

12. März 2025

Ergebnisbericht

Dialogprozess „Gemeinwohlorientierung in der Boden- und Baulandpolitik“

Inhalt

| | |
|--|----|
| Hintergrund | 1 |
| Überblick – zentrale Ergebnisse | 2 |
| Ergebnisbericht entlang von Themenblöcken | 4 |
| Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohlkriterien | 4 |
| Bodenpolitisches Instrumentarium | 6 |
| Wirtschaftliche Tragfähigkeit | 11 |
| Zugang/Vergabe verschiedener Akteurs- und Investorengruppen | 14 |

Hintergrund

Das Bündnis bezahlbarer Wohnraum hat sich vorgenommen, eine Debatte darüber zu führen, was das gemeinsame Grundverständnis von Gemeinwohlorientierung, z. B. im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichem Grund und Boden sowie bei kooperativen Baulandmodellen durch städtebauliche Verträge umfassen kann, und wie in diesem Zusammenhang zusätzliche Investitionen in den bezahlbaren Wohnraum sowie dessen langfristige Sicherung erreicht werden können. Das Maßnahmenpaket des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum adressiert in Themenfeld 3 „Nachhaltige Bodenpolitik und Baulandmobilisierung“ zudem das Liegenschaftsmanagement der öffentlichen Hand. Neben Maßnahmen zum Thema gemeinwohlorientierte Vergabe adressiert insbesondere Maßnahme 3.11 „Diskussion der Vorschläge und Kriterien für eine stärkere Gemeinwohlorientierung in der Bodenpolitik“ dieses Handlungsfeld.¹

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (DV) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) insgesamt drei Fachworkshops durchgeführt, in denen eine umfassende Debatte über ein gemeinsames Grundverständnis von Gemeinwohlorientierung in der Bodenpolitik (Verständnis über

¹ Vgl. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2022): Bündnis bezahlbarer Wohnraum. Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive, S. 7 bzw. 32.

Instrumentenkasten und mögliche Definitionen) mit besonderem Fokus auf die gemeinwohlorientierte Vergabe von öffentlichem Grund und Boden geführt wurde.

Darüber hinaus wurde mithilfe von Fachbeiträgen aus der kommunalen Praxis erörtert, wie die bodenpolitischen Instrumente konkret im aktuellen Marktumfeld angewandt werden und welche Herausforderungen sich durch die veränderten Marktbedingungen, insbesondere das Zinsumfeld und die Baukostensteigerungen, ergeben. Neben Vertretern des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum waren auch externe Fachexperten aus Wissenschaft sowie kommunaler und wohnungswirtschaftlicher Praxis in den Dialog eingebunden.

Der erste Workshop (am 05.11.2024) diente zunächst der Vorstellung und Diskussion vom Gemeinwohlverständnis mit Blick auf die Boden- und Baulandpolitik. Mögliche Kriterien, Akteure und Instrumente wurden abgesteckt und den Teilnehmenden die Möglichkeit gegeben, eigene Interessen und aktuelle Herausforderungen darzulegen sowie etwaige Lösungsansätze einzubringen.

Im Rahmen des zweiten Workshops (am 18.12.2024) wurde auf den abgesteckten Rahmen aus dem ersten Workshop Bezug genommen und auf ganz konkrete, aktuelle Strategien der Kommunen sowie Handlungsspielräume von verschiedenen Arten von Akteuren, die Wohnraum schaffen (Projektentwickler/Bauträger, kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Stiftungen) eingegangen.

Am 29.01.2025 wurden in einem dritten und abschließenden Workshop die Ergebnisse der beiden ersten Fachworkshops anhand einer Ergebnisdokumentation reflektiert, zentrale Erkenntnisse und Ableitungen vertieft diskutiert sowie Ansatzpunkte für eine weitere bundespolitische Befassung behandelt.

Die Ergebnisse und Beiträge des Dialogprozesses werden nach einem kurzen Überblick entlang von vier im Rahmen der Fachworkshops abgeleiteten Themenblöcken zusammengefasst.

Überblick – zentrale Ergebnisse

Vielfältige Anforderungen und Zielkonflikte: Gemeinwohlkriterien berühren zahlreiche Aspekte, darunter die Bezahlbarkeit des Wohnens, soziale Vielfalt und Akteursvielfalt in den Quartieren, Energieeffizienz und Klimawandelanpassung sowie Partizipation und Baukultur. Es liegt in der Hand der Kommunen im Rahmen von Boden- und Baulandpolitik bzw. einer aktiven Liegenschaftspolitik, soziale Nachhaltigkeit und Gemeinwohlorientierung im Wohnungsbau zu gestalten und mögliche Zielkonflikte aufzulösen.

Dynamik und Aushandlung des Gemeinwohlbegriffs: Der optimale Gemeinwohlbeitrag variiert je nach lokalem Kontext und Akteuren. Dadurch bleibt der Gemeinwohlbeitrag verhandelbar und muss immer wieder im Kontext der lokalen Gegebenheiten neu bewertet werden. Diese Unschärfe ermöglicht es jedoch, den Dialog aufrechtzuerhalten und flexibel auf gesellschaftliche und ökonomische sowie ortsspezifische Veränderungen zu reagieren.

Vielfältige Instrumente und Strategien in der Boden- und Baulandpolitik: Es gibt eine breite Palette an bodenpolitischen Instrumenten zur Schaffung von Bauland und Vergabe kommunaler Grundstücke, wie etwa eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik, Konzept- und Direktvergaben, städtebauliche Verträge und Erbbaurechtsverträge. Die Erfahrung bei der Anwendung von bodenpolitischen Instrumenten mit Gemeinwohlanforderungen wächst, auch bei kleineren Kommunen.

Herausforderungen durch finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen: Die Umsetzung gemeinwohlorientierter Bodenpolitik durch eine eigene, aktive Liegenschaftspolitik der Kommune wird durch abnehmende finanzielle Spielräume der Kommunen bzw. zu restriktive haushalts- und kommunalrechtliche Vorgaben erschwert. Gleichzeitig gibt es Forderungen der kommunalen Seite nach einer Stärkung hoheitlicher Handlungsoptionen (z. B. preislimitiertes Vorkaufsrecht, Innenentwicklungsmaßnahme), um eine strategische Bodenbevorratung und die Umsetzung langfristiger Gemeinwohlziele – insbesondere im Innenbereich – zu ermöglichen.

Dynamik und Flexibilität in der Umsetzung: Anforderungen an eine gemeinwohlorientierte Boden- und Baulandpolitik variieren je nach regionalen Marktbedingungen und lokalen Zielen. Konzeptvergaben und städtebauliche Verträge bieten flexible Gestaltungsmöglichkeiten, um Akteursvielfalt, soziale Infrastruktur und eine gemischte Bewohnerschaft zu gewährleisten. Gleichzeitig zeigen Erfahrungen, dass die finanzielle Gesamtrentabilität von Projekten sensibel auf Kostensteigerungen sowie Finanzierungs- und Förderbedingungen (verändertes Marktumfeld) reagiert. Anliegen, bodenpolitische Instrumente flexibel und veränderbar zu gestalten, stehen dem Anspruch der Bodenpolitik auf Kontinuität und Langfristigkeit gegenüber.

Einheimischenmodelle als Steuerungsinstrument: Einheimischenmodelle bieten Kommunen die Möglichkeit, den Zugang zu bezahlbarem Bauland und angemessenem Wohnraum gezielt für ortsansässige Bürger zu erleichtern. Ursprünglich wurden solche Modelle vor allem für die Schaffung von Bauland für Einfamilienhäuser genutzt. Mittlerweile gehen Einheimischenmodelle aber über das klassische Einfamilienhaus hinaus und umfassen – je nach lokalen Bedarfslagen – auch Reihenhäuser, Eigentumswohnungen oder auch Mietoptionen im Geschosswohnungsbau. Einheimischenmodelle kommen insbesondere in Städten und Gemeinden mit hohem Siedlungs- und Zuzugsdruck zum Einsatz. Sie sind rechtssicher, wenn die Leitlinien beachtet werden, die die Europäische Kommission, die Bundesregierung und die Bayerischen Staatsregierung 2017 vereinbart haben. Viele Kommunen verfahren nach entsprechenden Modellen, ohne sie ausdrücklich als „Einheimischenmodelle“ zu bezeichnen.

Verzicht auf Renditemaximierung und Wertschöpfungsbeitrag: Gemeinwohlorientierung bedeutet zumindest kurzfristig Mehraufwand und damit je nach Geschäftsmodell für manche Marktakteure verringerte Renditen. Allerdings sollte auch bei den Produzenten von Wohnraum auf lange Sicht ein Interesse an funktionierenden, durchmischten, sozial stabilen und resilienten Quartieren bestehen, da viele der Mehraufwände mittel- und langfristig (Lebenszyklusbetrachtung) Wertschöpfungs-

beiträge für beteiligte Unternehmen, die Bewohnerschaft und die Kommune erzielen. Eine wichtige Rolle spielen der Zeithorizont des Geschäftsmodells und der Verzicht auf eine Renditemaximierung.

Vielfalt der Akteure: Während einige Teilnehmende betonen, dass langfristige Gemeinwohlorientierung nur durch strukturell dem Gemeinwohl verpflichtete Akteure erreicht werden kann, wird auch die Bedeutung einer Vielfalt an Akteuren hervorgehoben. Diese Vielfalt kann durch kooperative Quartiersansätze und bodenpolitische Steuerung gefördert werden, um unterschiedliche Gemeinwohlbeiträge und eine ausgewogene Mischung in den Quartieren zu gewährleisten. Ein gutes Beispiel hierfür ist der soziale Wohnungsbau.

Ergebnisbericht entlang von Themenblöcken

Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohlkriterien

- Gemeinwohlorientierung in der Wohnungspolitik ist ein schwer bestimmbarer Begriff und inhaltlich weit umfassender als etwa die vergleichsweise eindeutig bestimmte „Gemeinnützigkeit“. Ein Kernpunkt der Debatte ist die Frage, inwieweit die Erfüllung staatlich auferlegter Pflichtaufgaben bereits dem Gemeinwohl zuzuordnen ist und zur Gemeinwohlproduktion beiträgt, oder ob die Anerkennung von Gemeinwohlorientierung ausschließlich auf über den rechtlichen Rahmen hinausgehendes Handeln beschränkt sein sollte.
- Es wird u.a. folgende Systematisierung entlang von drei Wirkungsebenen als These diskutiert:
 - Implizite Gemeinwohlwirkung marktwirtschaftlichen Handelns als betriebswirtschaftliches Eigeninteresse eines Akteurs, welches als „Nebeneffekt“ auch dem Gemeinwohl dient (z. B. Schaffung und Angebot von Wohnungen durch Wohnungsunternehmen).
 - Gemeinwohlwirkung durch staatlich auferlegte Pflichten und gewährte Anreize, mit denen die öffentliche Hand bei privaten Akteuren gemeinwohlorientiertes Handeln generiert.
 - Explizite Gemeinwohlorientierung durch intrinsische Motivation (Handeln mit Mehrwert für die Gesellschaft, welches über ein rein betriebswirtschaftliches Optimum hinausgeht).
- In der Praxis ist eine klare Abgrenzung zwischen den genannten Ebenen nicht immer möglich und in der Regel existieren Übergangsbereiche. In den Fachworkshops bestand auch die Position, dass lediglich die dritte aufgeführte Dimension explizit dem Gemeinwohl zugeschrieben werden könne und z. B. der Bau von Wohnungen allein nicht dem Gemeinwohl diene.
- Zudem wird entgegnet, dass Gemeinwohl von der Betriebswirtschaft entkoppelt zu betrachten ist und auf Artikel 14 des Grundgesetzes verwiesen. Für das Ausgleichen von nicht betriebswirtschaftlichem Handeln sind Förderungen gedacht.

- Gemeinwohlorientierung in der Wohnungspolitik besitzt zahlreiche Bezüge zum boden- und baupolitischen Instrumentarium.
- Bezahlbarkeit des Wohnens bildet in der Praxis das wichtigste, zugleich aber auch ein vielseitiges und teils diffuses Gemeinwohlkriterium, z. B. im Hinblick auf eine fehlende klare Definition von Bezahlbarkeit sowie regionaler und zielgruppenspezifischer Differenzierungen. Zudem ist entscheidend, dass bedarfsgerechter Wohnraum geschaffen wird, was regional und lokal unterschiedlich ausgeprägt sein kann. So sind neben mietpreisgebundenen Sozialwohnungen für einkommensschwache Haushalte gerade in angespannten Wachstumsräumen auch die steigenden Herausforderungen der gesellschaftlichen Mitte, bezahlbaren Wohnraum zu finden, einzubeziehen.
- Ein umfassendes Gemeinwohlverständnis beinhaltet auch wohnbegleitende Angebote, verschiedene Arten von Infrastrukturen, energetische und Ressourceneffizienz, Aspekte der Kreislaufwirtschaft sowie Baukultur.
- Aber auch die Anpassung an den Klimawandel, Wohnflächensuffizienz angesichts von hohem Wohnflächenverbrauch sowie der sparsame Umgang mit Boden in Zusammenhang mit der Baulandentwicklung im Außenbereich werden als gemeinwohlrelevant erachtet. Darüber hinaus werden Partizipation und Nachbarschaftsbeteiligung an der Planung als ein Kriterium angesehen.

➤ **Praxisbeispiel Stadt Marburg:** Bereits Mitte der 2000er-Jahre begann die Stadt Marburg, eine aktive Liegenschafts- und Bodenpolitik zu entwickeln, die auf strategischer Bauleitplanung und einem vielseitigen Instrumentenmix basiert. Dieser reicht von klassischen Bebauungsplänen, städtebaulichen Verträgen, Städtebaulichen Entwicklungskonzepten bis zu einer kürzlich deutlich verstärkten aktiven Liegenschaftspolitik mit Konzeptverfahren. Durch eine zunehmende Bedeutung von Innenentwicklung und ökologischer Ziele der Stadtgesellschaft sowie veränderte Mehrheitsverhältnisse haben *Klimaschutz und Klimawandelanpassung* eine wachsende Rolle in Marburgs Boden- und Liegenschaftspolitik eingenommen. Seit der Verabschiedung des jüngsten strategischen Baulandbeschlusses 2023 wird eine sozialgerechte und klimaneutrale Boden- und Liegenschaftspolitik verfolgt (begleitet durch weitere strategische Beschlüsse der Stadt). Operationalisiert wird dies u. a. durch Leitlinien zum klimaneutralen und sozialverträglichen Bauen sowie eine klimaneutrale und klimawandelangepasste Flächennutzung, was wiederum durch Festsetzungen in Bebauungsplänen, die Integration in städtebaulichen Verträgen oder Kriterien bei Grundstücksvergaben umgesetzt wird. Darüber hinaus befindet sich eine Freiflächengestaltungssatzung in Arbeit, mit der künftig Vorgaben zur klimaneutralen und klimawandelangepassten Flächennutzung auf Grundstücken in alten Bebauungsplänen und „§ 34er-Gebieten“ ermöglicht werden sollen. Neben den Klimaschutzvorgaben verfolgt Marburg auch soziale Ziele. Seit 2023 werden durch sektorale B-Pläne in „§ 34er-Gebieten“ Sozialquoten von 30 % für Bauvorhaben ab zehn Wohneinheiten festgelegt.

- Kritische Stimmen aus der Immobilienwirtschaft warnen vor einer zunehmenden Überfrachtung und Zielkonflikten und nicht intendierten Nebenwirkungen von zu weit und anspruchsvoll gefassten Gemeinwohlanforderungen, z. B. von Klimaschutz und Klimawandelanpassung oder dem Erreichen enger, auf soziale Aspekte und Bezahlbarkeit ausgerichteter Gemeinwohlkriterien. Sie plädieren dafür, dass die kommunale Praxis eine Addition von immer mehr maximalen Anforderungen aus allen Sektoren vermeiden sollte und Zielkonflikte durch Abwägung und Priorisierung managen.
- Viele der identifizierten Kriterien zielen auf lebenswerte, funktionierende, durchmischte und resiliente Quartiere, wofür eine verträgliche Nutzungsmischung, Vielfalt an Wohnformen, Bewohnenden und Bauherrenschaft (einschließlich für die Gemeinschaft agierenden Privaten) wichtig ist.
- Grundsätzlich ist das Gemeinwohl ein schwer zu greifender Begriff und der Gemeinwohlbeitrag nicht immer einfach zu bewerten („Gemeinwohlszuschreibung“). Dadurch ist die Gemeinwohlproduktion immer neu zu hinterfragen und auszuhandeln. In der Unschärfe liegt aber auch die Chance, miteinander im Gespräch zu bleiben.

Bodenpolitisches Instrumentarium

- Die Erfahrung bei der Anwendung von bodenpolitischen Instrumenten wächst, auch bei kleineren Kommunen. Eine bundesweite Umfrage aus dem Jahr 2020² zeigt, dass in Baulandbeschlüssen bodenpolitische Instrumente mit Gemeinwohlanforderungen – wie Quoten für bezahlbaren Wohnraum, sozialer Infrastruktur, städtebaulichen und anderen Vorgaben – bereits fest etabliert sind.
- Vor dem Hintergrund schrumpfender Haushaltsspielräume bei den Kommunen wird die Umsetzung von Gemeinwohlanforderungen im Rahmen der Boden- und Baulandpolitik und insbesondere im Rahmen einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik und der Vergabe kommunaler Grundstücke aktuell jedoch auch wieder verstärkt in Frage gestellt. Ganz generell engen sich die finanziellen Spielräume der Kommunen für eine eigene Liegenschaftspolitik und strategische Flächenentwicklung deutlich ein. Durch eine restriktive haushalts- und kommunalrechtliche Aufsicht, die selbst wirtschaftliche Grundstücksentwicklungen durch finanzschwache Kommunen stark einschränkt, wird eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik teilweise beschränkt oder gänzlich verhindert.
- An Instrumenten zur Schaffung von Bauland besteht eine große Bandbreite – vom freihändigen Ankauf und kommunaler Bodenvorratspolitik, über den strategischen Zwischenerwerb bis hin zur liegenschaftlichen Partizipation bzw. kooperativen Baulandentwicklung, bei der neues Baurecht nur geschaffen wird, wenn die Kommune Mindestanteile der Flächen zum entwicklungsunbeeinflussten Wert ankaufen und dann selbst entwickeln und vermarkten kann.

² [Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung. Ergebnisse einer Kommunalumfrage \(2020\) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten \(2021\). Deutsches Institut für Urbanistik \(Difu\).](#)

- Auf Distributionsseite³ sind Konzept- oder Direktvergaben mit Auflagen für die Vergabe kommunaler Grundstücke sowie städtebauliche Verträge bei der Schaffung von Baurecht auf privaten Grundstücken mit Vorgaben (Quoten von Sozialwohnungen, bauliche Qualitäten) und Übernahme des Aufwands für soziale Infrastrukturen etabliert und weit verbreitet, wobei eine weitere Fortentwicklung, Flexibilisierung und Vereinfachung städtebaulicher Verträge und Vergabeverfahren von Seiten der Immobilienwirtschaft angeregt wird.
- Bei der Grundstücksvergabe nach Konzept (und nicht allein nach Preis) bestehen Kombinationen wohnungspolitischer und planerischer Kriterien, die je nach Verfahren, Zielsetzungen und Freiheitsgraden individuell ausgestaltet werden: Festpreis, Bestpreisgebot oder Erbbaurecht, unterschiedliche Vorgaben und Anforderungen, die dem diskutierten Spektrum an Gemeinwohlkriterien entsprechen. Das eine Konzeptverfahren gibt es nicht. Je nach Kommune ist die Rolle der Konzeptvergaben und auch der adressierten Akteure individuell ausgestaltet und bewegt sich zwischen struktureller Offenheit für alle Investorengruppen versus Vorrang für bestimmte Akteure (z. B. Baugemeinschaften oder Genossenschaften). Konzeptverfahren ermöglichen damit einen hohen Grad an kommunaler Steuerung, etwa im Hinblick auf die Akteursvielfalt in einem Quartier, die Zusammensetzung der Bewohnerschaft, die Bauweise und -qualität, die Quantität an günstigen Wohnungen, die Diversifizierung von Wohnformen oder die Schaffung von sozialen und kulturellen Gemeinschaftsorten mit Ausstrahlung für die Nachbarschaft.
- Für städtebauliche Verträge erfolgen rechtlich vorgeschriebene Angemessenheitsprüfungen auf Basis von Annahmen zu Mieten, Baukosten, Wohnungsgrößen, Finanzierungskosten, Belegungsbindungen, öffentlicher Förderung, Grundstückskosten und Infrastruktur (z. B. Kitas). Jedoch sind die Berechnungstools in der Praxis nicht immer ausreichend und manche Anforderungen werden zu hoch gesetzt.
- Zudem werden die konkreten Anforderungen in umfangreichen vertraglichen Vereinbarungen verhandelt und verankert. Für Projektentwicklungen ist die Gesamtrentabilität als Mischung zwischen einzelnen Segmenten (Wohneigentum, geförderte bzw. freifinanzierte Mietwohnungen) entscheidend. Die Modelle reagieren jedoch „empfindlich“ auf Kostensteigerungen und sich ändernde Förderbedingungen.
- Einige Städte wenden sich wieder verstärkt der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) für großflächige Baulandentwicklungen zu, die großen Steuerungs- und Durchsetzungsspielraum gibt, aber mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Nicht selten werden die SEM im kooperativen Verfahren mit aktiver Mitwirkung der Eigentümer bei der Planung und Bebauung umgesetzt. Der Deutsche Städtetag (DST) würde eine vereinfachte Anwendung des Instruments auch für kleinere Flächen in der Innenentwicklung begrüßen.

³ „Distribution“ wird hier als Oberbegriff für die Vergabe von Bauland sowie den Verkauf und die Schaffung von Baurechten auf privaten Flächen verstanden.

- Insgesamt besteht eine komplexe Mischung aus städtebaulichen und planerischen Anforderungen, die teils über die B-Planung, teils über das bodenpolitische Instrumentarium und Verträge (Kauf-, Erbbaurechts- oder städtebauliche Verträge) verankert werden.
- Erbbaurechtsverträge können, bei entsprechender Vertragsgestaltung, insbesondere für eigenkapital- und finanzierungsschwächere gemeinwohlorientierte Akteure wie Stiftungen oder gemeinnützige Organisationen eine Alternative zum Grundstücksverkauf bieten. Sie ermöglichen Eigentümern, Grundstücke für soziokulturelle, gemeinnützige sowie weitere Zwecke bereitzustellen, ohne die Verfügungsgewalt endgültig abzugeben. Durch spezielle Vereinbarungen, wie die Reduzierung des Erbbauzinses bei explizit gemeinwohlorientierter Nutzung, können die Vertragsbedingungen an die jeweiligen Projekte angepasst werden. Das Erbbaurecht erweitert Steuermöglichkeiten, erlaubt Erbbaurechtsnehmern finanzielle Mittel in Aus-, Um- oder Neubauten sowie in Gemeinnutzungen statt in den Grundstückserwerb zu investieren, und eröffnet finanzschwachen Akteuren erst den Zugang zu Grundstücken.⁴

➤ **Praxisbeispiel Freie und Hansestadt Hamburg:** *Erbbaurechtsverträge* erleben u.a. in Hamburg eine Renaissance. Nach Verhandlungen zwischen der Stadt und gesellschaftlichen Initiativen im Jahr 2021 wurde beschlossen, dass Grundstücke künftig nicht mehr verkauft, sondern ausschließlich im Rahmen des Erbbaurechts mit hundertjähriger Mietpreisbindung vergeben werden sollen. Der Erbbauzins liegt bei 1,3 % und damit im Mittel unter der Inflationsrate. Es sind Laufzeiten von bis zu 100 Jahren vorgesehen. Verbunden ist dies mit einer verbesserten Sozialen Wohnraumförderung von 30 Jahren Laufzeit bzw. 40 Jahren für soziale Projekte. Diese Konditionen gelten sowohl für neue als auch für verlängerte Verträge. Nach Auslaufen der Bindungen der Sozialen Wohnraumförderung können diese verlängert werden. Ein Mustererbbaurechtsvertrag wurde in Hamburg in Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft entwickelt.

- Instrumente einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik sind nicht nur für Wachstumsräume, sondern auch für schrumpfende Städte mit Umstrukturierungsbedarfen bedeutsam. Generell ist im Hinblick auf die Entwicklung der Boden- und Wohnungsmärkte eine zunehmende Differenzierung der Preisentwicklung zu beobachten, wodurch wiederum die Rentabilität von Entwicklungen verstärkt vom jeweiligen Standort abhängt.
- Zum Teil wird von kommunaler Seite sowie von einigen planungsrechtlichen Experten das Anliegen erhoben, hoheitliche Handlungsoptionen mit Zugriffs- und Steuerungsrechten z. B. durch eine Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) oder ein preislimitiertes Vorkaufsrecht zu stärken und weiterzuentwickeln. Auch eine bevorratende kommunale Bodenpolitik, welche die Schlüsselfunktion öffentlicher Liegenschaften erkennt und für die nicht nur kurzfristige fiskalische Ziele im Vordergrund stehen, sollte erleichtert werden. Die Bedeutung der aktiven kommunalen

⁴ Das BMWWSB entwickelt im Auftrag des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum bis Mitte 2025 einen Mustererbbaurechtsvertrag für bezahlbares Wohnen.

Liegenschaftspolitik ist aus Sicht des DST in den Kommunen angekommen und werde weiter vorangetrieben. Noch sei zwar in der Regel die Liegenschaftsverwaltung bei der Finanzverwaltung angesiedelt, aber es finde diesbezüglich ein Umdenken statt. Erschwert werde dies nach wie vor durch die hohen Verkehrswerte und bestehende Regelungen der Landeshaushalts- und Gemeindeordnungen, die eine Vergabe öffentlicher Liegenschaften nur zum Verkehrswert oder mit klar definierten und politisch beschlossenen Abschlägen von diesem Verkehrswert ermöglichen (unter Beachtung etwaiger EU-beihilferechtlicher Vorgaben).

- Einige Fachleute betonen die mittlerweile hohe quantitative Bedeutung der Bebauung von „§ 34er-Flächen“ für die Wohnungsbautätigkeit und kritisieren die rechtlich unzureichenden kommunalen Einflussmöglichkeiten auf diesen Flächen. Im Hinblick auf die Potenziale dieser Grundstücke, relativ rasch und einfach neuen Wohnraum zu schaffen, müsse dies jedoch aus Sicht anderer Teilnehmender sehr sorgfältig und mit Bedacht geprüft werden, damit nicht insgesamt weniger oder langsamer neuer Wohnraum entsteht.

➤ **Praxisbeispiele aktive Liegenschaftspolitik:**

- **Freie und Hansestadt Hamburg:** Die Stadt ist ein erfahrener Akteur in der aktiven Liegenschaftspolitik. Ihr gehören rund 42 % der Wohnungsbaupotenzialflächen (auf denen insgesamt noch 800.000 Wohneinheiten entstehen könnten). Der landeseigene Betrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) setzt im strategischen Flächenmanagement auf den Ankauf von Grundstücken, der zuletzt die Verkäufe überstieg. Dies erfolgt im Zusammenwirken mit der Städtischen Projektentwicklungsgesellschaft Hafen-City. Angesichts der Einbringung weiterer privater Flächen in Genehmigungsverfahren und der kooperativen Wohnungsbaupolitik mit der Wohnungswirtschaft verfügt Hamburg über ein erhebliches Flächenpotenzial. Städtische Grundstücke werden vielfältig vergeben, etwa im Konzeptverfahren, durch Direktvergabe für sozialen Wohnungsbau oder im Erbbaurecht. Darüber hinaus setzt Hamburg u. a. mit dem ressourcenintensiven Magistralen-Masterplan auf Nach- und Innenverdichtung.
- **Universitätsstadt Marburg:** Der neue Grundsatzbeschluss Boden- und Liegenschaftspolitik von 2023 sieht vor, dass neue Bauleitplanungen grundsätzlich nur dort erfolgen sollen, wo die Flächen im Besitz der kommunalen Entwicklungsgesellschaft oder der Stadt selbst sind. Im Innenbereich wird i. d. R. ein Eigentumsanteil von 50 %, im Außenbereich von 100 % vorausgesetzt. Der Eigenbetrieb baut dazu einen revolvingierenden Liegenschaftsfonds auf und erweitert dazu die personellen und finanziellen Kapazitäten. In begründeten Einzelfällen können weiter vorhabenbezogene B-Pläne mit Städtebaulichem Vertrag, Konzeptausschreibung oder andere Verfahren des BauGB angewandt werden. Die Grundstücksvergabe erfolgt für gemeinschaftliche Wohnprojekte über Konzeptvergaben als Pilotprojekt bzw. zu Festpreisen mit einer Wahloption zwischen Kauf und Erbbaurecht.

- **Stadt Jena:** Jena verfügt mit lediglich 12 % über ein begrenztes kommunales Flächeneigentum. Zur langfristigen Sicherung des kommunalen Flächenbestands hat Jena seine Bauland- und Bodenpolitik in den letzten Jahren angepasst und verfolgt nun ebenfalls eine aktive Liegenschaftspolitik. Seit April 2024 setzt die Stadt stärker auf den strategischen Flächenerwerb, der über einen revolvingierenden Liegenschaftsfonds des Eigenbetriebs Kommunale Immobilien Jena finanziert wird. Private Grundstücke werden in Jena im Rahmen des projektbezogenen Zwischenerwerbs, etwa über das Vorkaufsrecht, langfristige Bevorratung oder im kooperativen Baulandmodell zusammen mit privaten Akteuren gesichert. Angesichts Jenas topographischer Lage ist das Flächenpotenzial stark begrenzt, daher spielt auch die direkte Ansprache privater Eigentümer und eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige Rolle.

Exkurs zu Einheimischenmodellen:

- **Einheimischenmodelle als Steuerungsinstrument:** Einheimischenmodelle bieten Kommunen die Möglichkeit, den Zugang zu Bauland gezielt zu regulieren, ortsansässigen Bürgern vergünstigte Grundstücke anzubieten und den Erwerb von angemessenem Wohnraum zu fördern. Die Vergabe erfolgt dabei nach einem festgelegten Kriterienkatalog, der an ein Punktesystem geknüpft ist. Ursprünglich wurden solche Modelle vor allem für die Schaffung von Bauland für Einfamilienhäuser genutzt. Mittlerweile gehen Einheimischenmodelle aber über das klassische Einfamilienhaus hinaus und umfassen – je nach lokalen Bedarfslagen – auch Reihenhäuser, Eigentumswohnungen, gemeinschaftliche Wohnprojekte wie Baugruppen oder auch Mietoptionen im Geschosswohnungsbau. Einheimischenmodelle kommen insbesondere in Städten und Gemeinden mit hohem Siedlungs- und Zuzugsdruck zum Einsatz.
- **Rechtliche Rahmenbedingungen und europäische Vorgaben:** Die Bevorzugung ortsansässiger Personen kann laut europäischer Rechtsprechung eine Diskriminierung von Auswärtigen darstellen und gegen die Grundfreiheiten der EU verstoßen. Der Europäische Gerichtshof verlangt dafür eine Rechtfertigung, die darin bestehen kann, ein ausreichendes Wohnungsangebot für einkommensschwache oder benachteiligte Gruppen der lokalen Bevölkerung sicherzustellen. In einer 2017 getroffenen Vereinbarung zwischen der Europäischen Kommission, der Bundesregierung und der Bayerischen Staatsregierung wurde festgelegt, dass die Begünstigten höchstens über ein bestimmtes Einkommen bzw. Vermögen verfügen dürfen und das Kriterium der Ortsgebundenheit maximal 50 % der Gesamtbewertung ausmachen darf. Darüber hinaus wurde eine Wohnzeitbegrenzung (Ortsansässigkeit) von fünf Jahren festgelegt – danach sind „Zugezogene“ gleich bzw. als „Einheimische“ zu behandeln.
- **Anpassung und Weiterentwicklung von Einheimischenmodellen:** Viele Kommunen haben ihre Einheimischenmodelle entsprechend angepasst oder durch andere oder anders titulierte Modelle ersetzt. Einheimischenmodelle bzw. die Berücksichtigung entsprechender Kriterien in der Vergabepraxis können somit ein wichtiges bodenpolitisches Instrument darstellen, sofern die

Vergaberichtlinien transparent kommuniziert werden und relevante Kriterien wie Einkommen oder lokales Engagement angemessen berücksichtigt werden. Kritisch angemerkt wird die nicht in ausreichendem Maße erfolgte Anpassung der Einkommens- und Vermögensgrenzen an die Kostenentwicklung. Hierdurch hat sich in der Konsequenz der mögliche Empfängerkreis für Einheimischenmodelle in den letzten Jahren immer weiter eingengt. Darüber hinaus wird (u. a. von kommunaler Seite) die Forderung geäußert, die 5-Jahres-Frist für Ortsansässigkeit deutlich zu verlängern und generell den Kommunen mehr Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung von Einheimischenmodellen einzuräumen.

- Im Rahmen der Fachworkshops (auch im Hinblick auf Einheimischenmodelle) fand eine Debatte über den Gemeinwohlbeitrag des selbstgenutzten Wohneigentums statt. Es wurde diskutiert, ob das Wohneigentum zum Gemeinwohl beiträgt. Die Mehrheit der Diskutierenden war der Auffassung, dass das selbstgenutzte Wohneigentum abhängig von lokalen Verhältnissen sowie im Hinblick auf die Vielfalt im Quartier oder die Möglichkeiten der Querfinanzierung in der Projektentwicklung einen wichtigen Gemeinwohlbeitrag leisten kann.

➤ **Praxisbeispiele Einheimischenmodelle:**

- **Stadt Velten:** Die Stadt Velten im Berliner Umland nutzt ihr Einheimischenmodell, um ortsansässigen Familien mit Kindern sowie ehrenamtlich engagierten Bürgern den Zugang zu vergünstigten Grundstücken und die Schaffung von Wohneigentum zu erleichtern. Ziel ist es, diese Bevölkerungsgruppen in der Kommune zu halten und einem Wegzug entgegenzuwirken. Das Modell basiert auf einem Punktesystem, das Faktoren wie Einkommen und Vermögen, Kinderanzahl, Pflegebedürftigkeit oder Grad der Behinderung, Ortsansässigkeit, berufliche Tätigkeit und ehrenamtliches Engagement berücksichtigt. Niedrigere Einkommen erhalten eine höhere Punktzahl. Neben dem Einheimischenmodell verfolgt Velten die Entwicklung eines Wohngebiets in Bahnhofsnähe mit einem Potenzial von 700 Wohneinheiten. Dieses Projekt wird unter aktiver Bürgerbeteiligung als Reaktion auf das Bevölkerungswachstum umgesetzt.
- **Stadt Jena:** Die Stadt Jena nutzt in ihrer 2022 beschlossenen Eigenheimrichtlinie Elemente eines Einheimischenmodells. Potenzielle Grundstückskäufer werden in drei Vergabekategorien eingeteilt. In der ersten Kategorie erfolgt die Auswahl anhand eines kriterienbasierten Scoringverfahrens. Dieses bewertet neben Einkommen und Vermögen auch Faktoren wie Wohnsitz, Arbeitsplatz, ehrenamtliches Engagement und die Anzahl der Kinder. Abhängig vom erzielten Score wird der Grundstückskaufpreis entsprechend reduziert.

Wirtschaftliche Tragfähigkeit

- Gemeinwohlorientierung bedeutet zumindest kurzfristig Mehraufwand und damit verringerte Renditen. Allerdings sollte auch bei den Produzenten von Wohnraum auf lange Sicht ein Interesse

an funktionierenden, durchmischten, sozial stabilen und resilienten Quartieren bestehen, da viele der Mehraufwände mittel- und langfristig (Lebenszyklusbetrachtung) Wertschöpfungsbeiträge für beteiligte Unternehmen (v. a., wenn diese langfristige Bestandhalter sind), die Bewohnerschaft und die Kommune („Stadtrendite“) erzielen. Diese sind jedoch in der Regel durch höhere Investitionskosten zu finanzieren und bedeuten zumindest kurzfristig einen Renditeverzicht (weniger Rendite, nicht jedoch keine Rendite oder gar Verluste).

- Instrumente, die durchmischte Quartiere mit unterschiedlichen Wohnformen für unterschiedliche Einkommensgruppen schaffen, sind weitgehend akzeptiert (mittlerweile meist als „Drittellösungen“ aus gefördertem Wohnraum, freifinanziertem Mietwohnungsbau und Wohneigentum). Mitunter werden von manchen Kommunen aber höhere Anteile an Sozialwohnungen eingefordert bzw. derzeit teils auch von Investoren erbracht, um vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen im freifinanzierten Wohnungsbau die Finanzierung abzusichern. Im Hinblick auf die Nutzungsmischung in den Quartieren wird dies von mehreren Seiten als eher problematisch angesehen.
- Das Prinzip gemeinwohlorientierter Bodenpolitik ist es, die durch öffentliche Planung entstehenden Bodenwertsteigerungen, teils zusammen mit Förderung und einem Renditeverzicht für Gemeinwohlbeiträge, zu nutzen. Damit werden wirtschaftliche Spielräume eines Investitionsvorhabens freigesetzt und ins Gemeinwohl – also von Privat zu Öffentlich – umgelenkt.
- Baulandmodelle können jedoch – neben einer Nutzung von planungsbedingten Gewinnen der Investoren – auch andere Verteilungswirkungen haben. Etwa wenn sie die Kaufpreise und Mieten freifinanzierter Wohnungen verteuern, weil die Bodenwertsteigerungen im Vergleich zu den Gemeinwohlaufgaben die Gesamrentabilität des Vorhabens nicht sichern. Dies tritt vor allem auf, wenn Kommunen wie zuletzt sehr hohe Anforderungen stellen, weil die Preisentwicklungen des letzten Jahrzehnts indizieren, dass die Wohnungswirtschaft ansonsten die Überschüsse abschöpft. Angesichts der abrupt veränderten Finanzierungsbedingungen trägt die Soziale Wohnraumförderung derzeit zur Stabilisierung von Projektentwicklungen bei. Darüber hinaus ist auch die Verlässlichkeit weiterer Förderprogramme, etwa der Energieeffizienzförderung, eine wichtige Voraussetzung.
- Über städtebauliche Verträge schaffen Vorhabenträger Infrastrukturen, bezahlbaren Wohnraum, Grünflächen etc. Gerade im Innenbereich gehen diesen häufig hohe Grundstückspreise voraus. Die späteren planungsbedingten Bodenwertsteigerungen wurden von Alteigentümern teils spekulativ vorweggenommen. Die Folge sind höhere Immobilienpreise und Mieten für die Bewohnerschaft. Diese Effekte sind in der Marktconstellation und mit dem bestehenden Instrumentarium kaum kontrollierbar.
- Eine aktive Liegenschaftspolitik setzt voraus, dass Kommunen über Instrumente verfügen oder Anreize setzen können, um an Flächen zu gelangen (z. B. Anreiz über Partizipation an Bodenwertsteigerungen durch Baurecht). Anreizsysteme haben in der Außenentwicklung funktioniert,

seien aber mit dem Fokus auf die Innenentwicklung sehr herausfordernd, weil trotz höherer Preise die Bodenwertsteigerung oft deutlich niedriger ausfällt und die Eigentümer z. B. von Brachen in einer stärkeren Position sind. Sie erfordern von den Kommunen erhebliche Überzeugungsarbeit gegenüber den Alteigentümern, die nicht immer erfolgreich seien. Viele Kommunen sind zudem mit den administrativen und rechtlich komplexen Verfahren der bodenpolitischen Instrumente überfordert.

- Aus Sicht mancher Experten wäre deshalb ein bodenpreisdämpfendes Instrumentarium (vor allem in der Innenentwicklung) erforderlich, um Bodenpreise zu stabilisieren und die Preiserwartungen zu reduzieren.
- Vor dem Hintergrund der aktuellen konjunkturellen Rahmenbedingungen wurde die Angemessenheit von Anforderungen an die Vorhabenträger und Bieter bei Grundstücksvergaben intensiv diskutiert. Inwiefern sind die in der Vergangenheit verhandelten und teilweise gestiegenen Gemeinwohlbeiträge in der veränderten Baukosten- und Zinssituation von den Bauherren / Investoren noch zu tragen? Bauvorhaben, sowohl von Projektentwicklern/Bauträgern als auch von explizit dem Gemeinwohl verpflichteten Investoren, können teilweise nicht mehr realisiert werden.
- Angesichts verschiedener Herausforderungen stellt sich von Fall zu Fall die Frage des Nachverhandelns von abgeschlossenen Verträgen. Eine Möglichkeit bieten z. B. höhere Dichten oder angepasste Wohnungsgrößen oder Gebäudetypen, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit nachzujustieren. Manche vor einigen Jahren in den Vereinbarungen avisierte Wohnformen (z. B. günstiges Wohneigentum für Schwellenhaushalte oder Reihenhäuser mit 140 m² Wohnfläche) finden unter den aktuellen Marktbedingungen keine Zielgruppe mehr. Generell wurde von Investorenseite dafür plädiert, solche konkreten Detailvorgaben in städtebaulichen Verträgen erst am Ende einer Entwicklung festzulegen, da sich die Rahmenbedingungen in der Entwicklungsphase stets wandeln können. Es wurde in diesem Zusammenhang auch vorgeschlagen, Anforderungen an den jeweiligen Geschäftsmodellen auszurichten. Sofern Nachverhandlungen möglich sind, müssen städtebauliche, soziale und ökologische Aspekte einfließen. Der Austausch zwischen den Akteuren sollte mit dem Ziel einer angemessenen Balance zwischen Gemeinwohlorientierung und wirtschaftlichen Interessen intensiviert werden.
- Die Bauland- und Bodenpolitik ist dabei jedoch nur ein Baustein. Für die Baukostensenkungen spielen u. a. Themen wie das serielle oder modulare Bauen eine gewichtige Rolle, die nicht im Fokus des Dialogprozesses stehen.
- Ebenso wurden die langen Zeiträume, Verzögerungen und die hohe Komplexität der Verfahren von Baulandmodellen von Seiten der immobilienwirtschaftlichen Teilnehmenden kritisch hinterfragt, da viele Bauvorhaben von der Planung über Verhandlungen und Genehmigungen bis zum tatsächlichen Bau, sehr viel Zeit in Anspruch nehmen. Dies sei insbesondere durch die Erhöhung des Zinsniveaus und die dadurch in der Entwicklungsphase auflaufenden höheren Kosten

problematisch. Es wird von Seiten der Immobilienwirtschaft gefordert, diese Effekte bei der Ausgestaltung und Anwendung bauland- und bodenpolitischer Instrumente stärker zu berücksichtigen.

- Die Bedeutung einer gut gestalteten Leistungsphase 0 für die möglichst zügige Umsetzung von Entwicklungen wurde hervorgehoben. Wenn sich in dieser frühen Phase Kommunen und Investoren ausreichend Zeit für die eindeutige Festlegung von Konditionen nehmen (z. B. durch Vereinbarung konkreter Inhalte im Aufstellungsverfahren), ist insgesamt ein zügigerer Entwicklungsprozess möglich, wenn sich beide Seiten anschließend daran halten und dennoch bei sich ändernden externen Rahmenbedingungen flexibel bleiben.
- Projektentwickler stützen den im Rahmen einer Entwicklung realisierbaren Grundstückspreis häufig auf eine Residualwertberechnung, bei der die Differenz zwischen erwarteten Verkaufserlösen und den sonstigen Kosten ermittelt wird. Vor allem durch gestiegene Bau- und Finanzierungskosten (Zinsen) bei gleichzeitig gesunkenen tatsächlich zu realisierenden Verkaufserlösen müssten – zumindest theoretisch – die Grundstückswerte sinken. Jedoch ist die tatsächliche Entwicklung der Grundstückspreise schwierig quantifizierbar. In der Praxis haben die Grundstückseigentümer oft weiter hohe Preiserwartungen. Die von Projektentwicklern angesetzten Residualwertberechnungen erbringen dann eine zu geringe, bisweilen gar negative Rentabilität, wodurch Projekte als wirtschaftlich nicht tragfähig eingestuft werden und nicht realisiert werden. Dies gelte aufgrund der Relation von Boden-, Bau- und Kaufpreisen insbesondere für teure Metropolstandorte, aber auch für Standorte mit geringem Preisniveau.
- Insgesamt ist durch die veränderten Rahmenbedingungen und Renditeerwartungen ein teilweiser Rückzug institutioneller, kapitalmarktorientierter und weiterer privater Investoren aus dem deutschen Wohnungsmarkt zu beobachten, da deren Rendite-Risiko-Verhältnis nicht mehr bedient werden kann. Die Bedeutung explizit gemeinwohlorientierter Akteure und insbesondere des sozialen Wohnungsbaus nimmt dadurch relativ gesehen zu – bei insgesamt aber abnehmender Bau- und Genehmigungstätigkeit.

Zugang/Vergabe verschiedener Akteurs- und Investorengruppen

- Das im Rahmen des Workshops vorgestellte Gemeinwohlverständnis ist sehr breit angelegt und sollte eine breite Mischung an Wohnformen und Wohnungsmarktakteuren inkludieren.
- Von einigen Teilnehmenden wurde angemerkt, dass nicht alles, was zu Vielfalt und Nutzungsmischung führe, wirklich gemeinwohlorientiert sei. Langfristige Gemeinwohlorientierung lasse sich insbesondere durch strukturell dem Gemeinwohl verpflichtete Akteure erreichen. Hierfür sei vor allem die Langfristigkeit der Bindungswirkung (Zeitachse) der Akteure und Geschäftsmodelle von Relevanz – also z. B. die langfristige Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnraums.
- Kriterien für diese strukturell gemeinwohlorientierten Akteure werden von einzelnen Teilnehmenden aus Studien vorgestellt: Dazu gehört u. a. das Ziel, Wohnraum dem spekulativen

Wohnungsmarkt zu entziehen mit der Maßgabe, keine Maximalrenditen zu erzielen (konkrete Höhe ist aber umstritten). Die Bewohnerschaft ist demnach überwiegend durch eine breite Eigentümerstruktur (keine Einzeleigentümer) geprägt, die eine langfristiger Sicherung der gemeinsamen Interessen garantieren soll. Außerdem werden besonders Bewohner berücksichtigt, die aus wirtschaftlichen oder anderen Gründen (z. B. Diskriminierung, gesundheitlicher Situation) Zugangsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt haben. Das Wohnen wird als Gesamtkonzept praktiziert, das in einen kulturellen und sozialen Anspruch eingebettet ist - auf den Ebenen von (Stadt-)Gesellschaft (z. B. ökologische Nachhaltigkeit, Ressourcenschutz), Quartier (z. B. Infrastrukturangebot, Räumen für Gewerbe/Veranstaltungen), Gemeinschaft (z. B. generationenübergreifende Solidarität innerhalb von Hausgemeinschaften) oder Wohnen (z. B. Wohnangebote für Menschen mit Versorgungsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt).

- Solche strukturell gemeinwohlorientierten Akteure können unterschiedliche rechtliche Organisationsstrukturen haben: Gemeinnützig (Stiftungen, Vereine, soz. Träger, gGmbH), gemeinwohlorientierte Wohnprojekte (ev. eG., GmbH), kommunale Wohnungsunternehmen, kirchliche Wohnungsunternehmen, Studierendenwerke, Genossenschaften oder Mietshäusersyndikate. Zentral ist die strukturell verankerte langfristige Sicherung des Gemeinwohlsanspruchs.
- Leistungen für das grundsätzliche Ziel der Schaffung von bezahlbarem und bedarfsgerechtem Wohnraum und Gemeinwohlbeiträge im Quartierszusammenhang werden jedoch nicht nur von diesen strukturell gemeinwohlorientierten Akteuren erbracht.
- Mittlerweile ist eine gewisse Dynamik bei Genossenschaften mit vermehrten Neugründungen (allein 345 zwischen 2021 und 2023) und auch wieder stärkeren Neubauaktivitäten im genossenschaftlichen Segment zu beobachten. Jüngere Genossenschaften artikulieren den Gemeinwohlgedanken stärker als die traditionelleren Genossenschaften. Viele der jüngeren Genossenschaften haben sich mittlerweile bereits fest etabliert und zum Teil auch deutlich erweitert. Damit entsteht eine insgesamt größere Vielschichtigkeit des (geförderten) Wohnungsbaus und das Akteurspektrum diversifiziert sich.
- Trotz der qualitativen Bedeutung dauerhaft dem Gemeinwohl verpflichteter Akteure lässt sich der Vorrang bzw. eine Bevorzugung bestimmter Investorengruppen nicht per se festlegen. Dies ist standortabhängig und zur Ergänzung von Funktionen und Gemeinwohlangeboten in bestimmten Quartieren sinnvoll, wo diese fehlen. So sind auch Sonderwohnformen wie Studierendenwohnen wichtig.

➤ **Praxisbeispiel Stadt Mannheim:** Mannheims Boden- und Liegenschaftspolitik verfolgt eine aktive Steuerung der Bodennutzung, welche sich u. a. durch den aktiven kommunalen Ankauf von militärischen Konversionsflächen und der Einrichtung eines städtischen Fonds auszeichnet. Bei der *Vergabe von Flächen* im Eigentum der Stadt (Grundstücke für den Geschosswohnungsbau mit mindestens zehn zu errichtenden Wohneinheiten) kommt in der Stadt Mannheim ein

Stufenmodell zur Anwendung: 0 - Gemeinschaftliche Wohnprojekte > 1 - Städtische Töchtergesellschaften (GBG, MWSP) > 2 - Gemeinwohlorientierte Wohnungsbaugesellschaften / eG > 3 - Freier Immobilienmarkt (Erbbaurecht) > 4 - Freier Immobilienmarkt (Kauf). Eine Grundstücksvergabe an die freie Immobilienwirtschaft erfolgt dementsprechend erst nach vorherigem Angebot an die Akteure der Stufen 0-3. Dieses Stufenmodell gilt jedoch nicht für die Flächen der stadteigenen Entwicklungsgesellschaft, die den Großteil der Neubaugrundstücke und auch die sehr großen Konversionsareale entwickelt.

- Im Rahmen individueller Strategien der Kommunen sind kooperative Quartiersansätze geeignet, um eine Mischung unterschiedlich stark auf das Gemeinwohl ausgerichteter Akteure mit verschiedenen Gemeinwohlbeiträgen zu gewährleisten und eine Arbeits- und Lastenteilung (z. B. Versorgung von besonderen Bedarfsgruppen über Belegungsrechte, Quartiersarbeit) zu erreichen. Diese Vielfalt an Akteuren kann über die Bodenpolitik (Vergabe) gesteuert werden.
- Einen möglichst breiten Akteurskreis zu gemeinwohlorientiertem Verhalten durch geeignete Instrumente anzureizen, wird von einigen Teilnehmenden dann kritisch gesehen, wenn diese ausschließlich Quartiersentwicklung und den Wohnungsbau mit anschließendem Verkauf betreiben oder mit auslaufenden Sozialbindungen kalkulieren.
- Als gutes Beispiel wurden in diesem Zusammenhang die originären Gemeinwohlbelange des sozialen Wohnungsbaus hervorgehoben, bei dem breite Investorengruppen Miet- und Belegungsbindungen gegen Förderung eingehen, wobei auch mittlerweile wieder deutlich längere Bindungsdauern vereinbart werden. Für die Anwendung bodenpolitischer Instrumente mit Vorgaben für den Bau von Sozialwohnungen ist die Verfügbarkeit ausreichender sozialer Wohnraumförderung eine wichtige Voraussetzung. Der Bund und die Länder haben ihr finanzielles Engagement im sozialen Wohnungsbau massiv erhöht. Angesichts der schwierigen wohnungspolitischen Rahmenbedingungen wird dieses Instrument aber auch über die bodenpolitischen „Quotenmodelle“ hinaus wieder für einen breiteren Kreis von Investoren attraktiv. Die Chance das Segment wieder dauerhaft zu stärken, liegt in der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren, die in Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung investieren. In diesem Zusammenhang wird auch auf die eingeführte Neue Wohngemeinnützigkeit verwiesen.