



**Protokoll zum
Runden Tisch
zum Thema
„Infrastrukturkosten“
am 26.09.2011**

Protokoll zum Runden Tisch zum Thema „Infrastrukturkosten“ zur Fortschreibung des Regionalplans am 26.09.2011

Teil A – Begrüßung / Einleitende Worte

Frau Blinde, Bezirksregierung Düsseldorf – Dezernat 32, 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.

Im Anschluss 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 Ziele.

Teil B – Zukünftiger Umgang mit dem Thema Infrastrukturkosten im Rahmen der Fortschreibung

Herr von Gemmeren, Bezirksregierung Düsseldorf - Dezernat 32, gibt eine Einführung zu dem Thema Infrastrukturkosten. In den Planergesprächen wurde von den Kommunen dieses Thema an die Regionalplanungsbehörde herangetragen. Er führt aus, dass die Bezirksregierung sich bereits seit einiger Zeit mit dem Thema beschäftigt, z.B. im Bereich Schulabteilung (Zusammenlegung und Schließung von Schulen), bei der Kommunalaufsicht hinsichtlich der Kommunalfinanzen, auch ist dies immer wieder Thema bei der Städtebauförderung und die Regionalplanungsbehörde beschäftigt sich im Rahmen von Wanderungsbewegungen und der Prüfung von Standorten damit.

TOP 1 Thematischer Einstieg „Demographischer Wandel, Siedlungsentwicklung und kommunale Finanzen: Wohngebiete auf dem Prüfstand“

Frau Dittrich-Wesbuer vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) stellt das Unternehmen kurz vor und gibt einen Einstieg in das Thema. Sie macht Ausführungen zum demografischen Wandel und dessen Folgen für den Siedlungsbestand. Herr Mayr (ILS) stellt verschiedene Kostenrechner vor, womit die Kosten für ein neues Baugebiet ermittelt werden können. Frau Dittrich-Wesbuer macht zum Ende des Vortrages Ausführungen zum „Regionalen Blick – Ansatzpunkte für inter-

kommunale Betrachtungen“. Die Folien zum Vortrag können der Anlage 1 entnommen werden.

Es wird von einem der Teilnehmer darauf hingewiesen, dass die regionalen Unterschiede betrachtet werden müssten. Auch wird nachgefragt, ob eine Betrachtung des Bestandes in den Kostenrechnern berücksichtigt werden kann. Das ILS erläutert, dass die Kostenrechner nur für den Neubau gelten und dass der Bestand derzeit nicht berücksichtigt werden kann. An einer Einbeziehung müsste gearbeitet werden.

Es wird nachgefragt, ob es auch Kostentools für neue Gewerbegebiete gibt. Das ILS führt aus, dass es ein solches Tool noch nicht gibt, aber für wichtig gehalten wird und daher erarbeitet werden sollte.

TOP 2 Diskussion

Herr van Gemmeren macht Ausführungen zu den Zusammenhängen und Abgrenzungen von Infrastrukturkosten und Regionalentwicklung. Zunächst gibt er einen Einblick was wir vom neuen Landesentwicklungsplan (LEP) erwarten.

Für die Fortschreibung des Regionalplanes führt er aus, dass es derzeit drei Tendenzen und Überlegungen gibt:

1. Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an vorhandener Infrastruktur und Versorgungseinrichtung
2. Ausrichtung auf bereits erschlossene Bauflächen mit ÖPNV-Anschluss und
3. die Neuausweisung nur bei Ermittlung und Bewertung der damit verbundenen Infrastrukturkosten.

Die ersten beiden Punkte finden sich bereits so ähnlich in den derzeit gültigen Vorgaben; beim letzten Punkt handelt es sich um eine neue Überlegung. Wie die neue Steuerung letztendlich aussehen wird, ist jedoch noch nicht bekannt und somit auch noch nicht klar, wie weitreichend der neue Ansatz sein wird. Eindeutig ist jedoch, dass es ein Thema im Rahmen der Fortschreibung des LEP und damit auch in einer geeigneten Form des Regionalplans sein wird.

Im Rahmen der Fortschreibung sollen die Infrastrukturkosten kein neues „Ziel der Raumordnung“ werden. Das heißt, dass die Kosten kein neues Tabukriterium für Flächenentwicklung sein sollen, sondern eine sinnvolle Auseinandersetzung im planerischen Abwägungsprozess. Herr von Gemmeren führt aus, welche Facetten und Fragen sich die Regionalplanungsbehörde grundsätzlich vorstellen könnte. Hierzu gehört die Berücksichtigung der bestehenden Infrastruktur bei weiteren Siedlungsplanungen, ein neuer regionalplanerischer Grundsatz – Einstellen der Belange „zukünftiger Kosten“ zum frühzeitigen Zeitpunkt der vorbereitenden Bauleitplanung und die Berücksichtigung von Wanderungsverlusten und -gewinnen.

Siedlungsentwicklung auf bestehende Infrastruktur ausrichten

Hier wird seitens der Regionalplanungsbehörde die Fragen aufgeworfen, welche Infrastrukturen berücksichtigt werden sollen und ob bei den Kommunen eine stärkere Ausrichtung auf „zentrale Orte“ und deren Infrastrukturangebote für möglich gehalten wird.

Die Teilnehmer äußerten sich wie folgt zu dem Thema:

Ein Vertreter erläutert hierzu, dass es in seiner Kommune drei Zentren gibt und jedes Zentrum für sich unabhängig ist. Von mehreren Teilnehmern wird die Anregung vorgebracht, dass nicht alle Mittelzentren gleich behandelt werden sollten, die Unterschiede müssten betrachtet werden, daher sei eine Differenzierung angebracht. Auch Verbindungen zu den Nachbarkommunen sollten in den Blick genommen werden.

Verschiedene Aspekte sollten in den Blick genommen werden. Für manche Kommunen reichen die Schulstandorte nicht aus. Hier müssten Bewegungsmöglichkeiten geboten werden. Auch wird darauf hingewiesen, dass in Zukunft mehr Internethandel erfolgt und auch der Erlebniseinkauf wichtiger wird, dies sei zu berücksichtigen. An neuen Baugebieten sollten auch „grüne Flächen“ für die Erholung ausgewiesen werden. Ebenso sei ÖPNV ein großes Thema. Am bestehenden Netz müsse etwas getan werden, Knotenpunkte sollten ausgebaut werden.

Ein Vertreter stellt die Praktikabilität in Frage. Falls mehrere Standorte zur Verfügung stehen, welcher sollte dann bevorzugt werden? Was würde aus dem Standort, wenn z.B. eine Schule wegfallen würde? Der Umbruch bei den Schulen sollte bedacht werden. Herr van Gemmeren führt hierzu aus, dass sich die Kommunen aufstellen müssen, welche Standorte bestehen bleiben sollen. Solange nicht Klarheit darüber besteht könnte auch über eine Kontingentsgutschrift nachgedacht werden. Das heißt, der Bedarf wird für die Kommune xy im Regionalplan festgehalten. Die Standortwahl fällt aber erst zu einem späteren Zeitpunkt. Dies wird von mehreren Teilnehmern unterstützt und wird für einen guten Ansatz gehalten.

Ein Vertreter regt an, dass bestehende Reserven genutzt werden, um eine Neubeanspruchung zu minimieren. Der Flächenverbrauch sollte verringert und im Innenbereich die Flächen genutzt werden. Dies sollte auch für Gewerbeflächen gelten.

Es wurde vorgebracht, dass eine intelligentere Vorgehensweise gewählt werden sollte. Über eine Verknüpfung von Flächenverbrauch und Finanzierung sollte nachgedacht werden.

Es wurde angeregt, dass Zentrenkonzepte Berücksichtigung finden sollten. Eine Verknüpfung wird seitens des Teilnehmers zwar als schwer gesehen, aber trotzdem sollte diese Möglichkeit in den Blick genommen werden. Herr van Gemmeren weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im neuen LEP eine Regelung für die Ausweisung von „zentrale Siedlungsbereiche“ angedacht wird. Falls eine solche Regelung vom Land kommen würde, könnte daran angeknüpft werden. Seitens der Regionalplanungsbehörde wird dies unterstützt.

Seitens der Regionalplanungsbehörde wird noch mal erwähnt, dass bei der Baulandausweisung kein Vergleich zwischen den Kommunen stattfinden soll, sondern dass jede Kommune ihre zentralen Bereiche definieren sollte. Dies wird von den Teilnehmern unterstützt, es sollte hervorgehoben werden, dass es kein Verteilungskampf zwischen den Kommunen gibt.

Es wird darauf hingewiesen, dass es durch den demografischen Wandel zunehmend weniger Erwerbstätige geben wird, es sollte daher eine kostengünstige Infrastruktur betrachtet werden.

Neuer regionalplanerischer Grundsatz – Einstellen der Belange „zukünftiger Kosten“ zum frühzeitigen Zeitpunkt der vorbereitenden Bauleitplanung

Herr van Gemmeren führt aus, dass es sich bei Kostenrechner um ein informatives Instrument handelt. Es soll kein neues Ziel im Regionalplan aufgestellt werden, mit dem Zweck, dass aber einer bestimmten Kostenschwelle eine Planung nicht mehr mit den Zielen der Raumordnung konform sei. Es soll dazu dienen, dass die Kosten früh in den Blick genommen werden. Die Kommunen sollen sensibilisiert werden, um die Kosten zu minimieren. Eine Kostenschätzung wäre denkbar für neue Ausweisungen im Flächennutzungsplan.

Mehrere Vertreter erläutern, dass bei ihnen auf der Kommunalebene die Kosten in den Blick genommen werden.

Mehrere Teilnehmer fragen nach, welche Kosten man ansetzt. Wo setzt man die Grenze bei verschiedenen Rahmenbedingungen? Die Standardwerte werden der Praxis nicht gerecht, da unterschiedliche Begebenheiten und Verhältnisse in den verschiedenen Kommunen vorliegen.

Ein Vergleich durch Kostenrechner wird als sehr schwierig, aufwendig und manipulierbar angesehen. Ein qualitativer Vergleich wäre vorstellbar. Es sollte dargelegt werden, warum genau diese Fläche gewählt wurde und keine andere.

Das ILS führt hierzu aus, dass die Kostenkennwerte angepasst werden können, hier sei dann jedoch der größere Zeitaufwand zu berücksichtigen. Aufgrund dessen wurde die Sinnhaftigkeit von Kostenrechner in Frage gestellt. Das ILS erläutert, dass die Kostentools nur eine Hilfestellung für die Folgekosten darstellen, die Kosten jedoch auch anders ermittelt werden könnten.

Es wird angemerkt, dass die Erträge in den Kostenrechnern nicht berücksichtigt werden.

Von einem Teilnehmer wurde angeregt, dass man sich klar machen müsse, welchen Nutzen hat man bei welchem Aufwand hätte. Was möchte man mit einem solchen Instrument? Die Vergleichbarkeit sollte genau sein, ansonsten würde sich der Zeitaufwand nicht lohnen.

Es wird erläutert, dass Kommunen bevorzugt seien, die noch genügend Reserven im Flächennutzungsplan hätten. Kommunen ohne Reserve müssten im Gegensatz dazu die Infrastrukturkosten berücksichtigen. Es wird darauf hingewiesen, dass dies eine Diskussion mit der Politik mit sich bringen würde. Die Bezirksregierung weist darauf hin, dass die Vergleiche zu einem Zeitpunkt stattfinden sollen, wo es auch sinnvoll ist, so z.B. bei einer Flächennutzungsplanaufstellung. Das Land Schleswig-Holstein hat eine Arbeitshilfe zum Vergleich von Alternativstandorten erstellt (<http://schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/883056/publicationFile/arbeitshilfeFolgekosten.pdf>). Eine solche Arbeitshilfe könnte für das Planungsgebiet ebenfalls erarbeitet werden. Es wird auf die unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken in der Region hingewiesen.

Es wird vorgetragen, dass sich mehr Gedanken gemacht werden sollte, welche regionalen Infrastrukturmaßnahmen gebraucht werden. Über regionale Kostenbetrachtungen sollte nachgedacht werden. Regionalen Aspekte sollten betrachtet werden. Darüber hinaus wird von einigen kommunalen Vertretern die neben der Sinnhaftigkeit einer Einführung eines solchen Instrumentes vor allem der damit verbundene hohe Arbeitsaufwand thematisiert. Auch wurde seitens eines Vertreters noch mal die kommunale Planungshoheit als Schranke für raumordnerische Festlegungen thematisiert. Eingriffe, wie ein Verbot aufgrund zu hoher Kosten würden die Kommunen nicht mittragen. Herr van Gemmeren erläutert noch einmal, dass dies auch nicht das Ziel sei, sondern, dass es sich um einen reinen Informationscharakter handelt und dass es sich um keinen Ausschluss von bestimmten Flächen durch die Regionalplanung handeln soll.

Wanderungseffekte bei begrenztem regionalem Bevölkerungspotential

Herr van Gemmeren legt dar, dass die Wanderungseffekte für die zukünftige Entwicklung der Gemeinden entscheidend sind. Er stellt im Rahmen der Präsentation Ergebnisse einer Studie „Die fiskalischen Wirkungen neuer Wohnbaugebiete“ vor. Diese Studie hat untersucht, wie sich die fiskalischen Wirkungen von neuen Wohnbaugebieten in den vier Regionen Regierungsbezirk Düsseldorf, Region Hannover, Region Mittelhessen und der Region Südwestthüringen darstellen. Hierzu wurden jeweils in den Fallregionen alle relevanten Einnahmen und Ausgaben der Kommunen, die im direkten Zusammenhang mit neu ausgewiesenen Wohnbauflächen stehen, quantifiziert. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Identifizierung der inter- und intraregionalen Unterschiede, die sich auf der Einnahmen- bzw. Nutzenseite ergeben. Die Untersuchung hat unter anderem zu dem Ergebnis, dass identische Baugebiete unterschiedliche fiskalische Wirkungen haben, abhängig von den Hebesätzen, der Organisation und Größe der Kommunen und auch der Stellung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs (siehe auch http://www.refina-dorif.de/images/Veroeffentlichungen/no10-01_koeller_henger.pdf)

Es sollte im Rahmen des runden Tisches auch die Frage diskutiert werden, wie man diese Ergebnisse im Rahmen der Fortschreibung berücksichtigen kann, denn es wäre nicht wünschenswert, wenn sich die eine Kommune auf Kosten einer anderen Kommune gesund wachsen würde. Eine regional abgestimmte Wohnbaulandentwicklung könnte helfen. Aber vor dem Hintergrund, dass es sehr schwierig ist, die Wohnstandortwahl der einzelnen Haushalte überhaupt vorherzusehen, ganz davon abgesehen, ob man diese verträglich beeinflussen könnte, wäre die Frage zu klären, wie man diese Thematik sinnvoll in die zukünftigen Regionalplanfestlegungen mit aufnimmt. Eine Fragestellung, die sich unweigerlich mit dieser Thematik beschäftigt, ist die Bedarfsberechnung für die neuen Wohnbauflächen. Die Bedarfsberechnungsmethode wird derzeit vom Land erstellt.

Es können zwei Thesen für die zukünftige Bedarfsberechnung zur Diskussion gestellt werden:

1. Die Bedarfsberechnung für die einzelnen Kommunen sollte nur die natürliche Bevölkerungsentwicklung zu Grunde legen.
2. Die Regionale Zuwanderung sollte auf Orte mit guter Infrastrukturausstattung gelenkt werden.

Diese zwei Thesen werden von den Teilnehmenden kontrovers diskutiert. Auch werden von einem Teilnehmer die Ergebnisse der Studie grundsätzlich in Zweifel gezogen. Die Modellannahmen trafen zu wenig die Realität. Es wird von den Teilnehmern

darauf hingewiesen, dass eine Steuerung auf niederländischer Seite nicht möglich sei. Auch seien allgemein die Wanderungsbewegungen über die Regionalplanung nicht zu steuern. Vielmehr spielt die Attraktivität der Städte eine große Rolle, dies sollte mit berücksichtigt werden. Ob jedoch eine Stadt attraktiv ist oder nicht, sei ebenfalls nicht steuerbar und liegt im Auge des Betrachters.

Es ist unklar, was unter die Definition von „guter Infrastrukturausstattung“ steckt. Das Verhältnis zur Größe der Kommune müsste mitbedacht werden.

Es wird angeregt, dass der Frage nachgegangen werden sollte, welche Wandermotive es gibt und dort sollte angesetzt werden um entgegen zu steuern.

Von einem Teilnehmer wird darauf hingewiesen, dass sich nicht jeder Mittelständler leisten kann in eine Großstadt zu ziehen. Die Kosten der Bevölkerung sollte daher auch betrachtet werden.

Von mehreren Vertretern wird die Meinung vertreten, dass an der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und an gute Infrastrukturausstattung angeknüpft werden sollte. Allerdings wurden auch von verschiedenen Vertretern argumentiert, dass die Wandersalden der Vergangenheit mit einfließen müssen. Zum einen sollten allgemeine Trends der Raumentwicklung, die durch Individualentscheidungen entstehen, mit berücksichtigt werden. Zum anderen würden die Kommunen, die Zuwächse aufgrund einer hohen Attraktivität und vor allem guter Standortpolitik zu verzeichnen haben, um den Lohn guter Stadtentwicklungspolitik gebracht werden und benachteiligt werden. Insgesamt ist die Diskussion vor diesem Hintergrund theoretisch, aber die Regionalplanung muss natürlich ihren Berechnungen einen Ansatz zu Grunde legen.

Die Folien und Fragestellungen können der Anlage 2 entnommen werden.

Teil C - Ausblick

Nach Abstimmung des Protokolls mit den Teilnehmern wird dieses im Internet auf den Seiten der Bezirksregierung auf der Seite http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/runde_tische.html veröffentlicht. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse in die Erarbeitung der Leitlinien ein.

Die Leitlinien sollen im Entwurf vom Regionalrat im Dezember 2011 beraten werden. Anfang 2012 werden die Akteure und die Öffentlichkeit hierzu beteiligt. Im Juni 2012 ist geplant, die Leitlinien vom Regionalrat beschließen zu lassen. Im Frühjahr 2012 sollen die Einzelgespräche mit den Kommunen beginnen und danach das formelle Erarbeitungsverfahren startet.

Es wird nachgefragt, ob die Ergebnisse der interfraktionellen Gespräche ebenfalls veröffentlicht werden. Es wird erläutert, dass es sich um keine öffentlichen Protokolle handelt und dass die Ergebnisse dieser Gespräche sich in den Leitlinien wiederfinden.

gez.
Sandra Eichenberger