

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Geographisches Institut der Universität Bonn
Arbeitsgruppe Stadt- und Regionalforschung

Exposé zur Bachelorarbeit
„Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ – Einsatzmöglichkeiten der
Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) am Beispiel der Stadt Pulheim

Vorgelegt von Anna Wolff
E-Mail: s6aawolf@uni.bonn.de

Betreuer der Bachelorarbeit: Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt

Inhaltsverzeichnis

1. Relevanz und Themenbereich	3
2. Zielsetzung	4
3. Forschungsfragen.....	5
4. Methodik	6
5. Im Exposé verwendete Literatur.....	6
6. Vorläufiges Literaturverzeichnis.....	8

1. Relevanz und Themenbereich

Zurzeit leben in Deutschland ca. 83 Mio. Menschen (STATISTISCHES BUNDESAMT 2019a). In den Jahren 2015 bis 2018 verzeichnete Deutschland einen Nettozuwachs der Bevölkerung von insgesamt knapp 2,5 Millionen Menschen (STATISTISCHES BUNDESAMT 2019b). Dieser Zuwachs übt auf den ohnehin angespannten Wohnungsmarkt zusätzlichen Druck aus. Das BBSR schildert in seiner Bedarfsberechnung der Wohnungsmarktprognose 2025 (obere Variante) einen durchschnittlich jährlichen Neubedarf von 256.000 Wohnungen (BBSR 2010: 12). Die obere Variante berücksichtigt dabei einen Nettozuwachs von 200.000 Personen pro Jahr. In der Wohnungsmarktprognose 2030 geht das BBSR (2015) in den Jahren 2015 bis 2020 von einem jährlichen Neubedarf von 272.000 Wohnungen aus. Durchschnittlich würden in dem Zeitraum von 2015 bis 2030 230.000 Wohnungen zusätzlich benötigt. (BBSR 2015: 13)

Das Pestel Institut, das in seiner Studie die Bedarfsberechnungen des BBSR (2010) berücksichtigt, kommt zu dem Schluss, dass ein kumuliertes Wohnungsdefizit von 800.000 Wohnungen in Deutschland besteht. Dieses Defizit sei nur zu bewältigen, indem jährlich in den Jahren 2016 bis 2020 400.000 neue Wohnungen errichtet würden. Aufgrund der nicht steigenden Bautätigkeit sind zusätzlich 140.000 neue Wohnungen zu generieren, die auf den Mietsozialwohnungsbau und bezahlbaren Wohnungsbau entfallen (EDUARD PESTEL INSTITUT E.V. 2015: 2f).¹

Der Wohnungsmangel betrifft dabei nicht nur die Ballungszentren, sondern geht darüber hinaus. In den Einzugsgebieten sowie Umlandbereichen von Ballungsräumen, in kleinen und mittleren Hochschul- und Universitätsstädten und in wirtschaftsstarken ländlichen Regionen herrscht ebenfalls ein angespannter Wohnungsmarkt (PROGNOS 2017: 32).

Um dieser komplexen Problematik entgegenzuwirken, braucht es neben den bestehenden Möglichkeiten der Bodenpolitik innovative, auf die Potenziale und jetzige Situation der Städte zugeschnittene Maßnahmen. Das BBSR schilderte in seiner Analyse, dass der Innenbereich der Städte eine zusammengefasste Potenzialfläche von 120.00 bis 165.000 ha ergibt (BBSR 2014: 18). Eine Nachverdichtung dieser Flächen trüge zu einer Linderung der Wohnungsnot bei und dämme zudem die Versiegelung von Flächen durch eine Außenentwicklung an den Stadträndern ein. Dies entspricht auch § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB, wonach eine zukünftige Stadtentwicklung primär durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll. Davon betroffen sind zum Beispiel Baulücken oder Brachflächen, wie sie in § 1a Abs. 2 BauGB als Potenziale der Innenent-

¹ Im Auftrag des Verbändebündnisses Sozialer Wohnungsbau hat das Pestel-Institut 2015 den mittelfristigen Wohnungsbedarf in Deutschland abgeschätzt (PESTEL 2015). In dieser Studie wird speziell auf den Bedarf an sozialem Mietwohnungsbau und bezahlbarem Wohnungsbau anhand von Berechnungen eingegangen.

wicklung benannt werden. Zurzeit lässt sich feststellen, dass der Bestand an Innenentwicklungspotenzialen bei hoher Nachfrage teilweise zunimmt (BMI 2018: 3). Es kann demnach vermutet werden, dass die bisherigen Instrumente der Bodenpolitik ungenügend greifen. Gemeint sind damit die Ansätze, die größtenteils „aus Angebotsplanung, Kooperation und Konsens der beteiligten Akteure bestehen“ (BMI 2018: 3). Die Schwierigkeiten bei der Realisierung von Innenentwicklungen liegen oft bei subjektiven Mobilisierungshemmnissen der Grundstückseigentümer obwohl objektiv eine Bebauung aus planungs- und bauordnungsrechtlicher Sicht zulässig ist. Die private Bodenbevorratung und der spekulative Grundstückshandel stellen die bedeutendsten Hemmnisse dar. Gründe dafür sind die aktuell steigenden Bodenpreise und die gleichzeitig niedrigen Kapitalzinsen. Somit stehen die im Innenbereich gelegenen Potenzialflächen einer Bebauung unter städtebaulichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten überwiegend nicht zur Verfügung.

Das Baugebot nach § 176 BauGB erweist sich zur Verwirklichung der Bebauung als problematisch. Zum einen stellt es ein „Eingriffsinstrument“ in das Eigentum dar, das mit verfassungsrechtlichen Voraussetzungen verbunden ist und zum anderen existieren seitens der Kommunalpolitik rechtliche Risiken und Vorbehalte. Hinzu kommt, dass sich die Anwendung dieses Paragraphen auf ein konkretes Grundstück bezieht, da jedes Grundstück einzeln betrachtet werden muss. Um die aber dispers verteilten Potenzialflächen einer adäquaten Nutzung zuzuführen, wird ein Instrument benötigt, das einen flächenhaften und koordinierten Ansatz verfolgt und den Eigentümer dazu mobilisiert, sein Grundstück zu bebauen. Hier könnte das Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme (im Folgenden IEM genannt) ansetzen. Um diesen Ansatz zu verfolgen, könnten sogenannte Innenentwicklungsmaßnahmegebiete (im Folgenden IEG genannt) in einer Gemeinde, die die Voraussetzungen für eine IEM erfüllen, durch eine Satzung festgelegt werden. Dabei wird die freiwillige Mobilisierung des Eigentümers angestrebt, bevor es als letztes Instrument zur Enteignung durch die Gemeinde kommen kann. Um dies zu erreichen, finden im Vorfeld Voruntersuchungen statt, bei denen die Eigentümer involviert, beraten und informiert werden (BMI 2018: 3f.).

Die Verbindung zur Geographie besteht in der Teildisziplin Stadtgeographie, bzw. Stadt- und Regionalforschung aus geographischer Sicht. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG soll die Weiterentwicklung der Städte unter sozialen, ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten geschehen. Dies kann aus stadtgeographischer Sicht begutachtet werden, wobei verschiedene Modelle und Annahmen aus der Stadtgeographie mit einfließen können.

2. Zielsetzung

In einem ersten Schritt geht es in der Bachelorarbeit um die Darstellung des aktuellen Standes

zur Anwendung und Anwendbarkeit der IEM, die sich zurzeit in der Entwicklung befindet. In einem zweiten Schritt werden die Vorbehalte auf Bundesebene in der Arbeit herausgestellt. Geklärt werden soll, inwieweit die IEM als Hilfsmittel für die Kommunen als ein einfaches und geschlossenes Verfahren zur Nachverdichtung geeignet ist und was ihre Vorteile gegenüber den bestehenden Instrumentarien der Baulandmobilisierung sind.

Ob es für die Kommunen eine Hilfestellung wäre, wird exemplarisch für die Stadt Pulheim untersucht. Hier wird in Kooperation mit Mitarbeitern vom Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Demografie anhand vorhandener Daten und des Baulückenkatasters exemplarisch ein IEG festgelegt. In diesem Arbeitsprozess wird versucht, die Hürden und den dortigen Handlungsbedarf anhand eines solchen Beispiels herauszustellen.

3. Forschungsfragen

Aus der Zielsetzung des Themas ergeben sich zwei Forschungsfragen mit jeweiligen Unterfragen. Beide Forschungsfragen werden jeweils für sich getrennt bearbeitet und anschließend in der Diskussion bzw. im Fazit zusammengetragen werden sollen. Diese sind

- I. Stellt die IEM ein adäquates Instrument zur geschlossenen Innenentwicklung gegenüber bestehenden Mobilisierungsinstrumenten von Baulandpotentialen dar?
 - I a) Wie ist der aktuelle Stand zur Anwendung einer Innenentwicklungsmaßnahme?
 - I b) Welches Ziel verfolgt die Innenentwicklungsmaßnahme und besteht eventuell die Notwendigkeit zu ihrer gesetzlichen Festlegung?
 - I c) Welche Hemmnisse bestehen bei der städtebaulichen Innenentwicklung im Allgemeinen?
 - I d) Welche gesetzlich geregelten bodenpolitischen Instrumente bestehen bereits und was unterscheidet sie von einer möglichen Innenentwicklungsmaßnahme?
 - I e) Welche Vorbehalte bestehen auf Bundesebene?
- II. Ist die IEM für die Stadt Pulheim ein geeignetes und hilfreiches bodenpolitisches Instrument? Wo liegen Probleme und wie könnten diese behoben werden?
 - II a) Welches Stadtgebiet würde sich aufgrund vorhandener Potenzialflächen für die Durchführung einer IEM eignen?
 - II b) Erfüllt die Stadt Pulheim die Voraussetzungen für die Festlegung eines IEG, die im Abschlussbericht des BMI 2018 angewendet wurden?
 - II c) Welche Interessen bestehen seitens der Stadt und seitens der Politik, solch eine mögliche Maßnahme durchzuführen?

4. Methodik

Die Bachelorarbeit wird zu einem großen Teil auf einer umfassenden Literaturrecherche beruhen, Standardwerke wie SEELE (1994), BONCZEK u. HALSTENBERG (1963), BOCHARD u. WEIß (1994) und vielfältige graue Literatur, die sich unter anderem aus Eckpunktpapieren, Positionspapieren, Expertisen, Vorträgen, Tagungsdokumentationen und Berichten zusammensetzt, werden dazu ausgewertet. Forschungsfrage I. verfolgt einen deduktiven Ansatz, da hier auf bereits existierendes Wissen zurückgegriffen wird (MATTISSEK 2013). Forschungsfrage II. wird durch einen induktiven Ansatz bearbeitet. Durch ein leitfadengestütztes Experteninterview wird das bisherige theoretische Verständnis erweitert. Neue Zusammenhänge werden durch die praktische Anwendung auf die Stadt Pulheim erschlossen (MATTISSEK 2013).

Der zweite Teil befasst sich mit der Stadt Pulheim. Die Stadt Pulheim ist am nordwestlichen Rand der Stadt Köln gelegen. Aus den früher selbständigen Gemeinden Pulheim, Stommeln, Brauweiler und Sinnersdorf wurde Pulheim, das 1981 Stadtrechte erlangte. Die Stadt besteht in ihrer heutigen Ausdehnung in den Gebietsgrenzen vom 1. Januar 1978 (STADT PULHEIM 2019). Es bestehen bereits Kontakte zum Amt für Stadtentwicklung der Stadt Pulheim und in einem Vorgespräch wurde ein mögliches, geeignetes Stadtgebiet vorgestellt und die Geeignetheit, Notwendigkeit sowie ein mögliches IEG grob angerissen. Auf diesem Vorgespräch aufbauend wird als Methode ein leitfadengestütztes Experteninterview ausgearbeitet. Dieses wird Fragen zu den Einsatzmöglichkeiten einer IEM, Fragen zu den Kriterien, der Notwendigkeit sowie zur Durchführbarkeit mit Blick auf die Beteiligung der Bürger und sich ergebenden Hürden enthalten. Ferner wird genauer auf die Enteignung eingegangen, im Speziellen auf die enteignungsrechtliche Vorwirkung. Diese Art der Interviewführung ist flexibel, sodass Rückfragen gestellt oder Fragen angepasst und dadurch weitere Informationen gewonnen werden können (MATTISSEK 2013).

Für das IEG werden der Bebauungsplan und das Baulückenkataster der Stadt Pulheim verwendet und nach den Kriterien und mit den Methoden, die im Abschlussbericht des BMI 2018 Anwendung fanden, gearbeitet. Das IEG wird kartographisch mit der Software GIS dargestellt.

Falls es im Zuge der Arbeit und des Interviews nötig sein sollte, weitere Experten der Stadt zu befragen, wird dies vorgenommen. Interviews werden anschließend transkribiert und mit der Software MAXQDA ausgewertet.

5. Im Exposé verwendete Literatur

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634).

- Abrufbar unter:
<http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/> (letzter Abruf 10.06.2019).
- BBSR (Hrsg.) (2010): Wohnungsmärkte im Wandel. Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025. BBSR-Berichte Kompakt, H. 1.
Abrufbar unter:
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/DL_1_2010.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 04.08.2019)
- BBSR (Hrsg.) (2014): Flächenverbrauch, Flächenpotentiale und Trends 2030. BBSR-Analysen Kompakt, H. 7.
Abrufbar unter:
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2014/DL_07_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 20.5.2019)
- BBSR (Hrsg.) (2015): Wohnungsmarktprognose 2030. Aktuelle Trends und Strukturen am Wohnungsmarkt. BBSR-Analysen Kompakt, H. 7.
Abrufbar unter:
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/DL_07_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Abruf 04.08.2019)
- BMI (Hrsg.) (2018): Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsgebiet“) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht. Berlin.
Abrufbar unter:
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMI/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2
(letzter Abruf 12.05.2019)
- EDUARD PESTEL INSTIUT E.V. (2015): Kurzfassung der Studie. Modellrechnungen zur langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs. Hannover. 2015.
Abrufbar unter:
http://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/Kurzfassung_Pestel-Studie_Modellrechnung_Soz_WOB.pdf (letzter Abruf: 22.5.2019).
- MATTISSEK et al. 2013²: Methoden der empirischen Humangeographie. Das Geographische Seminar. (Westermann) Braunschweig.
- PROGNOS AG (2017): Studie Wohnungsbautag 2017. Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Endbericht. Stuttgart/Freiburg. 31.05.2017.
Abrufbar unter:

https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/Prognos_Studie_Wohnungsbautag_2017.pdf (letzter Abruf 22.5.2019).

Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Abrufbar unter:

http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/index.html (letzter Abruf 06.06.2019)

STADT PULHEIM (Hrsg.) (2019): Pulheim Aktuell. Herzlich willkommen.

Abrufbar unter:

<https://www.pulheim.de/pulheim-aktuell/herzlich-willkommen/?id=16040> (letzter Abruf 26.07.2019).

STATISTISCHES BUNDESAMT (DESTATIS) (2019a): Bevölkerung. Bevölkerungsstand.

Abrufbar unter:

https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/_inhalt.html (letzter Abruf 03.08.2019).

STATISTISCHES BUNDESAMT (DESTATIS) (2019b): Startseite. Themen. Gesellschaft und Umwelt. Bevölkerung. Wanderungen. Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland, Zugezogene, Fortgezogene und Saldo.

Abrufbar unter:

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-alle.html> (letzter Abruf 03.08.2019).

6. Vorläufiges Literaturverzeichnis

ARL (Hrsg.) (2003): Planungsbegriffe in Europa. Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover. S. 196 f.

BONCZEK, W. u. HALSTENBERG, F. (1963): Bau-Boden: Bauleitplanung und Bodenpolitik – Systematische Darstellung des Bundesbaugesetzes. (Hammonia-Verlag) Hamburg.

BOCHARD, K. u. WEIß, E. (Hrsg.) (1994): Bodenpolitik in Vergangenheit und Gegenwart. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn. Nr. 14. Bonn.

BUNZEL, A. et al. (2017): Bodenpolitik und Bodenrecht gemeinwohlorientiert gestalten. Wiso direkt H. 11/2017.

DAVY, B. (2005⁴): Bodenpolitik. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. (Verlag der ARL) Hannover. S. 117-125.

DIFU/VHW (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und

sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Eckpunktpapier. Berlin:

DRANSFELD, E. u. HAN-MEYER, B. (2015): Umlegung im Innenbereich. Expertise.

DRANSFELD, E. u. HEMPRICH, C. (2017): Kommunale Liegenschafts- und Bodenpolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. S. 42 ff.

DRANSFELD, E. u. KIEHLE, W. (2014): Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick. (BBSR-Forschungsvorhaben SWD – 10.04.04 – 12.210). Diskussionspapier zur Werkstatt am 17. Januar 2014 in Berlin.

HUTTENLOHER, C. (2017): Neue Chancen durch die Innenentwicklungsmaßnahme. Vortrag zur Fachveranstaltung „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen“.

KÖTTER, T. (2008): Im Spannungsfeld: Bodenmarkt und Baukultur – ungleiche Geschwister für eine erfolgreiche Stadtentwicklung?. Jahrestagung 2008 des DV. 2. Arbeitsgruppe: Bodenpolitik als Standortfaktor am 27.11.2008 in Bonn. Bodenpolitik auf dem Prüfstand. Bonn.

KÖTTER, T. et al. (2015): Land- und Immobilienmanagement – Begriffe, Handlungsfelder und Strategien. In: zfv 140, H. 3/2015. S. 136-145.

KÖTTER, T. (2016): Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, Land Brandenburg. 5. Veranstaltung mit wachsenden Kommunen im Berliner Umland. Schwerpunktthema Baulandstrategien und andere bodenpolitischen Instrumente. Am 13.1.2016 in Potsdam. Potsdam.

KRAUTZBERGER, M. u. SÖFKER, W. (2007⁸): Baugesetzbuch. Leitfaden mit Synopse. Vergleichende Gegenüberstellung von neuem und altem Recht (Synopsen). Ausführliche Kommentierung des neuen Rechts. (Rehm) Heidelberg.

PRIEBS, A. (2019): Die Stadtregion. Planung – Politik – Management. (utb.) Stuttgart.

SEELE, W.: Elemente und Probleme städtischer Bodenpolitik. In: Europäische Fakultät für Bodenordnung (Hrsg.) (1988): Politisches System und Bodenordnung. (Verlag Peter Lang) Frankfurt a. M. S. 193–223.