

22.03.2012

Tischvorlage

zu TOP 3/ 46.PA am 22.03.2012

**Aktueller Sachstand zur
Bedarfsberechnungsmethode**
hier: weitere Vorgehensweise im Regional-
planfortschreibungsprozess

1. Sachstand und weiteres Vorgehen zur Bedarfsberechnung

Die Abstimmung des landesweit einheitlichen Bedarfsgutachtens für Wohnen und Gewerbe nimmt mehr Zeit in Anspruch als zunächst geplant. Ursprünglich war die Vorlage einer im Land abgestimmten Methode für Ende 2011 vorgesehen. Aktuell fehlen beispielsweise noch die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände. Der Regionalplanungsbehörde Düsseldorf liegt deshalb auch heute noch kein abschließendes Ergebnis vor. Der Diskussionssachstand wird am 22.03.2012 sowohl dem Planungsausschuss als auch allen Kommunen in einer zusätzlichen Veranstaltung durch den Gutachter Herr Prof. Vallée, Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen (ISB), vorgestellt. In der landesweiten Diskussion hat die Staatskanzlei vorgeschlagen, bis Juni 2012 einen Probelauf für die Planungsregion Düsseldorf durchzuführen, bei dem die Anwendung der bisher entwickelten Methoden getestet und praxisnah modifiziert werden soll. Die gutachterliche Begleitung und Evaluierung erfolgt durch das ISB unter der Leitung von Prof. Vallée in Zusammenarbeit mit der Regionalplanungsbehörde Düsseldorf sowie der Staatskanzlei. Abschließende und gemeindegrenze scharfe Werte beider Methoden werden voraussichtlich im Sommer 2012 vorliegen. Diese Verzögerung wird aufgrund der anberaumten Kommunalgespräche und den damit verbundenen kommunalen Diskussionsprozessen von den meisten beteiligten Akteuren als kritisch gesehen. Um diese Verzögerung zu vermeiden, soll nun entsprechend des Arbeitsentwurfes der Leitlinien ein alternativer Weg begangen werden, der zunächst eine Diskussionsgrundlage liefert.

Der Alternativweg für die Berechnung der Gewerbeflächenbedarfe bis Sommer 2012 beruht gemäß dem Entwurf zu den Leitlinien auf der aktuellen Vorgehensweise der Regionalplanung Düsseldorf. Dabei handelt es sich um die Handlungsspielraummethode: Hier werden die gewerblichen Bedarfe über eine Trendfortschreibung der Inanspruchnahmen der vergangenen 10 Jahre (abzgl. Brachflächenabschlag) ermittelt. Es erfolgt ein qualitativer Abgleich durch die Betrachtung vergleichbarer strukturierter Städte und Gemeinden.

Bei der Ermittlung des Bedarfs an Wohnbauflächen kann die Handlungsspielraummethode nicht angewendet werden, weil demographiebedingt ein wesentlich geringerer Bedarf für die Zukunft absehbar ist, als es in den letzten 15 Jahren der Fall war. Hier schlägt die Regionalplanungsbehörde anhand bestehender Bevölkerungs- und Haushaltsvorausberechnungen von IT.NRW und der aktuellen BBSR-Raumordnungsprognose sowie auf Basis der verfügbaren Flächen- und Baustatistiken eine pragmatische Annäherung an einen Bedarfswert vor. Von dem ermittelten „rechnerischen“ Bedarf für neue Siedlungsbereiche, Wohnbau- bzw. Gewerbeflächen werden in einem nächsten Schritt die bestehenden Reserven für eine Siedlungsentwicklung abgezogen. Diese Reserven werden im Siedlungsmonitoring erfasst, welches derzeit im 3-Jahres-Turnus in der Planungsregion Düsseldorf fortgeschrieben wird. Momentan sind es noch wenige Kommunen, die das Monitoring noch nicht eingepflegt haben. Die Regionalplanungsbehörde prüft gerade die Ergebnisse; auch hier sind die in dieser Vorlage aufgeführten Zahlen vorläufig.

Zudem wird das IT-NRW voraussichtlich im Frühjahr eine neue Bevölkerungs- und Haushaltsvorausberechnung vorlegen, so dass das durch Prof. Vallée entwickelte Modell auf aktuellen Zahlen angewendet werden kann.

Deshalb sind **alle im Folgenden genannten Zahlen reine Orientierungswerte**, die in erster Linie **als Diskussionsgrundlage** für die von April bis Juni 2012 im Zuge der Regionalplanfortschreibung stattfindenden Kommunalgespräche dienen.

2. Berechnung des Bedarfs an Wohnfläche

Vorgehen bis Sommer 2012 – Erstellung einer Diskussionsgrundlage

Für die Kommunalgespräche soll die Berechnung des Wohnflächenbedarfs der Städte und Gemeinden durch einen gemittelten Abgleich verschiedener Vorausberechnungsmethoden auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte erfolgen. Hierzu werden vier bekannte Ansätze herangezogen:

- Bisheriger Vorschlag ISB (Prof. Vallée): Er stellt ein modifiziertes Komponentenmodell dar. Das so genannte Komponentenmodell ist schon oft modifiziert worden und wird von anderen Planungsbehörden wie Münster oder Arnsberg bevorzugt angewendet. Vielfältige Methodengründe führten bei der letzten Regionalneuaufstellung (GEP 99) dazu, hiervon Abstand zu nehmen und ähnlich wie Gewerbe auf die sogenannte Handlungsspielraummethode zu setzen.
- Handlungsspielraummethode (HSP): Die HSP schreibt die Bautätigkeit der letzten Jahre weiter fort. Bei den aktuell reichlich vorhandenen Baumöglichkeiten beschreibt die aktuelle Bautätigkeit auch gut die Nachfrageseite. Das Problem der HSP besteht darin, dass keine demographischen Aspekte berücksichtigt werden.
- BBSR-Wohnungsmarktprognose: Die Bedarfsprognose, die auf der Raumordnungsprognose aufsetzt und alle drei bis fünf Jahre neu erstellt wird, geht von der demographiebedingten Haushaltsentwicklung in Teilregionen aus und modelliert in der Berechnung auch immer die Nachfrageseite mit. Die Regionalplanungsbehörde hat diesen Ansatz in der regionalen Perspektive bisher immer als Referenzrahmen herangezogen (vgl. Siedlungsmonitoring 2006 & 2009).
- Empirica-Gutachten „Entwicklung der quantitativen und qualitativen Neubaunachfrage auf den Wohnungsmärkten in NRW bis 2030“: Das Gutachten prognostiziert nach Aussagen der Autoren nicht den Bedarf (wie es die „klassische“ Wohnungsbedarfsprognose getan hat), sondern die Nachfrage. Dazu verfolgt empirica einen neuen Ansatz und berechnet separat zwei Komponenten der zukünftigen Nachfrage: die demografisch bedingte Neubaunachfrage (klassischer Ansatz) und als methodische Neuerung die qualitativ bedingten Neubaunachfrage. (Vgl. Vortrag Herr Daams im PA zu TOP2 / 46. PA am 22.03.2012)

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Werte aus den verschiedenen Modellen jeweils für einen Planungszeitraum von 20 Jahren berechnet, wobei die letzte Spalte die Mittelwerte abbildet, also den Wert, der in den nächsten Monaten als Diskussionsgrundlage dienen soll.

Vorbehaltliche Mittelwertbildung für Gemeindeggespräche (vgl. Vortrag von Herrn Vallée):

	ISB Gutachten ¹	HSP	BBSR	Empirica Gutachten	Ø =
Kleve, Kreis	20729	18200	9966	12500	15300 WE
Mettmann, Kreis	14162	19020	17966	16922	17000 WE
Rhein-Kreis Neuss	19060	21020	15360	15019	17600 WE
Viersen, Kreis	12306	12560	10391	7642	10700 WE
Düsseldorf, krfr. Stadt	54716	17380	14510	19859	26600 WE
Krefeld, krfr. Stadt	7176	5420	4844	5928	5800 WE
Mönchengladbach krfr.Stadt	7652	7140	5374	6531	6700 WE
Remscheid, krfr. Stadt	-1664	2820	2239	3493	1700 WE
Solingen, krfr. Stadt	4205	4860	3312	3700	4000 WE
Wuppertal, krfr. Stadt	5151	8040	7528	11007	7900 WE
Planungsregion	143493	116460	91489	102600*	113300 WE

In den Kreisen und kreisfreien Städten kommen die Vorausberechnungen zu einem unterschiedlichen Bild. Vor dem Hintergrund verschiedener Modellannahmen stärkt das eine Modell den einen Typus Kommune, während eine andere Methode wieder stärker den anderen Typus Kommune befördert. Die arithmetische Mittelbildung nivelliert die Methodenunterschiede.

Verteilung des Bedarfs auf die Kommunen

Um die ermittelten Werte auf die Region nach einem raumordnerisch sinnvollen Maßstab zu verteilen, soll der Gesamtbedarf nach vier Kriterien (gleich gewichtet) eine Zuordnung erhalten:

- Zentralörtliche Gliederung (regionale Betrachtung)
- Einwohneranteil einer Gemeinde an der Gesamtbevölkerung eines Kreises
- Tatsächliche Baufertigstellungsanteil am Kreis
- Arbeitsplatzdichte Verhältnis zum Kreis

Dieser Zuordnungsvorschlag ist ein zusammenfassendes Ergebnis aus den Diskussionen an den Runden Tischen zur Siedlungsstruktur. Erst einmal sollen alle Städte und Gemeinden für Ihren Eigenbedarf eine bestimmte Menge des ermittelten Bedarfes in jedem Fall erhalten, auch wenn Sie durch vorausgesagte Wanderungsverluste gar keinen Bedarf mehr hätten (Einwohneranteil am Kreis). Zum zweiten sollten die Städte und Gemeinden die viel Infrastruktur vorhalten auch entsprechende Entwicklungsmöglichkeiten für die Wohnungsversorgung erhalten (Zentrale Orte). Zum dritten sollten kurzfristige Wanderungsgewinne nicht bei den Gemeinden 1:1 fortgeschrieben werden, andererseits sollten Gemeinde und Städte, die scheinbar attraktiver sind als andere Städte durchaus weiterhin genug Spielraum für Zuwanderung haben (Baufertigstellung). Zum vierten sollen anteilig an dem Arbeitsplatzanteil im Kreis die Wohnbaubedarfe zugeordnet werden.

¹ Diese Werte basieren auf der Bevölkerungsvorausberechnung 2008 incl. Wanderung von IT-NRW

Diese gemeindescharfen Werte, die in dieser Vorlage nicht auftauchen, werden dann den Reserven der Gemeinden und Städten gegenübergestellt.

Vergleich der vorbehaltlichen Bedarfe mit den Reserven aus dem Monitoring 2012

	vorbehaltlicher Bedarfwert² in WE	vorbehaltliche Reserven in WE
Kleve, Kreis	13200	16800
Mettmann, Kreis	17400	15400
Rhein-Kreis Neuss	17000	17200
Viersen, Kreis	10400	15300
Düsseldorf, krfr. Stadt	25400	13500
Krefeld, krfr. Stadt	6500	8200
Mönchengladbach, krfr. Stadt	7400	9800
Remscheid, krfr. Stadt	2300	2400
Solingen, krfr. Stadt	4500	9400
Wuppertal, krfr. Stadt	9200	4700
Planungsregion	113300	112500

Vorausgesetzt, die Werte stellen sich bei den weiteren Prüfschritten als richtig und plausibel heraus, kann aus dieser Gegenüberstellung abgeleitet werden, dass es in manchen Städten und Kreisen einen Bedarf an zusätzlichen Siedlungsbereichsdarstellungen gibt. Auch wenn in einigen Kreisen wie bspw. Viersen die Reserven deutlich über dem Bedarf liegen, kann das im Einzelfall bedeuten, dass einzelne Gemeinden noch einen Bedarf haben. Das Gros der Gemeinden in Viersen wird aber wahrscheinlich genügende Reserven bieten; aber auch dort können durch Flächentausche neue Entwicklungsabsichten in die Regionalplanfortschreibung mit eingebracht werden.

Übermittlung der gemeindescharfen Werte zu den Kommunalgespräche

In Abstimmung mit der kommunalen Inforunde sollen vor den Kommunalgesprächen die gemeindescharfen Erkenntnisse den Gemeinden übersandt werden. Zuvor müssen jedoch die Siedlungsmonitoringdaten, die auf der einen Seite der Bilanzierung stehen, validiert werden.

² Dieser Bedarfswert ist auf 20 Jahre ausgelegt.

3. Berechnung des Gewerbeflächenbedarfs

Vorgehen bis Sommer 2012 – Erstellung einer Diskussionsgrundlage

Für die Kommunalgespräche erfolgt die Berechnung des Gewerbeflächenbedarfs der Städte und Gemeinden gemäß dem Arbeitsentwurf zu den Leitlinien mittels der sogenannten Handlungsspielraummethode. Diese Methode hat die Regionalplanungsbehörde Düsseldorf bereits in den letzten Jahren schon angewendet. Basis hierfür bilden die durchschnittlichen Inanspruchnahmen an Gewerbeflächen in den Städten und Gemeinden der vergangenen zehn Jahre. Diese werden im aktuell laufenden Siedlungsmonitoring 2012 ermittelt und zunächst auf ihre Plausibilität überprüft sowie mit den Inanspruchnahmen ähnlich strukturierter Gemeinden verglichen. Der Handlungsspielraum ergibt sich aus der durchschnittlichen Inanspruchnahme multipliziert mit der Anzahl der Jahre des Planungszeitraums abzüglich eines Brachflächenabschlags von 25 Prozent (siehe unten). Durch den Brachflächenabschlag werden mögliche Entwicklungspotenziale durch Stilllegungen und Verlagerungen berücksichtigt. Als Planungszeitraum werden für die Fortschreibung des Regionalplans 20 Jahre angesetzt, um eine ausreichende Flexibilität gewährleisten zu können. Anschließend wird dieser Wert den Reserven, die ebenfalls im Siedlungsmonitoring erfasst werden, gegenüber gestellt.

Der Bedarf an neuen Gewerbeflächen ergibt sich, indem vom errechneten Handlungsspielraum die Reserven abgezogen werden. Bei den Reserven wird auch einkalkuliert, inwiefern die angegebenen Flächen für eine kurz- bis mittelfristige Realisierung zur Verfügung stehen, oder ob es sich um langfristige Reserven beziehungsweise nicht verfügbare Flächen handelt. Dieses Ergebnis wird den Städten und Gemeinden vor den Kommunalgesprächen bekannt gegeben und bildet als Orientierungswert die Diskussionsgrundlage für die Gespräche.

Berechnung des Handlungsspielraums:

1. Ø-Inanspruchnahme der letzten 10 Jahre
 2. Sondersituation klären
 - Datenqualität prüfen
 - wenn „Ausreißer-Jahre“, Trend in gesamter Region erkennbar?
 3. Planungszeitraum ansetzen (z.B. FNP 15 Jahre, Regionalplanfortschreibung 20 Jahre)
 4. Brachflächenabzug (25 %)
- = Handlungsspielraum

Berechnung des neuen Gewerbeflächenbedarfs:

Bedarf = Handlungsspielraum - Gewerbeflächenpotenzial (Reserven)

Vergleich der Handlungsspielraummethode mit GIFPRO

Die folgende Tabelle zeigt den Bedarf der kreisfreien Städte und Kreise der Planungsregion nach der Handlungsspielraummethode im Vergleich zu den Bedarfszahlen nach der GIFPRO-Methode:

Kreise/kreisfr. Städte	Bedarf HSR in ha (20 Jahre, 2009/2012)	Bedarf GIFPRO in ha (20 Jahre)	Reserven in ha (vorbeh.)
Kleve, Kreis	383	135	430
Viersen, Kreis	224	153	443
Rhein-Kreis Neuss	148	248	496
Mettmann, Kreis	383	358	371
Remscheid, krfr. Stadt	23	78	72
Solingen, krfr. Stadt	71	78	54
Wuppertal, krfr. Stadt	104	202	132
Krefeld, krfr. Stadt	146	159	240
Mönchengladbach, krfr. Stadt	30	134	226
Düsseldorf, krfr. Stadt	369	534	193
insgesamt	1880	2082	2657

Da zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Vorlage noch nicht alle Städte und Gemeinden das Siedlungsmonitoring 2012 abgeschlossen hatten, wurden bei diesen – um zumindest einen Orientierungswert zu erhalten – die Zahlen des Siedlungsmonitorings 2009 verwendet (in der Tabelle in grauer Schrift). Bei den Zahlen des Siedlungsmonitorings 2012 handelt es sich um noch nicht abschließend überprüfte, also vorläufige Werte.

Insgesamt besteht nach der Handlungsspielraummethode in der Planungsregion ein Gewerbeflächenbedarf von 1.880 Hektar für einen Zeitraum von 20 Jahren, nach der GIFPRO-Methode beträgt der Bedarf 2082 Hektar. Somit weichen die mit der Handlungsspielraummethode ermittelten Werte nicht wesentlich von den GIFPRO-Werten ab. Diesen Bedarfswerten stehen 2.657 Hektar Reserveflächen für die nächsten 20 Jahre gegenüber. Damit bleibt festzuhalten, dass – sofern die noch fehlenden Werte aus dem Siedlungsmonitoring 2012 eine ähnliche Tendenz aufweisen wie die Werte von 2009 – der Bedarf für die gesamte Planungsregion sowohl bei der Handlungsspielraummethode als auch bei der GIFPRO-Methode mit den vorhandenen Reserven gedeckt werden könnte.

Unterschiede in den Teilregionen ergeben sich hinsichtlich der Bedarfe in den größeren Städten und den eher ländlich geprägten Bereichen. Während nach Handlungsspielraummethode ein verhältnismäßig hoher Bedarf in den ländlichen Regionen besteht (zum Beispiel im Kreis Viersen), weist die GIFPRO-Methode vor allem für die Bergischen Städte, Mönchengladbach und Düsseldorf höhere Zahlen aus. Dies hängt unter anderem auch damit zusammen, dass die GIFPRO-Methode auf der Anzahl der Beschäftigten fußt, die in den Städten höher ist. Die Tabelle zeigt auch, dass vor allem bei den Bergischen Städten ein Flächenengpass und damit Handlungsbedarf besteht.

Vorgehen ab Sommer 2012

Von der Kreis- zur Gemeindeebene

Im Zuge der oben genannten Evaluierung der GIFPRO-Methode am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf wird es auch darum gehen, die bisher nur auf Kreisebene vorhandenen Bedarfswerte auf Gemeindeebene herunterzubrechen. Hierfür bieten sich verschiedene Möglichkeiten an. So können beispielsweise die Einwohnerzahlen herangezogen werden. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass Gewerbegebiete nur aufgrund hoher Einwohnerzahlen an ungeeigneten Stellen entstehen. Eine weitere Möglichkeit stellen die Beschäftigtenzahlen dar. Da diese jedoch nicht landesweit gemeindescharf vorliegen und zudem nach Einführung einer anderen Systematik der Wirtschaftszweige im Jahr 2008 die Zuordnung zu den entsprechenden Wirtschaftszweigen oftmals schwierig ist, erscheinen auch diese eher ungeeignet für die Berechnung. Der für die Umrechnung am ehesten in Frage kommende Eingangswert ist aus Sicht der Regionalplanungsbehörde die Arbeitsplatzdichte, also das Verhältnis von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen pro Einwohner im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) multipliziert mit 1.000. Mit dieser wäre es auch in gewissem Rahmen möglich, die unterschiedliche Zentralität der Städte und Gemeinden mit abzubilden. Wie die Umrechnung genau erfolgt und welche Parameter letztendlich herangezogen werden, steht allerdings noch nicht fest.

Vorschlag für die Bedarfsberechnung ab Sommer 2012

Bis zur Einführung des landesweit einheitlichen Siedlungsmonitorings, welches das GIFPRO-Modell ergänzen soll, stellt nach Auffassung der Regionalplanungsbehörde zunächst die Bildung eines Mittelwertes der Ergebnisse der GIFPRO- und der Handlungsspielraummethode eine sinnvolle Methode für die Berechnung der Flächendarstellungen im künftigen Regionalplan dar. So könnten unterschiedliche Parameter (Gewerbeflächen beanspruchende Beschäftigte bei GIFPRO, Trendfortschreibung der Inanspruchnahmen bei der Handlungsspielraummethode) in die Flächendarstellung einfließen und damit einen möglichst realitätsnahen Bedarf abbilden.

Darüber hinaus sollten Sonderbedarfe für vier bis fünf überregional bedeutsame Standorte für emittierendes flächenintensives Gewerbe hinzugerechnet werden. Diese Standorte werden auch im Arbeitsentwurf der Leitlinien thematisiert (Kapitel 1.4.2). Sie sollen als Vorranggebiete großen Industrie- und Logistikbetrieben mit einer Mindestgröße von zehn Hektar je Einzelbetrieb Platz bieten, sehr gut angebunden sein und interkommunal entwickelt werden.

Weitere „Sonderzuschläge“ sind für interkommunale Gewerbegebiete denkbar, bei denen durch eine gemeinsame Planung und Vermarktung der Flächen durch die beteiligten Kommunen Flächenengpässe in den einzelnen Gemeinden aufgefangen werden können.

Übermittlung der gemeindeschaffen Werte zu den Kommunalgespräche

In Abstimmung mit der kommunalen Inforunde sollen vor den Kommunalgesprächen die gemeindeschaffen Ergebnisse, die sich nach Handlungsspielraummethode ergeben und die in dieser Vorlage nicht auftauchen, den Gemeinden zusammen mit den kreisweiten GIFPRO-Bedarfszahlen übersandt werden. Für die Berechnung der Gemeindezahlen mittels Handlungsspielraummethode müssen jedoch zunächst die Daten des Siedlungsmonitorings 2012 validiert werden. Diese Bedarfe werden dann den vorhandenen Reserven gegenübergestellt.