



Bezirksregierung Düsseldorf, Postfach 300865, 40408 Düsseldorf

## **Beteiligte zum Runden Tisch Siedlungsstruktur am 07.05.2013**

Datum: 08. April 2013

Seite 1 von 16

Aktenzeichen:

32.01.01.01-1.1-77

Julia Blinde

Zimmer: 367

Telefon: 0211 475-2367

Christoph van Gemmeren

Zimmer: 358

Telefon: 0211 475-2358

## **Diskussionspapier Bedarfsberechnung bei der Fortschreibung des Regionalplanes Düsseldorf (versendet zur Vorbereitung der Veranstaltung am 07.05.2013)**

www.brd.nrw.de

Anlage 1 [Schreiben der Staatskanzlei vom 20.02.2013](#)

Anlage 2 [Beschluss des Regionalrates vom 14.03.2013](#)

### **1. Einführung**

Mit Schreiben vom 20.02.2013 ([Anlage 1](#)) hat der Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär Lersch-Mense der Regionalplanungsbehörde mitgeteilt, dass die Erarbeitung der landesweiten Bedarfsberechnungsmethode weitere Zeit in Anspruch nehmen würde, weil Proberechnungen und intensive Abstimmungen mit dem Beirat und betroffenen Akteuren erforderlich seien. Um den Prozess zur Fortschreibung des Regionalplanes Düsseldorf weiterführen zu können, schlägt er vor, die Regionalplanungsbehörde könne ihre bisherige – Monitoring-gestützte - Vorgehensweise in enger Abstimmung mit der Landesplanungsbehörde weiterführen.

Vor diesem Hintergrund hat der Regionalrat am 14.03.2013 u.a. beschlossen, die Bedarfsberechnungsmethodik und die Kritik am Inhalt der Sitzungsvorlage von September 2012 mit den Beteiligten zu diskutieren und weiterzuentwickeln (siehe [Anlage 2](#)).

Einige wichtige Arbeitsschritte im Prozess zur Fortschreibung des Regionalplanes und zur Vorbereitung eines Erarbeitungsbeschlusses sind bereits durchgeführt worden:

Die vom Regionalrat am 28.06.2012 beschlossenen [Leitlinien](#) setzen den Rahmen für die Fortschreibung. Im April und Mai 2012 fanden die ersten Gespräche mit Städten und Gemeinden mit einer Abfrage von

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Cecilienallee 2,  
40474 Düsseldorf  
Telefon: 0211 475-0  
Telefax: 0211 475-2671  
poststelle@brd.nrw.de  
www.brd.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:  
DB bis Düsseldorf Hbf  
U-Bahn Linien U78, U79  
Haltestelle:  
Victoriaplatz/Klever Straße

Zahlungen an:  
Landeskasse Düsseldorf  
Konto-Nr.: 4 100 012  
BLZ: 300 500 00 Helaba  
IBAN:  
DE41300500000004100012  
BIC:  
WELADED



Flächen- und Änderungswünschen statt, die begleitet wurden von einer schriftlichen Beteiligung bis Juli 2012. Im Zuge dieser Beteiligung wurden den Städten und Gemeinden sogenannte Raumwiderstandskarten und erste Einschätzungen zu den Flächenbedarfen für Wohnen und Gewerbe zur Verfügung gestellt. Im Laufe des Jahres 2012 sind zudem die meisten regionalen (Gewerbeflächen-)Konzepte und Fachbeiträge bei der Regionalplanungsbehörde eingegangen. Die kommunalen (Flächen-) Wünsche und die Fachbeiträge sind Grundlage für die weitere Arbeit im Fortschreibungsprozess und werden derzeit parallel ausgewertet.

Im September 2012 wurde im Regionalrat über das Siedlungsmonitoring zum 01. Januar 2012 berichtet und ein Vorschlag für eine methodische Vorgehensweise bei der Bedarfsberechnung für Wohnen und Gewerbe unterbreitet. An diesem Vorschlag ist vielfältige Kritik seitens einiger Städte und Gemeinden geübt worden. Diese Kritik soll nun aufgegriffen und der Ansatz für die Bedarfsberechnung aus September 2012 gemeinsam mit den Städten und Gemeinden weiterentwickelt werden.

Die Weiterentwicklung der Bedarfsberechnungsmethodik soll wie nachfolgend dargestellt im Sinne einer dialogorientierten Planung erfolgen:

1. Durchführung einer Diskussionsveranstaltung am 07.05.2013 mit allen Städten, Gemeinden und weiteren Planungsbeteiligten zu den Berechnungsansätzen und der daran geäußerten Kritik
2. Eröffnung der Möglichkeit, sich im Nachgang zu der Veranstaltung auch schriftlich zu äußern (Frist: 3 Wochen)
3. Aufbereitung der Eingänge und Überarbeitung der methodischen Ansätze
4. Vorbereitung eines Arbeitsentwurfes für den fortzuschreibenden Regionalplan mit GIB- / ASB-Darstellungen
5. Durchführung einer zweiten Gesprächsrunde mit den Städten und Gemeinden auf der Grundlage des Arbeitsentwurfes
6. Entwurfserstellung mit endgültigen Bedarfszahlen für die einzelnen Städte und Gemeinden

Der Regionalrat wird über die Diskussionen und den Arbeitsstand fortlaufend informiert. Bis zum Erarbeitungsbeschluss für die Regionalplanfortschreibung wird gleichzeitig das Einvernehmen mit der



Landesplanungsbehörde zu der methodischen Vorgehensweise hergestellt.

Seite 3 von 16

In den folgenden Kapiteln dieses Diskussionspapiers werden die Fragen und die von den Kommunen angesprochenen Kritikpunkte thematisiert. Hierzu gibt es zunächst eine kurze Übersicht über die bisher angewandte Bedarfsberechnungsmethodik für Wohnen und Gewerbe. Darauf aufbauend wird die Kritik am vorgeschlagenen Vorgehen aufgegriffen, Fragen werden beantwortet und Lösungen diskutiert.

Die Regionalplanungsbehörde Düsseldorf folgt im Fortschreibungsprozess für den Regionalplan den Zielen des Landesentwicklungsplanes mit einer bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung. Mit der bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung werden zwei Zielsetzungen gleichermaßen verfolgt: so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig. Es gilt zum einen, eine nicht erforderliche Inanspruchnahme von Freiraum für bauliche Zwecke zu vermeiden und übermäßige Bauflächenausweisungen in Kommunen zu verhindern, die zu Lasten anderer Kommunen gehen würden. Zum anderen soll so viel Siedlungsfläche bereitgestellt werden, dass die wirtschaftliche Entwicklung in der Region weiter fortschreiten kann und die quantitativen und qualitativen Bedürfnisse der Wohnbevölkerung gedeckt werden können.

## **2. Bedarfsberechnung für Wohnen**

Die Bedarfsberechnung Wohnen in der bisherigen Form (September 2012) nutzt als Grundlagenmaterial erstens die IT.NRW Bevölkerungsvorausberechnung 2011 und die daraus hervorgegangene Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte in Nordrhein-Westfalen und zweitens die IT.NRW Daten aus der Fortschreibung der Wohngebäude- und Wohnungsbestände mit dem Stichtag 31.12.2011. Mit diesen Grundlagen können die Komponenten Neu-, Ersatz- und Fluktuationsbedarf berechnet werden. Der Neubedarf resultiert aus dem Zuwachs oder der Abnahme von Haushalten in der Planungsregion. Der Ersatzbedarf, der sich aus dem Wegfall von Wohnungen aus dem Wohnungsmarkt ergibt, wurde mit einem Wert von 0,2% des Wohnungsbestandes vom 31.12.2011 pro Jahr angenommen und für den Planungszeitraum fortgeschrieben. Die Fluktuationsreserve wurde mit



einem Wert von 2% des Bestandes an Wohnungen vom 31.12.2011 angenommen und für den Planungszeitraum fortgeschrieben.

Seite 4 von 16

Die Berechnungen wurden auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte durchgeführt. Je größer der Teilraum ist, welcher der Bedarfsberechnung zugrunde gelegt wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Ergebnis auch zutrifft. Je kleinräumiger die Betrachtungsräume sind, desto unsicherer werden die Ergebnisse. In jedem Fall muss eine Binnenverteilung der errechneten Bedarfe der Kreise auf die kreisfreien Städte vorgenommen werden. Da die Verflechtungen zwischen den Kreisen und den kreisfreien Städten in unserer Planungsregion vielfältig sind, wurde neben der Verteilung innerhalb der Kreise auch ein Verteilungsschlüssel für die Gesamtregion anhand der zentralörtlichen Einstufungen laut LEP vorgenommen. Insgesamt wurden für diesen Verteilungsschlüssel vier Faktoren vorgeschlagen:

1. Zentrale Orte: 25% des errechneten regionalen Gesamtbedarfs an Wohneinheiten wurden auf die Ober- und Mittelzentren nach dem jeweiligen Anteil der Einwohner aller Ober- und Mittelzentren verteilt.
2. Bevölkerungsanteil: 25% des kreisweiten Bedarfes an Wohneinheiten wurden nach dem Bevölkerungsanteil der Kommunen am Kreiswert verteilt.
3. Baufertigstellungsanteil: 25% des kreisweiten Bedarfes an Wohneinheiten wurden nach dem Anteil Baufertigstellungen der Kommunen am Kreis von 2005-2011 verteilt.
4. Arbeitsplatzdichte der Kommunen: weitere 25% des kreisweiten Bedarfes an Wohneinheiten wurden nach dem Anteil der Arbeitsplatzdichte verteilt.

Der dadurch kommunalscharf ermittelte Bedarfswert in Wohneinheiten (WE) wurde dann in einem nächsten Schritt in Flächeneinheiten (ha) umgerechnet.

Weitere Informationen zu diesem Berechnungsansatz sind in der Sitzungsvorlage [„Rheinblick – Das Regionalmonitoring für die Planungsregion Düsseldorf – Siedlungsmonitoring 2012“](#) zu finden.

## **2.1 Änderungsmöglichkeiten Wohnbedarf**

Die Ausgestaltung der verschiedenen Aspekte des hier kurz umrissenen Berechnungsansatzes gilt es im weiteren Prozess zu diskutieren und weiterzuentwickeln. Die Weiterentwicklung soll vor allem die bisher



geäußerte Kritik reflektieren und aufgreifen. Diese bezog sich vielfach auf

- die zugrunde gelegte Bevölkerungsvorausberechnung,
- die angesetzte Dichte,
- die Berücksichtigung topographischer Verhältnisse,
- den angesetzten Planungszeitraum bzw. -zuschlag,
- eine Benachteiligung durch den Verteilungsschlüssel.

Die folgenden Punkte versuchen die Kritik aufzugreifen und Diskussionsmöglichkeiten aufzuzeigen

## **2.2 Bevölkerungs- und Haushaltsvorausberechnung**

Die Bedarfsberechnung Wohnen in der bisherigen Form nutzt als Grundlagenmaterial die IT.NRW Bevölkerungsvorausberechnung 2011 und die daraus hervorgegangene Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte in Nordrhein-Westfalen. Die Weiterentwicklung der Bevölkerungsvorausberechnung zur Haushaltsvorausberechnung ermöglicht es, realistische Annahmen zum künftigen Bedarf an Wohnraum zu prognostizieren, da Haushalte - in welcher Form Sie auch auftreten - den Maßstab setzen, Wohnraumbedarf abzubilden.

Wenige Kommunen kritisieren, dass die aktuelle Haushaltsvorausberechnung zu geringe Ergebnisse zeigt.

In Anlehnung an die Überlegungen zu einer landeseinheitlichen Bedarfsberechnung für Wohnen und Gewerbe hat die Regionalplanungsbehörde bisher vorgeschlagen, die Modellrechnung von IT.NRW als Basis zu nutzen, da sie in einem regelmäßigen Turnus aktualisiert wird und eine einheitliche Datenbasis für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen bietet. Andere Bevölkerungsvorausberechnungen - wie z.B. von der Bertelsmann Stiftung - zeigen, dass die Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW in einem realistischen Rahmen liegen. Eine andere statistische Grundlage liegt nicht vor. Deshalb ist die Nutzung dieser Daten als Grundlage kaum zu ändern.

## **2.3 Dichte und Berücksichtigung von Topographie**

Der bisherige Berechnungsansatz berechnet eine bestimmte Anzahl von zusätzlichen in der Zukunft notwendigen Wohneinheiten (WE) als Bedarf. Um später Bereichsdarstellungen vornehmen zu können muss dieser Wert in einen Flächenwert Hektar (ha) umgerechnet werden. Für diese Umrechnung wird eine Dichteannahme benötigt, wie viel WE je ha



im Durchschnitt in den Kommunen realisiert werden können. Die bisher getroffenen Annahmen sind für einige Kommunen nicht plausibel.

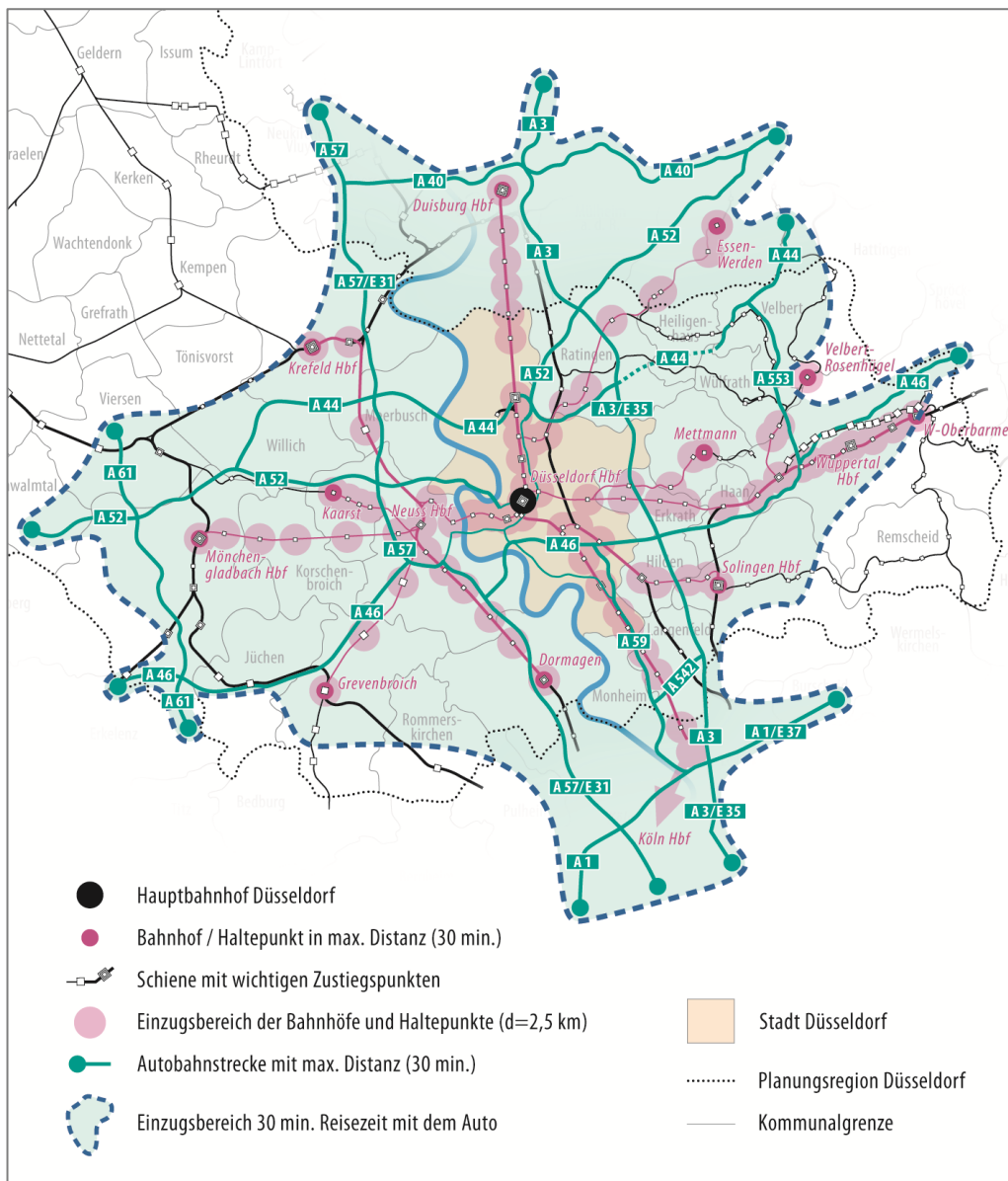
Die Regionalplanungsbehörde sieht hier Möglichkeiten, die Stellschrauben beim Dichtemodell zu diskutieren. Beispielsweise soll die Heraufstufung der vier Mittelzentren Monheim, Hilden, Erkrath und Neuss auf 45 WE/ha (vgl. [Sitzungsvorlage](#) Seite 32-33) zur Diskussion gestellt werden. Eine Gleichsetzung mit den übrigen Mittelzentren auf 35 WE/ha scheint aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen sinnvoll. Eine weitere grundsätzliche Herabzonierung der Dichtewerte muss vor dem Hintergrund des demographischen Wandels weiter diskutiert werden. Hierfür stimmen vor allem die Kommunen mit hügeliger Topographie, die grundsätzlich eine geringere Dichte zugrunde gelegt wissen wollen. Die Problematik kann aber auch flächenbezogen gelöst werden. Im Monitoring besteht die Möglichkeit ASB-Reserven flächenmäßig nur eingeschränkt einzubeziehen, weil die topographischen Verhältnisse eine komplette Ausnutzbarkeit nicht ermöglichen. Gleichwohl gibt es in allen Städten mit bewegter Topographie auch Flächen, die komplett ausgenutzt werden können. Deshalb ist es sinnvoll, die Topographie bei der Reserveflächenbewertung einzubeziehen, d.h. im Einzelfall wird gemeinsam mit den Städten und Gemeinden geprüft, welcher Anteil der Reserve überhaupt für eine Wohnbebauung in Frage kommt.

## 2.4 In und Um Düsseldorf

Einige Kommunen haben auf die sogenannten Überschwappeffekte hingewiesen und sich dafür ausgesprochen, daran zu partizipieren. Der bisherige Berechnungsansatz hatte hierzu keine expliziten Aussagen gemacht. Richtig ist aus der Sicht der Regionalplanungsbehörde, dass dem zukünftigen Wohnungsneubaubedarf der Stadt Düsseldorf nur ein begrenztes Bauflächenpotenzial für den Wohnungsbau gegenüber steht. Dieses Reservepotential reicht nicht aus, um den bisher berechneten Bedarf zu decken. Die bisher vorliegende Bedarfsberechnung zeigt - im Abgleich mit der Reservesituation - auf, dass ca. 12.500 WE zusätzlich dargestellt werden sollen. Das sind ca. 350-400ha ASB-Darstellung. Einen Teil davon kann die Landeshauptstadt auf ihrem Stadtgebiet darstellen. Der verbleibende Bedarf kann auf diejenigen benachbarten Kommunen verteilt werden, welche geeignete Flächen vorhalten. Dabei sieht sich die Regionalplanung mit der Fragestellung konfrontiert, wie diese Wohnbaulandentwicklung angesichts bereits stark ausgelasteter Verkehrsinfrastrukturen regional verträglich gesteuert werden könnte. Dazu hat die Regionalplanungsbehörde ein



Flächenranking entwickelt, bei dem die auf nachstehender Karte hervorgehobenen Kommunen mitbetrachtet und einbezogen werden sollen. Dieser Abgrenzungsvorschlag entsteht durch die Erreichbarkeit der Landeshauptstadt per PKW und ÖPNV. Das Untersuchungsgebiet umfasst alle Gemeinden, die von Düsseldorf aus in maximal 30 Fahrminuten zu erreichen sind.



**Projektgebiet In und Um Düsseldorf**

Im Ranking sollen nur die Flächen berücksichtigt werden, die nicht ohnehin schon rechnerisch durch den lokalen Bedarf der Kommune begründet sind. Das bedeutet, dass zunächst die Flächen in den Kommunen identifiziert werden, die zur Deckung des lokalen Bedarfes



dienen. Alle darüber hinausgehenden Flächen werden dann in einem Ranking kommunenübergreifend verglichen. Zum Vergleich der Flächen (Ranking) sollen verschiedenste Kriterien bzw. Indikatoren herangezogen werden, die die nachfolgenden Ziele abbilden sollen:

- 1) Verkehrsaufwand bzw. -belastung minimieren,
- 2) Flächen sollen ökologisch verträglich entwickelt werden können,
- 3) infrastrukturelle Einrichtungen finden Berücksichtigung,
- 4) eine qualitative städtebauliche Umsetzung wird ermöglicht.

In den Kommunen, in denen es Flächen gibt, die im Ranking gut abschneiden, sollen zusätzliche Bereichsdarstellungen, die über den örtlichen Bedarf hinausgehen, vorgenommen werden. Diese Darstellungen sollen zusammen zusätzlich ca. 12500 WE ausmachen. So wird es möglich sein, dass der rechnerische Bedarfswert einzelner Kommunen deutlich nach oben korrigiert wird.

## **2.5 Änderung des Verteilungsschlüssel**

Die Aufteilung von regionalen Bedarfen auf die Kommunen mittels des bisher gewählten Verteilungsschlüssels wurde von einigen Kommunalvertretern kritisch gesehen. Ein Kreis kritisiert, dass die Anwendung der zentralörtlichen Einstufung als Verteilungsfaktor den Kreis insgesamt benachteiligt. Ein sinnvoller Verteilungsschlüssel, der die regionalen Bedarfe auf die kommunale Ebene „herunterbricht“, muss in jedem Fall gefunden werden. Änderungen sind dabei aus Sicht der Regionalplanungsbehörde durchaus möglich. Bei Änderungen des Verteilungsschlüssels betrifft die Änderung immer auch andere Kommunen. Wenn der Schlüssel im Sinne der Kritik äußernden Kommunen geändert wird, sehen sich andere Kommunen benachteiligt. Deshalb kann dieser Schlüssel nur mit sehr viel Vorsicht geändert werden.

## **3. Bedarfsberechnung für Gewerbe**

In der Planungsregion Düsseldorf wird seit Mitte der 1990er Jahre eine Monitoring-basierte Bedarfsberechnung für gewerbliche Bauflächen durchgeführt. Durch die kontinuierliche Beobachtung der Flächeninanspruchnahmen für Gewerbe in den Städten und Gemeinden und ihre modifizierte Trendfortschreibung wird ein quantitativer Handlungsspielraum ermittelt, der den Städten und Gemeinden im Planungszeitraum zur Verfügung stehen sollte.

In einem einfachen Rechenschritt wird dazu die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme an Flächen multipliziert mit der Anzahl der





Jahre des Planungszeitraums (hier: 15 Jahre). Hinzu kommt ein Planungszuschlag von 20%. Von diesem Wert abgezogen wird wiederum ein Brachflächenabschlag von 25%, um mögliche Entwicklungspotenziale durch Stilllegungen und Verlagerungen zu berücksichtigen. Mittels dieser Berechnung ergibt sich der Bedarf, der in der Vergangenheit immer als Handlungsspielraum bezeichnet wurde.

Der tatsächliche Neudarstellungsbedarf an Siedlungsbereichen für Gewerbe ergibt sich, indem vom errechneten Handlungsspielraum die vorhandenen - verfügbaren - Reserven im Stadt- beziehungsweise Gemeindegebiet sowie 50% der Betriebserweiterungsflächen abgezogen werden.

Gleichzeitig wird im Zuge des Monitoring beobachtet, ob die Qualitäten der Reserven auch hinsichtlich ihrer Größe oder Verfügbarkeit auch dem errechneten Bedarf entsprechen.

Basis der Handlungsspielraummethodik bilden somit die von den Städten und Gemeinden gemeldeten Flächeninanspruchnahmen und die -reserven für gewerbliche Zwecke. Diese Ausgangsdaten werden kontinuierlich (im 3 Jahres-Turnus) sowie bedarfsbezogen (z.B. bei aktuellen Planungen) erhoben.

Um die Handlungsspielraummethode auch in der Fortschreibung des gesamten Regionalplanes sinnvoll einsetzen zu können, wurde in der Sitzungsvorlage vom September 2012 vorgeschlagen, zunächst 10% des ermittelten Bedarfs als Puffer für eventuelle „Sonderbedarfe“ innerhalb der Region zurückzuhalten (z.B. überregional bedeutsame Standorte, interkommunale Gewerbegebiete). Die Methode wurde im Vergleich zu der bisher in der Planungsregion angewandten Methode (HSP 1) zudem bei der Verteilung der ermittelten „Bedarfe“ auf die Städte und Gemeinden in der Planungsregion modifiziert, um den Anforderungen des Landesentwicklungsplanes gerecht zu werden und um den Einfluss von „Fehl“- bzw. zufälligen Entwicklungen in einzelnen Städten und Gemeinden auszugleichen. Der verbleibende Handlungsspielraum wurde hierzu in der sog. HSP-2-Methode nach raumordnerischen Kriterien auf die Städte und Gemeinden verteilt. Kriterien dieses Vorgehens waren: Zentralität (25% des HSP wurden auf Mittel- und Oberzentren verteilt), Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter, Arbeitsplatzdichte und Inanspruchnahmen (je 25%).

Weitere Informationen sind in der Sitzungsvorlage „[Rheinblick – Das Regionalmonitoring für die Planungsregion Düsseldorf – Siedlungsmonitoring 2012](#)“ zu finden.



### **3.1 Änderungsmöglichkeiten Gewerbe**

Die Kritik bei der Bedarfsberechnung von GIB („Gewerbe“) bezog sich u.a. auf die Handlungsspielraummethode 2 (HSP 2), die Verteilung der ermittelten Bedarfe über raumordnerische Kriterien (Verteilungsschlüssel) auf die Kommunen, auf die zugrunde gelegten Daten sowie die Anrechnung von Betriebserweiterungs- und Brachflächen. Diese Punkte sollen im Weiteren diskutiert werden.

Die Regionalplanungsbehörde beabsichtigt an der Grundidee der HSP-2-Methode festzuhalten, weil sie im Verhältnis zur einfachen Fortschreibung der kommunal erfassten Inanspruchnahmen (HSP 1) weniger anfällig für statistische Ausreißer ist. Hatten einzelne Städte und Gemeinden aufgrund besonderer Ausgangssituationen im Beobachtungszeitraum weniger Ansiedlungen oder auch ungewöhnlich hohe Inanspruchnahmen (z.B. aufgrund eines neuen großen Baugebietes mit längerem Planungsvorlauf), wird dies somit ausgeglichen. Wie auch bei Wohnen kann der Verteilungsschlüssel mit seinen vier Kriterien jedoch geändert werden.

### **3.2 Verbesserung der Datengrundlage**

Datenbasis für den bisherigen Ansatz bilden die von den Kommunen gemeldeten Flächeninanspruchnahmen und die -reserven für gewerbliche Zwecke. Das bedeutet, dass die bisher diskutierten Zahlen auf den Angaben der Kommunen im Rahmen des Siedlungsmonitorings beruhen. Einige Städte und Gemeinden kritisieren jedoch diese zugrunde gelegten Daten. Es ist nicht auszuschließen, dass Kommunen bspw. bei der Inanspruchnahme von gewerblichen Flächen zu zurückhaltend gemeldet haben. Auch gibt es in einzelnen Kommunen Erkenntnisse, dass Reserven gemeldet wurden, die gar keine Reserven (mehr) sind. Es besteht die Möglichkeit, die Angaben zu den Reserven und zu den Inanspruchnahmen bis zum Fortschreibungsentwurf zu korrigieren. Zur Vorbereitung der 2. Kommunalgespräche sollten die Angaben durch die Städte und Gemeinden sorgfältig geprüft werden.

### **3.3 Gewerbeflächenkonzepte**

Der bisherige Berechnungsansatz hat versucht für alle Kommunen zunächst einen methodisch vergleichbaren Ansatz zu erstellen. Der Kreis Mettmann und die bergischen Städte haben zwischenzeitlich regionale Gewerbeflächenkonzepte vorgelegt, in denen sie ihre Bedarfe und Reserven sehr differenziert dargestellt haben. Einige der Kommu-



nen, die daran mitgewirkt haben, kritisieren an dem bisherigen Ansatz, dass diese Konzepte zu wenig Niederschlag finden.

Die Regionalplanungsbehörde sieht für den weiteren Prozess viele Möglichkeiten auf diese Konzepte einzugehen und sie zu berücksichtigen. In jedem Fall sollen die dort gemachten Vorschläge als Basis für die nächsten Kommunalgespräche aufgegriffen werden. Mit dem Logistikkonzept der IHK Niederrhein und des Rhein-Kreises Neuss ist ein Beitrag für potenzielle Logistikstandorte eingegangen. Diese Standorte werden im weiteren Verfahren auf ihre Eignung und Verträglichkeit geprüft. Hieraus können sich überregional bedeutsame Standorte nach der [Leitlinie](#) 1.42 („Überregional bedeutsame Standorte für emittierendes, flächenintensives Gewerbe vorhalten“) ergeben.

### **3.4 Anrechnung von Betriebserweiterungsflächen**

Vielfältige Kritik verursacht die Anrechnung von 50% der Betriebserweiterungsflächen als Reserven. Die Betriebserweiterungsflächen werden von vielen Städten und Gemeinden als nicht verfügbar bewertet, weil sie wenig Einfluss nehmen können, wann und in welcher Form hier eine Entwicklung erfolgt. Zudem stünden sie verständlicherweise i.d.R. nicht für die Ansiedlung neuer Betriebe zur Verfügung.

Trotz dieser Kritik ist es sinnvoll Betriebserweiterungsflächen zukünftig in geeigneter Art und Weise bei der Ermittlung des Neudarstellungsbedarfes mit einzubeziehen. Denn die Handlungsspielraummethode geht von beobachteten Inanspruchnahmen aus, bei denen Betriebserweiterungen einen relevanten Anteil haben: Zwischen 2002 und 2011 wurden 264 ha Betriebserweiterungen gemeldet. Das sind 24% der Fälle bzw. 21% der Fläche. Für viele dieser beobachteten Betriebserweiterungen sind zuvor gebundene Reserven genutzt worden. Ob die Quote der Erweiterungsflächen nun bei 50% oder niedriger angesetzt wird, ist aber zu diskutieren. Letztlich ist die Konsequenz, wie hoch der anzusetzenden Anteil liegt, in der Gesamtregion überschaubar: Insgesamt sind 182 Reserveflächen mit einer Größe von 255 ha als Betriebserweiterungsflächen gemeldet worden. Bei einer Quote von 50% würden somit 127ha für die gesamte Planungsregion bei der Bedarfsermittlung angerechnet. Angesichts von Flächenreserven im Umfang von über 3.000 ha wäre ihr Anteil damit vergleichsweise gering. Für einzelne Städte und Gemeinden ist der Aspekt dennoch äußerst relevant, wenn ihr Anteil an Betriebserweiterungsflächen bei den Reserven ungewöhnlich hoch ist. Solche Sonderfälle werden bei den weiteren Arbeiten und in den Kommunalgesprächen aufgegriffen werden.



### 3.5 Anrechnung von Brachflächen

Bei der Handlungsspielraummethode erfolgt ein pauschaler „Brachflächenabschlag“ von 25%. D.h. bei den rechnerisch ermittelten Bedarfen werden 25% abgezogen, um auszugleichen, dass in der Zukunft entstehende Brachflächen einen Teil des Flächenbedarfes werden abdecken können. Hierzu wurde von einigen Gemeinden zum einen grundsätzlich kritisiert, die Brachen überhaupt mit einzubeziehen und zum anderen wurde argumentiert, dass vielfach solche Brachen gar nicht zur Verfügung ständen.

Untersucht man die Inanspruchnahmen der letzten 10 Jahre, gibt es einige Erkenntnisse, die das bisherige Vorgehen rechtfertigen können: Eine betriebliche Verlagerung innerhalb der Gemeinde war Anlass für 230ha Inanspruchnahmen (19%), weitere 288ha (24%) wurden für eine Ansiedlung von außerhalb genutzt. D.h. hier wurden auch Flächen frei, die anteilig für Gewerbe wieder genutzt werden können. Ein weiterer Beleg ist, dass 23% der Inanspruchnahmen der vergangenen 10 Jahre (279ha) auf früher genutzten Flächen erfolgten.

Dass ein Brachflächenanteil abgezogen wird, ist somit richtig. Ob der Anteil bei 25% liegen sollte, kann diskutiert werden, wobei angesichts zunehmender (Frei-)Flächenknappheit auch eine Anpassung nach oben denkbar ist. Bei der Diskussion sollte weiter berücksichtigt werden, dass im Siedlungsmonitoring nur 359ha Brachflächen als Reserven erfasst wurden. Das sind erst 12% aller Reserven in FNP und Regionalplan.

Ähnlich wie bei den Betriebserweiterungen gibt es einige wenige Städte und Gemeinden, deren Reserven bereits zu einem größeren Anteil aus Brachflächen bestehen und für die dieses Thema besonders starke Auswirkungen hat. Bei ihnen ist ein pauschaler Abzug möglicherweise nicht gerechtfertigt. Dieser Aspekt sollte in den kommenden Kommunalgesprächen aufgegriffen werden.

### 3.6 Topographie und Erschließungsanteil

Einige Städte und Gemeinden führten aus, dass sie einen höheren Flächenbedarf haben, weil eine bewegte Topographie einen höheren Erschließungsanteil erfordere als in anderen Gegenden der Planungsregion. Hier ist wichtig zu bedenken, dass das Siedlungsmonitoring bei der Erfassung der gewerblichen Reserven von Nettoflächen bzw. Ansätzen ausgeht. D.h. es werden einzelne Bauflächen erfasst, soweit sie bekannt sind. Bei Reserven, deren Zuschnitt noch nicht bekannt ist, erfolgen Abschätzungen. Bei Reserven im Regionalplan wird z.B. nicht



die faktische Größe der Darstellung des Siedlungsbereiches angerechnet, sondern ein geschätzter realisierbarer Anteil. Es erfolgt auch kein prozentualer - pauschaler - Ansatz für Erschließung etc. Dieses qualitative Vorgehen könnte auch weiterhin in enger Abstimmung mit den Städten und Gemeinden durchgeführt werden und die Kritik auflösen.

### **3.7. Mehr Flexibilität**

Einige Kommunalvertreter haben die Idee vorgebracht, dass der Regionalplan mehr Siedlungsflächen vorsehen solle, als an „Bedarf“ festgestellt wird. Hiermit würden Planungsalternativen ermöglicht.

Es gibt verschiedene Instrumente, diese größere Flexibilität zu ermöglichen, ohne dass eine Freirauminanspruchnahme „über Bedarf“ daraus folgen muss. Bewährt hat sich der Flächentausch, der allerdings meist mit einem Verfahren verbunden ist. Grundsätzlich sollte auch der Planungszuschlag von 20%, der bei der HSP-Methode vorgesehen ist, mehr Flexibilität bringen. Eine weitere Alternative könnte ein Flächenkonto bieten, welches sich durch ein textliches Ziel einführen ließe und die „Bedarfe“ und ggf. Überhänge einzelner Kommunen transparent darstellen könnte. Wenn also eine Gemeinde x einen Bedarf von 100ha hat, aber zwei sehr gut geeignete Standorte aufweist, die in der Summe größer sind (z.B. 200ha), dann wäre es mit einem Flächenkonto denkbar, beide Standorte zeichnerisch darzustellen. Im Flächenkonto wäre dann allerdings auszuführen, dass eine Umsetzung im FNP nur für einen Standort im Planungszeitraum bedarfsgerecht ist.

Ob ein solches textliches Ziel mit einem Flächenkonto bedarfsgerecht sowie mit den Zielen der Raumordnung im LEP und mit den Umweltbelangen vereinbar ist, muss im weiteren Verfahren und unter Kenntnis betroffener Standorte geprüft werden. Es handelt sich dann um eine Einzelfalllösung, da ein Planungszuschlag von mehr als 20% für die gesamte Planungsregion nicht verhältnismäßig erscheint.

### **3.8 Große Standorte neben dem lokalen Bedarf**

Der Regionalrat hat in einer [Leitlinie](#) Nr. 1.4.2 beschlossen, dass es in der Planungsregion eine übersichtliche Anzahl von „Sonderstandorten“ für eine gewerbliche Entwicklung geben solle, die der Unterbringung von flächenintensiven und stark emittierenden Betrieben dienen sollen.

Um diese Standorte im weiteren Verfahren konkretisieren zu können, wurde ein Pauschalabschlag im oben erläuterten Vorgehen vorgesehen. Wenn konkrete Standorte bekannt sind, wird abhängig von der



Ausstrahlung und Größe des Gebietes entschieden, ob der Bedarf der gesamten Planungsregion, von bestimmten Teilräumen oder nur der Belegenheitskommune angerechnet werden sollte. Dass diese Standorte - wie verschiedentlich gefordert - zusätzlich zu den im HSP ermittelten Bedarfen für die gesamte Planungsregion hinzukommt, kann höchstens in sehr seltenen Einzelfällen diskutiert werden: Wenn z.B. gewerbliche Entwicklungen vorgesehen sind, die bisher keine oder mangels Standorten kaum Inanspruchnahmen zu verzeichnen hatten und damit auch keine Bedarfe nach der HSP-Methode ausgelöst haben.

#### **4. Wie geht es weiter?**

Die Veranstaltung am 07.05.2013 und eine Frist für schriftliche Stellungnahmen bis Ende Mai sollen den Städten und Gemeinden die Gelegenheit geben, sich zu den o.g. Ausführungen zu äußern und ggf. Kritik zu ergänzen. Die Regionalplanungsbehörde wird sich mit den Vorschlägen und der Kritik auseinandersetzen und sie den nächsten Arbeitsschritten zugrunde legen.

##### **4.1 Flächen statt Zahlen**

Die Ausführungen zu Wohnen und Gewerbe haben gezeigt, dass in den nächsten Monaten einige Punkte gemeinsam mit den Städten und Gemeinden zu klären sind, bevor ein „Bedarf“ für Wohnen oder Gewerbe festgeschrieben werden kann. Bisher genannte Zahlen oder Werte, die sich ergeben könnten, wenn die o.g. Vorschläge auf einzelne Gemeinden übertragen werden, sind als Orientierungswerte zu verstehen. Große Bedeutung werden die Abstimmungen über Flächen und Standorte bekommen, die in den nächsten Kommunalgesprächen erfolgen werden und mit denen der dialogorientierte Prozess fortgesetzt wird. Erst der Erarbeitungsbeschluss wird konkrete und belastbare Zahlen bringen.

##### **4.2 Vorwurf „Gemeinden werden über einen Kamm geschoren“**

Eine Kommune hat an den bisherigen methodischen Überlegungen den Vorwurf geäußert, die Gemeinden würden alle über einen Kamm geschoren und die lokalen Eigenheiten können nicht zum Tragen kommen.

Auch wenn im weiteren Prozess eine Vielzahl von lokalen Besonderheiten berücksichtigt wird, ist es zunächst beabsichtigt, bei allen Kommunen gleiche Berechnungsmaßstäbe anzuwenden. Grundsätzlich gilt es,



ein raumordnerisches Konzept zu erstellen, welches den gesetzlichen Anforderungen (ROG und LPIG) und den Leitlinien genüge tut. Das ist durch das bisher vorgelegte Konzept mit seinen methodischen Ansätzen geschehen. Es liegt in der Natur der Sache, dass in diesen konzeptionellen Überlegungen nicht alle lokalen Einzelheiten für den 50.000er-Maßstab des Regionalplanes berücksichtigt werden können. Deshalb sind die ermittelten Bedarfe Orientierungs- und keine Grenzwerte. Der Regionalrat strebt eine enge Abstimmung mit den Städten und Gemeinden an, um möglichst viele lokale Belange im Planentwurf berücksichtigen zu können. Ein abschließendes Zahlengerüst wird erst zum Erarbeitungsbeschluss vorliegen. Lokale Besonderheiten einer Kommune dürfen aber nicht zu Lasten anderer gehen. Auch darf von den Berechnungsmaßstäben nicht willkürlich abgewichen werden. Ziel ist die bedarfsgerechte Darstellung von Bereichen im Regionalplan. Wenn der Plan nicht mehr „bedarfsgerecht“ ist, wäre er nicht rechtmäßig, eine Frage, die am Ende des Planaufstellungsverfahrens auch bei der Rechtskontrolle der Landesplanungsbehörde relevant wird.

#### **4.3 Flächenüberhang – was nun?**

Grundsätzliche Befürchtungen wurden vor allem bei der Frage deutlich, was mit einem möglichen Flächenüberhang im Fortschreibungsprozess passiert. Der Regionalrat hat die [Leitlinien](#) zur Fortschreibung des Regionalplanes im Juni 2012 beschlossen. In diesen Leitlinien wird deutlich ausgeführt, dass es nicht ohne weiteres zu Bereichsrücknahmen für Wohnen und Gewerbe gegen den ausdrücklichen Willen von Kommunen kommt. Hier spielt der Vertrauensschutz eine gewichtige Rolle (vgl. Leitlinie 1.2.4 „Planungsleichen“ fortschaffen).

Für den Fortschreibungsprozess bedeutet das: Wenn es zu einem Überhang (Reserven > Bedarf) kommt, sollte zunächst geprüft werden, ob es sich hierbei um „Planungsleichen“ handelt, die aus dem Plan herausgenommen werden können. Sodann muss geprüft werden, ob eine Streichung im Einverständnis mit der Kommune möglich ist. Zudem könnte geprüft werden, ob mit den bestehenden Überhängen Bedarfe benachbarter Kommunen gedeckt werden können. Auch gibt es Sonderbedarfe, die sich beim Wohnen bspw. aus dem „Überschwappereffekt“ aus Düsseldorf ergeben oder bei Gewerbe neue Standorte für emittierende Betriebe erforderlich machen, die auch bei einem quantitativen Flächenüberhang ermöglicht werden sollen. Wie viele Flächen neu im Regionalplan dargestellt werden können, kann letztendlich erst nach Durchführung der nächsten kommunalen



Gesprächsrunde festgestellt werden, wenn Tauschoptionen und neue Standorte ermittelt wurden. In diesem iterativen Prozess darf jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass aufgrund der bestehenden großen Flächenüberhänge in der Bilanz der gesamten Planungsregion die Menge der bisher im Regionalplan dargestellten Siedlungsbereiche bei der Fortschreibung nicht überschritten werden darf!

#### **4.4 Landesweite Bedarfsberechnungsmethode**

Der Prozess der Einführung einer landesweiten Bedarfsberechnungsmethode wird durch die Regionalplanungsbehörde weiterhin intensiv begleitet, so dass frühzeitig reagiert werden kann, sollten sich neue Perspektiven für eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung in der Planungsregion ergeben.

Wie im Schreiben von Herrn Staatssekretär Lersch-Mense auch gefordert, wird das weitere Vorgehen eng mit der Landesplanungsbehörde abgestimmt.

i.A. gez. Andrea Schmittmann