



**Protokoll zum
Runden Tisch
zum Thema
„Brachflächen“
am 19.07.2011**

Protokoll zum Runden Tisch „Brachflächen“ zur Fortschreibung des Regionalplans am 19.07.2011

Top 1 – Begrüßung / Einführung

Frau Schmittmann begrüßt die Teilnehmer und legt dar, dass der Runde Tisch ein Teil der informellen Erarbeitungsphase ist. Im Vorfeld wurden durch die Planergespräche Themen identifiziert. Mit den Runden Tischen werden diese Themen nun vertiefend behandelt. Eine ergebnisoffene Diskussion verschiedener Steuerungsmöglichkeiten soll erfolgen und gemeinsame und differenzierte Positionen erkannt werden. Die Transparenz des Erarbeitungsprozesses hin zum neuen Regionalplan wird so sichergestellt.

Zum Schluss dieser informellen Phase sollen Leitlinien erarbeitet und vom Regionalrat im Entwurf beschlossen werden. Diese Leitlinien dienen als grobe Vorgabe für die Erarbeitung des Entwurfes des Regionalplans. Es geht hier noch nicht um die Absprache verbindlicher Grundsätze und Ziele.

Sie führt verschiedene Gründe an, warum das Thema Brachflächen besonders betrachtet werden sollte: Es ist sinnvoll bereits bebaute Flächen zu nutzen, bevor Freiraum in Anspruch genommen wird. Geeignete Brachflächen sollten zum Freiraumausgleich auch wieder dem Freiraum zurückgeführt werden und wir sollten aufpassen, dass unser baulicher Bestand nicht aufgrund von Brachen oder leerstehenden Gebäuden an Wert und Qualität verliert. In den letzten 20 Jahren ist die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche immer weiter vorangeschritten, besonders in den ländlichen Räumen der Planungsregion. Die Zunahme ging zu Lasten der landwirtschaftlichen Flächen. Darum ist das Ziel „Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung“, wie es auf allen Planungsebenen (Bund, Land und derzeitiger Regionalplan) besteht, unverändert wichtig. Der Entwurf des neuen Landesentwicklungsplanes ist noch nicht bekannt. Es gibt aber Aussagen der Landesplanungsbehörde, wonach Brachflächen zukünftig stärker einbezogen werden sollen. Die Regionalplanungsbehörde erwartet eine Schärfung der Zielsetzung durch den neuen LEP und das NRW-Monitoring, d.h. es wird davon ausgegangen, dass Brachflächen als Reserven zukünftig breiter erfasst und beim Bedarf angerechnet würden. Eine Leitlinie sollte jedoch so aufgebaut sein, dass ein realistisches Entwicklungskonzept (auf Basis von Monitoring und Bedarf) zugrunde liegt, denn die Probleme bei der Brachflächenentwicklung sind so vielfältig, dass es keine „einfachen“ Lösungen gibt.

Die Folien zur Einführung können der Anlage 1 entnommen werden.

TOP 2 Vortrag: FLÄCHEN.POOL NRW

Herr Meiers (NRW.Urban) und Herr Lennertz (BEG) stellen das Projekt **FLÄCHEN.POOL NRW** vor. Die Folien zum Vortrag können der Anlage 2 entnommen werden.

Sie erläutern, wie das Pilotprojekt vor zwei Jahren gemeinsam von BEG und NRW.Urban entwickelt wurde. Beide Häuser verfügen über viele Erfahrungen mit der Brachflächenentwicklung und sahen in dem dialogorientierten Ansatz des Flächenpools einen neuen, wichtigen Weg, um auch die Masse der kleinen Brachflächen zu aktivieren. Das Potenzial sei enorm: gewerbliche Brachen, ehem. Zechen- und Militärstandorte, ehem. Verkehrsflächen, zunehmend auch Wohnbrachen. Die Entwicklung von Brachflächen ist ein komplexes Thema, bereits die Definition einer Brache sei schon schwierig. Wichtig ist, dass eine Brache ein Potenzial haben muss – für was auch immer. Dieses Potenzial zu erkennen und Transparenz in die Interessen der Akteure sowie in das Nachnutzungspotenzial einer Brachfläche zu bringen ist Kernaufgabe des Flächenpools. NRW.Urban und BEG wollen dabei vier „U's“ aufklären: Unklarheit, Unkenntnis, Unsicherheit und Ungeduld. Die vier U's stehen einer erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Grundstückseigentümern und Stadt / Gemeinde bei der gemeinsamen Entwicklung einer Nachfolgenutzung eines Grundstückes vielfach entgegen. Im Fokus stehen die „kleinen“ Grundstückseigentümer, sie werden von NRW.Urban und der BEG intensiv beraten. Wichtig ist, dass alle Brachflächen in einem Bereich konzeptionell zusammen betrachtet werden.

Die Städte und Gemeinden erklären sich in einer Kooperationsvereinbarung dazu bereit, keine Planungen vorzunehmen, die in direkter Konkurrenz zu der Nachfolgenutzung stehen könnten (Zeit und Marktsegment). Sie geben damit der Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung, wobei es nicht um einen generellen Planverzicht im Freiraum geht, sondern um Nutzungen / Flächen, die in engem Zusammenhang stehen.

Nach den Erfolgen der Pilotphase ist inzwischen entschieden worden, dass der Flächenpool in die Regelförderung des Landes gehen wird. Die entsprechenden Gelder sind im Haushalt vorgesehen. Derzeit werden Förderkonditionen und –Wege entwickelt. Nächstes Jahr können sich Städte und Gemeinden dann um eine Teilnahme bewerben. Voraussichtlich werden 10-15 Städte pro Jahr in die Projektentwicklung gehen.

TOP 3 Diskussion (siehe auch Anlage 3)

In der Diskussion ergänzten die Referenten, dass es in den Ratsberatungen zur Konsensvereinbarung zwar schon mal hitzige Diskussionen gegeben habe, aber letztlich alle Akteure unterschrieben hätten. Entscheidend sei, in der Kooperationsvereinbarung nicht generell bauliche Entwicklungen auf der grünen Wiese zu verbieten, sondern das Marktsegment, welches auf der Brache vorgesehen ist, nicht in Konkurrenz auf der grünen Wiese auch neu anzubieten. Das gilt für Gewerbe wie auch für Wohnen (Zielgruppe der neuen Wohnungen). In der Pilotphase hat sich ge-

zeigt, dass es möglich ist, solche politischen Grundsatzbeschlüsse fassen zu lassen – wichtig ist, die Entscheidungsgrundlagen transparent zu machen.

Bereits bestehende Reserven in den Plänen waren bisher noch nicht Thema bei den Abstimmungen zum Flächenpool NRW.

Es wird darüber diskutiert, wie groß der Planungsraum sein muss, der im Flächenpool NRW sinnvoll ist. Größere Städte könnten nicht in Gänze erfasst werden, weil es sehr viele Brachflächen geben dürfte. Wichtig ist ein „Quartiersbezug“, z.B. die Betrachtung von Stadtteilen, um Märkte und Nachfrage überhaupt erfassen zu können. Wie letztlich das Bewerbungsverfahren ausgestaltet wird, und ob z.B. auch große Städte eine Chance haben, steht noch nicht fest.

Wohnbrachen wurden in den Pilotkommunen bisher nicht entwickelt. Es ist aber durchaus denkbar einen solchen Masterplan, wie er im Flächenpool NRW entwickelt wird, auch für Wohnbrachen zu entwickeln. Schwierig bei Wohnbrachen ist, wenn strukturelle Schwächen am Standort bestehen, die auch ein Wohnungsneubau nicht lösen kann (z.B. Wohnumfeld). Dann sind eher andere Maßnahmen erforderlich.

Der Flächenpool NRW kann heute nur einzelne Städte / Stadtteile in ihrer Brachflächenentwicklung unterstützen. Die Städte und Gemeinden können jedoch auch bei anderen Gebieten von den Erfahrungen profitieren und das Verfahren auf andere Bereiche übertragen. Empfohlen wird, Handlungsempfehlungen auf Basis der Erfahrungen im Flächenpool NRW zu entwickeln, um die „breite Masse“ auch zu erreichen. Vielleicht könnte der Regionalplan hier eine Rolle spielen.

Mit Bezug zur Regionalplanung wird diskutiert, dass Städte und Gemeinden, die einen Masterplan Brache aufstellen, im Vorteil seien, wenn es um Bedarfsdiskussionen mit der Regionalplanungsbehörde geht – denn sie könnten auf dieser Basis belegen, was für ein Potenzial ihre Brachen bieten (oder eben auch nicht bieten).

Altlasten spielen bei der Brachflächenentwicklung eine entscheidende Rolle, gerade bei der Altlastensanierung bestand in der Pilotphase erheblicher Aufklärungsbedarf. Der Aufwand wird teils über- und unterschätzt. Das Altlastenkataster ist da eine elementare Ausgangsinformation. Es ist wichtig, bei Entwicklung von Brachflächen einen gewissen Spielraum an verschiedenen Flächen und Nachfragen zu haben. Manche Brachen sollten ggf. nicht mit sensiblen Nutzungen bebaut werden oder auch in eine Grünfläche umgewandelt werden, dann könnte es aber erforderlich sein, entsprechende Lastenausgleiche (z.B. als „Pool“) zwischen den Brachen zu entwickeln.

Es wird zugestimmt, dass zukünftig eine stärkere Näherung zum Thema Inanspruchnahme von Brachen erfolgen muss. Doch was ergeben sich daraus für politische Konsequenzen für den Regionalplan? Seitens des Plenums wird daher die Frage gestellt, was sich die Regionalplanungsbehörde für Zielsetzungen und Festlegungen im neuen Regionalplan vorstellt. Man müsse sich auch überlegen, welche Konsequenzen z.B. ein regionalplanerisches Ziel wie „Vorrang der Brachflächenentwicklung vor ungenutzten Grundstücken“ für die Wirtschaftsförderung hätte. Es wird darauf hingewiesen, dass Brachflächen nicht überall einer Entwicklung auf der grünen Wiese entgegengehalten werden können, weil sie nicht überall gleich verteilt sind. Auch eignen sie sich i.d.R. nicht für bestimmte Nutzungen, z.B. wenn sie in Gemengelagen liegen. Es wird erklärt, dass daher auch zukünftig, neben der ver-

stärkten Beachtung der Rekultivierung und Inanspruchnahme von Brachflächen, die Inanspruchnahme von Freiraum möglich sein muss, z.B. für Emittenten oder in der Diskussion wurde öfter der „Logistiker“ angeführt.

Aus der Pilotphase des Flächenpools NRW kann heute noch kein Rückschluss darüber gezogen werden, wie groß der Anteil der problematischen Flächen ist bzw. wie viele wirklich entwicklungsfähig waren. Dafür wurde in der Vorbereitung der Pilotphase zu stark selektiert.

Eigentümer mussten in der Pilotphase ca. 8.-12.000€ für die Beratungsleistungen durch den Flächenpool zahlen (orientiert an den Ingenieurleistungen auf dem freien Markt abzgl. 50%iger Landesförderung). Für den Regelbetrieb wird das etwas umgestaltet werden. Auch die Kommunen müssen sich finanziell beteiligen.

Könnte der Flächenpool auch kommunenübergreifend agieren, wenn Städte und Gemeinden sich gemeinsam bewerben?

Schwierig wird es, wenn die Region zu groß ist. Konzeptionell ist es sinnvoll, im ländlichen Raum und bei engen Zusammenhängen. Der Grundgedanke des Flächenpools NRW ist z.B. auch auf das Thema (gemeindeübergreifende) „Kompensationsmaßnahmen“ übertragbar.

Potenzielle Neueigentümer bzw. Investoren sind bisher noch nicht im Prozess aufgetreten. Es wäre aber denkbar, dass sie eingebunden werden.

Wäre es auch denkbar, die Brachflächenentwicklung zu unterstützen, indem durch die Regionalplanung an anderer Stelle zusätzliche bauliche Entwicklungen (über den Bedarf hinaus) ermöglicht würden?

Kosten und Altlasten sind entscheidend für die Problematik, um den gesetzlichen Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung umzusetzen. Die Regionalplanungsbehörde hält einen solchen Weg für schwierig und rechtlich gefährlich. Es ist auch unwahrscheinlich, dass man eine geeignete Fläche im Besitz des Eigentümers fände, die auch geeignet wäre.

Die Regionalplanungsbehörde führt nach Abschluss der Fragen zum Flächenpool NRW aus, welche Steuerungsansätze sie durch Leitlinien konkretisieren will. Es soll ein realistisches Entwicklungskonzept zugrunde liegen. Es wurde festgestellt, dass bisher niemand wirklich weiß, wie groß das Brachflächenangebot ist. Es gibt keine flächendeckenden Erhebungen darüber. Der Flächenpool NRW hat gezeigt, dass es auch in kleineren Kommunen viele Brachflächen gibt. Diese wären aber heute nicht im Monitoring der Regionalplanungsbehörde erfasst worden. Deswegen wäre als 1. Schritt die Transparenz zu erhöhen, dazu könnte das Monitoring dienen. Viele Diskussionen, die es heute gibt, beruhen auf den unterschiedlichen Vorstellungen, wie groß das Potenzial eigentlich ist. Das muss aufgearbeitet werden.

Die Regionalplanungsbehörde versteht sich auch als Akteur, der Druck aufbauen muss, um Brachflächen überhaupt zu entwickeln. Interesse der Regionalplanung in der Leitlinie ist es aber nicht, gute Ansätze wie den Flächenpool NRW auszubrem sen. Gemeinden mit Brachflächenkataster dürften nicht schlechter gestellt werden in der Bedarfsanalyse als Gemeinden ohne Kataster. Das ist ein schmaler Grad.

Gute Ansätze wie der Flächenpool NRW sollen unterstützt werden, z.B. durch Aufnahme in die Erläuterungen zum neuen Regionalplan oder über Möglichkeiten, die das Raumordnungsgesetz § 13 vorgibt (durch Instrumente zur Umsetzung der Ziele der Raumordnung, z.B. landesplanerische Verträge). Die Regionalplanungsbehörde kann sich auch vorstellen, die Diskussion in den kommunalen Räten zu unterstützen.

Die Leitlinie soll „realistisch“ bleiben, des wegen ist eine wichtige Frage der Leitlinie, wann eine Brachfläche eine (verfügbare) Reserve darstellt, die im Monitoring erfasst und somit in die Bedarfsberechnung auch einbezogen wird. Ab welcher Größenordnung und ab welchem Planungsstand sind Brachflächen regionalplanerisch relevant? Aus dem Plenum wird ergänzt, dass im Monitoring zusätzlich die Frage aufgenommen werden sollte, zu was sich die Brachflächen in Zukunft überhaupt noch eignen.

Aufgabe der Regionalplanung dürfte auch sein, den Flächenpool zu unterstützen, wenn in Nachbargemeinden zum Flächenpool / zur Brachflächenentwicklung konkurrierende Nutzungen geplant werden. Hier könnte die Regionalplanungsbehörde vermitteln und ggf. auch Bedarfe regional prüfen.

Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung heißt heute nicht, dass eine Brachflächenentwicklung Vorrang hat vor der Inanspruchnahme einer noch nicht genutzten Fläche hat, sondern dass eine bestehende Reserve in den Plänen Vorrang vor der Entwicklung auf der grünen Wiese hat. Bei den vielen Schwierigkeiten, die es in der Brachflächenentwicklung gibt, hält die Regionalplanungsbehörde es für nicht „realistisch“ umsetzbar, diesen Vorrang als Ziel der Raumordnung festzuschreiben.

Die Erarbeitung eines Brachflächenatlases oder Masterplans Brache durch die Kommunen wird als inhaltlich sinnvoll angesehen, es gibt auch einzelne Städte, die bereits eine solche Erhebung durchgeführt haben. Es ist aber ein erheblicher Arbeitsaufwand damit verbunden, so dass es nicht denkbar ist, diesen jährlich oder sehr regelmäßig zu betreiben.

Zu diesem Thema wird ergänzt, dass der Regionalplan in seiner Funktion als Rahmenplan auch bedeutende Folgewirkungen hat. Daher ist die Offenheit aller gefordert und gefragt. Eine Brachflächenerfassung ist notwendig, um darüber qualifizierte Aussagen treffen zu können. Darauf aufbauend könnten bessere Aktivierungsmöglichkeiten für Brachflächen entwickelt werden. Seitens des Plenums wird auch gewünscht, einen Abgleich der zur Verfügung stehenden Daten vorzunehmen, in welchem Maß zurzeit Altlastenflächen im Freiraum bereits erfasst oder dargestellt sind.

Der Referent von NRW.Urban führt aus, dass es zwar wichtig ist, in einem Kataster den Bestand an Brachflächen zu erfassen, entscheidend ist es aber, die Brachflächen zu qualifizieren. Es ist Aufgabe der Kommunen möglichst nah an realistische Entwicklungsperspektiven zu kommen, damit in der Bedarfsdiskussion mit der Regionalplanungsbehörde die Entscheidungsgrundlagen realistisch sind. Dann ist auch die Kommune besser aufgestellt. Es geht nicht um eine „Flächenrechnung“, sondern die Transparenz hilft, sachlich zu diskutieren und daran sollten auch Kommunen ein Interesse haben.

Bei der Abstimmung mit Nachbargemeinden sei es wichtig, die Konkurrenzen zu betrachten, die bei der geplanten Nachnutzung bestehen. Die können auch großräumiger sein. Es ist ein schwieriges Thema, aber regionale Abstimmung ist unerlässlich. Die Wirtschaft interessiert die kommunale Grenze nicht. Man muss für Verfahren der Qualifizierung werben und sich politisch absprechen – auch auf regionaler Ebene. Früher funktionierte es nur, wenn es Geld dafür gab (z.B. interkommunale Gewerbegebiete).

Dieser Aussage wird seitens des Plenums zugestimmt. Es wäre vernünftig, wenn die Kommunen mehr miteinander kommunizieren und kooperieren würden. Leider sieht die Realität oft anders aus. Man müsse sich bewusst sein, dass die Kommunen auch in Konkurrenz zueinander stehen. Daher wäre es von Vorteil, wenn auf Landesebene regelnd eingegriffen werden kann. Des Weiteren ist es schwer, bei gewerblichen Entwicklungen bestehende Brach- und Konversionsflächen vorrangig zu nutzen, wenn z.B. durch unterschiedliche Erschließungskosten die Gewerbeflächen auf angrenzenden Gemeindegebieten auf der grünen Wiese wesentlich preiswerter angeboten werden können. Es sollte sich in Zukunft eher lohnen, solch schwierige Grundstücke wie Brachen zu mobilisieren.

Die Regionalplanung sollte deutlich machen, dass der Innenentwicklung der Vorrang gegeben wird, unter Ausnutzung aller fachrechtlichen Spielräume, die gegeben sind. Hier wird exemplarisch der Naturschutz genannt. Hier gibt es auf abstrakter Ebene zur Innenentwicklung grundsätzlich breite Unterstützung, dennoch werden hieraus auch oft heftige Widerstände zu Brachflächenentwicklungen gegeben. Hauptzielgebiet des europäischen Naturschutzes ist zwar vor allem die Feldflur vor Verstädterungsprozessen zu schützen und Arten- und Biotopvielfalt wieder herstellen, dennoch sind einige Brachen im besiedelten Raum mittlerweile zu „Hotspots“ der Arten- und Biotopvielfalt geworden. Gleichwohl sollten hier seitens der den Naturschutz vertretenden Akteure mehr Spielräume in der Entwicklung solcher Flächen gesehen werden. Es ist durchaus möglich, durch Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den entscheidenden Akteuren, den Kollisionsfall mit dem Artenschutz zu vermeiden. Solche Wege sollten aktiv gesucht werden, die Bereitschaft aller Akteure ist dabei von erheblicher Bedeutung. Die Regionalplanung sei hier ein gutes Instrument an diese Bereitschaft zu appellieren.

Zum Thema Transparenz ergänzt die Regionalplanungsbehörde, dass der Anteil früher genutzter Flächen z.B. bei der gewerblichen Entwicklung bereits heute in vielen Städten und Gemeinden eine große Rolle spielt. Die Inanspruchnahmen für Gewerbe werden im Siedlungsmonitoring erhoben, hier konnten auch schon interessante Aspekte zur Brachflächenthematik herausgezogen werden. In einigen Städten / Kreisen fanden z.B. bereits 40% – 60% der Inanspruchnahmen (in einem bestimmten Planungszeitraum) auf bereits früher genutzten Flächen statt. Das Bestreben der Regionalplanungsbehörde ist es, diese Transparenz weiterzubringen. Bedarfsdiskussionen könnten somit zukünftig besser geführt und begründet werden.

Zur Größenordnung zur Erfassung von Brachflächen wird vorgeschlagen, hier keine Unterschiede zu den „normalen“ Reserven zu machen, diese sollten im gleichen Rahmen erfasst werden. Als wichtiger wird die Definition gesehen, ab wann soll eine Brache als Brache eingestuft werden. Die Fragen der Verfügbarkeit und mit welchem Aufwand sie wieder entwickelbar wäre (vor allem im Hinblick auf Altlasten) stellt sich genauso wie die Beurteilung, ob auf der Fläche ggf. nur vorübergehender Leerstand liegt. Zwischengenutzte Flächen würden z.B. nicht als Brache angerechnet werden, da hier faktisch eine Nutzung vorliegt. Weiteres Problem sei, dass es viele Potenziale in den FNP's (z.B. Ge-Flächen) gibt, die am Markt zukünftig nicht mehr umsetzbar sind.

Die Regionalplanungsbehörde führt aus, dass es zunächst wichtig sei, dass bei der Abfrage zum Siedlungsmonitoring von den Kommunen überhaupt eine Rückmeldung über die Einschätzung einer Fläche erfolgt.

Aus dem Plenum wird ergänzt, dass hier alle Akteure gefordert sind. Ein Überblick und eine Verortung von Entwicklungspotenzialen bieten Entwicklungschancen für die Region. Daher sollten die Brachflächen erfasst werden. Die Abgrenzungskriterien zur Beurteilung von Brachflächen sind jedoch ein sehr komplexes Thema. Es wird empfohlen, dass die Regionalplanungsbehörde zunächst einen Vorschlag macht. Im Monitoring sollten möglichst viele Brachflächen erfasst werden, diese mit einer möglichst einfachen Definition. Daher wäre hier ein Impuls seitens der Regionalplanung wünschenswert.

Da es seitens der Kommunen jedoch durch Kapazitätsprobleme oft allein nicht leistbar ist, sollte die Regionalplanung Hilfestellung zur Bewertung und Erfassung solcher Flächen geben, ggf. gesondert und nicht über das Siedlungsmonitoring.

Seitens der Regionalplanungsbehörde sollte dieses Thema aufgrund Rücksichtnahme auf Besonderheiten in der Region zunächst nicht ohne die Einbindung der Akteure stattfinden. Dennoch kann hier als Ergebnis festgehalten werden, dass in diesem Rahmen keine Lösung gefunden werden konnte. Wahrscheinlich ist, dass der Landesentwicklungsplan zur Brachflächenentwicklung eine Schärfung der Ziele vorsieht.

Zusammenfassend kann zudem festgestellt werden, dass bei den Brachflächen eher qualitativ und mit offeneren Perspektiven gearbeitet werden muss.

TOP 4 Weitere Aspekte aus Sicht des Plenums

Weitere Anregungen und Hinweise wurden nicht vorgetragen.

Top 5 - Ausblick

Nach Abstimmung des Protokolls mit den Teilnehmern wird dieses im Internet auf den Seiten der Bezirksregierung veröffentlicht. Die Ergebnisse des Runden Tischen fließen in die Erarbeitung der Leitlinien zur Fortschreibung des Regionalplanes ein.

Die Leitlinien sollen im Entwurf vom Regionalrat im Dezember 2011 beraten werden. Für Anfang 2012 ist eine ca. 4-wöchige Beteiligung vorgesehen. Im März/April 2012 wird der Regionalrat voraussichtlich die Leitlinien beschließen. Auf der Grundlage der Leitlinien wird unter Einbindung der Kommunen der Entwurf des Regionalplanes erarbeitet, auf dessen Grundlage das formelle Erarbeitungsverfahren eingeleitet wird.

gez.
Jeannine Kahl