

Wissenstransfer Städtebauförderung

Dokumentation zum digitalen Werkstattgespräch
am 30. November 2022

„Brachflächen – Potenziale in der Stadtentwicklung nutzen“



Quelle: iStock.com/taikrixe1

empirica



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Auftraggeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
berlin@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

empirica – administrative & fachliche Koordinationsstelle Städtebauförderung
Ludger Baba und Daniela Brose
unter Mitarbeit von Franka Birkenbach und Hollis Peter

Projektnummer

2020100

Berlin, Januar 2023

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|----|---|---|
| 1. | Hintergrund der Veranstaltungsreihe „Programmübergreifender Wissenstransfer Städtebauförderung“ und der Veranstaltung | 1 |
| 2. | Programm | 2 |
| 3. | Begrüßung und Einordnung der Relevanz von Brachflächen für die Städtebauförderung..... | 3 |
| 4. | Input: Instrumente nach BauGB zur Entwicklung von Brachen | 3 |
| 5. | Input: Qualifizierung von Brachflächenentwicklung durch Wettbewerbe und Konzeptvergaben..... | 4 |
| 6. | Praxisbeispiel Revitalisierung: Bahngelände in Cottbus..... | 6 |
| 7. | Praxisbeispiel kulturelle Zwischennutzung: Kulturbeutel e. V. in Bremen..... | 6 |
| 8. | Praxisbeispiel Nachnutzung Wohnen: Stellwerk in Offenbach | 7 |

1. Hintergrund der Veranstaltungsreihe „Programmübergreifender Wissenstransfer Städtebauförderung“ und der Veranstaltung

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) organisiert zusammen mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Rahmen einer Veranstaltungsreihe regelmäßig programmübergreifenden Wissenstransfer zur Städtebauförderung. Ziel der Veranstaltungsreihe ist es, den Erfahrungs- und Wissenstransfer zu spezifischen Themen und Fragen der Städtebauförderung für Programmakteurinnen und -akteure zu fördern.

Thema der Veranstaltung vom 30. November 2022 war „Brachflächen - Potenziale in der Stadtentwicklung nutzen“. Das Werkstattgespräch ordnet sich in Veranstaltungsthemen ein, die von Fragestellungen zu Instrumenten und zur konkreten, organisatorischen Abwicklung des Programms bis hin zu fachlich anwendungsorientierten und aktuellen Themen reichen. 117 Teilnehmende kamen zusammen, um sich über die Potenziale der Brachflächen in der Stadtentwicklung auszutauschen.

Innenentwicklung ist gesetzlich im BauGB verankert. Maßnahmen der nachhaltigen Flächennutzung und Revitalisierung (Flächenrecycling) stellen für die Stadtentwicklung ein großes Potenzial dar. Für den Transformationsprozess von Brachflächen ist eine gute Zusammenarbeit von Flächeneigentümerinnen und -eigentümern, Behörden, Entwicklerinnen und Entwicklern, der allgemeinen Stadtbevölkerung und insbesondere End- bzw. Zwischennutzerinnen und -nutzern entscheidend. Gleichzeitig bedarf es gelungener Nachnutzungskonzepte, die den Eigenschaften der Fläche und den Bedarfen der Anwohnerinnen und Anwohner entsprechen. Welche Nutzung für Brachen in Frage kommt, hängt auch von den örtlichen Rahmenbedingungen und ihrer Lage ab. Hierfür spielen die individuellen Bedarfe der Gemeinden, die Beschaffenheit der Flächen und die beteiligten Akteurskonstellationen eine entscheidende Rolle.

Das Werkstattgespräch hat die Vielfalt von Brachflächen aufgezeigt. Dazu zählen sowohl die verschiedenen Ausgangslagen als auch Entwicklungs- und Nachnutzungsmöglichkeiten. Neben den möglichen baurechtlichen Instrumenten wurden auch Wettbewerbe und Konzeptverfahren als Entwicklungsinstrumente erörtert. Die Praxisbeispiele haben verschiedene Nutzungsmöglichkeiten auf unterschiedlichen Brachflächentypen aufgezeigt. Dabei wurde auch auf die Herausforderungen eingegangen und mögliche Lösungsansätze vorgestellt.

2. Programm

- 09:30 Uhr** **Begrüßung und Einordnung der Relevanz von Brachflächen für die Städtebauförderung**
Dr. Bernhard Schneider
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Charlotte Rimke
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
- 09:45 Uhr** **Input: Instrumente nach BauGB zur Entwicklung von Brachen**
Dr. Egbert Dransfeld
Institut für Bodenmanagement
- *Diskussion und Rückfragen*
- 10:20 Uhr** **Input: Qualifizierung von Brachflächenentwicklung durch Wettbewerbe und Konzeptvergaben**
Dr. Heike Liebmann
B.B.S.M. Brandenburgische Beratungsgesellschaft/Wachstum und nachhaltige Erneuerung
- *Diskussion und Rückfragen*
- 10:55 Uhr** **Praxisbeispiel Revitalisierung: Bahngelände in Cottbus**
Carolin Buttker
Leiterin Fachbereich Stadtentwicklung, Cottbus
- *Diskussion und Rückfragen*
- 11:30 Uhr** **Pause**
- 11:45 Uhr** **Praxisbeispiel kulturelle Zwischennutzung: Kulturbeutel e. V. in Bremen**
Jeen Burdorf
Referent* für Kulturflächenkoordination im Referat Stadtentwicklung, Bremen
- *Diskussion und Rückfragen*
- 12:20 Uhr** **Praxisbeispiel Nachnutzung Wohnen: Stellwerk in Offenbach**
Marion Rüber-Steins
Referatsleitung Stadtentwicklung und Wohnbauförderung
- *Diskussion und Rückfragen*
- 12:55 Uhr** **Fazit und Ausblick**
Kathrin Schultheis
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
- 13:00 Uhr** **Ende der Veranstaltung**

Moderation: Daniela Brose und Ludger Baba, empirica

3. Begrüßung und Einordnung der Relevanz von Brachflächen für die Städtebauförderung

Dr. Bernhard Schneider, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Charlotte Rimke, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Brachflächen sind Flächen, die in der Vergangenheit genutzt wurden und heute nicht mehr oder nur untergeordnet genutzt werden. Sie unterscheiden sich in Größe, Lage, etwaiger Kontamination, Zustand und ihrer Vornutzung. Diese Eigenschaften prägen ihre individuellen Herausforderungen und Potenziale.

Maßnahmen zur Revitalisierung solcher Flächen sind in allen Programmen der Städtebauförderung förderfähig. Eine Auswertung der elektronischen Begleitinformationen (eBi) aller Fördergebiete der Jahre 2020-2021 zeigt: In rund jedem 3. Fördergebiet zählen Brachflächen zu den Problemlagen. Im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ und in den neuen Bundesländern ist der Anteil von Brachflächen als Problemlage in den Fördergebieten etwas höher. Wie das Monitoring der Städtebauförderung aufzeigt, treten Brachflächen in allen Stadt- und Gemeindegrößen als Problemlage auf, jedoch am häufigsten in Mittelstädten.

4. Input: Instrumente nach BauGB zur Entwicklung von Brachen

Dr. Egbert Dransfeld, Institut für Bodenmanagement

Dr. Dransfeld definiert Brachen als vorgenutzte Flächen, die längere Zeit nicht reaktiviert wurden. Nach dieser Definition könnten viele verschiedene Typen unterschieden werden; dazu gehören großflächige Militär- und Industriebrachen, kleinteilige Brachen, Wohnbrachen, städtische Grundstücke wie ehemalige Sportanlagen, städtebauliche „Insellagen“ sowie Arrondierungen. Die Aufbereitungskosten einer klassischen Brache seien durch Altlastensanierung, Erschließung usw. meist höher als der entwickelte Bodenwert. Es gäbe also nur eine geringe oder sogar negative ökonomische Wertschöpfung. Dennoch biete die Reaktivierung von Brachen ein großes Potential für die Stadtentwicklung.

Für die Reaktivierung von Brachen böte das BauGB verschiedene Instrumente; sowohl aus dem Allgemeinen als auch dem Besonderen Städtebaurecht. Die wichtigsten Instrumente seien die kommunale Bauleitplanung und zudem die Sanierungsmaßnahme und die Entwicklungsmaßnahme, welche sich insbesondere für großflächige Brachen eigneten. Anhand einer Matrix (vgl. Abbildung 1) zeigt Herr Dransfeld auf, welche baurechtlichen Instrumente sich für welche Art von Brache eignen. Die Innenentwicklungsmaßnahme, welche noch nicht im BauGB verankert ist, könne ein weiteres Instrument zur Brachflächenreaktivierung in der Zukunft sein.

Abbildung 1: Matrix über baurechtliche Steuerungsmöglichkeiten

| Instrumente | Typen von Potentialflächen | | | | | | |
|-----------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------|
| | 1. "klassische Baulücke" | 2. kleinteilige Brachen | 3. Bahn-/Militärbrachen | 4. Rückbau Wohnbrachen | 5. städtische Grundstücke | 6. städtebauliche "Insellagen" | 7. Arrondierungen |
| Bauleitplanung | - | (X) | X | X | (X) | X | X |
| Vorkaufsrecht | (X) | X | X | X | - | (X) | X |
| Enteignung | - | - | - | - | - | - | - |
| Umlegung | - | (X) | - | (X) | - | X | X |
| städtebauliche Verträge | - | (X) | X | X | (X) | X | X |
| SAN | (X) | (X) | X | X | - | - | - |
| SEM | - | - | X | (X) | - | - | (X) |
| Gebote | X | X | X | X | - | - | - |
| (kommunaler) Zwischenerwerb | (X) | X | X | X | - | (X) | X |
| Baulandbeschlüsse | - | X | X | X | X | X | X |
| Bodenwertsteuer* | X | X | X | X | X | X | (X) |
| Baulandsteuer* | XX | X | X | - | X | X | - |

* derzeit nicht existent

SAN = Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

SEM = Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Quelle: Dr.-Ing. Egbert Dransfeld/Institut für Bodenmanagement (IBoMa)

5. Input: Qualifizierung von Brachflächenentwicklung durch Wettbewerbe und Konzeptvergaben

Dr. Heike Liebmann, B.B.S.M. Brandenburgische Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung/Bundestransferstelle Wachstum und nachhaltige Erneuerung

Die Entwicklung von Brachen könne ganze Stadtteile aufwerten. Die Städtebauförderung und der Einsatz von Wettbewerben und Konzeptvergaben trügen zum Gelingen bei. Häufig setze die Städtebauförderung erste Impulse für die Entwicklung von Standorten und übernehme eine grundlegende Funktion und Unterstützung bei folgenden Prozesselementen:

- **Initiierung:** Das Ausweisen von Fördergebieten ermutigt Kommunen zu ersten Schritten der Gebietsentwicklung, wie Zielüberlegungen, Machbarkeitsstudien oder Rahmenpläne auf deren Grundlage auch eine Diskussion und Willensbildung im politischen Raum möglich wird. Die Städtebauförderung regt private Investitionen an, oft folgen auch Fachförderungen.
- **Qualitätssicherung:** Durch die Anwendung von Verfahren wie Wettbewerben und Konzeptvergaben unterstützt die Städtebauförderung planerische und gestalterische Qualitäten.
- **Steuerung:** Maßnahmen wie Machbarkeitsstudien, integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, Rahmen- und Masterpläne sorgen für ein strategisches Vorgehen und Planbarkeit. Zusätzlich fördert Städtebauförderung Vernetzung.

Wettbewerbe und Konzeptvergaben erleichterten den Kommunen die Qualitätssicherung und Steuerung der Brachflächenentwicklung. Bei der Konzeptvergabe verzichtet die Kommune auf die Erzielung eines maximalen Grundstückserlöses zugunsten städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Ziele. Dies ermögliche die Realisierung vielfältiger Wohnformen, auch unter Berücksichtigung kleinerer Genossenschaften und Baugruppen, einen kleinteiligen Städtebau und gemischte Bewohnerstrukturen. Gerade bei der Brachflächenentwicklung könnten Konzeptvergaben dabei helfen, urbane und nachfragegerechte neue Stadtquartiere zu entwickeln. Zudem würden Grundstückspreissteigerungen durch wiederholte Weiterverkäufe verhindert. Zu berücksichtigen sei aber, dass Konzeptvergaben durchaus aufwändig in der Vorbereitung und Begleitung seien und auch von den Interessenten finanzielle Vorleistungen für die Entwicklung von Konzepten ohne Erfolgsgarantie erforderten. Dies müsse beachtet werden, um mögliche Bewerber nicht zu überfordern.

Alle Wettbewerbsformate zeichnen sich nach Ansicht von Frau Dr. Liebmann durch vier Stärken aus:

- **Qualitätsgewinne:** Häufig werden überraschende Perspektiven und innovative Lösungen für komplexe Probleme entwickelt. Die Qualität der Ausschreibungsunterlagen und klare Formulierung der Aufgabenstellung sind entscheidend für gute Ergebnisse.
- **Qualifikation der Kommunen:** Durch die Arbeit von interdisziplinären Wettbewerbsteams gewinnen die Kommunen an Kompetenz und Ideen.
- **Sicherheit:** Wettbewerbe schaffen Transparenz und Sicherheit für den folgenden Umsetzungsprozess, da wichtige Fragen bereits früh geklärt werden müssen.
- **Aufmerksamkeit:** Wettbewerbe bringen öffentliche Aufmerksamkeit. Insbesondere offene Ideen-Wettbewerbe ermöglichen zudem die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern.

Resümierend stellt sie fest, dass die Städtebauförderung die Durchführung konkurrierender Verfahren bei der Brachflächenentwicklung ermögliche. Damit leiste sie einen wichtigen Beitrag für eine hohe baukulturelle Qualität der neu entstehenden Quartiere.

Weitere Informationen

Während der Veranstaltung wurden folgende Links und Dokumente zu weiterführenden Informationen geteilt:

- [Richtlinie](#) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2013): Richtlinie für Planungswettbewerbe
- [Leitfaden](#) der Bundestransferstelle Stadtumbau (2019): Planungswettbewerbe und Konzeptvergaben im Stadtumbau
- [Broschüre](#) zur Konzeptvergabe (2019): Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität

6. Praxisbeispiel Revitalisierung: Bahngelände in Cottbus

Carolin Buttke, Leiterin Fachbereich Stadtentwicklung, Cottbus

Das Praxisbeispiel in Cottbus zeigt, wie durch den Umbau des Hauptbahnhofes weitere Entwicklungen im Umfeld angestoßen werden konnten, unter anderem durch die Revitalisierung von Brachflächen, welche sich mit individuellen Entwicklungen zu einer überordneten städtebaulichen Planung zusammenfügen.

Der Hauptbahnhof in Cottbus liegt südlich der Innenstadt. Vor den ersten Umbauarbeiten führte der Fußweg vom Hauptbahnhof in die Innenstadt über einen Umweg und eine vielbefahrende Brücke. In den letzten Jahren wurde der Hauptbahnhof umgebaut, dabei wurde unter anderem durch die Verlagerung des Busbahnhofes ein neues ÖPNV-Terminal errichtet, das Empfangsgebäude umgestaltet sowie der vorhandene Personentunnel modernisiert und verlängert. Durch den Personentunnel wurden die Innenstadt und das nördliche Bahnumfeld, das in den kommenden Jahren entwickelt werden soll, besser erschlossen. Grundsätzlich soll ein neues urbanes Gebiet geschaffen werden, das einen neuen Stadteingang bildet.

Neben dem Hauptbahnhof haben bereits die Bauarbeiten für ein neues Bahnwerk begonnen. Auf dem Gelände entsteht zudem ein Verwaltungs-, Innovations- und Technologiezentrum. Ergänzend sollen zwei weitere Branchen revitalisiert werden, wozu auch der ehemalige Viehmarkt gehört. Hier soll ein neues urbanes Gebiet mit Wohnungen und einer KITA entstehen, unter anderem für die Mitarbeitenden des neuen Bahnwerks.

7. Praxisbeispiel kulturelle Zwischennutzung: Kulturbeutel e. V. in Bremen

Jeen Burdorf, Referent für Kulturflächenkoordination im Referat Stadtentwicklung, Bremen*

Jeen Burdorf stellt den Wert und die Herausforderungen von kultureller (Zwischen-)Nutzung in der Stadtentwicklung anhand des Beispiels Kulturbeutel e. V. vor. Zwischennutzungen könnten Vandalismus verhindern, langfristige Entwicklungen initiieren und ggf. Möglichkeiten für die dauerhafte Nutzung erproben. Zwischennutzungen schaffen Experimentier- und Freiräume. Zudem würde die Gründung von Initiativen, Kollektiven, Vereinen und Genossenschaften befördert, die später an anderen Orten langfristig tätig sind. Gleichzeitig sind Zwischennutzungen ein Selbstzweck, weshalb keine erhöhten Erwartungen an Folgeentwicklungen entstehen sollten.

Viele Eigentümerinnen und Eigentümer ließen sich für Zwischennutzungen gewinnen, wenn vor größeren Entwicklungen umfangreicher Leerstand herrscht. Grundsätzlich seien Zwischennutzungen auf eine ermöglichende Haltung der Stadtverwaltung angewiesen - deswegen sind Mittlerinstitutionen wie die ZwischenZeitZentrale in Bremen wichtig. Sie begann als Pilotprojekt der Nationalen Stadtentwicklungspolitik des Bundesbauministeriums und wird seitdem Ende der Pilotphase aus Geldern mehrerer Ressorts der Senatorischen Behörden des Landes Bremen getragen. Die Agentur

- übernimmt die Suche und Vermittlung privater und öffentlicher Flächen,
- geht das Mietverhältnis mit den Flächeninhaberinnen und Flächeninhabern ein und vermietet dann unter,

- legt Kündigungsklauseln fest und schafft Vertragssicherheit,
- vermittelt und fördert den Dialog, auch mit Nachbarinnen und Nachbarn und
- unterstützt Projekte bei Anträgen und
- hat eine gute Akzeptanz bei den sozialen/kulturellen Akteurinnen und Akteuren und unterstützt diese bei kleineren Anschaffungen.

Die ZwischenZeitZentrale hat bereits Ausstellungen und Konzerträume, kulturelle Zentren, eine Strandbar und eine Naturschule ermöglicht. Zusätzlich vermittelte sie für den Kulturbeutel e. V. einen Weg, dauerhaft am letzten Standort zu verbleiben. Grundsätzlich wird aber im Voraus vereinbart, ob die Fläche Potenzial zur langfristigen Nutzung bietet oder ob es eine temporäre Nutzung bleibt. So können sich Flächeninhaberinnen und -inhaber darauf verlassen, dass die Flächen von den Zwischennutzungen wieder freigemacht werden.

Weitere Informationen

[Website](#) der ZwischenZeitZentrale Bremen

8. Praxisbeispiel Nachnutzung Wohnen: Stellwerk in Offenbach

Marion Rüber-Steins, Referatsleitung Stadtentwicklung und Wohnbauförderung, Offenbach

Die Stadt Offenbach gehört zur Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und verzeichnet seit Jahren ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum. Offenbach hat eine hohe Bevölkerungsdichte und ist zudem von mehreren Städten umgeben. Damit befindet sich die Stadt in einem „engen Flächenkorsett“. Als Folge gibt es wenig verfügbare Freiflächen. Fast alle verfügbaren Brachen wurden bereits entwickelt.

Es wurden zahlreiche Maßnahmen genutzt, dazu gehören Baulückenschließung, Leerstandsaktivierung, Bebauung von Restgrundstücken, Nachverdichtung/Aufstockung sowie Abbruch und Neubau. Dadurch sollte eine hohe Verdichtung und Gewinnmaximierung erzielt werden. Mittlerweile werden durch eine umfangreiche Steuerung auch mehr Grünflächen oder Spielplätze gebaut.

Die Bahnbrache „Platz am Stellwerk“ befindet sich aktuell in der Entwicklung; die Bauarbeiten sollen 2024 beginnen. Es handelt sich hierbei um eine kleine komplexe Bahnbrache, auf der mittels Konzeptvergabe gemeinschaftliches Wohnen in einem Neubau entwickelt werden soll. Bisher wurde das Grundstück von der Stadt gekauft und freigemacht, eine Schadstoffsanierung des zu erhaltenden Denkmals durchgeführt sowie ein Wettbewerb zur gestalterischen Umsetzung der Ziele durchgeführt.

Eine umfangreiche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist nach Ansicht von Frau Rüber-Steins wichtig. Durch Partizipation, Transparenz und Kommunikation könnten Mitwirkende aus der Zivilgesellschaft aktiviert und allgemein eine positive Einstellung zu den Veränderungen hervorgerufen werden. Dennoch könnten Konflikte nicht immer vermieden werden und auch Vereinbarungen mit betroffenen Dritten seien nicht immer voll verlässlich. Das Beispiel der Bahnbrache zeige, dass Stadtentwicklung viel Zeit beansprucht. Diese könnten durch Zwischennutzungen sichtbar gemacht und überwunden werden.