

Leistungsbeschreibung

Projekt:	Zwischenerwerb als Variante kommunaler Liegenschaftspolitik
vhw-Forschungsfelder:	Boden- und Liegenschaftspolitik, Wohnen in der Stadtentwicklung, Wohnungspolitik und Instrumente
vhw-Projektleitung:	Fabian Rohland
Ausschreibungsdatum:	24. Juni 2025
Einreichungsfrist:	28. Juli 2025

1 Kontext

Der Ansatz „Städtebauliche Steuerung über (kommunale) Liegenschaften“ genießt eine hohe politische Akzeptanz, wie nicht zuletzt zahlreiche Positionierungen von Verbänden und Institutionen der kommunalen Familie deutlich machen (vgl. DST 2024, DStGB 2024, BMWSB 2025). Insbesondere in der wohnungspolitischen Diskussion um die Sicherung und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum sowie bei der Bereitstellung kommunaler Daseinsvorsorge wird dem Zugriff der Kommunen auf Grund und Boden eine Schlüsselfunktion zugeschrieben (vgl. Thomas 2024, Dransfeld 2023, Adrian et al. 2021, Gerten et al. 2021, DASL 2019). Auch bei der Umsetzung aktueller städtebaulicher Leitbilder, wie der in der Neuen Leipzig Charta formulierten „gerechten, grünen und produktiven Stadt“ (BMI 2020), ist die Verfügbarkeit von kommunalem Grundeigentum von entscheidender Bedeutung.

Grund und Boden gelten jedoch nicht nur als Schlüssel, sondern auch als „Flaschenhals“ bei der Lösung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Herausforderungen (vgl. Kühl et al. 2024, Löhr 2021). Ursächlich hierfür sind vor allem ihre geringe Angebotselastizität aufgrund abnehmender Flächenentwicklungspotenziale sowie die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Baulandmobilisierung, insbesondere in den stark nachgefragten Innenbereichen der Ballungsräume. Instrumente, die den Zugriff auf das knappe Gut Boden ermöglichen, stehen daher im Mittelpunkt kommunaler boden- und liegenschaftspolitischer Strategien (vgl. Pätzold et al. 2023). Während der freihändige transitorische Grunderwerb durch die Kommune als klassisches liegenschaftspolitisches Instrument angesichts des hohen Wettbewerbsdrucks auf den Grundstücksmärkten an Grenzen stößt, gewinnt der systematische Zwischenerwerb als Hauptvariante einer aktiven Liegenschaftspolitik zunehmend an Relevanz. Hierbei soll über ein kommunales Durchgangseigentum an Bauland, verbunden mit einer konditionierten Baurechtschaffung, der Zugriff auf die notwendigen Entwicklungsflächen für den Wohnungsbau und Gemeinbedarfe ermöglicht und der Einfluss auf die zukünftige städtebauliche Entwicklung sichergestellt werden (vgl. Faller & Steinbach 2024).

Allerdings bekommen auch jene Städte, die bereits einen systematischen Zwischenerwerb verfolgen oder diesen in ihr liegenschaftspolitisches Handeln integrieren wollen – beispielsweise im Zusammenhang mit Einheimischenmodellen –, die sich verändernden wirtschaftlichen und städtebaulichen Rahmenbedingungen immer stärker zu spüren. Zum einen führt u. a. die Zunahme privater Baulandentwicklerinnen und –entwickler sowie Erschließungsträgerinnen und –träger zu einer steigenden Konkurrenzsituation und zu Engpässen auf den Bodenmärkten. Auch die Folgen der Finanzialisierung des Bodens in den vergangenen zehn bis 15 Jahren sowie die vielfach geringe Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer haben die Situation auf den Bodenmärkten verschärft (vgl. Heeg 2021). Das daraus resultierende Missverhältnis zwischen den von den Kommunen (ggf. residual) ermittelten Ankaufspreisen und den Preisvorstellungen der Alteigentümerinnen und -eigentümer für Entwicklungsflächen führt dazu, dass unter dem Einfluss knapper kommunaler Finanzmittel der Ankauf von Bauland zu wirtschaftlich tragfähigen Preisen zu einer großen Herausforderung geworden ist. Auch die Spielräume für die Überwälzung kostenwirksamer städtebaulicher Entwicklungsaufgaben oder wohnungspolitischer Zielsetzungen bei Weiterveräußerungen sind geringer geworden. So gerät der systematische Zwischenerwerb auch bei der Vergabe bzw. Weiterverkauf entwickelter Flächen an Vorhabenträgerinnen und -träger immer stärker unter Druck. Dabei leidet die wirtschaftliche Realisierbarkeit von Wohnungsbauprojekten unter steigenden Baukosten sowie stagnierenden Verkaufspreisen infolge des Zinsschocks, sodass potenzielle Immobilienentwicklerinnen und -entwickler die Preisvorstellungen sowie Auflagen der Kommunen zunehmend nicht mehr erfüllen können. Aber auch Einflüsse wie die Verlagerung des stadtentwicklungspolitischen Paradigmas von der Außen- zur Innenentwicklung, die steigenden Erschließungs- und Entwicklungskosten oder die schwindende Bereitschaft, wirtschaftliche Risiken über den kommunalen Haushalt abzufedern, erschweren die Steuerung städtebaulicher Entwicklung über den systematischen Zwischenerwerb (vgl. Faller & Steinbach 2024).

Zwischenerwerbsmodelle als zentrale Variante einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik geraten unter den aufgezeigten Vorzeichen zunehmend in Bedrängnis. Dabei zeigt sich eine steigende Diskrepanz zwischen der hohen Akzeptanz der stadtentwicklungspolitischen Strategie „Städtebauliche Steuerung über (kommunale) Liegenschaften“ und den vielfältigen und wachsenden Herausforderungen bei ihrer Anwendung in der kommunalen Praxis. Während in Städten und Gemeinden mit bestehenden Zwischenerwerbsstrategien zunehmend ein Nachjustierungsbedarf im Hinblick auf die sich verändernden Anforderungen und Bedürfnisse einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik deutlich wird, scheitern andere an deren Implementierung. Eine weitere Verbreitung des Zwischenerwerbs als Instrument einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik gerät damit entgegen ihres kommunalpolitischen Zuspruchs ins Stocken. Vor diesem Hintergrund stellt sich daher die Frage, welche Anpassungsbedarfe und Strategien bei der Verfolgung einer aktiven Liegenschaftspolitik – insbesondere mittels eines systematischen Zwischenerwerbs – angesichts der skizzierten Rahmenbedingungen erforderlich sind, um ihren weithin anerkannten Potenzialen in der Breite mehr Geltung zu verleihen. Darüber hinaus ist gleichzeitig zu hinterfragen, welche weiteren Optionen sich für eine aktive Liegenschaftspolitik jenseits des Zwischenerwerbs ergeben könnten, um kommunale stadtentwicklungspolitische Ziele unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen besser zu erreichen.

2 Aufgabendarstellung

2.1 Ziel des Forschungsprojektes und Forschungsleitfragen

Das explorativ angelegte Forschungsprojekt verknüpft aktuelle Fragen der Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnraums und einer nachhaltigen Stadtentwicklung mit den derzeitigen Herausforderungen einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik. Eine aktive Liegenschaftspolitik wird hierbei als eine Liegenschaftspolitik verstanden, die unmittelbar dazu beiträgt, die kommunalen stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen – hier insbesondere die städtebaulichen und wohnungspolitischen – zu erreichen. Systematische Zwischenerwerbsmodelle gelten dabei als zeitgemäße Hauptvariante einer aktiven Liegenschaftspolitik, da sie, so die Annahme in diesem Projekt, gegenwärtig den größten Beitrag zur Stärkung der kommunalen liegenschaftspolitischen Handlungs- und Steuerungsfähigkeit leisten können. Vor diesem Hintergrund stehen sie im Mittelpunkt dieses Forschungsvorhabens.

Ziel des Vorhabens ist eine analytisch-empirische Auseinandersetzung mit den derzeit auf kommunaler Ebene angewandten und diskutierten Zwischenerwerbsmodellen unter den sich gegenwärtig verändernden Rahmenbedingungen. Dabei sollen zunächst die Kontextbedingungen auf den Boden- und Wohnungsmärkten, die sich wandelnden ökonomischen, städtebaulichen und kommunalpolitischen Rahmenbedingungen sowie neue Anforderungen an die Stadtentwicklung näher untersucht und deren Einfluss auf die Anwendung von Zwischenerwerbsmodellen ermittelt werden. Aufbauend auf diesen Untersuchungen sollen darüber hinaus Nachsteuerungsbedarfe für bestehende Zwischenerwerbsmodelle abgeleitet und Strategien zur Überwindung von Hemmnissen bei deren Einführung entwickelt werden. Obgleich der Fokus dieses Vorhabens vor allem auf dem systematischen Zwischenerwerb liegt, sollen alternative Varianten einer aktiven Liegenschaftspolitik, sofern sie die stadtentwicklungspolitische Zielerreichung in ähnlicher Weise unterstützen (können) und im Projektverlauf identifiziert werden, ebenfalls in der Auswertung der Studienergebnisse Berücksichtigung finden.

Um einen systematischen Blick auf die kommunale Praxis zu erhalten, soll der Fokus der Untersuchung auf zwei Fallgruppen von Städten gerichtet werden, die sich in unterschiedlichen Stadien der Anwendung des Zwischenerwerbs befinden und exemplarisch für den Umgang mit diesem Instrument bzw. für dessen Einführung herangezogen werden können. Diese charakterisieren sich wie folgt:

Fallgruppe 1 „Anpassungsbedarfe“: Städte mit etablierten systematischen Zwischenerwerbsmodellen, die jedoch bei ihrer Anwendung aus unterschiedlichen Gründen an ihre Grenzen stoßen,

Fallgruppe 2 „Einführungshemmnisse“: Städte ohne Zwischenerwerbsmodelle, die jedoch dieses Instrument in ihr liegenschaftspolitisches Handeln aufnehmen wollen, wozu es aber aus unterschiedlichen Gründen (noch) nicht gekommen ist.

Im Hinblick auf die Ziele des Forschungsvorhabens sind die folgenden Forschungsleitfragen zu bearbeiten. Eine Weiterentwicklung und Differenzierung des Fragenkatalogs ist in gemeinsamer Abstimmung zwischen Auftragnehmenden und Auftraggeber möglich.

Einflussfaktoren

- Welche (neuen) Herausforderungen für eine aktive Liegenschaftspolitik, insbesondere für die Anwendung von Zwischenerwerbsmodellen, lassen sich auf theoretisch-konzeptioneller Basis identifizieren? Welchen Einfluss haben diese auf ihre praktische Anwendung?

Anpassungsbedarfe (Fallgruppe 1)

- Welche Modelle aktiver Liegenschaftspolitik – insbesondere des systematischen Zwischenerwerbs – kommen derzeit in der kommunalen Praxis zur Anwendung? Was sind ihre Funktionsweisen und welchen Beitrag können sie zum Erreichen stadtentwicklungspolitischer Ziele leisten? Wie werden diese Modelle kommunalpolitisch bewertet? Was sind die zentralen Herausforderungen bei ihrer Umsetzung? Welche Nachsteuerungs- bzw. Anpassungsbedarfe lassen sich vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen identifizieren (und analysieren)? Welche (kommunalen) Handlungsempfehlungen lassen sich hieraus ableiten?

Einführungshemmnisse (Fallgruppe 2)

- Wie gestaltet sich kommunale Baulandpolitik ohne Zwischenerwerbsmodelle in unterschiedlichen Städten bzw. Stadttypen? Welche Gründe werden diskutiert, um von dieser Praxis abzuweichen und ein Zwischenerwerbsmodell einzuführen?
- Welche Modelle aktiver Liegenschaftspolitik – insbesondere solche mit systematischem Zwischenerwerb als Hauptvariante – werden derzeit in der kommunalen Praxis diskutiert, befinden sich aber noch nicht in der Anwendung? Was sind ihre (wesentlichen) Unterscheidungsmerkmale? Welche Hemmnisse für ihre Einführung lassen sich (empirisch) identifizieren (und typologisieren)? Welche Strategien zur Überwindung der Hemmnisse lassen sich entwickeln?
- Welche Innovationen im Hinblick auf Nachsteuerungsbedarfe und Strategien zur Überwindung der Einführungshemmnisse auf kommunaler Ebene eignen sich besonders für eine breite Anwendung? Welche alternativen Varianten einer aktiven Liegenschaftspolitik lassen sich vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen jenseits des Zwischenerwerbs identifizieren?

Im Ergebnis dieses Forschungsvorhabens soll ermittelt werden, inwiefern der Zwischenerwerb als wichtiges und zeitgemäßes Instrument einer vielfach geforderten aktiven Liegenschaftspolitik den hohen Erwartungen hinsichtlich einer sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Wohnversorgung und Stadtentwicklung unter den gegebenen Rahmenbedingungen gerecht werden kann. Dazu sollen die derzeit in der kommunalen Praxis beobachtbaren Herausforderungen und Hemmnisse einer breiten Anwendung analysiert und Vorschläge zu deren Überwindung erarbeitet werden. Darüber hinaus ist in den Blick zu nehmen, welche Alternativen einer aktiven Liegenschaftspolitik sich vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen auch jenseits des systematischen Zwischenerwerbs ergeben (können).

2.2 Arbeitsschritte, methodisches Vorgehen

Zur Bearbeitung des Forschungsgegenstandes soll das Projekt aus vier Arbeitspaketen (AP) bestehen. Diese bauen im Wesentlichen aufeinander auf, sind kontinuierlich zu bearbeiten und fortlaufend mit dem Auftraggeber abzustimmen. Eine Ausnahme in der kontinuierlichen Bearbeitung des Forschungsvorhabens können das Arbeitspaket 2 „Anpassungsbedarfe“ und das Arbeitspaket 3 „Einführungshemmnisse“ darstellen, die die empirische Phase des Projektes abdecken. Da die inhaltliche Auseinandersetzung mit den beiden Arbeitspaketen ggf. keine feste Reihenfolge erfordert, können sie in Absprache mit dem Auftraggeber beispielsweise aus forschungspraktischen Gründen oder aufgrund inhaltlicher Synergien parallel bearbeitet werden.

Die im Folgenden dargestellten Arbeitsschritte skizzieren das im Projekt vorgeschlagene Untersuchungsdesign. Kreative, zielführende Vorschläge zur Weiterentwicklung oder Ergänzung des methodischen Vorgehens sind wünschenswert – sofern sie sich innerhalb des festgelegten Budgetrahmens bewegen und nachvollziehbar begründet werden.

(1) Einflussfaktoren (AP 1) (September 2025 bis Oktober 2025)

Bei der Kontextualisierung des Forschungsgegenstandes in Abschnitt 1 werden einige Einflussfaktoren auf die Anwendung sowie Hemmnisse für die Einführung von Modellen aktiver Liegenschaftspolitik – insbesondere des Zwischenerwerbs – in Kommunen cursorisch skizziert. Im ersten Arbeitspaket dieses Forschungsvorhabens soll zunächst eine tiefergehende Auseinandersetzung mit den aufgezeigten Einflussfaktoren erfolgen und deren Auswirkungen auf die Anwendung etablierter sowie Einführung neuer Modelle aktiver Liegenschaftspolitik aus einer theoretisch-konzeptionellen Perspektive nachgezeichnet und kritisch hinterfragt werden. Neben den bereits erwähnten Einflussfaktoren sollen darüber hinaus weitere Aspekte herausgearbeitet und diskutiert werden, die sich förderlich oder hinderlich auf die kommunalpraktische Anwendung aktiver Liegenschaftspolitik auswirken. Um ein möglichst differenziertes Bild der Herausforderungen zu erhalten, sind bei der systematischen analytischen Auseinandersetzung Einflussfaktoren auf der Makro-, Meso- und Mikroebene (z. B. von der Bundesgesetzgebung und makroökonomischen Entwicklungen bis hin zu lokalen marktlichen, räumlichen oder lokalpolitischen Rahmenbedingungen) in der Darstellung und Auswertung zu berücksichtigen. Da die lokalen Kontextbedingungen eine große Vielfalt aufweisen und daher erwartungsgemäß nicht in ihrer Gesamtheit betrachtet werden können, soll hier auf Typologisierungen zurückgegriffen werden.

Grundlage dieses Projektbausteins sind Desktoprecherchen, verbunden mit Literaturarbeit und Dokumentenanalysen. Zudem können Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus der kommunalen Familie oder mit Akteurinnen und Akteuren mit Expertise in den in diesem Forschungsprojekt aufgerufenen Fragestellungen das methodische Vorgehen sinnvoll ergänzen. Weitergehende innovative Vorschläge und Ideen für eine entsprechende Methodik zur Durchführung von Arbeitspaket 1 können im Angebot aufgezeigt werden. Grundsätzlich handlungsleitend für die Bearbeitung dieses Projektbausteins sind die Forschungsleitfragen „Einflussfaktoren“ aus dem Abschnitt 2.1. Ziel dabei ist

es, ein möglichst vollständiges theoretisch-konzeptionell basiertes Abbild der aktuellen Herausforderungen und Hemmnisse kommunaler Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zu erhalten, vor allem im Hinblick auf die Anwendung des systematischen Zwischenerwerbs als Hauptvariante einer aktiven Liegenschaftspolitik im Kontext des bezahlbaren Wohnens und der nachhaltigen Stadtentwicklung.

Darüber hinaus sollen die in diesem Arbeitspaket erarbeiteten Ergebnisse den inhaltlichen Ausgangspunkt für die empirischen Erhebungen der Kommunalperspektive auf den Forschungsgegenstand in den Arbeitspaketen 2 und 3 darstellen. Vor diesem Hintergrund soll das Arbeitspaket 1 auch dazu genutzt werden, um im Zuge der hier durchgeführten Recherchen geeignete Kommunen für die Fallgruppe 1 (Anpassungsbedarfe) und die Fallgruppe 2 (Einführungshemmnisse) zu identifizieren. Zur Vorbereitung des empirischen Vorgehens in den Arbeitspaketen 2 und 3 ist darüber hinaus eine geeignete Methodik auszuarbeiten. Mögliche methodische Ansätze können hierbei beispielsweise Expertinnen- und Expertengespräche, Workshops oder Fokusgruppen darstellen; weitere geeignete, innovative Ideen sind erwünscht (siehe hierzu auch die Ausführungen zu den Arbeitspaketen 2 und 3). Erste Vorschläge zur Operationalisierung der Arbeitspakete 1 bis 3 können bereits im Angebot skizziert werden.

Die Ergebnisse dieses Arbeitspakets sollen dem Auftraggeber in einem Abstimmungsgespräch vorgestellt und mit ihm diskutiert werden. Grundlage dieses Gesprächs ist ein von den Auftragnehmenden zu erarbeitendes Papier, in dem die Ergebnisse dieses Arbeitspaketes festgehalten werden. Das Gespräch dient der kritischen Reflexion und Vertiefung von Arbeitspaket 1 sowie der Vorbereitung der nachfolgenden Arbeitspakete (Identifikation von Fallstudienstädte für AP 2 und 3 sowie Entwicklung eines Konzepts zur methodischen Umsetzung bzw. Operationalisierung der AP 2 und 3). Die Vorbereitung (Konzept, Einladung), Durchführung (Moderation, Protokollierung) und Nachbereitung (Ergebnisprotokoll) des Abstimmungsgesprächs liegt in der Verantwortung der Auftragnehmenden.

Produkt: ca. fünf- bis zehseitiges Ergebnispapier „Einflussfaktoren“, das die zentralen Erkenntnisse zu den Einflussfaktoren auf eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik prägnant zusammenfassend darstellt und einen Vorschlag zum methodischen Vorgehen in den folgenden empirischen Projektbausteinen aufzeigt. Es dient als Diskussionsgrundlage für das Abstimmungsgespräch und für die inhaltliche Ausarbeitung des Endberichts.

(2) Empirie Teil 1 – Anpassungsbedarfe (AP 2) (November 2025 bis Februar 2026)

Nach einer theoretisch-konzeptionellen Aufarbeitung der Einflussfaktoren auf Modelle aktiver Liegenschaftspolitik in Arbeitspaket 1 sollen in den folgenden Arbeitspaketen 2 und 3 die Ergebnisse empirisch validiert, ergänzt und vertieft sowie entsprechende Nachjustierungserfordernisse und Umsetzungsstrategien für ihre Anwendungspraxis ausgearbeitet werden (Wie in Abschnitt 2.1 „Ziel des Forschungsprojektes und Forschungsleitfragen“ aufgezeigt und in Arbeitspaket 1 beschrieben, soll auch in den Arbeitspaketen 2 und 3 der Fokus auf jene Modelle aktiver Liegenschaftspolitik gerichtet werden, die vor allem mittels systematischen Zwischenerwerbs praktiziert bzw. diskutiert werden. Alternative Varianten sind jedoch ebenfalls zu berücksichtigen, sofern sie sich in der empirischen Auseinan-

dersetzung mit den involvierten Kommunen als relevant erweisen.). Hierzu soll in Arbeitspaket 2 zunächst die Perspektive derjenigen Kommunen fokussiert werden, die über etablierte Zwischenerwerbsmodelle verfügen, bei deren Umsetzung diese jedoch vor dem Hintergrund der in Arbeitspaket 1 herausgearbeiteten Einflussfaktoren und sich verändernden Kontextbedingungen zunehmend an ihre Grenzen stoßen (Fallgruppe 1). Dabei ist zunächst eine Übersicht über die derzeit angewandten systematischen Zwischenerwerbsmodelle zu erstellen, in der die Funktionsweisen und Leistungsfähigkeit der einzelnen Verfahren in ihren Grundzügen charakterisiert sowie wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede systematisch erfasst und dargestellt werden. Eine strukturierte Darstellung soll sich hierbei an den folgenden Prozessschritten orientieren: 1. Flächenerwerb/Ankaufsrichtlinien, 2. Wertschöpfung, 3. Verkauf/Grundstücksvergabe mit Bindung der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie 4. Finanzierung (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019: 11 ff.). Darüber hinaus ist aufzuzeigen, wie die etablierten Modelle auf kommunalpolitischer Ebene bewertet werden. Sollte eine (zu) große Anzahl von Zwischenerwerbsmodellen die Handhabbarkeit der Aufarbeitung erschweren, ist auch hier – wie in Arbeitspaket 1 – mit Typisierungen zu arbeiten. Darauf aufbauend und anknüpfend an die (Zwischen-)Ergebnisse zu den Einflussfaktoren aus Arbeitspaket 1 sollen schließlich die Herausforderungen bei der Umsetzung der Zwischenerwerbsmodelle im kommunalen liegenschaftspolitischen Handeln herausgearbeitet sowie (mögliche) Nachsteuerungsbedarfe identifiziert werden, mit denen die bestehenden Verfahren an die sich veränderten Kontextbedingungen angepasst werden können. Im Ergebnis sind in diesem Arbeitspaket kommunale Handlungsempfehlungen zu formulieren, in denen aufgezeigt wird, wie die identifizierten Nachsteuerungsbedarfe für Zwischenerwerbsstrategien als Hauptvariante einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik in kommunalpraktisches Handeln umgesetzt werden können.

Zentral für dieses Arbeitspaket ist die enge empirische Auseinandersetzung mit den in Arbeitspaket 1 recherchierten Fallstudienstädten bzw. der kommunalen Praxis. Entsprechend dieser Zielsetzung ist für dieses Arbeitspaket ein methodisches Vorgehen zu wählen, welches die Kooperation mit den Kommunen und deren Perspektive bei der Beantwortung der für dieses Arbeitspaket aufgeworfenen Fragestellungen (vgl. Forschungsleitfragen aus Abschnitt 2.1 „Anpassungsbedarfe“) in den Vordergrund stellt. Dabei erfolgt sowohl die Festlegung der Fallstudienstädte als auch des methodischen Vorgehens auf der Grundlage der Vorschläge aus Arbeitspaket 1 in Abstimmung mit dem Auftraggeber.

Wie bei Arbeitspaket 1 sollen auch für das Arbeitspaket 2 die Ergebnisse strukturiert und in einer übersichtlichen Form in einem Ergebnispapier aufgearbeitet und zusammengefasst werden. Diese sind schließlich in einem weiteren Abstimmungsgespräch von den Auftragnehmenden dem Auftraggeber vorzustellen und gemeinsam zu diskutieren. Darüber hinaus soll dieses zweite Abstimmungsgespräch ebenso dazu dienen, das dritte Arbeitspaket zu besprechen. Auch hier liegt die Vorbereitung (Konzept, Einladung), Durchführung (Moderation, Protokollierung) und Nachbereitung (Ergebnisprotokoll) des Abstimmungsgesprächs in der Verantwortung der Auftragnehmenden.

Produkt: ca. fünf- bis zehnteitiges Ergebnispapier „Anpassungsbedarfe“, das die zentralen Erkenntnisse des empirischen Bausteins prägnant zusammenführt und darstellt. Es dient als Diskussionsgrundlage für das Abstimmungsgespräch und für die inhaltliche Ausarbeitung des Endberichts.

(3) Empirie Teil 2 – Einführungshemmnisse (AP 3) (März 2026 bis August 2026)

Das dritte Arbeitspaket bildet den empirischen Kern dieses Forschungsvorhabens und ist mit besonderer Aufmerksamkeit zu bearbeiten. In diesem Abschnitt soll der Fokus auf jene Kommunen gerichtet werden, die ein (großes) Interesse an der Einführung des Instruments des systematischen Zwischenerwerbs zeigen, jedoch aus verschiedenen Gründen die bestehenden Hemmnisse bisher nicht überwinden konnten (Fallgruppe 2). Aufbauend auf den Forschungsleitfragen aus Abschnitt 2.1 „Einführungshemmnisse“ soll zunächst dargelegt werden, welche Instrumente im Zusammenhang mit einer Baulandpolitik in diesen Kommunen zur Anwendung kommen. Zudem ist zu erläutern, aus welchen Gründen von dieser Praxis abgewichen und sie durch den Zwischenerwerb ergänzt bzw. ersetzt werden soll. Anschließend ist aufzuzeigen, welche Formen des systematischen Zwischenerwerbs auf kommunaler Ebene diskutiert und als mögliche Ansätze zur Stärkung der liegenschaftspolitischen Handlungsfähigkeit ins Spiel gebracht werden. Dabei sind sowohl deren wesentliche Charakteristika als auch Unterscheidungsmerkmale darzustellen (je nach Anzahl der dieser Fallgruppe zuzuordnenden Städte und Gemeinden kann auch hier in Abstimmung mit dem Auftraggeber eine Typologisierung vorgenommen oder eine Auswahl getroffen werden). Es ist zu berücksichtigen und entsprechend zu verdeutlichen, dass die Konzeption einer aktiven Liegenschaftspolitik mit dem Zwischenerwerb als zentraler Bestandteil und deren Umsetzung auch in Abhängigkeit von den lokalen Ausgangsbedingungen und Erfordernissen entwickelt werden und dementsprechend zu bewerten sind. Darauf aufbauend und unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus Arbeitspaket 1 ist empirisch zu ermitteln, welche Hemmnisse der Einführung der zuvor aufgezeigten Formen des Zwischenerwerbs auf kommunaler Ebene entgegenstehen. Die zu identifizierenden Hemmnisse sollen dabei in einer strukturierten Form aufbereitet und analysiert werden. Als Orientierung können dabei die folgenden Kategorien dienen: Finanzausstattung der Kommune, Verwaltungskapazität, (lokal)politische Widerstände, rechtliche Rahmenbedingungen, stadtentwicklungspolitische Ausrichtung und Flächenentwicklungspotenziale. Schließlich sind Ansätze und Strategien zu entwickeln, mit denen die zuvor identifizierten Umsetzungshemmnisse überwunden werden können, nicht zuletzt mit dem Anliegen, eine breite Anwendung dieses Instruments auf lokaler Ebene zu befördern. Wie oben aufgezeigt, steht der Zwischenerwerb aus verschiedenen Richtungen unter Druck. Vor diesem Hintergrund sollen mögliche Entwicklungslinien einer aktiven Liegenschaftspolitik aufgezeigt werden, die alternativ oder ergänzend zum Zwischenerwerb zur Lösung der stadtentwicklungspolitischen Herausforderung beitragen.

Analog zu Arbeitspaket 2 soll auch in Arbeitspaket 3 die Bearbeitung der Forschungsfragen in enger Kooperation und Zusammenarbeit mit den betroffenen Kommunen erfolgen. Die Auswahl der Kommunen für die Fallgruppe 2 erfolgt ebenfalls auf Basis der Vorrecherchen aus Arbeitspaket 1 und in Abstimmung mit dem Auftraggeber. Auch hier ist eine entsprechende Operationalisierung dieses Arbeitspaketes so zu wählen, dass die kommunalen Perspektiven und Belange im methodischen Vorgehen widerspiegelt werden. Die Festlegung des methodischen Vorgehens knüpft dabei an den Vorschlägen aus Arbeitspaket 1 an und erfolgt in Abstimmung mit dem Auftraggeber.

Entsprechend der Arbeitspakete 1 und 2 sollen die Ergebnisse des Arbeitspakets 3 in einem Ergebnis-papier zusammengefasst und dem Auftraggeber in einem Arbeitstreffen vorgestellt und gemeinsam diskutiert werden. Der Austausch dient darüber hinaus der Vorbereitung und Abstimmung des von den

Auftragnehmenden zu erarbeitenden Projektendberichts und einer Abschlussveranstaltung. Die Vorbereitung (Konzept, Einladung, Programm), Durchführung (Moderation, Protokollierung) und Nachbereitung (Ergebnisprotokoll) des Arbeitstreffens liegt im Verantwortungsbereich der Auftragnehmenden.

Produkt: ca. fünf- bis zehnteitiges Ergebnispapier „Einführungshemmnisse“, das die zentralen Erkenntnisse des empirischen Bausteins prägnant zusammenführt und darstellt. Es dient als Diskussionsgrundlage für das Abstimmungsgespräch und für die inhaltliche Ausarbeitung des Endberichts.

(4) Berichtswesen, Publikationen, Wissenstransfer (AP 4) (September 2026 bis November 2026)

Zur Dokumentation der Forschungsarbeit und zur Zusammenführung der Zwischen- und Endergebnisse sind im Projektverlauf drei Ergebnispapiere zu dem theoretisch-konzeptionellen und den empirischen Projektbausteinen sowie ein Endbericht, einschließlich Entwurf, von den Auftragnehmenden vorzulegen. Die Gliederung und inhaltliche Ausrichtung des Endberichts erfolgen in Abstimmung mit dem Auftraggeber.

Besondere Sorgfalt ist auf die Erstellung des Endberichts zu verwenden, der im Interesse einer guten Lesbarkeit in einer verständlichen Ausdrucksweise verfasst und professionell lektoriert sein soll. Die Texterstellung richtet sich dabei nach dem vhw-Leitfaden für Manuskripte.

Der Endbericht soll ca. 65 Seiten (ohne Materialanhang) umfassen. Etwaige Abweichungen vom vorgegebenen Umfang des Endberichtes sind mit dem Auftraggeber abzustimmen. Dem Endbericht ist eine Kurzzusammenfassung voranzustellen, in der das Anliegen der Forschungsarbeit, die Untersuchungsmethoden sowie die Ergebnisse auf bis zu fünf Seiten dargestellt werden.

Alle Berichte sind dem Auftraggeber als Word- und PDF-Version zur Verfügung zu stellen. Sämtliche Projektdaten und -ergebnisse sowie Grafiken, Bilder, Zeichnungen, Pläne etc. sind frei von Rechten Dritter zu liefern.

Publikationen und Wissenstransfer

Der Endbericht stellt die Grundlage für eine mögliche spätere Veröffentlichung der Forschungsarbeit in der vhw-Schriftenreihe dar. Ob eine Veröffentlichung des Endberichts in der vhw-Schriftenreihe erfolgen soll, entscheidet der Auftraggeber nach der fachlichen Abnahme des Endberichts.

Für die weitere redaktionelle Bearbeitung des Endberichts im Hinblick auf eine (fach-)öffentlichkeitswirksame Publikation sind ausreichend Arbeitskapazitäten einzuplanen. Die Auftragnehmenden sind zudem verpflichtet, ein Lektorat durchzuführen. Arbeitsaufwände für die textliche Redaktion und das Lektorat sind innerhalb des Kostenrahmens zu kalkulieren. Layout, grafische Gestaltung und Druck der Publikation in der vhw-Schriftenreihe übernimmt der Auftraggeber.

Zum Ende des Projekts soll ein Artikel für die vhw-Zeitschrift „Forum Wohnen und Stadtentwicklung“ (FWS) in gemeinsamer Autorenschaft erstellt werden. Weitere Veröffentlichungen in gemeinsamer Autorenschaft sind erwünscht.

Der Wissenstransfer soll darüber hinaus eine Abschlussveranstaltung umfassen, die von den Auftragnehmenden in Abstimmung mit dem Auftraggeber zu organisieren und umzusetzen ist. Diese kann beispielsweise in Form eines Fachworkshops erfolgen, in dem die Ergebnisse des Projekts den beteiligten kommunalen Vertreterinnen und Vertretern präsentiert und gemeinsam diskutiert werden. Für die Vorbereitung (Konzept, Einladung, Programm) und Durchführung (Moderation) der Abschlussveranstaltung sind die Auftragnehmenden verantwortlich, ebenso wie für das Einladungs- und Anmelde-management. Die dabei anfallenden Kosten (z. B. Honorare, Reisekosten, Catering, Raummiete) sind von den Auftragnehmenden zu tragen und entsprechend im Angebot zu berücksichtigen. Sofern das Format es zulässt, kann die Veranstaltung in der Bundesgeschäftsstelle des Auftraggebers in Berlin stattfinden. In diesem Fall würden die Kosten für die Raummiete entfallen.

Vorschläge zu weiteren zusätzlichen Formaten des Wissenstransfers sind willkommen. Ihre Umsetzung ist jedoch nicht Bestandteil dieses Forschungsprojektes. Da der Auftraggeber auch als Fortbildungsträger tätig ist, können diese auch Fortbildungsformate umfassen. Erste Ideen für geeignete Methoden, um Wissen in die Praxis zu bringen, werden als Teil des Angebots begrüßt.

(5) Kooperation

Die Durchführung des Forschungsprojekts erfolgt in enger Abstimmung mit dem Auftraggeber. Dies beinhaltet die kontinuierliche Abstimmung aller relevanten Arbeitsschritte. Hierzu sind regelmäßige Abstimmungsgespräche mit dem Auftraggeber vorzusehen. Neben einem Auftaktgespräch nach Vertragsunterzeichnung und einer Abschlusspräsentation ist mindestens ein weiterer Vor-Ort-Termin in der vhw-Bundesgeschäftsstelle einzuplanen. Weitere Abstimmungsgespräche können optional online geführt werden. Die Termine sind von den Auftragnehmenden vor- und nachzubereiten (Terminfindung, Versand einer Tagesordnung, Erstellen eines kurzen Protokolls).

2.3 Produkte: Übersicht

Folgende Produkte sind – zusammenfassend dargestellt – zu erstellen:

1	ca. fünf- bis zehnteitiges Ergebnispapier zum Arbeitspaket 1 „Einflussfaktoren“
2	ca. fünf- bis zehnteitiges Ergebnispapier zum Arbeitspaket 2 „Anpassungsbedarfe“
3	ca. fünf- bis zehn seitiges Ergebnispapier zum Arbeitspaket 3 „Einführungshemmnisse“
4	Endbericht, einschließlich Entwurf (ca. 65 Seiten ohne Materialanhang)
5	Abschlussveranstaltung
6	Vorschläge und Ideen für (weitere) Formate des Wissenstransfers
7	Artikel in FWS in gemeinsamer Autorenschaft

Texte sind als Word- und PDF-Version vorzulegen. Ein Versand gedruckter oder gebundener Exemplare ist nicht erforderlich.

2.4 Zeitschiene: Projektverlauf, Meilensteine, Abstimmungstermine

Insgesamt ist eine Projektlaufzeit von ca. 15 Monaten vorgesehen. Der Projektbeginn ist zu September 2025 geplant, das Projektende im November 2026. Die Veröffentlichung der Forschungsarbeit in der vhw-Schriftenreihe sowie als Artikel in der vhw-Zeitschrift „Forum Wohnen und Stadtentwicklung“ soll dann im Januar/Februar 2027 erfolgen. Der Auftraggeber ist grundsätzlich an einer stringenten und zügigen Bearbeitung des Projektvorhabens interessiert. Maßnahmen, die zu einer Verkürzung der Projektlaufzeit führen, ohne die wissenschaftliche Qualität zu beeinträchtigen, sind zwar mit dem Auftraggeber anzustimmen, werden jedoch prinzipiell begrüßt.

Meilensteine:

Datum	Projektbausteine
Juni 2025 – Juli 2025	Ausschreibung
28. Juli 2025	Einreichungsfrist Angebote
August 2025	Auftragsvergabe
September 2025 – Oktober 2025	AP 1: Einflussfaktoren
Oktober 2025	Einreichung Ergebnispapier AP 1; 1. Abstimmungsgespräch: Vorstellung und Diskussion des Ergebnispapiers AP 1, Abstimmung AP 2 und AP 3
November 2025 – Februar 2026	AP 2: Anpassungsbedarfe
Februar 2026	Einreichung Ergebnispapier AP 2; 2. Abstimmungsgespräch: Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse von AP 2, Abstimmung und Vorbereitung von AP 3
März 2026 – August 2026	AP 3: Einführungshemmnisse
August 2026	Einreichung Ergebnispapier AP 3; 3. Abstimmungsgespräch: Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse von AP 3, Abstimmung und Vorbereitung von AP 4
September 2026 – November 2026	AP 4: Berichtswesen, Publikationen, Wissenstransfer (u. a. Erarbeitung Projektendbericht, Abschlussveranstaltung)
30. September 2026	Einreichung Entwurf Endbericht
Oktober 2026	Abschlussveranstaltung

November 2026	Einreichung des finalen Endberichts, ggf. Überarbeitungsschleife des Projektendberichts
November 2026	Erarbeitung Artikel für Verbandszeitschrift FWS
30. November 2026	Projektende
Januar/Februar 2027	Publikationen (vhw-Schriftenreihe, Kurzartikel in FWS) in gemeinsamer Autorenschaft

Die genannten Termine dienen der Orientierung und werden im Detail zwischen Auftraggeber und Auftragnehmenden im Laufe des Projekts abgestimmt. Im Angebot sind die einzelnen Arbeitsschritte in einem Ablauf- und Zeitplan zu konkretisieren.

3 Vergabekriterien, Budget

Der Auftrag wird nach fachlicher Eignung und Kompetenzen sowie nach der konzeptionellen Qualität des Angebots vergeben. Die Kostenkalkulation muss hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen angemessen und nachvollziehbar sein.

Die Eignung wird anhand nachstehender Kriterien beurteilt:

- Fachkenntnisse in themenrelevanten kommunalpraktischen und wissenschaftlichen Diskursen, insbesondere in den Bereichen Stadtentwicklung, Boden- und Liegenschaftspolitik sowie Wohnraumversorgung
- Fachkenntnisse im Bereich Boden- und Wohnungsmärkte, Baulandmanagement und -bereitstellung, Immobilienwirtschaft und Projektentwicklung
- Erfahrungen in der Konzeption, Durchführung und Auswertung qualitativer Expertinnen-/Experteninterviews, Fokusgruppen, Workshops im Bereich der Wohnforschung und/oder Stadtentwicklung
- Fachliche Qualifikation der Projektmitarbeitenden
- Netzwerkkompetenz: Zugang zu Akteuren aus der kommunalen Familie sowie Expertinnen und Experten mit kommunaler Expertise in den relevanten Handlungsfeldern Boden- und Liegenschaftspolitik, Stadtentwicklung und Wohnraumversorgung

Im Angebot ist die Eignung durch einschlägige Referenzen sowie durch Angaben zu den Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeitern nachzuweisen (z. B. Qualifikationen, bearbeitete Projekte zum Thema, Publikationen).

Die Bewertung der Angebote hinsichtlich der konzeptionellen Qualität erfolgt anhand folgender Kriterien:

- **Problem- und Aufgabenverständnis:**
 - Erläuterung und Weiterentwicklung des Problem- und Aufgabenverständnisses hinsichtlich der fachlichen Zielsetzungen und Zusammenhänge
- **Methodisches Vorgehen:**
 - Erläuterung und Konkretisierung, wie o. g. Arbeitsschritte methodisch konzipiert, ausgeführt und weiterentwickelt werden
- **Arbeitsplanung und Personaleinsatz:**
 - Darstellung der Arbeitsschritte in einem Zeitplan; Darstellung der Aufgabenverteilung im Team; Darstellung des Personaleinsatzes bezogen auf die einzelnen Arbeitsschritte (in Stunden je Projektleiterinnen und -leiter/wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter/sonstige Bearbeiterinnen und Bearbeiter)
- **Kosten:**
 - Darstellung der Kostenkalkulation entsprechend der Arbeitsplanung und des Personaleinsatzes bezogen auf die einzelnen Arbeitsschritte

Für das Projekt steht ein Gesamtbudget von 80.000 Euro brutto zur Verfügung.

Das Angebot ist als PDF-Datei digital mit dem Betreff „Zwischenerwerb als Variante kommunaler Liegenschaftspolitik“ bis zum 28. Juli 2025 einzureichen unter: FRohland@vhw.de.

Für Rückfragen steht Ihnen Herr Fabian Rohland unter 030/390473-225 oder FRohland@vhw.de gerne zur Verfügung.

4 Anhang: Verwendete und weiterführende Literatur

- Adrian, L., Bunzel, A., Michalski, D. & Pätzold, R. (2021):** Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Difu-Sonderveröffentlichung. Berlin.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2022):** Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau. BBSR-Online-Publikation 06/2022. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-06-2022-dl.pdf;jsessionid=49B1E64DB458AEE57784DFC391BADF37.live11294?__blob=publicationFile&v=2. Letzter Zugriff: 23. Juni 2025.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hrsg.) (2020):** Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Berlin.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2025):** Dialogprozess „Gemeinwohlorientierung in der Boden- und Baupolitik“. Ergebnisbericht. Berlin.
- DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2019):** Den Boden der europäischen Stadt. Debattepapier des Ausschusses Bodenpolitik der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.) (2022):** Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Difu-Sonderveröffentlichung. Berlin.
- Dransfeld, E. (2023):** Kommunales Landmanagement als Voraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Wohnungsbaupolitik, in: ZfV-Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Ausgabe 6/2023: 342-353.
- DST – Deutscher Städtetag (2024):** „Bau- und Wohnungskrise darf nicht Stadtentwicklungskrise werden“. Pressemitteilung vom 22. Januar 2024. Berlin.
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2024):** Wohnungsbaustärken: Neubau forcieren, Bestände besser nutzen. Positionspapier vom 20. Februar 2024. Berlin.
- Faller, B. & Steinbach, F. (2024):** Analyse wohnungspolitischer Instrumente in der Metropole Ruhr. Endbericht. Bonn.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2019):** Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe. Dortmund.
- Gerten, C., Münter, A., Siedentop, S. & Volgmann, K. (2021):** Nachhaltige kommunale Bodenpolitik. Aktuelle Entwicklungen der Bodenrichtwerte in NRW-Regionen. ILS-Impulse 2/21. Dortmund.
- Heeg, S. (2021):** Ökonomie des Wohnens. In: Eckhardt, F. & Meier, S. (Hrsg.): Handbuch Wohnsoziologie. Wiesbaden: 97-116.
- Kühl, C., Löhr, D., & Martin, C. (2024):** Mehr Land in kommunale Hand! FES impuls. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Löhr, D. (2021):** Soziale Wohnungspolitik. Zeitgemäße Konzepte und Instrumente. Study 466. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Pätzold, R., Frölich von Bodelschwing, F. & Bunzel, A. (2023):** Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik. Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021). Difu Impulse 3/2023. Berlin.
- Thomas, M. (2024):** Bodenpolitik im Gemeinwohlinteresse: Das Hamburger Baulandmodell. Städtetag aktuell 5/2024. Berlin.