



AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

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

**Herausforderung Wohnungsmarkt – Erkenntnisse aus der Analyse  
in zehn Thesen**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4417065>

In:

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

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

Hannover, 142-148. = 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

## 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 Verdichtungsgebiet, rückläufige Bestände an Belegungsrechten und geförderten Wohnungen, Zuwanderungsgewinne aus dem europäischen wie außereuropäischen Ausland, Flächenkonkurrenzen und eine zunehmende Betonung von Umwelt- und Klimaschutzziele 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 Wohnungssengpässe 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 Wohnraumangel 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 qualitativ 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 Steuereffekt). 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 Raumb Beobachtung ist in Baden-Württemberg bislang nicht existent. Die Zusammenarbeit zwischen den Statistikstellen der Kommunen in wachsenden Großstadtreionen, 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 Großstadtreionen 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 Stadtreionen programmatisch und mit Empfehlungen diskutiert wurden, sowie auf die Publikation „Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtreionen“ im Arbeitsbericht der ARL 14 (ARL 2015). Der Bogen spannt sich weiter zu diesem Band, in dem die Situation der Wohnungsmärkte in wachsenden Stadtreionen 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 Raumbewertung 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.*