



WORKSHOP „FLÄCHEN- MANAGEMENT IN WACHSENDEN WOHNUNGSMARKTREGIONEN“

BRAUNSCHWEIG | 29. MAI 2019

DOKUMENTATION

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



IMPRESSUM

Stadt-Land-Plus – Wissenschaftliches Querschnittsvorhaben

kontakt@zukunftsstadt-stadtlandplus.de

Autor*innen

Ferber, Uwe, StadtLand GmbH
Fahrenkrug, Katrin, Institut Raum & Energie

Bildquellen

Projektteam Querschnittsvorhaben Stadt-Land-Plus

Stand

Juni 2019

Förderung

Die Inhalte dieses Dokumentes sind im Rahmen des Projektes „Wissenschaftliches Querschnittsvorhaben Stadt-Land-Plus“ entstanden. Dieses wird gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen der Leitinitiative Zukunftsstadt sowie der Forschung für Nachhaltige Entwicklung (Fona³) in der Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“ mit dem Förderkennzeichen: 033L200 (2017-2023).



WEBSITE ZUR VERANSTALTUNG

Auf unserer Website

<https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/wohnungsmaerkte.html>

finden Sie diese und weitere Informationen zum Thema: „Flächenmanagement in wachsenden Wohnungsmarktregionen entwickeln.“

HINTERGRUND

Der Workshop *Flächenmanagement in wachsenden Wohnungsmarktregionen* ist angelehnt an das gleichnamige Projektcluster der Auftaktveranstaltung im November 2019 in Berlin und ist der zweite von insgesamt drei Workshops, die 2019 im Rahmen der Stadt-Land-Plus Kooperationen stattfinden. Teilnehmende Projekte des Clusters sind

- + *NEILA: Nachhaltige Entwicklung durch Interkommunales Landmanagement in der Region Bonn/ Rhein-Sieg/ Ahrweiler*
- + *StadtLandNavi: Kulturlandschaft mit strategischer Navigation managen und*
- + *Interko2: Integriertes Wohnflächenkonzept in großstädtischen Wachstumsräumen*

Ergebnis der Auftaktveranstaltung war, dass neue Handlungsempfehlungen und innovative Ideen notwendig sind, um zukünftig ein nachhaltiges Zusammenspielen von Siedlungs- und Freiflächen erzielen zu können. Aushandlungsprozesse, Kommunikation und Monitoring sind dabei zentrale Instrumente ihrer Umsetzung.

In diesem Sinne weckten folgende Teilthemen weiteren Diskussionsbedarf:

- + *Entwicklung von Indikatoren zur qualitativen Flächenbewertung und -priorisierung und Monitoring*
- + *Lenkung öffentlicher und privater Finanzströme im Austausch der Stadt-Land-Plus Projekte*
- + *Instrumente interkommunaler Zusammenarbeit*
- + *Baulandmobilisierung z.B. durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*
- + *Abholen der Bevölkerung durch Moderation und Beteiligungsmodelle*
- + *Eigentümersprache*

Ziel des Workshops war es daher, den Know-how-Austausch zu Lösungsansätzen für das Flächenmanagement fortzusetzen, Schnittmengen der Vorhaben zu identifizieren und innovative Ansätze zu bündeln: Dies beinhaltet:

Gemeinsames Verständnis nachhaltige Stadt-Land-Beziehungen zu entwickeln

Konflikte bei der Entwicklung nachhaltiger Stadt-Land-Beziehungen aufzudecken und Lösungsansätze zu identifizieren

Übertragbare Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen für andere Kommunen/Regionen abzuleiten, Standardisierungspotentiale zu erkennen und zu verfolgen

PROGRAMM

11:00 Begrüßung und Einführung

11:10 **Block 1 „Aktuelle Rahmenbedingungen und Akteurskommunikation“**

Die Arbeiten der Baulandkommission der Bundesregierung
Prof. Dr. Theo Kötter, Universität Bonn

Governance wachsender Stadtregionen
Dr.-Ing. Thomas Zimmermann, Hafencity Universität Hamburg

12.00 Diskussion ausgewählter Fragen an Thementischen

12.45 Präsentation und Diskussion der Ergebnisse im Plenum

13.00 Mittagpause und Netzwerken

13:45 **Block 2 „Konzepte und Instrumente“**

Stadtregionale Ausgleichsstrategien als Motor einer nachhaltigen Landnutzung in wachsenden Wohnungsmarktregionen
Dr. Till Jenssen, Verband Region Stuttgart

Neue Instrumente in Niedersachsen
Paul Eldag, Niedersächsische Landgesellschaft

14.30 Diskussion ausgewählter Fragen an Thementischen

15.15 Präsentation und Diskussion der Ergebnisse im Plenum

15.30 **Abschlussdiskussion**

Weitere Zusammenarbeit der Verbundvorhaben und mögliche Entwicklung gemeinsamer Produkte – Klärung von Forschungsbedarfen

16.00 Ende der Veranstaltung

Moderation: Dr.-Ing. Uwe Ferber, StadtLand GmbH / Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie

BEGRÜßUNG UND EINFÜHRUNG

Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie, und Dr.-Ing. Uwe Ferber, StadtLand GmbH, begrüßen die Teilnehmenden und eröffnen den Workshop mit der Erläuterung des Programmablaufes sowie der Vorstellung der Tagesziele.

FLÄCHENMANAGEMENT IN WACHSENDEN WOHNUNGSMARKTREGIONEN

DIE ARBEITEN DER BAULANDKOMMISSION DER BUNDESREGIERUNG

Prof. Dr. Theo Kötter, Universität Bonn

Als Mitglied der Baulandkommission präsentiert Herr Kötter einige ihrer aktuelle Diskussionspunkte. Zentrales Problem ist dabei die Bereitstellung von geeigneten Flächen für (geförderten) Wohnraum, sowohl im Innen- als auch im Außenbereich. Es stellt sich also die Frage, inwiefern man die Kommune als Akteur innerhalb der Baulandplanung gestärkt werden sollte und welche Instrumente sich dafür eignen. Die diskutierten Handlungsansätze beinhalten:

- + Innenentwicklungsmaßnahmen, wie ein Baugebot für ungenutzte, untergenutzte und fehlgenutzte Grundstücke, das durch ein aktives Ankaufsrecht der Gemeinde durchgesetzt werden soll
- + Eine Weiterentwicklung der klassischen Baulandumlegung unter sozialen Gesichtspunkten, sodass Umlegungsvorteile der Gemeinde vergrößert werden können
- + Die Einführung einer allgemeinen Infrastrukturabgabe als Weiterentwicklung des Erschließungsbeitragsrechts
- + Die Entwicklung eines standardisierten Tools zur Ermittlung der funktionalen Beziehung zwischen Miete und Bodenwert und der Aufbau einer Datenbank zur Erhöhung der Markttransparenz
- + Eine Ausweitung, Öffnung und Flexibilisierung des Festsetzungskatalogs

Zum Abschluss seines Vortrags weist Herr Kötter noch darauf hin, dass unter anderem das Immissionsschutzrecht zur Komplexität der Bauleitplanung beiträgt und ein Hindernis für die Innenentwicklung darstellen kann.

Weitere Informationen finden Sie unter folgendem Link:

<https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/wohnungsmaerkte.html>

In der anschließenden Diskussion werden der Siedlungsdruck nach innen und außen, sowie kommunale Wachstumswünsche thematisiert. Kritisch angemerkt wird, dass keine Initiativen zu interkommunalen Handlungsansätzen und Ausgleichsmechanismen thematisiert werden. Dazu tauschen sich die Teilnehmer über die Erfahrungen aus, die sie innerhalb ihrer Projekte gemacht haben und regen eine Stellungnahme zur Arbeit der Baulandkommission an.

GOVERNANCE WACHSENDER STADTREGIONEN

Dr.-Ing. Thomas Zimmermann, HafenCity Universität Hamburg

Am Beispiel des Projektes StadtLandNavi präsentiert Herr Zimmermann den aktuellen Stand der Governance-Forschung innerhalb der Stadtplanung. Seine Empfehlungen für das weitere Forschungsvorgehen sind:

- + Die Sachdimension mit der institutionellen Dimension zu verbinden, d. h. kooperative Konzeptentwicklung und Weiterentwicklung von Kooperationen/Verknüpfungen
- + Beziehungen zwischen menschlichen und nicht-menschlichen Aktanten zu beschreiben, um eine Grundlage für das Experimentieren mit Ergänzungen von Beziehungen zu schaffen
- + Den (bisher) fehlenden Wunsch zu kooperativer Wohnflächenentwicklung in Stadtregionen, die keinem langfristigen Wachstumspfad folgen, zu wecken

In der Diskussion wurden die Grundprinzipien der strategischen Navigation und die teilräumlichen Darstellungen als Beispiel für alle SLP-Projekte hervorgehoben.

Weitere Informationen finden Sie unter folgendem Link:

<https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/wohnungsmärkte.html>

BLOCK I: DISKUSSION AUSGEWÄHLTER FRAGEN AN THEMENTISCHEN

Anschließend ist an zwei Thementischen die Möglichkeit gegeben, die Impulse aus den Präsentationen im konstruktiven Erfahrungsaustausch zu vertiefen:

- I. Flächenmobilisierung
- II. Governance und Beteiligungsverfahren

Ergebnisse Thementisch I

Wie kommen wir zu kostengünstigem Wohnraum?

- + Das Beispiel RAMONA zur Mobilisierung von Flächen in Stuttgart setzt an einem verbesserten multifunktionalen Ausgleichsflächenmanagement an
- + Einigkeit besteht über die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes in stadt-regionaler Dimension, der insbesondere die naturschutzfachlichen Aspekte besser in raumplanerische Entwicklungsprozesse einbringt.



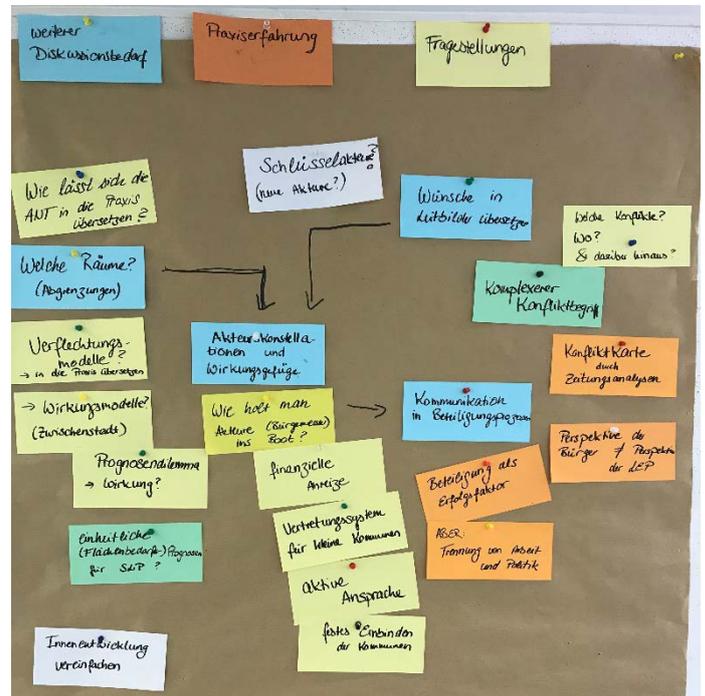
- + *Instrumente zum Flächensparen?*
 - Die Teilnehmer beanstanden, das Flächensparen kein Thema der Baulandkommission ist, sehen dies aber nach wie vor als zentrales Anliegen von Stadt-Land-Plus
- + *Steuerung*
 - Die Definition von Kooperationsräumen wird in unterschiedlichen Ansätzen verfolgt. Einen systematischen Überblick und Beispiel für eine Abgrenzungstypologie hat Stadt-LandNavi vorgestellt.
 - Die Teilnehmer begrüßen die Entwicklung eines interkommunalen Indikatorensets zur Flächenbewertung in Zusammenarbeit mit dem SLP-Projekt (Nachwuchs, StadtlandNavi, NEILA...) mit ihren jeweils unterschiedlichen Ansätzen. Dies könnte die Instrumente der Regionalplanung stärken.
- + *Regionale Flächensteuerung*
 - Die Verbundprojekte suchen nach Lösungsansätzen für eine stadtreionale Steuerung der Flächen. Dies kann allein die Regionalplanung nicht leisten. Vorgeschlagen wird die Schaffung von Kooperationsräumen für die vertragliche Lösungen entwickelt werden. Dies könnte über bisherige Mechanismen, wie der besonderen Berücksichtigung von zentralen Orten, hinausgehen.
 - Steuerungskriterien sind auch in der fachplanerischen Bezugsebene zu entwickeln (Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, Mobilitätsanbindung, etc.)
- + *Instrumente der regionalen Flächensteuerung*
 - o Planerische Instrumente sind in den vertretenen Regionen vorhanden (Regional- und Landesentwicklungsplan, z.B. Sachsen). Nach dem sächsischen Beispiel sollte die Flächensteuerung in allen LEP verankert werden. Ökonomische Instrumente sollen einbezogen werden und könnten auf die Ergebnisse des UBA-Planspiels zu Flächenzertifikate-Handel aufbauen.
 - o *Fördermittel sollten an Zielen einer nachhaltigen Flächennutzung ausgerichtet werden.*

Ergebnisse Thementisch II

- + *Welche Räume? (Abgrenzungen)*
 - Auch in dieser Gruppe steht die Frage nach praxistauglichen Verflechtungsmodellen im Vordergrund. Die Vorhaben entwickeln hier Wirkungsmodelle, die z.B. am Modell der Zwischenstadt anknüpfen. Hierzu wird ein weiterer Austausch gewünscht.
 - Das „Prognosedilemma“ verstärkt die Probleme in der Wirkungsanalyse. Beispielhaft hierfür steht die uneinheitliche Flächenbedarfsprognose für Stadt-Land-Plus?
- + *Konflikte durch positive Leitbilder überwinden*
 - Für dieses Ziel ist ein komplexerer Konfliktbegriff notwendig, der Teilkonflikte stärker thematisch und räumlich systematisiert und die Perspektiven der Bürger mit einbezieht. Die SLP-Vorhaben könnten Konfliktkarten z.B. auf Basis von Zeitungsanalysen erstellen.

+ *Akteurskonstellationen und Wirkungsgefüge*

- Bei der Wahl von Kooperationen zielen die Vorhaben auf die Ansprache aktiver Schlüsselakteure. Zu geeigneter Art der Ansprache entstand ein reger Austausch, u.a. über die Bedeutung und Notwendigkeit eines Vertretungssystems für kleinere Kommunen.
- Die Forschungsvorhaben unterstreichen die Notwendigkeit gegenüber allen Akteuren offen zu sein und eine aktive Ansprache vorzunehmen
- Finanzielle Anreize spielen als Hintergrund eine entscheidende Rolle und sollten bekannt/transparent gemacht werden.



+ *Kommunikation in Beteiligungsprozessen*

- Beteiligung ist ein Erfolgsfaktor!

KONZEPTE UND INSTRUMENTE

STADTREGIONALE AUSGLEICHSTRATEGIEN ALS MOTOR EINER NACHHALTIGEN LANDNUTZUNG IN WACHSENDEN WOHNUNGSMARKTREGIONEN

Dr. Till Jossen, Verband Region Stuttgart

Herr Jossen stößt in seinem Vortrag – auf der Basis der Erfahrungen aus dem Projekt RAMONA – einige Impulse zum Auftrag der ökologischen Nachhaltigkeit als planungsrelevanter Faktor an. Planung bewegt sich demnach im Spielraum zwischen ökozentrischen und anthropozentrischen Vorstellungen und beinhaltet die Möglichkeit, „Wachstumsschmerzen“ in Wachstumsregionen zu lindern, wie auch zu erzeugen. Zentrale Erkenntnisse seiner Präsentation sind, ...

- + dass gerade in Wachstumsregionen Planung als alleiniges Instrument regionaler Steuerung nicht mehr ausreicht,
- + dass darum ergänzende Handlungsoptionen und Instrumente im Bereich Infrastruktur, Freiraumentwicklung und Wirtschaftsförderung von zentraler Bedeutung sind,
- + sowie dass man von einem nachsorgenden Reparaturbetrieb zu einer Regionalentwicklung mit effektiven Mechanismen und Strategien für einen vorsorgenden Ausgleich kommen sollte, um dem Wachstumsstress angemessen zu begegnen.

Für das weitere Vorgehen schlägt Herr Jossen folgendes vor:

- + Eine Analyse von Akteuren, insbesondere mit Blick auf Kompensationsvorhaben und -hindernissen.
- + Die Erstellung einer Suchraumkonzeption, sowie die Abstimmung mit Kommunen, Fachbehörden und Naturschutzverbänden.
- + Die Entwicklung von ganzheitlich-systemischen Szenarien zur Landschaftsentwicklung und die Bereitstellung von Informationsgrundlagen für die Kommunen im Rahmen der Landschaftsrahmenplanung.
- + Die Vorbereitung der Umsetzung beispielhafter Kompensationsmaßnahmen.

Weitere Informationen finden Sie unter folgendem Link:

<https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/wohnungsmaerkte.html>

In der anschließenden Diskussion wurde die Frage nach Art und Lage von Kompensationsflächen vertiefend besprochen. Ideen dazu beinhalten

- + Kompensationsflächen in Form eines grünen Rings um Städte anzulegen
- + Mehrfachnutzungen zu stärken, sofern sich diese nicht gegenseitig ausschließen
- + Den Wert innenliegender Grünflächen zu erhöhen
- + Flächen für den Artenschutz mit auszuweisen (z.B. Blühstreifen)
- + Eine Verfahrenserleichterung zu erzielen, indem Kompensationsflächen in die Bauleitplanung mit aufgenommen werden

Die Teilnehmenden sind sich darin einig, dass hier weiterer Diskussionsbedarf besteht.

NEUE INSTRUMENTE IN NIEDERSACHSEN

Paul Eldag, Niedersächsische Landgesellschaft

Zunächst stellt Herr Eldag die Niedersächsische Landgesellschaft und ihre Einsatzfelder als „Flächenagentur“ und das Bündnis für bezahlbares Wohnen Niedersachsen vor. Anschließend – vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenz um Flächen und damit einhergehend steigender Bodenpreise – schlägt er folgende Maßnahmen vor, kategorisiert in vier Handlungsfeldern:

- + Grundstücksbeschaffung
 - Anlage einer integrierten Grundstücksdatenbank
 - Strategische Bodenbevorratung
 - Prüfung der Optionen zum Erbbaurecht
- + Grundstücksbewertung
 - Konzeptvergabe (unter sozialen, ökologischen und städtebaulichen Gesichtspunkten)
- + Bau- und Planungsrecht
 - Verschlinkung von Planungsabläufen zur schnellen Umsetzung
 - Spielräume nutzen innerhalb der Planungszielhierarchie
- + Akzeptanz von Planungsvorhaben
 - Verstärkte Kommunikation in Beteiligungsverfahren

Daraus ergeben sich folgenden Handlungsansätze für eine Landgesellschaft:

- + Boden als strategisches Instrument einer zukünftigen nachhaltigen Stadtentwicklung definieren und vorausschauend planen
- + Zusammenarbeit zwischen Kommunen und der privaten Wohnungswirtschaft zu Umsetzung städtebaulicher Qualitäten für eine werthaltige Immobilienentwicklung stärken
- + Ausgewogener Nutzungsmix an Eigentums- und Mietformen im Wohnungsbau in das städtebauliche Konzept übernehmen (z.B. auch Baugruppen)
- + Weitere Bearbeitung der genannten Themen in der neuen AG 6 „Öffentliches Wohnungsweisen“ des Bündnisses für bezahlbares Wohnen

Weitere Informationen finden Sie unter folgendem Link:

<https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/wohnungsmaerkte.html>

In der anschließenden Diskussion wurden Zielkonflikte der Niedersächsischen Landgesellschaft angesprochen, die sich zwischen ihren Aufgaben ergeben (insbesondere der Widerspruch zwischen der Landschaftserhaltung und der Wohnbauflächenerschließung). Diese werden über interne Aushandlungsprozesse geklärt.

BLOCK II: DISKUSSION AUSGEWÄHLTER FRAGEN AN THEMENTISCHEN

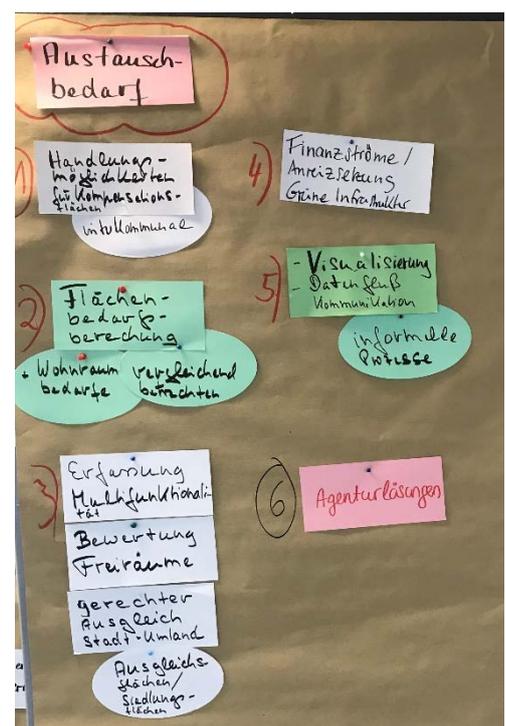
Die Erfahrungsberichte aus den Präsentationen werden an den Thementischen vertiefend diskutiert.

- I. Ökologische Nachhaltigkeit
- II. Regionale Flächengesellschaften

Ergebnisse Thementisch I

Weiterer Austauschbedarf besteht zu den folgenden Themen:

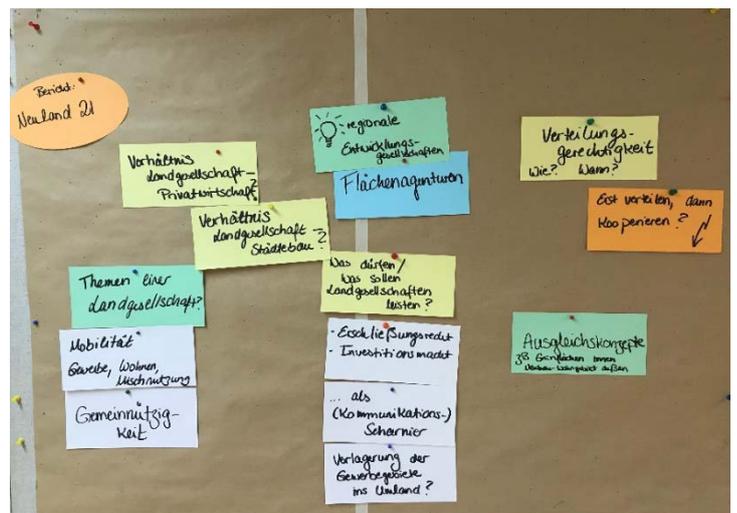
- + Die Vorhaben sehen Handlungsmöglichkeiten für die Neuordnung des Kompensationsflächenmanagements (darunter insb. interkommunale Optionen)
- + Flächenbedarfsberechnung und Wohnraumbedarfe werden methodisch unterschiedlich erhoben und sollten zwischen den SLP-Vorhaben vergleichend betrachtet werden, optional sollte die Entwicklung eines Standards erfolgen
- + Erfassung Multifunktionalität erfordert von den Vorhaben transparente methodische Ansätze, die eine Bewertung von Freiraumfunktionen ermöglichen



- + Die SLP-Vorhaben sehen in der Entwicklung von Ausgleichsmechanismen für einen gerechten Ausgleich zwischen Stadt-Umland (Ausgleichsflächen/ Siedlungsflächen) eine zentrale Aufgabe auch in der projektübergreifenden Bearbeitung, es gilt insbesondere Finanzströme zu analysieren und Anreizsetzung z.B. für Grüne Infrastruktur zu setzen
- + Informelle Prozesse können durch „Gute“ Visualisierung, Datenfluss und Kommunikation gestärkt werden
- + Mit Blick auf die Implementierungsphase sollten auch die schon bestehenden regionalen Agenturlösungen (national/international) in die Diskussion eingeführt werden.

Ergebnisse Thementisch II

- Die Teilnehmer sehen die Einrichtung regionaler Entwicklungsgesellschaften / Flächenagenturen positiv. Mit Blick auf die bestehenden Landgesellschaften ist das Verhältnis der Landgesellschaft zur Privatwirtschaft transparent zu gestalten, Gemeinwohlziele müssen in den Vordergrund gestellt werden.
- Stadt-Land-Flächenagenturen sollten Kompetenzen im Erwerb und der Baulandentwicklung bis hin zur Vermarktung einbringen. Sie wären als (Kommunikations-) Scharnier in der Stadt-Land-Kooperation wirksam.
- + Weiter fachliche Themen einer regionalen Entwicklungsgesellschaft wären
 - Mobilität
 - Gewerbe, Wohnen, Mischnutzung
 - Gemeinnützigkeit
 - Ausgleichskonzepte
 - Verteilungsgerechtigkeit: Wie? An welchem Punkt des Prozesses? Erst verteilen und danach zu Kooperation auffordern führt zu Konflikten!



IMPRESSIONEN



ABSCHLUSS DER VERANSTALTUNG UND AUSBLICK

Zum Abschluss der Veranstaltung stellen Frau Fahrenkrug und Herr Ferber die Ergebnisse der Thementische vor, bevor eine gemeinsame Diskussionsrunde über gemeinsame Produkte angestoßen wird.

Einvernehmen besteht darüber, auch künftig im Austausch zu bleiben, um von den Erfahrungen anderer Projekte profitieren zu können. Darüber hinaus scheint es sinnvoll, innerhalb des Stadt-Land-Plus-Vorhabens die Methoden projektübergreifend zu standardisieren. Einheitliche Indikatorensets können dabei helfen, die Flächenbewertung zu vereinfachen und deutschlandweit vergleichbar zu machen. Besonderer Austauschbedarf besteht zu Formen von Ausgleichsmechanismen.

In den weiteren Schritten des Verbundvorhabens ist auf die in naher Zukunft geplante Statuskonferenz hinzuweisen. In diese Veranstaltung sollen benachbarte Ressorts und Ministerien mit eingebunden werden, um ein politisches Zeichen in Form einer Botschaft zur Halbzeit des Vorhabens zu setzen. Kurzfristig möchten die Teilnehmenden ein politisches Statement zur Entfristung von §13b Baugesetzbuch abgeben.



Wedel, 01.06.2019

Website – Alle Informationen zur Fördermaßnahme:
www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de

Informationen zu Veröffentlichungen, News und Events zu den Verbundvorhaben sowie Neuigkeiten und Hintergründen zu den Themen und Zielen der BMBF-Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“ finden Sie auf unserer Website.

Newsletter – Regelmäßige Updates

In unserem Newsletter fassen wir regelmäßig die Neuigkeiten der Website zusammen. Mit einem Abo bleiben Sie so auf dem Laufenden. Melden Sie sich einfach über die Website an.

Twitter – Immer das Neuste @StadtLandPlus

Folgen Sie uns für aktuelle Neuigkeiten auf Twitter. Wir laden Sie ein, für Tweets zur Fördermaßnahme den Hashtag [#StadtLandPlus](https://twitter.com/hashtag/StadtLandPlus) zu verwenden.