



Ein neues Wohnquartier im Bau. Foto: Teresa Herzmann.

Multi-instrumentelle Prozesse

Perspektiven auf Wechselwirkungen kommunaler
Boden- und Wohnungsbauinstrumente

Multi-Instrumental Processes

Perspectives on Interactions of Municipal Land and Housing Development Instruments

Teresa Herzmann, Agnes Förster

Keywords: Kommunale Boden- und Wohnungsbauinstrumente; strategische Planung; Planungsprozesse; Handlungsraum Kommune; Wirkungsanalyse
Municipal land and housing development instruments; strategic planning; planning processes; municipality's scope for action; impact analysis

Abstract

Der Beitrag untersucht die kombinierte Anwendung kommunaler Boden- und Wohnbauminstrumente zur bedarfsgerechten Schaffung von mehr preissegmentübergreifendem Wohnraum. Die Analyse zeigt, dass solche multi-instrumentellen Prozessketten selten umgesetzt werden, was eine Forschungslücke hinsichtlich der Schnittstellen im kommunalen Instrumentenkasten offenbart. Es wird das Ineinandergreifen von Instrumenten innerhalb von Prozessketten in inter-instrumentellen Momenten konzipiert und vier Perspektiven vorgeschlagen: Transfer von Ressourcen, Zeitlichkeit, Akteure und ihre Konstellationen sowie der Raum. Diese Ansätze ermöglichen ein vertieftes Verständnis der Treiber und Hemmnisse bei der Umsetzung kommunaler Wohnungsbaustrategien. Die inter-instrumentelle Betrachtung bietet einen neuartigen Zugang für die notwendige Wirkungsforschung im Bereich der Wohnraumschaffung und hat hohe Relevanz für die Planungs- und Wohnungsforschung sowie für die planerische Praxis auf kommunaler Ebene.

This article examines the combined use of municipal land and housing instruments to create more affordable housing across all price segments. The analysis shows that such multi-instrumental process chains are rarely implemented, revealing a research gap with regard to the interfaces in the municipal toolbox. The interlocking of instruments within process chains in inter-instrumental moments is conceptualized and four perspectives are proposed: transfer of resources, temporality, actors and their constellations and space. These approaches enable a deeper understanding of the drivers and obstacles in the implementation of municipal housing strategies. The inter-instrumental approach offers a novel approach to the necessary impact research in the field of housing creation and is highly relevant for planning and housing research as well as for planning practice at the municipal level.

Teresa Herzmann, M.Sc. Architektin und Stadtforscherin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen University. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die strategische Planung in der Wohnraumentwicklung.

Teresa Herzmann, M.Sc. architect and urban researcher, is a research assistant at the Chair of Planning Theory and Urban Development at RWTH Aachen University. Her research focus is strategic planning in housing development.

Agnes Förster, Dr.-Ing. Architektin und Stadtplanerin, leitet den Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen University. Sie forscht zum Zusammenspiel von Wohnen, Quartier und Stadt sowie zur wirkungsorientierten Gestaltung planerischer Methoden, Instrumente und Prozesse.

Agnes Förster, Dr.-Ing. architect and urban planner, is head of the Chair of Planning Theory and Urban Development at RWTH Aachen University. Her research focuses on the interplay between housing, neighbourhoods and cities, as well as the impact-oriented design of planning methods, instruments and processes.

Gesucht: bezahlbares Wohnen

Die bedarfsgerechte Schaffung von Wohnraum, die alle Preissegmente berücksichtigt, sowie die hiermit verbundenen regional unterschiedlichen Herausforderungen stehen seit vielen Jahren im Fokus wohnungspolitischer Diskussionen. Während der Druck auf Städte und deren Umlandregionen steigt, sehen sich Kommunen in peripheren Regionen mit Abwanderung und zunehmendem Wohnungsleerstand konfrontiert (BBSR 2022a: 5–6; Gödecke-Stellmann 2021: 24). Diese Entwicklungen führen zu einer erkennbaren Schieflage in Stadtentwicklung und Wohnen (von Einem 2016: 1 ff.).

Gründe für diese Schieflage sind Binnenwanderungsbewegungen sowie Zuwanderung aus dem Ausland, gepaart mit einer zunehmenden Singularisierung und Verkleinerung von Haushalten, die vornehmlich in Groß- und Mittelstädten eine Nachfrage erzeugen. Der bestehende Wohnungsbestand kann dieser Nachfrage jedoch nicht gerecht werden. Dem Nachfragedruck kann durch Wohnungsneubau nur zeitversetzt begegnet werden, da jedem Bauvorhaben eine Planungsphase vorgeschaltet ist, die Schritte wie Bauplanung, Ausschreibung und gegebenenfalls Bauleitplanung umfasst. Dies führt zu einem Angebotsengpass und einem entsprechenden Nachfrageüberhang (von Einem 2016: 18–19; BBSR 2022a: 5).

In den vergangenen Jahren sind Miet-, Immobilien- und Bodenpreise kontinuierlich angestiegen (BBSR 2022a: 3–4, Bulwiengesa AG 2025: 5). Die Studie „No Place Like Home. Global House Prices 1870 – 2012“ zeigt, dass circa 80 Prozent des Anstiegs der Immobilienpreise in fortgeschrittenen Volkswirtschaften in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf höhere Bodenpreise zurückzuführen sind (Knoll et al. 2017: 349–350). Die Abhängigkeit zwischen verfügbarem und bezahlbarem Boden und Wohnen hat bereits in der Vergangenheit das Interesse an dem preisdämpfenden Potential einer aktiven Teilnahme von Kommunen am Bodenmarkt und an einer aktiven Bodenpolitik geweckt (Adrian et al. 2021; Difu und vhw 2017; Pätzold 2022).

Auch im Bereich des sozial geförderten Wohnungsbaus lässt sich eine Problemlage erkennen: Mit wenigen Ausnahmen war in den meisten Bundesländern zwischen 2017 und 2023 ein Rückgang zu verzeichnen. Dieser Rückgang entspricht einer Schrumpfung des bundesweiten Bestands an Sozialwohnungen um etwa 12 Prozent (Pestel Institut gGmbH et al. 2025: 19). Gemessen an dem vom Verbändebündnis *Soziales Wohnen* im Jahr 2019 erstmals formulierten Ziel, den Bestand an Sozialwohnungen bis 2030 bundesweit auf zwei Millionen zu erhöhen, besteht derzeit ein Defizit von etwa 928.000 Wohneinheiten. Unter Berücksichtigung eines Auslaufens der Sozialbindung für rund 55.000 Sozialwohnungen jährlich müssten jedes Jahr etwa 210.000 neue Sozialwohnungen durch Neubau, Modernisierung oder den Ankauf von Belegrechten geschaffen werden, um dies zu kompensieren (Pestel Institut gGmbH et al. 2025: 11–12)

Um angespannte Wohnungsmärkte zu entspannen, ist eine Ausweitung des Angebots erforderlich. Dies kann grundsätzlich durch Neubau, Umbau des Bestandes sowie die Wiedernutzbarmachung von leerstehenden Immobilien geschehen. Mit deutlichen regionalen Unterschieden ermittelt die Wohnungsbedarfsprognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung einen segmentübergreifenden deutschlandweiten

Wohnungsneubaubedarf bis 2030 von etwa 320.000 Wohneinheiten pro Jahr (BBSR 2025: 4). Die Prognose berücksichtigt sowohl demografische Zusatzbedarfe als auch den Bedarf an Ersatzwohnungen sowie Nachholbedarf aufgrund unzureichender Bautätigkeit in den letzten Jahren. Potentiale aus Wohnungsleerstand, die den Neubaubedarf verringern könnten, wurden ebenfalls berücksichtigt. Allerdings bleiben in der Studie Umbaupotentiale – beispielsweise von Einfamilienhäusern zur Schaffung von zusätzlichen Wohneinheiten ohne Erhöhung der Wohnfläche – sowie Ansätze zur Optimierung des Wohnflächenverbrauchs pro Kopf (bspw. Wohnflächensuffizienz) unberücksichtigt (vgl. BBSR 2023; Fuhrhop 2023; Wüstenrot Stiftung 2025; Zimmermann 2025). Eine Berücksichtigung dieser Umbaupotentiale und anderer Strategien zur Steigerung der Wohnflächensuffizienz könnten dazu führen, dass sie die ermittelte Anzahl notwendiger Neubawohnungen reduziert.

Die Dringlichkeit der segmentübergreifenden Schaffung von Wohnraum, insbesondere im mittleren und niedrigen Preissegment, setzt Kommunen unter erheblichen Handlungsdruck. Eine von der Hans Böckler Stiftung in Auftrag gegebene Studie zeigt, dass besonders die günstigen Preisklassen von einem Rückgang des Versorgungsangebotes betroffen sind (Holm 2021: 55). Aufgrund gestiegener Boden- und Baupreise konzentrieren sich freifinanzierte Neubautätigkeiten vielerorts jedoch hauptsächlich auf den Mittel- und Hochpreissektor, während die Bestände im niedrigen Preissegment schrumpfen (BBSR 2022a: 4; Knoll et al. 2017: 349–350; Rinn 2018: 19–22). In diesem Zusammenhang wird häufig argumentiert, dass eine allgemeine Angebotsausweitung zu einer Preisentlastung des Markts führen würde und aufwärtsgerichtete Umzugsketten entstehen könnten, wodurch im niedrigen Preissegment Wohnraum verfügbar würde. An dieser Theorie der *Sickereffekte* (oder *filtering / trickle down effects*) bestehen empirisch jedoch Zweifel (vgl. Haferburg 2023). Bereits 1949 benannte Ratcliff das Vorhandensein eines Angebotsüberhangs als Voraussetzung für das Eintreten eines *Filtering Prozesses* (Ratcliff 1949: 331). Die Relevanz des Angebotsüberhangs für die Entstehung von Sickereffekten wurde durch eine Studie des BBSR im Jahr 2020 erneut bestätigt: Angespannte Wohnungsmärkte führen sowohl zu einer Reduzierung der Umzugsverflechtungen innerhalb der verschiedenen Segmente als auch zu einer hohen Zuzugsquote aus anderen Regionen. Dies bedeutet, dass Umzugsketten oft nicht lokal verankert sind. Zudem kommt es häufig zu einer Preiserhöhung des freigewordenen Wohnraums, was das Angebot im unteren Preissegmenten weiter verringert. Die Studie stellte zudem fest, dass Umzugsketten vor allem in benachbarten Preissegmenten ausgelöst werden. Neubauprojekte im hohen Preissegment führen hauptsächlich zu Umzugsketten im mittleren und haben keine unmittelbare Auswirkung auf das untere Preissegment (BBSR 2020: 109–111).

Es lässt sich feststellen, dass eine Angebotsausweitung notwendig ist – nicht nur im Neubau für Wohnraum im hohen und mittleren Preissegment, sondern auch im Neubau im niedrigen Preissegment sowie durch die Bereitstellung von niedrigpreisigem Wohnen mittels anderer Maßnahmen wie Umbau, Strategien zur Wohnflächensuffizienz (zum Beispiel Wohnungstausch) oder durch die Nutzung leerstehender Immobilien. Findet eine Angebotsausweitung statt, ist es im Sinne eines ausgewogenen und nachhaltigen Städtebaus unerlässlich, die damit verbundenen Herausforderungen zu berücksichtigen. Um eine hohe Lebensqualität für alle Stadtbewohnenden zu gewährleisten, muss im Sinne

des Leitbildes der dreifachen Innenentwicklung mit der baulichen Nachverdichtung der Städte auch eine Qualifizierung und Weiterentwicklung der Grün- und Verkehrsräume einhergehen (Umweltbundesamt 2023: 5). Da diese drei Aspekte nicht das komplette kommunale Handlungsspektrum abdecken und nicht allein handlungsleitend für die planende Verwaltung sind, wurde bereits der Forschungsbedarf zu weiteren Handlungsfeldern für einen nachhaltigen Ansatz zur Innenentwicklung erkannt und behandelt (Krause 2025: 24). Aufgrund begrenzter Flächenressourcen im Innenbereich gestaltet sich die mehrdimensionale Innenentwicklung als Schmelztiegel verschiedener Gemeinwohl- und Partikularinteressen. Sie geht in den meisten Fällen mit Nutzungskonkurrenzen um die Fläche einher (Krause 2025: 24). Auch die Vereinbarung weiterer kommunaler Handlungsleitbilder – wie etwa das Konzept der klimasensiblen Stadtentwicklung – stellt angesichts des vielerorts herrschenden Handlungsdrucks eine Herausforderung dar.

Bund und Länder bestimmen die politischen Rahmenbedingungen und schaffen gesetzliche Grundlagen; die tatsächliche Schaffung von Wohnraum erfolgt jedoch auf kommunaler Ebene. Seit der Föderalismusreform 2006 sind die Kommunen zudem selbst für die Wohnraumförderung zuständig. Die Handlungskompetenz für die Schaffung von Wohnraum – sei es eigenständig oder durch Dritte – sowie für die Steuerung der kommunalen Wohnraumentwicklung liegt somit bei den Kommunen. Um dieser Aufgabe nachzukommen, stehen den Kommunen zahlreiche Instrumente für den Wohnungsbau zur Verfügung.

Der Beitrag beschäftigt sich mit dem Potential des kombinierten Einsatzes von Instrumenten zur Umsetzung kommunaler Wohnungsbaustrategien. Auf der Grundlage einer literaturbasierten Recherche wird der aktuelle Stand der Forschung analysiert und der Forschungsbedarf herausgearbeitet. Darauf aufbauend wird ein konzeptioneller Vorschlag entwickelt, wie die Verknüpfung verschiedener Instrumente in einem nächsten Schritt empirisch beforscht werden kann. Dafür sind vier Perspektiven maßgeblich: *der Transfer von Ressourcen, Zeitlichkeit, Akteurskonstellationen* und *Raum*. Eine so ausgerichtete wirkungsorientierte Untersuchung kommunaler Boden- und Wohnbauinstrumente könnte Erkenntnisse über Treiber und Hemmnisse bei der Umsetzung kommunaler Wohnungsbaustrategien generieren. Dies stellt einen wesentlichen Beitrag zur Planungs- und Wohnungsforschung dar und bietet Mehrwert für die planerische und kommunale Praxis. Der Beitrag zielt darauf ab, durch den neuartigen Zugang der inter-instrumentellen Betrachtung konzeptionelle Grundlagen für die notwendige Wirkungsforschung im Bereich Stadt- und Wohnraumentwicklung zu schaffen.

Status Quo kommunaler Instrumente

Im vorliegenden Artikel wird ein *Instrument* als Handlungswerkzeug verstanden, das Kommunen einsetzen können, um Einfluss auf die Schaffung von Wohnraum zu nehmen. Nicht jedes Instrument hat zum Ziel, dass Wohnraum direkt von der Kommune selbst geschaffen wird – in dem Sinn, dass die Kommune selbst (um-)baut. Ziele von Instrumenten können vielfältig sein: Flächen in kommunalen Besitz zu bringen oder dort zu halten (zum Beispiel Vorkaufsrecht, Erbbaupacht, Bodenfonds), Flächen einer Entwicklung zugänglich

zu machen (z. B. städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, Sanierungssatzung, Baugebot), quantitative und qualitative Standards für das Wohnen festzulegen (z. B. qualitätsorientierte Konzeptvergabe, städtebauliche Verträge), Anreize für Entwicklungen durch Dritte zu schaffen (z. B. Förderprogramme) oder Entwicklungen zu regulieren (z. B. Milieuschutzsatzung, Wohnraumschutzsatzung, Bauleitplanung).

Anders als Methoden, die überwiegend einen vorbereitenden Charakter haben, zielen Instrumente auf die Realisierung und Implementierung einer Planung ab (Diller 2018; Hübler 2005). Der Unterscheidung von Instrumenten nach Hood (1983: 3) folgend beschränkt sich das Verständnis von Instrumenten im vorliegenden Artikel allein auf Effektoren: „Effectors are all the tools that government can use to try to make an impact on the world outside.“ Detektoren hingegen entsprechen dem Verständnis dieses Artikels für Methoden: „Detectors are all the instruments that governments uses for taking information“ (ebd.). Instrumente werden im vorliegenden Artikel auch als Prozess verstanden, in dessen Rahmen Ressourcen im Sinne einer Transaktion umgewandelt werden (siehe Perspektive Transfer von Ressourcen).

Kommunen verfügen über eine Bandbreite unterschiedlicher Instrumente, die sie in jeweils verschiedener Intensität einsetzen und inkrementell weiterentwickeln können. Hierzu werden bestehende Instrumente modifiziert und neue Instrumente adaptiert.

Instrumente für die Schaffung von Wohnraum werden in der Forschung interdisziplinär, insbesondere in Bezug auf räumliche, ökonomische und soziale Fragestellungen behandelt. Ein Schwerpunkt liegt hierbei auf der Analyse, Neubewertung und Weiterentwicklung bestehender wohnungspolitischer Instrumente sowie der Handlungsspielräume von Akteuren auf kommunaler Ebene (Grubbauer und Metzger 2023: 17). Der Fokus reicht von der Untersuchung einzelner Instrumente – wie Baulandbeschlüsse und -modelle (u. a. Dransfeld 2017; Drixler 2014) sowie dem Erbbaurecht (Löhr 2020) – bis hin zur Analyse eines spezifischen Instruments im jeweiligen räumlichen Kontext oder hinsichtlich seiner Auswirkungen auf bestimmte Akteursgruppen.

Darüber hinaus verfolgen andere Studien einen ortsbezogenen Ansatz, wie etwa die Analyse der Anwendung wohnungspolitischer Instrumente in der Metropolregion Ruhr (Quaestio Forschung & Beratung GmbH 2024). Es werden auch vergleichende Analysen zum Einsatz verschiedener kommunaler Handlungsstrategien in unterschiedlichen Kommunen angestellt (Fina et al. 2020), wobei untersucht wird, warum Instrumente unterschiedlich eingesetzt werden (Egner und Rink 2020). Außerdem wird der Einsatz kommunaler Instrumente vor dem Hintergrund bestimmter Zielsetzungen analysiert – beispielsweise Baulandbereitstellung und Bodenpolitik (Pätzold et al. 2023) Baulandmobilisierung (Bunzel et al. 2023) sowie Wohnflächensuffizienz (Fuhrhop 2023). Schließlich reflektieren weitere Studien boden- und wohnungspolitische Instrumente in Deutschland aus einer internationalen Perspektive, etwa im Vergleich mit der Schweiz, den Niederlanden und Belgien (Hengstermann und Hartmann 2021).

Die Forschungsdebatte konzentriert sich häufig darauf, ob den Kommunen die notwendigen Instrumente zur Verfügung stehen, um die Wohnungsmarktentwicklung auf kommunaler Ebene ausreichend steuern zu können. In diesem Kontext werden vielfach neue Instrumente für die Schaffung von Wohnraum sowie entsprechende kommunale Handlungsspielräume diskutiert (Grubbauer und Metzger 2023: 14–15). Es wird jedoch auch betont, dass neben der Forderung nach neuen die konsequente und zielorientierte Anwendung der bereits verfügbaren Instrumente von ebenso großer Bedeutung ist (Difu und vhw 2017: 4).

„However, even the existence of legal instruments does not always imply their actual implementation by the planning authorities“ (Hengstermann et al. 2023: 576).

In vielen Fällen stehen die passenden Instrumente bereits zur Verfügung, werden jedoch nicht angewendet (BBSR 2024: 58; Hartmann und Wenner 2025: 132). Eine Kommunalbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) hat zudem ergeben, dass die befragten Kommunen sich kein neues Instrumentarium wünschen; vielmehr erachten sie eine Modifizierung des bestehenden als sinnvoll (Pätzold et al. 2023: 101). Auch im Hinblick auf eine aktive kommunale Bodenpolitik wird kein anderes oder neues Instrumentarium benötigt – mit den vorhandenen Instrumenten können Kommunen durchaus eine aktive Bodenbevorratung verfolgen (Difu und vhw 2022: 133). Hemmende Faktoren bei der Umsetzung sind Begrenzungen des Budgets, Personalengpässe, fehlende Flächenverfügbarkeit sowie mangelnde Unterstützung von Entscheidungstragenden aus der Politik und der planenden Verwaltung. Außerdem treten Konflikte mit anderen Stadtentwicklungszielen auf (Hengstermann und Hartmann 2021: 38; Pätzold et al. 2023: 102; vgl. auch Adrian et al. 2018). Als Gründe für das Fehlen einer flächendeckenden aktiven kommunalen Bodenpolitik nennt Hengstermann „das dominierende Verständnis eines schlanken Staates, die Wahrnehmung von aktiver Bodenpolitik als linke Politik und die starke gesellschaftliche Verankerung der Unbeschränktheit des Bodeneigentums“ (2018: 479).

Vom Einzelinstrument zum integrierten Prozess

Neben der Frage, ob es an einzelnen Instrumenten mangelt oder ob die Anwendung vorhandener Instrumente unzureichend ist, zeigt sich auf kommunaler Ebene häufig ein Fokus auf Einzelinstrumenten. Obwohl vielfach Strategiepapiere für die kommunale Wohnungsbauentwicklung vorliegen, werden diese nicht konsequent umgesetzt; stattdessen kommen in vielen Fällen Einzelinstrumente unregelmäßig und oft unter Handlungsdruck zum Einsatz. Vielerorts fehlt es zudem an einer übergeordneten Strategie. Für Egner und Rink (2020: 318) ist dies Ausdruck einer Wohnungspolitik, die lediglich kurzfristig auf Entwicklungen reagiert statt vorausschauend langfristig zu agieren und aktiv die kommunalen Interessen der Wohnungsbauentwicklung zu verfolgen.

Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotentialen in NRW hat zudem deutlich gemacht, dass reaktives kommunales Handeln auf dynamischen Wohnungsmärkten an seine Grenzen stößt; Kommunen sollten stattdessen Strategien entwickeln, die Instrumente des Planungsrechts mit denen der Boden- und Liegenschaftspolitik vereinen (Fina et al. 2020: 34-35) Langfristige Planungsvorgänge benötigen zwar Zeit, ermöglichen jedoch auch eine dauerhafte kommunale Handlungsfähigkeit (BBSR 2024: 65). Es bedarf wohnungs- und bodenpolitischer Strategien, um eine nachhaltige kommunale Versorgung mit bedarfsgerechtem Wohnraum sicherzustellen (Hengstermann und Hartmann 2021: 39).

„Die Erfahrung zeigt ganz deutlich, dass Gemeinden, die von Einzelfall zu Einzelfall arbeiten und jeden Einzelfall individuell diskutieren, niemals das Heft des Handelns proaktiv in der Hand haben und dadurch Gestaltungswirkung verschenken“ (Difu und vhw 2022: 175).

In vielen Kommunen fehlen konzeptionelle Grundlagen, die das gesamte verfügbare Instrumentarium des kommunalen Instrumentenkastens einbeziehen und mit den Zielen der Stadtentwicklung abgleichen (Adrian et al. 2021: 21). Manche Kommunen verfügen zwar über Strategiepapiere als Grundlage für die kommunale Wohnungsbauentwicklung, diese Papiere werden jedoch nicht konsequent umgesetzt. Es ist entscheidend, die verfügbaren Einzelinstrumente strategisch sinnvoll miteinander zu verknüpfen, um stadtentwicklungspolitische Ziele zu erreichen und dem dringenden Bedarf nach mehr Wohnraum gerecht zu werden (Drixler 2014: 136–137, Hengstermann und Hartmann 2021: 39).

Die strategische Kombination und die Anwendung mehrerer Instrumente werden im vorliegenden Beitrag als *multi-instrumentelle Prozesskette* verstanden. Im Rahmen einer solchen Prozesskette sind Einzelinstrumente (Einzelprozesse) miteinander verknüpft und wirken entweder aufbauend oder parallel zueinander. Die Grundlage für die Konzipierung multi-instrumenteller Prozessketten liegt einerseits im fundierten Wissen über die einzelnen Instrumente innerhalb der Kette sowie den Voraussetzungen, Treibern und Hemmnissen für ihre Anwendung; andererseits erfordert sie auch ein fundiertes Verständnis der Schnittstellen und Wechselwirkungen zwischen den Instrumenten. Die Abschnitte einer Prozesskette zwischen Instrumenten werden im vorliegenden Beitrag als *inter-instrumentelle* Momente bezeichnet. Sie beziehen sich auf die Vorgänge und Wechselwirkungen zwischen den Instrumenten einer Prozesskette.

Instrumente können nicht nur zu Prozessketten, sondern sogar zu *Prozesskreisläufen* verknüpft werden. Die Anwendung eines Baulandbeschlusses kann beispielsweise dazu führen, dass Flächen durch die Kommune angekauft werden und somit in öffentliches Eigentum geraten. Diese Flächen können anschließend in Erbbaupacht vergeben werden, wodurch sie im kommunalen Eigentum verbleiben. Das durch den Erbbauzins erwirtschaftete Geld kann dann genutzt werden, um weitere Flächen anzukaufen und eine aktive kommunale Bodenbevorratung zu betreiben. Diese Flächen können wiederum in Erbbaupacht vergeben werden – ein Kreislauf entsteht. Je nach Ausgestaltung kann ein Baulandbeschluss sogar eine eigene multi-instrumentelle Prozesskette darstellen, da in seinem Rahmen mehrere Instrumente strategisch miteinander kombiniert wirken können

(zum Beispiel eine Quotenregelung für den geförderten Wohnungsbau zusammen mit gedeckelten Mietpreisen für den freifinanzierten Wohnungsbau zur Dämpfung der Bodenpreise). Im vorliegenden Artikel wird *Strategie*, angelehnt an die Definition von Shahab et al. (2020: 1133), als gezielter und abgestimmter Einsatz miteinander verknüpfter Instrumente verstanden, um zuvor definierte Ziele für die wohnbauliche Entwicklung einer Kommune zu erreichen – unter Berücksichtigung zeitlicher, stadträumlicher und akteursbezogener Determinanten sowie Gestaltungsgrößen. Diese Vielschichtigkeit multi-instrumenteller Prozessketten lässt eine hohe Komplexität im Sinne eines komplexen Wirkungsnetzes der Determinanten erwarten. Die Strategie definiert somit, welche dieser Prozessketten angewendet werden müssen, um die artikulierten Stadtentwicklungsziele zu erreichen.

Innerhalb einer Strategie kommen mehrere Prozessketten zum Einsatz, die parallel oder auch aufeinander aufbauend angewendet werden (siehe Abbildung 1). Es handelt sich hierbei um eine integrative Perspektive, die Aspekte der linearen Strategieforschung mit denen der adaptiven Strategieforschung verbindet (Wiechmann 2008: 43–45). Ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept kann als Beispiel dienen. Es zeigt nicht nur auf, wie wohnbauliche Entwicklungsziele definiert werden können, sondern auch wie diese durch die kombinierte Anwendung multipler Instrumente in verschiedenen Prozessketten erreicht werden können – gleichzeitig sollte es genügend Flexibilität für Anpassungen bieten.

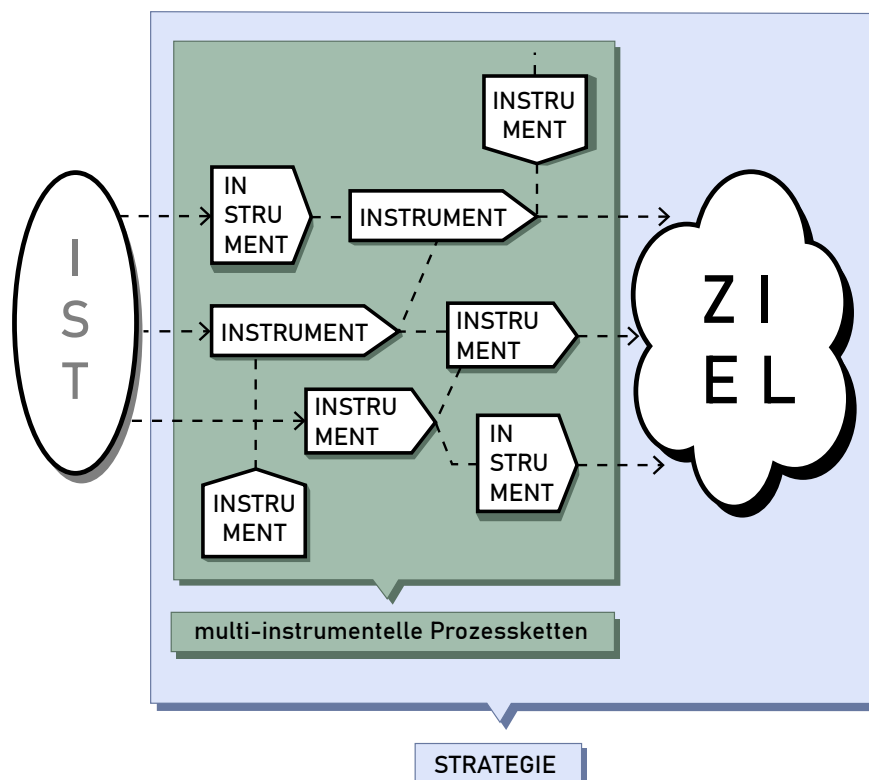


Abbildung 1: Grundverständnis: Verknüpfung von boden- und wohnungspolitischen Instrumenten zu multi-instrumentellen Prozessketten innerhalb einer kommunalen Strategie. Quelle: Teresa Herzmann.

Im Sinne des Konzepts „Vom Boden zum Wohnen“ (Förster und Hartmann 2022) ist der Zugang zu Boden und Bestand ein Grundbaustein der Strategie. Die Bodenbevorratung ist in der Literatur vielfach als wesentlicher Bestandteil einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik angesehen. Sie gilt als Schlüssel für eine erfolgreiche Steuerung des Wohnungsbaus sowie den Umgang mit dem rapiden Wachstum der Wohnungsmärkte (BBSR 2024: 56; Bundesministerium des Innern 2019: 4; Munzinger 2020: 40; Pätzold et al. 2023: 39; Reiß-Schmidt 2024: 25). Viele Kommunen haben den Stellenwert einer aktiven kommunalen Bodenpolitik erkannt (Pätzold et al. 2023: 39), denn um kurzfristig, kostengünstig und bedarfsgerecht auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können sowie als Kommune handlungsfähig zu bleiben, ist es wichtig, auf kommunale Flächenbestände zurückgreifen zu können (Adrian et al. 2021: 19). Ein entsprechend gestaltetes Baulandmodell ist ein Instrument, das einen Beitrag zur aktiven kommunalen Bodenbevorratung leisten kann (Dransfeld 2018; Kötter 2024: 108). Zudem hat die Beteiligung der Kommune als aktiver Akteur am Boden- und Wohnungsmarkt eine preisdämpfende Wirkung auf die Wohnungsmärkte und wirkt privatwirtschaftlicher Bodenspekulation entgegen – dies zeigt sich eindrücklich am Beispiel der Stadt Ulm (Pätzold et al. 2023: 42). In Verbindung mit einer aktiven kommunalen Bodenbevorratung spielt auch die Einrichtung eines rotierenden Bodenfonds eine entscheidende Rolle. Dieser dient dazu, das aus Grundstücksverkäufen und im Rahmen der Erbbaupacht erwirtschaftete Geld für den kommunalen Ankauf weiterer Flächen zweckzubinden (Fina et al. 2020: 36–37; Reiß-Schmidt 2024: 25).

Ist die Strategie klar definiert, können daraus die notwendigen Schritte für ihre Umsetzung abgeleitet werden. Neben ihrer Funktion als Anleitung für das Verwaltungshandeln zur Umsetzung wohnungspolitischer Zielsetzungen kann eine Strategie zudem der ressortübergreifenden Abstimmung innerhalb der Verwaltung dienen sowie politische Entscheidungsorgane einbinden und die Kommunikation der kommunalen Zielvorstellungen nach außen unterstützen.

Perspektiven auf inter-instrumentelle Momente

Um eine normativ ausgerichtete planerische Strategie zu erstellen oder eine bestehende unwirksame Strategie zu überprüfen, sind sowohl das Wissen über die einzelnen Instrumente als auch ein Verständnis ihrer Wechselwirkungen untereinander unerlässlich. Um dies empirisch zu erfassen, muss der Forschungsfokus auf die *inter-instrumentellen Momente* innerhalb einer Prozesskette gerichtet werden. Während einzelne Instrumente bereits Gegenstand der Forschung sind, werden diese derzeit kaum systematisch erfasst (vgl. Maikämper und Förster 2020: 95).

Als Vorbereitung für die empirische Erfassung inter-instrumenteller Momente legt der Artikel im Folgenden einen konzeptionellen Vorschlag vor, indem er grundlegende Perspektiven für ihre Untersuchung formuliert. Ziel ist es, die Bedingungen des Ineinandergreifens verschiedener Instrumente besser zu verstehen, was eine Voraussetzung für die Konzeption und Optimierung von multi-instrumentellen Prozessketten darstellt, die mittel- und langfristige bezahlbaren Wohnraum in Kommunen entwickeln und sichern.

Für die empirische Untersuchung der vieldimensionalen Wechselwirkungen in inter-instrumentellen Momenten werden vier Perspektiven und Determinanten vorgeschlagen. Diese umfassen: der *Transfer von Ressourcen*, die *Zeitlichkeit von Instrumenten*, die *Akteurskonstellationen*, in denen die Instrumente Anwendung finden, sowie den *Raum* im Sinne des Stadtgebiets und der Siedlungstypen, in dem sie wirken und der auf sie wirkt (siehe Abbildung 2). Aus dem gewonnenen Wissen könnten Erkenntnisse über Treiber und Hemmnisse für die Durchführung und den Erfolg multi-instrumenteller Prozessketten zur Umsetzung kommunaler Wohnungsbaustrategien abgeleitet werden. Dies stellt einen wesentlichen Beitrag zur Planungs- und Wohnungsforschung dar und bietet Mehrwert für die planerische und kommunale Praxis.

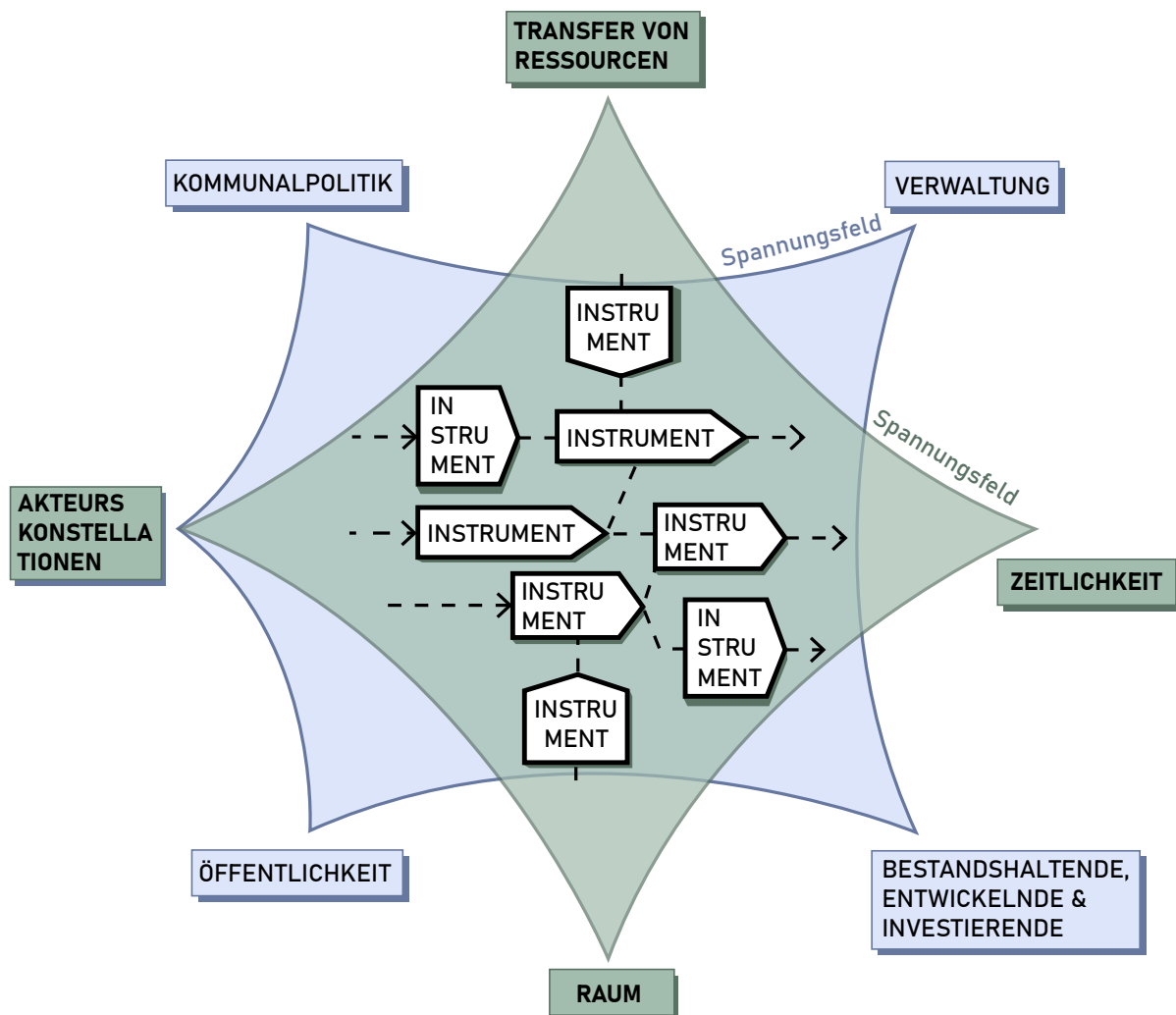


Abbildung 2: Multi-instrumentelle Prozessketten in multiplen Spannungsfeldern (vier Betrachtungsperspektiven und Akteure). Quelle: Teresa Herzmann.

Perspektive auf Transfer von Ressourcen

Eine Perspektive auf die Schnittstellen zwischen Wohnungsbauinstrumenten beschäftigt sich mit dem Transfer von Ressourcen. In Anlehnung an Förster und Hartmann (2022) werden *Ressourcen* zunächst als Fläche, Gebäude und Geld verstanden; diese unterscheiden

sich jeweils nach privat und öffentlich. Die Ressourcen dienen als *Input* für ein Instrument, das sie im Rahmen einer Transaktion in einen anderen *Output* umwandelt (siehe Status Quo kommunaler Instrumente; siehe Abbildung 3).

So setzt die Durchführung einer qualitätsorientierten Konzeptvergabe voraus, dass die Kommune im Besitz einer Fläche ist und private Vorhabenträger:innen bereit sind, Geld zu investieren. Die notwendigen Ressourcen als Input für das Instrument bestehen demnach aus öffentlicher Fläche und privatem Geld. Mit der Durchführung der Konzeptvergabe wird die Fläche an Vorhabenträger:innen verkauft, welche diese bebauen. Die Kommune erzielt durch den Verkauf Einnahmen in Form von Geld. Das Instrument der Konzeptvergabe verwandelt somit die Ressourcen öffentliche Fläche und privates Geld in private Fläche, öffentliches Geld und private Gebäude.

Notwendige Ressourcen für die Anwendung eines Instruments können durch die vorherige Durchführung eines anderen Instruments generiert werden. Der Output eines zuvor angewendeten Instruments kann als Input für ein folgendes Instruments transferiert werden. Das Wissen über den benötigten Input und den entstehenden Output von Instrumenten ist folglich eine wesentliche Voraussetzung für die Konzipierung und Durchführung funktionierender Prozessketten (siehe Perspektive auf Akteurskonstellationen).

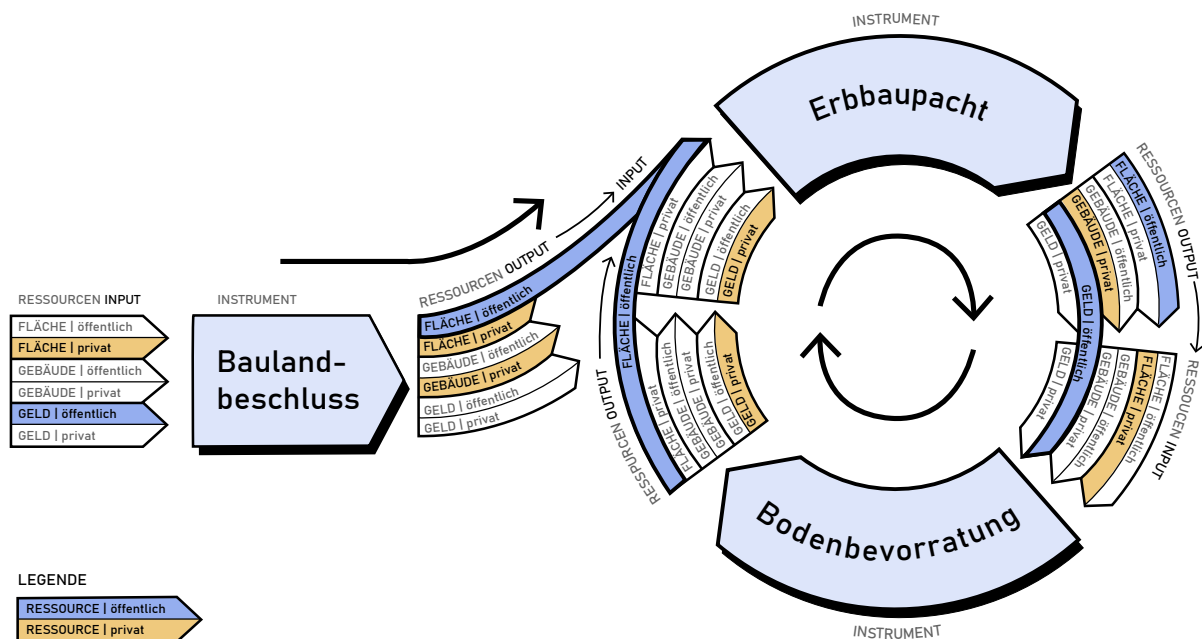


Abbildung 3: Transfer von Ressourcen zwischen verknüpften Instrumenten innerhalb einer Prozesskette; Bildung eines Prozesskreislaufts (schematisch) (siehe auch Vom Einzelinstrument zum integrierten Prozess). Quelle: Teresa Herzmann, nach Förster und Hartmann (2022).

Ein vorhandenes Mindestmaß an kommunalen Ressourcen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Instrumente zur Anwendung kommen können. Dem Boden als verfügbare öffentliche Ressource kommt in diesem Zusammenhang eine besonders wichtige Rolle hinsichtlich der Handlungsfähigkeit von Kommunen zu (siehe Vom Einzelinstrument zum integrierten Prozess). Darüber hinaus erfordert der Einsatz von Instrumenten politischen Willen sowie personelle Kapazitäten der städtischen Verwaltung; auch

Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit mit anderen Akteuren sind entscheidend (Maikämper und Förster 2020: 88). Umgekehrt können fehlende Ressourcenausstattungen den Einsatz sowie die kombinierte Anwendung von Instrumenten erheblich behindern. Zudem beruht jeder Transfer maßgeblich auf partizipierenden Akteuren (siehe Perspektive auf Akteurskonstellationen).

Perspektive auf Zeitlichkeit

Eine zweite Perspektive für ein verbessertes Verständnis multi-instrumenteller Prozesse bezieht sich auf die Zeitlichkeit der verschiedenen Instrumente. Um im Rahmen einer Strategie kombiniert angewendet und wirksam sein zu können, müssen alle Instrumente der Prozesskette zum Zeitpunkt ihrer Anwendung einsatzbereit sein. Dies kann eine Herausforderung darstellen, da die Instrumente verschiedene Akteurskonstellationen, Zeitlichkeiten und Ansprüche an den Raum mitbringen. Im vorliegenden Artikel wird unter dem Begriff *Zeitlichkeit* die zeitliche Dimension der Anwendung der Instrumente – ihre *Laufzeit* – verstanden. Dabei lassen sich im Wesentlichen drei verschiedene Zeitlichkeiten identifizieren: die Zeitlichkeit der *Stadtentwicklung*, die Zeitlichkeit der *Projektentwicklung* und die Zeitlichkeit des *Wohnungsmarktes*.

Die Zeitlichkeit der Stadtentwicklung ist langfristig. Sie erfordert perspektivisches Handeln über Generationen und Legislaturperioden hinweg. Ein Beispiel für ein Instrument mit dieser Zeitlichkeit ist die kommunale Bodenbevorratung, die kontinuierlich über Jahrzehnte betrieben werden muss, um ihre volle Wirkung zu entfalten (Adrian et al. 2021: 104). Die Zeitlichkeit der Projektentwicklung ist eine mittelfristige. Sie umfasst mehrere Jahre und erfordert unter Umständen auch ein Legislatur übergreifendes Handeln. Der aufwändige und zeitintensive Planungsprozess nimmt in der Regel einige Jahre in Anspruch und sorgt somit für eine mittelfristige Bereitstellung von Wohnraum. Ein Beispiel für ein solches Instrument ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, deren Zeithorizont je nach Komplexität mehrere Jahre bis zu über ein Jahrzehnt betragen kann. Sie wirkt vor allem in noch nicht entwickelten äußeren Stadtgebieten oder auf größeren innerstädtischen Konversionsflächen (siehe Perspektive Raum) und hat einen klar definierten Start- und Endpunkt. Die Zeitlichkeit des Wohnungsmarktes ist eine kurzfristige. Wohnraumbedarfe entwickeln sich zyklisch und sind unbeständig und volatil (Maikämper und Förster 2020: 94). Aus diesem Grund kann es vorteilhaft sein, innerhalb kurzer Fristen auf sich verändernde Bedarfe zu reagieren. Beispiele für Instrumente dieser Zeitlichkeit sind die Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplans oder die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts. Neben der Laufzeit eines Instruments bis zur Entfaltung seiner Wirkung ist bei der Zeitlichkeit des Wohnungsmarktes auch relevant, wie lange es dauert, bis das Instrument zur Anwendung kommen kann. Instrumente mit einer langfristigen Stadtentwicklungs-Zeitlichkeit eignen sich nicht für kurzfristige Maßnahmen zur Schaffung von Wohnraum.

Bei der Konzipierung der Prozessketten muss daher zwingend die Zeitlichkeit der einzelnen Instrumente berücksichtigt werden, um das beabsichtigte Ziel erreichen zu können.

Perspektive auf Akteurskonstellationen

Eine weitere wichtige Perspektive auf multi-instrumentelle Prozessketten betrifft die Akteurskonstellationen, in deren Spannungsfeld sich die jeweiligen Prozesse befinden (siehe Abbildung 2). Die Akteursgruppen – Kommunalpolitik, Verwaltung, Bestandshaltende, Entwickelnde und Investierende sowie Stadtgesellschaft – gelten in der Literatur vielfach als Impulsgeber (Adrian et al. 2021: 20). Ihre Handlungsfähigkeit, Vernetzung und Kooperationswilligkeit untereinander sind Schlüssel für eine erfolgreiche Wohnungsbauentwicklung (BBSR 2024: 64; Fina et al. 2020: 29; Maikämper und Förster 2020: 93). Neben dem Transfer der materiellen Ressourcen Fläche, Gebäude und Geld (siehe Perspektive Transfer von Ressourcen) werden im Zuge der Anwendung der Instrumente zwischen den Akteuren auch immaterielle Güter wie Wissen, Kompetenzen oder Netzwerke transferiert.

An multi-instrumentellen Prozessketten sind in der Regel mehrere Akteure beteiligt, die verschiedene Belange einbringen unterschiedliche Interessen vertreten. Ihr Handeln kann zudem von verschiedenen Rahmenbedingungen beeinflusst werden (zum Beispiel gesellschaftliche Strömungen; Bundes-, Landes- oder EU-Politik). Im Sinne des Leitbildes der Stadt(-planung) im Gleichgewicht ist es auch notwendig, ausgewogene gesamtheitliche Lösungen zu finden, die alle Seiten mit ihren Interessen in Einklang bringen können. Das Vorhandensein einer Strategie kann dabei bei Aushandlungsprozessen zwischen verschiedenen Akteuren helfen, da ein Interessensausgleich in einem breiteren Spektrum stattfinden kann (Gerber et al. 2018: 11–12; Munzinger 2020: 35).

„Public goals can only be achieved if the private interests of the owners are addressed. Vice versa, however, private property owners cannot enjoy a veto position if societal goals are to be implemented“ (Hengstermann et al. 2023: 576).

Der Akteursgruppe *Kommunalpolitik* kommt eine wegbereitende Rolle zu, da sie die Anwendung und Ausgestaltung von Instrumenten beschließt (zum Beispiel Baulandbeschluss, Bauleitplanverfahren) und Handlungsaufträge an die Verwaltung formuliert. In der Praxis sind Kommunalpolitik und Verwaltung eng miteinander verknüpft. Die Verfolgung einer aktiven Strategie für die kommunale Wohnungsbauentwicklung ist zwar eine politische Entscheidung, sie muss jedoch auf Ebene der *Verwaltung* häufig von einzelnen Entscheidungstragenden initiiert und umgesetzt werden (Hengstermann und Hartmann 2021: 38). Einflussgrößen auf das Verwaltungshandeln umfassen neben der Sachkompetenz, dem Engagement und der Innovationskraft einzelner Mitarbeitenden auch personelle Kapazitäten, die finanzielle Situation der Kommune (Egner und Rink 2020: 321) sowie die Vernetzung und Qualität der Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts innerhalb der Verwaltung (Fina et al. 2020: 3; Maikämper und Förster 2020: 91).

Bestandshalter:innen, *Entwickelnde* und *Investierende* stellen eine zentrale Akteurs- sowie Zielgruppe für den Einsatz kommunaler Wohnrauminstrumente dar. Die Realisierung von Wohnungsbau der jüngerer Vergangenheit erfolgte vornehmlich durch Impulse aus dem

Markt (Fina et al. 2020: 33). Einflussgrößen auf die Akteursgruppen der Investierenden und Entwickelnden sind beispielsweise Fachkräftemangel, Boden- und Baukosten sowie Planungssicherheit; auch Strömungen aus der Stadtgesellschaft spielen eine Rolle.

Darüber hinaus gibt es alternative Entwickelnde, wie Wohnungsbaugenossenschaften oder kommunale Wohnungsbaugesellschaften, deren Förderung immer wieder diskutiert wird und von zahlreichen Städten forciert wird – diese orientieren sich stark am Gemeinwohl. Eine weitere wesentliche Untergruppe innerhalb der Bestandhalter:innen stellen Eigentümer:innen dar, die ohne eigenes Investitions- bzw. Entwicklungsinteresse im Besitz von für die Stadtentwicklung wertvollen Grundstücken sind. Eine Studie des BBSR zur Mobilisierung privater Eigentümer:innen für den Städte- und Wohnungsbau benennt Ansätze wie die Förderung einer thematisch offenen, quartiersbezogenen Eigentümer:innenarbeit sowie den Aufbau einer Agentur zu stadtentwicklungsbezogenen Vereinsarbeit (BBSR 2022b: 67–70).

Schließlich kann auch die *Stadtgesellschaft oder Zivilgesellschaft* Einfluss auf multi-instrumentelle Prozessketten ausüben. Bürger:inneninitiativen können dabei beispielsweise politische Agenden beeinflussen sowie Wohnungsbauvorhaben begünstigen oder verzögern – in einigen Fällen können sie diese sogar gänzlich verhindern (Egner und Rink 2020: 323). Zudem können sie besondere Impulse setzen – etwa soziale oder ökologische – und damit im Rahmen von Wohnungsbauprojekten dazu beitragen, die Ziele einer gemeinwohlorientierten und nachhaltigen Stadtentwicklung zu verfolgen (Adrian et al. 2021: 34).

Perspektive auf Raum

Die vierte Perspektive für ein vertieftes Verständnis des Zusammenwirkens der vielfältigen kommunalen Instrumente zur Wohnraumschaffung bezieht sich auf den Raum. Der Raum ist sowohl Ausgangs- als und Endpunkt für das Wirken von multi-instrumentellen Prozessketten. Er definiert die Rahmenbedingungen und wird im Ergebnis durch das Wirken der Instrumente verändert. Wohnrauminstrumente wirken seit jeher räumlich selektiv. Verschiedene Charakteristika eines Raums definieren unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Anwendung von Instrumenten – nicht alle Instrumente sind in allen Räumen anwendbar und ihre Anwendung ist nicht in jedem Raum gleichermaßen sinnvoll.

Zu den Charakteristika eines Raums, die die Auswahl der Instrumente beeinflussen können, zählen beispielsweise die Größe der Kommune, ihre historische städtebauliche Entwicklung sowie geophysische Gegebenheiten und stadtinterne Flächenkonkurrenzen (zum Beispiel mit der Landwirtschaft oder anderen Nutzungen) (Egner und Rink 2020: 320). Ein entsprechend definiertes Baulandmodell setzt beispielsweise am Transformationsprozess vom Ackerland zum Wohnraum an und wirkt nur dort, wo Ackerflächen vorhanden sind – in der Regel also nur am Stadtrand. Eine Sanierungssatzung hingegen kommt für eine Neuordnung sowie zur Hebung von Potentialen im Bereich bestehender Bebauung zum Einsatz. Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wirkt vor allem in noch nicht entwickelten äußeren Stadtgebieten oder auf größeren innenstädtischen Konversionsflächen.

Neben der Betrachtung der Ausgangslage ist auch eine Analyse des Endpunkts der Prozesskette wichtig für das Verständnis multi-instrumenteller Prozessketten. Bislang gibt es nur wenige belastbare empirische Analysen, die sich mit den Wirkungen von Instrumenten im Vergleich beschäftigen. Was vielfach fehlt, ist die Überprüfung der Wohnrauminstrumente und ihres Zusammenspiels hinsichtlich verschiedener räumlicher Strukturen und Potentiale. Auf diesem Wege ließen sich wesentliche Lücken im Instrumentarium erkennen sowie nachbarschaftliche, gesamtstädtische bis hin zu stadtreionalen Konflikte ablesen, mit denen die Schaffung von Wohnraum einhergeht (Kienast und Altrock 2018; Förster 2021). Es mangelt insgesamt an Implementationsforschung (Egner und Rink 2020: 325).

Potentiale für Forschung und Praxis

Da alle der beschriebenen Perspektiven in Beziehung zueinander stehen, ist eine gesamtheitliche und integrierte Betrachtung besonders wichtig, um multi-instrumentelle Prozessketten in ihren vieldimensionalen Wirkungsgefügen zu verstehen und Erkenntnisse über Treiber und Hemmnisse der kommunalen Implementierung zu gewinnen. Dies stellt nicht nur einzelne Instrumente auf den Prüfstand, sondern insbesondere die Vorgänge in inter-instrumentellen Momenten im Spannungsfeld der vier Betrachtungsperspektiven.

Aufbauend auf empirisch gewonnenen Forschungsergebnissen kann herausgearbeitet werden, welche Instrumente modifiziert werden müssen und welche Schnittstellen zwischen diesen Instrumenten berücksichtigt werden sollten, um multi-instrumentelle Prozessketten zu konzipieren, zu optimieren und deren Etablierung in der kommunalen Planungspraxis zu fördern. Diese Erkenntnisse können mit Akteur:innen reflektiert, diskutiert und anschließend als Handlungsempfehlungen formuliert werden. Im Rahmen der Untersuchungen können unterschiedliche Schwerpunkte beziehungsweise Eingrenzungen des Forschungsgegenstands vorgenommen werden. So ist beispielsweise eine Fokussierung auf multi-instrumentelle Prozessketten für die Bestandsentwicklung mit einer ausgewogenen sozialen Mischung möglich. Zudem kann die Relevanz umsetzungsbezogener Fragestellungen sowie die Frage nach der Qualität des geschaffenen Wohnraums vor dem Hintergrund weiterer stadtentwicklungspolitischer Belange in den Fokus gerückt werden (siehe Perspektive auf Raum). Darüber hinaus ist die Untersuchung einer stärkeren Differenzierung des Wohnrauminstrumentariums für verschiedene Quartierstypen von Interesse. Diese Differenzierung ist insbesondere bei der Entwicklung von Quartieren während aktiver Nutzung im Bestand relevant. Dabei können grundlegende Quartiersfamilien gebildet werden – vom Neubauquartier bis zum sanften Update im Bestand (Förster et al. 2023: 50–54) – oder Stadtlagen siedlungstypologisch und potentialorientiert beschrieben werden.

Literatur

- Adrian, Luise; Bock, Stephanie; Bunzel, Arno; Preuß, Thomas und Rakel, Magdalene (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Michalski, Daniela und Pätzold, Ricarda (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis (Difu-Sonderveröffentlichung). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2025): Zentrale Ergebnisse der BBSR-Wohnungsbedarfsprognose. Neubaubedarfe in Deutschland bis 2030. Bonn: BBSR, BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2025. DOI: [10.58007/kxyg-cm28](https://doi.org/10.58007/kxyg-cm28).
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2020): Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. Bonn: BBSR, BBSR-Online-Publikation 11/2020.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung) (Hg.) (2022a): Kleinräumige Trends auf städtischen Mietwohnungsmärkten. Ergebnisse aus der innerstädtischen Raubeobachtung und der Wohnungsmarktbeobachtung des BBSR. Bonn: BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2022.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung) (Hg.) (2022b): Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau. Bonn: BBSR Online Publikation 06/2022. DOI: [10.58007/y39p-1b24](https://doi.org/10.58007/y39p-1b24).
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung) (Hg.) (2023): Unterstützung von Suffizienzansätzen im Gebäudebereich. Bonn: BBSR-Online-Publikation 09/2023. DOI: [10.58007/cgwx-pg65](https://doi.org/10.58007/cgwx-pg65).
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung) (Hg.) (2024): Großstädte als Wohnorte. Bonn: BBSR-Online-Publikation 122/2024. DOI: [10.58007/p31q-9878](https://doi.org/10.58007/p31q-9878).
- Bulwiengesa AG (2025): Marktstudie bulwiengesa - Immobilienindex 1975 - 2024. München.
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (Hg.) (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratung in der Kommission für "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik" (Baulandkommission).
- Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Krusenotto, Magnus; Lau, Petra und Strauss, Wolf-Christian (2023): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung: Handreichung (Difu Impulse). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) und vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hg.) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Berlin.
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) und vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hg.) (2022): Bauland mobilisieren und schaffen - Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau (Difu Sonderveröffentlichung). Berlin: Difu Sonderveröffentlichung.

- Diller, Christian (2018): Instrumente der Raumplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 1023–1035.
- Dransfeld, Egbert (2018): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. In: vhw FWS 3: 136–140.
- Dransfeld, Egbert; Hemprich, Christian (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Dortmund.
- Drixler, Erwin; Friesecke, Frank; Kötter, Theo; Weitkamp, Alexandra und Weiß, Dominik (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? In: DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. (Hg.): DVW-Schriftenreihe, Band 76/2014. Augsburg: Wißner-Verlag.
- Egner, Björn und Rink, Dieter (2020): Lokale Wohnungspolitik im Vergleich. In: Rink, Dieter; Egner, Björn (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Band 4. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Lokale Politik. Local Politics.
- Fina, Stefan; Henger, Ralph; Siedentop, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Sanwald, Pamela und Scholz, Benjamin (2020): IW-Report (41/2020). Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau - Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW. Dortmund/ Köln.
- Förster, Agnes (2021): Große Quartiere: Planung im Stresstest? Spannungslinien der Prozessgestaltung. In: pnd – rethinking planning 1/2021: 8–29. DOI: [10.18154/RWTH-2021-01463](https://doi.org/10.18154/RWTH-2021-01463).
- Förster, Agnes; Berding, Nina; Bolten, Angelina und Erckmann, Paula (2023): Quartier⁴. Impulse für eine bedürfnisgerechte Quartiersgestaltung. Bielefeld: transcript Verlag, Raum, Stadt, Architektur. DOI: [10.14361/9783839468517](https://doi.org/10.14361/9783839468517).
- Förster, Agnes und Hartmann, Thomas (2022): From land to home - the relation between land policy and housing. PLPR Conference 2022. Gent.
- Fuhrhop, Daniel (2023): Der unsichtbare Wohnraum. Wohnflächensuffizienz als Antwort auf Wohnraummangel, Klimakrise und Einsamkeit. Bielefeld: transcript Verlag. DOI: [10.14361/9783839469002](https://doi.org/10.14361/9783839469002).
- Gerber, Jean-David; Hengstermann, Andreas und Viallon, Francois-Xavier (2018): Land policy. How to deal with scarcity of land. In: Gerber, Jean-David et al. (Hg.): Instruments of land policy. Dealing with scarcity of land. Oxon / New York: Routledge.
- Göddecke-Stellmann, Jürgen und Lauerbach, Teresa (2021): Entwicklungsdynamiken in Großstadtreionen. Eine Betrachtung ausgewählter Indikatoren auf Basis der innerstädtischen Raumbesichtigung und der laufenden Raumbesichtigung. In: Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg 2/2021): 22–29.
- Grubbauer, Monika und Metzger, Joscha (2023): Einleitung: Wohnungsfrage und Wohnungsforschung. Was lässt sich am Beispiel Hamburg lernen? In: Grubbauer, Monika und Metzger, Joscha (Hg.): Wohnen in Hamburg. Akteure, Instrumente und Konfliktfelder. Bielefeld: transcript Verlag.

- Haferburg, Christoph; Knopf, Annike; Pohl, Thomas und Vogelpohl, Anne (2023): Wohnungsbau - wer profitiert? Zur Theorie des Sickereffekts und der Praxis der Hamburger Wohnungspolitik am Beispiel des Quartiers Mitte Altona. In: Altröck, Uwe; Kunze, Ronald; Kurth, Detlef; Schmidt, Holger; und Schmitt, Gisela (Hg.): Stadterneuerung und Spekulation. Jahrbuch Stadterneuerung 2022/23. Wiesbaden: Springer VS.
- Hartmann, Thomas und Wenner, Fabian (2025): Land Policy in Germany. Waiting for the Owner to Develop. In: Hartmann, Thomas et al. (Hg.): Land Policies in Europe. Land-Use Planning, Property Rights, and Spatial Development. Cham: Springer.
- Hengstermann, Andreas (2018): Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik. Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discountern. Wiesbaden: Springer Spektrum.
DOI: [10.1007/978-3-658-27614-0](https://doi.org/10.1007/978-3-658-27614-0).
- Hengstermann, Andreas und Hartmann, Thomas (2021): Grund zum Wohnen: Das Baulandmobilisierungsgesetz aus internationaler Perspektive. In: pnd – rethinking planning 1/2021: 30–41. DOI: [10.18154/RWTH-2021-01677](https://doi.org/10.18154/RWTH-2021-01677).
- Hengstermann, Andreas; Wenner, Fabian; Jehling, Mathias und Hartmann, Thomas (2023): Innovative Land Policies in Europe. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 81 (6): 575–578. DOI: [10.14512/rur.2246](https://doi.org/10.14512/rur.2246).
- Holm, Andrej; Regnault, Valentin; Sprengholz, Maximilian und Stephan, Meret (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung. Working Paper Forschungsförderung Nummer 217.
- Hood, Christopher (1983): The tools of Government. London: Chatham House Pub.
- Hübler, Karl-Hermann (2005): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4 Aufl. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Kienast, Gerd und Altröck, Uwe (2018): Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau. Berlin: vhw - Schriftenreihe.
- Knoll, Katharina; Schularick, Moritz und Steger, Thomas (2017): No Price Like Home: Global House Prices, 1870–2012. In: American Economic Review 107 (2): 331–353. DOI: [10.1257/aer.20150501](https://doi.org/10.1257/aer.20150501).
- Kötter, Theo (2024): Gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung und sozialgerechte Bodennutzung - was leisten aktive Baulandstrategien? In: DVW | zfv 2 (149): 99–109. DOI: [10.12902/zfv-0463-2024](https://doi.org/10.12902/zfv-0463-2024).
- Krause, Charlotte (2025): Integrierte Innenentwicklung als ganzheitliche Nachhaltigkeitsstrategie der Stadtplanung im Spannungsfeld zwischen Public Value und Partikularinteressen. Springer VS, Politik gestalten – Kommunikation, Deliberation und Partizipation bei politisch relevanten Projekten. DOI: [10.1007/978-3-658-49824-5](https://doi.org/10.1007/978-3-658-49824-5).
- Löhr, Dirk (2020): Marktgerechte Erbbaurechte: Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können. Wiesbaden: Springer Gabler.
DOI: [10.1007/978-3-658-28957-7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-28957-7).

- Maikämper, Moritz und Förster, Agnes (2020): Perspektiven für einen Aachener Weg: Wissenschaftliche Begleitung des Handlungskonzepts Wohnen der Stadt Aachen. Aachen: Stadt Aachen, Fachbereich Wohnen, Soziales und Integration.
- Munzinger, Timo (2020): Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements aus Sicht der Kommunen. In: Meinel, Gotthard et al. (Hg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs, IÖR Schriften 78. Berlin: Rhombos.
- Pätzold, Ricarda; Frölich von Bodelschwingh, Franciska und Bunzel, Arno (2023): Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik. Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021).
- Pätzold, Ricarda und Reiß-Schmidt, Stephan (2022): Die Wohnungsfrage war immer (auch) eine Bodenfrage. In: WSI Mitteilungen 75. JG, 3/2022: 251–253. DOI: [10.5771/0342-300X-2022-3-251](https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-3-251).
- Pestel Institut gGmbH, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. und im Auftrag des Verbändebündnis "Soziales Wohnen" (2025): Wohnungsbau und Wohnungsmärkte 2025: Bilanz zur Bundestagswahl. Das Bauen und Wohnen in Deutschland sozial neu justieren.
- Quaestio Forschung & Beratung GmbH (2024): Analyse wohnungspolitischer Instrumente in der Metropole Ruhr. Endbericht. Bonn.
- Ratcliff, Richard U. (1949): Urban Land Economics. New York, Toronto, London: McGraw - Hill Book Company, Inc.
- Reiß-Schmidt, Stefan (2024): Bodenkrise? Bodenwende! Flächenpolitik und Bodenpolitik gehören zusammen. In: Raumentwicklung – ARL-Journal für Wissenschaft und Praxis 54 (02/03): 24–27. DOI: [10.60683/2pkj-ae23](https://doi.org/10.60683/2pkj-ae23).
- Rinn, Moritz (2018): Ein Urbanismus der Ungleichheit. "Neue soziale Stadtpolitik" in Hamburg als Strategie der Verbürgerlichung. In: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 2018, Band 6 (1): 9–28.
- Shahab, Sina; Hartmann, Thomas und Jonkman, Arend (2020): Strategies of municipal land policies: housing development in Germany, Belgium, and Netherlands. In: European Planning Studies 29 (6): 1132–1150. DOI: [10.1080/09654313.2020.1817867](https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1817867).
- Umweltbundesamt (Hg.) (2023): Dreifache Innenentwicklung: Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung. Ergebnisse aus dem Forschungsfeld urbaner Umweltschutz und dem Forschungsprojekt „Neues Europäisches Bauhaus weiterdenken – AdNEB“. Hintergrund Mai 2023.
- von Einem, Eberhard (Hg.) (2016): Wohnen : Markt in Schieflage - Politik in Not. Wiesbaden: Springer VS, Stadtforschung aktuell.
- Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption: Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund: Rohn.
- Wüstenrot Stiftung; Hochschule für Technik Stuttgart, Zentrum für Nachhaltige Stadtentwicklung (Hg.) (2025): Leben vor der Stadt. Einfamilienhäuser als Möglichkeitsräume. Ludwigsburg/ Stuttgart.

Zimmermann, Patrick; Brischke, Lars-Arvid; Späte, Eva; Contreras y Duran, Laura-Annabelle und Paar, Angelika (2025): Einfamilienhaus: Quo Vadis? Kommunale Perspektiven auf die Transformation des EFH-Bestandes. Berlin: Springer.