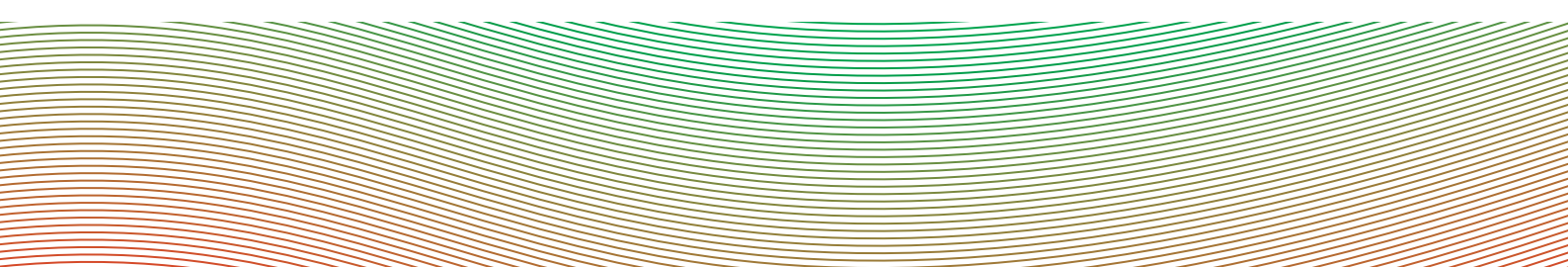




Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen

Handreichung zum Kriterienkatalog



Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen

Handreichung zum Kriterienkatalog

Auftraggeber

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

Landesplanungsbehörde

Stadttor 1, 40219 Düsseldorf

Telefon: 0211 837-01

Telefax: 0211 837-1549

www.nrw.de/landesplanung

Bearbeitung

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

Brüderweg 22-24, 44135 Dortmund

Telefon: 0231 9051-276

Telefax: 0231 9051-280

www.ils-forschung.de

Sebastian Eichhorn und Frank Osterhage

Düsseldorf, Februar 2017

Handreichung zum Kriterienkatalog: Hilfestellung für die Erhebung und Beitrag zur Harmonisierung

In den vergangenen Jahren konnte in Nordrhein-Westfalen durch die Regionalplanungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden ein landesweites Siedlungsflächenmonitoring aufgebaut werden. Die mit dem Monitoring hergestellte Datenbasis soll die beteiligten Akteure bei den Bemühungen unterstützen, auf eine bedarfsgerechte und flächensparende Siedlungsentwicklung hinzuwirken.

Im Mittelpunkt des Siedlungsflächenmonitorings stehen die Erhebung und Fortschreibung der Flächennutzungsplanreserven. Hierbei werden alle Bauflächen erfasst, die für eine Wohnnutzung bzw. eine Gewerbenutzung dargestellt sind (einschließlich entsprechend nutzbarer gemischter Bauflächen) und auf denen noch keine Baumaßnahme stattgefunden hat oder eine Nutzung dauerhaft aufgegeben wurde. Als Untergrenze für die Erhebung wird beim landesweiten Siedlungsflächenmonitoring eine Flächengröße von 0,2 ha angesetzt. Abweichend hiervon werden in einigen Planungsregionen als inhaltliche Ergänzung auch kleinere Baulücken und / oder Nachverdichtungspotenziale erhoben. Der nächste Erhebungsstichtag für den landesweiten Bericht ist der 01.01.2017.

Im Sinne einer Vergleichbarkeit der erhobenen Daten wurde ein „Kriterienkatalog des Siedlungsflächenmonitorings (Mindestanforderungen und Empfehlungen)“ vereinbart, der seit der ersten gemeinsamen Erhebung zu Beginn des Jahres 2014 die Grundlage für das landesweite Siedlungsflächenmonitoring darstellt. Gleichwohl muss berücksichtigt werden, dass in den Regionalplanungsbehörden und insbesondere in den Städten und Gemeinden eine große Zahl an Personen am Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen mitwirkt. Die Erfassung der Flächen verlangt zahlreiche Interpretationen und sachgerechte Entscheidungen im Einzelfall. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, zu bestimmten Fragestellungen nähere Erläuterungen in Form einer Handreichung zum Kriterienkatalog vorzunehmen. Damit ist das Ziel verbunden, insbesondere den Bearbeiterinnen und Bearbeitern in den Kommunen für „schwierige“ Einzelfallentscheidungen eine Hilfestellung an die Hand zu geben. Darüber hinaus soll ein Beitrag zur weiteren Harmonisierung bei der landesweiten Erhebung von Flächennutzungsplanreserven geleistet werden. Die Erläuterungen in der Handreichung beziehen sich auf die folgenden Fragestellungen:

- Was ist *eine* Fläche? Wann werden Flurstücke zusammen und wann getrennt erfasst?
- Wie werden Brachflächen beim Siedlungsflächenmonitoring identifiziert und erfasst?
- Wann ist eine Gewerbereserve „betriebsgebunden“?

Die vorliegende Ausarbeitung fasst im Wesentlichen die Ergebnisse eines Workshops zusammen, der am 10.11.2016 in Dortmund stattgefunden hat. Bei dieser Veranstaltung haben sich Fachleute aus interessierten Kommunen, den sechs Regionalplanungsbehörden und der Landesplanungsbehörde über ihre Erfahrungen zum landesweiten Siedlungsflächenmonitoring ausgetauscht. Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops gilt für ihre engagierte Unterstützung ein besonderer Dank.

Was ist *eine* Fläche? Wann werden Flurstücke zusammen und wann getrennt erfasst?

Erfahrungsgemäß stellt sich bei der Erhebung von Reserveflächen regelmäßig die Frage, ob Flurstücke zusammen oder getrennt erfasst werden sollen. Hierzu sind in den Leitfäden der Regionalplanungsbehörden, die den landesweiten Kriterienkatalog des Siedlungsflächenmonitorings ergänzen und konkretisieren, auch teilweise nähere Ausführungen zu finden. Demnach lässt sich festhalten, dass zusammenhängende Flächen bei gleicher FNP-Darstellung und gleichen weiteren Flächenmerkmalen als eine Fläche betrachtet werden (s. Abbildung 1).

Als Ergebnis des Expertenworkshops werden im Folgenden einige Hinweise und Erfahrungen vorgestellt, die für die Entscheidung, ob Reserveflächen zusammen oder getrennt erfasst werden sollten, hilfreich sein können.

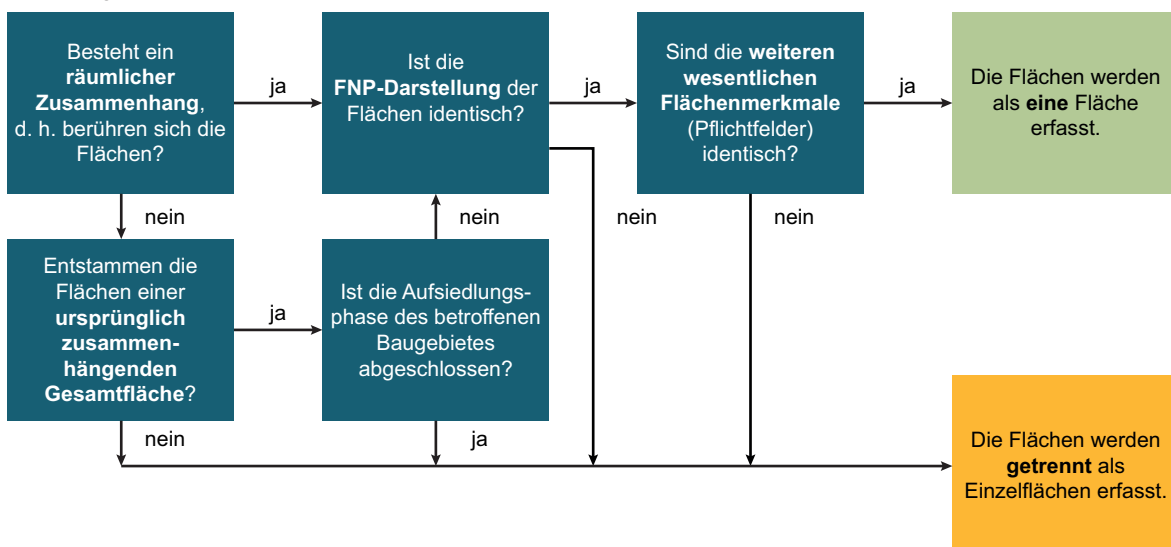
Räumlicher Zusammenhang

Die räumliche Nähe von Flächen weist darauf hin, dass Flächenreserven zusammen erfasst werden müssen. Der erforderliche räumliche Zusammenhang ist gegeben, wenn sich die betrachteten Flächen mindestens an einem Punkt berühren.

Dieser räumliche Zusammenhang kann grundsätzlich auch über eine Erschließungsstraße hinweg bestehen. In diesen Fällen ist die Vorstellung hilfreich, dass die an das Flurstück angrenzende Straßenseite Bestandteil des entsprechenden Flurstücks ist. So wird deutlich, dass Flurstücke, die sich direkt oder versetzt entlang einer Straße gegenüberliegen, im Sinne des Kriteriums „Räumlicher Zusammenhang“ ebenfalls mindestens einen Berührungspunkt aufweisen.

Ob über eine Straße hinweg ein räumlicher Zusammenhang anzunehmen ist, hängt dann von der Frage ab, ob die Straße eine trennende Wirkung hat oder nicht. Wenn die

Abbildung 1 Prüfschema „Was ist *eine* Fläche?“



Straße allein der inneren Erschließung eines Baugebietes dient, ist davon auszugehen, dass keine trennende Wirkung besteht. Die Reserveflächen auf den beiden Seiten der Erschließungsstraße sind zusammen zu erfassen. Straßen mit übergeordneter Funktion haben dahingegen eine trennende Wirkung und begründen eine getrennte Erfassung.

Darstellung im Flächennutzungsplan

Die Erhebung und Fortschreibung von Flächenreserven in für Siedlungszwecke nutzbaren Flächen erfolgt auf der Ebene des Flächennutzungsplans (FNP) bzw. des Regionalen Flächennutzungsplans (RFNP). Die Darstellung im Flächennutzungsplan erfolgt nach Baunutzungsverordnung (BauNVO) und beschreibt die Art der baulichen Nutzung für zur Bebauung vorgesehene Flächen. Sie ist Grundlage für die Erhebung der im Siedlungsflächenmonitoring betrachteten Flächenreserven (siehe Tabelle 1: FNP-Darstellung nach Baunutzungsverordnung (BauNVO) im Kriterienkatalog des Siedlungsflächenmonitorings). Wenn zwischen Flächen ein räumlicher Zusammenhang besteht, sie aber im Flächennutzungsplan unterschiedlich dargestellt sind, so werden die Flächen getrennt erfasst.

Flächenreserven werden im Rahmen des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings als Bruttobauland erhoben. Erhoben werden somit das Nettobauland zuzüglich Verkehrsflächen zur inneren Erschließung sowie öffentliche Grünflächen, soweit diese im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind. Selbst wenn Verkehrsflächen zur inneren Erschließung im Flächennutzungsplan als Verkehrsflächen dargestellt sein sollten, so werden dadurch zerschnittene Reserveflächen dennoch zusammenhängend (d. h. über sie hinaus) erfasst, wenn die Straßen keine trennende Wirkung haben.

Gleiche weitere Flächenmerkmale

Bei wesentlichen Unterschieden in den Flächenmerkmalen ist eine getrennte Erhebung von Reserveflächen notwendig, auch wenn ein räumlicher Zusammenhang zwischen den Flächen besteht und sie im Flächennutzungsplan identisch dargestellt sind. Gründe hierfür sind Unterschiede bei den Pflichtmerkmalen nach dem landesweiten Kriterienkatalog des Siedlungsflächenmonitorings in Bezug auf folgende Flächenmerkmale:

- planerische Verfügbarkeit
- planungsrechtliche Situation
- Vornutzung und Brachen
- betriebsgebundene Gewerbereserven

Als Ergänzung zum landesweiten Kriterienkatalog sind in einigen Planungsregionen weitere Pflichtangaben vorgesehen, um zusätzliche Informationen zu den Siedlungsflächenreserven zu gewinnen. Diese Angaben können ebenfalls eine getrennte Erhebung von Reserveflächen erforderlich machen. Nähere Informationen hierzu enthält der Leitfaden zum Siedlungsflächenmonitoring der zuständigen Regionalplanungsbehörde.

Reservepotenziale in ursprünglich zusammenhängenden Flächen

Wird ein (Neu-)Baugebiet entsprechend der allgemeinen Regelung zur Erhebung von Flächenreserven aus dem landesweiten Kriterienkatalog („wenn der Bagger rollt“) sukzessive in Anspruch genommen, so werden die im Gebiet verbleibenden Flächen üblicherweise nicht als Einzelflächen behandelt. Die in Anspruch genommenen Einzelflächen werden aus der Reservefläche „ausgeschnitten“, sodass eine Fläche mit Löchern entsteht. Wenn die fortlaufende Teilinanspruchnahme des (Neu-)Baugebietes zu einer Verinselung der ursprünglichen Reservefläche führt, wird von einem sogenannten „Multipart-Objekt“ gesprochen. Es besteht in diesem Fall aus mehr oder weniger großen Teilflächen, die keine Berührungspunkte mehr haben, sondern geometrisch isoliert liegen. Die verbleibenden Einzelflächen werden dadurch weiterhin als eine Fläche gewertet. Sie stellen als Summe das verbleibende Potenzial an Reserveflächen in einem (Neu-) Baugebiet dar. Hierbei besteht nicht die – ansonsten geltende – Bedingung, dass sich die restlichen Einzelflächen berühren.

Bei manchen Baugebieten ist zu beobachten, dass auch mehrere Jahre nach Beginn der Aufsiedlung einzelne Grundstücke übrig bleiben, auf denen noch keine Baumaßnahme stattgefunden hat und die vermutlich auch in absehbarer Zeit nicht in Anspruch genommen werden. Nach Abstimmung zwischen Kommune und Regionalplanungsbehörde erscheint es in diesen Fällen zweckmäßig, das in dem Gebiet noch vorhandene Potenzial an Reserveflächen in seine einzelnen Komponenten aufzutrennen. Einzelflächen über 0,2 ha verbleiben als eigenständige Reserveflächen im landesweiten Siedlungsflächenmonitoring, Einzelflächen unter 0,2 ha fallen dann aus der landesweiten Betrachtung heraus.

Abbildung 2 Kommunales Fallbeispiel A „Was ist *eine* Fläche?“



Wie sollen zwei Flächen in einem Neubaugebiet erfasst werden, die sich als Resultat der fortlaufenden Teilinanspruchnahme des Gebietes nicht mehr berühren?

- Bei dem schwarz umrandeten Gebiet handelt es sich um ein Neubaugebiet.
- Im Flächennutzungsplan ist das gesamte Gebiet als eine für Wohnzwecke nutzbare Fläche (W) dargestellt (inklusive der Erschließungsstraßen).
- Die Straßen innerhalb des Gebietes dienen der inneren Erschließung, sie haben keine trennende Wirkung.
- Das Neubaugebiet ist zu einem Großteil in Anspruch genommen. Die Aufsiedlung des Baugebietes ist aber noch nicht abgeschlossen.
- Bei mehreren zusammenhängenden Grundstücken und einem einzelnen Grundstück hat noch keine Baumaßnahme stattgefunden.
- Zusammen überschreiten diese zwei Teilflächen die Mindestflächengröße des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings.



Die zwei Flächen, die bislang noch nicht in Anspruch genommen wurden, werden als eine Fläche erfasst. Sie stellen als Summe das im Neubaugebiet verbliebene Potenzial an Reserveflächen dar.

Abbildung 3 Kommunales Fallbeispiel B „Was ist *eine* Fläche?“



Wie sollen mehrere Flächen in einem Neubaubereich erfasst werden, die sich als Resultat der fortlaufenden Teilinanspruchnahme des Gebietes nicht mehr berühren?

- Bei dem schwarz umrandeten Gebiet handelt es sich um ein Neubaubereich.
- Im Flächennutzungsplan ist das gesamte Gebiet als eine für Wohnzwecke nutzbare Fläche (W) dargestellt.
- Die Straßen zur inneren Erschließung sind im Flächennutzungsplan nicht gesondert als öffentliche Verkehrsflächen dargestellt. Auch der Haupterschließungsstraße im Baubereich wird keine (besonders) trennende Wirkung zugeschrieben.
- Die Inanspruchnahme ist im Osten des Gebietes bereits weit fortgeschritten. In anderen Teilen des Neubaubereiches steht die Inanspruchnahme dagegen noch am Anfang.
- Im östlichen Teil ist es zu einer Verinselung der ursprünglich zusammenhängenden Gesamtfläche gekommen. Mehrere „Restflächen“ liegen dort im Gebiet verteilt (keine zusammenhängende Fläche).



Die Flächen, die noch nicht in Anspruch genommen wurden, werden als eine Fläche erfasst. Sie stellen als Summe das in einem Neubaubereich verbliebene Potenzial an Reserveflächen dar.

Abbildung 4 Kommunales Fallbeispiel C „Was ist *eine* Fläche?“



Sollen zwei zusammenhängende Flächen getrennt erfasst werden, weil sie sich im Hinblick auf ihre Vornutzung unterscheiden?

- Die Flächen haben eine gemeinsame Grenze und berühren sich somit eindeutig. Zwischen ihnen verläuft eine Geländekante.
- Im Flächennutzungsplan sind sie beide als gewerbliche Baufläche dargestellt.
- Die zwei Flächen weisen einen unterschiedlichen Charakter auf: LKW-Stellplatz mit einem einzelnen Gebäude im Westen (Oberflächenbefestigung mit sichtbaren Schäden), üppige Spontanvegetation auf einer ungenutzten Fläche im Osten.
- Beide Flächen stellen nach Einschätzung der Kommune eine Gewerbereserve dar. Auf Grundlage aktueller und historischer Luftbilder wird die Fläche im Westen zusätzlich mit dem Merkmal „Brachfläche“ versehen – die östliche Fläche dagegen nicht.



Die Flächen werden getrennt erfasst. Entsprechend der Bewertung durch die Kommune besteht ein Unterschied bei dem Merkmal „Vornutzung und Brachen“, das zu den Pflichtmerkmalen nach dem landesweiten Kriterienkatalog gehört.

Wie werden Brachflächen beim Siedlungsflächenmonitoring identifiziert und erfasst?

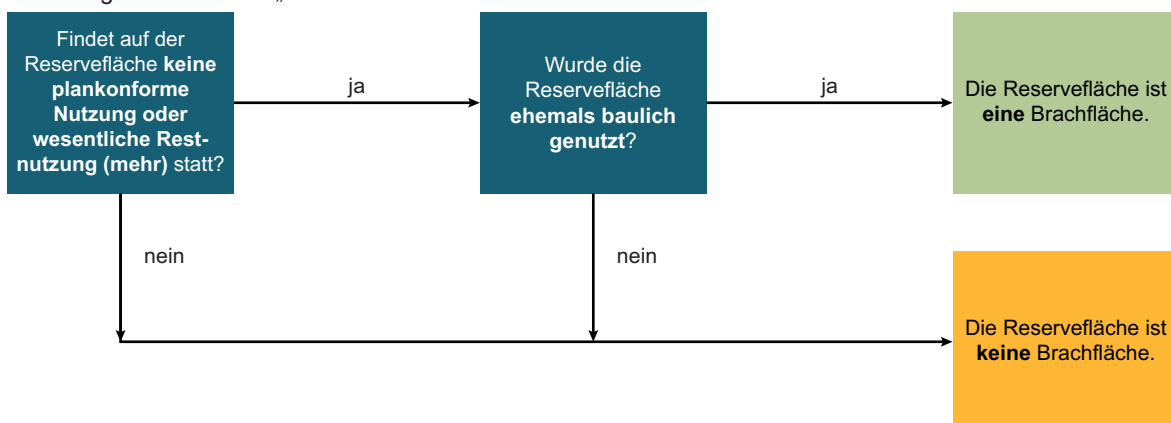
Die Wiedernutzung von Brachflächen stellt einen wichtigen Ansatzpunkt dar, um bisher unbebaute Freiflächen zu schonen und die Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren. Ein aktives kommunales und regionales Flächenmanagement setzt jedoch voraus, dass das vorhandene Potenzial an Brachen bekannt ist. Mit dem landesweiten Siedlungsflächenmonitoring wird hierfür eine Datenbasis geschaffen, die durch detaillierte kommunale Analysen weiter vertieft werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist zu allen erhobenen Reserveflächen als zusätzliches Merkmal anzugeben, ob es sich um eine Brachfläche handelt. Laut Kriterienkatalog des Siedlungsflächenmonitorings stehen für dieses Pflichtmerkmal die Auswahloptionen „ja“, „nein“ und „nicht bekannt“ zur Verfügung. Um eine landesweite Auswertung nach diesem Merkmal zu ermöglichen, muss eine dieser Optionen gewählt werden.

Die Angabe erfolgt auf der Basis des in einer Kommune vorhandenen Wissens. Eine gesonderte aufwendige Brachflächensuche ist im Rahmen des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings nicht erforderlich. Im Sinne einer sinnvollen Prioritätensetzung kann die Flächenbewertung – sofern notwendig – bereits mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden, indem z. B. eine nähere Prüfung auf zuvor identifizierte „Verdachtsfälle“ oder auf besonders relevante Flächen beschränkt wird. Gleichzeitig wird es natürlich begrüßt, wenn in einer Kommune auf bereits existierende detaillierte Untersuchungen zurückgegriffen werden kann oder der Anstoß für eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Thema gegeben wird.

Im Hinblick auf die Einstufung einer Reservefläche als Brache sind im Wesentlichen zwei Punkte zu klären: Erstens muss festgestellt werden, dass auf der Fläche keine Nutzung oder wesentliche Restnutzung mehr stattfindet oder momentan eine nicht plankonforme Nutzung vorliegt. Zweitens geht es um die Frage, ob die Fläche ehemals baulich genutzt wurde (s. Abbildung 5).

Abbildung 5 Prüfschema „Brachfläche“



Als Ergebnis des Expertenworkshops werden im Folgenden einige Hinweise und Erfahrungen vorgestellt, die für die Identifizierung und Erfassung beim landesweiten Siedlungsflächenmonitoring hilfreich sein können.

Datengrundlagen

Aktuelle Luftbilder sind eine geeignete Grundlage für die Identifizierung von Brachflächen im Rahmen des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings. Zusätzlich kann sich ein Abgleich mit historischem Luftbildmaterial als aufschlussreich erweisen. Die Berücksichtigung älterer Luftbilder ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die heutige Situation auf der Fläche schwer zu bewerten ist. Hierzu besteht die Möglichkeit, historisches Luftbildmaterial per wms-Dienst in das von IT.NRW für das Siedlungsflächenmonitoring entwickelte webGIS-Tool zu laden. Insgesamt lässt sich erfreulicherweise ein Trend dahin beobachten, dass das Angebot an frei verfügbaren Luftbildern und anderem Kartenmaterial immer weiter ausgebaut und die Nutzung zunehmend komfortabler wird (z. B. über die Website www.tim-online.nrw.de). Diese Entwicklung erleichtert die luftbildgestützte Erfassung von Brachflächen im Rahmen des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings.

Als Ergänzung zu den Luftbilddauswertungen sind die Kenntnisse, über die ortskundige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Kommune verfügen, als wertvolle Information für die Bewertung einer Fläche zu betrachten. Um das vorhandene Wissen zu bündeln, ist ein systematischer Austausch zwischen den relevanten kommunalen Stellen (u. a. Planung, Umwelt, Wirtschaftsförderung) zweckmäßig.

Ein Großteil der für das landesweite Siedlungsflächenmonitoring bedeutsamen Brachflächen lässt sich unter Nutzung der beschriebenen Datengrundlagen identifizieren. Sofern in den Kommunen weitergehende Informationen vorliegen (z. B. aufgrund eines systematischen Brachflächenkatasters oder einzelner Ortsbegehungen), können diese bei der Erfassung natürlich ebenfalls verwendet werden.

Keine plankonforme Nutzung oder wesentliche Restnutzung

Aus aktuellen Luftbildern können verschiedene Hinweise abgelesen werden, die bei einer ehemals baulich genutzten Fläche für eine Einstufung als Brache sprechen. Hierzu zählen u. a. folgende Merkmale:

- sichtbare Schäden (insbesondere der Dachflächen und der Oberflächenbefestigung)
- Spontanvegetation an Gebäude- und Wegerändern
- keine erkennbaren betrieblichen Aktivitäten
- offensichtlich (längere Zeit) nicht genutzte Mitarbeiter- bzw. Kundenparkplätze
- verwilderte Gärten

Keine wesentliche Restnutzung stellen „wildes Parken“ oder „wildes Abstellen“ dar. Wenn Zweifel daran bestehen, dass eine Fläche noch aktiv genutzt wird, kann sich ein Blick auf ältere Luftbilder als aufschlussreich erweisen (mögliche Hinweise auf betriebliche Aktivitäten).

Leerstände von Gebäuden, die kurzfristig (innerhalb von zwei Jahren) wieder genutzt werden können, gelten laut Kriterienkatalog zum Siedlungsflächenmonitoring nicht als Brache. Die in den Kommunen gesammelten Erfahrungen haben gezeigt, dass die vorhandene Bausubstanz teilweise auch noch nach diesem Zeitraum weitgehend unverändert nachgenutzt werden kann. Als Ergebnis des Expertenworkshops lässt sich in Abhängigkeit von der konkreten Situation im Einzelfall ein Zeitraum von bis zu fünf Jahren der Nicht- bzw. Mindernutzung ansetzen, bevor von größeren Problemen bei der In-Wert-Setzung auszugehen ist. Maßgeblich für die Ermittlung dieses Zeitraums ist der Zeitpunkt, an dem – nach dem in einer Kommune vorhandenen Wissen – die Nicht- bzw. Mindernutzung eingetreten ist. Eine Einstufung als Brache sollte insbesondere dann erfolgen, wenn grundlegende bauliche Veränderungen (z. B. Abriss von Gebäuden) oder andere aufwendige Maßnahmen (z. B. Dekontamination) für eine Wiedernutzung erforderlich sind.

Ehemals bauliche Nutzung

Häufig befindet sich auf Brachflächen aufgrund der Vornutzung (z. B. gewerblich, militärisch, Bahnfläche, Wohnfläche) noch ein alter Gebäudebestand. Das Vorhandensein von Gebäuden ist aber nicht als notwendige Voraussetzung dafür zu verstehen, eine Reservefläche als Brache einzustufen. Auch ohne Gebäudebestand stellen (ehemals oder aktuell) überwiegend oder vollständig versiegelte Flächen (z. B. nicht mehr genutzte Bahnflächen) Brachflächen dar. Hierbei ist an bebaute, betonierte, asphaltierte, gepflasterte oder anderweitig befestigte Flächen zu denken. Weiterhin handelt es sich bei (ehemals oder aktuell) überwiegend oder vollständig kontaminierten Flächen um Brachflächen.

Nicht als Brache gelten landwirtschaftliche Brachflächen, gerodete Waldflächen, Grün- und Parkanlagen. Weiterhin sind ehemalige Tagebauflächen des Braunkohleabbaus und in der Regel auch andere Abgrabungsflächen nicht als Brachflächen im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings zu betrachten, da die Nachfolgenutzung bereits festgelegt ist. Bei ehemaligen Kleingartenanlagen, Frei- und Strandbädern und Sportplätzen ist im Einzelfall anhand des Versiegelungsgrades zu entscheiden.

Wiedernutzung einer Brache

Maßgeblich für die Bewertung einer Fläche ist die Situation, die am jeweiligen Erhebungsstichtag für das landesweite Siedlungsflächenmonitoring besteht. Eine Brache gilt wie jede andere Reservefläche als wieder genutzt, sobald bei Inanspruchnahme mit den zur Wiedernutzung notwendigen Baumaßnahmen begonnen wurde („wenn der

Bagger rollt“). Dieser Hinweis entspricht der allgemeinen Regelung zur Erhebung von Flächenreserven im landesweiten Kriterienkatalog des Siedlungsflächenmonitorings.

Es kann sinnvoll sein, das Erhebungsmerkmal „Brachfläche“ mit Aussagen zur „Mobilisierbarkeit“ der Reservefläche und zu möglicherweise bestehenden Mobilisierungshemmnissen zu verknüpfen. Das von IT.NRW für das Siedlungsflächenmonitoring bereitgestellte Erhebungsinstrument soll den Kommunen in Zukunft die Möglichkeit bieten, entsprechende Angaben vorzunehmen. Diese Angaben gehören aber nicht zum obligatorischen Umfang des landesweiten Monitorings.

Abbildung 6 Kommunales Fallbeispiel A „Wie werden Brachflächen identifiziert und erfasst?“



Stellt die Fläche im Hinblick auf die ehemalige Nutzung bzw. den heutigen Zustand sowie die aktuelle Nutzung eine Brachfläche im Sinne des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings dar?

- Das aktuelle Luftbild zeigt eine überwiegend versiegelte Fläche. Alte Gebäude befinden sich nicht auf der Fläche.
- Nach den Recherchen durch die Kommune war die Fläche zunächst Standort eines Bahnhofs, später wurde sie vermutlich gewerblich genutzt.
- Im Flächennutzungsplan ist die Fläche als Mischgebiet dargestellt.
- Tatsächlich wird der südliche Teil seit einigen Jahren gelegentlich als Stellfläche für LKW-Auflieger genutzt. Älteres Luftbildmaterial lässt auch für die Teilfläche im Norden eine entsprechende Nutzung erkennen.
- Nach Einschätzung der Kommune handelt es sich um eine partielle Zwischennutzung mit geringer betrieblicher Aktivität, die als nicht plankonform einzustufen ist.



Die Fläche wird als Reservefläche erfasst und mit dem Attribut „Brache“ versehen. Zum einen hat es im Sinne des landesweiten Kriterienkatalogs eindeutig eine ehemals bauliche Nutzung gegeben. Zum anderen stellt die aktuelle Nutzung nach Einschätzung der Kommune keine wesentliche Restnutzung dar.

Abbildung 7 Kommunales Fallbeispiel B „Wie werden Brachflächen identifiziert und erfasst?“



Wie sind Informationen über eine Vornutzung zu behandeln, wenn aktuelle Luftbilder eine ehemalige bauliche Nutzung nicht erkennen lassen?

- Das aktuelle Luftbild enthält keine offensichtlichen Hinweise, die für eine ehemalige bauliche Nutzung sprechen.
- Nach den Kenntnissen eines kommunalen Mitarbeiters handelt es sich jedoch um den Standort einer ehemaligen Textilfabrik. Aufgrund dieser „Vorgeschichte“ muss damit gerechnet werden, dass die Fläche kontaminiert ist.
- Historische Luftbilder – per wms-Dienst im webGIS-Tool abrufbar – zeigen tatsächlich den Fabrikkomplex mit den vor einigen Jahren abgerissenen Gebäuden.



Die Fläche wird als Reservefläche erfasst und als Merkmal angegeben, dass es sich um eine Brachfläche handelt. Basis für die Angabe im Rahmen des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings ist das in einer Kommune vorhandene Wissen.

Wann ist eine Gewerbereserve „betriebsgebunden“?

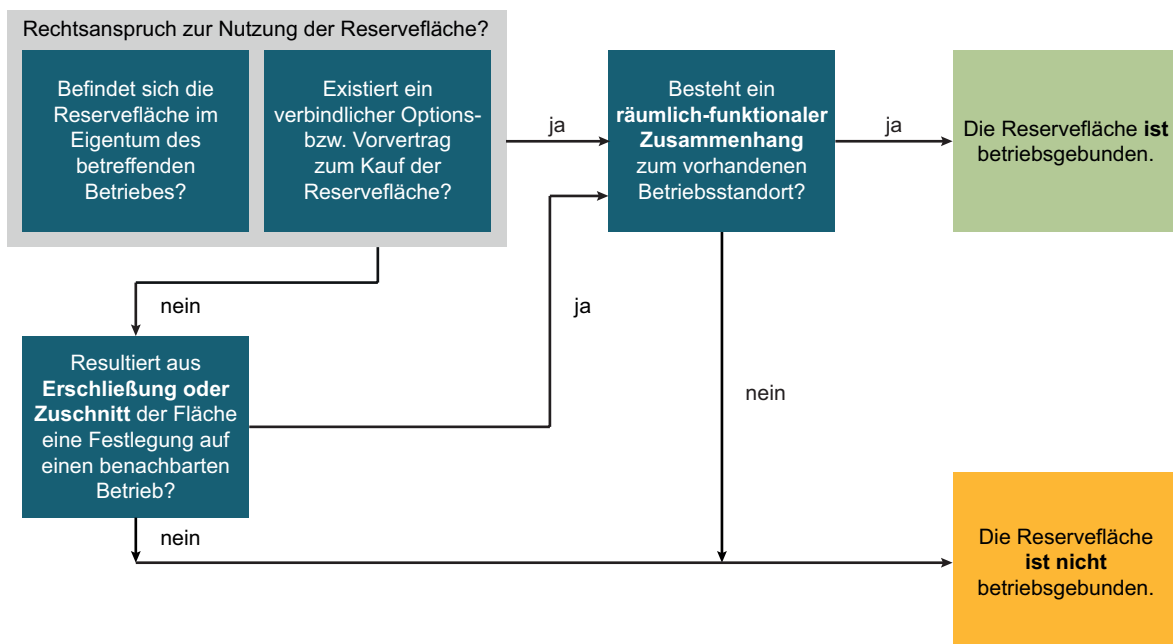
Ein Teil der Reserveflächen für gewerbliche Nutzungen ist nicht frei am Markt verfügbar, da die Flächen für die Erweiterung eines am Ort ansässigen Betriebes vorgehalten werden. Die Erhebung und Fortschreibung solcher „betriebsgebundenen Gewerbereserven“ ist Bestandteil der Mindestanforderungen nach dem geltenden Kriterienkatalog des Siedlungsflächenmonitorings.

Die Nennung betriebsgebundener Reserveflächen erfolgt auf der Basis des vorhandenen kommunalen Wissens. Bei der Bewertung durch die Kommune ist eine Abstimmung zwischen den für Stadtplanung und Wirtschaftsförderung verantwortlichen Bereichen sinnvoll. Sofern es sich als unverhältnismäßig aufwendig erweist, die für eine sachgerechte Bewertung notwendigen Informationen zu beschaffen, empfiehlt sich eine Konzentration auf die besonders großen bzw. bedeutsamen Gewerbereserven innerhalb einer Kommune.

Nach dem Kriterienkatalog müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, damit eine Fläche als betriebsgebunden genannt werden kann. Es gilt die Voraussetzung, dass sich die Fläche im Eigentum des betreffenden Betriebes befindet oder in einer anderen geeigneten Form ein Rechtsanspruch zur Nutzung der Fläche besteht. Zudem muss nach der Formulierung im landesweiten Katalog eine andere Fläche in der Gemeinde bereits von diesem Betrieb gewerblich genutzt werden. Darüber hinaus können „Erschließung“ und „Zuschnitt“ der Fläche als weitere Kriterien bei der Bewertung eine Rolle spielen (s. Abbildung 8).

Als Ergebnis des Expertenworkshops werden im Folgenden einige Hinweise und Erfahrungen vorgestellt, die für die Bewertung, ob eine Reservefläche als „betriebsgebunden“ einzustufen ist, hilfreich sein können.

Abbildung 8 Prüfschema „betriebsgebundene Reservefläche“



Rechtsanspruch zur Nutzung

Der Rechtsanspruch zur Nutzung einer Fläche ist eindeutig gegeben, wenn sich die Fläche im Eigentum des betreffenden Betriebes befindet. Darüber hinaus kann diese Bedingung auch als erfüllt angesehen werden, wenn ein Options- bzw. Vorvertrag zum Kauf der Fläche existiert. Ein solcher Vertrag sollte ein möglichst hohes Maß an Verbindlichkeit aufweisen. Diese Bedingung gilt z. B. als eindeutig erfüllt, wenn der Vertrag notariell beurkundet ist. Von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops wurde zudem darauf hingewiesen, dass auch eine zeitliche Befristung die Verbindlichkeit eines Options- bzw. Vorvertrags erhöhen kann.

Zwischen dem betreffenden Betrieb und der natürlichen bzw. juristischen Person, die über den Rechtsanspruch zur Nutzung der Fläche verfügt, muss ein enger Zusammenhang bestehen. Unstrittig ist der Fall, wenn der Rechtsinhaber und der Betriebsinhaber namentlich identisch sind. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass eine solche eindeutige Konstellation immer gegeben ist. In diesen Fällen setzt eine Nennung als betriebsgebundene Gewerbereserve voraus, dass eine nachvollziehbare Verbindung zwischen dem Rechtsinhaber und dem betreffenden Betrieb besteht. Diese kann sich unmittelbar aus der Betriebs- bzw. Unternehmensstruktur ergeben. Hier ist z. B. an rechtlich selbstständige Unternehmen einer Unternehmensgruppe oder eine Aufteilung in mehrere Einheiten, die sich in den Händen verschiedener Familienmitglieder befinden, zu denken. Ebenso können erkennbare funktionale Beziehungen zwischen dem bestehenden Betrieb und der für die Gewerbereserve vorgesehenen Verwendung eine Betriebsgebundenheit begründen.

Wenn Hinweise dafür vorliegen, dass der Betrieb – trotz eines Rechtsanspruchs – kein Interesse daran hat, die Fläche für eigene betriebliche Zwecke gewerblich zu nutzen, ist die Einstufung als betriebsgebundene Reservefläche zu korrigieren. Dies ist z. B. der Fall, wenn die Fläche durch den Betrieb aktiv zum Verkauf angeboten wird.

Räumlich-funktionaler Zusammenhang

Bei einer betriebsgebundenen Reservefläche handelt es sich in der Regel um eine Fläche, die unmittelbar an die bereits vorhandene Betriebsfläche angrenzt oder sich in geringer Entfernung hierzu befindet. In diesen Fällen ist von einem räumlich-funktionalen Zusammenhang auszugehen.

Darüber hinaus kann sich die betriebsgebundene Reservefläche in bestimmten Fällen auch in größerer räumlicher Entfernung innerhalb derselben Gemeinde befinden. Dies ist z. B. fast zwangsläufig der Fall, wenn in der Nachbarschaft zum existierenden Betriebsstandort überhaupt keine (geeigneten) Flächen für eine Erweiterung zur Verfügung stehen. Außerdem gilt es, bei der Bewertung den plausiblen betrieblichen Anforderungen an einen Standort Rechnung zu tragen.

Aus der Formulierung im Kriterienkatalog lässt sich ableiten, dass sich betriebsgebundene Reservefläche und vorhandene Betriebsfläche in derselben Gemeinde befinden müssen. Die Diskussionen beim Expertenworkshop, dessen Ergebnisse in diese Handreichung eingeflossen sind, haben gezeigt, dass es sich dabei ausnahmsweise auch um eine Fläche in einer Nachbargemeinde handeln kann, wenn ein erkennbarer räumlich-funktionaler Zusammenhang besteht. Diese Situation ist möglicherweise gegeben, wenn sich der existierende Betriebsstandort in der Nähe zur Gemeindegrenze befindet. Außerdem kann es sich um eine Fläche in einem interkommunalen Gewerbegebiet handeln, das Ausdruck einer regional abgestimmten Gewerbeflächenentwicklung ist.

Weitere Kriterien: Erschließung und Zuschnitt

Neben den beiden Bedingungen „Rechtsanspruch zur Nutzung“ und „Räumlich-funktionaler Zusammenhang“ gibt es weitere Kriterien, die bei der Bewertung, ob ein Fläche als betriebsgebundene Reservefläche einzustufen ist, herangezogen werden können.

In bestimmten Einzelfällen kann die Erschließung bzw. Erschließbarkeit einer Fläche ein relevantes Kriterium darstellen. Wenn eine Fläche ausschließlich über die vorhandene Betriebsfläche des betreffenden Betriebes zu erreichen ist und eine andere Erschließung auch nicht (mit vertretbarem Aufwand) hergestellt werden kann, spricht dies für eine Einstufung als betriebsgebundene Reservefläche.

Als weiteres relevantes Kriterium kann der Zuschnitt einer Fläche betrachtet werden. Wenn sich eine Fläche nur dann sinnvoll nutzen lässt, wenn sie mit der vorhandenen Betriebsfläche des betreffenden Betriebes zusammengefasst wird, spricht dies ebenfalls für eine Einstufung als betriebsgebundene Reservefläche.

In der Regel stellen die Kriterien „Erschließung“ und „Zuschnitt“ zusätzliche Aspekte dar, die zusammen mit den zwei im Kriterienkatalog genannten Bedingungen in die Bewertung einer Fläche einfließen. Die Diskussionen beim Workshop sprechen dafür, dass sich lediglich in Ausnahmefällen eine Situation ergibt, bei der eine eingeschränkte Erschließbarkeit oder ein schwieriger Flächenzuschnitt zu einer eindeutigen Festlegung auf eine Nutzung durch einen bestimmten benachbarten Betrieb führt – ohne dass ein Rechtsanspruch zur Nutzung der Fläche vorliegt.

Abbildung 9 Kommunales Fallbeispiel A „Wann ist eine Gewerbereserve betriebsgebunden?“



Ist es nach den im Kriterienkatalog vereinbarten Regelungen vorgesehen, eine theoretisch auch als eigenständiges Betriebsgrundstück nutzbare Reservefläche als „betriebsgebunden“ einzustufen?

- Die Reservefläche grenzt an eine bereits vorhandene Betriebsfläche an. (Hinweis: Die vorhandene Betriebsfläche ist im Luftbild nicht eingezeichnet.)
- Die Reservefläche befindet sich im Eigentum des betreffenden Betriebes.
- Aufgrund ihrer Eigenschaften – u. a. Größe, Erschließung, Baurecht – wäre die Fläche theoretisch auch als eigenständiges Betriebsgrundstück nutzbar.



Die Fläche stellt eine betriebsgebundene Reservefläche dar. Die zwei zentralen Bedingungen aus dem landesweiten Kriterienkatalog (Rechtsanspruch zur Nutzung und räumlich-funktionaler Zusammenhang) sind eindeutig erfüllt.

Abbildung 10 Kommunales Fallbeispiel B „Wann ist eine Gewerbereserve betriebsgebunden?“



Inwieweit erfüllt ein Optionsvertrag die im landesweiten Kriterienkatalog formulierte Bedingung, dass bei der Nennung einer betriebsgebundenen Reservefläche ein Rechtsanspruch zur Nutzung der Fläche bestehen muss?

- Der betreffende Betrieb hat die potenzielle Erweiterungsfläche bislang noch nicht käuflich erworben. Eigentümerin der Fläche ist die Stadt. Sie hat dem Betrieb nach einem Ratsbeschluss eine vertraglich fixierte Option zum Kauf der Fläche eingeräumt. Der Optionsvertrag gilt bis zu einem im Vertrag vereinbarten Stichtag.
- Die Fläche grenzt unmittelbar an die bereits vorhandene Betriebsfläche an.



In diesem Fall sprechen mehrere Aspekte dafür, dass ein Optionsvertrag mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit (u. a. zeitliche Befristung) vorliegt. Somit ist es sachgerecht, die Fläche als betriebsgebundene Reservefläche einzustufen.

Abbildung 11 Kommunales Fallbeispiel C „Wann ist eine Gewerbereserve betriebsgebunden?“



Kann es sich um eine betriebsgebundene Reservefläche handeln, wenn die Fläche nicht unmittelbar an die bereits vorhandene Betriebsfläche angrenzt und nicht dem Betrieb selbst gehört?

- Eigentümer der zwei potenziellen Erweiterungsflächen ist nicht der Betrieb selbst, sondern ein Mitglied aus dem engen Kreis der Unternehmensführung.
- Die Erweiterungsflächen befinden sich in derselben Gemeinde wie die vorhandene Betriebsfläche. Die Entfernung beträgt wenige Hundert Meter. Es ist ein räumlich-funktionaler Zusammenhang gegeben.



Bei einer näheren Betrachtung lässt sich feststellen, dass die Flächen in diesem Fall als „betriebsgebunden“ eingestuft werden können. Die zwei zentralen Bedingungen aus dem landesweiten Kriterienkatalog (Rechtsanspruch zur Nutzung und räumlich-funktionaler Zusammenhang) können als erfüllt angesehen werden.

Abbildung 12 Kommunales Fallbeispiel D „Wann ist eine Gewerbereserve betriebsgebunden?“



Kann allein aus dem Kriterium „Erschließung“ eine Einstufung als betriebsgebundene Reservefläche begründet werden? Und wie muss sich die Erschließung bzw. Erschließbarkeit hierzu darstellen?

- Die Fläche befindet sich nicht im Eigentum des angrenzenden Betriebes. Der Kommune liegen gegenwärtig auch keine Hinweise dazu vor, dass ein Options- bzw. Vorvertrag zum Kauf der Fläche besteht.
- Die Fläche grenzt unmittelbar an die bereits vorhandene Betriebsfläche an.
- Westlich der Fläche verläuft eine Bahntrasse, die eine Erschließung aus dieser Richtung ausschließt. Im Osten befindet sich eine Bundesstraße, was die Möglichkeiten der Erschließung weiter einschränkt.
- Die vorhandene Betriebsfläche ist über eine kurze Stichstraße an die Bundesstraße angebunden. Entlang der Bundesstraße gibt es in der näheren Umgebung mehrere solcher Stichstraßen.
- Beim Workshop werden verschiedene Lösungen zur Erschließung der Fläche angesprochen, die allerdings einer näheren Prüfung bedürfen.



Die Reservefläche ist – nach dem derzeitigen Kenntnisstand der Kommune – nicht als „betriebsgebunden“ einzustufen. Grundsätzlich kann zwar aus einer eingeschränkten Erschließbarkeit abgeleitet werden, dass eine Nutzung durch einen benachbarten Betrieb vorbestimmt ist. Allerdings sollte die Kommune hierbei zu der Feststellung kommen, dass es sich um einen „eindeutigen“ Fall handelt.

