



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
122/2024

Großstädte als Wohnorte

von
Prof. Dr. Stefan Siedentop
Prof. Dr. Jan Polívka
Dr. Bastian Heider
Benjamin Scholz
Annika Eisenberg



Großstädte als Wohnorte

Nutzungsmanagement unter Wachstumsbedingungen

Das Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS6 „Stadt-, Umwelt- und Raumb Beobachtung“
Dr. Brigitte Adam
brigitte.adam@bbr.bund.de

Auftragnehmer

ILS Research gGmbH, Dortmund
Prof. Dr. Stefan Siedentop
stefan.siedentop@tu-dortmund.de

Prof. Dr. Jan Polivka
jan.polivka@tu-berlin.de

Dr. Bastian Heider
bastian.heider@ils-forschung.de

Benjamin Scholz
benjamin.scholz@ils-forschung.de

Annika Eisenberg
annika.eisenberg@ils-forschung.de

Stand

August 2024

Gestaltung

ILS Research gGmbH, Dortmund
Katinka Gehrig-Fitting
Covergestaltung: Silke Pfeifer

Bildnachweis

Titelbild: L_Schlierner / Fotolia.com

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2024:
Großstädte als Wohnorte: Nutzungsmanagement unter Wachstumsbedingungen. BBSR-Online-Publikation 122/2024, Bonn.
<https://doi.org/10.58007/p31q-9878>

DOI 10.58007/p31q-9878

ISSN 1868-0097

Bonn 2024

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
Abstract	9
1 Forschungsstand	12
1.1 Von der Suburbanisierung zur Reurbanisierung und zurück	12
1.2 Folgen der Reurbanisierung und Konsequenzen für die Planung	15
1.3 Aktuelle Flächen- und Wohnungsmarktsituation in deutschen Großstädten	17
1.4 Steuerungsaufgaben und -strategien der Großstädte	18
2 Methodik und Aufbau der Studie	23
2.1 Auswertung der laufenden Raubeobachtung	23
2.2 Identifikation innerstädtischer Wachstumsmuster	24
2.3 Vertiefende qualitative Untersuchungen	25
3 Ergebnisse der Auswertung der laufenden Raubeobachtung des BBSR	26
3.1 Das Wachstum der Großstädte im Zeitverlauf – Naht das Ende der Reurbanisierung?	28
3.2 Großstädtisches Bevölkerungswachstum – Von der Schwarmstadt zur Ankunftsstadt?	30
3.3 Re- und Suburbanisierung im Ost-West-Vergleich	33
3.4 Zunehmende Disparitäten auf den Wohnungsmärkten	36
4 Ergebnisse der Auswertungen auf Stadtteilebene	39
4.1 Stadträumliche Verteilung des Wachstums: Konzentration oder Dispersion?	39
4.2 Typologie der Wachstumsbedingungen auf Stadtteilebene	42
4.3 Wanderungsgewinne und -verluste der Stadtteiltypen im Wandel der Zeit	45
4.4 Veränderung des Wohnungsangebots in den Stadtteiltypen	46
5 Vertiefende Fallanalysen	49
5.1 Auswahl der Fallstudienstädte	49
5.2 Ergebnisse der qualitativen Fallstudienuntersuchungen	52
6 Fazit	60
6.1 Ergebnisse der quantitativen Analysen	60
6.2 Ergebnisse der qualitativen Analysen	61
7 Thesen zur Zukunft von Großstädten als Wohnorte	64
Literaturverzeichnis	67
Abbildungsverzeichnis	76
Tabellenverzeichnis	77
Anhang: Muster Interviewleitfaden	78

Kurzfassung

Das Ziel des Forschungsvorhabens bestand darin, Erkenntnisse über die funktionalen und funktionsräumlichen sowie städtebaulichen Ausprägungen der Reurbanisierung im System der deutschen Großstädte zu gewinnen. Mit quantitativen und qualitativen Datenanalysen wurden im zeitlichen Verlauf Bedeutungsverschiebungen der Städte als Wohn- und Beschäftigungsorte untersucht und in ihren städtebaulichen und sozialräumlichen Ausprägungen bilanziert. Von zentraler Bedeutung war die Frage, ob der zunehmende Wachstumsdruck zu einer sinkenden Attraktivität der Großstädte als Wohnorte führt. Dabei sollte unter anderem funktionalen Veränderungen nachgegangen werden, die sich als mögliche Verdrängung bestimmter Bevölkerungsgruppen und Nutzungsformen (z. B. Gewerbe), Belastungen der städtischen Infrastrukturen sowie als Verlust von Grün- und Freiflächen infolge von (wohnorientierten) Verdichtungs- und Konversionsmaßnahmen interpretieren lassen. Aus den empirischen Erkenntnissen des Forschungsvorhabens wurden Schlussfolgerungen für das stadtpolitische Handeln abgeleitet.

Im Rahmen einer quantitativen Analyse wurde das Großstadt看stum aller 80 Großstädte mit mehr als 100.000 Bewohnenden in Deutschland im Verlauf der 2000er- und 2010er-Jahre auf Grundlage von Daten der laufenden Raumb Beobachtung des BBSR untersucht. Dabei waren, basierend auf der Raumtypologie der BBSR-Großstadregionen, auch die Stadt-Umland-Entwicklungen zu berücksichtigen. Im Fokus standen hier Forschungsfragen nach den Ursachen des Wachstums sowie nach den möglichen Folgen in Form von funktionalen und sozialräumlichen Verdrängungsprozessen.

Mithilfe einer Clusteranalyse wurde eine Typologie der großstädtischen Wachstumstypen entwickelt. Dabei können 6 hochdynamische Metropolen (Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart), 31 wachsende Großstädte und 43 stagnierende beziehungsweise schrumpfende Großstädte unterschieden werden. Entgegen dem allgemeinen Narrativ der Reurbanisierung muss konstatiert werden, dass über die Hälfte der deutschen Großstädte (mit mehr als einem Drittel der großstädtischen Bevölkerung) der letzten Kategorie zuzuordnen ist. Eine Analyse des Bevölkerungswachstums im Zeitverlauf zeigt für die 2010er-Jahre ein deutliches Auseinanderdriften der Wachstumspfade in den unterschiedlichen Großstadt- und Raumtypen, wobei sich die hochdynamischen Metropolen und wachsenden Großstädte deutlich vom Rest Deutschlands absetzen vermochten. Insbesondere in den Metropolen konnte dabei auch das Umland stark vom Großstadtwachstum profitieren.

Das starke Bevölkerungswachstum in den wachsenden Raumtypen wurde von einem insgesamt noch größeren Beschäftigungsaufwuchs begleitet. Auch hier konnten sich die wachsenden Großstadttypen (inklusive der Metropolen) sowie ihre Umlandregionen deutlich vom Rest Deutschlands absetzen. Die Korrelation von Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum deutet darauf hin, dass die Attraktivität der Großstädte unmittelbar mit ihrer Bedeutung als Beschäftigungszentren zusammenhängt. Zur weiteren Analyse der Ursachen des Wachstums wurden die Binnen- und Außenwanderungssalden der unterschiedlichen Großstadttypen untersucht. Hier zeigt sich ein klarer Bruch in der Zusammensetzung des Bevölkerungswachstums. Während sich das Wachstum der Großstädte in den 2000er-Jahren überwiegend aus der Binnenwanderung speiste, sind die Binnenwanderungssalden in den 2010er-Jahren deutlich rückläufig. Seit etwa 2013 verzeichnen alle Großstadttypen im Durchschnitt Binnenwanderungsverluste. Das anhaltende Wachstum ist in diesem Zeitraum mit Ausnahme der wachsenden ostdeutschen Großstädte Dresden und Leipzig ausschließlich auf internationale Zuwanderung zurückzuführen. Eine sinkende Attraktivität der Großstädte für Binnenwandernde in verschiedenen Lebensphasen zeigt sich auch bei der Betrachtung der altersdifferenzierten Wanderungssalden im Zeitverlauf. Insbesondere bei der Familienwanderung (unter 18 Jahre, 30–50 Jahre) sind die Salden in den 2010er-Jahren deutlich rückläufig. Das zukünftige Bevölkerungswachstum dürfte demnach wesentlich von der Entwicklung der Außenwanderung abhängen, die sich nach wie vor stark auf großstädtische Räume konzentriert.

Eine Hauptursache der sinkenden großstädtischen Binnenwanderungssalden dürfte in wachsender Wohnraumknappheit und steigenden Wohnkosten zu finden sein. Insbesondere in den dynamischen Metropolen (aber auch in deren Umland und in den wachsenden Großstädten) sind die Mieten und Kaufpreise für Wohneigentum extrem gestiegen. Die Betrachtung der Entwicklung der Wohnbautätigkeit verdeutlicht außerdem, dass die Bautätigkeit nur sehr verzögert auf das dynamische Bevölkerungswachstum der Großstädte reagiert. Seit Ende der 2010er-Jahre ist die Bautätigkeit zudem wieder rückläufig, ein Trend, der sich durch den jüngsten

Anstieg der Zinsen verfestigen und mittel- bis langfristig zu einer weiteren Verschärfung der Knappheit auf den großstädtischen Wohnungsmärkten beitragen dürfte.

Die Betrachtung der gesamstädtischen beziehungsweise stadtreionalen Entwicklungsmuster wurde durch eine tiefergehende Untersuchung zu innerstädtischen Wachstumsmustern für insgesamt zehn Fallstudienstädte (Bremen, Halle (Saale), Hamburg, Karlsruhe, Koblenz, Leipzig, Magdeburg, Mainz, Stuttgart, Wiesbaden) ergänzt. Grundlage hierfür sind Daten der Innerstädtischen Raumb Beobachtung des BBSR. In fast allen Fallstudienstädten zeigt sich eine deutliche Konzentration des Wachstums in Innenstadt- und Innenstadtrandbereichen. Dies gilt für das Wachstum der Bevölkerung und die Wohnbautätigkeit.

Äquivalent zu den Untersuchungen auf gesamstädtischer Ebene wurde auch im Rahmen der innerstädtischen Untersuchungen mithilfe einer Clusteranalyse eine Wachstumstypologie auf Stadtteilebene über alle zehn Fallstudienstädte erstellt. Im Ergebnis lassen sich vier Wachstumstypen unterscheiden: 1) Stadtteile mit außergewöhnlichem Wachstum durch Großprojekte, 2) Stadtteile mit starkem Bevölkerungswachstum im Neubau, 3) hochverdichtete Stadtteile mit begrenzten Wachstumspotenzialen und 4) unterdurchschnittlich wachsende Stadtteile. Wie schon bei den gesamstädtischen Analysen, bestätigt sich auch auf innerstädtischer Ebene das Bild eines fragmentierten Nebeneinanders von teilweise starkem Wachstum und Stagnation. In einigen stark wachsenden Städten wie Hamburg oder Leipzig sind die wachsenden Stadtteiltypen deutlich in der Überzahl, in vielen anderen Großstädten konzentriert sich das Wachstum auf nur wenige Stadtteile.

Auch die Auswertungen der Wanderungssalden auf innerstädtischer Ebene bestätigen im Wesentlichen die Ergebnisse der gesamstädtischen Ebene. Über die Entwicklung der Binnen- und Außenwanderung hinaus zeigen die Daten, dass die Wanderungsbewegungen von den kernstädtischen Stadtteilen in das unmittelbare Stadtumland wachstumstypübergreifend deutlich zugenommen haben, was als weiteres Indiz für innerstädtische Verdrängungsprozesse gewertet werden kann.

Die Betrachtung der Entwicklung des Wohnungsbestands über die unterschiedlichen Stadtteiltypen zeigt, dass die Anzahl der Wohnungen je Einwohner beziehungsweise Einwohnerin in den wachsenden und hochverdichteten Stadtteilen zwischen 2008 und 2020 recht deutlich abgenommen hat. Diese Verknappung des Wohnungsangebots dürfte sich unter anderem aufgrund der aktuell rückläufigen Wohnbautätigkeit in naher Zukunft noch einmal deutlich verschärfen.

In der Gesamtschau zeigen die quantitativen Untersuchungen ein differenziertes Bild des Großstadtwachstums in Deutschland, von dem die einzelnen Städte und Stadtteile in sehr unterschiedlichem Maße betroffen waren. In den stark wachsenden Großstädten und Stadtteilen sind jedoch bereits seit einigen Jahren deutliche Überlastungserscheinungen auf den Wohnungsmärkten zu konstatieren. Zunehmende Suburbanisierungstendenzen im Zusammenhang mit der Binnenwanderung sind die Folge. Prognosen zum zukünftigen Wachstum der Großstädte fallen schwer, denn trotz der abnehmenden Binnenwanderung wachsen die Bevölkerungen vieler Großstädte aktuell aufgrund der anhaltend starken, aber nur schwer zu prognostizierenden Zuwanderung aus dem Ausland weiter.

Während die quantitativen Analysen relativ eindeutige Hinweise auf sozialräumliche Verdrängungsprozesse aufgrund von Wohnraumknappheit und steigenden Wohnkosten geben, können aufgrund der Datenlage keine zuverlässigen Aussagen über funktionale Verdrängungsprozesse (etwa des Gewerbes) und zunehmende Flächenkonkurrenz (etwa gegenüber Grün- und Erholungsflächen) formuliert werden. Der Hauptgrund dafür ist die zeitliche Inkonsistenz der verfügbaren Flächenstatistiken. Eine Verbesserung des Datenangebots für ein langfristiges, kontinuierliches und flächendeckendes Monitoring wäre nicht nur aus dieser Perspektive wünschenswert.

Im Rahmen einer qualitativen Analyse wurde für fünf der zehn analysierten Großstädte eine vertiefende Bewertung von Rahmenbedingungen und Auswirkungen des Bevölkerungswachstums und der Nachverdichtung auf die Großstädte als Wohnorte durchgeführt. In der Auswahl der fünf Fallstudienstädte wurden die unterschiedlichen Rahmenbedingungen deutscher Großstädte in Bezug auf ihre Größe, ihre Lage sowie ihre Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt. Untersucht wurden Bremen, Halle (Saale), Hamburg, Leipzig und Stuttgart. Dabei standen die Wechselwirkungen von Bevölkerungswachstum und Nachverdichtung mit den bestehenden städtischen Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr, Versorgung, soziale Infrastruktur, Stadtgrün und Erholungsflächen im Fokus. Ziel war es, Dynamiken zu identifizieren und zu bewerten, die von der Zunahme beziehungsweise selektiven Zuwanderung der Bevölkerung geprägt sind und

aufgrund ihrer jeweiligen räumlichen, baulichen, funktionalen und infrastrukturellen Spezifika besondere Herausforderungen für die Städte als Wohnorte nach sich ziehen.

In insgesamt 30 leitfadengestützten Interviews mit Fachleuten aus der kommunalen Verwaltung, der Politik und Bürgerschaft wurden diese zu Innenentwicklungsstrategien der Städte wie auch zu konkreten Nachverdichtungsprozessen befragt. Dabei wurden je nach Akteursgruppe generelle Leitlinien und Entwicklungstrends, das Verständnis der Innenentwicklung sowie Erfahrungen aus einzelnen Vorhaben wie auch aus ihren funktionalen und räumlichen Wechselwirkungen mit den Umgebungsräumen ermittelt. Ferner waren räumliche Wirkungen in Form von Nutzungskonflikten zwischen Wohnfunktion und Gewerbe (Veränderung der Nutzungsmischung, quantitative und qualitative Nutzungsänderungen bzw. Nutzungsverdrängungen), infrastrukturelle Herausforderungen (ggf. Engpässe bei sozialen Angeboten oder der Verkehrsinfrastruktur, Auswirkungen auf urbane Freiräume und ihre Funktion) und soziale Entwicklungen (wie Aufwertung, Verdrängung und Segregation) vor Ort sowie – sofern relevant – räumliche Verschiebungen auf gesamtstädtischer Ebene zu untersuchen. Abschließende Befragungen zielten auf die Eigenwahrnehmung des Bevölkerungswachstums im gesamtstädtischen Diskurs und in lokalen Projektkontexten.

Durch die vertiefende qualitative Betrachtung konnten Unterschiede der den Entwicklungen zugrunde liegenden jeweiligen Rahmenbedingungen bestätigt werden. Dies lässt sich zunächst hinsichtlich des Ost-West-Vergleichs feststellen. Die ostdeutschen Städte speisen ihren Bevölkerungszuwachs weiterhin stärker als die westdeutschen aus der Binnenwanderung, wobei spätestens seit 2015 die Zuwanderung aus dem Ausland auch dort an Bedeutung gewinnt. Im Zuge der Stadtumbauprogramme und der stabilen oder wachsenden Bevölkerungszahlen der letzten Jahre konnten die Leerstände nach und nach abgebaut werden. Der räumlich selektive Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung in Bereiche mit Leerständen führt dabei zu einer stadträumlichen Konzentration sozialer und infrastruktureller Herausforderungen. Hierzu gehören aufgrund zurückgefahrener Standorte, neben Kita-Betreuungs- und Schulplätzen auch die Betreuungskapazitäten für Kinder und Jugendliche mit besonderen sprachlichen beziehungsweise weiteren Förderbedarfen. Hingegen konnten durch Sanierungen der Bestände in innerstädtischen Lagen die zentralen Bereiche der Städte gestärkt werden, die bislang eher wenig attraktiv waren. Diese Situation weist auf Segregationstendenzen und Chancenungleichheiten im Stadtraum hin und führt in Konsequenz zu einer selektiven Standortwahl der Mittelschicht innerhalb und außerhalb der Stadtgrenzen. Letzteres gilt auch für Städte mit stagnierenden Bevölkerungszahlen und strukturellen Umbrüchen in Westdeutschland.

Insgesamt zeigt sich, trotz vergleichbarer Planungsprozesse in der Aufstellung und Verfolgung langfristiger Stadtentwicklungsziele, ein Vorteil westdeutscher Städte bei den Innenentwicklungs- beziehungsweise Wohnungsmarktstrategien aufgrund vergleichsweise kontinuierlicher Rahmenbedingungen in den letzten Jahrzehnten; und das sowohl bezüglich der Planbarkeit der Entwicklung als auch hinsichtlich der langfristigen Umsetzung von Wohnraumzielen.

Für die meisten Städte gilt, dass im Rahmen der Innenentwicklung leicht mobilisierbare Nachverdichtungsflächen bereits erschöpft sind. Dies führt zu einer Diversifizierung von Wachstumsstrategien. Einerseits werden unter einem höheren Vorbereitungsaufwand weiterhin Nachverdichtungsprojekte mit kurzfristigen Realisierungsperspektiven verfolgt, andererseits werden bebaute Bereiche auf weitere Nachverdichtungspotenziale geprüft und mit informellen Instrumenten als mittel- und langfristig abrufbare Nachverdichtungsräume vorbereitet. Zusätzlich kommt es aufgrund des hohen Flächendrucks zur unterschiedlich starken Expansion in den Außenbereichen durch Neubau, wobei für das Ausmaß die Verfügbarkeit von Entwicklungsflächen in der jeweiligen Stadt und ihrem Umland eine Rolle spielt. Aus der Sicht der Kommunen wird dabei das Beschäftigungs- und Bevölkerungswachstum weiterhin eher positiv bewertet und mit den genannten Maßnahmen der Innenentwicklung als bewältigbar eingeschätzt. Allerdings zeigte sich, dass in den Städten mit einem hohen Flächendruck bereits seit Jahren eine Verdrängung von vor allem produzierendem Gewerbe aus zentralen Lagen stattfindet, das sich dann häufig in die Region bewegt. Gleichzeitig wandern Teile der Mittelschicht aufgrund der ohnehin bereits strukturell überlasteten Infrastrukturen, insbesondere im Kinderbetreuungsbereich und bei den Grundschulen, und wegen weiterhin steigender Wohnungspreise beziehungsweise eines eingeschränkten Wohnraumangebots ins Umland.

In einem weiteren Schritt wurden die Ergebnisse der Interviews im Rahmen eines validierenden Workshops vertieft. Hierzu eingeladen wurden ausgewählte Vertretende der Fallstudienstädte sowie weitere Personen aus Politik, Planung und Verbänden. Die Einbindung der Bürgerschaft zu konkreten aktuellen Themen und Projekten erwies sich dabei als besonders herausfordernd, sodass diese teilweise nur separat befragt werden konnte.

In einem darauffolgenden Schritt wurden daher, beispielhaft fokussiert auf die Stadt Hamburg, Personen aus Bürgerinitiativen zu konkreten Vorhaben der Nachverdichtung und Stadterweiterung befragt. Der Fokus dieser Vertiefung lag auf Diskurs- und Konfliktlinien zwischen der Stadtverwaltung, Lokalpolitik und der Bürgerschaft. Hier wurden Themen der Flächen- und Wohnungsknappheit sowie der Auswirkungen der Nachverdichtung auf den Lebensalltag erörtert.

Bezüglich übergeordneter Ziele und Strategien der Planung zeigten die Ergebnisse aus Hamburg, dass bezüglich der Flächenverbrauchsreduktion und des Klimaschutzes eine generelle Übereinstimmung in der gesamten Akteurslandschaft herrscht. Somit stellen auch die Stadtbewohnenden den Bevölkerungszuwachs nicht generell infrage. Proteste seitens der Stadtbewohnenden auf gesamtstädtischer Ebene gibt es gegen Stadterweiterungsprojekte auf der „grünen Wiese“ und gegen Eingriffe in innerstädtische Grünräume. Auf lokaler Ebene der Bestandsquartiere verläuft die Konfliktlinie weniger entlang der Nachverdichtung selbst, sondern eher entlang der Tatsache, dass selbst bei Errichtung neuer – vor allem sozialer – Infrastrukturen im Zuge von Nachverdichtung die vorherigen strukturellen Herausforderungen im Alltag, wie etwa niedrige Kapazitäten und mangelnde Personalausstattung quer durch die soziale Infrastruktur, weiterhin bestehen bleiben. Die Intensivierung von Spannungen bezüglich der durch Migration aus dem Ausland überlasteten sozialen Infrastrukturen konnte zwar nicht generell, aber immerhin bei einigen Städten konstatiert werden. Die Bürgerinitiativen in Hamburg haben darauf hingewiesen, dass sich die Nutzungsansprüche und -intensitäten in Bezug auf das Stadtgrün und die urbanen Freiräume verändert haben. Dies ist generell begründet durch die Folgen des Klimawandels (Hitzewellen) sowie durch den Wandel bei Wohnpraktiken und Freizeitgestaltung aufgrund von Homeoffice und beengten Wohnverhältnissen, was insbesondere auf junge Familien zutrifft. Gleiches gilt für die Verkehrssituation im Quartier, wobei der etwa aus planerischer und Umweltsicht erstrebenswerte Autoverzicht nicht durchgängig mit der Alltagsgestaltung der Bewohnenden übereinstimmt.

Die Untersuchung lieferte darüber hinaus Hinweise zu Anpassungsbedarfen bei der staatlichen Förderung von Kommunen sowie beim Planungsrecht. Hierzu gehört vor allem eine deutliche strukturelle Unterstützung der Kommunen bei der verstärkten Bereitstellung sozialer Infrastrukturen, insbesondere im Hinblick auf den Bildungsbereich, um die infrastrukturellen Folgen demografischer Entwicklungen abzufedern. Um die Handlungsfähigkeit der Kommunen bei der Steuerung und Entwicklung von Wohnungsbeständen zu unterstützen, bedarf es einer Stärkung der kommunalen Bevorratung, unter anderem durch Regelungen zu kommunalen Vorverkaufsrechten und einer Stärkung interkommunaler Kooperationen im Bereich der Flächennutzung.

Insgesamt bestätigen die Studienergebnisse das differenzierte Entwicklungsbild der deutschen Großstädte, das sich aus ihren jeweiligen Kontexten ergibt. Nach mehr als zwei Jahrzehnten des Beschäftigungs- und Bevölkerungswachstums, beziehungsweise der Beschäftigungs- und Bevölkerungsstabilisierung, stoßen die Städte deutlich an die Grenzen ihrer Flächen- und Infrastrukturkapazitäten. Auch wenn sich die Steuerungskraft der kommunalen Verwaltung weiterhin als zielgerichtet und robust erweist, führt der Druck auf die Stadtbewohnenden zu einer Steigerung der Unzufriedenheit mit den Wohnverhältnissen. Die Lösungsansätze zur Bewältigung der Folgen dieser Entwicklungen im Bereich der Flächen- und Infrastrukturbereitstellung werden vor allem in der strukturellen Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit gesehen.

Abstract

The aim of the research project was to gain insights into the functional, social and spatial manifestations of reurbanization within the system of German cities. Through quantitative and qualitative data analysis, shifts in the significance of cities as residential and employment locations over time were examined, along with their urban and social spatial characteristics. A central question was whether increasing growth pressure leads to a declining attractiveness of cities as residential areas. This involved investigating functional changes that could result in the displacement of certain population groups and land uses (e.g., businesses), strains on urban infrastructure, and the loss of green and open spaces due to (residential-oriented) densification and conversion measures. Based on the empirical findings of the research project conclusions for urban policy were derived.

A quantitative analysis examined the growth of all 80 major cities in Germany during the 2000s and 2010s based on data from the spatial monitoring system of the BBSR. This analysis also considered suburban developments based on the BBSR's typology of urban regions (Großstadtreionen). The focus was on researching the causes and potential consequences of growth in terms of functional and social displacement processes.

A typology of urban growth types was developed using a cluster analysis. This revealed six highly dynamic metropolises (Berlin, Hamburg, Munich, Cologne, Frankfurt am Main, Stuttgart), 31 growing cities, and 43 stagnating or shrinking cities. Contrary to the general narrative of reurbanization, it was found that over half of German cities (with more than a third of the urban population) fall into the latter category. Analyses of population growth over time in the 2010s showed a clear divergence in growth paths among different types of cities and urban regions, with highly dynamic metropolises and growing major cities significantly outpacing the rest of Germany. Especially in the dynamic metropolises, the surrounding areas also benefitted greatly from urban growth.

The strongly positive population development numbers in growing urban areas were accompanied by an even larger increase in employment. The correlation between population and employment growth suggests that the attractiveness of cities is directly related to their importance as employment centers. The analysis of migration balances within different types of major cities revealed a clear shift in the population growth composition. While urban growth in the 2000s was mainly driven by internal migration, internal migration balances in the 2010s were significantly negative. Since around 2013, all types of major cities have experienced internal migration losses on average. The ongoing growth during this period, except for the growing cities of Dresden and Leipzig in eastern Germany, is solely attributed to international migration. A declining attractiveness of cities for internal migrants in different life phases is also evident from the examination of age-differentiated migration balances over time.

One main cause of declining internal migration balances in major cities is likely the growing scarcity of housing and rising housing costs. Particularly in dynamic metropolises (but also in their surrounding areas and in growing cities), rents and property prices have skyrocketed. Additionally, the analysis of housing construction activity illustrates that construction activity has only responded very slowly to the dynamic population growth of many cities. Since the end of the 2010s, construction activity has been declining, a trend that is expected to exacerbate housing shortages in urban areas in the medium to long term.

The examination of overall urban development patterns was supplemented by an in-depth investigation of intra-urban growth patterns for ten case study cities (Bremen, Halle (Saale), Hamburg, Karlsruhe, Koblenz, Leipzig, Magdeburg, Mainz, Stuttgart, Wiesbaden) based on data from the BBSR's Intra-Urban Monitoring (Innerstädtische Raumbewachtung). In almost all case study cities, there is a clear concentration of growth in central areas. This applies to population growth and housing construction activity.

Equivalent to the examinations at the city-wide level, a growth typology at the urban district level was created through a cluster analysis across all ten case study cities. The results distinguish four growth types: 1) districts with exceptional growth due to large projects, 2) districts with strong population growth through new construction, 3) highly dense districts with limited growth potentials, and 4) below-average growing districts. Similar to the city-wide analyses, the examinations at the district level also confirm a fragmented coexistence of growth and stagnation. In some strongly growing cities such as Hamburg or Leipzig, the growing district types are clearly predominant, while in many other major cities, growth is concentrated in only a few districts.

The evaluations of migration balances at the intra-urban level essentially confirm the results at the city-wide level. In addition to the development of internal and external migration, the data show that migration movements from core city neighborhoods to suburban areas have significantly increased across growth types, which can be seen as another indication of displacement processes.

The examination of the development of housing stock across the different district types shows that the number of housing units per inhabitant has decreased quite significantly in growing and highly dense neighborhoods between 2008 and 2020. This shortage of housing supply is expected to become even more pronounced in the near future due to the currently declining housing construction activity.

Overall, the quantitative analyses provide a nuanced picture of urban growth in Germany, with individual cities and districts being affected to varying degrees. However, in strongly growing cities and urban districts, clear signs of strain on housing markets have been evident for several years. Increasing suburbanization trends are the consequence. Predictions about the future growth of cities are difficult because, despite the declining attractiveness of large cities for internal migration, the population of many major cities continues to grow due to immigration from abroad, which is difficult to predict in the medium to long run.

While the quantitative analyses provide relatively clear indications of socio-spatial displacement processes due to housing shortages and rising housing costs, reliable statements about functional displacement processes (such as the displacement of businesses) and increasing competition for space (e.g., with green and recreational areas) cannot be formulated due to data inconsistencies. The main reason for this is the temporal inconsistency of available land use statistics. An improvement in data availability for long-term, continuous, and comprehensive monitoring would be desirable.

A qualitative analysis was conducted to provide a more in-depth evaluation of the framework conditions and impacts of population growth and infill development on cities as residential areas for five of the ten analyzed cities. In the selection of the five case study cities, the differing framework conditions of German major cities in terms of their size, location, as well as their employment and population development were considered. Bremen, Halle (Saale), Hamburg, Leipzig, and Stuttgart were examined. The interactions of population growth and infill development with existing urban infrastructures in the areas of transportation, social infrastructure, urban greenery, and recreational areas were the focus. The goal was to identify and assess dynamics that are shaped by the general increase of the population and socially and demographically selective immigration patterns and pose particular challenges for cities as residential areas due to their respective spatial, structural, functional, and infrastructural specificities.

In a total of 30 semi-structured interviews with experts from municipal administration, politics, and the community were conducted. The interviewees were questioned about inner development strategies of cities as well as specific infill development processes. Depending on the group of actors, general guidelines and development trends, and experiences from individual projects as well as their functional and spatial interactions with surrounding areas were identified. Furthermore, spatial effects in the form of land use conflicts between residential and commercial functions, infrastructural challenges (potential bottlenecks in social services or transportation infrastructure, impacts on urban open spaces), and social developments (such as gentrification, displacement, and segregation) on-site as well as – if relevant – spatial shifts at the city-wide level were examined. Concluding interviews aimed to capture the perception of population growth in the overall urban discourse and local project contexts.

Through the qualitative analysis, differences in the underlying conditions of the developments could be confirmed. This can be observed in terms of the comparison between cities in eastern and western Germany. The eastern German cities continue to draw more of their population growth from internal migration than the western German ones, although since 2015, immigration from abroad has also gained importance there. As a result of urban restructuring programs and stable or growing population numbers in recent years, vacancies have gradually been reduced. The spatially selective population growth through immigration into areas with vacancies leads to a spatial concentration of social and infrastructural challenges. Due to renovations of existing stocks in inner-city locations, the central areas of cities that were previously less attractive have been strengthened. This situation points to segregation tendencies and spatial inequalities in urban space and consequently leads to a selective location choice of the middle class within and outside the city limits. The latter also applies to cities with stagnating population numbers and structural changes in western Germany.

Overall, despite comparable planning processes in establishing and pursuing long-term urban development goals, there is an advantage for western German cities regarding infill development and housing market strategies due to relatively continuous framework conditions in recent decades; both in terms of the predictability of developments and the long-term implementation of housing goals.

For most cities, easily mobilizable infill development areas have already been exhausted within the framework of densification. This leads to a diversification of growth strategies. On the one hand, infill development projects with short-term realization prospects are still pursued with higher preparation effort, while on the other hand, built-up areas are examined for additional infill potential and prepared with informal instruments as medium- and long-term accessible infill spaces. Additionally, due to high land pressure, there are varying degrees of expansion in the outskirts through new construction, depending on the availability of development land in each city and its surrounding area. From the perspective of municipalities, employment and population growth continue to be perceived as positive and manageable with the mentioned infill development measures. However, it was observed that in cities with high land pressure, displacement of manufacturing businesses from central locations has been occurring for years. At the same time, parts of the middle class are moving to the outskirts due to the already structurally overloaded infrastructures, especially in childcare and primary schools, and due to rising housing prices or limited housing availability.

In a further step, the results of the interviews were deepened through a validating workshop. Selected representatives of the case study cities and additional individuals from politics, planning, and associations were invited. Hereby, involving citizen movements to specific current topics and projects proved to be particularly challenging, meaning that some of them could only be interviewed separately. In a subsequent step, focusing on the city of Hamburg, individuals from citizen initiatives were interviewed about specific infill and urban expansion projects. The focus of this analysis was on existing discourses and conflict lines between city administration, local politics, and the community. Here, topics of land and housing scarcity as well as the impacts of infill development on daily life were discussed.

Regarding overarching goals and planning strategies, the results from Hamburg showed that there is a general consensus among the entire range of actors regarding the reduction of land consumption and climate protection. Thus, even city residents do not generally question population growth. Protests from citizens on a city-wide level are directed against urban expansion projects on the "greenfield" and against interventions in urban green spaces. At the local (neighborhood) level, the conflict line is less about infill development itself, but rather about the fact that even with the construction of new – especially social – infrastructures in the context of infill development, the previous structural challenges in everyday life, such as inadequate capacities and staffing levels across social infrastructure, remain. The intensification of tensions regarding the socially overloaded infrastructures due to migration from abroad was not generally observed. However, it was noted in some cities. Citizen initiatives in Hamburg have pointed out that usage demands and intensities regarding urban green spaces and recreational areas have changed. This is generally due to the consequences of climate change (heat waves) as well as changes in housing practices and leisure activities due to increased remote work and cramped living conditions, particularly affecting young families. The same applies to the traffic situation in the neighborhoods, insofar as the – from a planning and environmental perspective – desirable reduction in car use does not consistently align with the everyday life of residents.

The study also provided indications of the need for adjustments in state funding for municipalities and planning law. This includes particularly the clear structural support for municipalities in the increased provision of social infrastructures, especially in the education sector, to cushion the infrastructural consequences of demographic developments. To support the municipalities' ability to steer and develop housing stocks, there is a need to strengthen municipal stockpiling, including regulations on municipal pre-emptive rights and the strengthening of inter-municipal cooperation in land use.

Overall, the study results confirm the differentiated development picture of German major cities, which emerges from their respective contexts. After more than two decades of employment and population growth or stabilization, cities are clearly reaching the limits of their land and infrastructure capacities. Although the steering capacity of municipal administration continues to prove robust, the pressure on city residents is leading to increased dissatisfaction with housing conditions. Solutions to cope with the consequences of these developments in terms of land and infrastructure provision are primarily seen in the structural strengthening of municipal capabilities.

1 Forschungsstand

1.1 Von der Suburbanisierung zur Reurbanisierung und zurück

Die planungswissenschaftliche und gesellschaftliche Debatte um die wohnstandörtlichen Präferenzen der Bevölkerung war in Deutschland, wie in weiten Teilen des globalen Nordens, seit der Jahrtausendwende von zwei bemerkenswerten Wendungen geprägt. Dominierten zu Beginn des Jahrtausends noch die anhaltende Suburbanisierung sowie „schrumpfende Städte“ den Diskurs (vgl. Adam/Driessen/Münter 2007; Bontje 2004; Spiegel 2004), sorgte das in der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre einsetzende Bevölkerungswachstum innenstadtnaher Quartiere in vielen deutschen Großstädten für ein neues Interesse an der „Renaissance der Großstädte“ (vgl. Göddecke-Stellmann 2011). Die Reurbanisierung ist heute eines der meistdiskutierten Themenfelder der nationalen und internationalen Stadtforschung (vgl. Siedentop 2018a; Dembski et al. 2021; Adam/Sturm 2011; BBSR 2012). Die mit ihr verknüpften Forschungsfragen reichen von den sozioökonomischen und demografischen Treibern des großstädtischen Bevölkerungswachstums (vgl. Geppert/Gornig 2010; Simons/Weiden 2016) bis hin zu den ökonomischen und sozialräumlichen Konsequenzen und Implikationen für die Planungspraxis (vgl. Adam 2017; Holm 2012; Spars 2012; Couch/Fowles 2018).

Dem breiten wissenschaftlichen Interesse am Thema der Reurbanisierung zum Trotz deuten die Entwicklungen der Binnenwanderung in der jüngeren Vergangenheit allerdings auf ein deutliches Abflauen des überproportionalen Wachstums der großen Städte hin. So zeigen unter anderem die Auswertungen von Osterhage (2018) und Osterhage/Albrecht (2021), dass sich das Binnenwanderungsgeschehen der Bevölkerung mit deutscher Staatsbürgerschaft seit Mitte der 2010er-Jahre wieder zunehmend in die Richtung suburbaner oder gar ländlicher Räume verlagert. Die COVID-19-Pandemie stellte den bisherigen Höhepunkt dieser neuen Phase der Suburbanisierung dar. Im Jahr 2020 sind die meisten Großstädte in Deutschland erstmals seit langer Zeit nicht mehr gewachsen (vgl. Rink et al. 2021), und die durch die Pandemie deutlich gewordene Vulnerabilität hochverdichteter Siedlungsstrukturen hat eine neue Debatte über die Zukunft der Großstädte nach COVID angestoßen. Zwar gehen die meisten Beiträge davon aus, dass die Pandemie die grundsätzlichen Vorteile von Dichte und Zentralität sowie die kulturelle Attraktivität großer Städte nicht langfristig ins Gegenteil verkehren wird (vgl. Siedentop/Zimmer-Hegmann 2020; Florida/Rodríguez-Pose/Storper 2021), allerdings bieten die räumlichen Trends der jüngeren Vergangenheit doch Anlass, die gängigen Narrative um die Renaissance der Großstädte und die Erklärungsansätze für urbanes Bevölkerungswachstum auf den Prüfstand zu stellen.

Eine Zusammenfassung des aktuellen Forschungsstandes zu den Treibern der Reurbanisierung der vergangenen 20 Jahre offenbart durchaus gegensätzliche Positionen und Erklärungsansätze. Unter Regionalökonominnen und Wirtschaftsgeografen wird seit Langem diskutiert, ob das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum vieler Großstädte durch die Wohnstandortpräferenzen hochqualifizierter Beschäftigter zu erklären ist (vgl. Läpple 2006; Florida 2002) oder ob vielmehr die Standortpräferenzen von Unternehmen aus wissensintensiven Branchen und die daraus resultierenden Produktivitätsvorteile und höheren Verdienstmöglichkeiten der Hauptmotor für das Wachstum der Großstädte sind (vgl. Scott/Storper 2009; Storper/Manville 2006). In der ersten Perspektive lässt sich das Wachstum der Städte vor allem nachfrageseitig durch die in der allgemeinen Wertschätzung gestiegenen Qualitäten von großen Städten als Orte des Lebens und Konsums erklären (vgl. Glaeser/Gottlieb 2006). Von Einem (2016a: 134) erklärt diesen Wandel der Präferenzen auch durch eine bewusste Abkehr der in den Vorstädten aufgewachsenen jüngeren Generationen von den Wohnvorstellungen ihrer Eltern. Adam und Sturm (2012: 104 f.) weisen darüber hinaus darauf hin, dass auch gezielte Projekte zur Aufwertung innenstadtnaher Quartiere, die Sanierung von Altbaubeständen sowie das Tourismus-Marketing einiger Städte zu einer veränderten Wahrnehmung des großstädtischen und innenstadtnahen Wohnens und somit zu einer Veränderung wohnstandörtlicher Präferenzen beigetragen haben könnten.

Die Anhänger der zweiten Perspektive argumentieren hingegen mit den Vorteilen von großen Städten als Produktionsstandorten, von denen insbesondere kreative und wissensintensive Dienstleistungsbranchen profitieren (vgl. Storper/Venables 2004; Gornig/Mundelius 2012). Diese Produktivitätsvorteile sorgen für die Schaffung von lukrativen Beschäftigungsmöglichkeiten, die wiederum demografische Sogeffekte, insbesondere auf jüngere und hochqualifizierte Bevölkerungsgruppen, ausüben (vgl. Storper/Manville 2006; Scott/Storper 2009). Empirische Studien mit Bezug auf Deutschland zeigen, dass arbeitsmarktspezifische Faktoren die wohnstandörtlichen Entscheidungen von Angehörigen der „kreativen Klasse“ besser erklären können als die von

Florida (2002) beschriebenen weichen Standortfaktoren (vgl. Alfken/Vossen/Sternberg 2017; Alfken 2015; Alfken/Broekel/Sternberg 2014). Aufgrund der relativ groben räumlichen Betrachtungsebene (Arbeitsmarktregionen) erlauben diese Studien allerdings keinen Vergleich der urbanen, suburbanen und ländlichen Regionen. Inferenzstatistische Analysen von Buch et al. (2014) auf der Ebene der kreisfreien Städte deuten hingegen darauf hin, dass neben arbeitsmarktbezogenen Faktoren auch weiche und konsumbezogene Standortfaktoren eine Rolle für das Migrationsverhalten der Erwerbsbevölkerung spielen.

Neben der ökonomisch geprägten Debatte um urbane Produktionssysteme und urbane Lebensqualität sehen andere Autoren die Veränderung der demografischen Rahmenbedingungen als ursächlich für die Renaissance der Großstädte. Simons/Weiden (2016) erklären das starke großstädtische Bevölkerungswachstum der 2000er- und 2010er-Jahre mit dem „Schwarmverhalten“ jüngerer Alterskohorten (zwischen 25 und 34 Jahren). Dagegen blieb bei den mittelalten Kohorten (35–59 Jahre) die Suburbanisierung weiterhin die dominierende Wanderungsbewegung. Die Reurbanisierung der vergangenen 20 Jahre ist, den Autoren folgend, weniger das Ergebnis attraktiverer Arbeitsmärkte oder veränderter Präferenzen, als vielmehr das Resultat eines Schwarmverhaltens, das dazu führt, dass Angehörige der jüngeren Altersgruppen versammelt in die „Schwarmstädte“ wandern. Den Auslöser für dieses Verhalten sehen Simons/Weiden im Einbruch der Geburtenrate in den 1970er-Jahren. Dieser habe dazu geführt, dass die Bevölkerungsdichte der entsprechenden Alterskohorten im Vergleich zu früheren Generationen stark abgenommen hat und dass sich jüngere Erwachsene auf der Suche nach Gleichaltrigen und Gleichgesinnten in Großstädten konzentrierten. Auch wenn die „Schwarmstadthypothese“ empirisch nur schwer zu belegen ist, betonen auch andere Studien die ausgeprägte Altersselektivität der Reurbanisierung (vgl. Körner-Blätgen/Sturm 2016a, 2016b; Siedentop/Zakrzewski/Stroms 2018).

Neben der Bedeutung vor allem jüngerer Alterskohorten für die Zuwanderung in die Städte werden auch der Trend zu immer kleineren Haushalten und die Auflösung traditioneller Familienstrukturen als soziodemografische Treiber der Reurbanisierung genannt. Diese gesellschaftlichen Prozesse bewirken, dass ein großstädtisches Wohnumfeld auch für Menschen im Nacherwerbsalter wieder attraktiver wird, da sie Versorgungsleistungen dort in unmittelbarer Nähe zur Wohnung vorfinden, für deren Wahrnehmung sie im suburbanen und ländlichen Raum auf die Unterstützung von Familienangehörigen angewiesen wären (vgl. Kabisch/Steinführer/Haase 2012: 122). Tatsächlich ist in den vergangenen 20 Jahren auch die absolute Zahl der über 65-Jährigen in den Großstädten kontinuierlich gestiegen (vgl. Körner-Blätgen/Sturm 2016a: 13), was allerdings zu großen Teilen auch auf Kohorteneffekte zurückzuführen ist.

Einige der oben genannten Erklärungsansätze zur Renaissance der Großstädte als Wohnorte berücksichtigen zwar die soziale und demografische Selektivität der Reurbanisierung, allen Studien ist jedoch gemein, dass sie den Ausgangsort der Wanderung in die Großstädte vernachlässigen. Zumindest für Deutschland konnten Heider et al. (2020) zeigen, dass sich Differenzen im Bevölkerungswachstum zwischen urbanen, suburbanen und ländlichen Regionen weniger durch Binnenwanderung, sondern größtenteils durch Differenzen in der Zuwanderung aus dem Ausland erklären lassen. Ohne die kontinuierlich gestiegene Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten Osteuropas und nicht zuletzt die starke Fluchtzuwanderung ab 2014/2015 wären viele deutsche Großstädte nicht gewachsen. Die räumliche Verteilung der Zuwanderung aus dem Ausland folgt aber in der Regel anderen Gesetzmäßigkeiten als die Binnenwanderung. Zwar spielen auch hier ökonomische Motive und regionale Arbeitsmärkte eine wichtige Rolle (vgl. Tanis 2020), jedoch lässt sich die Attraktivität großer Städte für international Zugewanderte wesentlich durch die Existenz ethnischer Communities von Landsleuten der Neu-Zuwanderer erklären (vgl. Heider et al. 2020). Ein wesentlicher Faktor für die Renaissance der Großstädte ist, dieser Logik folgend, auch in ihrer Funktion als „Arrival Cities“ (vgl. Saunders 2011; Hanhörster et al. 2020), also als Orte der Ankunft und des Heimischwerdens, zu finden.

Während die genannten Erklärungsansätze für das starke Bevölkerungswachstum der meisten Großstädte in den vergangenen Dekaden empirisch weitreichend erforscht wurden, gibt es zu dessen Abklingen in jüngster Vergangenheit noch wenig empirisch belastbare Ursachenforschung. Aus der präferenzbasierten Sicht ließe sich argumentieren, dass sich im Zuge des starken Städtewachstums ein erneuter Wandel der gesellschaftlichen Präferenzen hin zu einer gewissen „Stadt müdigkeit“ vollzogen hat. Nach den Vorzügen großstädtischen Wohnens rücken nun wieder dessen Nachteile, zum Beispiel räumliche Enge, Stress und Umweltbelastungen, ins allgemeine Bewusstsein. Davon profitieren nicht nur suburbane Räume, sondern auch der ländliche Raum. Laut einer Umfrage von Kantar/Emnid (vgl. Erhardt 2020) gaben 62 % der Deutschen den kleinstädtischen oder ländlichen Raum als bevorzugten Wohnort an. Die neue „Landlust“ betrifft dabei längst nicht mehr nur ältere Generationen; sondern auch jüngere Erwachsene bevorzugen mehrheitlich ländliche Regionen als Wohnort.

Umfragen unter Studierenden belegen ebenfalls, dass großstädtisches Wohnen auch unter jungen Erwachsenen mehrheitlich nur als Übergangsstation angesehen wird (vgl. Seyfarth/Osterhage/Scheiner 2021).

Die Hauptursache für die wieder zunehmende Abwanderung aus den Innenstädten in den suburbanen und ländlichen Raum dürfte aber vor allem im stark verknüpften Angebot an bezahlbarem Wohnraum in vielen deutschen Großstädten zu finden sein (vgl. Henger/Oberst 2019; Siedentop et al. 2019). Empirische Untersuchungen von Stawarz/Sander/Sulak (2021) konnten einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen steigenden Wohnkosten und Abwanderung in deutschen Großstädten feststellen. Von Einem (2016b) betont in diesem Zusammenhang außerdem, dass trotz des zwischenzeitlichen Booms innenstadtnaher Altbauquartiere ein konstanter Nachfragetrend in Richtung größerer Wohnungen festzustellen ist – ein Trend, der durch die Coronapandemie verstärkt wurde (vgl. Stanton/Tiwari 2021). Da das Angebot an solchen Wohnungen in besagten Altbauquartieren beschränkt ist, dürfte die Wohnungsnachfrage bestimmter Bevölkerungsgruppen in Zukunft eher in den städtischen Randbezirken sowie im Umland auf (bezahlbare) Angebote stoßen als in den verdichteten Innenstädten.

Neben dem verknüpften Wohnraumangebot könnte zudem auch eine Veränderung und Aufwertung des Angebots an städtischen Konsummöglichkeiten zur sinkenden Attraktivität vieler Großstädte für große Bevölkerungsgruppen beigetragen haben. Durch die Aufwertung innenstadtnaher Quartiere kam es im internationalen Kontext zu einer als „commercial gentrification“ (vgl. Zukin et al. 2009) bekannt gewordenen Verdrängung von kleinen inhabergeführten und eher niedrigpreisigen Kneipen, Restaurants und Ladengeschäften, die ehemals der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten dienten und für eine urban-subkulturelle Attraktivität sorgten. In einigen touristisch besonders attraktiven Städten dürfte auch der boomende Städtetourismus mit all seinen Folgen, wie der steigenden Lärmbelastung und der einseitigen Ausrichtung der städtischen Konsumangebote auf den Tourismus – flankiert von neuen Möglichkeiten der Kurzzeitvermietung von Wohnungen durch Airbnb und Co. –, zum Wandel in den entsprechenden Quartieren und zur Verdrängung der Wohnbevölkerung beigetragen haben (vgl. Polívka/Brezina/Stark 2020).

Zu guter Letzt muss auch die Veränderung der demografischen Rahmenbedingungen als Faktor für die rückläufige Reurbanisierung genannt werden. Seit den Hochzeiten der Reurbanisierungsphase zu Beginn der 2010er-Jahre ist die Bevölkerungszahl der Altersgruppe zwischen 18 und 29 Jahren, aus der sich ein Großteil der damaligen Zuwanderung in die Großstädte speiste, deutlich rückläufig (vgl. Destatis 2021). Da in den Altersgruppen ab 30 Jahren damals wie heute Suburbanisierungstendenzen das Wanderungsgeschehen beherrschen (vgl. Bucher/Schlömer 2012: 68), sinkt auch das demografische Potenzial für die zukünftige Binnenwanderung in die Städte. Ein unkalkulierbarer Faktor in dieser Gleichung ist allerdings die Zuwanderung aus dem Ausland. Die jüngere Vergangenheit war mit der EU-Osterweiterung, der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie dem Bürgerkrieg in Syrien und aktuell dem Krieg in der Ukraine durch Ereignisse geprägt, die für einen ungeahnten Zustrom überwiegend jüngerer Zugewanderter nach Deutschland gesorgt haben. Diese Migration zielte vor allem auf die Großstädte und war somit – wie oben bereits erwähnt – der wesentliche Treiber der Reurbanisierung. Unter den gegebenen demografischen Bedingungen mit einer schrumpfenden und alternden einheimischen Bevölkerung wird Zuwanderung aus dem Ausland also ein immer wichtigerer Faktor für die Bevölkerungsentwicklung der Großstädte.

Ob und wie die Coronapandemie die oben beschriebenen Entwicklungen langfristig beeinflussen wird, darüber kann derzeit nur spekuliert werden. Auch wenn die meisten Beiträge nicht davon ausgehen, dass die Pandemie die ökonomische Vormachtstellung der großen Städte sowie die daraus resultierenden Sogeffekte langfristig beeinträchtigen wird (vgl. Siedentop/Zimmer-Hegmann 2020; Wray 2021; Reades/Crookston 2021; Florida/Rodríguez-Pose/Storper 2021), so könnte sie doch zu einer kurz- bis mittelfristigen Verschärfung der sich schon vor 2020 abzeichnenden „Enturbanisierung“ führen (Höhne/Michel 2021: 146). Die Pandemie hat die Krisenanfälligkeit hochverdichteter Siedlungssysteme in bisher ungeahntem Ausmaß deutlich gemacht. Die viel diskutierten Vorteile urbaner Dichte haben sich infolge von Corona in der Wahrnehmung vieler Menschen zumindest kurzfristig ins Gegenteil verkehrt. Es darf also vermutet werden, dass dieser Eindruck zur sinkenden Attraktivität großstädtischen Wohnens gegenüber dem Wohnen im suburbanen und ländlichen Raum beiträgt. Eine groß angelegte Umfrage des ifo-Instituts stützt diese Hypothese. Rund 13 % der Befragten aus deutschen Großstädten gaben an, diese innerhalb der kommenden 12 Monate verlassen zu wollen. In suburbanen oder ländlichen Gebieten war die Umzugsbereitschaft dagegen deutlich geringer. 42 % der Befragten mit kurzfristigen Umzugsplänen gaben wiederum an, in ihrer Entscheidung durch die Pandemie wesentlich beeinflusst worden zu sein (vgl. Dolls/Mehles 2021). Erste empirische Untersuchungen zum veränderten Binnenwanderungsgeschehen nach Corona von Stawarz et al. (2022) konnten die Ergebnisse der Befragungen bestätigen.

So ist die Wanderung junger Erwachsener in die großen Städte im Jahr 2020 deutlich zurückgegangen, während der Trend zur Familienwanderung aus den Städten ins Umland anhält.

Auch die durch die Coronapandemie sprunghaft angestiegene Telearbeit dürfte einer Veränderung wohnstandörtlicher Präferenzen zuträglich sein und zu einer weiteren räumlichen Entkopplung von Wohn- und Arbeitsort der Beschäftigten führen (vgl. Büttner/Breitkreuz 2020). Das Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten äußert sich dabei vor allem in einem erhöhten Platzbedarf, der in suburbanen und ländlichen Lagen in den erweiterten Verflechtungsräumen der Städte eher zu stillen sein dürfte als in den verdichteten Innenstädten (vgl. von Einem 2016b: 148).

1.2 Folgen der Reurbanisierung und Konsequenzen für die Planung

Mindestens ebenso intensiv wie die Ursachen wurden auch die sozialen und ökonomischen Folgen der vergangenen Reurbanisierungsphase debattiert. Große Bedeutung kommt dabei der demografischen und sozialen Selektivität der Reurbanisierung zu. Wie oben beschrieben, war die frühe Phase der Renaissance der Städte vor allem ein Phänomen bestimmter „Schwarmstädte“, deren Wachstum sich hauptsächlich aus der Zuwanderung junger Erwachsener zwischen circa 18 und 34 Jahren (vgl. Simons/Weiden 2016; Bucher/Schlömer 2012) speiste. Dies führte zu teilweise sehr ungleichen demografischen Entwicklungen und einer Art demografischen Segregation zwischen den prosperierenden „Schwarmstädten“ und dem Rest des Landes (vgl. Siedentop/Zakrzewski/Stroms 2018; Körner-Blätgen/Sturm 2016b). Die vergleichsweise junge Stadtgesellschaft in den dynamischen Metropolen steht in Kontrast zu einem insgesamt alternden Land. Allerdings konnte auch die starke Zuwanderung jüngerer Erwachsener den demografischen Alterungsprozess in den meisten Städten nicht vollständig aufhalten (vgl. Körner-Blätgen/Sturm 2016a: 13).

Auch innerhalb der Städte kam und kommt es zu signifikanten Unterschieden in der demografischen Entwicklung. So ist Reurbanisierung selten ein gesamtstädtisches Phänomen, sondern eines, das sich auf einzelne innenstadtnahe Quartiere mit sanierten Altbaubeständen konzentriert, während andere Quartiere, oftmals in unmittelbarer Nachbarschaft, weiterhin von Stagnation oder Schrumpfung betroffen sind (vgl. Kabisch/Steinführer/Haase 2012: 124; Adam/Göddecke-Stellmann/Sturm 2015: 13 ff.). Diese ungleichen demografischen Entwicklungen zwischen Stadt und (Um-)Land, aber auch innerhalb des deutschen Städtesystems und innerhalb der Städte selbst haben sehr unterschiedliche Konsequenzen für die Planung in den entsprechenden Kommunen und Quartieren. Zwar ist die Zunahme der jüngeren Bevölkerung in den betroffenen Städten generell positiv zu bewerten, die daraus resultierende räumliche Polarisierung und soziodemografische Fragmentierung der Großstädte birgt allerdings auch Konfliktpotenzial. Die Interessen und Lebenswelten der vorwiegend jüngeren „Reurbaniten“ stehen oftmals in Konflikt mit denen der angestammten Bevölkerung. Weiterhin resultiert der Zuzug jüngerer Menschen in die Städte auch in einer gewissen generationalen Segregation innerhalb der Städte. So konzentrieren sich die Altersgruppen der 15- bis 29-Jährigen sowie die der über 65-Jährigen sehr stark in bestimmten Stadtteilen (vgl. Helbig/Jähnen 2018: 35).

Aber auch innerhalb der Gruppe der „Reurbaniten“ herrscht eine relativ große soziale Heterogenität. So stehen beispielsweise Gruppen mit niedrigem Einkommen und geringen Ansprüchen an den Wohnraum (z. B. Studierende oder Menschen mit Migrationsgeschichte) jungen Familien und Angehörigen der Mittel- und Oberschicht gegenüber, die sich zwar bewusst für ein urbanes Wohnumfeld entscheiden, dabei aber nicht auf den Komfort großer und gut ausgestatteter Wohnungen verzichten wollen. Durch die unterschiedlichen Trägergruppen der Reurbanisierung kommt es so zu sehr unterschiedlichen Ausprägungen reurbanisierter Quartiere. Dazu zählen studentische Transitgebiete mit einer hohen Bevölkerungsfluktuation, migrantisch geprägte Quartiere, gentrifizierte Viertel mit Risiken der sozialen Exklusion und Verdrängung, durch junge Familien geprägte Quartiere und diverse Mischformen (vgl. Kabisch/Steinführer/Haase 2012: 122 ff.). Die Reurbanisierung führte also zu einer sozialräumlichen Fragmentierung der Großstädte und zu steigender sozialer Segregation (vgl. Helbig/Jähnen 2018: 28 ff.). Unter diesen Entmischungsprozessen ist aus sozialpolitischer Sicht insbesondere die mit der Gentrifizierung der innenstadtnahen Quartiere verbundene Verdrängung sozial schwächerer Haushalte in periphere Gebiete kritisch zu bewerten (vgl. Adam/Sturm 2014; Beran/Nuissl 2019), ebenso die besonders stark ausgeprägte soziale Segregation unter Kindern und Jugendlichen (vgl. Helbig/Jähnen 2018: 44 ff.; Prigge/Böhme 2013).

Die relative Verjüngung der Großstädte wurde zu großen Teilen auch durch die Zuwanderung aus dem Ausland getragen. Die Altersstruktur der europäischen Arbeitsmigranten und der Geflüchteten weist starke

Überlappungen mit den Berufseinstiegswandernden auf, und auch der Anteil Minderjähriger ist unter den Personen mit Migrationshintergrund deutlich höher (vgl. Körner-Blätgen/Sturm 2015: 17 ff.). Die Städte wurden dadurch, relativ betrachtet, nicht nur jünger, sondern vor allem auch internationaler. Die internationale Wanderung verteilt sich allerdings recht unterschiedlich auf die Städte. Auch wenn in ostdeutschen Großstädten die Anteile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insbesondere im Zuge der regionalen Zuweisungen (gemäß dem „Königsteiner Schlüssel“ erfolgt zumindest teilweise staatlich gesteuerte Fluchtzuwanderung) seit 2015/2016 deutlich gestiegen sind, wird der Großteil der internationalen Zuwanderung immer noch den westdeutschen Großstädten zugewiesen. Dabei beeinflussen nicht nur die regionalen Arbeits- und Wohnungsmärkte die räumliche Verteilung der Migrierten, sondern vor allem gewachsene migrantische Gemeinschaften und Netzwerke, die den Neuankömmlingen Halt und Orientierung im für sie fremden Land bieten. Die räumliche Verteilung der Zuwanderung aus dem Ausland ist damit in großem Maße pfadabhängig (vgl. Heider et al. 2020). Dies führt dazu, dass auch strukturschwache Großstädte, beispielsweise im Ruhrgebiet, relevante Zuwanderungsraten verzeichnen. Aufgrund der nur wenig aufnahmefähigen Arbeitsmärkte und der knappen kommunalen Haushalte stellt die Integration der Zugewanderten diese Städte vor besonders große Herausforderungen.

Die wohl am intensivsten diskutierten Folgen der Reurbanisierung waren die dramatisch zunehmende Wohnraumknappheit sowie die explodierenden Boden- und Mietpreise in vielen deutschen Großstädten. Die Wohnbautätigkeit ist in der Vergangenheit zwar deutlich gestiegen, konnte aber mit der durch das Bevölkerungswachstum gestiegenen Nachfrage nach Wohnraum nicht Schritt halten (vgl. Deschermeier et al. 2017). Neue Wohnungen entstehen darüber hinaus vor allem im höherpreisigen Segment und bedienen somit nicht alle Nachfragegruppen gleichermaßen (vgl. Mühler/Waltersbacher 2014). Tatsächlich sind insbesondere junge Familien mit mittleren oder geringen Einkommen von der Wohnungskrise betroffen. Während andere, eher einkommensschwache Gruppen wie Studierende oder Menschen mit Migrationsgeschichte, die gestiegenen Mietpreise gezwungenermaßen damit kompensieren, dass sie sich auch mit geringerwertigen Wohnungen und weniger Wohnraum pro Kopf zufriedengeben, zieht es vor allem die Familien, die nach mehr Wohnraum suchen, wieder in den suburbanen Raum (vgl. Henger/Oberst 2019). Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum hat – wie oben bereits beschrieben – zu einer Zunahme der Stadt-Umland-Wanderung geführt, was auch dort in ansteigenden Boden- und Mietpreisen resultiert (vgl. Henger/Oberst 2019; Siedentop et al. 2019). Allerdings konnte die zunehmende Abwanderung aus den Großstädten die angespannte Situation auf den Wohnungsmärkten bisher kaum mildern, und vor dem Hintergrund der trotz des abgeschwächten Bevölkerungswachstums steigenden Haushaltszahlen ist auch weiterhin nicht mit einer Entspannung durch sinkende Nachfrage zu rechnen (vgl. BBSR 2020).

Politische Maßnahmen zur Linderung der Preissteigerungen wie die Mietpreisbremse zeigten bisher nur wenig Wirkung. Die Debatte um wirkungsvolle Maßnahmen zur Lösung der großstädtischen Wohnungskrise wird derzeit von zwei verhärteten Positionen beherrscht. Während die eine Seite vor allem auf eine Ausweitung des privaten Wohnungsbaus durch die Liberalisierung und Entbürokratisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie gezielte Subjektförderung abzielt (vgl. Baba 2018; Baulandkommission 2019), fordert die andere Seite stärkere regulative Maßnahmen der Wohnungs- und Bodenpolitik, mit denen weitere Verluste preiswerter Mietwohnungsbestände gebremst oder gar umgekehrt werden sollen (vgl. Holm et al. 2015; Reiß-Schmidt 2018a). Die große Wohnraumknappheit wird in der Debatte auch als „Neue Wohnungsfrage“ (vgl. Schipper/Schönig 2021) bezeichnet und immer wieder mit den übergreifenden Themen der Bodenpolitik und Wohnungswirtschaft verbunden (vgl. Schönig/Vollmer 2020). Als oft diskutierte konkrete Lösungsansätze sind unter anderem das Erbbaurecht und die Wohnungsgemeinnützigkeit zu nennen, allerdings gilt ihre Wirksamkeit für die aktuelle Wohnungsknappheit weiterhin als umstritten (vgl. Löhr 2020a, 2020b). Der Gesetzentwurf zur Wohnungsgemeinnützigkeit wurde 2021 vom Bundestag abgelehnt. Weitere Ansätze werden zumeist in haushaltsrechtlichen beziehungsweise finanziellen Maßnahmen zur Erleichterung des kommunalen Flächenerwerbs (vgl. Baulandkommission 2019), der Ausschöpfung von innerstädtischen Nachverdichtungspotenzialen (vgl. Pestel Institut 2019) und besserer Verkehrsanbindung dezentraler Wohnlagen, angelehnt an das bestehende Siedlungssystem im Umland der Großstädte, gesehen (vgl. Voigtländer 2015). Auch ein verstärktes Engagement des Staates im sozialen Wohnungsbau wird in diesem Zusammenhang diskutiert (vgl. Deutscher Städtetag 2017).

Die Bemühungen zur Aktivierung des Wohnungsbaus haben in jüngerer Zeit zu einem starken Fokus der Stadtentwicklung auf das Wohnen geführt, und somit auch zur entsprechenden Aktivierung von Flächen für das Wohnen in innerstädtischen Lagen (vgl. Polívka et al. 2020). Der Nachverdichtungsdruck wird dabei einerseits

von Nutzungskonflikten zwischen Wohnen und Gewerbe begleitet, die bislang nur bedingt durch die Anpassungen im Baugesetzbuch („Urbanes Gebiet“) beigelegt werden konnten (vgl. Lamker/Rüdiger/Schoppengerd 2017). Andererseits erhöhen Flächenkonkurrenzen das Risiko einer Verdrängung anderer Nutzungsarten wie Gewerbe und Naherholung. Der steigende Flächenbedarf für das Wohnen führt dazu, dass viele Betriebe kaum noch Möglichkeiten zur Erweiterung haben und vermehrt auf periphere Standorte ausweichen müssen (vgl. Zentralverband des Handwerks 2019). Zwar gibt es bisher nur wenige empirische Studien darüber, ob es infolge des starken Bevölkerungswachstums tatsächlich zu einer Verdrängung anderer Nutzungsarten gekommen ist. In der politischen wie auch in der wissenschaftlichen Debatte ist allerdings schon von einem „Kampf um die Fläche“ (Geipel 2016: 21) oder einem „Ringens um die Nachverdichtung“ (Polívka et al. 2020: 1) die Rede. Umfragen unter Handwerksbetrieben (vgl. Handwerkskammer Düsseldorf 2021) und erste explorative Untersuchungen (vgl. Schmidt/Söfker-Rieniets 2019) deuten darauf hin, dass neben einem generellen planungsrechtlichen (vgl. Handwerkskammer Hamburg 2014) oder baulich-funktionalen Ausschluss von Gewerbenutzungen aus Neubauquartieren sowie aus „städtischen Rückseiten“ (vgl. Hohn 2019) in Bestandsstrukturen vor allem kleinere Betriebe der Leichtindustrie und des Handwerks von diesem Verdrängungswettbewerb betroffen sind.

Vom Wachstumsdruck und der daraus resultierenden Flächenkonkurrenz in den Großstädten sind allerdings nicht nur Gewerbe und Industrie betroffen, sondern auch Grün- und Freiflächen (vgl. UBA 2019), die nicht nur ein wesentlicher Attraktivitätsfaktor sind, sondern auch eine wichtige Rolle im baugesetzlich festgesetzten Auftrag zur Anpassung an den Klimawandel spielen. Durch den hohen Wachstumsdruck herrscht heute eine früher nicht für möglich gehaltene Nutzungskonkurrenz. Besonders die größten und stärker verdichteten Städte haben Schwierigkeiten, unter diesem Druck geeignete Strategien der Innen- und Außenentwicklung zu implementieren, um allen sich widerstrebenden Ansprüchen verschiedener (Flächen-)Nutzungsarten gerecht zu werden (vgl. Adam 2017: 3 ff.).

1.3 Aktuelle Flächen- und Wohnungsmarktsituation in deutschen Großstädten

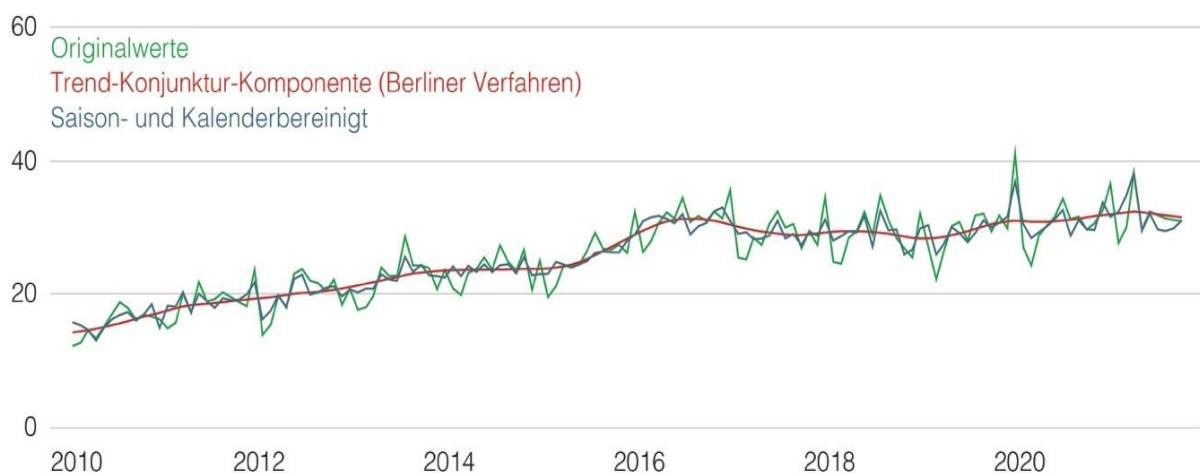
Die Großstädte stehen vor einer widerspruchsvollen Aufgabe: Einerseits sind sie gehalten, sparsam mit ihren bestehenden Flächen und neuen Flächenausweisungen umzugehen, um den Boden sowie vorhandene Landwirtschaftsflächen, Frei- und Grünräume zu schützen und auch für künftige Bedarfe freizuhalten, aber auch um das Konfliktpotenzial der Flächennutzung zwischen einzelnen Nutzungsarten generell nicht weiter zu steigern. Andererseits sollen sie vermehrt und beschleunigt weitere Flächen für die wachsenden Bedarfe zur Verfügung stellen (vgl. Erhardt 2020; BBSR 2022). So gewinnt die Innenentwicklung weiter an strategischer Bedeutung für den planerischen Umgang mit der räumlichen Konzentration des Wachstums und der Entwicklung der Städte (vgl. Reiß-Schmidt 2018b: 995 ff.; BBSR 2018). Die Aufgabe der Aufstellung von Innenentwicklungsstrategien und die Umsetzung entsprechender Maßnahmen in den Städten lösen zunächst die Frage nach kurzfristig mobilisierbaren Nachverdichtungskapazitäten im Siedlungsbestand aus. Viele Flächenpotenziale in den Großstädten wurden in den vergangenen Jahren bereits abgerufen (vgl. Siedentop 2018a, 2018b) und weitere Maßnahmen stoßen somit an Akzeptanz- und Kapazitätsgrenzen. Eine Studie zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen in deutschen Städten und Gemeinden (vgl. BBSR 2022) zeigt, dass es insgesamt weiterhin große Potenziale bei den Innenentwicklungsflächen und Baulandreserven in den deutschen Städten gibt. Darüber hinaus blieb zwischen den Jahren 2012 und 2020 trotz des Rückgangs des Flächenverbrauchs das Verhältnis zwischen der Flächenneuanspruchnahme und den Innenentwicklungspotenzialen beinahe gleich: „Somit gibt es 2020 zwar weniger Innenentwicklungspotenziale, aber auch eine geringere Flächeninanspruchnahme“ (BBSR 2022: 156). Allerdings kann dies auch bedeuten, dass der Druck aufgrund hoher Preise zumindest teilweise in das Umland verlagert wird (vgl. Ehrhardt et al. 2022).

Die Bundesregierung (vgl. BMI 2021a, 2021b) benennt die für den Wohnungsbau nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Flächen als einen der wichtigsten Faktoren für das knappe Angebot an Wohnraum in den Großstädten. Dies hängt auch mit den hohen Grundstückskosten zusammen, die neben der Knappheit an Flächen auch auf eine Nachfragesteigerung nach Wohnimmobilien während der Niedrigzinsphase in den 2010er-Jahren zurückzuführen sind (siehe Ausführungen in vorigen Kapiteln). Aber auch eine nicht ausreichende Bereitschaft von Eigentümerinnen und Eigentümern, die vorhandenen Baupotenziale zu mobilisieren, trägt zur Knappheit auf den Flächenmärkten bei. Darüber hinaus spielt der eingeschränkte Handlungsspielraum der Städte aufgrund geringer kommunaler Baulandreserven eine Rolle im Rahmen einer aktiveren Flächen- beziehungsweise Baupolitik für bezahlbaren Wohnraum (vgl. BBSR 2022; DStGB 2022). Hinzu kommen weitere

Faktoren, etwa die steigenden Einkommen der 2010er-Jahre, die zu einer erhöhten Wohnflächeninanspruchnahme pro Person in den Städten wie auch zur weiteren Nachfrage nach Eigenheimen führten (vgl. Kholodilin/Michelsen 2020). Dieser Trend setzte sich, wenn auch verlangsamt, während der Coronapandemie fort (vgl. Eisfeld/Just 2021). Die zunehmende Abwanderung jüngerer Familien aus den Großstädten in das Umland korrespondiert also mit den bekannten Rahmenbedingungen: Wer mehr Platz braucht, findet ihn oftmals nicht (mehr) in der Stadt. Gleichzeitig zeigen Neumann/Spellerberg/Eichholz (2022), dass insbesondere Eigentümerinnen und Eigentümer sowie ältere Haushalte mit längerer Wohndauer an einem Ort von den steigenden Wohnkosten in der Regel weniger stark betroffen sind und ihren Wohnort trotz veränderter Rahmenbedingungen wie Homeoffice seltener wechseln. Dies ist unabhängig davon zu beobachten, ob dieser in den Großstädten oder außerhalb von ihnen liegt.

Abbildung 1

Monatlich genehmigte Wohnungen in Deutschland. Wohn- und Nichtwohngebäude in Tausend (2010-2022)



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: DESTATIS (2023)

Aufgrund der niedrigen Zinsen und steigenden Baupreise blieben seit den 2010er-Jahren die Anreize für Investitionen im Wohnungsbau überwiegend auf hochprofitable Segmente in frei finanzierten Projekten begrenzt. Diese Situation hält weiter an – trotz der Korrektur der Fördersätze für den geförderten Wohnungsbau mit oft zinsfreien Förderdarlehen und Zuschüssen, der Unterstützung der Eigentumsbildung von Familien oder der Gewährung steuerlicher Anreize für den freifinanzierten Wohnungsbau durch den Koalitionsvertrag 2018. Der Marktfokus auf hochpreisige Segmente beruhte auch auf den knappen und folglich hoch bepreisten Baulflächen. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz erfolgte eine zum Teil temporäre, insgesamt jedoch effektive Vereinfachung der Baulandausweisung und eine stärkere Positionierung der Kommunen bei der Ausweisung von Wohnbaufflächen und der Regelung von Bestandswohnen (vgl. Baulandmobilisierungsgesetz Drs. 19/24838; DGStGB 2022). Dennoch dürften die Effekte in den Großstädten aufgrund des generellen Flächenmangels nur gering gewesen sein. Mit dem § 13a BauGB konnten zudem bereits seit 2007 unter bestimmten Voraussetzungen Bebauungspläne der Innenentwicklung im vereinfachten Verfahren aufgestellt werden. Die Regelung wurde mit dem § 13b BauGB, geltend in der Zeit von 2019 bis 2022, im Interesse der Verfahrensbeschleunigung auch auf bestimmte Außenbereichsflächen erweitert. Allerdings macht sich spätestens mit dem Ende der Niedrigzinsphase nach 2022 eine Zurückhaltung bezüglich neuer Wohnbauinvestitionen aufgrund von volatilen und insgesamt zu hohen Baukosten bemerkbar.

1.4 Steuerungsaufgaben und -strategien der Großstädte

Mit dem eingeschränkten Wohnraumangebot, den nur wenigen vorhandenen potenziellen Neubaulflächen, dem hohen ressourcenbezogenen Aufwand und den Konfliktpotenzialen des Bauens nehmen die Ansprüche an die kommunale Steuerung des Wohnungsneubaus weiter zu. Generell wird aufgrund des knappen und nicht

vermehrten Bodens die alleinige Steuerung durch Marktmechanismen als nicht ausreichend angesehen, wenn „eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse“ (§ 1 Abs. 5 BauGB) zu gewährleisten ist (vgl. DStGB 2022: 7). Die Erfüllung dieses Anspruchs obliegt der kommunalen Planung. Allerdings verfügen die Großstädte nur eingeschränkt über Mittel und Möglichkeiten, um bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen und zu sichern. Als „bezahlbar“ versteht die Bundesregierung dabei eine bruttowarme Mietbelastung von bis zu 29 % des Haushaltsnettoeinkommens (vgl. WMB 2018: 47). Diese lässt sich annähernd auf Wohneigentumskredite übertragen, wenn auch dort unter anderem aufgrund der gleichzeitigen Vermögensbildung zum Teil Anteile von bis zu 40 % akzeptiert werden. Der tatsächliche Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen unterscheidet sich nach Bevölkerungsgruppen: Zwischen 2009 und 2019 ist dieser im Gesamtdurchschnitt von 30,9 auf 25,9 % gesunken, was mit einem schnelleren Wachstum der Einkommen gegenüber den Wohnkosten erklärt werden kann. Obwohl die meisten Haushalte von diesem Trend profitierten, blieb in der gleichen Zeit die Belastung von armutsgefährdeten Haushalten bei etwa 50 % und bei armutsgefährdeten Alleinlebenden sogar bei 57,5 %. Im Kontrast dazu profitierten die von Armut nicht gefährdeten Familien stark vom relativen Rückgang der Belastungsquote durch Wohnkosten von 28,3 auf 20,4 % (vgl. DESTATIS 2020). Diese Entwicklung lässt sich als eine weitere Öffnung der Wohlstandsschere verstehen, bei der sich die nicht von Armut gefährdeten Haushalte während der Niedrigzinsphase mit eigenem Wohnraum versorgen konnten. Hingegen stiegen die Wohnkosten jener Haushalte, für die dieser Weg nicht möglich war, infolge von steigenden Mieten, was teilweise auch auf zinsbegünstigte Investitionen in die Bestandserneuerung zurückgeht. Dabei sind zwei weitere Aspekte mitzudenken: Erstens sind Defizite im Wohnangebot nach Ehrentraut et al. (2017: 17) in den überwiegenden Fällen und insbesondere in ländlichen Regionen kaum auszumachen. Nur in Metropolen und Ballungszentren treten sie deutlich hervor. In den Top-7-Städten Berlin, Hamburg, München, Frankfurt, Düsseldorf, Köln und Stuttgart beträgt der Anteil an fehlenden Wohnungen 38 %. Der Bedarf an Wohnungsneubau im Jahr 2021 lag dort bei insgesamt 58.100 Wohnungen, allein in Hamburg waren es über 10.000 (vgl. Henger/Voigtländer 2021). Hohe Wohnungsbaufizite weisen vor allem wirtschaftsstarke Ballungsräume (Rhein-Main-Gebiet) sowie Universitätsstädte (u. a. Aachen, Trier, Münster) auf. Es ist zu vermuten, dass sich die Situation in diesen Städten nach dem Ende der Niedrigzinsperiode seit 2022 weiter verschärft hat.

Für die Kommunen bestehen unterschiedliche Möglichkeiten und Herausforderungen, zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum beizutragen. Hierzu gehören:

1. **Schaffung von Wohnraum- beziehungsweise Wohnungsbaustrategien** mit entsprechenden Wohnungsneubauzielen (vgl. Spars/Heinze 2013; Holm/Junker 2019). Wie bereits erwähnt, gilt der Bedarf in den Großstädten und ihren Ballungsräumen langfristig als vergleichsweise hoch (vgl. Ehrentraut et al. 2017). Bereits ältere Untersuchungen (vgl. Schulz 1986; Egner et al. 2004: 32 ff.) zeigten eine geringe Kontinuität hinsichtlich der politischen Bedeutung des Themas „Wohnungsbau“ in den Zuständigkeiten der Bundes- wie auch Landesministerien. Entsprechend kritisch sehen Schipper/Schönig (2021) die gesamtgesellschaftliche Debatte um die „neue Wohnungsfrage“, und es ist davon auszugehen, dass das Thema „Wohnen“ auch in den Großstädten mit der Zeit unterschiedliche Aufmerksamkeit erfuhr. In diesem Zusammenhang sind die Dynamik und Kontinuität beim Umgang mit der strukturell begründeten langfristigen Unterversorgung mit Wohnraum und den nur teilweise frei funktionierenden Wohnungsmärkten (vgl. Häring 1974; Harlander 2018) in den Großstädten von Bedeutung.
2. **Die Wohnungs(bau)politik der Großstädte ist durch eine besonders hohe Flächenknappheit geprägt**, die in unterschiedlicher Intensität in den meisten Regionen Deutschlands vorherrscht (vgl. BMI 2021b). Folglich sind insbesondere wachsende Großstädte und ihre Ballungsräume zu einem sparenden Umgang mit Siedlungsflächen gezwungen. Eine Analyse des Umweltbundesamts (vgl. Adrian et al. 2018) zur Flächeninanspruchnahme zeigt, dass rechtlich-planerische Instrumente zum Flächensparen für kommunales Handeln durchaus vorliegen, sie aber nicht immer zum Einsatz kommen, auch weil sie in Konflikt mit weiteren Zielen der kommunalen Entwicklungs- beziehungsweise Wachstumsstrategien oder -bedarfen stehen. Hierzu können neben Flächenkonflikten auch eingeschränkte Investitionsmöglichkeiten in finanziell unterdurchschnittlich ausgestatteten Kommunen beziehungsweise Bundesländern bei der Kapazitätsausbildung infrastruktureller Versorgung zählen, zunehmend aber auch Zielkonflikte bezüglich der Klimaanpassung und der dafür notwendigen Sicherung von Grün- und Naturräumen. Zudem werden in den Nachbarschaften auch verkehrsbezogene Kapazitäten der Stadtinfrastruktur als Knappheit wahrgenommen. All diese Themen üben Einfluss auf die Wahrnehmung der Attraktivität des urbanen Umfelds bei den Bewohnenden aus und sind somit auch planungspolitisch relevant. Der vergleichsweise starke

Flächenmangel in Großstädten (insbesondere in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, deren Flächenzugriffsmöglichkeiten durch die Landesgrenzen besonders limitiert sind) animiert zu einer effektiven Ausnutzung bestehender Flächenpotenziale bei der Innenentwicklung, indem einerseits nach neuen Wegen der Nachverdichtung, etwa mit der baurechtlichen Überplanung bestehender Siedlungsbereiche, gesucht und andererseits über die Art und das Maß der baulichen Nutzung auf den raren Neubauflächen diskutiert wird. Dennoch liegt der größte Handlungsbedarf auch weiterhin bei Großstädten, die über Jahrzehnte einen kontinuierlichen Zuwachs an Einwohnenden verzeichnen.

Aus diesen Prozessen ergeben sich zum Thema „Flächenverfügbarkeit“ und „Flächennutzung“ zunächst drei Themenbereiche für die folgenden Untersuchungen:

- I. **Konkrete Strategien und Schritte zu einer flächensparenden und wohnraumschaffenden Siedlungsflächenentwicklung:** Dies betrifft den Widerspruch zwischen kontinuierlicher Planungsfähigkeit einerseits und der Endlichkeit der Flächenressourcen beziehungsweise der Nachverdichtungspotenziale andererseits. Gleichzeitig wird die Flächenpolitik der Großstädte auch durch die der Nachbarkommunen und umgekehrt beeinflusst. Beim Wohnen sind die Ballungsräume durch die Suburbanisierung beziehungsweise durch regionale Wohnungsmärkte stark verflochten (vgl. Rohland et al. 2005; Ehrhardt et al. 2022), und der Mangel an Wohnraum in den Großstädten steigert den Entwicklungsdruck in ihren suburbanen Räumen (vgl. Osterhage/Albrecht 2021). Dies führt aufgrund der dort überwiegend realisierten Einfamilienhausbebauung zum weiteren Anstieg des Flächenverbrauchs pro Kopf innerhalb der Region (vgl. Amman et al. 2021). Somit läge eigentlich die regionale Zusammenarbeit bei der Flächenentwicklung auf der Hand (vgl. Adrian et al. 2018). Diese ist allerdings bislang durch Stadt-Umland-Konkurrenzen beziehungsweise unterschiedliche Interessen und Rahmenbedingungen oftmals nur schwach ausgeprägt (vgl. Prieb 2018).
 - II. **Nutzungskonflikte in der Fläche:** Diese entstehen durch die baurechtlich privilegierte Funktion der Wohnnutzung aufgrund des Schutzes vor unter anderem Lärm und Luftverschmutzung oder Verschattung (vgl. UBA 2019). Weiterhin wird die Wohnfunktion, wie oben erwähnt, aufgrund politischer Maßgaben wie quantitativer Zielsetzungen der Wohnraumschaffung in einzelnen Kommunen de facto bevorzugt. Auch marktbedingte Kräfte können das Wohnen aufgrund seiner hohen Profitabilität gegenüber anderen Nutzungen privilegieren. Diese Tatsachen können sowohl zur Verdrängung von Gewerbe aus bestehenden Quartieren führen als auch einen Vorrang des Wohnens gegenüber anderen Nutzungen bei der Entwicklung von Neubauflächen bedingen (vgl. Marschall 2022). In diesem Zusammenhang ist zu fragen, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen die im Zuge der Nachverdichtung entstandene städtebauliche Dichte zur Nutzungsmischung oder eher zur Entmischung in den Quartieren beiträgt.
 - III. **Zielkonflikte der Planung in Bezug auf Frei- und Grünflächengestaltung und Klimaresilienz städtischer Lebensräume sowie Infrastrukturen im Quartier:** Diese implizieren auch die Frage nach einer für die Bewohnenden und Nutzungen „verträglichen Dichte“ (vgl. UBA 2019, Bauer et al. 2021), da mit der Einwohnerzahl auch der Bedarf an Freiflächen und die Nutzungsintensität der Infrastruktur steigen. Im Generellen stellt sich die Frage nach der Akzeptanz des (inner-)städtischen Wachstums bei den Bewohnenden. Dabei steht zum einen die Akzeptanz gesamtstädtischer Wachstumsleitbilder im Hinblick auf Innenentwicklung und Nachverdichtung im Vordergrund. Andererseits stellt sich die Frage nach der Akzeptanz von konkreten Entwicklungsmaßnahmen im Raum. Hierfür sind die Argumentationspfade beider Ebenen zu betrachten.
3. **Aktive Liegenschaftspolitik** trägt zur wesentlichen Erweiterung der kommunalen Handlungsfähigkeit bei der Flächenentwicklung und dem Wohnungsbau bei (vgl. Baulandkommission 2019). Sie ist mit der Eröffnung von Möglichkeiten der steuernden wie auch der kooperativen Ansätze bei der Entwicklung von Bauland verbunden (vgl. DV 2016; Kötter 2018, Dransfeld/Hemprich 2017; Dransfeld/Pfeiffer/Hemprich 2019). Werden Flächen in kommunalem Eigentum entwickelt, werden sie unter vorab definierten Bedingungen an Investierende abgegeben. Ebenso werden in Konzeptvergaben einzelne private Investitionen durch Wettbewerbe qualifiziert und Ausführungsparameter abgesichert. Damit können Städte etwa Wohnexperimente oder Baugruppen fördern. Wie Dransfeld/Pfeiffer/Hemprich (2019) zu Wohnbaulandstrategien der Kommunen aufzeigen, besteht ein wesentlicher Anreiz zur aktiven Liegenschaftspolitik für die Städte in der Kosten- beziehungsweise der Folgekostenfinanzierung sowie in der Dämpfung ansonsten hoher Bodenpreise (vgl. Waltersbacher 2017: 5), um unter anderem bezahlbares Wohnen zu schaffen.

Die Studie zeigt zudem, dass der kommunale Zwischenerwerb mit späterer Sicherung der Planungsziele durch städtebauliche Verträge das am meisten genutzte Verfahren darstellt (vgl. Dransfeld/Pfeiffer/Hemprich 2019: 19). Um sich diesen Handlungsspielraum zu verschaffen, müssen die Städte allerdings zunächst in den Besitz der Flächen kommen. Auch wenn die Länder und Kommunen zunehmend eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik betreiben oder betreiben wollen, ist der kommunale Liegenschaftserwerb einerseits mit Risiken der Marktpreisentwicklung und andererseits mit fiskalischen Einschränkungen verbunden (vgl. Difu 2014). In dem Kontext lassen sich vor allem die eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräume einiger Städte, verbunden mit einer zurückhaltenden Politik, nennen, und das, obwohl die sich damit eröffnenden Vorteile für die Kommunen aufgrund effizienter Steuerungsmöglichkeiten bis hin zu einer effektiveren Flächenausnutzung weitgehend anerkannt sind (vgl. DStGB 2022). Für die weitere Untersuchung sind hierbei die Erfahrungen beziehungsweise die Wahrnehmung von Chancen und Grenzen der aktiven Boden- und Baulandpolitik in den Fallstudienstädten mit ihren unterschiedlichen Handlungsvoraussetzungen wie auch ihr konkreter Einsatz von Interesse.

4. Im Rahmen des Nachverdichtungsprozesses entstehen für die Städte zusätzliche Aufgaben bezüglich der **Kommunikation und Durchsetzung der Nachverdichtungsziele** zwischen Politik, Bürgerschaft, Investierenden und Verwaltung. Bislang stehen allerdings konkrete bauliche Maßnahmen im Fokus der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern (vgl. Nitschke 2021, 2023). Bürgerproteste gegen Nachverdichtung in Großstädten lassen sich in der jeweiligen Presse überwiegend auf der Ebene einzelner Stadtbezirke beziehungsweise Stadtteile finden. Dabei agieren die Städte im Kontext der gesamtstädtischen Entwicklungssituation. Von dort speist sich auch der generelle Diskursrahmen der Nachverdichtung (vgl. BMI 2021a). Somit ist die Frage nach der strategischen Kommunikation der Neubau- wie auch Nachverdichtungsbedarfe und der damit einhergehenden Akzeptanz von Neubau beziehungsweise Dichte sowohl auf gesamtstädtischer Ebene als auch in den Stadtteilen und einzelnen Nachbarschaften von Bedeutung. Auch das Management von Flächenpotenzialen auf der Projektebene setzt zunächst ein Monitoring und die Erfassung von Nachverdichtungspotenzialen auf lokaler Ebene sowie die Schaffung von Flächenzugang beziehungsweise Flächen(re)aktivierung und -beplanung voraus (vgl. Dransfeld/Hemprich 2017), etwa im Rahmen eines kommunalen Flächenressourcen-Managements. Zumeist erweisen sich aufgrund von örtlichen Problemlagen nur individualisierte Lösungen als erfolgreich in der Umsetzung, was einerseits entsprechend viele Ressourcen bindet, andererseits aber auch zu einer ausdifferenzierten Nachverdichtungspraxis führt. Die Nachverdichtung ist somit kein Standardgeschäft und weist entsprechend Unterschiede innerhalb und zwischen den Großstädten auf.
5. Die kommunale Wohnraumversorgung als Bestandteil der Daseinsvorsorge umfasst ein breites Spektrum an Aufgaben und reicht von Bestimmungen und Aushandlungen von Anteilen an gefördertem Wohnungsbau in Privatprojekten über die oben bereits erwähnte Bodenpolitik bis hin zu Investitionen in Wohnungsbau durch kommunale Wohnungsunternehmen (vgl. Difu 2014; Dransfeld/Pfeiffer/Hemprich 2019). Hierzu gehören auch die **Mietenpolitik im Bestand** und die **Festsetzung der Miethöhen bei geförderten Wohnungen wie auch die Verteilung des geförderten Wohnraums an bedürftige Haushalte** (vgl. WoBindG, Stand 19.6.2020). Im Zuge der Nachverdichtung und Nutzungsintensivierung wird auch das Bestandswohnen wesentlich durch Gentrifizierungsprozesse beeinflusst. Stadterneuerungsprojekte verursachen eine deutliche Aufwertung innerstädtischer Quartiere und bilden somit häufig die Grundlage ihrer Gentrifizierung (vgl. Friedrichs 2000; Adam/Sturm 2014; Kronauer 2018). Der Anlass der aktuellen Zuspitzung der Gentrifizierungsdebatte ist unter anderem ihr Ankommen in der Gesellschaftsmitte im Zusammenhang mit den steigenden Mieten und Kaufpreisen bei Wohnungen (vgl. Üblacker 2018; Meuth/Reutlinger 2021). Dies trägt zu einer Repolitisierung des Wohnens bei (vgl. Andree 2021) und zieht auch Fragen nach Wohnmöglichkeiten und -bedingungen der alteingesessenen Bevölkerung (vgl. Rinn/Wehrheim/Wiese 2021), aber auch der neu ankommenden migrantischen (vgl. Hans et al. 2019) und vulnerablen Haushalte nach sich.

Insgesamt stellt sich die Wohnsituation in deutschen Großstädten aus Sicht der Bewohnenden in drei Bereichen als besonders angespannt dar: Erstens sind es die Wohnkosten, die in den Städten im Durchschnitt ohnehin um 30 % höher liegen als in den ländlichen Gemeinden (vgl. DESTATIS 2022) und für die ein zunehmender Teil der Bevölkerung 30 % und mehr an Einkommen ausgeben muss (vgl. Eisfeld/Just 2021). Noch höhere Wohnkosten werden auch aufgrund der von der Bundesregierung vorgesehenen verpflichtenden Maßnahmen der Energiewende erwartet. Zweitens animiert der Mangel an Wohnfläche vor allem Haushalte in der Familiengründungsphase nicht selten zum Umzug in suburbane Gebiete (vgl. Pohl/Oßenbrügge 2010;

Moldovan/Leibert/Dunkl 2022). Haushalte, die sich dies nicht leisten können, verbleiben oft in ihren beengten Verhältnissen; 2022 betraf dies jede dritte Familie in einer Großstadt, wobei solche mit Migrationshintergrund am stärksten betroffen waren (vgl. Sagner/Voigtländer 2023). Drittens werden im verdichteten städtischen Raum wohnungsnahe Freiräume intensiverer Nutzung ausgesetzt (vgl. Böhm et al. 2016). Ähnliches gilt für soziale Einrichtungen oder die verkehrliche Infrastruktur (vgl. BMI 2021a). Das politische wie auch planerische Ziel der Großstädte müsste in diesem Zusammenhang folglich die Sicherung von Bezahlbarkeit, die Anpassung des Angebots im Wohnungsbau an die Bedürfnisse unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (hier sei insbesondere auf den Trend zu kleineren Haushalten einerseits und besonders großen Haushalten andererseits hingewiesen (vgl. Sagner/Voigtländer 2023)) und die Weiterentwicklung der Freirauminfrastruktur sein (vgl. Becker et al. 2017). Die Umsetzung dieser Ziele in die Praxis ist somit ein wichtiger Bestandteil der Forschungsfragen der folgenden empirischen Analysen.

2 Methodik und Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie agiert auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen und verfolgt einen Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Methoden. Zunächst wurden die Wachstumspfade aller deutschen Großstädte und ihrer Umlandregionen während der 2000er- und 2010er-Jahre mit explorativen (Clusteranalyse) und deskriptiven (Darstellung von Zeitreihen) quantitativen Methoden ausgewertet, um einen Gesamtüberblick über das Großstadtwachstum in Deutschland zu erhalten. Auf Grundlage dieser Analysen wurden anschließend zehn Fallstudienstädte ausgewählt, deren innerstädtische Entwicklungsmuster auf Stadtteilbene mit Daten der Innerstädtischen Raumbeobachtung des BBSR (IRB) vertiefend analysiert wurden. Das methodische Vorgehen auf innerstädtischer Ebene spiegelt dabei das Vorgehen auf gesamtstädtischer Ebene und basiert ebenfalls auf explorativen und deskriptiven statistischen Methoden.

Zu einer vertiefenden Ergänzung der quantitativen Analysen wurde anschließend für fünf Fallstudienstädte ein qualitativer Untersuchungsansatz verfolgt. Hierbei konnte auf den Umgang mit dem Wohnraumangel, Neubaubedarf und kommunalen Flächennutzungsstrategien samt eventuellen Beispielen von Bauprojekten näher eingegangen werden. Darüber hinaus wurde nach Anzeichen sozialer Differenzierung beziehungsweise Spaltung zwischen einzelnen Quartieren sowie nach Nutzungskonkurrenzen und Nutzungsverdrängungen und dem planerischen und operativen Umgang damit gefragt.

2.1 Auswertung der laufenden Raumbeobachtung

Aus den Datenbeständen der laufenden Raumbeobachtung des BBSR sowie weiteren Datenquellen wurden gebietsstandbereinigte lange Zeitreihen zu einer Vielzahl von Indikatoren bezogen. Die Daten liegen entweder auf Kreisebene oder auf Ebene der Gemeindeverbände vor. Diese Daten wurden anschließend statistisch ausgewertet, um einige in der Literaturanalyse herausgearbeitete Hypothesen auf ihre Gültigkeit zu prüfen. Es ist davon auszugehen, dass urbanes Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum sehr ungleich über die deutschen Großstädte verteilt ist und dass unterschiedliche Entwicklungspfade zu sehr unterschiedlichen Chancen und Herausforderungen in den einzelnen Städten führen können.

Eine Methode, um unterschiedliche Typen an Städten mit ähnlichen sich überlagernden Charakteristika und Entwicklungen zu identifizieren, ist die hierarchische Clusteranalyse nach der Ward-Methode. Diese führt die einzelnen Beobachtungen anhand einer Auswahl an vorher festgelegten Variablen schrittweise zu einer immer kleiner werdenden Anzahl an Gruppen zusammen. Dabei werden diejenigen Beobachtungen beziehungsweise Cluster fusioniert, die zusammengekommen den kleinsten Zuwachs der totalen Varianz bewirken. Es ist dabei die freie Entscheidung der Forschenden, an welcher Stelle dieser Prozess gestoppt wird und zu wie vielen Clustern die Beobachtungen im Endergebnis zusammengeführt werden.

Für die hier durchgeführte Clusteranalyse wurden sieben Kernindikatoren¹ ausgewählt, um die 80 größten deutschen Städte hinsichtlich ihrer Größe, ihres Wachstums und ihrer Siedlungsstruktur zu kategorisieren:

- die Gesamtbevölkerung (Stand 2019)
- die Gesamtbeschäftigung (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort; Stand 2019)
- das Bevölkerungswachstum in Prozent (1999–2019)
- das Beschäftigungswachstum in Prozent (1999–2019)
- der Pendelsaldo je 100 Beschäftigte am Arbeitsort (Stand 2019)
- die Siedlungsdichte (Einwohnende je Hektar Siedlungsfläche; Stand 2019)
- der Anteil der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche in Prozent (Stand 2019)

Da die gewählten Indikatoren untereinander stark korrelieren und diese Korrelationen zu statistischen Verzerrungen bei der Clusteranalyse führen können, wurde der eigentlichen Clusteranalyse eine Hauptkomponen-

¹ Zwar erlaubt die Datenverfügbarkeit auch Clusteranalysen mit einer deutlich größeren Anzahl an Indikatoren; Versuche ergaben jedoch, dass ein Mehr an Variablen nicht unbedingt zu plausiblen und interpretationsfähigen Ergebnissen führt.

tenanalyse vorgeschaltet, in der die sieben Variablen zu fünf untereinander unkorrelierten Hauptkomponenten zusammengeführt wurden, die einen Großteil der Gesamtvarianz innerhalb der Daten erklären.

Im Anschluss an die Clusteranalyse wurden die Entwicklungspfade der identifizierten unterschiedlichen Großstadttypen und ihrer Umlandregionen mithilfe von indexierten Zeitreihen der kumulativen Entwicklung aller Städte beziehungsweise Gemeinden eines Raumtyps dargestellt. Die Abgrenzung der Umlandregionen erfolgt auf Grundlage der BBSR-Großstadtregionen, die entsprechend der Zuordnung ihrer Kernstädte ebenfalls den im Rahmen der Clusteranalyse identifizierten Raumtypen zugeordnet wurden. Die Auswertungen umfassen Zeitreihen zur Entwicklung von Bevölkerung, Beschäftigung, einwohnerproportionalen Wanderungssalden, Immobilienpreisen und Wohnbautätigkeit.

2.2 Identifikation innerstädtischer Wachstumsmuster

Die quantitativen Analysen in den zehn Fallstudienstädten basieren im Wesentlichen auf Daten der Innerstädtischen Raumb Beobachtung (IRB). Diese ist ein Gemeinschaftsprojekt des BBSR und der derzeit 56 kooperierenden Groß- und Mittelstädte. Das Ziel ist die Bereitstellung eines Datensatzes mit für die Stadtentwicklung relevanten Merkmalen auf der kleinräumigen Ebene von Stadtteilen. Das Verfügungsrecht über die von den Städten bereitgestellten Daten verbleibt dabei bei ihnen. Das BBSR kann diese jedoch für die kleinräumige Beobachtung und Analyse der Stadtentwicklung in Deutschland nutzen.

Der gemeinschaftlich abgestimmte Merkmalskatalog umfasst derzeit rund 400 Indikatoren aus den folgenden Themenbereichen: Bevölkerung, Familien- und Haushaltsstruktur, innerstädtische Umzüge, Wanderungen über die Stadtgrenze, Transferabhängigkeit, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Gebäude- und Wohnungsbestand. Der Merkmalskatalog wird kontinuierlich erweitert und an den aktuellen Stand der Datenverfügbarkeit angepasst. Insgesamt umfasst die IRB derzeit 2.908 Stadtteile mit durchschnittlich circa 7.800 Einwohnenden. Die Größe der einzelnen Stadtteile variiert jedoch stark. Der größte in der IRB erfasste Stadtteil hat etwa 90.000 Einwohnende.

Um stadtübergreifende vergleichende Analysen im Rahmen der IRB zu ermöglichen, hat das BBSR zudem eine innerstädtische Lagetypologie in Anlehnung an ein konzentrisches Stadtmodell entwickelt. Diese unterscheidet die Stadtteile nach ihrer Lage als Innenstadt, Innenstadtrand und Stadtrand. Auf Grundlage dieser Typologie lassen sich innerstädtische Konzentrationsprozesse über die einzelnen Städte der IRB vergleichen.

Für die einzelnen Fallstudienstädte wurden für drei verschiedene Zeitpunkte (2008, 2014, 2020), zu denen die IRB-Daten nahezu vollständig für alle Stadtteile der zehn Fallstudienstädte zur Verfügung standen, verschiedene Indikatoren zu den Themenbereichen „Bevölkerungsentwicklung“, „Wohnungsbau“ und „Migration“ ausgewertet. In einem ersten Schritt wurde die Entwicklung der Bevölkerung und des Wohnungsbestands über den Gesamtzeitraum (2008–2020) entlang der oben beschriebenen IRB-Lagekategorien verglichen, um einen Überblick über eventuelle Konzentrations- oder Dekonzentrationsprozesse zu erhalten.

Zur anschließenden Identifizierung von Stadtteilen mit unterschiedlichen Wachstumsbedingungen kam, wie schon in Abschnitt 2.1 beschrieben, eine hierarchische Clusteranalyse (Ward-Verfahren) zum Einsatz. Die Stadtteile wurden anhand von vier verschiedenen Variablen charakterisiert:

- Bevölkerungsdichte (Einwohnende/km²; Stand 2020)
- Bevölkerungswachstum (in Prozent; 2008–2020)
- Wohnfläche pro Landfläche (m²/km²; Stand 2020)
- Wachstum der Wohnfläche (in Prozent; 2008–2020)

Da Beschäftigendaten im Rahmen der IRB nur für die Beschäftigten am Wohnort und zudem nur für von der Bundesagentur für Arbeit definierte Gebiete verfügbar und sie nicht immer identisch mit den eigentlichen IRB-Stadtteilen sind, musste für die Clusteranalyse auf die Beschäftigung als weitere Dimension des urbanen Wachstums verzichtet werden. Die resultierende Stadtteiltypologie beschränkt sich daher auf das Wohnen als urbane Kernfunktion. Obwohl Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung der Wohnfläche in der Regel stark miteinander korrelieren, wurde auf den in Abschnitt 2.1 beschriebenen Schritt der vorgelagerten Hauptkomponentenanalyse verzichtet. Ziel der Analyse ist es, unter anderem auch diejenigen Stadtteile zu

identifizieren, in denen Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbau nicht miteinander einhergehen. Eine Dimensionsreduzierung wäre daher kontraproduktiv.

In der Clusteranalyse wurden alle Stadtteile der zehn Fallstudienstädte gesammelt analysiert. Zwar ist davon auszugehen, dass zwischen den Städten deutliche Unterschiede bezüglich Dichte und Wachstum bestehen, durch die Gesamtbetrachtung lassen sich aber stadtübergreifende Muster der Reurbanisierung identifizieren. So ist davon auszugehen, dass es auch in stagnierenden oder schrumpfenden Großstädten Hotspots der Bevölkerungsentwicklung gibt oder dass auch hochdynamische Großstädte stagnierende Stadtteile aufweisen.

Im Anschluss an die Clusteranalyse folgte, analog zur Betrachtung auf der gesamtstädtischen Ebene, eine deskriptive Auswertung der kumulierten Entwicklungen in den drei oben genannten Themenbereichen im Vergleich der identifizierten Stadtteiltypen. Aufgrund der lückenhaften Datenverfügbarkeit musste dabei jedoch auf detaillierte Zeitreihenauswertungen verzichtet werden. Stattdessen wurde auf Entwicklungen über den verfügbaren Beobachtungszeitraum und stichprobenhafte Auswertungen einzelner Jahre (2008, 2014, 2020) fokussiert.

2.3 Vertiefende qualitative Untersuchungen

Der erste Arbeitsschritt der qualitativen Untersuchungen war eine stichwortgeleitete Dokumentenrecherche und -analyse relevanter planerischer Unterlagen zur Nachverdichtung der fünf Fallstudienstädte. Die Suche speiste sich dabei einerseits aus planerischen Dokumenten (hierzu gehören strategische bzw. konzeptionelle planerische Dokumente, z. B. Stadtentwicklungspläne, Schulentwicklungspläne, Verkehrsplanung, ggf. Stadtentwicklungskonzepte), andererseits aus Dokumenten verbindlicher Flächennutzungs- und Bauleitplanungen (Flächennutzungspläne, ggf. Bebauungspläne) sowie aus weiteren Dokumenten der Verbände, v. a. des Handwerks und des Baugewerbes (z. B. Masterplan Handwerk 2020) und themenbezogenen Diskursen in Zeitungen (Archiv Lokalzeitung) zu Gentrifizierung sowie Schul- und Kitaplätzen (Beispiel: Hamburger Abendzeitung; Stichwortsuche „Wohnen“ und „Stadtgrün“).

Im zweiten Arbeitsschritt wurden Interviewpartner und -partnerinnen identifiziert und angesprochen. Zu diesen gehörten die Vertretenden der gesamtstädtischen Verwaltungen zur Einschätzung des Ausmaßes und der Wahrnehmung des Bevölkerungswachstums und der Verdichtung und zu kommunalen Strategien beim Umgang mit diesen. Ziel war die Ansprache der „mittleren operativen Ebene“ in Planungsämtern sowie ggf. von Schulamt, Verkehrsamt, Sozialamt oder Grünflächenamt. Als Ansprechpersonen konnten zudem kommunale Wohnungsunternehmen und Projektentwickler herangezogen werden. Als Ergänzung wurden im Rahmen der geplanten Anzahl von fünf bis zehn Interviews pro Stadt auch vertiefende Expertisen auf Stadtteilebene (Bezirke) durchgeführt, um den Zusammenhang mit konkreten Stadträumen zu stärken. Hierbei nahmen punktuell Vertretende der Verbände, insbesondere der Handwerkskammer (Standortproblematik), sowie die lokale Politik und Bürgerschaftsvereinigungen in Hamburg teil.

Die Erstellung der Interviewleitfäden erfolgte nach der sogenannten „SPSS-Methode“² zur Interviewdurchführung von Helfferich (2009; Kurzfassung s. a. Wotha/Dembrowski 2017). Die Gespräche haben einzeln oder als Gruppeninterview stattgefunden. Zur Auswertung wurde die strukturierte qualitative Inhaltsanalyse (vgl. Kuckartz/Rädiker 2022; Mayring 2009; Wolff 2009) eingesetzt, die effektiv entlang von Stichworten probeweise manuell und generell programmgestützt (MAXQDA) durchgeführt wurde.

Im dritten Arbeitsschritt erfolgte eine zusammenfassende Reflexion der Ergebnisse. Hierbei sollten das Ausmaß und die Folgen der Verdichtung auf gesamtstädtischer Ebene mit eventuellen räumlichen, sektoralen und prozessualen Herausforderungen bewertet werden. Ferner wurden die eingesetzten Strategien des Umgangs mit Verdichtung auf verschiedenen Ebenen dargestellt und über den jeweiligen Kontext hinaus reflektiert. Zuletzt wurden akteursbezogene Konfliktlinien und der jeweilige Umgang mit Zielkonflikten der Planung erörtert. Im Rahmen eines validierenden Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der fünf Fallstudienstädte wurden die Ergebnisse als abschließende Thesen formuliert.

² Die Abkürzung „SPSS“ steht hier für die vier unterschiedlichen Schritte, also für das Sammeln, Prüfen, Sortieren und Subsumieren der Fragen.

3 Ergebnisse der Auswertung der laufenden Raumb- obachtung des BBSR

Nach dem ausgiebigen Vergleich und der inhaltlichen Interpretation der unterschiedlichen Ergebnisvarianten wurde die Entscheidung getroffen, die in Kapitel 2.1 beschriebene hierarchische Clusteranalyse bei drei Clustern zu stoppen. Die Mittelwerte der Indikatoren, die für die Clusteranalyse verwendet wurden, sind in Tabelle 1 im Vergleich der drei verschiedenen Cluster dargestellt. Die Symbole zeigen dabei den Vergleich des Clustermittelwertes mit dem Mittelwert aller Großstädte. Ein Pfeil nach oben ist gleichbedeutend mit einer stark überdurchschnittlichen (mehr als eine Standardabweichung), ein Pfeil nach unten mit einer stark unterdurchschnittlichen Ausprägung des jeweiligen Indikators. Alle anderen Symbole zeigen die Nuancen dazwischen an.

Tabelle 1
Mittelwertvergleich der großstädtischen Cluster

	Gesamtbe- völkerung	Gesamt- beschäfti- gung	Bevölke- rungs- wachstum	Beschäfti- gungs- wachstum	Pendel- saldo	Siedlungs- dichte	Anteil bebaute Flächen
Hochdynamische Metropolen	↑	↑	↑	↑	↗	↑	↑
	1.581.354	838.690	13,9 %	34,6 %	28,0	72,2	46,6 %
Wachsende Großstädte	○	○	↗	↗	↗	↗	↘
	243.662	141.878	12,5 %	25,4 %	29,0	50,9	32 %
Stagnierende und schrumpfende Großstädte	○	↘	↘	↘	↘	↘	○
	222.885	96.012	-0,7 %	12,8 %	12,8	40,6	37,2 %
Mittelwerte insgesamt	332.821	169.486	2,1 %	22,0 %	20,6	47,0	36,2 %

Anmerkungen: Die Symbole zeigen den Vergleich des Clustermittelwertes mit dem Mittelwert aller Großstädte an (↑: stark überdurchschnittlich; ↗: überdurchschnittlich; ○: durchschnittlich; ↘: unterdurchschnittlich; ↓: stark unterdurchschnittlich).

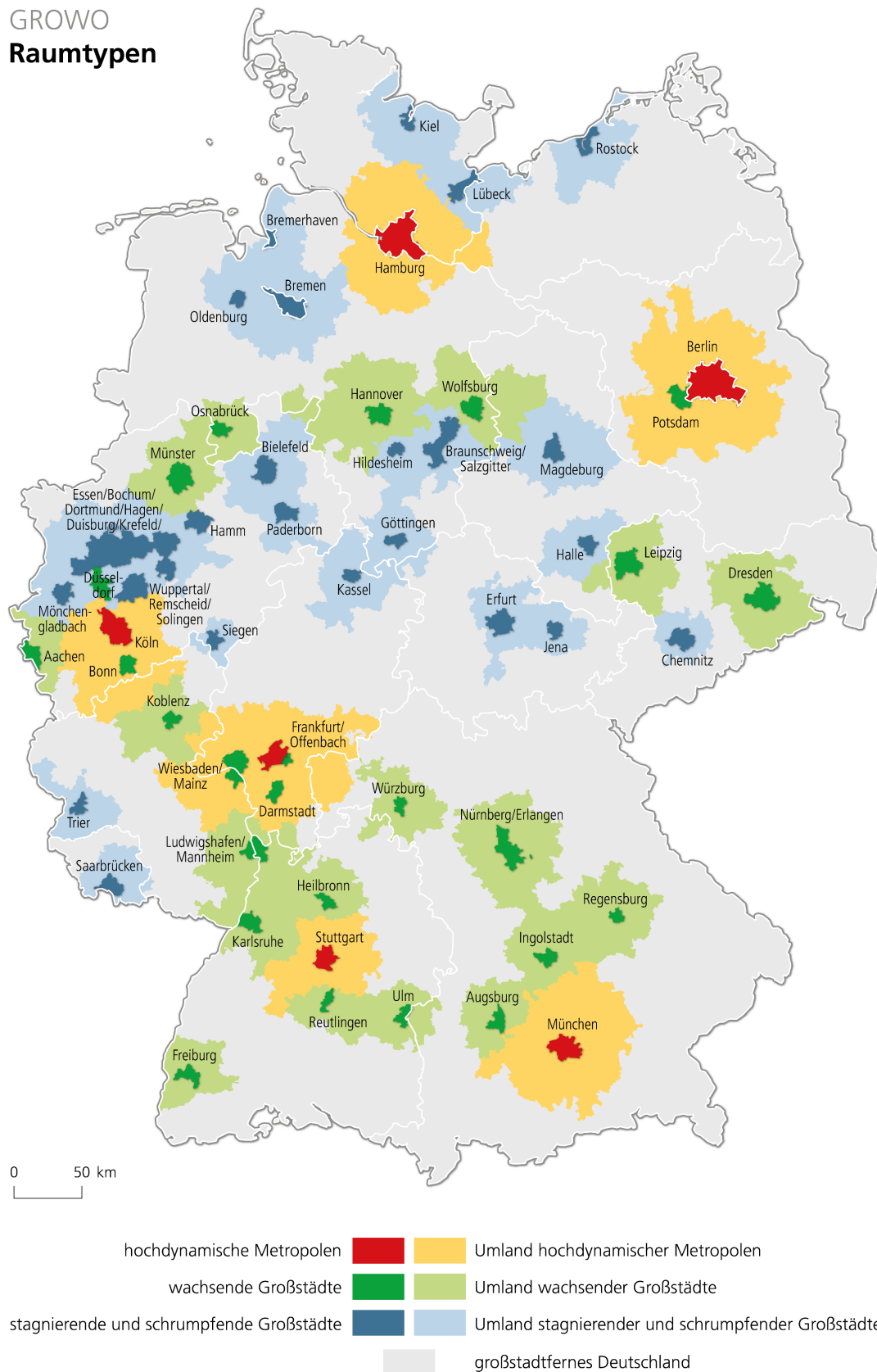
Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: BBSR (2022)

Die drei Cluster stellen sich wie folgt dar:

- Cluster 1, der sich aus den 6 größten deutschen Städten mit insgesamt 9,5 Mio. Einwohnenden zusammensetzt, ist durch stark überdurchschnittliche Mittelwerte bei nahezu allen Indikatoren geprägt. Diese **hochdynamischen Metropolen** sind stark verdichtet und zeichnen sich durch ein immenses Bevölkerungswachstum und Beschäftigungswachstum aus. Der hohe Anteil an Siedlungsflächen deutet außerdem auf zunehmende Nutzungskonflikte und geringe Potenziale in der Außenentwicklung hin.
- Cluster 2 setzt sich aus 31 Städten mit insgesamt 7,6 Mio. Einwohnenden zusammen. Diese **wachsenden Großstädte** sind im Vergleich aller Großstädte durchschnittlich groß, zeichnen sich aber durch ein erhöhtes Bevölkerungswachstum und Beschäftigungswachstum aus. Der Pendlersaldo deutet auf eine hohe wirtschaftliche Bedeutung hin, auch die Siedlungsdichte ist überdurchschnittlich. Der relativ geringe Urbanisierungsgrad lässt jedoch auf einen geringeren Wachstumsdruck im Vergleich zu den hochdynamischen Metropolen schließen.
- Cluster 3 besteht aus 43 Städten mit insgesamt 9,6 Mio. Einwohnenden. Die **stagnierenden und schrumpfenden Großstädte** liegen, was die Bevölkerungszahl angeht, ebenfalls tendenziell im Mittelfeld, zeichnen sich aber durch unterdurchschnittliche Wachstumsraten bei Bevölkerung und Beschäftigung und eine eher geringere wirtschaftliche Ausstrahlung (Beschäftigte je Einwohner bzw. Einwohnerin) aus. Die Siedlungsdichte ist ebenfalls unterdurchschnittlich.

Abbildung 2
Cluster unterschiedlicher Großstadttypen und ihre Umlandregionen

GROWO
Raumtypen



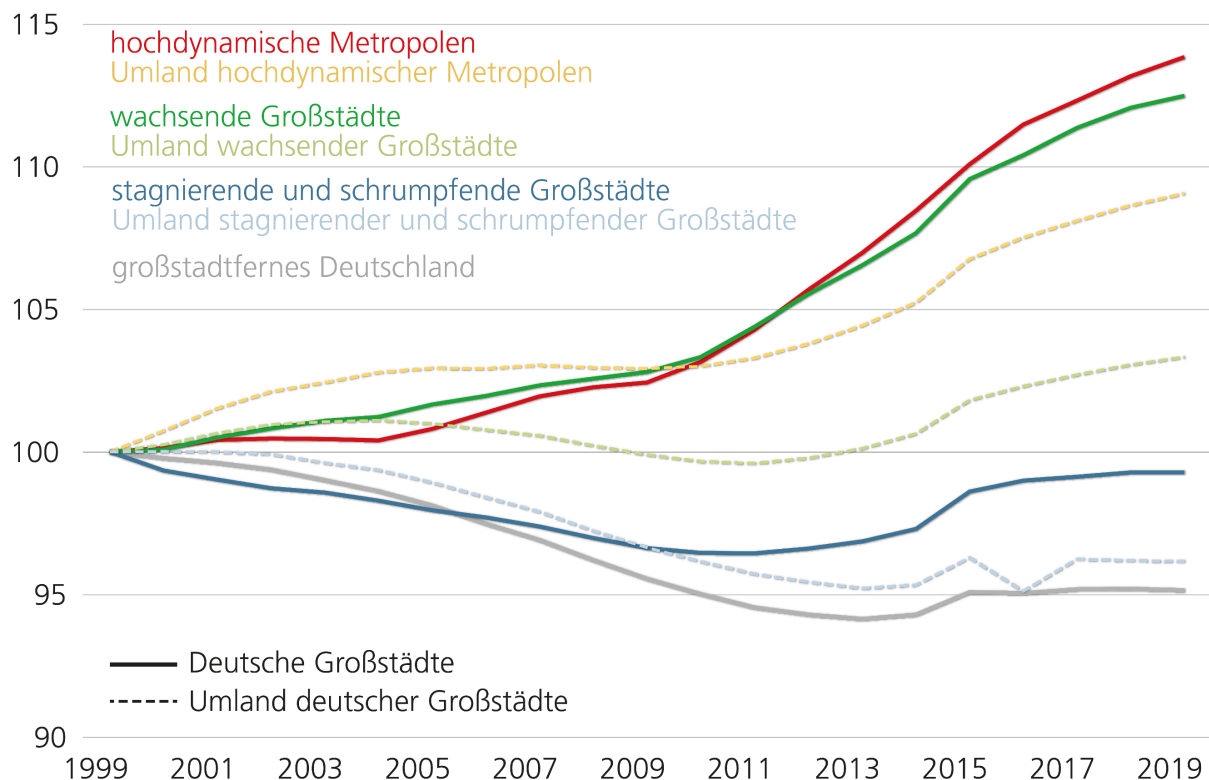
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 2 zeigt die Zuordnung der einzelnen Großstädte zu den drei Clustern. Um im Laufe der weiteren Analysen auch die Stadt-Umland-Beziehungen zu betrachten, wurden für die Cluster Umlandregionen auf Grundlage der BBSR-Großstadtregionen gebildet. In polyzentrischen Regionen, in denen die Kernstädte zu unterschiedlichen Clustern gehören, wurde das Umland dem jeweils dominierenden Kernstadt-Cluster zugeordnet. Im Ruhrgebiet sind das zum Beispiel die stagnierenden und schrumpfenden Großstädte, im Rhein-Main-Gebiet die hochdynamischen Metropolen.

Die Karte zeigt einige räumliche Muster der Verteilung der Großstadtcluster. Während in Süddeutschland neben den beiden Metropolen München und Stuttgart die wachsenden Großstädte dominieren, findet man im Norden Deutschlands abseits der Wachstumspole Hamburg, Hannover und Wolfsburg ausschließlich schrumpfende oder stagnierende Großstädte. Auch im altindustriellen Westen, allen voran im Ruhrgebiet, ist dieser Cluster der dominante Großstadttyp. Im von Schrumpfung und Stagnation geprägten Osten Deutschlands gibt es neben der Metropolregion Berlin-Potsdam mit Leipzig und Dresden zwei weitere Wachstumskerne. Die Ergebnisse der Clusteranalyse verdeutlichen, dass das gängige Narrativ der Reurbanisierung längst nicht für alle Großstädte in gleicher Weise gültig ist. Über die Hälfte der Großstädte in Deutschland gehört dem Cluster der stagnierenden und schrumpfenden Großstädte an. In diesen Städten lebte im Jahr 2019 mehr als ein Drittel der gesamten großstädtischen Bevölkerung.

3.1 Das Wachstum der Großstädte im Zeitverlauf – Naht das Ende der Reurbanisierung?

Abbildung 3
Indexierte Bevölkerungsentwicklung im Vergleich der Großstadttypen und Umlandregionen (1999 = 100)

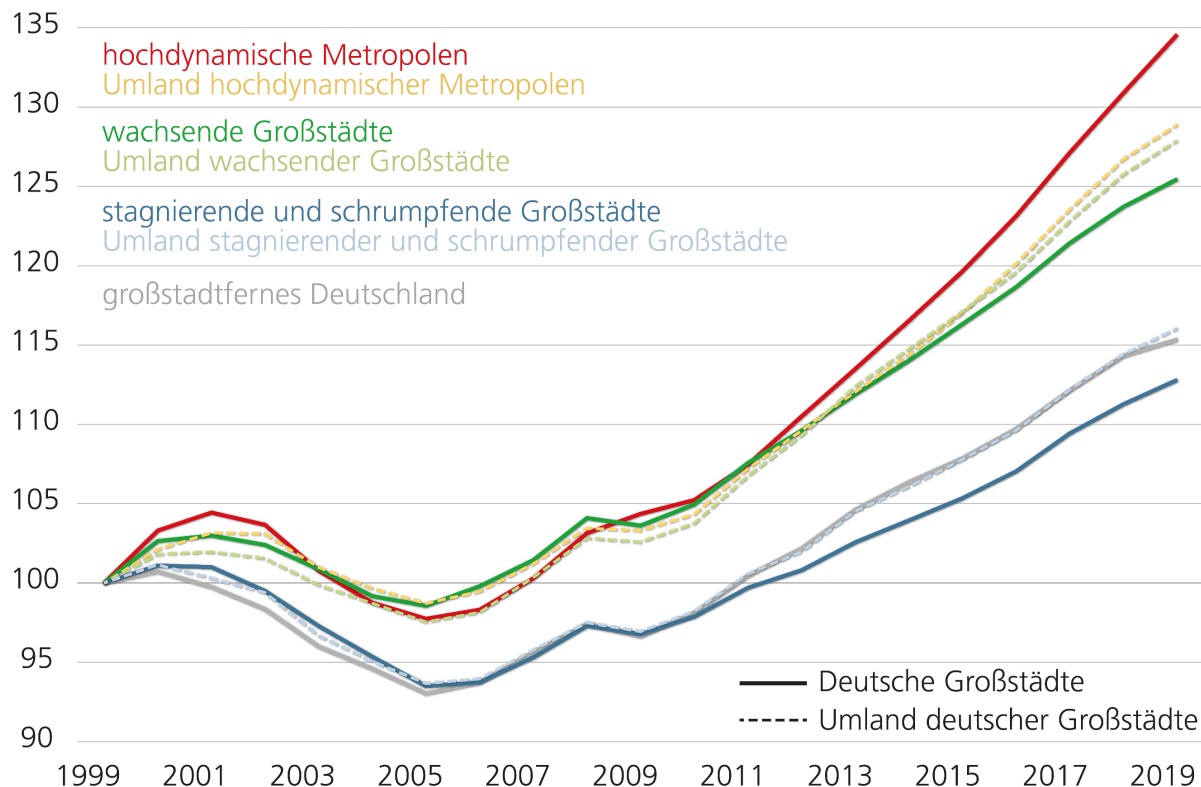


Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: BBSR (2022)

Abbildung 3 zeigt die indexierte Bevölkerungsentwicklung der unterschiedlichen Großstadttypen und ihrer Umlandregionen sowie des großstadtfernen Deutschlands im Vergleich für den Zeitraum von 1999 bis 2019. Es zeichnen sich deutlich divergierende Entwicklungen ab. Während zwischen 1999 und 2009 noch das Umland der hochdynamischen Metropolen das stärkste Wachstum aller Raumkategorien verzeichnete, begannen die Metropolen und wachsenden Großstädte sich in den 2010er Jahren deutlich von allen anderen Raumtypen

abzusetzen. Das Bevölkerungswachstum erreichte seinen Höhepunkt mit der europäischen Flüchtlingskrise in den Jahren 2015/2016. Seitdem verlaufen die Wachstumspfade der hochdynamischen Metropolen und wachsenden Großstädte wieder relativ parallel zu den dazugehörigen Umlandkategorien. Die stagnierenden und schrumpfenden Großstädte sowie das großstadtferne Deutschland verzeichneten zwischen 1999 und 2011 kontinuierliche Bevölkerungsverluste. Seit 2013 wuchs die Bevölkerung aber wieder leicht, und auch in den entsprechenden Umlandregionen und im übrigen Deutschland stabilisierte sich die Bevölkerungsentwicklung. Die Flüchtlingskrise 2015/2016 bescherte auch diesen Raumkategorien deutliche Bevölkerungsgewinne.

Abbildung 4
Indexierte Beschäftigungsentwicklung (am Arbeitsort) im Vergleich der Großstadttypen und Umlandregionen
(1999 = 100)



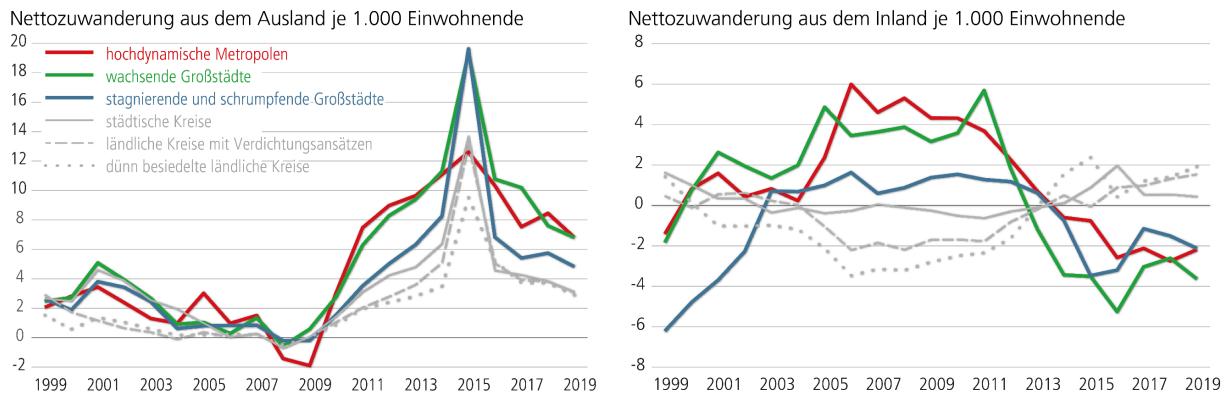
Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: BBSR (2022)

Äquivalent zur Bevölkerungsentwicklung in Abbildung 3 stellt Abbildung 4 die indexierte Beschäftigungsentwicklung (sozialversicherungspflichtige Beschäftigte am Arbeitsort) im Vergleich der unterschiedlichen Raumkategorien dar. Das Beschäftigungswachstum war in den 2000er-Jahren durch ein Auf und Ab geprägt, wobei sich die wachsenden Metropolen und Großstädte und ihre Umlandregionen recht deutlich vom übrigen Deutschland absetzen konnten. Nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise setzte dann ab 2010 in allen Raumkategorien ein bemerkenswerter Beschäftigungszuwachs ein. Dieser war in den wachstumsstarken Großstadtreionen wieder deutlich stärker ausgeprägt als im weiteren Deutschland. In den hochdynamischen Metropolen fiel das Beschäftigungswachstum stärker als in den dazugehörigen Umlandregionen aus. In den wachsenden und stagnierenden beziehungsweise schrumpfenden Großstadtreionen war das Beschäftigungswachstum – anders als das Bevölkerungswachstum – im Umland hingegen stärker als in den Kernstädten. Während Letzteres als Anzeichen für eine Suburbanisierung von Beschäftigung und für eine Verschiebung in den funktionalen Stadt-Umland-Verhältnissen interpretiert werden kann, muss konstatiert werden, dass die Beschäftigung über alle Raumkategorien hinweg deutlich stärker gewachsen ist als die Bevölkerung. Aus der Betrachtung der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung lässt sich also – in allererster Annäherung – keine generelle funktionale Verdrängung des Arbeitens durch das Wohnen in deutschen Großstädten ableiten. Die Entwicklung beider Nutzungsarten scheint sich vielmehr gegenseitig zu bedingen.

3.2 Großstädtisches Bevölkerungswachstum – Von der Schwarmstadt zur Ankunftsstadt?

Das „Schwarmverhalten“ als Teil der Wanderungsmotive junger Erwachsener wird in der oben nachgezeichneten Debatte als eine der Ursachen des großstädtischen Bevölkerungswachstums der jüngeren Vergangenheit genannt (vgl. Simons/Weiden 2016). Andere Autoren weisen auf die zunehmende Bedeutung der Zuwanderung aus dem Ausland für die demografische Entwicklung der Großstädte hin (vgl. Heider et al. 2020).

Abbildung 5
Entwicklung der Außen- und Binnenwanderungssalden je 1.000 Einwohnende 1999–2019 im Vergleich unterschiedlicher Raumtypen



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: BBSR (2022)

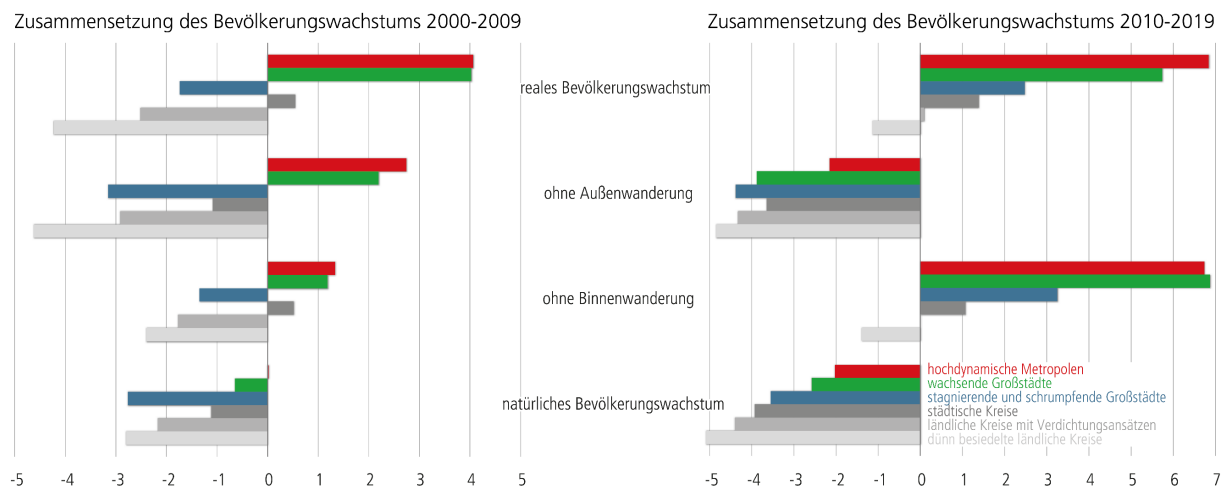
Abbildung 5 zeigt einen Vergleich der langfristigen Entwicklung der Binnen- und Außenwanderung über die unterschiedlichen Großstadtcluster. Da die entsprechenden Wanderungsdaten nur auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vorliegen, konnten auf Grundlage der BBSR-Großstadtregionen keine Umlandregionen definiert werden. Zur Differenzierung des Raums außerhalb der Großstädte wurden deshalb die siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR (städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen, dünn besiedelte ländliche Kreise) genutzt.

Bei der Außenwanderung ist eine deutliche Trendumkehr zwischen den 2000er-Jahren und den darauffolgenden 2010er-Jahren zu erkennen. Im ersten Zeitraum war die Zuwanderung über alle Raumkategorien eher gering ausgeprägt und tendenziell rückläufig. Ab 2010 setzte mit der europäischen Schuldenkrise ein drastischer Anstieg der Zuwanderung ein. Ein Großteil dieser neuen Immigration speiste sich aus Arbeitsmigrierenden aus den krisengebeutelten Ländern Südeuropas und vor allem den neuen EU-Mitgliedsländern Osteuropas. Deutschland hat sich in diesem Zeitraum dank seines stabilen Wirtschaftswachstums zum Hauptzielland europäischer Binnenmigration entwickelt. Einen neuen Höhepunkt erreichte die Zuwanderung dann mit der europäischen Flüchtlingskrise 2015. Seitdem sind die Zahlen wieder rückläufig, wenn auch immer noch deutlich über dem Niveau der 2000er-Jahre. Während die Wanderungsraten der unterschiedlichen Großstadtcluster in den 2000er-Jahren relativ nah beieinanderlagen, konnten die dynamischen Metropolen und wachsenden Großstädte von der gestiegenen Zuwanderung seit 2010 überproportional profitieren.

Bei der Betrachtung der Binnenwanderungsraten fällt auf, dass diese im Vergleich zur Außenwanderung vor allem in den 2010er Jahren deutlich geringer ausgeprägt waren. So lag die Nettozuwanderung aus dem Inland je 1.000 Einwohnende seit 2010 auch in den Metropolen und wachsenden Städten nie über dem Wert von 6, während die bevölkerungsproportionalen Außenwanderungsgewinne in diesen Raumtypen im selben Zeitraum zwischen 7 und 20 (im Jahr 2015) schwankten. Dennoch gab es auch bei der Binnenwanderung klare Trends und Wendepunkte, insbesondere was die Wanderungsgewinne zwischen großstädtischen und eher ländlichen Regionen angeht. Im Jahr 1999 verzeichneten alle drei Großstadttypen noch Nettowanderungsverluste. Etwa zwischen 2003 und 2013 setzte dann eine Renaissance der Großstädte ein, von der nicht nur die Metropolen und wachsenden Großstädte, sondern in geringerem Ausmaß auch die stagnierenden und schrumpfenden Großstädte profitieren konnten. Bereits in der ersten Hälfte der 2010er Jahre beginnt sich dieser Trend deutlich abzuschwächen. Ab 2013 verzeichneten dann wieder die ländlichen, klein- und

mittelstädtischen Gebiete Nettogewinne in der Binnenwanderung, während in den Großstädten wieder mehr Menschen ab- als zuwanderten.

Abbildung 6
Zusammensetzung des Bevölkerungswachstums (Wachstumsraten in Prozent) in unterschiedlichen Raumtypen



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: BBSR (2022)

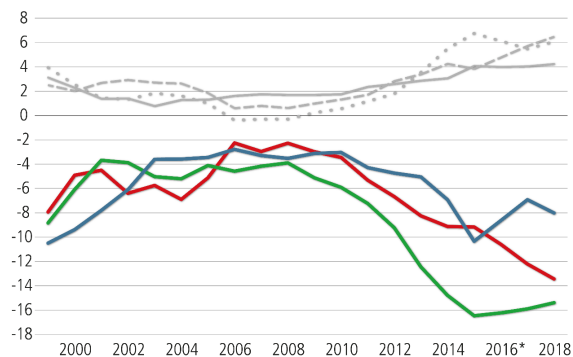
In Abbildung 6 ist die Zusammensetzung des Bevölkerungswachstums im Vergleich der oben beschriebenen Raumtypen für die beiden Perioden 1999–2009 und 2010–2019 dargestellt. Dem realen prozentualen Bevölkerungswachstum werden hier Alternativszenarien ohne den Einfluss der Außenwanderung, Binnenwanderung und Wanderungen insgesamt (natürliches Bevölkerungswachstum) gegenübergestellt. Im Zeitraum 1999–2009 ist der Einfluss der Binnenwanderung auf das Bevölkerungswachstum noch größer als derjenige der Außenwanderung. In der Folgeperiode kehrt sich dieses Verhältnis jedoch deutlich um. Das Wachstum der Städte ist in diesem Zeitraum fast ausschließlich auf die Außenwanderung zurückzuführen, ohne die alle Raumtypen deutlich geschrumpft wären. Die wachsenden Großstädte konnten jedoch stärker von Außenwanderungsgewinnen profitieren als stagnierende und schrumpfende Großstädte. Das natürliche Bevölkerungswachstum lag, wie schon in der vorangegangenen Periode, über alle Raumtypen hinweg deutlich im negativen Bereich, wobei ein recht deutliches Stadt-Land-Gefälle von den dynamischen Metropolen zu den dünn besiedelten ländlichen Kreisen zu erkennen ist.

In der Analyse der Binnenwanderung wird oftmals nach unterschiedlichen Lebensphasen und Wanderungsmotiven differenziert. Häufig werden Familienwanderung (unter 18 Jahre), Bildungswanderung (18 bis unter 25 Jahre), Berufseinstiegswanderung (25 bis unter 30 Jahre), Erwerbswanderung (30 bis unter 50 Jahre) und Ruhestandswanderung (über 65 Jahre) differenziert. Bildungswandernde und Berufseinstiegswandernde wurden in der oben beschriebenen Schwarmstadtdebatte als hauptverantwortliche demografische Gruppe für das großstädtische Bevölkerungswachstum ausgemacht. Familienwandernde werden hingegen in der Regel mit Suburbanisierung in Verbindung gebracht.

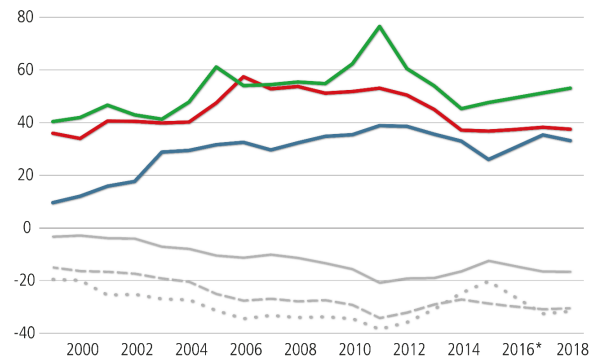
Abbildung 7

Entwicklung der Lebensphasenwanderungssalden je 1.000 Einwohnende der entsprechenden Altersklassen im Vergleich unterschiedlicher Raumtypen

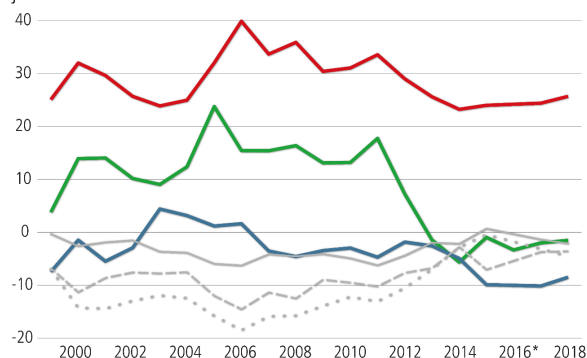
Binnenwanderungssaldo unter 18-jähriger
je 1.000 Einwohnende der Altersklasse



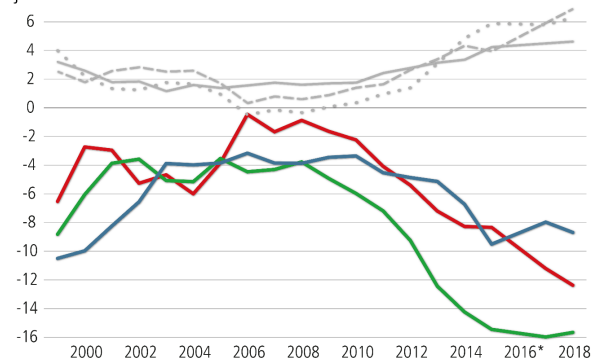
Binnenwanderungssaldo 18- bis unter 25-jähriger
je 1.000 Einwohnende der Altersklasse



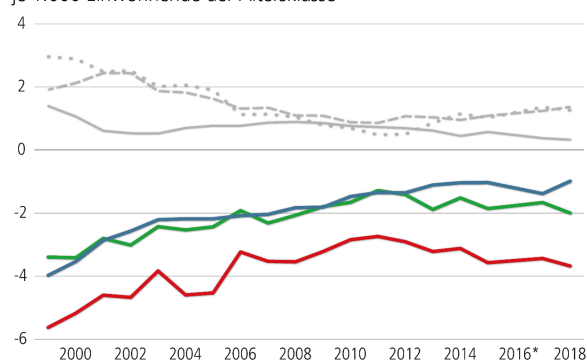
Binnenwanderungssaldo 25- bis unter 30-jähriger
je 1.000 Einwohnende der Altersklasse



Binnenwanderungssaldo 30- bis unter 50-jähriger
je 1.000 Einwohnende der Altersklasse



Binnenwanderungssaldo 65 Jahre und älter
je 1.000 Einwohnende der Altersklasse



- hochdynamische Metropolen
- wachsende Großstädte
- stagnierende und schrumpfende Großstädte
- städtische Kreise
- ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen
- dünn besiedelte ländliche Kreise

* 2016: Mittelwert von 2015 und 2017

Anmerkung: Werte für 2016 wurden aufgrund starker statistischer Ausreißer über den Mittelwert der Jahre 2015 und 2017 interpoliert.

Quelle: Eigene Berechnungen. Datengrundlage; BBSR (2022)

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Wanderungssalden der oben beschriebenen Gruppen je 1.000 Einwohnende der Altersgruppe im Vergleich der unterschiedlichen Großstadt- und Raumtypen. Im Jahr 2016 war die Binnenwanderungsstatistik durch die staatlich gesteuerte regionale Umverteilung der im Jahr 2015 nach Deutschland eingewanderten Geflüchteten stark verzerrt. Um den allgemeinen Entwicklungstrend der Binnenwanderungssalden besser interpretieren zu können, wurden die Werte für das Jahr 2016 durch die Mittelwerte der Jahre 2015 und 2017 ersetzt.

Wie erwartet lagen die Binnenwanderungssalden der unter 18-Jährigen und der 30- bis unter 50-Jährigen in den Großstädten durchgehend im negativen Bereich. Zwischen 1999 und 2008 gab es einen leichten, aber kontinuierlichen Anstieg in den Großstädten und einen absinkenden Trend in den übrigen Raumkategorien. Ab 2010 beginnt die Nettowanderung in die großen Städte dann deutlich abzufallen. Dies deutet auf eine sinkende Attraktivität der Großstädte für Familien- und Erwerbswandernde beziehungsweise auf stark steigende Wohnkosten hin, die sich einerseits mit geänderten Präferenzen, andererseits aber auch mit einsetzender Wohnraumknappheit in den Großstädten erklären lässt.

Die Bildungs- und Berufseinstiegswandernden weisen die mit Abstand höchste Wanderungsintensität aller untersuchten Gruppen auf. Das Wanderungsgeschehen dieser Gruppen ist zudem stark auf Großstädte, insbesondere die wachsenden Großstädte und dynamischen Metropolen, ausgerichtet, die große Nettowanderungsgewinne registrieren. Allerdings gibt es auch hier deutliche Unterschiede im Zeitverlauf. Bei den 18- bis unter 25-Jährigen steigen die Wanderungsgewinne der Großstädte bis etwa 2011 kontinuierlich an und beginnen von da an leicht abzufallen. Auch hier lässt sich also eine gesunkene Anziehung der Großstädte feststellen. Bei den Berufseinstiegswandernden zeigt sich zwar ein ähnliches Muster im Zeitverlauf, allerdings ist der Abfall in den wachsenden Großstädten deutlich größer als in den dynamischen Metropolen. Stagnierende und schrumpfende Großstädte erzielen zudem über die gesamte betrachtete Periode kaum Wanderungsgewinne. Hier manifestiert sich auf der einen Seite die wirtschaftliche Vormachtstellung der großen Metropolen, deren lukrative Arbeitsmärkte immer noch die Nachteile hoher Lebenshaltungskosten – zumindest für Berufseinsteiger – kompensieren, und auf der anderen Seite verfestigen sich die mangelnden ökonomischen Kapazitäten vieler altindustrieller Städte, Studierende auch nach der Beendigung der Ausbildung in der Stadt zu halten. Bei der Interpretation der Daten ist zu berücksichtigen, dass der Bestand der jüngeren Bevölkerungsgruppen, aus denen sich die Bildungswandernden und Berufseinstiegswandernden zusammensetzen, seit Jahren schrumpft. Damit reduziert sich auch das Potenzial der auf die Städte ausgerichteten Binnenwanderung.

Die Ruhestandswandernden weisen die mit Abstand geringste Wanderungsintensität aller Altersgruppen auf. Der Wanderungstrend dieser Gruppe ist dennoch interessant. Zwar verzeichnen die unterschiedlichen Großstadtkategorien über den gesamten Zeitraum Nettowanderungsverluste, diese werden aber im Zeitverlauf immer kleiner. Es wird oftmals davon ausgegangen, dass die Binnenwanderung der über 65-Jährigen den Wohnstandortentscheidungen ihrer Kinder folgt, die sich um die Versorgung und Pflege der Eltern kümmern. Der gezeigte Trend könnte also dahin gehend interpretiert werden, dass die Ruhestandswanderung zum Teil denjenigen Reurbaniten folgt, die sich in den 2000er-Jahren vermehrt in den Großstädten angesiedelt haben.

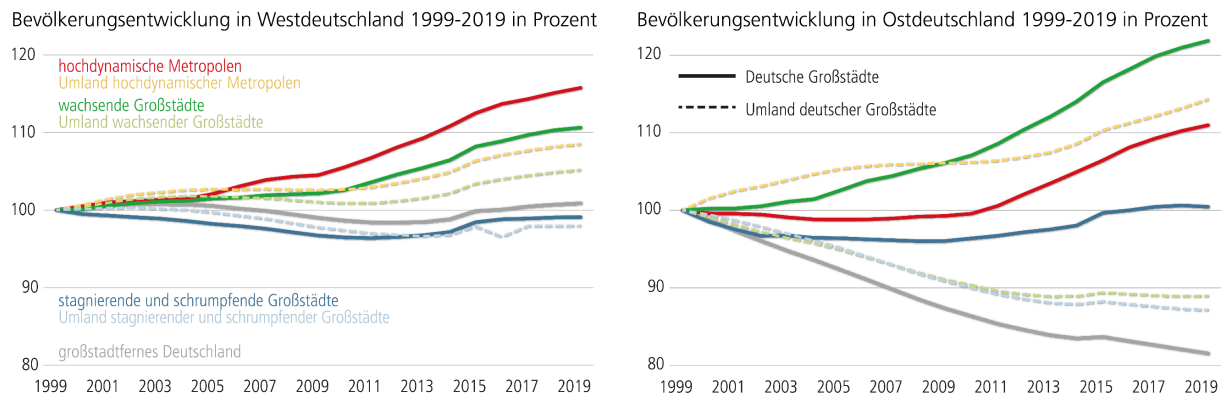
Zusammenfassend lässt sich eine stark abnehmende Anziehungskraft der unterschiedlichen Großstadttypen für Binnenwandernde feststellen. Das Binnenwanderungsgeschehen war zumindest in der vergangenen Dekade kein wesentlicher Faktor für das Bevölkerungswachstum der Großstädte. Dieses speiste sich fast ausschließlich aus der Zuwanderung aus dem Ausland. Zwar kann über die Gründe der gesunkenen Attraktivität der Großstädte (veränderte Präferenzen, gestiegene Wohn- und Lebenshaltungskosten) auf Grundlage der vorliegenden Daten nur spekuliert werden; es bleibt aber festzuhalten, dass die demografische Entwicklung der Großstädte in Zukunft wohl immer stärker vom internationalen Wanderungsgeschehen abhängen wird. Die demografische Sogwirkung der großen Städte geht also zu einem wesentlichen Teil von ihrer Funktion als Ankunftsorte für eine heterogene Gruppe internationaler Migrantinnen und Migranten aus.

3.3 Re- und Suburbanisierung im Ost-West-Vergleich

Auch mehr als 30 Jahre nach der Wiedervereinigung gibt es immer noch deutliche Unterschiede zwischen den Entwicklungen westdeutscher Großstadtreionen und den Stadtreionen im Gebiet der ehemaligen DDR. Während die unmittelbaren Nachwendejahre noch von einer Form nachholender Suburbanisierung als Konsequenz der zu DDR-Zeiten stark vernachlässigten und deshalb wenig attraktiven Innenstädte geprägt waren (vgl. Nuissl/Rink 2005; Schmidt 2013), setzte spätestens gegen Ende der 2000er-Jahre in den größten ostdeutschen Stadtreionen (Berlin, Leipzig und Dresden) eine neue Welle urbanen Wachstums ein.

Abbildung 8

Indexierte Bevölkerungsentwicklung der Großstadttypen und Umlandregionen in West- und Ostdeutschland (1999 = 100)

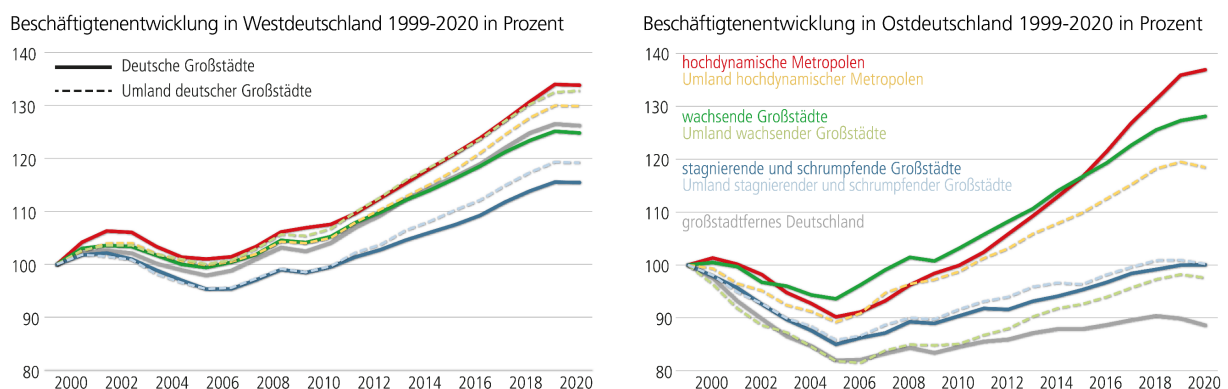


Quelle: Eigene Berechnungen. Datengrundlage; BBSR (2022)

Der in Abbildung 8 gezeigte Vergleich der Bevölkerungsentwicklung über unterschiedliche Raumtypen in Ost- und Westdeutschland verdeutlicht dies. Hierbei ist zu beachten, dass der Großstadttyp der dynamischen Metropolen in Ostdeutschland allein durch Berlin repräsentiert wird. Während die Entwicklungspfade für Westdeutschland sehr stark den oben gezeigten Entwicklungen für Gesamtdeutschland ähneln, ist in Ostdeutschland eine sehr starke Konzentration des Bevölkerungswachstums in wenigen urbanen Zentren sowie im Berliner Umland zu erkennen. Ab Mitte der 2000er-Jahre setzt in den wachsenden Großstädten Ostdeutschlands (Dresden, Leipzig und Potsdam) ein regelrechter Bevölkerungsboom ein, der selbst die Wachstumsdynamik der dynamischen Metropole Berlin deutlich übertrifft. Die meisten Umlandregionen sowie das ländliche Ostdeutschland sind unterdessen bis heute von Schrumpfung geprägt. In der Hauptstadt stagniert die Bevölkerung bis zum Beginn der 2010er-Jahre. Das vergangene Jahrzehnt war dann aber auch in Berlin von deutlichem Bevölkerungszuwachs geprägt. In starkem Kontrast zum übrigen suburbanen Raum in Ostdeutschland war das Wachstum des Berliner Umlands über den Gesamtzeitraum stärker als das Wachstum der Stadt selbst. Insgesamt drifteten die Entwicklungspfade der unterschiedlichen Raumkategorien in Ostdeutschland deutlich stärker auseinander als in Westdeutschland.

Abbildung 9

Indexierte Beschäftigtenentwicklung der Großstadttypen und Umlandregionen in West- und Ostdeutschland (1999 = 100)



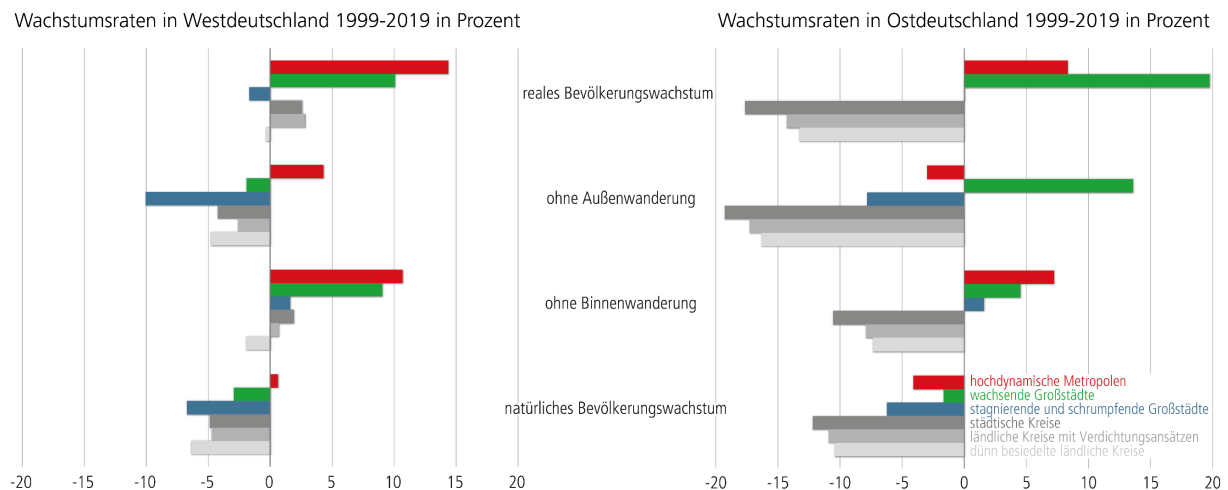
Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage; BBSR (2022)

Auch bei der Beschäftigtenentwicklung gibt es deutliche Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Großstädten und Großstadtregionen (siehe Abbildung 9). Während die Entwicklungspfade im Westen stark den oben gezeigten Entwicklungen für Gesamtdeutschland ähneln und darüber hinaus zumindest abseits der hochdynamischen Metropolen eine Tendenz zur Beschäftigungssuburbanisierung mit stärkeren Wachstumsraten im Umland im Vergleich zu den Kernstädten erkennen lassen, konzentriert sich im Osten auch das

Beschäftigungswachstum auf einige wenige wirtschaftliche Zentren sowie das Berliner Umland. Die frühen 2000er-Jahre waren von deutlich rückläufiger Beschäftigungsentwicklung geprägt. In der darauffolgenden langen Wachstumsperiode setzen sich Berlin, das Berliner Umland und die wachsenden Großstädte deutlich von den übrigen Raumkategorien ab. Im Gegensatz zur Bevölkerungsentwicklung war das Wachstum in der Berliner Kernstadt jedoch deutlich stärker als im Umland.

Abbildung 10

Zusammensetzung des Bevölkerungswachstums (Wachstumsraten in Prozent) in unterschiedlichen Raumtypen in West- und Ostdeutschland



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: BBSR (2022)

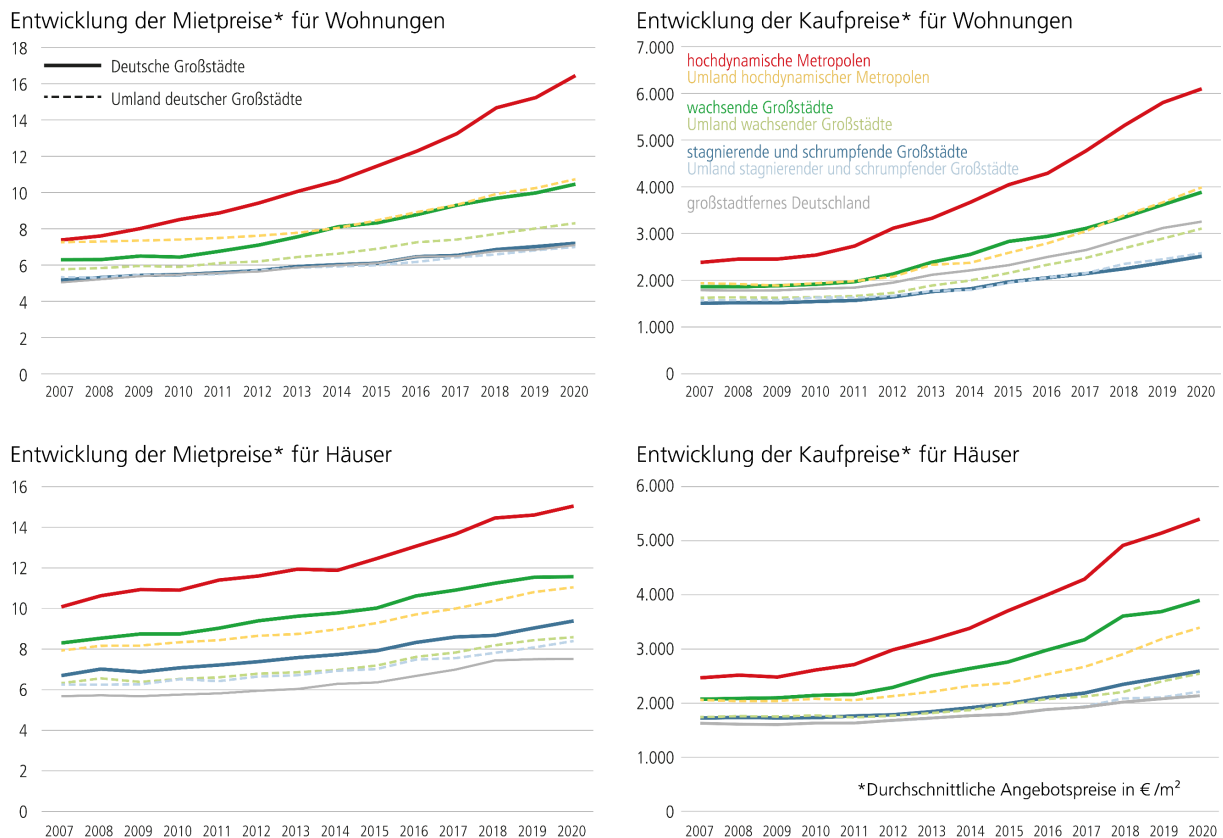
Die deutlichen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung ostdeutscher und westdeutscher Großstädte lassen sich auf Unterschiede in der Attraktivität ostdeutscher und westdeutscher Großstädte für die Binnenwanderung und die Zuwanderung aus dem Ausland zurückführen, wie der Vergleich der Zusammensetzung des Bevölkerungswachstums zwischen ostdeutschen und westdeutschen Großstadt- und Raumtypen in Abbildung 10 verdeutlicht. In den westdeutschen Regionen war die Bedeutung der Binnenwanderung erheblich geringer als im Osten. Internationale Zuwanderung war hier die Hauptquelle des Bevölkerungswachstums. Berlin bildet im ostdeutschen Kontext jedoch eine Ausnahme, da Zuwanderung aus dem Ausland hier sogar eine relativ betrachtet größere Rolle gespielt hat als in den dynamischen Metropolen Westdeutschlands. Das Bevölkerungswachstum der weiteren prosperierenden Großstädte Ostdeutschlands lässt sich größtenteils auf Binnenwanderungsgewinne zurückführen. Die stagnierenden und schrumpfenden ostdeutschen Großstädte verzeichneten hingegen, wie auch die weniger verdichteten ostdeutschen Kreise, deutliche Bevölkerungsverluste durch Binnenwanderung. Zuwanderung aus dem Ausland konnte diese teilweise ausgleichen.

Die Auswertungen der Wanderungsstatistik zeigen, dass ost- und westdeutsche Großstädte sich in ihrer Attraktivität für Binnen- und Außenwanderung sehr deutlich unterscheiden. Über die Gründe dafür kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Die anhaltende Attraktivität von Städten wie Leipzig und Dresden für Binnenwandernde lässt sich sicherlich zum Teil auf die im Vergleich zu westdeutschen Großstädten lange Zeit gute Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum in sanierten innenstadtnahen Altbaubeständen zurückführen. Aber auch hier ist auf mittlere Sicht mit einem gewissen Sättigungseffekt auf den Wohnungsmärkten zu rechnen. Die geringe Bedeutung der Außenwanderung für die Entwicklung der ostdeutschen Großstädte lässt sich wiederum auf das historisch bedingte Fehlen ethnischer Gemeinschaften und entsprechender Ankunftsquartiere zurückführen (vgl. Heider et al. 2020; Tanis 2020). Hinzu kommt womöglich ein durch die Wahlerfolge extrem rechter Parteien und ausländerfeindliche Übergriffe geprägtes negatives Image Ostdeutschlands für viele internationale Zuwandernde. Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen ostdeutscher und westdeutscher Großstädte hinsichtlich ihrer Attraktivität als Wohnorte sollen im qualitativen Teil dieser Studie vertiefend untersucht werden.

3.4 Zunehmende Disparitäten auf den Wohnungsmärkten

Abbildung 11

Entwicklung der durchschnittlichen Miet- und Kaufpreise (Angebotspreise in €/m²) für Wohnungen und Häuser (2007–2020) im Vergleich unterschiedlicher Großstadt- und Umlandkategorien



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: RWI/ImmoScout24

Wohnungsnot und explodierende Kaufpreise und Mieten waren zwei der am meist diskutierten Effekte des Wachstums der Großstädte. Doch wie unterscheiden sich die Entwicklungen in den unterschiedlichen Großstadttypen und Umlandregionen? Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Miet- und Kaufpreise für Häuser und Wohnungen (in Euro pro Quadratmeter) zwischen 2007 und 2020 im Vergleich der einzelnen Raumkategorien auf Grundlage von durchschnittlichen Angebotspreisen der Immobilienmarktdatenbank *ImmoScout24*. Während die Entwicklung der Preise in den 2000er-Jahren noch relativ parallel ansteigt, setzen sich die hochdynamischen Metropolen und mit Abstrichen auch die wachsenden Großstädte während der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre in allen Preiskategorien deutlich vom Rest Deutschlands ab. Diese Entwicklung wird besonders bei den Miet- und Kaufpreisen für Wohnungen deutlich, betrifft aber zum Teil auch die Kaufpreise für Häuser. Die Wohnungsmieten in den stagnierenden und schrumpfenden Großstädten entwickeln sich hingegen über den gesamten Zeitraum nahezu identisch mit denen in großstadtfernen Bereichen Deutschlands. Bei den Kaufpreisen für Wohnungen liegen die stagnierenden und schrumpfenden Großstädte sogar unterhalb des großstadtfernen Raums.

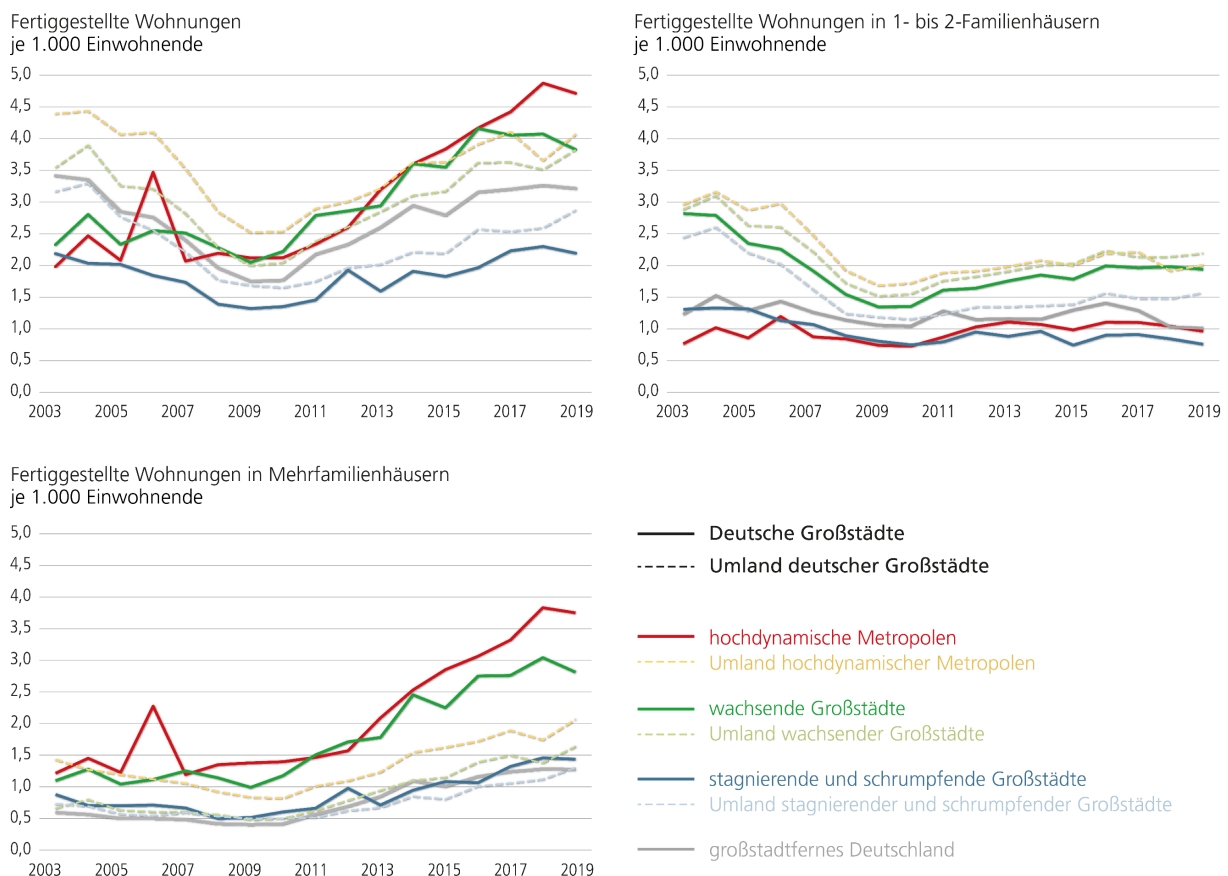
Auch im Vergleich zwischen Großstädten und Umland offenbaren sich deutliche Divergenzen in den Entwicklungen. Während die Miet- und Kaufpreise in den stagnierenden und schrumpfenden Großstädten in etwa gleichauf mit denen in den dazugehörigen Umlandregionen liegen, gibt es insbesondere in den Metropolen, und mit Einschränkungen auch in den wachsenden Großstädten, eine deutliche Spreizung in der Entwicklung zwischen Stadt und Umland. Während sich beispielsweise die Wohnungsmieten in den dynamischen Metropolen zwischen 2007 und 2020 mehr als verdoppelt haben, lag der Anstieg im Umland bei nur etwas mehr als 20 %. Dennoch scheint die Entwicklung der Preise in den Metropolen vor allem in jüngerer Vergangenheit auf das

Umland auszustrahlen. Die durchschnittlichen Miet- und Kaufpreise für Wohnungen lagen im Jahr 2020 sogar über denen in den wachsenden Großstädten.

Zusammenfassend betrachtet verdeutlichen die Entwicklungen der Miet- und Kaufpreise den kontinuierlichen deutschlandweiten Anstieg der Wohnkosten. Dieser war allerdings über die einzelnen Raumkategorien sehr unterschiedlich stark ausgeprägt. Von einem explosionsartigen Anstieg kann vor allem hinsichtlich der Entwicklung in den hochdynamischen Metropolen sowie in einigen wachsenden Großstädten im Zeitraum zwischen 2015 und 2020 die Rede sein. In den übrigen Räumen fiel der Anstieg wesentlich moderater aus.

Abbildung 12

Entwicklung der Wohnbautätigkeit je 1.000 Einwohnende im Vergleich unterschiedlicher Großstadt- und Umlandkategorien (2003–2019)



Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: BBSR (2022)

In der Theorie werden die Miet- und Kaufpreise für Wohnraum durch das Wechselspiel von Nachfrage (Wanderungen und Bevölkerungsentwicklung) und Angebot (Wohnbautätigkeit) bestimmt. Um das Bild der großstädtischen Wohnungsmärkte zu komplettieren, zeigt Abbildung 12 deshalb die Entwicklung der neu fertiggestellten Wohnungen je 1.000 Einwohnende für die Zeit von 2003 bis 2019. Die Darstellung differenziert außerdem nach Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und in Mehrfamilienhäusern.

Die Wohnbautätigkeit insgesamt war in den 2000er-Jahren in allen drei Großstadtkategorien relativ niedrig³ und stieg dann im Laufe der 2010er-Jahre deutlich an. Der Anstieg war allerdings in den Metropolen und wachsenden Großstädten deutlich stärker als in den stagnierenden und schrumpfenden Großstädten, wo die bevölkerungsproportionale Wohnbautätigkeit zwischen 2003 und 2019 insgesamt nur sehr geringfügig ge-

³ Der Ausreißer bei den hochdynamischen Metropolen in 2006 ist auf die sehr hohe Anzahl an fertiggestellten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern in München in diesem Jahr zurückzuführen.

stiegen ist. In den Umlandregionen und in den großstadtfernen weiteren Regionen Deutschlands lag die Wohnbautätigkeit im Jahr 2003 noch deutlich über den Werten der unterschiedlichen Großstadttypen. Im Laufe der 2000er-Jahre war sie allerdings deutlich rückläufig, ab 2010 stieg sie dann wieder.

Die Betrachtung der beiden unterschiedlichen Wohnkategorien zeigt, dass der Negativtrend der gesamten Bautätigkeit in den Umlandregionen während der 2000er-Jahre hauptsächlich auf einen Rückgang bei Ein- und Zweifamilienhäusern zurückzuführen war, während der deutschlandweite Anstieg während der 2010er-Jahre überwiegend auf einen Anstieg beim Neubau von Mehrfamilienhäusern zurückzuführen ist. Letzteres deutet darauf hin, dass insbesondere junge Familien von der zunehmenden Wohnungsnot in wachsenden Großstädten und Umlandregionen betroffen sind (siehe auch das Diagramm zur Familienwanderung in Abbildung 6). Während Bildungswandernde und international Migrierte Wohnraumknappheit und steigende Mieten tendenziell über weniger Wohnraum pro Kopf und geringere Ansprüche an die Qualität der Wohnungen kompensieren, stellen Ein- und Zweifamilienhäuser für Familienwandernde traditionell das bevorzugte Wohnmodell dar. Die stagnierende Bautätigkeit in diesem Bereich im Umland der dynamischen Metropolen und wachsenden Großstädte deutet jedoch darauf hin, dass es zunehmend schwerer fällt, diesen Bedarf zu decken. Insbesondere weniger finanzkräftige Familienwandernde werden damit zunehmend an die äußeren Ränder der Großstadtreionen gedrängt.

Betrachtet man die Wohnbautätigkeit im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung und zur Entwicklung der Miet- und Kaufpreise für Wohnungen und Häuser, so fällt auf, dass die Wohnbautätigkeit nicht immer unmittelbar auf die Entwicklung der Nachfrage reagiert. Während des (moderaten) großstädtischen Bevölkerungsanstiegs im Laufe der 2000er-Jahre war die Entwicklung der Wohnungsfertigstellungen tendenziell stagnierend bis rückläufig. Erst in den 2010er-Jahren zog sie deutlich an, ohne allerdings für eine Entspannung bei der Entwicklung der durchschnittlichen Wohnkosten sorgen zu können. Die Entwicklungen deuten auf eine Diskrepanz in der Entwicklung von Angebot und Nachfrage hin, die sich wohl zum Teil dadurch erklären lässt, dass ein nicht unwesentlicher Teil der neu fertiggestellten Wohnungen den Wohnungssuchenden nicht zur Verfügung steht, da dieser im obersten Preissegment angesiedelt ist oder durch anderweitige Nutzungsarten (wie z. B. Kurzzeitvermietung) „zweckentfremdet“ wird.

Zusammenfassend deuten die Daten nicht auf eine Entspannung der Lage auf den Wohnungsmärkten der hochdynamischen Metropolen und wachsenden Großstädte hin. Zwar ist die Zuwanderung aus dem Ausland im Zuge der Coronapandemie kurzfristig stark zurückgegangen, wodurch viele Großstädte in 2020 nicht gewachsen sind. Neue internationale Fluchtbewegungen (z. B. aufgrund des Kriegs in der Ukraine) und die anhaltende europäische Arbeitsmigration nach Deutschland dürften allerdings mittel- und langfristig auch weiterhin für einen starken Wachstumsdruck in den entsprechenden Städten und ihrem Umland sorgen. Binnenwandernde werden hingegen durch die Wohnraumknappheit und die auch in den engeren Verflechtungsräumen steigenden Mieten und Kaufpreise immer weiter an die Ränder der Großstadtreionen verdrängt. Ob bislang wachstumsschwächere Großstädte von Verdrängungsprozessen aus den Metropolen (im Sinne von „Spillover-Effekten“) profitieren können, bleibt hingegen abzuwarten.

4 Ergebnisse der Auswertungen auf Stadtteilebene

Die unter 2.1 beschriebene Clusteranalyse diente als Entscheidungshilfe für die Auswahl der zehn Fallstudienstädte für die vertiefenden quantitativen Analysen auf Grundlage der innerstädtischen Raumbearbeitung. Dabei sollten nicht nur alle drei Großstadtcluster (mit dem Fokus auf die wachsenden Großstädte), sondern auch die unterschiedlichen Großregionen Deutschlands (Nord, Süd, West, Ost) repräsentiert sein. Aus forschungspragmatischen Gründen, aber auch, um Entwicklungen entlang von räumlichen Entwicklungsachsen innerhalb der Fallstudien abzudecken, wurden kleine Gruppen aus Städten gebildet, die sich zwar in räumlicher Nähe zueinander befinden, dabei aber nach Möglichkeit unterschiedlichen Clustern angehören (z. B. Hamburg und Bremen; Leipzig, Halle (Saale) und Magdeburg; Stuttgart und Karlsruhe). Daraus ergab sich die folgende finale Auswahl von Fallstudien aus den drei übergeordneten Großstadtypen:

- Hamburg, Stuttgart (hochdynamische Metropolen)
- Karlsruhe, Koblenz, Leipzig, Mainz, Wiesbaden (wachsende Großstädte)
- Bremen, Halle (Saale), Magdeburg (stagnierende und schrumpfende Großstädte)

4.1 Stadträumliche Verteilung des Wachstums: Konzentration oder Dispersion?

Es ist davon auszugehen, dass sich das Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum nicht gleichmäßig über das Gebiet der Städte verteilt, sondern im Gegenteil in bestimmten Räumen konzentriert ist. Dies können städtische Areale mit großen Transformationspotenzialen sein (wie z. B. ehemalige Militär- und Industrieflächen) oder auch Gebiete mit umfassenden Möglichkeiten der Nachverdichtung. Denkbar ist aber auch ein räumlich diffuses Wachstum durch demografische Prozesse im Bestand (z. B. Zuzug von Familien in stark gealterte Quartiere).

Tabelle 2
Bevölkerungswachstum im Vergleich der IRB-Raumkategorien und Fallstudienstädte (2008–2020)

	Innenstadt		Innenstadtrand		Stadtrand	
	Rate*	Anteil**	Rate*	Anteil**	Rate*	Anteil**
Bremen	3,0 %	0,0 %-P	0,9 %	-0,5 %-P	4,1 %	0,5 %-P
Halle (Saale)	21,0 %	2,7 %-P	0,8 %	-2,1 %-P	-1,7 %	-0,6 %-P
Hamburg	19,6 %	0,3 %-P	10,5 %	0,2 %-P	8,9 %	-0,5 %-P
Karlsruhe	11,2 %	1,2 %-P	5,0 %	-0,6 %-P	5,6 %	-0,6 %-P
Koblenz	13,0 %	0,5 %-P	6,0 %	-0,1 %-P	3,7 %	-0,4 %-P
Leipzig	26,0 %	0,8 %-P	24,6 %	3,1 %-P	5,8 %	-3,9 %-P
Magdeburg	10,0 %	2,0 %-P	1,1 %	-1,0 %-P	0,9 %	-1,1 %-P
Mainz	9,3 %	-0,2 %-P	12,7 %	0,4 %-P	10,1 %	-0,2 %-P
Stuttgart	13,2 %	0,2 %-P	8,3 %	0,0 %-P	8,1 %	-0,2 %-P
Wiesbaden	8,6 %	1,0 %-P	4,9 %	-0,3 %-P	3 %	-0,7 %-P
Insgesamt	13,0 %	0,5 %-P	9,6 %	0,3 %-P	7,2 %	-0,8 %-P

*Die Spalte „Rate“ repräsentiert die Wachstumsrate der jeweiligen Raumkategorie in Prozent.

**Die Spalte „Anteil“ repräsentiert die Veränderung des Anteils der Raumkategorie an der Gesamtbevölkerung in Prozentpunkten (%-P).

Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: IRB/Kommunen (2022)

Eine Kernfrage bezüglich der stadträumlichen Verteilung von Wachstum und Schrumpfung ist, ob es infolge der Wachstumsprozesse der vergangenen Jahre zu einer Konzentration von Bevölkerung und Bautätigkeit in Innenstadtnähe kam oder ob sich das Wachstum eher diffus auf den gesamten Stadtraum verteilt hat. Eine vergleichende Betrachtung des Wachstums über die drei verschiedenen Raumtypen der IRB (Innenstadt, Innenstadtrand, Stadtrand) ist hier aufschlussreich. Tabelle 2 verdeutlicht die Konzentration des Bevölkerungswachstums für die zehn Fallstudienstädte über den Gesamtzeitraum 2008 bis 2020. Dabei wird sowohl das prozentuale Wachstum der drei Raumkategorien als auch die Veränderung des Anteils des jeweiligen Raumtyps an der Gesamtbevölkerung in Prozentpunkten betrachtet. Insgesamt ist ein klarer Trend zur Bevölkerungskonzentration im Innenstadtbereich zu erkennen. In der Gesamtheit aller Fallstudienstädte war das Bevölkerungswachstum im Innenstadtbereich um mehr als 3 Prozentpunkte größer als im Gebiet des Innenstadtrands und um fast 6 Prozentpunkte größer als im Stadtrandgebiet. Der Anteil der Innenstädte an der Gesamtbevölkerung stieg dadurch um 0,5 Prozentpunkte. Der Anteil des Stadtrands ging hingegen um 0,8 Prozentpunkte zurück. Besonders stark ausgeprägt war dieser Konzentrationsprozess in Halle an der Saale, wo einem starken Wachstum von 21 % im Innenstadtgebiet (entspricht + 2,7 Prozentpunkten am Anteil), Stagnation im Innenstadtrandgebiet und sogar Schrumpfung im Stadtrandgebiet gegenüberstehen. Ausnahmen von der Regel sind die Städte Bremen und Mainz. Dort war das Bevölkerungswachstum im Stadtrandgebiet stärker als in der Innenstadt.

Tabelle 3

Entwicklung des Wohnungsbestands im Vergleich der IRB-Raumkategorien und Fallstudienstädte (2008–2020)

	Innenstadt		Innenstadtrand		Stadtrand	
	Rate*	Anteil**	Rate*	Anteil**	Rate*	Anteil**
Bremen	0 %	0 %-P	1 %	-1 %-P	5 %	1 %-P
Halle (Saale)	1 %	0 %-P	-1 %	0 %-P	-4 %	0 %-P
Hamburg	26 %	1 %-P	10 %	0 %-P	9 %	-1 %-P
Karlsruhe	12 %	1 %-P	5 %	-1 %-P	9 %	0 %-P
Koblenz	13 %	1 %-P	2 %	-1 %-P	2 %	0 %-P
Leipzig	31 %	2 %-P	11 %	-1 %-P	9 %	-1 %-P
Magdeburg	1 %	1 %-P	1 %	0 %-P	-4 %	-1 %-P
Mainz	7 %	0 %-P	11 %	1 %-P	8 %	0 %-P
Stuttgart	17 %	0 %-P	6 %	0 %-P	7 %	0 %-P
Wiesbaden	3 %	0 %-P	3 %	0 %-P	2 %	0 %-P
Insgesamt	10 %	0 %-P	6 %	0 %-P	7 %	0 %-P

*Die Spalte „Rate“ repräsentiert die Wachstumsrate der jeweiligen Raumkategorie in Prozent.

**Die Spalte „Anteil“ repräsentiert die Veränderung des Anteils der Raumkategorie am gesamten Wohnungsbestand in Prozentpunkten (%-P).

Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: IRB/Kommunen (2022)

Bei der Wohnbautätigkeit ist der Trend zur Konzentration im Innenstadtbereich deutlich geringer ausgeprägt.⁴ Tabelle 3 verdeutlicht dies anhand einer vergleichenden Betrachtung der Veränderung des Wohnungsbestands und der Veränderung der Wohnfläche über den Gesamtzeitraum 2008 bis 2020. Insgesamt war das Wachstum des Wohnungsbestands im Innenstadtbereich mit rund 10 % zwar am stärksten ausgeprägt, der Abstand zum Stadtrand (7 %) war allerdings geringer als zum Innenstadtrand (6 %). Relativ betrachtet fielen

⁴ Bei der Interpretation der innerstädtischen Daten zum Wohnungsbestand ist zu beachten, dass dieses Merkmal für die einzelnen Städte mit unterschiedlicher Genauigkeit vorliegt. Einige Städte haben einen hohen Aufwand betrieben, um die Genauigkeit der Daten zu gewährleisten, andere konnten dies bislang nicht umsetzen. Allerdings fehlen Informationen darüber, in welcher Genauigkeit die jeweiligen Daten vorliegen. Auf eine präzisere Darstellung der Entwicklungen des Wohnungsbestands und der Wohnfläche mit Nachkommastellen wurde daher verzichtet.

diese Veränderungen kaum ins Gewicht. Der Anteil der unterschiedlichen Bereiche am gesamten Wohnungsbestand der Städte blieb weitgehend stabil. Während in den sehr stark wachsenden Städten (Hamburg, Leipzig und Stuttgart) die meisten Wohnungen im Innenstadtbereich entstanden sind, verzeichneten die beiden Fallstudienstädte Bremen und Mainz in den Randgebieten ein größeres Wachstum des Wohnungsbestands als im Innenstadtbereich. Auffällig ist der relativ deutliche Rückgang des Wohnungsbestands im Stadtrandgebiet der beiden ostdeutschen Fallstudienstädte Halle an der Saale und Magdeburg, der durch öffentlich geförderten Rückbau in randstädtischen Großwohngebieten aus DDR-Zeiten zu erklären ist.

Tabelle 4

Entwicklung der Wohnfläche im Vergleich der IRB-Raumkategorien und Fallstudienstädte (2008–2020)

	Innenstadt		Innenstadtrand		Stadtrand	
	Rate*	Anteil**	Rate*	Anteil**	Rate*	Anteil**
Bremen	5 %	0 %-P	6 %	-1 %-P	11 %	1 %-P
Halle (Saale)	2 %	0 %-P	1 %	0 %-P	2 %	0 %-P
Hamburg	31 %	1 %-P	15 %	-1 %-P	16 %	0 %-P
Karlsruhe	7 %	0 %-P	4 %	-1 %-P	8 %	1 %-P
Koblenz	13 %	1 %-P	5 %	-1 %-P	7 %	0 %-P
Leipzig	32 %	1 %-P	15 %	-1 %-P	19 %	0 %-P
Magdeburg	6 %	1 %-P	5 %	0 %-P	2 %	-1 %-P
Mainz	9 %	0 %-P	14 %	0 %-P	11 %	0 %-P
Stuttgart	24 %	0 %-P	11 %	0 %-P	11 %	0 %-P
Wiesbaden	11 %	0 %-P	10 %	0 %-P	10 %	0 %-P
Insgesamt	13 %	0 %-P	10 %	-1 %-P	13 %	1 %-P

*Die Spalte „Rate“ repräsentiert die Wachstumsrate der jeweiligen Raumkategorie in Prozent.

**Die Spalte „Anteil“ repräsentiert die Veränderung des Anteils der Raumkategorie an der gesamten Wohnfläche in Prozentpunkten (%-P).

Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage IRB/Kommunen (2022)

Betrachtet man an Stelle der Veränderung des Wohnungsbestands die Veränderung der Wohnfläche (siehe Tabelle 4), fand das größte Wachstum über die Gesamtheit aller Fallstudien im Stadtrandgebiet statt (13 %). Damit liegt der Stadtrand gleichauf mit den Innenstadtgebieten und 3 Prozentpunkte vor dem Innenstadtrand. Der Anteil des Stadtrands an der gesamten Wohnfläche der Städte stieg damit um rund 1 Prozentpunkt. Erklären lässt sich dieses Muster mit der größeren Verfügbarkeit von Baufläche und der Dominanz des Einfamilienhausbaus in den Stadtrandgebieten. Besonders stark war der Abstand zwischen Stadtrand und innerstädtischen Gebieten in Bremen, während die Innenstädte der stark wachsenden Städte Hamburg, Leipzig und Stuttgart auch in der Wohnfläche stärker wachsen als der Stadtrand. Zusammenfassend zeigen die oben dargestellten Auswertungen eine klare Tendenz zur Konzentration des Bevölkerungswachstums im Innenstadtbereich der zehn Fallstudienstädte. Diese Entwicklung spiegelt sich zumindest teilweise in der Wohnbautätigkeit wider, auch wenn der Gradient zwischen Innenstädten und Randgebieten hier deutlich geringer ausfällt. Zwar wuchs der Wohnungsbestand in den meisten Innenstädten stärker als die Bevölkerung, es ist aber davon auszugehen, dass nicht unerhebliche Teile des Zuzugs im Bestand und nicht im Neubau stattfinden, was tendenziell zur Verdrängung angestammter und weniger zahlungskräftiger Bevölkerungsgruppen führt. Zudem dürfte sich das Potenzial für weiteren Wohnungsneubau im Innenstadtbereich weiter erschöpfen. Die Folge ist ein scharfer Verdrängungswettbewerb verschiedener Nutzungsarten (Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen, Freizeit und Naherholung) um die wenigen verbliebenen Baulandpotenziale im Innenstadtbereich. In letzter Konsequenz könnte diese Entwicklung auch zu einer sinkenden Attraktivität der Innenstädte als Wohnorte infolge steigender Wohnkosten und knapper werdender Grün- und Freiflächen führen. Diese Fragen lassen sich aber mit den vorliegenden Daten nicht endgültig beantworten und sollen deshalb im Rahmen der qualitativen Untersuchungsbausteine vertieft werden.

4.2 Typologie der Wachstumsbedingungen auf Stadtteilebene

Die oben dargestellte Differenzierung urbanen Wachstums nach IRB-Lagetypen vermittelt einen ersten Überblick über die innerstädtische räumliche Verteilung der Reurbanisierung, sie erlaubt allerdings keine tiefergehende Analyse der räumlichen Fragmentierung urbanen Wachstums mit sich überschneidenden Entwicklungen und Ausgangsbedingungen in den Stadtteilen. Zu erwarten sind beispielsweise Gebiete mit starkem Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig starker Neubautätigkeit, aber auch stagnierende oder schrumpfende Stadtteile oder Gebiete mit einem Ungleichgewicht zwischen Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit.

Tabelle 5

Mittelwertvergleich der Stadtteilgruppen mit unterschiedlichen Wachstumsbedingungen

	Bevölkerungs- dichte	Bevölkerungs- wachstum	Wohnfläche/ Landfläche	Wachstum der Wohnfläche
Stadtteile mit außergewöhnlichem Wachstum durch Großprojekte	○	↑	○	↑
	3.645	372 %	141.382	1.592 %
Stadtteile mit starkem Bevölkerungswachstum im Neubau	↘	↗	↘	↑
	2.458	18 %	99.321	25 %
Hochverdichtete Stadtteile mit begrenzten Wachstumspotenzialen	↑	○	↑	○
	10.129	8 %	401.447	10 %
Unterdurchschnittlich wachsende Stadtteile	↘	↘	↘	↘
	2.345	2 %	99.032	7 %
Mittelwerte insgesamt	4.182	8 %	169.341	12 %

Anmerkungen: Die Pfeile symbolisieren den Vergleich des Clustermittelwertes zum Mittelwert aller Stadtteile der zehn Fallstudienstädte (↑: stark überdurchschnittlich; ↗: überdurchschnittlich; ○: durchschnittlich; ↘: unterdurchschnittlich; ↓: stark unterdurchschnittlich).

Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: IRB/Kommunen (2022)

Tabelle 5 zeigt deshalb die Ergebnisse der in Kapitel 2.1 erläuterten Clusteranalyse, die die unterschiedlichen Stadtteiltypen anhand von vier Indikatoren charakterisiert. Vor der eigentlichen Clusteranalyse musste der Datensatz von Ausreißern befreit werden, da einige Stadtteile mit einer sehr geringen Bevölkerung (unter 100 Einwohnende) oder mit extremem Bevölkerungswachstum und/oder Wachstum der Wohnfläche das Ergebnis der Clusteranalyse stark verzerren würden. Die letztgenannte Kategorie an Ausreißern besteht aus insgesamt 43 Stadtteilen, die im Untersuchungszeitraum von 2008 bis 2020 durch große Stadtentwicklungsprojekte außerordentlich stark gewachsen sind. Diese Stadtteile werden in den nachfolgenden Analysen als eigener Stadtteiltyp („Stadtteile mit außergewöhnlichem Wachstum durch Großprojekte“) aufgeführt.

Nach dem Vergleich der verschiedenen Ergebnisvarianten der Clusteranalyse fiel die Entscheidung erneut auf eine Lösung mit drei Clustern, da diese die inhaltlich am besten zu interpretierende Zuordnung bietet. Die vier resultierenden unterschiedlichen Stadtteiltypen (inklusive der oben genannten „Ausreißerstadtteile“ mit großen Entwicklungsprojekten) lassen sich wie folgt beschreiben:

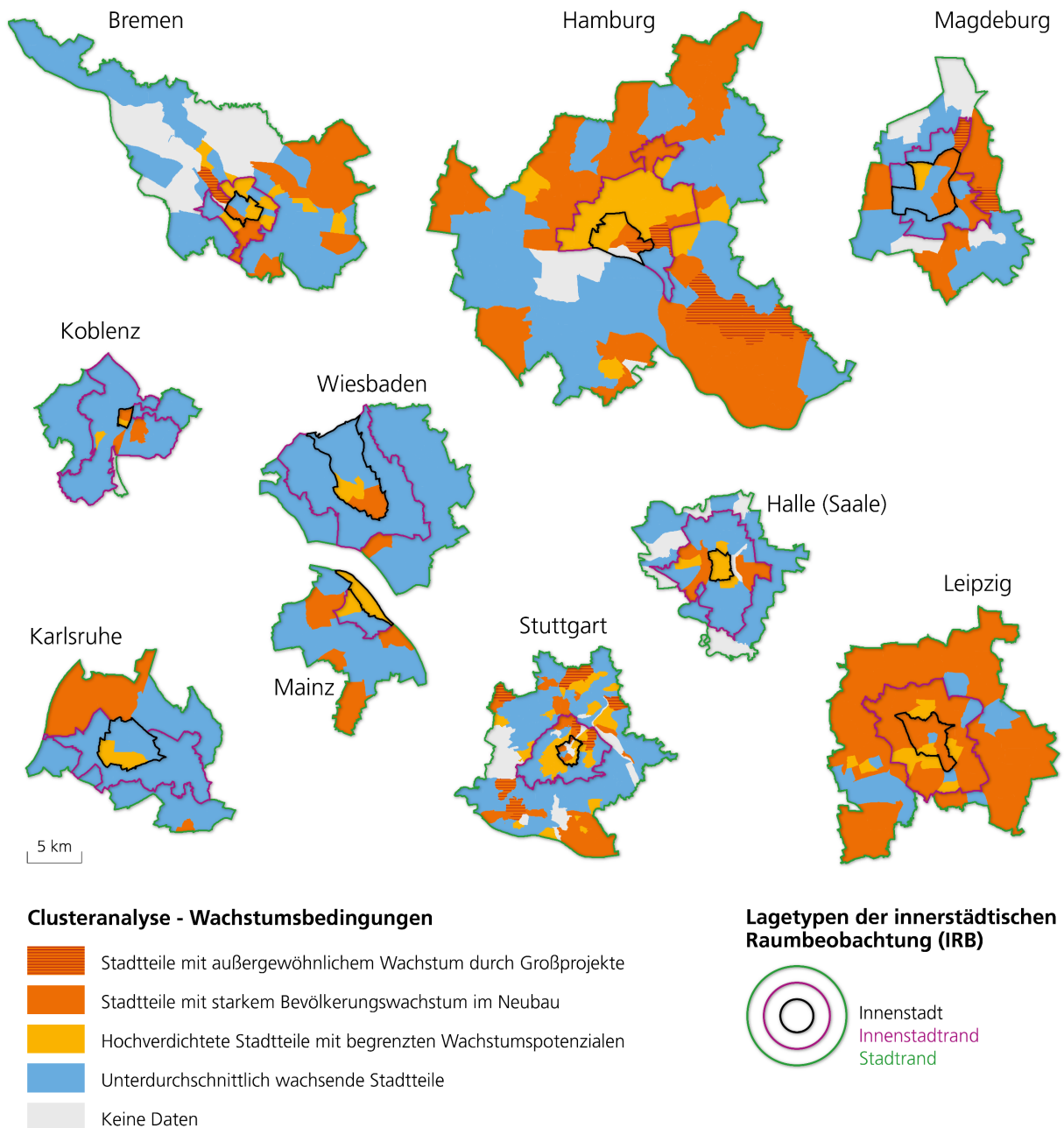
- Die Gruppe der **Stadtteile mit außergewöhnlichem Wachstum durch Großprojekte** besteht aus 43 Gebieten mit insgesamt rund 168.400 Einwohnenden im Jahr 2020. Diese Stadtteile sind in der Regel durchschnittlich verdichtet, zeichnen sich aber durch extrem hohe Werte beim Bevölkerungswachstum (durchschnittlich 372 %) und insbesondere beim Wachstum der Wohnfläche aus (im Mittel 1.592 %). Das wohl prominenteste Beispiel für diese Ausreißergruppe ist die Hamburger HafenCity.
- Das Cluster der **Stadtteile mit starkem Bevölkerungswachstum im Neubau** setzt sich aus 134 Quartieren mit rund 1.145.400 Einwohnenden zusammen. Diese Stadtteile sind eher unterdurchschnittlich verdichtet, weisen aber deutlich überdurchschnittliche Wachstumsraten der Bevölkerung auf (im Mittel rund

18 %). Noch stärker als das Bevölkerungswachstum fällt mit durchschnittlich 25 % die Wachstumsrate der Wohnfläche aus. Letzteres deutet darauf hin, dass ein Großteil der Zuzüge in den neu entstandenen Wohnraum stattfindet. Die tendenziell geringe Verdichtung der Stadtteile deutet außerdem auf eine vergleichsweise hohe Bedeutung von Einfamilienhäusern als Wohnform hin.

- Insgesamt 121 Quartiere mit rund 1.536.700 Einwohnenden bilden die **hochverdichteten Stadtteile mit begrenzten Wachstumspotenzialen**. Diese Gebiete zeichnen sich durch eine stark überdurchschnittliche Verdichtung und durchschnittliche Wachstumsraten der Bevölkerung und des Wohnraums aus. Aufgrund des sehr hohen Verdichtungsgrads besteht in diesen Stadtteilen offenbar wenig Potenzial zur Schaffung neuen Wohnraums. Dennoch kann auch diesen Quartieren eine relativ hohe Attraktivität als Wohnort zugeschrieben werden. Zwar liegt die Wachstumsrate der Wohnfläche hier leicht über dem Wachstum der Bevölkerung, aufgrund der vergleichsweise geringen Bautätigkeit ist jedoch davon auszugehen, dass ein nicht unerheblicher Teil des Zuzugs in diese Quartiere im ursprünglichen Wohnungsbestand stattfindet. Aufgrund der hohen Verdichtung und des geringen Baulandpotenzials ist die Gefahr der funktionalen und sozialräumlichen Verdrängung in diesen Stadtteilen sehr hoch.
- Das letzte und größte Cluster setzt sich aus 2.266 Stadtteilen mit rund 2.214.700 Einwohnenden zusammen. Diese Quartiere bilden die **unterdurchschnittlich wachsenden Stadtteile**, die sich durch unterdurchschnittlich hohe Verdichtung und unterdurchschnittliche Wachstumsraten auszeichnen. Während die Wohnfläche im Beobachtungszeitraum im Durchschnitt um immerhin 7 % gewachsen ist, betrug die Wachstumsrate der Bevölkerung gerade einmal 2 %. Letzteres deutet darauf hin, dass diese Stadtteile eine tendenziell geringere Attraktivität als Wohnorte aufweisen. Auf der anderen Seite dürfte hier die Gefahr der sozialen und funktionalen Verdrängung geringer ausgeprägt sein als in anderen Quartieren.

Abbildung 13

Räumliche Verteilung der Stadtteilgruppen mit unterschiedlichen Wachstumsbedingungen in den zehn Fallstudienstädten



Hinweis: Im Rahmen der Clusteranalyse wurden alle Stadtteile der zehn Fallstudienstädte gesammelt untersucht.

Quelle: Eigene Darstellung; Geodatengrundlage: GeoBasis-DE/BKG 2020, IRB Kommunen (2022)

Abbildung 13 zeigt die räumliche Verteilung der oben gebildeten Stadtteiltypen in den einzelnen Fallstudienregionen. Bis auf die Stadtteile mit Großprojekten sind alle Stadtteiltypen in allen zehn Fallstudienstädten vertreten. In den beiden stark wachsenden Städten Hamburg und insbesondere Leipzig sind unterdurchschnittlich wachsende Stadtteile jedoch vergleichsweise unterrepräsentiert. Einen relativ geringen Anteil prosperierender Stadtteile findet man dagegen in den wachsenden Großstädten Wiesbaden und Koblenz. Dies ist zumindest teilweise auf Größeneffekte der unterschiedlichen Fallstudienstädte zurückzuführen. Da die Clusteranalyse übergreifend für alle zehn Städte durchgeführt wurde, ist es möglich, dass die Entwicklungen innerhalb der hochdynamischen Städte die Entwicklungen innerhalb der weniger dynamischen Städte

„überschatten“ und Nuancen in der letzteren Gruppe nur unzureichend differenziert und dargestellt werden können. Andererseits weisen auch tendenziell stagnierende Städte wie Magdeburg oder Bremen einen vergleichsweise hohen Anteil an überdurchschnittlich wachsenden Gebieten auf.

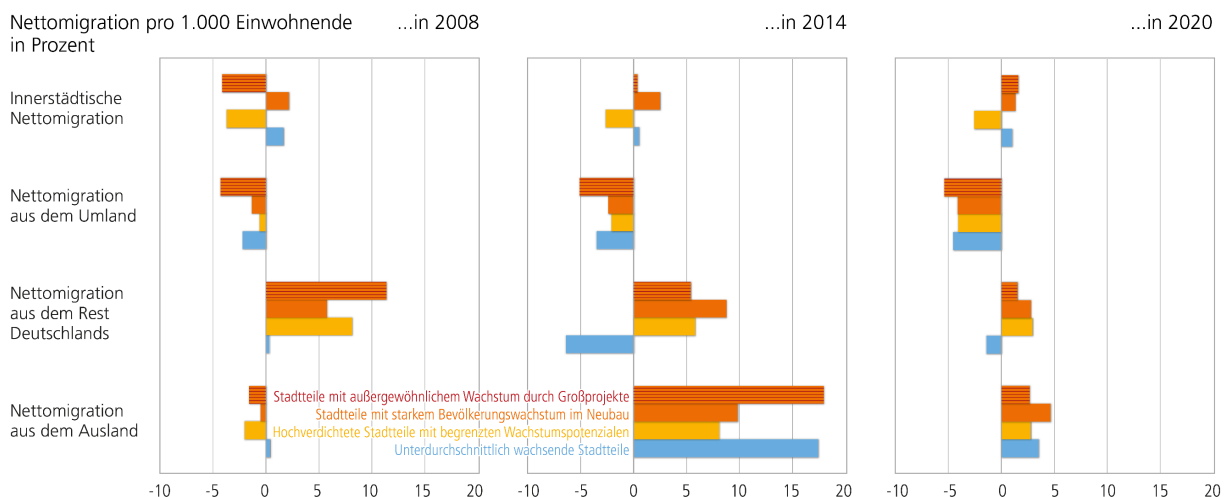
Darüber hinaus gibt es einige wiederkehrende Muster in der räumlichen Verteilung der Wachstumstypen. Erwartungsgemäß konzentrieren sich die hochverdichteten Stadtteile mit begrenzten Wachstumspotenzialen überwiegend im erweiterten Innenstadtbereich, während die Stadtteile mit Wachstum im Neubau und die unterdurchschnittlich wachsenden Stadtteile sich überwiegend in Randlagen befinden. Insgesamt bestätigt Abbildung 13 die Hypothese einer fragmentierten Stadtentwicklung und eines Nebeneinanders von Wachstum und Stagnation.

4.3 Wanderungsgewinne und -verluste der Stadtteiltypen im Wandel der Zeit

Die in Kapitel 3 gezeigten Auswertungen der Wanderungsraten auf gesamtstädtischer Ebene weisen einen deutlichen Wandel der Ursachen des großstädtischen Bevölkerungswachstums auf. Während viele Großstädte in den 2000er-Jahren noch deutliche Binnenwanderungsüberschüsse aufwiesen, ließ sich das Wachstum in den 2010er-Jahren mehrheitlich auf Wanderungsgewinne aus dem Ausland zurückführen. Ein Vergleich der Wanderungsraten über die vier identifizierten Stadtteiltypen für die drei ausgewählten Zeitschnitte erlaubt einen tieferen Einblick in die zeitliche Entwicklung der für die Re- und Suburbanisierung ursächlichen Wanderungsmuster (Abbildung 14). Auch wenn die drei Zeitpunkte unterschiedliche Phasen der großstädtischen Entwicklung der vergangenen 20 Jahre repräsentieren, muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass die hier gezeigten Wanderungsmuster natürlich nur den jeweils aktuellen Stand abbilden. Insbesondere für das Corona-Jahr 2020 kann davon ausgegangen werden, dass die Pandemie das Wanderungsgeschehen kurzfristig stark beeinträchtigt hat. Einschätzungen über mittel- und langfristige Trends lassen sich auf dieser Grundlage nur eingeschränkt treffen. Die IRB-Daten erlauben eine Differenzierung von vier unterschiedlichen Wanderungsbewegungen: Wanderungen innerhalb des Stadtgebiets (innerstädtische Wanderung), Wanderungen aus dem Umland (intraregionale Wanderung), Wanderungen aus dem Rest Deutschlands (interregionale Wanderung) und Wanderungen aus dem Ausland (internationale Wanderung).

Abbildung 14

Nettomigrationsraten der Stadtteiltypen im Vergleich der Jahre 2008, 2014 und 2020



Hinweis: Die Werte beziehen sich auf die Gesamtheit der zehn Fallstudienstädte.

Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: IRB/Kommunen (2022)

Der Vergleich der Nettowanderungsraten in Abbildung 14 zeigt, dass die innerstädtische Wanderung in allen Stadtteiltypen, außer den Stadtteilen mit Großprojekten, im Zeitverlauf relativ stabile Muster aufweist. Die hochverdichteten Stadtteile verlieren kontinuierlich Bevölkerung durch innerstädtische Wanderung, während

Stadtteile mit starker Neubautätigkeit und auch die unterdurchschnittlich wachsenden Stadtteile profitieren. Insgesamt ist die Bedeutung der innerstädtischen Wanderung im Vergleich zu den weiteren Wanderungsformen jedoch relativ gering. Auch die intraregionale Wanderung weist über die drei Beobachtungsjahre relativ stabile Muster auf. Alle vier Stadtteiltypen verlieren kontinuierlich Einwohnende an das Umland. Der intraregionale Trend zur Suburbanisierung verstärkt sich im Zeitverlauf deutlich und übergreifend in allen Stadtteiltypen. Ein bedeutenderer Faktor als die intraregionale Wanderung war für das Wachstum der Großstädte die interregionale Wanderung. In 2008 wiesen alle Stadtteiltypen noch deutliche überregionale Wanderungsgewinne auf. Besonders stark ausgeprägt waren die Wanderungsgewinne in den Stadtteilen mit Großprojekten und in den hochverdichteten Stadtteilen. Im Jahr 2014 war die überregionale Nettowanderung in diesen Stadtteiltypen sichtbar rückläufig. Die unterdurchschnittlich wachsenden Stadtteile verzeichneten sogar deutliche Wanderungsverluste. Lediglich in den Gebieten mit starkem Wachstum im Neubau waren die interregionalen Nettowanderungsraten im Jahr 2014 höher als in 2008. In 2020 verzeichneten zwar alle Stadtteiltypen, bis auf die unterdurchschnittlich wachsenden Stadtteile, noch geringe Wanderungsüberschüsse. Die Bedeutung interregionaler Wanderung für die Bevölkerungsentwicklung war allerdings in diesem Jahr erstmals geringer als die Bedeutung intraregionaler Wanderung.

Auch die Relevanz der internationalen Wanderung für das Wachstum der Stadtteiltypen hat sich im Zeitverlauf stark gewandelt. In 2008 war diese noch sehr gering. Bis 2014 ist die internationale Wanderung dann zur mit Abstand bedeutendsten Wanderungsform für die unterschiedlichen Stadtteiltypen aufgestiegen. Alle Typen verzeichneten deutliche Wanderungsgewinne. Am stärksten waren diese jedoch in den Stadtteilen mit Großprojekten und in den unterdurchschnittlich wachsenden Stadtteilen. In der letztgenannten Gruppe konnte die internationale Wanderung die deutlichen Verluste bei der Binnenwanderung ausgleichen. Wie die interregionale Wanderung ist auch die internationale Wanderung im Jahr 2020 deutlich zurückgegangen. Dies kann auch auf die durch die Coronapandemie bedingte zeitweise Schließung der Außengrenzen und die insgesamt eher hemmenden Bedingungen für die internationale Migration zurückgeführt werden.

Die hier gezeigten Auswertungen auf Stadtteilebene bestätigen und vertiefen die im Kapitel 3 dargestellten Befunde zum Wanderungsgeschehen auf gesamtstädtischer Ebene. In den 2000er-Jahren wuchsen viele Stadtgebiete hauptsächlich durch interregionale Wanderungsgewinne. Diese waren in den 2010er-Jahren deutlich rückläufig, wurden aber durch einen drastischen Anstieg der Zuwanderung aus dem Ausland aufgefangen. Der kurzfristige Rückgang der internationalen Wanderung im Zuge der Coronapandemie und der auf stadtregionaler Ebene immer deutlicher werdende Trend zur Suburbanisierung führten dann zu einem vorläufigen Ende des innerstädtischen Bevölkerungswachstums. Ob dieses wieder Fahrt aufnehmen wird, dürfte in Zukunft wesentlich von der Entwicklung des internationalen Wanderungsgeschehens abhängen. Die aktuelle Zuwanderung durch Geflüchtete aus der Ukraine dürfte in den meisten Städten wieder für deutliche Wanderungsgewinne sorgen. Über die Dauerhaftigkeit dieser Entwicklungen kann aber derzeit nur spekuliert werden.

4.4 Veränderung des Wohnungsangebots in den Stadtteiltypen

Das dynamische Bevölkerungswachstum vieler Großstädte hat in einigen Gebieten für starke Spannungen auf den Wohnungsmärkten gesorgt. In vielen Stadtgebieten konnte der Wohnungsbau kaum mit der gestiegenen Nachfrage mithalten. Im Folgenden soll dargestellt werden, wie sich das Angebot an Wohnraum in Relation zur Bevölkerung in den unterschiedlichen Stadtteiltypen entwickelt hat, um zu eruieren, wo der Mangel an Wohnraum besonders groß ist. Dazu werden drei Indikatoren herangezogen: die Anzahl der Wohnungen je 100 Einwohnende, die Wohnfläche je Einwohner beziehungsweise Einwohnerin (im Folgenden abgekürzt mit EW) und die durchschnittliche Wohnungsgröße. Über die letzten beiden Indikatoren lassen sich Rückschlüsse darauf ziehen, in welchem Nachfragesegment neue Wohnungen entstanden sind. Eine Erhöhung der Wohnfläche pro EW und der durchschnittlichen Wohnungsgröße bei gleichzeitigem Rückgang des bevölkerungsproportionalen Wohnungsbestands deutet darauf hin, dass sich das neu entstandene Wohnungsangebot hauptsächlich an einkommensstärkere Bevölkerungsschichten richtet, die sich größere Wohnungen auch bei den allorts steigenden Miet- und Kaufpreisen leisten können. Allerdings hat auch die Veränderung der Haushaltsstruktur

einen Einfluss auf die durchschnittliche Wohnfläche pro einwohnende Person.⁵ Die Interpretation der Daten unterliegt also gewissen Einschränkungen.

Tabelle 6
Veränderung des Wohnungsangebots 2008 bis 2020

Wohnungen je 100 Einwohnende	2008	2020	2008–2020
Stadtteile mit außergewöhnlichem Wachstum durch Großprojekte	50,2	51,8	+1,6
Stadtteile mit starkem Bevölkerungswachstum im Neubau	53,0	51,8	-1,2
Hochverdichtete Stadtteile mit begrenzten Wachstumspotenzialen	57,1	55,9	-1,2
Unterdurchschnittlich wachsende Stadtteile	52,4	52,2	-0,2
Alle Stadtteile	53,9	53,2	-0,7
Wohnfläche je EW (m²)	2008	2020	2008–2020
Stadtteile mit außergewöhnlichem Wachstum durch Großprojekte	34,6	36,6	+2,0
Stadtteile mit starkem Bevölkerungswachstum im Neubau	39,9	41,6	+1,7
Hochverdichtete Stadtteile mit begrenzten Wachstumspotenzialen	38,7	39,0	+0,3
Unterdurchschnittlich wachsende Stadtteile	39,6	41,3	+1,6
Alle Stadtteile	39,2	40,5	+1,3
Durchschnittliche Wohnungsgröße (m²)	2008	2020	2008–2020
Stadtteile mit außergewöhnlichem Wachstum durch Großprojekte	68,9	70,7	+1,8
Stadtteile mit starkem Bevölkerungswachstum im Neubau	75,3	80,3	+5,0
Hochverdichtete Stadtteile mit begrenzten Wachstumspotenzialen	67,5	69,8	+2,3
Unterdurchschnittlich wachsende Stadtteile	75,5	79,0	+3,5
Alle Stadtteile	72,7	76,1	+3,4

Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage: BBSR (2022)

Tabelle 6 stellt den Stand der drei Indikatoren für die beiden Beobachtungszeitpunkte 2008 und 2020 dar. Die rechte Spalte zeigt zudem die Entwicklung über den Gesamtzeitraum. Wenig überraschend ist die bevölkerungsproportionale Anzahl der Wohnungen in den hochverdichteten Stadtteilen am höchsten. Der Wert ist allerdings rückläufig. Auch in den Stadtteilen mit Wachstum im Neubau ist die Anzahl der Wohnungen je EW recht deutlich zurückgegangen. Geringer ausgeprägt war der Rückgang in den unterdurchschnittlich wachsenden Stadtteilen, während die Stadtteile mit Großprojekten als einzige Gruppe einen relativ starken Anstieg verzeichneten. Über die Gesamtheit aller Stadtteile bestätigt sich der Trend des Rückgangs des bevölkerungsproportionalen Wohnungsangebots.

Betrachtet man hingegen die Entwicklung der verfügbaren Wohnfläche je EW, zeigt sich über alle Stadtteilty-
pen hingegen ein klar positiver Trend. In den Stadtteilen mit Großprojekten war das Wachstum am stärksten, allerdings war der Ausgangswert dort deutlich geringer als in den übrigen Stadtteilgruppen. In den hochverdichteten Stadtteilen fiel der Anstieg der bevölkerungsproportionalen Wohnfläche im Gegensatz dazu vergleichsweise gering aus. Die größte Wohnfläche je EW wiesen in beiden Beobachtungsjahren die Stadtteile mit starkem Bevölkerungswachstum im Neubau auf, dicht gefolgt von den unterdurchschnittlich wachsenden Stadtteilen.

⁵ Der Einbezug der Haushaltsgröße in die Berechnungen war aufgrund lückenhafter Daten zu den Haushaltszahlen leider nicht möglich.

Die Entwicklung der durchschnittlichen Wohnungsgröße bestätigt den durch das Wachstum der bevölkerungsproportionalen Wohnfläche bereits angedeuteten Trend zu größeren Wohnungen. In der Gesamtheit aller betrachteten Stadtteile ist sie um über 3,3 m² angestiegen. Neu fertiggestellte Wohnungen waren also in der Regel deutlich größer als die durchschnittlichen Bestandswohnungen im Ausgangsjahr 2008.

In der Gesamtbetrachtung verdeutlicht die Entwicklung des bevölkerungsproportionalen Wohnungsangebots in den unterschiedlichen Stadtteilgruppen die Verknappung des verfügbaren Wohnungsangebots in stark verdichteten, aber auch in weniger verdichteten Stadtgebieten mit verhältnismäßig starker Bautätigkeit. Der Wohnungsbestand je EW ist in beiden Stadtteiltypen recht deutlich zurückgegangen. Die tatsächliche Verknappung dürfte angesichts des deutschlandweit anhaltenden Trends zu kleineren Haushaltsgrößen (vgl. BiB 2022) allerdings noch stärker ausfallen. Zeitgleich mit dem Rückgang des bevölkerungsproportionalen Wohnungsbestands sind die Wohnfläche pro Kopf und die durchschnittliche Wohnungsgröße in allen Stadtteiltypen recht deutlich gestiegen, was den in den vorangegangenen Kapiteln angedeuteten Trend zu größeren Wohnungen bestätigt.

5 Vertiefende Fallanalysen

5.1 Auswahl der Fallstudienstädte

In fünf Großstädten wurden die Wirkungen des Bevölkerungswachstums auf städtischer Ebene eingehender untersucht. Dabei waren das Ausmaß und die Folgen der Verdichtung auf gesamt- und teilstädtischer Ebene nachzuzeichnen. Hierfür wurden die Wahrnehmung der Verdichtung und die Strategien des Umgangs mit ihr, insbesondere in innerstädtischen Bestandslagen (Innenentwicklung durch Nachverdichtung), näher betrachtet, indem räumliche, sektorale und prozessuale Veränderungen nachvollzogen und der planerisch-strategische Umgang mit ihnen beschrieben wurden. Die Analyse verfolgte Entwicklungstendenzen im gesamtstädtischen Raum, die punktuell durch Untersuchungen ausgewählter Teilräume der Städte vertieft wurden.

Die Ergebnisse der quantitativen Untersuchungen bieten ein differenziertes Bild der Wachstumstendenzen in deutschen Metropolen und Großstädten und ermöglichen, diejenigen mit einem starken Wachstum, aber auch stagnierende oder gar schrumpfende Großstädte zu identifizieren (siehe u. a. Abbildung 1). Die Ergebnisse der vorigen Kapitel zeigen zudem die räumliche Verteilung des Wachstums innerhalb von zehn ausgewählten Großstädten sowie vier Stadtteiltypen mit unterschiedlichen Wachstumsdynamiken und -ausprägungen. Von diesen sind „hochverdichtete Stadtteile mit begrenzten Wachstumspotenzialen“ aufgrund ihrer Bevölkerungsdichte und einer hohen Attraktivität bei gleichzeitig begrenzten Möglichkeiten weiterer Nachverdichtung von besonderem Interesse. Diese zumeist innerstädtisch beziehungsweise am Innenstadtrand verorteten Stadtteile repräsentieren die typischen kompakt bebauten urbanen Quartiere deutscher Großstädte und die damit einhergehenden räumlichen und infrastrukturellen Herausforderungen. Weiter von Interesse sind „Stadtteile mit einem starken Bevölkerungswachstum im Neubau“, bei denen von einer starken räumlich-funktionalen Überformung im Zuge der Nachverdichtung auszugehen ist.

Auf Grundlage der quantitativ untersuchten Großstädte und der näheren Betrachtung ihrer Stadtteile wurden fünf Fälle für die qualitativen Analysen ausgewählt: Bremen, Halle (Saale), Hamburg, Leipzig und Stuttgart (siehe Tabelle 7 und Abbildung 15). Um angesichts der verschiedenen Rahmenbedingungen deutscher Großstädte allgemeine Schlüsse ziehen zu können, wurde der Blick auf Stadtkontexte mit verschiedenen Dynamiken gerichtet. Es sollten dabei Fragen vertiefend untersucht werden, die auf Grundlage der zuvor dargestellten Analysen nur unzureichend beantwortet werden konnten. Dies betrifft vor allem die Hintergründe des gezeigten Rückgangs der Binnenzuwanderung in die Großstädte und die Frage, inwiefern veränderte Präferenzen und eine veränderte Wahrnehmung großstädtischen Wohnens ursächlich für diese Entwicklung sind, sowie die Wahrnehmung und den strategischen Umgang mit dieser Entwicklung in den Städten.

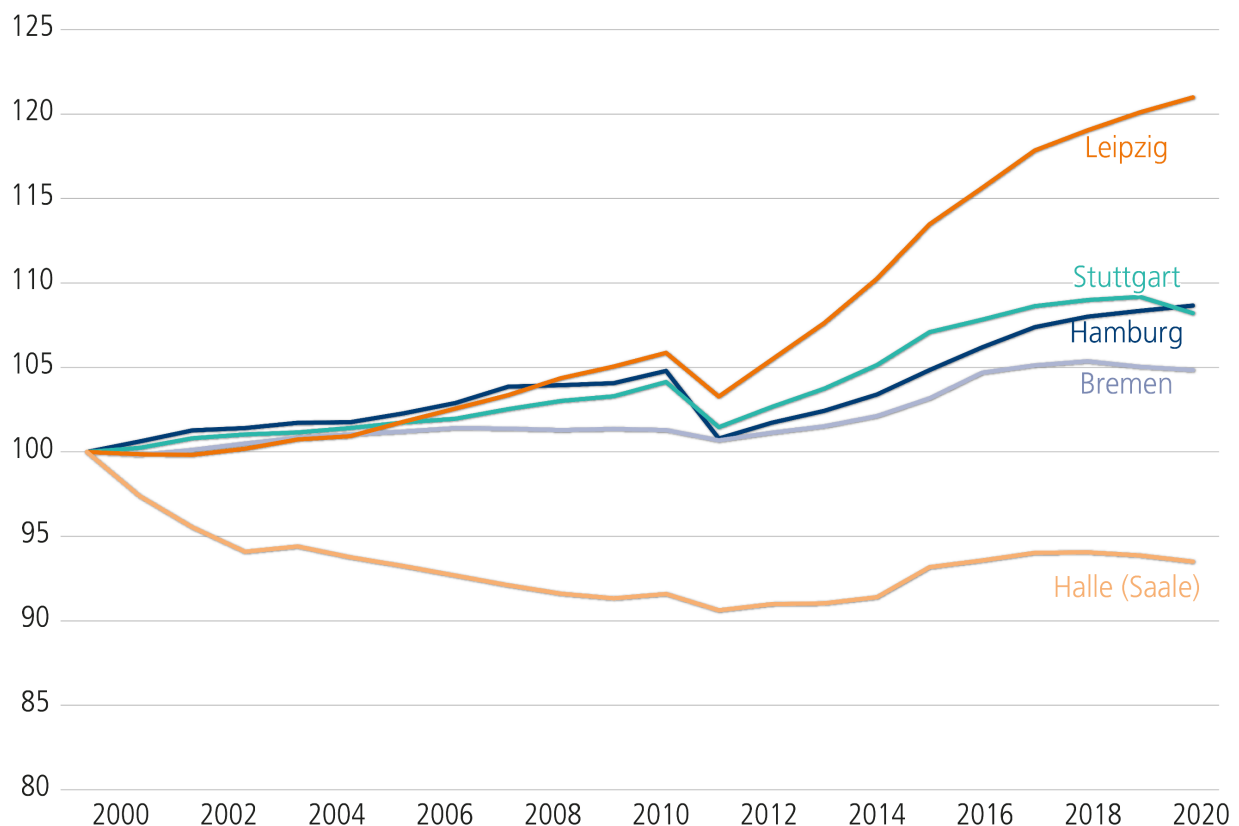
Tabelle 7
Überblick der Fallstudienstädte

	Stadt	Bremen	Halle
KENNZAHLEN	Einwohnende	560.000	238.061
	Ranggröße in Deutschland	11	31
	Stadtfläche	318,21 km ²	135 km ²
	Verwaltungsgliederung	11 Bezirke (nach Bevölkerung)	5 Bezirke
	Metropolregion	Nordwest – Bremen/Oldenburg	Ballungsraum Leipzig-Halle
ENTWICKLUNGSFLÄCHEN	Flächenpotenziale Außenbereich	stark eingeschränkt durch Landesgrenze	stark eingeschränkt durch Landesgrenze
	Planungen im Außenbereich	keine seit 2015	keine
	Innenentwicklungsgebiete	Hafenbereich	sehr gute Lagen, z. B. entlang der Saale
	vorhandene Restflächen für Innenentwicklungsprojekte	keine	Baulückenschließung hist. Bausubstanz, Umnutzung (Industrie-)Brachen
EINWOHNENDENTWICKLUNG	Entwicklung Einwohnendenzahl	stagnierend	Wechsel von Schrumpfung hin zu einem leichten Wachstum
	Wahrnehmung Demografie	seit 2015 zunehmende Zuwanderung aus dem Ausland	seit 2015 zunehmende Zuwanderung aus dem Ausland
	Stadt-Umland-Beziehung	Hohe funktionale Verflechtung, Konkurrenzangebot im Umland	Status einer „kleinen Schwarmstadt“
	Innerstädtische demografische Entwicklung	Sozialökonomische Polarisierung nach Stadtteilen	Sozialökonomische Polarisierung nach Stadtteilen
	Arbeitslosigkeit	10 % (2023), sinkend	8,5 % (2022), sinkend
WOHNUNGSMARKT	Kommunale Wohnungsbauakteure	GeWoBA	GWG Halle
	Kaltmieten gefördert	6,50 €/m ² (gefördert)	6,50 €/m ² (gefördert)
	Marktkaltmieten bis circa	15,00 €/m ²	12,50 €/m ²
STRATEGISCHE ENTWICKLUNG	Nachverdichtungsstrategien	vierfache Innenentwicklung	Umsetzung von Eigenheimbau in urbanerer und verdichteter Form
	Nutzungskonflikte aus Sicht der Planung	Flächenbedarf Wohnen vs. Gewerbe vs. Soziale Einrichtungen	Flächenbedarf Wohnen (EFH) vs. Gewerbe
	Nutzungskonflikte aus Sicht der Einwohnenden	Ablehnung von Nachverdichtungsmaßnahmen, Skepsis gegenüber Lagen des sozialen Wohnungsbaus	Ablehnung von Nachverdichtungsmaßnahmen auf Kosten von öffentlichen Grünflächen

	Stadt	Hamburg	Leipzig	Stuttgart
KENNZAHLEN	Einwohnende	1.853.935	601.866	526.275
	Ranggröße in Deutschland	2	10	23
	Stadtfläche	755,2 km ²	297,8 km ²	207,32 km ²
	Verwaltungsgliederung	7 Bezirke	10 Bezirke	23 Bezirke
	Metropolregion	Metropolregion Hamburg	Ballungsraum Leipzig-Halle	Metropolregion Stuttgart
ENTWICKLUNGSFLÄCHEN	Flächenpotenziale Außenbereich	werden aufgrund des gestiegenen Wohnraumbedarfs aktiviert	vorhanden, durch etablierte Kooperation mit dem Umland	aufgrund der Kessellage begrenzt
	Planungen im Außenbereich	z. B. Oberbillwerder im Hamburger Osten	keine	keine
	Innenentwicklungsgebiete	30–40 ha große Neubaustandorte der IBA Hamburg	z. B. Stadtraum Bayerischer Bahnhof	z. B. Stuttgart-21-Quartier
	vorhandene Restflächen für Innenentwicklungsprojekte	Verdichtung entlang der Magistralen durch Baulückenschließungen	Baulücken (Innenstadt), Brachflächen, Konversionsflächen ehem. Bahngelände	wenige aufgrund von Flächenknappheit und wenig Brachflächen
EINWOHNENDENENTWICKLUNG	Entwicklung Einwohnendenzahl	stetiges Wachstum	stetiges Wachstum	kontinuierliches Wachstum
	Wahrnehmung Demografie	grundsätzlicher Wachstumstrend, Wachstum als Normalzustand	eine der am stärksten wachsenden Großstädte in Deutschland	planvoller Umgang mit dem Bevölkerungswachstum
	Stadt-Umland-Beziehung	steigende Attraktivität des Umlandes als Wohnstandort für junge Familien	Suburbanisierungstrend, insb. bei gut gebildeten Mittelstandsfamilien	Flächenentwicklung unter enger Abstimmung mit umliegenden Mittelstädten
	Innerstädtische demografische Entwicklung	Sozialökonomische Polarisierung nach Stadtteilen	Veränderung der Bevölkerungsstruktur: älter, diverser und kinderärmer	einsetzende Bevölkerungsverdrängung in Bestandsquartieren
	Arbeitslosigkeit	7,4 % (2023), steigend	6,4 % (2022), sinkend	3,6 % (2022), sinkend
WOHNUNGSMARKT	Kommunale Wohnungsbauakteure	SAGA Hamburg	LWB Leipzig	SWSG Stuttgart
	Kaltmieten gefördert	6,90 €/m ² (gefördert)	6,50 €/m ² (gefördert)	7,50 €/m ² (gefördert)
	Marktkaltmieten bis circa	18,00–25,00 €/m ²	15,90 €/m ²	rund 23,00 €/m ²
STRATEGISCHE ENTWICKLUNG	Nachverdichtungsstrategien	Programm „Stadtumbau West“, Stabstelle Baulandmobilisierung	Flächenressourcenschutz (Beschränkung städt. Wachstum auf Minimum)	Bauflächenmanagement zu Erfassung von Nachverdichtungspotenzialen
	Nutzungskonflikte aus Sicht der Planung	Flächenbedarf Wohnen vs. Verkehrsinfrastruktur	Nachverdichtung vs. Klimaanpassung, erhöhter Nutzungsdruck auf öffentlichen Grünflächen	hohe Baulandpreise führen zur Verdrängung von Gewerbe
	Nutzungskonflikte aus Sicht der Einwohnenden	Sinkende Akzeptanz für Nachverdichtungsmaßnahmen aufgrund ständiger Beeinträchtigung durch Baumaßnahmen	große Akzeptanz in der Leipziger Bevölkerung für weiteres Wachstum	allgemeine gesellschaftliche Akzeptanz für Nachverdichtung – kritischer wenn im eigenen Wohnumfeld

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 15
Indexierte Bevölkerungsentwicklung der Fallstudienstädte 1999–2020 (1999 = 100)



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: BBSR (2022)

5.2 Ergebnisse der qualitativen Fallstudienuntersuchungen

Wachstum steht für erfolgreiche Stadtentwicklung

Insgesamt überwiegt der Eindruck, dass in den Großstädten erfolgreiche Stadtentwicklung weiterhin am Bevölkerungswachstum gemessen wird sowie an der Fähigkeit, diesem planerisch, politisch und räumlich erfolgreich zu begegnen. Für die unter starkem Wachstumsdruck beziehungsweise Flächenmangel stehenden Städte gilt: Es kann und sollte nicht, trotz einzelner Projekträume mit entsprechender Prägung oder Vorplanungen, in gleichen Marktsegmenten (gemeint sind Einfamilienhäuser und Doppelhaushälften) mit dem Umland konkurriert werden. Die Großstädte zielen auf ein attraktives urbanes Wohnen ab, auch um den Preis, dass zumindest in den Innenstädten nicht alle Bevölkerungs- beziehungsweise Nachfragegruppen vertreten sein könnten. Es wird in Kauf genommen, dass intensive Bautätigkeit das Wohnen in der Großstadt für bestimmte Bevölkerungsgruppen, seien es solche mit Präferenzen für weniger verdichtete Bauformen oder finanziell schwächere Haushalte, unattraktiv macht. Die Städte begründen dies mit der knappen und kostbaren Ressource „Boden“. Hohe Bodenpreise erzeugen nachhaltig Druck auch auf die Bestandsimmobilien und verstärken Abrisstätigkeiten und anschließenden Neubau in den Innenstädten. Ausweisungen von Baugebieten für eine lockere Wohnbebauung werden nur gezielt und nur noch in Städten mit stagnierenden Bevölkerungszahlen als Strategie verfolgt, um der Abwanderung ins Umland entgegenzuwirken und die Bevölkerungszahl zumindest stabil zu halten. Dabei wird auch ein Verlust von Einwohnenden zugunsten des Umlands aufgrund anderer Wohnansprüche/Bedürfnisse einkalkuliert. Seitens der Städte wird die Nachverdichtung im Gegensatz zur Neuausweisung von Flächen als langfristig weiterhin umsetzbar angesehen, auch wenn die einfach mobilisierbaren „offenen“ Flächenpotenziale, wie die Nachnutzung größerer zusammenhängender Entwicklungsareale, in den letzten Jahren bereits weitestgehend abgerufen worden sind. Lediglich in den ostdeutschen

Großstädten stehen noch größere Nachverdichtungsflächen in innerstädtischen beziehungsweise innenstadtnahen Bereichen und Randlagen zur Verfügung.

Langfristige Wohnraumstrategien zeigen den meisten Erfolg

Der Schlüssel zu einer erfolgreichen Innenentwicklung und einem bedarfsorientierten Wohnungsbau stellt in den Fallstudienstädten zunächst die Kontinuität strategischer kommunaler Nachverdichtungs- und Wohnraumplanung dar. Diese muss langfristig und gesamtstädtisch angelegt und gleichzeitig robust genug sein, um von momentanen Krisen unabhängig zu bleiben. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Strategien ermöglicht zeitliche wie inhaltliche Anpassungen und Ergänzungen bei gleichzeitig langfristiger Sicherung der Entwicklungsgrundsätze im bestehenden Siedlungsraum. In Verhandlungen mit Investierenden wird Konzeptvergaben und städtebaulichen Verträgen zusammen mit den in strategischen informellen Planungen verankerten Festsetzungen eine hohe Wirkungskraft zugesprochen. Die untersuchten Großstädte, die bereits seit Jahrzehnten kontinuierlich unter einem hohen Wachstumsdruck stehen, verfügen dank kontinuierlich angepassten und weiterentwickelten informellen Planungen über jeweils aktuelle Strategien und teilweise durch Szenarien unterlegte Übersichten über ihre aktuellen wie auch perspektivischen Entwicklungsmöglichkeiten. Dies gibt ihnen Zuversicht, auch künftige Herausforderungen der Nachverdichtung bewältigen zu können. Generell gehört zu den Voraussetzungen kontinuierlicher Planung auch die planungsrechtliche Kontinuität und Sicherheit.

Ostdeutsche Städte, in denen die Wachstumsdynamik in den letzten Jahren eher diskontinuierlich verlief, und die gleichzeitig über keine stabilen finanziellen Rahmenbedingungen für aktive kommunale Wachstumspolitik verfügten (sei es für den Infrastrukturausbau oder den Wohnungsbau), sehen sich daher weiterhin stärker den jeweils aktuellen Entwicklungen, etwa den unterschiedlichen Zuwanderungswellen, ausgesetzt. So haben sie beispielsweise in den Jahren des Bevölkerungsrückgangs kommunale Flächen für soziale Einrichtungen teilweise abstoßen müssen, sodass diese im Fall der Abnahme von Leerstand, insbesondere in städtischen Randlagen, nicht mehr im ausreichenden Maße zur Verfügung stehen, um Infrastrukturen neu aufzubauen. Strukturell schwächere Großstädte verfügen zwar generell über das Know-how, nicht aber die Kapazitäten, Planungen unter zeitlich volatilen und stadträumlich stark divergierenden Rahmenbedingungen kontinuierlich durchzuführen und umzusetzen.

Flächenknappheit: Ähnliche Herausforderungen unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen

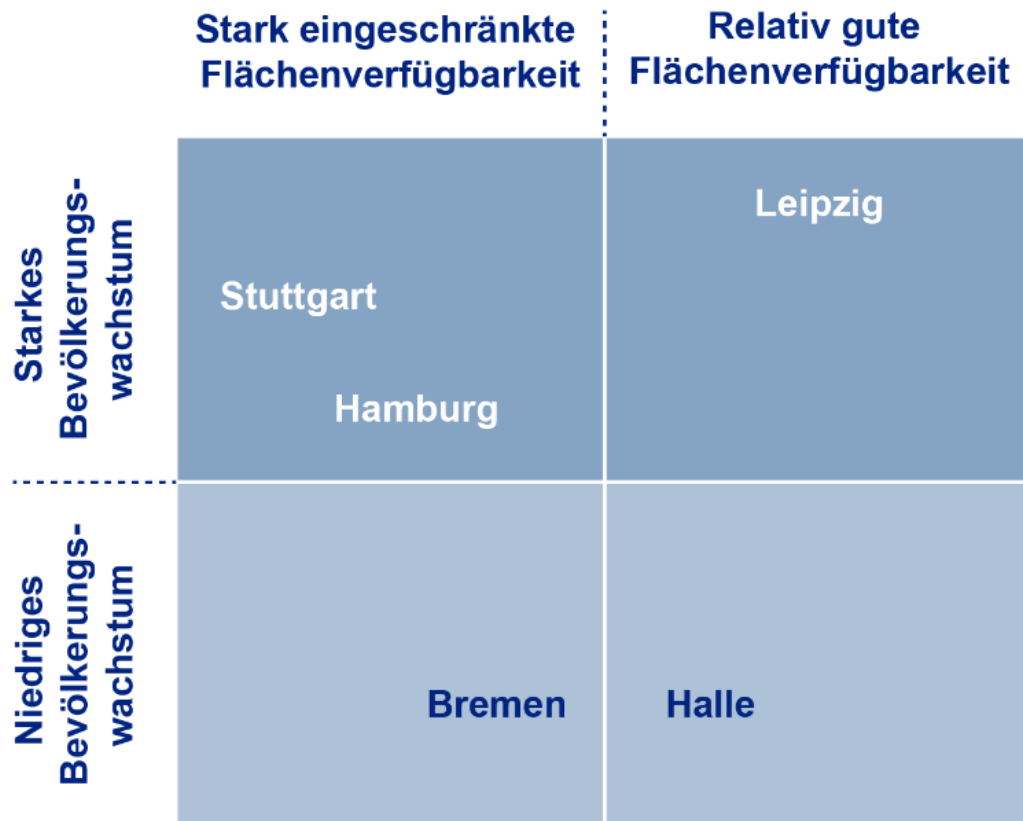
Die untersuchten Großstädte lassen sich hinsichtlich Nachverdichtungsdruck generell nach der Intensität des Bevölkerungswachstums und der Flächen- und Wohnraumverfügbarkeit einordnen. Stuttgart und Hamburg stehen bei relativ hohem Bevölkerungszuwachs die wenigsten Flächenpotenziale zur Verfügung. Leipzig hingegen zeigte nach Jahren der Schrumpfung in den vergangenen zehn Jahren das stärkste Bevölkerungswachstum unter den Fallstudienstädten und konnte dieses bislang auf Brachflächen der vorangegangenen Schrumpfungsphase bis 2000 räumlich gut bewältigen. Bremen und Halle weisen beide einen ähnlich moderaten Bevölkerungszuwachs auf, über den untersuchten Gesamtzeitraum gesehen blieben ihre Bevölkerungszahlen stabil. Dabei verfügt Halle über mehr Siedlungsflächenpotenziale als Bremen.

Auch wenn die Siedlungsflächen und somit auch die Wohnungsmärkte stets regional definiert sind, stehen die mit den Verwaltungsgrenzen räumlich abgegrenzten kommunalen Eigeninteressen der Städte und gegenüber ihren Umlandkommunen deutlich im Vordergrund. Suburbanisierungstendenzen zeichnen sich in allen untersuchten Städten beziehungsweise Stadtregionen ab. Die Gründe dafür sind für die Akteurinnen und Akteure nicht klar abgrenzbar. Wahrgenommen werden unter anderem das breitere und günstigere Flächenangebot im Umland, der Wohnwunsch nach dem freistehenden Einfamilienhaus, ein „Entfliehen“ vor dem großstädtischen Stress sowie eine bessere Infrastruktur im Umland. Außer Stuttgart, wo das regionale Flächenmanagement bereits seit Jahrzehnten praktiziert wird, und Leipzig gaben die Akteure der Planung in allen Fallstudienstädten an, dass eine regionale Kooperation im Flächenmanagement und bei der Flächenentwicklung kaum über einen informellen Austausch hinausgeht und deutliche Ausbaupotenziale in Intensität und Tiefe impliziert. Der Bedarf an stärkerer regionaler Abstimmung steht somit nicht zwingend mit den unterschiedlichen Verfügbarkeiten von Flächen oder der Intensität des Bevölkerungszuwachses im Zusammenhang und stellt eher ein generelles Planungsdefizit dar. Hierzu gaben die Akteure an, dass Flächenneuausweisungen hinsichtlich der Art und des Maßes der baulichen Nutzung ebenso durch Konkurrenzüberlegungen gegenüber dem Umland deutlich beeinflusst werden. Für die Stadtstaaten Bremen und Hamburg, die ihre Bedarfe zumeist

gänzlich innerhalb der engen Landesgrenzen unterzubringen suchen, sind dies gar treibende Themen in der politischen Diskussion zu den jeweiligen Erweiterungsflächen.

Abbildung 16

Relative Situation der untersuchten Großstädte bezüglich Bevölkerungswachstum und Flächenverfügbarkeit



Quelle: Eigene Darstellung

Dabei wird entlang des gesamten Spektrums der Nachhaltigkeit argumentiert: Sowohl fiskalische (Steuern, infrastrukturelle Folgekosten der Suburbanisierung), soziale (selektive Abwanderung) als auch umweltbezogene Effekte alternativer Flächenentwicklungsszenarien (Versiegelung weiterer Flächen im Umland, Verkehrszuwachs) spielen dabei eine Rolle. Alle fünf Großstädte nehmen auf der gesamtstädtischen Ebene einen verstärkten Wachstumsdruck durch die Fluchtzuwanderung seit 2014/2015 wahr. In stagnierenden Städten wird der Zuwachs explizit positiv gesehen, da er der negativen Bevölkerungsentwicklung entgegenwirkt. Allerdings ergeben sich Segregationstendenzen, Integrationsaufgaben und Infrastrukturbedarfe, die für stagnierende Städte aufgrund ihrer hohen Kosten nur mit großer Anstrengung zu bewältigen sind, und das, obwohl dort Erfahrungen mit Planung unter Schrumpfungs- und Strukturwandelprozessen vorhanden sind. Die starke Zuwanderung verstärkt in Wohnungsmärkten ohne Wachstumsdruck die ohnehin stattfindende räumliche Segregation, da aufgrund von vorhandenen Wohnraumpotenzialen die Mobilität der Haushalte nach Präferenzen innerhalb der Stadt einfacher möglich ist als in Metropolen mit angespannten Wohnungsmärkten. Räumliche Segregation beziehungsweise soziale Spaltung wurde als Herausforderung vor allem in den ostdeutschen Städten wie auch in Bremen genannt. Dies muss nicht zwingend bedeuten, dass sie in den anderen Fallstudienstädten nicht zu finden wären, doch werden sie in Hamburg oder Stuttgart stärker mit Verdrängung aus sich aufwertenden Lagen verbunden. In allen Städten zeigt sich somit eine fortlaufende soziale Polarisierung zwischen Stadtteilen und Wohnlagen, wenn auch mit unterschiedlichen Implikationen: Während in Bremen

mit der Zuwanderung der Druck auf den bezahlbaren öffentlich geförderten Wohnraum steigt und seit 2022 im Zusammenhang mit steigenden Lebens- und Wohnkosten noch weiter zunimmt, verfügen Halle und Leipzig weiterhin über Kapazitäten an günstigem Wohnraum, in denen sich die sozioökonomisch schwächere Bevölkerung räumlich stark konzentriert.

Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“ unter Druck durch neue Flächenansprüche

Starkes und überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum schließt trotz des Fokus auf die Innenentwicklung die Erschließung von Neubauflächen nicht gänzlich aus. Spitzenreiter ist dabei Hamburg mit drei neuen Entwicklungsgebieten, auf denen in den kommenden Jahren mehrere Tausend Wohnungen entstehen sollen. Neubauflächen im geringeren Maße weisen aber auch Stuttgart, Halle oder Bremen aus, auch wenn diese zum Teil eher Arrondierungen darstellen. Einblicke in die laufenden Prozesse zeigen, dass die Erschließung neuer Siedlungsflächen politisch intensiv diskutiert wird und unter starker Steuerung der Stadtverwaltung abläuft. Die Themen und Konflikte sind dabei ähnlich wie bei der Nachverdichtung: Auf der einen Seite werden Flächenverbrauch und -versiegelung aus Nachhaltigkeitsgründen kritisiert. Andererseits wird die Notwendigkeit, den Flächenbedarf in gut erschlossenen Lagen zu befriedigen, betont, also möglichst entlang von ÖPNV-Achsen, nah an den zentralen Siedlungsbereichen der Städte und möglichst innerhalb der Stadtgrenzen. Der Verzicht auf Neubauflächen würde – so die Argumentation – zu einer weiteren Verlagerung der Flächennachfrage in den suburbanen Siedlungsraum außerhalb der Kernstädte führen, wo er bei deutlich geringerer Dichte einen höheren Flächenverbrauch und ein höheres Verkehrsaufkommen verursachen würde (HB, HH, HAL, L). Gibt es in einer Stadt noch genug freie Flächen, wird über die Zielrichtung der Entwicklungen und Planungen für diese Potenzialflächen gerungen, da unbebaute Flächen generell als endliche Ressource und auch in Bezug auf Klimaanpassungsmaßnahmen als wertvoll angesehen werden.

Klimaanpassung bringt neue Zielkonflikte im Zusammenhang mit Nachverdichtungszielen der Städte mit sich. Das betrifft in erster Linie private Freiräume und ihre Funktion als wohnungsnahe Grünräume, die bei intensiver Nutzung bebaut oder anderweitig versiegelt werden können. Dieser inzwischen klassische Zielkonflikt wird von Einwohnenden thematisiert, stellt aber auch planerisch eine Herausforderung etwa in Bezug auf das Oberflächenwassermanagement und die Entstehung von Hitzeinseln dar. Zudem werden Entwicklungsflächen, die bisher als Reserve für eine bauliche Nutzung zur Verfügung standen beziehungsweise vorgesehen waren, nun für die Kaltluftzufuhr oder den Hochwasserschutz freigehalten. So wird weiter das Argument verstärkt, größere zusammenhängende Freiflächen beziehungsweise Freiräume bebauungsfrei zu halten. Wegen der Klimaanpassung verringert sich somit das Nachverdichtungspotenzial auf größeren zusammenhängenden Freiflächen, sowohl in den Innenbereichen als auch am Stadtrand.

Zusätzlich werden im infrastrukturellen Bereich neue Flächenansprüche beobachtet. Im Verkehrsbereich entstehen neue Anforderungen durch die Aufteilung der Verkehrsflächen, auch wenn diese zumeist innerhalb der bestehenden Verkehrsräume umgesetzt werden. So wird deutlich, dass der Flächenanspruch von Rad- und Fußwegen erheblich zunimmt. In Hamburg und Stuttgart werden darüber hinaus Flächen für neue Bus- und Straßenbahndepots im Zuge der Elektrifizierung des ÖPNVs und seines weiteren Ausbaus benötigt.

Flächenkonkurrenz von Wohnen und Gewerbe verschärft sich im Stillen

In der Flächenkonkurrenz zwischen unterschiedlichen Nutzungen wird die Verdrängung von urbanen Manufakturen und Handwerk als Folge der Gentrifizierung in Innenstadtquartieren nur wenig thematisiert. Das Handwerk selbst sieht einen dringenden Handlungsbedarf und belegt ihn unter anderem mit sinkenden Zahlen von Betrieben innerhalb der Stadtgrenzen und konkreten Beispielen für Verdrängung durch Wohnungsneubau. Dabei wird die Nachverdichtung durch Wohnen in Blockinnenflächen in keiner der untersuchten Großstädte (mehr) explizit verfolgt. Allerdings sinkt im Zuge der Innenentwicklung kontinuierlich die Toleranz der Bewohnenden gegenüber Handwerksbetrieben, sodass durch die immer engere Standortauswahl Flächenbedarfe und Eignungsmerkmale der Standorte für die einzelnen Handwerksbetriebe nicht mehr ausreichend gedeckt werden können. Vereinzelt werden als Lösung Handwerkerhöfe entwickelt. Die umgesetzten Beispiele bleiben allerdings rar und bei näherer Betrachtung auch immer ein Zuschussgeschäft. Es lässt sich feststellen, dass vor allem Handwerksbetriebe aufgrund ihrer Verlagerung zunehmend längere Fahrzeiten zu Innenstadtkunden hinnehmen müssen. Ein genereller Mangel an kommerziell nutzbaren Flächen in Erdgeschoss wird zumeist nicht angenommen. Infolge des sich wandelnden Einzelhandels wie auch der Auflagen zur Gestaltung von Erdgeschossen im Neubau, aber auch durch neue Beispiele der Nachbarschaft von Gewerbe und Wohnen in Hamburg erschließen sich in der Regel neue Flächen für das Gewerbe. Die Ansiedlung

bzw. Erhaltung von Handwerksbetrieben wird allerdings bis auf konkrete Ausnahmeprojekte bislang nicht geprüft oder aktiv verfolgt.

In den untersuchten Städten mit stagnierenden Bevölkerungszahlen und keinem akuten Flächendruck wie Halle oder Leipzig stehen weiterhin Gewerbeflächen zur Verfügung. Hamburg berichtet über den Druck auf Gewerbe- und Industrieflächen wie auch über den Bedarf, die funktionsbedingte niedrigere Dichte von Gewerbegebieten zumindest teilweise anzuerkennen und sie schließlich auch ähnlich wie Grünflächen für schützenswert zu erachten. Gleichwohl wird seitens der kommunalen Akteure, zum Beispiel in Hamburg, Stuttgart oder Bremen, argumentiert, dass erfolgreich nachverdichtete Quartiere häufig auch eine bessere verkehrliche Infrastruktur und durch die höhere Nachfrage vor Ort auch eine bessere Versorgungssituation aufweisen.

Dass mehr Dichte generell zu mehr Nutzungsmischung führt, konnte im Hinblick auf die intensiven Nutzungskonkurrenzen in den Fallstudien insgesamt nicht bestätigt werden. Es wird eher deutlich, dass die Mischung von Wohnnutzungen mit weiteren Funktionen durch aktives planerisches Handeln, bauleitplanerisch oder in städtebaulichen Verträgen, abgesichert werden muss. Allerdings handelt es sich auch da zumeist um wohnungsnahe Versorgung und Dienstleistungen. Die Integration von sogenannten „urbanen Manufakturen“ (s. o.) oder produzierendem Gewerbe in Wohngebiete, wie dies etwa in den Gründerzeitstrukturen der Fall ist, nimmt generell ab.

Liegenschaftspolitik und Bodenbevorratung als Voraussetzung für aktive kommunale Steuerung des Wohnungsbaus

Die Liegenschaftspolitik einschließlich der Bodenbevorratung wird für alle Städte bedeutsamer. Strategisch sehen sich die Kommunen unter zunehmendem Handlungsdruck bei der Herstellung von preisgünstigem Wohnraum. Der Druck kommt aus der kommunalen Politik und wird im Diskurs oft mit profitfreiem Bauen gleichgesetzt. Im Rahmen der Nachverdichtungsdebatte und angesichts des Mangels an Bauflächen werden in diesem Zusammenhang die kommunale Liegenschaftspolitik und die Bodenbevorratung als Schlüsselrahmenbedingungen genannt: Hier erhoffen sich auch die bürgerschaftlichen Akteure ein Nachlassen und eine bessere Kontrolle des Nachverdichtungsdrucks in Bestandsquartieren bei gleichzeitiger Nutzung von kommunalen Wohnbauflächenpotenzialen für den sozialen bzw. preisgünstigen Wohnungsbau. Die Grenzen bei der Umsetzung beruhen zum einen auf der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Zum anderen hängen sie mit gesetzlichen Vorgaben zusammen. Die Situation ist in den Fallstudienstädten unterschiedlich: Während Stuttgart eine kontinuierliche Bodenbevorratung betreibt, wird diese in Hamburg unter anderem aufgrund der noch vorhandenen Flächen unter Zugriff der Stadt nur eingeschränkt umgesetzt. In Halle ist die Bodenbevorratung wie auch landesweit in Sachsen-Anhalt nicht ohne konkreten zukünftigen Nutzungszweck der entsprechenden Fläche möglich. Dies steht im Widerspruch zu dem grundsätzlichen Vorteil, auch für perspektivische Bedarfe aus strategischen Gründen Liegenschaften zu erwerben. Zudem widerspricht dies dem Ziel eines stärkeren Engagements der öffentlichen Hand bei der Bewältigung des Wohnraumbedarfs. Zwar verfügen alle Fallstudienstädte über kommunale Wohnungsbaugesellschaften (die bestandsbezogen stärkste im Lokalkontext ist hierbei die Bremer gewoba), diese unterhalten jedoch nicht alle eine eigene Grundstücksentwicklungsgesellschaft (die im Vergleich der Fallstudien stärkste von ihnen ist die Entwicklungsgesellschaft IBA Hamburg mit einem bedeutenden Vorrat an kommunal verwalteten Entwicklungsflächen).

Nachverdichtung aus kommunaler Sicht ein „Weiterbauen“

In allen untersuchten Großstädten wird wahrgenommen, dass die Bevölkerung den Freiflächen und Grünräumen im Zuge der Diskussionen um die Nachverdichtung und den Klimawandel eine zunehmende Wertschätzung beimisst. Dabei wird im Falle von Nachverdichtung – im deutlichen Unterschied zu Entwicklungsmaßnahmen auf Neubauland – seitens der Einwohnenden die generelle Notwendigkeit von Wohnungsbau weitgehend akzeptiert; viele kennen in der Familie oder Bekanntschaft in der Stadt jemanden, der nach einer Wohnung sucht.

Dabei erfolgt die Nachverdichtungspolitik entlang eines Grundsatzversprechens: Akteure in Bremen, Hamburg, Leipzig oder Stuttgart berichten, dass die Notwendigkeit von Nachverdichtungsmaßnahmen und somit des inneren Stadtwachstums von den Einwohnenden generell akzeptiert wird, solange übergeordnete Grün- und Freiräume nicht betroffen sind. Aus Bremen und Hamburg wird berichtet, dass es auch Planungen gab, die auf die Bebauung von Grünflächen abzielten, aber aufgrund von Bürgerprotesten nicht oder nur abgeändert umgesetzt werden konnten. Als Argumente werden in allen untersuchten Städten aus verschiedenen

en Akteurskreisen der Boden- und Klimaschutz sowie das Leitbild der Europäischen Stadt genannt. Selbst Akteure mit unterschiedlichen beziehungsweise gegensätzlichen politischen Standpunkten, inklusive der aktiven Bürgerschaft, argumentieren hier ähnlich. Kaum eine Rolle spielen in der politischen Debatte hingegen die langfristigen finanziellen Folgekosten der Neuerschließung.

Da die Nachverdichtung zumeist in lokalen Projekten umgesetzt wird, bei der Privatgrundstücke in einer höheren Dichte bebaut werden, entsteht neuer Wohnraum vor allem auf Kosten privater Freiräume beziehungsweise auf Flächen mit einer ursprünglich niedrigeren Bebauungsdichte. Einzelne planerisch einfach umzusetzende Nachverdichtungsmaßnahmen wie Aufstockungen stellen hingegen in den meisten Fallstudienstädten in der Regel keinen wesentlichen Gegenstand von Konflikten dar.

Aus der Sicht der Bewohnenden zieht die Nachverdichtung immer auch eine Veränderung des Wohnumfelds und zum Teil auch eine Verdrängung bisheriger Bewohnerinnen und Bewohner nach sich oder schränkt diese in ihrer bisherigen Lebensweise im Quartier ein. Quantitativ gesehen betrifft die Nachverdichtung Stadtquartiere beziehungsweise Bestandssiedlungen der 1950er- bis 1970er-Jahre und somit auch bestimmte gesellschaftliche Gruppen überproportional, was die Gefahr birgt, dass bestehende soziale Strukturen überformt werden, sofern die Bestände nicht in öffentlicher Hand liegen (HB, L, S). Auch sind benachteiligte Gruppen aufgrund oft beengter Lebensverhältnisse auf einen ausreichenden und nutzbaren Freiraum und höhere Bedarfe an Kapazitäten von Bildungseinrichtungen angewiesen, verfügen aber nicht immer über die stärkste Stimme in der öffentlichen Nachverdichtungsdebatte. Um die Einwohnenden nicht zu überfordern, versuchen daher die städtischen Akteure in Bremen, Hamburg oder Stuttgart die Nachverdichtung möglichst nur auf Teilflächen umzusetzen, anstatt sie auf ganze Quartiere auszuweiten.

Infrastrukturelle Herausforderungen durch Innenentwicklung weiter verschärft

Mit der Wohnraumversorgung unmittelbar verbunden ist die Bereitstellung von Infrastrukturen. Dazu gehört vor allem eine gegenüber Nachfrageschwankungen resiliente Bildungsinfrastruktur, die oftmals, etwa aufgrund starker Zuwanderung aus dem Ausland, über die quantitativen Betreuungsbedarfe hinaus auch besondere qualitative Betreuungsbedarfe generiert. Zwei weitere Bedarfsfelder von besonderer Bedeutung sind sowohl für die Akteure der kommunalen Verwaltung als auch der Politik und Bürgerschaft die Grünflächen und die Mobilitätsinfrastruktur. Verbessernde Infrastrukturmaßnahmen bilden daher die wesentliche Verhandlungsmasse der Stadtverwaltungen und privaten Investierenden gegenüber den Stadtbewohnenden und ihren Interessenvereinigungen. Die öffentliche Kommunikation erfolgt somit nicht im Sinne von Nachverdichtung, sondern als Ergänzung und Ausweitung der Stadt mit neuen Wohnungsangeboten und Versorgungsfunktionen.

In den ostdeutschen Fallstudienstädten ging in den letzten Jahren das Überangebot an Wohnraum auch in peripheren Lagen zurück. Dies hatte Auswirkungen auf dortige Kitas und Schulen. Konkret betrifft das die strukturelle Überbelegung der Einrichtungen wie auch die stärker nachgefragte Betreuung besonderer Lernbedarfe, etwa zugewanderter Kinder und Jugendlicher mit nicht ausreichenden Sprach- oder Sozialkompetenzen. Entsprechend den Ergebnissen der quantitativen Clusteranalyse wird die Innenentwicklung aufgrund von vorhandenen Flächenreserven im Siedlungskörper in den ostdeutschen Städten weiterhin großflächig vorangetrieben, und das sowohl zentrums- als auch stadtrandnah, sodass dort auch in Zukunft mit infrastrukturellen Herausforderungen zu rechnen ist.

Die westdeutschen Fallstudienstädte nehmen aufgrund der angespannten Wohnungsmärkte weniger neue gesamtäumliche Segregationstendenzen wahr. Vielmehr ist preiswerter sowie neuer Wohnraum insgesamt nicht im ausreichenden Maße vorhanden. Allerdings wird in den westdeutschen Städten aus der Sicht der Stadtbewohnenden auf eine bestehende versteckte systemische Unterversorgung trotz genereller Einhaltung von Betreuungsplatzvorgaben in Kindertagesstätten hingewiesen: Knappe Kapazitäten der Kindergärten aufgrund von nicht ausreichendem Personal beziehungsweise einer Personalbesetzung ohne Reserven führen letztendlich zu dauerhaften Einschränkungen der Betreuungskapazitäten generell (schwierige Kita-Platzsuche) und pro Kind (eingeschränkte Stundenbetreuung pro Tag), wie auch zu ungeplanten Betreuungseinschränkungen und -ausfällen bei akutem Personalmangel sowie zu einer Minderung der Betreuungsqualität aufgrund eines ungünstigeren Betreuungsschlüssels. Akteure aus der Bürgerschaft und den Kommunen, zum Beispiel in Stuttgart und Hamburg, betonen, dass im Zuge von Nachverdichtungsprojekten der zwischen Investoren und Stadt vertraglich geregelte Ausbau der sozialen Infrastruktur vor Ort kapazitätsorientiert Betreuungsplätze sichert. Allerdings können sich die oben genannten strukturellen Herausforderungen unter

anderem durch die erhöhte Konkurrenz um Personal weiter verschärfen, dessen Einwerbung sich auch aufgrund der hohen Wohnkosten in den Städten als schwierig erweisen kann. Oft bleibt dann die Betreuungssituation strukturell weiterhin angespannt. Die Argumente der kommunalen Akteure, denen zufolge die Nachverdichtung mit lokalen infrastrukturellen Verbesserungen, unter anderem durch die Errichtung neuer Kindertagesstätten oder Schulen, einhergeht, bleiben auf praktischer Ebene oft ohne eine entsprechende wahrnehmbare Verbesserung seitens der betroffenen Einwohnenden. Die bürgerschaftlichen Akteure sowie die lokale Politik in Hamburg bezeichnen dies zusammen mit dem Kampf um den urbanen Frei- und Grünraum als eine der wichtigsten Ursachen für Nachverdichtungskonflikte auf lokaler Ebene. Während die institutionellen Akteure die eventuell entstandenen Einschränkungen mit der subjektiven Komfortwahrnehmung der Einwohnenden verbinden und daher als eher zufällig erachten, verstehen die Einwohnenden diese als harte Veränderungen der lokalen Standorteigenschaften, deren Beeinträchtigung einen Eingriff in ihren Alltag bedeutet. Diese Perspektiven scheinen sich bislang zumeist nicht signifikant anzunähern.

Bürgerschaftliche Akteure betonen, dass der Bedarf an Freiraumnutzung einerseits kurzfristig durch die Coronapandemie, andererseits aber auch generell durch die als zunehmend beengt empfundenen Wohnverhältnisse, vor allem seitens junger Familien, deutlich gestiegen ist. Dies hat eine hohe Auslastung der wohnungsnahen Grünflächen zufolge. Dieser Komplex an Rahmenbedingungen wird zusammen mit der Unsicherheit bei der Kinderbetreuung von den politischen und bürgerschaftlichen Akteursgruppen in Hamburg als eine weitere Ursache für die Skepsis gegenüber der Nachverdichtung im Quartier genannt. In Verbindung mit der Erkenntnis, dass die errichteten Neubauwohnungen im Quartier oftmals nicht bezahlbar sind, wird dies insbesondere für Angehörige der Mittelklasse als Hauptgrund für die Abwanderung ins Umland genannt.

Planungsrechtliche und -instrumentelle Hinweise

Allgemein wurde festgestellt, dass die passenden Instrumente in den meisten Fällen zwar bereits existieren, die Schwierigkeiten aber jeweils in der konkreten Umsetzung liegen. Es gibt Übereinstimmung dahin gehend, dass Bauleitplanungsverfahren im Bestand langwierig sind und verzögernd auf die Bereitstellung von Wohnraum wirken. Allerdings besteht kein Konsens darüber, welche eventuellen Anpassungen des rechtlichen Rahmens hier zielführend sein könnten. Die kommunalen Akteure fordern eine entsprechende Anpassung des rechtlichen (Vorkaufsrechte) und finanziellen (Stärkung kommunalen Wohnungsbaus) Handlungsrahmens als eine zentrale Maßnahme zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit. Sie erachten dies vor allem in Bezug auf Wohnraumversorgung und Wohnungsneubau unter den Rahmenbedingungen knapper Flächenpotenziale und spekulativem Umgang mit Grundstücken und Immobilien als notwendig. Als weitere Maßnahmen sollten die Lärmvorschriften (TA-Lärm, BImSchV) überprüft und für bestimmte Nutzungen wie das Handwerk entschärft werden. Für die Überplanung von Bestandsgebieten sollte die Rolle sektoraler Bebauungspläne als ein notwendiges Mittel weiter gestärkt werden. Hinsichtlich der Nachverdichtungsdynamiken sollten zudem baurechtliche Erleichterungen bei Interim-Bauten und vergaberechtliche Erleichterungen für Planungs- und Bauleistungen geprüft werden. Gefordert wird weiterhin eine Novellierung der Straßenverkehrsordnung, die für die anstehenden Aufgaben der Verkehrsraum(um)gestaltung als zu autoorientiert, unflexibel und weitgehend veraltet wirkt. Eher verhalten wurden temporäre Veränderungen des Baurechts (z. B. § 13b BauGB) gewertet, da sie keine langfristige Planungssicherheit bieten und nicht von vornherein einschätzbare Risiken für die Kommunen darstellen.

Ferner wurden Bedarfe förderprogrammbezogener Unterstützung seitens der Länder und des Bundes für die Bereitstellung sozialer und verkehrlicher Infrastrukturen identifiziert. Im Hinblick auf den Bildungsbereich betrifft dies insbesondere Stadtteile mit sozialen Schieflagen und Segregationstendenzen. Hierzu gehört der generelle Ausbau der Betreuungsstandards in Kindertagesstätten und Schulen zur Stärkung ihrer Funktionsfähigkeit. Das betrifft vor allem die Berücksichtigung der stärker werdenden Diversität von Kindern und Jugendlichen in vielen Großstädten und entsprechenden Mehrbedarf an erzieherischer beziehungsweise lernbezogener Betreuung.

Zur Unterstützung der strategischen Bodenbevorratung sollte die Einrichtung entsprechender überkommunaler Finanzierungsfonds forciert werden. Zur Aktivierung innerstädtischer Flächen wäre die vorratsbezogene Aufbereitung von Entwicklungsflächen stärker zu unterstützen. Mit Blick auf den erstarkenden Suburbanisierungstrend bei gleichzeitig ungebrochener Anziehungskraft der Großstädte gewinnt aus flächenbezogener Sicht die interkommunale/regionale Kooperation an Bedeutung. Diesbezüglich wäre eine stärkere Institutionalisierung von Stadt-Umlandkooperationen, etwa durch geeignete fiskalische Anreize, zu prüfen.

Forschungsbezogene Bedarfe zur Unterstützung der oben genannten systemischen Maßnahmen implizieren die Unterstützung des Ausbaus sozialer Infrastruktur und Betreuungskonzepte in den Kindergärten und Schulen, zum Beispiel mithilfe transformativer Forschungsformate, sowie die Vorbereitung und Begleitung einzelner planungsrechtlicher Anpassungen sowie die Vertiefung der Erkenntnisse diskursiver Strategien kommunaler und bürgerschaftlicher Akteure im Bereich der Flächenkonflikte und Nachverdichtung.

6 Fazit

Die Reurbanisierung der letzten zwei Jahrzehnte befeuerte die Boden- und Mietpreise sowie die Wohnraumknappheit in vielen deutschen Großstädten. In der fachlichen Debatte sind die Gründe für die Reurbanisierung mittlerweile weitreichend erforscht. Weniger ist über die aktuellen Gründe der Verlangsamung des Bevölkerungszuwachses bekannt. Die Großstädte haben in der Regel kaum hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Anziehungskraft eingebüßt und bleiben in Deutschland auch weiterhin Standorte hochproduktiver Tätigkeiten, so dass produktions- und beschäftigungsbasierte Erklärungsansätze keine ausreichende Erklärung bieten. Während in den 2000er-Jahren viele Stadtgebiete hauptsächlich durch Binnenwanderungsgewinne wuchsen, waren diese in den 2010er-Jahren deutlich rückläufig, was aber durch einen drastischen Anstieg der Zuwanderung aus dem Ausland aufgefangen werden konnte. Das knappe Angebot an bezahlbarem Wohnraum kann als eine Ursache für die aufkommende Suburbanisierungswelle der deutschen Bevölkerung angesehen werden, die bereits in den frühen 2010er-Jahren Fahrt aufnahm. Eine Rolle spielen auch die demografischen Rahmenbedingungen einer alternden Bevölkerung sowie der während der Coronapandemie gestartete Home-office-Trend, der vermutlich anhält.

6.1 Ergebnisse der quantitativen Analysen

Allgemeine Trends des großstädtischen Wachstums in Deutschland

Die Entwicklung der Großstädte in Deutschland erweist sich aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen als divers. Generell lassen sich Cluster von 1. hochdynamischen, 2. wachsenden und 3. stagnierenden/stabilen Großstädten identifizieren. Zu den hochdynamischen Städten (und Stadtregionen) zählen Berlin, Hamburg, München, Stuttgart und Frankfurt sowie Köln, gefolgt von einer Reihe wachsender Großstädte sowie stagnierender Großstädte. Das Wachstum der meisten Großstädte blieb bis zum Beginn der Coronapandemie ungebrochen. Aufgrund von Zuwanderung erlebten selbst die meisten bis 2015 stagnierenden Großstädte weitgehend stabile bis leicht steigende Bevölkerungszahlen. Alle drei Cluster wiesen eine deutlich positive Beschäftigungsentwicklung auf. Die Gründe des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums liegen in der Anziehungskraft wissensbasierter Industrien sowie in der Rolle der Großstädte als Ankunftsstädte für internationale Zuwanderung seit den 2010er-Jahren. Der Anstieg internationaler Zuwanderung überlagert sich mit einer stark abnehmenden Anziehungskraft der Großstädte für Binnenwandernde. Im Ost-West-Vergleich fällt in dem Kontext eine Wachstumswelle der größten ostdeutschen Stadtregionen (Berlin, Leipzig und Dresden) auf, die einer starken Abnahme der Bevölkerung in großstadtfernen Siedlungsräumen gegenübersteht. Die Entwicklung spiegelt weitestgehend die Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Siedlungsräumen. In den ostdeutschen Städten war auch nach 2010 die Binnenwanderung für einen überwiegenden Teil des Großstadtwachstums verantwortlich, während sich das Wachstum in den westlichen Großstädten überwiegend aus internationaler Zuwanderung speiste.

Großstädtische Wohnungsmärkte

Die oben genannten Entwicklungen üben einen deutlichen Einfluss auf die Wohnungsmärkte der Großstädte aus. Durchgehend zeichnet sich ein Anstieg der Miet- und Kaufpreise für Wohnungen und Häuser in allen Großstädten ab. In hochdynamischen Metropolen sowie einigen wachsenden Großstädten kann dieser für den Zeitraum zwischen 2015 und 2020 gar als explosionsartig bezeichnet werden. War die Wohnbautätigkeit insgesamt in den 2000er-Jahren in allen drei Großstadtkategorien vergleichsweise niedrig, stieg diese vor allem in den dynamischen Metropolen und wachsenden Großstädten nach 2010 deutlich an. Der Vergleich der Bautätigkeit mit den Miet- und Kaufpreisen zeigt allerdings, dass dies nicht zur Absenkung des Preisniveaus bei der Miete und dem Kauf von Wohnungen führte. Dies bestätigt die Annahme, dass die Wohnungsbautätigkeit bislang keinesfalls ausreichend die Bedarfe an bezahlbarem Wohnraum abdeckt.

Entwicklung einzelner Stadtteile

Im Rahmen der Auswertungen auf Stadtteilebene wurden die Städte Bremen, Halle (Saale), Hamburg, Karlsruhe, Koblenz, Leipzig, Magdeburg, Mainz, Stuttgart und Wiesbaden bezüglich der stadträumlichen Verteilung von Wachstum und Schrumpfung untersucht. Dabei zeichnet sich ein Trend zur Bevölkerungskonzentration im

Innenstadtbereich ab. Im Vergleich zu dieser war die Konzentration im Innenstadtbereich bei der Wohnbautätigkeit deutlich weniger stark ausgeprägt. Der größte Wohnflächenzuwachs erfolgte vielmehr am Stadtrand. Im Innenstadtbereich wurde der Bevölkerungszuwachs folglich zumeist durch den Wohnungsbestand absorbiert.

Aufgrund ihrer Entwicklungsdynamiken lassen sich einzelne Stadtteile der untersuchten Städte in solche mit i) außergewöhnlichem Wachstum durch Großprojekte, ii) starkem Bevölkerungswachstum im Neubau, iii) hochverdichteten Stadtteilen mit begrenzten Wachstumspotenzialen sowie iv) unterdurchschnittlich wachsenden Stadtteilen gliedern. Insgesamt bestätigt sich die Hypothese einer räumlich fragmentierten Stadtentwicklung mit einem Nebeneinander von Wachstum und Stagnation. Das Wachstum und die Verdichtung des städtischen Raums bleiben auf die Zentren fokussiert und sind ansonsten standortbezogen selektiv. Die größten Zuwachszahlen an Einwohnenden und Wohnraum stehen dabei stets mit Großprojekten im gesamten Stadtraum in Verbindung. Der höchste absolute Wohnflächenzuwachs ist in Neubaugebieten zu verzeichnen.

6.2 Ergebnisse der qualitativen Analysen

Die qualitativen Untersuchungen fokussierten auf fünf der zehn oben diskutierten Großstädte: Bremen (stabile Bevölkerungszahl seit 1995), Halle (Saale) (stabile Bevölkerungszahl seit 2000 nach starkem Rückgang in den 1990er-Jahren), Hamburg (kontinuierliche Zunahme der Bevölkerung seit 1995), Leipzig (Bevölkerungszuwachs seit 1998 nach starkem Rückgang in den 1990er-Jahren, starker Bevölkerungszuwachs seit 2010) und Stuttgart (kontinuierlich wachsende Bevölkerungszahl seit 2000 nach einer Stagnationsphase in den 1990er-Jahren). Im Vergleich zeichnet sich ein stark diversifiziertes Bild hinsichtlich der jeweiligen Ausgangslagen und des Umgangs mit dem Wachstumsdruck ab. Insbesondere der Ost-West-Vergleich zeigt weiterhin markante Unterschiede.

Zwischen Leerstandsrückgang und Wohnraummangel

Während sich in den westdeutschen Fallstudienstädten in den 2010er-Jahren der Bevölkerungszuwachs überwiegend aus der Zuwanderung aus dem Ausland speiste, gewannen Halle (Saale) und Leipzig ihren Bevölkerungszuwachs weiterhin aus der Binnenwanderung. Die Migration aus dem Ausland gewann dort erst seit 2015 stärker an Bedeutung. Wie die meisten ostdeutschen Städte verfügten auch die zwei Fallstudienstädte über Wohnraumleerstände in den Großwohnsiedlungsbeständen am Stadtrand, während sich der innerstädtische Bestand spätestens seit dem Beginn der 2010er-Jahren kontinuierlich erholte. Dagegen gab es kaum Wohnungsleerstände in den westdeutschen Fallstudienstädten während der gesamten Betrachtungszeit. Die Stabilisierung und das Wachstum der Bevölkerungszahlen sorgten in den Randlagen der ostdeutschen Städte für einen Rückgang des Wohnungsleerstands bei insgesamt weiterhin vorhandenem Wohnraumangebot. Der selektive Bevölkerungszuwachs in verschiedenen Räumen und Beständen führte auch aufgrund des entspannten Wohnungsmarkts zur verstärkten Fluktuation und Neuverteilung der Bevölkerung im Stadtraum, was entsprechende Segregationstendenzen zur Folge hatte.

Belastung der Infrastrukturen

Als Herausforderung des Wachstums wird in den ostdeutschen Fallstudienstädten insbesondere die Entwicklung der sozialen Infrastruktur (Kindertagesstätten, Schulen) vor Ort gesehen. Dabei beklagen die Kommunen eingeschränkte Ressourcen bei der zunehmend notwendigen Betreuung unterstützungsbedürftiger Kinder und Jugendlicher mit Zuwanderungs- beziehungsweise Fluchthintergrund. Die infrastrukturellen Engpässe in bestimmten Stadtlagen gehen neben der begrenzten Finanzausstattung der Kommunen und Länder damit einher, dass sozial schwache Haushalte in der Regel in die leerstehenden Bestände der Großwohnsiedlungen am Stadtrand ziehen. Dort wurden in der Vergangenheit oftmals Bildungsinfrastrukturen aufgegeben und die entsprechenden Flächen zum Teil privatisiert. Dies hat zur Folge, dass der erneute Aufbau der Infrastrukturen generell mit höherem Aufwand und Kosten verbunden ist. Zudem steht diesem Mehrbedarf dort kein Wohnungsneubau gegenüber, auf den die Infrastrukturkosten umgelegt werden könnten.

Kontinuität der städtischen Entwicklung als strategischer Vorteil

In den betrachteten Großstädten Westdeutschlands gehört der akute Mangel an Wohnraum und Entwicklungsflächen eindeutig zu den größten Herausforderungen für die Stadtplanung. Inzwischen ist der Wunsch

nach dem Wohnen in der Stadt laut den Planungsverwaltungen nicht (mehr) für jeden und vor allem nicht in jeder Form erfüllbar. Aufgrund der kostbaren Flächen weisen die Städte im gesamten Stadtgebiet immer weniger Siedlungsflächen mit lockerer Wohnbebauung wie Einfamilienhäusern aus beziehungsweise planen sie nachverdichtend um. Bei der Bewältigung des Wachstumsdrucks scheinen die westdeutschen Fallstudienstädte über günstigere Rahmenbedingungen dank langfristiger Planungs- und Entwicklungskontinuität zu verfügen. Trotz unterschiedlicher Entwicklungsintensität kann dort aufgrund der quantitativen Zahlen von einer generellen wirtschaftlichen Stabilität und demografischen Kontinuität gesprochen werden. Gesellschaftliche Umbrüche mit weitreichenden Konsequenzen für die wirtschaftliche und demografische Entwicklung sowie die Diskontinuität der Ziele räumlicher Planung in den letzten Jahrzehnten stellen die ostdeutschen Kommunen generell vor enorme Herausforderungen der Entwicklung. Insgesamt erweist sich eine langfristige Planung, verbunden mit dem Aufbau von Flächenreserven und strategischen Handlungsalternativen, als besonders wichtig für den Umgang mit Wachstum und der Entwicklung der Wohnungsmärkte.

Wachsende Flächenkonkurrenzen

In Fallstudienstädten mit hohem Flächendruck zeigen sich verstärkt Nutzungskonkurrenzen. Dies geht damit einher, dass die leicht zu mobilisierenden Innenentwicklungspotenziale zumeist bereits ausgeschöpft wurden und weitere Maßnahmen komplexer in Vorbereitung und Umsetzung sind. Ein zentraler Gegenstand der Flächenkonflikte sind laut allen befragten Akteurskreisen die Grün- und Freiraumflächen. Dies betrifft Freiräume sowohl innerhalb als auch außerhalb bebauter Siedlungsflächen. Konflikte sind somit sowohl im (Aus-) Handlungsrahmen der Innen- als auch der Außenentwicklung präsent. Die Konflikte stehen insbesondere mit der Übernutzung, bzw. Bebauung von Grünräumen in Verbindung. Im Außenbereich geht es um Flächen für Stadterweiterungsprojekte, denn die Mehrheit der untersuchten Städte entwickelt weiterhin auch neue Siedlungsflächen beziehungsweise arrondiert die bestehenden. Konträr bleiben dabei die Positionen einzelner lokalpolitischer Akteure, vor allem aber der Stadtverwaltungen und der jeweiligen Bürgerschaftsbewegungen und -initiativen. Auf gesamtstädtischer Ebene liegen die Ziele all dieser Gruppen allerdings nah beieinander: Es soll möglichst viel Grün- und Freiraum erhalten bleiben. Die Nachfrage nach Wohnraum wird von den Kommunen jedoch deutlich höher eingeschätzt als die kurz- bis mittelfristig realisierbaren Potenziale der kleinteiligen Nachverdichtung im Bestand. Wohnraumschaffung im größeren Maße lässt sich aus ihrer Sicht eher durch Großprojekte erreichen. Diese Position stützen auch die quantitativen Analysen der Wohnflächenzuwächse auf Stadtebene. Dies bedeutet allerdings (abgesehen von einzelnen Großprojekten auf vormaligen Brachflächen wie z. B. in Hamburg) immer öfter eine Hinwendung zu bislang unbebauten Flächen. Damit gerät der Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“ unter Druck. Aus der Sicht der Bürgerinitiativen etwa in Hamburg oder Bremen ist solches Handeln eine Folge des kommunalen Nachlassens bei Bemühungen zur Nachverdichtung im Bestand. Gesamtstädtisch wird in der Stadtgesellschaft weniger darum gerungen, ob nachverdichtet werden soll, sondern vielmehr darum, in welcher Form, wo und mit welcher Geschwindigkeit. Bemängelt wird vor allem die Inkonsequenz und das zu geringe Tempo der Verwaltungen angesichts der eigenen Ziele der Nachverdichtung und Klimaanpassung beziehungsweise des Klimaschutzes, wenn anstatt der Bebauung innerhalb des Bestands neue Bebauungsflächen im Außenbereich ausgewiesen werden.

Konfliktlinien zur lokalen Bewohnerschaft

Auf der Ebene konkreter lokaler Umsetzung von Nachverdichtungsprojekten im Bestand werden Bedenken der Einwohnenden seitens der Stadtverwaltung oft als NIMBY-ähnliche Reflexe wahrgenommen. Solchen wird mit Argumenten qualitativer Verbesserung – unter anderem von Dienstleistungs- und Infrastrukturangeboten vor Ort – begegnet. Dies erweist sich teilweise als kontraproduktiv, denn Einblicke in die Argumente der Einwohnendeninitiativen zeigen: Auch wenn die Kapazitäten bestehender Infrastrukturen mit neuen Projekten angehoben werden, reicht dies in der Regel nicht für eine strukturelle Verbesserung der Lebensqualität. Das gilt neben sozialer Infrastruktur auch im Falle des ruhenden Verkehrs. Insgesamt wurde klar, dass die Wahrnehmung beziehungsweise das Bewusstsein der kommunalen Akteure über die tatsächlichen Anliegen und Argumente der Einwohnenden bezüglich der Auswirkungen der Nachverdichtung zumindest teilweise unterschiedlich ist. Ebenso zeichnen sich lokale Konfliktlinien im Zusammenhang mit dem öffentlichen Grünraumangebot ab. Wie die quantitativen Ergebnisse zeigen, wurde in den kompakten Innenstadtbereichen das Bevölkerungswachstum hauptsächlich durch die Erhöhung der Bewohnendendichte im Bestand erreicht. Vertiefende Gespräche mit Bürgerinitiativen in der Fallstudienstadt Hamburg bestätigten, dass die Bedarfe beziehungsweise Nutzungsintensitäten in den Freiräumen deutlich zunahmen und auch nach der Coronapandemie auf hohem Niveau verblieben.

Hinzu kommt, dass die Wohnfunktion planungsrechtlich und investiv den Dienstleistungen beziehungsweise dem urbanen Handwerk stets überlegen ist und geeignete und gesicherte Ausweichflächen für die entsprechenden Betriebe selbst in Randlagen der Städte rar werden. Die meisten Städte (darunter sticht insbesondere Hamburg hervor) können hierbei erfolgreiche innovative Ansätze vorweisen, im Kontext der massiven Entwicklungsdynamiken bleiben diese aber bislang Einzelfälle. Eine ähnliche Konfliktlinie betrifft den ruhenden Verkehr im Quartier sowie die bereits erwähnte Diskrepanz zwischen dem nachgefragten preisgünstigen Wohnraum und dem oft hochpreisigen Neubau.

Insgesamt bleibt festzuhalten: Die Großstädte bewerten das Wachstum der Beschäftigung und Bevölkerung beziehungsweise ihre Stabilisierung während der letzten zwei Jahrzehnte eindeutig positiv und nehmen die negativen Begleiterscheinungen, wie Flächenmangel und Anspannung des Wohnungsmarkts, Verdichtungsdruck oder eine höhere Belastung von Infrastrukturen, sofern sie auftreten, in Kauf, ebenso wie lokale Proteste und die partielle Abwanderung der Mittelschicht. In den Fallstudienstädten lässt sich eine aktive und kritische Bevölkerung erkennen. Diese teilt zwar die generellen Ziele der Innenentwicklung unter anderem als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung. Allerdings kritisiert sie die Bebauung von größeren Freiflächen, ob Brown- oder Greenfields, und plädiert für eine stärkere Aktivität der Kommunen in der Bestandsnachverdichtung sowie für die Auflösung bereits vorhandener (infra-)struktureller Engpässe bei Kindertagesstätten, Schulen, Freiraum und so weiter. Die Argumente der Initiativen überlagern sich dabei mit diversen politischen Positionen. Vor allem aber lässt sich feststellen, dass die hohen Wohnraumpreise und die langfristig überbeanspruchten sozialen Infrastrukturen eine Einschränkung der Lebensqualität für die Einwohnenden darstellen und somit zu den Push-Faktoren der aufkommenden Suburbanisierung gehören. Inwieweit den Großstädten dadurch auf Dauer die Mittelschicht und Fachkräfte entschwinden werden, bleibt abzuwarten.

7 Thesen zur Zukunft von Großstädten als Wohnorte

Wenn Großstädte weiterhin wachsen (wollen), müssen sie mehr als nachverdichten.

Die Bevölkerung in den deutschen Großstädten wuchs in den vergangenen Jahren. Auch bis dahin schrumpfende Großstädte erfuhren während der 2010er Jahre Wachstum oder Stabilisierung. Das stetige Wachstum war in hohem Maße von der positiven Beschäftigungsentwicklung abhängig und führte unter anderem zu einer verschärften Konkurrenz um Siedlungsflächen. Die hohe Attraktivität der Großstädte als Arbeits- und Lebensorte ließ auch ihr Umland wachsen. Dennoch bildete sich die große Nachfrage nach Wohnraum vorrangig in den Städten in steigenden Kauf- und Mietpreisen ab. Mit der Niedrigzinsphase der 2010er-Jahre überlagerte sich dieser Trend mit einer Kommodifizierung der Immobilienmärkte. Aufgrund der starken Nachfrage nach Wohnen und der globalen Kanalisierung von Investitionsmitteln vom Aktien- in den Immobilienmarkt erfuhren Wohnimmobilieninvestitionen in großen Städten einen regelrechten Boom. Dies trieb die Preise für Grundstücke, Neubau und Bestand in die Höhe, und ließ vor allem hochwertigen Wohnraum entstehen. Bezahlbarer Wohnraum für Alteingesessene und Neuankömmlinge, darunter ab 2014/2015 verstärkt auch Geflüchtete, blieb, trotz höherer Neubauzahlen, vor allem in Westdeutschland knapp.

Deutsche Großstädte profitierten unter anderem wirtschaftlich vom Wachstum und nahmen die negativen Effekte in Kauf – zum einen mangels Einflussmöglichkeiten, zum anderen aufgrund des durchaus positiv besetzten Wachstumsbegriffs. Dabei erreicht die Wohnungskrise auch Mittelklassehaushalte. Vor allem in der Familiengründungs- und Expansionsphase zeigen sich Schwierigkeiten, überhaupt noch bezahlbaren Wohnraum in der Stadt zu finden. Großstädte stehen vor der Herausforderung, den wachsenden Bedarf an Wohnraum zu decken und gleichzeitig eine nachhaltige Stadtentwicklung zu gewährleisten. Hierbei setzen die Städte auf die Innenentwicklung, denn neue Entwicklungsflächen am Stadtrand bleiben bislang äußerst begrenzt. Hinzu kommt, dass regionale Konzepte, bis auf einige Ausnahmen, in den meisten Großstadtreionen nicht ausreichend effektiv beziehungsweise von interkommunalen Konkurrenzen geprägt sind. In den vergangenen Jahren setzten die Städte somit neben der punktuellen Nachverdichtung im Bestand die Umnutzung von Brachflächen und Umbauarealen um. Inzwischen sind die größeren und vergleichsweise einfach zu aktivierenden Flächen bereits bebaut. In der Zukunft wird die Innenentwicklung auch mit schwierigeren, kleineren und umstrittenen Flächen umgehen müssen.

Während die Innenentwicklung und Nachverdichtung im Bestand essenzielle Strategien bleiben, um den Flächenverbrauch zu minimieren und bestehende Infrastrukturen effizienter zu nutzen, reichen diese Maßnahmen allein nicht aus, um den Wohnraumbedarf zu decken. Bereits jetzt werden in einigen Großstädten Neubauf Flächen in Anspruch genommen. Daher müssen wachsende Großstädte auch die Möglichkeit erhalten, unter den Voraussetzungen hoher Dichte und Nutzungsmischung, also eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden, sowie guter verkehrlicher Anbindung neue Stadtgebiete oder zumindest größere Wohnbauvorhaben am Stadtrand zu entwickeln. Dies muss nicht zwingend im Konflikt mit den Zielen eines sinkenden Flächenverbrauchs insgesamt stehen, denn die meiste Fläche wird derzeit für den Einfamilienhausbau verbraucht, und das sowohl in peripheren Lagen als auch im Umland von Großstädten. Dabei sollten die Städte eine führende Rolle bei der Umsetzung entsprechender Vorhaben übernehmen, um die Bezahlbarkeit des so entstandenen Wohnraums zu gewährleisten und dauerhaft zu sichern. Damit dies möglich ist, müssen Städte potenzielle Siedlungsflächen unkompliziert erwerben und langfristig bevorraten können.

Wenn Großstädte mehr tun sollen, um ihr Wachstum zu bewältigen, müssen ihre strukturellen Rahmenbedingungen verbessert werden.

Um erfolgreich zu wachsen, muss die Entwicklung des Siedlungs- und Wohnbestands sorgfältig geplant werden. Wachstum soll als Teil eines integrierten städtischen Konzepts betrachtet werden. Das erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen Stadtplanung, Politik, Investierenden und Bürgerinnen und Bürgern sowie eine Abwägung zwischen ökonomischen Interessen und dem Schutz von Natur- und Erholungsflächen. Zudem ist es wichtig, dass solche Entwicklungen nicht isoliert betrachtet werden. Sie müssen auch Aspekte wie Energieeffizienz, Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit berücksichtigen. Die Einbindung von Smart-City-Technologien im Bereich der Verkehrssteuerung oder des Energiemanagements kann dabei helfen, Ressourcen effizienter zu nutzen und das Leben in diesen neuen Quartieren attraktiver beziehungsweise bezahlbarer zu gestalten.

Ergebnisse dieser Studie zeigen eindrücklich, dass langfristige Planungsvorgänge im Rahmen der bewährten und rechtlich sicheren Planungsverfahren zwar Zeit benötigen, allerdings auch dauerhaft die Handlungsfähigkeit der Städte sichern. Vor befristeten Eingriffen in das Planungsrecht (z. B. § 13b BauGB) wird seitens der Kommunen konzeptionellen Anpassungen Vorrang gegeben. Nur sie sorgen in den Städten für langfristige Planungs- und Rechtssicherheit und unterbinden spekulativen Umgang mit Entwicklungs- und Siedlungsflächen sowie mit Immobilien. Die kommunalen und bürgerschaftlichen Akteure haben wiederholt konkrete planungsrechtliche und -instrumentelle Hinweise formuliert, die aus ihrer Sicht zu einer größeren Handlungsfähigkeit führen, aber auch ein stärkeres bürgerschaftliches Engagement ermöglichen. Zu diesen gehören unter anderem die Stärkung der kommunalen Vorkaufsrechte, baurechtliche Erleichterungen bei Interim-Bauten und vergaberechtliche Erleichterungen für Planungs- und Bauleistungen. Als Lösung nicht gefordert wurde hingegen das Umgehen planerischer Verfahren durch temporäre Notstandsregelungen. Und zwar auch deshalb, weil temporäre Veränderungen des Baurechts die Bildung des unter Wachstumsdruck ohnehin komplexen politischen und gesellschaftlichen Konsenses in den Kommunen torpedieren, ferner würden sie Rechtssicherheit schaffen und der Umsetzung demokratisch abgestimmter kommunaler Planungsziele nicht dienlich sein.

Zusätzlicher Druck auf die Infrastruktur muss bewältigt werden, um die städtischen Vorteile von Nähe und Dichte zu erhalten.

Wie es ohne ein weiteres Wachstum an bezahlbarem Wohnraum mangelt, so leiden die großstädtischen Infrastrukturen ohne Nachverdichtungsdruck auch an Unterfinanzierung, Investitionsstau und systemischen Schwächen. Insbesondere die sozialen Infrastrukturen sind nicht ausreichend resilient. Dies zeigte sich nicht nur im Kollaps der Schulen zu Beginn der Pandemie, sondern auch in der dauerhaften Unterbesetzung sozialer Dienste und Kitas in den Städten, die mit gestiegenen Personalkosten und Arbeitskräftemangel immer virulenter werden. Die Studie zeigt, dass für die Bewohnenden der Städte durch Wachstum, Innenentwicklung und Nachverdichtung kaum infrastrukturelle Vorteile entstehen. Eher müssen sie sich die ohnehin überlasteten, durch Neubauprojekte nur punktuell quantitativ aufgestockten, nicht aber unbedingt qualitativ nachgebesserten Angebote mit einer immer größeren Bevölkerung teilen. Nur dort, wo in öffentlicher Hand neuer Wohnungsbestand entsteht, lassen sich lokal Verbesserungen wahrnehmen, etwa durch ein besseres Angebot an barrierefreiem Wohnen oder wohnungsnahe Dienstleistungen. Dabei sind die Schwächen gut bekannt. Sie implizieren mittlerweile auch in den gut integrierten Lagen der Großstädte systemische Engpässe bei der ärztlichen Versorgung und der Pflege von älteren Menschen, einen Mangel an Kita-Plätzen und Lehrenden sowie überfüllte und durch Investitionsstau geschwächte Verkehrsinfrastrukturen. Jede zusätzliche Beanspruchung bringt die lokalen Systeme weiter hinter die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. Für die Städte, die mit dem Erbe vergangener politischer Systeme umgehen müssen und deren Entwicklung in den letzten Jahrzehnten durch radikale Veränderungen der Entwicklungspfade geprägt war, bedeutet die Auseinandersetzung mit den Folgen dieser Veränderungen eine enorme Leistung, die durchaus ihrem Know-how und Können, nicht aber zwingend ihren verfügbaren Ressourcen entspricht. Hinzu kommen neue Themen, beispielsweise der Druck auf die bestehenden vom Klimawandel und Übernutzung beanspruchten Erholungsräume und Herausforderungen der im urbanen Bestand ungelösten Energiewende, die mit erheblichen finanziellen Kosten einhergeht. Zusammen mit dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum und den gestiegenen Baukosten führt dies, trotz der generellen Attraktivität der Großstädte als Arbeits- und Lebensorte für ganze Bevölkerungsgruppen, zu einer Wachstums- und Nachverdichtungsmüdigkeit. Diese beginnt aktuell auch anhand regionaler Suburbanisierungstendenzen deutlich zu werden. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum verursacht zudem, dass neben anderen auch die Personengruppen im Dienstleistungsgewerbe, die nicht auf höchstem Niveau bezahlt wird, gleichzeitig aber in den genannten Infrastruktureinrichtungen beziehungsweise der kritischen Infrastruktur der Städte tätig ist, aufgrund hoher Wohnkosten aus der Stadt verdrängt wird.

Daher muss neben der laufenden Städtebauförderung der Ausbau von infrastruktureller Resilienz in den wachsenden Großstädten in den oben genannten Bereichen deutlich verstärkt werden. Hierzu gehört, zusammen mit dem Ausbau des Kita- und Schulwesens, auch der des entsprechenden Personals. In den Großstädten mangelt es an finanziellen Mitteln und/oder an geeigneten Arbeitskräften, unter anderem, weil diese keinen bezahlbaren Wohnraum und/oder ausreichend attraktive Rahmenbedingungen vorfinden. Eine Investitionsoffensive sollte daher neben dem bezahlbaren Wohnraum und der verkehrlichen Infrastruktur auch die soziale Infrastruktur und ihr Humankapital stärker einbeziehen.

Abschließend lässt sich feststellen, dass Großstädte in Deutschland einen ausgewogenen Ansatz verfolgen müssen, der sowohl Innenentwicklung als auch neue Bebauung am Stadtrand einschließt. Nur so kann der steigende Bedarf an Wohnraum gedeckt werden, ohne dabei die Prinzipien einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu vernachlässigen. Es bedarf darüber hinaus auch Maßnahmen außerhalb der Wohnungspolitik, um lebenswerte urbane Räume für jetzige und zukünftige Generationen zu schaffen.

Literaturverzeichnis

- Adam, B., 2017: Wachstumsdruck in deutschen Großstädten. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2017. Bonn.
- Adam, B.; Driessen, K.; Münter, A., 2007: Akteure, Beweggründe und Triebkräfte der Suburbanisierung. Raumforschung und Raumordnung, 65. Jg. (2): 122–127. DOI: 10.1007/BF03183001.
- Adam, B.; Gödecke-Stellmann, J.; Sturm, G., 2015: Divergenzen und Konvergenzen in Großstadtregionen – kleinräumige Analysen. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 01/2015. Bonn.
- Adam, B.; Sturm, G., 2011: Zurück in die Stadt oder: Gibt es eine neue Attraktivität der Städte? Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Berichte KOMPAKT 2/2011. Bonn.
- Adam, B.; Sturm, G., 2012: „Neue“ Attraktivität und Attraktivitätspolitik der Städte. Fazit aus den Ergebnissen eines Forschungsprojektes. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Die Attraktivität großer Städte: ökonomisch, demografisch, kulturell. Ergebnisse eines Ressortforschungsprojekts des Bundes. Bonn: 97–105.
- Adam, B., Sturm, G., 2014: Was bedeutet Gentrifizierung und welche Rolle spielt die Aufwertung städtischer Wohnbedingungen? Informationen zur Raumentwicklung, 41. Jg. (4): 267–275.
- Adrian, L.; Bock, S.; Bunzel, A.; Preuß, T.; Rakel, M., 2018: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Dessau-Roßlau.
- Alfken, C., 2015: Ich will nicht nach Berlin! – Life course analysis of inter-regional migration behaviour of people from the field of design and advertising. Environment and Planning A: Economy and Space, 47. Jg. (10): 2187–2203. DOI:10.1177/0308518X15599287.
- Alfken, C.; Broekel, T.; Sternberg, R., 2014: Factors Explaining the Spatial Agglomeration of the Creative Class. Empirical Evidence for German Artists. European Planning Studies, 23. Jg. (12): 2438–2463. DOI: 10.1080/09654313.2014.979767.
- Alfken, C.; Vossen, D.; Sternberg, R., 2017: Wieviel Florida steckt in Niedersachsen? Zur empirischen Evidenz der „Kreativen Klasse“ in einem deutschen Flächenland. Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 61. Jg. (1): 1–22. DOI: 10.1515/zfw-2016-0032.
- Ammann, I.; Brack, N.; Claßen, G.; Degener, E.; Duvernet, C.; Franke, J.; Lihs, V.; Neußer, W.; Nielsen, J.; Oettgen, N.; Rein, S.; Schmidt, C. F.; Schürt, A.; Waltersbacher, M.; Zander, C., 2021: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn.
- Andree, Y., 2021: Die (Re-)Politisierung des Rechts auf Wohnen: über die Kämpfe von lokalen Mieter*innenbewegungen gegen Gentrifizierung und für bezahlbares Wohnen in Berlin. Opuscula 151. Berlin. Zugriff: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssao-72687-2> [abgerufen am 24.11.2023].
- Baba, L., 2018: Ein Appell für eine wirksame Wohnungsmarktpolitik. empirica paper Nr. 243. Berlin.
- Bauer, A.; Linke, S.; Erlwein, S.; Meier-Dotzler, C., 2021: Klimaresilienz in der kompakten Stadt: Zielkonflikte und Potentiale innerstädtischer Nachverdichtung (Fact Sheet 05). Zugriff: https://www.lss.lss.tum.de/fileadmin/w00bds/lapl/Bilder/Projekte/GrueneStadt/FS_Nachverdichtung_Leseversion.pdf [abgerufen am 24.11.2023].

- 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, 2012: Die Attraktivität großer Städte: ökonomisch, demografisch, kulturell. Ergebnisse eines Ressortforschungsprojekts des Bundes. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2018: Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2020: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022: Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022. Bonn.
- Becker, C.; Hübner, S.; Krüger, T.; Kreutz, S., 2017: Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume. Bonn.
- Beran, F.; Nuissl, H., 2019: Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten. Das Beispiel Berlin. Stuttgart.
- BiB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2022: Zahl der Privathaushalte* und durchschnittliche Haushaltsgröße in Deutschland (1991–2035). Wiesbaden. Zugriff: <https://www.bib.bund.de/DE/Fakten/Fakt/L50-Privathaushalte-Haushaltsgroesse-1991-Voraus-berechnung.html;jsessionid=C7A6997478115F2BD36C6A75D8AA93F9.intranet241?nn=1218208> [abgerufen am 24.03.2024].
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2021a: Erfolgreiche Ansätze für mehr Neubauakzeptanz. Handreichung. Radebeul.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2021b: Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2020. Berlin.
- Böhm, J.; Böhme, C.; Bunzel, A.; Kühnau, C.; Landua, D.; Reinke, M., 2016: Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung. Bonn.
- Bontje, M., 2004: Facing the challenge of shrinking cities in East Germany. The case of Leipzig. *GeoJournal*, 61. Jg. (1): 13–21. DOI: 10.1007/s10708-005-0843-2.
- Buch, T.; Hamann, S.; Niebuhr, A.; Rossen, A., 2014: What Makes Cities Attractive? The Determinants of Urban Labour Migration in Germany. *Urban Studies*, 51. Jg. (9): 1960–1978. DOI: 10.1177/0042098013499796.
- Bucher, H.; Schlömer, C., 2012: Eine demografische Einordnung der Re-Urbanisierung. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Die Attraktivität großer Städte: ökonomisch, demografisch, kulturell. Ergebnisse eines Ressortforschungsprojekts des Bundes. Bonn: 66–72.
- Büttner, L.; Breitzkreuz, A., 2020: Arbeiten nach Corona. Warum Homeoffice gut fürs Klima ist. Im Auftrag von Greenpeace. Hamburg.
- Couch, C.; Fowles, S., 2018: Metropolitan Planning and the Phenomenon of Reurbanisation. The Example of Liverpool. *Planning Practice & Research*, 34. Jg. (2): 184–205. DOI: 10.1080/02697459.2018.1548237.
- Dembski, S.; Sykes, O.; Couch, C.; Desjardins, X.; Evers, D.; Osterhage, F.; Siedentop, S.; Zimmermann, K., 2021: Reurbanisation and suburbia in Northwest Europe. A comparative perspective on spatial trends and policy approaches. *Progress in Planning*, 150 (5). DOI: 10.1016/j.progress.2019.100462.

Deschermeier, P.; Henger, R.; Seipelt, B.; Voigtländer, M., 2017: Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land. IW-Kurzbericht 44. Köln.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt, 2020: Wohnen. Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen. Wiesbaden. Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eurostat-anteil-wohnenkosten-haushaltseinkommen-silc.html> [abgerufen am 01.12.2023].

DESTATIS – Statistisches Bundesamt, 2021: Bevölkerung in Deutschland. Wiesbaden. Zugriff: <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html#!y=2008&v=2> [abgerufen am 01.12.2023].

DESTATIS – Statistisches Bundesamt, 2022: Nettokaltmieten in Großstädten im Schnitt 30 % höher als auf dem Land. Wiesbaden. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22_N071_12_63.html [abgerufen am 26.04.2024].

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

DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, 2016: Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. In Auftrag von BBSR und BBR. Berlin.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik, 2014: Kommunale Strategien der Wohnraumversorgung-, Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum. Praxis-Wissens-Erfahrungsaustausch. Düsseldorf.

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

Dransfeld, E.; Hemprich, C., 2017: Forum Baulandmanagement Bestand und Entwicklung. Kommunale Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse. Dortmund.

Dransfeld, E.; Pfeiffer, P.; Hemprich, C., 2019: Forum Baulandmanagement Bestand und Entwicklung. Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Dortmund.

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2022: Das neue Baulandmobilisierungsgesetz. Berlin.

Egner, B.; Georgakis, N.; Heinelt, H.; Bartholomäi, R. C., 2004: Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Darmstadt.

Ehrentraut, O.; Koch, T.; Neumann, M.; Pivac, A., 2017: Studie Wohnungsbautag 2017. Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Endbericht. Berlin.

Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Schünemann, C.; Siedentop, S., 2022: Stadtreionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen. Trends, Strategien und Lösungsansätze in Kernstädten und ihrem Umland. Raumordnung und Raumforschung, 80. Jg. (5): 523–541. DOI: 10.14512/rur.216.

Eisfeld, R. K.; Just, T., 2021: Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die deutschen Wohnungsmärkte. IMK Study, No. 74. Düsseldorf.

Erhardt, C., 2020: Wohnungswünsche der Deutschen. Massenflucht aufs Dorf? KOMMUNAL, 10.02.2020. Zugriff: <https://kommunal.de/massenflucht-aufs-dorf> [abgerufen am 09.11.2021].

Florida, R., 2002: The Rise of the Creative Class and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life. New York.

- Florida, R.; Rodríguez-Pose, A.; Storper, M., 2021: Cities in a post-COVID world. *Urban Studies*, 11. Jg. (1): 1509–1531 DOI: 10.1177/00420980211018072.
- Friedrichs, J., 2000: Gentrification. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): *Großstadt. Soziologische Stichworte*. Wiesbaden: 57–66.
- Geipel, K., 2016: Stadt = Wohnen und Gewerbe. Stimmt die Formel? *Bauwelt* (35/2016): 20–21.
- Geppert, K.; Gornig, M., 2010: Mehr Jobs, mehr Menschen: die Anziehungskraft der großen Städte wächst. *DIW Wochenbericht* (19/2010): 2–10.
- Glaeser, E. L.; Gottlieb, J. D., 2006: Urban Resurgence and the Consumer City. *Urban Studies*, 43. Jg. (8): 1275–1299. DOI: 10.1080/00420980600775683.
- Göddecke-Stellmann, J., 2011: Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Berichte KOMPAKT 09/2011. Bonn.
- Gornig, M.; Mundelius, M., 2012: Reurbanisierung und wissensbasierte Ökonomie. In: Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.): *Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland*. Wiesbaden: 130–151.
- Hanhörster, H.; Gerten, C.; Hans, N.; Liebig, S., (2020): Ankunftsquartiere – Identifizierung und Funktionsbestimmung. *ILS Trends* 2/20. Dortmund.
- Handwerkskammer Düsseldorf, 2021: Wo soll die Wirtschaft wohnen? Gewerbeflächen in der Großstadt Eine Umfrage unter Düsseldorfer Handwerksbetrieben. Düsseldorf.
- Handwerkskammer Hamburg, 2014: Standortanforderungen des Handwerks. Hamburg.
- Hans, N.; Hanhörster, H.; Polívka, J.; Beißwenger, S., 2019: Die Rolle von Ankunftsräumen für die Integration Zugewanderter. Eine kritische Diskussion des Forschungsstandes. *Raumforschung und Raumordnung*, 77. Jg. (5): 511–524. DOI: 10.2478/rara-2019-0019.
- Häring, D., 1974: Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor: Gesellschaftliche und sozialpolitische Aspekte der Wohnungspolitik in Deutschland. Hamburg.
- Harlander, T., 2018: Wohnungspolitik. In: *Handwörterbuch der Stadt und Raumentwicklung*. Hannover: 2953–2965.
- Helfferich, C., 2009: Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. Wiesbaden. DOI: 10.1007/978-3-531-91858-7.
- Heider, B.; Stroms, P.; Koch, J.; Siedentop, S., 2020: Where do immigrants move in Germany? The role of international migration in regional disparities in population development. *Population, Space and Place*, 26. Jg. (8): e2363. DOI: 10.1002/psp.2363.
- Helbig, M.; Jähnen, S., 2018: Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. WZB Discussion Paper P2018–001. Berlin.
- Henger, R.; Oberst, C., 2019: Immer mehr Menschen verlassen die Großstädte wegen Wohnungsknappheit. *IW-Kurzbericht*, 20/2019. Köln.
- Henger, R.; Voigtländer, M., 2021: IW-Wohnungsmarktbedarfsmodell. Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in den Großstädten. Gutachten im Auftrag der Deutschen Reihenhaus AG. Köln.
- Hohn, J., 2019: Städtische Rückseiten: Das Bindegewebe der Stadt. Karlsruhe.

- Höhne, S.; Michel, B., 2021: Das Ende des Städtischen? Pandemie, Digitalisierung und planetarische Enturbanisierung. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 9. Jg. (1/2): 141–149.
- Holm, A., 2012: Paradoxien und Begleiterscheinungen der Reurbanisierung. In: Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.): *Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland*. Wiesbaden: 239–256.
- Holm, A.; Junker, S., 2019: *Die Wohnsituation in deutschen Großstädten 77 Stadtprofile*. Düsseldorf, Berlin.
- Holm, A.; Schöning, B.; Gardemin, D.; Rink, D., 2015: Städte unter Druck. Die Rückkehr der Wohnungsfrage. *Blätter für deutsche und internationale Politik* (6/2015): 69–79.
- Kabisch, S.; Steinführer, A.; Haase, A., 2012: Reurbanisierung aus soziodemographischer Perspektive: Haushalte und Quartierswandel in der inneren Stadt. In: Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.): *Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland*. Wiesbaden: 113–129.
- Kholodilin, K.; Michelsen, C., 2020: Immobilienpreisblasen. Wohnungsmarkt in Deutschland: Trotz Krise steigende Immobilienpreise, Gefahr einer flächendeckenden Preisblase aber gering. *DIW Wochenbericht* 37/2020. Berlin.
- Körner-Blätgen, N.; Sturm, G., 2015: Internationale Migration in deutsche Großstädte. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. *BBSR-Analysen KOMPAKT* 11/2015. Bonn.
- Körner-Blätgen, N.; Sturm, G., 2016a: Generationenmischung oder: Wer wohnt wo in deutschen Großstädten? Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. *BBSR-Analysen KOMPAKT* 05/2016. Bonn.
- Körner-Blätgen, N.; Sturm, G., 2016b: Wandel demografischer Strukturen in deutschen Großstädten. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. *BBSR-Analysen KOMPAKT* 04/2016. Bonn.
- Kötter, T., 2018: Immobilienwirtschaft. Mangel an bezahlbarem Wohnraum – Was leisten kommunale Baulandmodelle? *vhv Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (3/2018): 149–155.
- Kronauer, M., 2018: Stadt und Gesellschaft. Gentrifizierung: Ursachen, Formen und Folgen. Zugriff: <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216871/gentrifizierung-ursachen-formen-und-folgen/> [abgerufen am 23.07.2023].
- Kuckartz, U.; Rädiker, S., 2022: *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. 5. Auflage. Weinheim/München.
- Lamker, C. W.; Rüdiger, A.; Schoppengerd, J., 2017: Gewerbelärm kontra Nutzungsmischung – zur Praxistauglichkeit des Urbanen Gebietes. *RaumPlanung* (190):14–20.
- Läpple, D., 2006: Eine Renaissance der Stadt und die Segmentierung der Stadtgesellschaft. *Wohnbund-Informationen* (1/2006): 6–7.
- Löhr, D., 2020a: *Kommunale Erbbaurechte – ein Auslaufmodell?* Wiesbaden.
- Löhr, D., 2020b: *Der Teufel im Detail: Zur neuen Wohnungsgemeinnützigkeit*. Bonn.
- Marschall, J., 2022: Städtebaurechtliche Instrumente zur Erhaltung und Förderung Urbaner Manufakturen im Rahmen der Innenentwicklung und Nachverdichtung. *ILS-Working Paper* 7. Dortmund.
- Mayring, P., 2009: Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, U.; von Kardoff, E.; Steinke, I. (Hrsg.): *Qualitative Forschung*. 9. Auflage. Hamburg: 468–474.

- Meuth, M.; Reutlinger, C., 2021: Von Gentrifizierung betroffen. Ein exemplarischer Beitrag zur Diskussion konzeptioneller und methodisch-methodologischer Fragen qualitativer Verdrängungsforschung. *sub\urban*, 9. Jg. (1/2): 11–30.
- Moldovan, A.; Leibert, T.; Dunkl, A., 2022: Stadt-Umland-Wanderungen von jungen Familien in Leipzig: Analyse und Visualisierung mit der hin&weg-Anwendung. *Stadtforschung und Statistik*, 35. Jg. (1): 51–59.
- Moser, J.; Wenner, F.; Thierstein, A., 2021: The Corona pandemic and working from home. Where could residents in the Munich Metropolitan Region move to? TU München, Fakultät für Architektur, Lehrstuhl für Raumentwicklung. München.
- Mühler, A. M.; Waltersbacher, M., 2014: Wie Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik den Wandel von Quartieren beeinflussen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 41. Jg. (4): 333–248.
- Neumann, U.; Spellerberg, A.; Eichholz, L., 2022: Changes in housing and location preferences due to home office in the Covid-19 pandemic?. *Raumforschung und Raumordnung*, 80. Jg. (4): 434–450.
DOI: <https://doi.org/10.14512/rur.133>.
- Nitschke, T., 2021: Maßnahmen und Strategien zur Akzeptanzsteigerung der Bewohner*innen in Quartieren hinsichtlich der Schaffung von neuem Wohnraum im Bestand. Masterarbeit. Kaiserslautern.
- Nitschke, T., 2023: Akzeptanzsteigerung bei Nachverdichtung. In: Altrock, U.; Kunze, R.; Kurth, D.; Schmidt, H.; Schmitt, G. (Hrsg.): *Stadterneuerung und Spekulation. Jahrbuch Stadterneuerung*. Wiesbaden: 407–424. DOI: 10.1007/978-3-658-39659-6_17.
- Nuissl, H.; Rink, D., 2005: The “Production” of urban sprawl in Eastern Germany as a phenomenon of post-socialist transformation. *Cities*, 22. Jg. (2): 123–134. DOI: 10.1016/j.cities.2005.01.002.
- Osterhage, F., 2018: The End of Reurbanisation? Phases of Concentration and Deconcentration in Migratory Movements in North Rhine-Westphalia. *Comparative Population Studies* 43. DOI: 10.12765/CPoS-2018-10.
- Osterhage, F.; Albrecht, J., 2021: Schwankungen – Verschiebungen – Brüche: Veränderungen beim bundesweiten Wanderungsgeschehen in den letzten zwei Jahrzehnten. *ILS Trends* 2/21. Dortmund.
- Pestel Institut, 2019: Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen. Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohnbauwerken. Deutschlandstudie 2019. Darmstadt.
- Pohl, T.; Oßenbrügge, J., 2010: Suburbia als „räumliche Falle“? – Folgen der demographischen und sozial-räumlichen Entwicklung von Großstädten am Beispiel Hamburgs. *Berichte zur Deutschen Landeskunde*, 84. Jg. (4): 329–348.
- Polívka, J.; Brezina, V.; Stark, M., 2020: Airbnb und Co. – Das Geschäft mit dem Teilen. Wie verändert das internetbasierte Teilen von Ressourcen durch Kurzzeitvermietungen unsere Städte? *ILS-IMPULSE*, 4/2020. Dortmund.
- Polívka, J.; Rappen, H.; Çelik, C.; Dorner, S., 2020: Gewerbe und Wohnen – ein Tauziehen um die Nachverdichtung. *ILS Impulse*, 5/2020. Dortmund.
- Prigge, R.; Böhme, R., 2013: Die Soziale Stadtpolitik deutscher Großstädte. Eine politische Reaktion auf die fortgesetzte soziale Spaltung, verfestigte Armut und ungleiche Teilhabechancen. *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (1/2013): 33–37.
- Priebs, A., 2018: Stadt-Umland-Beziehungen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: 2549–2554.

- Reades, J.; Crookston, M., 2021: Face-to-face and central place: Covid and the prospects for cities. *Built Environment*, 47. Jg. (3): 326–335.
- Reiß-Schmidt, S., 2018a: Wachsende Stadt, entfesselter Bodenmarkt – wo bleibt der soziale Frieden? In: *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (3/2018): 119–122.
- Reiß-Schmidt, S., 2018b: Innenentwicklung. ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: 995–1000.
- Rinn, M.; Wehrheim, J.; Wiese, L., 2021: Konflikte um Wohnen in Gentrifizierungsgebieten. Ein interaktionistischer Zugang. Zugriff: https://publikationen.sozioologie.de/index.php/kongressband_2020/article/view/1361 [abgerufen am 26.04.2024].
- Rink, D.; Haase, A.; Leibert, T.; Wolff, M., 2021: Corona hat das Städtewachstum ausgebremst. Die Einwohnerentwicklung deutscher Großstädte während der Corona-Pandemie. *UFZ Discussion Paper*, 3/2021. Leipzig.
- Rohland, P.; Aring, J.; Borchad, K.; Hallenberg, B., 2005: „Wohnungspolitik im Umbruch - Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat“. *Entwicklungsgeschichte des vhw-Positionspapiers*. Berlin.
- Sagner, P., Voigtländer, M., 2023: Mismatch im Wohnungsmarkt. *IW-Kurzbericht*, Nr. 5. Köln.
- Saunders, D., 2011: *Arrival city*. London.
- Schipper, S.; Schöning, B., 2021: Die ewig neue Wohnungsfrage! Auf den Spuren der Bundesdeutschen Debatten zur sozialen Wohnraumversorgung. In: Egner, B.; Grohs, S. (Hrsg.): *Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik*. Wiesbaden: 77–98.
- Schmidt, A.; Söfker-Rieniets, A., 2019: *Urbane Mischung: Standortsicherung von Handwerksbetrieben*. Düsseldorf.
- Schmidt, S., 2013: Sprawl without Growth in Eastern Germany. *Urban Geography*, 32. Jg. (11): 105–128. DOI: 10.2747/0272-3638.32.1.105.
- Schulz, G., 1986: Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zur Bundesrepublik. DOI: 10.4232/1.8356.
- Schöning, B.; Vollmer, L., 2020: *Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung*. Bielefeld.
- Scott, A. J.; Storper, M., 2009: Rethinking human capital, creativity and urban growth. *Journal of Economic Geography*, 9. Jg. (2): 147–167. DOI: 10.1093/jeg/lbn052.
- Seyfarth, E.; Osterhage, F.; Scheiner, J., 2021: Auch dauerhaft urban? Empirische Untersuchung kurz- und langfristiger Wohnumfeldwünsche junger Erwachsener als Beitrag zur Reurbanisierungsdebatte. *Raumforschung und Raumordnung*, 79. Jg. (5): 453–469.
- Siedentop, S., 2018a: Reurbanisierung. In: Rink, D.; Haase, A. (Hrsg.): *Handbuch Stadtkonzepte. Analysen, Diagnosen, Kritiken und Visionen*. Toronto, Opladen: 381–403.
- Siedentop, S., 2018b: Ursachen der Flächeninanspruchnahme in Deutschland- eine Zwischenbilanz. In: Behnisch, M.; Kretschmer, O.; Meinel G. (Hrsg.): *Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Auf dem Wege zu einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung*. Berlin: 45–55.
- Siedentop, S.; Fleischer, J.; Münter, A.; Osterhage, F.; Volgmann, K., 2019: „Stadt oder Umland?“. *Aktuelle Trends des Bauens und Wohnens in deutschen Stadtregionen*. ILS Trends, 2/2019. Dortmund.

- Siedentop, S.; Zakrzewski, P.; Stoms, P., 2018: A childless urban renaissance? Age-selective patterns of population change in North American and German Metropolitan areas. *Regional Studies, Regional Science*, 5. Jg. (1): 1–20. DOI: 10.1080/21681376.2017.1412270.
- Siedentop, S.; Zimmer-Hegmann, R., 2020: COVID-19 und die Zukunft der Städte. Verändert die Pandemie das Verständnis von nachhaltiger Stadtentwicklung? ILS IMPULSE, 1/20. Dortmund.
- Simons, H.; Weiden, L., 2016: Schwarmverhalten, Reurbanisierung und Suburbanisierung. *Informationen zur Raumentwicklung*, 43. Jg. (3): 263–273.
- Spars, G., 2012: Zukünftige Herausforderungen für Wohnungsmärkte in wachsenden Städten. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): *Die Attraktivität großer Städte: ökonomisch, demografisch, kulturell. Ergebnisse eines Ressortforschungsprojekts des Bundes*. Bonn: 56–65.
- Spars, G.; Heinze, M., 2013: Optionen für bezahlbaren Wohnraum in den Großstädten. Wuppertal.
- Spiegel, E., 2004: Die europäische Stadt – eine schrumpfende Stadt. In: Walter, S. (Hrsg.): *Die europäische Stadt*. Frankfurt am Main: 182–196.
- Stanton, C.; Tiwari, P., 2021: Housing Consumption and the Cost of Remote Work, NBER Working Paper No. w28483.
- Stawarz, N.; Sander, N.; Sulak, H., 2021: Internal migration and housing costs - A panel analysis for Germany. *Population, Space and Place*, 27. Jg. (4): 27:e2412. DOI: 10.1002/psp.2412.
- Stawarz, N.; Rosenbaum-Feldbrügge, M.; Sander, N.; Sulak, H.; Knobloch, V., 2022: The impact of the COVID-19 pandemic on internal migration in Germany: A descriptive analysis. *Population, Space and Place*, 28. Jg. (6): e2566. DOI: 10.1002/psp.2566.
- Storper, M.; Venables, A. J., 2004: Buzz. Face-to-face contact and the urban economy. *Journal of Economic Geography*, 4. Jg. (4): 351–370. DOI: 10.1093/jnlecg/lbh027.
- Storper, M.; Manville, M., 2006: Behaviour, Preferences and Cities. *Urban Theory and Urban Resurgence. Urban Studies*, 43. Jg. (8): 1247–1274. DOI: 10.1080/00420980600775642.
- Tanis, K., 2020: Regional distribution and location choices of immigrants in Germany. *Regional Studies*, 54. Jg. (4): 483–494. DOI: 10.1080/00343404.2018.1490015.
- Üblacker, J., 2018: Gentrifizierungsforschung in Deutschland: Eine systematische Forschungssynthese der empirischen Befunde zur Aufwertung von Wohngebieten. Opladen. DOI: 10.3224/86388783.
- UBA – Umweltbundesamt, 2019: Innenentwicklung in städtischen Quartieren: Die Bedeutung von Umweltqualität, Gesundheit und Sozialverträglichkeit. Dessau-Roßlau.
- Voigtländer, M., 2015: Optionen für bezahlbaren Wohnraum. Ein Policy Paper in Kooperation mit dem ZIA Deutschland. IW Policy Paper Nr. 14. Köln.
- von Einem, E., 2016a: Demographischer Wandel – zurück in die Innenstädte. In: von Einem, E. (Hrsg.): *Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not. Stadtforschung aktuell*. Wiesbaden: 125–144.
- von Einem, E., 2016b: Explodierende Wohnwünsche: Befragung der nächsten Generation. In: von Einem, E. (Hrsg.): *Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not. Stadtforschung aktuell*. Wiesbaden: 145–158.
- Waltersbacher, M., 2017: Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Bonn.

WMB 2018: Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 2018: Zugriff:

https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/publikationen/wohnen/Wohngeld-und-Mietenbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 24.11.2023].

Wolff, S., 2009: Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, U.; von Kardoff, E.; Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung. 9. Auflage. Hamburg: 502–514.

Wotha, B.; Dembrowski, N., 2017: Leitfaden qualitative Interviews. Salzgitter.

Wray, I., 2021: Creativity, the city, and the future. Built Environment, 47. Jg. (3): 311–325.

Zentralverband des Handwerks, 2019: Betriebsstandorte im Handwerk. Ergebnis einer Umfrage unter Handwerksbetrieben im ersten Quartal 2019. Berlin.

Zukin, S.; Trujillo, V.; Frase, P.; Jackson, D.; Recuber, T.; Walker, A., 2009: New Retail Capital and Neighborhood Change. Boutiques and Gentrification in New York City. City & Community, 8. Jg. (1): 47–64. DOI: 10.1111/j.1540-6040.2009.01269.x.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	
Monatlich genehmigte Wohnungen in Deutschland. Wohn- und Nichtwohngebäude in Tausend (2010-2022)	18
Abbildung 2	
Cluster unterschiedlicher Großstadttypen und ihre Umlandregionen	27
Abbildung 3	
Indexierte Bevölkerungsentwicklung im Vergleich der Großstadttypen und Umlandregionen (1999 = 100)	28
Abbildung 4	
Indexierte Beschäftigungsentwicklung (am Arbeitsort) im Vergleich der Großstadttypen und Umlandregionen (1999 = 100)	29
Abbildung 5	
Entwicklung der Außen- und Binnenwanderungssalden je 1.000 Einwohnende 1999–2019 im Vergleich unterschiedlicher Raumtypen	30
Abbildung 6	
Zusammensetzung des Bevölkerungswachstums (Wachstumsraten in Prozent) in unterschiedlichen Raumtypen	31
Abbildung 7	
Entwicklung der Lebensphasenwanderungssalden je 1.000 Einwohnende der entsprechenden Altersklassen im Vergleich unterschiedlicher Raumtypen	32
Abbildung 8	
Indexierte Bevölkerungsentwicklung der Großstadttypen und Umlandregionen in West- und Ostdeutschland (1999 = 100)	34
Abbildung 9	
Indexierte Beschäftigtenentwicklung der Großstadttypen und Umlandregionen in West- und Ostdeutschland (1999 = 100)	34
Abbildung 10	
Zusammensetzung des Bevölkerungswachstums (Wachstumsraten in Prozent) in unterschiedlichen Raumtypen in West- und Ostdeutschland	35
Abbildung 11	
Entwicklung der durchschnittlichen Miet- und Kaufpreise (Angebotspreise in €/m ²) für Wohnungen und Häuser (2007–2020) im Vergleich unterschiedlicher Großstadt- und Umlandkategorien	36
Abbildung 12	
Entwicklung der Wohnbautätigkeit je 1.000 Einwohnende im Vergleich unterschiedlicher Großstadt- und Umlandkategorien (2003–2019)	37
Abbildung 13	
Räumliche Verteilung der Stadtteilgruppen mit unterschiedlichen Wachstumsbedingungen in den zehn Fallstudienstädten	44
Abbildung 14	
Nettomigrationsraten der Stadtteiltypen im Vergleich der Jahre 2008, 2014 und 2020	45
Abbildung 15	
Indexierte Bevölkerungsentwicklung der Fallstudienstädte 1999–2020 (1999 = 100)	52
Abbildung 16	
Relative Situation der untersuchten Großstädte bezüglich Bevölkerungswachstum und Flächenverfügbarkeit	54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	
Mittelwertvergleich der großstädtischen Cluster	26
Tabelle 2	
Bevölkerungswachstum im Vergleich der IRB-Raumkategorien und Fallstudienstädte (2008–2020)	39
Tabelle 3	
Entwicklung des Wohnungsbestands im Vergleich der IRB-Raumkategorien und Fallstudienstädte (2008–2020)	40
Tabelle 4	
Entwicklung der Wohnfläche im Vergleich der IRB-Raumkategorien und Fallstudienstädte (2008–2020)	41
Tabelle 5	
Mittelwertvergleich der Stadtteilgruppen mit unterschiedlichen Wachstumsbedingungen	42
Tabelle 6	
Veränderung des Wohnungsangebots 2008 bis 2020	47
Tabelle 7	
Überblick der Fallstudienstädte	50

Anhang: Muster Interviewleitfaden

Einführung

Thema: Wechselwirkung des Wohnens und Gewerbes unter den Bedingungen der Nachverdichtung

Verständnis, Leitbilder und Strategien der Stadtentwicklung

These: Die Aktivierung innerstädtischer Flächen für den Wohnungsbau ist ein zentrales Thema der aktuellen Stadtentwicklungspolitik und lässt sich in Leitbildern, Strategien und im gemeinsamen Verständnis der Akteure erkennen/wiederfinden.

- Wie nehmen Sie die zahlenmäßig positive, stark wachsende **Bevölkerungsentwicklung** aus planerischer Sicht im Bestand wahr?
 - Welche Chancen bzw. Risiken ergeben sich in bestehenden Quartieren?
 - Was sind aus Ihrer Sicht die (drei oder vier) größten Herausforderungen?
- Wie ist der **derzeitige Wohnungsbestand** generell aufgestellt gegenüber den derzeitigen und künftigen Wohnbedarfen?
 - Konzentriert sich der Bevölkerungszuzug vorwiegend auf Bestandswohnungen? Wenn ja – inwieweit können Neubauvorhaben (kurzfristig) die Probleme der Verdichtung lösen?
- Welche **lang- bzw. mittelfristigen Strategien** und Handlungsansätze waren aus Ihrer Sicht bei der Bewältigung des Bevölkerungszuwachses bisher erfolgreich? (Gibt es Erfolgsfaktoren für die Nachverdichtung bzw. Neubau?)
- Gab es Strategien und Handlungsansätze, die bislang nicht oder nur zum Teil **erfolgreich** waren?
- Welche strategische Rolle spielt die **Stadtregion** für die Bewältigung des Bevölkerungszuwachses aus der Sicht der Stadt?
 - Welche konkreten Ansätze, Prozesse oder Maßnahmen werden angegangen?
 - In welchen Bereichen sind diese ausreichend, in welchen gibt es noch „Luft nach oben“?

Nachverdichtung

These: Durch die begrenzten Baulandpotenziale findet ein Verdrängungswettbewerb der Nutzungen statt mit der möglichen Folge der sinkenden Attraktivität der Innenstädte als Wohnstandorte.

- Wo liegen aus Ihrer Sicht **Grenzen bzw. Hemmnisse** der Nachverdichtung im Kontext ihrer Stadt – generell, räumlich, funktional?
- Welchen Stellenwert hat unter den oben genannten Rahmenbedingungen die **Wohnnutzung** derzeit gegenüber anderen urbanen Nutzungen im innerstädtischen Bereich bei der Nachverdichtung bestehender Quartiere?
- Findet eine **Verdrängung von Bevölkerung und Nutzungen** durch die Nachverdichtung in innerstädtischen Lagen statt?
 - In welcher Form ist diese Verdrängung erkennbar (Welche Bevölkerungsgruppen und Nutzungen sind betroffen?)
- Gibt es besondere **Beispiele (Initiativen, Projekte)** aus Ihrer Stadt, die dies dokumentieren?

Zielkonflikte

These: Bevölkerungszuzug konzentriert sich vorwiegend auf Bestands- und nicht auf Neubauwohnungen. Große Neubauvorhaben lösen somit (kurzfristig) nicht die Probleme der Verdichtung.

- Was sind die konträren Interessen bei der Nachverdichtung und von wem?
 - Wie wird zwischen verschiedenen/konträren Interessen abgewogen?
- Sind aktuell aufgrund des Wachstumsdrucks bereits **konkrete infrastrukturelle Probleme** erkennbar (z. B. Auslastungen der Schulen, verkehrliche Engpässe, Übernutzung von Grünflächen)?
 - Wie wird darauf reagiert?
- Inwieweit kann die bestehende städtische **Infrastruktur** noch an die sich fortsetzenden Wachstumsbedingungen an die **Wachstumsprozesse** derzeit angepasst werden?
 - Wo sind die größten **Erfolge und Herausforderungen** derzeit zu finden?
- Ergeben sich besondere **Nutzungs- und Flächenkonflikte** zwischen einzelnen Nutzungen und wie wird ihnen begegnet?
 - Welche Rolle stellt die **Nutzungsmischung** bzw. die **Nutzungstrennung** hierbei?
- Sind **räumliche Schwerpunkte der Konflikte** erkennbar, die besonders vom Wachstumsdruck betroffen sind? Was sind ev. Gründe für die Konzentration auf diese Gebiete?
- Was würden Sie sich für die künftige Entwicklung von Großstädten unter den Rahmenbedingungen der Verdichtung in Deutschland besonders **wünschen**? (auf der kommunalen, regionalen, Landes- bzw. Bundesebene...)
 - Welche **Räume werden für die Nachverdichtung** vorwiegend genutzt (Anbauten, Aufbauten, Baulücken, Brachen ...)