

Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Stadtentwicklungsausschuss	29.10.2019	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Gewerbeflächenbedarfsprognose 2035/ Gewerbeflächenkonzept

hier:

Aktivierung gewerblicher Flächenreserven (Baustein 13)

Potenzial- und Suchräume für eine gewerbliche Entwicklung (Baustein 15)

Betroffene Produktgruppe

11 09 01 generelle räumliche Planung

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

keine

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

keine

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

Stadtentwicklungsausschuss: 29.04.2014, Drucksachen-Nr. 7356/2009-2014; 21.10.2014, Drucksachen-Nr. 0438/2014-2020 (nicht-öffentlich); 08.09.2015, Drucksachen-Nr. 1955/2014-2020; 03.11.2015, Tagesordnungspunkt 6 (mündlicher Vortrag); 01.12.2015, Drucksachen-Nr. 2425/2014-2020, 12.04.2016 Drucksachen-Nr. 3017/2014-2020; 27.06.2017, Drucksachen-Nr. 3888/2014-2020; 17.10.2017, Drucksachen-Nr. 5480/2014-2020;

Stadtentwicklungsausschuss mit allen Bezirksvertretungen: 02.10.2018, TOP 2, mündlicher Bericht

Beschlussvorschlag:

1. Der Stadtentwicklungsausschuss nimmt die Berichte zur Aktivierung gewerblicher Flächenreserven und den Potenzial- und Suchräumen für eine gewerbliche Entwicklung zur Kenntnis.
2. Der Stadtentwicklungsausschuss beauftragt die Verwaltung,
 - die Potenzial- und Suchräume für eine gewerbliche Entwicklung im Naturschutzbeirat und im Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz vorzustellen, sowie in den Stadtbezirken zu beraten,
 - die Ergebnisse der Beratungen dem Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz, dem Stadtentwicklungsausschuss und abschließend dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen.

Oberbürgermeister/Beigeordnete(r)

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

B e g r ü n d u n g

1. Hintergrund

Vor dem Hintergrund der Ziele des aktuellen Landesentwicklungsplanes (LEP) NRW und der in Vorbereitung befindlichen Neuaufstellung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Detmold steht die Stadt Bielefeld vor der Aufgabe, im Sinne einer nachhaltigen und flächensparenden städtebaulichen Entwicklung den zukünftigen Bedarf an Siedlungsflächen sowie die Perspektiven für das Gewerbe und die Industrie grundsätzlich zu klären. Dazu wurde ein Arbeitsprogramm mit thematischen Bausteinen strukturiert.

Im Juni 2017 sind die ersten zwölf Bausteine der Gewerbeflächenbedarfsprognose 2035 / des Gewerbeflächenkonzeptes im Stadtentwicklungsausschuss vorgestellt worden (Drucksachen-Nr. 3888/2014-2020). Hierin wurden unter Begleitung des Büros für Gewerbeplanung und Stadtentwicklung Dr. Kahnert unter anderem die Wirtschaftsstruktur in der Stadt Bielefeld, der künftige Gewerbeflächenbedarf, das bestehende Angebot an gewerblich nutzbaren Reserveflächen auf Ebene des Flächennutzungsplans (FNP) und des Regionalplans, eine gewerbliche Flächenbilanz sowie Empfehlungen erarbeitet. Wesentliches Ergebnis war dabei, dass unter Berücksichtigung der derzeit vorhandenen und nutzbaren gewerblichen Bauflächen ein Fehlbedarf von 58 bis 83 ha Bruttobauland (auf Ebene des FNP) bis zum Jahr 2035 im Stadtgebiet besteht. Eine weitere Erkenntnis aus der Gewerbeflächenbedarfsprognose ist, dass qualitativ vor allem ein Überangebot an Flächen in einfachen Gewerbegebieten besteht und es dafür an Flächen an höherwertigen Standorten und Technologie- / Büroparks sowie für das produzierende Handwerk und Logistik mangelt. Der Stadtentwicklungsausschuss hat daraufhin die Verwaltung beauftragt, geeignete Suchräume für eine potenzielle gewerbliche Entwicklung zu identifizieren und zu bewerten.

Mit der Gewerbeflächenbedarfsprognose wurde zudem die gutachterliche Empfehlung ausgesprochen, die Verwertungsabsichten privater Eigentümer der auf Ebene des FNP noch vorhandenen Reserveflächen in regelmäßigen Abständen zu prüfen.

Das Konzept mit den bisher erarbeiteten Bausteinen liegt der Bezirksregierung bereits vor. Dazu führte die Bezirksregierung bereits aus, dass der interne Analyse- und Konzeptionsprozess für die zukünftige Wirtschaftsflächenentwicklung aus Sicht der Behörde eine hervorragende Basis darstelle, um die weitere Siedlungsflächenkonzeption des Oberzentrums im neuen Regionalplan anzulegen.

Nachdem der Rat der Stadt Bielefeld am 11.07.2019 den Grundsatzbeschluss zur Bielefelder Baulandstrategie gefasst hat, kann nunmehr der Bericht zu den untersuchten Potenzialflächen vorgelegt werden.

2. Aktivierung gewerblicher Reserveflächen

Eine erste Abfrage der Verkaufsbereitschaft privater Eigentümer hat es bereits 2016 gegeben. Die Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft Bielefeld mbH hat eine erneute Befragung der Eigentümer beauftragt. Der Bericht „Aktivierung gewerblicher Flächenreserven“ liegt als Baustein 13 der Gewerbeflächenbedarfsprognose / Gewerbeflächenkonzept seit Juni 2019 vor (Anlage A). Ergänzend zur Verkaufsbereitschaft der Eigentümer prüft dieser Bericht alle vorhandenen Reserveflächen im Flächennutzungsplan auf vorhandene Entwicklungsrestriktionen ab. Die wesentlichen Ergebnisse des Berichts sind:

- Insgesamt haben sich die auf Ebene des Flächennutzungsplans noch vorhandenen Reserveflächen zwischen 2016 und 2019 leicht von 110,7 auf 101,7 ha reduziert. In diesem Zeitraum hat die Entwicklung des Interkommunalen Gewerbegebiets OWL mit 20 ha gewerblicher Bauflächen stattgefunden, dessen Flächen allerdings nicht in die aktuelle Betrachtung eingeflossen sind, da das Gebiet bereits vollständig vermarktet ist. Das Gleiche gilt für das Gewerbegebiet Kornkamp mit 2,7 ha.
- Bei den frei verfügbaren Reserven im Besitz privater Eigentümer hat es kaum Veränderungen gegeben zwischen 2016 und 2019. Die ungenutzten Flächen haben sich leicht von 86,3 ha auf 82,9 ha reduziert. Die kurzfristige Abgabebereitschaft ist leicht gestiegen, so dass jetzt 17,8 ha an Flächen für einen Verkauf zur Verfügung stehen (2016: 12,9 ha). Keine Verkaufsbereitschaft besteht gleichbleibend bei 33,4 ha der Flächen.
- Deutlich zurückgegangen sind die Flächen, die den Bielefelder Unternehmen noch als betriebsgebundene Reserven zur Verfügung stehen. Konnten diese 2016 noch auf 89 ha Flächen zurückgreifen, gibt es derzeit nur noch 33,6 ha betriebliche Reserveflächen, von denen zum Zeitpunkt der Befragung bereits weitere 8 ha verkauft oder in Nutzung genommen waren. Das verdeutlicht eine positive Entwicklung bei den ortsansässigen Betrieben, die ein Wachstum innerhalb ihrer eigenen Reserveflächen realisieren konnten. Die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer fällt 2019 noch geringer aus als 2016: Hier steht dem Markt nur 1 ha Reservefläche zur Verfügung. Die restlichen Flächen werden von den Unternehmen weiterhin im Sinne einer nachhaltigen Flächenpolitik als betriebliche Reserve vorgehalten.
- Die in diesem Jahr zusätzlich durchgeführte Betrachtung der Aktivierungshemmnisse kommt zu dem Ergebnis, dass von den theoretisch 101,7 ha nutzbaren Reserveflächen 75,2 ha nicht ohne Weiteres in Aktivierung gebracht werden können. Hauptgrund ist das Fehlen von verbindlichem Planungsrecht, was der Nutzung von 32,2 ha der Reserveflächen im Weg steht. Bei 13,5 ha der Flächen ist die Erschließung (Verkehr und / oder Ver- und Entsorgung) nicht gesichert. Sonstige Restriktionen (zum Beispiel langfristige Verpachtung der Flächen an Dritte, Verlauf von Pipelines) betreffen 26,1 ha der Flächen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Potential an qualitativ gut nutzbaren Gewerbeflächen begrenzt ist und sich kontinuierlich verringert. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass die Aktivierung ungenutzter Grundstücke die Lücke zwischen Nachfrage- und Angebotsseite nur teilweise schließen kann. Zudem gibt es einen beträchtlichen Anteil an gewerblichen, oft kleinteiligen FNP-Reserven, die dem Markt nur mit teils hohem Aufwand zugänglich gemacht werden können. Es ist also nicht davon auszugehen, dass diese Grundstücke zeitnah an den Markt herangeführt werden können. Hinzu kommt ein deutlicher Rückgang betrieblicher Reserveflächen, was in Zukunft zu zusätzlichem Druck auf die frei verfügbaren Reserven führen dürfte.

3. Identifizierung von Potenzial- und Suchräumen für eine gewerbliche Entwicklung

Neuaufstellung des Regionalplans Ostwestfalen-Lippe 2035

Für den Bereich Ostwestfalen-Lippe ist die Neuaufstellung des Regionalplans in Vorbereitung. Der 2017 neu gefasste LEP NRW, deren 1. Änderung seit dem 05.08.2019 rechtswirksam ist, beinhaltet Vorgaben für die nachfolgende Ebene der Regionalplanung. Gemäß § 18 Landesplanungsgesetz (LPIG) NRW sind Regionalpläne an die geänderten und neuen Ziele der Raumordnung im LEP NRW anzupassen. Zum Verfahren der Regionalplanneuaufstellung hat die Verwaltung u.a. in

der gemeinsamen Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses und aller Bezirksvertretungen am 02.10.2018 informiert.

Um das Verfahren zur Regionalplanneuaufstellung transparent sowie im Dialog mit den Kommunen und Kreisen durchführen zu können, sollen noch vor Beginn des formellen Verfahrens kommunale Fachbeiträge zu regionalplanerischen Themenfeldern und Fragestellungen erarbeitet werden. Eins davon ist die „Identifizierung von Potenzial- und Suchräumen für die zukünftige Siedlungsentwicklung und deren Vorabstimmung“. Vorliegender Bericht (Baustein 15, Anlage B) deckt diesen Fachbeitrag für potenzielle gewerbliche Bauflächen ab. Die entsprechenden Wohnbauflächen werden im Rahmen des Perspektivplans Wohnen Bielefeld 2020 / 2035 behandelt (Drucksachen-Nr. 9431/2014-2020).

Eine wichtige Neuerung ist, dass die für die Kommunen regionalplanerisch zeichnerisch festgelegten Siedlungsbereiche (ASB und GIB) nicht mehr nur in Höhe des von der Regionalplanungsbehörde ermittelten Bedarfs dargestellt werden können. Das bisherige Modell der Kopplung von Mengen- und Standortsteuerung wird gemäß Beschluss des Regionalrates vom 24.06.2019 nicht mehr angewandt. Stattdessen werden die Siedlungsbereiche künftig nach planerischen, qualitativen Kriterien unter Beachtung materieller Vorgaben, aber bedarfsunabhängig zeichnerisch festgelegt. Der rechnerische Bedarf wird über eine textliche Zielaussage festgesetzt.

Damit können künftig aus einem bedarfsunabhängigen „Flächenpool“ des Regionalplans die Kommunen in Höhe des ermittelten Bedarfes Wohn- oder Gewerbegebiete entwickeln. Das stärkt die Planungshoheit der Kommunen und vergrößert die Spielräume, wenn zum Beispiel bei einer Fläche Entwicklungshemmnisse auftreten oder Kaufverhandlungen mit Grundstückseigentümern geführt werden. Zudem werden Regionalplanänderungsverfahren verringert. Gerade vor dem Hintergrund der vom Rat beschlossenen Baulandstrategie ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass die Regionalplanungsbehörde die von den Kommunen immer wieder bemängelte mangelnde Flexibilität bei der Entwicklung dringend benötigter Siedlungsbereiche mit einem neuen Modell aufgegriffen hat. Die Entscheidung, welche regionalplanerisch dargestellten Flächen tatsächlich entwickelt werden sollen, muss also nicht mehr vor der Neuaufstellung des Regionalplans erfolgen, sondern kann zu einem späteren Zeitpunkt getroffen werden.

Methodik

Für die Suche nach geeigneten Potenzial- und Suchräumen für eine gewerbliche Nutzung wurde zunächst das ganze Stadtgebiet betrachtet und nach Flächen gesucht, die unter den Gesichtspunkten Wirtschaftsentwicklung, Siedlungsstruktur oder Umwelt- und Naturschutz als besonders geeignet erscheinen. Vorschläge für Flächen wurden von der Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft Bielefeld mbH (WEGE), der Abteilung Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung des Bauamtes der Stadt Bielefeld, vom Umweltamt der Stadt Bielefeld (Abteilung Umweltplanung) sowie von der Kommunalpolitik gemacht. Miteinbezogen worden ist eine im Jahr 2010 erarbeitete Zusammenstellung möglicher gewerblicher Bauflächen, die bereits zu dieser Zeit mit den beteiligten Dienststellen vorabgestimmt wurde.

Weiterhin erfolgte die Auswahl bzw. Bewertung der Flächen vor dem Hintergrund der Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsplans NRW (LEP) zur Ausweisung von Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen (GIB). Auch die Ziele und Grundsätze zu Freiraumfunktionen im bisherigen Regionalplan wurden mit einbezogen, hier bleibt allerdings abzuwarten, wie die zeichnerischen Darstellungen im Entwurf des neuen Regionalplans Ostwestfalen-Lippe aussehen werden.

Diese Prüfung der Potenzial- und Suchräume auf ihre Eignung für eine gewerbliche Nutzung wurde in einem kooperativen Verfahren im Rahmen einer dezernatsübergreifenden Arbeitsgruppe (AG) unter Beteiligung der folgenden Institutionen vorgenommen:

- Bauamt Stadt Bielefeld, Abteilung Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung,
- Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft Bielefeld mbH (WEGE),
- Umweltamt Stadt Bielefeld, Abteilung Umweltplanung,
- Amt für Verkehr Stadt Bielefeld, Team Konzeptionelle Verkehrsplanung / ÖPNV,
- Umweltbetrieb Stadt Bielefeld, Geschäftsbereich Stadtentwässerung, Abteilung Planung, Bestandserfassung,
- der Gutachter des Gewerbeflächenkonzeptes / -bedarfsprognose 2035

Die Prüfung der Potenzial- und Suchräume für eine gewerbliche Entwicklung erfolgte in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst wurden die Flächen hinsichtlich ihrer Entwicklungspotenziale und -restriktionen analysiert. Dazu haben die Teilnehmer der AG ihre jeweiligen fachlichen Einschätzungen abgegeben. In der zweiten Phase der Betrachtung der Flächen wurde eine fünfstufige Kategorisierung entwickelt, die die Flächen nach der Eignung des jeweiligen Standortes für eine gewerbliche Entwicklung in Abstimmung mit der AG systematisiert und bewertet. Dies dient sowohl der Priorisierung bezüglich des Regionalplans als auch für eine Umsetzung über die Baulandstrategie.

Belange des Klimas

Zurzeit befindet sich auch die Erstellung eines Klimaanpassungskonzeptes für die Stadt Bielefeld in Bearbeitung, in dem für die Aspekte Hitze und Starkregen Aussagen enthalten sind. Die im Konzept enthaltene Planungshinweiskarte dient als Abwägungsgrundlage für die weitere Konkretisierung der als geeignet bewerteten Potenzial- und Suchräume auf den nachfolgenden Ebenen der Bauleitplanung und liegt seit Sommer 2019 vor. Um die in der AG betrachteten Flächen auf Basis aktuell vorliegender Fachkonzepte in die politische Beratung geben zu können, erfolgte kurzfristig durch das Umweltamt noch eine klimatische Voreinschätzung auf Basis der klimatischen Bewertungskarten und der Planungshinweiskarte des Konzeptes.

Im Ergebnis sind die Flächen der Kategorie A bis D auch aus klimatologischer Sicht vertretbar. Im Rahmen der weiteren Konkretisierung der nachfolgenden Bauleitplanung werden jedoch Klimaanpassungsmaßnahmen bzw. Detailgutachten erforderlich. Auch der Aspekt der Gefahrenminimierung bei Starkregenereignissen kann in der weiteren Planung berücksichtigt werden, was die Verringerung der nutzbaren Bauflächen zur Folge haben kann, die Bereiche aber nicht grundsätzlich in Frage stellt.

Ergebnisse

Die vorliegenden Ergebnisse sind somit verwaltungsseitig abgestimmt.

Insgesamt sind 27 mögliche Potenzial- und Suchräume für eine künftige gewerbliche Nutzung identifiziert und vertiefend betrachtet worden. Die Bewertung kommt dabei zu folgendem Ergebnis:

- Drei Flächen mit insgesamt 28,9 ha können der Kategorie A (städtebaulich geeignete Bereiche für eine gewerbliche Entwicklung) zugeordnet werden.

- Drei Flächen mit insgesamt 23,4 ha fallen unter die Kategorie B (grundsätzlich städtebaulich geeignete Bereiche für eine gewerbliche Entwicklung).
- In Kategorie C (eingeschränkte Eignung für eine gewerbliche Entwicklung) sind neun Flächen in einem Umfang von zusammen 161,1 ha eingestuft worden.
- Bei sieben Flächen mit 96,2 ha ist die Zuordnung in die Kategorie D (unter besonderen Voraussetzungen Eignung für eine gewerbliche Entwicklung) erfolgt. Hier hängt die Möglichkeit der Flächenentwicklung zum Beispiel vom Bau der B 61n oder der vorherigen Umsetzung benachbarter Potenzial- und Suchräume ab.
- Sechs der geprüften Flächen mit 142,6 ha eignen sich nicht für eine gewerbliche Entwicklung und sind entsprechend in die Kategorie E (keine fachliche Eignung für eine städtebauliche Entwicklung) eingeordnet worden.

Damit sind Flächen in einem Umfang von 309,6 ha (Bruttobauland auf Ebene des Regionalplans) als potenziell für eine gewerbliche Entwicklung geeignet eingestuft worden. Diese Größenordnung geht auch bei Abzug von 20 Prozent zum Beispiel für die Darstellung von gliedernden Landschaftselementen oder Biotopen, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder Flächen für die Regenrückhaltung auf Ebene des Flächennutzungsplans über den in der städtischen Gewerbeflächenbedarfsprognose ermittelten Bedarf bis zum Jahr 2035 hinaus. Bei einzelnen Flächen zeichnet sich aber schon jetzt ein höherer Flächenabzug ab.

Es wird von Gutachter und Verwaltung dringend empfohlen, alle Flächen der Kategorien A bis D zur Regionalplanneuaufstellung bei der Bezirksregierung Detmold anzumelden, da wie oben bereits erwähnt aufgrund der künftig geplanten bedarfsunabhängigen Flächendarstellung die Möglichkeit besteht, Flächen auch über den ermittelten rechnerischen Bedarf hinaus im Regionalplan darzustellen und nach Bedarf und Verfügbarkeit zu entwickeln. In der Umsetzung ist damit zu rechnen, dass sich einzelne Flächen erst langfristig entwickeln lassen, weil zum Beispiel aktuell keine Verkaufsbereitschaft bei den Eigentümern besteht. Hier ist es insbesondere vor dem Hintergrund der am 11.07.2019 durch den Rat beschlossenen Bielefelder Baulandstrategie ratsam, über Handlungsspielräume bei Grundstücksverhandlungen zu verfügen.

Die Stadt Bielefeld verfolgt auch weiterhin das Ziel einer nachhaltigen Gewerbeflächenpolitik, die einerseits bedarfsgerecht und vorausschauend Flächen für die wirtschaftliche Entwicklung bereitstellen muss und andererseits sparsam mit Grund und Boden umgeht und den Vorrang der Innenentwicklung beachtet.

4. Weiteres Vorgehen

Die Verwaltung hält wegen der grundsätzlichen Bedeutung die Vorstellung der Potenzial- und Suchräume im Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz sowie im Naturschutzbeirat für angemessen. Im Anschluss ist die Beratung in den Stadtbezirken vorgesehen. Dieses soll im Rahmen von Sondersitzungen erfolgen, in denen auch die für eine Wohnbaunutzung bestehenden Flächenangebote in Flächennutzungs- und Regionalplan sowie die Potenzial- und Suchräume (Perspektivplan Wohnen Bielefeld 2020 / 2035) beraten werden sollen, so dass ein Gesamtbild der möglichen Flächenentwicklung in den einzelnen Stadtbezirken ggfs. mit den Rückmeldungen aus der Vorstellung im Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz gezeigt werden kann.

Die Ergebnisse dieser Beratungen werden dann dem Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz, dem Stadtentwicklungsausschuss sowie dem Rat der Stadt Bielefeld vorgelegt, wo der Beschluss darüber gefasst werden soll, welche Potenzial- und Suchräume der Bezirksregierung Detmold für die Neuaufstellung des Regionalplans OWL gemeldet werden.

5. Weitere Bausteine des Gewerbeflächenkonzeptes

Im Arbeitsprogramm der Gewerbeflächenbedarfsprognose / Gewerbeflächenkonzept sind noch die Bausteine zur Profilierung der vorhandenen regionalplanerischen Siedlungsreserven mit gewerblicher Perspektive (Baustein 14) sowie die Analyse der bestehenden Nutzungsstrukturen in den rechtskräftigen GIB mit der Erarbeitung von Vorschlägen für die Umwandlung von bestehenden GIB in überwiegend gewerblich geprägte Allgemeine Siedlungsbereichen (ASB-G) (Baustein 16) enthalten, die sich ebenfalls in Bearbeitung befinden. Diese beinhalten keine quantitativen, sondern qualitative Aspekte der gewerblichen Entwicklung. Damit werden weitere Zielaussagen für eine bedarfsgerechte und vorausschauende Gewerbeflächenpolitik zur Verfügung stehen.

Moss
Beigeordneter

Bielefeld, den

Anlagen A und B

Anlagen

A

Gewerbeflächenbedarfsprognose 2035 / Gewerbeflächenkonzept
Baustein 13
Aktivierung gewerblicher Reserveflächen

B

Gewerbeflächenbedarfsprognose 2035 / Gewerbeflächenkonzept
Baustein 15
Identifikation von Potenzial- und Suchräumen für gewerbliche Bauflächen