ankaufswege unterscheiden sich Klein-, Mittel- und Großstädte ebenfalls (s. Abb. 8). So haben alle befragten Kleinstädte mind. einen Flächenankauf im freihändigen Erwerb getätigt. Darüber hinaus nutzen nur ein Viertel der Kleinstädte Vorkaufsrechte und 6 Prozent der Kleinstädte eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Im Vergleich dazu stellen sich die Ankaufswege von Mittel- und Großstädten als deutlich diverser dar. Vor allem die Vorkaufsrechte wurden durch die Großstädte deutlich stärker (67 Prozent der Großstädte) angewendet, um Flächen anzukaufen und ins kommunale Grundeigentum aufzunehmen.

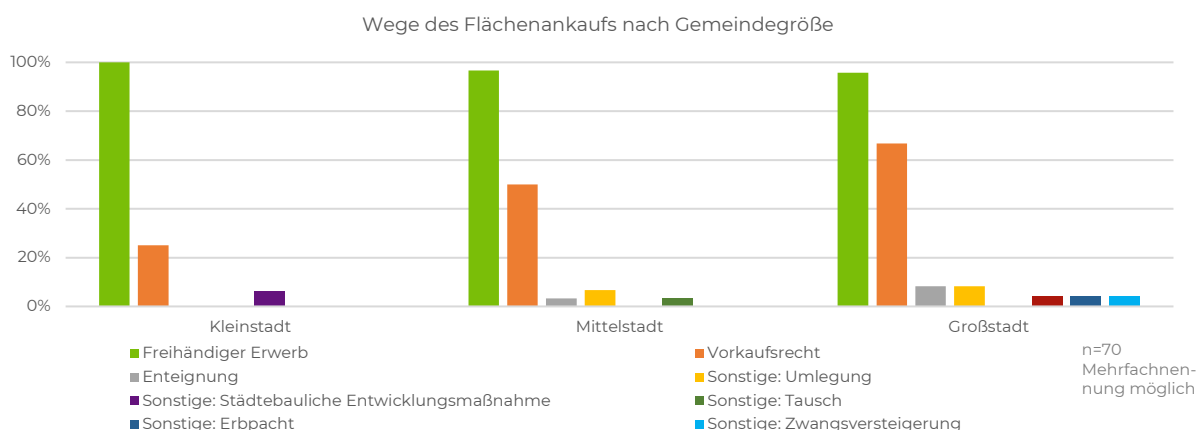


Abbildung 6: Wege des Flächenankaufs nach Gemeindegröße

3.3.2 Ankaufsziele

Kommunen können mit dem Flächenankauf unterschiedliche Ziele verfolgen (s. Abb. 9). 93 Prozent der befragten Kommunen mit einem Ankauf seit 2010 verfolgen das Ziel, Entwicklungsoptionen zu sichern. Zudem haben 79 Prozent Flächen angekauft, um Wohnbaupotenzialflächen im Eigentum zu haben, welche zukünftig für Wohnungsbauvorhaben genutzt werden sollen. Darüber hinaus spielen weitere strategische Ziele eine große Rolle beim Ankauf. So zielen über 55 Prozent der befragten Kommunen auf die Umsetzung der gemeinwohlorientierten Zielvorstellungen ab sowie den Aufbau einer strategischen Grundstücksreserve. Finanzielle Ziele wie den Vermögensaufbau, die Dämpfung von Bodenwertsteigerungen sowie Bodenwertabschöpfungen durch einen Flächenankauf spielen mit knapp 20 Prozent der befragten Kommunen, die einen Flächenankauf seit 2010 getätigt haben, dagegen nur eine untergeordnete Rolle.

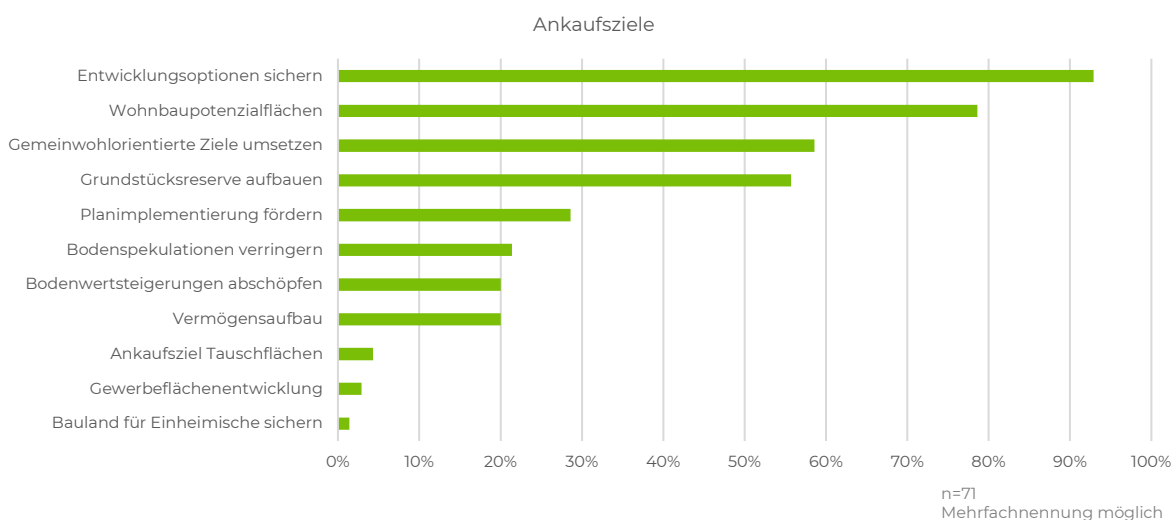


Abbildung 7: Ankaufsziele der Kommunen

Die Ankaufsziele variieren ebenfalls nach Gemeindegröße. Mittel- und Großstädte tendieren eher dazu, vielfältigere Ziele mit dem Ankauf anzuvizieren als Kleinstädte. Im Vergleich zu Kleinstädten (37%) und Mittelstädten (50%), kaufen 75 Prozent der Großstädte die Flächen für den Aufbau einer Grundstücksreserve an. Die Hälfte aller befragten Großstädte, die seit 2010 einen Grundstückserwerb getätigt haben, nutzen – anders als in Klein- und Mittelstädten – den Ankauf zur Förderung der Planimplementierung sowie die Verringerung von Bodenspekulation (s. Abb. 10).

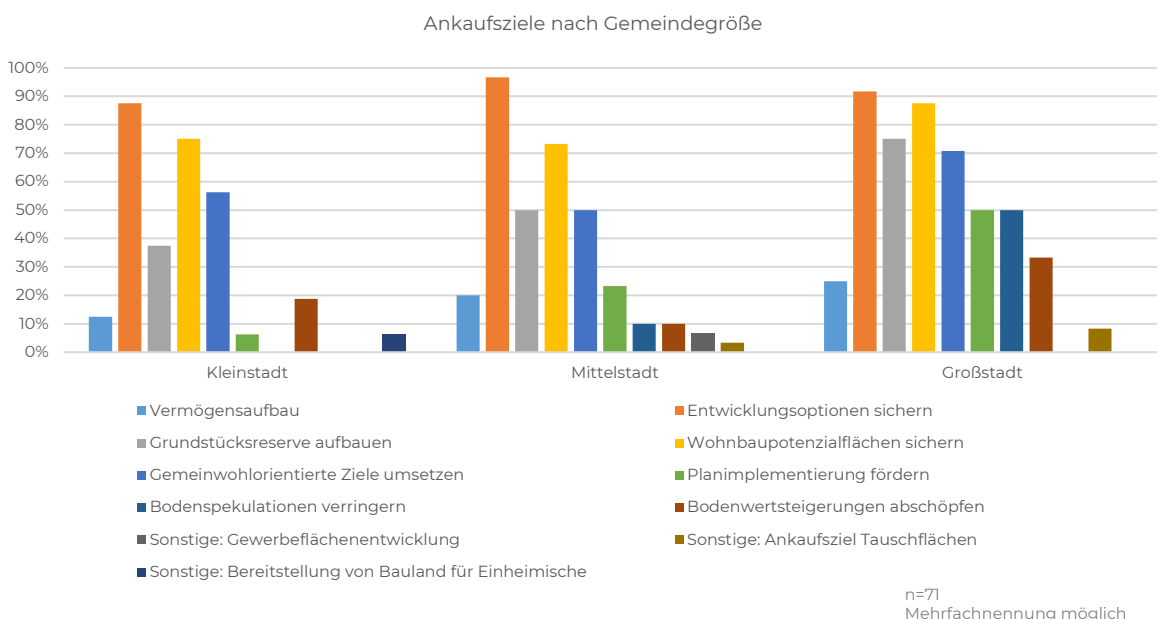


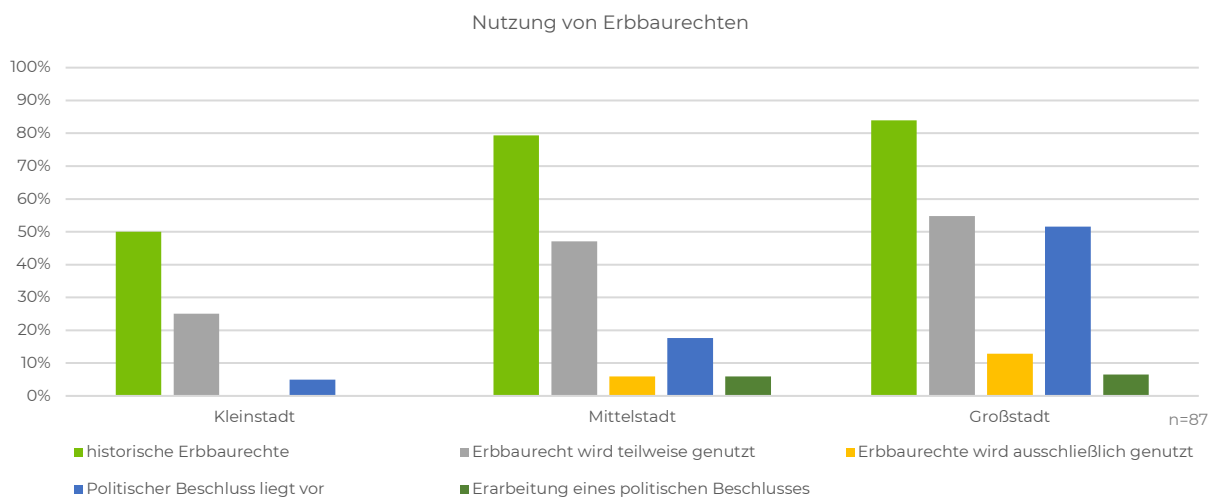
Abbildung 8: Ankaufsziele nach Gemeindegröße

3.3.3 Flächenvergabe durch Erbbaurechte

Um die Flächen trotz einer Entwicklung weiterhin im Eigentum zu behalten und auch zukünftig größere Einflussmöglichkeiten auf die Nutzung der Flächen zu haben, nutzen Kommunen wieder zunehmend Erbbaurechte. Mittels dieser werden kommunale Flächen an bauwillige Akteure zur Umsetzung von städtebaulichen Vorhaben vergeben, ohne, dass dabei ein Eigentumsübertragung stattfindet. Die Erbbaurechtsnehmer können die Flächen für einen festgelegten Zeitraum mit der Zahlung eines festgelegten Erbbaurechtszinses nutzen. Das Erbbaurecht spielt daher im Zusammenhang mit einer langfristige Bodenbevorratung eine große Rolle, da mit der Nutzung des Instruments kein Eigentumsverlust einhergeht.

Bei der Befragung gaben 74 Prozent der Kommunen an, historische Erbbaurechte zu besitzen. Da Erbbaurechte in Deutschland im Durchschnitt eine Laufzeit von ca. 60- 99 Jahren haben (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2019), wirken sich diese auch aktuell noch auf den Anteil kommunaler Flächen aus. Unterschiede bezüglich historischer Erbbaurechte existieren auch hier bezüglich der Gemeindegröße. Während jede zweite befragte Kleinstadt aktuell bestehende Erbbaurechte aus der Vergangenheit aufweist, sind es in Mittel- und Großstädten sogar 80 Prozent.

Mit dem Bewusstsein für einen strategischen Umgang mit (kommunalen)Flächen ging in den letzten Jahren auch die vermehrte Aufstellung von Grundsatzbeschlüssen zur Nutzung von Erbbaurechten bei kommunalen Flächenvergaben einher. Insgesamt haben 27 Prozent der befragten Kommunen einen Grundsatzbeschluss vorliegen, der die Nutzung von Erbbaurechten in der Kommune transparent und regelgeleitet festlegt. 5 Prozent der befragten Kommunen befanden sich zum Zeitpunkt der Befragung Mitte 2025 in der Erarbeitung eines solchen Beschlusses. Ähnlich wie bei den Beschlüssen zur aktiven Bodenbevorratung nutzen vermehrt Großstädte (52 Prozent) die Möglichkeit, den Umgang mit Erbbaurechten politisch zu verankern. In einem solchen Beschluss kann sowohl die abschließliche als auch die projektbezogene Vergabeart mit Erbbaurechten festgeschrieben sein. In der Befragung gaben 7 Prozent der Kommunen an, ausschließlich Erbbaurechte bei der Grundstücksvergabe kommunaler Flächen zu nutzen. Dies erfolgt aber lediglich bei Mittelstädten (6 Prozent) und Großstädten (13 Prozent).



4 Diskussion und Fazit

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Kommunen angesichts angespannter Wohnungsmärkte und umfassender Aufgaben der Transformation dem bodenpolitischen Umgang mit Flächen zunehmend größere Bedeutung beimessen. Insbesondere die Verfügbarkeit kommunaler Flächen gewinnt dabei an Relevanz, da sie maßgeblich den Handlungsspielraum für eine aktive Baulandpolitik und die Umsetzung einer sozial- und umweltgerechten Bodennutzung bestimmt. Gleichzeitig zeigt die Untersuchung deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen hinsichtlich des Anteils kommunalen Grundeigentums.

Auffällig ist, dass sich in Großstädten ein größerer Anteil der Gemeindefläche im kommunalen Eigentum befindet als in kleineren Städten. Eine mögliche Erklärung hierfür sind unterschiedliche institutionelle und personelle Kapazitäten. Großstädte verfügen häufig über spezialisierte Verwaltungsstrukturen, mehr Personal sowie größere Erfahrungen im professionellen Liegenschaftsmanagement. Diese Voraussetzungen erleichtern sowohl den strategischen Erwerb von Flächen als auch deren langfristige Verwaltung und Entwicklung.

Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass unabhängig von der Größe viele Kommunen aktiv Flächen ankaufen. Dabei werden sowohl projektbezogene Ankäufe zur Umsetzung konkreter Vorhaben als auch strategische Flächenankäufe zur langfristigen Bevorratung verfolgt. Dies deutet darauf hin, dass der Aufbau kommunaler Bodenreserven zunehmend als zentrales Ziel kommunaler Bodenpolitik verstanden wird.

Ein weiterer Aspekt betrifft die organisatorische Ausgestaltung der Liegenschaftsverwaltung. Einige Kommunen setzen hierbei auf externalisierte Strukturen, etwa in Form von Eigenbetrieben oder städtischen Entwicklungsgesellschaften. Diese Organisationsformen können Vorteile hinsichtlich Flexibilität, Finanzierung und Handlungsfähigkeit bieten. Gleichzeitig zeigt sich jedoch, dass vielen Kommunen nicht bewusst ist, dass sie im Rahmen solcher Strukturen faktisch bereits einen kommunalen Bodenfonds betreiben, etwa wenn das Flächenmanagement in kommunalen Eigengesellschaften gebündelt wird. Dies weist auf begriffliche Unschärfen sowie auf unterschiedliche Verständnisse kommunaler Bodenpolitik hin.

Darüber hinaus fällt auf, dass ein erheblicher Teil der befragten Kommunen keine Angaben zu ihrem aktuellen kommunalen Flächenbestand machen konnte oder wollte. Die Ursachen hierfür lassen sich anhand der vorliegenden Daten nicht abschließend klären. Denkbar ist sowohl fehlende Datentransparenz als auch organisatorische oder technische Herausforderungen bei der Erfassung und Aufbereitung entsprechender Informationen. Insbesondere vor dem Hintergrund der fortschreitenden aber immer noch eher schleppenden Digitalisierung kommunaler Verwaltungsprozesse erscheint es plausibel, dass Flächendaten in vielen Kommunen bislang nicht vollständig systematisch erfasst oder aufbereitet vorliegen. Dieser Befund verweist auf weiteren Forschungsbedarf, um die Gründe für diese Informationslücken genauer zu untersuchen.

5 Literaturverzeichnis

- Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Reihe: Sonderveröffentlichung / Difu, Deutsches Institut für Urbanistik. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2025): Laufende Raumbbeobachtung des BBSR - INKAR. Ausgabe 07/2025. , Bonn.
- Blum, Andreas; Atci, Mehmet M; Roscher, Julia; Henger, Ralph; Schuster, Florian (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. Reihe: BBSR-Online-Publikation. , Bonn.
- Degan, Julian & Emunds, Bernhard (2023): Aktuelle Strategien der Wohnungspolitik. Keine nachhaltige Verbesserung ohne Veränderungen beim städtischen Boden. GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, 72 (2). S. 145–149.
- Destatis - Statistisches Bundesamt (2025): Preisindizes für Wohnimmobilien: Indizes und Veränderungsdaten, 01.07.2025 (letzte Aktualisierung). Verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Baupreise-Immobilienpreisindex/Tabellen/Haeuserpreise-Bauland.html#241692> [abgerufen am 04.08.2025].
- 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.
- Dransfeld, Egbert & Hemprich, Christian (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe, 2. Aufl.

- 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.
- Eberhardt-Köster, Thomas (2022): Das Recht auf Wohnen – Zum Verhältnis von Rendite- und Gemeinwohlorientierung. Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl, 45 (1). S. 58–78.
- Faller, Bernhard; Wilmsmeier, Nora; Ritter, Jennifer (2022): Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau. , Bonn.
- Haferburg, Christoph et al. (2023): Wohnungsneubau - wer profitiert? Zur Theorie des Sichereffekts und der Praxis der Hamburger Wohnungspolitik am Beispiel des Quartiers Mitte Altona. In: Altröck, Uwe; Kunze, Ronald; Kurth, Detlef; Schmidt, Holger; Schmitt, Gisela (Hrsg.): Stadterneuerung und Spekulation. Jahrbuch Stadterneuerung 2022/23. Reihe: Jahrbuch Stadterneuerung Series. Springer Vieweg. in Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden. S. 71–96.
- Hoffmann, Klaus (2022): Bauland mobilisieren und schaffen. In: Difu - Deutsches Institut für Urbanistik, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Sonderveröffentlichung. Berlin. S. 111–124.
- Holm, Andrej & Horlitz, Sabine (2022): Kurzgutachten Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik.
- Koch, Tobias; Ehrentraut, Oliver; Neumann, Marion; Pivac, Ante (2017): Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Endbericht. Studie Wohnungsbautag 2017. , Stuttgart, Freiburg.
- Kötter, Theo (2024): Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme - ein Instrument zur Stärkung der flächenbezogenen Handlungsfähigkeit der Kommunen im Innenbereich. Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 149 (3). S. 142–154.
- Lawson, Julie & Ruonavaara, Hannu (2020): Land policy for affordable and inclusive housing. An international review.
- Pätzold, Ricarda; Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Bunzel, Arno (2023): Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung. Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021). Difu Impulse (3).
- Spannowsky, Willy (2022): Die verschiedenen städtebaulich-planerischen Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland. In: Spannowsky, Willy & Gohde, Christian (Hrsg.): Fach- und Rechtsfragen der Baulandmobilisierung - das aktuelle Baulandmobilisierungsgesetz. Lexxion Verlagsgesellschaft, Berlin.