

Exposé zur Masterarbeit

# **Kommunale Strategien zur Entwicklung von Baulücken**

Eine Analyse in prosperierenden  
Städten und Gemeinden

vorgelegt von:

Lisa Eiden

M.Sc. Geographie

betreut durch:

Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt

Bearbeitung: Januar – Juli 2020

## Heranführung an das Thema

Zahlreiche deutsche Städte verzeichnen einen anhaltenden Bevölkerungszuwachs, wodurch der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum weiter ansteigt. Auch in Städten mit stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungsentwicklung erhöht sich der Druck auf den Wohnungsmarkt, aufgrund von veränderten Ansprüchen an den Wohnraum in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht. Darunter zählt unter anderem der Trend zu kleineren Haushaltsgrößen, was am Anstieg des durchschnittlichen Wohnraumbedarfs von 39,5 m<sup>2</sup> pro Person im Jahr 2000 auf 46,5 m<sup>2</sup> im Jahre 2016 deutlich wird. (TECHNISCHE UNIVERSITÄT DARMSTADT & PESTEL INSTITUT 2019: 10). Auf der anderen Seite führt der erhöhte Flächenbedarf für andere Nutzungen, wie Mobilität, Versorgungsinfrastruktur, Gewerbe oder Industrie zu einer verschärften Flächenkonkurrenz für den Wohnungsbau. Laut einer Studie des Pestel Institutes müssen im Zeitraum von 2016 bis 2020 in ganz Deutschland mehr als 400.000 Wohnungen jährlich geschaffen werden, um den derzeitigen Bedarf an Wohnraum gerecht zu werden (ebd.).

Vor diesem Hintergrund müssen die bestehenden Potenziale von innerstädtischen Flächen intensiver genutzt und die begrenzte Ressource Boden mit Bedacht entwickelt werden. Nach dem aktuellen Paradigma *Innenentwicklung vor Außenentwicklung* soll das Entwicklungspotenzial im Innenbereich durch bauliche Nachverdichtungen voll ausgeschöpft und Flächen im Außenbereich konserviert werden (§1 Abs. 5 BauGB<sup>1</sup>). Mittels Gebäudeanbau, Dachaufstockungen, Konversion und Schließung von Baulücken können bestehende Strukturen sinnvoll ergänzt und die bauliche Dichte erhöht werden, ohne neues Bauland ausweisen zu müssen (BBSR 2014: 7).

Die Kenntnis über das bestehende Potenzial im Innenbereich ist sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik nicht neu. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von geeigneten Nachverdichtungsstandorten sowie der zunehmenden Komplexität bei Planung und Genehmigung von Bauvorhaben werden diese Potenziale aber nicht ausreichend genutzt. Dieser Umstand wird besonders bei dem Vergleich von früheren Prognosen zur Neubaunachfrage und den tatsächlich fertiggestellten Wohnungsbauvorhaben im gleichen Zeitraum deutlich, woraus sich ein Defizit von etwa 100.000 bis 130.000 Wohnungen pro Jahr ergibt (EMPIRICA INSTITUT 2018: 3). Das Thema Nachverdichtung betrifft in diesem Zusammenhang nicht allein Großstädte und Wachstumsregionen. Rund 80 Prozent der aktuellen Flächenentwicklung entfällt auf Gebiete außerhalb von Metropolregionen (BSBK 2018: 22). Obwohl ausreichend Entwicklungspotenzial im Innenbereich zur Verfügung steht, wird im Außenbereich trotz des Risikos, dass Natur zerstört wird und Ortszentren an Funktionalität und Bedeutung verlieren, weiter gebaut (ebd.). Dieser Umstand verdeutlicht die

---

<sup>1</sup> BJV, Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.) (2017): Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634). (BJV) Berlin.

weiterhin bestehende Aktualität des Themas Innenentwicklung und die Notwendigkeit zur Überarbeitung von bestehenden Strategien zur Baulandmobilisierung.

Betrachtet man die Thematik aus kommunaler Sicht, ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen und dementsprechend auch andere Herangehensweisen bei der Entwicklung von Potenzialflächen. Die meisten wissenschaftlichen Arbeiten beschäftigen sich hauptsächlich mit den theoretischen und formalen Rahmenbedingungen der Thematik. Wie sich die konkreten Herausforderungen in der Praxis ausgestalten und welchen Einfluss der stadtgeographische Kontext einer Kommune hat, wird dabei nicht tiefergehend betrachtet. Des Weiteren stellt sich die Frage, welche unterschiedlichen Handlungsstrategien die einzelnen Kommunen bei gleichen formalen Rahmenbedingungen entwickelt haben. Welche dieser Strategien sind besonders effektiv und welche Grundvoraussetzungen müssen in der Gesetzgebung und Planungspraxis überarbeitet werden, um die bestehenden Strategien weiter zu verbessern?

## **Zielsetzungen und Forschungsfragen**

Aufgrund der zeitlichen und organisatorischen Limitierung kann das komplexe Wirkungsgefüge von Innenentwicklung und Nachverdichtung im Rahmen dieser Masterarbeit nicht in seiner Gänze nachvollzogen werden. Neben den genannten Strategien zur vertikalen Nachverdichtung oder Konversion spielt die Entwicklung von Baulücken im Innenbereich weiterhin eine große Rolle für die Deckung der Wohnraumversorgung. Unter einer Baulücke wird ein unbebautes Grundstück verstanden, welches von einer zusammenhängenden Gebäudekomposition umgeben ist. Ob es sich bei einem unbebauten Grundstück um eine Baulücke handelt, kann nicht anhand von festgelegten Flächengrößen bestimmt werden. Ausschlaggebend ist vielmehr der konkrete Bebauungszusammenhang, wobei eine Baulücke von der umgebenden Bebauung als Ordnungsfaktor für zukünftige Bebauung geprägt wird (§ 1 Abs. 5 – 7 BauGB) und nicht durch eine Verkehrsanlage von der umgebenden Gebäudekomposition getrennt sein darf (JURA MAGAZIN 2019).

Im Rahmen dieser Masterarbeit wird untersucht, warum Baulücken nicht geschlossen und Potenziale damit ungenutzt bleiben. Im Zuge dessen wird erörtert, welche Akteure an diesem Prozess beteiligt sind und welchen Einfluss sie auf die Flächenentwicklung haben. Darauf aufbauend sollen die kommunalen Strategien zur Überwindung der bestehenden Hemmnisse und zur Entwicklung der potenziellen Flächen untersucht werden. Welchen Handlungsspielraum hat eine Kommune innerhalb der rechtlich-formalen Rahmenbedingungen? Welchen Einfluss hat der stadtsspezifische Kontext (Wachstumsdynamik, demographische Entwicklung, Arbeitsmarkt, Wirtschaftskraft, Wohnungsmarkt, Infrastruktur, Historie, Kommunalpolitik etc.) auf die Entwicklung von unterschiedlichen Strategien zur Baulückenschließung? Fördert der höhere Nutzungsdruck

von stark anwachsenden Städten die Entwicklung von Baulücken oder behindert das Vorhandensein von mehr Akteuren und dementsprechend mehr Nutzungsinteressen in Wachstumsstädten die Flächenentwicklung? Die genannten Themen und das Wirkungsgefüge sollen insbesondere in Hinblick auf zukünftige Innenentwicklungsstrategien erörtert werden. Welche Rolle wird die Schließung von Baulücken in Zukunft spielen und welche Erfahrungen kann man auf andere Strategien der Nachverdichtung übertragen?

Daraus ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Wie äußert sich der strukturelle, historische und stadtgeographische Kontext einer Kommune in der Existenz und Verteilung von Baulücken?
- Welche besonderen Probleme und Hemmnisse ergeben sich daraus?
- Welche Akteure sind bei dem Prozess der Flächenentwicklung beteiligt und welchen Einfluss haben sie darauf?
- Welche unterschiedlichen Strategien zur Baulückenschließung verfolgen die Stadtplanungsämter bzw. Stadtentwicklungsämter der ausgewählten Kommunen?
- Welche konkreten Maßnahmen und Instrumente werden von den unterschiedlichen Kommunen ergriffen und wie erfolgreich sind diese?
- Welche formalen und gesetzlichen Rahmenbedingungen müssen überarbeitet werden, um positive Erkenntnisse aus der Praxis besser umsetzen zu können?
- Welche Rolle spielt die Entwicklung von Baulücken in der aktuellen und zukünftigen Innenentwicklung?

## **Forschungsdesign und Methodik der Arbeit**

Der Fokus dieser Masterarbeit liegt auf der Analyse von kommunalen Handlungsstrategien zur Entwicklung von Baulücken. Dazu wird zunächst der konzeptionelle Rahmen untersucht, welcher sowohl durch gesetzliche als auch finanzielle und organisatorische Faktoren bestimmt wird. Innerhalb dieses Rahmens haben die Kommunen einen individuellen Handlungsspielraum, welchen es zu untersuchen gilt. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welchen Einfluss der stadtgeographische Kontext auf die Handlungsbereitschaft und den aktiven Abbau von Entwicklungshemmnissen hat. Die Konzeptionierung des Forschungsdesigns und die Auswahl der Vergleichskommunen unterliegen der Prämisse: Je größer der Wohnraumbedarf und je knapper das zur Verfügung stehende Bauland, desto proaktiver versucht eine Kommune die Entwicklung von bestehenden Baulücken zu fördern. Auf der anderen Seite treffen in bereits dicht bebauten Stadtgebieten eine größere Zahl an Akteuren aufeinander. Dabei gilt es zu untersuchen, inwiefern das Vorhandensein von

verschiedenen Interessensgruppen zu einem erhöhten Konfliktpotenzial führt und der Flächenentwicklung entgegensteht.

Um Forschungsfragen hinreichend beantworten zu können, wird auf Methoden der qualitativen Sozialforschung zurückgegriffen. Im Rahmen von problemzentrierten Interviews werden verschiedene Akteure befragt, welche an verschiedenen Teilprozessen beteiligt sind. Dazu gehören die kommunalen Stadtplanungsämter, Bauträger, Investoren, Eigentümer sowie Anwohner und Interessensverbände. Die Interviews werden mit Hilfe eines teilstandardisierten Leitfadens durchgeführt. Dieser untergliedert sich in unterschiedliche Abschnitte, welche sich wiederum anhand der Forschungsfragen und den unterschiedlichen Rollen der Interviewpartner orientieren (GLÄSER & LAUDEL 2009: 142-144). Im Anschluss werden die durchgeführten Interviews transkribiert und ausgewertet. Damit die Auswertung auf wissenschaftlich, nachvollziehbarer Ebene geschieht, werden die Rohdaten mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse nach MAYRING (2016: 99-103) ausgewertet. Diese stellt eine systematische Methode dar, welche die Formulierung von Hypothesen und die Reflexion von Theorien ermöglicht.

Um den Einfluss des stadtgeographischen Kontextes auf die Handlungsbereitschaft einer Kommune näher zu beleuchten werden systematisch geeignete Kommunen ausgewählt. Es existieren verschiedene Indikatoren, welche auf einen angespannten Wohnungsmarkt hinweisen. Dazu gehören zum Beispiel die Bevölkerungsentwicklung oder die Struktur des Arbeitsmarktes. Weiter sind Immobilienpreise, wie Angebotsmieten oder Kaufpreise und die Baufertigstellung von neuen Wohnungen aussagekräftig. Zum anderen sind stadtspezifische Entwicklungen aus der Historie und Politik relevant. Neben strukturellen Indikatoren einer Stadt wird der Fokus auf eine Diversität bei den bestehenden Strategien zur Baulückenschließung eine zentrale Rolle für die Auswahl der Beispielstädte spielen. Im Folgenden werden die zentralen Auswahlkriterien zusammengefasst:

#### Auswahl der Praxisbeispiele:

1. Auswahl der Kommunen je nach Handlungsstrategien zur Flächenentwicklung (Recherche in wissenschaftlicher Literatur, Presse und Vorgespräche mit verschiedenen Stadtplanungsämtern). Der Fokus der Recherche lag insbesondere auf prägnanten oder neuen Handlungsstrategien, welche im Rahmen eines Modellprojektes durchgeführt werden oder aus einer politischen Initiative hervorgehen. Dazu wurden als erste Auswahl die Informationen zur Siedlungsentwicklung des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung genutzt (BBSR 2019).
2. Auswahl der Kommunen, welche vom Studienort Bonn erreichbar sind (organisatorische und finanzielle Machbarkeit).

3. Auswahl der Kategorien *Kleinstadt, Mittel- und Großstadt*: Abhängig von der Größe der Kommune ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen für die Baulandentwicklung.
4. Fokus auf *prosperierende Kommunen*: Um die verschiedenen Handlungsstrategien vergleichen zu können, werden ausschließlich wachsende Kommunen betrachtet. Strukturschwachen Städten mit abnehmender Bevölkerung kommt für die Untersuchung der Schließung von Baulücken eine untergeordnete Bedeutung zu. In den meisten Fällen sorgt die mangelnde Wohnraumnachfrage zu einem geringen Handlungsdruck und demzufolge einer geringeren Beschäftigung mit dem Themas. In solchen Kommunen sind eher der Rückbau, die Auflockerung der Bebauung und die Schaffung neuer Freiräume von Relevanz.

Aus den genannten Bedingungen und Limitierungen ergibt sich folgende Kategorisierung der Kommunen bzw. deren Handlungsstrategien (vgl. Tabelle 1). Die Tabelle dient als Orientierungshilfe zur Auswahl von Kommunen. Es werden drei bis sechs Beispielstädte ausgewählt. Dabei ist festzuhalten, dass die vorliegende Untersuchung keine repräsentative Studie darstellen soll, welche alle strukturellen Einflüsse und alle unterschiedlichen Stadttypen systematisch abbildet. Vielmehr dient die Untersuchung als Darstellung von unterschiedlichen Praxisbeispielen, woraus Rückschlüsse auf die Wirksamkeit von kommunalen Strategien gezogen werden können. Aus diesen Rückschlüssen können andere Kommune eigene Strategien entwickeln oder anpassen.

**Tabelle 1: Auswahl der Praxisbeispiele (Fokus wachsende Städte)**

Stadttyp		
Prosperierende Kleinstadt	Prosperierende Mittelstadt	Prosperierende Großstadt
z.B. MEPAL-Plus-Gemeinden <sup>2</sup> , Allianz Oberes Werntal	z.B. Tübingen	z.B. Bonn, Köln

<sup>2</sup> MELAP-Plus-Kommunen werden im Rahmen des baden-württembergischen Programms „MELAP-Plus: Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials“ entwickelt (MLV BADEN-WÜRTTEMBERG 2019).

## Literaturverzeichnis

- BBSR, BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (Hrsg.) (2014): Städtebauliche Nachverdichtung im Klimawandel. Ein ExWoSt-Fachgutachten. (BBSR) Bonn.
- BBSR, BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (Hrsg.) (2019): Interaktive Karten als Web-App: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden. Abrufbar unter: <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/bbsr/index.html?lang=de> (letzter Abruf: 25.11.2019).
- BSBK, BUNDESSTIFTUNG BAUKULTUR (Hrsg.) (2018): Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung. (BSBK) Potsdam.
- EMPIRICA INSTITUT (Hrsg.) (2018): Wohnungsmarktprognose 2019-22. Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2030. Empirica-Paper Nr. 244. (o.V.) Berlin.
- GLÄSER, J. & G. LAUDEL (2009): Experteninterview und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- JURA MAGAZIN (Hrsg.) (2019): Baulücken. Abrufbar unter: <http://www.juramagazin.de/bauluecken.html> (letzter Abruf 03.12.19).
- MAYRING, P (2016): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. (Beltz) Weinheim.
- MLR BADEN-WÜRTTEMBERG, MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2019): Das Modellprojekt MELAP-Plus: Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials. Abrufbar unter: <http://www.melap-plus.de/Projekt/104838.html?UID=3616A2A3642EF67C4543DBC29F5CE2AB4F5BD4CE3A678C> (letzter Abruf: 25.11.2019).
- TECHNISCHE UNIVERSITÄT DARMSTADT & ISP EDUARD PESTEL INSTITUT FÜR SYSTEMFORSCHUNG E.V (Hrsg.) (2019): Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden. (o.V.) Darmstadt.