



AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Fricke, Axel; Held, Tobias; Schmitz-Veltin, Ansgar:

**Aktuelle Herausforderungen von Wohnungsmärkten in
Wachstumsregionen – Einleitung und Positionsbestimmung**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4417015>

In:

Fricke, Axel; Held, Tobias; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.) (2023):

Wohnen in Großstadtregionen Baden-Württembergs – Herausforderungen
für die Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen.

Hannover, 3-9. = Arbeitsberichte der ARL 36.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-44178>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

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 Wandertrend 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 – wengleich 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 Gemeindefinanzrechts 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 Ausgangsthese 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 Raumbearbeitung, 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 Raumb Beobachtung 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.*