

Bodenpolitische Ankaufsinstrumente im deutsch-französischen Vergleich

Établissement public foncier und Bodenfonds

Angespannte Bodenmärkte, geringe Flächenverfügbarkeit und zersplitterter Grundbesitz erschweren den Kommunen zunehmend den Grunderwerb. Die Gemeinden müssen jedoch in der Regel Eigentümer der Flächen sein, um sie von Bebauung freihalten und zu qualitätvollen, umweltwirksamen Freiflächen entwickeln zu können. Daher sind neue bodenpolitische Instrumente für den Ankauf solcher (zukünftigen) Grün- und Freiflächen erforderlich. Im Mittelpunkt der bodenpolitischen Diskussion in Deutschland stehen derzeit häufig Bodenfonds als Ankaufsinstrumente, insbesondere für die Bereitstellung von Bauland für den sozialen Wohnungsbau. Für den Erwerb von Grün- und Freiflächen wird in Frankreich bereits teilweise auf die *Établissements public foncier* (EPF) zurückgegriffen. Die vergleichende Betrachtung beider Instrumente macht deutlich, dass die EPFs aus Frankreich ein inspirierendes Beispiel dafür sind, wie der Erwerb von Freiflächen für Kommunen erleichtert werden könnte.

Empfehlung des Deutsch-Französischen Zukunftswerks:

Das Deutsch-Französische Zukunftswerk empfiehlt, bestehende Instrumente zur Unterstützung des Flächenankaufs so anzupassen, dass Kommunen der Erwerb und die Bevorratung von Frei- und Grünflächen erleichtert wird. Mehr dazu unter:



→ [https://df-zukunftswerk.eu/
bodenpolitische-instrumente-nachhaltig-ausrichten](https://df-zukunftswerk.eu/bodenpolitische-instrumente-nachhaltig-ausrichten)



Fokus auf... Bodenfonds in Deutschland

Bodenfonds werden durch Richtlinien auf Landes- oder Kommunalebene geregelt und sind kein bundeseinheitliches Instrument. Sie sind aus dem Haushalt ausgelagerte Vermögen, mithilfe derer Grundstücke angekauft werden. Als **Sondervermögen** bzw. **fester Haushaltsposten** unterliegen sie nicht den Verteilungskonflikten des kommunalen Haushalts und können nicht anderweitig ausgegeben werden. Teilweise ist eine Schuldenaufnahme bei der Ausstattung dieser Vermögen vorgesehen. Die erwirtschafteten Erträge – z.B. durch Verkauf oder Verpachtung – werden wieder in neue Flächenreserven investiert. Auf diese Weise kann die Kommune sukzessive weitere Flächen erwerben und auch ohne konkrete Nutzungsabsichten bevorraten. Die Kommune kann so leichter über Flächen verfügen, um ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Da Grünflächen keine Rendite abwerfen, sind sie nur selten Bestandteil der Ziele der oben erwähnten Richtlinien und werden – wenn überhaupt – nur in geringem Umfang im Rahmen dieses bodenpolitischen Instruments erworben.



Fokus auf... Établissement public foncier (EPF) in Frankreich

93 %

der Bürger:innen in Frankreich leben im Geltungsbereich eines EPFs

Ein *Établissement public foncier* (EPF) ist in Frankreich eine öffentliche Einrichtung auf interkommunaler bzw. regionaler Ebene. Die EPFs agieren – trotz kommunaler Steuerung über die Verwaltungsräte – als unabhängige Institutionen, die die Kommunen in ihren bodenpolitischen Strategien fast flächendeckend begleiten und beraten. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die **für**

Entwicklungsprojekte benötigten Flächen zu erwerben, zu halten und nutzbar zu machen (z. B. durch Altlastensanierung oder Abriss). Nach Durchführung der Maßnahmen werden die Flächen wieder an die Kommune veräußert.¹ Dabei übernehmen die EPFs einen großen Teil der Kosten für die Nutzbarmachung der Flächen. Dazu verfügen sie über ein eigenes Budget, das sich z. B. aus einer eigenen zweckgebundenen Steuer, Vermietungen bzw. Verkäufen der Grundstücke, Krediten, Subventionen, (Grundstücks-)Spenden oder Abgaben anderer Gemeinden zusammensetzt.

Wertvolle Unterstützung für die Kommunen

Für die Gemeinden hat die Zusammenarbeit mit den EPFs nicht nur **finanzielle**, sondern auch **verfahrenstechnische Vorteile**. Durch ihre koordinierende Tätigkeit tragen die EPFs zu einer interkommunalen bzw. regionalen Abstimmung bodenpolitischer Strategien bei. Damit wird auch der Spekulation und dem Ausspielen der Kommunen gegeneinander auf dem Bodenmarkt vorgebeugt. Die Fachkompetenz der EPFs ermöglicht es – **insbesondere für kleinere Kommunen ohne Ressourcen** – auch komplexe Projekte und Verfahren (z. B. Ausübung des Vorkaufsrechts oder Enteignungen) abzuwickeln. Durch den über die Zeit geschaffenen finanziellen Spielraum kann ein EPF Grundstücke kaufen und halten, bis die Kommune die notwendigen finanziellen Mittel für eine Entwicklung aufbringen kann. Die folgende Infografik verdeutlicht dies:

Infografik: Der EPF Île-de-France in Zahlen (für 2022)

≈ 590 Mio €

Ankaufsvolumen

≈ 2,3 Mrd €

Wert des Grundstücksportfolios

41 Mio €

Mieteinnahmen

Quelle: https://www.epfif.fr/wp-content/uploads/2023/07/EPF_IDF_RA22.pdf

¹ <https://nds.rosalux.de/news/id/42888/bodenfonds>

Begrenzte Wirkung für den Schutz und die Entwicklung von Grün- und Freiflächen

Eine Besonderheit der EPFs besteht auch darin, dass sie - im Gegensatz zu den Bodenfonds - als bodenpolitische Instrumente im nationalen Städtebaurecht verankert sind. Damit wurde nicht nur eine institutionalisierte und staatlich normierte Struktur geschaffen, sondern auch Nachhaltigkeitsziele als Aufgabe der EPFs gesetzlich festgeschrieben. Dazu gehören explizit auch Klimaanpassungs- und Naturschutzmaßnahmen². Gerade beim Erwerb von Freiflächen treten zahlreiche Herausforderungen auf, bei denen ein EPF durchaus unterstützend wirken kann. Aufgrund der schwierigen Finanzierbarkeit von Grün- und Freiflächen werden die EPFs heute jedoch vor allem im Bereich des (sozialen) Wohnungsbaus eingesetzt. Für mehr Schutz und Entwicklung öffentlicher Freiräume sind neue Finanzierungsmodelle erforderlich.³



Praxisbeispiel: Renaturierungen durch den EPF Hauts-de-France

Das PCUK-Gelände in Wattrelos wurde vom EPF Hauts-de-France renaturiert und zu einem teilweise öffentlich zugänglichen Landschaftspark entwickelt. Das EPF erwarb die Grundstücke des ehemaligen Chemiestandortes von verschiedenen Eigentümer:innen und führte die Altlastensanierung sowie Maßnahmen durch. Die Projektsteuerung durch eine öffentliche Institution erleichterte das Verfahren für die Gemeinde erheblich.⁴



Zum Weiterlesen

- RIFS-Studie des Deutsch-Französischen Zukunftswerks zur Bodenpolitik für die Freiraumentwicklung in Deutschland und Frankreich: https://publications.rifs-potsdam.de/rest/items/item_6003703_2/component/file_6003707/content
- Bericht „Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung“: https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-3
- Bericht zu Bodenfonds der Rosa-Luxemburg-Stiftung Niedersachsen: <https://nds.rosalux.de/news/id/42888/bodenfonds>
- Vorstellungsbroschüre der staatlichen EPF: <https://www.epfif.fr/wp-content/uploads/2019/08/Brochure-de-presentation-des-EPF-detat.pdf>
- Leitfaden der Association nationale des EPFL: EPFL als ein Instrument für die Bodenstrategien von Gebietskörperschaften: <https://asso-epfl.fr/wp-content/uploads/2021/03/2019-Guide.pdf>
- Senatsbericht über EPF & EPA: <https://www.senat.fr/rap/r22-835/r22-835.html>

² Artikel [L321-1](#) bzw. [L324-1](#) des *code de l'urbanisme*

³ <https://www.senat.fr/rap/r22-835/r22-8351.pdf>

⁴ <http://journals.openedition.org/paysage/32044>



Kontakt

Deutsch-Französisches Zukunftswerk

c/o Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit - Helmholtz-Zentrum Potsdam (RIFS)

Wissenschaftliche Mitarbeiterin: Marion Davenas – marion.davenas@df-zukunftswerk.eu

Wissenschaftlicher Mitarbeiter: Nicolas Geffroy – nicolas.geffroy@df-zukunftswerk.eu

Wissenschaftliche Projektleitung: Dr. Julia Plessing – julia.plessing@df-zukunftswerk.eu

Pressereferentin: Stephanie Hesse – stephanie.hesse@df-zukunftswerk.eu

In der Zusammenarbeit mit kommunalen Expertinnen und Akteuren in Deutschland und Frankreich identifiziert das Zukunftswerk regelmäßig Instrumente und fachliche Konzepte, die im anderen Land kaum bekannt sind oder einen spannenden bilateralen Vergleich bieten. Mit den Factsheets stellt das Forschungs- und Dialogteam relevante Rechercheergebnisse zur Verfügung. Sie bieten relevantes Überblickswissen mit Quellenangaben sowie Hinweise für die vertiefende Lektüre.



Umgesetzt von



GEFÖRDERT VOM

Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

