ARL
AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Arbeitsberichte der ARL 36

WOHNEN IN GROSSSTADTREGIONEN BADEN-WÜRTTEMBERGS

Herausforderungen für die Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen

Axel Fricke, Tobias Held, Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.)

ARL AKADEMIE FÜR RAUMENTWICKLUNG IN DER LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Arbeitsberichte der ARL 36

WOHNEN IN GROSSSTADTREGIONEN BADEN-WÜRTTEMBERGS

Herausforderungen für die Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen

Axel Fricke, Tobias Held, Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.)

Hannover 2023

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe „Wohnen in den Großstadtregionen Baden-Württembergs“ der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:
WR III „Ökologie und Landschaft“
Dr. Barbara Warner (barbara.warner@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 36

ISBN 978-3-88838-441-7 (PDF-Version)
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter https://www.arl-net.de/shop frei verfügbar (Open Access)
CC_BY_SA 4.0 International

ISBN 978-3-88838-442-4 (Print-Version)
ISSN 2193-1542 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2023
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Sprachliches Lektorat: H. Wegner
Formales Lektorat: V. Mena, N. Lungwitz
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Fricke, Axel; Held, Tobias; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.) (2023):
Wohnen in Großstadtregionen Baden-Württembergs –
Herausforderungen für die Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen.
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 36.
URN: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-44178

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Vahrenwalder Straße 247
30179 Hannover
Tel. +49 511 34842-0
Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de
www.arl-net.de
www.arl-international.com

INHALT

Aktuelle Herausforderungen von Wohnungsmärkten in Wachstumsregionen – Einleitung und Positionsbestimmung
Axel Fricke, Tobias Held, Ansgar Schmitz-Veltin 3

Wohnungsmärkte in Baden-Württemberg: Entwicklung, Differenzierung, Hintergründe, Herausforderungen (2012–2019)
Paul Gans 10

Wohnen in Stadt und Region – Wanderungsmuster und Wohnungsmarktdynamik in der Region Stuttgart
Tobias Held, Attina Mäding, Ansgar Schmitz-Veltin 46

Strategien der Wohnungspolitik aus kommunaler Sicht
Axel Fricke 75

Raumordnung und Wohnbauflächenentwicklung – Anreizsysteme und interkommunale Zusammenarbeit
Martin Heberling 123

Herausforderung Wohnungsmarkt – Erkenntnisse aus der Analyse in zehn Thesen
Axel Fricke, Tobias Held, Ansgar Schmitz-Veltin 142

Kurzfassung / Abstract 149

Axel Fricke, Tobias Held, Ansgar Schmitz-Veltin

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN VON WOHNUNGSMÄRKTEN IN WACHSTUMSREGIONEN – EINLEITUNG UND POSITIONSBESTIMMUNG

Gliederung

1 Einleitung
2 Städtische Wohnungsmärkte unter Wachstumsdruck
3 Lösungsansätze für die Herausforderungen am Wohnungsmarkt
4 Ausgangsthesen

Kurzfassung

Seit 2005 zeigt sich in den Ober- und Mittelzentren der baden-württembergischen Wachstumsregionen ein Reurbanisierungstrend, der zu einem teils deutlichen Anstieg der Nachfrage nach urbanen Wohnstandorten führte. Insbesondere die Kernstädte sind immer weniger in der Lage, den hierdurch entstehenden Wachstumsschüben wohnungs- und baulandpolitisch zu begegnen. Folge ist eine Regionalisierung der Wohnungsmärkte, die im Zug der Corona-Pandemie zusätzlich an Fahrt gewonnen hat. Da die Kernstädte das ihnen zur Verfügung stehende baulandpolitische Instrumentarium weitgehend ausgeschöpft haben, rückt die regionale Ebene zunehmend in den Fokus. Auf regionaler Ebene jedoch fehlen bislang die Instrumente, um den wachstumsbedingten Herausforderungen zu begegnen. Der Beitrag skizziert diese Zusammenhänge und präsentiert sieben Ausgangsthesen als Diskussionsgrundlage für die Beiträge des vorliegenden Bandes.

Schlüsselwörter

Wohnungsmarkt – Wachstumsregion – Reurbanisierung – Steuerung – Region

Recent Demands of Housing Markets in Growing Regions – an Introduction and a Position Statement

Abstract

Since 2005, a reurbanisation trend has been evident in the upper and middle centres of Baden-Württemberg's growing regions, which has led to a significant increase in demand for urban residential locations. The core cities in particular are less and less able to meet the resulting growth spurts in terms of housing and building land policy. The consequence is a regionalisation of the housing markets, which has gained additional momentum in the wake of the Corona pandemic. Since the core cities have largely exhausted the building land policy instruments available to them, the regional level is increasingly coming into focus. At the regional level, however, the instruments

to meet the growth-related challenges have been lacking up to now. The article outlines these interrelationships and offers seven initial theses as a basis for discussion for the contributions in this volume.

Keywords
Housing market – growing regions – reurbanisation – governance – region

1 Einleitung

Wohnungsbau ist wieder zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe geworden und ein Innovationsfeld aller für den Wohnungsmarkt verantwortlichen Akteure – auf allen Handlungsebenen.

Die Wohnungsmarktentwicklung in Baden-Württemberg zeigte bereits einen mehr als 15 Jahren anhaltenden Reurbanisierungstrend, der sich – weit vor Einsetzen der Covid-Pandemie – infolge der Finanz-, EU-Arbeitsmarkt- und Flüchtlingskrisen noch verstärkt hatte und in den städtischen Ober- und Mittelzentren zu steigenden Einwohnerzahlen führte. Die nicht ganz ohne Unsicherheiten erstellten und viel zitierten Voraussagen ließen erwarten, dass dieser Trend der Bevölkerungszunahme besonders in Baden-Württemberg und der Konzentrationsprozess auf Stadtregionen über 2030 hinaus konstant bleiben wird. Dabei nahmen und nehmen besonders die großstädtischen Wohnungsmärkte eine dramatische Entwicklung:

> Die steigende Beliebtheit urbaner Wohnstandorte hat die Nachfrage und damit die Preise für Wohnimmobilien und Mieten deutlich gefördert und damit die kapitalmarktbedingten Preissteigerungen, wie sie insbesondere durch ein niedriges Zinsniveau und fehlende Anlagealternativen entstanden sind, weiter verstärkt.

> Aufgrund des hohen Mietpreisniveaus haben die Stadtbewohner/-innen nach einem Umzug mit deutlich höheren Wohnkosten zu rechnen und weichen zum Teil ins Umland aus, was eine deutlich erhöhte Stadt-Umland-Dynamik mit entsprechenden sozio-ökonomischen Segregationsmustern zur Folge hat.

> Die frei finanzierten und geförderten Wohnungsteilmärkte spalten sich auf, der Anteil der sozialgebundenen Wohnungen an den Wohnungsbeständen sinkt unaufhaltsam, während die Nachfrage nach geförderten Wohnungen weiter steigt.

Die Kernstädte haben das Wachstum zwar nicht proklamiert, aber sie betreiben seit Jahrzehnten mit ihren Zentralitätsvorteilen, der Unterstützung durch Städtebau-, Wirtschafts- und Kulturförderung, ihren Integrationsmöglichkeiten sowie ihrer gestiegenen Finanzkraft eine wettbewerbswirksame „Attraktivitätspolitik“. Zugleich wissen sie, dass sie in der Stadtentwicklung mit Zielkonflikten konfrontiert und für neue Wachstumsschübe baulandpolitisch kaum mehr gewappnet sind.

2 Städtische Wohnungsmärkte unter Wachstumsdruck

Das Baulandpotenzial und das Steuerungsrepertoire, das die kommunale Ebene durch die Möglichkeit einer planungsrechtlichen „Selbstermächtigung" – nach Art. 28 GG bzw. Art. 71 Abs. 3 der Landesverfassung Baden-Württemberg in Verbindung mit dem Baugesetzbuch – zur Verdichtung sowie zu Möglichkeiten des programmatischen Handelns im Hinblick auf eine sozial verantwortliche und breit aufgestellte Wohnraumversorgung (der zentralen Daseinsvorsorge) nutzt, sind weitgehend und absehbar ausgereizt (vgl. Beitrag Fricke in diesem Band). Die Städte haben sich auf das Leitbild der nationalen Stadtentwicklungspolitik, das der „Europäischen Stadt", verpflichtet, könnten jedoch in Bezug auf dieses Leitbild durchaus noch innovativer mit Problemlösungen umgehen. Das hat etwas mit der Planungspraxis selbst, aber auch mit demokratischen Aushandlungsprozessen zu tun.

Die Planungsspielräume stoßen unter dem Wachstumsdruck aber an mitunter konfliktreiche (innere) Grenzen und die Schlüsselthemen der Innenentwicklung – die Sicherung sozialer Teilhabe, die Klimaanpassung und die städtebauliche Qualität – können dadurch nicht konsequent genug bearbeitet werden. Während die Gestaltungsmöglichkeiten auf der einen Seite kleiner werden, ist der Gestaltungswille der kommunalen Ebene im Zuge des Wachstumstrends mitgewachsen.

Aber was können die Kommunen und insbesondere die größeren Städte noch gestalten? Solange genügend zumindest theoretisch wirksame Handlungsoptionen bei der Bereitstellung von Wohnbauland und der Wohnungsmarktregulierung vorhanden sind, besteht auch kein Grund, die Debatten zu verändern. Aber die Problemwahrnehmung der Kernstädte ist mittlerweile auch in den Gemeinden des Umlands, teilweise auch über die Verdichtungsräume hinaus, angekommen, da der Verdrängungswettbewerb sich hierhin auswirkt und die Immobilienwirtschaft neue Anlagemöglichkeiten in den regionalen Teilräumen sucht. So sind neben den Kernstädten zunehmend auch die Umlandgemeinden gefordert, mit der gestiegenen Problemwahrnehmung ihre Baulandstrategien zu schärfen.

Ein Faktum scheint, dass der Wanderungstrend in die Stadtregionen und damit die Folgen für den Wohnungsmarkt zunächst der Kernstädte jahrelang unterschätzt wurde. Ein anderes Faktum ist, dass sich Lebenszusammenhänge aufgrund deutlich verbesserter Mobilitätsbedingungen und überkommunaler Arbeitsteilung ohnehin grenzüberschreitend „regionalisieren" und sich das Umland rund um die Kernstädte weiter „urbanisiert".

Diesbezüglich scheinen nicht nur die Disparitäten zwischen den Regionen zugenommen zu haben, es gibt in prosperierenden Regionen eine wieder deutlich erhöhte Stadt-Umland-Dynamik mit einhergehenden sozialen Segregationsmustern. Und dieses wird durch die Auswirkungen der Covid-Pandemie überlagert und nochmals spezifiziert, was die Veränderung der Wanderungsbilanzen und eine erneute „Entdichtung" der urbanen Lebenszusammenhänge etc. anbelangt.

Zwar lassen sich die von den Kernstädten der Stadtregionen ausgehenden Entwicklungen nicht verallgemeinern und auf die gesamte Region übertragen, da die zentralen Orte innerhalb der Regionen sehr unterschiedliche Voraussetzungen haben. Aber langfristig werden womöglich auch Orte geringerer Zentralität im Umland der großen Zentren mit ähnlichen Herausforderungen bei der Baulandbereitstellung und Daseinsvorsorge konfrontiert sein.

3 Lösungsansätze für die Herausforderungen am Wohnungsmarkt

In den Fokus geraten zunehmend die Zuständigkeiten und Wirkungsmöglichkeiten der bestehenden regionalen Umlandverbände und Regionalverbände, aber auch der übrigen Verwaltungsgemeinschaften (bspw. Zweckverbände für die gemeinsame Flächennutzungsplanung). Eine Frage ist daher, was die regionale Ebene im System der Landesplanung in ihrer Verfasstheit und ihrem Verantwortungsbereich beisteuern kann, damit sie den aktuellen Herausforderungen – insbesondere den expandierenden, städtisch geprägten Wohnungsmärkten – gerecht werden (vgl. Beitrag Heberling in diesem Band). Es ist vorwegzuschicken, dass zur Nachhaltigkeit der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung auch gehört, dass die Probleme im richtigen Raumkontext bzw. auf der richtigen Politikebene gelöst werden.

Die Diskussion ist nicht neu, hat sich die ARL doch schon 2004/2005 (gemeinsam mit der DASL) über die Zukunft der Großstadtregionen im 21. Jahrhundert mit einer eingehenden Analyse und einem Empfehlungspapier zur Stärkung der regionalen Verfasstheit und einer geeigneten Aufgabenzuordnung an die damalige neue Bundesregierung gewandt. Damals waren die nachfolgenden Finanz- und Flüchtlingskrisen und deren Relevanz auch für eine nationale Wohnungspolitik (bekanntermaßen) noch nicht auf der Agenda.

Die LAG Baden-Württemberg hat sich zuletzt 2015 in der Arbeitsgruppe „Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen“ mit den Befunden und Folgerungen veränderter Wohnortpräferenzen und Wanderungsmuster befasst und im Hinblick auf die stadtentwicklungspolitische Relevanz einer „Renaissance urbanen Wohnens“ und die stadtgesellschaftlichen Verhältnisse angeraten, die ersten Erkenntnisse weiter zu beforschen. Aufgrund der Forschungen im Zeitraum 2012 bis 2014 waren zwar zunehmende Anspannungen, aber explizit noch kein Kipppunkt im Wohnungsmarktgeschehen absehbar.

Auf Landesebene wurde bereits ein Wohnungsmangel konstatiert, eine „Wohnungsnot“ in einigen Landesteilen wurde überhaupt erst durch die 2016 einberufene Wohnraum-Allianz Baden-Württemberg anerkannt – wenngleich dort, und das sei an dieser Stelle erwähnt, neben Zielzahlen für den Wohnungsbau auch über einen Abbau von Standards bei Bauqualität und Bürgerbeteiligung zur Beschleunigung des Wohnungsbaus beraten wurde.

Mittlerweile liegen nahezu alle Großstädte in Baden-Württemberg und auch angrenzende Kommunen in Verdichtungsräumen in einer Gebietskulisse, die von der Landesregierung Baden-Württemberg als dringlich regulierungs- und förderbedürftig einge-

stuft werden. Mit der 2015 eingeführten und 2020 novellierten Mietpreisbremse für 89 Städte und Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt und mit der Reform des Wohnraumförderungsgesetzes wurden die wohnungspolitischen Maßnahmenpakete der Jahre 2013 und 2015, die zunächst auf die Sicherung der Wohnungsbestände zielten, entscheidend ergänzt.

Das seinerzeit zuständige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau hat im August 2018 zusätzlich zum deutlich aufgestockten Förderprogramm „Wohnungsbau BW" einen dauerhaft angelegten „Kommunalfonds Wohnraumoffensive BW" vorgestellt, um den Wohnraummangel zu beheben und gezielter kommunale und regionale Wohnraum-Initiativen zu fördern. Sie umfasst drei Bausteine: die Förderrichtlinie „Wohnungsbau BW – kommunal", den Grundstücksfonds und das „Kompetenzzentrum Wohnen". Nicht zuletzt zielen der Beschluss zur verbilligten Abgabe landeseigener Grundstücke zum Zwecke sozialer Wohnraumförderung (2014), die Änderung der Gemeindeordnung und des Gemeindewirtschaftsrechts zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit und zur Erweiterung des Örtlichkeitsprinzips (2015), die Änderung der Landesbauordnung (2019) und der Städtebauförderung mit einem Schwerpunkt Wohnraumschaffung (2020) auf eine Beseitigung des Wohnungsmangels.

Die Koalitionsverträge auf den Ebenen des Bundes und des Landes Baden-Württemberg sowie das Baulandmobilisierungsgesetz weisen in die Zukunft, um ggf. eine neue wohnungspolitische Phase einzuleiten und den Kommunen zusätzliche Rechte zu verschaffen und zugleich Pflichten aufzuerlegen. Und an das 2021 neu gebildete Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen werden die Erwartungen gerichtet, durch die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans und eine Wohnraumoffensive sowie eine Bündelung der Zuständigkeiten für eine nachhaltige Beantwortung der Wohnungsfrage zu sorgen.

Während staatliche und kommunale Regierungen und Bündnisse über effektive Problemlösungsstrategien nachdenken, gelangen die überkommunalen bzw. regionalen Handlungsmöglichkeiten zur Koordinierung der Wohnraumoffensive noch nicht entscheidend in die Diskussion. Dabei liegt dies nahe, angesichts der aktuellen Zielstellungen der Bundesregierung, bundesweit jährlich 400.000 Wohnungen und davon 100.000 sozial gebundene Wohnungen zu schaffen.

4 Ausgangsthesen

Diese Überlegungen sind der Ausgangspunkt für folgende Ausgangsthesen:

1 In wachsenden Städten bleibt Wohnraum, insbesondere dem Bedarf angemessener und bezahlbarer Wohnraum, knapp. Die bleibende Anspannung auf dem Wohnungsmarkt wird (auch durch Verdrängung) weiterhin neue Nachfragemuster hervorbringen (vgl. Beitrag Gans in diesem Band).

2 Höhere Anforderungen an eine integrierte Stadtentwicklungspraxis laufen beim Wohnungsbau teilweise ins Leere, da sich Anliegen einer Erneuerung und Weiter-

entwicklung der Siedlungs- und Wohnungsbestände respektive einer Wohnraum- und Mietenregulierung (z. B. in Gebieten mit Milieuschutz) häufig entgegenstehen und mit Akzeptanzproblemen verbunden sind (vgl. Beitrag Held/Mäding/Schmitz-Veltin in diesem Band).

3 Eine Wohnungsmarktbeobachtung bzw. -analyse im stadtregionalen Betrachtungsrahmen ist Voraussetzung, um die erforderlichen wohnungspolitischen Maßnahmen auf aktuelle Entwicklungen problemadäquat und zielgenau ausrichten zu können.

4 Die Kooperation und Arbeitsteilung der Kommunen beim Wohnungsbau muss gestärkt werden, um eine differenzierte Angebotsentwicklung und die Versorgung defizitärer Marktsegmente umfänglich und dauerhaft zu gewährleisten (nachhaltige Wohnungsmarktallokation). Nutzen und Lasten eines gemeinsamen wohnbaulichen Engagements der Kommunen sind auszugleichen.

5 Es besteht ein Prüferfordernis, ob bewährte Verfahrensweisen der Kommunen auf die überörtliche oder regionalplanerische Ebene übertragen werden können.

6 Eine umfassende „Wohnraumoffensive“ respektive Wohnbauoffensive erfordert eine entsprechende Verfasstheit der überörtlichen oder regionalplanerischen Ebene und ihrer Koordinierungs- und Steuerungsmöglichkeiten, die mit dem Raumordnungsrecht im Einklang stehen.

7 Die Unterstützung durch die Landespolitik ist ein Garant für den Erfolg einer Offensive beim Wohnungsbau bzw. bei der Wohnraumversorgung für verschiedene Zielgruppen (auf der Ebene eines regional steuerbaren Wohnungsmarktes). Dies gilt sowohl bei der Fortschreibung des LEP Baden-Württemberg als auch bei einer aktiven Liegenschaftspolitik des Bundes, des Landes und der Kommunen, bei den Möglichkeiten der Wohnraumregulierung (Zweckentfremdung, Wohnungsumwandlung, Milieuschutz, Vorkaufsrechte etc.) und im Hinblick auf eine Bündelung und zugleich Flexibilisierung der Landeswohnraum- und Städtebauförderung.

Unter Berücksichtigung dieser Ausgangsthesen nimmt der vorliegende Arbeitsbericht nicht nur Bezug auf die sich verändernden Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes und der Wohnungspolitik, die Beiträge der Autoren beleuchten die Erfordernisse einer verbesserten Raumbeobachtung, strategischen Perspektive und Kooperation über das planungshoheitliche Handeln der Kommunen hinaus. Die regionale Ebene ist als lebensweltlicher und marktwirtschaftlicher Kontext, und als Handlungsraum für die Wohnungsversorgung zu begreifen. Sie steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zur gegenwärtigen konstitutionalisierten Ordnung bzw. Verfasstheit des Planungssystems.

Autoren

Axel Fricke (**1964*), *Studium Dipl.-Ing. Raumplanung an der TU Dortmund, nach Diplom-Abschluss überwiegend selbständige Bürotätigkeiten in Baden-Württemberg (1992–2005) sowie wissenschaftlicher Mitarbeiter am Städtebau-Institut der Universität Stuttgart (2001–2005), danach Sachgebietsleiter der Stadtentwicklungsplanung sowie Stabsstelle Strategie Wohnen beim Amt für Stadtplanung und Wohnen der Landeshauptstadt Stuttgart (2005–2019), seit Okt. 2019 Amtsleiter (Fachbereich 9 Stadtentwicklung, Stadtplanung und Baurecht) bei der Stadt Göppingen, seit Sept. 2022 Leiter des Stadtplanungsamts in Esslingen a.N.; Mitglied der ARL und LAG Baden-Württemberg sowie der Architektenkammer Baden-Württemberg.*

Tobias Held (**1982*), *Studium der Geographie an der Universität Bonn, 2010 bis 2016 Mitarbeiter im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) u.a. als Projektleiter im Referat „Wohnungs- und Immobilienmärkte", seit 2016 Leiter des Sachgebiets „Wohnen und Umwelt" im Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart.*

Dr. Ansgar Schmitz-Veltin (**1976*), *Studium der Geographie und politische Soziologie, 2003 bis 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie der Universität Mannheim sowie am Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (mea), 2009 bis 2022 am Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart, zuletzt als Leiter der Abteilung Wirtschaft, Wohnen und Befragungen; seit 2022 Leiter des Referats Raumbeobachtung im Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg. Mitglied der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft sowie Leiter der LAG Baden-Württemberg der ARL.*

Paul Gans

WOHNUNGSMÄRKTE IN BADEN-WÜRTTEMBERG: ENTWICKLUNG, DIFFERENZIERUNG, HINTERGRÜNDE, HERAUSFORDERUNGEN (2012–2019)

Gliederung

1 Wohnungsmarktentwicklung Baden-Württemberg – ein Überblick und Vergleich auf Länderebene (2012–2019)
2 Wohnungsmarkt Baden-Württemberg – eine räumliche Perspektive
2.1 Wohnungsnachfrage
2.1.1 Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung (2012–2019)
2.1.2 Einkommen der privaten Haushalte (2012–2018)
2.1.3 Wohnflächenkonsum (2012–2019)
2.2 Wohnungsangebot
2.2.1 Wohnungsbautätigkeit (2012–2019)
2.2.2 Art der Bautätigkeit (2012–2019)
2.2.3 Bestand von Wohngebäuden und Wohnungen (2012–2019)
3 Immobilienpreise und ihre Entwicklung für Bauland und baureifes Land (2012–2019)
4 Fazit
Literatur

Kurzfassung
Der Beitrag gibt in Abhängigkeit der siedlungsstrukturellen Kreistypen einen Überblick über die räumliche Entwicklung der Wohnungsmärkte in Baden-Württemberg von 2012 bis 2019. Die Daten stammen aus den Regionaldatenbanken des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg. Nach einem Vergleich der Wohnungsmarktentwicklung in Baden-Württemberg mit derjenigen in den anderen Ländern wird auf die Dynamik der Nachfrage- und Angebotsseite der Wohnungsmärkte sowie auf die Immobilienpreise eingegangen. Das Fazit fasst die Kernergebnisse in zehn Punkten zusammen. Hervorzuheben sind Wohnungsknappheit und überdurchschnittlicher Bedarf an bezahlbaren Wohnungen in den Großstädten. Sub- und Desurbanisierungsprozesse verstärken sich, Reurbanisierungsprozesse schwächen sich ab. Ausgewählte Maßnahmen zur Linderung der Anspannung der Wohnungsmärkte und ein Ausblick zu den Folgen der Corona-Pandemie wie der zukünftigen Zinsentwicklung für Wohnimmobilien schließen den Beitrag ab.

Schlüsselwörter
Entwicklung der Wohnungsmärkte – räumliche Differenzierung – Wohnungsknappheit – bezahlbarer Wohnraum – Kaufwerte für Bauland und baureifes Land – Reurbanisierung – Suburbanisierung – Desurbanisierung – Zinsentwicklung

Housing markets in Baden-Württemberg: Development, differentiation, backgrounds, challenges (2012–2019)

Abstract
The contribution provides an overview of the spatial development of the housing markets in Baden-Württemberg from 2012 to 2019, depending on the types of settlement structure. The data are coming from the regional databases of the Federal Statistical Office and the Statistical Office of Baden-Württemberg. After a comparison of the development of the housing market in Baden-Württemberg with that in the other federal states, the dynamics of the demand and supply side of the housing markets as well as the real estate prices are discussed. The conclusion summarizes the results in ten points. The shortage of housing and the above-average need for affordable housing in the larger cities should be emphasized. Sub- and deurbanization processes are intensifying, re-urbanization processes are weakening. Selected measures to alleviate the tension in the housing markets and an outlook on the consequences of the corona pandemic and the future development of interest rates for residential real estate conclude the contribution.

Keywords
Development of the housing markets – spatial differentiation – housing shortage – affordable housing – purchase value for building land and for ready for building areas – reurbanization – suburbanization – desurbanization – interest rate development

1 Wohnungsmarktentwicklung in Baden-Württemberg – ein Überblick und Vergleich auf Länderebene (2012–2019)

Seit 2012 hat sich die Situation auf den Wohnungsmärkten in Deutschland grundlegend verändert. Der Rückgang der Einwohnerzahlen wurde durch eine bis heute anhaltende Zunahme abgelöst, die zu einer steigenden Wohnungsnachfrage führte. Zusätzlich wurde sie durch das bis 2019 positive wirtschaftliche Umfeld mit einer jährlichen Wachstumsrate von real 1,8 Prozent, den Rückgang der Arbeitslosenquote von 6,8 Prozent (2012) auf 5,0 Prozent (2019) und eine Steigerung der Kaufkraft der privaten Haushalte angetrieben. Zeitgleich bilden niedrige Effektivzinssätze für Wohnungsbaukredite (5 bis 10 Jahre) von 2,74 Prozent (Januar 2012) und 1,14 Prozent im Dezember 2019 gemeinsam mit vernachlässigbaren Guthabenzinsen einen enormen Anreiz für Investitionen in den Wohnungsbau sowohl von privater als auch von institutioneller Seite (Deutsche Bundesbank 2023). Die Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden stieg zwar in der Zeitspanne von Ende 2011 bis Ende 2019 um 1,85 Mio. auf 41,1 Mio., erreichte jedoch 2019 nicht die Nachfrageseite von 41,5 Mio. privaten Haushalten.

Das Ausmaß dieser Anspannung weicht zwischen den Wohnungsmärkten in den einzelnen Bundesländern erheblich voneinander ab. In Tabelle 1 sind dazu zwei Parameter berücksichtigt, die eine grobe Einschätzung der Wohnungssituation auf Ebene der Länder ermöglichen:

> Die Relation des Wohnungsbestandes zur Zahl der privaten Haushalte 2019, der Grad der Wohnraumversorgung, ordnet die Lage auf den Wohnungsmärkten größenmäßig ein. In Deutschland insgesamt ergibt sich ein Parameter von knapp unter 1, d.h. die Zahl der Wohnungen ist etwas geringer als die der privaten Haushalte. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen erreichen die Quotienten mindestens 1, übertreffen teilweise den Wert von 1,03, der zusätzlich die Fluktuationsreserve von 3 Prozent des Wohnungsbestandes einbezieht. Diese Mindestgröße ist Voraussetzung für funktionierende Wohnungsmärkte, in denen Umzugsketten nicht unterbrochen werden, Modernisierungen und Renovierungen stattfinden, ohne Engpässe auf der Angebotsseite zu erzeugen. Im früheren Bundesgebiet stellt sich die Wohnungsmarktsituation als bedenklich dar. Angespannt ist die Lage in den drei Stadtstaaten sowie in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit Werten zwischen 0,94 und 0,99.

> Die Entwicklung des Wohnungsbestandes in Relation zur Zahl privater Haushalte beschreibt die Dynamik der Angebots- zur Nachfrageseite. In den ostdeutschen Flächenländern übertrifft die Zunahme der Zahl der Wohnungen die der privaten Haushalte, der Wohnungsbestand expandiert trotz stagnierender oder gar rückläufiger Tendenz der Zahl privater Haushalte. Für Sachsen mit den beiden Metropolen Leipzig und Dresden sowie für Brandenburg mit dem suburbanen Raum Berlins ist der Anstieg der Zahl der Wohnungen im Vergleich zu dem der privaten Haushalte besonders auffällig. Im früheren Bundesgebiet fällt in Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland die Ausweitung des Wohnungsbestandes größer als die Zunahme der Zahl der privaten Haushalte aus – wenn auch in geringerem Maße als in den neuen Ländern. Vor allem in Baden-Württemberg, Berlin und Hessen, in geringerem Umfang in Bayern, Bremen und Niedersachsen hat sich die Entwicklung der privaten Haushalte stärker als der Wohnungsbestand erhöht. Als ausschlaggebende Faktoren können die Bevölkerungszunahme infolge der positiven wirtschaftlichen Entwicklung, die Attraktivität der Top-7-Metropolen, Suburbanisierungsprozesse, aber auch nicht ausreichende Neubautätigkeit genannt werden.

Bei der Interpretation beider Parameter bleibt zu beachten, dass in einer Wohnung mehrere private Haushalte leben können. Beispiele sind Wohngemeinschaften, Erwachsene, die noch bei ihren Eltern leben, nicht verheiratete Paare, die eine Wohnung gemeinsam nutzen. Zudem gibt es auch private Haushalte, die wie im Falle von Multilokalität zwei Wohnungen nutzen (Rüger/Sulak 2017), oder zwei private Haushalte, die in einer dritten Wohnung ihre gemeinsame Zeit verbringen („living-apart-together“).

Bundesland[1]	Entwicklung der Zahl der		Entwicklung der Zahl der Wohnungen zu der der privaten Haushalte	Zahl der Wohnungen zu der der privaten Haushalte
	privaten Haushalte[2]	Wohnungen[3]		
	2012-2019		2012-2019	2019
Baden-Württemberg	405	265.783	0,66	0,96
Bayern	418	400.027	0,96	0,97
Berlin	122	94.882	0,78	0,97
Brandenburg	29	62.571	2,16	1,03
Bremen	15	14.227	0,95	0,94
Hamburg	43	57.600	1,34	0,95
Hessen	160	125.190	0,79	0,96
Mecklenburg-Vorpommern	1	35.805	35,81	1,06
Niedersachsen	209	203.996	0,98	0,97
Nordrhein-Westfalen	245	312.345	1,27	1,00
Rheinland-Pfalz	62	95.455	1,56	1,04
Saarland	7	13.894	1,98	1,02
Sachsen	0	45.595	k. A.	1,06
Sachsen-Anhalt	-3	4.464	-1,49	1,09
Schleswig-Holstein	78	85.399	1,09	0,99
Thüringen	8	25.075	3,13	1,04
Deutschland	**1.799**	**1.845.308**	**1,03**	**0,99**

1 Die Zahl der privaten Haushalte sind Jahresangaben, die des Wohnungsbestandes beziehen sich auf den Stichtag 31.12. eines Jahres
2 Zahl der privaten Haushalte in 1.000
3 Wohnungen in Wohngebäuden

Tab. 1: Entwicklung des Bestandes und der Zahl privater Haushalte nach Bundesländern (2012–2019) / Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (Tabellen 31231-0003, 12211-0113; Zugriff: 06.01.2021)

Die auf Länderebene aufgezeigte unterschiedliche Entwicklung der Wohnungsmarktverhältnisse basiert – wie Berlin und Hamburg als Stadtstaaten dokumentieren – auf der Attraktivität der Metropolen und Großstädte als Wohnstandort mit ihrer Urbanität, ihrem vielfältigen Angebot an Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten (Gans 2017). Zudem spielt auch die differenzierte wirtschaftliche Dynamik eine Rolle. In den Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern oder Hessen übertrifft die Wirtschaftsleistung 2019 das nationale BIP pro Kopf um gut 13 Prozent, und die Arbeitslosigkeit liegt in den drei Ländern 2019 mit 3,7 bis 4,4 Prozent unter der Quote für Deutschland von 5,0 Prozent. 2019 beträgt die Arbeitslosigkeit in Baden-Württemberg 3,2 Prozent, bei einem Maximum von 5,6 Prozent in der kreisfreien Stadt Pforzheim, einem Minimum von 2,0 Prozent im Kreis Biberach, und in der Mehrheit der Kreise besteht Vollbeschäftigung mit einer Arbeitslosenquote von weniger als 3 Prozent. Dementsprechend ist in Baden-Württemberg das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner als Indikator für ihre Kaufkraft mit 8,7 Prozent (2018) über dem mittleren Wert für Deutschland, das dritthöchste nach Bayern (10,5%) und Hamburg (9,3%; Stat. Bundesamt, Tab. 82411-0001; Zugriff: 06.01.2021).

Bevölkerungszunahme und ein prosperierendes wirtschaftliches Umfeld sind zwei Gründe dafür, dass sich seit 2012 die Kaufwerte für baureifes Land erhöht haben (Tab. 2). In Baden-Württemberg gehen sowohl die Zahl der Kauffälle als auch der Umfang der veräußerten Flächen in Wohngebieten mit geschlossener und offener Bauweise zurück, während Dorfgebiete, nach der Baunutzungsverordnung mit ländlich geprägten Räumen gleichzusetzen, eine negative bis stagnierende Entwicklung verzeichnen. Unabhängig von der Siedlungsstruktur legen die Kaufwerte für baureifes Land zu, für Flächen in Wohngebieten fällt die Steigerung unabhängig von der Bauweise im Vergleich zu Bayern, Brandenburg oder Sachsen moderat aus, was auf das hohe Ausgangsniveau der Kaufpreise von 199 Euro/m^2 im Jahre 2012 zurückzuführen sein könnte.
Dagegen ist für die Kaufwerte baureifen Landes in Dorfgebieten trotz der vergleichsweise hohen Preise (2012: 161 Euro/m^2) eine überdurchschnittliche Steigerung festzustellen, die nur in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen – allerdings bei deutlich niedrigeren Ausgangswerten in 2012 – höher ausfallen. 2019 liegen die Kaufwerte für baureifes Land in baden-württembergischen Dorfgebieten nur knapp 20 Prozent unter denen in Wohngebieten mit geschlossener und offener Bebauung (Tab. 2).

Die nachfolgenden Ausführungen haben zum Ziel, einen Überblick über die räumlich differenzierten Entwicklungen der Wohnungsmärkte in Baden-Württemberg im Zeitraum von Ende 2011 bis Ende 2019 zu geben. Die vergleichende Analyse befasst sich mit folgenden Schwerpunkten: Welche Dynamik verzeichnen Nachfrage- und Angebotsseite? Wodurch unterscheidet sich die Entwicklung je nach Siedlungsstruktur der Kreise? Haben sich Suburbanisierungs- oder gar Desurbanisierungsprozesse seit 2012 verstärkt? Welche Faktoren beeinflussen die räumliche Differenzierung der Wohnungsmarktverhältnisse?

Die wichtigsten Quellen zur Gewinnung von Variablen waren die GENESIS-Online Datenbank, die Regionaldatenbank des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg sowie der IÖR-Monitor des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung.

Land/ Baugebiet[1]		2019			Entwicklung 2012-2019 (in %)			Kaufwert in Relation zum Kaufwert in Deutschland 2019
		Kauffälle	Veräußerte Fläche	Mittlerer Kaufwert	Kauffälle	Veräußerte Fläche	Mittlerer Kaufwert	
Baden-	S	4.943	3.406	240,98	-15,53	-9,29	21,10	1,07
Württemberg	D	391	288	195,27	-8,86	1,05	35,66	3,44
Bayern[2]	S	17.095	15.868	321,58	12,39	26,70	69,49	1,43
	D	-	-	-	-	-	-	5,76
Berlin	S	725	738	1097,69	-47,04	-52,26	413,78	4,88
	D	-	-	-	-	-	-	-
Brandenburg	S	3.403	3.262	149,19	-17,20	-11,07	113,62	0,66
	D	1713	2145	48,79	24,13	44,06	77,03	0,86
Bremen	1	137	167	254,96	-46,06 €	-35,27 €	88,13 €	1,13
	D	-	-	-	-	-	-	-
Hamburg	S	747	869	957,5	-16,54 €	-7,94 €	106,56 €	4,26
	D	-	-	-	-	-	-	-
Hessen	S	4.433	3.645	265,34	-25,11 €	-18,66 €	25,19 €	1,18
	D	70	37	35,02	6,06 €	-7,50 €	-29,95 €	0,62
Mecklenburg-	S	1.249	1.564	60,42	40,97 €	90,27 €	-24,32 €	0,27
Vorpommern	D	459	648	46,87	-30,87 €	-11,96 €	13,21 €	0,83
Niedersachsen	S	11.104	10.174	120,55	-7,01	2,08	38,44	0,54
	D	1681	2305	52,48	52,40	48,14	27,22	0,92
Nordrhein-	S	4.377	3.581	146,06	-16,61	1,96	0,53	0,65
Westfalen	D	246	202	102,94	108,47	137,65	42,30	1,81
Rheinland-	S	4.857	3.656	148,51	-9,87	0,44	15,17	0,66
Pfalz	D	787	663	65,07	39,29	54,55	6,17	1,15
Saarland	S	789	614	106,69	-17,90	-29,67	40,86	0,47
	D	-	-	-	-	-	-	-
Sachsen	S	2.156	2.401	130,11	-30,50	-40,89	103,77	0,58
	D	685	1.138	25,7	-28,35	-73,80	185,56	0,45
Sachsen-	S	2.018	1.990	64,95	35,71	53,55	44,40	0,29
Anhalt	D	470	472	23,75	25,67	46,13	33,65	0,42
Schleswig-	S	950	837	154,53	-34,35	-28,52	38,67	0,69
Holstein	D	552	474	98,8	-13,75	-12,06	35,29	1,74
Thüringen	S	1.421	1.309	61,19	-9,84	11,50	20,79	0,27
	D	149	115	21,95	-69,34	-69,82	50,34	0,39
Deutschland	**S**	**60.404**	**54.080**	**224,95**	**-7,99**	**0,72**	**58,52**	**1,00**
	D	**7.257**	**8.541**	**56,75**	**7,00**	**-16,31**	**92,44**	**1,00**

1 S: Wohngebiete mit geschlossener und offener Bauweise; D: Dorfgebiete
2 Die Zahl der Kauffälle in Dorfgebieten Bayerns liegt bei maximal 53

Tab. 2: Kaufwerte baureifen Landes und ihre Entwicklung in Wohngebieten mit offener und geschlossener Bauweise sowie in Dorfgebieten (2012–2019) / Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (Tabelle 61511-0007; Zugriff: 06.01.2021)

2 Wohnungsmarkt Baden-Württemberg – eine räumliche Perspektive

Die Dynamik der Wohnungsmärkte in Baden-Württemberg basiert auf einem wirtschaftlichen Umfeld mit günstigen Finanzierungsbedingungen für die Bautätigkeit und einer anhaltend positiven Konjunkturentwicklung seit 2010. Zudem gehen von der wachsenden Zahl privater Haushalte sowie der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der landesweit niedrigen Arbeitslosigkeit zusätzliche Impulse auf die Nachfrage nach Wohnungen aus.

Die Einwohnerzahl in Baden-Württemberg erhöht sich von Ende 2011 bis Ende 2019 um 588.000 Personen auf 11,1 Mio. Einwohner (Tab. 3). Zu diesem Wachstum von 5,6 Prozent tragen Außenwanderungsgewinne von etwa 656.000 Menschen bei, die die negative natürliche Bilanz von 40.000 Personen sowie Migrationsverluste von 28.000 Einwohnern gegenüber anderen Bundesländern mehr als ausgleichen. Tabelle 3 verdeutlicht zudem eine sich seit 2017 abschwächende jährliche Bevölkerungszunahme infolge fallender Außenwanderungsgewinne. Der rückläufige Trend der Sterbeüberschüsse von ca. 11.000 (2012) auf 2.600 (2019) infolge steigender Geburtenzahlen verweist nachdrücklich auf die Notwendigkeit, nicht nur neuen Wohnraum zu schaffen, sondern auch soziale Infrastrukturen wie Kitas oder Bildungseinrichtungen zu bauen.

Jahr	Natürliche Bilanz	Bilanz Binnenwanderungen			Bilanz Außenwanderungen			Bevölkerungszunahme
		Deutsche	Ausländer	Insges.	Deutsche	Ausländer	Insges.	
2012	-11.107	19.722	-15.871	3.851	-4.441	68.367	63.926	56.670
2013	-10.442	16.817	-15.695	1.122	-4.586	76.073	71.487	62.167
2014	-5.031	18.926	-18.533	393	-5.255	95.259	90.004	85.366
2015	-7.797	18.639	-17.106	1.533	-3.562	172.800	169.238	162.974
2016	859	11.508	-20.588	-9.080	-12.366	92.862	80.496	72.277
2017	-1.745	11.471	-15.414	-3.943	-8.503	85.723	77.220	71.532
2018	-2.215	10.112	-18.534	-8.422	-10.555	67.300	56.745	46.108
2019	-2.597	10.518	-23.723	-13.205	-8.484	55.147	46.663	30.861
Zeitraum	**-40.075**	**117.713**	**-145.464**	**-27.751**	**-57.752**	**713.531**	**655.779**	**587.953**

Tab. 3: Komponenten der Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg (31.12.2011–31.12.2019) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (Tabellen: 12411-0014, 12612-0100, 12613-0010, 12711-0023; Zugriff: 09.01.2021) und des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg 2019

Die mit der Bevölkerungszunahme wachsende Wohnungsnachfrage stellt vielfältige Herausforderungen an Land wie Kommunen, die je nach lokalen Gegebenheiten in unterschiedlicher Intensität auftreten. Hierbei spielen neben der vorliegenden Siedlungsstruktur die Wohnpräferenzen der privaten Haushalte hinsichtlich Wohnstandort, Gestaltung des Wohnumfeldes oder der gewünschten Wohnform, Miet- und

Kaufpreisunterschiede, Verfügbarkeit von Bauland (vgl. Beitrag Fricke in diesem Band) oder die finanziellen Handlungsspielräume der privaten Haushalte und damit auch die Option eine Rolle, inwiefern die Wohnbedürfnisse im Wohnungsbestand erfüllt werden können.

Nachfolgend wird zunächst auf die räumliche Entwicklung der Wohnungsnachfrage eingegangen.[1] Welche Unterschiede bestehen zwischen Kreisen mit verschiedener Siedlungsstruktur? Wodurch zeichnen sich Kreise aus, in denen überdurchschnittlich viele private Haushalte mit engem finanziellem Handlungsspielraum leben? Welche Konsequenzen lassen sich für die räumliche Differenzierung der Wohnungsnachfrage ableiten?

2.1 Wohnungsnachfrage

2.1.1 Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung (2012–2019)

Seit 2012 verzeichnet Baden-Württemberg ein Bevölkerungswachstum von durchschnittlich 0,7 Prozent pro Jahr auf gut 11,1 Mio. Einwohner Ende 2019. In diesem Zeitraum liegen in allen Kreisen Zunahmen vor, die mit einem Minimum von 0,10 Prozent pro Jahr (Neckar-Odenwald-Kreis) und einem Maximum von jährlich 1,12 Prozent (Pforzheim) deutlich vom landesweiten Mittel (0,67%) abweichen. In Tabelle 4 bestätigen die Parameter nachdrücklich, dass sich von 2012 bis 2019 mit zunehmender Siedlungsdichte das mittlere jährliche Bevölkerungswachstum erhöht. So zählen zum oberen Quartil aller Kreise mit einem Anstieg von mindestens 0,83 Prozent bis auf Mannheim alle kreisfreien Großstädte Baden-Württembergs, die Umlandkreise Böblingen, Ludwigsburg und Breisgau-Hochschwarzwald sowie der Landkreis Tübingen. Zum unteren Quartil mit einem Zuwachs von höchstens 0,52 Prozent jährlich gehören städtische wie ländliche Kreise mit einer eher niedrigen Siedlungsdichte wie Heidenheim, Freudenstadt, Rastatt, Rottweil, Schwarzwald-Baar-Kreis, Sigmaringen, Lörrach, Ostalb-, Enz-, Zollernalb-, Main-Tauber- und Neckar-Odenwald-Kreis. Die auf Kreisebene abzuleitende differenzierte Wohnungsnachfrage konzentriert sich eher auf Kreise mit hoher Siedlungsdichte, wie der Rangkorrelationskoeffizient von +0,572 zwischen Bevölkerungsentwicklung (2012–2019) und dem Anteil baulich geprägter Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gebietsfläche (2012) bekräftigt (IÖR-Monitor 2021). Hohe Werte dieser Variable, insbesondere für die Großstädte, verweisen auf nachteilige Versiegelungsgrade wie geringe Freiraumanteile und zeigen eine gewisse Knappheit an Flächen an, die für den Wohnungsbau zur Verfügung stehen könnten. Entsprechende Einschränkungen zur Ausweisung von Bauland, um die wachsende Wohnungsnachfrage der Bevölkerung befriedigen zu können, bestehen insbesondere in den kreisfreien Großstädten (vgl. Beitrag Held/Mäding/Schmitz-Veltin in diesem Band). Umso deutlicher wird die Entlastungsfunktion der Umlandkreise zur Deckung des Wohnungsbedarfs, deren Anteil baulich geprägter Flächen wie im Umland der Region Mittlerer Neckar weniger als die Hälfte des Wertes in der Kernstadt Stuttgart beträgt (vgl. Beitrag Fricke in diesem Band).

1 Die folgenden Analysen beziehen sich auf die Kreisebene. Auf Gemeindeebene sind die verschiedenen Variablen zu Wohnungsnachfrage und -angebot nicht verfügbar.

Kreistyp[1]	Minimum	Q_1[2]	Median	Q_3[3]	Maximum	n
Kreisfreie Großstädte	0,80	0,86	0,95	1,05	1,12	8
Städtische Kreise	0,28	0,52	0,61	0,79	0,94	27
Ländliche Kreise	0,10	0,26	0,59	0,69	0,89	9
Alle Kreise	0,10	0,52	0,67	0,83	1,12	44

1 Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung unterscheidet vier siedlungsstrukturelle Kategorien für Kreise: „Kreisfreie Großstädte", „Städtische Kreise", „Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen" und „Dünn besiedelte Kreise". Im Folgenden sind die Kreise des Typs „Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen" und des Typs „Dünn besiedelter Kreis" zusammengefasst. Zu letzterem zählt in Baden-Württemberg nur der Main-Tauber-Kreis.
2 Erstes Quartil
3 Drittes Quartil

Tab. 4: Mittleres jährliches Bevölkerungswachstum nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen in Baden-Württemberg (31.12.2011–31.12.2019) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 12411-01-01-4; Zugriff: 10.01.2021)

Die mit Abstand höchsten jährlichen Bevölkerungszunahmen verzeichnen bis 2015 die kreisfreien Großstädte (Tab. 5). Anschließend verringern sie sich und fallen 2018 und 2019 unter das Wachstum für die städtischen und ländlichen Kreise (vgl. Beitrag Held/Mäding/Schmitz-Veltin in diesem Band). Die ab 2018 steigende Zuwachsrate mit geringer werdender Siedlungsdichte deutet einen Wandel von der Konzentration zur Dekonzentration, von der Reurbanisierung zur Sub- oder sogar Desurbanisierung an. Diese Umkehr bestätigt sich in der Verteilung des jährlichen Bevölkerungswachstums auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen. 2012 erreichen die kreisfreien Großstädte einen Anteil von 39,4 Prozent, der sich bis 2019 bei zurückgehender landesweiter Zunahme (Tab. 3) auf 15,9 Prozent verkleinert. Dagegen erhöht sich der relative Wert für die städtischen Kreise von 59,2 Prozent auf 68 Prozent, für die ländlichen Kreise am stärksten von 1,4 Prozent auf 16,1 Prozent und erreicht 2019 den Anteil der kreisfreien Großstädte.

Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen geht auf unterschiedliche Ausprägungen der natürlichen Bilanz und der Salden von Binnen- wie Außenwanderungen zurück. Von 2012 bis 2019 verzeichnet Baden-Württemberg Sterbeüberschüsse (Tab. 3). Trotzdem ist die Differenz von Geburten und Sterbefällen in 30 Prozent der Kreise positiv und ergibt sich aus dem Zusammenspiel von drei Faktoren: relativ hoher Anteil junger Frauen an der Einwohnerzahl bei niedriger Fruchtbarkeit, überdurchschnittliche Bedeutung der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit (Zahl der Geburten je Frau mit ausländischer Staatsangehörigkeit 1,93, mit deutscher Staatsangehörigkeit 1,49)[2] und ein generatives Verhalten in ländlich geprägten Kreisen, das eher traditionellen Werten folgt. Die räumlichen Unterschiede in der natürlichen Bilanz wirken sich auf die Haushaltsgröße wie -zusammensetzung und damit auf spezifische Wohnbedarfe aus.

2 https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/GeburtSterben/GS-Kinderzahl.jsp (09.02.2023).

Jahr	Baden-Württemberg	Kreisfreie Großstädte	Städtische Kreise	Ländliche Kreise
2012	0,54	1,18	0,46	0,06
2013	0,59	0,98	0,56	0,20
2014	0,80	1,12	0,76	0,57
2015	1,52	1,96	1,41	1,51
2016	0,66	0,71	0,69	0,48
2017	0,65	0,82	0,53	0,53
2018	0,42	0,39	0,41	0,51
2019	0,28	0,24	0,27	0,35

Tab. 5: Jährliche Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg und den siedlungsstrukturellen Kreistypen (2012–2019; in ‰) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle 12411-0015; Zugriff: 07.03.2021)

Die Bilanz der räumlichen Bevölkerungsbewegungen sind im Zeitraum 2012 bis 2019 mit einem Wanderungsgewinn von 628.000 Personen außerordentlich hoch (Tab. 3). Maßgeblich für die Zunahme der Einwohnerzahl des Landes sind die Zuzugsüberschüsse von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, während die deutsche Bevölkerung trotz guter wirtschaftlicher Lage und Vollbeschäftigung Außenwanderungsverluste verzeichnet.

Im Untersuchungszeitraum ist die Bilanz der räumlichen Bevölkerungsbewegungen für alle Kreise positiv mit einem Median von 7,2 Promille und einer Spannweite zwischen 4,2 und 12,8 Promille. Die mittleren Werte verringern sich mit rückläufiger Siedlungs- und Bevölkerungsdichte (Tab. 6). Unabhängig vom Kreistyp fallen zunächst die überwiegend negativen Bilanzen der deutschen und die positiven Salden der ausländischen Bevölkerung auf. Der Außenwanderungssaldo der Deutschen ist für die Kreise durchweg negativ. Die Verluste sind überdurchschnittlich für die kreisfreien Großstädte – Karlsruhe (-0,8‰), Freiburg im Breisgau (-1,8‰) und Heidelberg (-2,2‰) – sowie für die drei Landkreise Waldshut (-1,1‰), Lörrach (-2,3‰) und Konstanz (-2,7‰) an der Grenze zur Schweiz. Die Binnenwanderungsbilanz der Deutschen ist im Mittel der Kreise ebenfalls negativ. Allerdings gibt es in jeder Kategorie der siedlungsstrukturellen Kreistypen Kreise mit positiven Maxima. Die Verteilung verweist auf die Gleichzeitigkeit von Re-, Sub- und Desurbanisierungsprozessen. Positive Salden verzeichnen kreisfreie Großstädte wie Heidelberg (1,6‰), Karlsruhe (0,8‰) oder Freiburg im Breisgau (0,5‰), die mit führenden Universitäten, Forschungseinrichtungen und an ökologischen Zielen orientierten städtebaulichen Quartieren (Quartier Vauban in Freiburg, Bahnhofstadt in Heidelberg, City-Park in Karlsruhe) für Studierende, junge Erwachsene wie für Familien eine hohe Wohnattraktivität besitzen. Dagegen verlieren Stuttgart (-1,8 ‰), Heilbronn (-3,8 ‰) oder Pforzheim (-3,6 ‰) deutsche Einwohner durch Wegzug (vgl. Beitrag Held/Mäding/Schmitz-Veltin in diesem Band). Zeitgleich gewinnen städtische Kreise im Umland von Kern-

städten Einwohner durch Zuzugsüberschüsse, wie Emmendingen (1,8 ‰), Breisgau-Hochschwarzwald (1,2‰), der Rhein-Neckar-Kreis (0,5‰), der Enzkreis (0,2‰) oder Landkreis Karlsruhe (0,1‰). Hier können sich insbesondere Paare mit Kindern spezifische Wohnbedürfnisse wie den Erwerb von Eigentum oder naturnäheres Wohnumfeld eher als in den Kernstädten erfüllen. Außerhalb der baden-württembergischen Stadtregionen verzeichnen Biberach (0,8‰), Bodenseekreis (1,5‰) oder Konstanz (3,4‰) Binnenwanderungsgewinne bei der deutschen Bevölkerung, wozu die dortige gute Arbeitsmarktsituation wie die hohe Wohn- und Landschaftsqualität wohl wesentlich beitragen.

Migrationstyp	Kreisfreie Großstädte			Städtische Kreise			Ländliche Kreise		
	Min.	Me.	Max.	Min.	Me.	Max.	Min.	Me.	Max.
Deutsche									
Binnenwanderung	-3,8	-0,8	+1,6	-2,6	-0,2	+3,4	-2,1	-0,9	+0,8
Außenwanderung	-2,2	-1,1	-0,9	-2,7	-0,6	-0,3	-1,1	-0,4	-0,2
Insgesamt	-4,7	-2,1	-0,1	-3,2	-0,9	+1,3	-2,6	-1,4	+0,3
Ausländer									
Binnenwanderung	-206,4	+1,3	+22,2	-125,8	+21,3	+29,5	-46,8	+21,8	+28,2
Außenwanderung	+39,3	+50,1	+263,8	+30,0	+47,6	+188,5	+49,7	+60,1	+125,9
Insgesamt	+41,8	+53,2	+67,5	+49,8	+66,4	+87,4	+68,1	+79,1	+101,5
Insgesamt	**+7,8**	**+8,2**	**+11,9**	**+4,6**	**+7,2**	**+12,8**	**+4,2**	**+6,8**	**+8,1**
Anzahl der Kreise	8			27			9		

1 Berechnung der Salden: durchschnittlicher Saldo pro Jahr bezogen auf 1.000 Einwohner der mittleren Bevölkerung eines Kreises Ende 2011 und Ende 2019

Tab. 6: Binnen- und Außenwanderungssalden nach Staatsangehörigkeit der Migranten nach siedlungsstrukturellen Kreistypen (2012–2019; in ‰[1]) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 12711-03-02-4; Zugriff: 06.03.2021)

Die Außenwanderungsbilanz der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist für die Kreise durchweg positiv (Tab. 6). Teilweise liegen im Mittel außerordentliche hohe Raten bei gleichzeitig beträchtlichen Verlusten der Binnenwanderungen vor, wie beispielsweise für die Städte Karlsruhe (+264‰; -206‰) und Heidelberg (+196; -149‰), Sigmaringen (+126; -47‰), Zollernalb- (+189; -126‰) und Ostalbkreis (+157; -85‰). Dort entstanden 2015 im Zuge der Zuwanderung von Geflüchte-

ten Erstaufnahmeeinrichtungen zur Registrierung der Asylsuchenden. Anschließend wurde vielen von ihnen eine Unterkunft in einem anderen Kreis in Baden-Württemberg oder in einem anderen Bundesland zugewiesen. Folge davon ist, dass seit 2015 Baden-Württemberg vermehrt ausländische Einwohner an Wohnorte außerhalb des Landes verliert.

Auffällig für die ausländische Bevölkerung ist die stark abweichende Größenordnung zwischen den Außen- und Binnenwanderungssalden (Tab. 6). Für den Zuzug aus dem Ausland hat auch die Arbeitskräftenachfrage eine große Bedeutung. Doch ist neben der Zuwanderung von Geflüchteten davon auszugehen, dass ein gewisser Teil der Zuziehenden, vor allem aus südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten, zunächst in soziale Netzwerke migriert, beispielsweise in Form von Kettenmigration, und sich erst dann die Suche nach einem Arbeitsplatz anschließt (Gans 2017). Letztendlich kann sie zu einem Wohnstandortwechsel in ein anderes Bundesland führen.

Das Bevölkerungswachstum seit 2012 spiegelt sich in einer steigenden Zahl privater Haushalte von 8,2 Prozent auf fast 5,4 Mio. Haushalte wider.[3] Es überwiegen kleine Haushaltsgrößen, wie die Zahlen für 2019 verdeutlichen: In privaten Haushalten mit einer (40,1%) oder zwei Personen (32,4%) lebt die Hälfte der Einwohner Baden-Württembergs. Differenziert man die zahlenmäßige Zunahme nach der Größenstruktur, so erhöht sich von 2012 bis 2019 die Zahl der Alleinlebenden um 14,0 Prozent, gefolgt von Haushalten mit zwei (6,6%) und mit mindestens drei Personen um 2,2 Prozent. Eine vergleichbare Entwicklung nach der Zahl der Haushaltsmitglieder auf Landesebene findet sich in jedem siedlungsstrukturellen Kreistyp unabhängig von den Anteilen der jeweiligen Haushalte auf die einzelnen Größenklassen wieder. In den kreisfreien Großstädten dominieren mit 45 Prozent die Einpersonenhaushalte, und die Mehrpersonenhaushalte mit mindestens drei Personen erreichen einen Anteil von 27 Prozent. In den städtischen Kreisen sind alle drei Haushaltsgrößen (Ein-, Zwei- und Mehrpersonenhaushalte) mit jeweils etwa einem Drittel vertreten, und in den ländlichen Kreisen erreichen die Mehrpersonenhaushalte mit knapp 37 Prozent den maximalen Wert. Die Wohnungsnachfrage kleinerer Haushalte konzentriert sich im Wesentlichen auf die kreisfreien Städte, die der Haushalte mit mindestens drei Personen auf Umlandkreise wie der Landkreis Heilbronn (36%) oder der Rhein-Neckar-Kreis (32%) und auf ländliche Kreise wie der Alb-Donau-Kreis oder Landkreis Biberach mit knapp 40 Prozent.

3 Die Gliederung der Bevölkerung nach Zahl und Größenstruktur der privaten Haushalte liegt im Untersuchungszeitraum nur für das Land Baden-Württemberg vor. Eine Differenzierung nach Kreisebene ist auf Grundlage eines im Statistischen Landesamt entwickelten Schätzverfahrens für die Jahre 2013 bis 2017 gegeben (Hochstetter 2015). Auf dieser Basis wurde für 2012, 2018 und 2019 eine Methodik angewendet, die die Zahl der privaten Haushalte auf Kreisebene entsprechend der Entwicklung der vorliegenden Zahl der Haushalte (EPH, ZPH, MPH) und zudem entsprechend der Bevölkerungsveränderung unter Einbeziehung der fortgeschriebenen mittleren Haushaltsgröße ermittelt. Die Zahl der privaten Haushalte auf Kreisebene ist der Mittelwert beider Größen unter der Bedingung, dass die Werte für die Kreise gleich der Summe für das Land Baden-Württemberg in den Jahren 2012, 2018 und 2019 sind.

2.1.2 Einkommen der privaten Haushalte (2012–2018)

Die Nachfrage privater Haushalte nach Wohnraum wird wesentlich von dem jeweiligen finanziellen Handlungsspielraum bestimmt. Diesen abzuschätzen, erlaubt das verfügbare Einkommen[4]. Je nach dessen Höhe ergeben sich in Abhängigkeit von der Zahl der Haushaltsmitglieder unterschiedliche Optionen der Haushalte beispielsweise zu Größe und Ausstattung der angestrebten Wohnung unter Einbeziehung der Entscheidung, im selbstgenutzten Eigentum oder zur Miete zu wohnen.

2018 ist in Baden-Württemberg das verfügbare Einkommen je Haushalt pro Einwohner mit 24.892 Euro nach Bayern und Hamburg das dritthöchste in einem Bundesland und übertrifft den mittleren Wert für Deutschland um 8,7 Prozent. 2018 variiert es in Baden-Württemberg beträchtlich zwischen den drei siedlungsstrukturellen Kreistypen. So ist der Median der städtischen Kreise mit 24.999 Euro am höchsten, der Median der Großstädte 1.740 Euro und der der ländlichen Kreise 1.145 Euro geringer. Die größten Unterschiede innerhalb eines siedlungsstrukturellen Kreistyps verzeichnen die Großstädte mit dem kleinsten ersten und höchsten dritten Quartilswert. Bezogen auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen der Haushalte in Baden-Württemberg zählen Mannheim, Freiburg im Breisgau, Karlsruhe und Pforzheim zum unteren, Stuttgart, Ulm und Heilbronn zum oberen Quartil. Die Ausprägungen für die ländlichen Kreise häufen sich unterhalb (Anzahl 7 von 9 Kreisen), die der städtischen Kreise oberhalb des landesweiten Medians (Anzahl 17 von 27 Kreisen). Ansätze zur Erklärung dieser räumlichen Unterschiede des verfügbaren Einkommens beziehen sich auf ein Bündel von sich in ihrer Wirksamkeit überlagernden Faktoren wie das Bildungsniveau der Erwerbstätigen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen vor Ort, die Anzahl und Wertigkeit zentralörtlicher Funktionen, das Vorhandensein von Forschungsinstituten und weiterführenden Bildungsangeboten, insbesondere Hochschulen, die Höhe der Bruttolöhne je Beschäftigten oder die Arbeitslosigkeit.

Ergänzende Hinweise auf bestehende Einkommensverhältnisse der Bevölkerung in den Kreisen gibt die Mindestsicherungsquote[5]. Diese blieb in Deutschland von Anfang 2012 bis Ende 2018 stabil bei 8,7 Prozent. In Baden-Württemberg liegt sie zwar niedriger, erhöht sich jedoch etwas von 4,8 auf 5,3 Prozent. Differenziert nach siedlungsstrukturellen Kreistypen ist der Anteil der Bevölkerung, die soziale Mindestsicherungsleistungen erhalten, in allen kreisfreien Großstädten deutlich höher als die landesweite Quote und auch höher als die entsprechenden Parameter für die städtischen und ländlichen Kreise (Tab. 8). Dieses Zentrum-Peripherie-Gefälle der Mindestsicherungsquote (31.12.2018) zeigt einen engen Zusammenhang (r=0,619) mit dem Anteil der baulich geprägten Siedlungs- und Verkehrsfläche (2019; IÖR-Monitor 2021)

4 Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte bezeichnet jene Einkommen, die dem privaten Haushalt zufließen und die sie für Konsum und Sparzwecke verwenden können (Stat. Bundesamt). Bezogen auf die Zahl der Einwohner in einer Region ist es zugleich ein Maß für den Wohlstand der dortigen Bevölkerung, ohne jedoch Informationen zu finanziellen Unterschieden der Kaufkraft zu geben.

5 Die Mindestsicherungsquote stellt den Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Mindestsicherungsleistungen an der Gesamtbevölkerung dar. Sie umfassen die Gesamtregelleistung (ALG II/ Sozialgeld) nach dem SGB II, Hilfe zum Lebensunterhalt für Personen außerhalb von Einrichtungen nach dem SBG XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII sowie Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

und belegt in Übereinstimmung mit der Verteilung der verfügbaren Einkommen privater Haushalte je Einwohner (Tab. 7), dass die Verhältnisse auf den Wohnungsmärkten vor allem in den kreisfreien Großstädten sozial herausfordernd sind. Faktoren zur Erklärung der räumlich unterschiedlichen Höhe der Mindestsicherungsquote wurden bereits beim verfügbaren Einkommen zwischen den Kreisen genannt. Hervorzuheben ist darüber hinaus, dass in den kreisfreien Großstädten der Anteil von Mietwohnungen und die Arbeitslosigkeit überdurchschnittliche Werte erreicht, sich dort Bestände kommunaler Wohnungsbaugesellschaften konzentrieren, die bei der Vermietung soziale Ziele verfolgen und Belegungsrechte der jeweiligen Gemeinde umsetzen sollen, dass sich dort Wohngemeinschaften oder Vermietungsformen von Räumen an mehrere Personen häufen und dass Migrantennetzwerke für das Bevölkerungswachstum eine besondere Rolle spielen (Gans 2017).

Parameter	Baden-Württemberg	Kreisfreie Großstädte	Städtische Kreise	Ländliche Kreise
Minimum	20.054	20.054	23.046	22.648
Unteres Quartil	23.693	22.229	24.173	23.244
Median	24.702	23.259	24.999	23.854
Oberes Quartil	25.629	25.784	25.784	24.743
Maximum	35.883	35.883	32.416	25.622
Anz. der Kreise	44	8	27	9

Tab. 7: Verfügbare Einkommen privater Haushalte je Einwohner in Baden-Württemberg und den siedlungsstrukturellen Kreistypen (2018; Angaben in Euro) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 82411-01-03-4; Zugriff: 16.01.2021)

Parameter	Baden-Württemberg	Kreisfreie Großstädte	Städtische Kreise	Ländliche Kreise
Minimum	3,0	5,7	3,4	3,0
Unteres Quartil	4,2	6,4	4,3	3,4
Median	4,5	8,2	4,5	4,0
Oberes Quartil	5,7	10,4	5,4	4,4
Maximum	11,0	11,0	7,3	4,6
Anz. der Kreise	44	8	27	9

1 Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen (31.12.2018) bezogen auf 100 Einwohner (31.12.2018)

Tab. 8: Mindestsicherungsquote[1] in Baden-Württemberg und den siedlungsstrukturellen Kreistypen (31.12.2018; Angaben in %) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 22811-01-01-4; Zugriff: 16.01.2021)

Ein weiterer Indikator, der die finanzielle Belastung der Haushalte durch Aufwendungen für ihre Wohnung anzeigt, ist das Wohngeld[6]. 2018 wird in Baden-Württemberg an 1,2 Prozent der privaten Haushalte Wohngeld ausbezahlt, ein leichter Rückgang zu 2012 mit 1,3 Prozent. Dieser Trend ist für alle Kreise des Landes mit Ausnahme von vier Großstädten (Stuttgart, Ulm, Freiburg im Breisgau, Pforzheim) und dem Landkreis Rottweil festzustellen. Der Anteil der Haushalte, die Wohngeld erhalten, verzeichnet aus räumlicher Perspektive ähnlich wie die Mindestsicherungsquote ein Zentrum-Peripherie-Gefälle mit einem Median von 1,9 Prozent (2018) in den kreisfreien Großstädten und einem mittleren Wert von 1,1 Prozent für die städtischen und 1,2 Prozent für die ländlichen Kreise.

Die drei Indikatoren zum finanziellen Handlungsspielraum der privaten Haushalte zeigen in Abhängigkeit von den siedlungsstrukturellen Kreistypen auf, dass sich die Nachfrage nach preiswertem Wohnraum auf die kreisfreien Großstädte konzentriert (vgl. Beiträge Held/Mäding/Schmitz-Veltin und Fricke in diesem Band).

2.1.3 Wohnflächenkonsum (2012–2019)

Die seit einigen Jahren bestehende Anspannung vor allem stadtregionaler Wohnungsmärkte ist nicht nur auf externe Faktoren wie das quantitative Wachstum von Bevölkerung und privaten Haushalten zurückzuführen. Eine wesentliche Rolle spielen auch gesellschaftliche Veränderungen wie zunehmender Wohlstand, steigende Realeinkommen oder niedrige Arbeitslosigkeit. Sie beeinflussen maßgeblich die Realisierung individueller Wohnbedürfnisse privater Haushalte und somit Aspekte der quantitativen wie qualitativen Wohnungsnachfrage. Diese wurde von der seit Jahrzehnten steigenden Wohnfläche je Person angetrieben. Deutschlandweit hat sie sich von 36,7 m^2/Ew. (1995) mehr oder minder kontinuierlich auf 44,9 m^2/Ew. (31.12.2011) erhöht und verharrt seitdem auf diesem Niveau. Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich in Baden-Württemberg ausgehend von 38,1 m^2/Ew. (1995) mit Werten um 44,3 m^2/Ew. seit 2011. Waltersbacher (2019) verdeutlicht den Einfluss der Wohnfläche je Person auf die Wohnungsnachfrage am Beispiel Mannheims. Die Einwohnerzahl der Stadt lag 2017 mit knapp 308.000 Personen nur leicht höher als 1977 mit etwa 306.000 Einwohnern. „Dagegen ist die Zahl der Wohnungen im Stadtgebiet Mannheims von 130.000 auf 166.000 gestiegen (+28%). Anders ausgedrückt: Es mussten 36.000 Wohnungen gebaut werden, um die Einwohnerzahl Mannheims stabil zu halten“ (Waltersbacher 2019: 40). Dieser Trend hängt entscheidend von der Verkleinerung der privaten Haushalte ab, zum einen als Folge der Alterung der Bevölkerung im Verlauf des demographischen Wandels, zum andern aufgrund des sich seit den 1960er Jahren geänderten Haushaltsbildungsverhalten mit – wenn überhaupt – Familiengründungen in höherem Alter der Beteiligten und der weitgehenden Begrenzung der Haushaltsgröße auf maximal vier Mitglieder. Dieser Wandel der Haushaltsstruktur beeinflusst

6 Wohngeld wird an private Haushalte als Mietzuschuss für Mieterinnen und Mieter oder als Lastenzuschuss für selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer geleistet (BMI 2019). Die Höhe des Wohngeldes hängt von der Zahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder, der Höhe des Gesamteinkommens und der Höhe der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung ab. Zudem sind die gewährten Höchstbeträge von der Mietenstufe abhängig, der die Wohngemeinde zugeordnet ist.

nach Waltersbacher (2019: 38 f.) den Anstieg der Wohnfläche je Person und damit den Wohnungsbedarf deutlich stärker als der wachsende Wohlstand und die Präferenzen, geprägt vom Wunsch zum Einfamilienhaus mit Garten.

Die Wohnfläche je Person variiert sowohl zwischen als auch innerhalb der drei Kategorien der siedlungsstrukturellen Kreistypen (Tab. 9):

> Der Wohnflächenkonsum nimmt mit geringer werdender Bevölkerungs- und Siedlungsdichte zu. Das Maximum der Wohnfläche je Einwohner in den Großstädten ist kleiner als der erste Quartilswert für Baden-Württemberg und kleiner als die Minima für die städtischen und ländlichen Kreise.

> Seit Anfang 2012 hat sich bis Ende 2019 die Wohnfläche je Einwohner in den Großstädten um 0,9 m^2/Ew. verringert, in den städtischen Kreisen um 0,6 m^2/Ew. und in den ländlichen Kreisen um 1,5 m^2/Ew. erhöht.

> Der Zusammenhang zwischen der Wohnfläche je Person und dem Anteil der baulich geprägten Siedlungs- und Verkehrsfläche ist signifikant negativ (r=-0,658) und hat sich seit 2012 leicht verstärkt (IÖR-Monitor 2021).

Neben der Wohnflächeninanspruchnahme spielen weitere Faktoren für die zukünftige Wohnungsnachfrage eine Rolle: das Miet- und Kaufpreisgefälle von Kreisen mit hoher zu Kreisen mit niedriger Bevölkerungsdichte, hohe Eigentumsquoten und Anteile von Ein- und Zweifamilienhäuser in den städtischen und ländlichen Kreisen im Vergleich zu den Großstädten, die Immobilität privater Haushalte, die trotz der Geburt eines Kindes keinen Wohnungswechsel wegen der dann höheren Aufwendungen für die neue Wohnung vornehmen, die Suburbanisierung der vergangenen Jahrzehnte, die in den Umlandkreisen der Kernstädte mit einem *ageing in place* infolge der Abwanderung junger Erwachsener einhergeht, sowie der demographische Wandel mit der Alterung der Bevölkerung und der Verkleinerung der Haushaltsgrößen (vgl. Beitrag Held/Mäding/Schmitz-Veltin in diesem Band).

Parameter	Baden-Württemberg	Kreisfreie Großstädte	Städtische Kreise	Ländliche Kreise
Minimum	37,1	37,1	42,6	46,4
Unteres Quartil	43,0	37,6	44,2	46,9
Median	45,9	39,7	45,9	47,9
Oberes Quartil	47,5	40,7	47,4	49,5
Maximum	51,6	40,9	51,6	50,8
Anz. der Kreise	44	8	27	9

Tab. 9: Wohnfläche pro Einwohner in Wohngebäuden in Baden-Württemberg und den siedlungsstrukturellen Kreistypen (31.12.2019; Angaben in m^2) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 31231-02-01-4-1; Zugriff: 17.01.2021)

2.2 Wohnungsangebot

Seit Anfang 2012 hat sich der Wohnungsbestand in Wohn- und Nichtwohngebäuden in Baden-Württemberg um fast 271.000 Wohnungen oder jährlich um 0,65 Prozent erhöht (Tab. 10). Diese Rate entspricht etwa der für das Bevölkerungswachstum mit 0,67 Prozent, war aber deutlich niedriger als die Zunahme der privaten Haushalte mit 1,0 Prozent (Kap. 1). Die sich in diesen Größenverhältnissen andeutende Auseinanderentwicklung von Angebot und Nachfrage zeigt auf landesweiter Ebene je nach Wohnungsmarktsegment unterschiedliche Entwicklungen (Tab. 10, 11):

> Die Zahl der Einfamilienhäuser im Bestand steigt überdurchschnittlich an.

> Die Wohnungen in Ein- oder Zweifamilienhäusern erreichen Ende 2019 einen Anteil von 47 Prozent am Wohnungsbestand.

> Die mittlere Größe der von 2012 bis 2019 in Baden-Württemberg fertiggestellten Wohnungen verringert sich. Dies betrifft Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, die überwiegend in den kreisfreien Großstädten gebaut werden, während Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern im Mittel etwas größer werden.

Indikator	31.12.2019	Veränderung zum 31.12.2011 (in %)
Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden	5.333.908	+5,4
Wohngebäude	2.414.501	+4,8
Einfamilienhäuser	1.494.538	+5,6
Zweifamilienhäuser	510.329	+2,9
Mehrfamilienhäuser	433.104	+3,2
Wohnfläche in Wohngebäuden (in Mio. m2)	494,9	+6,5

Tab. 10: Wohnungsmarkt in Baden-Württemberg – ein Überblick (31.12.2011–31.12.2019) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 31231-0003; Zugriff: 20.01.2021)

Die folgende Darstellung des Wohnungsangebotes in Baden-Württemberg im Zeitraum von 2012 bis 2019 legt den Schwerpunkt auf die Bautätigkeit, differenziert nach verschiedenen Angebotssegmenten unter Einbeziehung der räumlichen Unterschiede zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen.

Indikator	2012-2019	Mittlere Größe einer Neubauwohnung (in m²)	
		2012	2019
Wohnungen in Wohngebäuden	258.357	113	106
Wohnungen in Wohngebäuden mit			
einer Wohnung	85.897	155	161
zwei Wohnungen	28.718	111	115
mind. drei Wohnungen	128.687	88	85

Tab. 11: Baufertigstellung neuer Wohngebäude nach Zahl der Wohnungen (ohne Wohnheime) in Baden-Württemberg – ein Überblick (2012–2019) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 31121-0002; Zugriff: 20.01.2021)

2.2.1 Wohnungsbautätigkeit (2012–2019)

Von 2012 bis 2019 erhöht sich die Zahl fertiggestellter Wohnungen in Baden-Württemberg um gut 12 Prozent (Tab. 12). Das Neubauvolumen ist bezogen auf die mittlere Einwohnerzahl eines Jahres.

Jahr	Baden-Württemberg		Kreisfreie Großstädte		Städtische Kreise		Ländliche Kreise	
	Wohnungen	Woh./ 1.000 Ew.	Wohnungen	Woh./ 1.000 Ew.	Wohnungen	Woh./ 1.000 Ew.	Wohnungen	Woh./ 1.000 Ew.
2012	30.006	2,85	5.226	3,28	20.446	2,80	3.314	2,46
2013	28.872	2,72	4.294	2,24	20.580	2,81	3.998	2,97
2014	31.924	2,99	5.652	2,92	22.109	2,99	4.163	3,08
2015	33.476	3,10	5.480	2,78	23.376	3,13	4.620	3,38
2016	32.745	3,00	4.931	2,47	23.023	3,05	4.791	3,47
2017	33.523	3,05	5.391	2,68	23.130	3,05	5.002	3,60
2018	34.429	3,12	5.562	2,75	23.771	3,12	5.096	3,65
2019	33.738	3,04	5.416	2,67	22.584	2,95	5.738	4,09

Tab. 12: Zahl fertiggestellter Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Wohnheime) in Baden-Württemberg und den siedlungsstrukturellen Kreistypen (2012–2019) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabellen: 12411-01-01-4, 31121-01-02-4; Zugriff: 20.01.2021)

Die Dynamik der Neubautätigkeit zeichnet sich in den kreisfreien Großstädten bei vergleichsweise hoher Volatilität durch eine rückläufige Tendenz aus (-13%; Tab. 12). In den städtischen Kreisen ist der Trend mit plus 10 Prozent relativ stabil und ähnelt aufgrund ihrer Größe – hier leben 70 Prozent der Bevölkerung Baden-Württembergs – in seiner Entwicklung der im Bundesland. In den ländlichen Kreisen steigt die Zahl der fertiggestellten Wohnungen bis 2019 kontinuierlich um 73 Prozent auf 5.738 Wohnungen an. Knapp zwei Drittel der von 2012 bis 2019 in Baden-Württemberg fertiggestellten Wohnungen werden in den städtischen Kreisen errichtet. Ist die Neubautätigkeit bezogen auf die Einwohnerzahl in den kreisfreien Großstädten 2012 am höchsten und in den ländlichen Kreisen am niedrigsten, kehren sich die Größenverhältnisse bis 2019 um.

Die zeitliche Variabilität der Neubautätigkeit in den kreisfreien Großstädten hängt mit größeren städtebaulichen Projekten zusammen, die die Kommunen zur Steigerung ihrer Wohnattraktivität und zum Abbau der Wohnungsknappheit realisieren. Beispielhaft sei auf Karlsruhe verwiesen, wo 2012 mit 1.203 Wohnungen deutlich mehr als doppelt so viele wie im Durchschnitt der nachfolgenden Jahre (570 Wohnungen) fertiggestellt wurden, oder auf Heidelberg, wo im Mittel von 2012 bis einschließlich 2014 etwas mehr als 800 Wohnungen neu gebaut wurden und dann ein Rückgang auf 484 erfolgt. Weitere städtebauliche Großprojekte gab es 2019 in Freiburg im Breisgau mit 1.613 Wohnungen im Vergleich zum Mittel von 674 Wohnungen in den Jahren 2012 bis 2018 und Heilbronn mit 851 zu 377 Wohnungen. Diese Schwankungen im Umfang der Neubautätigkeit sowie die rückläufige Zahl neuer Wohnungen pro 1.000 Einwohner werfen die Frage auf, ob der Grundsatz der Innen- vor Außenentwicklung als primäre Strategie zur Schaffung neuen – insbesondere notwendigen preiswerten – Wohnraums die gestiegene Nachfrage zufriedenstellen kann (vgl. Beiträge Held/Mäding/Schmitz-Veltin und Fricke in diesem Band). Denn 2019 wurden in den kreisfreien Großstädten 5.147 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern errichtet, 1,6 Prozent weniger als 2012. Ein Grund für diesen Rückgang könnten die knapper werdenden Flächenreserven für Bauland sein, bei gleichzeitig zunehmenden Erschwernissen im Falle der Bebauung von Grundstücken im Innenbereich aufgrund von Restriktionen wie Altlasten, zu verlagernde Restnutzungen, Unzulänglichkeiten des Umfelds (z. B. Lärm oder Verkehr), fehlende Akzeptanz der Einwohner in der Nachbarschaft oder planungsrechtliche Einschränkungen, sodass eine Wohnbebauung wegen zu hoher Erstellungskosten und damit überdurchschnittlicher Mietpreise unwirtschaftlich erscheint (BBSR 2017; BBSR 2018a/b; vgl. Beitrag Fricke in diesem Band).

Im Vergleich zu den kreisfreien Großstädten können die Gemeinden in den ländlichen Kreisen aufgrund der dortigen Flächenverfügbarkeit bei vergleichsweise geringer Siedlungsdichte Baugebiete ohne allzu große Hindernisse ausweisen. Das Preisniveau der angebotenen Grundstücke ist deutlich niedriger als in den stärker verdichteten Räumen (Kap. 3), sodass in den ländlichen Kreisen trotz höherer Aufwendungen zur Bewältigung des Alltages eine Eigentumsbildung der privaten Haushalte – befördert durch die wirtschaftliche Entwicklung und günstige Finanzierungsbedingungen – noch möglich ist (Aring 2005). Dieser Trend könnte sich im Zuge der Corona-Pandemie noch verstärken, da sich mit zunehmender Bedeutung von Homeoffice das werktägliche Pendeln zum Arbeitsplatz reduziert und die Ansprüche an die Wohnung verändern.

Seit 2012 gewinnt in Baden-Württemberg die Neubautätigkeit in den weniger verdichteten Kreisen zunehmend an Bedeutung (Tab. 12). Korreliert die Zahl der fertiggestellten Wohnungen pro 1.000 Einwohner 2012 noch positiv mit dem Anteil der baulich geprägten Siedlungs- und Verkehrsfläche an der jeweiligen Gebietsfläche der Kreise (+0,371), ist der Koeffizient 2019 negativ (-0,408; IÖR-Monitor 2021). Zugleich verstärkt sich der negative Zusammenhang zwischen dem Anteil der baulich geprägten Siedlungs- und Verkehrsfläche und der Bautätigkeit von Ein- und Zweifamilienhäusern (2012: -0,623; 2019: -0,862). Es deutet sich an, dass sich ein Trend zur Sub- oder gar Desurbanisierung intensiviert, aber gleichzeitig auch – infolge des Bevölkerungswachstums der Großstädte – eine anhaltende, wenn auch abgeschwächte Reurbanisierung zu beobachten ist (Tab. 5; vgl. Beiträge Held/Mäding/Schmitz-Veltin und Fricke in diesem Band).

Diesen räumlichen Dekonzentrationsprozess spiegelt die Entwicklung verkaufter Baulandflächen von 2012 bis 2019 wider. Sie verringern sich in den kreisfreien Großstädten um 394.000 m^2 oder 30 Prozent, in den städtischen Kreisen um 4,28 Mio. m^2 oder 9 Prozent und erhöhen sich in den ländlichen Kreisen um 1,45 Mio. m^2 oder plus 13 Prozent. Der Rückgang verkaufter Flächen ist prozentual dort am höchsten, wo sowohl der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gebietsfläche am höchsten ist (IÖR-Monitor 2021) als auch die Kaufwerte infolge der Konkurrenz um Grundstücke am stärksten gestiegen sind (Tab. 19), ohne jedoch die unterschiedliche Entwicklung innerhalb der siedlungsstrukturellen Kreistypen zu berücksichtigen.

2.2.2 Art der Bautätigkeit (2012–2019)

Die hohen Wanderungsgewinne aus dem Ausland führen seit 2012 zu einer deutlich gestiegenen Wohnungsnachfrage. In den kreisfreien Großstädten hat sich im Vergleich zu den weniger verdichteten Kreisen die Zahl der Haushalte überdurchschnittlich erhöht, die der Mehrpersonenhaushalte nur leicht zugelegt, und soziale Herausforderungen haben sich verstärkt. Im Folgenden werden zwei Indikatoren näher betrachtet: die Baugenehmigungen, die die Wohnungsnachfrage zeitnah wiedergeben, und die Baufertigstellungen jeweils nach Größe der Wohngebäude und daraus abgeleitet der Bauüberhang zur Erfassung bereits genehmigter, aber noch nicht realisierter Baumaßnahmen (vgl. Beiträge Held/Mäding/Schmitz-Veltin und Fricke in diesem Band).

Von 2012 bis 2019 zeigen die Baugenehmigungen für Wohngebäude keinen Trend an, der die Bevölkerungszunahme des Landes wiedergeben würde (Tab. 13). Das Volumen pro Jahr schwankt mit -3,3 bis +5,5 Prozent um den mittleren Wert von 15.469 Wohnungen. Der markante Anstieg der Baugenehmigungen sowohl für Wohngebäude als auch für Wohnungen 2016 kann mit den hohen Außenwanderungsgewinnen im Jahr 2015 begründet werden (Tab. 3, 13).

Wohngebäude						
Jahr	Baugenehmigungen			Fertigstellungen		
	Insges.	EFH, ZFH[1]	MFH[2]	Insges.	EFH, ZFH[1]	MFH[2]
2012	15.359	13.363	1.996	14.391	13.254	1.640
2013	15.383	13.193	2.190	14.539	12.803	1.708
2014	14.955	12.776	2.179	15.179	13.159	1.987
2015	15.649	13.349	2.300	15.367	13.203	2.124
2016	16.323	13.464	2.859	14.454	12.423	1.898
2017	15.426	12.762	2.664	14.173	12.022	2.055
2018	15.171	12.439	2.684	14.241	11.935	2.238
2019	15.491	12.543	2.913	13.730	11.457	2.226
Wohnungen						
Jahr	Baugenehmigungen			Fertigstellungen		
	Insges.	EFH, ZFH[3]	MFH[4]	Insges.	EFH, ZFH[3]	MFH[4]
2012	31.660	15.100	16.560	30.006	14.772	13.522
2013	33.136	15.202	17.934	28.872	14.464	13.011
2014	32.883	14.662	18.221	31.924	15.099	15.799
2015	35.458	15.253	20.205	33.476	15.074	17.564
2016	44.204	15.579	28.625	32.745	14.207	15.416
2017	38.478	14.865	23.613	33.523	13.910	17.078
2018	40.569	14.395	23.810	34.073	13.835	18.220
2019	40192	14.495	24.764	33.738	13.254	18.077

1 Zahl der Ein- und Zweifamilienhäuser
2 Zahl der Mehrfamilienhäuser
3 Zahl der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern
4 Zahl der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern

Tab. 13: Baugenehmigungen und Fertigstellungen neuer Wohngebäude und Wohnungen in Wohngebäuden in Baden-Württemberg (2012–2019) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabellen: 31111-0003, 31121-0002; Zugriff: 21.01.2021)

Differenziert man die Baugenehmigungen nach der Größe der Wohngebäude, überlagern sich zwei Tendenzen: Die Bewilligungen für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern verringern sich um 6,1 Prozent, während sich die für Mehrfamilienhäuser um

etwa 45 Prozent erhöhen. Unabhängig vom Wohngebäudetyp bleiben die Fertigstellungen hinter den Zahlen der Genehmigungen zurück. Die unterschiedliche Entwicklung nach Art der Wohngebäude spiegelt sich in den Baufertigstellungen wider. Sie steigen landesweit um 12,4 Prozent (Tab. 13), die Zahl neuer Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern geht jedoch um 10,3 Prozent zurück, während die in Mehrfamilienhäusern um ein Drittel zulegt. Der Bau von Mehrfamilienhäusern trägt entscheidend zur Ausweitung des Wohnungsbestandes bei. So übertrifft 2012 die Zahl fertiggestellter Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern die in Gebäuden mit mindestens drei Wohnungen um 9,2 Prozent. Bis 2019 verschiebt sich diese Relation in eine Dominanz von 36 Prozent zugunsten der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.

Der Bauüberhang, als Differenz von erteilten Baugenehmigungen und fertiggestellten Wohnungen, ist ein komplexer Indikator zur Beschreibung der Lage auf dem Wohnungsmarkt (Henger/Voigtländer 2019: 12). Seit 2012 hat er sich kontinuierlich erhöht (Tab. 14) und summiert sich landesweit auf 38.196 Wohnungen. Vor allem im Geschosswohnungsbau verzögert sich die Umsetzung einer Genehmigung, denn nur 12,4 Prozent des landesweiten Bauüberhangs entfallen auf Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (Tab. 14).

Jahr	Wohngebäude			Wohnungen		
	Bauüberhang			Bauüberhang		
	Insges.	EFH, ZFH[1]	MFH[2]	Insges.	EFH, ZFH[3]	MFH[4]
2012	428	109	319	1.654	328	1.326
2013	844	390	454	4.264	738	3.526
2014	-224	-383	159	959	-437	1.396
2015	282	146	136	1.982	179	1.803
2016	1.869	1.041	828	11.459	1.372	10.087
2017	1.253	740	513	4.955	955	4.000
2018	930	504	426	6.496	560	5.936
2019	1.761	1.086	675	6.454	1.241	5.213

1 Zahl der Ein- und Zweifamilienhäuser
2 Zahl der Mehrfamilienhäuser
3 Zahl der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern
4 Zahl der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern

Tab. 14: Bauüberhang genehmigter zu fertiggestellten Wohngebäuden und Wohnungen in Wohngebäuden nach Zahl der Wohnungen in Baden-Württemberg (2012–2019) / Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabellen: 31111-0003, 31121-0002; Zugriff: 21.01.2021)

Der längere Zeitraum zwischen Erteilung der Baubewilligung und der Endabnahme genehmigter Mehrfamilienhäuser hängt mit der höheren Komplexität der Arbeiten bei ihrer Errichtung zusammen, mit der hohen Auslastung der Bauwirtschaft, den fehlenden Fachkräften zur Ausweitung der Baukapazitäten, dem Personalmangel in Planungsämtern und Baubehörden vieler Kommunen oder den Widerständen in der Bevölkerung gegen größere Wohnungsbauprojekte (vgl. Beitrag Fricke in diesem Band). Verzögerungen bei der Umsetzung des Baurechts aus Spekulationsgründen spielen eine untergeordnete Rolle, denn in diesem Fall wirken die Gemeinden oftmals auf die Grundstückseigentümer ein, die vorgesehene Nutzung auch zu realisieren (Henger/Voigtländer 2019: 14).

Die durchschnittliche Größe einer Neubauwohnung verringert sich von 2012 bis 2019 in Baden-Württemberg um 6,7 Prozent oder 7,6 m^2 (Tab. 15). Der Rückgang ist für die kreisfreien Großstädte mit 6,1 Prozent oder 7,4 m^2 am geringsten, in den ländlichen Kreisen mit 12,7 Prozent oder 16,7 m^2 am höchsten. Diese Tendenz wird überlagert von der Zunahme der mittleren Wohnungsgröße mit geringer werdender Siedlungsdichte der Kreise. Beide Entwicklungen stehen wohl zum einen in engem Zusammenhang mit den gestiegenen Miet- und Kaufpreisen, zum andern gewinnen in allen siedlungsstrukturellen Kreistypen Neubauwohnungen in Mehrfamilienhäusern an Gewicht. Landesweit übertrifft 2012 die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in Mehrdie in Einfamilienhäusern um 30 Prozent, 2019 um etwas mehr als das Doppelte. Diese Tendenz ist in allen Kreistypen zu beobachten, in den kreisfreien Großstädten erhöht sich die Relation vom 6,4fachen (2012) auf das 9,3fache (2019), in den städtischen Kreisen von 1,02 auf 1,90 und in den ländlichen Kreisen von 0,47 auf 1,17.

Jahr	Mittlere Wohnfläche (in m2)			
	Baden-Württemberg	Kreisfreie Großstädte	Städtische Kreise	Ländliche Kreise
2012	113,2	81,9	119,8	131,1
2013	114,3	89,3	117,4	125,1
2014	113,4	93,1	116,7	123,9
2015	111,1	90,7	114,1	119,9
2016	107,2	86,5	109,4	118,4
2017	106,8	79,7	110,2	120,4
2018	107,4	88,5	109,1	118,6
2019	105,6	75,8	110,5	114,4

Tab. 15: Mittlere Wohnfläche fertiggestellter Wohnungen nach Baujahr und siedlungsstrukturellen Kreistypen (2012–2019) / Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 31121-01-02-4; Zugriff: 22.01.2021)

2.2.3 Bestand von Wohngebäuden und Wohnungen (2012–2019)

Ende 2019 gibt es 2,44 Mio. Wohngebäude in Baden-Württemberg, 4,8 Prozent mehr als Ende 2011. Von diesem Bestand sind 61,2 Prozent Ein- und 17,7 Prozent Mehrfamilienhäuser (MFH), deren Zahl sich um 5,6 bzw. 4,5 Prozent seit Ende 2011 erhöht hat. Wohnheime mit etwas mehr als 3.000 Gebäuden spielen für den Wohnungsmarkt eine untergeordnete Rolle. Insgesamt nimmt die Wohnfläche in Wohngebäuden um 6,5 Prozent zu (Tab. 16).

Der Wohngebäudebestand unterscheidet sich deutlich zwischen den drei siedlungsstrukturellen Kreistypen nach Gebäudeart sowie deren jeweiliger Dynamik seit Ende 2011 (Tab. 16). Der Anteil der Wohngebäude mit einer Wohnung steigt von knapp 45 Prozent in den kreisfreien Großstädten auf zwei Drittel in den ländlichen Kreisen. Entsprechend stark nimmt mit geringer werdender Siedlungsdichte die Bedeutung der Mehrfamilienhäuser für den Wohnungsmarkt ab. Die Entwicklung des Wohngebäudebestandes deutet ebenfalls einen Zusammenhang mit der Siedlungsdichte an, jedoch ohne wesentliche anteilsmäßige Änderung der Wohngebäudetypen. Prozentual erhöht sich die Zahl der Wohngebäude am stärksten in den ländlichen und absolut in den städtischen Kreisen aufgrund der dortigen Größe der Wohnungsmärkte. Der Anteil der Einfamilienhäuser an der Zunahme des Wohngebäudebestandes erreicht Ende 2019 in den kreisfreien Großstädten im Mittel 58 Prozent, in den städtischen und ländlichen Kreisen jeweils etwa 72 Prozent. Folge dieser strukturellen Unterschiede in der Bautätigkeit dürfte die größere Fläche der Wohnungen in den weniger verdichteten Kreisen sein. Auffällig ist der vergleichsweise hohe prozentuale Anstieg der Mehrfamilienhäuser in den Kreisen mit geringerer Siedlungsdichte, der in den ländlichen Gebieten absolut (+2.389 MFH) fast die Größenordnung in den kreisfreien Großstädten (+2.505 MFH) erreicht.

Ende 2019 beläuft sich die Zahl der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden auf 5,33 Mio., 5,4 Prozent mehr im Vergleich zu Ende 2011 (Tab. 17). Die in den kreisfreien Großstädten bestehende Knappheit an Bauland, hohe Boden- und infolgedessen hohe Miet- wie Kaufpreise sind wohl ausschlaggebend für die vermehrte Ausweitung des Wohnungsbestandes in den städtischen und ländlichen Kreisen. Diese Annahme bestätigt sich in der Verteilung der Wohnungen nach ihrer Größe: Kleinere Wohnungen mit bis zu zwei sowie solche mit drei oder vier Räumen erreichen in den kreisfreien Großstädten einen mit 20,2 bzw. 54,6 Prozent jeweils deutlich höheren Anteil am Wohnungsbestand als in den ländlichen Kreisen (8,0% bzw. 36,2%), bei großen Wohnungen mit mindestens fünf Räumen kehrt sich die Relation (25,2% zu 55,8%) um. Ergänzend ist anzumerken, dass die Bautätigkeit in allen Wohnungsgrößen nach Zahl der Räume in den kreisfreien Großstädten die geringsten, in den ländlichen Kreisen die höchsten Zuwachsraten erreicht (Tab. 17).

	Baden-Württemberg	Kreisfreie Großstädte	Städtische Kreise	Ländliche Kreise
Wohngebäude Ende 2019	2.441.501	264.466	1.797.606	379.229
Anteil der Wohngebäude nach Anzahl der Wohnungen Ende 2011 (in %)				
EFH[1]	60,8	44,1	62,0	66,9
MFH[2]	17,8	40,2	15,9	10,6
Anteil der Wohngebäude nach Anzahl der Wohnungen Ende 2019 (in %)				
EFH[1]	61,2	44,5	62,4	67,2
MFH[2]	17,7	40,0	16,0	10,6
Entwicklung des Bestandes Ende 2019 zu Ende 2011 (in %)				
Wohngebäude	4,8	3,1	4,9	5,9
EFH[1]	5,6	4,1	5,5	6,3
MFH[2]	4,5	2,4	5,0	6,3
Wohnfläche	6,5	5,1	6,6	7,7

1 Wohngebäude mit einer Wohnung
2 Wohngebäude mit drei Wohnungen

Tab. 16: Bestand an Wohngebäuden in Baden-Württemberg und siedlungsstrukturellen Kreistypen (31.12.2011–31.12.2019) / Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 31131-02-01-4; Zugriff: 24.01.2021)

	Baden-Württemberg	Kreisfreie Großstädte	Städtische Kreise	Ländliche Kreise
Zahl der Wohnungen				
Ende 2019	5.333.908	1.023.906	3.647.592	662.410
Zunahme seit Ende 2011 (in %)	5,4	4,3	5,5	6,4
Anteil der Wohnungen nach Anzahl der Räume am Bestand Ende 2019 (in %)				
1 Raum und 2 Räume	11,7	20,2	10,0	8,0
3 und 4 Räume	44,4	54,6	43,0	36,2
5 und 6 Räume	30,2	19,2	32,4	35,0
7 und mehr Räume	13,7	6,0	14,6	20,8
Entwicklung der Wohnungen nach Zahl ihrer Räume Ende 2011 bis Ende 2019 (in %)				
1 Raum und 2 Räume	9,7	7,6	10,1	15,6
3 und 4 Räume	4,2	3,0	4,5	5,4
5 und 6 Räume	5,6	4,9	5,6	6,2
7 und mehr Räume	4,9	4,2	4,9	5,2

Tab. 17: Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden nach Zahl der Räume in Baden-Württemberg und siedlungsstrukturellen Kreistypen (31.12.2011–31.12.2019) / Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 31231-02-01-4; Zugriff: 24.01.2021)

2019 liegt der Grad der Wohnraumversorgung in Baden-Württemberg knapp unter 1 und belegt eine Verschlechterung der quantitativen Wohnverhältnisse seit 2012 (Tab. 1), als die Relation von Zahl der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden zu der der privaten Haushalte 1,02 beträgt. 2019 besteht auf Landesebene aber keine unverhältnismäßige Knappheit auf den Wohnungsmärkten. Der Grad der Wohnraumversorgung verweist im Falle der kreisfreien Großstädte auf eine äußerst angespannte Wohnungsmarktsituation (Me: 0,95; Spannweite: 0,92 bis 0,98). Der Wert ist besonders niedrig für die Landeshauptstadt Stuttgart sowie für Heidelberg, Freiburg im Breisgau und Karlsruhe. Differenzierter ist die Lage in den städtischen Kreisen (Me: 1,0; Spannweite: 0,98 bis 1,05). Engpässe sind besonders in den Umlandkreisen der kreisfreien Großstädte anzutreffen wie in den Landkreisen Esslingen, Ludwigsburg, Karlsruhe oder Emmendingen, während der Grad der Wohnraumversorgung in städtischen Kreisen außerhalb des näheren Einzugsbereichs kreisfreier Großstädte zum Teil durchaus entspannt ist. In den ländlichen Kreisen ist die Lage am günstigsten (Me: 1,02; Spannweite: 1,0 bis 1,04; vgl. Beiträge Held/Mäding/Schmitz-Veltin und Fricke in diesem Band).

Vergleichbare Ergebnisse zu den Wohnungsmarktverhältnissen in Baden-Württemberg erzielen Henger/Voigtländer (2019: 15 ff.). Sie setzen die Zahl der 2016 bis 2018 jährlich fertiggestellten Wohnungen und den Wohnungsbedarf für 2016 bis 2020 pro Jahr in Relation. Den Bedarf schätzen sie mit der Summe bestehend aus drei Komponenten (Henger/Voigtländer 2019: 4 ff.), der demographiebedingten Nachfrage (Bevölkerungszahl und -struktur und daraus abgeleitet den zukünftigen altersspezifischen Wohnflächenkonsum), dem Ersatzbedarf des Wohnungsbestandes nach Wohngebäudetyp und dem Nachholbedarf infolge des seit 2012 rückläufigen Wohnflächenkonsums pro Einwohner. Der Quotient aus der Zahl der fertiggestellten Wohnungen zum Bedarf pro Jahr beträgt für Baden-Württemberg 77 Prozent. Die Wohnungsmärkte sind in allen kreisfreien Großstädten unausgewogen (im Mittel: 55%). Die Situation kann man in Freiburg im Breisgau (41%) und in Karlsruhe (48%) als extrem bezeichnen. In den städtischen Kreisen (77%) schwankt die Relation von Fertigstellungen zu Bedarf zwischen Ludwigsburg (48%) und Rottweil (241%). Angespannt sind die Wohnungsmarktverhältnisse in Umlandkreisen wie in Esslingen (54%) oder im Rhein-Neckar-Kreis (60%), in Kreisen mit Universitätsstandorten, zum Beispiel Tübingen (72%) oder Konstanz (64%), ausgewogen dagegen in Kreisen mit starken Mittelzentren wie in den Landkreisen Tuttlingen (107%) oder Schwarzwald-Baar-Kreis (106%). In allen ländlichen Kreisen übertreffen die Fertigstellungen den Bedarf. Im Kreis Schwäbisch-Hall (105%) ist die Lage insgesamt etwa ausgeglichen, dagegen in Freudenstadt (197%) sehr unausgewogen.

3 Immobilienpreise und ihre Entwicklung für Bauland und baureifes Land (2012–2019)

Eine Orientierung zur Entwicklung der Immobilienpreise kann die Auswertung der Statistik der Kaufwerte für Bauland im Zeitraum von 2012 bis 2019 geben. Sie enthält die Jahressumme zur Anzahl der Veräußerungsfälle, zur Größe der verkauften Baulandflächen, zur Kaufsumme und zum durchschnittlichen Kaufwert pro Quadratmeter, jeweils differenziert nach Bauland und baureifem Land.[7] Diese Datengrundlage gibt in ihrer räumlichen Differenzierung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen einen groben Überblick über die jeweils abweichende Entwicklung der Kaufpreise für Boden, die in die Kosten zur Erstellung von Wohngebäuden einfließen und letztendlich auch die Miethöhen beeinflussen. Allerdings sind die Angaben zu den einzelnen Variablen aus unterschiedlichen Gründen nicht vollständig. Betroffen sind insbesondere Informationen zu baureifem Land, die für einzelne Kreise und Jahre fehlen. Folge sind geringe Fallzahlen von teilweise weniger als fünf für die siedlungsstrukturellen Kreistypen.

Landesweit verringert sich die Zahl der Veräußerungen von Bauland um etwa 16 Prozent von 7.118 Fällen (2012) auf 5.956 (2019; Tab. 18). Die Entwicklung ist zunächst relativ stabil, erhöht sich 2015 sprunghaft auf über 7.500 und geht dann bis 2017 deutlich zurück. Anschließend nehmen die Veräußerungsfälle wieder zu, ohne jedoch das Ausgangsniveau von 2012 zu erreichen. Dieses Auf und Ab ist in allen drei siedlungsstrukturellen Kreistypen zu beobachten. Allerdings ist im Untersuchungszeitraum die Zahl der Veräußerungen in den kreisfreien Großstädten und städtischen Kreisen um etwa 28 bzw. 25 Prozent rückläufig, während sie in den ländlichen Kreisen mit gut 20 Prozent deutlich ansteigt (Tab. 18).

Dieser Wechsel von Zu- und Abnahme der Veräußerungsfälle von Bauland spiegelt sich – wenn auch mit geringerer Volatilität – bei den erfassten Verkäufen baureifen Landes wider. Die entsprechenden Angaben sind für die Jahre 2012 und 2013 unvollständig, ist doch der jeweilige Wert für Baden-Württemberg deutlich größer als die Summe der angegebenen Veräußerungsfälle in den siedlungsstrukturellen Kreistypen (Tab. 18). Die landesweiten Verkäufe verringern sich ab 2012 um 16 Prozent, ab 2014 um 14 Prozent. Für die kreisfreien Großstädte ist der Trend ab 2014 mit 35 Prozent und für die städtischen Kreise mit 20 Prozent deutlich negativ, dagegen für die ländlichen Kreise mit knapp 8 Prozent positiv (Tab. 18). In allen siedlungsstrukturellen Kreistypen liegt der Anteil der Veräußerungsfälle baureifen Landes an den Verkäufen von Bauland bei über 90 Prozent, in den kreisfreien Großstädten ist er im Mittel mit 91 Prozent am niedrigsten, in den ländlichen Kreisen mit etwa 96 Prozent am höchsten. Das von 2012 bis 2019 jährlich verkaufte baureife Land entfällt landesweit zu 82 Prozent bis 88 Prozent auf Wohngebiete mit geschlossener oder offener Bauweise, und die mittlere Größe der verkauften Flächen liegt zwischen 635 m^2 und 710 m^2.

7 Bauland ist eine Fläche, für die Baurecht mit den für eine Bebauung erforderlichen rechtlichen und natürlichen Voraussetzungen gegeben ist. Das heißt, die Fläche ist in einem qualifizierten Bebauungsplan als Bauland ausgewiesen und es stehen der Bebauung keine natürlichen Hindernisse entgegen. Bauland wird in der Statistik der Kaufwerte für Bauland des Statistischen Bundesamtes unterteilt in baureifes Land, Rohbauland und sonstiges Bauland. Baureifes Land sind unbebaute Grundstücke oder Grundstückteile, deren Flächen nach öffentlich-rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten baulich nutzbar sind und deren Erschließungsgrad mit Infrastruktur eine sofortige Bebauung ermöglicht.

Jahr	Baden-Württemberg		Kreisfreie Großstädte		Städtische Kreise		Ländliche Kreise	
	Bauland	Baureifes Land	Bauland	Baureifes Land	Bauland	Baureifes Land	Bauland	Baureifes Land
2012	7.118	5.671	346	238	5.325	3.498	1.447	1.089
2013	7.140	5.640	356	287	5.359	3.884	1.425	1.198
2014	5.952	5.516	375	344	4.905	4.578	1.672	1.594
2015	7.572	7.051	444	404	5.287	4.919	1.841	1.728
2016	5.393	5.005	338	302	4.312	3.998	1.743	1.705
2017	5.297	4.962	240	210	3.532	3.289	1.525	1.463
2018	5.508	5.158	354	327	3.531	3.281	1.623	1.550
2019	5.956	5.596	249	222	3.950	3.657	1.757	1.717

Tab. 18: Veräußerungsfälle von Bauland und baureifem Land in Baden-Württemberg und in den siedlungsstrukturellen Kreistypen (2012–2019) / Quelle: Eigene Auswertung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.regionalstatistik.de; Tabelle: 61511-01-03-4; Zugriff: 27.01.2021)

Als grober Indikator für räumliche Preisunterschiede und ihre Veränderungen auf den Wohnungsmärkten zwischen den Kreisen können die mittleren Kaufwerte je Quadratmeter veräußerter Fläche von Bauland und baureifem Land dienen. In Baden-Württemberg erhöhen sie sich für Bauland um 40 Prozent von 186 Euro (2012) auf 260 Euro (2019). Im Vergleich dazu ist die Teuerung bei baureifem Land von 214 Euro (2012) auf 290 Euro (2019) bei höheren Kaufwerten und etwa gleich hoher absoluter Zunahme mit 36 Prozent etwas geringer (Tab. 19). Der Umstand der etwas stärker zunehmenden Quadratmeterpreise für Bauland kann in Verbindung mit dessen höheren Veräußerungsanteilen in den kreisfreien Großstädten als eine gestiegene Ausweisung von Bauland in Reaktion auf eine anhaltend angespannte Wohnungsmarktsituation in den Kernstädten interpretiert werden.

Die jährliche Steigerung bei baureifem Land von durchschnittlich 3,9 Prozent deutet auf Landesebene eine Preisentwicklung über der Inflationsrate an, spiegelt aber nicht die von Jahr zu Jahr sinkenden und deutlich steigenden Kaufwerte wider. Darüber hinaus verdeutlicht Tabelle 19 ein außerordentliches Gefälle der Kaufwerte baureifen Landes nach Niveau und prozentualer Zunahme von den Kreisen mit der höchsten zu denjenigen mit der niedrigsten Siedlungsdichte. So erhöht sich der mittlere Kaufwert für die kreisfreien Großstädte von 2012 bis 2019 um 97 Prozent, in den ländlichen Kreisen dagegen nur um knapp 30 Prozent. War baureifes Land in den Kernstädten 2012 siebenmal teurer als in den ländlichen Kreisen, erreicht 2019 die Relation das Zehnfache (vgl. Beitrag Held/Mäding/Schmitz-Veltin in diesem Band). In den städtischen Kreisen zeichnen die Kaufwerte aufgrund ihres zahlenmäßigen Übergewichts Höhe und Entwicklung der Preise in Baden-Württemberg nach. Diese räumlichen Unterschiede zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen werden im engen Zusammenhang zwischen dem Anteil baulich geprägter Siedlungs- und Verkehrsflächen an der jeweiligen Kreisfläche und dem mittleren Kaufwert pro Quadratmeter deutlich (IÖR-Monitor 2021). Der Rangkorrelationskoeffizient liegt im Untersuchungszeitraum stets über einem Wert von 0,8.

Diese räumliche Differenzierung in den Kaufwerten, die sich von 2012 bis 2019 verstärkt, lässt sich auf Unterschiede in der Wohnungsnachfrage infolge des voneinander abweichenden Bevölkerungswachstums zurückführen (Tab. 5), auf die verschiedenen Potenziale zur Ausweisung von Arealen für Bauland und damit zusammenhängender variierender Bodenknappheit mit unterschiedlicher Intensität des Wettbewerbs um den Zugang zu Grundstücken durch Nutzungen wie Wohnen, Handel, Logistik, Industrie, Freizeiteinrichtungen, öffentliche Verwaltung und Infrastrukturen mit ihrer abweichenden Zahlungsbereitschaft (vgl. Beitrag Fricke in diesem Band).

Jahr	Baden-Württemberg		Kreisfreie Großstädte		Städtische Kreise		Ländliche Kreise	
	Kaufwert	n	Kaufwert	n	Kaufwert	n	Kaufwert	n
2012	214	30	594	6	183	17	86	7
2013	218	30	542	6	191	21	99	7
2014	206	32	k. A.[1]	4	184	21	94	7
2015	240	34	767	7	183	22	102	5
2016	220	30	k. A.[1]	3	169	24	k. A.[1]	3
2017	234	41	859	6	192	27	95	8
2018	360	28	1.206	7	201	17	k. A.[1]	4
2019	290	43	1.170	8	229	26	112	9

1 Bei einer Fallzahl von kleiner als 5 wurden keine Mediane berechnet. In Baden-Württemberg gibt es 8 kreisfreie Großstädte, 27 städtische und 9 ländliche Kreise.

Tab. 19: Mittlere Kaufwerte von baureifem Land in Euro pro Quadratmeter für Baden-Württemberg und siedlungsstrukturelle Kreistypen (2012–2017)[1] / Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2021 (www.region alstatistik.de; Tabelle: 61511-01-03-4; Zugriff: 27.01.2021)

4 Fazit

Die Entwicklung der Wohnungsmärkte von 2012 bis 2019 in Baden-Württemberg auf Kreisebene lässt sich in zehn Punkten zusammenfassen:

1 Landesweit verschlechtert sich der Grad der Wohnraumversorgung infolge des Zusammenwirkens dreier Faktoren: Bevölkerungswachstum, Trend zu kleineren Haushaltsgrößen und unzureichender Umfang der Neubautätigkeit.

2 Die Wohnungsnachfrage konzentriert sich im Untersuchungszeitraum auf die Kernstädte mit ihren Umlandkreisen.

3 Die unausgewogene Bilanz von Wohnungsnachfrage und -angebot ist in den kreisfreien Großstädten am stärksten, in den ländlichen Kreisen – wenn überhaupt – nur schwach ausgeprägt und spiegelt sich in den räumlichen Unterschieden der Kaufpreise je Quadratmeter von baureifem Land wider.

4 Bereits 2012 ist dieses Gefälle der Kaufpreise von den kreisfreien Großstädten zu den städtischen und ländlichen Kreisen markant, verstärkt sich aber noch bis 2019 als Ergebnis steigender Engpässe auf den stadtregionalen Wohnungsmärkten.

5 Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner, die Mindestsicherungsquote und Wohngeldzahlungen an private Haushalte deuten auf eine überdurchschnittliche Nachfrage nach preiswerten Wohnungen und auf einen entsprechenden Bedarf in den kreisfreien Großstädten hin.

6 Die Zunahme fertiggestellter Wohnungen wird im Wesentlichen von Mehrfamilienhäusern getragen, deren Bau in den kreisfreien Großstädten dominiert, während in den weniger verdichteten Kreisen Einfamilienhäuser trotz rückläufiger Entwicklung nach wie vor die Mehrzahl stellen.

7 Die durchschnittliche Wohnungsgröße im Bestand und bei den Fertigstellungen verringert sich zwar, erhöht sich aber weiterhin mit geringer werdender Bevölkerungs- und Siedlungsdichte.

8 Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen je Einwohner ist 2012 in den kreisfreien Großstädten am höchsten und in den ländlichen Kreisen am niedrigsten, bis 2019 hat sich das Größenverhältnis umgekehrt.

9 Die Entwicklung verweist auf sich verstärkende Sub- und Desurbanisierungsprozesse bei sich abschwächender Reurbanisierung.

10 Vielfältige Faktoren wirken auf die räumlich differenzierte Entwicklung der Wohnungsmärkte in Baden-Württemberg ein: in den kreisfreien Großstädten insbesondere die geringe Verfügbarkeit baureifen Landes bei intensivem Wettbewerb zwischen den verschiedensten Nutzungen um Freiflächen, Boden- und Mietpreisgefälle von den hoch zu den weniger verdichteten Kreisen, Verzögerungen bei der Neubautätigkeit durch komplexe Planungsverfahren und Genehmigungsprozesse, Widerstände in der Zivilgesellschaft gegen Bauvorhaben, das Innenentwicklungsdilemma infolge geringer werdender für die Bebauung geeigneter innerer Bodenreserven, steigende Anforderungen an die bautechnische und städtebauliche Qualität von Neubauvorhaben, die wie eine Art mengenreduzierende Auslese wirkt, oder Präferenzen der privaten Haushalte für ausgewählte Wohnungsbausegmente.

Die Ergebnisse verdeutlichen das zu geringe Wohnungsangebot in den Stadtregionen Baden-Württembergs und dort in überdurchschnittlichem Maße in den Kernstädten. Seit 2012 verstärkt sich noch die Knappheit und führt zu einem deutlich steigenden Boden- und Mietpreisgefälle von den höher zu den weniger verdichteten Kreisen. Dieser Trend ist nach dem Herbstgutachten der Immobilienweisen ungebrochen (Feld/Schulten/Gerling et al. 2020: 66). Fina/Henger/Siedentop et al. (2020: 33) identifizieren als zentrales Problem der Wohnungsmärkte in wachsenden Stadtregionen Engpässe der Ressource Boden, die für die Wohnbebauung zur Verfügung steht. Steigende Grundstückskosten haben aber einen stetig wachsenden Anteil an den „Gestehungskosten einer Wohnung“ zur Folge (Rohland 2018: 38).

Zur Behebung des Mangels an Wohnraum ist es notwendig, die Neubautätigkeit zu stimulieren. Um die hierzu erforderliche Ausweisung von Bauland zu beschleunigen, wurde zur Verfahrenserleichterung im Mai 2017 von der Bundesregierung § 13b in das Baugesetzbuch eingeführt (Frerichs/Hamacher/Simon 2020: 15). Bei der Prüfung, welche Gemeinden diesen Paragrafen gebrauchen, stellen Frerichs/Hamacher/Simon (2020) auf Basis von 242 Fällen fest, dass vor allem kleine Gemeinden § 13b zur Ausweisung von Einfamilienhausgebieten am Ortsrand anwenden und weniger Städte mit Bevölkerungszunahme und Wohnungsmarktengpässen. § 13b trägt demnach nicht zur Entwicklung der in den kreisfreien Großstädten benötigten großen, kompakten Baugebiete mit bezahlbarem Wohnraum bei (Frerichs/Hamacher/Simon 2020: 19).

In der Studie zur Mobilisierung von Baulandpotenzialen in Nordrhein-Westfalen haben Fina/Henger/Siedentop et al. (2020: 32) in einer vergleichenden Untersuchung in Bonn, Düsseldorf und Münster sieben Erfolgsfaktoren für die Erschließung neuer Flächen zur Wohnbebauung identifiziert. Auf vier von ihnen wird im Folgenden aufgrund des engen Bezugs zur vorliegenden Studie eingegangen:

1 **„Priorisierung des Wohnens als oberste politische Maxime und die Verständigung auf quantitative Ziele für die jährliche Wohnungsbauleistung“**
Grundlage für eine solche Zielvorgabe sollte eine Bedarfsanalyse sein, die beispielsweise mithilfe verschiedener Szenarien nachvollziehbar den Umfang der Neubautätigkeit und die hierzu erforderlichen Baulandausweisungen gegenüber der Öffentlichkeit begründen. Zugleich wäre die Bedarfsanalyse eine Basis, mögliche abweichende Interessen von privater wie kommunaler Seite in Einklang zu bringen (Fina/Henger/Siedentop et al. 2020: 34).

2 **„Festhalten an der Innenentwicklung als planungspolitische Leitmaxime, ohne jedoch die Entwicklung von neuen Quartieren im Außenbereich zu tabuisieren“**
Neubautätigkeit ist das wirksamste Mittel, um Engpässen und Preissteigerungen auf den großstädtischen Wohnungsmärkten entgegenzuwirken. Sie kann aber in Konflikt zu Flächensparzielen stehen. Wohnungsbau ist daher vorrangig auf Grundstücken innerhalb des bebauten Stadtgebietes zu verwirklichen. Diese Flächen reichen in Baden-Württemberg zur Deckung des Wohnbedarfs nicht aus (Juszczak/Reith 2020: 41). Erschwerend wirkt sich aus, dass Altlasten oder Reste vorheriger Nutzung, mehrere Eigentümer mit unterschiedlichen Interessen, vermehrter Widerstand aus der Bevölkerung, planungsrechtliche Regularien wie Lärmschutz, eine Überlastung der Verkehrsinfrastruktur oder auch der Erhalt von Grünflächen die mögliche Bebauung der Grundstücke verteuern und die Vermarktung der Wohnungen beeinträchtigen (Faller 2018: 30). Ein Flächenmonitoring im Innen- wie im Außenbereich der Städte kann Orientierung und Argumentationshilfen für die Auswahl von Neubaustandorten geben.

3 **„Kommunale Bauland- und Liegenschaftspolitik, mit der die Kommunen vorausschauend agieren und auch die Bedingungen für die Schaffung preiswerter Wohnungen verbessert werden können“**
Die Einführung entsprechender Instrumente fordert bereits die „Bodenpolitische Agenda 2020–2030“ (vhw/Difu 2017). Sie schlug u.a. die Schaffung von Boden-

und Infrastrukturfonds – einschließlich der notwendigen Rahmenbedingungen wie die finanziellen und personellen Ressourcen – vor, damit die Kommunen eine effiziente Liegenschaftspolitik realisieren können (Rohland 2018: 42). Ziel ist, dass sich die Gemeinden auf dem Bodenmarkt aktiv engagieren und dadurch ihre Handlungsspielräume in der Stadtentwicklung erweitern. Boden im Besitz der Kommune ist als strategische Flächenreserve einsetzbar und ermöglicht, sozialpolitische Ziele im Wohnungsbau durchzusetzen (Fina/Henger/Siedentop et al. 2020: 36).

4 **„Verfolgung stadtregionaler Konzepte für die Baulandentwicklung und den Wohnungsbau“**
Fina/Henger/Siedentop et al. (2020: 37) fordern nicht nur ein auf die jeweilige Kommune bezogenes Konzept, sondern auch eine stadtregionale oder interkommunale Zusammenarbeit. Ein gemeinsames Flächenmonitoring, informelle Kooperationsnetzwerke oder Dialogplattformen erweitern Optionen für einen nachhaltigen Wohnungsbau und fördern unter der Beteiligung der Bevölkerung regionales Denken aus einer mehr ganzheitlichen Perspektive. Als Beispiel eines stadtregionalen Konzeptes sei auf den Einheitlichen Regionalplan der Metropolregion Rhein-Neckar (MRN) verwiesen. Er bildet „den verbindlichen regionalplanerischen Rahmen“ zur Steuerung einer „dynamische[n] und gleichermaßen nachhaltige[n] Weiterentwicklung der MRN“ (Trinemeier/Kohleber 2018). Als Grundlage für die Fortschreibung des zukünftigen kommunalen Wohnbauflächenbedarfs dient eine Bevölkerungs- und Haushaltsberechnung in Verbindung mit dem Aufbau eines Siedlungsmonitorings, das in der gesamten Region die Erhebung aktueller wohnbaulicher Flächenpotenziale gemeinsam mit den Kommunen sowie die Schaffung zusätzlicher Entwicklungsspielräume bei entsprechenden Bedarfen integriert.

In Reaktion auf die Mietpreisentwicklung führten 2015 die Bundesländer die Mietpreisbremse ein, die die Mieten bei neu abgeschlossenen Verträgen auf maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete festlegt und die Kappungsgrenze für vermietete Wohnungen innerhalb von drei Jahren auf 15 Prozent senkt. Diese Vorgaben schließen Mitpreiserhöhungen nicht aus, unterbrechen aber Umzugsketten oder verschlechtern die Wohnungsqualität infolge unterlassener Investitionen (Hahn/Kholodilin/Waltl 2021: 120). Seit Februar 2020 ist der Berliner Mietendeckel in Kraft, der in Berlin die Mieten auf dem Niveau vom 18. Juni 2019 mit Ausnahme von Wohnungen einfriert, die voll renoviert wurden oder ab 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig waren. Am 15. April 2021 hebt das Bundesverfassungsgericht das Gesetz auf. Hahn/Kholodilin/Waltl (2021) zeigen in einer zuvor durchgeführten Studie, dass die Mieten regulierter Wohnungen sinken, sich aber das Mietwohnungsangebot verringert, eine Verknappung preiswerten Wohnraums infolge von umfassenden Renovierungen zum Umgehen der Regulierungen festzustellen ist und ehemalige Mietwohnungen vermehrt als Eigentumswohnungen inseriert werden. Die Abnahme des Mietwohnungsangebots sowie die geringer werdende Bereitschaft privater Haushalte, aus einer regulierten Wohnung auszuziehen, führen dazu, dass Zuziehende, vor allem 18- bis unter 30-Jährige mit eher niedrigem Einkommen, vermehrt ins Umland abwandern, wo demzufolge die Mieten kräftig ansteigen.

Im Herbst 2020 haben sich infolge der Pandemie die Rahmenbedingungen für Wohnimmobilien grundlegend geändert (Feld/Schulten/Gerling et al. 2020: 65). Der wirtschaftliche Einbruch sowie der Anstieg von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit wirken sich verzögert auf die Einkommen privater Haushalte aus. Je länger jedoch die Krise dauert, desto mehr werden die finanziellen Reserven aufgebraucht und die derzeitigen Unterstützungsleistungen unzureichend sein. Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum wird sich merklich erhöhen. Zugleich sind einzelne Wirtschaftszweige stärker als andere betroffen, sodass eine räumliche Differenzierung der Wohnungsmarktverhältnisse nach regionalen Wirtschaftsstrukturen zu erwarten ist.

Die Pandemie hat aber nicht zu einem Rückgang der Immobilienpreise geführt. Im Gegenteil, das GEWOS-Institut für Stadt-, Regional- und Wohnungsforschung in Hamburg schätzt für 2021 den Umsatz für Immobilien 6,3 Prozent höher als im Rekordjahr 2020. Zu diesem Wachstum tragen in überwiegendem Maße Wohnimmobilien bei (Süddeutsche Zeitung 2021). Gefragt sind insbesondere Ein- und Zweifamilienhäuser im Umland der Großstädte und in ländlichen Räumen. Diese Ergebnisse stützen einen der Reurbanisierung gegenläufigen Trend, wie er sich bereits seit 2017 in der Entwicklung der Bevölkerung (Tab. 5) und der Zahl fertiggestellter Wohnungen (Tab. 12) nach siedlungsstrukturellen Kreistypen andeutet. Argumente für diese Tendenz sind das sich ausweitende Zentrum-Peripherie-Gefälle für Kaufwerte baureifen Landes (Tab. 19), das rückläufige Wohnungsangebot in den Großstädten (Tab. 12) und die sich mit der Corona-Pandemie geänderten Wohnvorstellungen der privaten Haushalte.

Eine Umfrage von immowelt und ifo Institut im Mai 2021 unter 18.000 Personen bestätigt den vermuteten Einfluss der Pandemie auf die Wohnpräferenzen (Dolls/Mehles 2021). Von den Befragten in den Großstädten mit mindestens 500.000 Einwohnern planen 55,8 Prozent in den kommenden fünf Jahren wegzuziehen – immerhin 12,9 Prozent innerhalb eines Jahres, während für 44,2 Prozent ein aktueller Wohnungswechsel nicht infrage kommt. Bevorzugte Ziele der privaten Haushalte sind kleine Großstädte (37,5 Prozent) oder der suburbane Raum (30 Prozent). Ähnlich fallen die Antworten zu möglichen Wohnungswechseln von Personen aus, die in kleinen Großstädten (weniger als 500.000 Ew.) wohnen, während in ländlichen Gebieten fast 70 Prozent der Befragten keine Umzugsbereitschaft äußern.

Ein gutes Drittel der „urbanen“ Haushalte bejaht den Einfluss der Corona-Pandemie auf ihren Entschluss, die Wohnsituation im Hinblick auf mehrere Aspekte grundlegend zu überdenken: größere Wohnfläche, beispielsweise ein zusätzliches Arbeits- oder Kinderzimmer, Naturnähe, ein eigener Garten, insgesamt ein größeres Platzangebot, niedrigere Immobilienpreise „bei gleichzeitig guter Infrastruktur und Anbindung an urbane Gebiete“ (Dolls/Mehles 2021: 30), aber auch störende Einflüsse wie Lärm oder Verkehr am gegenwärtigen Wohnstandort. Vor allem junge Menschen im Alter von 18 bis 29 Jahren tendieren zu Wohnstandorten in kleineren Großstädten, während Personen mittleren Alters den suburbanen Raum und Ältere (mindestens 50 Jahre) eher den ländlichen Raum bevorzugen. Bei einem guten Drittel der Haushalte, die in einer

Metropole leben, wurde der beabsichtigte Wohnungswechsel aufgrund der Pandemie-Erfahrungen beeinflusst, bei Befragten im ländlichen Raum liegt dieser Prozentsatz mit weniger als einem Viertel am niedrigsten.

Zwei weitere Aspekte spielen bei der Entscheidung zugunsten eines dezentralen Wohnstandorts eine Rolle. Zum einen kann das kostengünstigere Wohnen im Umland oder im ländlichen Raum die höheren Aufwendungen für Fahrten zum Arbeitsplatz aufwiegen. Zum andern werden die hierzu notwendigen Ausgaben durch die zunehmende Bedeutung des Homeoffice deutlich verringert. Zudem haben die Arbeitgeber in die Digitalisierung investiert und können dadurch Einsparungen mit dem Abbau von Büroarbeitsplätzen erzielen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die räumlichen Folgen der Pandemie im Hinblick auf das Thema „Wohnen" kein vorübergehendes Phänomen sind.

Allerdings wird sich der Trend zur Sub- und Desurbanisierung wohl abschwächen. Zwar sind im März 2022 die Effektivzinsen für Wohnungsbaukredite über eine Laufzeit von fünf bis zehn Jahren mit 1,50 Prozent – der höchste Wert seit vier Jahren – aus langfristiger Perspektive nach wie vor sehr niedrig, aber seit September 2021 sind die Kreditzinsen von 1,09 Prozent kontinuierlich gestiegen. Dieser Trend setzt sich bis Januar 2023 auf 3,45 Prozent fort (Deutsche Bundesbank 2023). In Erwartung weiterer Zinsanhebungen durch die EZB zogen private Haushalte Neubauvorhaben vor. So wurden im März 2022 Wohnungsbaukredite im Umfang von 32,3 Mrd. Euro vergeben, das Maximum seit Einführung der Erhebung im Jahre 2003 und eine Zunahme von 22 Prozent gegenüber Februar 2022. Im Januar 2023 erreichten die Kredite nur noch ein Volumen von 12,7 Mrd. Euro, ein Rückgang von rund 60 Prozent innerhalb von zehn Monaten. Eine Änderung dieser Entwicklung ist nach der neuerlichen Anhebung des Leitzinses durch die EZB um 0,5 Prozent auf ein Niveau von 3,5 Prozent kurzfristig nicht zu erwarten.

Im Hinblick auf die Neubautätigkeit sind zwei weitere Faktoren zu bedenken:

1 **die deutlichen Preissteigerungen in der Baubranche**
So hat sich im Vergleich zum Vorjahr der Baupreisindex für den konventionellen Neubau von Wohnungen von 3,1 Prozent im 1. Quartal 2021 auf 16,9 Prozent im 4. Quartal 2022 mehr als verfünffacht.[8] Gründe sind zunächst die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Nachfrage im Wohnungsbau bei gleichzeitig steigenden Lieferengpässen, zunehmender Knappheit von Baustoffen wie Holz oder Stahl und wachsendem Personalmangel. Der russische Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 verschärfte diese Entwicklung noch.

2 **die Jahresinflation von 8,7 Prozent im Februar 2023**
Die hohe Teuerungsrate schränkt den finanziellen Handlungsspielraum privater Haushalte entscheidend ein, sodass sie sich einen Hauskauf trotz eines Zinsniveaus von 3,45 Prozent kaum noch leisten können. Folge sind Änderungen auf der Nachfrageseite. Deutschlandweit geht die Zahl der Kauffälle für baureifes Bau-

8 https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Preise/bpr110j.html (25.07.2023).

land zur Wohnnutzung wie die veräußerte Fläche um rund 50 Prozent zurück (Statistisches Bundesamt 2023, Tabelle: 61511-0001). Auch laut ImmoScout24 hat im 2. Quartal 2022 das Kaufinteresse nach Wohnimmobilien gegenüber dem Vorjahresquartal mit 36 Prozent deutlich nachgelassen. Dagegen hat sich gleichzeitig die Nachfrage nach Mietwohnungen vor allem in den Großstädten um 48 Prozent deutlich erhöht.[9] Beginnt ein neuer Reurbanisierungszyklus?

Literatur

Aring, J. (2005): Bodenpreise und Raumentwicklung. In: Geographische Rundschau 57 (3), 28-34.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Bonn. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/wohnungsbautaetigkeit-deutschland-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (09.02.2023).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018a): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. In: ExWoSt-Info 51/1. Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/exwost/51/exwost-51-1-dl.pdf;jsessionid=627EFF31528B78F67281B94514B3583D.live11311?__blob=publicationFile&v=2 (09.02.2023).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018b): Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/erfolgsfaktoren-wohnungsbauvorhaben-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (09.02.2023).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Wohngeld. Berlin. https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/wohngeld-node.html (09.02.2023).

Deutsche Bundesbank (2023): Zinssätze und Volumina für das Neugeschäft der deutschen Banken (MFIs). Wohnungsbaukredite privater Haushalte. https://www.bundesbank.de/de/statistiken/geld-und-kapitalmaerkte/zinssaetze-und-renditen/wohnungsbaukredite-an-private-haushalte-hypothekarkredite-auf-wohngrundstuecke-615036 (09.02.2023).

Dolls, M.; Mehles, J.-C. (2021): Wie beeinflusst die Corona-Pandemie die Wohnpräferenzen? Evidenz aus einer großangelegten Umfrage in Deutschland. In: ifo Schnelldienst 74 (8), 27-31.

Faller, B. (2018): Schaffung preiswerten Wohnraums durch (mehr) Wohnungsneubau. In: Gans, P.; Westerheide, P. (Hrsg.): Wohnungsbedarf und Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Mannheim, 21-32. = Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 19.

Feld, L. P.; Schulten, A.; Gerling, M.; Simons, H.; Wandzik, C. (2020): Immobilienwirtschaft in und nach der Corona-Krise. Herbstgutachten des Rates der Immobilienweisen im Auftrag des Zentralen Immobilienausschuss e.V. Köln. file:///C:/Users/b.warner/Downloads/200914_PM_ZIA_Herbstgutachten%202020%20(1).pdf (09.02.2023).

Fina, S.; Henger, R.; Siedentop, S.; Scholz, B.; Osterhage, F.; Rönsch, J.; Sanwald, P. (2020): Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau – eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW. Dortmund/Köln. = IW-Report 41. https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/ralph-henger-eine-analyse-der-mobilisierung-von-baulandpotenzialen-in-nrw.html (09.02.2023).

Frerichs, S.; Hamacher, K.; Simon, A. (2020): Sündenfall §13b BauGB? Eine Bestandsaufnahme. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs. Berlin, 15-23. = IÖR Schriften 78.

Gans, P. (2017): Urban population development in Germany (2000-2014): The contribution of migration by age and citizenship to reurbanisation. In: Comparative Population Studies 42 (4), 319-352.

Hahn, A. M.; Kholodilin, K. A.; Waltl, S. R. (2021): Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden. In: DIW Wochenbericht 88 (8), 117-124.

9 https://www.immobilien-aktuell-magazin.de/topics/wohnen-mietmarkt-kaufmarkt-kaufpreise-mietpreise-metropolen-nachfrageentwicklung/ (25.07.2023).

Henger, R.; Voigtländer, M. (2019): Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des Wohnungsbedarfsmodells. In: IW-Report 28/2019. Köln.
https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/ralph-henger-michael-voigtlaender-ist-der-wohnungsbau-auf-dem-richtigen-weg.html (09.02.2023).
Hochstetter, B. (2015): Neues Datenangebot ab Gemeindeebene: Zahl der Haushalte nach Personenzahl. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 11/2015, 14-20.
https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag15_11_03.pdf (09.02.2023).
IÖR-Monitor (2021): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung.
https://www.ioer-monitor.de/ (09.02.2023).
Juszczak, A.; Reith, H. (2020): Mehr Wohnbauland am Rhein: Ein kooperativer Weg für qualitative Entwicklung von neuem Wohnbauland an der Rheinschiene. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs. Berlin, 41-51. = IÖR Schriften 78.
Rohland, F. (2018): Eine „Bodenpolitische Agenda 2020-2030" – notwendige bodenpolitische und bodenrechtliche Reformen für eine nachhaltige und soziale Stadtentwicklung. In: Gans, P.; Westerheide, P. (Hrsg.): Gentrifizierung. Mannheim, 33-49. = Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 20.
Rüger, H.; Sulak, H. (2017): Wochenendpendeln von Erwerbstätigen in Deutschland: Analysen mit dem Mikrozensus 1991 bis 2012. In: Raumforschung und Raumordnung 75 (5), 413-427.
Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Baden-Württemberg: Im Schnitt 1,57 Kinder je Frau – zweithöchste Geburtenrate seit über 40 Jahren. Neckar-Odenwald-Kreis mit höchster, Heidelberg mit niedrigster Geburtenhäufigkeit im vergangenen Jahr.
https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2018207 (09.02.2023).
Süddeutsche Zeitung (2021): Von wegen Corona-Knick. In: Süddeutsche Zeitung, 16.09.2021.
https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wohnungsmarkt-von-wegen-corona-knick-1.5412589 (09.02.2023).
Trinemeier, C.; Kohleber, E. (2018): Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Metropolregion Rhein-Neckar. In: Gans, P.; Westerheide, P. (Hrsg.): Wohnungsbedarf und Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Mannheim, 33-40. = Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 18.
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.; Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2017): Bodenpolitische Agenda 2020 – 2030. Berlin.
https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030 (09.02.2023).
Waltersbacher, M. (2019): Faktoren und Einflussgrößen der zukünftigen Wohnflächennachfrage in Deutschland. In: Gans, P.; Westerheide, P. (Hrsg.): Stadtentwicklung angesichts von Wachstum und Klimawandel. Mannheim, 37-50. = Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 21.

Autor

Prof. i.R. Dr. Paul Gans (**1951*), *Studium der Geographie und Mathematik, 1980–1996 an verschiedenen Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen tätig; Gastdozenturen in Argentinien und Chile; war von Oktober 1996 bis Februar 2017 Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftsgeographie an der Universität Mannheim; Mitglied im Senat sowie Senatsausschuss Evaluation der Leibniz-Gemeinschaft, im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, im Kuratorium des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, im Kuratorium Nationale Stadtentwicklungspolitik des BMVBS, Mitglied in der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft sowie der LAG Baden-Württemberg der ARL, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung; Forschungsgebiete: Stadt- und Bevölkerungsgeographie, demographischer Wandel.*

Tobias Held, Attina Mäding, Ansgar Schmitz-Veltin

WOHNEN IN STADT UND REGION – WANDERUNGSMUSTER UND WOHNUNGSMARKTDYNAMIK IN DER REGION STUTTGART

Gliederung

1 Einleitung
1.1 Fragestellung und Untersuchungsansatz
2 Hintergrund
2.1 Zur Charakterisierung der Wohnungsmarktregion Stuttgart
2.2 Räumliche Struktur und Raumtypen
3 Wohnungsnachfrage: Einwohnerstrukturen und Wanderungsmuster
3.1 Einwohnerentwicklung in der Region Stuttgart
3.2 Interregionale Wanderungen
3.3 Intraregionale Stadt-Umland-Wanderungen
3.4 Aktuelle Tendenzen und zukünftige Bevölkerungsentwicklung
4 Wohnungsangebot
4.1 Wohnungsbestand
4.2 Wohnbautätigkeit
4.3 Wohnflächenpotenziale
5 Wohnungsmarktentwicklung
6 Ausblick
Literatur

Kurzfassung
Die Bevölkerung der Region Stuttgart ist seit 2010 gewachsen. Vor allem das Oberzentrum Stuttgart kann aufgrund von Flächenengpässen beim Wohnungsbau seine Wachstumspotenziale kaum noch heben. Dies hat zur Folge, dass die Mieten und Immobilienpreise in den letzten Jahren stark gestiegen sind und die Wanderungsbewegungen aus der Kernstadt ins Umland wieder zugenommen haben. Auch die jüngste Entwicklung infolge der Corona-Pandemie verstärkt die zunehmende Bedeutung zentrifugaler Wanderungsbewegungen. Der Beitrag beschreibt die Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten der Region Stuttgart aus Nachfrage- und Angebotssicht anhand aktueller Daten und zeigt insbesondere die Gleichzeitigkeit von Re- und Suburbanisierungstendenzen auf. Die räumliche Analyse wird durch die Betrachtung unterschiedlicher Raumtypen der Polyzentralität der Region Stuttgart gerecht.

Schlüsselwörter
Stuttgart – Einwohnerentwicklung – Wanderungen – Stadtumland – Wohnungsmarkt – Immobilienpreise

Living in the City and the Region – Migration and Housing Market Dynamics in the Stuttgart Region

Abstract
The population of the Stuttgart region has risen sharply since 2010. Above all, the "Oberzentrum" Stuttgart can hardly leverage its growth potential due to space constraints in residential construction. As a result, rents and real estate prices have grown strongly in recent years and migration from the city to the surrounding area has increased again. The recent development in the wake of the corona pandemic also reinforces the increasing importance of centrifugal migration. The article describes the developments on the housing markets of the Stuttgart region from a demand and supply perspective on the basis of current data and shows in particular the simultaneity of re- and suburbanization trends. By considering different types of space, the spatial analysis does justice to the polycentrality of the Stuttgart region.

Keywords
Stuttgart – urban population growth – migration – urban environs – housing market – real estate prices

1 Einleitung

Die Zeit zwischen dem Ende der globalen Finanzkrise 2008 und dem Ausbruch der Corona-Pandemie im März 2020 war für die südwestdeutschen Stadtregionen ein Jahrzehnt auf Wachstumskurs. Fast überall – und insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten – stiegen die Einwohner- und Beschäftigtenzahlen auf ein Rekordniveau. Nachdem die Jahrzehnte zuvor von Einwohnerverlusten der Kernstädte gegenüber ihrem Umland gekennzeichnet waren, stiegen nun insbesondere hier die Bevölkerungszahlen – und damit die Nachfrage nach Wohnraum. Gleichzeitig lag die Bautätigkeit auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau und konnte trotz steigender Baufertigstellungen ab 2010 nicht Schritt halten mit der zunehmenden Nachfrage. Darüber hinaus verstärkten die Bedingungen an den Finanzmärkten und die hohe wirtschaftliche Dynamik die Nachfrage nach Wohnungen. Folge dieser Entwicklung waren steigende Mieten und Immobilienpreise sowie zunehmende Probleme bei der Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum.

Seit März 2020 dämpft die Corona-Pandemie die Nachfrage in den Städten, was sich unter anderem in rückläufigen Einwohnerzahlen widerspiegelt (Wolff/Leibert/Haase et al. 2021). Gleichzeitig weisen anhaltend hohe Grundstücks- und Wohnungspreise sowie nach wie vor hohe Mietpreise darauf hin, dass es sich bei den aktuellen Entwicklungen eher um eine Trendunterbrechung als um eine Trendumkehr handelt.

Die zunehmende Anspannung an den Wohnungsmärkten ist im Grundsatz in den meisten Stadtregionen in Baden-Württemberg zu beobachten (vgl. Beitrag Gans in diesem Band). In der Landeshauptstadt Stuttgart sind die Preise für Wohnraum zwischen 2010 und 2020 besonders gestiegen und haben hier eine intensive öffentliche und politische Debatte um die Frage ausgelöst, welche Maßnahmen zur Wohnraumversorgung zu ergreifen sind und inwieweit die durch Wohnraumdefizite entstande-

nen Problemlagen regional gelöst werden müssen. Dies gilt vor allem deshalb, weil die Wachstumspotenziale der Kernstadt Stuttgart aufgrund ihrer topographischen und administrativ-räumlichen Begrenzungen sowie einem seit nunmehr 20 Jahren bestehenden strikten Vorrang der Innenentwicklung für die Stadt allein kaum mehr zu lösen sind.

Als grundlegende Triebfeder hinter der aktuellen Entwicklung lässt sich unter anderem die seit den frühen 2000er Jahren zu beobachtende Neubewertung des „Wohnstandortes Stadt" heranziehen. Die als „Neue Urbanität", „Renaissance des Wohnens in der Innenstadt" (Häußermann/Siebel 1987; Brühl/Echter/Frölich von Bodelschwingh et al. 2006) oder „Reurbanisierung" untersuchten und beschriebenen Phänomene (Brake/Herfert 2012) haben – trotz sehr unterschiedlicher Zugänge – gemeinsam, dass der Wohnstandort Stadt wieder an Bedeutung gewonnen hat. Grundlegende gesellschaftliche Änderungen im Familienbild, die Zunahme egalitärer Formen der Erwerbsbeteiligung, aber auch Aspekte wie eine stärkere Berücksichtigung von Transportkosten bei der individuellen Wohnstandortentscheidung (Adam/Driessen/Münter 2008) sowie ein zunehmender Verlust der Trennschärfe von Wohn- und Arbeitsort (Pohl 2019a) stützen die Bedeutung städtischer Wohnstandorte (Scholich 2019). Auch für Baden-Württemberg und Stuttgart kann gezeigt werden, dass zentrale Wohnlagen seit Mitte der 2000er Jahre wieder stärker nachgefragt werden (Haußmann 2007; Fricke/Schmitz-Veltin/Siedentop et al. 2015; Schmitz-Veltin 2015). Gleichzeitig lassen sich auf regionaler Ebene anhaltende Wanderungsverluste der Kernstädte zugunsten des Umlands beobachten, welche sich zuletzt – auch durch die Folgen der Corona-Pandemie – noch verstärkt haben (Mäding 2021).

1.1 Fragestellung und Untersuchungsansatz

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, wie sich die skizzierten stadtregionalen Entwicklungsmuster – insbesondere die scheinbare Gleichzeitigkeit von Re- und Suburbanisierungstendenzen – auf die Wohnungsmarktentwicklung innerhalb der Region Stuttgart auswirken und welche Lagen oder Lagetypen im Besonderen von der aktuellen Entwicklung betroffen sind.

Hierbei werden die spezifischen regionalen Bedingungen im Untersuchungsgebiet berücksichtigt. Insbesondere scheint eine rein dichotome Unterscheidung zwischen einem „urbanen" Stadtkern und einem „suburbanen" Umland, wie sie das Modell der Reurbanisierung nach van den Berg/Drewett/Klaassen et al. (1982) nahelegt, aufgrund der Polyzentralität innerhalb der Region Stuttgart nicht ausreichend, um die Entwicklungen am Wohnungsmarkt differenziert genug zu betrachten. Vielmehr ist es sinnvoll, Stadt und Land nicht als Dichotomie zu verstehen, sondern als kontinuierlichen Übergang von dicht besiedelten, infrastrukturell gut ausgestatteten und durch eine hohe Erreichbarkeit gekennzeichneten Gebieten in eher dünner besiedelte, infrastrukturell nicht so gut ausgestattete und verkehrstechnisch schlechter erreichbare Wohnstandorte.

Diese differenzierte Sichtweise wird von einer Reihe neuerer Untersuchungen zur Reurbanisierung gestützt (z. B. Schmitz-Veltin 2015; Pohl 2019b; Held/Mäding 2020). Zugleich verweisen diese auf eine zeitliche Parallelität von Sub- und Reurbanisierungsprozessen. Dem eindeutigen Trend der Suburbanisierung folgt mitnichten ein eindeutiger Trend der Reurbanisierung. Vielmehr überlagern sich verschiedene Trends, sodass sich in Abhängigkeit demographischer oder lebensstilistischer Spezifika differenzierte Wanderungsmuster ergeben (Milbert 2017; Lecke-Lopatta 2019). Es „kann davon ausgegangen werden, dass es in zahlreichen Stadtregionen bei einem Nebeneinander von Reurbanisierung und Suburbanisierung bleiben wird […]" (Scholich 2019: 12).

Auch soll im Folgenden der These nachgegangen werden, dass bei Wanderungen von der Kernstadt Stuttgart in das Umland stärker als in der Hochphase der Suburbanisierung Aspekte wie Anbindung und infrastrukturelle Ausstattung Bedeutung bei der Wohnstandortwahl haben. Der seit bald zwanzig Jahren zu beobachtende Trend hin zu gut erschlossenen und integrierten Standorten scheint jedoch an seine Grenzen zu stoßen, weil an den nachgefragten zentralen Standorten die Flächenpotenziale erschöpft sind. So scheitern inzwischen sowohl neue Baulandausweisungen an stadtklimatischen oder ökologischen Einwänden als auch Nachverdichtungen an Akzeptanzproblemen (Schmitz-Veltin 2017). Entsprechend „schwappen" die Wanderungen im Rahmen der Reurbanisierung auf das Umland über (vgl. Gnest 2019 zu vergleichbaren Effekten in Nordwestdeutschland) und führen zu Wanderungsmustern, die der Suburbanisierung des letzten Jahrhunderts recht ähnlich sind. Allerdings, und hier liegt der Unterschied, suchen auch die „neuen Suburbanisierer" eher gut erschlossene und integrierte Standorte als das „Wohnen im Grünen". Die stadtregionale Einwohnerdynamik ist entsprechend auch nicht als neuerlicher Trend zu Ungunsten der Kernstadt zu interpretieren, sondern als Konsequenz des starken Wachstums der vergangenen Jahre, welches zunehmend weniger von der Kernstadt allein bewältigt werden kann (Held/Schmitz-Veltin/Strauß et al. 2021: 66).

Gleichwohl mehren sich die Anzeichen, dass als Folge des seit einigen Jahren zu beobachtenden und durch die Corona-Pandemie massiv beschleunigten Wandels zu flexiblen Arbeits- und Wohnformen abermals auch Wohnungen in weniger gut erschlossenen Lagen eine steigende Nachfrage erfahren. Vor allem bei Haushalten mit Kindern und Menschen im jüngeren und mittleren Alter scheint der Wunsch nach einem Wohnungswechsel zu Ungunsten der Kernstädte nach wie vor hoch (vgl. z. B. Dolls/Mehles 2021).

Zur Analyse der Wohnungsmarktentwicklung in der Region Stuttgart werden nach einer Einführung in die Region und der Darstellung der verwendeten Daten zunächst die Nachfrageseite und anschließend die Angebotsseite betrachtet. Abschließend werden die sich aus Nachfrage und Angebot ergebenden Marktbedingungen aufgezeigt.

2 Hintergrund

2.1. Zur Charakterisierung der Wohnungsmarktregion Stuttgart

Wie in den meisten wirtschaftlich dynamischen Großstädten Deutschlands übersteigt auch in Stuttgart die Wohnungsnachfrage das Angebot. In der Dekade zwischen 2010 und 2020 stieg die Einwohnerzahl in Stuttgart um 7,5 Prozent (+42.000), während die Zahl der Wohnungen im gleichen Zeitraum um lediglich 4,8 Prozent anstieg (+14.000). Infolge der auseinanderlaufenden Relation von Nachfrage und Angebot, der wirtschaftlichen Prosperität der Region und der gegebenen Rahmenbedingungen an den Finanzmärkten sind die Immobilienpreise deutlich angestiegen. Bei den Kaufpreisen für Neubau-Eigentum liegt Stuttgart inzwischen nach München auf Platz zwei der deutschen Großstädte. Auch bei den Mieten ist Stuttgart nach München und Frankfurt am Main die Stadt mit den dritthöchsten Werten in Deutschland. Das Mietpreisniveau des Mietspiegels ist zwischen 2010 und 2020 um jährlich über 3 Prozent auf zuletzt 10,34 Euro pro m^2 gestiegen (Heinsohn 2021), die durchschnittliche Angebotsmiete der am Markt angebotenen Wohnungen kletterte im gleichen Zeitraum um fast 70 Prozent auf knapp 14,70 Euro je m^2 zur Jahresmitte 2020.

Im gleichen Zeitraum stiegen auch in der Region Stuttgart die Einwohnerzahlen an, wenngleich diese Entwicklung mit +4,1 Prozent geringer ausfällt als in der Landeshauptstadt. Gleichzeitig wurden in der Region jedoch mehr Wohnungen errichtet. Zwischen 2010 und 2020 stieg die Zahl der Wohnungen um 5,9 Prozent (vgl. Tab. 1). In beiden Räumen – der Region ebenso wie der Stadt Stuttgart – lag der Zuwachs noch etwas höher, wenn lediglich die Zeitschiene 2010 bis 2019 betrachtet wird. Im ersten Corona-Jahr 2020 sanken die Einwohnerzahlen in der Region um 0,2 Prozent, in der Stadt Stuttgart gar um ein Prozent.

	Stuttgart			**Region Stuttgart**		
	2010	2020	Veränd. (in %)	2010	2020	Veränd. (in %)
Bevölkerung	565.912	608.260	+ 7,5	2.678.795	2.787.858	+ 4,1
Wohnungsbestand	301.931	316.303	+ 4,8	1.271.171	1.346.196	+ 5,9
Angebotsmieten (€)	8,76	14,66	+ 67,4	7,76	12,27	+ 58,2

Tab. 1: Kennzahlen zu ausgewählten Entwicklungen am Wohnungsmarkt in Stuttgart und der Region Stuttgart 2010 und 2020. / Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Daten des Statistischen Amts der Landeshauptstadt Stuttgart (Bevölkerung und Haushalte Stuttgart), des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg sowie der Angebotsmieten aus immobilienscout24.de

Zu hohe Mieten und der Wohnungsmangel gehören aus Sicht der Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger schon seit vielen Jahren zu den größten Problemen in der Stadt (vgl. Schöb 2020). Im Mittelpunkt der öffentlich und medial intensiv geführten Debatte stehen die Fragen nach der Ausweitung des Wohnungsbaus und vor allem der Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Was kann Stuttgart unternehmen, um den bestehenden Wohnungsmangel zu beheben?

Die Stadt setzt in der Stadtentwicklung seit 2006 konsequent auf die übergreifende Leitlinie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung". Diese erfordert, die Flächenkreislaufwirtschaft und den Wohnungsbau im Siedlungsbestand anzukurbeln, aber gleichzeitig den Verbrauch von freier Landschaft durch Bebauung einzudämmen und mit den verfügbaren Flächenressourcen sparsam umzugehen. Um einerseits den Wohnungsbau in der Innenentwicklung zu stimulieren, andererseits die sichtbar vorhandenen Engpässe abzubauen und gleichzeitig die sozialen und ökonomischen Probleme der Wohnungsknappheit abzufedern, setzt die Stadt auf ein ganzes Paket an Maßnahmen, wie das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell SIM, soziale Erhaltungssatzungen oder Zweckentfremdungsverbote (zu Maßnahmen vgl. Held/Schmitz-Veltin/Strauß et al. 2021: 11 ff.). Dennoch bleiben die zu Wohnbauzwecken zur Verfügung stehenden Flächen hinter der Nachfrage zurück (vgl. Beitrag Fricke in diesem Band).

2.2 Räumliche Struktur und Raumtypen

Die Region Stuttgart ist eine von zwölf Raumordnungs- und Planungsregionen in Baden-Württemberg und umfasst die Landeshauptstadt Stuttgart sowie die fünf umliegenden Landkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg, Göppingen und Rems-Murr-Kreis (vgl. Abb. 1). Die regionale Zusammenarbeit wird durch den Verband Region Stuttgart organisiert. Mit 2,8 Millionen Einwohnern, einem Viertel der Einwohner Baden-Württembergs, auf einer Fläche von zirka 3.600 Quadratkilometern (763 Einwohner/km^2) gehört die Region zu den am dichtesten besiedelten und wirtschaftsstärksten Räumen Europas (vgl. Verband Region Stuttgart 2016: 9; Schmitz-Veltin 2018).

Bei der Analyse der Wohnungsmarktentwicklungen ist zu berücksichtigen, dass die Region kein einseitig auf die Landeshauptstadt ausgerichteter Ballungsraum ist, sondern eine polyzentrale Stadtregion (vgl. Harlander/Jessen 2001: 187). Unter den 179 Gemeinden der Region befinden sich achtzehn Mittelzentren, die mit ihrer Größe und Ausstattung eine eigene Attraktivität entfalten. Die Städte Ludwigsburg und Esslingen sind mit je rund 90.000 Einwohnern sogar fast Großstädte. Gleichzeitig haben gut zwei Drittel der Gemeinden in der Region weniger als 10.000 Einwohner (vgl. Abb. 1).

Dieser Polyzentralität soll bei der Analyse Rechnung getragen werden. Entsprechend wird im Folgenden nicht ausschließlich zwischen Stadtkern und Umland unterschieden, sondern verschiedene Raumtypen betrachtet (vgl. Abb. 2). Neben dem Oberzentrum Stuttgart bilden die 18 Mittelzentren einen weiteren Raumtyp. Die übrigen Gemeinden werden gemäß ihrer Entfernung zum Stuttgarter Stadtzentrum in Entfernungsklassen eingeteilt in ein näheres Umland (angrenzende Gemeinden im 10-Kilometer-Umkreis), ein mittleres Umland (10 bis 20 Kilometer) und ein weiteres Umland (20 bis 50 Kilometer).

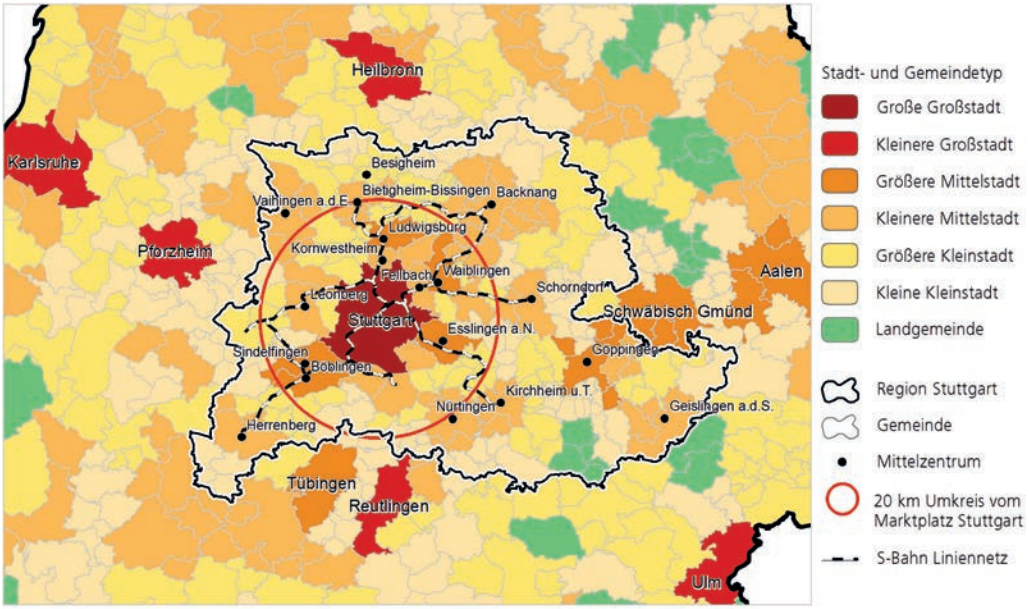

Abb. 1: Die Region Stuttgart / Quelle: Eigene Darstellung

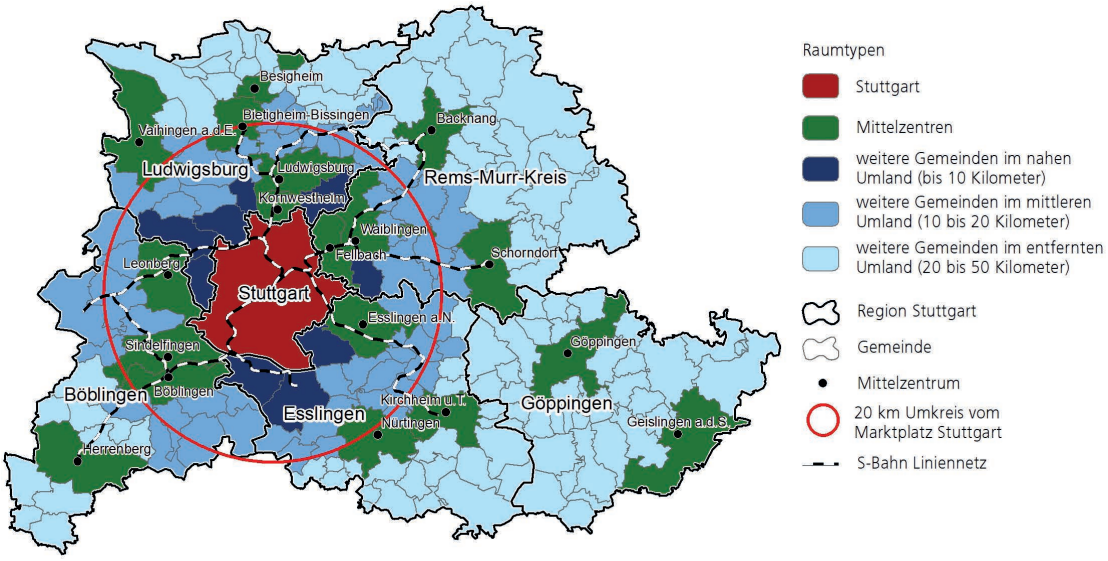

Abb. 2: Raumtypen in der Stadtregion / Quelle: Eigene Darstellung

Die Entfernungsklassen werden limitiert durch die Grenzen der Region Stuttgart. Mit Ausnahme des Kreises Göppingen grenzen alle Landkreise der Region direkt an die kreisfreie Stadt Stuttgart an. Dieser pragmatische Ansatz wird vor allem aufgrund der Datenverfügbarkeit gewählt und lässt sich auch durch die einheitliche Zuständigkeit der Region im Bereich der Regionalplanung begründen.

3 Wohnungsnachfrage: Einwohnerstrukturen und Wanderungsmuster

3.1 Einwohnerentwicklung in der Region Stuttgart

In den vergangenen knapp 30 Jahren war die Region Stuttgart fast ausnahmslos durch eine positive Einwohnerentwicklung gekennzeichnet. Bevölkerungsverluste ergaben sich lediglich Mitte der 1990er Jahre durch die Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen nach Südosteuropa, 2009 infolge der Wirtschaftskrise sowie seit 2020 in Zuge der Corona-Pandemie. Zwischen 1990 und 2020 stieg die Bevölkerungszahl um rund 303.000, sodass zum Jahresende 2020 fast 2,8 Mio. Menschen in der Region lebten.

Dagegen musste die Kernstadt Stuttgart zwischen 1992 und 1999 Einwohnerverluste verkraften. Diese Phase wird im Modell der Stadtentwicklungsphasen nach van den Berg/Drewett/Klaassen et al. (1982) als Sub- und Desurbanisierungsphase beschrieben. Das Wachstum der Region wurde in dieser Zeit allein durch die Umlandgemeinden getragen (vgl. Abb. 3 und 4). Wie in vielen deutschen Stadtregionen verlagerten sich in dieser Zeit Bevölkerung und Beschäftigung immer weiter ins Umland. Auch siedelten sich Menschen und Unternehmen von außerhalb der Region vermehrt direkt im weiteren Umland von Städten an (vgl. Brake/Dangschat/Herfert 2001: 7 ff.).

Ab Mitte der 2000er Jahre verschob sich der Schwerpunkt des Bevölkerungswachstums zunehmend nach Stuttgart, dem Oberzentrum der Region. Denn gut erschlossene und infrastrukturell ausgestattete urbane Wohnstandorte hatten im Zuge der sogenannten Reurbanisierung gegenüber dem „Wohnen im Grünen“ massiv an Bedeutung gewonnen (Schmitz-Veltin 2012). Auch das Bevölkerungswachstum der Mittelstädte zog ab Ende der 2000er Jahre an (vgl. Beitrag Gans in diesem Band). Seit dem Jahr 2000 erzielte ebenso das nahe Umland durchgehend hohe Einwohnergewinne. Dagegen blieben die Zugewinne des mittleren und entfernten Umlands, die in den 1980er und 1990er Jahren noch äußerst dynamisch waren, nun hinter den Werten des Oberzentrums, der Mittelzentren und des nahen Umlands zurück. Zwischen 2015 und 2019 ließ das Wachstum in allen fünf Raumtypen deutlich nach und lag zuletzt überall auf ähnlichem Niveau zwischen 0,2 bzw. 0,3 Prozent (vgl. Abb. 3).

Anders als in der Suburbanisierungsphase der 1970er bis Anfang der 1990er Jahre zeigt sich nach 2005, dass Einwohnerzunahmen zuletzt dort zu beobachten waren, wo die Infrastrukturen und die Anbindung nach Stuttgart gut ausgebaut sind (vgl. Abb. 4 und 6). So nahm die Bevölkerung in neuerer Zeit insbesondere in den unmittelbaren Nachbargemeinden, den Mittelzentren und den verkehrstechnisch gut erschlossenen Gemeinden entlang der Schnellstraßen und S-Bahn-Trassen zu. Hierzu gehören mit den Städten Böblingen, Sindelfingen, Ludwigsburg und Backnang eine Reihe von Mit-

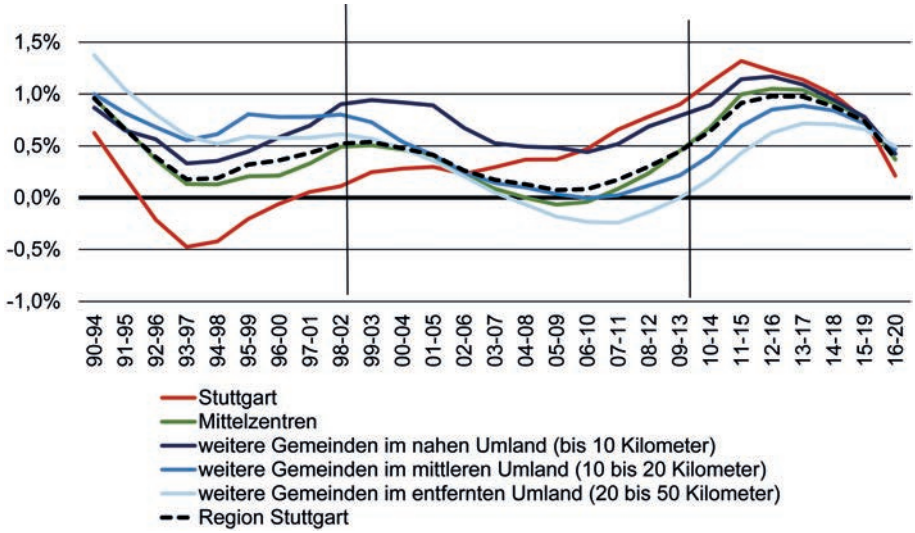

Abb. 3: Prozentuale Veränderung der Bevölkerungszahl der Gemeinden der Region Stuttgart nach Raumtypen zwischen 1990 und 2020 (über 5 Jahre geglättet) / Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

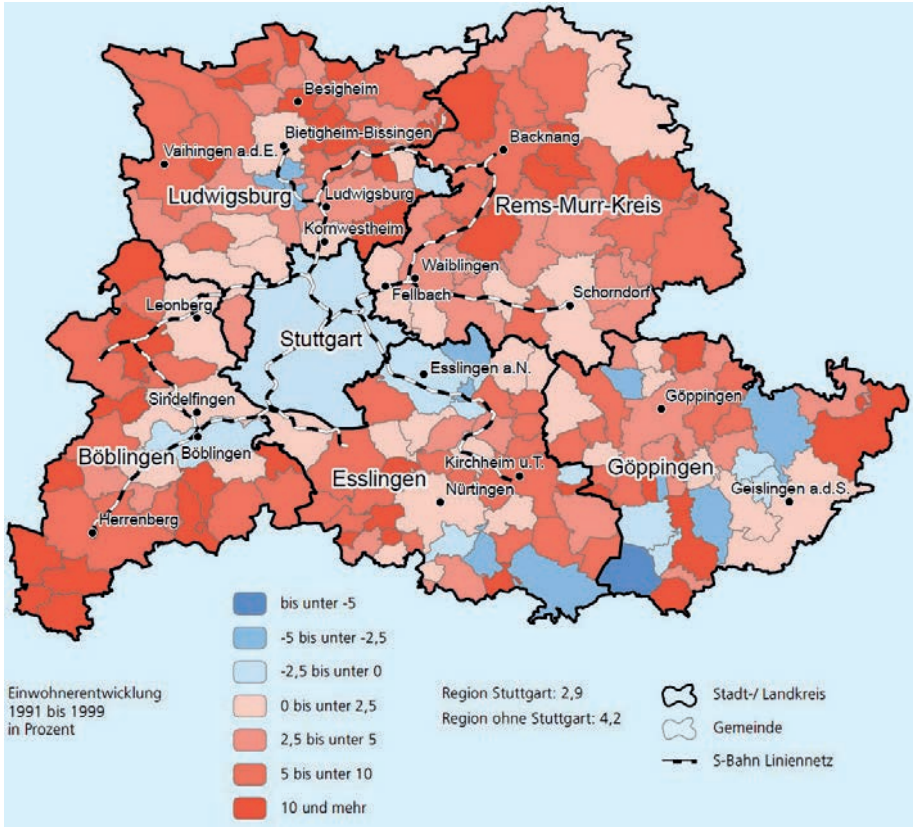

Abb. 4: Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Gemeinden der Region Stuttgart zwischen 1991 und 1999 / Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

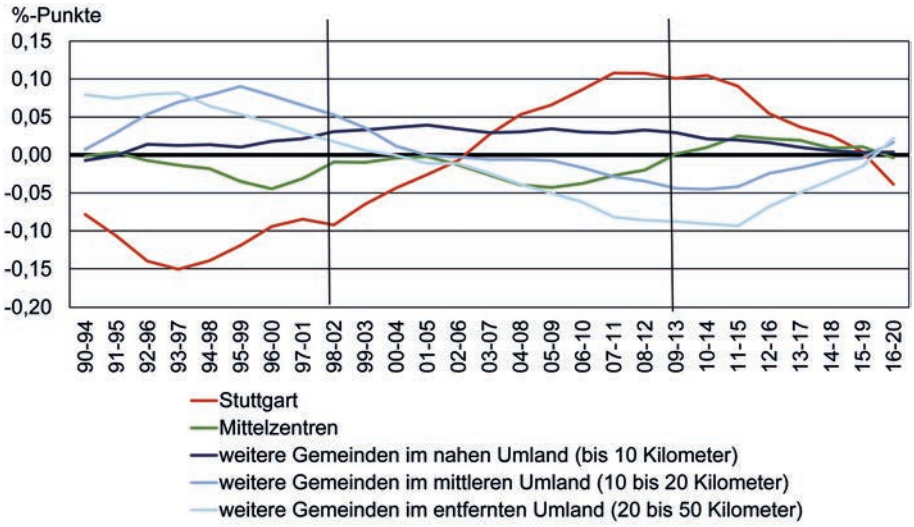

Abb. 5: Veränderung des Bevölkerungsanteils der Raumtypen an der Bevölkerungszahl der Region Stuttgart insgesamt in Prozentpunkten zwischen 1990 und 2020 (über 5 Jahre geglättet) / Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

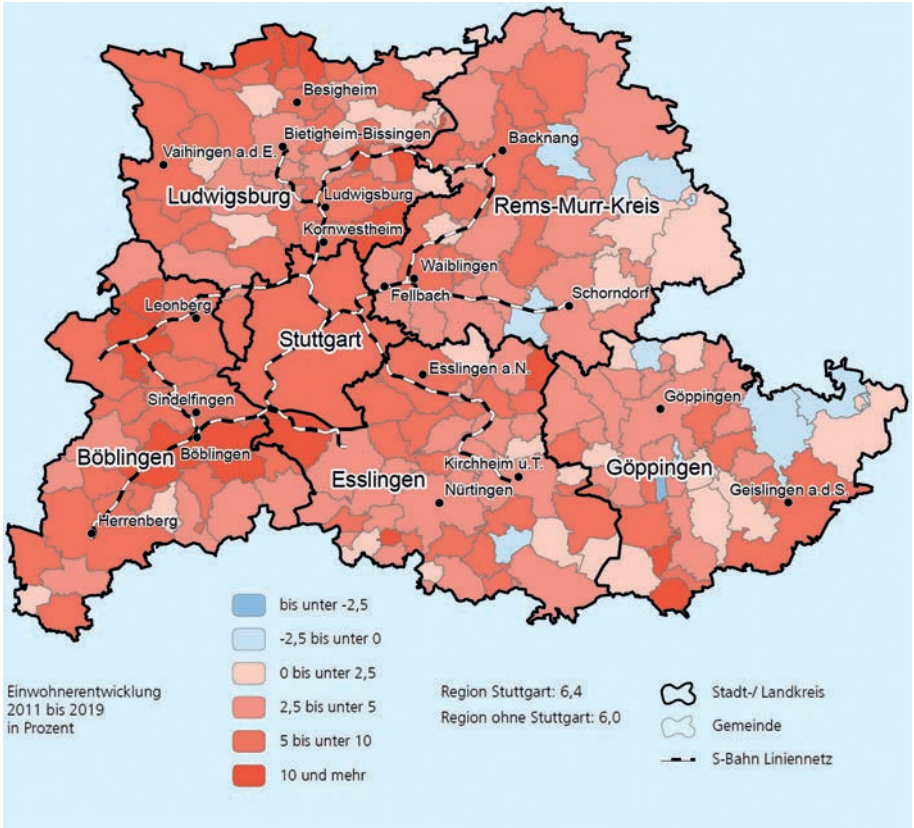

Abb. 6: Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Gemeinden der Region Stuttgart zwischen 2011 und 2019 / Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

telzentren. Konstante Einwohnerzahlen oder leichte Verluste wurden dagegen vor allem im Norden und Osten des Rems-Murr-Kreises sowie in einigen Gemeinden des Landkreises Göppingen registriert.

Die deutlichen Einwohnerzuwächse Stuttgarts führten dazu, dass auch der Bevölkerungsanteil der Landeshauptstadt an der Gesamtregion seit 2004 zunahm (vgl. Abb. 5) – eine Entwicklung, die auch für die Gesamtheit der Zentren der Großstadtregionen Deutschlands in diesem Zeitraum zu beobachten war (vgl. Adam 2019: 42) und ein deutliches Indiz für die Reurbanisierung ist. Seit 2013 galt das auch für die Mittelstädte. Das nahe Umland gewann im Gesamtzeitraum Bevölkerungsanteile hinzu, während der Bevölkerungsanteil des mittleren und des entfernten Umlands an der Gesamtbevölkerung der Region seit nunmehr fünfzehn Jahren zurückgeht (vgl. Abb. 5).

Allerdings gehen die Anteilsgewinne Stuttgarts, wie auch von Zentren andernorts, bereits seit dem Jahr 2011 wieder zurück, auch die der Mittelstädte stagnieren seit ungefähr 2013, während die Verluste des mittleren und entfernteren Umlands abnehmen. Dies deutet auf ein Abschwächen des Reurbanisierungsprozesses in der Region hin. Der Fokus lag zuletzt nicht mehr allein auf der Landeshauptstadt und den Mittelzentren, sondern verlagerte sich wieder mehr ins Umland hinaus. Diese Entwicklung zugunsten auch ländlicher und weniger gut erschlossener Standorte ist zuletzt im Rahmen der Corona-Pandemie nochmals verstärkt worden.

3.2 Interregionale Wanderungen

Die Region Stuttgart gewann in den letzten Jahren fast ausschließlich Einwohner aus dem Ausland (2019: +9.010) hinzu. Zwischen 2010 und 2016 war die Wanderungsbilanz auch mit dem übrigen Baden-Württemberg noch positiv (im Saldo +2.000 bis +4.000), zuletzt insbesondere durch die Zuweisung von geflüchteten Menschen aus Landeserstaufnahmeeinrichtungen. Seit 2018 war der Saldo aus Baden-Württemberg negativ, wie bereits in den Jahren 2000 und 2001. Im Jahr 2019 lag er bei -1.600. Auch die Wanderungsgewinne aus den anderen Bundesländern sind von über +10.000 pro Jahr zu Beginn der 2000er Jahre deutlich zurückgegangen. Seit dem Jahr 2016 erlebt die Region Verluste an das restliche Bundesgebiet, zuletzt lag der jährliche Wanderungsverlust bei -6.800 (vgl. Abb. 7).

Schaut man sich die einzelnen Raumtypen nach der Herkunft der Wanderungsgewinne und -verluste an, stellt man deutliche Unterschiede fest. Besonders interessant sind die Wanderungssalden mit anderen Gemeinden in der Region (vgl. Abb. 8). Stuttgart verliert seit vielen Jahrzenten im Saldo Einwohner an das Umland. Gleichzeitig gewann die Stadt seit 2010 deutlich Einwohner aus dem Ausland und anderen Landesteilen Baden-Württembergs hinzu, sodass die Verluste ans Umland ausgeglichen werden konnten. Die Wanderungsgewinne Stuttgarts aus dem übrigen Deutschland gingen in den 2010er Jahren jedoch rapide zurück. Im Jahr 2018 war Stuttgarts Saldo mit den anderen Bundesländern erstmals wieder geringfügig negativ. Auch die Mittelzentren verloren per Saldo Einwohner an die restliche Region, allerdings in weitaus geringerem

Maße als Stuttgart. Leicht verzögert zu Stuttgart stiegen diese Verluste seit 2014 an. Aus Stuttgart hingegen gewannen die Mittelzentren in allen betrachteten Jahren Einwohner dazu.

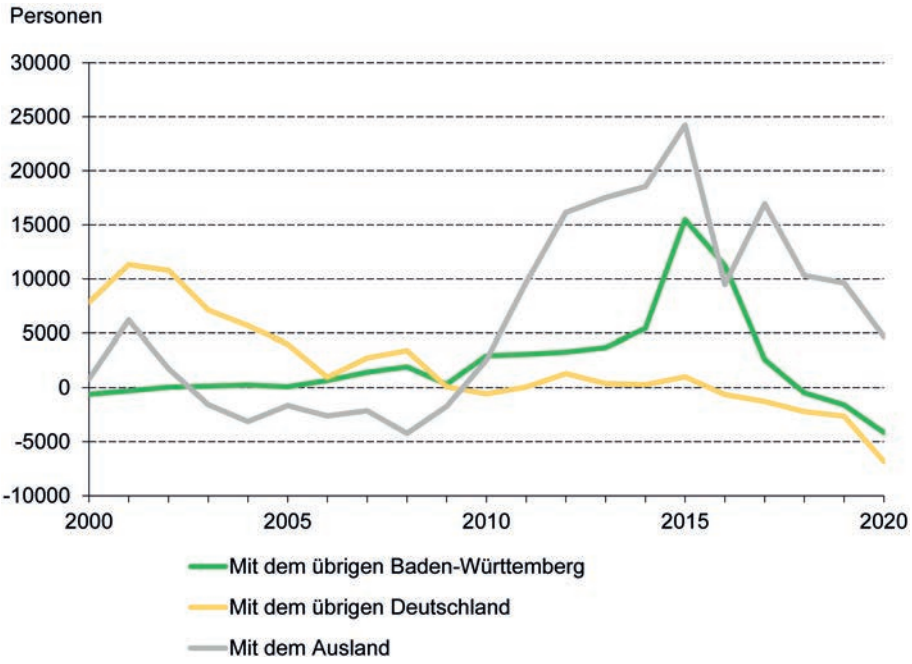

Abb. 7: Wanderungssaldo der Region Stuttgart nach Gebieten / Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

Insbesondere das nahe und das mittlere Umland profitierten im Untersuchungszeitraum deutlich von Zuwanderung aus der Landeshauptstadt. Während das nahe Umland an die restliche Region eher Einwohner verlor, stiegen die Einwohnerzahlen im mittleren Umland auch durch Wanderungen aus anderen Gemeinden der Region. Das entfernte Umland profitierte am wenigsten von Wanderungen aus Stuttgart, aber am stärksten von Wanderungen aus der übrigen Region.

Nur die Landeshauptstadt gewann im Betrachtungszeitraum deutlich aus dem übrigen Baden-Württemberg hinzu. Die anderen vier Raumtypen verzeichneten lediglich in den Jahren 2010 (nur die Mittelzentren) und 2014 bis 2017 Zuwächse aus dem Rest des Bundeslandes. Die Entwicklung der Wanderungssalden mit anderen Bundesländern gleichen sich in allen fünf Raumtypen in den vergangenen zwei Jahrzehnten, wobei das mittlere und das entfernte Umland bereits seit Mitte der 2000er Jahre Einwohner an das übrige Deutschland verlieren.

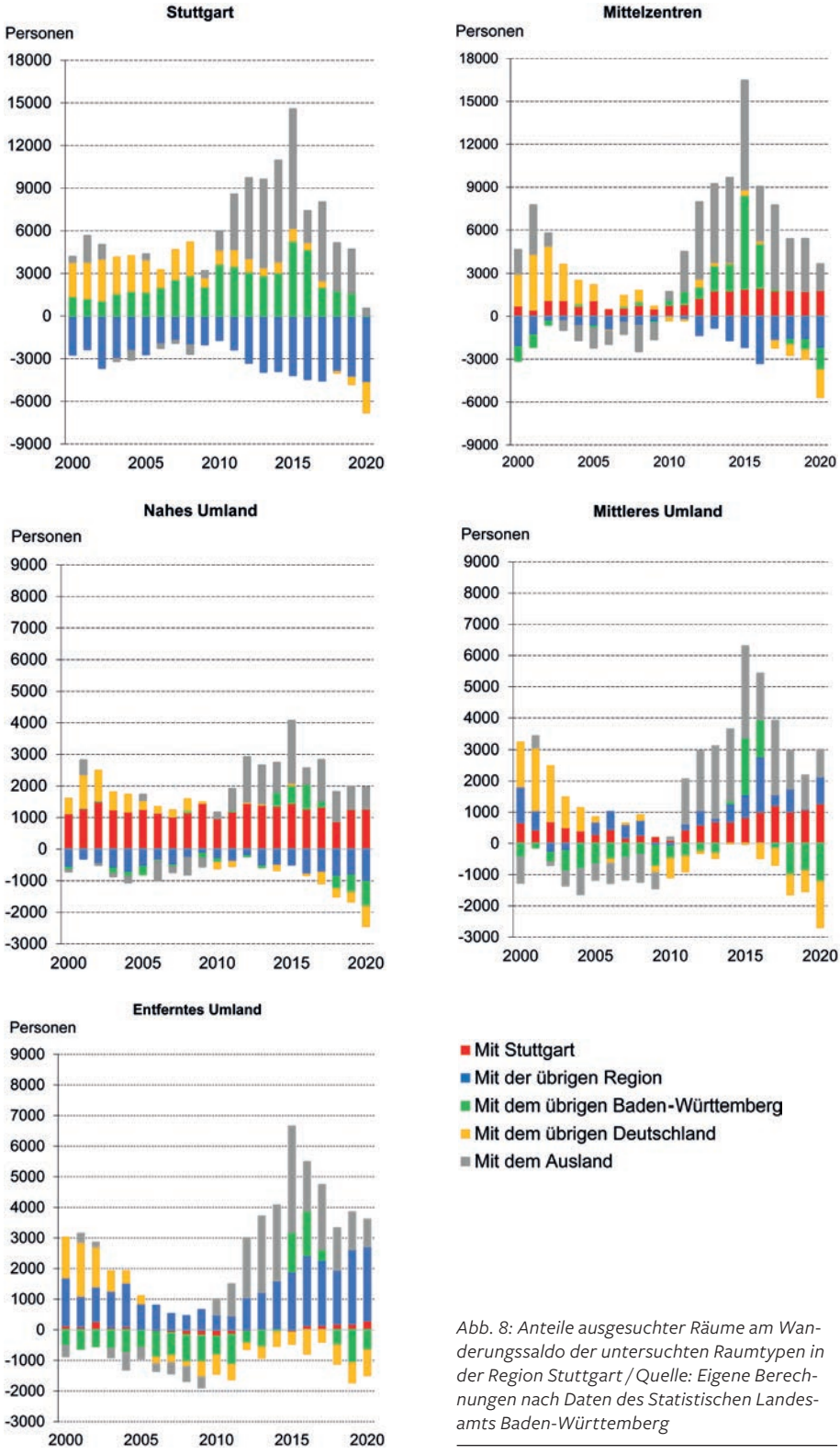

Abb. 8: Anteile ausgesuchter Räume am Wanderungssaldo der untersuchten Raumtypen in der Region Stuttgart / Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

Deutlich wird durch diese Analyse aber auch, dass ein großer Teil des Einwohnerwachstums insbesondere Stuttgarts und der Mittelzentren seit 2010 aus dem Ausland kam. Wiedererstarkte regionale Suburbanisierungsprozesse wurden in dieser Zeit durch Zuwanderung aus dem Ausland überlagert, welche die Urbanisierung weiter antrieb.

3.3 Intraregionale Stadt-Umland-Wanderungen

In Abbildung 9 sind Wanderungssalden Stuttgarts mit den vier Raumtypen des Umlands noch einmal in einer Grafik dargestellt, entsprechend mit umgedrehtem Vorzeichen: Zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2010 gingen die Wanderungsverluste insbesondere an die Gemeinden im Umkreis zwischen 10 und 20 km immer weiter zurück. Die Fortzüge aus Stuttgart in die weiter entfernt liegenden Umlandgemeinden nahmen immer weiter ab, denn schlecht erschlossene und infrastrukturell ungenügend ausgestattete Wohnstandorte wurden im Zuge der sogenannten Reurbanisierung weniger stark nachgefragt.

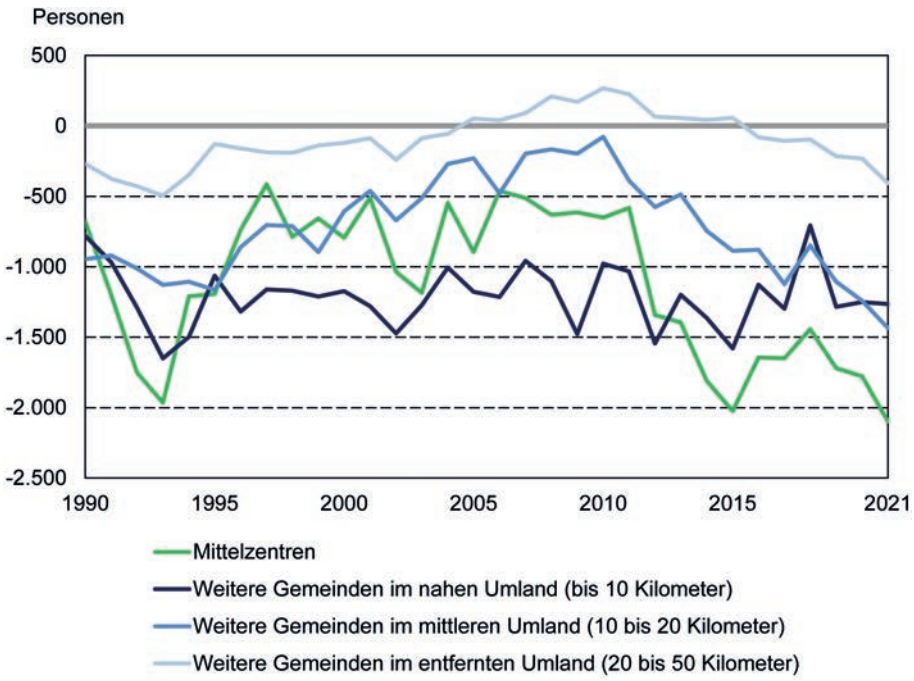

Abb. 9: Wanderungssaldo der Stadt Stuttgart mit den unterschiedlichen Raumtypen der Region von 1990 bis 2021 / Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amts der Landeshauptstadt Stuttgart

Doch wie bereits in Abbildung 5 zu erkennen, schwächt sich dieser Trend bereits seit knapp zehn Jahren ab. Auch die Wanderungsverluste Stuttgarts an die Region nahmen schon ab 2010 wieder zu. Die Fortzüge aus Stuttgart stiegen in diesem Zeitraum wesentlich stärker als die Zuzüge aus der Region. Diese Entwicklung kann darauf zurückgeführt werden, dass die Mieten an zentralen Standorten besonders stark gestiegen waren und sich die Suche nach Wohnraum zu einem immer größeren Problem in Stuttgart entwickelte (vgl. Held/Schmitz-Veltin/Strauß et al. 2019: 40 f.). Viele, die sich eine Wohnung im Stuttgarter Zentrum nicht mehr leisten konnten, wichen auf Wohnstandorte im Umland aus. Dabei bevorzugten die Fortziehenden im Gegensatz zu den 1990er Jahren vermehrt die infrastrukturell gut ausgestatteten Mittelzentren.

Stuttgart scheint angesichts der knappen Flächen für den Wohnungsbau zunehmend nicht mehr in der Lage, die stetig wachsende Zahl der Einwohner mit Wohnraum zu versorgen. So war die Wanderungsbilanz Stuttgarts mit der Region im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten zuletzt wieder negativer: Zwischen 2015 und 2019 verlor die Stadt im Saldo rund 20.000 Einwohner an die Region. Ähnliche hohe Verluste erfuhr sie zuletzt Anfang/Mitte der 1990er Jahre.

3.4 Aktuelle Tendenzen und zukünftige Bevölkerungsentwicklung

Was wird nun die Zukunft bringen? Wird die Abwanderung aus dem Zentrum ins Umland durch eine sich verändernde Bevölkerungsstruktur in den nächsten Jahren wieder abnehmen? Oder nimmt die regionale Suburbanisierung – gerade auch vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie – weiter zu?

In der Einwohnerprognose von 2019 geht das Statistische Amt der Landeshauptstadt Stuttgart davon aus, dass Stuttgart – unter Berücksichtigung von weiterhin 2.000 neu gebauten Wohnungen pro Jahr und einer nach wie vor guten wirtschaftlichen Lage – bis zum Jahr 2030 um 38.000 Einwohner (+6,1 % in 13 Jahren) wachsen wird (Haußmann/Mäding/Schmitz-Veltin 2019). Sollte dieser zusätzliche Wohnraum in der Landeshauptstadt nicht geschaffen werden oder für weite Bevölkerungsteile finanziell nicht erschwinglich sein, würde der Druck auf das Umland stärker zunehmen. Bei anhaltend hohen Geburtenzahlen würde in diesem Szenario auch die Zahl der Kinder und der jungen Erwachsenen steigen, sodass mehr Personen nach familiengerechten Wohnungen suchen würden und ggf. ins Umland ausweichen müssten. Auch könnten zusätzlich Altersstruktureffekte den Wohnflächenverbrauch erhöhen, wenn eine weiterhin steigende Zahl von Seniorinnen und Senioren zumeist in ihren Häusern und Wohnungen verbleiben, auch wenn Familienmitglieder ausziehen oder versterben (Remanenzeffekt).

Die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamts (vgl. Mantinger 2019) aus demselben Jahr fällt zwar deutlich moderater aus, zeigt aber in dieselbe Richtung: Sie weist auf eine weiter steigende Einwohnerzahl sowohl in Stuttgart als auch in der gesamten Region hin. Das Statistische Landesamt geht davon aus, dass die jährlichen Einwohnerzuwächse im Vergleich zu den vergangenen Jahren deutlich zurückgehen werden. Wuchs die Region in den letzten sechs Jahren noch um knapp 5,3 Prozent, gehen die Landesstatistiker in den kommenden zwölf Jahren von einem Wachstum von 2,4 Prozent aus. Das heißt, dass sich der Druck auf Stadt und Region in

Zukunft abschwächen könnte, vorausgesetzt die internationalen Wanderungsgewinne Baden-Württembergs gehen – wie hier angenommen – zurück. Wachsen werden dabei laut dieser Status-quo-Berechnung insbesondere die Gemeinden, die auch in den vergangenen Jahren im Vergleich zu den anderen Gemeinden dazugewonnen haben: Der Südwesten der Region und das nahe Umland Stuttgarts treten hier weiterhin hervor. Insgesamt sind die Wachstumsgemeinden aber weiter über die Region verstreut (vgl. Abb. 10).

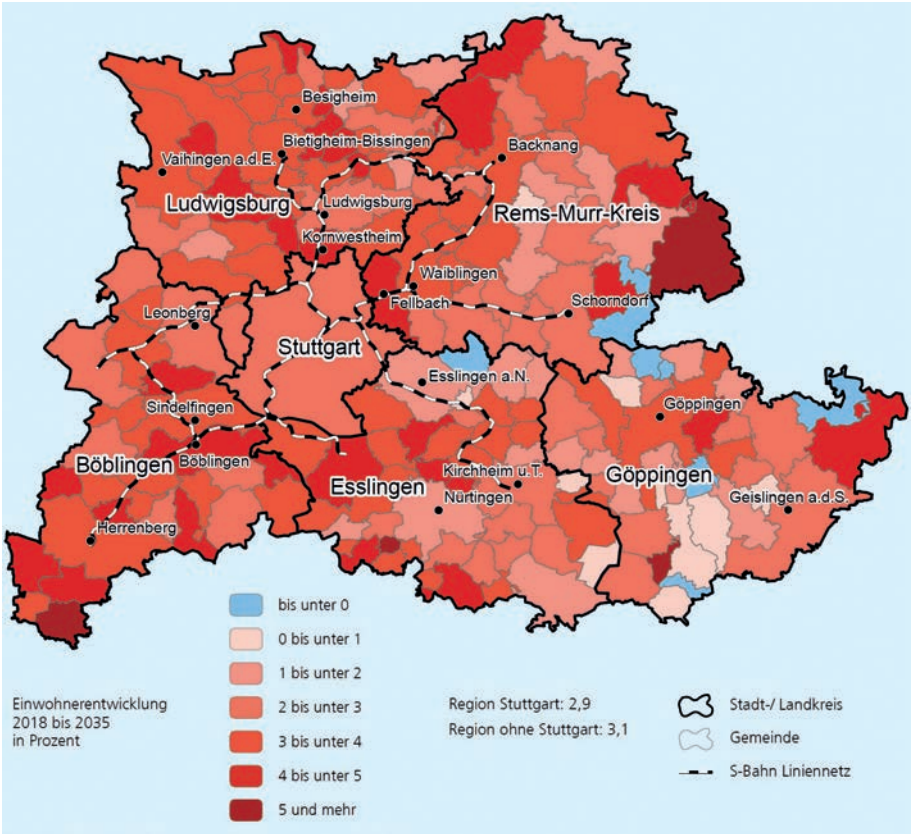

Abb. 10: Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Gemeinden der Region Stuttgart 2018 bis 2035 / Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

Doch zeigt sich aktuell ein anderes Bild: Bereits 2019 hatten sich die Bevölkerungsentwicklungen in der Landeshauptstadt und in der Gesamtregion deutlich abgeschwächt. Beide Werte lagen laut Angaben des Statistischen Landesamts nur noch bei +0,2 Prozent. Im ersten Corona-Jahr 2020 sank die Stuttgarter Bevölkerungszahl um ein Prozent (-6.339 Einw.) und auch 2021 ist durch Einwohnerverluste (-4.547 Einw.) gekennzeichnet (Frisoli/Mäding 2021). Die Corona-Pandemie hat die Einwohnerentwicklung in Stuttgart wie in der gesamten Region stark geprägt. Denn durch sie hat sich nochmals merklich die Zuwanderung aus dem Ausland reduziert. Auch bestand weniger die

Notwendigkeit für Studienanfänger, Auszubildende und junge Erwerbstätige aus Baden-Württemberg und anderen Bundesländern, in die Landeshauptstadt zu ziehen. Währenddessen hält die Suburbanisierung von Familien ins Umland ungehindert an. Ob sich nach einer schnellen wirtschaftlichen Erholung das prognostizierte Bevölkerungswachstum fortsetzt oder eine andauernde wirtschaftliche Krise zu einer längeren Phase von Einwohnerverlusten in Stadt und Region führen wird, ist derzeit noch nicht absehbar (vgl. Beitrag Gans in diesem Band).

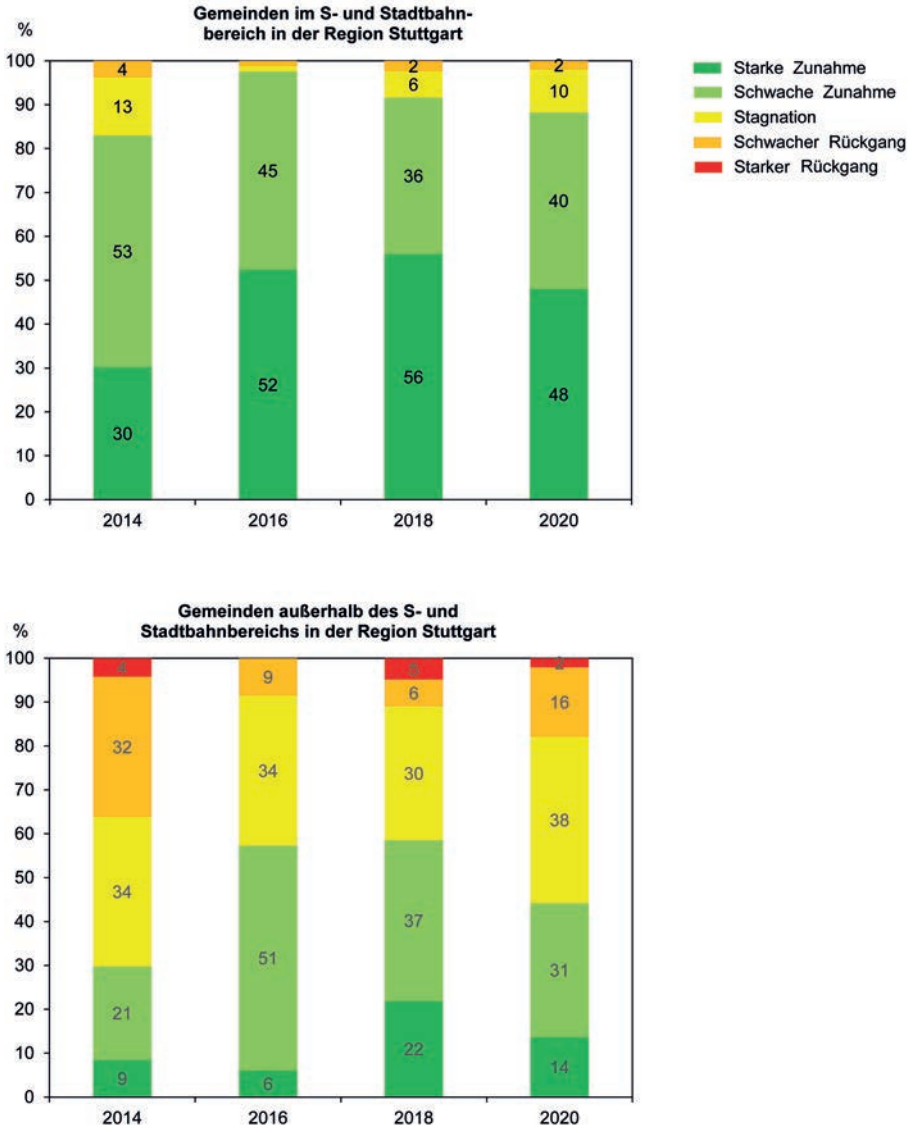

Abb. 11: Beurteilung der Nachfrageentwicklung in den kommenden fünf Jahren in den Gemeinden der Region Stuttgart / Quelle: Held/Strauß 2020: 190

Allerdings rechnen die zuletzt im Sommer 2020 befragten Experten am Stuttgarter Wohnungsmarkt damit, dass in der Landeshauptstadt und auch in Gemeinden der Region mittelfristig die Nachfrage nach Wohnraum weiter steigen wird (vgl. Held/Strauß 2020). Dabei bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden mit und ohne Anschluss an den ÖPNV. Bei den Gemeinden mit Anschluss an das S- und Stadtbahnnetz des Verkehrs- und Tarifverbunds Stuttgart (VVS) sind 88 Prozent der Experten der Meinung, dass dort in den kommenden fünf Jahren die Nachfrage zunehmen wird. 48 Prozent gehen von einer starken Zunahme der Nachfrage aus, ähnlich der Bewertung für die Halbhöhenlagen der Stuttgarter Innenstadt. Für die Gemeinden ohne Anschluss an das VVS-Netz wird das Nachfragepotenzial mittlerweile wieder geringer eingeschätzt als noch in den Befragungen 2016 und 2018. Hier erwarten nur 31 Prozent der Experten ein schwaches Nachfrageplus, weitere 14 Prozent glauben an einen starken Nachfragezuwachs und 38 Prozent gehen von stagnierender Nachfrage aus (vgl. Abb. 11).

4 Wohnungsangebot

4.1 Wohnungsbestand

Der Wohnungsbestand in der Region Stuttgart umfasst rund 1,3 Mio. Wohnungen. Fast jede vierte Wohnung entfällt davon auf die Stadt Stuttgart. 30 Prozent der Wohnungen befinden sich in den Mittelzentren und rund 9 Prozent in den weiteren Gemeinden im näheren Stuttgarter Umland. Jeweils weitere 19 Prozent des Wohnungsangebots der Region liegen im mittleren und im weiteren Umland.

Mit zunehmender Entfernung vom Stuttgarter Stadtzentrum nimmt der Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie von Eigentümern stetig zu. Während 2017 die Quote der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern in der Stadt Stuttgart bei 16 Prozent lag, machten Familienhäuser im näheren Umland Stuttgarts und in den Mittelzentren rund 35 Prozent aus, im mittleren Umland schon 50 Prozent. In den übrigen Gemeinden im weiteren Umland befanden sich gut 64 Prozent aller Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern.

4.2 Wohnbautätigkeit

Im Jahr 2009 war der Stuttgarter Wohnungsmarkt noch annähernd ausgeglichen (vgl. Held/Schmitz-Veltin/Strauß et al. 2019: 40). Die seither beobachteten Einwohnerzuwächse in der Region bedeuten nicht nur für die Kernstadt, sondern auch für die Städte im Umland, dass sie sich um eine entsprechende Ausweitung des Wohnungsangebots bemühen müssen. Nach der Wirtschaftskrise 2009 und mit der steigenden Wohnungsnachfrage legte der Wohnungsneubau in der Region Stuttgart zunächst wieder zu. Seit 2016 hat die Bautätigkeit in der Region jedoch an Schwung verloren. In den vergangenen fünf Jahren wurden in der gesamten Region pro Jahr durchschnittlich 7.400 Wohnungen gebaut (vgl. Abb. 12).

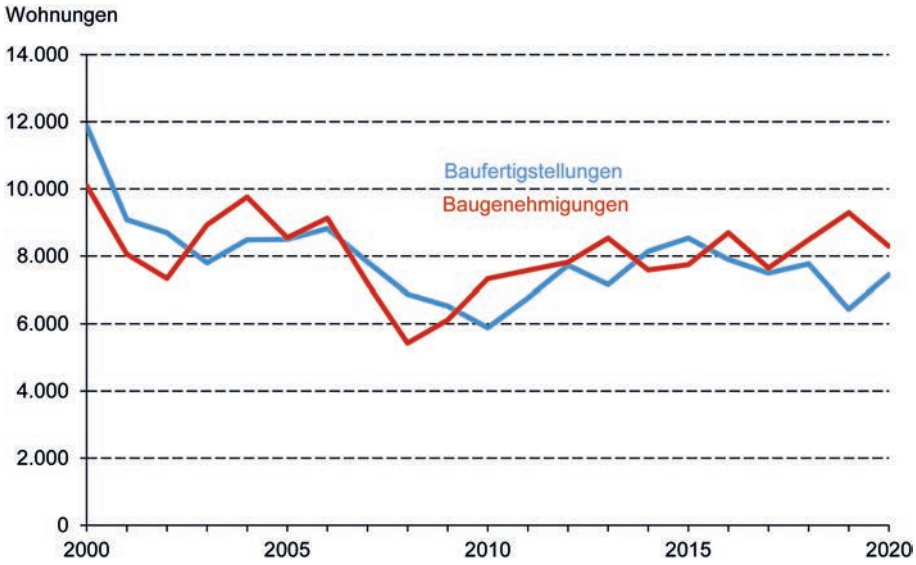

Abb. 12: Baugenehmigungen und -fertigstellungen von Wohnungen in Wohngebäuden in der Region Stuttgart 2000 bis 2020 / Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

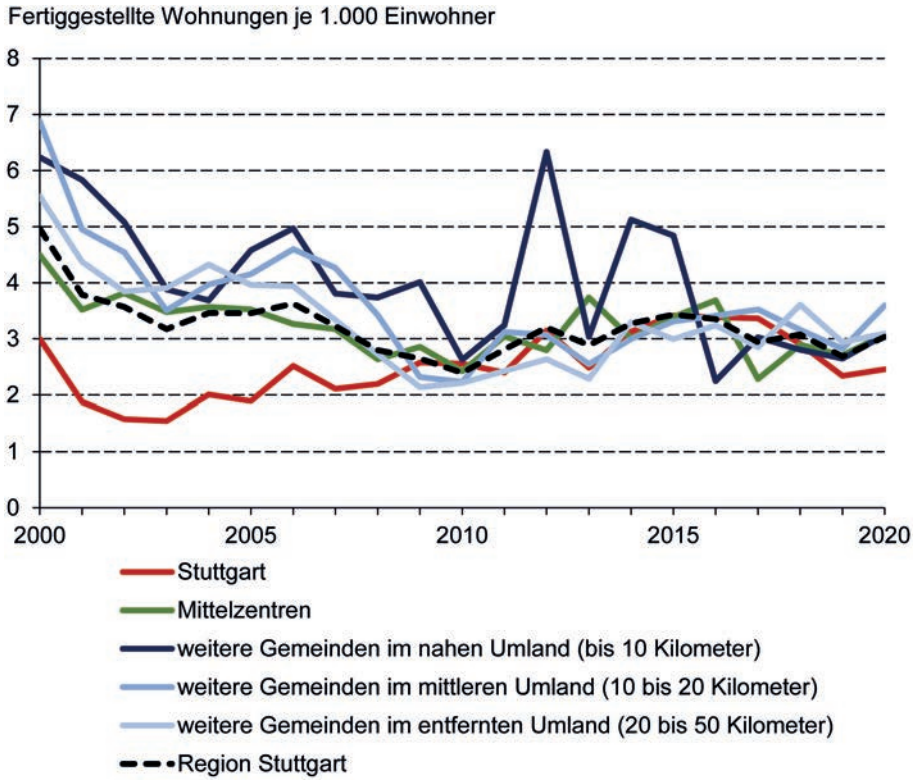

Abb. 13: Baufertigstellungen je 1.000 Einwohner in der Region Stuttgart nach Raumtypen seit 2000 / Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

Bei einer angenommenen mittleren Haushaltsgröße von 2,1 Personen je Haushalt ist die Zahl der Haushalte in der Region Stuttgart zwischen 2011 und 2020 um rund 76.700 gewachsen. Im selben Zeitraum vergrößerte sich der Wohnungsbestand der Region nur um rund 69.000 Wohnungen. Dies macht deutlich, dass der Wohnungsbau der Dynamik bei der Wohnraumnachfrage hinterherhinkt. In der Gesamtschau schafften in den letzten Jahren lediglich die Gemeinden im entfernten Umland einen rechnerischen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage.

Bezogen auf die Einwohnerzahl (Baufertigstellungen je 1.000 Einwohner) wurden in der Stadt Stuttgart bis 2010 deutlich weniger Wohnungen gebaut als in der übrigen Region. Wegen der anziehenden Nachfrage entstanden seitdem wieder mehr Wohnungen und die Fertigstellungen erreichten das Niveau der gesamten Region. Zuletzt lagen die Neubauaktivitäten in Stuttgart mit 2,5 Wohnungen je 1.000 Einwohner allerdings wieder unter dem Niveau der übrigen Region (3,2 Wohnungen).

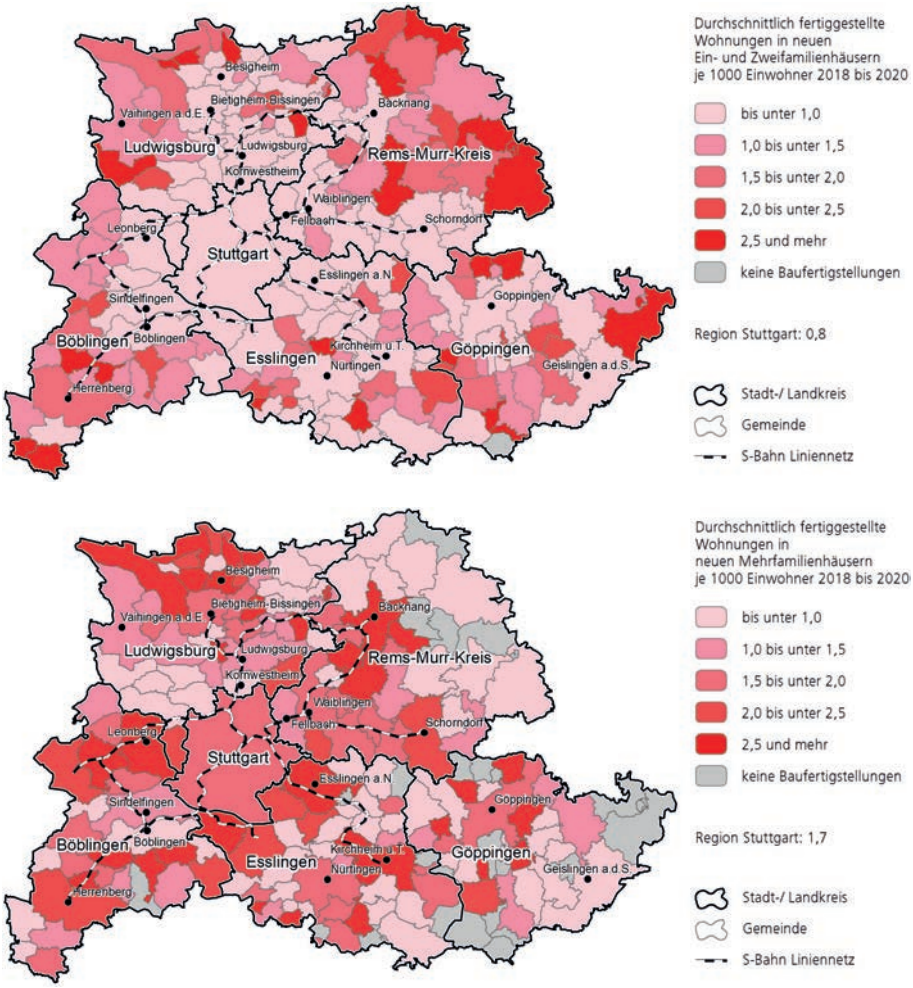

Abb. 14: Fertigstellung von Wohnungen nach Gebäudeart 2018 bis 2020 in den Gemeinden der Region Stuttgart / Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg

Insgesamt lag die Bauintensität in allen Raumtypen auf niedrigem Niveau (vgl. Abb. 13). Dies deutet darauf hin, dass die Bautätigkeit auch in den näheren Umlandgemeinden und Mittelzentren an ihre Grenzen stößt und beispielsweise die Akzeptanz für Neubauvorhaben sinkt. Dies gilt insbesondere für den Geschosswohnungsbau, der vor allem in den Umlandgemeinden der Mittelzentren wenig politische Unterstützung erfährt. Noch immer wird hier häufig an der klassischen Bauform der frühen Suburbanisierungsphase festgehalten: dem (freistehenden) Einfamilienhaus (für Gutverdienende) (vgl. Unterreiner 2019).

Der Eigenheimsektor dominiert nach wie vor den Wohnungsbau in der Region: Rund drei Viertel der neu entstandenen Wohngebäude sind Ein- oder Zweifamilienhäuser. Anders sehen die Anteile aus, wenn man nicht die Gebäude, sondern die Wohnungen betrachtet. Hier kommt dem Geschosswohnungsbau die größte Bedeutung zu: In den letzten fünf Jahren wurden etwa zwei Drittel aller Wohnungen in neuen Wohngebäuden in Mehrfamilienhäusern errichtet. Der eher flächenintensive Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern findet vor allem in den ländlich geprägten Kommunen in der Region statt, während im nahen und mittleren Umland vor allem Geschosswohnungen gebaut werden (vgl. Abb. 14). Das Eigenheim ist also nach wie vor ein Grund für Familien, ins weitere Umland zu ziehen. In Zukunft muss aber auch in kleineren Gemeinden viel stärker auf den Geschosswohnungsbau gesetzt werden, um den benötigten Wohnraum zu schaffen und die Flächeninanspruchnahme in Maßen zu halten.

Beim Wohnungsbau zeigt sich bislang kein Corona-Effekt. Im Jahr 2020 wurde der Bau von fast 8.300 Wohnungen genehmigt, so viele wie im Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre (vgl. Abb. 12). Somit lassen die aktuellen Wohnungsbaugenehmigungen eine stabile Entwicklung des Wohnungsbaus erwarten. Auf der anderen Seite macht sich die Corona-Krise inzwischen auch auf den Baustellen bemerkbar: Handwerks- und Baubetriebe in Baden-Württemberg haben zunehmend Probleme, Baumaterial wie Stahl und Holz zu bekommen. Dies könnte zu Verzögerungen bei laufenden Bauprojekten führen.

4.3 Wohnflächenpotenziale

Während die Wohnbaupotenziale der Stadt Stuttgart weitgehend erschöpft sind und sich auf wenige große Flächen – wie die im Rahmen des Bahnprojekts Stuttgart 21 freiwerdenden Gebiete – beschränken, wurde regional dem Verband Region Stuttgart zufolge mit dem aktuellen Regionalplan eine ausreichende Flächenvorsorge für Wohnbauzwecke für die nächsten Jahre betrieben. Demnach stehen in der Region Stuttgart rund 2.000 Hektar an Wohnbauflächen zur Verfügung. Rein rechnerisch bietet der Regionalplan somit seit 2015 Flächenreserven für etwa 190.000 Einwohner. Hinzu kommen Innenentwicklungs- und Nachverdichtungspotenziale (Verband Region Stuttgart 2018). Der Regionalplan sieht in allen Gemeinden einen Flächenzuwachs vor, allerdings sollen neue Wohnungen bevorzugt in Städten und Gemeinden entlang der S-Bahn-Linien („Entwicklungsachsen“) oder an den 41 regionalen Wohnungsbauschwerpunkten entstehen (vgl. Abb. 15), z. B. im Filstal in den Städten Plochingen, Uhingen und Göppingen (Entwicklungsachse Stuttgart/Geislingen). Der Verband Re-

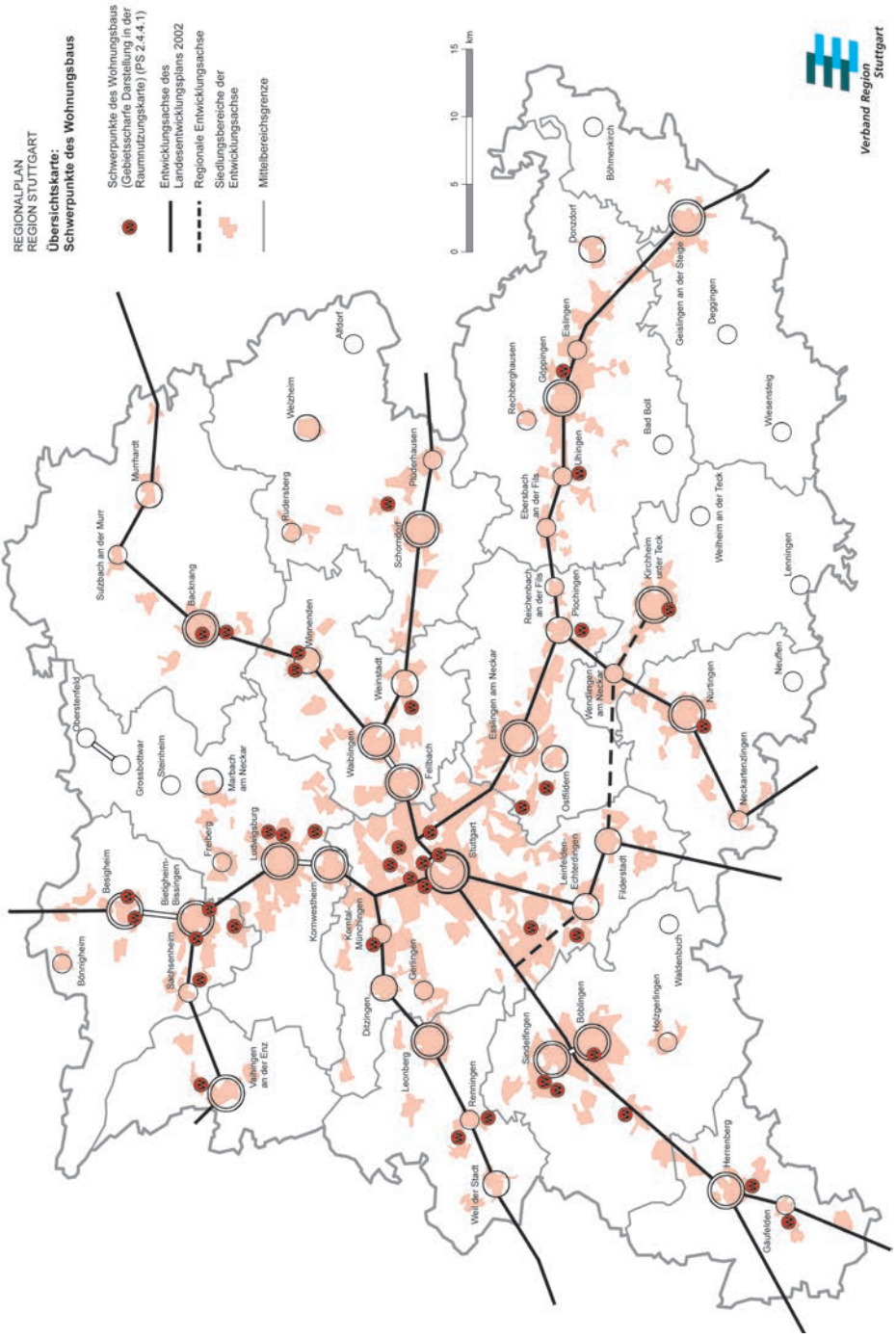

Abb. 15: Schwerpunkte für Wohnungsbau in der Region Stuttgart / Quelle: Verband Region Stuttgart (2010)

gion Stuttgart konstatiert allerdings seit einigen Jahren ein „Umsetzungsproblem“ vor Ort. Neben der schleppenden Aktivierung von Bauland (Bebauungsplanung, Erschließung und Erteilung von Baurecht) komme dabei als weiterer Faktor ein Engpass bei den Planungskapazitäten hinzu, die einer raschen Bearbeitung von Bauleitplanverfahren des Öfteren im Wege stehen (Verband Region Stuttgart 2018). Darüber hinaus agieren viele Gemeinden nach der Devise, dass die vorhandenen Flächen für einen langen Zeitraum ausreichen müssen.

5 Wohnungsmarktentwicklung

Aufgrund der hohen Wohnungsnachfrage stiegen die Mietpreise in der gesamten Region Stuttgart bis zuletzt kräftig. Die Landeshauptstadt liegt nach München und Frankfurt am Main auf Platz drei der Großstädte mit den teuersten Angebotsmieten in Deutschland. Die hohen Mieten Stuttgarts prägen auch den Mietwohnungsmarkt im weiteren Umland. Die Nachfrageüberhänge führen in den Mittelzentren zu einer durchschnittlichen Angebotsmiete von 11,65 Euro/m^2. In den weiteren Gemeinden des nahen Umlands erreichten die Angebotsmieten im ersten Halbjahr 2021 12,38 Euro/m^2 und im mittleren Umland 11,19 Euro/m^2. Entlang des S-Bahn-Netzes erreichen die Angebotsmieten bis weit in das Umland hohe Niveaus (bspw. in Bietigheim-Bissingen, Kirchheim unter Teck und Weil der Stadt) (vgl. Abb. 16). Die Wohnungsengpässe der Region entspannen sich erst in den ländlichen Gemeinden des entfernten Umlands. Hier werden Mietwohnungen mit im Schnitt 10,00 Euro/m^2 deutlich günstiger angeboten. Bei der Betrachtung des typischen Preisgefälles von der Kernstadt ins Umland ist zu berücksichtigen, dass einige Mittelzentren in der Region über eigene Attraktivität verfügen. So fallen die Kreisstadt Ludwigsburg und ihr Umland mit einem eigenen Stadt-Land-Gefälle auf.

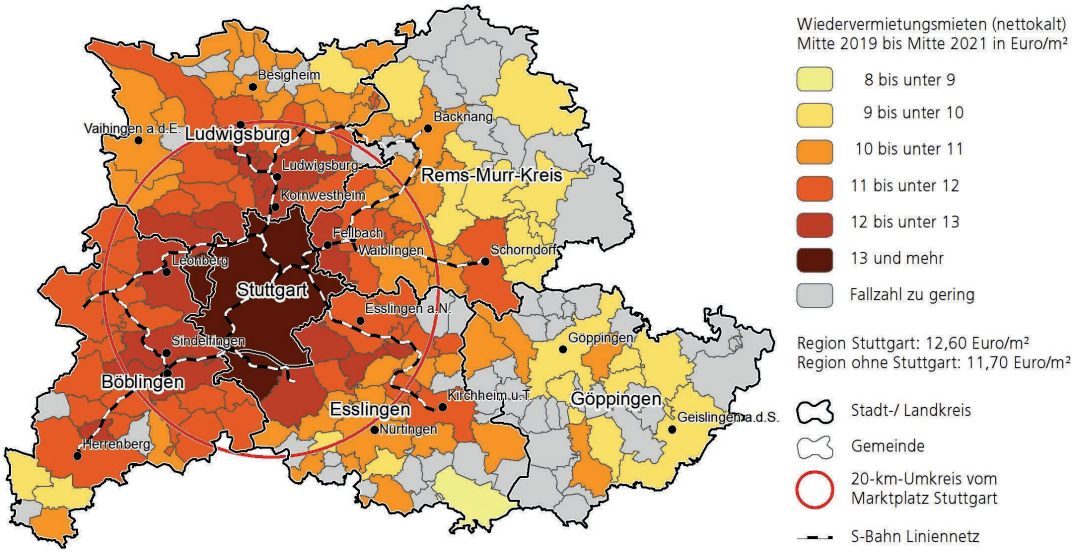

Abb. 16: Angebotsmieten in den Gemeinden der Region Stuttgart Mitte 2019 bis Mitte 2021 / Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten von immobilienscout24.de

In der Stadt Stuttgart setzten hohe Mietensteigerungen bereits im Jahr 2012 ein. Im Umland lassen sich diese erst seit 2015 beobachten (vgl. Abb. 17). Durch diese Entwicklung vergrößerte sich der Preisabstand zwischen Stuttgart und seinem Umland. Aktuell wird eine Mietwohnung in der Landeshauptstadt durchschnittlich rund 2 Euro/m² teurer angeboten als in den Gemeinden im nahen Umland. Seit Mitte 2018 hat nun die Dynamik bei der Mietenentwicklung in der Kernstadt etwas nachgelassen, sodass gegenwärtig die Angebotsmieten im Umland stärker steigen als in Stuttgart und sich auch hier die Mieten an die hohe Nachfrage anpassen. In Verbindung mit den hohen Mietenniveaus verdeutlicht dies die angespannte Mietensituation in den Mittelzentren und den weiteren Gemeinden im nahen und mittleren Umland.

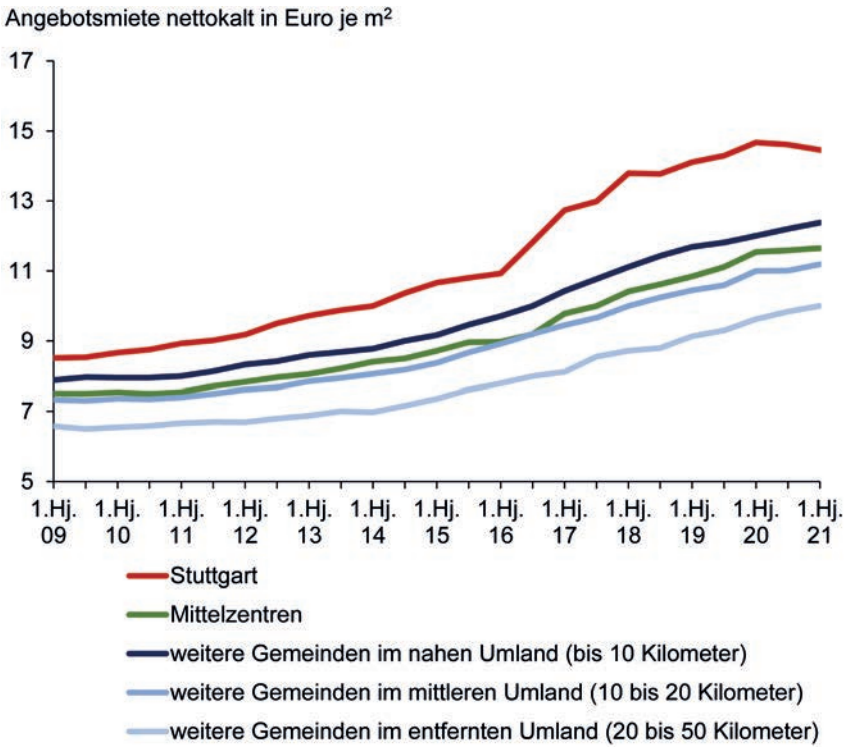

Abb. 17: Entwicklung der Angebotsmieten in der Region Stuttgart nach Raumtypen seit 2009 / Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten von immobilienscout24.de

Auch bei den Preisen für Wohneigentum kannte die Entwicklung in den letzten Jahren nur eine Richtung: nach oben. Selbst in der Corona-Krise ist das Anlegervertrauen in Wohnimmobilien ungebrochen. So bleibt die Nachfrage nach Wohneigentum in der Region noch deutlich größer als das Angebot: Die Preise für Eigentumswohnungen setzten den in den letzten Jahren beobachteten Anstieg in vergleichbarem Maße fort. In Stuttgart lag der Anstieg der Angebotspreise für Eigentumswohnungen 2021 bei 10 Prozent, in der gesamten Region bei 9 Prozent. Auch in der Corona-Krise sind die Kaufpreise in der Region stärker gestiegen als die Mieten. Dies dürfte insbesondere auf die 2020 noch einmal gefallenen Zinsen zurückzuführen sein. Die Zinsen für Wohnungs-

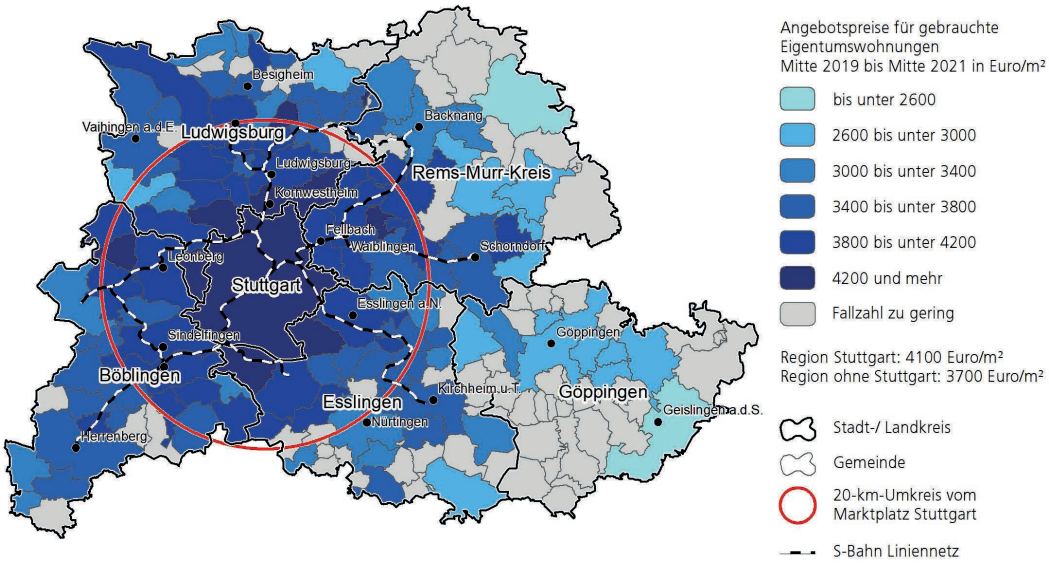

Abb. 18: Angebotspreise für gebrauchte Eigentumswohnungen in den Gemeinden der Region Stuttgart Mitte 2019 bis Mitte 2021 / Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten von immobilienscout24.de

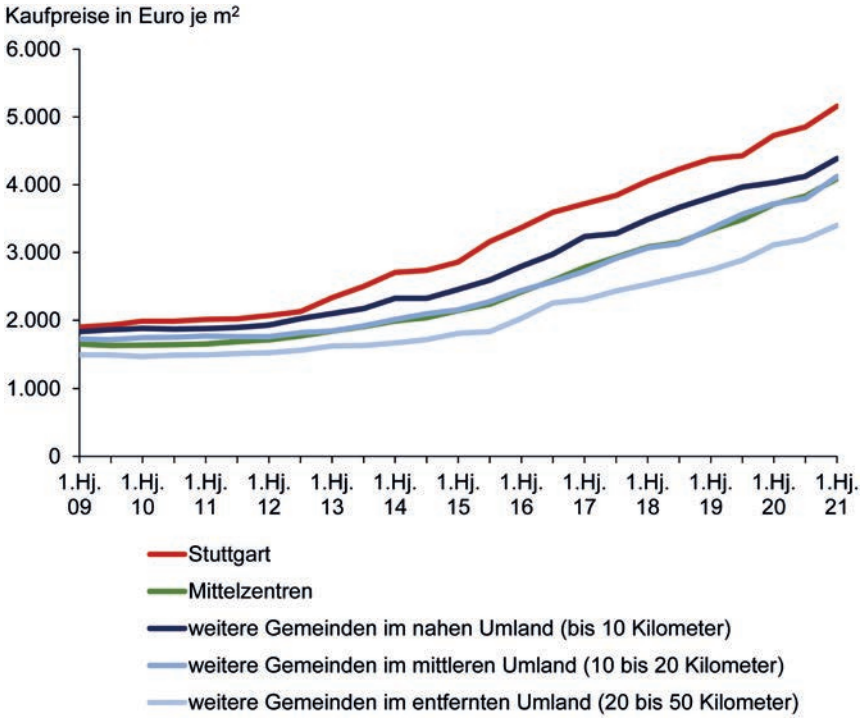

Abb. 19: Entwicklung der Angebotspreise für gebrauchte Eigentumswohnungen in der Region Stuttgart nach Raumtypen seit 2009 / Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten von immobilienscout24.de

baukredite liegen auch aktuell weiter unter dem Niveau der Jahre 2015 bis 2018. Maßgebend aber dürfte sein, dass sich die langfristigen Zinserwartungen durch die Corona-Krise nochmals stärker in Richtung dauerhafter Niedrigzinsen verändert haben (vgl. Simons/Schmandt 2020: 60 f.), wenngleich sich aktuell die Anzeichen mehren, dass das Zinsniveau wieder steigen wird.

Im Zeitraum Mitte 2019 bis Mitte 2021 reichten die Angebotspreise für gebrauchte Eigentumswohnungen von durchschnittlich 2.200 Euro pro m² in Geislingen an der Steige bis über 3.800 Euro je m² in Stuttgart und den vielen gut an den öffentlichen Personennahverkehr angebundenen Kommunen im näheren und mittleren Umland. Es besteht ein deutliches Preisgefälle zwischen dem Metropolkern und der weiteren Region (vgl. Abb. 18). Da viele Haushalte die hohen Preise in Stuttgart und im näheren Umland nicht zahlen können oder wollen, weichen sie für den Eigentumserwerb ins weitere Umland aus. Die Nachfrageüberhänge führen in nahezu allen Gemeinden der Region seit einigen Jahren zu einem fortwährenden Preisanstieg. Im Schnitt lagen 2021 die Angebotspreise für gebrauchte Eigentumswohnungen in der Region Stuttgart etwa 89 Prozent höher als 2015. Während die Preise für Eigentumswohnungen in Stuttgart seit 2013 ein starkes Wachstum erfahren, zeigen sich hohe Preiszuwächse im Umland ab 2016 (vgl. Abb. 19).

6 Ausblick

Die Bevölkerungszahl der Region Stuttgart ist seit 2010 stark gestiegen. Vor allem das Oberzentrum Stuttgart kann aufgrund von Flächenengpässen beim Wohnungsbau seine Wachstumspotenziale kaum noch nutzen. Dies hat zur Folge, dass die Mieten und Immobilienpreise in den letzten Jahren stark gewachsen sind und die Wanderungsbewegungen von Stuttgart ins Umland wieder zugenommen haben. Vor allem für junge Familien haben suburbane Wohnstandorte wegen der hohen Wohnkosten in der Kernstadt wieder an Attraktivität gewonnen (vgl. Held/Deutz/Riach et al. 2022). Diese wiedererstarkten Suburbanisierungstendenzen haben den Stuttgarter Wohnungsmarkt in einem gewissen Umfang (passiv) entlastet.

Von den aktuellen Suburbanisierungstendenzen profitieren die Mittelzentren und verkehrstechnisch gut erschlossene Standorte. Die Mittelzentren verfügen über viele Angebote, die Urbanität und Attraktivität erzeugen, haben aber im Vergleich zur Landeshauptstadt geringere Verkehrsbelastungen und Wohnkosten. Gleichwohl hat die Wohnungsknappheit im nahen Stuttgarter Umland und in den Mittelzentren zugenommen, sodass die Mieten und Immobilienpreise inzwischen auch hier ein hohes Niveau erreicht haben. Dies könnte eine weitere Verschiebung der Wanderungen an noch weiter entfernte Standorte zur Folge haben.

Angesichts der aktuellen Unsicherheiten durch die Corona-Krise wird die Wohnungsnachfrage kurzfristig stark gebremst. Viele private Haushalte warten zunächst die weiteren Entwicklungen ab, bevor sie in eine größere Wohnung umziehen oder eine Immobilie kaufen. Allerdings deutet sich nicht an, dass der Nachfragedruck in Stuttgart dadurch spürbar zurückgeht und die Ausweichbewegungen in das Umland nachlassen. Darüber hinaus haben die Corona-Beschränkungen vorübergehend die Zuwanderung aus dem Ausland gedrosselt. Auf der Angebotsseite bremst die Corona-Krise den

Wohnungsbau. Immer mehr Baustellen geraten ins Stocken, weil Material, Genehmigungen und ausländische Arbeiter fehlen (vgl. BFW 2020). Wie sich die Nachfrage mittelfristig entwickeln wird, ist derzeit nicht abzuschätzen. Die aktuellen Entwicklungen und Tendenzen auf den regionalen Wohnungsmärkten gilt es sorgfältig zu beobachten, um angemessen auf diese reagieren zu können.

Trotz der Krise leidet die Region Stuttgart gegenwärtig unter den wachstumsbedingten Belastungen: Hohe Wohnkosten, ein überlastetes Verkehrsnetz mit hohen Pendlerkosten und eine begrenzte Akzeptanz für Neubauvorhaben im Umland könnten in den kommenden Jahren ebenfalls zu einer nachlassenden Wachstumsdynamik führen. Die Entwicklung von Wohnbauflächen in der Region stagnierte zuletzt. Im regionalen Wohnungsmarkt fehlen weiterhin Wohnungen. Damit sich die Versorgungssituation nicht weiter zuspitzt, sollten mehr Geschosswohnungen entlang der regionalplanerisch ausgewiesenen Entwicklungsachsen in der Region entstehen. Hier gilt es Vorbehalte gegen den Wohnungsbau abzubauen, die zum Teil auch durch die verhaltene Wohnungsbauentwicklung in der Kernstadt Stuttgart entstehen. Ein wichtiger Aspekt ist zudem die gerechte Verteilung der Folgekosten von neuen Wohngebieten – vor allem der Infrastrukturfolgekosten für kleinere Kommunen. Folglich wird es in den kommenden Jahren stärker darauf ankommen, den entstandenen Wohnraummangel gemeinsam in Stadt und Region zu lösen. Denn die Betrachtung der Situation am Wohnungsmarkt der Region Stuttgart kommt um die Feststellung nicht herum, dass zur Bewältigung des Wohnungsmangels auch regionalplanerische Ansätze für eine stärkere und verbindlichere Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden innerhalb der Region erforderlich sind. „Flächensparziele“ und die konsequente Strategie „Innen- vor Außenentwicklung“ führen in Verbindung mit der zunehmenden Wohnungsnachfrage dazu, dass in vielen Städten der Region nicht mehr genügend Flächen zur Verfügung stehen, um dem Wachstumsdruck zu begegnen. Im Besonderen verfügt die Landeshauptstadt Stuttgart in ihrem eng abgegrenzten Stadtgebiet über zu wenig leicht erschließbare Entwicklungspotenziale, die folglich auch die zukünftige Einwohnerentwicklung limitieren. Zugleich hat die Stadt Stuttgart eine regionale Vorbildfunktion bei der Aufgabe der Wohnraumversorgung.

Literatur

Adam, B. (2019): Vom Siedlungsbrei zum Städtischen? Eine mehrdimensionale Bestandsaufnahme der Suburbanisierung. In: Raumforschung und Raumordnung 77 (1), 35-55.

Adam, B.; Driessen, K.; Münter, A. (2008): Wie Städte dem Umland Paroli bieten können. Forschungsergebnisse zu Wanderungsmotiven, Standortentscheidungen und Mobilitätsverhalten. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (5), 398-414.

BFW – Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (2020): BFW-Mitgliederumfrage zu Corona-Folgen: Jetzt werden passgenaue Lösungen gebraucht! Pressemitteilung vom 25. März 2020.
https://www.bfw-bw.de/publikationen/pressemitteilungen/35798-bfw-mitgliederumfrage-zu-corona-folgen-jetzt-werden-passgenaue-loesungen-gebraucht/ (16.02.2023).

Brake, K.; Dangschat, J. S.; Herfert, G. (2001): Suburbanisierung in Deutschland – aktuelle Tendenzen. Opladen.

Brake, K.; Herfert, G. (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden.

Brühl, H.; Echter, C.-P.; Frölich von Bodelschwingh, F.; Jekel, G. (2006): Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? 2. Aufl. Berlin. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung 41.

Dolls, M.; Mehles, J.-C. (2021): Wie beeinflusst die Corona-Pandemie die Wohnpräferenzen? Evidenz aus einer großangelegten Umfrage in Deutschland. In: ifo Schnelldienst 74 (8), 27-31.
Fricke, A.; Schmitz-Veltin, A.; Siedentop, S.; Zakrzewski, Ph. (2015): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen – eine Einführung. In: Fricke, A.; Siedentop, S.; Zakrzewski, Ph. (Hrsg.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen. Hannover, 1-10. = Arbeitsberichte der ARL 14.
Frisoli, P.; Mäding, A. (2021): Einwohnerentwicklung in Stuttgart unter Pandemiebedingungen: Rückgang der Einwohnerzahl nach Jahren des Wachstums im Jahr 2020. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2021, 139-159.
Gnest, H. (2019): Reurbanisierung in Mittelzentren? Eine Analyse statistischer Daten für Nordwestdeutschland. In: Scholich, D. (Hrsg.): Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Hannover, 49-66. = Arbeitsberichte der ARL 27.
Harlander, T.; Jessen, J. (2001): Stuttgart – polyzentrale Stadtregion im Strukturwandel. In: Brake, K.; Dangschat, J. S.; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland: Aktuelle Tendenzen. Opladen, 187-199.
Häußermann, H.; Siebel, W. (1987): Neue Urbanität. Frankfurt/Main.
Haußmann, M. (2007): Trend zurück in die Innenstädte? In: Statistik- und Informationsmanagement, Monatsheft 9/2007, 255.
Haußmann, M.; Mäding, A.; Schmitz-Veltin, A. (2019): Einwohnerprognose 2018 bis 2030. Annahmen und Ergebnisse für Stuttgart. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 1/2019, 4-27.
Heinsohn, T. (2021): Der Stuttgarter Mietspiegel 2021/2022 – Eine Handvoll Neuerungen im Gepäck. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 3/2021, 64-67.
Held, T.; Deutz, L.; Riach, L.; Schmitz-Veltin, A. (2022): Wohnungsbedarfsanalyse Stuttgart 2030. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement, Themenheft 2/2022.
Held, T.; Mäding, A. (2020): Das Ende der Reurbanisierung? Aktuelle Trends auf dem Wohnungsmarkt der Stadtregion Stuttgart. In: Stadtforschung und Statistik 33 (1), 29-36.
Held, T.; Schmitz-Veltin, A.; Strauß, M.; Pazerat, A. (2019): Wohnungsmarkt Stuttgart 2019. In: Statistik und Informationsmanagement, Themenheft 1/2019, 4-27.
Held, T.; Schmitz-Veltin, A.; Strauß, M.; Pazerat, A. (2021): Wohnungsmarkt Stuttgart 2021. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement, Themenheft 2/2021.
Held, T.; Strauß, M. (2020): Experten sehen Höhepunkt am Stuttgarter Wohnungsmarkt noch nicht überschritten – Ergebnisse der Expertenbefragung 2020. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 7/2020, 185-197.
Lecke-Lopatta, T. (2019): Gleichzeitigkeit von Suburbanisierung und Reurbanisierung im Bremer Raum. In: Scholich, D. (Hrsg.): Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Hannover, 177-197. = Arbeitsberichte der ARL 27.
Mäding, A. (2021): Von der Sub- zur Reurbanisierung und wieder zurück – Die Bevölkerungsentwicklung in der Region Stuttgart. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 1/2021, 6-18.
Mantinger, M. (2019): Wachsen oder schrumpfen? Die regionale Bevölkerungsentwicklung bis 2035. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 9/2019, 11-19.
Milbert, A. (2017): Wie viel (Re-)Urbanisierung durchzieht das Land? Bonn. = BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2017.
Pohl, Th. (2019a): Regionalisierung zeit-räumlicher Stadtstrukturen. In: Henckel, D.; Kramer, C. (Hrsg.): Zeitgerechte Stadt – Konzepte und Perspektiven für die Planungspraxis. Hannover, 171-202. = Forschungsberichte der ARL 9.
Pohl, Th. (2019b): Reurbanisierung am Beispiel Hamburgs. Befunde und Erklärungsansätze. In: Scholich, D. (Hrsg.): Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Hannover, 75-97. = Arbeitsberichte der ARL 27.
Schmitz-Veltin, A. (2012): Bevölkerungsdynamik und Wanderungen in der Stadtregion Stuttgart – Von der Sub- zur Reurbanisierung? In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 4/2012, 129-149.
Schmitz-Veltin, A. (2015): Reurbanisierung im Kontext einer neuen Unübersichtlichkeit regionaler Entwicklungsmuster – Das Beispiel der Stadtregion Stuttgart. In: Fricke, A.; Siedentop, St.; Zakrzewski, P. (Hrsg.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen. Hannover, 77-95. = Arbeitsberichte der ARL 14.
Schmitz-Veltin, A. (2017): Zukünftige Stadtentwicklung aus der Perspektive der Bevölkerung – Ergebnisse der Bürgerumfrage 2017. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 12/2017, 349-356.

Schmitz-Veltin, A. (2018): Die Region Stuttgart und ihr Anteil am Bundesland: Jeder vierte Baden-Württemberger wohnt in einem der Landkreise der Region. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 8/2018, 207.
Schöb, A. (2020): Die Ergebnisse der Stuttgarter Bürgerumfrage 2019 im Überblick. In: Statistik und Informationsmanagement, Themenheft 2/2020, 9-27.
Scholich, D. (2019): Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen – Eine Einführung. In: Scholich, D. (Hrsg.): Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Hannover, 5-26. = Arbeitsberichte der ARL 27.
Simons, H.; Schmand, M. (2020): Immobilienwirtschaft in und nach der Corona-Krise. Herbstgutachten des Rates der Immobilienweisen. ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss. Berlin, 60-61.
Unterreiner, F. P. (2019): Hauptproblem: Eigeninteresse der Umlandgemeinden. In: Immobilienbrief Stuttgart (269), 05.11.2019, 2-7.
van den Berg, L.; Drewett, R.; Klaassen, L. H.; Rossi, A.; Vijverberg, C. H. T. (1982): Urban Europe. A Study of Growth and Decline. Oxford.
Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009. Stuttgart.
Verband Region Stuttgart (2016): Kräfte bündeln – der Verband Region Stuttgart. Stuttgart.
Verband Region Stuttgart (2018): Bedarfsgerechte Wohnraumbereitstellung – Zwischenbericht zu den bisherigen Aktivitäten des Verbands im Rahmen des „Aktionsprogramm Wohnen" und künftige Schwerpunktsetzungen. Sitzungsvorlage Nr. 285/2018, Planungsausschuss am 11.07.2018. Stuttgart.
Wolff, M.; Leibert, T.; Haase, A.; Rink, D. (2021): Aktuelle Bevölkerungsentwicklung unter dem Einfluss der COVID-19 Pandemie. In: Nationalatlas aktuell 15 (07.2021) 4. Leipzig. http://aktuell.nationalatlas.de/bevoelkerungsentwicklung-4_07_2021-0-html (20.12.2021).

Autorin und Autoren

Tobias Held (**1982*), *Studium der Geographie an der Universität Bonn, 2010 bis 2016 Mitarbeiter im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) u.a. als Projektleiter im Referat „Wohnungs- und Immobilienmärkte", seit 2016 Leiter des Sachgebiets „Wohnen und Umwelt" im Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart.*

Attina Mäding (**1977*), *Studium der Geographie, u.a. fünfjährige Tätigkeit als Referentin am Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, seit 2015 Leiterin des Sachgebiets „Bevölkerung und Bildung" im Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart, Lenkungsgruppenmitglied der interkommunalen KOSIS-Gemeinschaften HHSTAT (Bevölkerungs- und Haushaltestatistik) und SIKURS (Kleinräumige Bevölkerungsprognosen).*

Dr. Ansgar Schmitz-Veltin (**1976*), *Studium der Geographie und politischen Soziologie, 2003 bis 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie der Universität Mannheim sowie am Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (mea), 2009 bis 2022 am Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart, u.a. als Leiter der Abteilung Wirtschaft, Wohnen und Befragungen; seit 2022 Leiter des Referats Raumbeobachtung im Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg. Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie Leiter der LAG Baden-Württemberg der ARL.*

Axel Fricke

STRATEGIEN DER WOHNUNGSPOLITIK AUS KOMMUNALER SICHT

Gliederung

1 Einleitung
2 Zu den Herausforderungen und Rahmenbedingungen – eine Problemanalyse
2.1 Erhöhte Wohnungsmarktdynamik und -anspannung, strukturelle Versorgungsprobleme in den Städten und Verdichtungsbereichen
2.1.1 Zur Wohnungsmarktanspannung
2.1.2 Entwicklung der Wohnkosten
2.1.3 Entkopplung der Wohnungsteilmärkte
2.2 Zunehmender Baulandmangel und Zielkonflikte in der Stadtentwicklung
3 Zu den Kompetenzen – eine Analyse der Handlungsmöglichkeiten
3.1 Wohnungspolitische Rahmensetzungen durch die Landespolitik
3.2 Die Bedeutung des Städtebaurechts und Handlungsmöglichkeiten im Rahmen kommunaler Planungshoheit (mit Fallbeispielen)
4 Zu den Grenzen kommunalen Handelns und der Wirksamkeit der landespolitischen Maßnahmen
5 Schlussfolgerungen
Literatur

Kurzfassung
Der Beitrag setzt sich vertiefend mit den Herausforderungen angespannter Wohnungsmärkte auf kommunaler Ebene auseinander. Angesichts der in der letzten Dekade zunächst auf die Kernstädte orientierten, expandierenden Markt- und Preisentwicklungen sind die Zielkonflikte in der Stadtentwicklung und zugleich der Steuerungsanspruch der Städte gewachsen. Während die Städte in einem engen Korsett von Regulierungsanforderungen, Aufgaben der Daseinsvorsorge und Akzeptanzproblemen agieren, stehen sie zunehmend unter Handlungsdruck. Es werden anhand der Fallbeispiele Stuttgart (Großstadt) und Göppingen (Mittelstadt) die jeweiligen Strategien und Handlungsoptionen zur Problemlösung aus Sicht der kommunalen Praxis dargestellt. Die Kommunen in Verdichtungsbereichen von Stadtregionen bewegen sich im Spannungsfeld nicht hinreichend wirksamer rechtlicher Rahmensetzungen am Wohnungsmarkt und politisch angekündigter Wohnbauoffensiven (durch die Bundes- und Landesebenen). Es wird die These vertreten, dass die kommunale Ebene unkoordiniert an Handlungsgrenzen stößt. Dabei wird in der Schlussfolgerung auf Handlungspotenziale auf überkommunaler (regionaler) Ebene verwiesen.

Schlüsselwörter
Wohnraummangel in den Kernstädten – expandierender Wohnungsmarkt – kommunale Planungshoheit und Handlungsgrenzen – regionale Perspektive

Strategies of housing policies from a municipal perspective

Abstract
The article takes an extended look at the challenges of difficult housing markets at the municipal level. In view of the expanding market and price trends initially focused on the core cities in the last decade, the conflicts of objectives in urban development and, at the same time, the cities' demand for governance have increased. While the cities operate in a tight corset of regulatory requirements, tasks of public service and issues of acceptance, they are facing increasing pressure to act. Based on the case studies of Stuttgart (large city) and Göppingen (medium-sized town), their different strategies and options to act for solving the problem are presented from the perspective of municipal practice. Municipalities in densely populated urban areas are caught between effective legal frameworks in the housing market and political announcements of housing initiatives (by the federal and state levels). We argue that uncoordinated action at the municipal level has reached its limits. In the following conclusion, we suggest that there is potential for action at the supra-municipal (regional) level.

Keywords
Shortage of housing in the core cities – expanding housing market – municipal planning sovereignty and limits to action – regional perspective

1 Einleitung

Wie im Einleitungsbeitrag vorangestellt, ist auch dieser Beitrag noch sehr von den Untersuchungen der letzten Dekade zu den Auswirkungen des Trends zur Reurbanisierung von Großstadtregionen geprägt (s. Fricke/Siedentop/Zakrzewski 2015). Es können derzeit jenseits einer validen Datenbasis noch keine gesicherten Einschätzungen abgegeben werden, inwieweit der seit Frühjahr 2020 signifikante Ausbruch der Covid-19-Pandemie diesen Trend oder dessen Auswirkungen überlagert oder, wie in Fachbeiträgen bereits gemutmaßt wird, auch korrigieren könnte.

Die nachfolgende Abbildung zeigt jedoch, dass der bisher stetige Zuwachs an Wohnbevölkerung in den baden-württembergischen Großstädten und ausgewählten Mittelstädten seit 2020 einen „Kipppunkt" erreicht hat. Die Städte sind allesamt auch Fachhochschul- bzw. Hochschulstandorte. Eine Ausnahme bilden bei dieser Auswahl nur wenige Städte (Pforzheim, Reutlingen und Göppingen), die weiterhin von leichten Zuwächsen profitieren (vgl. Abb. 1).

Daher steht im Vordergrund dieses Beitrags weiterhin die Agenda wohnungspolitischer Aspekte, die seit Konstituierung der Arbeitsgruppe im Jahr 2018 auf allen Ebenen staatlichen und kommunalen Handelns und insbesondere für die Verdichtungsräume relevant wurden. Dazu zählen

> die gestiegene Marktanspannung insbesondere bei defizitären Marktsegmenten,
> die fortschreitende Bodenknappheit bzw. Steigerung der Bodenpreise und
> die bislang unzureichende Wirksamkeit des Mieter- und Wohnraumschutzes.

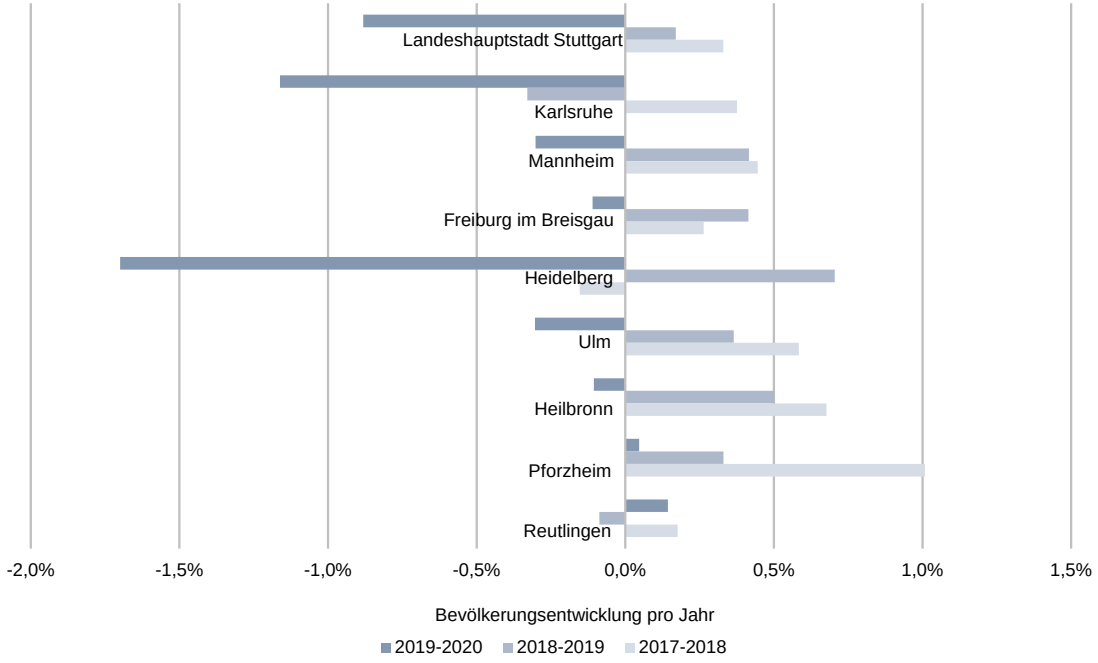

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Städten Baden-Württembergs 2018 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg zum 31.12.2020

Seitens der staatlichen Ebenen kamen seither eine Vielzahl an neuen Rahmensetzungen und Initiativen hinzu, welche die Kommunen bei der Beantwortung der zuvor genannten Fragestellungen unterstützen sollen. Auf Bundesebene seien die Koalitionsverträge der Bundesregierung der 19. und 20. Legislaturperiode und der Landesregierung Baden-Württemberg erwähnt, die Expertenkommission zur „Nachhaltigen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (seit 2018) und der „Wohngipfel zur Wohnraumoffensive“ (seit 2018), das Baulandmobilisierungsgesetz (seit Juni 2021) etc.

Aus den proklamierten Zielvorgaben des Koalitionsvertrages vom Dezember 2021 zur bundesweiten „Wohnbauoffensive“ (mit Kosten- und Klimacheck) werden sich in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsteilmärkten weitere Fragestellungen ergeben. Diese wären

> die ausreichende Grundstücksverfügbarkeit

  – bei weitgehend vollzogener Außenentwicklung vieler Städte und ökologisch sensiblen Freiräumen (siehe derzeitige Positionierungen des Bundesbau- und Bundesumweltministeriums) bzw.

  - bei Innentwicklungsmaßnahmen und Siedlungsbeständen, die bereits unter einen Nachverdichtungsdruck geraten sind und bei denen eine Klimaanpassung schon jetzt erforderlich wird;

> Kalkulationsrisiken durch neue Klima- und Gebäudestandards und damit verbundene (konjunkturbereinigte) Baukostensteigerungen, die insbesondere durch die kommunale und freie Immobilien- und Wohnungswirtschaft aufgefangen werden sollen. Dabei sind die Auswirkungen der aktuellen, sprunghaft angestiegenen Baupreise und Bauzinsen bzw. die Engpässe bei staatlichen Zuschussprogrammen noch nicht berücksichtigt.[1]

Die landespolitischen Vorgaben inkl. der Anpassung von Teilen des Baulandmobilisierungsgesetzes werden separat im Kapitel 2.1 als Rahmenbedingungen für das kommunale Handeln zugrunde gelegt und in Kapitel 4 aus Sicht der kommunalen Praxis bewertet.

Für die kommunale Ebene – und das ist in diesem Beitrag von Relevanz – sind die damit verbundenen Fragestellungen außerordentlich komplex und die Lösungserfordernisse zugleich sehr konkret.

2 Zu den Herausforderungen und Rahmenbedingungen – eine Problemanalyse

Die Wohnungsmarktsituation in den Großstädten ist in den letzten Jahren erneut in den Fokus des wohnungswissenschaftlichen Diskurses geraten. Die Thematik betrifft und beschäftigt vor allem prosperierende Regionen mit zunehmenden Flächenengpässen und die Kommunen innerhalb dieser Regionen mit unterschiedlicher Dramaturgie. Zu diesen Regionen gehören nach dem „Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg“ die Metropolregion Stuttgart mit den angebundenen Teilräumen Heilbronn und Ulm sowie weite Teile des Oberrheingrabens und der Bodenseeraum. Aber auch innerhalb der Regionen lassen sich unterschiedliche Zonen identifizieren (Verdichtungsräume sowie Siedlungsbereiche entlang der Entwicklungsachsen und die Achsenzwischenräume). Regionale Wohnungsmärkte überschreiten dabei Verwaltungsgrenzen.

In diesen Regionen stellt sich die Frage einer ausreichenden Wohnungsversorgung; angesichts zugenommenen Wohnraummangels rückt – aufgrund der Marktmechanismen – vor allem die Sicherung bezahlbaren Wohnraums in den Vordergrund. Dieses zu gewährleisten ist eine Frage gezielter Wohnbauflächenbereitstellung und einer nachhaltigen Marktentwicklung. Die Frage einer bedarfsgerechten Wohnraumversorgung bei gleichzeitig steigenden Wohnkosten ist dagegen auch eine sozialpolitische Frage. Proteste von Mieterinitiativen und Mieterschutzvereinen sind dafür ein Beleg.

---

1 Die von der Bundesarchitektenkammer vorgeschlagene Einführung einer neuen Gebäudetyp E („Einfach und experimentell“) mit dem Verzicht auf einen Großteil der Baunormen insb. in der Musterbauordnung (MBO) wird derzeit vom Bundesbauministerium geprüft (Dilg 2022).

Dem weit voraus waren sozialwissenschaftliche Grundlegungen zur Rückbesinnung auf die Stadt, zur Wiederentdeckung von „(Neuer) Urbanität" und der damit verbundenen Milieudynamik in den größeren Städten (Häußermann/Siebel 1987) sowie zur Renaissance der Innenstädte (Brühl/Echter/Frölich von Bodelschwingh et al. 2005). An die sozialpolitische Frage der Wohnraumversorgung angeknüpft haben konkret, auch medial auffallend, sozialkritische bis pseudowissenschaftliche Beiträge, die einerseits die Bodenspekulation, die Luxusmodernisierung von Wohnraum und damit die Gentrifizierung von Stadtvierteln (Slogans: „Wem gehört die Stadt?", „Recht auf Stadt" etc.) und andererseits die sogenannten „Schwarmstädte" in den Fokus nehmen (Vittu 2021; Eisner/Romachin 2016). Bei letztem Begriff wird häufig auf die von Richard Florida entwickelte Theorie der „Kreativen Klasse" als regionalökonomisch bedeutsame, urbanitätsaffine Treiber und Träger der Wissensgesellschaft Bezug genommen (Florida 2002), wenn es darum geht, wie diese neue, nicht nur kultur- sondern auch bildungs- und technologieorientierte „Klasse" Marketingstrategien der Immobilienwirtschaft und das Wohnen in den bevorzugten Städten verändert. In diesem Kontext steht vor allem die Frage, welche Marktakteure mit welchem Portfolio vom Wachstums- und Preisschub in den größeren Städten profitieren und welcher Teil der Wohnbevölkerung durch fehlende oder schwindende Wohnraumangebote die Risiken trägt.

Besonders medienwirksam und damit auch bundesweit beachtet, aber mit wenig Auswirkungen auf die baden-württembergischen Stadtregionen, sind die Berliner Initiativen gegen Bodenspekulation und für Leerstandsanzeigen und Mietendeckelung sowie der Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsportfolios („Deutsche Wohnen & Co. enteignen"), die verfassungsrechtlich Fragen aufwerfen und mit denen sich nach der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus eine Expertenkommission befasst.

Häufig unterstellter Anlass sind hier insbesondere die steigenden Wohnkosten für (wehrhafte) kreative Milieus. Als Problem wahrgenommen werden jedoch weniger die (selbst in prekären Milieus) noch akzeptierten Wohnkosten, virulenter sind Befürchtungen, in expandierenden städtischen Wohnungsmärkten überhaupt keine bezahlbare Wohnung mehr zu finden (Forsa-Umfrage 5/2022 in Grah 2022).

Daneben sind weitere gemeinwohlorientierte Initiativen entstanden, die sich mit der Aufgabe sozial- und ordnungspolitisch begründeter Boden- und Wohnungsmarktpolitik in den Städten befassen. Zu erwähnen ist als der bekannteste Impulsgeber der „Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik"[2].

Diese Diskussion hat, mit geschärftem Blick auf die traditionelle Praxis in Ulm oder Praxisänderungen z. B. bei der Entwicklung der Kasernen in Tübingen und jetzt der zentralen Bahnflächen in Stuttgart, zeitgleich auch in Baden-Württemberg Konjunktur.

Auch das Präsidium des Deutschen Städtetages hat ein Positionspapier erarbeitet, das verschiedene Vorschläge aus fünf Fachkommissionen und entsprechende Forderun-

2 Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik, 22. und 23. Juni 2018, Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik (www.initiative-bodenrecht.de, 20.02.2023).

gen an eine konsistente gemeinwohlorientierte Wohnungs- und Bodenpolitik beinhaltet (Deutscher Städtetag 2017).[3]

Deutlich wird in diesem Zusammenhang, dass es neben der zumeist privatwirtschaftlich organisierten Marktforschung (bspw. des Immobilienverbands Deutschland IVD) einer systematischen Empirie staatlicher und städtischer Statistikbehörden zu den stadtgesellschaftlichen Verhältnissen und erweiterter Betrachtungskontexte zum Wohnungsmarktgeschehen bedarf.

In diesem Beitrag sollen zunächst Erkenntnisse zu den städtischen Wohnungsmärkten Erwähnung finden, die auf die zunehmende Wohnungsmarktanspannung, die Wohnkostensteigerung und die Entkopplung der Wohnungsteilmärkte eingehen.

2.1 Erhöhte Wohnungsmarktdynamik und -anspannung, strukturelle Versorgungsprobleme in den Städten und Verdichtungsbereichen

Im Zeitraffer gesehen haben die städtischen Wohnungsmärkte in Deutschland seit mehr als einem Jahrhundert eine wechselvolle Geschichte erlebt. Diese Geschichte hat, beginnend mit dem zwischen 1900 und 1951 bestehenden Verbot von Stockwerkeigentum, die Segmentierung der Wohnungsmärkte, die Belegung der Wohnungsbestände und letztlich die strukturellen Versorgungsprobleme geprägt.

Das im 20. Jahrhundert infolge von industriellen Wachstumsphasen, größeren Kriegsschäden und wiederholten Zuwanderungen bedingte Wohnungsdefizit konnte über alle Wohnungsmarktzyklen hinweg bis zu Beginn des 21. Jahrhunderts zumindest statistisch abgebaut werden. Die Wohnungsfrage schien eigentlich gelöst. Damit verbunden war seitens der Wohnungswirtschaft aber noch keine Vollversorgung über alle Marktsegmente gegeben, das wohnungspolitische Ziel der Versorgung „breiter Schichten der Bevölkerung“ ohne besondere Marktinterventionen des Staates kaum zu erreichen. Daher sind nicht nur die quantitativen Aspekte der Wohnungsversorgung zu betrachten, sondern auch die Bedingungen, die durch die nationale bzw. föderale Wohnungspolitik geschaffen und durch die Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitiken antizipiert werden sollten. Denn auf die längere Nachkriegsphase des Wiederaufbaus und der Gemeinwohlorientierung, der Stagnation der 1980er Jahre, der auf die aktuelle Wohnungspolitik nachwirkenden Deregulierung nach dem „Neue-Heimat-Skandal“ mit der Abschaffung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (1990), der Angleichung der Wohnungsmärkte beider deutscher Staaten sowie der weiteren Föderalisierung der Wohnungspolitik (Entflechtungsgesetz) folgt derzeit eine Rückbesinnung auf regulierendes und förderndes staatliches Handeln (Harlander 2007). Zugleich laufen die seit der Nachkriegszeit aufgebauten Bestände an

3 Vgl. das im Präsidium des Deutschen Städtetages 2017 beschlossene Positionspapier zur „Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik“ (http://www.staedtetag.de/publikationen/materialien/083226/index.html) sowie die ebenfalls 2017 von Difu und vhw publizierte, von einem Expertenkreis erarbeitete „Bodenpolitischen Agenda 2020-2030“ (difu.de/11558). Der Begriff der „Gemeinwohlorientierung“ ist – nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahre 1990 – dabei ein allgemeiner formbarer Begriff geblieben, die Absicht einer „neuen Gemeinnützigkeit“ im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom Dezember 2021 ist noch nicht hinreichend ausformuliert.

preis- und belegungsgebundenen Wohnungen (nahezu ausschließlich Sozialmietwohnungen) mit Beginn der 1990er Jahre zunehmend aus der Bindung, ohne dass diese Zahl auch nur annähernd durch neue gebundene Wohnungen kompensiert werden kann. Hier zeigen sich auch Unklarheiten darüber, auf welcher gesetzlichen Grundlage die verschiedenen Ebenen staatlichen und kommunalen Handelns in die Pflicht genommen werden können.

In den 2000er Jahren waren die großstädtischen Wohnungsmärkte noch annähernd ausgeglichen. In den 2010er Jahren hat sich der bereits zuvor eingesetzte Reurbanisierungstrend – im Zusammenwirken verschiedener Pull- bzw. Push-Faktoren – auch in den städtischen Wohnungsmärkten abgezeichnet (Attraktivität und ökonomische Konzentrationsprozesse). Bei einer forcierten Marktdynamik infolge der Finanzkrise, niedriger Bauzinsen und veränderter Investmentstrategien von Kapitalanlegern sowie weiterer Zuwanderung zunächst in die Großstädte kamen dann im Verlauf dieses Jahrzehnts die bereits angespannten bzw. defizitären städtischen Wohnungs(teil)märkte investiv und preislich weiter unter Druck.

2.1.1 Zur Wohnungsmarktanspannung

Die zunehmende Anspannung am Wohnungsmarkt betrifft, mit Ausnahme der Stadt Mannheim, die größten Städte in Baden-Württemberg, und hier insbesondere die Hochschulstandorte. Demgegenüber haben andere Mittelzentren (noch) nicht diesen Bevölkerungszuwachs erhalten. Im Verlauf des Jahres 2020 haben die meisten der Großstädte leichte Bevölkerungsverluste verzeichnet, ebenfalls jeweils Hochschulstandorte (vgl. Beitrag Gans in diesem Band).

Im Wohnungsbestand gab es hingegen kontinuierliche Zuwächse, abhängig vom konkreten Zubau an Wohnungen, der bspw. mit Innenentwicklungsmaßnahmen oder mit Stadtteilentwicklungen verbunden war (z. B. das Rieselfeld in Freiburg i. Br., die Bahnstadt in Heidelberg oder das BUGA-Gelände in Heilbronn). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Wohnungsmarktanspannung dort anstieg, wo aufgrund hoher Nachfrageentwicklung „Nachholbedarfe" beim Wohnungsbau aufgelaufen sind, wohingegen eine kontinuierliche Wohnbestandsentwicklung, die in der zurückliegenden Dekade über der Nachfrageentwicklung lag (wie in Mannheim, Freiburg i. Br., Heilbronn, Ulm und Reutlingen), eher zu einer relativen Entspannung der Marktsituation beigetragen haben sollte.

Die Veränderung der Wohnbevölkerung und des Wohnungsbestandes in den Großstädten Baden-Württembergs wurde für den Zeitraum 1990 bis 2019, darunter 2010 bis 2019 (2020), untersucht (Tab. 1).

In der Summe ist die Bevölkerungszahl der neun baden-württembergischen Großstädte in den vergangenen Jahren um mehr als 136.000 Einwohner gestiegen, der Wohnungsbestand lediglich um rund 52.000 Wohnungen. Daher ist die durchschnittliche Belegungsdichte (Einwohner je Wohnung) von unter 1,93 (2011) auf 2,00 (2017/2018) angestiegen und nach den aktuellen Einwohnerrückgängen wieder auf 1,96 (2020) gesunken (Abb. 2).

Großstadt	Bevölkerung		1990 - 2019	2010 - 2019	1990 - 2020
Stuttgart	630.305	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+9,60 %	+4,90 % +4,30 %	- 0,90 % +0,44 %
Mannheim	309.721	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+0,08 %	-0,80 % +3,15 %	-0,30 % +0,72 %
Karlsruhe	308.436	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+13,45 %	+5,87 % +4,02 %	-1,20 % +0,33 %
Freiburg i. Br.	230.940	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+21,03 %	+3,12 % +5,65 %	-0,10 % +1,01 %
Heidelberg	158.741	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+18,05 %	+9,62 % +6,58 %	-1,70 % +0,58 %
Heilbronn	126.458	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+9,28 %	+3,02 % +6,90 %	-0,10 % +0,86 %
Ulm	126.405	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+14,71 %	+3,25 % +5,98 %	-0,30 % +0,76 %
Pforzheim	126.016	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+11,52 %	+5,16 % +3,97 %	0,00 % +0,78 %
Reutlingen	116.031	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+11,75 %	+3,01 % +5,37 %	+0,10 % +1,07 %

Tab. 1: Wohnbevölkerung und Wohnungsbestand in baden-württembergischen Großstädten 1990 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg zum 31.12.2020

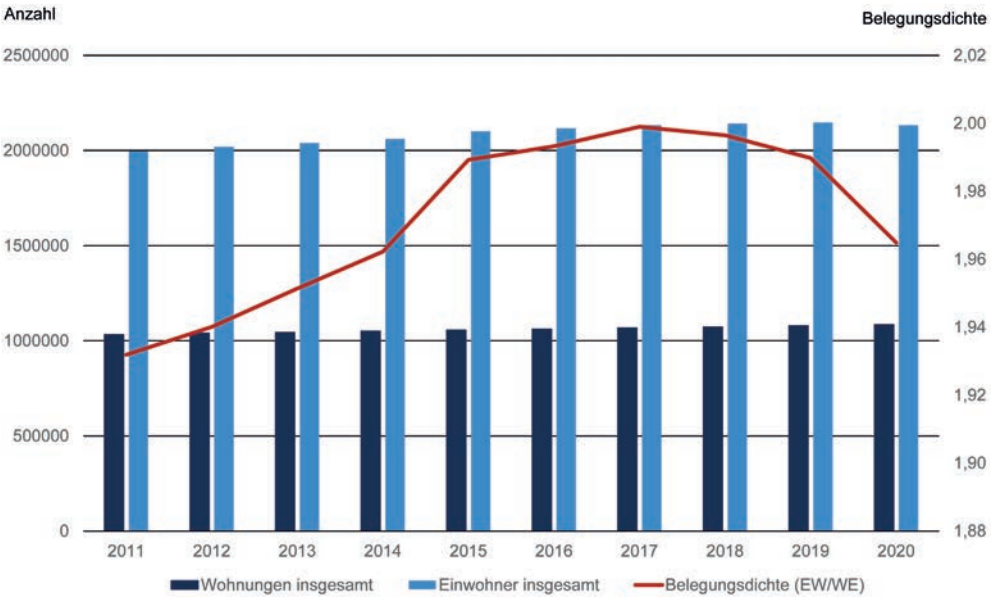

Abb. 2: Veränderung der Belegungsdichte in Städten Baden-Württembergs 2011 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg zum 31.12.2020, eigene Darstellung

Tabelle 2 zeigt am Beispiel der regionalen Entwicklungsachse Stuttgart – Esslingen – Göppingen, dass im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2019 in Stuttgart der Zuwachs an Wohnungen mit dem Zuwachs an Wohnbevölkerung nicht mehr Schritt halten konnte, wohingegen im Umland in den Mittelzentren Esslingen und Göppingen im Verhältnis mehr Wohnungen hinzugebaut wurden.

		1990 - 2019	2010 - 2019	2020
Stuttgart(OZ)	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+9,60 %	+4,90 % +4,30 %	- 0,90 % +0,44 %
Mannheim (MZ)	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+2,70 %	+2,50 % +3,40 %	-1,50 % +0,84 %
Karlsruhe (MZ)	Wohnbevölkerung Wohnungsbestand	+5,20 %	+1,75 % +4,45 %	+0,30 % - 0,06 %

Tab. 2: Veränderung der Wohnbevölkerung und des Wohnungsbestands Stuttgart – Esslingen – Göppingen 1990 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg zum 31.12.2020

Die beiden hier betrachteten Indikatoren sind sicher nicht aussagekräftig genug, um einen Wohnungsmangel ausreichend feststellen zu können. Aber sie zeigen ausschnitthaft, wie unterschiedlich sich die Marktanspannung darstellt.

Das verfügbare Wohnungsangebot hat sich in der zurückliegenden Dekade in nahezu allen der hier betrachteten Städte kontinuierlich verknappt. Hinzu kommt der dadurch stärker spürbare Leerstand von Wohnraum, der sich aber aufgrund der unzureichenden Erfassungstiefe der letzten Zensuserhebung nicht valide differenzieren und fortschreiben lässt. Auch das Wohnungsdefizit – im Verhältnis von Haushalten und Wohnungen – erscheint aufgrund der Zahl an freiwilligen und erzwungenen Wohngemeinschaften statistisch und auch methodisch nicht hinreichend bestimmbar (Heilweck-Backes/Schmitz-Veltin 2011; Özşahin 2019). Aufgrund des knappen Wohnungsangebots sinken jedoch die Umzugsquoten der Großstädte weiter. Auf „Sickereffekte" im frei finanzierten Wohnungsbau bzw. selbstregulierender Kräfte am Wohnungsmarkt zu setzen, steht damit kaum noch zur Diskussion.

Das zugenommene Spannungsverhältnis von Nachfrage und Angebot trifft in allen Großstädten und im Verdichtungsbereich angrenzenden Gemeinden auf einen Markt, der seit der Finanzkrise zunehmend von Kapitalanlageformen („Betongold") sowie Projektentwicklern mit entsprechenden Investments geschlossener Renditefonds und „Exit-Strategie" beherrscht wird. Gemeinhin wird festgestellt, dass diese Investments die tatsächliche Bedarfssituation der Städte sowie am Wohnungsmarkt benachteiligte, aber wohnungssuchende Haushalte oder die Konsequenzen hoher Wohnkosten nur unzureichend im Blick haben.

2.1.2 Entwicklung der Wohnkosten

Das zunehmende Missverhältnis bei der Wohnungsversorgung in den Kernräumen der Großstadtregionen ist auch Triebfeder und Ausdruck eines strukturellen Versorgungsproblems und aufgrund kontinuierlich steigender Wohnkosten ein Teil der großstädtischen Armutsentwicklung. Denn wer in den letzten Jahren umzog, war in den größeren Städten des Landes mit deutlich höheren Immobilienpreisen, Mietzinsen und Wohnkosten konfrontiert. Bei einkommens- und vermögensschwächeren Familienhaushalten können diese auf 40% bis 50% steigen; 30% gelten als zumutbare Obergrenze (Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg 2013).

Die Preise für (zum Teil selbstgenutzte) Wohnimmobilien sind dabei das geringere Problem. Bei Eigentumswohnungen kann der erfolgte Preisanstieg (gemittelter Standardpreis) durchaus die jeweiligen Markt- und Kaufkraftverhältnisse der Städte widerspiegeln. Universitätsstädte haben eine im Vergleich geringe Zunahme (sind eher Mietwohnungsmärkte), die Steigerungsrate erhöht sich signifikant mit der Zentralität der Städte im jeweiligen regionalen Kontext, mit Ausnahme von Mannheim und Ulm, besonders auffällig aber in Heilbronn und Stuttgart. Spitzenwerte erreichen zuletzt (2020) Freiburg i. Br. (5.138 €/qm) und Stuttgart (4.868 €/qm) (siehe Tab. 3) (Datenquelle: empirica regio).

	Erhöhung 2010-2019	Preisniveau 2019 (2020)
Stuttgart (Landeshauptstadt)	+142,43 %	4.473 €/qm (4.868 €/qm)
Sonstige Großstädte		
Pforzheim	+133,84 %	2.591 €/qm (2.778 €/qm)
Heilbronn	+147,67 %	3.072 €/qm (3.408 €/qm)
Universitätsstädte		
Heidelberg	+ 78,82 %	3.913 €/qm (4.390 €/qm)
Freiburg i. Br.	+113,46 %	4.451 €/qm (5.138 €/qm)

Tab. 3: Preise für Eigentumswohnungen – Ausgewählte Städte im Vergleich / Quelle: empirica regio (empirica-systeme Marktdatenbank / bis 2011: IDN ImmoDaten GmbH) zum 31.12.2020

Die Preise im Verdichtungsraum der Region Stuttgart sowie im Raum Neckar-Alb (Reutlingen, Tübingen) sind lediglich für die Jahre 2012 bis 2019 (2020) erfasst. Von daher kann dieses nicht vergleichend herangezogen werden. Esslingen, Ludwigsburg bzw. Tübingen erreichen aber zuletzt (2020) Preise bis zu ca. 4.500€/qm. Der Preisanstieg ist in Göppingen, ausgehend von einem geringen Niveau, deutlicher ausgefallen.

Das größere Problem sind die Angebotsmieten (Datenquelle: empirica regio), da hier deutlich häufiger Haushalte mit geringerem Haushaltsbudget betroffen sind. Diese haben sich zwischen 2010 und 2019 in den meisten baden-württembergischen Groß-

städten um 35% bis 51% erhöht, lediglich in Heidelberg sind es moderate 27%, in Heilbronn dagegen 65%. Dabei kommen Stuttgart und Freiburg i. Br. auf Spitzenwerte von 13,33€/qm bzw. 12,50€/qm netto Kaltmiete. In den Verdichtungsräumen nivellieren sich zudem die Mietniveaus.

Auch im „Pandemie-Jahr" 2020 erhöhten sich die Angebotsmieten (netto Kaltmiete) in allen Großstädten Baden-Württembergs und im Stuttgarter Verdichtungsraum weiter (vgl. Tab. 4). Die größeren Universitätsstädte haben bei einem Spitzenniveau allerdings nur noch geringe Zuwächse.

	Erhöhung in 2020	Nettokaltmiete
Stuttgart (Landeshauptstadt)	+3,15 %	13,75 €/qm
Verdichtungsraum (Region Stuttgart)		
Ludwigsburg	+4,84 %	12,34 €/qm
Esslingen a.N.	+5,20 %	11,54 €/qm
Göppingen	+5,34 %	9,47 €/qm
Sonstige Großstädte		
Pforzheim	+6,97 %	9,05 €/qm
Reutlingen	+5,43 %	10,67 €/qm
Heilbronn	+3,78 %	10,71 €/qm
Universitätsstädte		
Tübingen	+2,46 %	12,50 €/qm
Heidelberg	+0,67 %	12,08 €/qm
Freiburg i. Br.	+1,76 %	12,72 €/qm

Tab. 4: Angebotsmieten – Ausgewählte Städte im Vergleich (Pandemiejahr 2020) / Quelle: empirica regio (empirica-systeme Marktdatenbank / bis 2011: IDN ImmoDaten GmbH) zum 31.12.2020

2.1.3 Entkopplung der Wohnungsteilmärkte

In den großstädtischen Wohnungsmärkten zeigen sich deutliche Divergenzen und Defizite, nicht nur zwischen den Teilmärkten des frei finanzierten und des geförderten Wohnungsbaus, sondern auch bei der Versorgung von Haushalten mit unterschiedlichem Finanzierungsvermögen bzw. Unterstützungsbedarfen.

Dabei sind nicht nur die Inklusion der Bedarfsgruppen der freien Wohlfahrtspflege und Eingliederungshilfe und die Integration von Haushalten mit Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt (Anschlussunterbringung nach Erstaufnahme) angesprochen.

Die chronisch defizitären Marktsegmente mit dem Erfordernis der Wohnraumförderung, die vorrangig Haushalten mit Wohnberechtigungsschein zur Verfügung stehen sollen, gehören zur Daseinsvorsorge und sind zugleich die Achillesferse der (groß) städtischen Wohnraumversorgung. Die Zahl der Haushalte mit Anspruch auf Wohnberechtigungsschein und die Zahl der preis- und belegungsgebundenen Wohnungen divergieren tendenziell, ohne dass methodisch ausreichend belastbare quantitative Vergleiche vorgenommen werden können.

Am Beispiel der Stadt Stuttgart sowie der Umlandkreise der Region Stuttgart sollen die Befunde erläutert werden. So ist in Stuttgart im Zeitraum von 2010 bis 2019 nicht nur die Zahl der Personen in der Notfalldatei von 2.879 auf 4.564 Vormerkungen angestiegen (darunter 680 Flüchtlingshaushalte), sondern mit 4.200 Personen auch die Zahl der Wohnungslosen (LH Stuttgart 2020a). Die Zahl der Wohnungsvergaben hat in diesem Zeitraum nach 1.152 WE (2010) und einem zwischenzeitlichen Rückgang um ca. 20% wieder die Zahl von 1.033 WE (2019) erreicht. 89 WE gingen an Flüchtlingshaushalte. Zwei Drittel der Vergaben erfolgten durch die städtische Wohnungsbaugesellschaft. Dabei kam der weitaus überwiegende Anteil, bei geringer Bestandsfluktuation, aus der Wiedervermietung und nicht aus dem Neubau (87 WE).

Die Zahl der städtischen Belegungsrechte beträgt in Stuttgart 19.366 WE (2019), davon sind 12.549 WE mit Mietpreisbindung (knapp 65%). Schätzungen aus dem Jahre 2016 gehen davon aus, dass in Stuttgart rund 50% aller Mieterhaushalte einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein hätten. Von den damals mehr als 300.000 Haushalten leben knapp 70% zur Miete, etwa 104.500 anspruchsberechtigten Haushalten standen aber lediglich 5.875 ausgestellte Wohnberechtigungsscheine und 832 vergebene Wohnungen gegenüber (LH Stuttgart 2020a; Hahn 2017). Gleichzeitig ist die Zahl der gebundenen Wohnungen in der Landeshauptstadt Stuttgart seit den 1990er Jahren stark rückläufig und wird nach den Vorausschätzungen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (Landtag von Baden-Württemberg 2020a) zwischen 2017 und 2030 nochmals um 37,6% sinken, in der gesamten Region Stuttgart um -34%.

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat in ihrem letzten Bericht zur Wohnraumförderung im Landtag hervorgehoben, dass zwischen dem Bedarfszuwachs und dem Angebotsabbau der letzten Jahre ein erhebliches Versorgungsdelta entstanden ist (Landtag von Baden-Württemberg 2020a).[4]

Dabei zu berücksichtigen ist die Anhebung der Einkommensobergrenzen anspruchsberechtigter Haushalte. Die Vorausberechnungen machten zu jenem Zeitpunkt deutlich, dass die Versorgungslücke sich bis 2030 noch vergrößern wird. Das gilt generell für den Wohnungsbau, besonders aber für den sozial gebundenen Mietwohnungsbestand (ohne Unterbringung Wohnungsloser und ohne die Anschlussunterbringung

4 Einbezogen in die Erhebung des Landes Baden-Württemberg sind nur Sozialmietwohnungen, die zumindest auch mit Landesmitteln gefördert wurden. Als Zeitpunkt der Baufertigstellung des geförderten Objekts gilt das bei der Förderbank hinterlegte Jahr der Vollauszahlung der Fördergelder. Nicht einbezogen in diese Auswertung wurden damit geförderte Begründungen von Miet- und Belegungsbindungen im Mietwohnungsbestand.

der Geflüchteten). So sollte sich die Zahl der zum Jahresende 2017 erfassten Sozialmietwohnungen von 58.416 WE bis zum 31.12.2030 auf 38.452 WE verringern (-34,2%).

Dabei betrifft die Entwicklung die Regierungsbezirke unterschiedlich (Freiburg -42,5%, Stuttgart -31,7%): Im Stadtkreis Freiburg i. Br. wird sich nach dieser Vorausschätzung die Zahl sogar um annähernd 55% verringern, im Stadtkreis Heidelberg bleibt sie dagegen annähernd konstant (-8,2%). Der Bodenseekreis wird, auf niedrigerem Versorgungsniveau, ebenfalls Verluste in einer Größenordnung von 47,4% verzeichnen. Trotz weiterhin hoher Bevölkerungszunahme und anhaltender Preisentwicklung im Wohnungsmarkt hat die Region Stuttgart (Stadtkreis Stuttgart, fünf Umlandkreise) beim gebundenen Sozialmietwohnungsbestand mit einem Verlust um 32,8% zu rechnen. Der Versorgungsanteil des Stadtkreises Stuttgart wird sich dabei von 63,6% auf 59,0% verringern. Es zeigt die Herausforderungen des Oberzentrums, diese Form der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten.

Allerdings differieren die Datengrundlagen und Vorausschätzungen des Statistischen Landesamts gegenüber den Auswertungen der Stadt Stuttgart (Landtag von Baden-Württemberg 2020a). So wird nach der Landesstatistik der Bestand an Sozialmietwohnungen von 12.733 WE (2017) auf 9.747 WE (2025) bzw. 7.942 WE (2030) sinken; städtische Schätzungen gehen dagegen von einem leichten Anstieg von 14.411 WE auf 14.711 WE (2027) aus.

Auch wenn sich in Stuttgart die Bemühungen intensiviert haben, ist der Anteil des sozial gebundenen Wohnungsbestandes am Gesamtwohnungsbestand über die letzten drei Dekaden – auch im Großstadtvergleich – auf einen Tiefstwert gesunken (2020: 3,7%). Dieser Anteil wird sich auch in der kommenden Dekade weiter verringern, da sich die frei finanzierten und die geförderten Marktsegmente weiter unterschiedlich entwickeln. In den Umlandkreisen der Region Stuttgart liegt dieser Anteil bei 0,6%, was eine strukturelle Unterversorgung belegt, wenn sich die unterstellten sozialräumlichen Verdrängungsmuster bestätigen. Allerdings sind die konkreten Verteilungsmuster der Wohnraumnachfrage nicht hinreichend bekannt. Es kann aber unterstellt werden, dass die soziale Wohnraumversorgung außerhalb des Verdichtungsraumes gelingen kann, wenn die Wohnkosten unter den Pendlerkosten dieser Haushalte liegen (vgl. Holoch/Bosch 2021).

Aufgrund der in den vergangenen fünf Jahren erfassten innerregionalen Entwicklungen beim Wohnraumbedarf sind die Bemühungen um eine Stabilisierung des gebundenen Sozialwohnungsbestandes auch in den Umlandkreisen intensiviert worden. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum 241 Wohnungen geschaffen, die Zahl im Stadtkreis Stuttgart liegt bei lediglich 213 Wohnungen (bei insgesamt 4.320 WE an Neu- und Bestandsvergaben). Danach haben die Umlandkreise zusammengenommen besser abgeschnitten als die Landeshauptstadt, die als großstädtischer Arbeitsmarkt für einkommensschwächere Haushalte jedoch einen deutlich höheren Bedarf hat (Landtag von Baden-Württemberg 2020a).

Der unterstellte wachsende Bedarf durch Zuwanderung auch einkommensschwächerer Haushalte (ein über Jahrzehnte gewohnter Trend im großstädtischen Wohnungsmarkt), die strukturelle Unterversorgung des geförderten Marktsegments und der Verlust an gebundenem Wohnraum bis 2030 trifft besonders die größeren Städte. Kaum infrage steht, dass die unterschiedlichen Bemühungen, die Versorgungslage zu stabilisieren und zumindest die Verluste an gebundenem Wohnraum zu kompensieren, dort von wenig Erfolg gekrönt sein werden. Die Gründe liegen vor allem darin, dass das erforderliche Grundstücksangebot nur begrenzt oder nur zeitverzögert zur Verfügung steht und die Grundstücks- und Baukosten zusammengenommen die wohnungswirtschaftlichen Spielräume zunehmend begrenzen.

Angesichts steigender Immobilienpreise und Wohnkosten werden zunehmend auch familiengründende Mittelstandsgruppen mit begrenztem Vermögen und Einkommen – Schwellenhaushalte, die früher zur Eigentumsbildung gefördert wurden – und mit entsprechend geringerer Wahlfreiheit bei der Wohnungssuche aus den städtischen Wohnungsmärkten gedrängt.

2.2 Zunehmender Baulandmangel und Zielkonflikte in der Stadtentwicklung

Besonders die Großstädte und größeren Mittelstädte in Baden-Württemberg sind infolge der im 20. Jahrhundert fortgesetzten Stadterweiterungspolitik innerhalb ihrer Verwaltungsgebiete aber zunehmend mit Zielkonflikten in der Stadtentwicklung und in diesem Zusammenhang mit Entwicklungshemmnissen konfrontiert.

Dazu ein Rückblick auf die Zeit seit der deutschen Wiedervereinigung. Mit der Baulandoffensive und den Investitionserleichterungen, die nach der Wiedervereinigung beider deutscher Staaten im Zusammenhang mit den Entwicklungen in Ostdeutschland und dem Wanderungsdruck in die westdeutschen Arbeitsmärkte standen, wurde damit einhergehend auch das Flächensparziel verschärft (Einführung der Eingriffsregelung, Umweltprüfung und Plausibilitätsprüfung) und die planerischen Aktivitäten zunehmend in Schranken gewiesen.

Dennoch haben seit Beginn der 1990er Jahre der wirtschaftliche Strukturwandel und die Aufgabe militärischer Konversionsflächen und Bahn- und Hafenflächen sowie die Konzentration städtischer Liegenschaften (Klinik- und Messestandorte) noch eine tragfähige Baulandentwicklung der Städte ermöglicht. Viele der Konversionsflächen wurden bereits umgewandelt (insbesondere in Tübingen, Heilbronn, Heidelberg, Karlsruhe und Stuttgart) oder stehen vor einer Entwicklung (Mannheim).

Das bis Ende der 1990er Jahre ausgelaufene Landeswohnungsbauprogramm Baden-Württemberg hatte in vielen Fällen auf diese Möglichkeiten gesetzt und die Entwicklung neuer Stadtteile gefördert (z. B. die neuen Viertel in Tübingen, die Bahnstadt in Heidelberg, das Rieselfeld in Freiburg, der Ulmer Eselsberg oder der nie vollendete Zentralbereich in Villingen-Schwenningen). Dieses hat die Städte in ihrer Attraktivität zunächst deutlich begünstigt; die zurückgehenden Zuwanderungen seit Mitte der 1990er Jahre bis 2010 haben zugleich zu einer Entspannung der städtischen Woh-

nungsmärkte geführt. Die Aufnahme von Wanderungspotenzialen wurde zusätzlich den regionalen Siedlungsschwerpunkten entlang von Entwicklungsachsen zugeordnet. Die Regional- und Umlandverbände in Baden-Württemberg folgen der Theorie der dezentralen Konzentration und den Vorgaben aus dem LEP 2002.

Mit der Gründung des Verbands Region Stuttgart (VRS) als Nachfolger des Nachbarschaftsverbands Stuttgart für den engeren Verdichtungsraum wurde die Flächennutzungsplanung wieder – wie in den übrigen Verbandsgebieten auch – eigenverantwortlich in die Hände der Kommunen zurückgegeben. Der VRS hat sich aber auf die Festlegung von regionalen Schwerpunkten für den Wohnungsbau konzentriert, jedoch ohne deren Durchsetzung aktiv steuern zu können.

Heute sind die größeren Städte weitgehend „ausentwickelt". Besondere topographische und (auch hiermit verbundene) klimatische Anforderungen wie z. B. in Stuttgart setzen enge Grenzen. Diese Städte haben Nachteile, in ausreichendem Umfang und zügig genug Bauland zu (re)produzieren. Die Städte sind im Sinne einer nachhaltigen Nutzung des Siedlungsraumes zugleich angehalten, das „Flächensparziel" zu verfolgen und bei Vorrangförderung der Innenentwicklung aktiv und krisenfest zu handeln (resiliente Wohnungspolitik) und die Wohnungsbestände weiterzuentwickeln (suffiziente Wohnungspolitik).

So haben viele der Städte in Verdichtungsräumen, in denen wie seit den 1990er Jahren der Strukturwandel kein zusätzliches Wohnbauland mehr „produziert" (Konversionsflächen), nunmehr mit einer systematischen Suche nach Baulücken und zusätzlichen Nachverdichtungsmöglichkeiten bzw. kleinteiligen Bestandsentwicklungen begonnen. So gibt es noch erhebliche unentdeckte oder nicht „ausgereizte" Potenziale.

Es gilt, die Städte auch im Inneren weiterzuentwickeln. Zu erwähnen sind Wiedernutzungsstrategien auf Konversionsflächen wie in Tübingen, Heidelberg, Heilbronn oder Mannheim, das Konstanzer Dichtemodell oder Dichtekonzepte bzw. „Potenzialanalysen" in Karlsruhe oder in Stuttgart. Aber auch in vielen Gemeinden der Verdichtungsräume wie z. B. im Filstal (Uhingen, Göppingen, Salach) sind diese Bemühungen z. T. als IBA'27-Projekte sichtbar. Nur noch in Einzelfällen werden, wie in den 1990er Jahren in Baden-Württemberg, neue Stadtteile außerhalb des Siedlungskontextes entwickelt (z. B. das Freiburger Rieselfeld-Nord).

Da der Druck auf die werthaltigen Wohnlagen und Wohnungsbestände nachweislich wächst, lösen die Bemühungen um eine Erneuerung und Nachverdichtung der Städte allerdings neue Zielkonflikte, mitunter auch in Form von Anwohnerprotesten, aus. Denn die Nachverdichtung kann bei entsprechenden Lagevorteilen dazu führen, dass sich diese Lagen durch eine verbesserte Grundstücksausnutzung höher bewerten lassen. Dafür gibt es mit Blick auf die Stadterweiterungsgebiete der Zwischen- und Nachkriegszeit des letzten Jahrhunderts ein Potenzial. Das betrifft in Stuttgart z. B. die sogenannten „Landhausgebiete", wie sie nach der Ortsbausatzung von 1935 in der Halbhöhenlage und auch äußeren Stadtbezirken anzutreffen sind. Konfliktreich sind aber auch größere Wohnsiedlungen im Unterhalt von Wohnungsunternehmen. Hier ist vormals geförderter, heute nicht mehr zeitgemäßer und damit noch preisgünstiger Wohnraum betroffen, der bei Nachweis unwirtschaftlicher Modernisierung im Rah-

men des zumeist verdichteten Ersatzwohnungsbaus nach Wohnungsabgang verloren geht.[5] Dieses würde eine umfassende Belegungssteuerung in den Wohnungsbeständen erfordern. Aber selbst in Gebieten des Programms der Städtebauförderung „Die Soziale Stadt" gab es dazu lange keine Bilanzierungen (Erfahrungen aus Stuttgart 1999–2019). Da im Wohnungsmarkt adäquater Ersatzwohnraum fehlt und die Wohnraum- und Mietenregulierungen bei gegebener Kaufkraft bzw. Wohnkostenbelastung in ihren Wirkungen begrenzt sind, kann die vorhandene Wohnbevölkerung einer erhöhten Fluktuation ausgesetzt sein und es können selektiv Bevölkerungsgruppen in benachteiligte Lagen oder bei unzureichendem Angebot ganz in das jeweilige Umland verdrängt werden. Daher sollte es Wohnungsbestände geben, in die – trotz allgemeiner Politikvorgaben zum Klimaschutz oder zur sozialen Stabilisierung von Stadtteilen – gezielt weniger investiert wird.

Eine stagnierende Bautätigkeit wiederum lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Zu den wesentlichen planerischen Hemmnissen einer Flächenentwicklung für den Wohnungsbau zählen auch Konfliktfälle (unverträgliche Nutzungen, Lärmemissionen), die fehlende Klarheit über Entwicklungsabsichten bzw. konkurrierende Nutzungsvorstellungen, auch hier die unklare Mitwirkung von Eigentümerinnen und Eigentümern (Grundstücksausnutzung, Dachausbau etc.), die fehlende Verfahrensroutine und Vollzugsprobleme bei Planungs- und Verwaltungsverfahren sowie andere sachliche und fachgesetzliche Gründe (Baugrundsicherung, Hochwasserschutz, Artenschutz, fehlende Verkehrsanbindung und Erschließung etc.).

Bei einer rückläufigen Bautätigkeit kommt der Mangel an Baulandentwicklung hinzu, und ggf. ein geringerer Entwicklungsdruck (siehe Mannheim). Auch Baulandspekulation kann einer der Gründe für eine „gebremste" Bautätigkeit sein, wenn mit den steigenden Immobilienpreisen baureifer Grundstücke kalkuliert wird. Der sogenannte „Bauüberhang" entsteht, wenn Baugenehmigungen erst zeitverzögert realisiert werden (üblicherweise über drei Jahre nach erteilter Baugenehmigung hinaus), wenn Baurecht zwar vorliegt, Grundstücksentwicklungen aber nicht begonnen werden. Besonders auffällige Diskrepanzen ergeben sich unter den neun Großstädten des Landes in Heidelberg, Heilbronn, Pforzheim oder Reutlingen. Und auch in Mannheim wurden deutlich mehr Wohnungen genehmigt (knapp 790 WE/Jahr) als gebaut (knapp 600 WE/Jahr; LH Stuttgart, Statistisches Amt KomunIS).

Der Bauüberhang ist auch abhängig von konjunkturellen Schwankungen. Eindrucksvoll lässt sich die Entwicklung des Bauüberhangs in Stuttgart nachvollziehen. So umfasste der Bauüberhang – jeweils zum Jahresende – 2000 lediglich 2.221 WE, 2010 schon 3.821 WE und 2020 sogar 4.944 Wohnungen; dazwischen lagen der Tiefststand 2002 mit 1.626 WE und der Höchststand 2014 mit 5.183 WE (LH Stuttgart, Statistisches Amt KomunIS).

Wird die Zahl der tatsächlichen gemeldeten Baufertigstellungen auch über einen längeren Wohnungsmarktzyklus (im Regelfall 15 Jahre) nivelliert, so zeigt sich über den

5 Ein größerer Umfang an Wohnungsabgang lässt insbesondere auf einen gestiegenen Anteil des Ersatzwohnungsbaus schließen. So lag die durchschnittliche Zahl an abgängigen Wohnungen in Stuttgart im Zeitraum 1981bis 2000 bei rund 260 WE/Jahr, in den folgenden zwei Dekaden 2001–2020 schon bei durchschnittlich 387 WE/Jahr (mehr Innenentwicklung).

Zeitraum der Jahre 2000 bis 2020, dass die größten baden-württembergischen Großstädte durchgehend unter ihrem Bedarfsansatz bzw. Zielzahlen lagen (Stuttgart mit ca. 1.530 WE/Jahr, Karlsruhe mit ca. 750 WE/Jahr, Mannheim mit knapp 600 WE/Jahr); kleinere Großstädte im Verhältnis der Stadtgröße erreichten dagegen eine angemessene bis überdurchschnittliche „Schlagzahl" (Freiburg i. Br. mit ca. 850 WE/Jahr, Heidelberg mit ca. 470 WE/Jahr, Ulm mit mehr als 420 WE/Jahr, Heilbronn mit 400 WE/Jahr). Auch das doppelte Oberzentrum Reutlingen/Tübingen kam mit insgesamt ca. 710 WE/Jahr auf einen Spitzenwert. Die sehr nachvollziehbare Entwicklung der Bautätigkeit hat etwas mit dem Umgang von Entwicklungshemmnissen und einer klaren und kontinuierlichen Entwicklungsstrategie bei neuen Stadtteilen mit Wohnungsbau zu tun. Stuttgart hat zwar die mit Abstand meisten Wohnungen realisiert (mehr als 32.000 WE – was genau der Zahl der Baugenehmigungen entspricht), aber die derzeit geltende Zielzahl lediglich zwischen den Jahren 2009 bis 2018 erreicht (durchschnittlich ca. 1.800 WE/Jahr; LH Stuttgart, Statistisches Amt KomunIS).

Nachfolgend wird die Zahl der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen im Vergleich der neuen baden-württembergischen Großstädte betrachtet. Danach weisen die Städte mit den Spitzenwerten bei Eigentumsimmobilien und Mietzinsen (Stuttgart, Freiburg i. Br.) zuletzt die niedrigsten Werten bei der Bautätigkeit auf (vgl. Abb. 3 und 4).

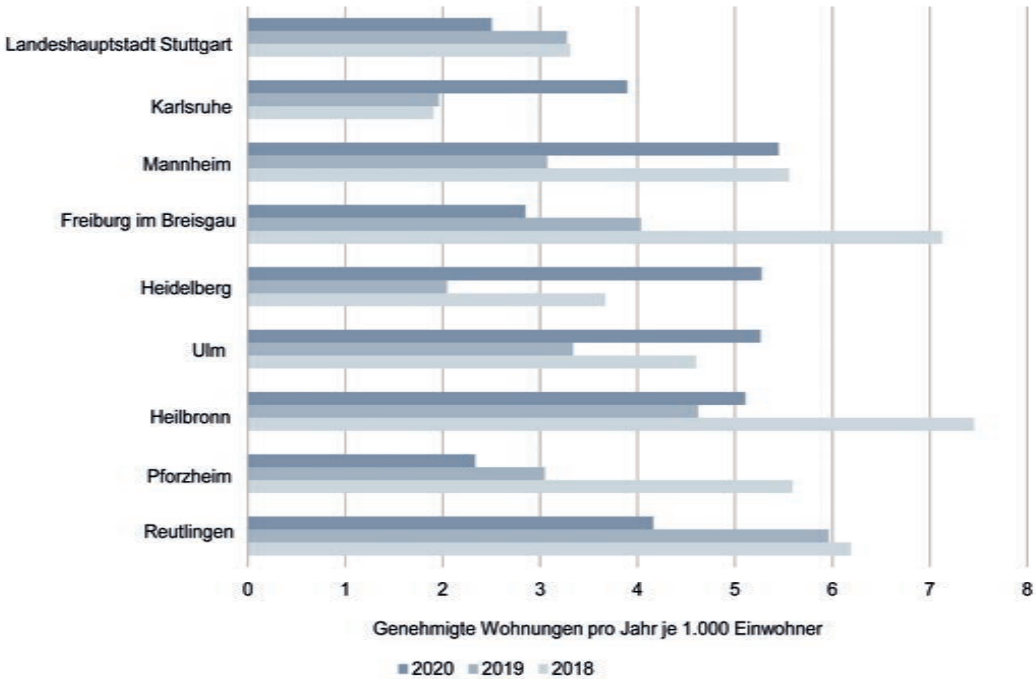

Abb. 3: Baugenehmigungen in den Großstädten Baden-Württembergs 2018 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg zum 31.12.2020

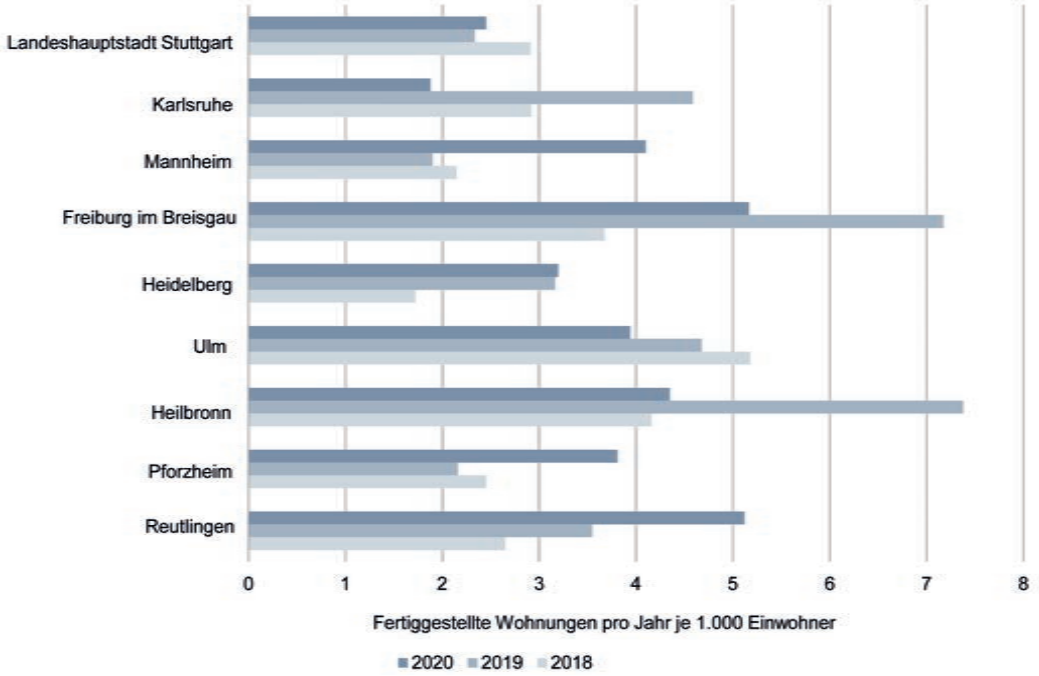

Abb. 4: Baufertigstellungen in den Großstädten Baden-Württembergs 2018 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt BW zum 31.12.2020

Hinzu kommt, dass sich aus einem Flächenmangel weitere Infrastrukturdefizite beim mittleren Gemeinbedarf ergeben können, die von der Wohnbevölkerung entweder hingenommen werden oder einen Abwanderungsgrund darstellen. In den Dekaden der Stadterweiterungen wurden über Umlegungsverfahren Gemeinbedarfsflächen für Wohnfolgeeinrichtungen gesichert und z. B. in Stuttgart zwischen 2005 und 2015 nachfolgend in Wohnbauland umgeplant, ohne Durchführung der erst später eingeführten „Entbehrlichkeitsprüfung" seitens der Fachämter.

Der seit Jahren durch Kohorteneffekte und Wanderungen in (inner)städtische Lagen verursachte „Baby-Boom" führt mit den Rechtsansprüchen auf einen Kitaplatz zu einer kaum mehr zu bewältigenden Unterversorgung. Das betrifft viele Kommunen im Verdichtungsbereich wie in den Kernstädten. Aktuell fehlen z. B. in Stuttgart trotz stetiger Ausbaubemühungen der Stadt rund 3.000 Kitaplätze und wegen des Erziehermangels können Hunderte vorhandener Kitaplätze nicht besetzt werden. Für einen bedarfsgerechten Ausbau sind laut Stadt 1.250 Fachkräfte in den Einrichtungen erforderlich; zudem sind allein beim städtischen Kitaträger durchschnittlich 260 Stellen unbesetzt (vgl. Jakobs 2020).

Zusammengefasst haben die Städte zwar sehr unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen, noch zusätzliches Baulandpotenzial zu generieren, doch einige der Zielkonflikte werden zu Entwicklungshemmnissen. Diese lassen sich aus der städtebaulichen Praxis heraus zusammenfassend wie folgt identifizieren:

> Einem erneut deutlich erhöhten Wohnungsbedarf steht eine eher restriktive Baulandpolitik entgegen; Bauland- und Baulückenaktivierungen im Siedlungsbestand sind zur Lösung der Versorgungsprobleme aber kurzfristig nicht aktivierbar.

> Im Rahmen der Innenentwicklung ist seit Beginn der 1990er Jahre auf den Strukturwandel und die Flächenkonversion auf Industrie, Militär und Bahnflächen, aber auch auf die Neuordnung stadtwirtschaftlicher und Gemeinbedarfsflächen gesetzt worden (Klinik-, Messe-, Bau- und Betriebshöfe etc.); diese ließen und lassen sich aber trotz hoher Nachfrage aufgrund erheblichen Neuordnungsaufwands nur partiell oder zeitverzögert nutzen.

> In (potenziell) hochpreisigen Wohnlagen der Innenstadt gelingt eine Synchronisierung mit der Wohnbauförderung nur durch eine erhebliche Querfinanzierung mit dem sich dann entsprechend weiter verteuernden frei finanzierten Wohnungsbau.

> Die Forderung nach deutlich erhöhten Förderquoten bei privaten Investments und auf städtischen Arealen bedingt eine möglichst standardisierte, industriell vorgefertigte Bauweise und erschwert einen nachhaltigen und vielfältigen Städtebau; die Unvereinbarkeit der Anforderungen (Kosteneffizienz, Qualitätsanspruch) ist offensichtlich und erfordert eine besondere Lösungskompetenz in der Bauwirtschaft.

> In Fällen, in denen Innenentwicklung mit Nutzungs- und Dichtekonflikten verbunden ist, stehen einer konzeptionellen Lösung ein weitgehend noch aus der Leitvorstellung der „Funktionstrennung" resultierendes, zu wenig flexibles Planungsrecht sowie strenge Fachgesetze, Bauordnungen und Normierungssysteme im Bauwesen entgegen.[6]

> Die Akzeptanz der Nachverdichtung steht infrage, wenn Ersatzwohnungsbau mit sozialen Folgen wie Verdrängung der angestammten Bevölkerung verbunden ist.

---

6 Darauf verweisen in den Handlungsempfehlungen auch die Baulandkommission des Bundes (insb. Empfehlungspapier vom 2. Juli 2019, 8; s. BMI 2019) und die „Wohnraumallianz Baden-Württemberg". Dieses lässt sich durch pauschal geforderte „gute städtebauliche Lösungen und Konzepte der Nutzungsmischung" nicht immer bewältigen, da zumeist mit Bestandsumfeldern umzugehen ist (Umweltbundesamt 2019: 13). Das Konfliktbewältigungsgebot in der Bauleitplanung wird vor allem von der Rechtsprechung behandelt (Immissionsschutz), insbesondere bei benachbarten gewerblichen Nutzungen. Ist das Nebeneinander von Wohnen und Kultureinrichtungen mit Publikum häufig problematisch, wird der Verkehr dagegen weiterhin „privilegiert" behandelt (hier wird auf Lärmaktionspläne verwiesen). Auf ein feinkörniges Gemengelagen- oder Klimaanpassungsmanagement gehen zwar immer mehr Planungshilfen der Fachbehörden ein. Im Hinblick auf planungsrechtliche Herausforderungen sowie umwelttechnische Anforderungen in kompakten und zugleich heterogenen Innenstadtquartieren bietet die BauNVO 1990 trotz der Novellierungsbemühungen bei Mischgebieten (siehe „Urbanes Gebiet") noch kein hinreichendes Repertoire an planungserleichternden Feinzonierungen an. Besonders in Randlagen der inneren Stadtgebiete wie z. B. ehem. Güterbahnhöfe (Neckarpark in S-Bad Cannstatt, Esslinger Weststadt, Güterbahnhof in Tübingen etc.) oder in Übergangszonen zu gewerblich geprägten Gebieten ist eine Konfliktbewältigung mit enormen Aufwendungen verbunden.

> Ein Baulandmangel kann auch zu einem Mangel an Infrastrukturvorsorge führen, wenn „Wohnfolgeeinrichtungen“ planerisch nicht mehr wohnungsnah gesichert werden können.

> Ein gewünschter offener Bürgerdialog zu den verschiedenen Optionen für mehr Wohnungsbau führt häufig zu Reflexen einer Problemverschiebung („Not in my backyard“).

3 Zu den Kompetenzen – eine Analyse der Handlungsmöglichkeiten

Die Kommunen in den Großstadtregionen sind essenziell auf die richtige Setzung der wohnungspolitischen Rahmenbedingungen angewiesen. Dabei können gerade die landespolitischen Initiativen und Verordnungen maßgeblich zu einer Linderung der „Wachstumsschmerzen“ auf den städtischen Wohnungsmärkten beitragen, unter der Voraussetzung, dass die Kommunalverwaltungen in der Lage sind, ihre Praxis weiterzuentwickeln.

3.1 Wohnungspolitische Rahmensetzungen durch die Landespolitik

Die baden-württembergische Landesregierung hat – noch im Gegensatz zum Koalitionsvertrag 2016 bis 2021[7] – zur Bildung der „Wohnraum-Allianz BW“ Ende 2016 nicht nur das Ziel einer ausreichenden, bezahlbaren und menschenwürdigen Wohnraumversorgung ausgegeben, sondern für Teile des Landes erstmals sogar von einer „Wohnungsnot“ gesprochen. Dabei wurden vor allem Zielzahlen für den Wohnungsbau genannt sowie die Ausweitung der Landeswohnraumförderung, Verbesserungen bei der Plausibilitätsprüfung der Baulandpolitik (Genehmigung von Bauleitplänen) und Erleichterungen für die Wohnungswirtschaft vorgesehen. Einige der Großstädte in Baden-Württemberg und auch angrenzende Kommunen in Verdichtungsräumen liegen in Gebietskulissen, die von der Landesregierung Baden-Württemberg als dringlich regulierungs- und förderbedürftig eingestuft werden (siehe Abb. 5). Neben bundeseinheitlichen Gesetzesregelungen ermächtigt das dazu, verschiedene Vorkehrungen und Maßnahmen des Wohnraumschutzes und der Mietenkontrolle auch auf kommunaler Ebene zu treffen. Hinzu kommen umfänglichere Angebote der Grundstückssicherung und Wohnraum- bzw. Städtebauförderung sowie Erleichterungen bei der Landesbauordnung. Dazu zählen folgende landespolitische Maßnahmen, die für den Betrachtungszeitraum dieses Beitrags maßgeblich beschlossen wurden (eigene Zusammenstellung):

> Wohnungspolitisches Maßnahmenpaket (2013), Gesetzentwurf für ein Zweckentfremdungsverbot bei Wohnraummangel (Satzung mit Geltungsdauer für maximal 5 Jahre) und Entwurf für eine Umwandlungsverordnung (in Milieuschutzgebieten) gegen Umwandlungsspekulation. Die Einführung der Umwandlungsverordnung erfolgte für zunächst 5 Jahre, die Fortführung (2018) wurde für weitere 5 Jahre beschlossen.

---

7 https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf (20.02.2023).

- Wohnungspolitisches Maßnahmenpaket (2015), Umsetzung der „Mietpreisbremse“ gemäß §558d BGB in 68 Städten und Gemeinden sowie die Absenkung der sogenannten Kappungsgrenze und die Verlängerung der Kündigungssperrfrist bei Umwandlungen in Eigentumswohnungen von drei auf fünf Jahre für 44 Städte und Gemeinden.

- Neue „Mietpreisbremse“ (2020) gemäß Mietpreisbegrenzungsverordnung Baden-Württemberg vom 26. Mai 2020 (GBl. S.329) für 89 Städte und Gemeinden.

- Kappungsgrenzenverordnung BW (§558 Abs. 3 BGB) und Kündigungssperrfristverordnung BW, bis zum 30. Juni 2025 verlängert (gleiche Gebietskulisse).

- Reform des Wohnraumförderungsgesetzes in Baden-Württemberg (2020) inkl. Flexibilisierung der Belegungsbindungen und landesweite elektronische Wohnungsbindungsdatei.

- Förderprogramm Wohnungsbau BW: Während zwischen den anderthalb Jahrzehnten seit 2000 der jährliche Mittelaufwand der Landeswohnraumförderung bei durchschnittlich etwas mehr als 65 Mio. Euro lag, haben sich die Ausgaben für die Jahre 2017 bis 2021 auf jährlich 250 Mio. fast vervierfacht (für aktuell ca. 1.400 Mietwohnungen mit Sozialbindungen). Für das Jahr 2022 wurde das Fördervolumen nochmals auf 377 Mio. Euro erhöht.

- VwV Verbilligung Grundstücke, Verwaltungsvorschrift über die verbilligte Abgabe von landeseigenen Grundstücken zum Zwecke der Förderung sozial orientierten Wohnraums (2014).

- Änderung der Gemeindeordnung (2015) und Gesetz über kommunale Zusammenarbeit und andere Gesetze zum Gemeindewirtschaftsrecht, mit einer Erweiterung der Rechtsformen für die interkommunale Zusammenarbeit und der Änderung des §102 GO (Örtlichkeitsprinzip).

- Einigung in der Wohnraum-Allianz: Erleichternde Ergänzungen der Hinweise zur Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise (2017).

- Eckpunkte für Wohnraumoffensive und Änderung der Landesbauordnung (2019).

- Einführung des „Kommunalfonds Wohnraumoffensive BW“ (2019) zur Behebung des Wohnraummangels und zur Förderung kommunaler und regionaler Wohnraum-Initiativen – drei Bausteine:

  - Förderrichtlinie „Wohnungsbau BW – kommunal“: „Preiswerter Wohnraum“ oberhalb der Grenzen für den sozialen Mietwohnungsbau für alle Maßnahmen des Wohnungsbaus inkl. der Bestandsentwicklungen und Wohnraummodernisierungen, zugleich soll das Mitarbeiterwohnen von Unternehmen unterstützt und mit der Wiedervermietungsprämie ungenutzter privater Wohnraum im Bestand aktiviert werden;

- Grundstücksfonds für finanzschwache Kommunen: Zwischenerwerb von Grundstücken durch das Land für eine vorausschauende Bodenpolitik und für den Zeitraum der Planrechtschaffung;

- Kompetenzzentrum Wohnen: Basisberatung für Kommunen (Lotsenfunktion) für eine bezahlbare und an sozialen Kriterien ausgerichtete Planungspraxis zur Wohnraumschaffung sowie „Innovativ Wohnen BW" zur Unterstützung übertragbarer Ansätze und Projekte für innovatives Planen und Bauen (begleitendes Netzwerk).

> Städtebauförderung (2020), Schwerpunkt Wohnraumschaffung, Zentrenentwicklung und Klimaschutz, ca. 265 Mio. Euro für landesweit knapp 400 städtebauliche Maßnahmen (Landtag von Baden-Württemberg 2020a).

3.2 Die Bedeutung des Städtebaurechts und Handlungsmöglichkeiten im Rahmen kommunaler Planungshoheit (mit Fallbeispielen)

Über das landespolitische Engagement hinaus bemühen sich vor allem die Großstädte, aber auch einige größere Mittelstädte in den wachsenden Stadtregionen, von ihrer Planungshoheit sowohl bodenpolitisch als auch stadtplanerisch Gebrauch zu machen. Sie erreichen durchaus ein breites Repertoire an Instrumenten und Verfahrensweisen. Grundlage sind häufig städtisches Eigentum an Grundstücken und ein gezielter Einsatz des Städtebaurechts. Den kommunalen Wohnungsbeständen und den Beständen der ehemals gemeinnützigen Baugenossenschaften kommt eine größere Bedeutung zu, da deren Anteil preis- und belegungsgebundener Wohnungen relativ hoch ist (vgl. Claßen 2018).

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 (2) GG und Art. 71 Abs. 3 Landesverfassung BW garantiert den Städten, die Baulandentwicklung und Daseinsvorsorge in eigener Hoheit und Regie zu betreiben.

Und es bestehen strategische Handlungsoptionen, z. B.

> im Hinblick auf die Dämpfung des Bodenmarktes (Bodenpreise),

> die Bewirtschaftung von Bauland (Vorkaufsrechte, Vorratshaltung und Vergabe an Grundstücken) und Wohnungsbeständen (Preis- und Belegungsbindungen),

> die Steuerung des Marktgeschehens (Marktakteure) und

> die Verbesserung des Versorgungsgrads vorrangig der benachteiligten Bevölkerungsgruppen (Förderung, Inklusion).

Zudem bestehen Handlungsoptionen im Hinblick auf die Regulierung des Mietmarktes durch Vollzug der Mietgesetzgebung wie bei der „Mietpreisbremse“ und die Moderation des Mietzinsniveaus auf Basis qualifizierter Mietspiegel.

Dieses umfasst auch ordnungsrechtliche Maßnahmen wie Zweckentfremdungssatzungen und Umwandlungsverbote (Ermächtigung durch Landesregierungen) sowie Maßnahmen zur Wohnraumerhaltung wie soziale Erhaltungssatzungen („Milieuschutzsatzungen“) gemäß §172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB oder informelle Maßnahmen (Leerstandsmelder, Mietenmonitor etc.).

Ferner bemühen sich bundesweit die großen Städte – wie bspw. in Hamburg seit 2011, in Stuttgart seit 2016 oder in Düsseldorf seit 2017 – auch mit erheblichen Zugeständnissen und teilweise indirekten Zuschüssen in Form von Grundstücksverbilligungen und Sonderkonditionen bei der Wohnraumförderung wie in Stuttgart, in kommunalen Bündnissen um Vereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft im Hinblick auf eine stärker gemeinwohlorientierte bzw. soziale und auch genossenschaftliche Ausrichtung des Wohnungsbaus.

Nicht zuletzt ermöglicht Art. 14 Abs. 2 GG i.V.m. §1 Abs. 5 BauGB den Kommunen, Grundsatzbeschlüsse zu fassen. Sie dienen dazu, eine gemeinwohlorientierte Bodenbewirtschaftung zu verfolgen, die Baulandentwicklung unter dem Primat „Innen- vor Außenentwicklung“ (Frage der Flächenverfügbarkeit) oder den Umfang der Verdichtungsmöglichkeiten (Frage der Effizienz des Flächenmanagements) zu steuern. Hinzu kommen stadtweite und standortbezogene Regelungen zur programmatischen Ausrichtung des Wohnungsbaus und der Tragung von Folgekosten (bspw. Wohnfolgeeinrichtungen) gegen neues Planungsrecht, das Planungswertzuwächse auslöst.

Die Städte machen aber in sehr unterschiedlicher Weise von bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen Gebrauch. Am deutlichsten zeigt sich dieses bei einer konsequenten Verfahrensweise in der Bodenbevorratung und einem zweckgebundenen Wiederverkaufsrecht wie in Ulm. Auch der Stuttgarter Grundsatzbeschluss zur Neuausrichtung der Bodenpolitik vom Februar 2022 sieht eine strategische Ankaufspolitik und insbesondere eine Stärkung des Erbbaurechts vor (LH Stuttgart 2021a) beim Umgang mit städtischen Grundstücken und mit Reservierungen für bestimmte Rechts- und Trägerformen bei der Grundstücksvergabe, bei der Verpflichtung auf Quotenreglungen bei der Wohnbauförderung wie auch bei der Ausgestaltung von Baulandmodellen.

Modellhafte Baulandbeschlüsse und spezielle Richtlinien zur Refinanzierung nicht beitragsfähiger und erstattungspflichtiger Folgekosten der Baulandentwicklung (Kostentragung durch Planungsbegünstigte) gehören mittlerweile zum kommunalpolitischen Repertoire, auch um einen Teil der Daseinsvorsoge zu sichern. Die seit 1989 bestehende „Sozial gerechte Bodennutzung“ (SoBon) in München oder die später von den Bezirksverwaltungen konkretisierte Hamburger Globalrichtlinie zur Baulandentwicklung 2000 sind zwei Referenzbeispiele, denen außerhalb Baden-Württembergs in den vergangenen zehn Jahren bundesweit weitere Städte wie Köln, Düsseldorf, Nürnberg oder Bremen folgten. Auch in Baden-Württemberg haben einige

Großstädte wie Freiburg i. Br. (seit 2009), Stuttgart (seit 2011) oder Karlsruhe (seit ca. 2015) entsprechende Baulandbeschlüsse gefasst, die auf privaten und städtischen Grundstücken zur Anwendung kommen.[8]

Mit dem am 23. Juni 2021 in Kraft getretenen Baulandmobilisierungsgesetz sollen nun die Instrumente der Kommunen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, zum Verdrängungsschutz von Mieterinnen und Mietern und zum Erhalt sozialer Quartiere geschärft werden. Dabei haben erleichterte Maßnahmen für die städtebauliche Innenentwicklung Vorrang. Städtebauliche Entwicklungskonzepte gemäß § 176a BauGB können dabei den Maßnahmenbereich klarer definieren, z. B. zur Erfassung gestreuter Lagen unbebauter Wohnbaugrundstücke und zur planvollen Nachverdichtung mittels Baugeboten.

Im Hinblick auf die wohnbauliche Abrundung von Siedlungsgebieten wurde die Anwendungsmöglichkeit des § 13b BauGB bis Ende 2022 verlängert. Nach bisheriger kommunaler Erfahrung ist dieses Instrument allerdings weniger zum Einsatz gekommen als erwartet und scheint eher eine politische Symbolkraft als einen praktischen Nutzen zu haben. Das beschleunigte Verfahren zur Siedlungsarrondierung (ohne Umweltberichtspflicht) ist zwar von der Immobilienbranche unterstützt worden und ist in Kommunen ländlicher Räume von Interesse, im Verdichtungsraum zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums aber wenig effizient und effektiv. Wie der § 13a BauGB (Bebauungsplan der Innenentwicklung) ist er hier mit einer hohen Konfliktbewältigung verbunden. Daher wird in den Kommunalverwaltungen zumeist das Regelverfahren zur Planaufstellung gemäß § 2 ff. BauGB bevorzugt. Diese Ansicht teilen mittlerweile auch einige Regionalverbände.

Die kommunale Ebene setzt sich – aufgrund der engen Befristung eines wesentlichen Teils der Regelungen – derzeit intensiv mit diesem Gesetzeswerk auseinander. Im Juli 2022 hat die Landesregierung die Rechtverordnung erlassen, um die Verordnungsermächtigung im Baulandmobilisierungsgesetz für Baden-Württemberg umzusetzen (gemäß § 201a BauGB, nicht jedoch für § 250 BauGB, der bis Ende 2025 befristeten Genehmigungspflicht bei Wohnungsumwandlungen).

---

8 Baulandmodelle unterstützen klassische hoheitliche Aufgaben wie die Mobilisierung und Finanzierung von Bauland. Entsprechende Grundsatzbeschlüsse können bei schwieriger Haushaltslage eine angemessene Kostenaufteilung bei der Baulandentwicklung unter Einbeziehung Planungsbegünstigter zum Ziel haben. Im Rahmen der Innenentwicklung und bei ausreichendem Investitionsdruck werden sie aber auch als programmatische Regelwerke geschätzt, die systematisch dazu beitragen, die Leitvorstellungen zur europäischen Stadt bei Neuplanungen von Stadtquartieren zu verwirklichen. Diese wird von der Erkenntnis getragen, dass die Innenentwicklung ohne eine sozial ausgewogene und integrative Wohnungsversorgung und ohne die Sicherung der Lebensqualitäten keinen nachhaltigen Erfolg hat. Dabei werden auch städtebauliche Anliegen wie eine dichte und nutzungsgemischte Struktur, eine parzellengebundene Eigentumsbildung und Konzeptvielfalt im Wohnungsbau begründet. Die Einführung von Baulandmodellen ist von Teilen der freien Immobilienwirtschaft über viele Jahre als unangemessener Markteingriff abgelehnt worden – zum Teil kategorisch, zum Teil in Bezug auf die Ausgestaltung. Statt sich verpflichten zu lassen, setzen diese Marktakteure auf eine deutliche Ausweitung des Wohnungsbaus weitgehend ohne Bindung. Auch Teile der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft trugen die Absicht einer vorzeitigen Ablösung der Förderung. Gleichwohl haben die anwachsende Wohnungsmarktanspannung und das perspektivische Auslaufen eines Großteils der Wohnungsbindungen zur Einsicht beigetragen, dass alle Marktakteure – im Sinne der „Sozialen Marktwirtschaft“ – einen Beitrag leisten sollten.

Neben der Möglichkeit, sektorale Bebauungspläne für den Einsatz von Fördermitteln des sozialen Wohnungsbaus bis Ende 2024 förmlich einzuleiten, soll ein Teil der Änderungen für die kommunale Praxis Erleichterungen zur Wohnraumschaffung darstellen. Das betrifft Erweiterungen beim

> besonderen Vorkaufsrecht und beim Baugebot sowie
> Befreiungen vom geltenden Planungsrecht (bis Ende 2026).

Hierzu wird seitens des Landes die im Jahre 2020 mit der Mietpreisbremse festgelegte Gebietskulisse von 89 Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten herangezogen. Diese basiert auf einem Gutachten von 2018 (F+B 2019) und spiegelt nicht mehr die aktuellen Immobilien- und Wohnungsmarktverhältnisse wider. Diese Festlegung ist jedoch relevant, damit sich der Einsatz des BauGB-Instrumentariums voll entfalten kann; fällt eine Kommune nicht in die Gebietskulisse, sind ihr auch entscheidende Möglichkeiten genommen.

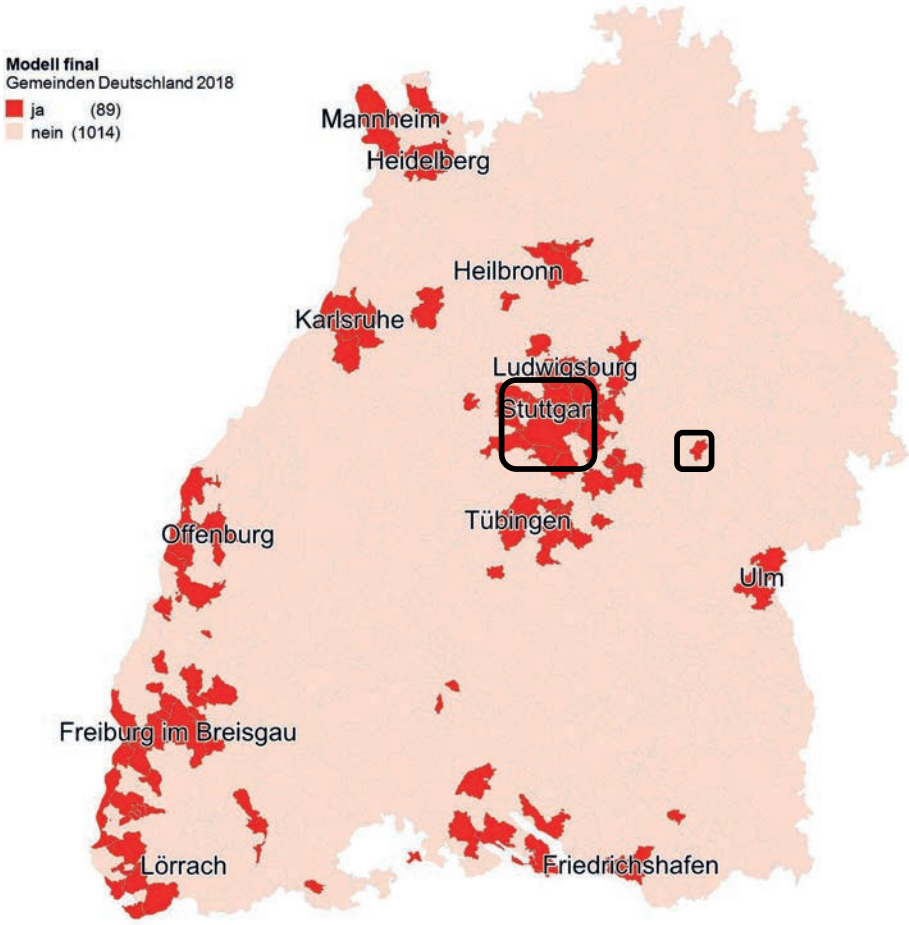

Abb. 5: Identifizierung von Gebieten in Baden-Württemberg mit angespannten Wohnungsmärkten (hervorgehoben sind die in der Region Stuttgart liegenden Fallbeispiele Stuttgart und Göppingen) / Quelle: F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (2019): 36

Fallbeispiele aus der kommunalen Praxis – eine Bestandsaufnahme
In der weiteren Abhandlung sollen zwei in den vergangenen 30 Jahren unterschiedlich stark gewachsene Kommunen der Region Stuttgart – das Oberzentrum Stuttgart und das Mittelzentrum Göppingen – in ihren jeweiligen Handlungsvoraussetzungen und Handlungsmöglichkeiten zur Lösung ihrer Wohnungsmarktprobleme beschrieben werden. Stuttgart gilt danach als angespannter Wohnungsmarkt, Göppingen bislang nicht.

Stuttgart

Abb. 6: Stuttgart – Blick vom Fernsehturm über die südliche Innenstadt / Quelle: Axel Fricke

Die aus dem Kommunalen Informationssystem (KomunIS) ermittelten Eckdaten für Stuttgart (Abb. 6; Tab. 5) verdeutlichen den noch vor anderthalb Jahrzehnten völlig unerwartet hohen Zuwachs an Wohnbevölkerung. Die Einwohnerprognose aus dem Jahr 2005 (Basisjahr 2001) ging noch von einer erheblichen Schrumpfung der Wohnbevölkerung um rund 30.000 Einwohner aus (Lindemann 2005). Die anhaltende Reurbanisierung in Form zunehmender Wanderungsgewinne hat die Vorzeichen umgekehrt. In den vergangenen drei Jahrzehnten zwischen 1990 und 2019 hat sich die Stuttgarter Wohnbevölkerung um nahezu 56.000 Einwohner vergrößert und damit auch die Bevölkerungsdichte um +9,6% erhöht, mit Auswirkungen auf die Bereitstellung von Wohnbauland und die Infrastrukturplanung. Mit der in den letzten 10 Jahren zugewachsenen Einwohnerzahl konnte ein entsprechender Zubau an Wohnungen noch mithalten, jedoch ohne die Remanenzeffekte des demographischen Wandels (durchschnittliche Haushaltsverkleinerung) aufzufangen, die in den Annahmen der ursprünglichen Prognose aus dem Jahr 2001 bzw. fortgeschrieben 2005 noch maßgeblich zugrunde lag. Die Bautätigkeit hat sich nach einem seit 2004/2005 kontinuierlichen Zuwachs bis 2017 (2.129 WE) zuletzt deutlich abgeschwächt (2019: 1.486 WE; 2020: 1.546 WE). Bereits seit 2016 hat sich der Wanderungsgewinn abgeschwächt. Seit Ende 2019 wird wieder ein Bevölkerungsverlust von ca. 11.000 Einwohnern erfasst.

Bevölkerungsentwicklung Statistisches Landesamt BW	1990 - 2010	+21.658 Einw.	
	2010 - 2019	+33.184 Einw.	
	1990 - 2019	+55.923 Einw.	
Bevölkerungsdichte	1990 - 2019	+9,6%	
	1990	2.798 Einw./qkm	
	2019	3.067 Einw./qkm	+9,6%
Baugenehmigungen (Durchschnitt)	2015 - 2019 2020	ca. 1.937 WE/Jahr 1.577 WE	3,08 WE/1.000 Einw. 2,50 WE/1.000 Einw.
Baufertigstellungen (Durchschnitt)	2015 - 2019 2020	ca. 1.943 WE/Jahr 1.546 WE	3,08 WE/1.000 Einw. 2,50 WE/1.000 Einw.
Veränderung Wohnungs-bestand	2010 - 2019	+12.980 WE	+4,30% oder 2,66 WE/1.000 Einw.
Angebotsmieten	2012 - 2019		+ 37,1%
qm-Preise für Eigentums-wohnungen	2012 - 2019		+116,6%
Standardpreise für Ein- und Zweifamilienhäuser	2012 - 2019		+ 93,5%
Sozialmietwohnungen (Vorausschätzung)	2017 - 2030		- 37,6%

Tab. 5: Die Landeshauptstadt Stuttgart (613.000 Einw., 207,4 qkm) / Quelle: LH Stuttgart, Statistisches Amt Datenauswertung KomunIS, Statistik und Informationsmanagement

Trotz des seit 2005 systematisch erhobenen Baulandpotenzials (derzeit über 23.000 WE auf mehr als 150 Bauflächen und 200 Baulücken) konnte die Baulandentwicklung spätestens seit 2015 nicht mehr mit der stark erhöhten Nachfrage Schritt halten. Die Baulandknappheit und die steigenden Bodenpreise lassen auch die Bevölkerungsdichte ansteigen (seit 1990 +9,6%). Der Stuttgarter Wohnungsmarkt gilt zwar als stabil, aber auch als angespannt, unausgeglichen und hochpreisig. Die Bodenrichtwerte liegen 2019 stadtweit je nach Lagequalität zwischen 710 und 3.500€/qm und haben sich zwischen den letzten Grundstücksmarktberichten im Schnitt jeweils um 15% erhöht. Die Angebotsmieten sind zwischen 2012 und 2019 um 37,1% angestiegen (auf durchschnittlich 13,05€/qm nettokalt), die Preise für Eigentumswohnungen gar um +116,6%, und auch die Preise für Familienhäuser haben sich im regionalen Vergleich mit +93,5% weit überdurchschnittlich verteuert (vgl. Beitrag Held/Mäding/Schmitz-Veltin in diesem Band).

Der Stuttgarter Wohnungsneubau ist in den vergangenen Jahrzehnten stark von Bauträgern dominiert. Lag dieser Anteil in den 1990er Jahren bei durchschnittlich knapp

70%, stieg er bis Ende des darauffolgenden Jahrzehnts auf 78%, mit konstantem Trend, da sich die Möglichkeit privater Haushalte, eigenen Wohnraum zu schaffen, zunehmend beschränkt (Strauß 2014).

Die Stadtverwaltung hatte schon infolge der Finanzkrise 2008 und der erwartbaren Kapitalzuflüsse in den Wohnungsmarkt das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell „SIM" erstellt, das 2010 vom Stuttgarter Gemeinderat beschlossen wurde. Dieses hatte zum Ziel, den Bodenmarkt zu stabilisieren, die eingeleitete Innentwicklung mit der Wohnraumförderung und der Gemeinbedarfsplanung (Schaffung von Kindertagesstätten) zu synchronisieren und darüber hinaus, über Förderquoten, eine soziale Wohnungsmarktbewirtschaftung zu sichern. Der im „Erweiterten Modell der Bodenordnung" bestehende Sozialbeitrag von 20% für den Sozialmietwohnungsbau wurde dabei auf Vorhaben der Innenentwicklung übertragen. Durch Gemeinderatsbeschluss wurde 2019 die Quote bereits auf 30% erhöht, derzeit wird eine weitere Erhöhung geprüft. Zudem wurde im Grundsatzbeschluss auch ein Katalog von Mindestqualitätsstandards für die Planung aufgestellt, der bei städtebaulichen Verfahren und Verträgen zur Anwendung kommt.

Neben dieser Steuerungsmöglichkeit auf privaten Grundstücken stehen Instrumente auch für städtische Grundstücke und Areale zur Verfügung. Dabei können über Grundstücksreservierungen für bestimmte, am Markt zunehmend unterrepräsentierte Bauträgerformen (z. B. Baugenossenschaften), über Grundstücksverbilligungen mit Förderprogrammen oder Quotenregelungen für die Wohnraumförderung und die Etablierung traditioneller und neuer Wohnformen (selbstgeplante Wohnhäuser, Anwendung Sharing-Prinzip, Grundrissinnovationen etc.) städtebauliche Vorhaben auch programmatisch „komponiert" werden.

Zudem gab es mit Beginn der 2010er Jahre Überlegungen, wie klassische „Häuslebauer" nicht mehr in der auslaufenden Bodenordnungstätigkeit, sondern auf innerstädtischen Grundstücken selbstgeplantes Wohneigentum realisieren können. Mit den Baugemeinschaften und den Möglichkeiten des Wohnungseigentumsgesetzes sollten der Anteil an selbstgenutztem Eigentum auch in Innenstadtlagen erhöht und Nachbarschaften gestärkt werden. Ziel war es nicht zuletzt, dem von Bauträgern dominierten Marktgeschehen (schlüsselfertiges Wohnen) ein komplementäres Marktsegment hinzuzufügen und dieses dem Zugriff institutioneller Kapitalanleger auf Teileigentum in innerstädtischen Wohnungsbeständen entgegenzustellen.

Darauf aufbauend sind z. B. in Stuttgart zwischen 2010 und 2015 einige Grundsatzbeschlüsse für das erwähnte Baulandmodell sowie Konzeptverfahren für verschiedene Trägerformen erfolgt (siehe auch Fricke 2015). Auch für die größeren, im städtischen Eigentum befindlichen Areale, die im Zuge der Umstrukturierung von Bahn- und Klinikflächen frei wurden, konnten gesondert Grundsatzvorlagen beschlossen werden.

In diese Verfahrensweisen wurde das „Stuttgarter Bündnis für Wohnen" eingebunden (LH Stuttgart 2016). Die für die Stuttgarter Wohnungsunternehmen (Bestandshalter) und sonstige Projektentwickler vorgesehenen Grundstücke, für die ein differenziertes Förderquotensystem gelten soll, wurden in einem eigenen Verfahren mit mit-

telbarer Belegung von geförderten Wohnungen vergeben. Diese Verfahrensweise, die die Grundstücksvergabe mit Förderquote auf den Kreis der Bestandshalter eingrenzt, wurde auf Antrag der Landesregierung Baden-Württemberg von der EU-Kommission geprüft und genehmigt.

Die Stadt Stuttgart praktiziert demnach auf zuvor erworbenen und eigenen Arealen (aufgelassene Bahn-, Klinik- und Messeflächen) gemeinsam mit dem „Stuttgarter Bündnis für Wohnen" Quotenregelungen bis zu 80% der Geschossfläche Wohnen. Hierbei werden im Rahmen der eingesetzten Förderprogramme bis zu 70% Grundstücksverbilligungen gewährt. Dichteoptimierungen tragen dazu bei, dass sich die Rentabilität verbessert. Darüber hinaus kommen die Regelungen zur Kostentragung und zur Sicherung städtebaulicher Qualitäten (z.B. Konzeptverfahren) zur Anwendung.

Das Stuttgarter Bündnis hat jedoch angesichts weiter steigender Verkehrswerte für Wohnbaugrundstücke erhebliche Schwierigkeiten, den hohen Anforderungen zu entsprechen. Der hohe Druck, geförderten Wohnraum auf wenigen verfügbaren Arealen zu schaffen, trägt eine andere Gefahr in sich. Geförderter Wohnraum unterliegt strengen wirtschaftlichen und konzeptionellen Anforderungen, sodass ein entsprechend durchkalkulierter und normierter Wohnungsbau zu einer monotonen Ausgestaltung innerstädtischer Quartiere in hochpreisigen Innenstadtlagen führt. Dabei kommen im „Bündnis für Wohnen" Positionen der Wohnungswissenschaft, der Interessenverbände wie auch der Wohnungswirtschaft häufig in Konflikt. Zumeist werden die umfänglichen Maßnahmen gegen die Knappheit an bezahlbaren Wohnformen, aber auch differenzierte Verfahrensweisen als Investitionshemmnisse angesehen. Für Stuttgart stellt dieses einen wohnungspolitischen Balanceakt dar, denn es sind die verschiedenen Interessen zu berücksichtigen und Mehrheiten für Beschlüsse erforderlich.

Dieses betrifft auch die derzeit diskutierte Vergabepraxis in Verbindung mit einer auf Dauer angelegten Bodenbewirtschaftung innerstädtischer Areale im städtischen Eigentum (derzeit noch ca. 80 Hektar), bspw. über Erbbaurechte oder eine Bevorzugung des städtischen Wohnungsunternehmens (SWSG). Daher bekommen gemeinderätliche Zielvorgaben, den belegungsgebundenen Bestand der SWSG auf mind. 30.000 Wohnungen bzw. auf bis zu 10% des Wohnungsbestandes zu erhöhen oder belegungsgebundene Wohnungen dauerhafter zu halten, eine konkrete Bedeutung. Nachvollziehbar ist auch die Forderung des Mietervereins, die vom Vonovia-Konzern in Stuttgart aktuell zum Verkauf stehenden ca. 3.500 Wohnungen zu übernehmen. Im Großstadtvergleich ist der Anteil der in Stuttgart von institutionellen Bestandshaltern gebundenen Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand unterdurchschnittlich. Dieser stellt aber eine regulative Größe dar.

Weiterhin betrifft dieses eine systematische Anwendung des Vorkaufsrechts bei allen künftigen privaten Grundstücksauflassungen. Damit einher geht die Prüfung einer Vielzahl an Verkaufsfällen – eine Praxis, die einen hohen Finanz- und Verwaltungsaufwand darstellt. Das verfügbare Finanzierungsvolumen für die „Wohnraumoffensive" beträgt bis zu 150. Mio. Euro (Staatsministerium Baden-Württemberg 2020a).

Nicht zuletzt sind wohnraumregulierende Maßnahmen wie – diese innerstädtischen Entwicklungsareale umgebende – Milieuschutzsatzungen für gefährdete innerstädtische Quartiere oder ein gesamtstädtisches Verdichtungskonzept in Verbindung mit dem Baulandmodell „SIM" komplementäre Beiträge zur Handlungsstrategie Wohnen.

Allerdings scheint – angesichts der beschriebenen Herausforderungen – das Bemühen von Gemeinderat und Verwaltung, den Wohnungsbau deutlich auszuweiten, die Bodenmarktentwicklung zu dämpfen und die Wohnbevölkerung vor der zuletzt unkontrollierten Mietenentwicklung zu schützen an Grenzen zu kommen. Die Interessen im „Stuttgarter Bündnis für Wohnen" gehen diesbezüglich weit auseinander. Die kommunalpolitische Aufgabe ist es, die gemeinsamen Zielstellungen zu definieren und hinter den operativen Maßnahmen den Interessenausgleich zu organisieren.

Baulandentwicklung und Stadtumbau sind in Stuttgart eine topographisch komplizierte Aufgabe und mit hohen öffentlichen Aufwendungen verbunden, selbst auf Flächen, die bereits eigentumsrechtlich der Stadt oder größeren Projektentwicklern, die mit der Stadt eng kooperieren, zur Verfügung stehen. Zu den Aufwendungen gehören bspw. der Lärmschutz im Neckarpark, die Verlagerung einer Bundesstraße im Neckartal oder der Gleisrückbau und Geländemodellierungen im Rosenstein. Auch die Weiterentwicklung von alternden Bestandsgebieten der Zwischen- und Nachkriegszeit (Hallschlag, Stadtteil Rot, Fasanenhof) ist mit einem hohem Beteiligungs- und Investitionsaufwand verbunden.

Der Markt wird bei den größeren privaten Entwicklungsvorhaben (auf EnBW-, IBM-, Versicherungsarealen, im Umfeld des Hauptbahnhofs, auf dem Pragsattel oder an der Landhauskreuzung) wieder stärker von Investmentkapital dominiert. Die Agenden zur Standortentwicklung zielen seitens der Projektentwickler auf hochwertige Konzeptlösungen und sogenannte Exit-Strategien, allerdings partiell mit SIM-Verpflichtung. Die Stadt verfolgt einen Zielkatalog zum bezahlbaren Wohnen mit einem breiteren Strategieansatz auf eigenen Arealen, mit hohen Förderquoten und einer stärkeren Boden- und Bestandsbewirtschaftung.

Ein wesentlicher kommunalpolitischer Einflussfaktor ist die Akzeptanz in der Bevölkerung bei der Baulandentwicklung und die Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern. Insbesondere nach der Änderung der Gemeindeordnung zur Einführung der Bürgerbeteiligung bei Bauvorhaben (2015) entstanden viele Initiativen, die sich gegen die Erweiterung des Baulandes als auch gegen die Nachverdichtung von Städten wenden. Dieses steht zwar im Gegensatz zum Meinungsbild, das sich in den Bürgerumfragen zu den drängendsten Stadtproblemen abzeichnet (Wohnungsmangel, Wohnkosten etc.), die Stadtpolitik bleibt aber in einem Spagat zwischen Akzeptanzfindung und Problemlösung.

Denn in den für diese Studie ausgewerteten Bürgerumfragen der Jahre 1997 bis 2019 zur Lebensqualität und zu den größten Stadtproblemen in Stuttgart zeigen sich deutliche Verschiebungen. Während die Einschätzung zur Lebensqualität (Punkte nach Kommunalbarometer) bis zum Jahre 2015 von 61 Punkten (1997) bis zum Jahr 2009 (77 Punkte) deutlich zulegte und danach bis 2015 (76 Punkte) stagnierte, ist sie bis zum Jahr 2019 (73 Punkte) wieder etwas gesunken. In der Auswertung der Bindung an

den Wohnstandort Stuttgart ist ein ähnlicher Verlauf zu sehen, seit 2011 ist der Wunsch, außerhalb von Stuttgart zu wohnen, aber wieder deutlich gestiegen. Bei der Zufriedenheit mit dem Lebensbereich Wohnen ist die Zustimmung sehr deutlich zurückgegangen (Halbierung). Dementsprechend zählen in der letzten Bürgerumfrage 2019 zu den größten Stadtproblemen das mangelhafte Wohnungsangebot (Rang 2) und die hohen Mieten (Rang 1). Ein hoher Wert ergibt sich, wenn Vorschläge für Mehrausgaben im städtischen Haushalt für den Wohnungsbau abgefragt werden (Gieck 2020).

Ausblick für Stuttgart

In Stuttgart absorbiert der Markt die sich verringernden Baulandangebote zügig und bislang nahezu ausschließlich aus der Innenentwicklung, ohne dass derzeit weitere Möglichkeiten einer Marktentlastung auf der Gesamtgemarkung gefunden werden (mit Ausnahme des Gebiets „Beim Schafhaus" in S-Mühlhausen). Allein der aufwendige Stadtumbau zwischen der Stuttgarter Innenstadt und Bad Cannstatt bietet noch Zusatzpotenziale und damit Handlungsmöglichkeiten. Die aktuellen Diskussionen zu dem um mehr als 10 Jahre verzögerten Bau von mehr als 6.000 Wohnungen im Konversionsvorhaben „Rosenstein" (Bahnprojekt Stuttgart 21) haben nicht allein für den Stuttgarter Wohnungsmarkt, sondern auch regionale Auswirkungen. Bis 2030 sollen nach Berechnungen der Stadt bis zu 22.400 Wohnungen fehlen. Die Bürgerumfragen zum Wohnungsmarkt und die Akzeptanz für Neubauflächen sind seit Jahren widersprüchlich. Erst in jüngster Zeit hat sich diese Akzeptanz vergrößert, was die in der Baulandpolitik bisher restriktiv argumentierende Stadtverwaltung dazu veranlasst, verschiedene Szenarien zur Diskussion zu stellen.

Stuttgart ist eine besonders klimasensible Stadt. Derzeit ist nicht absehbar, ob zur Umsetzung der beschlossenen „Wohnbauoffensive" oder für eine Akzeptanzstrategie zur Innenentwicklung und zur weiteren Verdichtung der Stadt die Handlungskraft reichen wird. Die vorgegebene jährliche Zielzahl für den Wohnungsbau (1.800 WE) wurde zuletzt (2019 und 2020) deutlich unterschritten und die Zielzahl für die Wohnbauförderung (600 WE) wird seit Jahren nicht erreicht.[9]

Derzeit läuft die Diskussion zur Neuausrichtung der Grundstückspolitik der Stadt – zum strategisch einzuleitenden Flächenerwerb (Bodenvorratspolitik), zum Ankaufsvorbehalt für Planungen, zur Neukonditionierung des Erbbaurechts (bei Wahlfreiheit zum Kauf) und zur Einbindung des „Bündnis für Wohnen" (LH Stuttgart 2021a). Die Diskussion zu einem gemeinwohlorientierten Umgang mit Bauland wie auch zur Fortschreibung des Stadtentwicklungskonzepts von 2006 spiegeln die Konfliktlagen und Ansprüche einer aktiveren Stadtgesellschaft und der Interessenverbände (Mieterverein, Haus- und Grundbesitzerverein, Dialogreihe der AKBW, Initiative „Aufbruch Stuttgart") wider. Beides wird in den kommenden Jahren auch kommunalpolitisch die Wohnbaustrategie mit beeinflussen (Fricke 2015).

9 Im Jahr 2021 wurden lediglich 1.517 WE zugebaut (davon 160 Sozialmietwohnungen), nach Abzug von 160 WE durch vorherige Abrissmaßnahmen lediglich 1.357 WE. Der Bauüberhang ist auf 5.174 WE angewachsen, die Notfalldatei auf fast 5.000 Haushalte. Dem Zuwachs an ca. 80.000 Arbeitsplätzen sind in den vergangenen zehn Jahren lediglich ca. 13.000 WE zugebaut worden. Dieses Missverhältnis zeigt Ausgangspunkte einer erzwungenen Umlandwanderung. Die nicht ortsgebundenen und mit deutlich zunehmenden Grundstücks- und Baukostenentwicklungen konfrontierten Wohnungsunternehmen weichen zunehmend auf das Umland aus (Quelle: LH Stuttgart, Statistisches Amt Datenauswertung KomunIS, Statistik und Informationsmanagement).

Göppingen

Abb. 7: Göppingen – Blick über die Innenstadt zu den drei Kaiserbergen / Quelle: Stadt Göppingen

Bevölkerungsentwicklung Statistisches Landesamt BW	1990 - 2010	+1.862 Einw.	
	2010 - 2019	+ 994 Einw.	
	1990 - 2019	+2.856 Einw.	
Bevölkerungsdichte	1990 - 2019	+5,2%	
	1990	928 Einw./qkm	
	2019	976 Einw./qkm	+5,2%
Baugenehmigungen (Durchschnitt)	2015 - 2019 2020	ca. 180 WE/Jahr 295 WE	3,16 WE/1.000 Einw.
Baufertigstellungen (Durchschnitt)	2015 - 2019 2020	ca. 195 WE/Jahr k.A.	3,40 WE/1.000 Einw. 5,09 WE/1.000 Einw.
Veränderung Wohnungs-bestand	2010 - 2019	+1.199 WE	+4,46% oder 3,06 WE/1.000 Einw.
Angebotsmieten	2012 - 2019		+33,9%
qm-Preise für Eigentums-wohnungen	2012 - 2019		+93,4%
Standardpreise für Ein- und Zweifamilienhäuser	2012 - 2019		+40,2%
Sozialmietwohnungen (Vorausschätzung)	2017 - 2030		- 35,9%

Tab. 6: Die Stadt Göppingen (58.350 Einw., 59,22 qkm) / Quelle: LH Stuttgart, Statistisches Amt Datenauswertung KomunIS, Statistik und Informationsmanagement

Die Eckdaten für Göppingen (Abb. 7) verdeutlichen ein stetiges Bevölkerungswachstum (1990 bis 2019: +2.850 Einwohner, siehe Tab. 6), eine leicht erhöhte Bevölkerungsdichte (seit 1990 +5,2%) und eine stabile Wohnungsmarktentwicklung mit zuletzt deutlich erhöhten Baugenehmigungs- und Baufertigstellungszahlen und ebenfalls angestiegenen Nettokaltmieten und Preisen für Eigentumswohnungen. Die Preise für Familienhäuser sind dagegen im regionalen Vergleich der mittelzentralen Standorte verhaltener gestiegen.

Die im östlichen Teilraum der Region Stuttgart gelegene, aufstrebende Große Kreisstadt ist seit einigen Jahren und aktuell verstärkt einem Strukturwandel ausgesetzt. Die Stadt wandelt sich vom Autozulieferer- und Maschinenbaustandort (Fa. Schuler, Fa. Boehringer etc.) zum IT-Standort (Fa. Teamviewer) und ist als regional bedeutsamer Klinik- und Reha-Standort bekannt. Als Einpendlerort hatte Göppingen bis zuletzt eine positive Beschäftigtenentwicklung.

Göppingen ging seit 2015 einen eigenen Weg, um Bauland zu mobilisieren. Das Baulandpotenzial erschließt sich sowohl aus Konversionsflächen wie auch aus neuem, aber bereits gewidmetem Bauland und umfasst aktualisiert mind. 3.900 WE auf knapp 70 Bauflächen (38% im städt. Eigentum) und knapp 500 Baulücken (eigene Angaben). Die Baulandbereitstellung diente bislang vorrangig der Eigenversorgung der Wohnbevölkerung (insbesondere mit Bauplätzen). Zunehmend wandelte sich dieses, da sich als Sekundäreffekt der Wohnungsmarktengpässe im hochpreisigen Kernraum der Region Stuttgart auch hier ein dynamischer Wohnungsmarkt mit mehr Geschosswohnungsbau herausbildet.

Die Baulandstrategie Wohnen von 2015 umfasst sowohl befristetes Planrecht im FNP als auch eine Ankaufstrategie durch den städtischen Eigenbetrieb Baulandentwicklung der Stadt Göppingen und ein neu eingeführtes Aktivierungsinstrument für Baulücken (Göppinger „Baulandstein“).

Die Ankaufstrategie wird seit Jahren systematisch über den Eigenbetrieb Baulandentwicklung Göppingen (BEG) betrieben, um planungsrechtlich noch nicht gesichertes Bauland zu erwerben und Bauplätze mit Erschließungs- und Baurecht in ausreichendem Maße zur Verfügung stellen zu können. Dazu zählen landwirtschaftliche Flurstücke als auch militärische und industrielle Konversionsflächen (Stauferpark im Nordosten der Stadt, Staufen Pharma-Areal, Boehringer-Areal westlich der Innenstadt). Angekauft wird zu einem erschließungsbeitragspflichtigen Bodenwert. Die Ankaufstrategie für nicht erschlossenes Bauland kann jedoch nur noch begrenzt in der Außenentwicklung zum Zuge kommen.

In Göppingen sind seit Jahren knapp 500 Baulücken erhoben, davon wurden in den Jahren 2015 bis 2019 rund 90 Baulücken für knapp 280 WE geschlossen. Beim Göppinger „Baulandstein“ wird über eine Kommandit-Gesellschaft ein Dreiecksgeschäft zwischen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern, städtischer Wohnungsbaugesellschaft (WGG) und Stadt organisiert, um Anreize für Eigentümer/innen zu schaffen, die aus eigener Kraft keine Grundstücksentwicklung angehen. Von der Stadt geschaffenes neues Planrecht kommt denjenigen zugute, die ihr Grundstück gegen eine wert-

haltige Wohnung eintauschen, die von der Wohnungsbaugesellschaft in guter Lage erstellt wurde. Die Stadt erreicht damit Wohnbautätigkeit in gut erschlossenen und infrastrukturell ausgestatteten Lagen.

Trotz ausreichend vorhandenen Baulandpotenzials und einer deutlich steigenden Zahl an Baugenehmigungen (2020 und 2021 zusammen für knapp 600 WE) konnte die Baulandentwicklung zuletzt nicht mit der anziehenden Nachfrage Schritt halten. In Göppingen wurde das Wohnungsmarktgeschehen weniger in Bezug auf den Kernraum der Region Stuttgart (verstärkte Umlandwanderung) als auf den Teilraum des Landkreises Göppingen ausgerichtet; es wurde häufig auf konkurrierende statt auf arbeitsteilige Angebote gesetzt (Bereitstellung von Bauplätzen für Einheimische). In letzter Zeit wurde der Teilraum Göppingen aber vermehrt von der regionalen Wohnraumnachfrage und der Immobilienwirtschaft (Kapitalanlegern und Projektentwicklern) entdeckt, was die Portfolios der Vorhaben bestimmt und zur verdichteten Bauweise führt.

Die beiden größten Areale, der Stauferpark-Süd als regional bedeutsamer Wohnungsbauschwerpunkt und der Bergfeldtrauf mit einem Gesamtpotenzial von bis zu 1.500 WE werden von der Stadt Göppingen selbst bzw. einem großen privaten Eigentümer (Christophsbad) entwickelt. Bei diesen und vier weiteren privaten Arealen mit einem Gesamtpotenzial von bis zu 800 WE wird Planrecht unter der Voraussetzung der integrierten Infrastrukturbereitstellung und einer breit angelegten Portfolio-Strategie (Miet- und Eigentumswohnungsbau sowie Bauplätze) der Vorhabenträger geschaffen. Dieses soll künftig in entsprechenden Grundvereinbarungen und städtebaulichen Verträgen gesichert werden.

Wohnbauförderung nach dem Landesprogramm (Sozialmietwohnungen) wird bisher lediglich von der städtischen Wohnungsbaugesellschaft (WGG) nach einem gestaffelten Mietensystem übernommen.

Ausblick für Göppingen

Die weitere programmatische Ausrichtung der Baulandentwicklung wird in Göppingen als Aufgabe des kommenden Jahrzehnts gesehen. Es gilt, am Wohnungsmarkt diejenigen Handlungsmöglichkeiten zu sichern, die im Kernraum der Region Stuttgart nur noch unzureichend gegeben sind. Es wird davon ausgegangen, dass die bislang im regionalen Vergleich niedrigen Immobilienpreise – Bodenrichtwerte liegen in der Innenstadt bei 180 bis 630 €/qm, in den äußeren Bezirken bei 120 bis 365 €/qm (interne Auswertungen) – absehbar vom dynamisierten Immobilienmarkt und einer überörtlichen Nachfrageentwicklung nach Wohnraum bestimmt werden. Dieses wird mit Blick auf die zu Beginn des Jahres 2022 angepasste Bodenrichtwertkarte deutlich, in der auch für äußere Lagen der Göppinger Kernstadt bereits Werte zwischen 615 und 900 €/qm erreicht werden (Auswertungen der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses bei der Stadt Göppingen). Diese Werte sind mit Lagen in weiten Teilen des Verdichtungsraums vergleichbar. Die kommunale Ankaufstrategie zu günstigen Konditionen ist insoweit zu überdenken, als die Stadt sich künftig nicht mehr in der Stadterweiterung engagieren wird und in der Innenentwicklung mit dem privaten Marktgeschehen konkurrieren kann. Das Engagement zur sozialen Wohnraumförderung ist systematischer zu organisieren, um den Anspruch sozial gemischter Quartiere einzu-

lösen. Und auch die Infrastrukturvorsorge ist stärker in die Baulandentwicklung zu integrieren, da neues Planungsrecht zu erheblichen Wertzuwächsen führt und die Aufwendungen für Wohnfolgeeinrichtungen sich aus den konkreten Gebietsentwicklungen ergeben. Das erfordert die Schärfung und Ergänzung der Baulandstrategie, z. B. durch ein kooperatives Baulandmodell. Die sich dem gut erschlossenen und verdichteten Kernraum der Region Stuttgart angleichende Marktentwicklung hat lediglich der noch unzureichende Nahverkehrsanschluss im Tarifverbund des VVS (fehlende S-Bahn-Linie) gebremst.

Fazit: Beide Fallbeispiele stehen für eine kommunale Praxis im Hinblick auf ein zyklisch unterschiedlich ausgeprägtes Wohnungsmarktgeschehen. Stuttgart galt zunächst als „Reurbanisierungsgewinnerin" (Bevölkerungszuwachs seit 1990 +9,6%), im peripher gelegenen Göppingen (bislang +5,2%) vollzieht sich diese Entwicklung aktuell zeitversetzt. Deutlich wird auch, dass die Kommunen ihre Planungshoheit bei der Daseinsvorsorge und im Umgang mit dem Immobilienmarktgeschehen und der Wohnraumnachfrage unterschiedlich und dennoch zunehmend angeglichen wahrnehmen, auch unter Einsatz eines umfänglicheren Instrumentariums aus dem Städtebaurecht. Die Lösungsansätze beider Städte (Oberzentrum mit Verdichtungsbereich, Mittelzentrum mit ländlichem Umfeld) sind aber im Hinblick auf eine regionale Perspektive und Praxis interessant.

4 Zu den Grenzen kommunalen Handelns und der Wirksamkeit der landespolitischen Maßnahmen

Städte und Gemeinden in Verdichtungsräumen schienen lange auf den sich seit Jahren abzeichnenden Wachstumstrend und die Immobilienmarktentwicklung ungenügend vorbereitet zu sein, um – in Anbetracht der sich in wenigen Jahren verändernden Wohnungsmarktverhältnisse – systematisch und vorausschauend das gesamte Repertoire an strategischen und planerischen Handlungsoptionen für den Einsatz vorzuhalten. Dazu sind im Regelfall langjährige Vorarbeiten und Beschlüsse erforderlich, die einen Wohnungsmarktzyklus und Wahlperioden überdauern.

Andererseits sind die Städte und Gemeinden seit Jahren von staatlichen Ebenen und Umweltverbänden aufgefordert, in der Innenentwicklung aktiver und krisenfester zu handeln (resiliente Wohnungspolitik). Sie sind zudem – auf der Grundlage noch nicht hinreichend ausgerichteter Förderprogramme und eines noch nicht vorhandenen „Umbaurechts" – gehalten, einen Steuerungsmechanismus zu entwickeln, um die ressourcenschonende, qualitätsorientierte und zugleich sozialverträgliche Weiterentwicklung der Wohnungsbestände mit klimapolitischen Zielen zu verbinden (suffiziente Wohnungspolitik).[10]

10 Die Nachhaltigkeitstheorie kennt drei Säulen der Nachhaltigkeit: *Effizienz*, also die Produktivität bezogen auf die eingesetzten Ressourcen; *Konsistenz*, also naturverträgliche Technologien, z. B. durch Kreislaufwirtschaft oder die Nutzung erneuerbarer Energien, und *Suffizienz*, einen verringerten Ressourceneinsatz durch geringere Nachfrage bzw. „das richtige Maß". Für die Wohnungspolitik bedeutet letzteres vor allem flächen- und kostensparendes Wohnen.

Die Städte und Gemeinden können mit den rechtlich zur Verfügung stehenden Instrumenten und Verfahrensweisen über ein boden- und baurechtliches Handlungsrepertoire verfügen, das theoretisch und konsistent praktiziert eine Resilienz gegenüber Wohnungsmarktentwicklungen aufbauen und akute Problemlagen lösen könnte. In der Realität – und mit Blick auf die Großstädte und Verdichtungsräume in Baden-Württemberg – werden diese aus unterschiedlichen Randbedingungen und kommunalpolitischen Beweggründen heraus allerdings nur unzureichend oder verspätet genutzt.

Gründe können räumlich-topographische Voraussetzungen sein, die das Handeln determinieren. Von Einfluss ist aber auch der gewohnte, traditionelle Umgang mit diesem Repertoire und die Wahrnehmung von problematischen Marktentwicklungen. Hinzu kommen Akzeptanzvoraussetzungen für regulatorische und bauliche Maßnahmen, die den Umgang mit garantierten Eigentums- oder Nachbarrechten betreffen (bspw. bei der Nachverdichtung; siehe Fasanenhof in Stuttgart) und die nicht immer und überall in gleicher Weise gegeben sind. Und nicht zuletzt sind es administrative, sprich organisatorische, personelle und qualifikatorische Voraussetzungen, die den Einsatz der planerischen und rechtlichen Instrumente und den Verfahrensvollzug nicht unwesentlich mitbestimmen. Auch die Haushaltssituation der Kommunen ist im Hinblick auf den Finanzbedarf einer gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik nicht außer Acht zu lassen.

Mit dem vorliegenden Beitrag lassen sich die unterschiedlichen Vorbedingungen bzw. Voraussetzungen nicht hinreichend ohne gesonderte Erhebungen und Auswertungen beschreiben (mit Ausnahme der zuvor genannten Fallbeispiele Stuttgart und Göppingen). Es gibt aber eine Reihe von Erkenntnissen, dass die kommunale Praxis aufgrund der beschriebenen fehlenden Voraussetzungen an bestimmten Punkten an ihre Grenzen stößt. Dieses soll im Folgenden skizziert werden.

> **Mieten- und Wohnraumregulierung in Wohnungsbeständen**
Die Dynamik des weiteren Mietenanstiegs ist landes- bzw. bundesweit durch die seit dem 1. April 2020 geltende „Mietpreisbremse“ bei Neu- und Wiedervermietung von Wohnraum sowie durch die Kappung der Modernisierungsumlage geregelt (§§558 Abs. 3 BGB und 559 Abs. 3a BGB).

  Die Regulierung des (Miet-)Wohnraumerhalts – mit Umwandlungsverordnung und Zweckentfremdungsverbot inkl. Leerstandsverbot oder dem Einsatz eines Mietenmonitors (mit der Auswertung von Online-Inseraten) – vollzieht sich nur dort, wo die Kommunen deren Einsatz als Satzung explizit vorsehen und eine Vollzugskontrolle ermöglichen können.

  Beim längerfristig angelegten Wohnraumschutz greift die Zweckentfremdungssatzung.[11] Bei der Zweckentfremdung gibt es Regelungslücken bspw. in Bezug auf die Vermietung von Saisonarbeiter- und Ferienwohnungen, die über eine geltende Bestandsschutzgarantie hinaus durch Satzungen definiert (längere Leerstände

11 In Baden-Württemberg ist am 16.02.2021 ein verschärftes Zweckentfremdungsgesetz in Kraft getreten. Die Kommunen können über Vermietungen mehr Auskünfte von Betreibern von Internetportalen verlangen. Das betrifft auch die Einführung von Registrierungs- und Anzeigepflichten. Verstöße gegen Genehmigungspflichten werden nunmehr mit bis zu 100.000 Euro sanktioniert.

und gewerbliche Fremdenvermietungen) und deren Überschreitung erkannt und sanktioniert werden müssen. Dieses steht jedoch regelmäßig in der Kritik (vgl. Haufe o. J.; 2022).

Ebenfalls beim Wohnraumschutz greifen Regelungen in Gebieten mit „Milieuschutz" (Soziale Erhaltungssatzung gemäß §172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) in Verbindung mit der Umwandlungsverordnung BW und dem allgemeinen Vorkaufsrecht gemäß §24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB mit der Möglichkeit der Abwendungserklärung. Die meisten Kommunen scheuen derartige Satzungen, da sie in Interessenkonflikt mit Eigentümerverbänden geraten. Zudem sind Auflagen der Modernisierungsbegrenzung einerseits und Auflagen der Sanierungsförderung im Hinblick auf eine umfängliche oder durchgreifende Modernisierung andererseits ein Zielkonflikt. Die Verwaltungen haben hier also zu entscheiden, „Gas zu geben oder zu bremsen".

Die Materie erscheint – und das soll exemplarisch an diesem Thema illustriert werden – selbst für eine qualifizierte Großstadtverwaltung fachlich und rechtlich hochkomplex, bei nicht garantiertem Durchsetzungserfolg (siehe dazu das Urteil des BVerwG vom 09.11.2021, Az 4 C 1.20 zur Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts). Neben dem Finanzierungs- und Verwaltungsaufwand stellt sich die Frage einer konsequenten und damit effektiven Vollzugskontrolle bei der Umsetzung ordnungsrechtlicher Maßnahmen. Dieses sollte gewährleistet sein und dieses gilt generell für alle Maßnahmen, zumal nur die freiwillige Anzeige oder behördlich geregelte Anzeigepflicht eine entsprechende Kontrolle auslöst. Zahlreiche Fach- und Pressebeiträge (s. Pressespiegel im Anhang) zeigen, dass die Maßnahmen bis dato nur sehr begrenzte Wirkungen auf das Mietmarktgeschehen entfalten können. Zumindest sind die Wirkungen in ihrer Beurteilung bislang streitig und wenig evaluiert (u.a. Holoch/Bosch 2021). Der Mietenanstieg scheint auch mit Einführung der „Mietpreisbremse" ungebremst weiterzugehen (vgl. Kap. 2.1). Hierzu besteht aber regionsspezifisch weiterer Untersuchungsbedarf.

Und es bleibt absehbar, dass in immer mehr Wohnungsbeständen der Städte ein großes Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial besteht – nicht zuletzt mit großer Sprengkraft. Da die großstädtischen Wohnungsmärkte als hoch angespannt gelten, dürfte dieses den Verdrängungsprozess aus den Städten heraus befördern.

> **Baulandstrategien und programmatische Flächenentwicklung für Wohnungsbau**
Hinzu kommt, dass systematische Bemühungen der Städte, programmatisch die Stadtentwicklungspraxis zu verändern und auf entsprechenden Wohnungsbau bspw. auf den größeren Entwicklungsarealen hinzuwirken, nur exemplarisch bekannt sind (siehe Fallbeispiele). Trotz landesweit bekannter Ansätze waren im Rahmen dieser Arbeitsgruppe eine weitergehende Recherche und Dokumentation dazu nicht möglich.

Programmatische Bemühungen stehen kommunalpolitisch in einem Spannungsfeld. Den Positionen in der Immobilienwirtschaft, die auf marktwirtschaftliche Lösungen setzen (mehr Neubau), stehen Positionen gegenüber, die die Steuerungs-

und Gestaltungsmacht der Kommunen auf das Marktgeschehen vergrößern wollen (mehr Regulierung). Dahinter steht die Frage einer expansiven Baulandentwicklung durch Immobilienentwickler (siehe Flugfeld Böblingen/Sindelfingen) respektive einer optimierenden Bestandsentwicklung durch Bestandshalter innerhalb des Siedlungskontextes (siehe Stuttgarter Stadtteilentwicklungen im Hallschlag oder in Rot).

Ein zentraler Aspekt ist aber die Umsetzung von Zielstellungen und Zielzahlen für Wohnbauförderung in preislichen Hotspots des Wohnungsmarktes. Die Förderung von Sozialmietwohnungen, aber auch von preisgünstigem Wohneigentum (für „Schwellenhaushalte") stößt in der städtebaulichen Innenentwicklung bei hohen Grundstückswerten an wirtschaftliche Grenzen. Kann davon ausgegangen werden, dass zwischenzeitlich weite Teile eines Verdichtungsbereichs einer Metropolregion zu diesen Hotspots gehören, dann bedarf es angesichts landesweiter Standards, die in Baden-Württemberg über die L-Bank vermittelt und geprüft werden, besonderer Anstrengungen und eines flexiblen Einsatzes der Fördermittel. Die kommunale Ebene ist jedoch auch hier nicht immer in der Lage, über differenzierte und angepasste Quoten- und Finanzierungsregelungen sowie (kreative) konzeptionelle Lösungen die Anforderungen des Fördergebers zu erfüllen.

> **Qualitätsstandards und Verfahrenserleichterungen für den Wohnungsbau**
Mindestqualitätsstandards beim Klima- und Ressourcenschutz werden seitens der Stadtverwaltungen mit immer höherem Anspruch vorgegeben; dahinter stehen Richtlinien und Vorgaben übergeordneter Ebenen (EU, nationale Gesetzgebung). Hinzu kommen derzeit die enormen Kostensteigerungen für Baumaterial und Bauarbeiten, die manche Bauprogramme infrage stellen. Andererseits sind bspw. die kommunalen Wohnungsunternehmen und lokalen Baugenossenschaften von ihren Statuten her auf Wirtschaftlichkeit ausgelegt und sind demnach gezwungen, die bautechnischen und betrieblichen Kosteneinsparungen im Lebenszyklus eines Gebäudes systematischer zu erfassen.

Die standardgerechte Wohnraumförderung gelingt eher beim Neubau. Bei vielen Bauvorhaben in hochpreisigen Lagen ist anteilig und integriert ein zu fördernder Wohnraum für viele Projektentwickler ein Erstellungs- und Vermarktungsproblem. Insbesondere bei zertifizierten Bauvorhaben kann dieses nur durch eine Querfinanzierung ermöglicht werden, was frei finanzierten Wohnraum weiter verteuert. In Einzelfällen gelingt dieses (siehe die Arealentwicklung Killesberg Rote Wand in Stuttgart), in anderen Fällen in Stuttgart sind Ersatzmaßnahmen im benachbarten Wohnungsbestand erforderlich. Dieses gelingt aber lediglich größeren Bestandshaltern.

Beim erweiterbaren Wohnungsbestand wird das „Prinzip des Weiterbauens" durch die eigentlich zu starre Bauleitplanung bislang kaum befördert. Zudem steht die Modernisierungs- und Anpassungsfähigkeit des Altbestandes (zumeist aus den 1950er/60er Jahren) infrage; daher werden häufig Abrissmaßnahmen bevorzugt, was den Klimaanforderungen widerspricht (Erhaltung „grauer Energie"). Bei der Veränderung der Wohnungsgrundrisse zur langfristigen Bindung von Sozialmiet-

wohnungen, der Energie- und Lüftungstechnik etc. kommt es auf eine angemessene Flexibilität der Verwaltungsvorschriften zur Landeswohnraumförderung an (siehe dazu Aktivitäten der IBA'27 StadtRegion Stuttgart). Vorschläge und Vorgaben zu spezifischen Mindestqualitätsstandards beim Um- und Neubau sind noch in der Diskussion.

Die genannten Anforderungen sind durchaus begründet, verkomplizieren und verzögern jedoch die Verfahrensweisen. Derzeit ist noch nicht absehbar, ob es eine weitere Flexibilisierung des Planungs-, Bauordnungs- und Fachrechts geben wird. Eine Überführung der Verfahrenserleichterungen des Planungssicherstellungsgesetzes zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in das BauGB ist bislang nicht erfolgt (zugesagt im Koalitionsvertrag der Bundesregierung der 19. Legislaturperiode). Der Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode setzt zudem auf einen „Bau-, Wohnkosten und Klimacheck", ebenso wie auf die Beiträge der Baukostensenkungskommission.

> **Staatliche Grundstücksangebote für den Wohnungsbau**

Eine größere Bedeutung für die kommunale Baulandentwicklung kam in den vergangenen Jahrzehnten den aufgelassenen Liegenschaften der Deutschen Bahn AG und ihrer Tochtergesellschaften zu. Darüber hinaus sind staatliche Grundstücksangebote in den Kernräumen der Großstadtregionen mittlerweile knapp. Für deren Wohnungsmärkte erweisen sie sich nicht immer als zielgenau, weil sie praktisch nur einen geringen Beitrag darstellen. Für beide Fallbeispiele lässt sich dieses genauer nachweisen. So sind Bundesliegenschaften sowohl in Stuttgart als auch in Göppingen als militärische Konversionsflächen schon in den 1990er Jahren in kommunales Eigentum übernommen worden. Die Neuordnung von ehem. Landesgrundstücken ist in Stuttgart nahezu abgeschlossen (Landesmesse), die Neuordnung der Immobilien bei innerstädtischen Hochschulgrundstücken läuft seit 2010, allerdings war das Vorgehen nicht eindeutig.

Die staatlichen Vermögensverwaltungen (siehe Immobilienportale der BImA, Vermögen und Bau BW) haben verfügbare Grundstücke in der Vergangenheit – und häufig ohne Zwischenerwerb durch die Kommune und anfallende „doppelte Grunderwerbssteuer" – direkt an den Markt adressiert; private Immobilienentwickler sind aufgrund höherer Gebote dabei bevorzugt worden. Die BImA bietet den Kommunen seit 2012 zwar die „Erstzugriffsoption" mit Kaufpreisnachlässen für bestimmte Nutzungszwecke an, es sollten aber die finanziellen Voraussetzungen und eine erklärte Bereitschaft der Kommunen zur Übernahme aufgegebener Areale und für kooperative Verwertungsmodelle vorliegen (wie z. B. in Mannheim, Heidelberg, seit den 1990er Jahren in Villingen-Schwenningen, Tübingen und Göppingen). Mitunter sind kommunale Gesellschaften eingesprungen (Stuttgart, Göppingen). Im Hinblick auf die beabsichtigte Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände sind die Angebote der BImA hilfreich (siehe Böckinger Straße und Roter Stich in Stuttgart). Für eine eigenständige differenzierte Grundstücksvergabe nach konzeptionellen Kriterien (Marktsegmente, Rechtformen, Sozialformen, Bauformen etc.) fehlte den staatlichen Behörden ohne eigene oder treuhänderisch beauftragte Entwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaften bisher die Gestaltungskompetenz der kommunalen Ebene.

Fazit
Der kommunalen Ebene sind unter den hier betrachteten Aspekten enge Grenzen gesetzt, den wohnungspolitischen Anforderungen – formal und faktisch – gerecht zu werden. Dieses trägt dazu bei, dass sich der (geförderte) Wohnungsbau in den Kernstädten von Verdichtungsbereichen verlangsamt und auch die Unterstützungsangebote der staatlichen Ebenen nicht wie erwartet greifen. Es gibt Erkenntnisdefizite, inwieweit Bodenvorrats-, Wohnungsbau-, Wohnraumschutz- und Belegungspolitiken wirksam ineinandergreifen können. Es ist daher zuvorderst zu untersuchen, ob die kommunale Ebene Gesamtkonzepte vorliegen hat, damit strategische und operative Handlungsmöglichkeiten ausreichend genutzt und die Unterstützungsangebote in Anspruch genommen werden können. Ein vorrausschauendes Handeln der Landespolitik und die Wirksamkeit der Maßnahmenpakete sind in erheblichem Maße davon abhängig, wie aktiv die Kommunen als Adressaten mit diesen Angeboten umgehen und ihre Erfahrungen und Erkenntnisse kommunizieren.

5 Schlussfolgerungen

In der abschließenden Betrachtung dieses Beitrags soll nochmals zusammenfassend der Frage nachgegangen werden, welche Wirkungen die Handlungsgrenzen der Kernstädte und die Selbstbeschränkung der übrigen Kommunen – sowohl bei der Wohnungsvorsorge als auch bei der Gestaltung der Wohnungsmarktsituation – im regionalen (polyzentralen) Verdichtungsbereich entfalten. Bedeutsam ist dabei, wie dieses mit der von den staatlichen Ebenen angekündigten Wohnraumoffensive und deren Förder- und Unterstützungsangeboten korrespondieren wird und inwieweit künftig die Ebene der Regionalplanung bzw. eine interkommunale Zusammenarbeit stärker ins Blickfeld rücken.

> **Kernstädtischer Wohnungsmarkt expandiert ins Umland**
Die Recherchen und einschlägigen Untersuchungen zu diesem Beitrag zeigen, dass in struktur- und investitionsstarken Großstadtregionen höherer Zentralität, Verflechtung und Entwicklungsdynamik etliche Zielkonflikte bei der Baulandbereitstellung und im Hinblick auf eine sozialpolitisch verantwortbare Wohnraumbereitstellung bestehen. Die unzureichende Lösbarkeit von Zielkonflikten auf kommunaler Ebene kann dazu beitragen, dass sich unter Wachstumsbedingungen dauerhaft kein entspannter und ausgewogener Wohnungsmarkt herstellen lässt. Da der defizitäre kernstädtische Wohnungsmarkt über den angestauten Nachholbedarf beim Wohnungsbau expandiert, beeinflusst er zwangsläufig auch angrenzende Kommunen und gut erschlossene Umlandstädte.

> **Mit der Wohnungsmarktanspannung entwickeln sich komplexe Regelwerke**
Mit der Wohnungsmarktanspannung entwickelt sich andererseits eine Anwendung komplexer Regelwerke in Form von revolvierenden Bodenfonds und Modellen mit Bauverpflichtungen zur Sicherung von sozialem Wohnraum und der Folgeinfrastruktur. Dieses findet im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und entlang der jeweils beschlossenen Steuerungsmöglichkeiten statt – nicht einheitlich und zunächst nur in den Kernstädten sowie nachfolgend in den Verdichtungsbereichen (siehe Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg i. Br. Heidelberg etc.). Angesichts

des Investitionsinteresses von Kapitalanlegern ist hier, im Gegensatz zum weiteren ländlichen Umland (mit Investitionszurückhaltung), die Verhandlungsposition der Kommunalpolitik gegenüber dem Marktgeschehen mehr dominant.

> **Urbane Wohnraumbedarfe und verdichtete Wohnformen im suburbanen Raum**
Innerhalb der Verdichtungsbereiche werden die Möglichkeiten, die den Kommunen von der Baugesetzgebung und der Landeswohnraumpolitik (Förder- und Unterstützungsangebote) zur Verfügung stehen, trotz weithin festgestellter Baulandknappheit und hoher Bodenpreise nur unzureichend genutzt. Ist ein den Möglichkeiten entsprechendes Instrumentarium in der Verfügbarkeit, in der Akzeptanz, im Einsatz und in der Wirksamkeit beschränkt, kann dieses nicht nur für den jeweiligen lokalen Wohnungsmarkt von Bedeutung sein, sondern kann auch nachteilige Auswirkungen auf die Entwicklung der Kommunen im Verdichtungsbereich haben. Umland und Mittelzentren gut vernetzter Regionen profitieren zwar zunächst von der Überlastung der Kernstädte. Ob dieses marktpolitisch bewusst erfolgt, kann aber bezweifelt werden. Traditionell sind hier die Schwerpunkte der Wohnraumversorgung anders gelagert, auch wenn das Umland von der Realität der Immobilien- und Wohnungsmärkte bereits eingeholt wird. An die einheimische Bevölkerung und den gesellschaftlichen Mittelstand gerichtete Bauplatzangebote (im nun ebenfalls hochpreisigen „Speckgürtel“) werden der tatsächlichen Entwicklung des regionalen Marktgeschehens immer weniger gerecht. Die „Urbanisierung“ des regionalen Verdichtungsbereichs und der bereits gut erreichbaren Mittelzentren, die erzwungene Verdrängung einer nicht befriedigten großstädtischen Nachfrage unterscheidet sich von den Mustern der früheren Suburbanisierungsphase.[12] Die soziale Wohnraumversorgung und neue Wohnformen in verdichteter Bauweise gewinnen Marktanteile, die von den Kommunen offensiver gefördert werden sollten. Dieses ist aber mit dem jeweiligen Sozialgefüge und Ortsbild in Einklang zu bringen.

> **Aufgabe der Kernstädte als „Hochburgen“ des sozialen Wohnens**
Die Umlandgemeinden sind daher nur zögerlich bereit, die Voraussetzungen bspw. für eine Versorgung mit Sozialmietwohnungen oder mietpreisgedämpftem Wohnraum zu schaffen. Da in den preislich überhitzten Kernstädten die Möglichkeiten zunehmend begrenzt sind, diese Aufgabe bedarfsgerecht zu übernehmen und sie die Rolle als „Hochburgen“ des sozialen Wohnungsbaus nicht mehr hinreichend ausfüllen können, werden Wohnraum suchende Haushalte in die angrenzenden Umlandgemeinden verdrängt. Damit werden jene wiederum passiv bzw. ungeschützt bis zur Grenze der Überforderung konfrontiert. Auch dieses erfordert eine konzertierte und koordinierte Vorsorgestrategie über die kommunalen Zuständigkeitsgrenzen hinweg. Hier liegt vielleicht das größte wohnungs- und sozialpolitische Versäumnis der letzten Dekade.

12 In den vergangenen 30 Jahren ist die Bevölkerungszahl der Region Stuttgart um rund 310.000 Einwohner (+12 %) auf annähernd 2,8 Mio. Einwohner angestiegen. Der Schwerpunkt des Bevölkerungswachstums verlagerte sich ab Mitte der 2000er Jahre zunehmend nach Stuttgart. In den Jahren 2015 bis 2020 verlor Stuttgart im Saldo rund 20.000 Einwohner an das Umland. 2019 hatte der Stadtkreis mit einem Minus von mehr als 4.300 Einwohnern den zweithöchsten Wanderungsverlust in die Region seit 1993 (vgl. Held/Mäding 2020).

> **Aktive Steuerung im Verdichtungsbereich statt passiver Sanierung der Kernstädte**
Im näher betrachteten Verdichtungsbereich der Region Stuttgart besteht aber die Chance, dass sich mit der Nivellierung der Marktverhältnisse auch die kommunale Praxis angleicht. Eine aktive Reaktion wäre das Gegenteil zur ungesteuerten Marktentwicklung und damit zur „passiven Sanierung" der kernstädtischen Wohnungsmärkte. Ein konsistentes Bild lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung jedoch kaum zeichnen. Stuttgart hat wie andere deutsche Großstädte ein differenziertes Instrumentarium entwickelt, um dem eklatanten Wohnungsmangel zu begegnen und die sozialen Verhältnisse zu stabilisieren. Daran orientieren sich kommunalpolitische Diskussionen, Beschlüsse und Verfahrensweisen in den unmittelbar angrenzenden Umlandgemeinden und in den verkehrlich gut angebundenen Städten des weiteren Umlands (Ankaufstrategien in Waiblingen, Göppingen oder Leinfelden-Echterdingen, Vor- und Wiederverkaufsrechte in Ludwigsburg, Bauverpflichtungen in Form der Quotenregelung in Fellbach). Die verschiedenen boden- und baulandpolitischen Ansätze zeigen noch kein konzertiertes Handeln.

> **Akzeptanzprobleme bei regionalen Bündnissen**
In Baden-Württemberg bestehen verschiedene kommunale und regionale „Bündnisse für Wohnen" (BBSR 2016). Hier sind zumeist die administrativen Spitzen der größeren Städte die treibenden Kräfte. Im Stuttgarter Kontext sind jedoch Versuche zu einem verbesserten Austausch und zu einem koordinierten Vorgehen beim geförderten Wohnungsbau auf OB-Ebene bislang nicht erfolgreich gewesen (vgl. Durchdenwald 2017; Hahn 2016). Das „Stuttgarter Bündnis für Wohnen" blieb dann – mit der Vereinbarung von Zielzahlen in einem eigentlich zu engen Wohnungsmarktgeschehen – lediglich eine Initiative der Landeshauptstadt. Zu erwähnen ist dabei die aktuelle Initiative des benachbarten Landkreises Ludwigsburg, Grundstücke der Kommunen in eine gemeinsame Genossenschaft einzubringen und über eine Kooperation mit den Wohnungsbaugesellschaften zunächst geförderten und nach Auslaufen der Bindungen dauerhaft bezahlbaren Wohnraum zu realisieren. Die beiden Beispiele zeigen: Es bedarf der Verständigung auf allen föderalen Ebenen und insbesondere mit regionalem Bezug; und es bedarf bündnispolitischer und auch durchsetzungsstarker strategischer Allianzen, die die marktstrukturellen Herausforderungen unvoreingenommen annehmen.

> **Die Selbstbeschränkung kommunalen Handelns bedingt einen überörtlichen Dialog**
Die Städte stecken in einem Dilemma, denn sie kommen auf sich gestellt an Grenzen und sind dennoch gezwungen, beim Wohnungsbau zu expandieren. Die Kernstädte verfehlen regelmäßig trotz größerer Kraftanstrengungen die selbstgesteckten Zielzahlen. Innerhalb ihrer hoheitlichen Grenzen und im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgabenwahrnehmung (hoher Anteil an Wohnbauförderung) sind sie unter Wachstumsdruck immer weniger in der Lage, eine ausreichende Wohnungsversorgung zu gewährleisten und wieder dem Ziel entspannter und ausgeglichener lokaler Wohnungsmärkte näher zu kommen.

Im Umland der Kernstädte besteht (dagegen) traditionell ein ausgeprägtes Konkurrenzdenken und eine entsprechend unzureichende Kooperationsbereitschaft – mit den Kernstädten und auch untereinander. Die Zurückhaltung der Umlandgemeinden und die Selbstbeschränkung des kommunalen Planungshandelns ist auch Folge fehlender Informationen über das regionale Wohnungsmarktgeschehen bzw. einer zu geringen Wahrnehmung gemeinsamer Herausforderungen. Viele Kommunen haben auch mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen. Das gilt für einen aktiven Wohnungsbau (innen wie außen) und ebenso für den Wohnraumschutz und andere Eingriffe in Eigentumsrechte, die zur Wahrung des Allgemeinwohls erforderlich sind. Hinzu kommen Engpässe bei den Planungskapazitäten, und auch die gewohnten Zuständigkeiten zwischen Kommunen (Selbstverwaltung) und den überkommunalen Ebenen (Raumordnung) können lähmen, selbst wenn es auf überörtlicher Ebene geeignete Institutionen und Kompetenzen für einen Dialog gibt.

> **„Wohnraumoffensive“ nur durch Koordination im regionalen Kontext**

Mit den Versorgungsproblemen in den Kernstädten wächst das Erfordernis, den quantitativen Wohnraumbedarf bzw. die qualitative Wohnraumnachfrage koordiniert über alle Marktsegmente auch in einem überkommunalen Kontext zu decken und gemeinsam einen konzeptionell vielfältigen Wohnungsbau zu steuern. Eine regionsweit unkoordinierte Wohnungsbaupolitik wäre geeignet, die Steuerungsmöglichkeiten zur Wohnungsvorsorge aus der Hand zu geben. Dieses hätte nicht nur weiterreichende verkehrliche und ökonomische Folgen, was die Standortkosten für die Unternehmen und die Bindung von Fachkräften anbelangt, auch zur Aufrechterhaltung der kommunalen Infrastruktur wird Personal benötigt. Die sozialräumlichen Wirkungen einer unkoordinierten Vorsorgeplanung sind dabei noch nicht absehbar.

Für die Region Stuttgart erwarten die Wohnungsmarktexperten (LH Stuttgart: Expertenbefragung 2020) auch künftig eine steigende Wohnraumnachfrage. Wohnraumnachfrage und Wohnortpräferenzen stimmen jedoch häufig nicht mit der Angebotsgestaltung überein. Das betrifft die Kernstadt wie auch das nähere Umland. Das Angebot im Umland wiederum reagiert nicht oder nur verzögert auf die sich verändernden Rahmenbedingungen und Bedarfe.

Bei einer Wohnbau- bzw. Wohnraumoffensive, wie sie die staatlichen Ebenen von Bund und Land derzeit einfordern, würde innerhalb des Verbandsgebiets der Region Stuttgart jährlich Wohnraum für die Wohnbevölkerung einer Großen Kreisstadt zu schaffen sein. Nach Vorgabe der Bundesregierung wären dieses – paritätisch umgerechnet – rund 13.500 WE/Jahr, davon wäre ein Viertel für den sozialen Wohnungsbau bereitzustellen. Und damit sollte die Größenordnung der Herausforderung klar werden, denn in den vergangenen fünf Jahren wurden in der gesamten Region durchschnittlich 7.600 Wohnungen gebaut. Die Zahl der Baugenehmigungen ist allerdings schon 2019 regionsweit auf rund 9.300 WE gestiegen, für 2020 wird eine ähnliche Größenordnung erwartet. Dazu ein weiterer Vergleich: Nach Angaben des Verbands Region Stuttgart bietet der Regionalplan (seit 2015) rein rechnerisch Flächenreserven auf 2.000 Hektar für etwa 190.000 Ein-

wohner an (ohne Baulückenpotenzial) und es sind mehr als 40 Siedlungsschwerpunkte ausgewiesen (Held 2020; VRS 2018). Der Nachweis einer quantitativen Flächenbereitstellung für die Baulandentwicklung und das Werben für angemessen verdichtete Bauformen sind aber nur eine Seite der Medaille.

Die Regional- und Umlandverbände wie auch die Verwaltungsverbände (mit gemeinsamer Flächennutzungsplanung) benötigen in Abstimmung mit der L-Bank vor allem einen vollständigen Überblick über den geförderten und gebundenen Wohnungsbestand und über das beabsichtigte Engagement der Kommunen. Es bedarf weiterhin einer Sensibilisierung der Kommunen für die regionalen Boden- und Wohnungsmarktprobleme und eines umfänglichen und dauerhaften informellen Dialogs um Leitbilder und konkrete Lösungswege, wie es bspw. der Verband Region Stuttgart bereits seit einigen Jahren unter dem Motto einer wettbewerbsfähigen „Regionalen Standortgemeinschaft" anstößt (vgl. dazu VRS 2018).

Weiterhin bedarf es – auch verbindlicher – überkommunaler Vereinbarungen und Regelungen zur Entlastung der regionalen „Hotspots" im hochpreisigen Verdichtungsbereich sowie zu Kooperationsformen bspw. auch kommunaler Gesellschaften (siehe Diskussion zu gemeindewirtschaftlichen Beschränkungen i.Z.m. der Öffnung des § 102 GO Örtlichkeitsprinzip, Kap. 3.2.1) für eine wohnungspolitische Verantwortung zur gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorge.

Und nicht zuletzt bedarf es einer zielgenauen, auch teilräumlichen Kontingentierung, Quotierung und Spezifizierung der Förderung ggf. in Verbindung mit einem revolvierenden Bodenfonds auf überkommunaler Ebene sowie einer Unterstützung durch Kompetenztransfers, wie es das Land Baden-Württemberg, jetzt im neuen Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen, anbietet. Die Fortschreibung des LEP für Baden-Württemberg lädt ebenfalls zur Diskussion ein.

In diesem Zusammenhang sei abschließend erwähnt, dass sich die im Rahmen eines informellen Ministertreffens im Jahre 2020 verabschiedete „Neue Leipzig-Charta" in Kap. B.1 „Drei räumliche Ebenen der europäischen Städte" auf die Territoriale Agenda 2030 der Vereinten Nationen bezieht (Nachhaltigkeitsziel 11 „Städte inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten"). Leitziel ist eine nachhaltige, widerstandsfähige Stadtentwicklung, eingebettet in den regionalen Kontext (mit Metropolregion).[13] Die Charta empfiehlt eine Kooperation von Kommunen im „Umlandkontext" sowie die Erarbeitung politischer Strategien und Instrumente insbesondere im Bereich Wohnen. In Kap. D 1.1 „Aktive und strategische Bodenpolitik sowie Flächennutzungsplanung" werden polyzentrische Siedlungsstrukturen, die Förderung einer verwaltungsübergreifenden und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und eine koordinierte Raumordnung in funktional zusammenhängenden Räumen angesprochen. Dabei geht es insbesondere um eine ausreichende Flächenbereitstellung für bezahlbaren Wohnraum.

13 Die Neue Leipzig-Charta, herunterzuladen über die Website des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: BMWSB - Startseite - Die Neue Leipzig-Charta (bund.de) (02.05.2023).

Literatur

BauMobG – Baulandmobilisierungsgesetz, G.v. 14.06.2021 BGBl. I S. 1802 (Nr. 33); Geltung ab 23.06.2021.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2016): Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)" des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Bonn.

BMI – Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2019): Baulandkommission legt Ergebnisse vor. Umfangreicher Werkzeugkasten für alle staatlichen Ebenen. Pressemittelung vom 02.07.2019. Berlin.
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190702-Baulandkommission.html (20.02.2023).

Brühl, H.; Echter, C.-P.; Frölich von Bodelschwingh, F.; Jekel, G. (2005): Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? Berlin. = Beiträge zur Stadtforschung 41.

Claßen, G. (2018): Bedeutungszuwachs kommunaler Wohnungen. In: Bundesbaublatt (9).
https://www.bundesbaublatt.de/artikel/bbb_Bedeutungszuwachs_kommunaler_Wohnungen-3224399.html (04.08.2023).

Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin.

Dilg, F. (2022): Gebäudetyp E: experimenteller und einfacher bauen. In: Deutsches Architektenblatt (9).
https://www.dabonline.de/2022/09/27/gebaeudetyp-e-gebaeudeklasse-einfacher-guenstiger-schneller-bauen-innovationen/ (04.08.2023).

Durchdenwald, T. (2017): Wohnungsbau in Stuttgart: Kuhns Kritik erbost die Bürgermeister der Region. In: StZ online, 06.11.2017, 12.20 Uhr.
https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.wohnungsbau-in-der-region-stuttgart-kuhns-kritik-erbost-die-nachbar-obs.beabc6cc-46d6-4611-a518-94a69fba9c4b.html (25.08.2023).

Eisner, S.; Romachin, M. (2016): Schwarmstädte: Was macht sie attraktiv? Die Zukunft der Kommunen: Erfolg lässt sich steuern und messen. Stuttgart.

empirica regio (empirica-systeme Marktdatenbank / bis 2011: IDN ImmoDaten GmbH)
https://www.empirica-regio.de/

F+B – Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (2019): Gutachten zur Identifizierung von Gebieten in Baden-Württemberg mit angespannten Wohnungsmärkten, im Auftrag der Landeskreditbank Baden-Württemberg. Endbericht Teil 1 zur Mietpreisbegrenzungsverordnung nach §556d Abs. 2 BGB. Hamburg.
Microsoft Word - F+B-Gutachten zur Mietbegrenzungsverordnung nach Â§556d - 191212 - Korrfass..docx (baden-wuerttemberg.de)

Fleindl, H. (2019): Die Sozialklausel in Zeiten der Wohnungsnot. Vortrag auf dem Deutschen Mietgerichtstag, 22.–23.03.2019 in Dortmund.
https://www.mietgerichtstag.de/mietgerichtstage/download-vortr%C3%A4ge/mietgerichtstag-2019/ (04.08.2023).

Florida, R. (2002): The Rise of the Creative Class. New York, 512.

Fricke, A. (2015): Stadtentwicklung Stuttgart – Strategien und Projekte für eine urbane und bürgerorientierte Zukunft. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung 77 (4).
http://www.fub-online.info/ (20.02.2023).

Fricke, A.; Siedentop, S.; Zakrzewski, P. (Hrsg.) (2015): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 14.

Gieck, J. (2020): Kommunalpolitisches Interesse in Stuttgart – Ergebnisse der Bürgerumfrage 2019. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 2/2020, 35-42.

Grah, A. (2022): So wohnt Stuttgart – Wie häufig darf ich die Miete erhöhen? hier: Ergebnisse der Forsa-Umfrage. In: StN online, 25.05.2022, 14.24 Uhr.

Hahn, S. (2016): Wohnungsbau in der Region Stuttgart: Sozialwohnung hier, Reihenhäuschen da. In: StZ online, 22.02.2016, 06.00 Uhr.
https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.wohnungsbau-in-der-region-stuttgart-sozialwohnung-hier-reihenhaeuschen-da.56b0abdf-3e3c-431f-866f-fff53d9cdfe1.html (25.08.2023).

Hahn, S. (2017): Stadtentwicklung in Stuttgart. Die Hälfte aller Mieter ist förderwürdig. In: StZ online, 30.04.2017, 23.40 Uhr (Grafik); StN online, 01.02.2017.
Stadtentwicklung in Stuttgart: Die Hälfte aller Mieter ist förderwürdig (stuttgarter-nachrichten.de) (04.08.2023).

Harlander, T. (2007): Wohnungspolitik 1982–1989; 1989–1994. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Baden-Baden, 823-850.
Haufe Online (o.J.): Zweckentfremdung: Streiflicht durch die Bundesländer. In: VerwalterPraxis Gold, Haufe-Lexware GmbH & Co. KG Redaktion.
https://www.haufe.de/immobilien/verwalterpraxis-gold/zweckentfremdung-streiflicht-durch-die-bundeslaender_idesk_PI44806_HI14433227.html (25.08.2023).
Haufe Online (2022): Schleswig-Holstein will Mieter per Gesetz schützen.
https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/illegale-ferienwohnungen-nutzen-zweckentfremdungsverbote_260_348292.html (25.08.2023).
Häußermann, H.; Siebel, W. (1987): Neue Urbanität. Frankfurt a.M.
Heilweck-Backes, I.; Schmitz-Veltin, A. (2011): Der jährliche Wohnungsbedarf in Stuttgart – neue Trendabschätzung. In: Statistik und Informationsmanagement, Themenheft 5/2011, 173-177.
Held, T. (2020): Wohnungsmarkt Region Stuttgart 2020: Keine Trendwende trotz Corona-Krise. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 9/2020, 252-263.
Held, T.; Mäding, A. (2020): Das Ende der Reurbanisierung? Aktuelle Trends auf dem Wohnungsmarkt der Stadtregion Stuttgart. In: Stadtforschung und Statistik 33 (1), 29-35.
Held, T.; Strauß, M. (2020): Experten sehen Höhepunkt am Stuttgarter Wohnungsmarkt noch nicht überschritten – Ergebnisse der Expertenbefragung 2020. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 7/2020, 185-197.
Holoch, K.; Bosch, J. (2021): Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart – Für wen lohnt sich das Pendeln? In: StZ online, 04.11.2021.
Wohnen und Arbeiten Region Stuttgart: Für wen lohnt sich das Pendeln? (stuttgarter-nachrichten.de) (04.08.2023).
Jakobs, I. (2020): Kinderboom in Stuttgart. Kampf um Kitaplätze spitzt sich zu – Eltern kritisieren Stadt. In: StZ online, 30.08.2020 bzw. StN online, 20.01.2020.
Kinderboom in Stuttgart: Kampf um Kitaplätze spitzt sich zu – Eltern kritisieren Stadt (stuttgarter-nachrichten.de) (04.08.2023).
Koalitionsvertrag der Bundesregierung (19. Legislaturperiode) vom März 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Kap. IX: Lebenswerte Städte, attraktive Regionen und bezahlbares Wohnen. Berlin, 109-122.
Koalitionsvertrag der Bundesregierung (20. Legislaturperiode) vom Dezember 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Kap. IV, Bauen und Wohnen. Berlin, 88-93.
Koalitionsvertrag 2016–2021 der Landesregierung Baden-Württemberg: Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ. Kap. 2, Effizient bauen und preiswert wohnen. Stuttgart, 20-23.
Koalitionsvertrag 2021–2026 der Landesregierung Baden-Württemberg: Jetzt für Morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg. Kap. 11: Bauen und Wohnen. Stuttgart, 133-144.
Landeshauptstadt (LH) Stuttgart (2016): Bündnis für Wohnen. Eckpunkte für den Wohnungsbau in Stuttgart.
https://www.stuttgart.de/medien/ibs/LHS-Buendnis-fuer-Wohnen-_-Eckpunkte-fuer-den-Wohnungsbau-in-Stuttgart-050716.pdf (07.08.2023).
Landeshauptstadt (LH) Stuttgart, Referat Städtebau und Umwelt (2020a): Wohnungswesen Jahresbericht 2019. Mitteilungsvorlage (20. Juni 2020). GRDrs 12/2020. Stuttgart.
Landeshauptstadt (LH) Stuttgart, Statistisches Amt KomunIS, Statistik und Informationsmanagement (2020b): Datenbezug Statistisches Landesamt BW zum 31.12.2020.
Landeshauptstadt (LH) Stuttgart, Referat Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen; Referat Städtebau, Wohnen und Umwelt (2021a): Neufassung zur Neuausrichtung der Bodenpolitik – Grundsatzbeschluss (14. Februar 2021). GRDrs 146/2021. Stuttgart.
Landeshauptstadt (LH) Stuttgart, Statistisches Amt (2021b) (Hrsg.): Wohnungsmarkt Stuttgart 2021. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement, Themenheft 2/2021.
Landtag von Baden-Württemberg (2020a): Mitteilung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau: Wohnungsbau BW 2020 / 2021 – Bericht und Leitlinien zur Wohnraumförderung in Baden-Württemberg (17.02.2020). Drs 16/7720. Stuttgart.
https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/7000/16_7720_D.pdf (22.02.2023).
Landtag von Baden-Württemberg (2020b): Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit Begrenzung der zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn (Mietpreisbegrenzungsverordnung Baden-Württemberg vom 21.10.2020, gültig für 89 Kommunen bis 30.06.2025). In: Gesetzblatt für Baden-Württemberg (36): 803.

Lindemann, U. (2005): Prognose der Einwohner in Stuttgart bis 2020. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2005, 109-127.
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (Hrsg.) (2013): Familien in Baden-Württemberg. Stuttgart, 12. = Report 1/2013.
Özşahin, E. (2019): Über die Schwierigkeit des Umgangs mit Wohnungsbedarfsprognosen. In: Stadtforschung und Statistik 32 (1), 10-16.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62194-1 (20.02.2023).
Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2020a): Wohnraumoffensive der Landesregierung. https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/wohnraumoffensive-der-landesregierung/ (27.02.2023).
Staatsministerium Baden-Württemberg (2020b): Zehntes Spitzengespräch der Wohnraum-Allianz. https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/zehntes-spitzengespraech-der-wohnraum-allianz-1/ (20.02.2023).
Strauß, M. (2014): Wohnungsunternehmen dominieren Wohnungsbau in Stuttgart. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 8/2014, 223-224.
Umweltbundesamt (2019): Innenentwicklung in städtischen Quartieren: Die Bedeutung von Umweltqualität, Gesundheit und Sozialverträglichkeit. Dessau-Roßlau.
Vittu, E. (2021): Recht auf Stadt. Marburg.
VRS – Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2017): Vorbildlich Wohnen. Gute Beispiele für verdichtetes Bauen aus der Region Stuttgart und darüber hinaus. Stuttgart.
VRS – Verband Region Stuttgart (2018): VRS-Regionalkonferenz am 13.11.2018 in Stuttgart. https://www.deutscher-verband.org/aktivitaeten/veranstaltungen/akzeptanz-fuer-mehr-wohnungsneubau/regionalkonferenz-in-stuttgart-2018.html (07.08.2023).

Ergänzende Beiträge (Pressespiegel)

zu Stuttgart

Bury, M. (2020): Einwohnerentwicklung in Stuttgart. Immer mehr Menschen kehren der Stadt den Rücken. In: StZ online, 02.02.2020, 12.06 Uhr.
Jakobs, I. (2020): Kinderboom in Stuttgart. Kampf um Kitaplätze spitzt sich zu – Eltern kritisieren Stadt. In: StZ online, 30.08.2020 bzw. StN online, 20.01.2020, 16.39 Uhr.
Jenewein, A. (2018): Babyboom fordert die Stadt heraus. In: Stuttgarter Zeitung, 27./28.01.2018, 21.
Nauke, J. (2021): Auswirkungen der Coronakrise – Einwohnerrückgang mildert nicht die Wohnungsnot. In: StZ online, 05.02.2021, 17.46 Uhr.
Nauke, J. (2021): Kaum Handhabe gegen Wucher. Mietwohnungsmarkt in Stuttgart außer Kontrolle. In: StZ online, 02.02.2021, 16.53 Uhr.
Schunder, J. (2021): Neue Rechnung der Verwaltung. Fehlen in Stuttgart rund 22.000 Wohnungen? In: StZ online, 08.10.2021, 18.28 Uhr.

zu Göppingen

Carlucci, G. (2021): Bauland wird zur Nagelprobe und Bagger rollen für neue Wohnungen. In: NWZ (Kreis Göppingen), 09.11.2021.
Carlucci, G. (2021): Stadt sucht Wege zu mehr Bauland. In: NWZ (Kreis Göppingen), 26.11.2021.
Carlucci, G. (2021): Immobilien-Preise steigen im Umland stärker; zur bundesweiten Studie der Sparda-Banken. In: NWZ (Kreis Göppingen), 14.06.2021.
Schönfelder, S. (2021): Wohnraum im Kreis Göppingen ist heiß begehrt – Immobilien sind knapp, gefragt und sehr teuer: Es herrscht regelrechte Goldgräberstimmung. In: SWP Südwestpresse Schönfelder, 09.12.2021.

Autor

Axel Fricke (**1964*), *Studium Dipl.-Ing. Raumplanung an der TU Dortmund, nach Diplom-Abschluss überwiegend selbständige Bürotätigkeiten in Baden-Württemberg (1992–2005) sowie wissenschaftlicher Mitarbeiter am Städtebau-Institut der Universität Stuttgart (2001–2005), danach Sachgebietsleiter der Stadtentwicklungsplanung sowie Stabsstelle Strategie Wohnen beim Amt für Stadtplanung und Wohnen der Landeshauptstadt Stuttgart (2005–2019), seit Okt. 2019 Amtsleiter (Fachbereich 9 Stadtentwicklung, Stadtplanung und Baurecht) bei der Stadt Göppingen, seit Sept. 2022 Leiter des Stadtplanungsamts in Esslingen a.N.; Mitglied der ARL und LAG Baden-Württemberg sowie der Architektenkammer Baden-Württemberg.*

Martin Heberling

RAUMORDNUNG UND WOHNBAUFLÄCHENENTWICKLUNG – ANREIZSYSTEME UND INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Gliederung

1 Einleitung
2 Raumordnung im System der räumlichen Planung
3 Wohnbauflächenentwicklung als überörtlicher Belang
4 Konzept der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung
5 Steuerungskomponenten der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung
6 Thesen
7 Schlussfolgerungen
Literatur

Kurzfassung
Der Beitrag setzt sich mit der Rolle der Raumordnung in Baden-Württemberg im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Flächen für den Wohnungsbau auseinander. In Form von Thesen werden die Ursachen einer insbesondere in den Großstadtregionen hinter der Nachfrage zurückbleibenden Wohnbauflächenentwicklung gesucht und Ansätze zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme entwickelt.

Schlüsselwörter
Raumordnung – kommunale Planungshoheit – Wohnbauflächenentwicklung – interkommunale Zusammenarbeit – Veränderungsmanagement – Anreizsysteme

Regional planning and development of residential areas – Incentive systems and inter-municipal cooperation

Abstract
The essay discusses the role of spatial planning in Baden-Württemberg in relation to its impact on the development of residential building areas. Possible reasons why especially in urban agglomeration areas the development of residential building areas remains behind the actual demand will be presented in form of theses and then confronted with opportune solution approaches in order to solve the housing market issue.

Keywords
Spatial planning – constitutional rights of local authorities – development of residential building areas – intermunicipal cooperation – change management – incentive management

1 Einleitung

Wenn die Lösung der Wohnungsmarktprobleme „bauen, bauen, bauen“ heißt, muss dies irgendwo geschehen und ist somit sowohl ein Thema für die Stadtplanung als auch für die Raumordnung. Neue Wohnungen können im Siedlungsbestand über Innenentwicklung z. B. durch die Aufstockung bestehender Gebäude oder durch die Schließung von Baulücken entstehen. Neue Wohnungen können die Gemeinden zudem auf Flächen entwickeln, die im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen dargestellt sind. Raumordnung, die sich mit der (Weiter-)Entwicklung von Siedlungssystemen befasst und der kommunalen Bauleitplanung vorgelagert ist, kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn Flächen neu als Wohnbauflächen in den Flächennutzungsplan aufgenommen werden sollen.

Dieser Beitrag untersucht die Rolle der Raumordnung bei der Entwicklung neuer Wohnbauflächen und setzt sich aus planerischer Perspektive mit der Frage auseinander, warum das Flächenangebot in Großstadtregionen hinter der Nachfrage zurückbleibt und welchen Beitrag die überörtliche Ebene zur Bewältigung der Wohnungsmarktprobleme leisten kann.

Hierfür wird zunächst in Kapitel 1 Raumordnung im System der räumlichen Planung als überörtliche und überfachliche Planung verortet. In Kapitel 2 wird die überörtliche Dimension der Wohnbauflächenentwicklung ausgelotet und in Kapitel 3 wird das Plankonzept der Raumordnung zur Wohnbauflächenentwicklung erläutert. Anschließend werden in Kapitel 4 die Steuerungskomponenten vorgestellt, die Raumordnung zur Umsetzung des Plankonzepts regelmäßig einsetzt, bevor in Kapitel 5 Thesen über die Frage, warum die Entwicklung von Wohnbauflächen in Großstadtregionen unzureichend bleibt, formuliert werden. In Kapitel 6 werden abschließend Lösungsansätze diskutiert.

2 Raumordnung im System der räumlichen Planung

Raumordnung ist überörtlich und überfachlich. Sie trifft Aussagen zur Entwicklung des Raumes in landesweiten Raumordnungsplänen sowie – in Flächenländern – in Plänen für die Teilräume der Länder. In Baden-Württemberg ist der Landesentwicklungsplan (LEP) aus dem Jahr 2002 der derzeit gültige landesweite Raumordnungsplan (Hager 2021: 190). Die Pläne für die Teilräume des Landes Baden-Württemberg werden Regionalpläne genannt; sie formen den LEP räumlich aus. In Baden-Württemberg gibt es zwölf Regionen und somit zwölf Regionalpläne (Hangst 2015: 327).

In den Raumordnungsplänen – im LEP und in den Regionalplänen – werden die raumordnerischen Plansätze in der Form von Zielen und Grundsätzen festgelegt. Die Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben, die die Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen beachten müssen (§ 1 Abs. 4 BauGB; § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG); ein Abwägungsspielraum besteht nicht. Grundsätze der Raumordnung hingegen stellen lediglich einen Abwägungsbelang dar, den die Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen im Rahmen der Abwägung berücksichtigen müssen (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG).

Aus dieser Rechtsfolge könnte geschlossen werden, Raumordnung stehe der kommunalen Planung hierarchisch vor. Doch ganz so einfach ist das Verhältnis zwischen kommunaler und staatlicher Planung nicht. Gemeinden verfügen in Deutschland über eine besondere Rechtsstellung im Staat. Sie findet ihren Ausdruck in der kommunalen Selbstverwaltung, die den Gemeinden in Artikel 28 Abs. 2 GG bzw. Artikel 71 Abs. 1 der Landesverfassung Baden-Württembergs garantiert ist:

> *„Den Gemeinden mu[ss] das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. […]“ (Art. 28 Abs. 2 GG)*

Das Verhältnis von Raumordnung und kommunaler Bauleitplanung ist daher kompliziert: Einerseits soll und muss Raumordnung Festlegungen zur Ordnung und Entwicklung des Raumes treffen, um ihrer Aufgabe der überörtlichen und überfachlichen Planung gerecht zu werden, andererseits bedeutet jede der Kommune übergeordnete Vorgabe einen Eingriff in ein Rechtsgut von Verfassungsrang. Aus diesem Grund sind raumordnerische Festlegungen an Voraussetzungen geknüpft:

- **Beachtung der Kompetenzverteilung:**
  Raumordnung dient der Lösung räumlicher Konflikte und ist dabei auf überörtliche Fragestellungen beschränkt; örtliche Fragestellungen bzw. Fragestellungen des Bodenrechts sind Angelegenheiten der kommunalen Bauleitplanung.

- **Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes:**
  Eine raumordnerische Festlegung muss geeignet, erforderlich und mit Blick auf die Tiefe des Eingriffs im Abgleich mit ihrer Wirkung angemessen sein.

- **Beachtung des Gegenstromprinzips:**
  Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind die Belange der kommunalen Bauleitplanung in der Abwägung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 3 ROG).

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, stellen die raumordnerischen Festlegungen den „Rahmen der Gesetze“ dar, innerhalb dessen sich die kommunale Bauleitplanung vollzieht bzw. vollziehen darf.

3 Wohnbauflächenentwicklung als überörtlicher Belang

Wohnbauflächenentwicklung macht sich in der Fläche bemerkbar. In Baden-Württemberg wurden zwischen 2010 und 2020 rund 14.000 ha entwickelt (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2021), was etwa 20.000 Standardfußballfeldern[1] entspricht. Die Entwicklung von Wohnbauflächen ist fraglos raumbedeutsam[2] und kann deshalb grundsätzlich zum Aufgabenbereich der Raumordnung zählen. Die Frage, ob

1 0,741 ha (Artikel 5 Abs. 8 UEFA-Stadioninfrastruktur-Reglement).

2 Hinsichtlich Beanspruchung von Raum oder Wirkung auf den Raum bedeutsam (zum Begriff: Durner in ARL 2018: 1861).

die Entwicklung von Wohnbauflächen ein überörtliches Thema ist oder doch ein örtliches, für das die Gemeinden ausschließlich zuständig sind, ist hingegen nicht ohne differenzierte Betrachtung zu beantworten:

Die Befriedigung der Nachfrage nach Wohnbauflächen ist jedenfalls immer dann ein örtlicher Belang, wenn sie der örtlichen Gemeinschaft entspringt. Jede Gemeinde hat aufgrund Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Landesverfassung Baden-Württemberg das Recht, den örtlichen Bedarf an Wohnungen zu decken. Von einem örtlichen Bedarf ist jedenfalls immer dann auszugehen, wenn aus einem Haushalt zwei oder mehr Haushalte am selben Ort werden; beispielsweise, wenn die Kinder das Elternhaus verlassen und in ihrer Heimatgemeinde wohnen bleiben oder als Folge einer Trennung. Auf diese Weise wächst die Zahl der Haushalte, die eine Wohnung benötigen, aus sich heraus, was als originär örtlicher Bedarf zu qualifizieren wäre.

Raumordnung, die die Wohnbauflächenentwicklung steuert, aber qua ihres Auftrags überörtlich ist, würde ihre Kompetenzen überschreiten, wäre die Wohnbauflächenentwicklung ein ausschließlich örtlicher Belang. Das ist jedoch nicht der Fall: Das Gros der Nachfrage nach neuem Wohnraum rührt aus überörtlichen Wanderungsbewegungen, aus Zuzug über Gemeinde-, Kreis- und Ländergrenzen hinweg (vgl. auch Beitrag Gans in diesem Heft). Aus sich heraus wächst eine Gemeinde in Baden-Württemberg in der Regel nicht.

Hinzu tritt, dass die Auswirkungen der Entwicklung von Wohnbauflächen in der Regel über die Ortsgrenzen hinweg bemerkbar sind. Die Menschen, die sich auf den neu entwickelten Wohnbauflächen niederlassen, fahren zur Arbeit, zum Einkaufen, müssen zum Arzt, schicken die Kinder zur Schule etc.: Es entstehen neue Wege, die das bestehende Verkehrssystem verarbeiten muss. Je eher eine Gemeinde die Infrastrukturleistung, die der Zuzug in Anspruch nimmt, selbst bereitstellen kann, desto weniger wirkt sich die Wohnbaufläche überörtlich aus. Je stärker die Hinzuziehenden jedoch Leistungen in den Nachbargemeinden in Anspruch nehmen (müssen), desto eher ist die Entwicklung der Wohnbauflächen ein überörtliches Thema.

Raumordnung muss folglich kraft ihrer Kompetenz als überörtliche Planung Einfluss auf die Wohnbauflächenentwicklung nehmen dürfen. Mehr noch: Es ist die ureigene Aufgabe von Raumordnung, überörtliche Zuwanderung durch die Steuerung der Siedlungs- bzw. Wohnbauflächenentwicklung räumlich so zu organisieren, dass sie „raumverträglich“ bleibt, die Wege also kurz sind und mithin nicht zur Zersiedelung[3] der Landschaft führt.

Wenn sich Raumordnung als Gegenpol zur unstrukturierten Raumentwicklung versteht, muss die Frage beantwortet sein, welche Raumstruktur Raumordnung anstrebt und welche Steuerungskomponenten Raumordnung hierfür zur Verfügung stehen, bevor die Frage diskutiert werden kann, welchen Beitrag Raumordnung zur Bewältigung der Wohnungsmarktprobleme leisten kann.

3 Zum Begriff: Fina 2013: 7 ff.

4 Konzept der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung

Aufgabe von Raumordnung ist im weitesten Sinne die Abstimmung der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum (§1 Abs. 2 ROG). Die Entwicklung von Wohnbauflächen ist somit ein Aspekt von mehreren, die Raumordnung nicht isoliert voneinander betrachtet. Wohnbauflächenentwicklung, Freiraumentwicklung, Gewerbeflächenentwicklung, die Entwicklung und Stärkung von Infrastrukturen sowie Verkehrssysteme und Versorgungsnetze sind mitzudenken. Raumordnung bedient sich hierfür des Modells der Zentralen Orte, das – in ein Plankonzept überführt – die Vorstellung einer geordneten räumlichen Entwicklung prägt:

> *„Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten.* […] *[D]ie Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen“ (§2 Abs. 2 ROG)*

Die Konzentration der Siedlungstätigkeit auf Zentrale Orte als räumliches Ordnungsmodell ist sich kein Selbstzweck, sondern sie soll in vielerlei Hinsicht auf eine effiziente Raumstruktur hinwirken, die sich dadurch auszeichnet, dass sie verkehrsminimal ist, die vorhandenen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge stärkt und den Freiraum bestmöglich erhält.

Ein Zentraler Ort ist ein Ort, der aufgrund seiner hohen Bevölkerungszahl und seines Arbeitsplatzangebots eine Vielzahl von Infrastrukturleistungen anbietet, die auch von den Nachbargemeinden im Umland in Anspruch genommen werden. Öffentliche Personennahverkehre sind häufig bis ins Umland etabliert. Auch die schienengebundene Verkehrsinfrastruktur ist in der Regel auf diese Orte ausgerichtet. Zentrale Orte sind ein Kulturschatz; sie sind in der Regel nicht aufgrund der raumordnerischen Bezeichnung entstanden.[4] Das Umgekehrte ist regelmäßig der Fall: Raumordnung identifiziert die Orte, die aufgrund ihrer Ausstattung eine Bedeutung für die Gemeinden im Umland haben,[5] und sie hat die Aufgabe, diese Orte im Interesse der Umlandgemeinden in ihrer überörtlich bedeutsamen Funktion zu stärken und zu schützen.[6] Aus diesem Grund sollen aus der Sicht der Raumordnung Wohnbauflächen vorrangig in Zentralen Orten bzw. Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur entwickelt werden, damit diese ausgelastet ist und keine neue Infrastruktur aufgebaut werden muss, die dann in Konkurrenz zur bestehenden tritt.

Nun darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Konzentration auch Nachteile haben kann, die in der Form von Überlastungserscheinungen zutage treten (Maier/Tödtling 2006: 105). Raumordnung, die zur Siedlungsentwicklung auf das Zentra-

4 In neu zu besiedelnden Gebieten ohne Siedlungsbestand oder in sehr dünn besiedelten Räumen ohne Siedlungsschwerpunkt und ohne ausreichende Infrastrukturausstattung kann ein Ort als Zentraler Ort bestimmt werden, der vorrangig mit den entsprechenden Infrastrukturen ausgestattet werden soll. Zur Ankerfunktion von Zentralen Orten: Blotevogel 2002: 220.

5 Zum deskriptiven, raumanalytischen Zentrale-Orte-Begriff: Terfrüchte/Flex in: ARL 2018: 2971 ff.

6 Zum normativen Zentrale-Orte-Begriff: Terfrüchte/Flex in: ARL 2018: 2976.

le-Orte-Konzept zurückgreift, nimmt dann Subzentren und die Verkehrsachsen zwischen den Zentren in den Blick. Auf diese Weise entsteht ein punktaxiales Siedlungssystem mit Zentren unterschiedlicher Hierarchie, dessen mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge ausgestatteten Siedlungsschwerpunkte durch Siedlungsachsen und effiziente Verkehrsinfrastruktur miteinander verbunden sind.

5 Steuerungskomponenten der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung

Das Zentrale-Orte-Konzept, das raumordnerischer Steuerung zugrunde liegt, muss in ein raumordnerisches Zielsystem überführt werden, das die Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung enthält. Hierfür haben sich die Festlegung von Zentralen Orten und Entwicklungsachsen sowie die Festlegung von Siedlungsbereichen sowie Schwerpunkten für den Wohnungsbau als Steuerungskomponenten etabliert:

> **Zentrale Orte und Entwicklungsachsen**
Im Landesentwicklungsplan werden die Ober- und Mittelzentren (§7 Abs. 2 Nr. 2 LplG BW) sowie die Landesentwicklungsachsen festgelegt (§7 Abs. 2 Nr. 3 LplG BW); in den Regionalplänen werden die Unter- und Kleinzentren festgelegt (§11 Abs. 3 Nr. 1 LplG BW) sowie die im Landesentwicklungsplan festgelegten Landesentwicklungsachsen näher bestimmt. Darüber hinaus werden in den Regionalplänen regionale Entwicklungsachsen festgelegt (§11 Bas. 3 Nr. 2 LplG BW). Im Ergebnis sind Gemeinden benannt, die auf der Grundlage von Kriterien zur Infrastrukturausstattung zum punktaxialen Siedlungssystem zählen und die vorrangig für die Ansiedlung der Hinzuziehenden infrage kommen sollen.

> **Siedlungsbereiche**
Wohingegen die Bezeichnung als Zentraler Ort die gesamte Gemeinde betrifft, wird mit der Festlegung eines Siedlungsbereichs nur ein bestimmter Teil einer Gemeinde bezeichnet (§11 Abs. 3 Nr. 3 LplG BW). Ein Siedlungsbereich wird mit einem Symbol in den Raumnutzungskarten der Regionalpläne gekennzeichnet (VwV Regionalpläne (2017), Anlage 2). Eine konkrete Fläche ist mit der Festlegung nicht verbunden.

  Mit der Festlegung eines Siedlungsbereichs überschreitet Raumordnung eine Grenze. Sie trifft Aussagen zur Siedlungsentwicklung innerhalb einer Gemeinde, was zunächst eine örtliche Angelegenheit zu sein scheint. Raumordnung braucht einen überörtlichen Grund für Vorgaben, die innerhalb der Gemeinden Präferenzen für diesen oder jenen Standort formulieren. Die raumordnerische Steuerung der Wohnbauflächen dient dem Erhalt und der Stärkung vorhandener Infrastruktur. Diese Infrastruktur, die einen Ort zum Zentralen Ort macht, ist für die Umlandgemeinden der Zentralen Orte von Bedeutung, weshalb der Erhalt und die Stärkung des Infrastrukturangebots durch die Zuordnung der Wohnbauflächen zu ebenjener Infrastruktur einem überörtlichen Interesse entspringt.

In der Regel wird der Hauptort als Siedlungsschwerpunkt der betreffenden Gemeinde als Siedlungsbereich festgelegt, da die Infrastrukturen regelmäßig hier verortet sind. Ziel ist der Erhalt oder das Erreichen einer für den Betrieb der Infrastrukturen notwendigen kritischen Masse in räumlicher Nähe. Darüber hinaus finden sich Siedlungsbereiche als raumordnerische Festlegung neben den Hauptorten regelmäßig in größeren Gemeindeteilen und in denjenigen Gemeindeteilen, die über einen Bahnanschluss verfügen.

> **Schwerpunkte des Wohnungsbaus (§ 11 Abs. 3 Nr. 6 LplG BW)**
Die Schwerpunkte des Wohnungsbaus können gebietsscharf festgelegt werden. Die Festlegung eines Schwerpunkts des Wohnungsbaus – sofern sie gebietsscharf erfolgt – ist somit räumlich noch konkreter als die Festlegung eines Siedlungsbereichs. Wenn ein Schwerpunkt des Wohnungsbaus gebietsscharf festgelegt wird, nähert sich die raumordnerische Festlegung dem Bodenrecht, das den Gemeinden über die Bauleitplanung ausschließlich überlassen ist. Die Eingriffsintensität in die kommunale Planungshoheit ist durch die Gebietsschärfe der Festlegung verglichen mit der Festlegung eines Siedlungsbereichs sehr hoch, weshalb eine besondere Begründung erforderlich ist (Hager 2021: 218).

Das raumordnerische Plankonzept der Zentralen Orte sieht vor, die Siedlungsentwicklung vorrangig an den Infrastrukturen zu orientieren. Hierbei handelt es sich, insbesondere in den Großstadtregionen, um siedlungsstrukturell verdichtete Bereiche, wo die Konfliktdichte hoch ist. Deshalb kann es erforderlich sein, Flächen für die Wohnnutzung zu sichern. Von Vorteil für das kommunale Bauleitplanverfahren ist, dass die Abwägung über die berührten Belange auf Ebene der Raumordnung in entsprechender Tiefe bereits vorgenommen ist.

Ein Schwerpunkt des Wohnungsbaus kann als Vorranggebiet oder als Vorbehaltsgebiet festgelegt werden. Das Vorbehaltsgebiet soll grundsätzlich Wohnnutzung vorbehalten sein; die Gemeinde kann sich im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung im Wege der Abwägung aber über die Vorgabe hinwegsetzen und eine andere Nutzung für das Gebiet vorsehen. Im Vorranggebiet hat der Wohnungsbau Vorrang vor anderen Nutzungen. Andere Nutzungen sind hier zwar zulässig, diese dürfen Wohnnutzung, die im bezeichneten Gebiet entwickelt werden soll, jedoch nicht entgegenstehen. Ein Schwerpunkt des Wohnungsbaus ist somit dazu geeignet, ein Gebiet für Wohnnutzung zu sichern. Ob das Gebiet letztlich entwickelt wird, ist jedoch Entscheidung der Gemeinde, da dieser Planungsschritt unmittelbar das Bodenrecht betrifft und somit durch die Bauleitplanung vorgenommen wird.

Die Festlegung von Zentralen Orten, Entwicklungsachsen, Siedlungsbereichen und Wohnungsbauschwerpunkten definiert die räumliche Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts, bezogen auf den jeweiligen Planungsraum, positiv. Raumordnung trifft darüber hinaus Aussagen zum schonenden Umgang mit Grund und Boden, welche die Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung räumlich (Anbindegebot), quantitativ (Plausibilisierung des Bedarfs) und qualitativ (Vorgaben zur Siedlungsdichte) mitbestimmen.

> **Anbindegebot**
Nach Plansatz 3.1.9 LEP ist die Siedlungsentwicklung am Bestand auszurichten. Neue Siedlungsansätze sind nur bei Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen zulässig: z. B. wenn keine Möglichkeiten zur Arrondierung, Nutzung von Baulücken, Baulandreserven, Brachflächen, Konversionsflächen oder Altlastenflächen bestehen (VGH Mannheim, Urteil vom 05.03.2014, 8 S 808/12, Rn 32, juris).

> **Plausibilisierung des Bedarfs**
Gemeinden haben Bauleitpläne aufzustellen sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Die Entwicklung von Flächen für den Wohnungsbau, ohne hierfür eine Aussicht auf Realisierung zu haben, wäre nicht erforderlich. Den Gemeinden kommt bei der Beurteilung der Frage der Erforderlichkeit ein weites planerisches Ermessen zu (BVerwG, Beschluss vom 14.08.1995, 4 B 21/95, Rn 3). Die Erforderlichkeit einer Planung muss jedoch plausibel sein und in der Begründung zum Bauleitplan dargelegt werden. In Baden-Württemberg wird die Planbegründung im Rahmen der Aufstellung von Flächennutzungsplänen plausibilisiert. Überschlägig wird formelhaft der Wohnbauflächenbedarf einer Gemeinde ermittelt.[7] Grundlage für die Berechnung ist hier die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes, das in regelmäßigen Abständen eine Bevölkerungsvorausrechnung veröffentlicht. Die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes rechnet jedoch nur die Vergangenheit auf der Grundlage plausibler Annahmen über Wanderungsbewegungen und Demographie in die Zukunft fort. Eine Idee, wie sich Siedlungsentwicklung vollziehen soll, liegt der Bevölkerungsvorausrechnung nicht zugrunde. Folglich ist sie ungeeignet, die raumordnerische Zielvorstellung über eine raumeffiziente Siedlungsentwicklung zu verwirklichen.

Raumordnung kann zur Kanalisierung der Siedlungsentwicklung auf die Bedarfsrechnung jedoch Einfluss nehmen. Beispielsweise können Zentrale Orte hier Zuschläge erhalten, siehe „1. Änderung des Einheitlichen Regionalplans: Kapitel 1.4 Wohnbauflächen“ des Verbands Region Rhein-Neckar.

Die Frage der Erforderlichkeit einer Bauleitplanung zur Entwicklung von Wohnbauflächen ist in Großstadtregionen schnell beantwortet: Die Nachfrage ist hoch, der Bedarf ist da. Die Plausibilisierung des Erfordernisses einer Wohnbauflächenentwicklung bedeutet insbesondere in den wachstumsschwachen Teilräumen Baden-Württembergs eine umfangreiche Bearbeitung zur Begründung von Bauleitplänen, da diese häufig noch über große Flächenreserven im Flächennutzungsplan verfügen.

> **Vorgaben zur Siedlungsdichte**
Die Siedlungsdichte beschreibt das Verhältnis von Wohneinheiten oder Bevölkerung zur Fläche. Je höher die Siedlungsdichte ist, desto mehr Menschen leben auf einem Hektar Fläche. Raumordnerische Mindestwerte als Vorgaben zur Siedlungs-

7 Behördeninternes Hinweispapier zur „Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB“ (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau vom 15.02.2017).

dichte dienen dem ressourceneffizienten Umgang mit Grund und Boden. Nach Plansatz 3.2.5 LEP ist insbesondere in größeren Zentralen Orten und im Bereich von Haltestellen des Schienenverkehrs auf eine Verdichtung der Bebauung hinzuwirken. Das Festlegen von Mindestwerten für die Siedlungsdichte erfolgt in den Regionalplänen.

Für die Zentralen Orte werden hierbei höhere Dichtewerte zugrunde gelegt als für Orte ohne zentralörtliche Funktionszuweisung. Dies entspricht in der Regel der ohnehin vorhandenen baulichen Struktur in den Gemeinden und führt dazu, dass in den Zentralen Orten auf weniger Fläche mehr Menschen wohnhaft werden.

Neben schonendem Umgang mit Grund und Boden gibt es nach §2 Abs. 2 ROG weitere Belange, die der Siedlungsentwicklung in der Güterabwägung entgegenstehen können (z. B. Schaffung eines Freiraumverbundsystems, Vermeidung einer Zerschneidung der Landschaft oder die Sicherung von Flächen für den Ausbau erneuerbarer Energien etc.). Diese der Siedlungsentwicklung entgegenstehenden Belange finden ihren Ausdruck in der Festlegung insbesondere von

> Gemeinden, in denen keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll (§ 11 Abs. 3 Nr. 4 LplG BW),

> Grünzügen und Grünzäsuren, die von Bebauung freizuhalten sind (§ 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG BW),

> Gebieten für den vorbeugenden Hochwasserschutz (§ 11 Abs. 3 Nr. 9 LplG),

> Gebieten für Standorte zur Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere Gebiete für Standorte regionalbedeutsamer Windkraftanlagen (§ 11 Abs. 3 Nr. 11 LplG).

Diese Festlegungen haben nicht zuerst die Siedlungsentwicklung bzw. die Entwicklung von Wohnbauflächen im Blick, sondern bezwecken die Sicherung und Entwicklung von Räumen für andere Zwecke. Da Planung jedoch immer auch die Entscheidung über das Vorziehen und Zurückstellen konfligierender Nutzungen ist, wirken Festlegungen, die sich in der Güterabwägung gegen die Siedlungsentwicklung durchgesetzt haben, mittelbar auf die Siedlungsentwicklung und mithin auf die Entwicklung von Wohnbauflächen. Das bedeutet umgekehrt aber auch, dass für diejenigen Flächen, für die in den Raumordnungsplänen keine der Siedlungsentwicklung entgegenstehende Festlegung erfolgt ist (Weißfläche), bereits eine überörtliche Abwägung zugunsten einer möglichen Siedlungsentwicklung stattgefunden hat.

6 Thesen

Nach den Erörterungen zur Stellung der Raumordnung im System der Planung als überörtliche Instanz (Kapitel 2 und 3), ihrem Plankonzept über die Siedlungsentwicklung (Kapitel 4) und ihren formalen Möglichkeiten zur Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung (Kapitel 5), werden in diesem Kapitel Überlegungen in der Form von Thesen angestellt, warum die Entwicklung von Wohnbauflächen in Großstadtregionen hinter der Nachfrage zurückbleibt.

These 1:
Raumordnung bremst die Entwicklung von Wohnbauflächen an Standorten, an welchen sich Wohnbauentwicklung nicht vollziehen soll, kann die Entwicklung von Wohnbaufläche an Standorten, an welchen sich Wohnbauentwicklung vollziehen soll, aber nicht aktivieren.

Raumordnung hat eine positive Vorstellung darüber, wie sich die Wohnbauflächenentwicklung vollziehen soll und hat diese in ein Zielsystem überführt, das die Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu beachten haben. Dabei wirken raumordnerische Festlegungen der Zersiedelung entgegen (z.B. mit der Festlegung von Grünzäsuren oder dem Anbindegebot nach Plansatz 3.1.9 LEP) und sie verhindern bzw. erschweren Wohnbauflächenentwicklung auf Flächen, für die in der Güterabwägung andere Belange den Vorzug erhalten haben (z.B. in regionalen Grünzügen oder in Gebieten für Standorte zur Nutzung erneuerbarer Energien).

Auf der anderen Seite stellen die Wohnungsbauschwerpunkte und die Weißfläche einen Flächenpool dar, der mit Blick auf verkehrsminimale Siedlungsstrukturen beste Flächen beinhaltet. Raumordnung kann diese zwar sichern und die Abwägung zugunsten der Siedlungsentwicklung auf der überörtlichen Ebene vornehmen, kann die Bauleitplanung aber letztlich nicht aktivieren (Hemberger/Kiwitt 2018: 33). Da die konkrete Nutzung eines Grundstücks als Fläche für den Wohnungsbau Gegenstand des Bodenrechts ist (BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954, 1 PBvV 2/52, Rn 71, juris), wird die Realisierung der Wohnbauflächen letztlich immer eine örtliche Aufgabe sein, die sie im Wege der Bauleitplanung umsetzt.

These 2:
Weder Raumordnung noch andere planungsrechtliche Verfahrensfragen sind die Ursache dafür, dass die Wohnbauflächenentwicklung in den Großstadtregionen hinter der Nachfrage zurückbleibt.

In den Regionalplänen legt Raumordnung Schwerpunkte für den Wohnungsbau unter Beachtung des Gegenstromprinzips fest. Die Aufnahme dieser Flächen in den Flächennutzungsplan ist vergleichsweise einfach, da überörtliche Abwägungsbelange bereits bei der Aufstellung des jeweiligen Regionalplans abgearbeitet wurden. Zudem steht die Weißfläche für die Siedlungsentwicklung zur Verfügung. Aus raumordnerischer Perspektive herrscht kein Mangel an Flächen, die für wohnbauliche Entwicklung umgenutzt werden könnten. Die ausbleibende Aktivierung dieser Flächen hat andere Gründe.

Die Einführung des § 13b BauGB eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit zur Aufstellung von Bauleitplänen zur Schaffung von Wohnbauflächen im beschleunigten Verfahren, das sich u. a. dadurch auszeichnet, dass der Bebauungsplan nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden muss, sondern dieser im Nachgang des Verfahrens berichtigt werden kann (Battis in: B/K/L, BauGB, § 13b, Rn 4). Nach einer Auswertung der Wohnraum-Allianz Baden-Württemberg wurde § 13b BauGB überproportional häufig in der Raumkategorie Ländlicher Raum im engeren Sinne angewandt, wo noch zu entwickelnde Flächen im Flächennutzungsplan vorhanden sind, und weniger häufig im Verdichtungsraum, wo die Entwicklung neuer Wohnbauflächen vonnöten wäre (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau 2020: 2, 10). Die Vereinfachung des Verfahrens hat in den Großstadtregionen nur wenig zur Ausweitung des Flächenangebots beigetragen. Nach dem Willen der Ampelregierung soll die Regelung nicht verlängert werden (Koalitionsvertrag 2021–2025: 93)[8].

These 3:
Problemwahrnehmung und Problemlösungskompetenz fallen auseinander.

Die Problemlösungskompetenz – hier die Kompetenz der Bauleitplanung – haben die Gemeinden, deren Handeln von der örtlichen Gemeinschaft bestimmt ist. Die Wohnungssuchenden kommen in der kommunalen Willensbildung nicht vor, sodass in der kommunalen Abwägung leicht andere Interessen den Vorzug erhalten können (siehe Thesen 5 und 6). Zudem ist davon auszugehen, dass ein Teil derjenigen, die bereits der örtlichen Gemeinschaft angehören, von der Knappheit in der Form von Wertsteigerungen ihres Eigentums profitiert.

Das Problem, die Wohnbauflächenknappheit, tritt vor allem auf der überörtlichen Ebene als Problem in Erscheinung.

These 4:
Die Verantwortung zur Problemlösung verteilt sich auf mehrere Gemeinden (Verantwortungsdiffusion).

Der Siedlungsdruck entsteht in der Regel nicht aus der örtlichen Gemeinschaft selbst heraus, sondern ist ein abstraktes überörtliches Thema, das alle Gemeinden einer Großstadtregion diffus in gleicher Weise betrifft. Zur Lösung des überörtlichen Problems, Wohnbauflächen für den Zuzug bereitstellen zu müssen, ist die Bereitstellung von Flächen auf der eigenen Gemarkung nicht zwingend notwendig, wenn andere Gemeinden ihre Flächen bereitstellen würden. Wenn mehrere Akteure für eine Problemlösung verantwortlich sind, führt dies zu Verantwortungsdiffusion.[9]

---

8 Das BVerwG, Urteil vom 18.07.2023, 4 CN 3.22, hat inzwischen die Unvereinbarkeit des §13b BauGB mit Unionsrecht festgestellt.

9 Verantwortungsdiffusion ist in der Psychologie ein im Zusammenhang des Zuschauereffekts gut untersuchtes Phänomen, wonach mit steigender Gruppengröße die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass in einer Notsituation eine Person aus der Gruppe Hilfe leistet (z. B. Latané/Darley 1970). Im Ergebnis handelt niemand.

These 5:
Die Flächenknappheit in Großstadtregionen führt in Verbindung mit der Konkurrenz der Gemeinden untereinander zu einer sinkenden Bereitschaft, Wohnbauflächen zu entwickeln.

Wenn die Nachfrage nach Wohnungen und damit der Siedlungsdruck maßgeblich aus überörtlichem Zuzug resultiert, der die Region zum Ziel hat, aber nicht eine bestimmte Gemeinde, stehen die Gemeinden untereinander im Wettbewerb: Sind ausreichend Flächen zur Entwicklung von Wohnbauflächen vorhanden, stehen die Gemeinden im Wettbewerb um die Hinzuziehenden. Dieser Wettbewerbseffekt ist in den 1990er Jahren dominierend gewesen.

Nimmt die Flächenkonkurrenz bei anhaltendem Siedlungsdruck jedoch zu, hat der Wettbewerb den gegenteiligen Effekt. Der Wert freier Flächen steigt mit ihrer Knappheit – nicht nur der monetäre Wert, sondern ebenso die emotionale Verbindung der Wohnbevölkerung zu einer freien Fläche, die als quasi-öffentlicher Raum fungiert, welcher der Wohnbevölkerung im Falle einer Bebauung entzogen ist. Je weniger freie Fläche der örtlichen Gemeinschaft also zur Verfügung steht, desto größer sollte der Wunsch der Wohnbevölkerung werden, sie von Bebauung freizuhalten und sie als öffentlichen Freiraum bzw. quasi-öffentlichen Freiraum für sich zu erhalten.

These 6:
Weil eine Wohnbauflächenentwicklung Veränderungen für die örtliche Gemeinschaft mit sich bringt, ist bei der Entwicklung von Wohnbauflächen immer auch mit Widerstand aus der örtlichen Gemeinschaft heraus zu rechnen.

Neben der baulichen Veränderung des Wohnumfelds wird sich die örtliche Gemeinschaft durch den Zuzug selbst verändern.

Jeder Zuzug wird Teil der örtlichen Gemeinschaft und verändert sie in ihrer Zusammensetzung. Je mehr hinzuziehen, desto größer ist diese Veränderung. Die Integration der Hinzuziehenden ist ein langfristiger Prozess, der sowohl von der aufnehmenden örtlichen Gemeinschaft als auch von den Hinzuziehenden ein Aufeinander-Zugehen verlangt und der im erfolgreichen Fall zu Veränderungen in beiden Gruppen geführt hat, sodass eine neue Einheit entstanden ist (Geis-Thöne 2021: 4 ff.). Dieser Prozess ist notwendig, unabhängig davon, ob und wie sehr sich die Gruppen hinsichtlich ihrer sozialen und kulturellen Herkunft unterscheiden; jedoch: Je unterschiedlicher die beiden Gruppen sind, desto größer muss die für die Integration geforderte Veränderungsbereitschaft angenommen werden.

Angst oder Respekt vor Veränderung ist eine menschliche Eigenschaft, weshalb bei jeder Neuerung mit einem gewissen Widerstand gerechnet werden muss. Eine Neuerung wird zunächst auf ihre Bedrohlichkeit hin überprüft. Besteht in dieser Frage Unsicherheit, werden Abwehrstrategien entwickelt.[10]

10 Zur reflektorischen Bedrohlichkeitsprüfung und Reaktanz: z. B. Berner 2015: 18.

Bei der Entwicklung von Wohnbauflächen ist eine große Zahl Menschen mit einer Veränderung konfrontiert und die Abwägung darüber, wie die Veränderung beurteilt wird, ist individuell. Es ist zu erwarten, dass nicht alle Menschen eine Veränderung gleich einschätzen, dass immer ein gewisser Anteil der Menschen eine Veränderung positiv oder neutral wahrnimmt und ein gewisser Anteil der Menschen die Veränderung als Bedrohung erlebt, Abwehrstrategien entwickelt und Widerstand organisiert.

Da die Nachbarschaft in besonderem Maße von der Veränderung betroffen ist, ist anzunehmen, dass der Anteil derjenigen, der die Veränderung negativ erlebt, mit der Entfernung zum Plangebiet abnimmt.[11]

Das würde für die Entwicklung von Wohnbauflächen insbesondere folgendes bedeuten:

1 Die Entwicklung von Wohnbauflächen muss hinsichtlich ihrer Dimensionierung auf die Größe der örtlichen Gemeinschaft abgestimmt sein.

2 Die Entwicklung von Wohnbauflächen wird immer auch – mitunter heftige – Gegenreaktionen provozieren.

3 Da bei Flächenentwicklungen immer mit Widerstand zu rechnen ist, besteht Unsicherheit darüber, ob der Widerstand allein die Nachbarschaft betrifft oder ob der Widerstand eine breite Basis in der örtlichen Gemeinschaft hat.

7 Schlussfolgerungen

1 **Wenn Raumordnung die Siedlungsentwicklung bremst, stehen die raumordnerischen Regelungen womöglich dem Ziel, schnell Wohnbauflächen bereitstellen zu wollen, entgegen (These 1, 1. Teil). Ein einfacher Gedanke wäre, Festlegungen zurückzunehmen, die der Siedlungsentwicklung entgegenstehen, damit auf diesen Flächen gebaut werden kann.**

Raumordnerische Festlegungen sind das Ergebnis einer Abwägung widerstreitender Belange. In diesem Zuge hat Raumordnung die Aufgabe, im öffentlichen Interesse allen Ansprüchen an den Raum gerecht zu werden. Hierzu zählen die wohnbauliche Entwicklung ebenso wie die gewerbliche; Schaffung und Erhalt eines funktionsfähigen Freiraumverbundsystems muss sich in der Raumentwicklung ebenso wiederfinden wie die Sicherung von Korridoren z. B. für überörtliche Verkehrsnetze oder Stromtrassen. Eine raumordnerische Festlegung, die der Siedlungsentwicklung auf einer bestimmten Fläche entgegensteht, bedeutet, dass die Fläche für die Erreichung eines anderen Ziels wichtig ist. Die Rücknahme einer Festlegung, die der Siedlungsentwicklung entgegensteht, bedeutet somit das Zurückstellen eines anderen Entwicklungsziels.

11 Siehe z. B. Ergebnisse des Bürgerentscheids zum Wohnungsbauprojekt Dietenbach in Freiburg (Badische Zeitung 2019).

Auf der anderen Seite hat Raumordnung für eine mögliche Siedlungsentwicklung solche Flächen identifiziert, deren Entwicklung für den Wohnungsbau zu verkehrsminimalen, ressourceneffizienten Siedlungsstrukturen führen würde. Diese sind als Weißfläche belassen oder – bei hoher Nutzungskonkurrenz – als Schwerpunkte des Wohnungsbaus festgelegt.

Mit Blick auf These 2, wonach für die Siedlungsentwicklung gut geeignete Flächen vorhanden sind, würde die Rücknahme von Festlegungen, die der Siedlungsentwicklung entgegenstehen, lediglich ein Mehr von dem bedeuten, wovon es schon etwas gibt. Zudem würde sich der Flächenpool mit Blick auf eine verkehrsminimale, ressourceneffiziente Siedlungsstruktur qualitativ verschlechtern.

Am Auseinanderfallen von Problemwahrnehmung und Problemlösungskompetenz (These 3) ändert die Rücknahme raumordnerischer Festlegungen ebenso wenig wie an der Verantwortungsdiffusion nach These 4.

Wenn der Wert unbebauter Flächen mit ihrer Knappheit steigt (These 5), würde die Rücknahme der Siedlungsentwicklung entgegenstehender Festlegungen von Teilen der unbebauten Flächen nichts an der Knappheit insgesamt ändern. Die Bereitschaft der Gemeinden, die verbleibenden freien Flächen zu bebauen, dürfte die Rücknahme raumordnerischer Festlegungen nicht beeinflussen.

Nach These 6 nimmt der Widerstand aus der örtlichen Gemeinschaft gegen eine Flächenentwicklung mit der Entfernung ab. In der Folge kann eine Fläche umso leichter entwickelt werden, je kleiner die Nachbarschaft der zu entwickelnden Fläche ist. Das würde bedeuten, dass eine örtliche Gemeinschaft dazu neigt, die für die Siedlungsentwicklung aus überörtlicher Perspektive am wenigsten geeigneten Flächen zuerst zu entwickeln, wenn sie Konflikten aus dem Weg gehen möchte. Das Problem, das These 6 zugrunde liegt, wäre gelöst, würde hinsichtlich der Siedlungsstruktur jedoch hohe Folgekosten nach sich ziehen: mehr (Individual-) Verkehr, mehr Flächenverbrauch pro Wohneinheit, Infrastrukturbereitstellung auf der einen Seite, Gefährdung bestehender Infrastrukturen auf der anderen Seite, Zerschneidung von Landschaftsteilen, Verlust der Funktionsfähigkeit von Freiraumstrukturen etc.

2 **Wenn Raumordnung die Entwicklung von Wohnbauflächen nicht aktivieren kann, wäre ein ebenso logischer Schluss, Raumordnung in ebendiese Lage zu versetzen (These 1, 2. Teil).**

Die Ebenen der Problemwahrnehmung und Problemlösungskompetenz wären vereint (These 3) und die Verantwortung wäre eindeutig verortet (These 4), effizientes Verwaltungshandeln möglich. Doch das „Hochzonen“ von Aufgaben mit dem Ziel der Verwaltungseffizienz auf die überörtliche Ebene steht dem Ziel „möglichster Bürgernähe“ entgegen (BVerfGE, Beschluss vom 23.11.1988, 2 BvR 1619, 1628/83, Rn 53, juris). Deshalb darf „der Gesetzeber [..] den Gemeinden danach eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also etwa dann entziehen, wenn anders die ordnungs-

gemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre, und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 GG überwiegen“ (ebenda, 3. Leitsatz, Buchstabe b)).

Das BauGB sieht in §203 die Übertragung der Bauleitplanung auf andere Gebietskörperschaften, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände oder Planungsverbände (nach §205) durchaus vor (Priebs 2019: 104 ff.). In Baden-Württemberg ist die Aufgabenübertragung im Rahmen vereinbarter Verwaltungsgemeinschaften gut erprobt. Hierbei wird nach §59 Satz 1 GemO BW ein Verwaltungsverband, bestehend aus benachbarten Gemeinden, gebildet oder es wird eine Gemeinde benannt, der die Aufgabenwahrnehmung für die beteiligten Gemeinden zukommen soll (Kalb/Külpmann in: E/Z/B/K, BauGB, §203, Rn 47). Ein solcher Zusammenschluss basiert in der Regel auf Freiwilligkeit; bei einer Übertragung von Planungsaufgaben nach §203 Abs. 2 BauGB wird das Einvernehmen der beteiligten Gemeinden jedoch nicht vorausgesetzt. Das Land muss die Aufgabenübertragung per Gesetz bestimmen und darin die Mitwirkung der betroffenen Gemeinden sicherstellen (Kalb/Külpmann in: E/Z/B/K, BauGB, §203, Rn 37).

Die Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie richtet sich z. B. nach den Mitwirkungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden und nach der Aufgabe, die auf einen anderen Planungsträger übertragen werden soll. So ist anzunehmen, dass die Mitwirkungsmöglichkeit der einzelnen Gemeinde mit der Zahl der zusammengefassten Gemeinden abnimmt. Hinsichtlich der übertragenen Aufgabe ist anzunehmen, dass die Übertragung des Rechts zur Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen einen tieferen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie bedeuten würde als die Übertragung der Aufgabe der Flächennutzungsplanung. Zur Koordination der einzelnen kommunalen Planungen wäre die Übertragung der Flächennutzungsplanung ausreichend; zur Aktivierung von Flächen jedoch wäre wohl das Recht zur Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen notwendig.

Die Hürden für eine Aufgabenübertragung zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme auf eine überörtliche Instanz sind – unabhängig ihrer Verfasstheit – hoch, weshalb, gleichwohl die Möglichkeit theoretisch existiert, zuerst nach anderen Lösungen gesucht werden muss.

3 **Wenn in den Raumordnungsplänen in der Form von Schwerpunkten für den Wohnungsbau und in der Form von Weißfläche zwar Fläche existiert, die sich aus siedlungsstruktureller Perspektive gut für die Entwicklung von Wohnbauflächen eignet, aber nicht entwickelt wird (These 2), könnten Teile dieses Flächenpools ggf. über ein verbessertes Anreizsystem entwickelt werden.**

Beispielsweise könnte die Vergabe von Fördermitteln für den Wohnungsbau mit dem Ziel der Schaffung einer raumeffizienten Siedlungsstruktur verschränkt werden (Umweltbundesamt 2021: 328). Problemwahrnehmung und Problemlösungs-

kompetenz würden hierdurch zwar nicht vereint (These 3); die Gefahr der Verantwortungsdiffusion hätte ebenfalls Bestand (These 4). Überstiegen die Vorteile für eine bestimmte Flächenentwicklung jedoch die Nachteile wie den Verlust der knapper werdenden Freifläche (These 5), käme es hierauf nicht an. Schließlich wäre bei der Flächenentwicklung nicht mehr die Problemlösung das Ziel, sondern das Erhalten der Vorteile.

Wenn die Vorteile der Wohnbauflächenentwicklung, die sich durch das Anreizsystem ergeben, der Wohnbevölkerung zukommen, könnte dies die Veränderungsbereitschaft erhöhen und damit den Widerstand verringern (These 6). Dies dürfte das eigentlich entscheidende Momentum im Anreizsystem sein, denn vielfach haben die kommunal Verantwortlichen das Problem durchaus verstanden.

4 **Ziel sollte sein, die Problemwahrnehmung und die Problemlösungskompetenz zu vereinen und die Verantwortung eindeutig zu verorten und dabei größtmögliche Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern zu wahren.**

Den Schlüssel für die Lösung der Wohnungsmarktprobleme durch die Ausweisung neuer Wohnbauflächen haben aus guten Gründen die Gemeinden in der Hand. Sie haben das Recht, durch Bauleitplanung Baurecht zu schaffen (§ 1 Abs. 3 BauGB); mit Blick auf die vorgenannten Thesen bedeutet dies zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme Folgendes:

a Die Gemeinden sollten in die Lage versetzt werden, eine überörtliche Perspektive einzunehmen (These 3), beispielsweise durch einen Zusammenschluss der Gemeinden, dessen Verfasstheit z. B. informell auf unregelmäßigen Treffen gründet oder institutionalisiert mit Geschäftsstelle und Sitzungskalender sein kann. Eine Infrastruktur hierfür existiert bereits: die Stellen der Raumordnung. Sie können Räumlichkeiten bereitstellen, Koordinierungsleistungen für den Zusammenschluss übernehmen und aktivierend und moderierend die überörtliche Perspektive in die Beratungen einbringen. Um die Wichtigkeit des Themas zu unterstreichen, könnte das Land die Schirmherrschaft für das Verfahren übernehmen.

b Der Anteil jeder einzelnen Gemeinde an der Gesamtverantwortung sollte verhandelt werden, um dem Problem der Verantwortungsdiffusion zu begegnen (These 4). Beispielsweise könnte die Zahl der Wohnungen, die entstehen soll, für die Region herausgearbeitet und auf die einzelnen Gemeinden heruntergebrochen werden. Hierbei können die Stellen der Raumordnung hinzugezogen werden, welche die Gemeinden insbesondere bei der Einschätzung des gesamtregionalen Wohnungsbedarfs unterstützen können. Die Gemeinden legen daraufhin Pläne vor, wo, wie und in welchem Zeitraum die Wohnungen, die sie zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme beitragen sollen, entstehen können.

c Wenn der für die Gemeinde herausgearbeitete Beitrag zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme nachvollziehbar und zwischen den Gemeinden als gerecht verteilt wahrgenommen wird, zudem die Pläne zur Zielerreichung selbst miterarbeitet werden, bleibt zu hoffen, dass die Bereitschaft der Gemeinden (These 5)

zur Überplanung freier Flächen größer und der Widerstand (These 6) aus der örtlichen Gemeinschaft in diesem Fall kleiner ist. Da der Träger der Bauleitplanung Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufstellt, sich somit auch nicht an Verträge binden lässt, erwächst aus den geführten Gesprächen keine rechtliche Verpflichtung, die getroffenen Vereinbarungen tatsächlich umzusetzen. Um die Gelingensaussicht zu verbessern, kann die Umsetzung der vereinbarten Kontingente von einem Anreizsystem mit Bonus-Malus-Regelungen begleitet werden. Beispielsweise kann das Land starke finanzielle Anreize setzen. Auf der anderen Seite kann das Land, sollte die kommunale Planungshoheit dysfunktional bleiben, als letztes Mittel die Aufgabe der Bauleitplanung „hochzonen". Idealerweise kann es bei der Ankündigung bleiben.

d Je mehr Themen Gegenstand der Beratungen sind, desto größer werden die Möglichkeiten der Kompromissfindung. Beispielsweise ist denkbar, dass eine Gemeinde einen größeren Beitrag zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme leistet, dafür aber von einer gemeinsamen gewerblichen Ansiedlungslösung profitiert. Insofern wäre es wünschenswert, wenn sich der Gegenstand der informellen, überörtlichen Zusammenarbeit nicht auf die Bereitstellung von Wohnbauflächen beschränkt.

Eine Lösung der Wohnungsmarktprobleme durch die Entwicklung neuer Wohnbauflächen ist in Großstadtregionen auf Hoffnung gebaut – auf die Hoffnung, Anreize, Beteiligungsformate zur Sensibilisierung und Förderung der Akzeptanz mögen ihre Wirkung tun. Sollte sich diese Hoffnung als unbegründet erweisen, verbliebe folgender Zielkonflikt, wobei immer nur zwei von drei Zielen erreicht werden können:

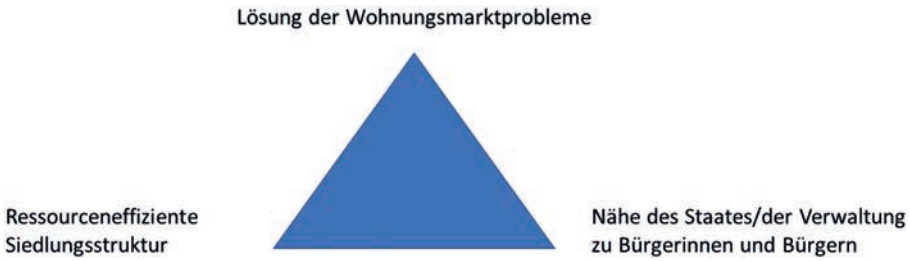

Abb. 1: Zieldreieck des Wohnungsmarktproblems / Quelle: Eigene Darstellung

Wenn neue Wohnbauflächen nur dort realisiert werden können, wo der Widerstand gering ist, Flächen also nicht knapp sind, führt dies in der Tendenz zu Zersiedelung, mehr Verkehr und hohem Flächenverbrauch oder dazu, dass in den Großstadtregionen weiterhin zu wenige neue Flächen für den Wohnungsbau zur Verfügung stehen.

Dort, wo viele Menschen leben und Infrastrukturen vorhanden sind, wäre die Siedlungsentwicklung vergleichsweise ressourcenschonend. An diesen Standorten sind allerdings die Flächen in der Regel knapp und die Nutzungskonkurrenz ist groß, wes-

halb mit Widerstand gegen die Planung gerechnet werden muss. Im Ergebnis werden – wird im Konflikt nachgegeben – weiterhin zu wenige Flächen für den Wohnungsbau zur Verfügung stehen, oder die Planung wird gegen den Widerstand durchgesetzt.

Daher muss zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme, werden alle drei Ziele gleich gewichtet, alles darangesetzt werden, die Akzeptanz der Nachbarschaften und die Bereitschaft der örtlichen Gemeinschaft zu erhöhen. Insbesondere rückt hier das Anreizsystem in den Blick, das – in ein Verfahren gegossen – sowohl hinsichtlich der positiven Anreize erheblich ausgebaut werden kann als auch um negative Anreize angereichert werden könnte. Gelingt es nicht, im Wege der Anreizsteuerung Wohnbauflächen zu aktivieren, muss eines der genannten Ziele unerreicht bleiben.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
Badische Zeitung (2019): Ergebnis Bürgerentscheid Dietenbach. Freiburg. https://www.badische-zeitung.de/buergerentscheid-dietenbach-x1x (02.02.2023).
Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R. (2022): Kommentar zum BauGB. München.
Berner, W. (2015): Change! 20 Fallstudien zu Sanierung, Turnaround, Prozessoptimierung, Reorganisation und Kulturveränderung. Stuttgart.
Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2021): Kommentar zum BauGB. München.
Fina, S. (2013): Indikatoren der Raumentwicklung. Flächeninanspruchnahme und Landschaftszersiedelung. Tübingen.
Geis-Thöne, W. (2021): Der Stand der Integration in Deutschland. Konzeptionelle Überlegungen und Ergebnisse auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels. Köln. = IW-Report 08/2021.
Hager, G. (Hrsg.) (2021): Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg. Stuttgart.
Hangst, M. (2015): Regionalplanung im Bundesstaat. Die Rechtsstellung der Träger der Regionalplanung seit der Föderalismusreform I und dem Raumordnungsgesetz 2009 unter besonderer Berücksichtigung Baden-Württembergs. Berlin. = Schriften zum Öffentlichen Recht 1306.
Hemberger, C.; Kiwitt, T. (2018): Gute Bremsen, aber kein Gaspedal! Zur Koordinationswirkung der Regionalplanung. In: Nachrichten der ARL 48 (1), 33-35.
Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Berlin.
Latané, B.; Darley, J. (1970): The unresponsive bystander: why doesn't he help? New York.
Maier, G.; Tödtling, F. (2006): Regional- und Stadtökonomik 1. Standorttheorie und Raumstruktur. Wien.
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (Hrsg.) (2020): Ergebnisse der Abfrage bei den Regierungspräsiedien zur Anwendungspraxis von § 13 b BauGB. Beschleunigtes Verfahren im Außenbereich. Stuttgart. https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Bauen/AbfrageWM_2020__13b.pdf (02.02.2023).
Priebs, A. (2019): Die Stadtregion. Stuttgart.
Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2021): Fläche seit 1996 nach tatsächlicher Nutzung, Wohnbaufläche. Stuttgart.
Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021): Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext. Potenziale, Hemmnisse und Handlungsansätze einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Zusammenhang von Stadt und Region. Dessau-Roßlau. = Texte 175.

Rechtsquellen

BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.
GemO – Gemeindeordnung Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.07.2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), das zuletzt durch Gesetz vom 02.12.2020 (GBl. S. 1095) geändert worden ist.
Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar: 1. Änderung Kapitel 1.4 Wohnbauflächen (in Aufstellung).
GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.
Hinweispapier zur „Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§6 und 10 Abs. 2 BauGB" des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg vom 15.02.2017.
Landesverfassung Baden-Württemberg in der Fassung vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030, 1032).
LEP – Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002.
ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.
UEFA-Stadioninfrastruktur-Reglement, Ausgabe 2018.
VwV Regionalpläne (2017): Verwaltungsvorschrift „Regionalpläne" des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg vom 1. Juni 2017. Az.: 53-2402/45.

Autor

Dr. Martin Heberling (**1982*), *Studium Dipl.-Ing. Raumplanung an der TU Dortmund, Mitarbeiter der NORD/LB Regionalwirtschaft (2008–2010), wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Fachgebieten Raumplanungs- und Umweltrecht sowie Volkswirtschaftslehre, insb. Raumwirtschaftspolitik an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund (2010–2013). Seit 2013 Mitarbeiter des Regionalverbands Heilbronn-Franken; Promotion zum Verhältnis kommunaler Bauleitplanung und Raumordnung am Beispiel der Einzelhandelssteuerung (2017); Mitglied der LAG Baden-Württemberg der ARL.*

Axel Fricke, Tobias Held, Ansgar Schmitz-Veltin

HERAUSFORDERUNG WOHNUNGSMARKT – ERKENNTNISSE AUS DER ANALYSE IN ZEHN THESEN

Kurzfassung
Das Schlusskapitel widmet sich den Erkenntnissen aus der Analyse der aktuellen Herausforderungen, mit denen die Wohnungsmärkte in den wachsenden Regionen Baden-Württembergs konfrontiert sind. Die sich in den betrachteten Jahren abbildende Dynamik des Markt- und Wanderungsgeschehens hat die Wohnungsversorgung in den Städten trotz staatlicher Förderungen und verschiedener Regulierungsbemühungen an ihre Grenzen gebracht. In diesem Spannungsfeld stehen die Kommunen, die ihr rechtlich zur Verfügung stehendes Repertoire an Handlungsmöglichkeiten, soweit gesellschaftlich akzeptabel, ausgereizt haben. Das Beispiel der Region Stuttgart zeigt im Ansatz, dass die bisherige Praxis an Grenzen stößt. Die Kommunen sind mit verschiedenen Anforderungen an die Daseinsvorsorge und Dilemmata bei der Bauland- und Wohnraumbereitstellung konfrontiert. Der Beitrag ist ein Diskussionsangebot. Es gibt weitere Untersuchungsbedarfe im Hinblick auf eine kontextuelle Sichtweise und ein konzertiertes Vorgehen auf überkommunaler Ebene.

Schlüsselwörter
Wohnungsmarkt – Marktdynamik und Wanderungsmuster – Grenzen kommunaler Daseinsvorsorge – Handeln auf überkommunaler Ebene – Forschungsbedarfe

Housing market challenge – findings of the analysis in ten theses

Abstract
The final chapter is devoted to the findings of the analysis of the current challenges facing housing markets in the growing regions of Baden-Württemberg. The dynamics of the market and migration have pushed housing supply in cities to its limits, despite government subsidies and regulatory approaches. The municipalities are caught in this tension. They have exhausted the available repertoire of options for action. The example of the Stuttgart region shows that existing approaches have reached their limits. The municipalities are confronted with various demands on the provision of public services and with problems in the provision of building land and housing. The paper is an invitation for further debate. There is a need for further investigation with regard to coordinated action at the intermunicipal level.

Keywords
Housing market – dynamics of the market and migration patterns – limits of municipal services of general interest – action at supra-municipal level – needs for research

Die Wohnungsknappheit und der mit dem Bevölkerungswachstum nicht mithaltende Wohnungsbau sind im vergangenen Jahrzehnt zu bedeutenden Themen der Stadtentwicklung und im Hinblick auf die sozialräumlichen Wirkungen auch zur sozialpolitischen Frage geworden. Am Beispiel Baden-Württembergs und insbesondere der Stadtregion Stuttgart zeigen die Beiträge eindrücklich auf, dass die Herausforderungen im Bereich der Wohnungsversorgung immens und die Städte – Oberzentren wie Mittelzentren gleichermaßen – bei anhaltender Wachstumsperspektive nicht in der Lage sind, diese allein zu bewältigen. Auch wenn sie durch ihre eigene „Attraktivitätspolitik" maßgeblich selbst zur Wiederentdeckung des städtischen Wohnens beigetragen haben, so treffen sie die Folgen der seit rund 15 Jahren zu beobachtenden Reurbanisierung doch hart: Steigende Miet- und Immobilienpreise im Verdichtungsbereich, rückläufige Bestände an Belegungsrechten und geförderten Wohnungen, Zuwanderungsgewinne aus dem europäischen wie außereuropäischen Ausland, Flächenkonkurrenzen und eine zunehmende Betonung von Umwelt- und Klimaschutzzielen lassen eine Vollversorgung der Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum immer schwerer erreichen. Zunehmend expandieren die städtischen Wohnungsmärkte folglich in das Umland, in dem – insbesondere an gut erschlossenen und ausgestatteten Standorten – ebenfalls urbane und verdichtete Wohnungen entstehen (vgl. Beitrag Fricke in diesem Band).

An dieser Situation hat auch die Corona-Pandemie nichts grundlegend geändert. Auch 2020 und 2021 stiegen die Kaufpreise für Wohnungen, allenfalls bei der Mietenentwicklung war zuletzt eine leichte Entspannung auf nach wie vor hohem Niveau festzustellen (Beitrag Held/Mäding/Schmitz-Veltin in diesem Band). Einiges deutet darauf hin, dass die Pandemie die bereits 2019 festzustellenden Entwicklungen weiter beschleunigt: Die hohen Mieten und Immobilienpreise in den Kernstädten führen dazu, dass Haushalte ihre Wohnwünsche zunehmend im Umland befriedigen und dabei sogar wieder mehr auf weniger gut erschlossene Lagen ausweichen, da der Preisvorteil in guten Wohnlagen des Umlands ebenfalls zurückgeht. Zuletzt sind durch anziehende Zinsen und hohe Baukosten neue Herausforderungen entstanden, die den Wohnungsbau bremsen und die Wohnungsengpässe gerade in den Städten weiter befördern.

Aus der in den Beiträgen des Bandes beschriebenen Analyse lassen sich folgende Thesen abbilden, die die aktuelle Situation und Entwicklung zusammenfassen und weitere Optionen darstellen, wie den geschilderten Herausforderungen begegnet werden kann:

> Landesweit verschlechtert sich der Grad der Wohnraumversorgung infolge des Zusammenwirkens dreier Faktoren: Bevölkerungswachstum, Trend zu kleineren Haushaltsgrößen und unzureichender Umfang der Neubautätigkeit. Die Wohnungsnachfrage konzentriert sich auf die Kernstädte mit ihren Umlandkreisen. Zuletzt deutet sich eine erneut verstärkende Sub- und Desurbanisierung bei abschwächender Reurbanisierung an.

> Vielfältige Faktoren wirken auf die räumlich differenzierte Entwicklung der Wohnungsmärkte in Baden-Württemberg ein:

- In den kreisfreien Großstädten insbesondere die geringe Verfügbarkeit baureifen Landes bei intensivem Wettbewerb zwischen den verschiedensten Nutzungen um Freiflächen,

- Boden- und Mietpreisgefälle von den hoch zu den weniger verdichteten Kreisen,

- das Innenentwicklungsdilemma infolge schwindender für die Bebauung geeigneter innerer Bodenreserven,

- Verzögerungen bei der Neubautätigkeit durch komplexe Planungs- und Genehmigungsverfahren,

- Widerstände in der Zivilgesellschaft gegen Bauvorhaben,

- steigende Anforderungen an die bautechnische und städtebauliche Qualität von Neubauvorhaben, die wie eine Art mengenreduzierende Auslese wirken, und

- Präferenzen der privaten Haushalte für ausgewählte Wohnungsmarktsegmente.

> Von den aktuellen Suburbanisierungstendenzen profitieren vor allem die Mittelzentren und andere verkehrstechnisch gut erschlossene Mittelstädte. Die Mittelzentren verfügen über eine Entwicklungsgeschichte, ein Selbstverständnis und vielfältige Angebote, die Urbanität und Attraktivität erzeugen, haben aber im Vergleich zur hier näher betrachteten Landeshauptstadt Stuttgart geringere Verkehrsbelastungen und Wohnkosten. Gleichwohl hat die Wohnungsknappheit im nahen Stuttgarter Umland und in den Mittelzentren zugenommen, sodass die Mieten und Immobilienpreise inzwischen auch hier ein bisher nicht gekanntes Niveau erreicht haben. Dieses könnte eine weitere Verschiebung der Wanderungen an noch weiter entfernte Standorte, auch in ländlich geprägten Regionen, zur Folge haben.

> Die Städte stecken in einem Dilemma, denn sie kommen auf sich gestellt an Grenzen und sind dennoch gezwungen, beim Wohnungsbau zu expandieren. Die Kernstädte verfehlen regelmäßig trotz größerer Kraftanstrengungen die selbst gesteckten Zielzahlen. Innerhalb ihrer hoheitlichen Grenzen und im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgabenwahrnehmung (z.B. hoher Anteil an Wohnbauförderung) sind sie unter Wachstumsdruck immer weniger in der Lage, eine ausreichende Wohnungsversorgung zu gewährleisten und dem Ziel entspannter und ausgeglichener lokaler Wohnungsmärkte wieder näher zu kommen.

> Die Strategie der „Innen- vor Außenentwicklung“ führt in Verbindung mit der zunehmenden Wohnungsnachfrage dazu, dass in vielen Städten nicht mehr genügend Flächen zur Verfügung stehen, um dem Wachstumsdruck zu begegnen. Folglich wird es in den kommenden Jahren stärker darauf ankommen, den bereits

entstandenen Wohnraummangel gemeinsam in Stadt und Region zu beseitigen. Denn die Betrachtung der Situation am Wohnungsmarkt der Region Stuttgart kommt um die Feststellung nicht herum, dass zur Bewältigung des erforderlichen Wohnungsbaus auch regionalplanerische Ansätze für eine stärkere und verbindlichere Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden innerhalb der Region erforderlich sind.

> Im Umland der Kernstädte besteht (dagegen) traditionell ein ausgeprägtes Konkurrenzdenken und eine entsprechend unzureichende Kooperationsbereitschaft, mit den Kernstädten und auch untereinander. Die Zurückhaltung der Umlandgemeinden und die Selbstbeschränkung des kommunalen Planungshandelns sind auch Folgen fehlender Informationen über das regionale Wohnungsmarktgeschehen bzw. einer zu geringen Wahrnehmung gemeinsamer Herausforderungen. Viele Kommunen haben mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen. Das gilt für einen aktiven Wohnungsbau (innen wie außen), und ebenso für den Wohnraumschutz und andere befristete Eingriffe in Eigentumsrechte, die zur Wahrung des Allgemeinwohls erforderlich sind. Hinzu kommen Engpässe bei den Planungskapazitäten; und auch die gewohnten Zuständigkeiten zwischen Kommunen (Selbstverwaltung) und den überkommunalen Ebenen (Raumordnung) können lähmen, selbst wenn es auf überörtlicher Ebene bereits geeignete Institutionen und fachliche Kompetenzen für einen Dialog gibt.

> Trotz der Corona-Krise leidet auch die Region Stuttgart insgesamt unter den wachstumsbedingten Belastungen: Stark gestiegene Wohnkosten in den Zentren, hohe Pendlerkosten im teilweise überlasteten Verkehrsnetz und begrenzte Akzeptanz für größere Neubauvorhaben im Umland könnten hier in den kommenden Jahren ebenfalls zu einer nachlassenden Wachstumsdynamik führen. Die Entwicklung von Wohnbauflächen in der Region stagnierte zuletzt.

> Damit sich die Versorgungssituation nicht weiter zuspitzt und die ambitionierten staatlichen Wohnbauziele (siehe Koalitionsverträge der Bundes- und Landesregierungen) mittelfristig auch nur näherungsweise erreicht werden, sollte die Flächeneffizienz bei der Baulandentwicklung vorrangig und maßvoll entlang der regionalplanerisch ausgewiesenen Entwicklungsachsen in der Region erhöht werden. Hinzu kommen Bemühungen um Bestandsentwicklungen innerhalb der in den vergangenen Jahrzehnten entstandenen Siedlungsbereiche, die nicht diskussionsfrei geplant werden können. Ob dieses ausreicht oder weitere interkommunale Gebietsentwicklungen erforderlich werden, wird ebenfalls eine spannende Debatte.

> Eine auch für die Arbeitsmarktregionen erfolgreiche, konzeptionell vielfältig und qualitätsvoll abgestimmte Wohnraumvorsorge ist aber nur mit dem Erfahrungshintergrund der kommunalen Planungspraxis, überörtlich koordiniert und mit geeigneten und entsprechend zuständigen Institutionen möglich. Die Regionen und Umlandverbände bilden eine entsprechende Ebene in Baden-Württemberg.

Abschließende Reflexionen und Ausblick

Für die Arbeitsgruppe stellen sich weitere Untersuchungs- und Diskussionsbedarfe unter verfassungsrechtlichen, wohnungspolitischen und planungspraktischen Gesichtspunkten, um dem Vorsorgeprinzip und dem Gemeinwohlprinzip bei der Wohnungsversorgung auch auf überörtlicher Ebene markt- und rechtskonform gerecht zu werden.

So scheint sich in den institutionellen Strukturen und Arrangements des Wohlfahrtsstaates (mit sozialer Marktwirtschaft) im Hinblick auf die Versorgung wachsender Großstadtregionen mit ausreichendem Wohnraum eine Lücke zwischen den rahmensetzenden staatlichen Ebenen und der handelnden kommunalen Ebene aufzutun.

Es stellt sich die Frage, ob nach dem Raumordnungsgesetz ein grundsätzlicher regionaler Steuerungs- und Handlungsbedarf zur Bewältigung des Wohnungsmangels abgeleitet werden kann, auch wenn keine verfasste überkommunale Handlungsebene existiert oder klar identifiziert werden kann.

So weist §1 (2) Nr. 2 ROG auf das Vorsorgegebot der Raumordnung für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes hin. In Verbindung mit §2 (2) Nr. 1 ROG, der die Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung strukturverändernder Herausforderungen (z.B. Bevölkerungszuwächse) benennt, könnte ein raumordnungsrelevanter bzw. regionalplanerischer Handlungsbedarf ausgelöst werden.

Im Hinblick auf die regionalen Bodenmärkte und das Preisgefüge eines regional zu betrachtenden Wohnungsmarktes sind ökonomische und in Bezug auf die Ausgestaltung des Grundsteuer- oder Finanzausgleichssystems fiskalische Determinanten relevant. Auch hier wird weiterer Untersuchungsbedarf gesehen. Welche Wirkungen die aktuellen Veränderungen an den Kapitalmärkten entfalten, ist dabei noch nicht abzusehen.

In stärkerem Maße bedarf es auch marktwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und Anreize, damit Kommunen Bauland mobilisieren und sichern. Beides sollte darauf abzielen, den Verwertungsdruck bei bestehenden Baulandflächen (z. B. mit einem Rückwidmungsverfahren) zu erhöhen oder – wo erforderlich – die Neuausweisung von Bauland mit befristeter Baulandwidmung (z. B. durch „Raumordnungsverträge“) zu beschleunigen. Ein regionales Beitragssystem bzw. Modelle für interkommunalen Ausgleich von Planungs- und Infrastrukturfolgekosten bei neuen Wohnbauflächen können dabei helfen.

Zielführend sind in hochpreisigen Verdichtungsbereichen auch regional differenzierte Anforderungen und Anreize der Wohnbauförderung (kleinräumiger Steuerungseffekt). Denn angesichts der ungleichen innerregionalen Marktverhältnisse, aber auch der jeweiligen topographischen Gegebenheiten, ist einer Gleichbehandlung der Kommunen nicht wirklich gerecht zu werden.

Interkommunale Kooperationen werden im Hinblick auf Strategien der nachhaltigen Wohnbaulandentwicklung bislang als nahezu unbedeutend angesehen (vgl. BMWSB 2022). Die Nutzung von Synergien im konzertierten bzw. gemeinsamen Handeln der

Kommunen und die Mobilisierung von Wohnungsbauflächen im Zuge einer verbesserten Flächen- und Dichtesteuerung sind Aspekte, mit denen sich auch die ARL beschäftigt. Auch dazu stellen sich Fragen: Bedarf es eines Leitbildes oder Leitsätze für eine nachhaltige Wohnungsmarktentwicklung und mehr Angebotsvielfalt im regionalen Wohnungsmarktgeschehen? Bedarf es Regeln für interkommunale Kooperation und Arbeitsteilung? Bedarf es größerer Akzeptanz für mehr Moderations- und Managementaufgaben auf überörtlicher Ebene?

Eine wichtige Grundlage für jegliches Handeln auf der überkommunalen Ebene ist nicht zuletzt die Betrachtung und Prognose regionaler Marktprozesse, die systematische Erfassung von Defiziten in Wohnungsteilmärkten sowie von Wanderungsprozessen und sozialen Segregationsmustern. Entsprechende Analysen leiten sich aus der Landes- und Kommunalstatistik ab und sind erforderlich, um auf aktuelle Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Eine regionale Raumbeobachtung ist in Baden-Württemberg bislang nicht existent. Die Zusammenarbeit zwischen den Statistikstellen der Kommunen in wachsenden Großstadtregionen, des Statistischen Landesamtes, der zuständigen Landesbehörden, der Wissenschaft und der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sollte forciert und durch eine neue Betrachtungsebene ergänzt werden (Regionale Wohnungsmarktbeobachtung). Der regionale Betrachtungsrahmen ist dafür sinnvoll abzustecken.

Das Fazit dieser Publikation wächst aus der Erkenntnis, dass durch Konzentrationsprozesse (Reurbanisierung) die Wohnungsmärkte in dynamischen Großstadtregionen in Baden-Württemberg unter begünstigten Voraussetzungen in den regionalen Kernräumen expandieren. Dieses erfordert bei unzureichenden kommunalen Handlungsmöglichkeiten eine stärkere Kooperation und Steuerung auf zwischen- und überkommunaler Ebene.

Dabei kann Bezug genommen werden auf die gemeinsame Publikation der ARL und DASL aus dem Jahre 2004 (ARL/DASL 2004), in der die Herausforderungen und die Zukunft der Stadtregionen programmatisch und mit Empfehlungen diskutiert wurden, sowie auf die Publikation „Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen“ im Arbeitsbericht der ARL 14 (ARL 2015). Der Bogen spannt sich weiter zu diesem Band, in dem die Situation der Wohnungsmärkte in wachsenden Stadtregionen Baden-Württembergs für die zweite Hälfte der letzten Dekade beleuchtet wird. Der Ausblick bleibt aufgrund der starken Veränderungen der Kapitalmärkte sowie pandemie- und kriegsbedingten Wanderungsmustern noch nicht hinreichend bestimmbar. Aber auch für die nächste Dekade wird sich die Diskussion fortsetzen lassen.

Die Publikation identifiziert somit weiteren Untersuchungsbedarf, mehr noch wird ein Handlungsbedarf gesehen. Die Arbeitsgruppe hatte jedoch nicht den Anspruch, die Diskussion vollständig abzubilden. Gleichwohl sollen Anstöße gegeben werden, in einem künftigen europäischen Kontext den Kern des planungshoheitlichen Handelns zu bewahren, ihn aber auf veränderte institutionelle Strukturen zu gründen. Ein Reformeifer wird nicht ohne Not entstehen. Aber die Chance eines neuen Landesentwicklungsplans für Baden-Württemberg liegt auch darin, die Marktrealitäten aus den letzten zwei Jahrzehnten anzuerkennen und dahingehend zu sondieren, den Stadt-

regionen mehr Handlungskompetenz zu ermöglichen. Nicht zuletzt auch, um den Menschen durch eine auf mehreren Ebenen koordinierbare Wohnungsbaupolitik eine bessere Perspektive bei der Wohnungsversorgung zu geben.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2004): Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert. Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 309.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2015): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 14.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2022): Wohnraum schaffen, Flächen schonen, Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in Deutschland. Berlin, 28.

Autoren

Axel Fricke (**1964*), *Studium Dipl.-Ing. Raumplanung an der TU Dortmund, überwiegend selbständige Bürotätigkeiten in Baden-Württemberg (1992–2005) sowie wissenschaftlicher Mitarbeiter am Städtebau-Institut der Universität Stuttgart (2001–2005), Sachgebietsleiter der Stadtentwicklungsplanung sowie Stabsstelle Strategie Wohnen beim Amt für Stadtplanung und Wohnen der Landeshauptstadt Stuttgart (2005–2019), Leiter des Fachbereichs Stadtentwicklung, Stadtplanung und Baurecht bei der Stadt Göppingen (2019–2022), seit 2022 Leiter des Stadtplanungsamtes Esslingen; Mitglied der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und der LAG Baden-Württemberg.*

Tobias Held (**1982*), *Studium der Geographie an der Universität Bonn, 2010 bis 2016 Mitarbeiter im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) u.a. als Projektleiter im Referat „Wohnungs- und Immobilienmärkte", seit 2016 Leiter des Sachgebiets „Wohnen und Umwelt" im Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart.*

Dr. Ansgar Schmitz-Veltin (**1976*), *Studium der Geographie und Politischer Soziologie, 2003 bis 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie der Universität Mannheim sowie am Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (mea), 2009 bis 2022 am Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart, zuletzt als Leiter der Abteilung Wirtschaft, Wohnen und Befragungen; seit 2022 Leiter des Referats Raumbeobachtung im Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg. Mitglied der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft sowie Leiter der LAG Baden-Württemberg der ARL.*

KURZFASSUNG / ABSTRACT

Wohnen in Großstadtregionen Baden-Württemberg – Herausforderungen für die Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen
Zwischen 2005 und den Jahren der Corona-Pandemie zeigte sich in den Ober- und Mittelzentren der baden-württembergischen Wachstumsregionen ein Reurbanisierungstrend, der zu einem teils deutlichen Anstieg der Nachfrage nach urbanen Wohnstandorten führte. Insbesondere die Kernstädte sind immer weniger in der Lage, den hierdurch entstehenden Wachstumsschüben wohnungs- und baulandpolitisch zu begegnen.

Der Band zeigt ausgehend von empirischen Befunden zur Wohnungsmarktentwicklung in Baden-Württemberg und der Region Stuttgart auf, welche Strategien und Handlungsoptionen zur Problemlösung auf kommunaler Ebene bestehen. Am Beispiel des Oberzentrums Stuttgart und des Mittelzentrums Göppingen wird gezeigt, dass die Städte trotz eines Ausschöpfens des rechtlich möglichen Steuerungsrahmens immer weniger in der Lage sind, den Problemen auf den Wohnungsmärkten zu begegnen. Die Beiträge diskutieren die Rolle der Raumordnung im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Flächen für den Wohnungsbau und skizzieren Ideen zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme auf regionaler sowie interkommunaler Ebene.

Schlüsselwörter
Wohnungsmarkt – Wachstumsregionen – Reurbanisierung – Steuerung

Metropolitan areas and their residential sites in Baden-Württemberg – Challenges for housing markets in growing regions
Between 2005 and the years of the Corona pandemic, a reurbanization trend emerged in the major and medium-sized centers of Baden-Württemberg's growth regions, which led to an increase in demand for urban residential locations, in some cases significantly. The core cities in particular are less and less able to meet the resulting growth spurts in terms of housing and building land policy.

Based on empirical findings on housing market development in Baden-Württemberg and the Stuttgart region, this volume shows which strategies and options for action exist for solving problems at the municipal level. Using the example of the Stuttgart metropolitan area and the medium-sized center of Göppingen, it is shown that the cities are increasingly unable to counter the problems on the housing markets despite exhausting the legally possible control framework. The contributions discuss the role of regional planning in connection with the development of new areas for housing construction and outline ideas for solving the housing market problems on a regional as well as inter-municipal level.

Keywords
Housing market – growing regions – reurbanization – governance

Zwischen 2005 und den Jahren der Corona-Pandemie zeigte sich in den Ober- und Mittelzentren der baden-württembergischen Wachstumsregionen ein Reurbanisierungstrend, der zu einem teils deutlichen Anstieg der Nachfrage nach urbanen Wohnstandorten führte. Insbesondere die Kernstädte sind immer weniger in der Lage, den hierdurch entstehenden Wachstumsschüben wohnungs- und baulandpolitisch zu begegnen.

Der Band zeigt ausgehend von empirischen Befunden zur Wohnungsmarktentwicklung in Baden-Württemberg und der Region Stuttgart auf, welche Strategien und Handlungsoptionen zur Problemlösung auf kommunaler Ebene bestehen. Am Beispiel des Oberzentrums Stuttgart und des Mittelzentrums Göppingen wird gezeigt, dass die Städte trotz eines Ausschöpfens des rechtlich möglichen Steuerungsrahmens immer weniger in der Lage sind, den Problemen auf den Wohnungsmärkten zu begegnen. Die Beiträge diskutieren die Rolle der Raumordnung im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Flächen für den Wohnungsbau und skizzieren Ideen zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme auf regionaler sowie interkommunaler Ebene.

Leibniz Gemeinschaft

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
arl@arl-net.de · www.arl-net.de · www.arl-international.com
ISBN 978-3-88838-441-7 (PDF-Version) · ISBN 978-3-88838-442-4 (Print-Version)

9 783888 384424