

Fricke, Axel

**Book Part**

## Strategien der Wohnungspolitik aus kommunaler Sicht

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Fricke, Axel (2023) : Strategien der Wohnungspolitik aus kommunaler Sicht, In: Fricke, Axel Held, Tobias Schmitz-Veltin, Ansgar (Ed.): Wohnen in Großstadregionen Baden-Württembergs: Herausforderungen für die Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen, ISBN 978-3-88838-441-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 75-122, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4417040>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/279771>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



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



AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

*Fricke, Axel:*

**Strategien der Wohnungspolitik aus kommunaler Sicht**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4417040>

In:

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

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

Hannover, 75-122. = Arbeitsberichte der ARL 36.

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



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

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 Wohnungsmarktdynamik
  - 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 „Kippunkt“ 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.

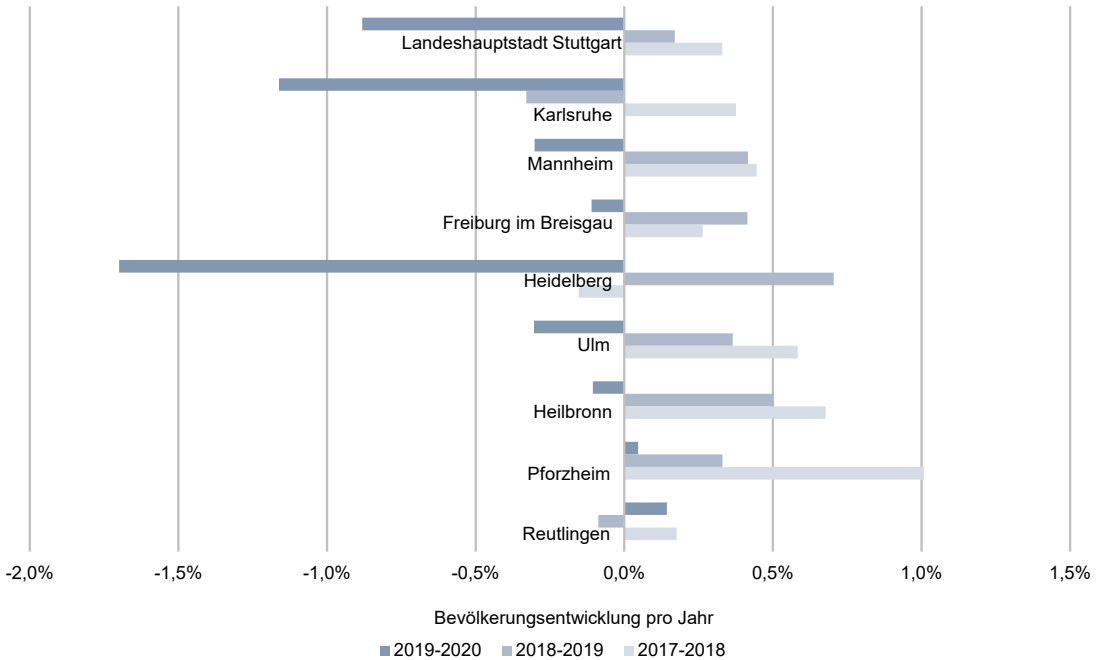


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Städten Baden-Württembergs 2018 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg zum 31.12.2020

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 einem 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.<sup>1</sup>

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 Oberrheingraben 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 Wohnungspolitik in den Städten befassen. Zu erwähnen ist als der bekannteste Impulsgeber der „Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik“<sup>2</sup>.

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 Forderungen

---

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

gen an eine konsistente gemeinwohlorientierte Wohnungs- und Bodenpolitik beinhaltet (Deutscher Städtetag 2017).<sup>3</sup>

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 Wohnungsmarktdynamik, 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 Stadtentwicklungspolitik 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](http://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 Wohnungsmarktsanspannung**

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 Wohnungsmarktsanspannung 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

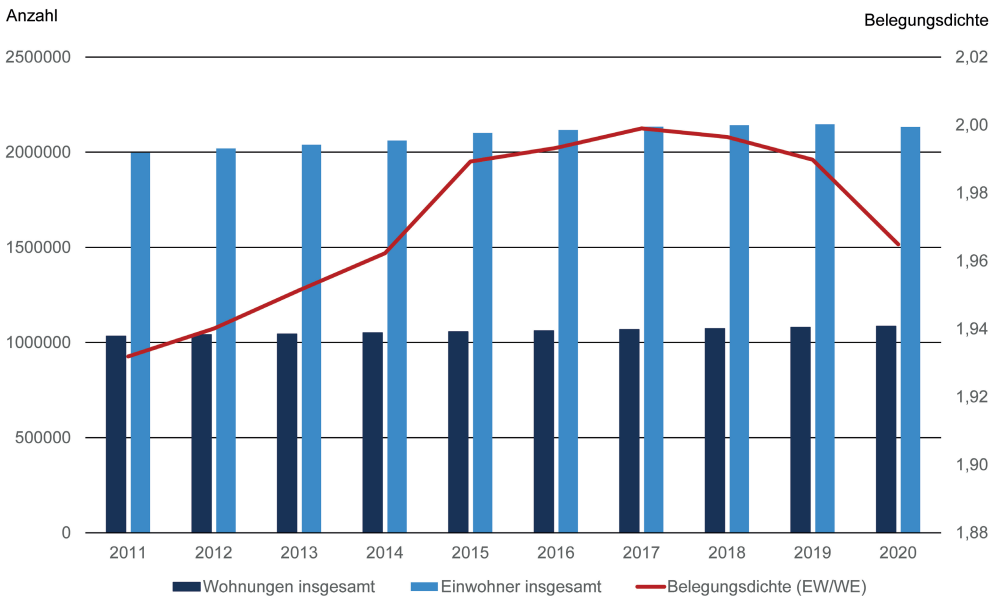


Abb. 2: Veränderung der Belegungsdichte in Städten Baden-Württembergs 2011 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg zum 31.12.2020, eigene Darstellung

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	+9,60 %	+4,90 %	- 0,90 %
	Wohnungsbestand		+4,30 %	+0,44 %
Mannheim (MZ)	Wohnbevölkerung	+2,70 %	+2,50 %	-1,50 %
	Wohnungsbestand		+3,40 %	+0,84 %
Karlsruhe (MZ)	Wohnbevölkerung	+5,20 %	+1,75 %	+0,30 %
	Wohnungsbestand		+4,45 %	- 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 aus-schnittthaft, 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 fort-schreiben lässt. Auch das Wohnungsdefizit – im Verhältnis von Haushalten und Wohn-ungen – erscheint aufgrund der Zahl an freiwilligen und erzwungenen Wohn-gemeinschaften statistisch und auch methodisch nicht hinreichend bestimmbar (Heil-weck-Backes/Schmitz-Veltin 2011; Özşahin 2019). Aufgrund des knappen Wohnungs-angebots sinken jedoch die Umzugsquoten der Großstädte weiter. Auf „Sickereffekte“ im frei finanzierten Wohnungsbau bzw. selbstregulierender Kräfte am Wohnungs-markt 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).

	<b>Erhöhung 2010-2019</b>	<b>Preisniveau 2019 (2020)</b>
<b>Stuttgart (Landeshauptstadt)</b>	+142,43 %	4.473 €/qm (4.868 €/qm)
<b>Sonstige Großstädte</b>		
Pforzheim	+133,84 %	2.591 €/qm (2.778 €/qm)
Heilbronn	+147,67 %	3.072 €/qm (3.408 €/qm)
<b>Universitätsstädte</b>		
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
<b>Stuttgart (Landeshauptstadt)</b>	+3,15 %	13,75 €/qm
<b>Verdichtungsraum (Region Stuttgart)</b>		
Ludwigsburg	+4,84 %	12,34 €/qm
Esslingen a.N.	+5,20 %	11,54 €/qm
Göppingen	+5,34 %	9,47 €/qm
<b>Sonstige Großstädte</b>		
Pforzheim	+6,97 %	9,05 €/qm
Reutlingen	+5,43 %	10,67 €/qm
Heilbronn	+3,78 %	10,71 €/qm
<b>Universitätsstädte</b>		
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).<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> 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).

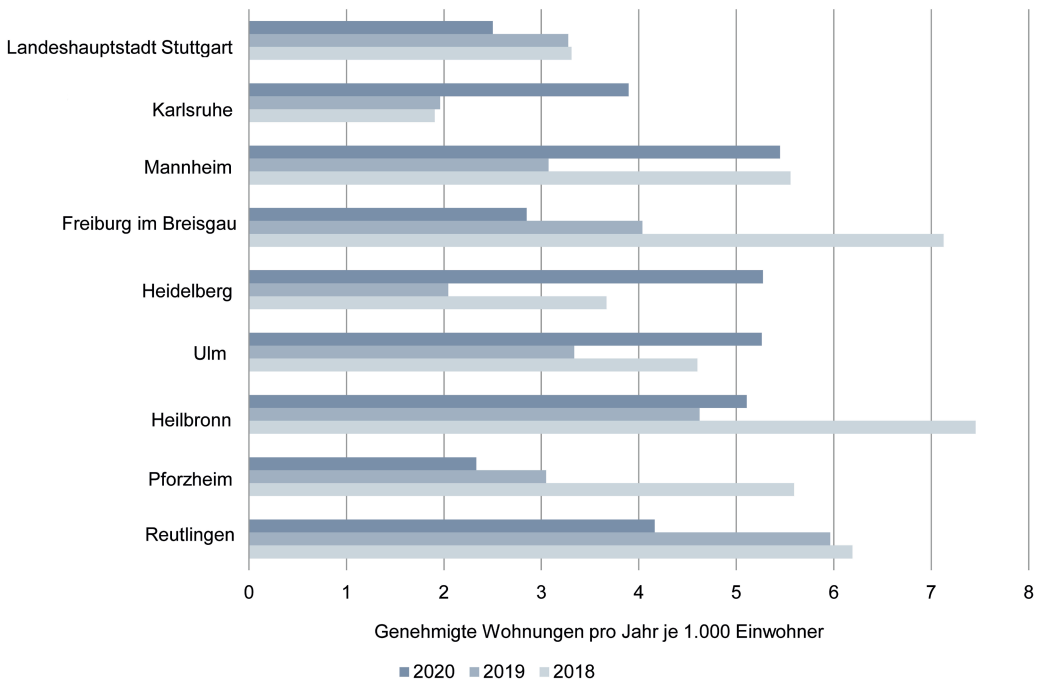


Abb. 3: Baugenehmigungen in den Großstädten Baden-Württembergs 2018 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg zum 31.12.2020

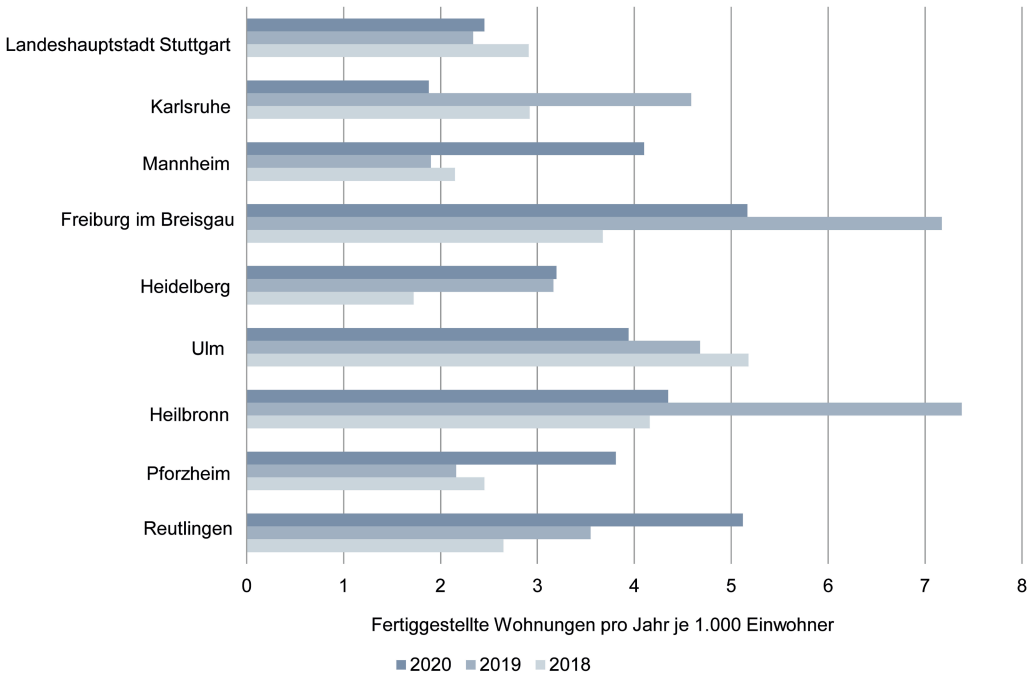


Abb. 4: Baufertigstellungen in den Großstädten Baden-Württembergs 2018 bis 2020 / Quelle: Statistisches Landesamt BW zum 31.12.2020

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 Umliegungsverfahren 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 Ausaubemühungen der Stadt rund 3.000 Kitaplatze und wegen des Erziehermangels können Hunderte vorhandener Kitaplatze 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 verteuern den 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.<sup>6</sup>
- > 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<sup>7</sup> – 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 Wohnraumangel (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.

<sup>7</sup> [https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506\\_Koalitionsvertrag\\_2021-2026.pdf](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 Gemeindefortschrittsrecht, 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 Wohnraum Mangels 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 Quotenregelungen 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 Daseinsvorsorge 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.<sup>8</sup>

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 Rechtsverordnung 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 parzellegebundene 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.

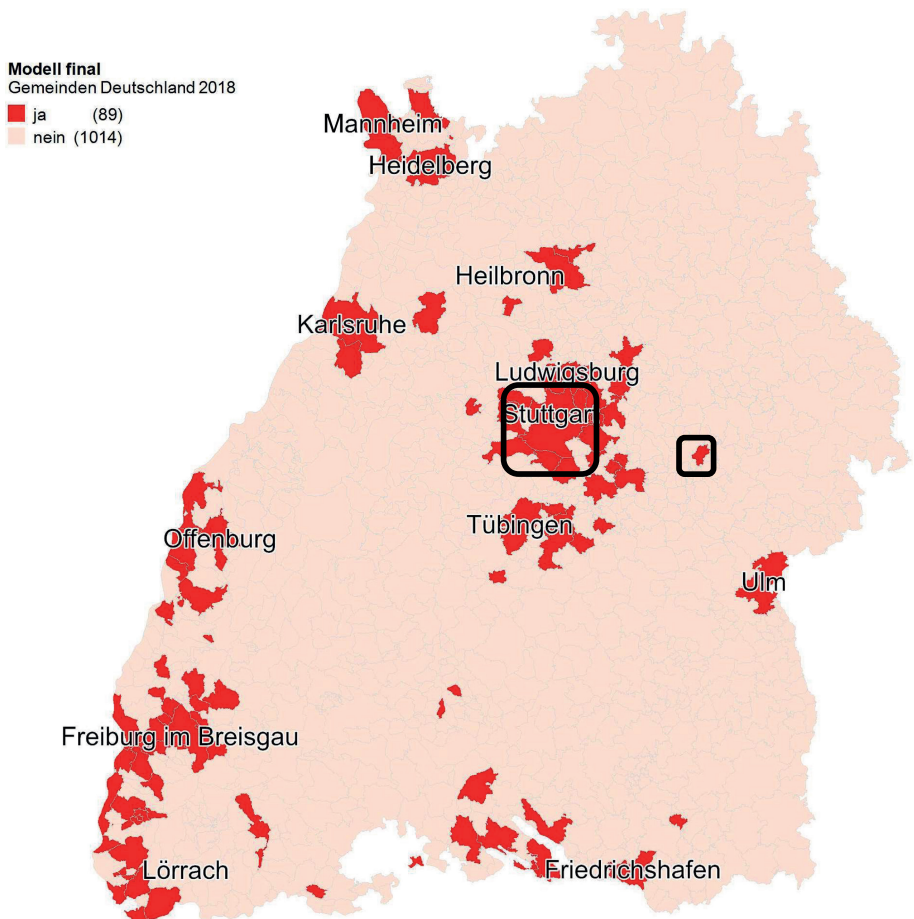


Abb. 5: Identifizierung von Gebieten in Baden-Württemberg mit angespannten Wohnungsmärkten (hervorgehoben sind die in der Region Stuttgart liegenden Fallbeispiele Stuttgart und Göppingen) / Quelle: F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (2019): 36

### 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, unausgeglichene 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/Mädig/Schmitz-Veltin in diesem Band).

Der Stuttgarter Wohnungsneubau ist in den vergangenen Jahrzehnten stark von Bau-trägern 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 Bestandhalter 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 umfangreichen 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 Vergabepaxis 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 Bestandhaltern 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 Mietentwicklung 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 Gesamtmarkierung gefunden werden (mit Ausnahme des Gebiets „Beim Schafhaus“ in S-Mühlhausen). Allein der aufwendige Stadtbau 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.<sup>9</sup>

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).

---

<sup>9</sup> 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 Daten-  
auswertung 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 mittelfernen Standorte verhältnismäßig 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).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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

<sup>11</sup> 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 Bestandhaltern.

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 Großstadtreionen 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 BlmA, 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 BlmA bietet den Kommunen seit 2012 zwar die „Erstzugriffsoption“ mit Kaufpreinsnachlässen für bestimmte Nutzungszwecke an, es sollten aber die finanziellen Voraussetzungen und eine erklärte Bereitschaft der Kommunen zur Übernahme aufgegebenen 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 BlmA hilfreich (siehe Böckinger Straße und Roter Stich in Stuttgart). Für eine eigenständige differenzierte Grundstücksvergabe nach konzeptionellen Kriterien (Marktsegmente, Rechtsformen, 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 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 Wohnungsmarktsanspannung entwickeln sich komplexe Regelwerke**

Mit der Wohnungsmarktsanspannung entwickelt sich andererseits eine Anwendung komplexer Regelwerke in Form von revolvingierenden 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.<sup>12</sup> 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.

<sup>12</sup> 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/Mädig 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 Wohnungsmarketgeschehen – 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 Wohnungsmarkexperten (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 angemessenen 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 Wohnungsmarktp Probleme 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).<sup>13</sup> 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.

<sup>13</sup> Die Neue Leipzig-Charta, herunterzuladen über die Website des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: BMWBSB - 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. Pressemitteilung 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](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 §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-votr%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-fff53d9cdf1.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\\_P144806\\_HI14433227.html](https://www.haufe.de/immobilien/verwalterpraxis-gold/zweckentfremdung-streiflicht-durch-die-bundeslaender_idesk_P144806_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](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](http://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](http://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](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). GR Drs 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). GR Drs 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](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.*