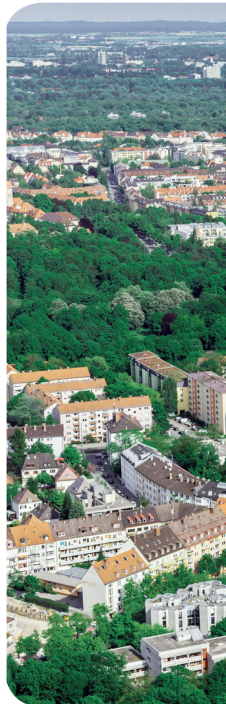


ILS-TRENDS



„Stadt oder Umland?“ Aktuelle Trends des Bauens und Wohnens in deutschen Stadtregionen

Autor/-innen dieser Ausgabe

Stefan Siedentop
stefan.siedentop@ils-forschung.de

Janne Jakob Fleischer
janne.fleischer@ils-forschung.de

Angelika Münter
angelika.muenter@ils-forschung.de

Frank Osterhage
frank.osterhage@ils-forschung.de

Kati Volgmann
kati.volgmann@ils-forschung.de

Jutta Rönsch
jutta.roensch@ils-forschung.de

Jigeeshu Joshi
Kristina Klee

Stadt oder Umland? Diese Frage stellt sich für immer mehr Wohnungssuchende in deutschen Stadtregionen. Jenseits von individuellen Präferenzen für ein „urbanes“ oder „grünes“ Wohnen geht es dabei vor allem um Bezahlbarkeit. Die zum Teil extreme Anspannung der kernstädtischen Wohnungsmärkte hat die Stadt-Umland-Wanderung neu entfacht. In nicht wenigen Städten, aber auch im Umland, ziehen die Preise für Mietwohnungen und Immobilien kräftig an. So unstrittig es sein dürfte, dass die Wohnungsfrage nicht allein in den Kernstädten zu bewältigen ist, so wenig ist ein räumliches Ausgreifen der Siedlungstätigkeit in die infrastrukturell schlecht erschlossenen regionalen Peripherien wünschenswert. Die räumliche Planung ist gefordert, einer regionalen Herausforderung mit überzeugenden regionalen Lösungen zu begegnen. In diesem Beitrag werden aktuelle Zahlen zur demografischen Entwicklung, zur Entwicklung der Wohnungsmärkte und Bautätigkeit in 32 deutschen Stadtregionen präsentiert, differenziert nach Kernstädten und ihrem Umland. Die Daten verdeutlichen regional spezifische Muster von Re- und Suburbanisierung und werfen ein Licht auf unterschiedliche wohnungspolitische und raumplanerische Herausforderungen.

Die Debatte über die Wohnungsversorgung in den deutschen Großstädten hat sich zu einem gesellschaftlichen Leitdiskurs entwickelt. Kaum ein Tag vergeht ohne Berichte über eine „dramatische Unterversorgung“ mit bezahlbarem Wohnraum (Zeit Online, 26.7.2019), „kaputte Mietmärkte“ (Süddeutsche Zeitung, 21.12.2018), „entfesselte Immobilienmärkte“ (difu 2018), einen „gefährdeten

sozialen Frieden“ (Reiß-Schmidt 2018) oder gar den drohenden „Zerfall der Gesellschaft“ (Deutscher Mieterbund 2019). Praktizierte oder diskutierte Maßnahmen wie eine gesetzliche Mietenbegrenzung („Mietendeckel“), der Rückwerb von zuvor privatisierten kommunalen Wohnungsbeständen, die Enteignung privater Immobilienunternehmen oder gar ein Zuzugs- und Wachstumsstopp in einigen

2/19

besonders betroffenen Großstädten wie Berlin oder München waren noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbare politische Handlungsoptionen. All dies zeugt von einem enormen politischen Handlungsdruck. Die Wohnungsversorgung von Menschen mit mittleren und geringeren Einkommen gilt zu Recht als „soziale Frage unserer Zeit“ (Seehofer 2018).

Die Boden-, Immobilien- und Wohnungsmärkte deutscher Stadtregionen erleben derzeit einen beispiellosen Preisanstieg,

was zu gravierenden Versorgungssengpässen im preisgünstigen Wohnungsmarktsegment geführt hat. Gleich mehrere Ursachenbündel wirken dabei in komplexer Weise zusammen: Erstens ist die neue Wohnungsnot ein demografisch bedingtes Phänomen, da in den vergangenen Jahren nahezu alle deutschen Großstädte eine starke Zuwanderung erlebt haben. Der Reurbanisierungstrend wurde und wird dabei von ganz unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen getragen, von jungen Menschen im

Studien- und Ausbildungsalter, von Gutverdienenden mit Präferenzen für einen urbanen Lebensstil sowie von Migrantinnen und Migranten (Siedentop 2018). Zweitens waren die Stadtregionen in den vergangenen Jahren Kulisse eines dynamischen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums (Growe 2016; Geppert & Gornig 2010). Steigende Reallöhne äußern sich in höheren Zahlungsbereitschaften und -fähigkeiten am Immobilien- und Wohnungsmarkt, was die Aufwärtsbewegung der Märkte begünstigt

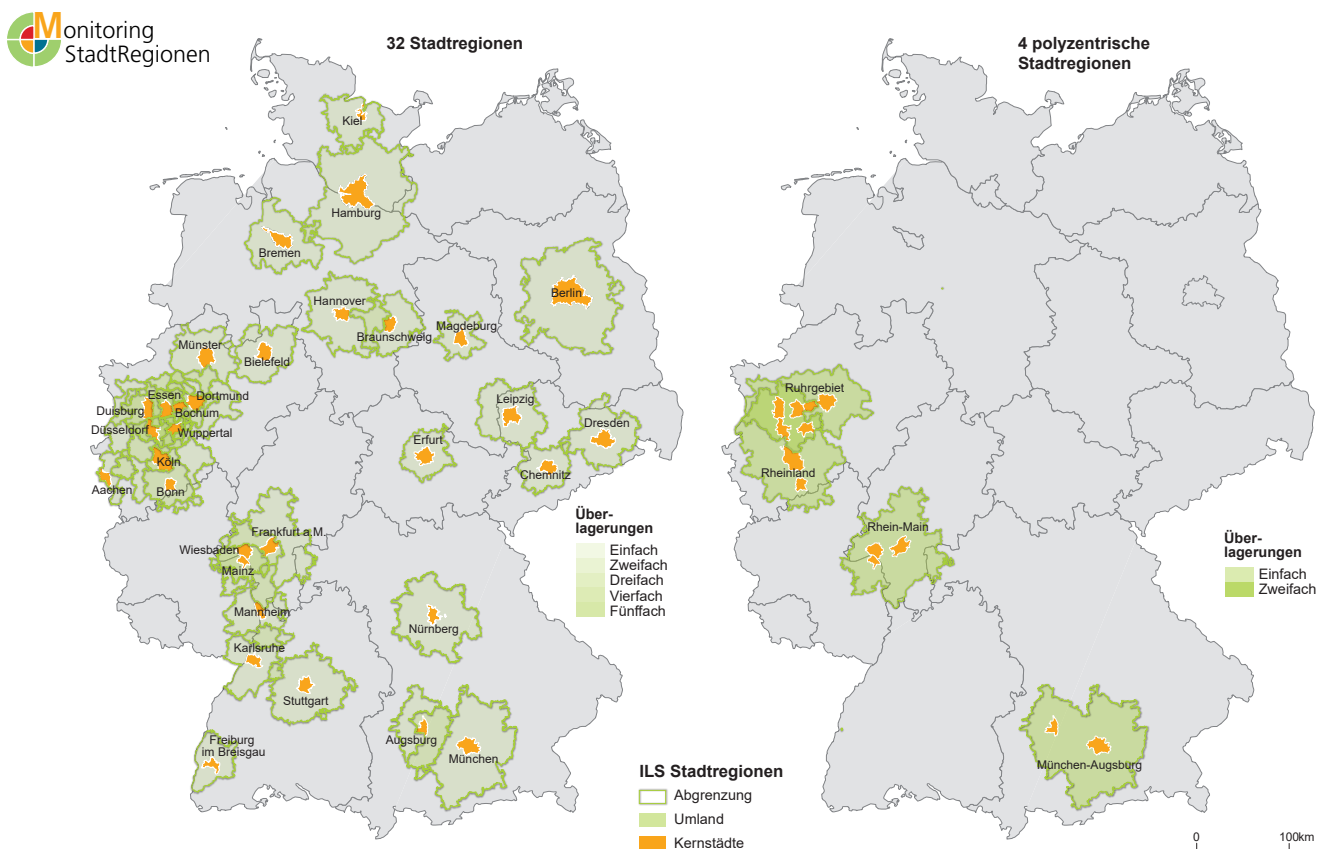


Abb. 1: Räumlicher Zuschnitt der 32 Stadtregionen (links) und vier polyzentrischen Stadtregionen (rechts)

Die Abgrenzung der Stadtregionen basiert auf einem im ILS entwickelten Modell („Monitoring Stadtregionen“), das bundesweit 32 Regionen ausweist. Als Kernstädte werden alle Kommunen mit einer Mindestbevölkerung von 200.000 Einwohnern und einer Mindestbeschäftigung von 100.000 Personen am Arbeitsort betrachtet. Das Umland dieser Städte wird durch die Erreichbarkeit mit dem Pkw im staufreien Straßennetz auf Ebene der Verbandsgemeinden abgegrenzt. Die die Region nach außen abgrenzende – maximale – Reisezeit ist dabei von der Beschäftigungsgröße der zentralen Kernstadt abhängig, d. h., dass beschäftigungsstärkere Großstädte auch größere Umlandbereiche aufweisen. Die Spannweite der Reisezeiten liegt zwischen 30 Minuten

Fahrtzeit für die kleinste (Erfurt) und 45 Minuten für die größte Kernstadt (Berlin). Diese Form der Regionalisierung lässt räumliche Überlappungen der Umlandgebiete explizit zu (Abbildung 1). Eine komplementäre Regionsabgrenzung mit Hilfe von ÖPNV-Fahrzeiten ist derzeit noch nicht möglich, aber für die Zukunft geplant.

In großen, polyzentrisch geprägten Regionen wie dem Ruhrgebiet oder dem Rhein-Main-Gebiet werden die in geringer räumlicher Entfernung zueinander liegenden Kernstädte optional zusammengefasst. Dies erfolgt immer dann, wenn sich eine Kernstadt nach obiger Definition im Umland einer anderen Kernstadt befindet. Unter den 32 Stadtregionen sind vier in diesem

Sinne als mehrkernig bzw. polyzentral anzusehen. Dies betrifft die Region Rhein-Main (mit den Kernstädten Frankfurt a. M., Mainz und Wiesbaden), das Ruhrgebiet (mit Bochum, Dortmund, Essen und Duisburg), das Rheinland (Düsseldorf, Köln und Bonn) sowie die Region München-Augsburg. Die für diese Regionen ausgewiesenen Werte für das Umland umfassen allerdings nicht die zugehörigen Kernstädte (z. B. Frankfurt im Umland von Mainz und umgekehrt). In den nachfolgend präsentierten Diagrammen werden neben den 32 Stadtregionen auch die Werte für die vier polyzentrischen Regionen ergänzend ausgewiesen. Abbildung 2 zeigt zudem die Größenverhältnisse von Kernstadt bzw. Kernstädten und ihrem Umland.

hat. Drittens werden Immobilien immer mehr zur Anlagekategorie am globalen Finanzmarkt (Aring 2018). Das durch finanzwirtschaftliche Transaktionen stetig steigende Kapitalvolumen sucht nach profitablen und sicheren Anlageformen, welche verstärkt in städtischen Immobilienmärkten gesehen werden. Auch in den kommenden Jahren muss mit einem erheblichen – auch spekulativ motivierten – Kapitalzufluss in den Immobilienmarkt gerechnet werden, was den ökonomischen Verwertungsdruck auf bestimmte Stadträume weiter verstärkt und die soziale Segregation antreibt (Spars 2018; Krätke 2014; Just 2012). Verstärkt wird diese Entwicklung noch durch den zwischenzeitlichen Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik und die Nullzinspolitik. Schließlich lassen sich – viertens – Preisentwicklungen auf den Immobilienmärkten auch auf die Knappheit entwicklungsfähiger Flächen in den Verdichtungskernen sowie auf generelle Bau- und Nebenkostensteigerungen, unter anderem infolge höherer gesetzlicher Anforderungen des Brandschutzes und der Energieeffizienz, zurückführen (van Suntum et al. 2016). In vielen Kernstädten haben sich die Innenentwicklungspotenziale nach Jahren erfolgreicher Brachflächenrevitalisierung weitgehend erschöpft; die leicht zu aktivierenden Projekte sind vielfach realisiert oder auf den Weg gebracht. Hinzu kommt, dass unkonventionellere Formen der Nachverdichtung (wie Gebäudeaufstockungen oder Ersatzwohnungsbau) nicht selten auf erhebliche Vorbehalte der Bevölkerung stoßen.

Wie die wohnungssuchenden Haushalte auf die Entwicklungen der Wohnungsmärkte reagieren, ist eine in der Wissenschaft noch zu wenig thematisierte Frage. Unstrittig ist, dass die Mietbelastungsquote – also der Anteil am Haushaltsnettoeinkommen, der für die Bruttokaltmiete aufgebracht werden muss – in vielen Großstädten zuletzt stark angestiegen ist. Dies erzwingt eine Reduktion bei anderen Konsumausgaben. Ein weiteres Phänomen angespannter Märkte ist eine sinkende Umzugsquote. In der Wohnungswirtschaft wird vom „Lock-in-Effekt“ gesprochen, wenn Menschen in einer für sie eigentlich nicht mehr adäquaten Wohnung verbleiben (z.B. bei Geburt eines Kindes), weil keine präferenzgerechte und bezahlbare

Wohnung zu finden ist. Dieses Phänomen ist vor allem in stark dynamischen Städten ausgeprägt, in denen die Preise für neu vermietete Wohnungen stärker angestiegen sind als die Bestandsmieten. Der „Lock-in-Effekt“ äußert sich unter anderem in einer Abnahme der mittleren Wohnflächeninanspruchnahme in einigen Großstädten (siehe auch NRW. Bank 2019). Wenig spricht indes dafür, in einem solchen „Zusammenrücken im Bestand“ mehr als nur ein temporäres, aus der Not geborenes Phänomen zu sehen. Darüber hinaus wurde wiederholt über eine Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte an die Ränder der Stadt und in das Umland spekuliert (Deutscher Mieterbund 2019; Lehbuhn et al. 2017; BBSR 2014), aber nur wenige empirische Studien haben sich dieser Frage bislang eingehender gewidmet (Beran & Nuissl 2019). Allerdings lassen sich aktuell durchaus Anzeichen für eine anziehende Stadt-Umland-Wanderung

erkennen (Fina et al. 2019; Kholodilin 2017; Busch 2016), was auf räumliche Ausweichstrategien von Haushalten zugunsten des Umlands der Kernstädte hindeutet. Äußerst schwierig ist dabei die Einschätzung, inwiefern solche Wanderungen als „erzwungen“ gelten können.

In diesem Beitrag werden aktuelle Trends der Wohnungsmarktentwicklung in deutschen Stadtregionen beleuchtet. Das dafür eingesetzte Datenkonzept unterscheidet nach Kernstädten und ihrem Umland, was eine differenziertere Diskussion über die Anspannung der Wohnungsmärkte und räumliche Reaktionsmuster wohnungssuchender Haushalte zulässt. Es ist damit eine der ersten bundesweiten Studien, die Fragen der Wohnungsmarktentwicklung aus einer regionalen Perspektive behandelt.

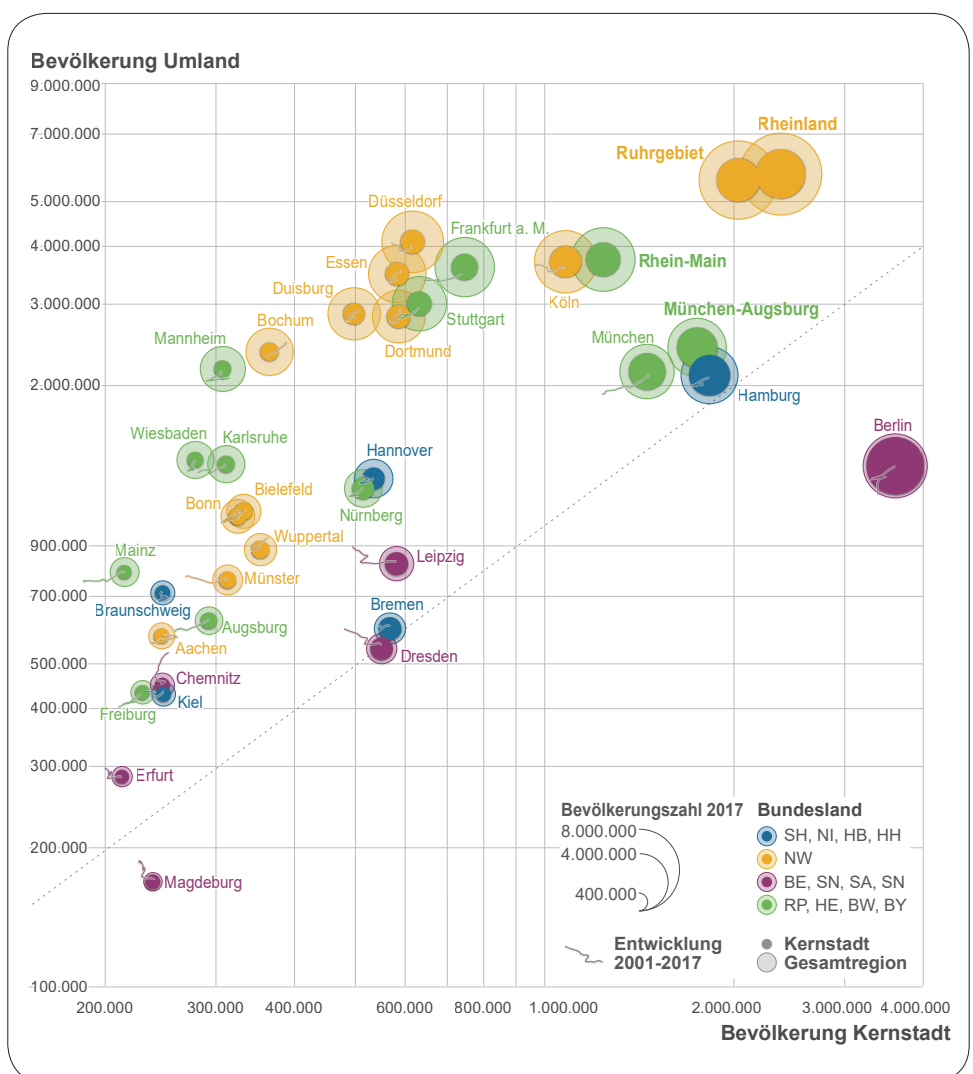
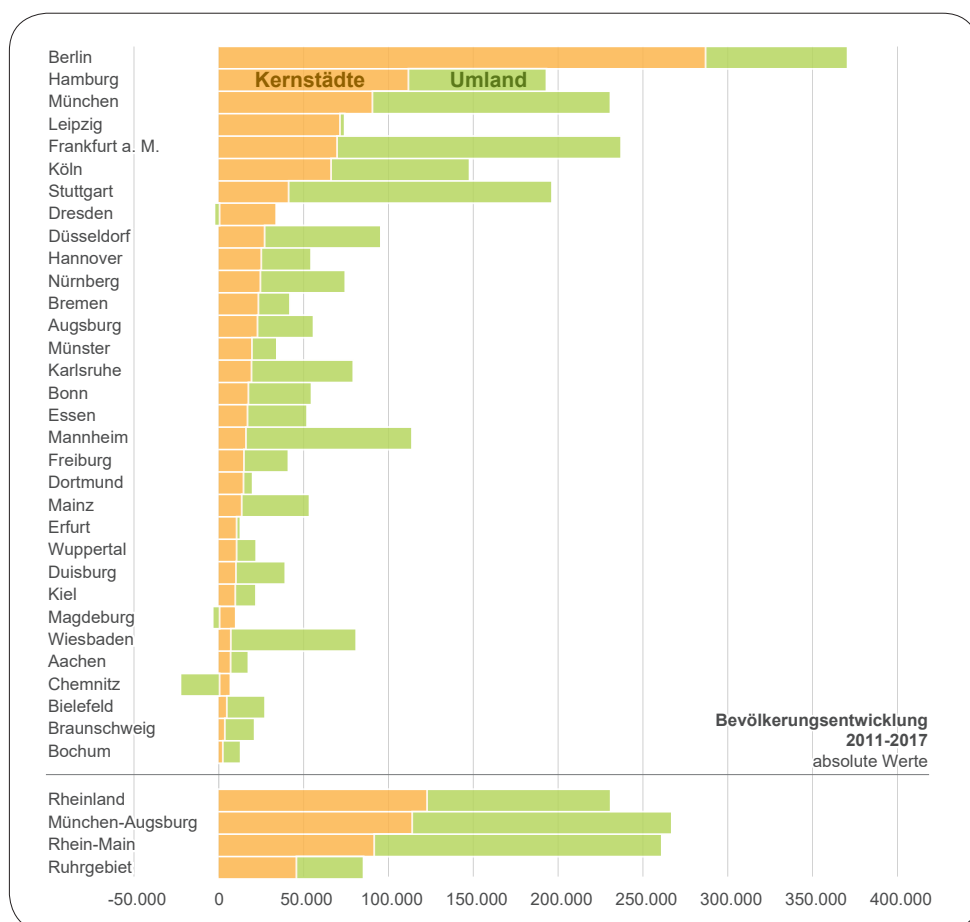


Abb. 2: Bevölkerungszahl der ILS-Stadtregionen nach Kernstädten und Umlandgemeinden 2017



fungsproblematik hat sich mit Ausnahme strukturschwacher Kernstädte in ländlich-periphere Räume verlagert.

Die 32 Regionen des ILS-Stadtregionen-Modells haben mit einem Plus von fast 2,5 Millionen Einwohnern seit 2011 einen enormen Bevölkerungszuwachs erfahren. Dabei ragen die Kernstädte heraus – sie konnten bei einem Anteil von weniger als 23 % an der deutschen Bevölkerung ca. 46 % des für Deutschland in diesem Zeitraum insgesamt konstatierten Einwohnerzuwachses auf sich ziehen. Die Großstädte wurden zu Lokomotiven des stadtreionalen Bevölkerungswachstums und sind dies immer noch, auch wenn sich die Dynamik in jüngster Vergangenheit erkennbar verlangsamt hat.

Werden die Entwicklungen in den einzelnen Stadtregionen nach Kernstadt und Umland differenziert betrachtet, so offenbaren sich gravierende Unterschiede (Abb. 3). Regionen, in denen der Bevölkerungszuwachs in den Jahren 2011 bis 2017 ausschließlich oder nahezu ausschließlich in der Kernstadt stattgefunden hat (dies sind vor allem die Regionen

Abb. 3: Absolute Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2017 in Kernstädten und Umlandgemeinden

Mit Ausnahme der Mietpreise, die aus der empirica-Preisdatenbank gewonnen wurden, stammen alle Daten von statistischen Landesämtern. Die seitens der Länder in unterschiedlichen Abgabeformaten bereitgestellten Daten wurden vereinheitlicht und anschließend gebietsstandsbereinigt, das heißt, in den aktuellsten Gebietsstand der Verbands-gemeindeabgrenzungen unter Berücksichtigung aller Verwaltungsreformen im Beobachtungszeitraum überführt.

Bevölkerungsentwicklung

Eingangs wurde festgehalten, dass die neue Wohnungsnot auch demografische Ursachen hat. Deutschland blickt auf nunmehr zwei Dekaden eines beeindruckenden Comebacks der deutschen Großstädte als Orte des Wohnens wie auch der Wertschöpfung zurück. Waren die Stadtentwicklungsdiskurse bis in die 2000er Jahre hinein vom Umgang mit Schrumpfung geprägt, so dominiert derzeit die Frage, wie ein in sozialer und ökologischer Hinsicht verantwortungsvoller Umgang mit Wachstum gelingen kann. Die Schrump-

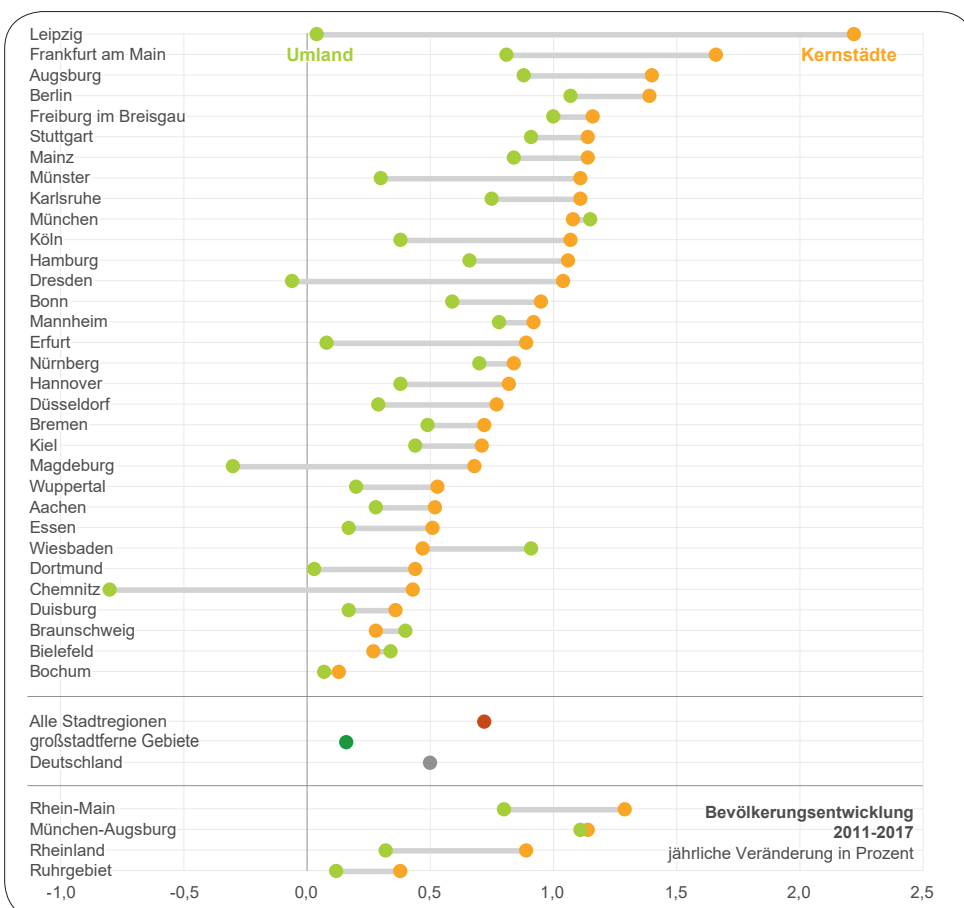


Abb. 4: Mittlere jährliche Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2017 in den Kernstädten und Umlandgemeinden



Abb. 5: Summierte Wanderungssalden (Binnen- und Außenwanderungen) von 2011 bis 2017 in Kernstädten und Umlandgemeinden je 1.000 Einwohner (2011), altersdifferenziert

Leipzig, Dresden und Erfurt), stehen neben solchen, in denen das Umland den weitaus größeren Wachstumsanteil stellt (vor allem München, Frankfurt a. M., Stuttgart, Düsseldorf, Karlsruhe und Nürnberg). In diesen Regionen dürften vor allem hohe Immobilien- und Mietpreise und ein zu geringes Wohnungsangebot in den Kernstädten zu einem anziehenden Bevölkerungswachstum im Umland beigetragen haben.

Ein Blick auf die relative Bevölkerungsentwicklung (Abb. 4) zeigt indes, dass die Kernstädte in den vergangenen Jahren (2011-2017) mit wenigen Ausnahmen den stärksten Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen hatten. Leipzig ragt dabei mit einer mittleren jährlichen Wachstumsrate von über 2 % heraus, aber auch die Zahlen für Frankfurt a.M. (1,7 %), Augsburg (1,4 %), Berlin (1,4 %) oder Freiburg (1,2 %) fallen mit deutlich über einem Prozent pro Jahr überdurchschnittlich hoch aus. Es ist ferner bemerkenswert, dass seit 2011 alle hier betrachteten Kernstädte eine Zunahme ihrer Bevölkerungszahl verbuchen konnten

und das gilt mit wenigen Ausnahmen auch für das Umland. Negative Entwicklungen bei der Umlandbevölkerung lassen sich nur für Dresden (-0,1 %), Magdeburg (-0,3 %) und Chemnitz (-0,8 %) feststellen.

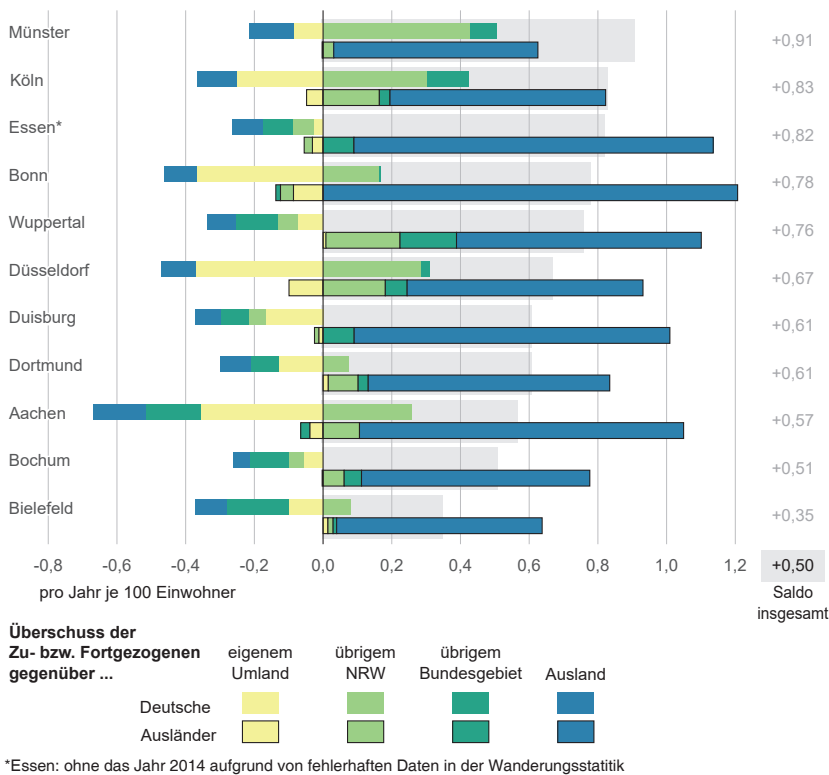
Wanderungen

Die Bevölkerungszuwächse der Stadtregionen speisen sich nahezu vollständig aus Wanderungsgewinnen. Insbesondere die internationale Migration erklärt die in den vergangenen Jahren erzielten hohen Wanderungsgewinne vieler Kernstädte wie auch ihrer Umlandgebiete. Eine altersdifferenzierte Aufschlüsselung der Wanderungsbewegungen der Jahre 2011 bis 2017 bestätigt die bereits früher konstatierten Muster aus einer kernstadtorientierten Bildungswanderung und einer aus den Städten in das Umland gerichteten Familienwanderung. Abbildung 5 verdeutlicht, dass die Kernstädte bei den Wanderungen der 18- bis unter 25-Jährigen dem Umland weit enteilt sind. In vielen

suburbanen Räumen fielen die Wanderungssalden bei dieser Altersgruppe sogar negativ aus. Genau umgekehrt verhält es sich bei den Familienwanderungen (30- bis unter 50-Jährige). Mit Ausnahme von Leipzig hatten im oben genannten Zeitraum alle Umlandräume einen positiveren Wanderungssaldo als die Kernstädte.

Die Daten des ILS-Monitoring-Stadtregionen erlauben für die nordrhein-westfälischen Räume darüber hinaus auch eine Quantifizierung von Quell-Ziel-Beziehungen bei den Wanderungsbewegungen, differenziert nach der Staatsangehörigkeit. Abbildung 6 visualisiert die Wanderungsbilanzen der Kernstädte der betreffenden elf Regionen. Differenziert wird dabei nach Wanderungsbilanzen mit dem eigenen Umland, dem übrigen NRW, dem übrigen Deutschland und dem Ausland. Deutlich wird, dass alle hier betrachteten NRW-Kernstädte Einwohner mit deutscher Staatsangehörigkeit an das eigene Umland verlieren. Am stärksten sind die Wanderungsverluste in Aachen, Bonn, Düsseldorf und Köln.

**Wanderungssalden der Kernstädte:
Überschuss der Zu- bzw. der Fortgezogenen nach Wanderungsarten**
Mittelwert 2012 - 2017

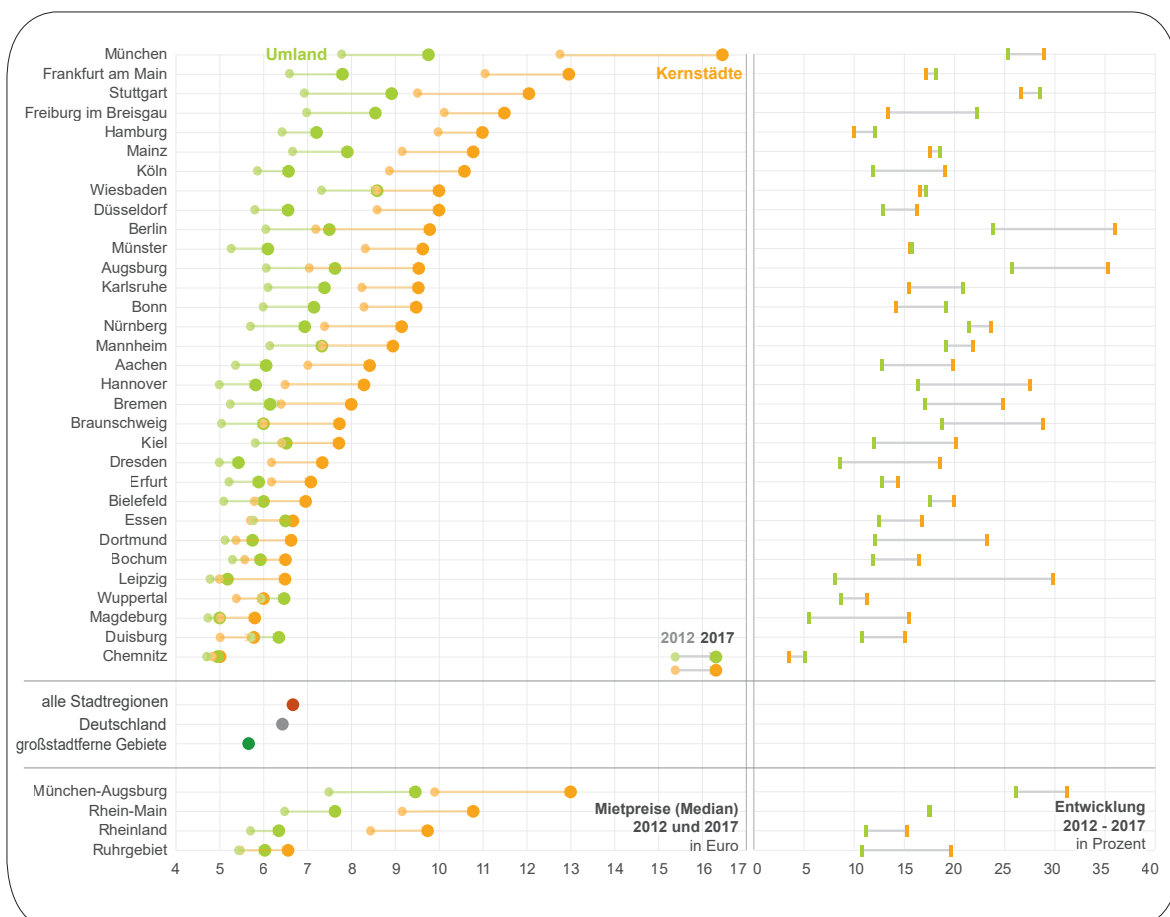


Städte mit Universitäten wie Aachen, Bonn oder Köln gewinnen dagegen Einwohner aus anderen Landesteilen NRWs. Die eigentliche Quelle des großstädtischen Bevölkerungswachstums der vergangenen Jahre war aber die Zuwanderung aus dem Ausland. Die Internationalisierung der Bevölkerung ist somit einer der zentralen Trends des demografischen Wandels in den Stadtregionen und insbesondere in den Kernstädten während der vergangenen Jahre.

Mietpreisentwicklung

Welche Auswirkungen haben die hier aufgezeigten demografischen Prozesse auf die Wohnungs- und Immobilienmärkte? Dazu lässt sich nüchtern konstatieren, dass die Mietpreinsniveaus in zahlreichen deutschen Großstädten längst kritische Grenzen überschritten haben, auch wenn – wie oben ausgeführt – die Nachfrage nach Wohnraum nur ein Faktor dieser Entwicklung ist. Die auf Daten zu Angebotsmieten der empirica-Preisdatenbank beruhenden Auswertungen offenbaren dies vor allem für die wirtschaftlich dynamischen Städte

Abb. 6: Mittlere jährliche Wanderungssalden der Kernstädte der nordrhein-westfälischen Stadtregionen von 2012 bis 2017 pro Jahr und 100 Einwohner



München, Frankfurt a. M., Stuttgart, Hamburg und Köln, aber auch für attraktive Landeshaupt- und Universitätsstädte wie Mainz, Düsseldorf, Wiesbaden und Freiburg. In allen genannten Kommunen lagen die mittleren Angebotsmieten aller Baujahre im Jahr 2017 bereits bei 10 Euro/m² und mehr (Abb. 7). Bei Neubauten wurden noch deutlich höhere Werte ermittelt – hier wiesen 2017 nur sieben Regionen in ihren Kernen mittlere Angebotsmieten von unter 10 EUR/m² auf.

Abb. 7: Mittlere Angebotsmieten in Kernstädten und Umlandgemeinden 2012 und 2017 (alle Baujahre)

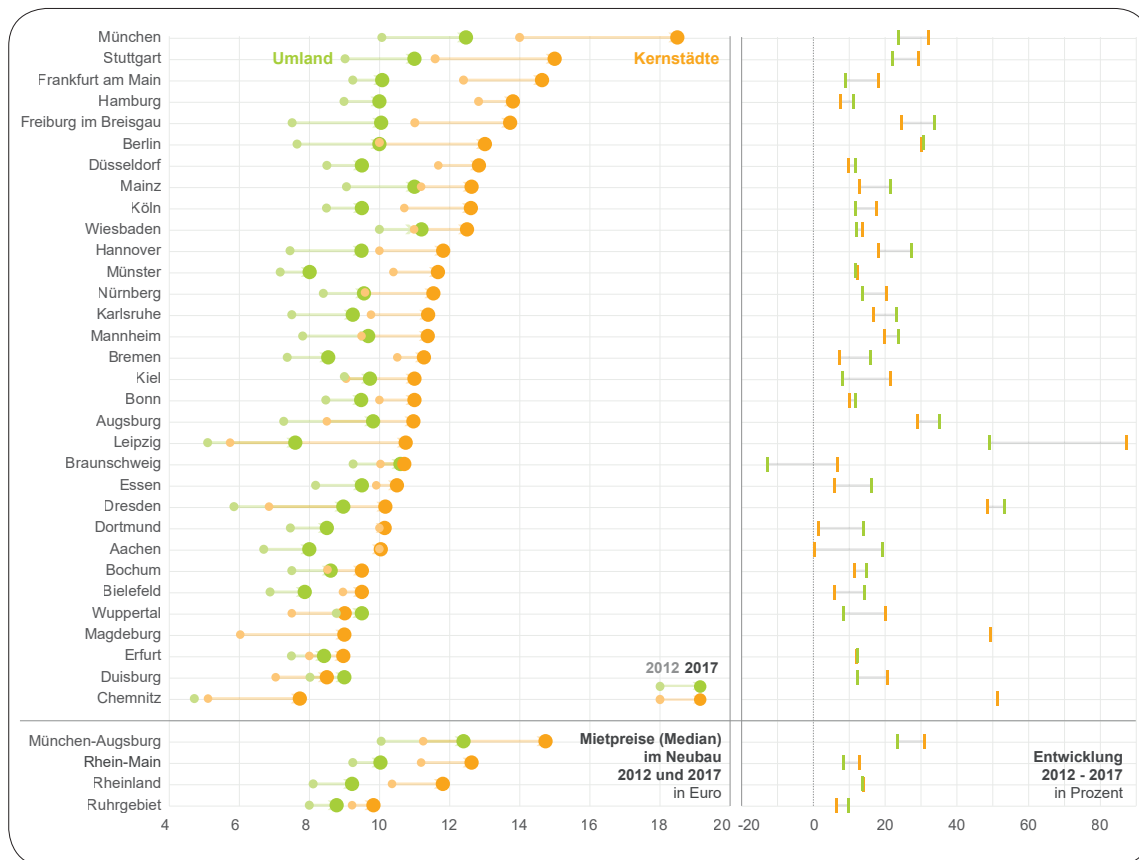


Abb. 8: Mittlere Angebotsmieten im Wohnungsneubau in Kernstädten und Umlandgemeinden 2012 und 2017

Niveaus von über 13,00 Euro/m², die in den Kernstädten Berlin (13,00 EUR), Frankfurt a. M. (14,60 EUR), Freiburg (13,70 EUR), Hamburg (13,80 EUR), Stuttgart (15,00 EUR) und München (18,50 EUR) für eine neu gebaute Wohnung aufgerufen wurden, sind für breite Teile der Bevölkerung kaum zu finanzieren.

Zugleich offenbart sich ein unterschiedlich großer Abstand der mittleren kernstädtischen Angebotsmieten zu denen der Umlandbereiche. So lagen die Mietniveaus (alle Baujahre) im Umland von Frankfurt a.M., München, Hamburg, Köln, Düsseldorf und Münster im Jahr 2017 bei unter 70 % des Wertes der jeweiligen Kernstädte. Hier vermittelt der stadtrregionale Wohnungsmarkt besonders starke Anreize zugunsten eines Umlandstandorts. Eher geringe Kernstadt-Umland-Gefälle sind im Ruhrgebiet sowie in den Regionen Wuppertal und Chemnitz anzutreffen.

Werden die Veränderungen zwischen 2012 und 2017 betrachtet, so lassen sich erneut stark disparitäre Entwicklungen zwischen den Regionen erkennen. Die Stadtregionen mit den höchsten Steigerungen der kernstädtischen Angebotsmieten (alle Jahrgänge) sind Berlin (36,0 %), Augsburg (35,3 %),

Leipzig (29,8 %), München (28,9 %), Braunschweig (28,8 %), Hannover (27,5 %) und Stuttgart (26,6 %) mit Zuwachsraten von über 25 % – allerdings ausgehend von sehr unterschiedlichen Niveaus. Kaum überraschend werden für weniger dynamische Regionen wie Chemnitz (3,5 %), Wuppertal (11,3 %) oder Erfurt (14,4 %) deutlich geringere Mietpreisstigerungen angetroffen. Auffallend sind prozentual hoch ausfallende Zuwächse in einigen der sogenannten B-Städte, wie Bremen (24,8 %), Nürnberg (23,6 %) oder Dortmund (23,2 %). In den betreffenden Kommunen haben sich die Angebotsmieten in den Jahren von 2012 bis 2017 von einem noch eher moderaten Niveau ausgehend überdurchschnittlich erhöht, was möglicherweise Hinweise auf räumliche Ausweichstrategien von anlageorientierten Immobilienmarktakteuren gibt.

Besorgniserregend ist, dass auch im Umland zum Teil kräftige Mietpreisstigerungen zu erkennen sind. In den prosperierenden Stadtregionen Augsburg, Berlin, München und Stuttgart nahmen die Angebotsmieten (alle Jahrgänge) im hier betrachteten Zeitraum um etwa ein Viertel zu. In den betreffenden Räumen sind einkommensschwächere

Wohnungssuchende dadurch verstärkt gezwungen, kleinere Wohnungen nachzufragen oder zunehmend auf periphere Lagen und preiswertere Nischenstandorte im näheren Umland auszuweichen, um dem zunehmenden Marktdruck zu entgehen. Nur in den ostdeutschen Stadtregionen (mit Ausnahme von Berlin) und Wuppertal lagen die Zuwächse der mittleren Umlandmieten im einstelligen Bereich.

Abbildung 8 macht ferner deutlich, dass Wohnungssuchende, die eine Neubauwohnung mieten wollen, auch im Umland

deutlich tiefer in die Tasche greifen müssen. In acht der 32 Regionen liegen die mittleren Angebotsmieten im Neubau bereits bei über 10 EUR/m². Extreme Anstiege von über 30 % in den betrachteten fünf Jahren lassen sich in den Umlandgebieten von Augsburg, Dresden, Freiburg und Leipzig erkennen. Auch hier sind aber unterschiedliche Ausgangsniveaus zu beachten.

Bodenpreise

Die Entwicklung der Mieten und Kaufpreise wird auch von Steigerungen der Bodenpreise angetrieben. Vor allem die Kernstädte verzeichnen in diesem Jahrzehnt zum Teil extreme Bodenpreisstigerungen (Aring et al. 2017). Um dies näher zu betrachten, erfolgte eine Analyse der für NRW disaggregiert vorliegenden Bodenrichtwerte aus BORIS.plus.NRW. Berechnet wurde der durchschnittliche Bodenpreis für die Kernstädte aus neun NRW-Stadtregionen und ihr Umland als flächengewichteter Mittelwert der Bodenrichtwerte für die Jahre 2013 und 2018.

Die Abbildungen 9 und 10 zeigen auf, dass Bodenpreisstigerungen vor allem

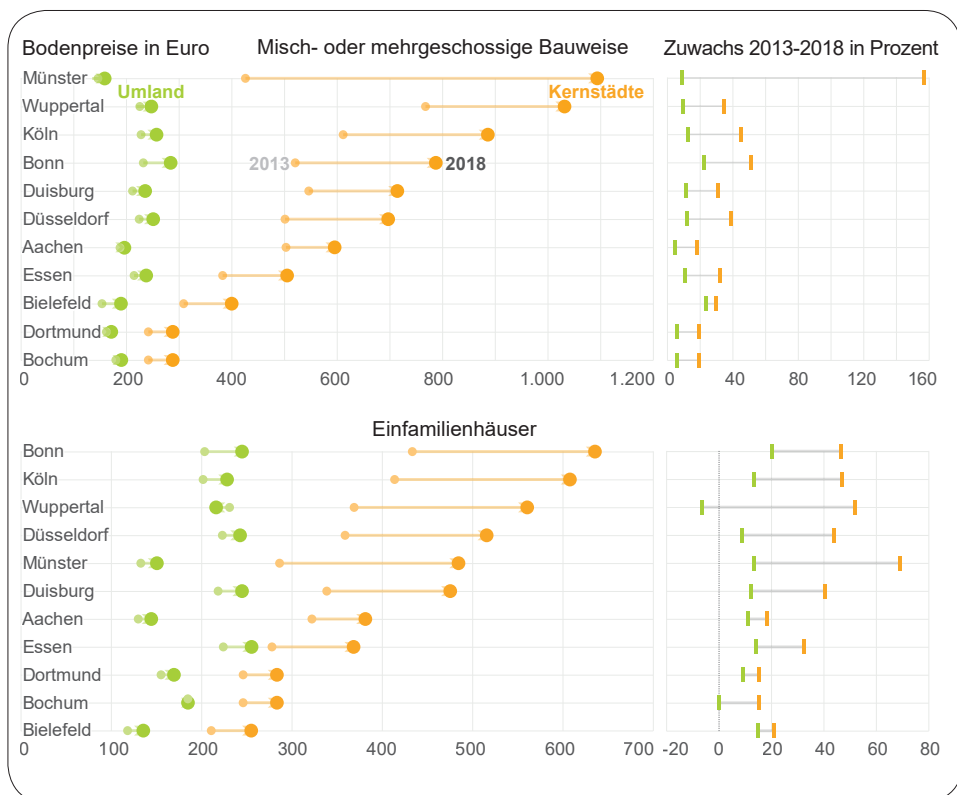


Abb. 9: Mittlere Bodenrichtwerte für Misch- oder mehrgeschossige Bauweise und für den individuellen Wohnungsbau in den Jahren 2013 und 2018 (eigene Auswertung und Darstellung nach Daten von BORISplus.NRW; für die Region Bielefeld konnten Verbandsgemeinden aus Niedersachsen nicht berücksichtigt werden)

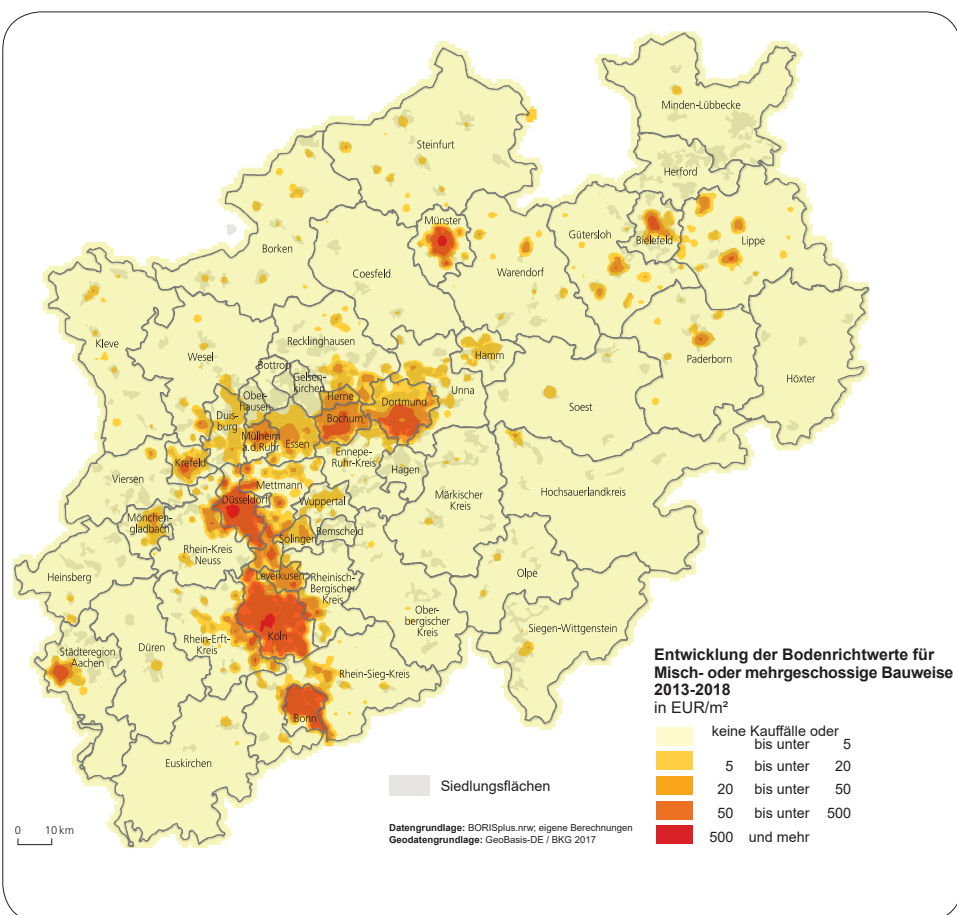


Abb. 10: Entwicklung der mittleren Bodenrichtwerte für Misch- oder mehrgeschossige Bauweise zwischen 2013 und 2018 in EUR/m²

ein Großstadtphänomen sind. In Innenstädten und Innenstadtrandlagen betragen die gemittelten Wertzuwächse zum Teil über 500 EUR/m² in nur fünf Jahren. Insbesondere die Stadt Münster ragt mit Zuwächsen von etwa 70 % im individuellen Wohnungsbau und etwa 160 % bei Mischnutzungen und mehrgeschossiger Bauweise heraus. Aber auch die Kernstädte der Rheinschiene sind von Zuwächsen von über 40 % seit 2013 betroffen. Zwar zeigen sich auch im Umland Zunahmen – diese rangieren mit Werten von zumeist deutlich unter 20 % jedoch in einem vergleichsweise moderaten Bereich.

Bautätigkeit

Welche Entwicklungen lassen sich auf der Angebotsseite erkennen? Bereits seit längerem wird diesbezüglich beklagt, dass der Wohnungsneubau mit der Nachfrage nicht Schritt halten kann. Auch die hier erfolgten Analysen bestätigen dies: So tritt der Neubau neuer Wohnungen in Stadtregionen in deutlichen Kontrast zum oben aufgezeigten demografischen Geschehen. Die absolute Wohnungsbautätigkeit in allen Stadtregionen lag mit Ausnahme von Berlin, Dresden und Magdeburg im Umland höher als in den Kernstädten, obwohl dort – wie oben gezeigt – die Wohnungsnachfrage weit stärker zunahm (Abb. 8, S. 7) (siehe hierzu auch Deschermeier et al. 2017). Insgesamt entfielen in den Jahren 2012 bis 2017 nur etwa 37 % der in den 32 Stadtregionen insgesamt neu gebauten Wohnungen auf die Kernstädte, obwohl diese für deutlich über die Hälfte des gesamten regionalen Bevölkerungswachstums aufkamen. Knapp zwei von drei Wohnungen wurden somit im Umland der Stadtregionen gebaut. Diese auffällige Diskrepanz zwischen Wohnungsnachfrage und Wohnungsbautätigkeit kann unter anderem mit hohen Bodenpreisen, Schwierigkeiten der Baulandmobilisierung und komplexen Planungs- und Genehmigungsverfahren in den Kern- und Innenstädten erklärt werden. Eine wahrscheinliche Folge dieser Entwicklung sind weitere Zunahmen der in die Regionskerne gerichteten Pendlerströme und damit zunehmende Belastungen der ohnehin bereits stark beanspruchten radialen Verkehrsachsen.

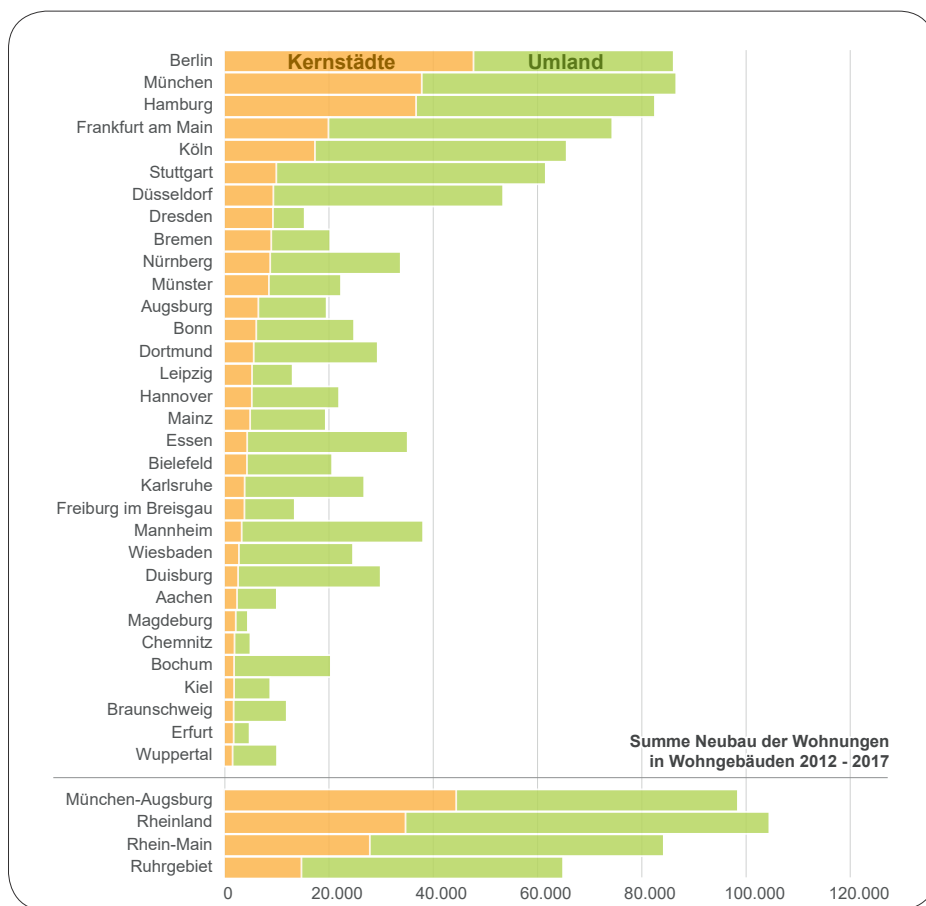


Abb. 11: Neubau von Wohnungen in Wohngebäuden 2012 bis 2017 in Kernstädten und Umlandgemeinden

gezielte Aktivierung sowie die grundsätzliche Akzeptanz von Verdichtung und Neubau eine Rolle spielen dürften.

Diskussion der Ergebnisse

In diesem Beitrag wurde gefragt, welche Auswirkungen demografische Trends auf die Raum- und Stadtentwicklung in den deutschen Stadtregionen haben und welche Bedeutung dabei den Wohnungs- und Immobilienmärkten als intermediärer Faktor zukommt. Feststellbar ist, dass die neue Wohnungsnot mittlerweile fast alle deutschen Kernstädte erreicht hat.

Wie ist das zu bewerten? Schon immer haben Immobilienmärkte moderierende Funktionen zwischen den Präferenzen der Marktteilnehmer und ihren letztlich getroffenen Miet- oder Kaufentscheidungen ausgeübt. Einkommensungleichheiten manifestieren sich in den Wohnverhältnissen unterschiedlicher sozialer Gruppen und das hat auch eine räumliche Dimension. Die Suburbanisierung des Wohnens und soziale Segregation innerhalb der Städte sind vor allem

Wird die aufsummierte Neubautätigkeit der Jahre 2012 bis 2017 (also die Anzahl aller in diesem Zeitraum gebauten Wohnungen) dagegen auf die Bestandsbevölkerung (2011) bezogen, so ergibt sich das Bild einer eher ausgewogenen intraregionalen Verteilung des Wohnungsbaus (Abb. 12). Im Durchschnitt aller Regionen lagen die Kernstädte und das Umland mit 15 neu gebauten Wohnungen je 1.000 Einwohner etwa gleichauf. Einige Regionen offenbaren aber besonders starke intraregionale Disparitäten. In Abbildung 13 fällt vor allem Berlin auf, wo die kernstädtische Bautätigkeit gemessen an der Bevölkerungsgröße auffallend niedrig ausfällt (14 zu 30 Wohnungen in Kernstadt und Umland). Mit umgekehrten Vorzeichen ragen Regionen wie Aachen (28 zu 13 Wohnungen), Frankfurt a. M. (29 zu 16 Wohnungen) und Münster (29 zu 18 Wohnungen) heraus, in denen die Kernstädte ihr jeweiliges Umland deutlich überflügeln konnten. Erklärungen verweisen auf lokal- und regionalspezifische Kontexte, in denen unter anderem die Baulandverfügbarkeit, die Leistungsfähigkeit der Bauverwaltungen, Konstellationen der bauenden Akteure und ihre

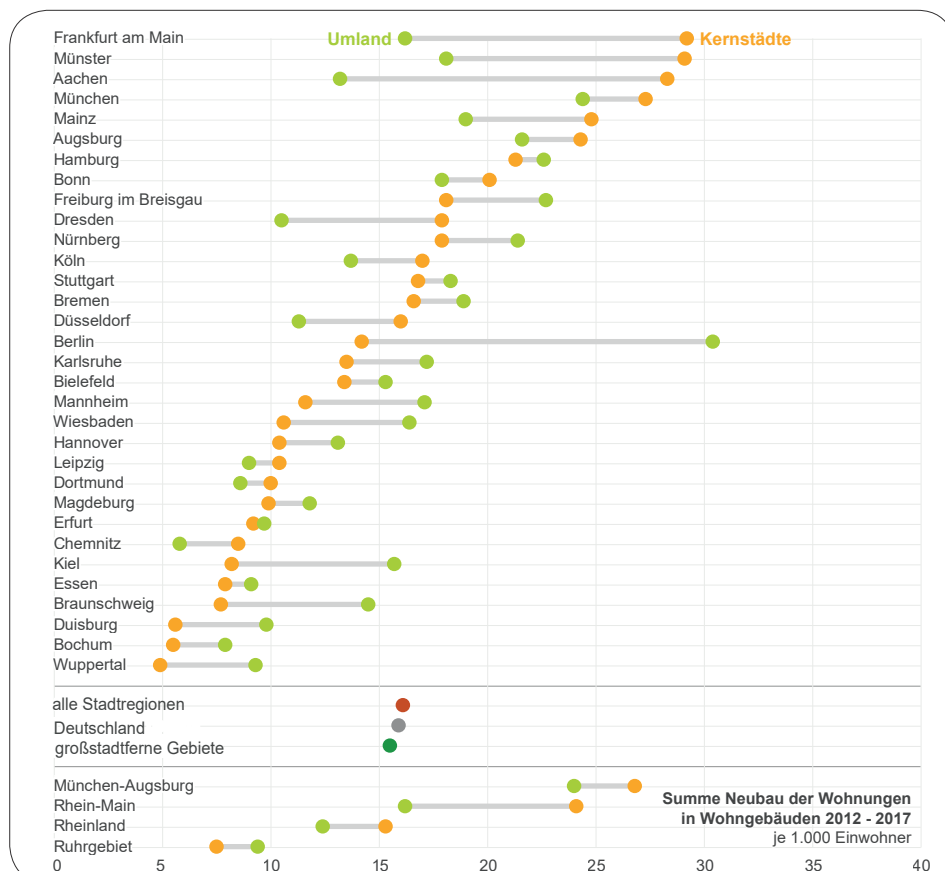


Abb. 12: Neubau von Wohnungen in Wohngebäuden 2012 bis 2017 je 1.000 Einwohner (2011) in Kernstädten und Umlandgemeinden

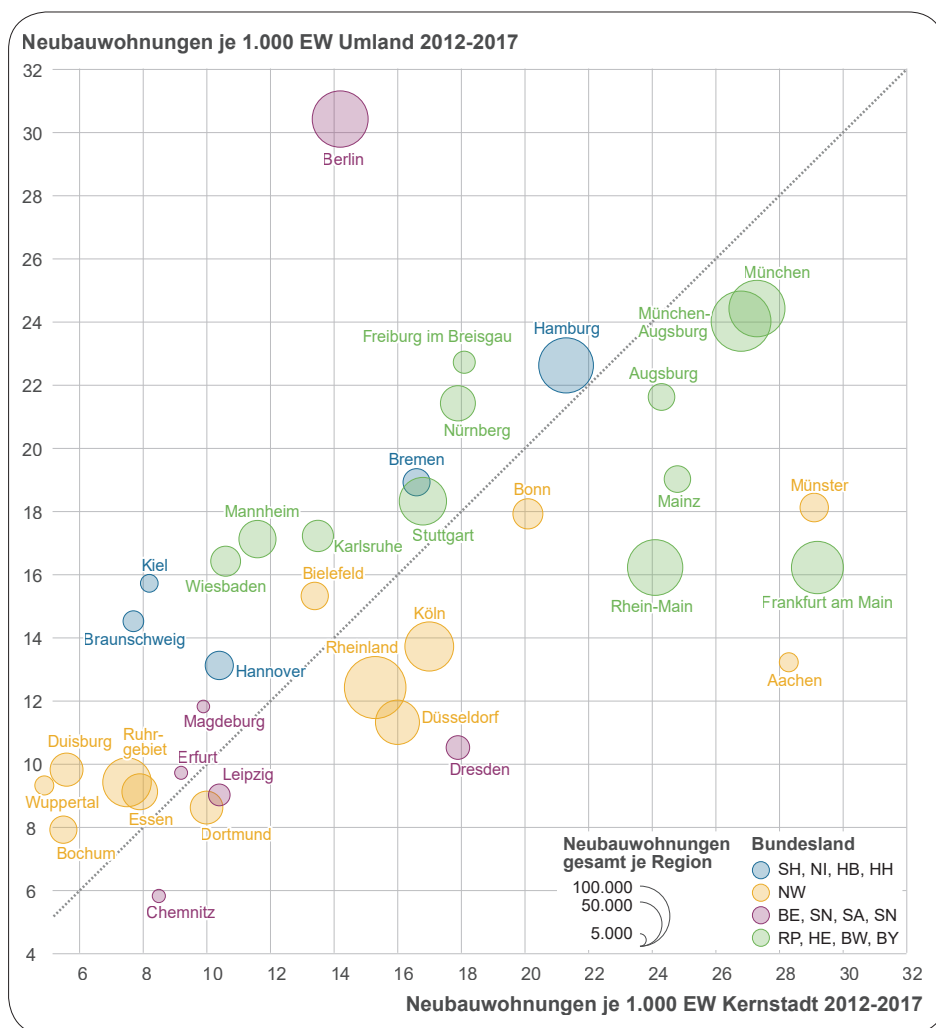


Abb. 13: Mehr Wohnungsbau im Umland oder in der Stadt? Neubauraten 2012 bis 2017 im Vergleich

marktvermittelte Prozesse. Ein „Abrutschen am Bodenpreisgebirge“ (Aring & Herfert 2001: 47) im Sinne eines räumlichen Ausweichens vor hohen Kostenbelastungen des Wohnens ist daher kein neues Phänomen. Die Ende der 2010er Jahre feststellbare Verknappung von preiswertem Wohnraum hat aber ein Niveau erreicht, das sozialpolitisch hoch problematisch ist und weitergehendes politisches Handeln dringend erfordert.

Die eingangs aufgeworfene Frage „Stadt oder Umland?“ wird in den kommenden Jahren vermutlich für immer mehr Menschen zugunsten des Umlands ausfallen – weniger aufgrund von Präferenzen für ein geringer verdichtetes Wohnen, sondern vor allem aufgrund einer nicht ausreichenden Zahlungsfähigkeit für eine Wohnung in der Großstadt. Trotz einer anziehenden Bautätigkeit und der Einführung der Mietpreisbremse stiegen die Angebotsmieten in den Kernstädten in den vergangenen Jahren weiter an. Vor allem im Neubau werden heu-

te Mietpreise aufgerufen, die für weite Kreise der Bevölkerung nicht finanzierbar sind. Insofern muss von einer zunehmenden Verdrängungsgefahr von einkommensschwächeren Bevölkerungsteilen ausgegangen werden, auch wenn die hier präsentierten Analysen nicht zwischen einer präferenzgeleiteten und erzwungenen Entscheidung für einen suburbanen Wohnstandort differenzieren können.

Aber selbst wenn es gelänge, den Neubau von preiswerteren Wohnungen in den Kernstädten deutlich auszuweiten, wird die neue Wohnungsnot dort nicht allein zu bewältigen sein. Sicher ist es richtig, auch zukünftig eine sozial und ökologisch verantwortbare und stadtwirtschaftlich erforderliche Verdichtung der Bestände in Großstädten mit hoher Wohnungsnachfrage vorzunehmen und an infrastrukturell geeigneten Standorten auch neue Quartiere im früheren Außenbereich zu entwickeln. Zugleich ist aber stark zu bezweifeln, dass mit dem heute verfügbaren boden- und

bauplanungsrechtlichen Instrumentarium eine der potenziellen Nachfrage entsprechende Ausweitung des kernstädtischen Wohnungsangebots und damit auch ein nachhaltiges demografisches Wachstum möglich sind.

Aus der Perspektive der Raum- und Stadtentwicklung erwächst daraus die Aufgabe, *stadtrregionale* Antworten auf eine *stadtrregionale* Krise der Wohnungsmärkte zu geben. Ein kooperatives regionales Wachstumsmanagement, das eine ausgewogene räumliche Verteilung des Wohnungsbaus an integrierten Standorten anstrebt, wird nicht nur Knappheiten beseitigen, sondern kann auch neue Qualitäten des Wohnens erzeugen und die Standortattraktivität der Stadtrregionen insgesamt erhöhen. Flankiert mit Maßnahmen des Ausbaus und der Revitalisierung der Infrastruktur sowie der städtebaulichen Bestandserneuerung lassen sich neue Angebotsqualitäten *stadtrregionaler* Wohnungsmärkte erzeugen. Das Ziel muss sein, den Wohnungssuchenden eine breite Auswahl zu bieten in Bezug auf die Standortlichkeit, den Wohnungstyp, die Mobilitäts Optionen und den Preis. Anliegen regionaler Strukturpolitik sollte es aber auch sein, Anreize für das Arbeiten und Wohnen in großstadtfernen Räumen zu setzen, um den Wachstumsdruck in den Stadtrregionen zu reduzieren.

Die Daten des ILS-Stadtrregionen-Monitorings verdeutlichen zugleich enorme Disparitäten zwischen den deutschen Stadtrregionen und zwischen ihren Großstädten. Die Realität ist nicht nur von dynamischen Bevölkerungszuwächsen und überhitzten Immobilienmärkten geprägt, sondern in einigen Fällen auch von eher stagnativen Trends und vergleichsweise entspannten Märkten. In den weniger strukturstarke Kernstädten und ihrem Umland könnte die aktuelle Wachstumsphase nur temporärer Natur sein. In noch stärkerem Maße gilt dies für großstadtferne Regionen. Im Hinblick auf den Neubau ist diesen Regionen zu empfehlen, auf Sicht zu fahren, um keine Überkapazitäten aufzubauen, und hierbei – mehr noch als den aktuellen kurzfristigen Bedarf – den zukünftig zu erwartenden Bedarf und die Wohnbedürfnisse insbesondere älterer Menschen im Blick zu haben.



Verdichtung in zentralen Stadtlagen

Antworten der Wohnungs-, Bauland- und Stadtentwicklungspolitik

In wissenschaftlichen und politischen Debatten prallen derzeit sehr unterschiedliche Vorstellungen aufeinander, wie mit der zugespitzten Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienmärkte umzugehen ist. Einigkeit besteht nur dahingehend, dass nicht auf ein baldiges Abflauen der Wohnungsnot gehofft werden kann. Was ist also zu tun? Auf der einen Seite stehen Stimmen, die auf eine deutliche Ausweitung des frei finanzierten Wohnungsbaus in Großstädten abzielen, verbunden mit der Mobilisierung von Bauland, der Senkung von Baukosten, der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und treffsicherer Subjektförderung (siehe z.B. Baulandkommission 2019; Henger & Voigtländer 2019; Baba 2018; van Suntum et al. 2016; Bündnis für bezahlbares Wohnen 2015). Auf der anderen Seite werden stärker regulative Maßnahmen der Wohnungs- und Bodenpolitik gefordert, mit welchen der weitere Verlust preiswerter Mietwohnungsbestände gebremst oder gar umgekehrt werden soll (siehe z.B. Reiß-Schmidt 2018 und Holm et al. 2015). In diesem Zusammenhang wird darüber hinaus auch ein stärkeres staatliches Engagement für den sozialen Wohnungsbau gefordert (Deutscher Städtetag 2017).

Die Diskussion über eine angemessene Wohnungspolitik wird derzeit zu Recht auch mit Fragen der staatlichen und kommunalen Bodenpolitik verknüpft. Die auch in diesem Beitrag aufgezeigten Bodenpreissteigerungen bewirken immer höhere Anteile der Grundstückskosten an den Gestehungskosten einer Neubauwohnung – mancherorts sind es bereits über 50 % (Aring et al. 2017; Reiß-Schmidt 2018). Insbesondere für den mietpreisgebundenen Wohnungsbau bedeutet dies eine enorme Last (NRW.BANK 2019: 42). Es bedarf einer Trendwende für eine stärker gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, und die Kommunen sind dabei als zentraler Akteur anzusehen (Rohland 2018; Reiß-Schmidt 2018; Deutscher Städtetag 2017). Sie müssen in der Lage sein, eine aktive Liegenschaftspolitik zu betreiben, um spekulativem Handeln besser entgegenwirken zu können. In diesem Zusammenhang könnten revolvierende Bodenfonds Lösungen anbieten (Spars 2018; Deutscher Städtetag 2017). Auch eine Stärkung der kommunalen Wohnungsbauunternehmen sowie der selbstnutzenden, nicht renditeorientierten Akteure auf dem Wohnungsmarkt ist ein diesbezüglich vielversprechender Ansatz.

Mit einer gewissen Sorge lässt sich darüber hinaus festhalten, dass die derzeit stark auf das Wohnen fokussierte stadtentwicklungspolitische Debatte andere

Belange an den Rand zu drängen droht. Nicht übersehen werden darf, dass die aktuellen Entwicklungen der Immobilienmärkte nicht nur wohnungs- und sozialpolitisch negativ zu bewerten sind, sondern zum „limitierenden Faktor“ der Raum- und Stadtentwicklung insgesamt werden (Bormann et.al. 2016). Hohe kernstädtische Bodenpreise können längerfristig auch wirtschaftliche Entwicklungen bremsen, wenn beispielsweise Handwerksbetriebe oder Kulturschaffende Gewerbemieten nicht mehr bezahlen können und innerstädtische Gewerbeflächen zugunsten von Wohnnutzungen umgewidmet werden. Es bestehen klare Anhaltspunkte dafür, dass auch im gewerblichen und (sub-)kulturellen Bereich massive Verdrängungsprozesse stattfinden, welche längerfristig zulasten der europäischen Stadt und ihrer genuinen urbanen Qualitäten gehen kann. Die Bedeutung des in diesem Beitrag diskutierten Themas reicht somit weit über die schlichte „Versorgung“ von Menschen mit Wohnraum hinaus. Es geht um Umwelt- und Lebensqualität sowie um lokale Zugehörigkeit und Heimat. Es geht aber auch um die Sicherung von Innovationsfähigkeit und kreativen stadtpolitischen Entfaltungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in von ökonomischem Verwertungsdruck geschützten Bereichen.

Literatur

Aring, J. (2018): „Nichts zu tun, wäre sozial und ökologisch verantwortungslos“. Ein Interview zu den bodenpolitischen Herausforderungen mit Prof. Dr. Jürgen Aring. In: vhw FWS 4 / Juli – September 2018, S. 221–222.

Aring, J., Coulmas, D., Rohland, F., zur Nedden, M., Bunzel, A., Pätzold, R. (2017): Roadmap Bodenpolitik. Eckpunkte einer bodenpolitischen Agenda 2020-2030. In: vhw FWS 5 / Oktober – November 2017, S. 269–271.

Aring, J., Herfert, G. (2001): Neue Muster der Wohnsuburbanisierung. In: Brake, K., Dangschat, J., Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland – Aktuelle Tendenzen, S. 43–56. Opladen: Leske und Budrich.

Baba, L. (2018): Ein Appell für eine wirksame Wohnungsmarktpolitik. empirica Paper Nr. 243. Berlin: empirica.

Baulandkommission (2019): Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik. Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission. Bericht vom 02.07.2019. Berlin.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2014): Kleinräumige Wohnungsmarkttrends in Großstädten. BBSR-Analysen Kompakt 09/2014. Bonn.

Beran, F., Nuissl, H. (2019): Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten. Das Beispiel Berlin. Stuttgart: Wüstenrot Stiftung.

Bormann, R., Hatzfeld, U., Kühl, C., Krautzberger, M., zur Nedden, M. (2016): Wohnungsnot beenden. Mit Grundsteuer und Bodenrecht Bauland aktivieren. WISO direkt 08/2016. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bündnis für bezahlbares Wohnen (2015): Kernempfehlungen und Maßnahmen. Berlin.

Busch, R. (2016): Inländische Wanderungen in Deutschland – wer gewinnt und wer verliert? In: Zeit-

schrift für Immobilienökonomie, Jg. 2, H. 2, S. 81–101.

Deschermeier, P., Henger, R., Seipelt, B., Voigtländer M. (2017): Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land. IW-Kurzberichte 44. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Deutscher Mieterbund (2019): Wohnungsnot und steigende Mieten: Bundesregierung muss endlich handeln. Pressemitteilung vom 05.06.19. Berlin.

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

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (2018): Entfesselten Immobilienmärkten mit konsequenter Bodenpolitik begegnen. Difu-Berichte 2/2018. Berlin.

Fina, S., Osterhage, F., Rönsch, J., Rusche, K., Siedentop, S., Volgmann, K., Zimmer-Hegmann, R. (2019): Monitoring StadtRegionen: Neue Suburbanisierungsprozesse. In: Werhahn, R., Pohlen, J., Hannemann, C., Othengrafen, F., Schmidt-Sauber, B. (Hrsg.): Housing and Housing Politics in European Metropolises. Wiesbaden: Springer VS, S. 181–252.

Geppert, K., Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: die Anziehungskraft der großen Städte wächst. In: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 19/2010. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Growe, A. (2016): Where do KIBS workers work in Germany? Shifting patterns of KIBS employment in metropolises, regiopolises and industrialised hinterlands. In: Erdkunde Jg. 70, H. 3, S. 201–215.

Holm, A., Schöning, B., Gardemin, D., Rink, D. (2015): Städte unter Druck. Die Rückkehr der Wohnungsfrage. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 06/2015, S. 69–79.

Just, T. (2012): Investitionen in die Innenstädte: Reurbanisierung aus Eigeninteresse der Investoren.

In: Brake, K., Herfert, G. (Hrsg.): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS., S. 166–179.

Kholodilin, K. A. (2017): Wanderungssalden der deutschen Metropolen. In: Der Landkreis, S. 45–48.

Krätke, S. (2014): Cities in Contemporary Capitalism. In: International Journal of Urban and Regional Research Jg. 38, H. 5, S. 1660–1677.

Lebuhn, H., Holm, A., Junker, S., Neitzel, K. (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Berlin/Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

NRW.BANK (2019): Wohnungsmarktbericht NRW 2018. Münster.

Reiß-Schmidt, S. (2018): Wachsende Stadt, entfesselter Bodenmarkt – wo bleibt der soziale Frieden? In: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018, S. 119–122.

Rohland, F. (2018): Der bodenpolitische Fachdiskurs im politischen Prozess. Auf dem Weg zum Wohngipfel im Herbst 2018. Vhw werkSTADT, Nummer 21, August 2018. Berlin.

Seehofer, H. (2018): Die soziale Frage unserer Zeit. In: Bundesbaublatt, Heft 11/2018, S. 1.

Siedentop, S. (2018): Reurbanisierung. In: Rink, D., Haase, A. (Hrsg.): Handbuch Stadtkonzepte. Analysen, Diagnosen, Kritiken und Visionen, S. 381–403. Opladen, Toronto: Verlag Barbara Budrich

Spars, G. (2018): Ein Bodenfonds muss her! Stetiger Anstieg oder Volatilität bei deutschen Bodenpreisen? In: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018, S. 131–135.

Van Suntum, U., Gedaschko, A., Voigtländer, M., Schrooten, M., Theurl, T. (2016): Öffentliche Wohnraumförderung – auf dem richtigen Weg? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 96, Heft 5, S. 307–325.



„Hier entsteht ein lebendiges Quartier“

Impressum

Herausgeber:
ILS – Institut für Landes- und
Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Brüderweg 22 - 24, 44135 Dortmund
Postfach 10 17 64, 44017 Dortmund
Fon +49 (0)231 90 51- 0
Fax +49 (0)231 90 51-155

ils@ils-forschung.de
www.ils-forschung.de

© ILS 2019, alle Rechte vorbehalten

Auflage: 500
Ausgabe: Dezember 2019

Layout: Sonja Hammel
Kartografie: Jutta Rönsch
© Fotos: Fotolia/D. Rukhlenko (Titel),
Stefan Siedentop (S. 11/12)

Datengrundlagen Abbildungen:

Abb. 1: Geodatengrundlage: GeoBasis-DE/BKG 2018
Abb. 2, 3, 4, 5, 11, 12, 13: DESTATIS 2019; eigene Berechnungen
Abb. 6: IT.NRW-Landesbank NRW; eigene Berechnungen
Abb. 7, 8: Mieten Empirica auf Gemeindeebene
Abb. 9: BORIS.NRW-Datensätze 2011 bis 2018,
Daten der Gutachterausschüsse für
Grundstückswerte NRW 2018
Abb. 10: eigene Auswertung und Darstellung nach Daten
von BORISplus.NRW;
Geodatengrundlage: GeoBasis-DE/BKG 2017