

Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve

Endbericht

Autoren:

PD Dr. Stefan Greiving

Dipl.-Ing. Michael Höweler

Unter Mitwirkung von Prof. Dr. Carl-Heinz David

Dortmund, den 20.02.2008

plan + risk consult

Amsterdamer Weg 36

44269 Dortmund

Auftraggeber: Stadt Goch

(federführend für die Städte und Gemeinden des Kreises Kleve)

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINFÜHRUNG	1
1.1 Problemstellung und Anlass	1
1.2 Aufgabenstellung und Ziel der gutachterlichen Untersuchung	3
1.3 Aufbau	4
2. BESTANDSAUFNAHME	5
2.1 Beschreibung des Status-quo	5
2.2 Gewerbeflächenangebot und –nachfrage im Kreis Kleve	6
2.3 Restriktionsfreie Räume	14
3. VERGLEICH DER ANSÄTZE UND LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN	18
3.1 Handelbare Flächenzertifikate	18
3.2 Regionale Gewerbeflächenpools	25
3.3 Moderierter, bilateraler Handel	28
3.4 Virtueller Gewerbeflächenpool mit reiner Mengensteuerung	31
3.5 Zusammenfassung des Vergleichs der Ansätze und Lösungsmöglichkeiten	36
4. VEREINBARKEIT MIT RECHTLICHEM RAHMEN	39
4.1 Schritt 1: Prüfung der Vereinbarkeit mit den geltenden Zielen der Raumordnung	39
4.2 Schritt 2: Formulierung eines neuen Ziels 1.3	43
4.3 Schritt 3: Zielkonkretisierender landesplanerischer Vertrag	46
5. MODELLENTWICKLUNG	49
5.1 Flächenmenge	49
5.2 Wiederauffüllung des Pools	53
5.3 Ausbuchungsregeln	54
5.4 Monitoring	60
6. AUSWIRKUNGEN DES MODELLS	62
6.1 Szenario 1	62
6.2 Szenario 2	63
6.3 Szenario 3	65
7. ABWÄGUNG MÖGLICHER VOR- UND NACHTEILE BEI DER UMSETZUNG	68
7.1 Mutual gains für das Modellvorhaben im Kreis Kleve	76
7.2 Mögliche Hemmnisse	78
7.3 Fazit	81
8. ÜBERTRAGBARKEIT	82
LITERATURVERZEICHNIS	84
ANHANG	87

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Gewerbeflächenreserven 2006	9
Abbildung 2: Gewerbeflächenverbrauch 1995-2005	9
Abbildung 3: Entwicklung des Gewerbeflächenverbrauchs 1995-2005	11
Abbildung 4: Verhältnis von Gewerbeflächenreserven 2006 zum Gewerbeflächenverbrauch 95-05	13
Abbildung 5: Restriktionsfreie Räume	15
Abbildung 6: Handel mit Flächenzertifikaten	22
Abbildung 7: Regionaler Gewerbeflächenpool	27
Abbildung 8: Moderierter, bilateraler Handel	29
Abbildung 9: Verfahrensdauer bei GEP-Änderungen	31
Abbildung 10: Virtueller Gewerbeflächenpool	33
Abbildung 11: Anteile der Flächenkategorien im Kreis Kleve	51
Abbildung 12: Übersicht zur räumlichen Verteilung der Flächenkategorien	52
Abbildung 13: Räumliche Verteilung der Flächenkategorien	53
Abbildung 14: Ablauf der Prüfung von Qualitätskriterien	57
Abbildung 15: Checkliste	61
Abbildung 16: Ablauf Szenario 1	63
Abbildung 17: Ablauf Szenario 2	65
Abbildung 18: Ablauf Szenario 3	67

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Gewerbeflächenpotenzial 2006	7
Tabelle 2: Vergleich von Flächenpotenzialen und Flächenverbräuchen	12
Tabelle 3: Begründung der Bewertung der Ansätze	37
Tabelle 4: Bewertungsmatrix	38
Tabelle 5: Einbuchungsfähigkeit verschiedener Flächenkategorien	50
Tabelle 6: Flächenmengen nach Kategorien im Kreis Kleve	51
Tabelle 7: Übertragbarkeit der Modellbestandteile	81

1. EINFÜHRUNG

1.1 Problemstellung und Anlass

Die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen (und Hessen) nimmt im Unterschied zu den meisten anderen Flächenländern im Bereich der Siedlungsentwicklung positiv allokativen Festlegungen vor. Damit werden sog. „Allgemeine Siedlungsbereiche“ (ASB) sowie „Gewerblich-industrielle Bereiche“ (GIB) festgelegt, innerhalb derer die Städte und Gemeinden bei Überschreiten einer Schwelle der Raumbedeutsamkeit, die bei 10 ha liegt, bauleitplanerisch tätig werden dürfen.

Diese Situation trägt u. a. dazu bei, dass in vielen Orten ein sog. „Baulandparadoxon“ auftritt¹. Damit wird die scheinbar paradoxe Situation beschrieben, dass die Mehrzahl der Gemeinden rein rechnerisch ihren Baulandbedarf an Wohn- und besonders an Gewerbeflächen auf bestehenden Reserveflächen im Innenbereich decken könnte, jedoch weiterhin ein Trend zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete „auf der grünen Wiese“ besteht. Örtlich auftretende Baulandknappheit beruht daher weniger auf in der Summe fehlender Bauflächen, als vielmehr auf der mangelnden Verfügbarkeit von Bauflächen an der Stelle und in der Qualität, wo diese tatsächlich nachgefragt werden.² Gründe für diese Situation werden in dem auf dem Prinzip der Angebotsplanung beruhenden deutschen Planungssystem gesehen. In der Regel wird hierfür aber die Bauleitplanung bzw. das Städtebaurecht verantwortlich gemacht.³

Demgegenüber wird hier die Auffassung vertreten, dass zumindest diejenigen Regionalplanungsmodelle, die selber positiv allokativen Festlegungen im Bereich der Siedlungsflächen treffen, mit zu diesem Paradoxon beitragen, da nicht sichergestellt ist, dass die festgelegten Standorte auch tatsächlich nachfragegerecht sind. Sie beruhen vielmehr auf Bedarfen, die einzelnen Städten und Gemeinden zugebilligt werden. Aufgrund ihrer auch kleinräumig zwischen Nachbargemeinden häufig sehr stark differierenden Lagegunst und dem Standortverhalten der Unternehmen ist jedoch nicht sichergestellt, dass Angebot und Nachfrage zueinander passen. Bisherige Versuche, diesem Problem auf bilateraler Ebene etwa über Flächentausche zu begegnen, sind häufig an kommunalen Vorbehalten gescheitert.

Eine Möglichkeit besteht darin, die Vermarktung von Gewerbeflächen über einen Flächenpool interkommunal abgestimmt zu steuern. Bestehende Ansätze haben

¹ Davy, B.: Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons. In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV), 21. Jg. 1996, S. 193-208.

² Einig, K.; Müller, B.; Zinke, D.: Regionales Flächenmanagement in Deutschland - Konzept und exemplarische Fallbeispiele. In: Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. 2. Marktredwitzer Bodenschutztag, 15.-17. Okt. 2001. Tagungsband. Marktredwitz S. 71-78 (72).

³ Bleher, D.: Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme Screening und Bewertung beispielhafter Zusammenarbeit. Öko-Institut. Darmstadt 2006.

jedoch vor allem mit dem Problem eines Vor- und Nachteilsausgleichs und den damit gekoppelten Flächenbewertungsfragen zu kämpfen.⁴ Zudem bleibt die häufig fehlende Marktgängigkeit von Standorten auch bei gemeinsamer Vermarktung im Kern bestehen, auch wenn nicht mehr alle Kommunen alle Flächentypen vorhalten müssen. Ein neuer Ansatz, der sog. „virtuelle Gewerbeflächenpool“, will hier andere Wege beschreiten und wird gegenwärtig im Kreis Kleve (NRW) entwickelt: Von vornherein soll vermieden werden, dass nicht marktgängige Standorte überhaupt ausgewiesen werden.

Außerdem stößt die gegenwärtige Ausweisung von Gewerbeflächen in vielen Fällen an Grenzen bzw. zu beachtende Rahmenbedingungen:

- Durch die Größe des Gemeindegebietes und der topographischen Gegebenheiten sowie bereits bestehende Siedlungsflächen können Kommunen in der Ausweisung von Gewerbeflächen eingeschränkt sein.
- Eine Reihe fachgesetzlicher Restriktionen, u. a. aus dem Wasser- und Naturschutzrecht, erhöht die Zahl derjenigen Gebiete, in denen keine Flächenausweisung durchsetzbar ist.
- Die Forderung nach einem verantwortungsvollen Umgang mit dem Schutzgut Boden und dem Schutz des Landschaftsbildes. In diesem Zusammenhang steht auch die politische Forderung nach einer deutlichen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Der Nachhaltigkeitsrat hat dazu bereits konkrete Zahlen genannt („30-ha Strategie“).⁵ Diesbezüglich ist am 09. Mai 2006 die "Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen" ins Leben gerufen worden. Leitlinie für eine rationale Flächennutzung ist der Zielwert des von der Bundesregierung eingesetzten Rates für Nachhaltige Entwicklung, den Flächenverbrauch bundesweit bis 2020 auf 30 ha täglich zu senken. In dem Grundsatzpapier „Chancen erhalten – Freiraum bewahren“ werden vom Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die wesentlichen Handlungsfelder genannt:⁶
 - strategisches, effizientes Flächenmanagement
 - Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung

⁴ Akademie für Technikfolgeabschätzung: Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb, Abschlussbericht- Langfassung. Stuttgart 2004; Greiving, S.; Neumeyer, H.-P.; Sondermann, C. (2004): Ein revolvierendes Gewerbeflächensystem in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4-5, S. 249-259; Gust, D.: Regionale Gewerbeflächenpools. Durch interkommunale Verhandlungen zur Mengenbegrenzung der gewerblichen Flächeninanspruchnahme. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 4/5.2005

⁵ Rat für Nachhaltige Entwicklung 2004

⁶ MUNLV 2006

- Wiedernutzung von Brachflächen
- qualitative Aufwertung der Wohnstandorte im Innenbereich
- Schutz wertvoller oder empfindlicher Freiräume und Böden
- Stärkung des öffentlichen Bewusstseins für den Wert unzersiedelter Landschaften und unversiegelter Böden

Dabei wird explizit auf eine „engagierte interkommunale und regionale Zusammenarbeit“ sowie einen „kontinuierlichen Dialog zwischen dem Land, den Kommunen und Regionen“ abgestellt.

Eingedenk dieser Rahmenbedingungen kann es in Kommunen zu einer Situation kommen, in der interessierten Unternehmen keine geeigneten Flächen auf dem Gemeindegebiet zur Verfügung gestellt werden können. Betriebe, die sich auf der Suche nach einem neuen Unternehmensstandort befinden, würden zwangsläufig nach potenziellen Standorten in anderen Kommunen suchen. Expandierende Betriebe, die Flächen zur Betriebserweiterung im Stadtgebiet benötigen, wären möglicherweise gezwungen, den gesamten Betrieb zu verlagern, wenn keine adäquaten Flächen zur Verfügung stehen. Ein solches Szenario würde in der Konsequenz den Verlust von Arbeitsplätzen beinhalten und dazu führen, dass die Ansiedlungsförderung der Wirtschaft an Handlungsspielraum verliert.

Zukünftig ist es daher notwendig, das Ziel einer wirtschaftlichen Entwicklung einer Kommune und die Forderung nach einer sparsamen Flächeninanspruchnahme in Einklang zu bringen. Dazu sind neue Lösungen gefordert, deren Fokus nicht allein auf kommunaler Ebene liegen kann; vielmehr ist die Flächenbereitstellung auf regionaler Ebene zu koordinieren. Eine solche Koordination ist durch unterschiedliche Wege zu erreichen. Eine Möglichkeit besteht darin, das Angebot an Gewerbeflächen so zu steuern, dass eine Flächenausweisung dort möglich ist, wo es für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region sinnvoll ist.

1.2 Aufgabenstellung und Ziel der gutachterlichen Untersuchung

Für den Kreis Kleve soll ein „virtueller Gewerbeflächenpool“ entworfen werden, mit dem eine flexiblere Steuerung des Gewerbeflächenangebots erreicht werden kann. Damit soll den bestehenden Problemen bei der Bereitstellung von Gewerbeflächen an den Stellen, wo sie benötigt werden, begegnet werden.

Mit dieser gutachterlichen Untersuchung wird ein detailliertes Modell entwickelt, das diesem Ziel gerecht wird. Darüber hinaus wird die Vereinbarkeit des Modells mit rechtlichen Rahmenbedingungen geprüft, um eine Aussage über notwendige Anpassungen treffen zu können. Außerdem ist es Aufgabe des Gutachters, die

Auswirkungen des Modells auf die Steuerung des Gewerbeflächenangebots zu beschreiben, um allen Beteiligten einen Überblick über die Konsequenzen zu vermitteln. Schließlich sollen durch diese gutachterliche Untersuchung auch Umsetzungsvorschläge unterbreitet werden. Dabei handelt es sich durchweg um Vorschläge, die die Herstellung einer Win-Win-Situation betreffen. Da es sich um ein Vorhaben mit Modellcharakter handelt, wird weiterhin ein Überblick über die notwendigen Anpassungen des Modells für einen Einsatz in anderen Räumen gegeben.

1.3 Aufbau

In Kapitel 2 wird eine Bestandsaufnahme vorgenommen. Nach einer kurzen Skizzierung des Status quo der Gewerbeflächenentwicklung werden die wesentlichen Strukturen von Gewerbeflächenangebot und -nachfrage im Kreis ebenso untersucht wie die standörtlichen und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen, die ggf. die räumliche Kulisse einer veränderten Gewerbeflächensteuerung tangieren. Die Berücksichtigung dieser Strukturen ist ausschlaggebend für die Entwicklung des Modells.

Nach der Bestandsaufnahme werden in Kapitel 3 unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten für einen Umgang mit der Problemstellung vorgestellt und hinsichtlich der für die teilnehmenden Akteure maßgeblichen Kriterien bewertet. Am Ende dieses Kapitels erfolgt eine Entscheidung für einen der vorgestellten Lösungsansätze, der in den folgenden beiden Kapiteln genauer ausgearbeitet wird.

Kapitel 4 untersucht dazu zunächst die Vereinbarkeit mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und weist auf Anpassungserfordernisse hin. Aus den in diesem Kapitel dargestellten Anforderungen an eine rechtskonforme Ausgestaltung ergeben sich Aspekte, die bei der in Kapitel 5 vorgestellten Entwicklung des Modells berücksichtigt werden müssen.

Die Auswirkungen des Modells werden in Kapitel 6 mit Hilfe von drei beispielhaften Szenarien vorgestellt, bevor in Kapitel 7 Umsetzungsvorschläge gegeben werden, die bei der Implementierung des Instruments nützlich werden könnten. Schließlich behandelt Kapitel 8 die Übertragbarkeit des Modells auf andere Regionen.

2. BESTANDSAUFNAHME

Grundlage der Entwicklung eines Instruments für einen virtuellen Gewerbeflächenpool ist die vorgängige Erstellung einer Bestandsaufnahme von Angebot und Nachfrage nach Gewerbeflächen im Untersuchungsraum. Dadurch sollen die Rahmenbedingungen im Kreis Kleve erfasst werden, auf deren Grundlage in den folgenden Schritten ein Modell zu erarbeiten ist. Diese Grundlagen sind notwendig, um ein auf den Untersuchungsraum abgestimmtes Vorgehen wählen zu können und weitergehend, vor dem Hintergrund des Modellcharakters dieses Gutachtens, Anpassungsbedürfnisse für den Einsatz in anderen Regionen aufzeigen zu können.

Die Bestandsaufnahme gliedert sich dabei in vier Teile:

1. Darstellung des Status quo
2. Betrachtung von Gewerbeflächenangebot und -nachfrage im Kreis Kleve
3. Prüfung, ob die für eine Mengensteuerung notwendige Gebietskulisse vorhanden ist
4. Klärung der Frage, ob potentielle Poolflächen bereits in Wert gesetzt sind, weil sie sich in kommunalen Besitz befinden.

2.1 Beschreibung des Status quo

Die aktuelle Situation der Gewerbeflächenentwicklung im Kreis Kleve wird hauptsächlich durch eine kommunale Angebotsplanung bestimmt. So befinden sich im Kreis Kleve einige Kommunen, die über wenig oder gar keine Gewerbeflächenreserven verfügen und von daher in ihrer Gewerbeplanung stark eingeschränkt sind. Da über das gesamte Kreisgebiet verteilt aber noch große Flächenpotenziale vorhanden sind, wird in diesen Fällen durch die Regionalplanung keine Neuausweisung von gewerblich-industriellen Bereichen vorgenommen, weil bezogen auf das gesamte Kreisgebiet dafür kein Bedarf besteht. Indes liegt die Vermutung nahe, dass insbesondere in den Kommunen, die mittlerweile keine Flächenreserven mehr besitzen, die Nachfrage nach Gewerbeflächen am höchsten ist. Dies wird im Folgenden noch zu prüfen sein.

Momentan treten Unternehmen von außerhalb des Kreises Kleve an einzelne Kommunen im Kreis heran, um eine geeignete Gewerbefläche zu finden. Der Makrostandort wurde durch ein solches Unternehmen bereits im Voraus durch einen Auswahlprozess, bestimmte Standortfaktoren oder schlichtweg Präferenzen der Unternehmensführung bestimmt. Die Unternehmen besitzen also konkrete Vorstellungen über den „Wunschstandort“. Ohne entsprechende Flächenpotenziale kommt es momentan in einigen Kommunen des Kreises Kleve zu der Situation, dass

kein geeigneter Mikrostandort gefunden werden kann. Auch ein Verweis auf freie Flächen in der Nachbarkommune ist in einem solchen Fall nicht zielführend, da dieser Makrostandort wiederum nicht den Wunschvorstellungen des Unternehmens entspricht. Dem Gutachter konnte in Gesprächen bestätigt werden, dass solche Unternehmen ihre Ansiedlung nicht selten an gänzlich anderer Stelle, dann aber außerhalb des Kreises, vornehmen. Somit entstehen die Arbeitsplätze weder in der eigenen Kommune noch im Kreis, sondern möglicherweise auch jenseits der deutsch-niederländischen Grenze.

Eine ähnliche Situation ist auch bei expandierenden, bereits im Kreis ansässigen Unternehmen vorstellbar. Bei der Suche nach Erweiterungsflächen innerhalb der Kommune wird möglicherweise keine geeignete Gewerbefläche gefunden, da das Flächenpotenzial hier nicht vorhanden ist. Demzufolge könnte das expandierende Unternehmen gezwungen sein, einen gänzlich neuen Standort zu suchen. Da ein Umzug in dieser Situation ohnehin unvermeidlich wäre, könnte das Unternehmen auch außerhalb des Kreises nach geeigneten Flächen suchen. Der Vorteil, am gewachsenen Standort des Unternehmens verbleiben zu können, wäre ohnehin hinfällig.

2.2 Gewerbeflächenangebot und -nachfrage im Kreis Kleve

Zunächst ist ein Überblick über vorhandene Flächenreserven notwendig. Dieser Überblick stellt die Situation der Angebotsseite an Gewerbeflächen dar. Dabei steht die Verteilung der Flächenreserven auf die kreisangehörigen Kommunen im Vordergrund. Dadurch wird eine Einschätzung über die Situation in den Kommunen ermöglicht, und es werden Anhaltspunkte für die zukünftige Rolle der Kommunen in einem virtuellen Flächenpool geliefert. Dieser Überblick lässt erste Schlüsse zu, welche Kommunen ein Interesse an Flächennutzungsrechten besitzen könnten. Zusätzlich kann so die Dringlichkeit der mit dem Modellvorhaben angestrebten Flächenflexibilisierung unterstrichen werden, falls sich herausstellt, dass die Flächenreserven einzelner Kommunen annähernd aufgebraucht sind.

Ein weiterer Aspekt der Bestandsaufnahme ist die Betrachtung der Nachfrage nach Gewerbeflächen im Kreis Kleve. Für das erklärte Ziel, Gewerbeflächen dort anzubieten, wo sie nachgefragt werden, ist ein Überblick über die Situation der Nachfrage unverzichtbar. Ebenso wie die zuvor überprüften Flächenreserven gibt die Verteilung der Nachfrage im Kreis Aufschluss über ein zukünftiges Interesse der Kommunen an einem Flächenpool. Eine Betrachtung der Veränderung der Nachfrage liefert zusätzlich Aufschluss über den Verlauf der Entwicklung und ermöglicht es, Trends aufzuzeigen.

Aus der Zusammenschau der Verteilung von Reservepotenzial und Nachfrage ergeben sich auch Rückschlüsse über die Dringlichkeit zur Einführung eines neuen

Instrumentes des Gewerbeflächenmanagements. Je stärker die Nachfrage nach Gewerbeflächen räumlich vom Angebot abweicht, desto dringender ist es, entsprechend zu handeln. Dies gilt vor allem vor der Prämisse, dass mobile und expandierende Unternehmen, die kein adäquates Angebot an ihrem Wunschstandort im Kreis Kleve finden, ihre Suche auf andere Landkreise und Staaten ausweiten und somit dem Kreis Kleve bzw. dessen kreisangehörigen Kommunen in ihrer Gesamtheit verloren gehen.

2.2.1 Gewerbeflächenangebot

Abbildung 1 und Tabelle 1 zeigen das Gewerbeflächenpotenzial im Jahr 2006, gebildet aus den Reserven im Flächennutzungsplan (FNP) und dem Gebietsentwicklungsplan (GEP) für die kreisangehörigen Kommunen.

Der Überblick verdeutlicht, dass zwischen den Reserven in den Kommunen große Unterschiede bestehen. Während Kleve, Straelen, Geldern, Emmerich und Kevelaer über vergleichsweise große Reserven verfügen, ist das Potenzial an Gewerbeflächen in Rheurdt, Bedburg-Hau und Issum besonders stark eingeschränkt. Die Möglichkeit, interessierten Unternehmen attraktive Gewerbeflächen zur Verfügung zu stellen, ist demnach im Kreis Kleve recht ungleich verteilt. Weiterhin zeigt dies das Potenzial für einen virtuellen Gewerbeflächenpool. Dieser Aspekt ist jedoch noch durch die Betrachtung der Gewerbeflächennachfrage zu prüfen.

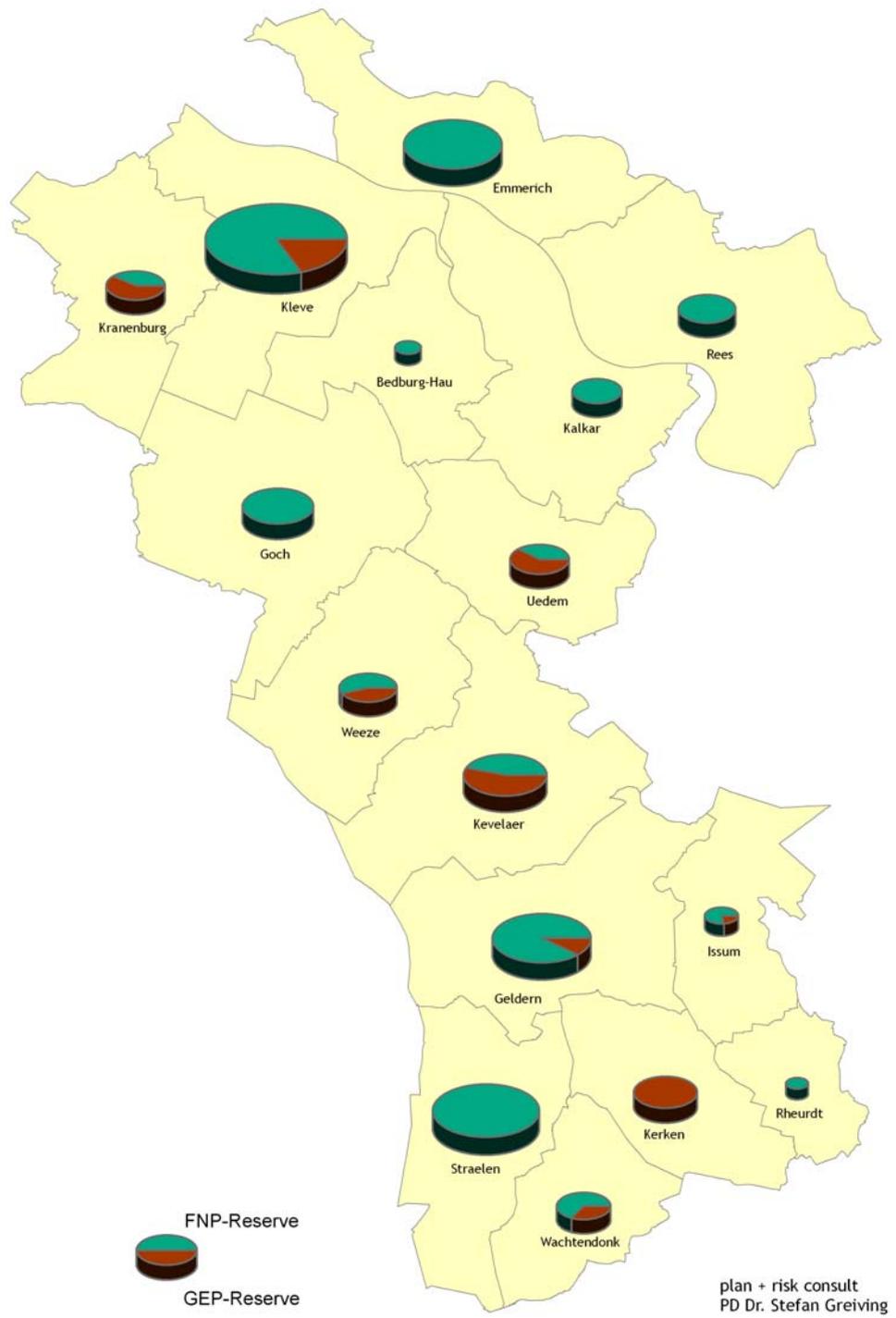
Es zeigt sich außerdem, dass sich das Potenzial in unterschiedlichem Maße aus den FNP- und GEP-Reserven ergibt. In Emmerich, Straelen und Goch wird das verbleibende Potenzial ausschließlich aus FNP-Reserven gebildet. Umgekehrt ist es in Kerken, wo das Potenzial gänzlich aus GEP-Reserven besteht, die bauleitplanerisch noch nicht gesichert sind.

Tabelle 1: Gewerbeflächenpotenzial

Kommune	Gewerbeflächenpotenzial 2006 (ha)
Bedburg-Hau	3,4
Emmerich	47,9
Geldern	48,2
Goch	24,9
Issum	5,6
Kalkar	12,2
Kerken	20,0
Kevelaer	34,35
Kleve	99,2
Kranenburg	17,1
Rees	16,2
Rheurdt	2,5
Straelen	56,3
Uedem	17,4
Wachtendonk	14,4
Weeze	16,4
<i>Kreis</i>	<i>436,1</i>

Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2007: 36

Abb. 1: Gewerbeflächenreserven 2006

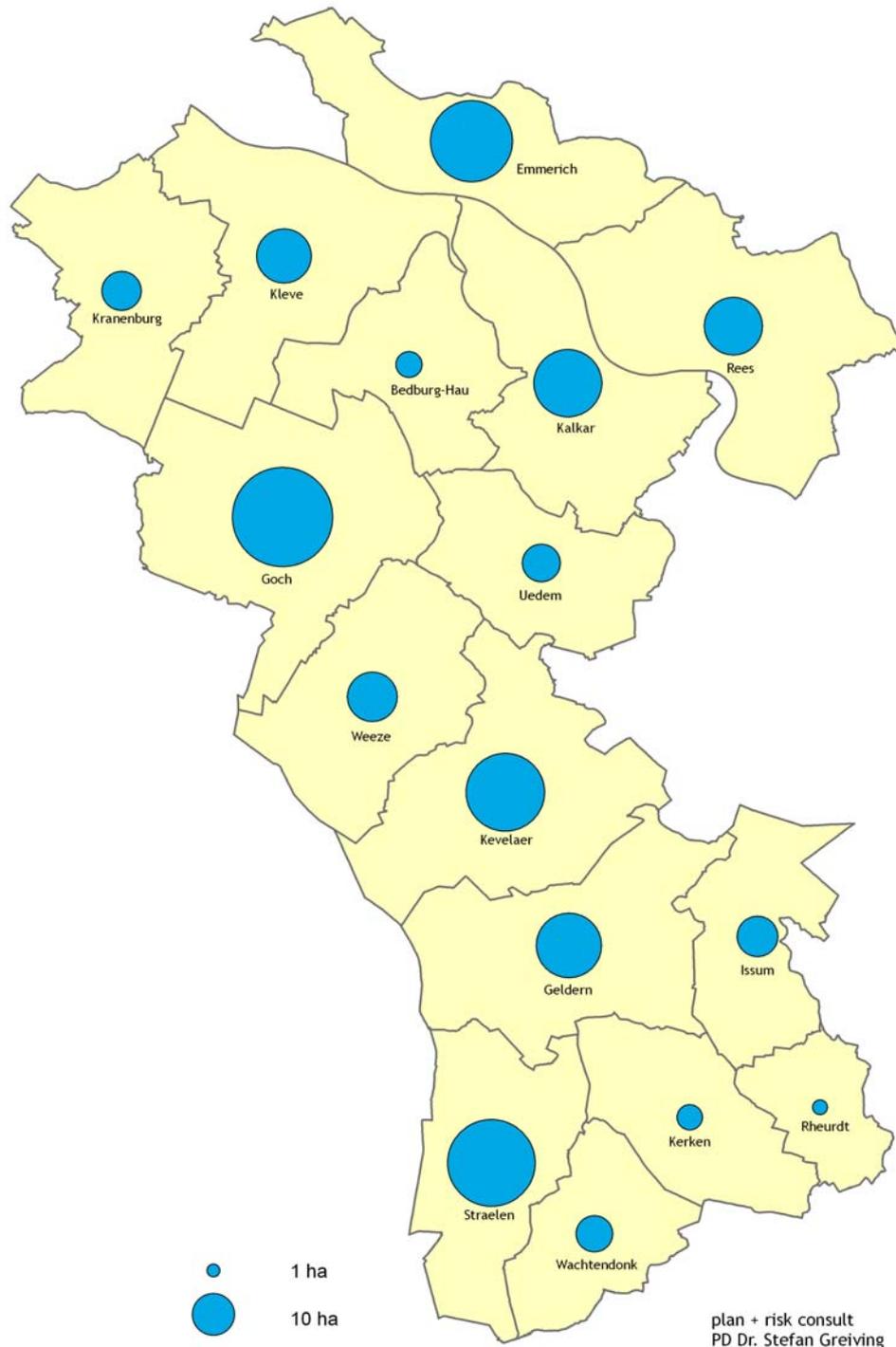


Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2007: 36

2.2.2 Gewerbeflächennachfrage

Nach der Betrachtung des Gewerbeflächenangebots folgt an dieser Stelle ein Überblick über die Gewerbeflächennachfrage. Als Indikator für die Nachfrage wird der Verbrauch an Gewerbeflächen herangezogen.

Abb. 2: Gewerbeflächenverbrauch 1995-2005



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2007: 36

Die Daten zum Gewerbeflächenverbrauch in den Kommunen liegen für einen Zeitraum von 1995 bis 2005 vor. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Summe des Verbrauchs innerhalb dieses Zeitraums. Es zeigt sich, dass der größte Gewerbeflächenverbrauch hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, in den mittleren kreisangehörigen Kommunen stattgefunden hat. Neben Goch, Emmerich, Kevelaer und Geldern ist ein hoher Verbrauch auch in Straelen feststellbar. Eine geringe Nachfrage innerhalb der betrachteten zehn Jahre liegt in Rheurdt, Kerken und Bedburg-Hau vor.

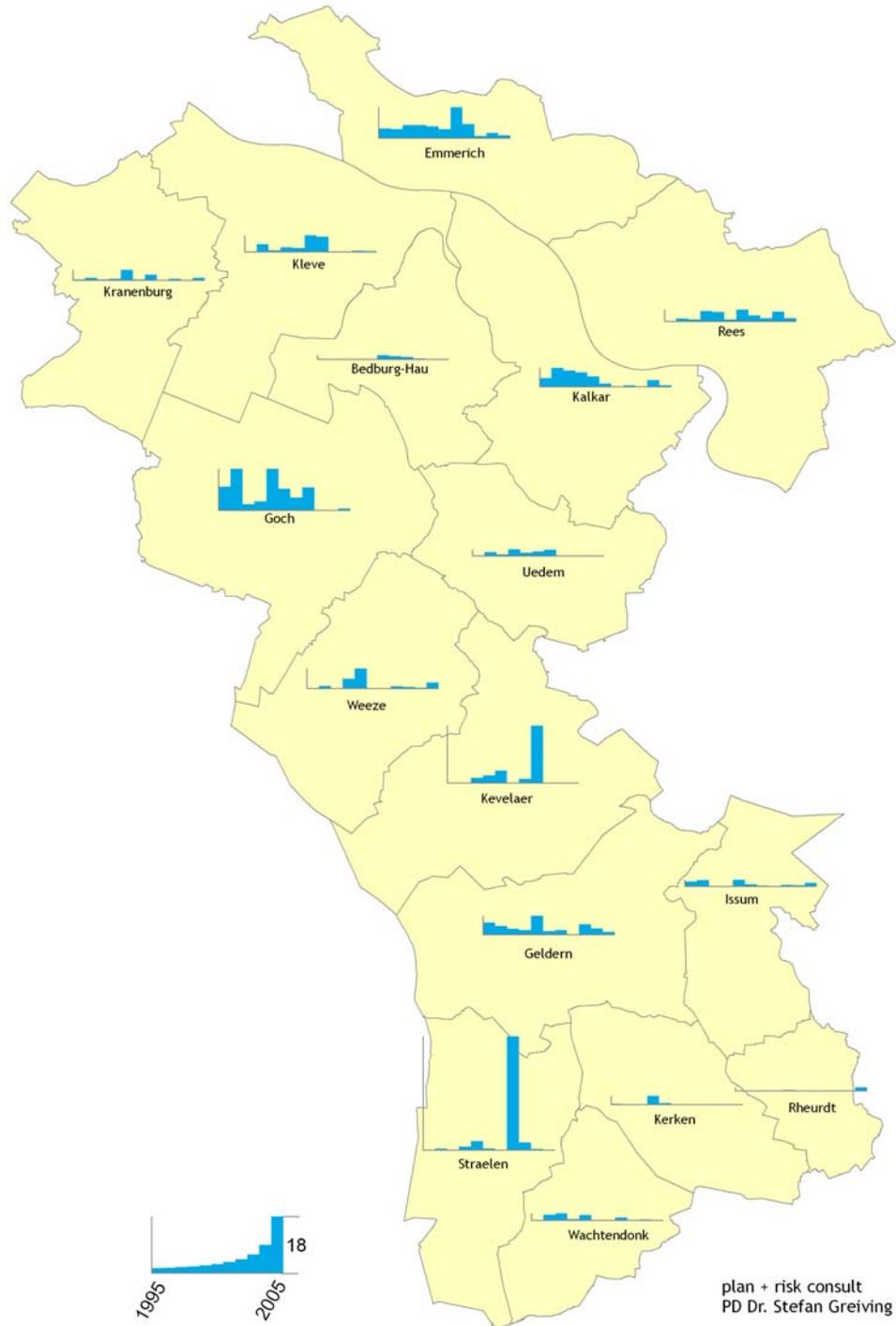
Neben der Betrachtung der Summe des Gewerbeflächenverbrauchs von 1995 bis 2005 ist auch die Entwicklung der Nachfrage interessant. Abbildung 3 zeigt den jährlichen Verbrauch von Gewerbeflächen der Kommunen. Dabei fallen folgende Aspekte auf:

- Der hohe Verbrauch in Straelen ist auf das Jahr 2002 zurückzuführen, in dem allein 35 ha für Gewerbeflächen in Anspruch genommen wurden. Ebenso ist die Entwicklung in Kevelaer durch ein Jahr mit einem besonders hohen Verbrauch gekennzeichnet.
- In den Kommunen Bedburg-Hau, Uedem, Issum, Rheurdt, Kerken und Wachtendonk ist der Verbrauch innerhalb der zehn betrachteten Jahre konstant gering.
- Weiterhin gibt es mit Emmerich und Goch zwei Kommunen, die über einen konstant hohen Verbrauch verfügen.

Setzt sich die bisherige Entwicklung der Nachfrage fort, so ist davon auszugehen, dass die Nachfrage in Goch und Emmerich weiterhin die höchste im Kreis sein wird. Die einzelnen Jahre mit hohem Gewerbeflächenverbrauch in Straelen und Kevelaer sind als „Ausreißer“ anzusehen. Die Summe des Verbrauchs zwischen 1995 und 2005 bietet für diese Kommunen keinen verlässlichen Anhaltswert für eine zukünftige Entwicklung. Es ist mit einem weit niedrigeren Verbrauch zu rechnen.

Abb. 3: Entwicklung des Gewerbeflächenverbrauchs 1995-2005

Abb. 3: Entwicklung des Gewerbeflächenverbrauchs 1995-2005



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2007: 36

2.2.3 Verhältnis von Gewerbeflächenreserven zur Gewerbeflächennachfrage

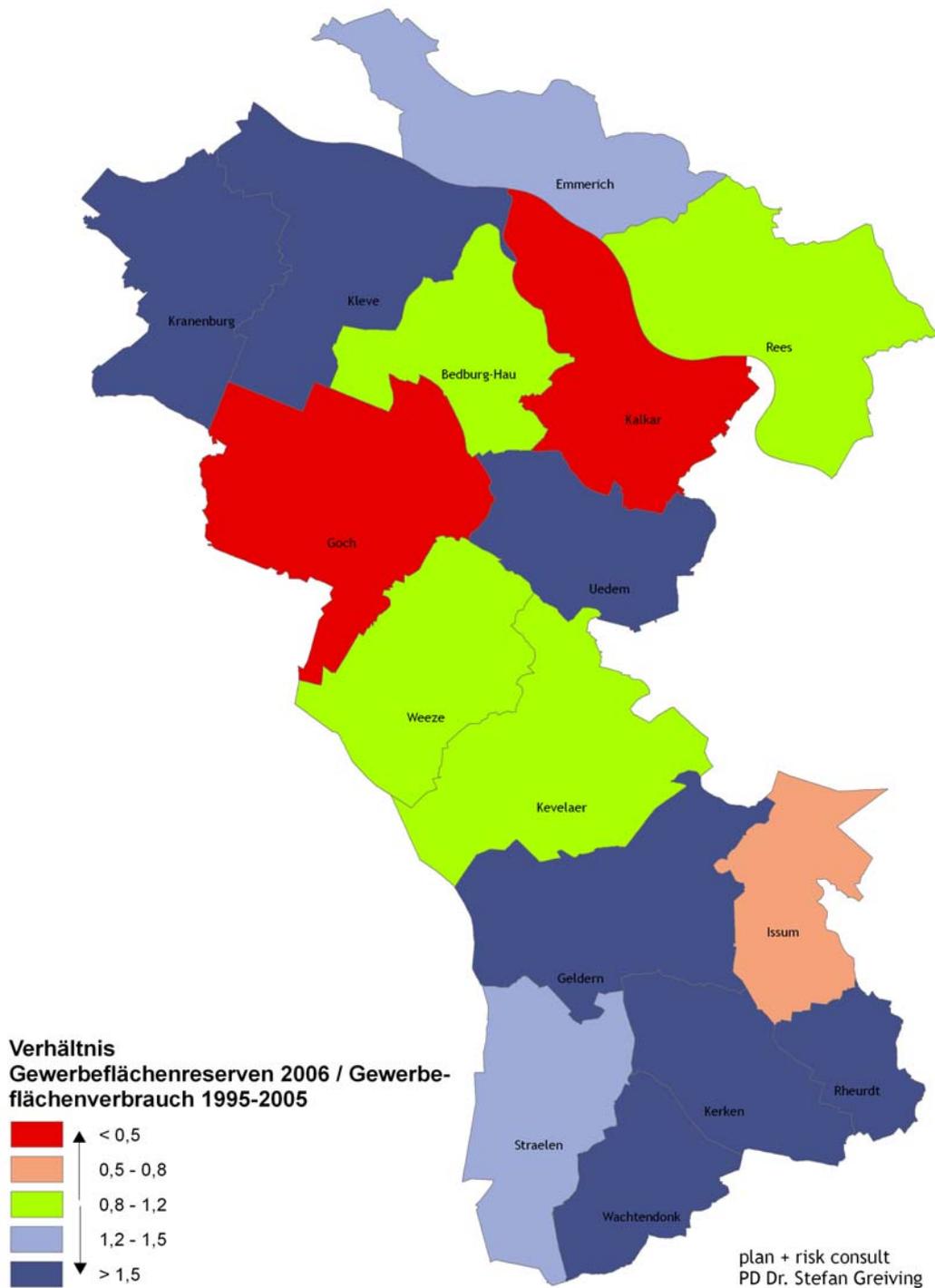
Nachdem sowohl die Gewerbeflächenpotenziale als Indikator für ein zukünftiges Angebot an Gewerbeflächen als auch der Gewerbeflächenverbrauch als Indikator für die Nachfrage betrachtet wurden, lässt sich die Frage beantworten, ob beide räumlich übereinstimmen. Dazu werden die Gewerbeflächenreserven aus dem Jahr 2006 mit dem jährlichen Gewerbeflächenverbrauch zwischen 1995 und 2006 ins Verhältnis gesetzt. Das Ergebnis ist ein Wert, der unter der Prämisse, dass sich die Summe des Gewerbeflächenverbrauchs in den Kommunen nicht gravierend ändert, eine Einschätzung zulässt, ob die Flächenpotenziale in den Städten passend zur künftigen Nachfrage ist. Dabei kann es sein, dass Kommunen weniger Potenziale besitzen als zur Deckung der bisherigen Nachfrage notwendig wären, oder dass Kommunen über mehr Potenziale verfügen, als sie zur Befriedigung der bisherigen Nachfrage bräuchten. Je näher der Verhältniswert an „1“ liegt, desto besser passen Potenziale und Nachfrage zusammen. Die blau markierten Kommunen besitzen größere Flächenreserven, als für die Befriedigung der Nachfrage zwischen 1995 und 2005 notwendig gewesen wären. Die rot markierten Kommunen haben in diesen zehn Jahren mehr Flächen verbraucht, als sie aktuell als Reserven besitzen.

Tabelle 2: Vergleich von Flächenpotenzialen und Flächenverbräuchen

Größere Gewerbeflächenreserven als der Verbrauch 95-05	Ähnliche Gewerbeflächenreserven und Verbrauch 95-05	Geringere Gewerbeflächenr. als der Verbrauch
Emmerich Kleve Kranenburg Uedem Geldern Straelen Wachtendonk Kerken Rheurdt	Bedburg-Hau Rees Weeze Kevelaer	Goch Kalkar Issum

Der Überblick zeigt, dass nur in 4 der 16 kreisangehörigen Kommunen ein annähernd passendes Verhältnis von Angebot und Nachfrage vorliegt (s. Tabelle 2). In drei weiteren Kommunen weichen Angebot und Nachfrage geringfügig voneinander ab, alle übrigen neun Kommunen verfügen über eine starke Abweichung von Angebot und Nachfrage. Auch wenn es sich hierbei nur um eine Betrachtung unter der Prämisse gleich bleibender Flächenverbräuche handelt, so zeigt sich, dass Angebot und Nachfrage in der Mehrheit der Kommunen nicht übereinstimmen. Die Verteilung der Gewerbeflächenpotenziale passt offenbar im Kreis Kleve in vielen Fällen nicht zur Nachfrage, man kann hier von einem „spatial misfit“ sprechen.

Abb. 4: Verhältnis von Gewerbeflächenreserven 2006 zum Gewerbeflächenverbrauch



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2007

Zusammen mit der zuvor betrachteten Entwicklung des Gewerbeflächenverbrauchs ergeben sich weitere Aspekte:

- So verfügte Straelen 2006 über mehr Gewerbeflächenpotenziale als für die Befriedigung der Nachfrage von 1995 bis 2005 notwendig war. Hinzu kommt, dass diese Nachfrage durch einen hohen Verbrauch innerhalb eines einzelnen Jahres

bestimmt wurde. Falls die zukünftige Entwicklung in Straelen eher Verbräuche in Höhe der übrigen Jahre hat, wird das Missverhältnis von Potenzialflächen und Nachfrage noch wesentlich größer.

- Der konstant hohen Nachfrage in Goch steht ein negatives Verhältnis von Gewerbeflächenpotenzialen gegenüber. Zusammen mit Kalkar ist in diesen beiden Kommunen mit den größten Einschränkungen für eine Gewerbeflächenentwicklung zu rechnen.

Es liegt kein offensichtlicher Zusammenhang zwischen ausgeschöpfter GEP-Reserve und hohem Flächenverbrauch zwischen 1995 und 2005 vor. Die Kommunen, die über keine GEP-Reserve verfügen, weisen unterschiedliche Entwicklungen des Gewerbeflächenverbrauchs auf. So war der Verbrauch in Rees und Bedburg-Hau geringer als in anderen Kommunen, während Goch und Straelen durchaus hohe Verbräuche innerhalb der letzten Jahre aufweisen.

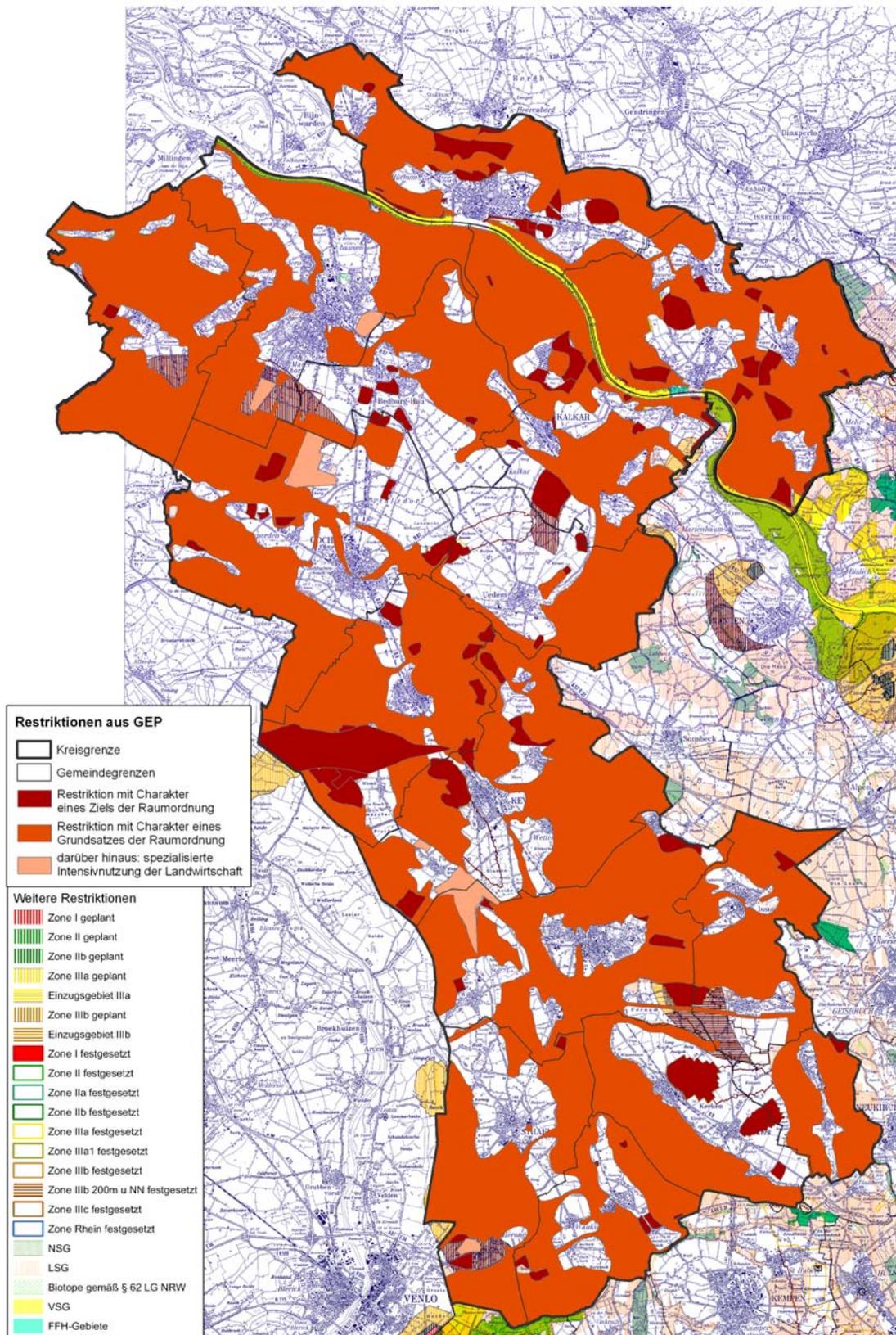
2.3 Restriktionsfreie Räume

Mit der Idee eines Gewerbeflächenpools wird im Kreis Kleve neben dem Ziel des Flächensparens vor allem eine flexiblere Bereitstellung des Gewerbeflächenangebots verfolgt. Damit eine solche Flexibilisierung erfolgreich umgesetzt werden kann, ist zu prüfen, ob dafür genügend Potenzialflächen vorhanden sind. Flächen, die nach dem GEP 99 mit solchen, einer gewerblichen Nutzung entgegenstehenden raumordnerischen Zielen belegt sind, sowie solche Gebiete mit fachgesetzlichen Restriktionen sind als Ausschlussflächen zu betrachten. Solchen Gebieten lassen sich Flächen(-rechte) aus einem virtuellen Gewerbeflächenpool nicht zuordnen. Eine Baurechtsschaffung ließe sich dort allenfalls mit einem hohen zeitlichen Aufwand und außerhalb des Pools realisieren.

Abbildung 5 gibt einen Überblick über die mit Restriktionen belegten sowie die restriktionsfreien Räume im Kreis Kleve. Der Überblick verdeutlicht den hohen Anteil der Flächen im Kreis Kleve, auf denen derartige Restriktionen vorhanden sind. Allein die Restriktionen, die durch entgegenstehende Ziele im GEP hervorgerufen werden, bedecken eine Fläche von etwa 68 % des Kreises. Dennoch wird ersichtlich, dass für eine Mengenvorgabe von etwa 400 ha für einen etwaigen virtuellen Flächenpool eine mehr als ausreichend große Gebietskulisse zur Verfügung steht. Eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots ist also keineswegs aufgrund einer zu geringen Summe an restriktionsfreien Flächen bereits im Vorfeld ausgeschlossen. Vielmehr wird hier lediglich über etwa 1% der insgesamt 40.000 ha des restriktionsfreien Raumes gesprochen.

Abb. 5: Restriktionsfreie Räume

Abb. 5: Restriktionsfreie Räume



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2000

Dargestellt sind folgende Restriktionen:

Restriktionen aus dem GEP 99	Landschaftsplanerische Unterschutzstellung
Freiraumfunktionen – Schutz der Natur	Naturschutzgebiete
Freiraumfunktionen – Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung	Landschaftsschutzgebiete
Freiraumfunktionen – Regionale Grünzüge	Biotope gem. §62 LG NW
Freiraumfunktionen – Grundwasser- und Gewässerschutz	FFH-Gebiete
Freiraumfunktionen – Überschwemmungsbereiche	Vogelschutzgebiet
Freiraumbereiche für zweckgebundene Nutzungen – Aufschüttungen und Ablagerungen	Zone Rhein
Freiraumbereiche für zweckgebundene Nutzungen – Sicherung und Abbau oberflächennaher Bodenschätze	Zone I - IIIC
Freiraumbereiche für zweckgebundene Nutzungen – Sonstige Zweckbindungen	
Siedlungsraum – ASB für zweckgebundene Nutzungen	
Siedlungsraum – GIB für flächenintensive Großvorhaben	
Siedlungsraum – GIB für zweckgebundene Nutzungen	
Verkehrsinfrastruktur – Grenzen der Lärmschutzgebiete gem. LEP „Schutz vor Fluglärm“	

Die Verteilung restriktionsfreier Räume im Kreisgebiet ist sehr unterschiedlich. Während es Kommunen gibt, von deren Gemarkung große Teile restriktionsfrei sind, gibt es andererseits Kommunen mit einer eingeschränkten Gebietskulisse. Ein hoher Anteil von restriktionsfreien Flächen an der Gemarkung ist beispielsweise in Uedem, Bedburg-Hau und Kerken vorzufinden. In Emmerich, Kranenburg, Rees und Issum liegen die Grenzen der Restriktionsräume eng um den jeweiligen Ortskern herum. Diese Kommunen verfügen offenbar über einen geringeren Handlungsspielraum für eine Entwicklung von Gewerbeflächen.

Mit Blick auf die bisher erläuterten Ergebnisse der Bestandsaufnahme finden sich die bereits im Angebot identifizierten drei Typen von Kommunen wieder:

- Typ A: Kommunen, die zwar über Potenzialflächen im Gemeindegebiet verfügen, diese jedoch nicht oder nicht vollständig entwickeln können, da die Regionalplanung die Menge der Flächeninanspruchnahme begrenzt: Goch, Kalkar und Kevelaer.

- Typ B: Kommunen, die über ausgewiesene GIB-Flächen verfügen, die jedoch aufgrund einer geringen Nachfrage ganz oder teilweise ungenutzt sind: Bedburg-Hau, Geldern, Kerken, Kleve, Kranenburg, Rheurdt, Straelen, Uedem und Wachtendonk.
- Typ C: Kommunen, die zwar über eine Nachfrage nach Flächen verfügen, jedoch keine oder kaum Potenzialflächen im Stadtgebiet mehr anbieten können, weil (fast) alle Flächen entweder Siedlungs- oder Verkehrsflächen darstellen oder aber zu den o. g. Ausschlussflächen gehören: Emmerich, Issum, Rees und Weeze.

Die verschiedenen Interessen aller drei Typen sind durch ein geeignetes Konzept zur Gewerbeflächenentwicklung in Einklang zu bringen, wozu in Kap. 2 Näheres ausgeführt wird. Zuvor gilt es allerdings noch zu überprüfen, inwieweit die Handlungsspielräume durch bereits im kommunalen Besitz befindliche Reserveflächen eingeeengt werden, die eine Flächenbewertung und einen Vorteils-/Nachteilsausgleich erforderlich machen würden.

3. VERGLEICH DER ANSÄTZE UND LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

Die Ausarbeitung eines Verfahrens, das die dargelegten Ziele einer Gewerbeflächenentwicklung des Kreises Kleve erreicht, muss sich mit den bestehenden Instrumenten auseinandersetzen, um aus den dazu vorhandenen Erfahrungen und Überlegungen Schlüsse für eine Anwendbarkeit von Modellen oder Modellbestandteilen ziehen zu können. Der Rahmen für eine Auswahl näher zu betrachtender Ansätze wird sowohl durch die verfolgten Ziele im Kreis Kleve als auch durch den Grundgedanken dieses Modellvorhabens, nämlich der Einführung eines virtuellen Gewerbeflächenpools, gegeben. Innerhalb dieses Rahmens wurden folgende vier Ansätze identifiziert:

- Handelbare Flächenzertifikate
- Virtueller Gewerbeflächenpool mit reiner Mengensteuerung
- Moderierter, bilateraler Handel
- Regionaler Gewerbeflächenpool zur Steuerung der dinglichen Verfügungsrechte

Um die Gegenüberstellung der Ansätze zu erleichtern, wird deren Beschreibung im Folgenden jeweils nach den Kriterien

- Ziele und Grundidee,
- Akteure,
- Gegenstand,
- Handelsregime,
- Erfordernis zur Anpassung von geltendem Recht,
- Modell zum Ausgleich von Kosten und Nutzen sowie
- Praxiserfahrungen

vorgenommen.

3.1 Handelbare Flächenzertifikate

Handelbare Flächenzertifikate sind ein Instrument des Flächenmanagements, das vor allem im Zusammenhang mit der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme diskutiert wird. Nach Einschätzung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) handelt es sich dabei um das erfolgversprechendste Instrument zur Einhaltung

der politischen Forderung nach einer Begrenzung des täglichen Flächenverbrauchs auf 30 ha pro Tag, da die geforderte quantitative Trendwende mit Lösungen, die Abgaben für Flächenlösungen in den Vordergrund stellen, nicht erreichbar sei⁷.

Für dieses Instrument wurden verschiedene Formen diskutiert, die sich teilweise nur in Nuancen unterscheiden. Allen gemein ist das Vorgehen, bei dem für den betreffenden Bezugsraum eine Obergrenze für die zulässige Flächen-Neuweisung festgelegt wird, wobei die Ausweisungsrechte dann zwischen Kommunen gehandelt werden können.

Handelbare Flächenzertifikate erheben den Anspruch, den Kommunen größtmöglichen Handlungsspielraum zu lassen und gleichzeitig besonders treffsicher die gesetzte Obergrenze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen⁸. Neue Flächen können dort ausgewiesen werden, wo „dies unter Einhaltung der Umwelt- und Raumordnungsziele insbesondere aus ökonomischer Sicht am sinnvollsten ist“⁹. Die Berücksichtigung der Umwelt- und Raumordnungsziele wird durch die Pflicht zum Kauf von Kontingenten erreicht: Kommunen besitzen zwar die Möglichkeit, zur Befriedigung der Nachfrage Kontingente auch auf Vorrat zu erwerben, jedoch würden sie diese Option zukünftig mit flächensparenden Alternativen, die keine Kosten für den Erwerb von Ausweisungsrechten verursachen, abwägen. Kommunen wird die Ausweisung neuer Siedlungsflächen nur dann gestattet, wenn sie vorab belegen können, dass sie in ausreichender Menge über entsprechende Flächenausweisungsrechte verfügen.

Akteure

Wichtigste Akteure für das Instrument der handelbaren Flächenzertifikate sind die Kommunen. Sie sind Anbieter und Nachfrager von Flächenzertifikaten. Kommunen, die über ungenutzte Flächen verfügen, können die Zertifikate für diese Gebiete in einen Pool einbuchen, während Kommunen ohne Reserven, jedoch mit Nachfrage, Kontingente aus dem Pool herauskaufen können. Da es sich beim Handel von Flächenzertifikaten um Transaktionen von Rechten handelt, ist ein großer Markt mit möglichst vielen Anbietern und Nachfragern von Vorteil. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zum Ansatz eines regionalen Gewerbeflächenpools, bei dem die Anzahl der Akteure eher geringer ist.¹⁰

Neben den Marktteilnehmern sind auch diejenigen Akteure zu nennen, die für die Zielfestlegung zuständig sind. Dafür werden in der Fachliteratur verschiedene Alternativen beschrieben. Eine Zielfestlegung in Form einer Mengenbegrenzung kann bereits auf Bundesebene erfolgen. Neben der quantitativen Festlegung einer

⁷ SRU 2002: 79

⁸ Bovet 2006: 473

⁹ Fraunhofer ISI 2005: 2

¹⁰ Herr Einig, Gespräch vom 27.07.2007

Ausgabemenge ist zudem über die Zuteilung auf die nachfolgende Gebietseinheit, i.d.R. die Bundesländer, sowie über die Ausgestaltung eines Verteilungsschlüssels zu entscheiden. Diese Aufgaben sind dann ebenfalls auf Landesebene zu erfüllen.

Das fortlaufende Monitoring, das die Einhaltung der Regeln des Handels und die Erreichung der Ziele prüft, ist eine Aufgabe, die ebenfalls einem Akteur zuzuordnen ist¹¹.

Gegenstand

Dieses Instrument bezieht sich ausschließlich auf Flächenausweisungsrechte, also auf das Recht, einem Grundstück Baulandqualität zuzubilligen. Die Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV-Flächen) ist die Aktivität, die einen Beleg über entsprechende Flächenausweisungsrechte erforderlich macht. Umnutzungen im Bereich bestehender SuV-Flächen oder intensivere Nutzungen sind nicht Gegenstand dieses Systems¹².

In einer Studie zur Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenzertifikate des Fraunhofer Instituts wird vorgeschlagen, dass die in SuV enthaltenen Grünflächen nicht kontingentiert werden sollten. Andernfalls könnte eine Situation entstehen, in der für die Neuausweisung von Grünflächen (als Teil der SuV) Kontingente erforderlich wären, während bei der Umwandlung von Grünflächen in Flächen für Gebäude oder Verkehr keine Pflicht zum Nachweis von Kontingenten bestünde. Insbesondere vor dem am häufigsten diskutierten Ziel dieses Instrumentes, nämlich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, ist eine solche Auswirkung nicht wünschenswert.¹³

Handelsregime

Nach einer Zielfestlegung erfolgt die Primärallokation, in der - nach dem zuvor bestimmten Verteilungsschlüssel - Kontingente zur Erstausrüstung verteilt werden¹⁴. Diese Kontingente können danach von den Kommunen in Anspruch genommen werden, wenn neue Siedlungs- und Verkehrsfläche ausgewiesen wird. Es wird diskutiert, ob die Akzeptanz des Instrumentes durch eine kostenlose Erstzuteilung erhöht werden kann.¹⁵

Ob Kontingente dabei zu einem beliebigen Zeitpunkt aus dem Pool ausgebucht werden können oder ob es einen oder mehrere zuvor festgelegte Termine pro Jahr gibt, an denen alle teilnehmenden Kommunen Kontingente erwerben können, ist bei der Ausgestaltung des Systems festzulegen.

¹¹ León 2005: 270

¹² Fraunhofer ISI 2005: 3

¹³ Fraunhofer ISI 2005: 30

¹⁴ Die Problematik von sich an eine Primärallokation anschließende Spekulationskäufe und nicht beabsichtigten Landschaftsverbrauch diskutiert Kriese 2005: 299 ff.

¹⁵ Fraunhofer ISI 2005: 6

Die Flächenzertifikate können zwischen den Kommunen gehandelt werden. Hierfür ist eine entsprechende Börse einzurichten, an der die Zertifikate z. B. mit einem Festpreis oder im Rahmen von Auktionen erworben werden können¹⁶. Zur Überprüfung, ob zum Zeitpunkt eines Vorhabens Flächenausweisungsrechte in ausreichender Menge vorliegen, ist eine Information des Planungsträgers an die Flächenbörse notwendig, die einen Abgleich vornimmt.

Verschiedene Zeitpunkte sind denkbar, zu denen eine Kommune nachweisen muss, dass sie für die Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsfläche notwendige Flächenzertifikate besitzt:

- Bei Änderungen im Flächennutzungsplan
- Bei Inkrafttreten eines rechtskräftigen Bebauungsplans
- Bei der tatsächlichen Inanspruchnahme durch Bauvorhaben¹⁷

Eine Studie zur Gestaltung eines Modells zum Handel mit Flächenzertifikaten hat ergeben, dass wesentliche Gründe für den Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Bebauungsplans sprechen¹⁸.

Nicht benötigte Flächenkontingente können an den Pool verkauft werden oder bilateral zwischen den Kommunen gehandelt werden.¹⁹

Die folgende Abbildung 6 zeigt schematisch die Schritte eines Handels an einer Börse für Flächenzertifikate. Dabei können die zugeteilten Kontingente durch eine Kommune selbst in Anspruch genommen oder an die Börse verkauft werden.

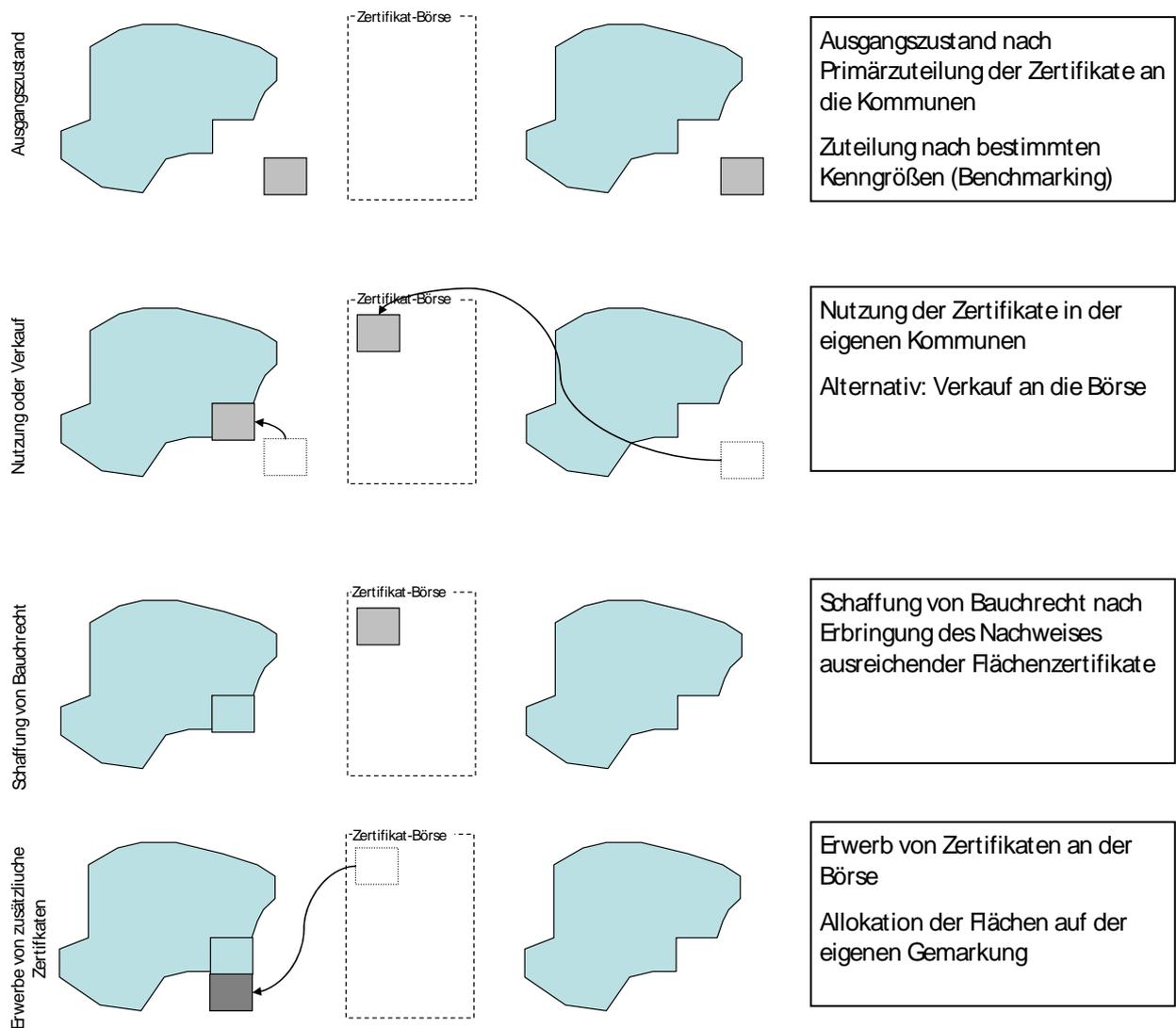
¹⁶ Krumm 2000: 3

¹⁷ vgl. Fraunhofer ISI 2005: 33

¹⁸ ebenda

¹⁹ vgl. David 1990

Abb. 6: Handel mit Flächenzertifikaten



Quelle: eigene Darstellung

Vereinbarkeit mit rechtlichen Rahmenbedingungen

Zur Einführung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate ist die Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht zu prüfen. In der Literatur werden folgende Aspekte genannt, bei denen eine Prüfung unerlässlich ist.

- **Abkehr von der Positivfestlegung**

In den Raumordnungsplänen kann die Baulandausweisung auf zwei verschiedenen Wegen gesteuert werden. Durch positivplanerische Festlegungen können Gebiete festgelegt werden, in denen eine bestimmte Form von Siedlungsentwicklung stattfinden darf. Mit Hilfe von negativplanerischen Festlegungen können Gebiete von einer bestimmten Nutzung ausgeschlossen werden.

Ein System handelbarer Flächenzertifikate ist mit beiden beschriebenen Mitteln zur Steuerung der kommunalen Baulandausweisung vorstellbar. Der Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats Baden-Württemberg sieht die Festlegung von Ausschlussflächen vor und verfolgt somit den Ansatz einer negativplanerischen Festsetzung. Ein solcher Vorschlag würde in Nordrhein-Westfalen eine Abkehr von der bisherigen Praxis der positivplanerischen Allokation bedeuten. Es würde im Falle einer Beschränkung der Flächenzertifikatslösung auf Gewerbeflächen zu einem Nebeneinander von Positivfestlegungen für ASB-Bereiche und Negativfestlegungen für GIB-Bereiche führen.

Die Einführung von handelbaren Flächenausweisungsrechten ist jedoch auch mit positivplanerischen Festsetzungen vorstellbar. Dazu wäre es notwendig, dass in den Raumordnungsplänen konkrete Erweiterungsflächen für gewerbliche und industrielle Nutzungen festgesetzt werden, die dann nach Erwerb eines entsprechenden Ausweisungsrechts in Anspruch genommen werden können.

- Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit gem. Art. 28 Abs. 2 GG

Eine Einschränkung der kommunalen Planungshoheit könnte sich durch die Vorgaben von Obergrenzen für die Entwicklung neuer Flächen ergeben. Nach León wird „von verschiedenen Seiten das Instrument handelbarer Flächenzertifikate als rechtlich unzulässig eingestuft“²⁰. Die Gegenseite sieht in der Vorgabe eines Mengenrahmens jedoch keine Beeinflussung der kommunalen Selbstverwaltung.

Nach dem Baugesetzbuch (BauGB) ist die Bauleitplanung Aufgabe der Gemeinden. Innerhalb eines bestimmten Rahmens (z. B. Beachtung der Ziele der Raumordnung) besitzen die Gemeinden Freiheit in der Bebauungsplanung. Es handelt sich nach Stemmler um eine öffentliche Selbstverwaltungsaufgabe, „die die Gemeinde wahrzunehmen hat, « sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist» (§ 1 Abs. 3 BauGB). Hierdurch wird die kommunale Planungshoheit verfassungsadäquat ausgeformt. Ein danach bestehendes Recht zur Flächenausweisung braucht die Gemeinde also nicht zu erwerben.“²¹ Eine Pflicht zum Erwerb von Flächenausweisungsrechten würde demnach eine Einschränkung der kommunalen Planungshoheit bedeuten.

Die Gegenseite argumentiert, dass die Vorgabe eines Mengenrahmens keine Beeinflussung der kommunalen Selbstverwaltung darstelle. Ein System handelbarer Flächenausweisungsrechte beschränke nicht die inhaltliche Planung durch die Kommunen. Der bislang durch die Raumordnung und Landesplanung gegebene Rahmen würde lediglich durch die Vorgabe einer Menge erweitert.

²⁰ León 2005: 270

²¹ vgl. Stemmler 2005: 322

Kommunen wären demnach „weiterhin an die Gebote überörtlicher Planung gebunden und könnten lediglich den durch die Raumordnung und Landesplanung gezogenen Rahmen ausfüllen – wie unter der Ägide des bisherigen Systems auch“. ²² Im Ergebnis ist es als unsicher zu betrachten, wie letztendlich höchstrichterlich derartige Modelle beurteilt werden würden.

- Vereinbarkeit mit dem Raumordnungsrecht

Nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) ist die Siedlungstätigkeit auf ein System zentraler Orte auszurichten (§2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). In zentralen Orten sollte demnach eine Flächenausweisung auch ohne Kauf von Zertifikaten möglich sein. Der Handel mit Flächenausweisungsrechten ermöglicht es den Kommunen, ohne Zentralitätsfunktion gleichermaßen neue Flächen auszuweisen und steht somit entgegen der Leitvorstellung der dezentralen Konzentration ²³ und, weit bedeutsamer, im Widerspruch zu bestehenden Zielen der Raumordnung, die die festgelegten zentralen Orte darstellen.

Nach §1 Abs. 1 Satz 2 ROG ist es zudem Aufgabe der Raumordnung, u.a. Raumnutzungen unter Abwägung der jeweiligen Ansprüche abzuwägen und festzusetzen. Ein System zum Handel mit Flächenausweisungsrechten würde dieser Raumordnungsaufgabe widersprechen, „soweit es die Flächenausweisung dem „Markt“ überließe“ ²⁴.

Es zeigt sich, dass dieses Instrument einige Anpassungen des gesetzlichen Rahmens erfordert. Offenbar ist ein marktwirtschaftlich ausgerichtetes Instrument zur Flächeninanspruchnahme nicht ohne weiteres mit bestehenden Regelungen vereinbar.

Modell zum Ausgleich von Kosten und Nutzen

Da sich dieses Instrument weitgehend an Marktmechanismen orientiert, ist kein Modell zum Ausgleich von Kosten und Nutzen vorgesehen.

Praxiserfahrungen

Handelbare Flächenzertifikate werden bereits seit etwa 40 Jahren in den USA eingesetzt ²⁵. In Europa wird der Einsatz diskutiert und geprüft. Die zum Teil noch nicht gegebene Vereinbarkeit mit geltendem Recht macht deutlich, dass vor einer Einführung dieses Instrumentes zunächst Anpassungen an den Rechtsgrundlagen vorzunehmen sind.

²² Schmalholz 2002: 159

²³ vgl. Stemmler 2005: 321

²⁴ Stemmler 2005: 321

²⁵ Zollinger und Seidl 2005: 274

Gleichwohl wird die Idee weiterhin diskutiert und ein entsprechendes Modell konkretisiert. So schlägt der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg die Einführung handelbarer Flächenzertifikate auf Landesebene vor und stellte Überlegungen hierzu 2004 in einem Gutachten vor²⁶. In einer Vorstufe wurde die Anwendung dieses Instruments für das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes Karlsruhe überprüft²⁷.

Ein ähnliches Beispiel zeigen die Überlegungen zur Flexibilisierung der Baulandkontingente durch einen interkommunalen Handel in Hessen. Hierbei können Gemeinden, die über ihr Baulandkontingent hinaus Nachfrage besitzen, von anderen Gemeinden nicht benötigte Anteile von deren Kontingenten erwerben.²⁸ Tatsächliche Praxiserfahrungen mit der Anwendung des Modells liegen jedoch für Deutschland nicht vor.

3.2 Regionale Gewerbeflächenpools

Gewerbeflächenpools sind ein vergleichsweise junges Instrument des Flächenmanagements. In einem regionalen Gewerbeflächenpool werden die Gewerbeflächen mehrerer Kommunen zusammengefasst, entwickelt und vermarktet. Das Ziel dieses Instrumentes ist die Reduzierung der Standortkonkurrenz und die Verbesserung des Gewerbeflächenangebots in qualitativer und quantitativer Hinsicht ohne den Zwang zur Neuausweisung von Flächen. Kommunen, deren Möglichkeit zur Siedlungsflächenentwicklung eingeschränkt ist, können sich durch die Teilnahme an regionalen Gewerbeflächenpools am wirtschaftlichen Erfolg beteiligen, ohne dass dafür Flächen im eigenen Hoheitsgebiet liegen müssen. Die Idee der Zusammenlegung von Gewerbeflächen umfasst dabei auch die Einbringung von Verfügungsrechten.²⁹

Durch die Zusammenfassung der Poolflächen und die gemeinsame Vermarktung können die beteiligten Kommunen ein breiteres Angebot an Gewerbeflächen für unterschiedliche Belange der Nachfrager vorweisen, so dass die Attraktivität des (regionalen) Wirtschaftsstandorts erhöht wird. Um ein ähnlich breites Angebot vorzuhalten, wären einzelne Kommunen gezwungen, über ihren Bedarf hinaus Bauland auszuweisen, was entgegen dem Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs steht. Gerade Kommunen in schwieriger topografischer Lage könnten sogar gezwungen sein, neue Gewerbeflächen in ökologisch sensiblen Gebieten auszuweisen, um in der Konkurrenz der Standorte bestehen zu können. Dies kann durch eine Teilnahme an einem regionalen Gewerbeflächenpool vermieden werden.

²⁶ NBBW 2004

²⁷ Fraunhofer ISI 2002

²⁸ Einig 2005: 292

²⁹ vgl. Greiving et al. 2004: 255-258

Akteure

Wichtigste Akteure dieses Instruments sind die Grundstückseigentümer, die Flächen für einen regionalen Gewerbeflächenpool zur Verfügung stellen. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um die beteiligten Kommunen; soweit die Ausgestaltung des Instruments eine Einbeziehung der Flächen in Privatbesitz vorsieht, auch die Privatpersonen. Im Gegensatz zu den marktorientierten Ansätzen wie einem System handelbarer Flächenzertifikate ist die Zahl der teilnehmenden Akteure weniger von Bedeutung, da kein funktionierender Markt gebildet werden muss.

Der Pool wird von einer zentralen Stelle verwaltet und vermarktet.

Gegenstand

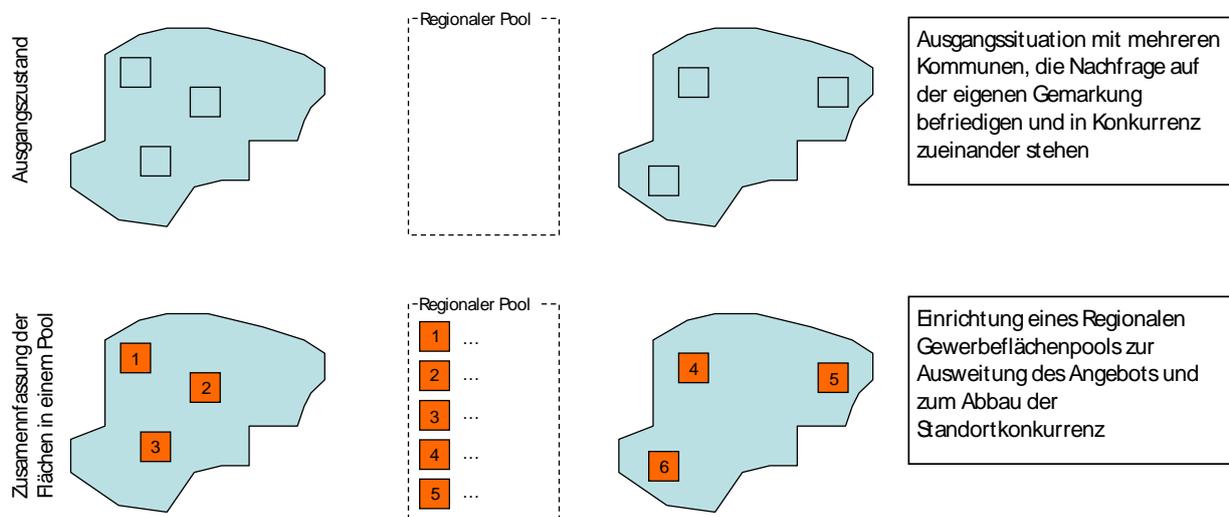
Im Unterschied zu den Vorschlägen der handelbaren Flächenzertifikate und des virtuellen Gewerbeflächenpools umfasst ein regionaler Gewerbeflächenpool nicht allein die Flächenausweisungsrechte. Der Fokus liegt hierbei auf den dinglichen Verfügungsrechten, also reellen Flächen, die zwar räumlich nicht zusammengefasst sind, aber dennoch gemeinsam verwaltet und vermarktet werden. Damit ist es mit diesem Instrument auch möglich, Brachflächen gezielt mit aufzunehmen. Neben diesen reellen Flächen können zudem Reserveflächen aus dem Gebietsentwicklungsplan aufgenommen werden.

Handelsregime

Dieses Instrument sieht keinen tatsächlichen Handel von Flächen oder Flächenausweisungsrechten vor. Vielmehr werden von den teilnehmenden Kommunen Gewerbeflächen in einen Pool eingebracht, in dem sie gemeinsam entwickelt und vermarktet werden. Obwohl die Gewerbeflächen räumlich nicht zusammengelegt werden und sich daher auf den Gemarkungen der Kommunen verteilt befinden, werden die aus den Poolflächen resultierenden Erlöse nach einem vorab festzulegenden Schlüssel aufgeteilt.

Abbildung 7 zeigt die Zusammenfassung der Gewerbegebiete mehrerer Kommunen in einen gemeinsamen Pool.

Abb. 7: Regionaler Gewerbeflächenpool



Quelle: eigene Darstellung

Modell zum Ausgleich von Kosten und Nutzen

Die erzielten Erlöse werden nach einem bestimmten Schlüssel zwischen den teilnehmenden Kommunen aufgeteilt. Die Aufschlüsselung kann beispielsweise nach dem monetären Wert der eingebrachten Flächen erfolgen, es können aber auch andere, z. B. ökologische Kriterien Berücksichtigung finden.

Vereinbarkeit mit rechtlichem Rahmen

Die Einführung eines regionalen Gewerbeflächenpools ist innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglich, so dass keine Änderungen von Bundes- oder Landesrecht vorzunehmen sind. Es gilt lediglich auf privatrechtlicher Ebene (GmbH) oder über das GkG (z. B. Zweckverband), einen Eigentümer der dinglichen Verfügungsrechte an den Poolflächen zu bestimmen.

Praxiserfahrungen

Erfahrungen mit regionalen Gewerbeflächenpools wurden bereits in Baden-Württemberg gesammelt, wo der Regionalverband Neckar-Alb dieses Instrument seit 1995 im Zuge des Regionalplans Neckar-Alb zum Abbau interkommunaler Konkurrenz vorsieht. Weiterhin soll es Gemeinden in schwieriger topographischer Lage ermöglicht werden, vom Erfolg des Gewerbeflächenpools zu profitieren, indem sie anstelle von eigenen Flächen eine finanzielle Einlage in den Pool einbringen.

Nachdem der Rahmen für einen regionalen Gewerbeflächenpool gesteckt wurde, soll ein Zweckverband zur Umsetzung des Vorhabens gegründet werden.³⁰

Ein ähnliches Vorhaben wurde zwischen den Städten Ulm und Neu-Ulm initiiert. Hier wurden 21 Gewerbegebiete aus den beiden Kommunen zusammengefasst, die nun gemeinsam vermarktet werden.

3.3 Moderierter, bilateraler Handel

Ein moderierter, bilateraler Handel hat zum Ziel, eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots durch Tausch zwischen Kommunen teilweise zu institutionalisieren. Kommunen mit einem hohen Überschuss an Gewerbeflächen und Kommunen, deren verbleibende Gewerbeflächenmengen nicht zur Befriedigung der Nachfrage ausreichen, sollen mit Hilfe dieses Instruments unter den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu einem verstärkten Tausch von Flächen animiert werden.

Akteure

Die Kommunen übernehmen wiederum die Rolle der wichtigsten Akteure dieses Instruments. Sie werden durch einen Bedarf an Gewerbeflächen zu Nachfragern auf dem Flächenmarkt bzw. durch einen Überschuss zu Anbietern, die der Frage nachgehen, ob ein Überschuss an Gewerbeflächen langfristig sinnvoll ist. Für einen bilateralen Handel ist eine weitgehende Reduzierung der Standortkonkurrenzen notwendig, da ein Handel mit anderen Kommunen derselben Region zustande käme. Nach Einig sind „interkommunale Standortkonkurrenzen [...] stärker auf intraregionaler Ebene ausgeprägt, weshalb ein Handel mit unbekanntem Gemeinden, die auf Grund ihrer fernen Lage keine direkte Gefahr für die eigene Entwicklung darstellen (z. B. Abwanderung der lokalen Bevölkerung oder örtlicher Unternehmen) leichter einzugehen ist“³¹.

Aus diesem Grunde ist die Installation eines Moderators sinnvoll, der über den Markt informiert ist und nachfragende sowie anbietende Kommunen zu Verhandlungen führen kann. Die Moderationsfunktion könnte bei der Kreisverwaltung oder der Bezirksregierung angesiedelt sein. Letztere würde bei notwendigen GEP-Änderungsverfahren ohnehin in ein solches System eingebunden sein, so dass sie als Moderator besonders geeignet erscheint.

Gegenstand

Gegenstand eines Flächentausches sind nicht genutzte, planerisch gesicherte Flächenreserven.

³⁰ Gust 2005: 3ff.

³¹ Einig 2005: 292

Handelsregime

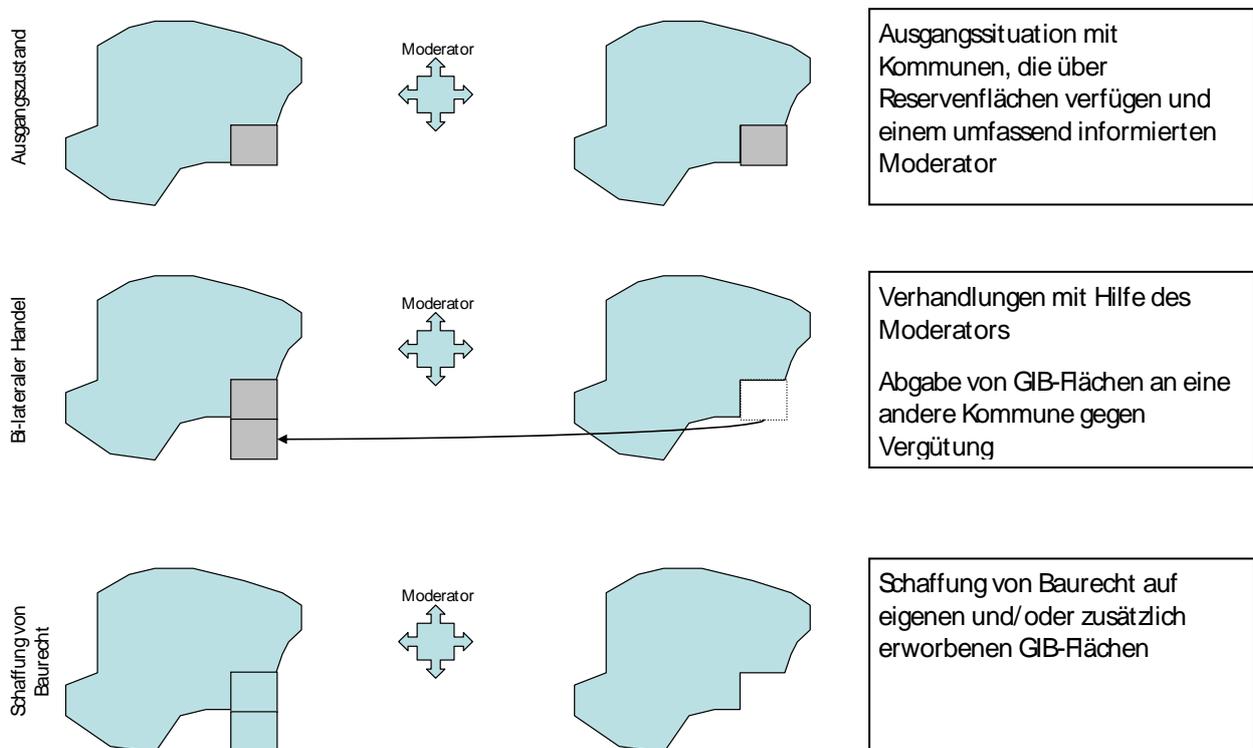
Das Modell eines moderierten, bilateralen Handels enthält keine festgelegten Vereinbarungen für den Handel von Flächenausweisungsrechten. Mit Hilfe eines Moderators soll vielmehr erreicht werden, dass Anbieter und Nachfrager von Gewerbeflächen einfacher und schneller zusammenkommen und eine Einigung für einen Flächenhandel treffen können, um so die Transaktionskosten zu verringern.

Sobald zwei Kommunen sich über die Modalitäten einig sind, können im Rahmen eines GEP-Änderungsverfahrens die notwendigen Änderungen im darstellerischen und textlichen Teil des GEP vorgenommen werden. Dazu wird i.d.R. die zusätzliche Festlegung eines Bereiches für gewerbliche und industrielle Nutzungen auf der Gemarkung einer Kommune und die Streichung einer GIB-Fläche auf der Gemarkung der anderen Kommune erfolgen.

In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll zu prüfen, inwiefern durch die Regionalplanung bzw. den Moderator denjenigen Kommunen, die zunächst Gewerbeflächen abgeben, eine Zusicherung gegeben werden kann, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls durch einen Tausch Flächen erhalten können, wenn sich eine Engpasssituation eingestellt hat.

Abbildung 8 zeigt schematisch die vermittelnde Rolle des Moderators im Zuge eines bilateralen Handels.

Abb. 8: Moderierter, bilateral Handel



Quelle: eigene Darstellung

Modell zum Ausgleich von Kosten und Nutzen

Ein Ausgleich für den Abzug von GIB-Flächen einer Kommune muss nicht zwangsläufig finanziell erfolgen. Es ist ebenso denkbar, dass zwischen den Kommunen ein Flächentausch stattfindet, bei dem im Austausch für den Abzug von GIB-Flächen einer Gemeinde ASB-Flächen zur Verfügung gestellt werden. Ebenso könnte gerade im Kreis Kleve eine Kompensation durch einen Tausch bei Flächen zur Rohstoffgewinnung erfolgen, indem ein Vorranggebiet in Gemeinde A abgezogen und diese Flächenmenge auf der Gemarkung von Gemeinde B auf einer entsprechenden Potenzialfläche entwickelt wird.

Ein ähnlicher Flächentausch wird bereits jetzt innerhalb einzelner Kommunen vorgenommen. So betraf die 25. Änderung des GEP 99 einen Flächentausch im Bereich der Gemeinde Emmerich, wo GIB- und ASB-Bereiche getauscht wurden³².

Hierbei wird der Vorteil des Einsatzes eines Moderators deutlich, der auch bei schwierigen Verhandlungssituationen durch Kompensationsvorschläge zur Lösung beitragen kann. Die Akzeptanz eines bilateralen Handels mit Flächenausweisungsrechten wird durch die o.g. nicht-finanziellen Kompensationsmöglichkeiten erhöht. Eine Abgabe von GIB-Flächen ist so für die Stadtverwaltung ohne Gesichtsverlust möglich, da der Handel nicht als Einschränkung der eigenen Siedlungstätigkeit gegen Geld angesehen wird. Die bisherigen Versuche eines bilateralen Handels mögen gerade aus diesen Gründen gescheitert sein, da die Kommunen in Geldbeträgen gemessen nicht den notwendigen Ausgleich für die Einschränkungen an GIB-Flächen sahen.

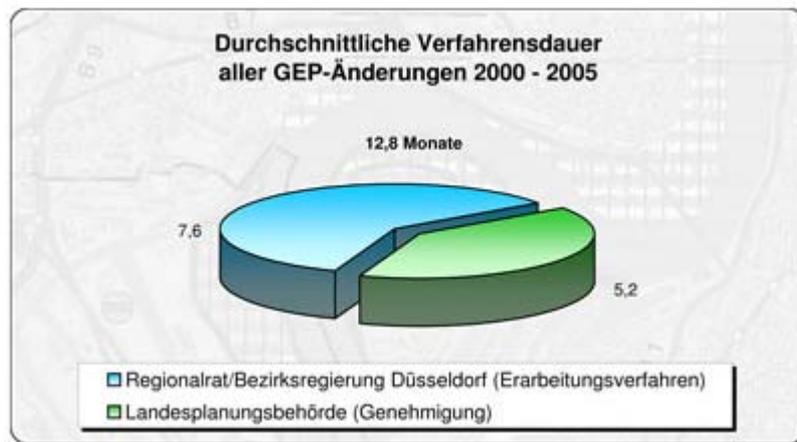
Vereinbarkeit mit rechtlichem Rahmen

Dieser Vorschlag eines moderierten, bilateralen Handels ist innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens durchführbar; eine Anpassung von Gesetzen ist nicht notwendig. Somit ergeben sich Vorteile bei der Einführung eines solchen Modells, da keine zeitaufwändigen Anpassungs- oder Gesetzesänderungsverfahren vorzunehmen sind. Es besteht bereits vor einem Prozess zur Einführung dieses Modells Klarheit über die rechtliche Durchführbarkeit.

Schwierigkeiten bei der Durchführung des bilateralen Handels könnten in den GEP-Änderungsverfahren entstehen. Es kann vorab nicht mit Sicherheit gesagt werden, dass eine entsprechende Änderung vorgenommen wird. Darüber hinaus sind solche Verfahren häufig sehr zeitaufwändig, wie folgende Abbildung 9 zeigt.

³² vgl. website Bezirksregierung Düsseldorf

Abb. 9: Verfahrensdauer bei GEP-Änderungen



Praxiserfahrungen

Erfahrungen im Umgang mit einem solchen Modell sind in der Fachliteratur nicht beschrieben. Man kann davon ausgehen, dass ein bilateraler Handel mit Hilfe eines Moderators bereits häufiger durchgeführt wurde. Vor dem Hintergrund, diesen Vorschlag zur Regel anstatt zur Ausnahme zu machen, ist dieser jedoch als innovativ anzusehen.

3.4 Virtueller Gewerbeflächenpool mit reiner Mengensteuerung

Die Idee eines virtuellen Gewerbeflächenpools besitzt Ähnlichkeiten mit dem Modell handelbarer Flächenzertifikate, unterscheidet sich jedoch von diesem in wesentlichen Punkten.

Zunächst liegt der Fokus bei dieser Form des Flächenmanagements auf den Gewerbeflächen, im Gegensatz zum Vorschlag handelbarer Flächenzertifikate, der in den meisten Fällen für alle Arten von Siedlungs- und Verkehrsfläche diskutiert wird.

Weiterhin steht das Ziel der Reduzierung von Flächeninanspruchnahme in diesem Fall nicht im Vordergrund. Vielmehr ist die Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots das Hauptaugenmerk dieses Instruments, während sie für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch handelbare Flächenausweisungsrechte nur „Mittel zum Zweck“ ist. Der größte Unterschied besteht aber zweifellos darin, dass keine Flächenzertifikate käuflich erworben werden sollen, womit die verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen die Zertifikatslösung vorgebracht werden, vom Tisch sind.

Eine Gemeinsamkeit beider Instrumente ist das Grundkonzept, bei dem eine Summe als Obergrenze für verfügbare Flächenreserven einzuhalten ist. Dabei können auch von einem virtuellen Gewerbeflächenpool flächensparende Effekte ausgehen, da mit einer effizienteren Nutzung der ausgewiesenen Flächen zu rechnen ist.

Akteure

Die Regionalplanung ist in diesem Modell der Akteur, der die Summe der in einem Pool zur Verfügung stehenden Flächenmenge festlegt. Dies kann sowohl aus eigenen Überlegungen heraus für die Region oder den Teilraum erfolgen oder nach Zuteilung einer Obergrenze durch eine übergeordnete Stelle (z.B. die Landesregierung). Die Kommunen sind die Nachfrager dieser Flächenmengen. Schließlich bedarf es noch einer Instanz, die die Restmenge der Poolflächen überwacht und sicherstellt, dass neue Flächen nur in der Größenordnung ausgewiesen werden, in der zuvor Flächenmengen aus dem Pool entnommen wurden sowie zum gegebenen Zeitpunkt den Pool auffüllt. Diese Funktion kann durch die Regionalplanung ausgefüllt werden.

Gegenstand

Die Idee eines virtuellen Gewerbeflächenpools sieht die Zusammenfassung der Planungsrechte zu einem Pool vor, ohne dabei konkrete Flächen im Sinne einer Positivplanung festzulegen, und unterscheidet sich somit grundlegend von einem regionalen Gewerbeflächenpool, in dem dingliche Verfügungsrechte an konkreten zusammengefasst werden. Da nur Mengen, aber nicht konkrete Flächen gepoolt werden, ist zumindest grundsätzlich kein formalisierter Vorteils-/Nachteilsausgleich erforderlich.

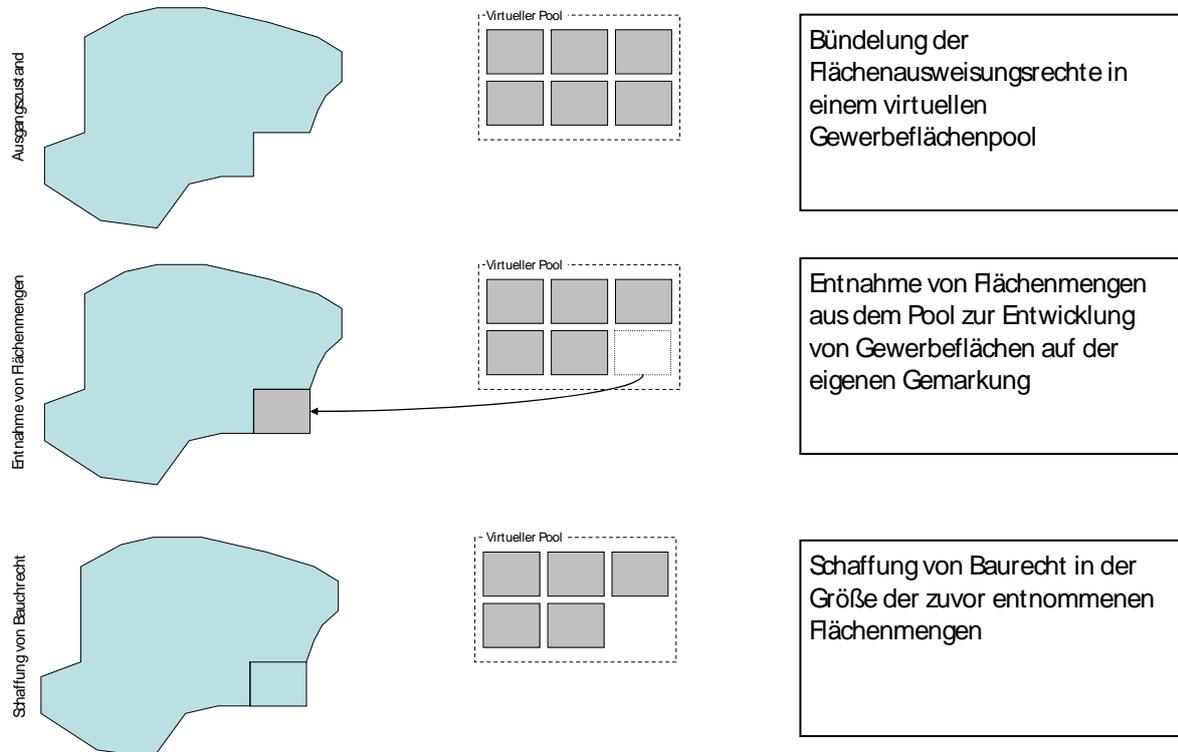
Handelsregime

Bei diesem Instrument werden die Reserveflächen für gewerbliche und industrielle Nutzungen nicht mehr wie bisher räumlich im Regionalplan dargestellt, sondern lediglich als Menge in Form eines textlichen Ziels festgelegt. Beschränkt wird die kommunale Planungshoheit dabei weithin durch bestehende Ausschlussräume, in denen eine gewerbliche Nutzung nicht zulässig ist, weil bestehende Ziele der Raumordnung entgegenstehen (z. B. Bereich für den Schutz der Natur).

Kommunen, die zur Befriedigung einer Nachfrage auf ihrer Gemarkung Flächenmengen aus dem Pool entnehmen dürfen, können diese dann zur Schaffung von Baurecht verwenden. Ohne einen erbrachten Nachweis, dass für einen Bebauungsplan entsprechende Mengen aus dem Pool entnommen wurden, darf ein solcher nicht aufgestellt werden.

In Abbildung 10 wird das Grundprinzip der Entnahme von Flächenmengen aus einem virtuellen Gewerbeflächenpool dargestellt.

Abb. 10: Virtueller Gewerbeflächenpool



Quelle: eigene Darstellung

Probleme können bei diesem Modell entstehen, wenn sich die einzubuchenden Reserveflächen zu einem überwiegenden Teil bereits in kommunalem Besitz befinden und entsprechende Buchwerte bestehen, d. h. konkrete Erlöserwartungen seitens einer Kommune existieren, die bei einer Einbuchung zumindest dann nicht realisiert werden können, wenn die gewerblich-industrielle Nutzung später auf einer anderen Fläche, womöglich in einer anderen Kommune, verwirklicht werden würde. Dies dürfte angesichts des „spatial misfit“, den die Bestandsaufnahme ergeben hat, nicht zu vermeiden sein. In diesem Fall könnte auf einen aufwändigen Vorteils-/Nachteilsausgleich schon aus kommunalrechtlichen Gründen heraus nicht verzichtet werden, sondern der Wert einer einzubuchenden Fläche müsste den Kosten gegenübergestellt werden, die die ausweisende Gemeinde für den Planungs-, Erschließungs- und Vermarktungsprozess aufzuwenden hat, sowie den Erlösen, die diese aus der Vermarktung erzielt. Ausgeklammert bleiben könnten hingegen weiterhin die Einnahmen, die später aus Steuererlösen erzielt werden, da hier ja ein Konsens besteht, dass langfristig die gesamte Region von der Entwicklung profitieren würde.

Vereinbarkeit mit rechtlichem Rahmen

Aufgrund der Ähnlichkeit zum Ansatz der handelbaren Flächenzertifikate verlangt die Einführung eines virtuellen Gewerbeflächenpools die Prüfung ähnlicher Aspekte hinsichtlich einer Vereinbarkeit mit geltendem Raumordnungsrecht, während keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

Ebenso wie bei dem zuvor beschriebenen Ansatz führt ein virtueller Gewerbeflächenpool zu einer Abkehr von der Positivfestlegung von GIB-Bereichen im Regionalplan. Die Vereinbarkeit mit der Aufgabe der Raumordnung, eine Abwägung von Nutzungen vorzunehmen, ist im Unterschied zu einer Zertifikatslösung bei diesem Ansatz gegeben, da die Flächenausweisung nicht dem „Markt“, d. h. dem Wettbewerb um Flächenkontingente überlassen wird. Freilich können sich andere Probleme ergeben: Falls von einer Positivplanung nur für gewerblich-industrielle Nutzungen abgewichen wird, entstünde ein Nebeneinander von Positiv- und Negativplanung im gleichen Raum für unterschiedliche Nutzungen. Zudem stellt sich die Frage, inwieweit eine Abkehr von der bisherigen Positivplanung noch die Anforderungen an ein letztabgewogenes Ziel der Raumordnung erfüllt (Bestimmtheitsgebot: hinreichend sachlich und räumlich). Erforderlich sein könnte die Festlegung von Qualitätskriterien, um insbesondere dem Freiraumschutz Genüge zu tun.

Primär würde der Nachweis zu erbringen sein, dass das Vorhaben unmittelbar an bestehende Siedlungsstrukturen anknüpft. Ist dies nicht der Fall, könnte der mit einer Zielfestlegung verbundene Letzt abwägungscharakter erfüllt sein, wenn zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Freiraumschutz dergestalt eine Abwägung erfolgt, dass der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang gewährt wird, falls eine noch zu bestimmende Dichte von Arbeitsplätzen auf den geplanten Flächen (in Arbeitsplätzen pro ha) erfüllt ist.

Durch die Definition dieser Kriterien würde verhindert, dass Kommunen exzessiv Flächen abrufen und die Ziele der Raumordnung, z. B. nach einer Konzentration der Siedlungstätigkeit, in Frage gestellt würden. Ebenfalls wird erreicht, dass Kommunen für bestimmte Vorhaben andere Lösungen als eine Neuausweisung, z. B. eine Verwirklichung im Bestand, vorziehen müssen. Somit wird gewährleistet, dass der Regionalplanung ein gewisser Steuerungsmechanismus erhalten bleibt. Die Kriterien für die Zu- oder Versagung einer Herausnahme von Flächenmengen aus dem Pool sind jedoch so zu wählen, dass sie den Prozess nicht unnötig verkomplizieren oder gegenüber dem bestehenden Vorgehen höhere Hürden an Vorhaben stellen. Für zurzeit allokierte GIB-Flächen sollte ohnehin die Regelvermutung gelten, dass die o. g. Kriterien erfüllt sind, ohne dass es einer erneuten Prüfung bedarf.

Aufwändigere Verfahren zum Nachweis eines geeigneten Vorhabens widersprechen der Grundidee einer Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots zur schnellen Reaktion auf Nachfrage.

Ferner wird die Endlichkeit der festgelegten Menge zu diskutieren sein; was passiert, wenn diese verbraucht sein sollte? Ist ein revolvingender Pool alleine über die Einbuchung von Brachflächen möglich? Sind bereits bei der erstmaligen Festlegung einer Menge als Ziel der Raumordnung Regeln zu definieren, wie der Pool aufzufüllen ist?

Diese Fragen müssen noch näher geprüft werden. Dabei wird insbesondere zu untersuchen sein, inwieweit ein entsprechendes Modell noch von der Experimentierklausel des § 35 LPIG NRW abgedeckt ist, wonach „auf Anregung aus den Regionen [...] neue oder vereinfachte Verfahren zur Erarbeitung von Raumordnungsplänen und zur Anwendung von weiteren Instrumenten der Plansicherung und Planverwirklichung erprobt werden [können]“.

Modell zum Ausgleich von Nutzen und Kosten

Kommunen, die keine Flächenmengen aus dem Pool verwenden, weil sie entweder keine entsprechende Nachfrage besitzen oder es vorziehen, Entwicklungen auf Brachflächen oder auf Flächen mit bereits vorhandenem Baurecht zu verwirklichen, erhalten durch dieses Instrument keinen Nachteil gegenüber Kommunen, die auf Poolflächen zurückgreifen. Vor dem Hintergrund des Konsenses, der für die Einführung dieses Instrumentes zwischen allen Akteuren zu erlangen ist, kann mit einem weitgehenden Abbau der Standortkonkurrenzen gerechnet werden. Im Vordergrund steht die wirtschaftliche Entwicklung der Region und nicht die Entwicklung der einzelnen Kommune. Es ist daher nicht notwendig, denjenigen Kommunen, die keine Poolflächen in Anspruch nehmen, einen Ausgleich für potenziell verloren gegangene Gewerbesteuererinnahmen oder Arbeitsplätze zu bieten. Ein komplexes Modell zum Ausgleich von Nutzen und Kosten ist nicht zwangsläufig notwendig, da langfristig die gesamte Region von diesem Instrument profitiert.

Allerdings wird der Abschluss eines landesplanerischen Vertrages empfohlen, um zu dokumentieren, dass trotz der formalen Ungleichbehandlung, die aus der Tatsache entsteht, dass einige Kommunen auf bestehende, allokierte GIB-Flächen zu Gunsten eines gemeinsamen Pools verzichten und andere nicht, diese Lösung von allen Beteiligten mitgetragen wird.

Zudem sind in einer Situation mit bestehenden Standortkonkurrenzen, in der das Wohl der Region nicht das höchstrangige Ziel der kreisangehörigen Kommunen ist, verschiedene Formen eines Vorteils-/Nachteilsausgleichs denkbar. Einen Ansatzpunkt bietet die Kreisumlage, die bislang bereits die Finanzkraftunterschiede zwischen den

Kommunen auszugleichen versucht. Ein Nutzen, den eine Kommunen durch die Ausweisung zusätzlicher Gewerbeflächen auf der eigenen Gemarkung erhält, könnte durch einen höheren Beitrag zur Kreisumlage ausgeglichen werden.

Praxiserfahrungen

Dieses Instrument ist in der Praxis noch nicht eingesetzt worden.

3.5 Zusammenfassung des Vergleichs der Ansätze und Lösungsmöglichkeiten

Die in den vorherigen Kapiteln beschriebenen Ansätze des Gewerbeflächenmanagements unterscheiden sich sowohl in der Grundidee zur Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots als auch in den Auswirkungen und Konsequenzen, die durch sie bedingt werden. In dieser Zusammenfassung wird auf der Grundlage der vorausgegangenen Beschreibung der Lösungsansätze eine Bewertung hinsichtlich unterschiedlicher Zieldimensionen vorgenommen, die durch die Akteure im Kreis Kleve geäußert oder vorgegeben wurden.

Das Ziel des Modellvorhabens, nämlich das Angebot an Gewerbeflächen zu flexibilisieren, kann durch alle vier Ansätze erreicht werden. Während bei den handelbaren Flächenzertifikaten und dem virtuellen Gewerbeflächenpool lediglich ein Erwerb bzw. eine Ausbuchung von Flächenmengen notwendig wird, um kurzfristig auf die Nachfrage zu reagieren, ist bei einem moderierten Handel zusätzlich das Ergebnis von Verhandlungen mit anderen Kommunen sowie das GEP-Änderungsverfahren abzuwarten.

Unterschiede fallen außerdem bei der Effizienz der Flächennutzung auf. Handelbare Flächenzertifikate und virtueller Gewerbeflächenpool stellen sicher, dass die gesetzte Obergrenze an Flächenverbrauch treffsicher erreicht wird. Eine gleiche Effizienz ist bei den übrigen beiden Ansätzen nicht zwangsläufig der Fall.

Ein Vergleich der Ansätze hinsichtlich der Beachtung der Ziele der Raumordnung erscheint sinnvoll, um abschätzen zu können, inwiefern ein neues Instrument des Gewerbeflächenmanagements zu Konflikten mit der übergeordneten Planung führen könnte. Ebenso ist dies ein Indiz für die Akzeptanz des Ansatzes durch die Planungsinstanzen. Schlechter als die übrigen Lösungsansätze schneidet bei diesem Vergleich der Vorschlag handelbarer Flächenzertifikate ab, da dieses rein durch Marktmechanismen geprägte Konzept über die Festlegung einer Obergrenze für den Verbrauch sowie die Festlegung von Ausschlussflächen weniger Steuerungsmöglichkeiten zulässt. Ein virtueller Gewerbeflächenpool ermöglicht eine Einflussnahme durch die Definition von Kriterien, die eine Entnahme von Flächenmengen aus dem Pool ermöglichen. Der Einfluss der Raumordnung ist bei einem moderierten Handel und einem regionalen Gewerbeflächenpool am größten.

Der Forderung nach der Gewährleistung von kleinteiligen Entwicklungen außerhalb des Pools kann nur bei einem Handel mit Flächenzertifikaten nicht entsprochen werden.

Eine notwendige Flächenbewertung birgt Risiken in Hinblick auf die Akzeptanz des Instruments. Es besteht die Gefahr, dass im Zuge einer komplexen Bewertung Einzelfälle in den Vordergrund treten und der Blick auf das Gesamtvorhaben mit seinen Vorteilen verloren geht. Eine solche Flächenbewertung ist bei einem regionalen Gewerbeflächenpool unbedingt durchzuführen, so dass bei diesem Ansatz das größte Konfliktpotenzial besteht. Ebenso verhält es sich mit einem aufwändigen Vorteils-/Nachteilsausgleich.

Die Beschreibung der Vereinbarkeit mit geltendem Recht in den vorherigen Kapiteln hat gezeigt, dass große Unterschiede zwischen den vier Ansätzen bestehen. Der größte Anpassungsbedarf, neben dem Landesrecht auch beim Bundesrecht, ist bei dem Modell handelbarer Flächenzertifikate zu sehen. Etwas geringer ist die Anforderung zur Anpassung bei einem virtuellen Gewerbeflächenpool. Sowohl ein moderierter, bilateraler Handel als auch ein regionaler Gewerbeflächenpool bieten kaum Konfliktpotenzial zu geltenden Rechtsgrundlagen.

Die Bewertung und die ausschlaggebenden Gründe sind in den Tabellen 3 und 4 aufgezeigt.

Tabelle 3: Begründung der Bewertung der Ansätze

		Zieldimensionen						Vereinbarkeit mit geltendem Recht
		Schnelle Reaktionsmöglichkeit auf Anfragen; Kurzfristige Bereitstellung von Baurecht	Effiziente Flächennutzung	Beachtung der Ziele der Raumordnung	Kleinteilige Entwicklungen außerhalb des Pools gewährleisten	Aufwendige und konfliktträchtige Flächenbewertung vermeiden	Komplexer Vorteils-/Nachteilsausgleich	
Handelbare Flächenzertifikate	Erwerb von Kontingenten Schaffung von Baurecht	Zielgenaues Erreichen der Obergrenze	Durch Marktmechanismen geprägt	Nicht gegeben	Keine Bewertung notwendig	Kein Modell zum Ausgleich benötigt	Konfliktpotenzial vorhanden	
Regionaler Gewerbeflächenpool	Schnelle Reaktion durch Poolung des Angebotes möglich falls kein Baurecht geschaffen werden muss	Effiziente Flächennutzung nicht sichergestellt	Möglichkeit der Einflussnahme bei Auswahl der Flächen	Möglich	Bewertung unerlässlich	Ausgleich notwendig	Vereinbarkeit gegeben	
Moderierter, bilateraler Handel	Verhandlungen Erwerb von Flächen Schaffung von Baurecht	Effiziente Flächennutzung nicht sichergestellt	Einfluss des Moderators	Kleinteilige Entwicklungen spielen keine Rolle	Bewertung evtl. notwendig	Ausgleich mit vereinfachten, akzeptanz-erhöhenden Mitteln möglich	GEP-Änderungen als Voraussetzung	
Virtueller Gewerbeflächenpool	Nachweis des Bedarfs Entnahme von Flächenmengen Schaffung von Baurecht	Zielgenaues Erreichen der Obergrenze	Steuerung durch thresholds möglich	Möglich	Keine Bewertung notwendig	Kein Modell zum Ausgleich benötigt	Konfliktpotenzial vorhanden	

Tabelle 4: Bewertungsmatrix

		Zieldimensionen						
		Schnelle Reaktionsmöglichkeit auf Anfragen; Kurzfristige Bereitstellung von Baurecht	Effiziente Flächennutzung	Beachtung der Ziele der Raumordnung	Kleinteilige Entwicklungen außerhalb des Pools gewährleisten	Aufwendige und konfliktträchtige Flächenbewertung vermeiden	Komplexer Vorteils-/Nachteilsausgleich	Vereinbarkeit mit geltendem Recht
Ansätze und Lösungsmöglichkeiten	Handelbare Flächenzertifikate	++	++	o	-	++	++	--
	Regionaler Gewerbeflächenpool	+	o	++	++	-	-	++
	Moderierter, bilateraler Handel	+	o	++	+	o	+	+
	Virtueller Gewerbeflächenpool	++	++	+	+	++	++	-

Es zeigt sich, dass unter den gegebenen Zieldimensionen der Ansatz eines virtuellen Gewerbeflächenpools der Geeignetste ist. Die zweitbeste Lösung liegt in einem moderierten, bilateralen Handel. Beide Ansätze schneiden bei einer Addition der Bewertungsergebnisse besser ab als die übrigen Vorschläge. Zusätzlich ist zu betonen, dass beide Ansätze in keinem Kriterium die schlechteste Bewertung (--) erhalten haben. Selbst wenn eine der Zieldimensionen künftig als das wesentlichste Kriterium angesehen würde, so wären die beiden genannten Ansätze nach wie vor qualifiziert.

Auf dieser Grundlage und nach einmütiger Beschlussfassung im Rahmen des 1. Workshops am 13. August 2007 wurde das Mandat erteilt, das Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools weiter auszuarbeiten.

4. VEREINBARKEIT MIT RECHTLICHEM RAHMEN

Eine zeitnahe Umsetzung eines virtuellen Gewerbeflächenpools bedarf einer weitgehenden Vereinbarkeit mit den rechtlichen Rahmenbedingungen. Ist diese Vereinbarkeit nicht gegeben, sind für eine Umsetzung Anpassungen am rechtlichen Rahmen notwendig, zu denen weder eine Einschätzung über deren Zeitpunkt noch über deren politische Durchsetzbarkeit abgegeben werden kann. Um die mit einer Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots verbundenen Ziele möglichst kurzfristig zu erreichen, ist daher eine größtmögliche Vereinbarkeit mit rechtlichen Vorgaben unerlässlich.

4.1 Schritt 1: Prüfung der Vereinbarkeit einer geänderten Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung mit den geltenden Zielen der Raumordnung

Die Übereinstimmung des Instruments eines virtuellen Gewerbeflächenpools mit den Zielen der Raumordnung hängt davon ab, ob und inwieweit die im Landesentwicklungsplan NRW und Regionalplan Düsseldorf aufgeführten Ziele einer Einführung des Pools entgegenstehen bzw. damit vereinbar sind.

4.1.1 Landesentwicklungsplan NRW

Zunächst ist hier der Landesentwicklungsplan (LEP) zu betrachten. Ziel B. III. 1.2.3 lautet: „Freiraum darf nur in Anspruch genommen werden, wenn die Inanspruchnahme erforderlich ist; dies ist dann der Fall,

- *wenn Flächenbedarf für siedlungsräumliche Nutzungen nicht innerhalb des Siedlungsraumes bzw. für Verkehrsinfrastruktur nicht durch Ausbau vorhandener Infrastruktur gedeckt werden kann oder*
- *wenn der regionalplanerisch dargestellte Siedlungsraum unter Berücksichtigung der ortsüblichen Siedlungsstruktur für die absehbare Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht ausreicht.“*

Allerdings räumt Ziel 1.24 die Möglichkeit ein. *„Die Inanspruchnahme von Freiraum ist bei bestehendem Bedarf abweichend von 1.23 auch zulässig, wenn eine gleichwertige Fläche dem Freiraum wieder zugeführt oder in eine innerstädtische Grünfläche umgewandelt wird.“*

Ziel 1.2.5 schränkt dabei ein: *„Ist die Inanspruchnahme von Freiraum erforderlich, muß sie flächensparend und umweltschonend erfolgen.“*

Schlussfolgerung: Die Grundidee des virtuellen Gewerbeflächenpools stimmt voll mit Ziel 1.2.4 überein: So soll doch für die im Rahmen der Mengensteuerung zur Verfügung gestellte Größenordnung bestehende GIB-Flächen dem Freiraum u. U.

wieder zur Verfügung gestellt werden. Dabei sind – auch schon wegen Ziel 1.2.5 und der damit in Verbindung stehenden Erläuterung 1.3.4, die beide auf die Gleichwertigkeit des Ausgleichs abzielen – Kriterien zu bestimmen, die für ein flächensparendes und umweltschonendes Vorgehen sorgen.

Im Kapitel „Baulandversorgung für die Wirtschaft“ finden sich unter C. II. 2.3 u. a. folgende Ziele:

„Bei der Darstellung von weiteren Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen in den Gebietsentwicklungsplänen soll vorrangig folgenden Kriterien Rechnung getragen werden:

- *Maßnahmen der Innenentwicklung, insbesondere die Nutzung brachliegender und ungenutzter Grundstücke, haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich.*
- *Die Möglichkeit der Arrondierung vorhandener Gewerbe- und Industriestandorte soll genutzt werden, bevor andere Flächen in Anspruch genommen werden.*
- *Möglichkeiten eines übergemeindlichen Flächenausgleichs sind zu nutzen.“*

Schlussfolgerung: Der LEP regt ausdrücklich zu einem übergemeindlichen Flächenausgleich an, wie er mit dem virtuellen Pool angestrebt wird. Dabei ist über entsprechende Qualitätskriterien dafür Sorge zu tragen, dass Brachflächen- und Innenentwicklung sowie Arrondierung bei der Entnahme aus dem Pool Vorrang haben.

Weiter heißt es in Ziel 2.4: *„Für die Darstellung von neuen eigenständigen Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen in den Gebietsentwicklungsplänen kommen vorrangig Standorte in Frage, die folgenden Kriterien entsprechen:*

- *kurzwegige Anbindung (vorhanden oder geplant) an das überörtliche Straßenverkehrsnetz und an Verkehrsträger mit hoher Transportkapazität (insbesondere Bahn, Schiff, Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV));*
- *Integration in die Stadtentwicklungsplanung;*
- *möglichst in Kooperation der Gemeinden untereinander;*
- *Eignung für interkommunale Zusammenarbeit.“*

Schlussfolgerung: Hier wird deutlich, dass es weiterer Qualitätskriterien bedarf, um für die optimale Anbindung der Fläche zu sorgen.. Dem Kooperationsgebot wird mit bei der Ausgestaltung des virtuellen Pools natürlich Rechnung getragen.

4.1.2 Regionalplan Düsseldorf

Ziel 2 des Kapitels 1 „Siedlungsraum“ lautet: *„Die Kommunen sollen zusätzlich dargestellte Siedlungsbereiche erst in Anspruch nehmen, wenn die Möglichkeiten*

- *der Stadtinnenentwicklung,*
- *der Wiedernutzung von Flächen sowie*
- *des Flächentausches*

keinen genügenden Handlungsspielraum mehr lassen, die weitere Siedlungstätigkeit vorausschauend zu planen und zu steuern.“

In der Erläuterung zu Ziel 2 findet sich folgende Aussage:

„Im Sinne einer nachhaltigen, d. h. flächensparenden Nutzung der Ressource Boden hat die Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung. Im Einklang damit muss die Mobilisierung von Brachen vorrangig gefördert werden, vor allem dort, wo Freiraum für eine weitere Siedlungsentwicklung nicht mehr in Anspruch genommen werden kann. Das heißt für die Siedlungsentwicklung vorrangig, die städtischen Innenbereiche umweltverträglich weiterzverdichten und abzurunden [...]. In diesem Zusammenhang sollen auch die Ergänzungs- und Abrundungsmöglichkeiten von Stadtteilen geprüft werden.“

Schlussfolgerung: Folglich ist bei einer Ausrichtung der Gewerbeflächenentwicklung auf eine Mengensteuerung die Priorität auf solche Flächen zu legen, die entweder zurzeit brach liegen oder vorhandene Ortsteile abrunden, also an diese unmittelbar angrenzen.

In Kapitel 1.3. „Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen“ lautet Ziel 1 (1):

„In den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) sollen gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Insbesondere emittierende Betriebe sollen dort untergebracht werden.“ (2) *„Die Ansiedlung oder Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben im Sinne von § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung – BauNVO – soll bauleitplanerisch ausgeschlossen werden.“* Ferner wird festgelegt (3): *„Grenzen Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen und Allgemeine Siedlungsbereiche aneinander, so ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass Belästigungen nicht neu entstehen und vorhandene Belästigungen möglichst verringert werden.“* In der Erläuterung zu (1) heißt es: *„Gewerbegebiete ohne besondere Emissionen sollen zunehmend als Bestandteil Allgemeiner Siedlungsbereiche dargestellt werden.“*

Schlussfolgerung: Es liegt auf der Hand, dass Ziel 1, Satz 1 ergänzt werden muss, um eine Mengensteuerung möglich zu machen. Die Sätze 2 und 3 können und sollen Bestand haben. Entwicklungsspielraum außerhalb eines Mengengerüsts besteht für

die Gemeinden zudem im Rahmen der Allgemeinen Siedlungsbereiche. Mithin scheint eine Erheblichkeitsschwelle für die in die virtuelle Menge einzubeziehenden Flächen entbehrlich.

Ziel 1 des Kapitels „Freiraums“ lautet:

„Für die nachhaltige Entwicklung der Umweltqualität des Regierungsbezirkes und zur Sicherung der in wesentlichen Teilen land- und forstwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft ist ein zusammenhängendes Regionales Freiraumsystem zu sichern und in seinen verschiedenen Freiraumfunktionen aufzuwerten. Dabei hat der Übergang zwischen Freiraum und baulich geprägten Bereichen besondere Bedeutung, d. h. naturräumlich bzw. topografisch vorgegebene Siedlungsbegrenzungen und abschließende Ortseingrünungen sind bei der Siedlungsentwicklung verstärkt zu beachten.“

In der Erläuterung wird Bezug genommen auf die in der Erläuterungskarte 21 „Sondierungen für eine zukünftige Siedlungsentwicklung“ dargestellten Standorte, die aufgrund ihrer geringen Freiraumwertigkeiten nicht durch Darstellungen von besonderen Freiraumfunktionen überlagert werden und deshalb für den Freiraum keine substantielle regionalplanerische Bedeutung haben. Dabei wird klargestellt, *„dass im Planungszeitraum aus heutiger Sicht generell kein Bedarf bestehe. Mit diesen Standorten kann auf heute nicht erkennbare Veränderungen des notwendigen Handlungsspielraums der dargestellten Siedlungsbereiche reagiert werden. Das setzt auf jeden Fall eine GEP-Änderung voraus.“*

Schlussfolgerung: In diesem Ziel sind vor allem Qualitätskriterien enthalten, die über die Erläuterungskarte 2, „Landschaft“, veranschaulicht werden. Das in Satz 1 genannte Freiraumsystem ist Bestandteil des Restriktionsraumes, der bereits in der Bestandsaufnahme ermittelt worden ist und nicht zur Disposition steht. Aus Satz 2 können sich u. U. Einschränkungen für die gewerblich-industrielle Nutzbarkeit einer Fläche ergeben. Dies muss in der Formulierung einer neuen Regelung berücksichtigt werden. Die Erläuterungskarte 21 verdeutlicht, dass es aus Sicht der Regionalplanung bei Nachweis eines entsprechenden Bedarfs tatsächlich noch geeignete Flächen gibt, bei denen man Willens ist, diese nach Möglichkeit (im Sinne einer „sonstigen Erfordernis der Raumordnung“) restriktionsfrei zu halten, ohne dass freilich bereits eine positive Standortentscheidung für eine gewerblich-industrielle Nutzung an diesen Stellen stattgefunden hätte.

Ziel 2 des Kapitels „Freiraum“ bezieht sich auf „Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche“ und lautet:

„In den Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen ist die landwirtschaftliche Nutzungsfähigkeit der landwirtschaftlich genutzten Flächen zu erhalten. In Bereichsteilen mit besonders guten landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen ist

die Inanspruchnahme von landwirtschaftlich genutzten Flächen für andere Nutzungen nur bei unabweisbarem Bedarf möglich. In den Bereichsteilen mit spezialisierter Intensivnutzung soll die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen für andere Nutzungen ausgeschlossen werden.“

Die Erläuterung stellt klar, dass die Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen für andere, nicht landwirtschaftliche Zwecke in dem durch die übrigen Ziele des GEP gesetzten Rahmen nicht prinzipiell ausgeschlossen ist.

Schlussfolgerung: Dieses Ziel würde einer geänderten Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung nicht im Wege stehen, da die Bereichsteile mit spezialisierter Intensivnutzung zum ermittelten Restriktionsraum zählen und damit nicht in das zur Verfügung stehende Flächenpotenzial fallen.

Auch die weiteren Ziele des Kapitels Freiraum (Wald, Natur, Landschaft, Erholung, Klima) stehen einer Mengensteuerung nicht entgegen, da die Raumnutzungen/-funktionen, auf die sie sich beziehen, ebenfalls Bestandteil des Restriktionsraums sind. Gleiches gilt für die Infrastrukturkapitel „Wasserwirtschaft“ und Rohstoffgewinnung“.

4.2 Schritt 2: Formulierung eines neuen Ziels 1.3

Vorbemerkung: Die zielmäßige Umsetzung des Modells erscheint nach Rücksprache mit der Landesplanungsbehörde (vgl. Anhang IV) auch ohne Rückgriff auf die Experimentierklausel des § 35 LPiG in Form eines Regionalratsbeschlusses umsetzbar. Dies bietet den Vorteil, die für eine Modellregelung ansonsten erforderliche, umfassende Ressortabstimmung vermeiden zu können.

Zunächst gilt es zu klären, welche Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung zu stellen sind. In seinem sog. „Centro-Urteil“ hat das OVG Münster klargestellt, dass sich aus der Begriffsbestimmung des § 2 Nr. 2 ROG Folgendes ergibt³³:

- Ziele sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar festlegungen,
- die vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogen sind;
- in Form von textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raumes vorgenommen werden.
- Einer weiteren Abwägung ist genügt, wenn die Planaussage auf der landesplanerischen Ebene keiner Ergänzung mehr bedarf.
- Von der einzelnen Zielaussage verlange der Grundsatz der Rechtsklarheit eine Formulierung, die dem Verbindlichkeitsanspruch gerecht wird. Daher seien

³³ Urteil Oberverwaltungsgericht Münster vom 06.06.2005. Aktenzeichen: 10 D 145/04.NE. Erwägungsgründe 86ff.

üblicherweise Ziele als zwingende Formulierungen im Sinne einer „Mussvorschrift“ auszugestalten.

- Im Falle von „Sollvorschriften“, die mit der Rechtsfolge „in der Regel verbindlich“ verbunden sind, ist es zwingend, dass sowohl der Regel- als auch der Ausnahmefall räumlich und sachlich bestimmt oder jedenfalls bestimmbar sind, um verbindliche Regeln im Sinne einer Zielbindung zu enthalten.

Angesichts dieser hohen Hürden erscheint es zweifelhaft, ob es gelingt, dem Gebot der räumlichen Bestimmbarkeit in einer Zielformulierung, die zugleich der rechtlichen Anforderung an eine Letzt abwägung entspricht, zu genügen, die sich auf eine virtuelle Grundstücksmenge bezieht. Hier erscheinen jedenfalls weitergehende konkretisierende Regelungen erforderlich, die im Rahmen eines Gesprächs mit Vertretern der Landesplanung (2.10.07) in Düsseldorf diskutiert wurden (vgl. auch Anhang 4). Demnach kann ein neues Ziel der Raumordnung wie folgt lauten:

- 1) Wird auf der Basis eines landesplanerischen Vertrages festgelegt, dass in einem regionalen Teilraum die Inanspruchnahme von Flächen für gewerblich und industrielle Nutzung eine bestimmte ha-Zahl nicht überschreiten darf, so wird die zeichnerische Darstellung bisher nicht genutzter GIB-Bereiche zugunsten eines der Gesamtfläche dieser Darstellungen entsprechenden Flächenkontos aufgehoben werden, das die Städte und Gemeinden dieses Teilraums nutzen können, um gewerbliche und industrielle Nutzungen bauleitplanerisch zu entwickeln.

Diesem Ziel folgt dann für jeden dieser Teilräume eine konkrete Aussage, die funktional der bisherigen zeichnerischen Darstellung der GIB-Bereiche entspricht und in diesem Fall lauten könnte: „Für die Gemeinden des Landkreises Kleve steht für gewerblich-industrielle Nutzungen ein Flächenpool von 128 ha zur Verfügung. Auf diesen Flächen sollen gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Insbesondere emittierende Betriebe sollen dort untergebracht werden.“

- 2) Jede Inanspruchnahme des Kontos ist bei der Regionalplanung anzuzeigen, die sowohl über Ein- als auch Abbuchungen Buch führt.
- 3) Für raumbedeutsame Planungen über 10 ha erfolgt bei Abbuchungen aus dem Flächenkonto eine Regionalplanänderung im Parallelverfahren zur gemeindlichen Bauleitplanung. Dabei wird die gemeindliche Planung jedoch keiner generellen Bedarfsprüfung mehr unterzogen: Nachfolgenden Qualitätskriterien ist jedoch Rechnung zu tragen.
 - Die Gemeinde hat ein konkretes tatsächliches Nutzungsinteresse darzulegen, insbesondere dass in der abbuchungswilligen Gemeinde für das

beabsichtigte Entwicklungsvorhaben keine baureifen, aktivierbaren Flächenreserven mehr bestehen.

- Vorrangig sollen für die Wiedernutzung von innerstädtischen Brachen oder die Weiterentwicklung und Abrundung von Stadtteilen bzw. bestehenden Gewerbegebieten genutzt werden. (schlecht verständlich)
 - Naturräumlich bzw. topografisch vorgegebene Siedlungsbegrenzungen sollen dabei beachtet werden.
 - Eine leistungsfähige Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz ist zu gewährleisten.
- 4) Die Auswirkungen dieser Regelung, insbesondere auf den Flächenverbrauch und die Arbeitsplatzentwicklung, werden durch die Bezirksplanungsbehörde im Rahmen eines Monitorings überprüft.

Bewertung: Mit diesen Anforderungen wird sichergestellt, dass der Schutz des allgemeinen Freiraums angemessen berücksichtigt wird. Ferner können so Bedenken ausgeräumt werden, einzelne Kommunen könnten damit eine Vorratswirtschaft anstreben. Gleichzeitig wird damit die effiziente Nutzung der Flächen gewährleistet.

Mit der parallelen Änderung des Regionalplans wird dem regionalplanerischen Transparenzerfordernis Rechnung getragen und damit auch im Rahmen des Konzepts eines virtuellen Grundstückspools weiterhin die Lesbarkeit und Rechtsklarheit des Plans gewährleistet.

Die bislang zeichnerisch dargestellten, nunmehr aber aufgehobenen GIB-Bereiche sollten in einer Erläuterungskarte als Erfordernis der Raumordnung: „Für gewerblich-industrielle Nutzungen geeignete Flächen“ dargestellt werden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass sich Fachplanungen, die nach Aufhebung der GIB-Darstellung u. U. für den nunmehr eröffneten Zugriff interessieren, mit den raumordnerischen Erfordernissen auseinandersetzen müssen. Ferner wird somit eine mit Auslaufen der vorgeschlagenen 5-jährigen Erprobungsphase mögliche Rückkehr zur alten Regionalplanungspraxis offen gehalten.

Die generelle Fassung der vorgeschlagenen Regelung lässt deren Übertragbarkeit von vornherein auf den gesamten Regionalplanungsraum bzw. geeignete Teilräume möglich erscheinen. Es wird dabei indes bewusst vermieden, konkrete Vorgaben für die Abgrenzung von Teilräumen zu machen. Dies ist primär eine planungspolitische Frage, die Regionalplanung und betroffene Gemeinden in entsprechenden Abstimmungsprozessen einvernehmlich im Rahmen der Aushandlung des landesplanerischen Vertrags zu lösen haben. Eine ähnliche Regelung enthält im Übrigen auch der § 25 Abs. 1 LPIG hinsichtlich der Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften.

4.3 Schritt 3: Zielkonkretisierender landesplanerischer Vertrag

Ein Regionalratsbeschluss im Sinne der o. g. neuen Regelung kommt nur in Betracht, wenn über eine Reihe von Vertragspunkten zuvor im Rahmen eines landesplanerischen Vertrags eine Einigung zwischen den Vertragsbeteiligten erzielt worden ist, wobei die verfahrensmäßig dabei zu beachtenden Einzelheiten offen bleiben sollen. Solche sind insbesondere:

- Erstreckung des Teilraums
- räumlich-sachliche Operationalisierung der o. g. Qualitätskriterien
- Verzicht auf einen zwischengemeindlichen Vor- und Nachteilsausgleich
- Anforderungen an den Nachweis der konkreten Nachfrage (vgl. Kap. 5.3.2)
- Modalitäten, wie jede einzelne Fläche zu benennen und ihrer Aufnahme in den Pool zuzustimmen ist.

Auf Grundlage dieser Vertragsinhalte lässt sich das Ziel der Raumordnung eindeutig räumlich und sachlich bestimmbar festlegen. Dabei ersetzt der Vertrag keine Ziele, sondern ermöglicht es nur, das Ziel für einen bestimmten Teilraum konkret zu fassen. Derartige Ziele sind von ihrer Qualität her nichts anderes als Richtwerte für die weitere Siedlungsentwicklung, wie sie seit langem in verschiedenen Bundesländern in Einsatz kommen (z. B. in Niedersachsen, Hessen und Berlin/Brandenburg) und auch höchstrichterlich bestätigt worden sind.

Aus dem Vertragsinhalt leiten sich abwägungsrelevante sonstige landesplanerische und damit rechtliche beachtliche Erfordernisse ab. Der Vertrag stellt zudem eine verfahrensmäßige Schwelle dar, die andere Teilräume zunächst überschreiten müssten, wenn sie das Klever Modell übernehmen wollen.

Vertragspartner und damit Träger der aus dem landesplanerischen Vertrag folgenden begünstigenden und verpflichtenden Rechtsposition ist neben den beteiligten Städten und Gemeinden auch die Bezirksplanungsbehörde. Dementsprechend können zwei oder drei Gemeinden auch nicht einseitig für das Konzept votieren, indem sie sich zu einem „Teilraum“ erklären, obwohl dieser aus regionalplanerischer Sicht dafür ungeeignet erscheint.

Rechtsnatur eines landesplanerischen Vertrags nach § 13 Satz 5 ROG

Da bei landesplanerischen Verträgen in der Regel Vereinbarungen über raumplanerische Sachverhalte beschlossen werden, handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verträge. Sie dienen dem Vollzug einer gesetzlichen Regelung, die dem öffentlichen Recht angehört. Landesplanerische Verträge können sowohl koordinationsrechtliche als auch subordinationsrechtliche Verträge sein. Dies hängt

von den Vertragsparteien, ihrem rechtlichen Verhältnis zueinander und den Regelungsinhalten im Einzelfall ab³⁴.

Beim landesplanerischen Vertrag sind die üblichen rechtlichen Grenzen bei öffentlich-rechtlichen Verträgen auf der Grundlage der §§ 54ff VwVfG zu beachten. Der Vertrag als solcher gilt nur zwischen den beteiligten Vertragsparteien (inter partes). Dabei sind auch Vertragsinhalte zulässig, die mit diesem Inhalt in einem formellen Plan nicht festsetzungsfähig wären. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Konkretisierung bzw. den Vollzug von Planungsinhalten.

Genau dieser Vertragszweck wird mit dem hier vorgestellten Vorschlag aus einer Kombination von regionalplanerischer Festlegung und vertraglicher Regelung verfolgt. Die Vertragswirkungen treten dabei neben die Bindung an die Ziele der Raumordnung nach § 4 ROG. Dabei können die vertraglichen Regelungen etwa Handlungs- und Erfüllungspflichten der Beteiligten auslösen, an deren Nichteinhaltung bestimmte Sanktionen geknüpft werden können.³⁵ In Betracht kommt aber auch, dass sich aus dem landesplanerischen Vertrag im Hinblick auf landesplanerische Zielaussagen landesplanungsrechtlich beachtliche sog. „sonstige landesplanerische Erfordernisse“ ergeben.

Im Bereich der Umsetzung bereits fixierter raumordnerischer Ziele können landesplanerische Verträge für eine vorhabenbezogene Konkretisierung dieser Zielvorstellungen sorgen und damit die Landes- bzw. Regionalplanung in den Umsetzungsprozess abstrakter raumordnerischer Zielvorstellungen einbeziehen. Bei zielkonkretisierenden Vereinbarungen liegt ein koordinationsrechtlicher Vertrag vor, da das Druckmittel einer alternativen einseitigen Regelung fehlt.³⁶

Die Verbindlichkeit der Verträge kann erhöht werden, indem die Landes- bzw. Regionalplanung die vertraglich vereinbarten Ziele als Ziele der Landesplanung in Raumordnungspläne aufnimmt, womit zusätzliche Bindungswirkungen entstehen, weil alle öffentlichen Planungsträger strikt daran gebunden sind (§ 4 Abs. 1 ROG). Deshalb wird empfohlen, das Mengenziel in jedem Fall in den Regionalplan aufzunehmen. Ein planersetzender Vertrag, mit dem etwa Vertragsinhalte die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung zugebilligt werden könnten, kommt indes nicht in Betracht, weil sich wegen der vertraglichen „inter partes“ Wirkung eine abstrakt-generelle rechtsnormengleiche Wirkung nicht erzielen lässt.³⁷

Der landesplanerische Vertrag hat zu folgenden Aspekten Regelungen zu treffen:

- Vertragspartner: Regionalplanung, kreisangehörigen Gemeinden.

34 vgl. Greiving 2003

35 Spannowsky 1999, S. 10.

36 Grotefels/Lorenz, 2001, S. 329.

37 BVerwG, Urteil vom 1.2.1980 – 4 C 40/77, NJW 1980, S. 2538f., Stürer, Per Vertrag zur fairen Landesplanung? Städte- und Gemeinderat 2000, S. 21 (22).

- Zur Erhöhung der politischen Bindungswirkung sollte der Vertrag vom Regionalrat zustimmend zur Kenntnis genommen und damit quasi „zertifiziert“ werden.
- Vertragsgegenstand: flexible Ermöglichung und Beschleunigung konkreter Ansiedlungsvorhaben für gewerbliche und industrielle Nutzungen auf der Basis neu aufzustellender bzw. ändernder Bauleitpläne und unter Beachtung landesplanerischer Ziele unter strikter Einhaltung der für den Teilraum LK Kleve festgelegten Obergrenze für derartige Ausweisungen von x ha sowie der vereinbarten Ein- und Ausbuchungsregeln (vgl. dazu Kap. 5.3).

In einer Anlage des Vertrages werden die bei Vertragsschluss bauleit- und regionalplanerisch verfügbaren einschlägigen Flächen mit ihrer überschlägigen Flächengröße aufgeführt, vor allem auch, um damit dem Bestimmtheitserfordernis Genüge zu tun.

Zwischen den beteiligten Gemeinden muss Einigkeit erzielt werden, dass ein Überschreiten der vorgenannten Flächenobergrenze für eine gewerbliche oder industrielle Nutzung ausgeschlossen ist und auch keine Ausgleichsansprüche der betroffenen Gemeinde auslöst.

Grundlage dafür sollte die gemeinsame Überzeugung der vertragsschließenden Gemeinden sein, dass die mit diesem Vertrag erreichte Flexibilisierung und Beschleunigung gewerblicher und industrieller Ansiedlungsvorhaben allen kreisangehörigen Gemeinden Vorteile bietet, die etwaige aus der gesetzten Flächenobergrenze resultierenden Ansiedlungshemmnisse für die davon betroffenen Gemeinden ausgeglichen erscheinen lassen und diese sich nicht auf die Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes berufen kann.

Verfahren

Die auf der Grundlage des geänderten regionalplanerischen Ziels in Kombination mit diesem Vertrag zugelassenen bauleitplanerischen Ausweisungen werden erfasst und nachrichtlich an ein bei der Regionalplanung geführtes Register im Hinblick auf die Einhaltung der Flächen-Obergrenze vermerkt.

Die Regionalplanungsbehörde verpflichtet sich, Einwendungen gegen die Vereinbarkeit der Bauleitplanung mit den Zielen und Erfordernissen der Raumplanung in Vollzug dieses Vertrages unverzüglich geltend zu machen. Nach Ablauf einer angemessenen Frist sollte vorgesehen werden, dass Einwendungen nicht erhoben werden (Präklusionsfrist).

Unberührt von diesem Vertrag haben die allgemeinen Siedlungsbereiche zu bleiben, auch soweit dort nicht emittierende gewerbliche Nutzungen zulässig sein werden sollten, sowie ferner Bereiche für zweckgebundene Nutzungen.

5. MODELLENTWICKLUNG

Um das Vorhaben einer Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots zu konkretisieren, wird in diesem Kapitel ein Handlungsvorschlag zur Umsetzung des Instruments entwickelt. Er beschreibt wesentliche Parameter des Modells wie die Ein- und Ausbuchungsregeln und das Monitoring. Diese Regeln stehen in einem engen Zusammenhang zu den im vorherigen Kapitel aufgeführten Anforderungen an eine Vereinbarkeit mit dem rechtlichen Rahmen. Anforderungen, die sich aus gesetzlichen Vorgaben ergeben, werden dabei durch Ein- und Ausbuchungsregeln im Modell operationalisiert. Demnach setzt das Kapitel der „Modellentwicklung“ Anforderungen aus dem Kapitel der „Vereinbarkeit mit rechtlichem Rahmen“ für eine Arbeit mit dem Instrument in der Praxis um.

5.1 Flächenmenge

Das Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools sieht eine Steuerung des Gewerbeflächenangebots durch die Festlegung einer Flächenmenge vor, die an die Stelle der Ausweisung von GIB-Bereichen im Gebietsentwicklungsplan tritt. Es stellt sich daher die Frage, um welche Flächenmenge es sich tatsächlich handelt und welche Flächen mit welchem planerischen Status dazugehören.

Es lassen sich vier wesentliche Flächenkategorien unterscheiden, die für die Beantwortung dieser Frage relevant sind:

- 1) Flächen, die im GEP als GIB-Bereiche festgelegt, jedoch noch ohne planerische Darstellung im Flächennutzungsplan (FNP) sind.
- 2) Flächen, die im GEP als GIB-Bereiche festgelegt und die im FNP dargestellt sind.
- 3) Flächen, die im GEP als GIB-Bereiche festgelegt sind und für die neben einer Darstellung im FNP auch ein Bebauungsplan existiert; diese Flächen sind jedoch weder erschlossen noch befinden sie sich in kommunalem Besitz.
- 4) Flächen, die im GEP als GIB-Bereiche festgelegt sind und für die neben einer Darstellung im FNP auch ein Bebauungsplan existiert; diese Flächen sind bereits erschlossen und/oder im kommunalen Besitz.

Die Flächenmengen der ersten Kategorie sind für eine Einbuchung in den Pool besonders geeignet. Im Zuge eines GEP-Änderungsverfahrens ist die Festlegung als GIB-Bereich aufzuheben und durch eine Einbuchung einer entsprechenden Flächenmenge in den virtuellen Pool vorzunehmen. Für Flächen der zweiten Kategorie besteht bereits eine bauleitplanerische Aussage durch die Festlegung der Art der baulichen Nutzung und Darstellung im Flächennutzungsplan. Eine Einbuchung dieser Flächen erfordert eine Änderung des Flächennutzungsplans, die jedoch nach einem GEP-Änderungsverfahren ohnehin notwendig würde, wenn Einigkeit besteht,

auch diese zweite Kategorie in den Pool aufzunehmen. Somit sind auch die Flächen der zweiten Kategorie für eine Einbuchung in den Pool geeignet.

Für Flächen der dritten und vierten Kategorie ist bereits ein Bebauungsplan aufgestellt worden. Die mit dessen Umsetzung verbundene Erlöserwartung würde durch eine Einbuchung dieser Flächenmengen in den Pool aufgehoben. Eine Aufhebung von Bebauungsplänen wäre aufgrund des in diesem Fall zu leistenden Ausgleichs für die Kommunen zu kostenintensiv. Die Flächenmengen dieser Kategorien eignen sich daher nicht für eine Einbuchung in den Pool. Eine Ausnahme besteht bei Flächen der Kategorie drei. Hier liegt zwar bereits ein rechtskräftiger Bebauungsplan vor, jedoch ist noch keine Erschließung vorhanden. Bei diesen Flächen ist zu prüfen, ob darunter solche vorhanden sind, die bereits seit sieben oder mehr Jahren Baurecht besitzen, ohne über eine Erschließung zu verfügen, da hier eine Möglichkeit zur Aufhebung des Bebauungsplans besteht, ohne dass sich aus der Nutzungsänderung eine Entschädigungspflicht ergeben würde (vgl. § 42 Abs. 3 BauGB).

Tabelle 5 zeigt eine Übersicht über die Einbuchungsfähigkeit der Kategorien und nimmt darüber hinaus eine Differenzierung nach den Besitzverhältnissen vor.

Tabelle 5: Einbuchungsfähigkeit verschiedener Flächenkategorien

	Flächentyp	Nicht-kommunaler Besitz		Kommunaler Besitz oder Betriebs-erweiterungsflächen	
Kategorie 1	GEP-Reserve	++	Nach GEP-Änderungsverfahren einbuchungsfähig	-	Erlöserwartung
Kategorie 2	GEP-Festsetzung und FNP-Darstellung	+	Nach FNP- und GEP-Änderungsverfahren einbuchungsfähig	-	Erlöserwartung
Kategorie 3	GEP-Festsetzung, FNP-Darstellung und B-Plan (unerschlossen)	-	Nur in Ausnahmen einbuchungsfähig. Denkbar, dass die Flächen nach sieben Jahren einbuchungsfähig werden.	-	Erlöserwartung
Kategorie 4	GEP-Festsetzung, FNP-Darstellung und B-Plan (erschlossen)	-	Nicht einbuchungsfähig, Erlöserwartung mit der Fläche verbunden.	-	Erlöserwartung

Quelle: eigene Darstellung

Mit Flächen, die sich in kommunalem Besitz befinden, sowie mit Flächen, für die bereits ein Bebauungsplan existiert (Kategorien 3 und 4), ist eine Erlöserwartung verbunden. Eine Aufhebung der planerischen Festsetzung, die für eine Einbuchung der Flächenmengen notwendig ist, wäre demzufolge u. U. damit verbunden, dass für die Kommune ausfallenden Erlöserwartungen zu kompensieren wären. Da dies in

aller Regel ausscheidet, sind solche Flächen als nicht-einbuchungsfähig zu betrachten. Gleiches gilt für Betriebserweiterungsflächen.

In Tabelle 6 werden die Gewerbeflächenreserven im Kreis Kleve in Form der o. g. Kategorien differenziert. Da bislang keine Daten über eine Erschließung der Flächen vorliegen, werden die Kategorien 3 und 4 gemeinsam betrachtet. Ebenso kann bislang keine Aussage darüber getroffen werden, welche Flächen sich in kommunalem Besitz befinden, um diese von der Gesamtmenge abzuziehen.

Es zeigt sich, dass in den Kategorien mit der besten Bewertung der Tabelle 6: Flächenmengen nach Kategorien im Kreis Kleve

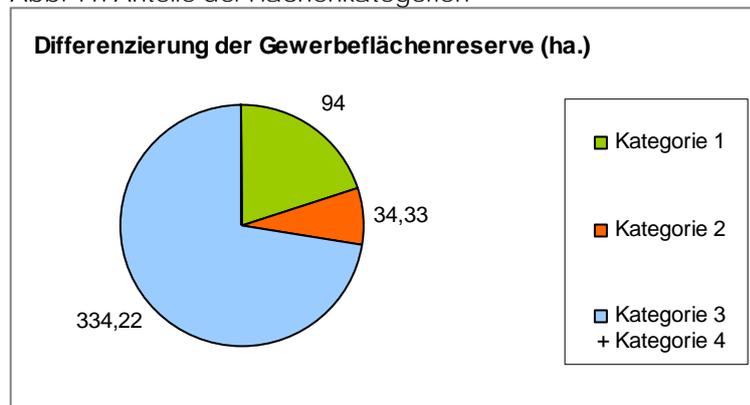
Kategorie	Bezeichnung	Umfang	Flächenmenge
Kategorie 1	GEP-Reserve	GIB + ASB für Gewerbe	64,50 ha + 29,50 ha 94,00 ha
Kategorie 2	GEP-Festsetzung und FNP- Darstellung	Reserveflächen mit FNP-Darstellung - Betriebserweiterungsflächen	40,90 ha - 6,57 ha 34,33 ha
Kategorie 3	GEP-Festsetzung, FNP-Darstellung und B-Plan (unerschlossen)	Reserveflächen mit FNP- und B-Plan- Ausweisung (erschlossen und unerschlossen) - Betriebserweiterungsflächen	438,97 ha
Kategorie 4	GEP-Festsetzung, FNP-Darstellung und B-Plan (erschlossen)		- 104,75 ha 334,22 ha

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2007

Einbuchungsfähigkeit (Kategorien 1 und 2) ca. 128 ha an Reserveflächen zur Verfügung stehen. Es ist zu erwarten, dass diese Flächenmenge ohne größere Schwierigkeiten in einen virtuellen Pool eingebucht werden kann.

In Abbildung 11 werden die Anteile der einzelnen Kategorien an der Gesamtfläche der Reserve aufgezeigt:

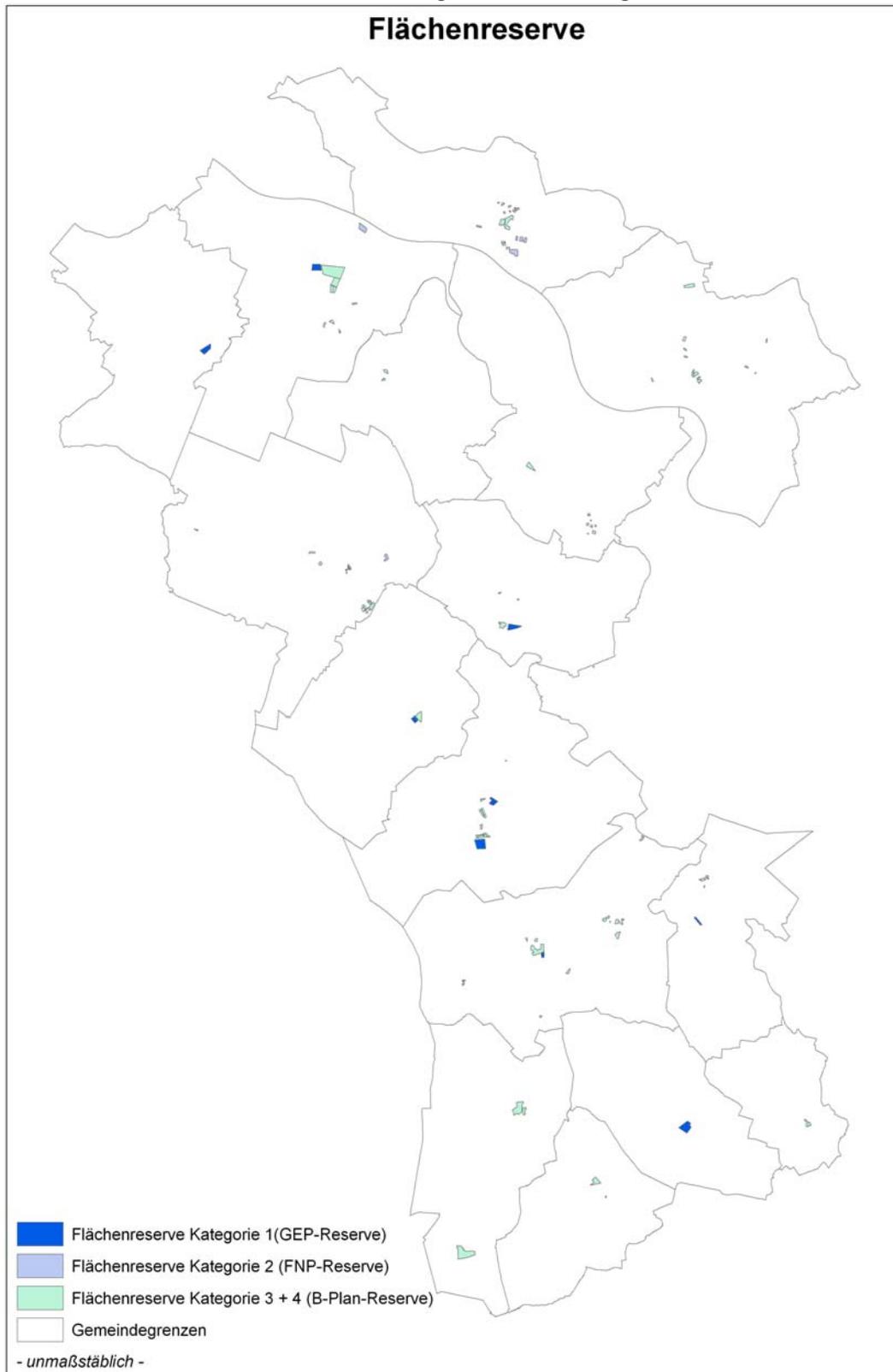
Abb. 11: Anteile der Flächenkategorien



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2007

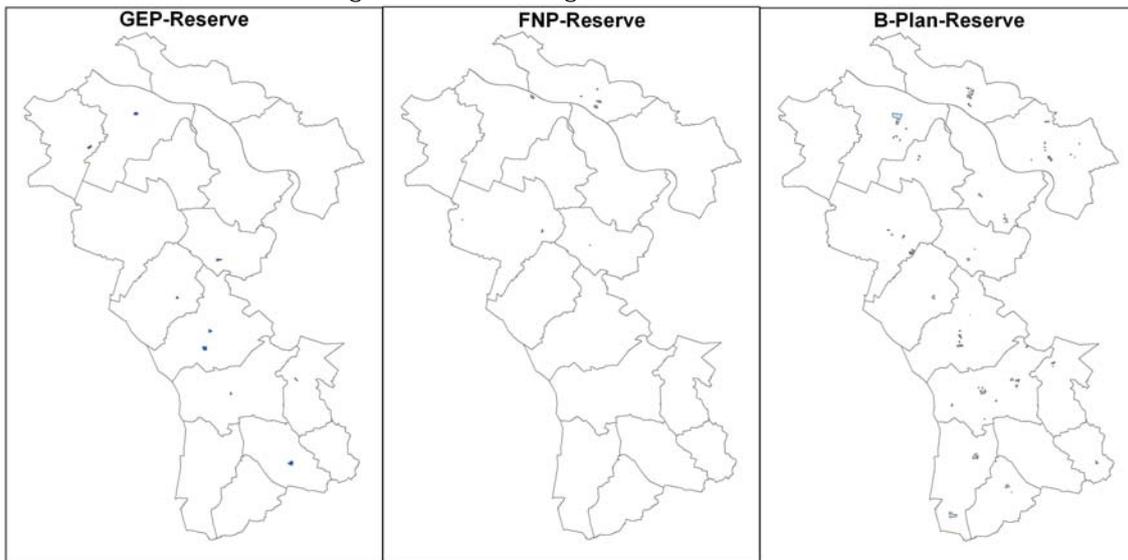
Im Folgenden wird die Verteilung der Flächenreserven innerhalb des Kreises Kleve dargestellt (s. Abbildungen 12 und 13).

Abb. 12: Übersicht zur räumlichen Verteilung der Flächenkategorien



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 13: Räumliche Verteilung der Flächenkategorien



Quelle: eigene Darstellung

Eine Differenzierung der Flächenkategorien 3 + 4 konnte aufgrund fehlender Datengrundlagen durch den Auftragnehmer nicht für den gesamten Kreis durchgeführt werden. Es besteht jedoch ein Einvernehmen, dass eine solche Differenzierung durch die Kommunen aufgrund der unterschiedlichen Einbuchungsfähigkeit der beiden Kategorien im Vorfeld eines Vertragsabschlusses vorzunehmen wäre.

Es ist zu vermuten, dass das Verhältnis zwischen den beiden Kategorien nicht überall gleich verteilt ist. Dies legt eine Betrachtung der beiden Kategorien in der Stadt Goch nahe, die beispielhaft für eine kreisweite Differenzierung dienen soll. Dabei entfallen von 14,4 ha für die Summe der Kategorien 3 + 4 etwa 6% (0,8 ha) auf die Kategorie 3 und 94% (13,6 ha) auf die Kategorie 4.

5.2 Wiederauffüllung des Pools

Während dieses Modellvorhaben in erster Linie für die Zeit der Inanspruchnahme der derzeit noch vorhandenen Gewerbeflächenpotenziale im Kreis Kleve dient, könnte im Laufe des operativen Geschäfts eines Flächenpools eine Situation entstehen, in der es zu einer Erschöpfung der Flächenmenge kommt.

Die Frage nach einer Möglichkeit zur künftigen Wiederauffüllung ist für die teilnehmenden Kommunen von entscheidender Bedeutung. Es könnte sonst eine Situation entstehen, in der zwar alle eigenen Flächen in den Pool eingebucht worden sind, die Kommune jedoch selber daraus keinen Nutzen ziehen kann, weil bei Vorliegen einer konkreten Nachfrage der Pool bereits leer ist.

Daher soll mit Hilfe des kontinuierlichen Monitorings eine Verknappung der noch im Pool befindlichen Flächenmenge frühzeitig erkannt werden, um ausreichend Zeit für

Maßnahmen zur Wiederauffüllung zu erhalten. Dabei soll insbesondere ein Warnsignal gegeben werden, sobald die Flächenmenge im Pool unter der Summe eines durchschnittlichen Jahresverbrauchs im gesamten Kreis liegt (dies entspricht etwa 30 ha). Im Gegensatz zu einer konstanten Summe bietet dieser Schwellenwert den Vorteil, dass er die Entwicklung des zurückliegenden Jahres berücksichtigt und mithin bedarfsgerecht wäre.

Für eine Auffüllung des Pools kommen mehrere Quellen in Frage:

- So sollte eine Auffüllung zunächst aus Flächenreserven der Kategorie 3 erfolgen. Bei diesen Flächen, für die bereits ein B-Plan, jedoch noch keine Erschließung vorliegt, kann eine Aufhebung des Bebauungsplans ohne Kompensationsanforderung nach sieben Jahren nach der Aufstellung erfolgen. Damit ist es demnach möglich, durch die Aufhebung des B-Plans eine Gewerbefläche, für die bislang offenbar keine Nachfrage vorlag, einer anderen baulichen Nutzung zuzuführen, während gleichzeitig die Flächenmenge in den Pool eingebucht wird und somit an einer anderen Stelle bei entsprechender Nachfrage genutzt werden kann.
- Weiterhin kann eine Wiederauffüllung des Pools durch eine Umnutzung von Brachflächen erfolgen. Wenn brachgefallene Gewerbeflächen dem Freiraum zurückgegeben werden, weil der Standort nicht marktgängig ist oder bestehende Restriktionen/Konflikte wie z. B. eine Gemengelage gegen eine Nutzung sprechen, kann die entsprechende Flächenmenge in den virtuellen Pool eingebucht werden. Auch hierbei wird erreicht, dass eine Fläche ohne Nachfrage aufgegeben und an einer Stelle mit Nachfrage verortet werden kann.
- Schließlich kann eine Wiederauffüllung des Pools durch die Regionalplanung erfolgen. Durch das Instrument des virtuellen Gewerbeflächenpools entsteht jedoch eine geänderte Situation im Kreis, die Auswirkungen auf das erforderliche Anpassungsverfahren nach § 32 LPlG hat³⁸. So macht das Unterschreiten eines Schwellenwertes deutlich, ob tatsächlich ein Bedarf nach mehr Gewerbeflächen im Kreis vorhanden ist, wobei die Flächenentwicklung im Rahmen eines Monitorings ja kontinuierlich beobachtet wird.³⁹ Die Zielrichtung des Konzepts eines virtuellen Grundstückspools, eine effizientere Flächennutzung zu erreichen

³⁸ Der GEP 99 beinhaltet zwar eine Erläuterungskarte mit „Sondierungen für eine zukünftige Siedlungsentwicklung“, in der Sondierungen für eine mögliche GIB-Darstellung aufgezeigt werden, jedoch handelt es sich hierbei lediglich um Flächen, die von anderen Zielen der Raumordnung freigehalten werden. Auch die Menge der Sondierungsbereiche ergibt noch keinen Hinweis auf eine mögliche Flächenmenge zur Wiederauffüllung des Pools.

³⁹ Dieses Vorgehen entspricht voll der Erläuterung zu Ziel 2 des Kapitels „Regionale Siedlungsstruktur“ des GEP 99: „Dabei hilft die Fortschreibung der Erhebung der Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven in zweijährigem Turnus. In diesem Fall ist bei der Inanspruchnahme von Siedlungsbereichen im Rahmen des Anpassungsverfahrens gemäß § 20 LPlG [jetzt § 32] kein Bedarfsnachweis erforderlich. Hierdurch wird zusätzlicher Prüfaufwand vermieden, die Verfahren können beschleunigt werden.“

und der Nachweis, dass die unter 1) und 2) genannten Auffüllungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind, stellt dabei ein gutes Argument für eine regionalplanerische Erweiterung des Flächenpools dar. Dadurch verbessern sich die Erfolgchancen eines kommunal betriebenen Anpassungsverfahrens gegenüber der heutigen Sach- und Rechtslage, bei der Anträgen einzelner Kommunen die auf Kreisebene vorhandenen Reserven gegenübergestellt werden.

5.3 Ausbuchungsregeln

Um nach der Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots eine Gleichbehandlung aller teilnehmenden Kommunen gewährleisten zu können, sind exakte Regeln für den Ausbuchungsvorgang aufzustellen und in den landesplanerischen Vertrag aufzunehmen. Diese Regeln enthalten darüber hinaus Vorgaben, die für eine Vereinbarkeit dieses Modellvorhabens mit geltendem Recht unerlässlich sind.

5.3.1 Auswahl und Operationalisierung von Qualitätskriterien

Im Verlauf der Diskussion des Ansatzes eines virtuellen Gewerbeflächenpools wurde mehrfach über den Einsatz von Schwellenwerten, so genannter thresholds, gesprochen. In diesem Zusammenhang handelt es sich dabei um Schwellenwerte, die ein Vorhaben zu erfüllen hat, bevor für dieses Vorhaben Flächenmengen aus dem virtuellen Pool entnommen werden dürfen. Damit werden unterschiedliche Ziele verfolgt:

- 1) Die Beachtung der Ziele der Raumordnung ist als Zieldimension bereits bei der Auswahl eines geeigneten Ansatzes des Gewerbeflächenmanagements von Belang gewesen. Es ist daher zwingend, diese Zieldimension auch in der weiteren Ausarbeitung eines virtuellen Gewerbeflächenpools zu berücksichtigen. Dazu ist im Modell ein Steuerungsmechanismus zu implementieren, der eine Beachtung der Ziele in den verschiedenen Phasen des Modells sicherstellt. Durch eine Definition von Schwellenwerten, die auf den Zielen der Raumordnung beruhen, kann gewährleistet werden, dass für Vorhaben, die den Zielen entgegenstehen, keine Flächenmengen entnommen werden können. Insofern wird erst durch diese Kriterien dem Bestimmtheitserfordernis Genüge getan, was durch die Festlegung einer bloßen Menge noch nicht hinreichend erfolgt war.
- 2) Die Berücksichtigung der Ziele der Raumordnung durch einen geeigneten Steuerungsmechanismus ist bereits für sich gesehen ein Argument für die Einführung von Schwellenwerten. Darüber hinaus ist es auch Mittel zum Zweck zur Erhöhung der Akzeptanz des gesamten Modells. Die Beachtung der Ziele der Raumordnung verhindert trotz einer weitgehenden Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebotes eine Vernachlässigung regionalplanerischer

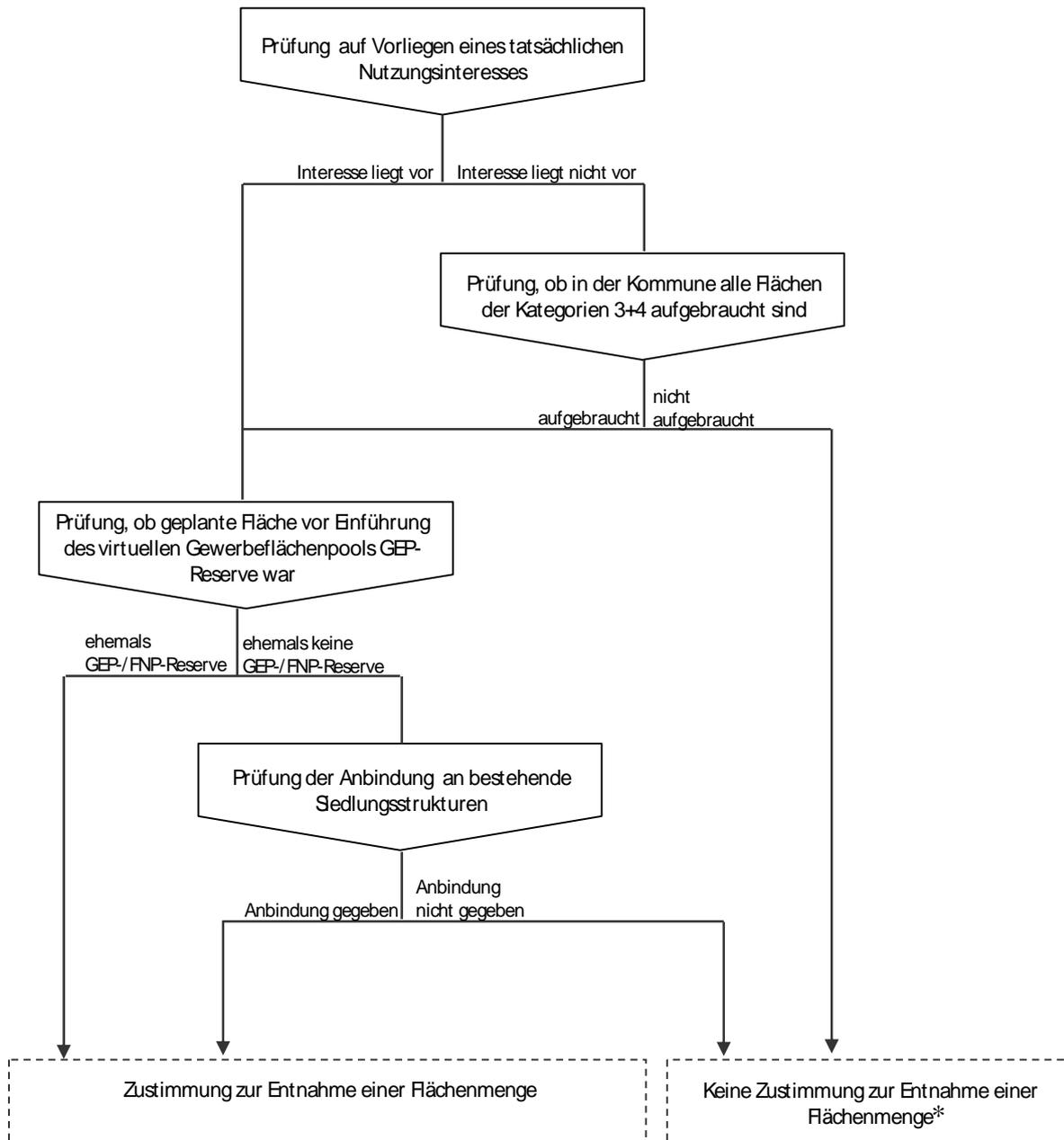
Belange. Dies vermag sowohl die Akzeptanz durch die Regionalplanung als auch von benachbarten Kreisen und Kommunen zu erhöhen.

- 3) Durch die Einführung von Schwellenwerten, die gewissermaßen Qualitätsziele für einen virtuellen Gewerbeflächenpool darstellen, kann eine „hortende Vorratswirtschaft“ seitens einzelner Kommunen verhindert werden. Eine Entnahme erheblicher Flächenmengen über den tatsächlichen Bedarf hinaus durch einzelne Kommunen ist nicht mit dem Ziel einer effizienten Flächennutzung vereinbar und sollte vermieden werden. Durch Schwellenwerte wird eine grenzenlose Entnahme von Flächenmengen ohne ein vorliegendes konkretes Nutzungsinteresse verhindert.

Die unter 1) und 2) genannten Argumente, die für die Einführung von Qualitätskriterien sprechen, beziehen sich in erster Linie auf den Grundsatz der Raumordnung, der einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden fordert⁴⁰, der durch Ziel 2 des Kapitels 1 „Siedlungsraum“ GEP 99 konkretisiert worden ist. Bevor für ein Vorhaben einer Kommune eine Flächenmenge aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool entnommen werden kann, sind verschiedene Gesichtspunkte zu prüfen. Diese Prüfschritte sind in Abbildung 14 schematisch dargestellt.

⁴⁰ So heißt es in § 2 Abs. 8 ROG: „Die Naturgüter, insbesondere Wasser und Boden, sind sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen;“

Abb. 14: Ablauf der Prüfung von Qualitätskriterien



* Unbeschadet des Pools konnte und kann jede Gemeinde weiterhin in Sonderfällen ein Zielanpassungsverfahren gemäß § 32 LPIG beantragen, falls eine Entwicklung außerhalb der Siedlungsstrukturen angestrebt wird. Die Erfolgsaussichten bleiben trotz Pool unverändert gering.

Quelle: eigene Darstellung

5.3.2 Vorliegen eines tatsächlichen Interesses zur Nutzung

Von der Kommune muss ein Nachweis erbracht werden, dass tatsächlich ein Investor bzw. Nachfrage für die beabsichtigte Planung existiert. Hintergrund dieses Prüfschrittes ist die Vermeidung einer vom konkreten Bedarf abgekoppelten Vorratswirtschaft durch einzelne Kommunen. Ein solches Verhalten würde auch die übrigen Kommunen, die Flächen nur bei tatsächlich vorliegendem Bedarf

entnehmen, benachteiligen und damit die Solidarität in Frage stellen, die dem wechselseitigen Verzicht auf Vorteilsausgleich zu Grunde liegt.

Der Nachweis kann auf unterschiedliche Arten erbracht werden, die abhängig von der Zahl der Investoren für die zu entnehmende Flächenmenge sind:

- 1) Handelt es sich um eine Entnahme einer Flächenmenge für ein Vorhaben, das einem Investor dient, so ist die Ausbuchung in der Regel an das Vorliegen eines Vorhabens- und Erschließungsplanes gekoppelt. Dabei handelt es sich um ein Instrument der Bauleitplanung, das eine planerische Grundlage für ein konkretes Vorhaben eines Investors schafft. Er kann daher nur abgeschlossen werden, wenn tatsächlich ein Investor vorhanden ist, der sich im Rahmen dieses Plans zur Realisierung verpflichtet⁴¹. Im Durchführungsvertrag, einem der Bestandteile eines Vorhabens- und Erschließungsplans, ist durch den Investor eine Einhaltung der Qualitätskriterien vertraglich festzuhalten.
- 2) Bei Vorhaben, die mehreren ansiedlungswilligen Unternehmen dienen, wird vorgeschlagen, dass die Gemeinde im Rahmen der Grundstückskaufverträge Regelungen zur Umsetzung des Vorhabens trifft. Dazu gehört ebenfalls die Festlegung einer Umsetzungsfrist.
- 3) In jedem Fall sollte es möglich sein, eine schriftliche Bestätigung des ansiedlungswilligen Unternehmers beizubringen, in der dieser seine Entwicklungsabsichten darlegt.

Falls die Prüfung auf Vorliegen eines tatsächlichen Nutzungsinteresses negativ ausfällt, wird einer Entnahme von Flächenmengen aus dem Pool in der Regel nicht zugestimmt, es sei denn, die folgende Ausnahme greift:

Damit für potenzielle Investoren, die besonders schnell eine Fläche zur Nutzung benötigen, bereits vorab baureifes Land geschaffen werden kann, sollte eine Gemeinde Gelegenheit haben, auch außerhalb des Pools Entwicklungen vornehmen zu können. Daher wird zu dem oben genannten Qualitätskriterium eine Ausnahmeregelung vereinbart. Kommunen, die über keine Flächen der Kategorien 3 + 4 mehr verfügen, also solche Flächen, die nicht einbuchungsfähig für einen Pool sind und auf denen Kommunen eigene Entwicklungen vollziehen können, dürfen auch ohne den Nachweis eines Nutzungsinteresses Flächenmengen aus dem Pool entnehmen. Diese Entnahme darf jedoch nicht grenzenlos erfolgen, sondern ist, ähnlich wie die Mindestfüllmenge des Pools, bei der ein Wiederauffüllen erfolgen soll, flexibel und an den jeweiligen Verbrauch der abbuchungsbegehrenden Kommune geknüpft; es ist eine Entnahme in Größenordnung eines durchschnittlichen Bruttojahresverbrauchs über die letzten 10 Jahre möglich.

⁴¹ vgl. Braam 1999: 196 ff.

5.3.3 Prüfung, ob das Vorhaben auf einer Fläche entwickelt werden soll, die vor Einführung des virtuellen Gewerbeflächenpools GEP- Reserve war

Bereiche, die im Regionalplan als Reserveflächen für eine gewerblich-industrielle Nutzung vorgesehen waren, sind auch weiterhin prinzipiell als bereits letztabgewogen anzusehen. Im Rahmen einer Regelvermutung ist deshalb davon auszugehen, dass diesem Gewerbestandort Ziele der Raumordnung nicht entgegenstehen. Da eine Abwägung bereits stattgefunden hat, erscheint die im Rahmen der Handhabung des virtuellen Flächenpools eigentlich gebotene Prüfung o. g. Qualitätskriterien entbehrlich. Durch den Abgleich der Lage des geplanten Vorhabens, für das Flächenmengen aus dem Pool entnommen werden sollen, mit der Lage der ehemaligen GIB-Reserven wird diesem Umstand Rechnung getragen. Bei einer räumlichen Übereinstimmung ist der Entnahme von Flächenmengen ohne weiteres zuzustimmen. Sonst bleibt es bei der üblichen Prüfung.

5.3.4 Anbindung an die bestehende Siedlungsstruktur

Um dem Ziel eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden der Raumordnung gerecht zu werden, sollte vor einer Zustimmung zur Entnahme von Flächenmengen aus dem Pool eine Anbindung des Vorhabens an bestehende Siedlungsstrukturen überprüft werden. Dadurch wird vermieden, dass durch die Mengensteuerung im Rahmen des virtuellen Gewerbeflächenpools Vorhaben durchgeführt werden, die diesem Ziel der Raumordnung gänzlich widersprechen. Dieses Qualitätskriterium stellt einen Steuerungsmechanismus dar, der eine Entwicklung von Gewerbeflächen abseits bestehender Siedlungsstrukturen verhindert.

Geprüft wird die Lage des Vorhabens, für das eine Flächenmenge aus dem Pool entnommen werden soll. Befindet sich der geplante Standort unmittelbar angrenzend an die vorhandene Siedlungsstruktur⁴², so ist einer Entnahme von Flächenmengen zuzustimmen. Ein geplanter Standort, der eine Flächenneuanspruchnahme, ohne unmittelbar an vorhandene Siedlungsflächen einer Gemeinde anzugrenzen, vorsieht, widerspräche dem o. g. Ziel der Raumordnung und sollte daher auch in Form einer Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebotes nicht verwirklicht werden. Daher ist einer Flächenentnahme für ein solches Vorhaben nicht zuzustimmen.⁴³

Dieses Kriterium ergibt sich bereits aus den geltenden Zielen zur Regionalen Siedlungsstruktur des GEP 99. Zunächst wird unter „Ziel 1“ eine Entwicklung von

⁴² „Vorhandene Siedlungsstruktur“ wird hier verstanden als der im Sinne des § 34 BauGB „im Zusammenhang bebaute Ortsteil“, sofern dieser in Gänze im Regionalplanung als Siedlungsfläche dargestellt ist.

⁴³ Ausnahme: das Vorhaben grenzt unmittelbar an einen bereits beschlossenen, aber noch nicht verwirklichten Bebauungsplan an, dessen äußere Grenze nach Umsetzung der planungsrechtlich zulässigen Vorhaben den neuen Ortsrand darstellt.

bandartigen Strukturen sowie Streu- und Splittersiedlungen außerhalb der Siedlungsbereiche ausgeschlossen⁴⁴. Darüber hinaus wird in der Erläuterung zu „Ziel 2“ festgelegt, dass eine Prüfung von Ergänzungs- und Abrundungsmöglichkeiten der Siedlungsstrukturen vorzunehmen ist⁴⁵. Dies entspricht exakt der hier vorgeschlagenen Vorgehensweise nach einer Prüfung auf Anbindung an bestehende Siedlungsstrukturen.

5.4 Monitoring

Zur Kontrolle eines virtuellen Gewerbeflächenpools wird ein fortlaufendes Monitoring empfohlen, das aus folgenden Gründen sinnvoll erscheint:

- 1) Die Festlegung eines Mengenziels erfordert eine kontinuierliche Überwachung der im Pool befindlichen Flächenmenge. Eine Prüfung, ob für eine gewünschte Entnahme durch Kommunen ausreichende Flächenmengen im Pool befindlich sind, erlaubt die tatsächliche Einhaltung des zuvor vereinbarten Mengenziels. Dazu ist stets ein aktueller Datenbestand über erfolgte Entnahmen und die Restmenge des Pools notwendig.
- 2) Durch diese Kontrolle ist es darüber hinaus möglich, bei Unterschreitung einer gewissen Restmenge erforderliche Schritte einzuleiten, die beispielsweise in eine Auffüllung der Flächenmenge des Pools oder in einen restriktiveren Umgang mit den verbliebenen Flächenmengen münden können.
- 3) Da die Entnahme von Flächenmengen aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool an zuvor zu vereinbarenden Qualitätskriterien gekoppelt wird, ist deren Prüfung vor der Ausbuchung vorzunehmen.
- 4) Bei fortlaufender Erhebung der Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven in zweijährigem Turnus ist gemäß GEP 99, Erläuterung zu Ziel 2, Kapitel „Regionale Siedlungsstruktur“ „bei der Inanspruchnahme von Siedlungsbereichen im Rahmen des Anpassungsverfahrens gemäß § 32 LPlG kein Bedarfsnachweis erforderlich“.

Das Monitoring ist nach Möglichkeit stets durch dieselbe Stelle vorzunehmen. Eine zentrale buchführende Stelle bringt Vorteile bei der Aktualität der Überwachung des Flächenmengenbestands. Ebenso führt ein zentrales Monitoring zu Vorteilen bei der Prüfung von Qualitätskriterien. Unterschiedliche Auslegungen werden hierdurch weitgehend vermieden und eine Gleichbehandlung gewährleistet. Außerdem vermag ein gleich bleibender Ansprechpartner leichter eine knappe Präklusionsfrist,

⁴⁴ vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2000: 3

⁴⁵ vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2000: 6

die einen wesentlichen Faktor der Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots durch einen virtuellen Pool darstellt, einzuhalten als wechselnde Ansprechpartner.

Da die Bezirksplanungsbehörde bislang bereits an einer Gleichbehandlung der Kommunen interessiert war und sich mit der langfristigen Planung der Gewerbeflächen auseinandergesetzt hat, rückt diese für die Wahl einer Institution, der die Aufgabe des Monitorings übertragen werden kann, in ein besonderes Licht. Neben dem Interesse der Bezirksregierung an einer Steuerung des Gewerbeflächenangebots hat sie zudem auch die Aufgabe, sich darum zu kümmern. Daher sollte der Bezirksregierung die Aufgabe zur Durchführung des Monitorings nahe gelegt werden.

Die vor einer Ausbuchung zu prüfenden Qualitätskriterien sollen zwar Regeln für eine Nutzung von Flächenmengen aus dem virtuellen Pool setzen, jedoch dabei nicht das Ziel einer weitgehenden Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots einschränken. Daher wurden die Kriterien so gewählt, dass sie ohne großen Aufwand zu prüfen sind. Abbildung 15 zeigt einen Entwurf einer „Checkliste“, mit deren Hilfe jede Entnahme von Flächenmengen vorab geprüft werden könnte.

Abb. 15: Checkliste

Tatsächliches Nutzungsinteresse belegt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<hr/>		
Sind in der betreffenden Gemeinde noch Flächen aus den Kategorien 3 + 4 verfügbar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<hr/>		
Liegt das Vorhaben auf einer Fläche, die vor der Einführung des virtuellen Gewerbeflächenpools GEP- Reserve war?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<hr/>		
Liegt die Fläche, auf der das Vorhaben geplant ist, in direkter Nachbarschaft zu bestehenden Siedlungsstrukturen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<hr/>		

6. AUSWIRKUNGEN DES MODELLS

Um die Vorteile des Modells und dessen Anwendung zu verdeutlichen, werden in diesem Kapitel drei beispielhafte Situationen dargestellt.

6.1 Szenario 1

1) Ausgangssituation

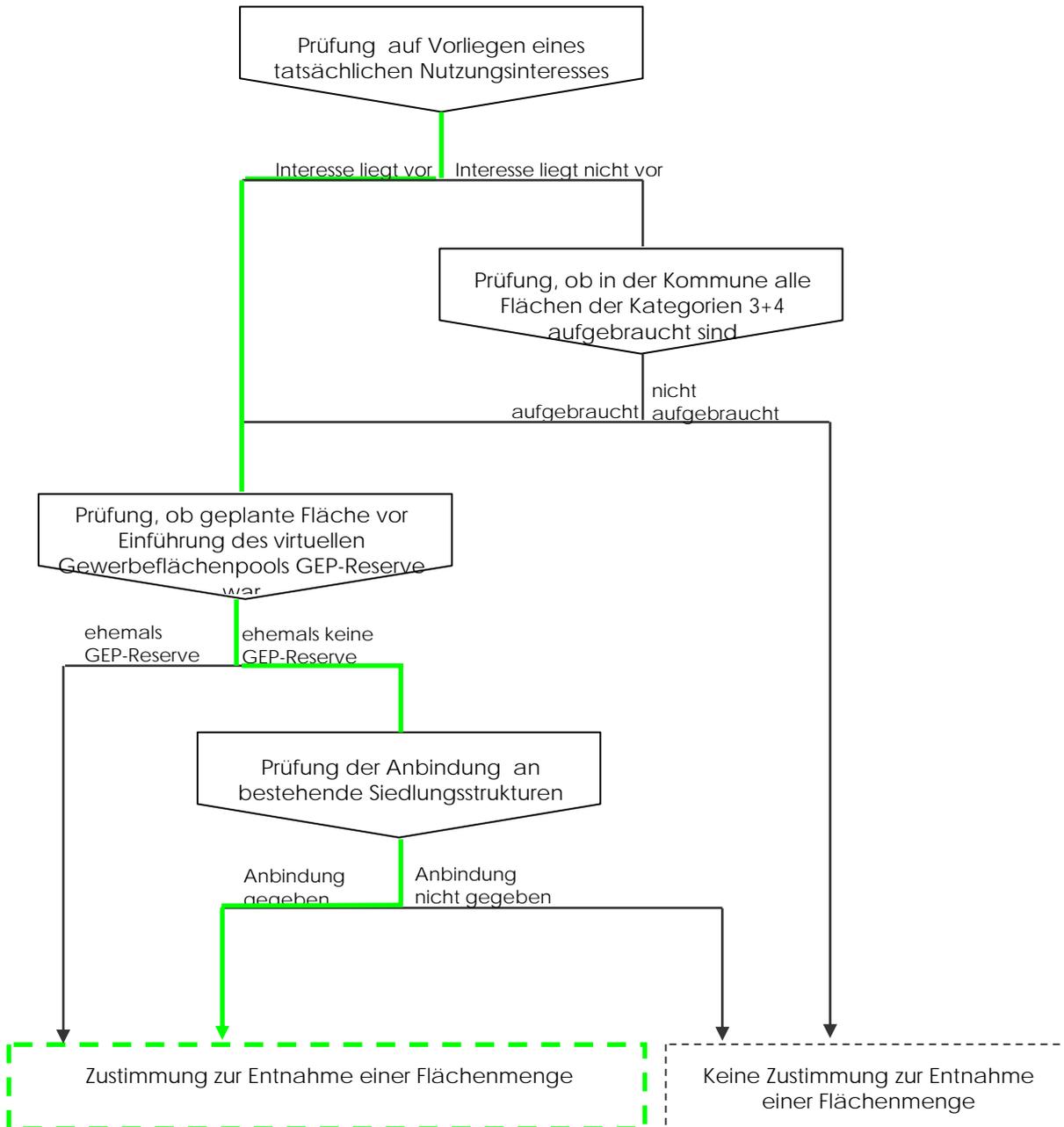
Ein Investor tritt an die Kommune heran und erkundigt sich nach der Möglichkeit zur Nutzung von ca. 30 ha Gewerbefläche an einem Standort am Siedlungsrand auf einer Fläche, die bislang nicht für eine gewerbliche Nutzung vorgesehen war und demzufolge weder im GEP noch im FNP als solche gewidmet ist.

Nach Status quo wäre eine derartige Entwicklung versagt worden, da nachweislich insgesamt im Kreis Kleve genügend Reserven vorhanden sind.

2) Arbeitsschritte

- Die Kommune lässt einen Vorhaben- und Erschließungsplan erarbeiten, mit dessen Durchführungsvertrag das tatsächliche Nutzungsinteresse des Investors belegt wird.
- Zusammen mit diesem Beleg tritt die Kommune an die buchführende Stelle des virtuellen Pools heran und beantragt die Ausbuchung von 30 ha aus dem Pool.
- Die buchführende Stelle prüft den Beleg auf ein tatsächliches Nutzungsinteresse. Anschließend prüft sie, ob der Standort, an dem die ausgebuchte Flächenmenge verortet werden soll, vor Einführung des Pools GEP-Reservefläche war. Da dies nicht der Fall ist, prüft sie weiterhin, ob der geplante Standort an bestehende Siedlungsstrukturen angebunden ist. Da die Fläche, die der Investor entwickeln möchte, unmittelbar an den bestehenden Siedlungsrand angrenzt, erteilt die buchführende Stelle die Genehmigung zur Entnahme von 30 ha aus dem Pool.
- Die Kommune kann dem Investor die gewünschten 30 ha an der von ihm gewünschten Stelle zur Verfügung stellen.
- Die buchführende Stelle zieht 30 ha von der Restmenge des Pools ab und prüft, ob damit der Schwellenwert für eine anstehende Wiederauffüllung des Pools unterschritten wird.

Abb. 16: Ablauf Szenario 1



6.2 Szenario 2

1) Ausgangssituation

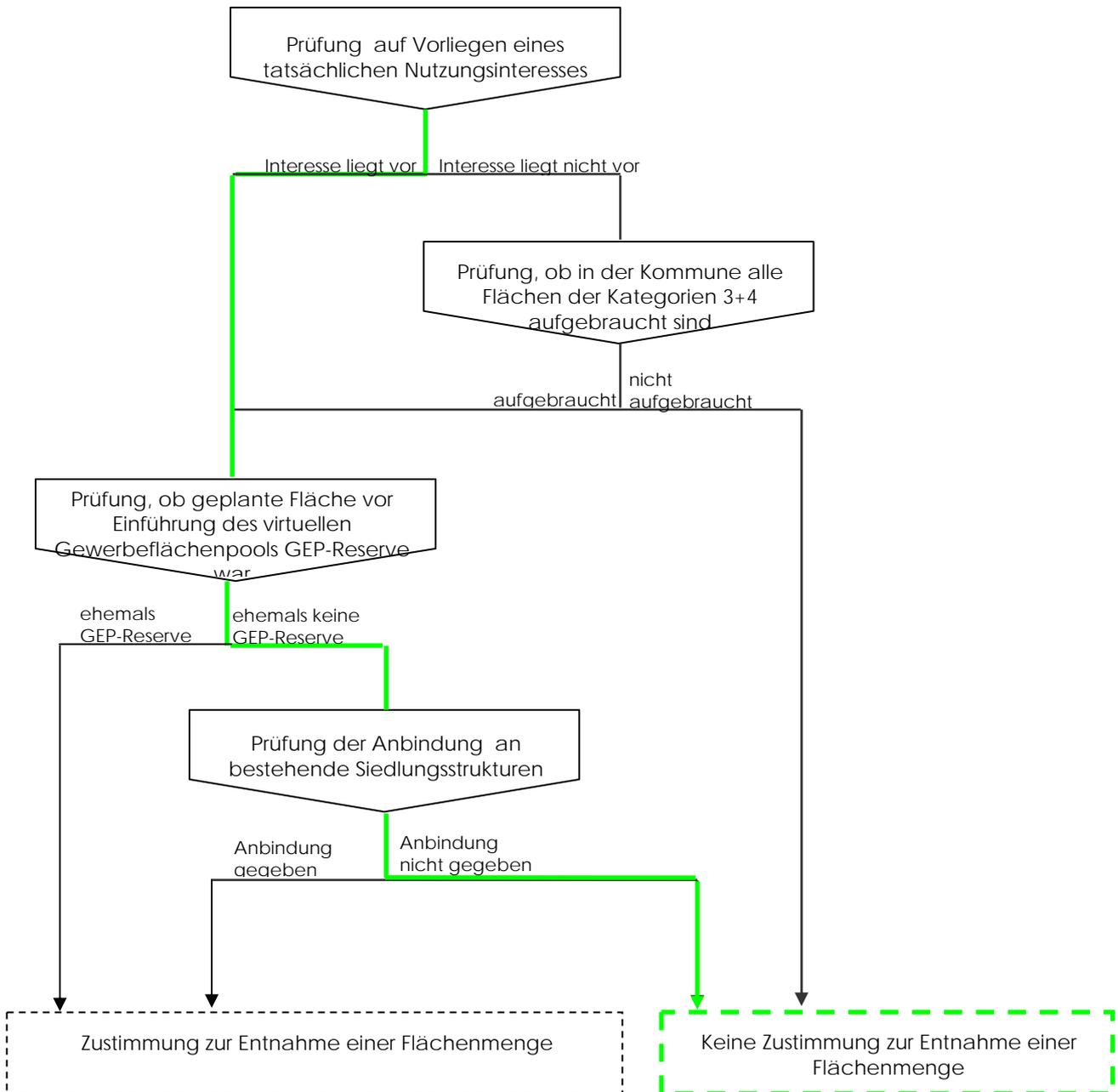
Ein Investor geht auf eine Kommune zu und fragt nach der Möglichkeit, eine Gewerbefläche in einer Größe von 10 ha abseits der Siedlungsstrukturen im Freiraum zu entwickeln.

Nach derzeitigem Stand wäre dieses Ansinnen versagt worden.

2) Arbeitsschritte

- Die Kommune lässt einen Vorhaben- und Erschließungsplan erarbeiten, in dessen Durchführungsvertrag das tatsächliche Nutzungsinteresse des Investors belegt wird.
- Zusammen mit diesem Beleg tritt die Kommune an die buchführende Stelle des virtuellen Pools heran und beantragt die Ausbuchung von einer entsprechenden Flächenmenge.
- Die buchführende Stelle prüft den Beleg auf ein tatsächliches Nutzungsinteresse. Anschließend prüft sie, ob der Standort, an dem die ausgebuchte Flächenmenge verortet werden soll, vor Einführung des Pools GEP-Reservefläche war. Dies dürfte regelmäßig nicht der Fall sein. Daher wird einer Entnahme von Flächenmengen für eine Entwicklung abseits der bestehenden Siedlungsstruktur versagt. Jetzt könnte die Kommune außerhalb des Pools ein Ziellanpassungsverfahren beantragen. Dessen Ausgang ist zwar grundsätzlich offen; die Erfolgchancen dürften angesichts der bestehenden Ziele der Raumordnung aber gering sein.

Abb. 17: Ablauf Szenario 2



6.3 Szenario 3

1) Ausgangssituation

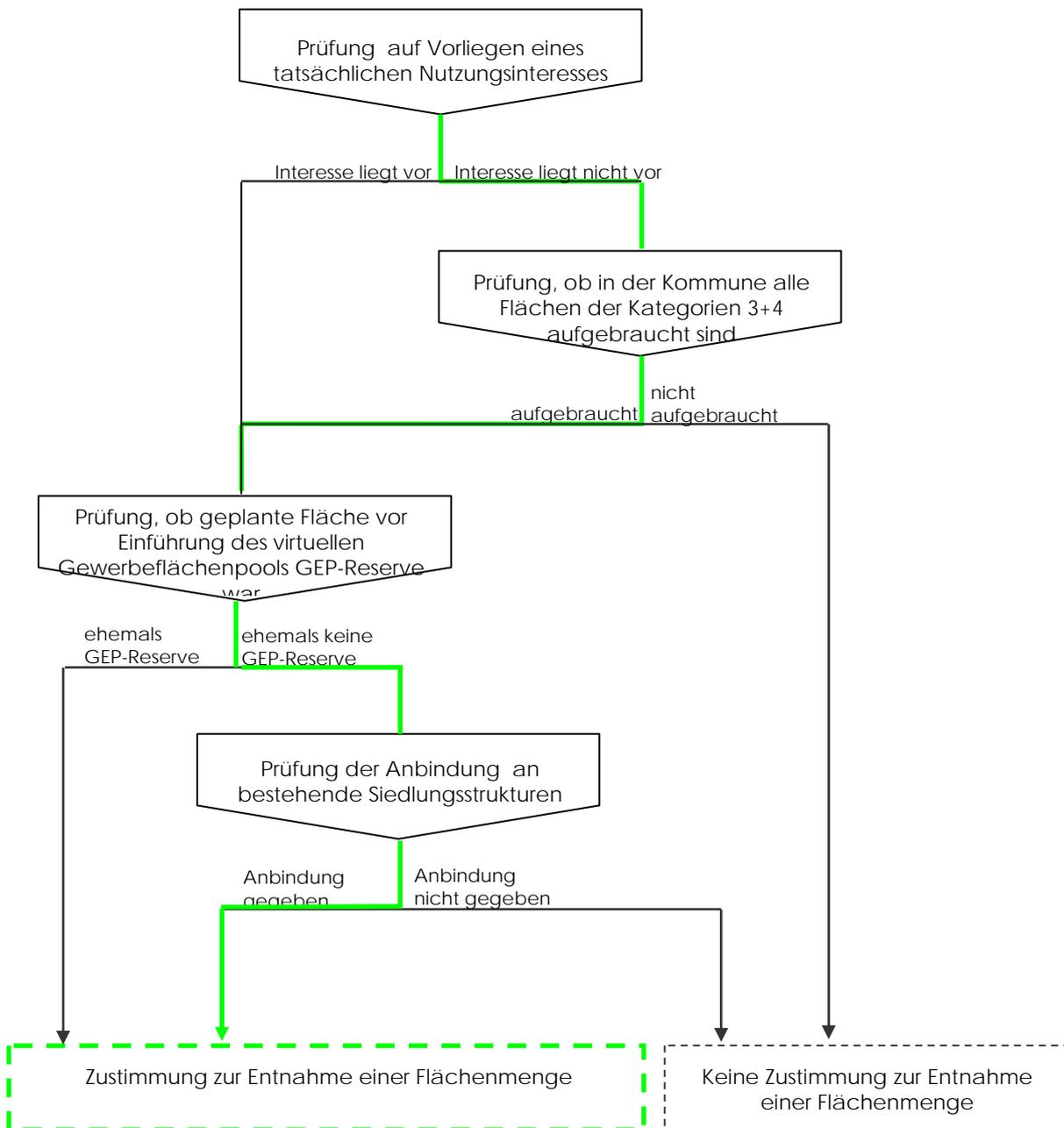
Eine Kommune möchte eine Flächenmenge von 5 ha aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool ausbuchen, um im kleineren Umfang eine Angebotsplanung betreiben zu können. Daher liegt aktuell kein Nutzungsinteresse durch einen Investor vor, jedoch ist zu erwarten, dass regelmäßig insbesondere ortsansässige Interessenten nach einer schnellstmöglichen Bereitstellung von Bauland anfragen werden.

Nach Status quo könnten diejenigen Kommunen, die noch über GEP bzw. FNP-Reserven verfügen, ohne weitere Prüfschritte Baurecht im Rahmen dieser Reserven schaffen. Anderen Kommunen, die über keine derartigen Reserven mehr verfügen, sind hingegen die Hände gebunden.

2) Arbeitsschritte

- Die Kommune tritt an die buchführende Stelle des Pools heran und beantragt die Entnahme einer Flächenmenge ohne konkrete Nachfrage.
- Daraufhin wird geprüft, ob die Kommune noch über Reserveflächen der Kategorien 3 oder 4 verfügt (B-Plan-Reserve). Wenn diese Flächenkategorien in der Kommune aufgebraucht sind und diese somit keine Möglichkeit zur Durchführung von Entwicklungen außerhalb des Pools hätte, wird einer Entnahme in Größenordnung eines durchschnittlichen Jahresverbrauchs über die letzten 10 Jahre zugestimmt.
- Die entnommene Flächenmenge muss, wie bei den anderen Fällen auch, auf einem Standort verortet werden, der entweder zuvor GEP-Reserve oder sich an die bestehende Siedlungsstruktur anschließt.
- Die Flächenmenge von 5 ha (durchschn. Jahresverbrauch) wird von der buchführenden Stelle abgebucht.

Abb. 18: Ablauf Szenario 3



7. ABWÄGUNG MÖGLICHER VOR- UND NACHTEILE BEI DER UMSETZUNG

Die für den Kreis Kleve skizzierte Lösung zur Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots ist ein Ansatz, der sämtliche Gemeinden des Landkreises betrifft. Das Gewerbeflächenangebot soll zukünftig zwar weiterhin auf der Basis der von der Regionalplanung anerkannten Bedarfe erfolgen, aber entkoppelt von konkreten Flächenallokationen in Form von sog. GIB-Bereichen. Stattdessen sollen Gewerbeflächen nach Maßgabe des Poolkonzepts künftig dort allokiert werden können, wo die tatsächliche Nachfrage auftritt.

Nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes sind die Kommunen dafür verantwortlich „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“⁴⁶. Regionalplanung und landesplanerischer Vertrag ergeben jedoch die konkrete Ausprägung der im Hinblick auf die Gewerbeflächenausweisung bestehenden Befugnisse der dem Kreis Kleve angehörigen Gemeinden.

Das gemeinsam verfolgte Ziel der Gemeinden, insgesamt die wirtschaftliche Entwicklung des Kreises zu verbessern, indem das Gewerbeflächenangebot im Kreisgebiet insgesamt verbessert wird, verlagert den Fokus von der einzelnen Gemeinde auf die Ebene des Kreises auf der Basis einer freiwilligen kreisweiten Zusammenarbeit. Damit soll eine win-win-Situation erzielt werden, von der alle Kommunen gleichermaßen profitieren. Dazu wird in diesem Kapitel näher auf Formen, Merkmale und Chancen von interkommunaler bzw. stadt-regionaler Zusammenarbeit eingegangen.

Immerhin handelt es sich bei dem Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools nicht um eine rein interkommunale, sondern eine stadt-regionale Kooperation, da die Raumordnung bzw. Regionalplanung einbezogen ist. Die Steuerung der Raumentwicklung gehört zu den überörtlichen Angelegenheiten. Mithin handelt es sich bei dem vorgestellten Modell um eine innovative Kombination aus „top-down“ Elementen (Ziel der Raumordnung zur Mengensteuerung) und „bottom-up“ Strategien (Interkommunaler Konsens über Bildung des Pools, Fixierung von Verfahrensregeln und Einbuchung von Flächen). Diese Kombination trägt in erheblichem Maße zur Steuerungswirkung des Ansatzes bei und manifestiert sich in dem Instrument des landesplanerischen Vertrages.

Merkmale einer stadt-regionalen Kooperation

Nach Auffassung der Autoren handelt es sich bei stadt-regionaler Kooperation um alle Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise), bei denen zwei oder mehr

⁴⁶ Naßmacher/Naßmacher 1999: 259

Partner bei gleichen Kompetenzen freiwillig zusammenarbeiten, um Belange von gemeinsamem Interesse wahrzunehmen, die eine regionale Bedeutung haben.

Dies setzt ein Mindestmaß an Übereinstimmung im Hinblick auf als Problem wahrgenommene Sachverhalte und die Verständigung auf gemeinsame Ziele voraus, aber nicht notwendigerweise irgendeine Form der Formalisierung oder Schaffung von Verbindlichkeit hinsichtlich der getroffenen Übereinkunft.

Dem interpretativen organisationstheoretischen Ansatz folgend wird bei informellen Kooperationen koordiniertes Handeln zwischen den Beteiligten an dem Diskurs ermöglicht, nachdem sich in Interaktionsprozessen übereinstimmende Vorstellungen über Probleme und Ziele herausgebildet haben⁴⁷.

In der Findungs- bzw. Gründungsphase einer stadt-regionalen Kooperation wird daher in der Regel auf eine Bindung an feste Organisations- und Entscheidungsstrukturen verzichtet. Die Organisationsmitglieder vereinbaren erst im weiteren Verlauf des Konsolidierungsprozesses einer Kooperation mehr oder weniger formalisierte Regeln, um einem erzielten Konsens interpersonale Stabilität zu verleihen.

Formale Organisationsstrukturen sind folglich eher als Resultate abgestimmten Handelns anzusehen. Letztendlich ist aber eine Annäherung an die formalen Strukturen und Instrumente institutionell abgesicherter Organisationsformen (z. B. eines Zweckverbandes) denkbar.

Die stadt-regionale Kooperation bezieht sich dabei in der Regel zunächst nicht auf die Zuweisung von Funktionen, sondern auf die Erhaltung der in den beteiligten Kommunen bereits vorhandenen Standortqualitäten bzw. der darauf bezogenen Handlungsmöglichkeiten. Deren Potentiale und die gemeindlichen Interessen sollen im Sinne einer Arbeitsteilung unter Standorten zu einer koordinierten Arbeitsgrundlage verschmolzen werden.

Daher ist intergemeindliche Kooperation weniger an abstrakten Entwicklungskonzepten, sondern mehr an konkreten Projekten (hier: Steuerung der Gewerbeflächennachfrage) orientiert, ausgehend von einem konkreten Problemdruck und angepasst an den Wahrnehmungsraum der Kommunalpolitik und der Öffentlichkeit⁴⁸. Grundsätzlich muss sich diese Kooperation auch nicht auf kommunale Akteure beschränken. Eine Einbeziehung privater Akteure kann die Gestaltungs- und Lösungskraft steigern und die Bildung kooperativ-partnerschaftlicher Aushandlungsformen bei der Umsetzung konkreter Projekte fördern. Dies kann flexibel gehandhabt werden, indem man jeweils neue Akteure bei neu auftretenden Problemkonstellationen zur Kerngruppe hinzuzieht, um traditionell

⁴⁷ Kieser/Kubicek 1992: 450

⁴⁸ Weck 1996: 248

getrennte Handlungsfelder und organisatorisch unverbundene Bereiche zu verknüpfen.

Insgesamt wäre freilich eine Entwicklung allein auf Basis interkommunaler Zusammenarbeit, die vorwiegend auf der Ebene konkreter Projekte plant und handelt, für sich genommen nicht geeignet, eine nachhaltige Raumentwicklung im Sinne von § 1 Abs. 2 ROG zu gewährleisten⁴⁹. Insbesondere die bestehenden und weiter zunehmenden Konkurrenzen um Entwicklungspotenziale (Flächen, Standorte für Infrastruktur) erfordern eine Einbeziehung der Raumordnung.

Damit ist die öffentliche, hoheitliche Planung herausgefordert, ihre Rolle als kooperierender Akteur neu zu definieren und aktiv aufzugreifen. Sie muss bei der Initiierung von integrativen Prozessen, der Organisation von neuen Vernetzungen unter allen Akteuren und Handlungsfeldern für die Wahrung allgemeinwohlorientierter, auf die strategische Entwicklung des Gesamttraumes ausgerichtete Prinzipien Sorge tragen. Auf hoheitliche Steuerungsmittel kann und darf hier nicht verzichtet werden, um zur Wahrung der Grundsätze und Ziele des ROG korrigierend und steuernd in Aushandlungsprozesse eingreifen zu können und dem erzielten Konsens die erforderliche Drittbindungswirkung zu verleihen. Mithin ist ein Interessenausgleich zwischen den kommunalen und regionalen Akteuren erforderlich, der eine gemeinsame Problemsicht ebenso voraussetzt wie eine Übereinstimmung hinsichtlich geeigneter Lösungskonzepte. Dafür ist ein Diskurs im Rahmen eines abgestimmten Vorgehens zwingend.

Obwohl es verschiedenste Anlässe für eine interkommunale Zusammenarbeit gibt, kennt man konstituierende Merkmale, die allen Prozessen gemein sind. Dies sind

- die Motivation der Zusammenarbeit
- die Handlungsfelder der Zusammenarbeit
- die Typen der Zusammenarbeit.⁵⁰

Klemme identifiziert zwei wesentliche Motivationen für eine Zusammenarbeit zwischen Kommunen. Zunächst gibt es die Zusammenarbeit, die die Durchführung von Alltagsaufgaben erleichtern oder effizienter gestalten soll. Die zweite Motivation zur Zusammenarbeit liegt in langfristigen, strategischen Ideen zur Entwicklung des Raums (ebenda).

Häufige Motivation einer interkommunalen Kooperation ist eine der Folgenden:

- Erhöhung kommunaler Leistungsfähigkeit, quantitative und qualitative Verbesserung der Umsetzungs- und Lösungskapazität

⁴⁹ Adam 1997: 138

⁵⁰ vgl. Klemme 2002: 37ff.

- Verbesserung der Maßnahmenqualität durch Berücksichtigung regionaler Faktoren
- Kostenersparnis: Effektivere Nutzung der Kapital- und Verwaltungskraft durch Bündelung von Kapazitäten
- Minimierung von Risiken; Verteilung der Unsicherheiten auf mehrere Beteiligte
- Beschleunigung von Maßnahmen durch Frühabstimmung
- Höhere Raumwirksamkeit der Maßnahmen
- Gewinnung einer strategischen Kraft durch frühzeitige Abstimmung
- Aufbau regionaler Identität
- Abbau von Konkurrenz
- Risikominderung bei der Erprobung neuer Arbeitsformen
- Vermeidung von Inselplanung
- Gemeinsame Positionierung gegenüber anderen Partnern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, etc.
- Bessere Auslastung der Infrastruktur
- Förderung der Innovationsentwicklung
- Gemeinsame Außendarstellung und Förderung der Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit
- Bessere Wahrnehmung durch Investor/innen/en
- Stärkung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Unter den Handlungsfeldern interkommunaler Kooperation befinden sich sowohl freiwillige Aufgaben als auch Pflichtaufgaben. Häufige Themenbereiche einer solchen Zusammenarbeit sind Aufgaben aus dem Bereich der Wirtschaft und Wirtschaftsförderung, dem Verkehrsbereich, Tourismus, Umweltschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kooperation bei Verwaltungsdienstleistungen⁵¹.

Die Typen der Zusammenarbeit lassen sich in vier unterschiedliche Kategorien einteilen:

⁵¹ vgl. Klemme 2002: 40

- Interkommunaler Informationsaustausch
- Gemeinsame Außendarstellung
- Interkommunale Entwicklungsplanung
- Gemeinsame Projekte

Bezug zum Modellvorhaben im Kreis Kleve

Nachdem einige konstituierende Merkmale und Charakteristika von interkommunalen und stadt-regionalen Kooperationen dargestellt wurden, stellt sich die Frage, inwiefern das Vorhaben eines virtuellen Gewerbeflächenpools im Kreis Kleve einer interkommunalen Kooperation entspricht.

Die Einrichtung eines virtuellen Gewerbeflächenpools ist das zentrale Ziel des Modellvorhabens im Kreis Kleve, wobei man durch ein flexibleres Gewerbeflächenangebot Vorteile für die wirtschaftliche Entwicklung der teilnehmenden Kommunen erreichen, aber auch sparsam mit der endlichen Ressource Fläche umgehen will, indem Gewerbeflächen effizienter genutzt werden können, weil sie dort allokiert werden, wo nachweislich eine Nachfrage besteht. Der Fokus des Vorhabens liegt demnach nicht auf einer interkommunalen Kooperation an sich. Gleichwohl ist es erklärtes Ziel der Kommunen im Kreis Kleve, aber auch der Regionalplanung, mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Kreises und den daraus resultierenden positiven Effekten für jede einzelne Kommune, Investoren für den Kreis zu interessieren, auch wenn die Ansiedlung möglicherweise nicht auf der Gemarkung der eigenen Kommune stattfindet. Hieraus ergibt sich die gemeinsame Motivation des Vorhabens. In Anlehnung an die o.g. Aufzählung von Motivationen zur Initiierung interkommunaler Prozesse steht im Kreis Kleve die „Verbesserung der Maßnahmenqualität durch Berücksichtigung regionaler Faktoren“ im Fokus.

Der Handlungsbereich des Modellvorhabens deckt sich ebenfalls mit einem für interkommunale Kooperationen typischen Handlungsfeld, nämlich der Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaft.⁵²

Die Zuordnung zu einem Typ kommunaler Kooperation gestaltet sich etwas schwieriger als bei den zuvor genannten Merkmalen. Das Vorhaben im Kreis Kleve ist am ehesten dem Typ „Gemeinsame Projekte“ zuzuordnen.

Es wird deutlich, dass das Modellvorhaben „Virtueller Gewerbeflächenpool“ typische Merkmale einer interkommunalen Kooperation erfüllt. Das zentrale Anliegen des Vorhabens ist nicht die Kooperation selbst, jedoch wird zur Erreichung dieses Anliegens eine gemeinsame Zusammenarbeit zwingend benötigt und zwar - hier wird

⁵² Zu diesem Handlungsfeld nennt KLEMMKE insbesondere die Entwicklung von Gewerbeflächenpools (vgl. Klemme 2002: 40).

der regionale Bezug deutlich - auch mit der Regionalplanung, da überörtliche Angelegenheiten berührt sind.

Die Zusammenarbeit im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung ist allerdings ein schwieriges Vorhaben, solange die beteiligten Kommunen untereinander in Konkurrenz stehen. Insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung, dem der Bereich der Gewerbeflächenentwicklung zuzuordnen ist, kommt neben der üblichen „Bürgermeisterkonkurrenz“ erschwerend hinzu, dass es sich hierbei um „eines der Herzstücke der Kommunalpolitik“ handelt⁵³. Der Wettbewerb um Arbeitsplätze, Investitionen, Fördergelder, Gewerbesteuer-einnahmen und Schlüsselzuweisungen ist ein Hemmnis für die Installation kooperativer Strukturen. Neben der Einsicht auf kommunaler Ebene, dass es sich bei einem Gewerbeflächenpool um ein geeignetes Mittel zur Beseitigung der Probleme bei der Gewerbeflächenausweisung handelt, bedarf es jedoch zusätzlicher Anreize für eine regionale Kooperation.

Eine regionale Kooperation findet dabei unter Rahmenbedingungen statt, die typische Voraussetzungen für eine win-win-Lösung sind. Es besteht ein Kooperationsinteresse zwischen verschiedenen Interessensträgern, die auch nach einem Verhandlungstichtag hinaus zusammenarbeiten müssen. Dabei soll eine Lösung für die Gewerbeflächenentwicklung gefunden werden, von der alle Interessensträger profitieren, so dass diese bereit sind, ihre eigenen, auf die Kommune bezogenen Standpunkte zurückzustellen. Wie bei einer typischen win-win-Situation ist zu erwarten, dass sich die wirtschaftliche Situation der gesamten Region verbessert, da durch Kompensationen der Vorteil jeder einzelnen Kommune größer ist als sie es eigenständig vollbringen könnte. Daher ist ein Verzicht auf die Durchsetzung der kommunalen Position ohne Gesichtverlust möglich.

Für die Umsetzung des Modellvorhabens erscheint die Herausstellung und Aktivierung einer win-win-Situation deshalb so wichtig, weil es sich um die entscheidende gemeinsame Motivation aller Kommunen handelt. Die Herstellung einer win-win-Situation ermöglicht also, ein o.g. wichtiges konstituierendes Merkmal einer interkommunalen Zusammenarbeit, nämlich die Motivation zur Zusammenarbeit, zu beeinflussen.

Die Herstellung so genannter „mutual gains“ in einer win-win-Situation ist in erster Linie Mittel zum Zweck, um die notwendige Kooperation für einen Gewerbeflächenpool zu ermöglichen. Gleichzeitig ist die damit verbundene Reduzierung der Standortkonkurrenz ein eigenständiger Vorteil. In vielen Fällen schaffen Kommunen, die sich in einem Standortwettbewerb zu Nachbargemeinden befinden, ein Gewerbeflächenangebot, das weit über die tatsächliche Nachfrage hinausgeht, um ein möglichst breites Angebot für potenzielle Nachfrager vorzuhalten. Bei einer

⁵³ vgl. Krieger 1994: 10

verminderten Konkurrenzsituation, in der eine positive Entwicklung der Region im Vordergrund steht, ist diese Form des Flächenangebots nicht mehr notwendig. Neben den finanziellen Vorteilen, die sich dadurch für die beteiligten Kommunen ergeben, entsteht dadurch ein geringerer Flächenverbrauch, was wiederum im Einklang mit bestehenden Zielen der Raumordnung steht.

Klemme identifiziert u. a. folgende Restriktionen für interkommunales Handeln⁵⁴:

Kommunale Ebene

- Kirchturmdenken
- Kommunalpolitische Mehrheiten

Interkommunale Ebene

- Wettbewerb um Einwohner und Arbeitsplätze
- Historisch bedingte Rivalitäten
- Unzulängliche Kenntnisse über Konkurrenzverhältnisse
- Fehlende Gleichberechtigung
- Angst, die Schwäche der anderen Kommunen tragen zu müssen
- Angst vor Kompetenzverlust

Akteurskonstellation

- Mangelndes Vertrauen
- Fehlende gegenseitige Akzeptanz
- Unterschiedliche Mentalität
- Kommunikationsdefizite

Aus dieser Liste sind Kirchturmdenken, fehlendes Vertrauen, mangelhafte Kommunikationsstrukturen und unterschiedliche Kooperationsziele typische Startprobleme⁵⁵.

Was begünstigt eine interkommunale Zusammenarbeit?

Um Schwierigkeiten in der interkommunalen Zusammenarbeit verhindern zu können, stellt sich die Frage, welche Umstände sich positiv auf eine Kooperation auswirken. Nach Klemme wurden „in den letzten Jahren [...] in Anlehnung an ein breites Spektrum von Praxiserfahrungen und wissenschaftlichen Untersuchungen Grundsätze

⁵⁴ vgl. Klemme 2002: 45

⁵⁵ ebenda

bzw. Leitlinien für die interkommunale Zusammenarbeit entwickelt, um die Funktionsfähigkeit zu sichern“⁵⁶. Dabei handelt es sich um:

- Freiwilligkeit der Zusammenarbeit
- Einsicht in die Notwendigkeit der Kooperation
- Fester Wille zur Kooperation
- Überwindung der Kirchturmpolitik
- Konsensprinzip
- Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität
- Dezentralität
- Gleichberechtigung der Partner
- Offenheit und Transparenz
- Fachliche und zwischenmenschliche Qualifikation der Akteure
- Orientierung der räumlichen Abgrenzung anhand der Aufgabenfelder
- Räumliche Nähe der Kooperationspartner

Bei der Betrachtung dieser Liste fallen einige Aspekte auf, die nach bisherigem Kenntnisstand von den Akteuren dieses Modellvorhabens bereits jetzt erfüllt werden. So ist die Einsicht in die Notwendigkeit der Kooperation gegeben. Die Kommunen wollen übereinstimmend eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots erreichen und potenzielle Investoren nach aller Möglichkeit im Kreis Kleve halten. Es ist die Einsicht vorhanden, dass dies mit den vorhandenen Instrumenten nur schwer möglich ist. Daraus lässt sich folgern, dass auch der Aspekt einer Überwindung der Kirchturmpolitik zumindest auf dem Gebiet der Gewerbeflächenpolitik weitgehend überwunden ist. Nach Aussage der kommunalen Vertreter steht nicht im Vordergrund, dass ein Investor seinen Standort auf der Gemarkung der eigenen Kommune wählt. Es besteht Einsicht, dass alle Kommunen des Kreises von der Ansiedlung profitieren, wenn der Investor einen Standort nach seinen Wünschen im Kreisgebiet finden kann.

Weiterhin ist eine Gleichberechtigung der Kooperationspartner in diesem Modellvorhaben gegeben. Auch eine Freiwilligkeit der Zusammenarbeit besteht, da Kommunen zu einer Teilnahme an einem virtuellen Pool nicht gezwungen werden können.

Offenbar sind bereits zu diesem Zeitpunkt einige von Klemme zusammengestellte Leitlinien, die eine interkommunale Zusammenarbeit begünstigen, erfüllt.

⁵⁶ Klemme 2002: 41

Zur Herstellung einer gemeinsamen Motivation mit Hilfe einer win-win-Situation tragen einige typische Aspekte bei, die im Rahmen des Forschungsprojektes „Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement – Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft“ durch Experteninterviews untersucht wurden. Eine Lösung ist demnach umso einfacher

- je geringer die Komplexität des Falls,
- je weniger Akteure mit Ihren Interessen zum Ausgleich gebracht werden müssen,
- je eher die Dimensionen des Falls vorstellbar und die Umsetzungsschritte konkret sind⁵⁷.

Weiterhin wurde durch die Interviews deutlich, dass das Potenzial zur Herstellung einer win-win-Situation steigt, wenn

- der Verhandlungsraum und die Möglichkeiten der Bündelung von verschiedenen Interessen größer werden,
- die Debatten möglichst wenig emotional aufgeladen sind
- und je höher die Planungsebene ist⁵⁸.

Es wurde erkannt, dass regionale Lösungen „leichter als kommunale oder einzelflächenbezogene Lösungen“ zu erzielen sind⁵⁹. Außerdem zeigen die Ergebnisse, dass ein Erfolg bei der Herstellung einer win-win-Situation auch durch vergleichsweise einfache Mittel beeinflusst werden kann, beispielsweise durch eine Konkretisierung der Umsetzungsschritte.

Dabei sind für den virtuellen Pool die folgenden konkreten Mutual gains erkennbar:

7.1 Mutual gains für das Modellvorhaben im Kreis Kleve

Verbesserung der wirtschaftlichen Situation durch Erhöhung der Neuansiedlung sowie Reduzierung der Abwanderung von Unternehmen

Durch eine Erhöhung der Attraktivität der Region für Investoren kann die Zahl der Neuansiedlungen erhöht und die Zahl der Unternehmensabwanderungen verkleinert werden, so dass letztlich eine größere Zahl von Unternehmen mehr Arbeitsplätze in der Region zur Verfügung stellen.

⁵⁷ vgl. KOMMA.PLAN 2002

⁵⁸ ebenda

⁵⁹ ebenda

Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots zur kurzfristigen Reaktion auf Gewerbeflächennachfrage

Das bisherige Instrumentarium ist nach Aussage der kommunalen Vertreter nicht in der Lage, den ansiedlungswilligen Unternehmen in ausreichend kurzer Zeit Bauland zur Verfügung zu stellen, da dort wo die Nachfrage besteht, nicht immer auch noch Flächenreserven zur Verfügung stehen. Der seitens eines Unternehmens favorisierte Standort wird in vielen Fällen also abseits der im Zuge einer Angebotsplanung bereits baureifen Flächen liegen. Dieser favorisierte Standort würde auch nicht - in Folge der durchzuführenden Planänderungsverfahren - in der Regel erst nach mehreren Monaten zur Verfügung stehen, sondern womöglich überhaupt nicht genutzt werden können, da die Standortgemeinde über keine GIB-Reserven mehr verfügt.

Möglichkeit zur Entwicklung eigener Vorhaben außerhalb des virtuellen Gewerbeflächenpools

Die Kommunen wünschen neben den Chancen einer Gewerbeflächenentwicklung, die sie durch einen virtuellen Pool erhalten, auch eine Möglichkeit zur Entwicklung von Vorhaben ohne die Entnahme von Flächen aus dem Pool. Eine solche Möglichkeit wird beispielsweise benötigt, wenn neben dem virtuellen Pool auch in einem kleineren Umfang eine Angebotsplanung betrieben werden soll, die es Unternehmen mit besonders hohem Termindruck ermöglicht, umgehend zu bauen. Diese Option sieht das vorgestellte Modell vor, da im Fall, dass eine Gemeinde den Nachweis erbringt, über keine baureifen Reserven mehr zu verfügen, auch dann auf den Pool zugegriffen werden kann, wenn keine konkrete Nachfrage besteht.

Verbesserung der Außendarstellung als unternehmensfreundliche Region, in der schneller als anderswo Gewerbeflächen bereitgestellt werden können

Ein wesentlicher Vorteil, der durch den virtuellen Gewerbeflächenpool entsteht, liegt in der Wahrnehmung der Region als besonders attraktiver Standort für Unternehmen. Das Instrument eines virtuellen Gewerbeflächenpools kann kommuniziert werden, so dass mehr mobile Unternehmen auf die Region aufmerksam werden. Die kurzfristige Bereitstellung von Bauland ist neben der Orientierung auf die Sichtweise des Unternehmens der wichtigste Aspekt für ein entsprechendes Marketing. Alle Kommunen der Region können fortan mit diesem Instrument werben und darauf hinweisen, dass vor Ort nicht die Steuerung der Gewerbeflächennachfrage, sondern des –angebots passend zu den Unternehmenspräferenzen im Vordergrund steht. Dies ist ein Wettbewerbsvorteil gegenüber Nachbarkreisen.

Berücksichtigung der politischen Forderung nach einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Entwicklung der Region

Durch das Modellvorhaben wird eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots erreicht, ohne dabei die Menge der durch die Regionalplanung zugewiesenen Bereiche für eine gewerblich-industrielle Nutzung zu erhöhen. Dadurch, dass sich fortan das Gewerbeflächenangebot flexibel an den Unternehmenswünschen orientiert, ist mit einer effizienteren Nutzung dieser Menge zu rechnen. Es ist demnach zukünftig nicht mehr so, dass Gewerbeflächen ausgewiesen werden und in Folge einer zu geringen Nachfrage an dieser Stelle ganz oder teilweise ungenutzt bleiben und die für die Erschließung eingesetzten öffentlichen Mittel ineffizient genutzt werden. Vielmehr wird die Gewerbefläche nur dort entstehen, wo sie auch tatsächlich nachgefragt wird. Dies führt zu einem effizienteren Aufbrauchen der verfügbaren Flächenmenge in der Region und entspricht somit den gegebenen Zielen der Raumordnung, die auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme abstellen.

7.2 Mögliche Hemmnisse

Trotz dieser klar erkennbaren Mutual gains bleiben Bedenken, auf die im Folgenden näher eingegangen wird:

- 1) Ein wesentliches Hemmnis besteht in der Tatsache, dass die bestimmten Kommunen von der Regionalplanung zugewiesenen gewerblich-industriellen Flächen quasi „vergemeinschaftet“ und in einen Pool eingebucht werden, aus dem alle teilnehmenden Kommunen schöpfen können. Angesichts der freiwilligen Einwilligung in ein derartiges Konzept bedeutet dies nur auf den ersten Blick einen Verlust kommunaler Autonomie, der die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommune unter Umständen einzuschränken vermag.

Antwort: Jede Kommune kann bei vorliegender Nachfrage bzw. fehlenden baureifen Reserven auf den Pool zugreifen. Zudem entfallen zukünftig weitgehend die Kosten für Angebotsplanungen (insbesondere Flächenerwerb und Erschließung), von denen nicht sicher war, ob sie refinanziert werden können.

- 2) Sorge, für alle Zeiten an eine Kooperation gebunden zu sein.

Antwort: Dieser Sorge steht entgegen, dass im Rahmen des Monitorings die Wirkung des Modells laufend überprüft und die Laufzeit zunächst auf fünf Jahre befristet wird. In diesem Rahmen werden auch die Kommunen die Möglichkeit haben, sich zu positionieren. Die mögliche Größe des Pools (128 ha) erscheint angesichts des Jahresdurchschnittsverbrauchs über die letzten 10 Jahre (30 ha im Durchschnitt zwischen 1996 und 2005) und der Möglichkeiten der Wiederauffüllung angemessen und ausreichend für die Erprobung über 5 Jahre.

- 3) Befürchtung einer Knappheitssituation. Sorgen über fehlende Möglichkeiten zur Entwicklung, wenn der Pool aufgrund aktuell nachgewiesener Bedarfe anderer Kommunen leer ist.

Antwort:

- Flächenmengen aus der Kategorie 3 sind einbuchbar, um den Pool zu vergrößern. Nach sieben Jahren ist eine Aufhebung des B-Plans ohne Kompensationserfordernis möglich.
 - Brachflächen können ebenfalls bei Aufgabe der bisherigen Nutzung und Wiederaufführung zum Freiraum zur Einbuchung einer entsprechenden Flächenmenge führen.
 - Auffüllen der GIB-Reserve. Im Rahmen des anstehenden Regionalratbeschlusses über Einführung des Pools sollte ein Signal erfolgen, dass ein fortlaufendes Monitoring implementiert wird und bei Knappheitssituation ein Auffüllen erfolgen kann.
 - Große, überregional bedeutsame Vorhaben, die auch schon bisher nicht auf die kommunalen Bedarfe angerechnet werden, sind weiterhin auch außerhalb des Pools möglich, so dass nicht durch einzelne Vorhaben ein Großteil der zur Verfügung stehenden Menge abgebucht werden wird.
- 4) Die Ungewissheit über den Erfolg des Modellvorhabens, für das es bislang noch keine Erfahrungswerte gibt, mag ebenso dazu beitragen, dass Kommunen dem Vorhaben reserviert gegenüberstehen. Immerhin tangiert das Vorhaben einen wichtigen Bestandteil kommunalpolitischen Handelns, nämlich der Wirtschaftspolitik.

Antwort: Ein greifbares Risiko ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erkennbar. Bis zum abschließenden Vertragsabschluss und dem damit verknüpften Beschluss des Regionalrats bleibt alles rückholbar. Zudem soll das Modell zunächst zeitlich befristet und evaluiert werden. Schließlich ist nicht erkennbar, welche Vorteile aus der Beibehaltung der jetzigen Situation erwachsen, wenn sich alle Beteiligten doch einig darüber sind, dass die derzeitige Steuerung nicht zielgerichtet ist.

- 5) Weiterhin herrscht Unsicherheit über die Verteilung von Nutzungen und Lasten durch das Modellvorhaben. Es wird die Frage zu beantworten sein, wer von dem neuen Instrument profitiert. Sind es tatsächlich alle dem Kreis Kleve angehörigen Kommunen oder nur einige Kommunen, die Profit aus dem Instrument ziehen

können? So müssen Vor- und Nachteile einer Kooperation „vor Beginn der Zusammenarbeit gegeneinander abgewogen werden“⁶⁰.

Antwort: Aufgrund der Tatsache, dass zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen im kommunalen Finanzausgleich wie auch bei der Berechnung der Kreisumlage berücksichtigt werden, relativieren sich Vor- und Nachteile zwischen den Kommunen erheblich. Die zusätzlichen Arbeitnehmer wiederum wohnen nicht notwendigerweise an ihrem Arbeitsort, insbesondere dann nicht, wenn sie zuvor schon in der Region gelebt und gearbeitet haben, weil mit jedem Wohnstandortwechsel erhebliche Opportunitätskosten zu berücksichtigen sind. Mithin werden auch Nachbarkommunen an den zusätzlichen Einkommenssteuereinnahmen partizipieren.

Natürlich erscheint es denkbar - wie bereits im Angebot angedeutet - die Kreisumlage, die bislang bereits die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen eines Kreises auszugleichen versucht, im Hinblick auf weitergehend sich stellende Ausgleichserfordernisse anzupassen. Bei ihrer gegenwärtigen Bemessung werden die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer, Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sowie die den Gemeinden zufließenden Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Wenn die Flächenausweisungsrechte innerhalb des kompletten Kreises in einem Pool gebündelt werden, könnte man solchen Kommunen einen Ausgleich zugestehen, auf deren Gemarkungsgebiet keine oder weniger Flächen angesiedelt werden, da sich in der Konsequenz weniger Gewerbe- und ggf. Einkommenssteuereinnahmen realisieren lassen. Diesem könnte u. U. durch eine Veränderung der Erhebungsgrundlagen der Kreisumlage oder durch eine neue Form des Gemeindefinanzausgleichs Rechnung getragen werden.

Aufgrund der gutachterlichen Erfahrungen aus anderen Projekten⁶¹ wird jedoch davon abgeraten, ein derartiges kommunales Konfliktfeld zu betreten, da mit einer abgabenrechtlichen Quantifizierung potentielle Vor- und Nachteile verbunden wären.

Demgegenüber scheint es wesentlich praktikabler, in auftauchenden Einzelkonfliktsituationen informelle Ausgleichsmaßnahmen, etwa über die wechselseitige Leistungserbringung von Verwaltungstätigkeiten etc., zu suchen, mit der alle kommunalen Beteiligten leben können. So haben viele Kommunen gute Erfahrungen damit gemacht, dass etwa bestimmte Aufgaben (z. B. im Bereich IT, EU-Fördermitteleinwerbung etc.) für andere Kommunen mit erledigt werden, ohne dass dafür eine genaue Kostenaufstellung erfolgt wäre, aber die Nutznießerin natürlich erhebliche Personalkosten einsparen kann.

⁶⁰ vgl. Klemme 2002: 43

⁶¹ vgl. Greiving et al. 2007

7.3 Fazit

Insgesamt sollte deutlich geworden sein, dass die stadt-regionale Kooperation im Kreis Kleve ungewöhnlich günstige Voraussetzungen besitzt: es besteht Konsens über Problemsicht und Lösungsweg. Ferner sind alle relevanten Akteure auf einer gleichberechtigten Basis einbezogen. Das Modell verknüpft formelles mit informellem Handeln und besitzt daher eine hohe Steuerungswirkung und Umsetzungswahrscheinlichkeit. Schließlich scheinen alle bestehenden Bedenken auflösbar zu sein. Daher bietet sich für die Kommunen im Kreis Kleve eine große Chance, die Wettbewerbsfähigkeit ihres Standortraumes deutlich zu verbessern, ohne dass dafür die natürlichen Ressourcen zusätzlich beansprucht werden müssten. Auf diese Weise scheint es möglich, sich sogar bei geringerem finanziellem Aufwand größere Handlungsspielräume zu verschaffen und über eine Verbesserung der Einnahmen zur Haushaltskonsolidierung beizutragen.

Die dafür erforderlichen Umsetzungsschritte lassen sich wie folgt skizzieren:

1. Alle Gemeinden beschließen dem Grundsatz nach, sich an dem virtuellen Gewerbeflächenpool zu beteiligen.
2. Die einbuchungsfähigen Flächen werden ermittelt. Dies ist im Rahmen des vorliegenden Gutachtens für die Kategorie 1 und 2 Flächen bereits erfolgt (GEP-Reserven, FNP-Reserven) und müsste von den beteiligten Kommunen für die Kategorie 3 Flächen nach dem Vorbild der Stadt Goch so bald wie möglich vervollständigt werden.
3. Der landesplanerische Vertrag ist aufzusetzen. Zweck und wesentliche Inhalte des Vertrags wurden im Gutachten bereits dargelegt; auf einen konkreten Vertragstext haben sich die Vertragspartner noch zu verständigen.
4. Der landesplanerische Vertrag als zu erfüllende Bedingung für einen Regionalratsbeschluss tritt mit der Unterzeichnung durch die beteiligten Kommunen und die Bezirksplanungsbehörde in Kraft.
5. Der Regionalrat nimmt den Vertrag zustimmend zur Kenntnis und beschließt ein ergänztes Ziel 1.3 (Einführung der Mengensteuerung) unter Festlegung der durch Schritt 2 ermittelten Flächenmenge als Startgröße für den Pool.
6. Die Bezirksplanungsbehörde als Monitoringinstanz nimmt ihre Arbeit auf; der virtuelle Pool ist arbeitsfähig.

8. ÜBERTRAGBARKEIT

Das in dieser gutachterlichen Untersuchung vorgestellte Instrument eines virtuellen Gewerbeflächenpools ist ein Modellvorhaben, welches zunächst für den Kreis Kleve als Untersuchungsraum entwickelt wurde. Ziel dieser Untersuchung war jedoch von Beginn an, ein Instrument zu erarbeiten, welches auch in anderen Räumen angewandt werden kann. Um die Übertragbarkeit zu prüfen und Aspekte des Modells, die vor einer Anwendung in anderen Regionen einer Anpassung bedürfen, zu identifizieren, wird an dieser Stelle mit Tabelle 7 eine Unterscheidung in „übertragbare“ und „nicht-übertragbare“ Bestandteile des Instruments vorgenommen.

Tabelle 7: Übertragbarkeit der Modellbestandteile

Übertragbare Bestandteile (innerhalb NRW)	Nicht- oder nur bedingt übertragbare Bestandteile
Grundzüge des Modells	Kriterien zur Auswahl eines geeigneten Ansatzes des Gewerbeflächenmanagements (zielabhängig)
Einbuchungsregeln	Verzicht auf einen festen Mechanismus zum Ausgleich von Kosten und Nutzen (setzt interkommunalen Konsens voraus)
Ausbuchungsregeln	Umgriff des Teilraums (zwischen Beteiligten abzustimmen)
Vorschläge zur Wiederauffüllung	Größe des Flächenpools (raumabhängig)
Vorschläge zur Herstellung einer win-win-Situation	Schwellenwert zur Wiederauffüllung des Pools (raumabhängig)
Kategorisierung der Flächenreserven	
Bewertung der Einbuchungsfähigkeit	
Vorschläge zum Monitoring	

Quelle: eigene Darstellung

Die Grundzüge des Modells sind auf andere Regionen übertragbar. So ist das vorgeschlagene neue Ziel 1.3 von vornherein auf beliebig viele „Teilräume“ ausgerichtet. Voraussetzung ist hier das Zustandekommen eines landesplanerischen Vertrags und damit implizit die Einigung zwischen kommunaler und regionaler Ebene über einen geeigneten Anwendungsraum dieser Mengensteuerung.

Die entwickelten Ein- und Ausbuchungsregeln sind ebenso wie die Vorschläge zur Wiederauffüllung nicht von lokalen Gegebenheiten abhängig, sondern ergeben sich zu großen Teilen aus den gegebenen Zielen der Raumordnung. So eignen sich die

entwickelten Qualitätskriterien für eine Ausbuchung aus dem Pool nicht nur für den spezifischen Einsatz im Kreis Kleve, sondern zunächst für den gesamten Regierungsbezirk Düsseldorf und grundsätzlich auch den Rest von Nordrhein-Westfalen, da die regionalplanerischen Zielaussagen nur marginal differieren.

Auch die Kategorisierung der Flächen und die Feststellung ihrer Einbuchungsfähigkeit sind übertragbar, da sie nicht aus Präferenzen der einzelnen Akteure entwickelt wurden, sondern sich an den generellen Zielen des Modellvorhabens orientieren.

Die Vorschläge zur Herstellung einer win-win-Situation sind nicht allein für den Kreis Kleve gültig, sondern wie auch die Vorschläge zum Monitoring allgemeingültig.

Im Gegensatz dazu sind die in diesem Modell vorgeschlagenen konkreten Schwellenwerte, beispielsweise für die Einleitung von Maßnahmen zur Wiederauffüllung des Pools, spezifisch für den Kreis Kleve erarbeitet worden. Bei einem Einsatz in anderen Regionen ist zu prüfen, inwiefern diese Kennwerte ihre Gültigkeit behalten. Der Verzicht auf ein Modell zum Ausgleich von Kosten und Nutzen, auf den sich die Akteure im Kreis Kleve geeignet haben, ist eine bemerkenswerte Leistung und wahrscheinlich die größte Restriktion für die Adaption auf andere Räume, weil das Modellkonzept im Kern davon abhängig ist, dass Flächen unabhängig von möglichen Wertunterschieden alleine über ihre Größe eingebucht und einem Pool zugeführt werden.

Daher mag in anderen Regionen (z. B. im Städtenetz Iserlohn-Hemer-Menden-Balve bzw. dem laufenden REFINA-Vorhaben GEMRIK) die Frage eines passenden Ansatzes des Gewerbeflächenmanagements gänzlich anders ausgehen. Die für diese Auswahl maßgeblichen Kriterien sind akteursspezifisch und daher nicht ohne weiteres zu übernehmen.

Auch unter anderen landesplanerischen Vorraussetzungen dürfte die Anwendbarkeit des hier vorgestellten Modells fraglich sein, weil es der Regionalplanung außer der Festlegung von Restriktionsräumen häufig an der Steuerungskraft mangelt, überhaupt in die Siedlungsentwicklung einzugreifen.

LITERATURVERZEICHNIS

Adam, Brigitte (1997): Wege zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung - Raumplanerische Handlungsspielräume durch regionale Kommunikations- und Kooperationsprozesse. In: RuR 1997, S. 137 - 141.

Bezirksregierung Düsseldorf (2007): Rheinblick. Das Regionalmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf.

Bezirksregierung Düsseldorf (2000): GEP 99

Bovet, Jana (2006): Handelbare Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. In: Natur und Recht. Heft 8.

Braam, Werner (1999): Stadtplanung. Aufgabenbereiche – Planungsmethodik – Rechtsgrundlagen. 3. Auflage. Düsseldorf: Werner Verlag.

David, Carl-Heinz (1990): Transfer of Development Rights – TDR (Übertragung von Entwicklungsrechten) in den USA – Ein konzeptioneller Ansatz für die Fortentwicklung des deutschen Bodenrechts? In: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht 1990, S. 218 ff.

Einig, Klaus (2005): Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 4/5.2005.

Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI, 2002): Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente. Ansätze für Baden-Württemberg. Karlsruhe.

Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI, 2005): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. Abschlussbericht. Karlsruhe.

Greiving, Stefan et al. (2007): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt:Praxis Reihe Nr. 54. Bonn 2007.

Greiving, Stefan; Neumeyer, Hans-Peter; Sondermann, Christina (2004): Ein revolvierendes Gewerbeflächensystem in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen. In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 4/5.2004.

Greiving, Stefan (2003): Der Raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. In: Raumforschung und Raumordnung 5/2003, S. 371 - 378.

Grotefels/Lorenz (2001): Der landesplanerische Vertrag nach § 13 S. 5 ROG, UPR 2001, S. 328 (329).

Gust, Dieter (2005): Der regionale Gewerbeflächenpool Neckar-Alb. Ein neuer Ansatz zur interkommunalen Zusammenarbeit. Veranstaltung zur interkommunalen Kooperation in Borken.

Kieser, A./Kubicek, H. (1992): Organisation. 3. Auflage. De Gruyter Verlag Berlin 1992

Klemme (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 110. Dortmund.

KOMMA.PLAN (2002): Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement. Protokoll des Workshops am 18.9.2002

Kriese, Ulrich (2005): Handelbare Flächenfestsetzungskontingente. Anforderungen an ein Mittel zur Beendigung des Landschaftsverbrauchs. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 4/5.2005.

Krumm, Raimund (2000): Kommunale Wirtschaftspolitik, handelbare Flächenausweisungsrechte und ökonomischer Standortwettbewerb. UFZ-Diskussionspapiere. Leipzig.

León, Christian D. (2005): Der Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats Baden-Württemberg zur Einführung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate in Baden-Württemberg. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 4/5.2005.

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV 2006): Chancen erhalten – Freiraum bewahren. Düsseldorf 2006.

Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg (NBBW, 2004): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten. Stuttgart.

Naßmacher/Naßmacher (1999): Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen.

Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg. 2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel - 30 - ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Berlin 2004.

Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg. 2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Rats-Empfehlungen "Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha". Texte Nr. 19. Berlin 2007.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU, 2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Berlin.

Schmalholz, Michael (2002): Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte. ZUR Sonderheft.

Spannowsky, Willy (1999): Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen. BBR. Bonn 1999.

Spannowsky, Willy (2000): Raumordnerische Verträge als Instrument des kommunalen Interessenausgleichs, In: Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg (Hrsg.): Kommunale und regionale Zusammenarbeit im Spree-Havel-Raum. Berlin 2000. S. 38 (41).

Stemmler, Johannes (2005): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Fragen aus planungsrechtlicher und –praktischer Sicht. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 4/5.2005.

Weck, Sabine (1996): Neue Kooperationsformen in Stadtregionen. In: RuR 1996, S. 248 – 256

Zollinger, Fritz und Seidl, Irmi (2005): Flächenzertifikate für eine nachhaltige Raumentwicklung? Ein Konzept für Baden-Württemberg und Erkenntnisse aus der Übertragung auf die Schweiz. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 4/5.2005.

http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/BezRegDdorf/autorenbereich/Dezernat_61/GEP_Aenderungen/verfahrendauer.php (zugegriffen am 07.08.2007)

ANHANG

- Anhang 1: Ergebnisprotokoll des 1. Workshops
- Anhang 2: Ergebnisprotokoll des 2. Workshops
- Anhang 3: Ergebnisprotokoll des 3. Workshops
- Anhang 4: Vermerk des Gesprächs mit dem MWME vom 1.10.2007

Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve Ergebnisprotokoll des 1. Workshops am 20.08.2007

Ort: Rathaus der Stadt Goch
Beginn: 10:00 Uhr
Ende: gegen 12:30 Uhr
Teilnehmer: s. Anwesenheitsliste

Tagesordnung

- TOP 1: Präsentation der Ergebnisse der Bestandsaufnahme
- TOP 2: Diskussion
- TOP 3: Präsentation der wesentlichen Merkmale der vier Modelle
- TOP 4: Bewertung der vier Modelle
- TOP 5: Diskussion und Auswahl einer Vorzugsvariante
- TOP 6: Besprechung des weiteren Vorgehens

TOP 1: Präsentation der Ergebnisse der Bestandsaufnahme

- Details sind der beigefügten Präsentation zu entnehmen.
- Eine Situation, in der viele potenzielle Poolflächen bereits in kommunalen Besitz sind, wäre in sofern problematisch für die Implementation des Modells, als das für solche Flächen bereits Buchwerte vorlägen. Herr Krantz erklärt hierzu, dass eine solche Situation nicht bestünde. 11 von 16 Kommunen gaben nach Rücksprache an, dass sie Grundstücke nur dort erwerben, wo bereits Bebauungspläne vorhanden sind. Eine „Vorratswirtschaft“ wird auch durch die schwierige kommunale Haushaltslage unterbunden. Herr Krantz sagte zu, sich weiter um Informationen zu bemühen und die 11 Kommunen, die sich bereits geäußert haben, namentlich zu benennen.
- Mit Hilfe der Bestandsaufnahme wurden die drei Aspekte
 - Vorliegen eines spatial misfits
 - Vorliegen einer ausreichend großen Gebietskulisse
 - Bereits im kommunalen Besitz befindliche Poolflächen überprüft. Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zeigen, dass keiner der Aspekte gegen ein Instrument zur Mengensteuerung spricht.

TOP 2: Diskussion

- Seitens Herrn van Gemmerens wurde darauf hingewiesen, dass die Karte „Verhältnis Gewerbeflächenangebot/Gewerbeflächennachfrage“ lediglich zwei Kommunen in der schlechtesten Kategorie darstelle (unter 0,5). Daraufhin wurde von Herrn Greiving entgegnet, dass weitere Kommunen ein Verhältnis von unter 1 besitzen.
- Es wird die Frage gestellt, inwiefern allgemeine raumordnerische Ziele wie der Freiraumschutz und der Grundsatz Innen- vor Außenentwicklung bei der Restriktionsraumanalyse Berücksichtigung gefunden haben. Aus Sicht der Bezirksregierung sollen auch die textlichen Ziele aus dem GEP99 bei der Konzeptentwicklung berücksichtigt werden. Dies wurde zugesagt.

- Zu den Restriktionsflächen sind nach Prüfung weitere Flächen hinzuzufügen, so z.B. Flächen mit intensivem Gartenbau oder besonders ertragreiche, landwirtschaftliche Flächen.
- Der Zweck der Übersicht über die Restriktionsflächen liegt freilich in einer Überprüfung der generellen Durchführbarkeit des Instrumentes, nicht in der Identifizierung von Ausschlussflächen.

TOP 3: Präsentation der wesentlichen Merkmale der vier Modelle

- Es wurden vier Ansätze des interkommunalen Gewerbeflächenmanagements in ihren Grundzügen vorgestellt.
- Details sind der beigefügten Präsentation zu entnehmen

TOP 4: Bewertung der vier Modelle

- Die Bewertung der vier Ansätze nach den verschiedenen Zieldimensionen des Vorhabens wurde anhand einer Matrix aufgezeigt. Details sind der beigefügten Präsentation zu entnehmen.

TOP 5: Diskussion und Auswahl einer Vorzugsvariante

- Es wurde seitens Herrn van Gemmerens vorgeschlagen, den Ansatz eines „Regionalen Gewerbeflächenpools“ näher zu betrachten. Der wesentliche Nachteil einer aufwändigen Flächenbewertung könne vermieden werden, in dem eine solche Bewertung möglichst pragmatisch abgewickelt wird.
- Herr Greiving entgegnete, dass zusätzlich ein zeitlich aufwändiges Flächenkataster zu erstellen sei.
- Herr Krantz betonte, dass aufgrund der Ausrichtung eines „Regionalen Gewerbeflächenpools“ auf die Steuerung der Gewerbeflächennachfrage, dieser Ansatz nicht weiter verfolgt werden solle. Das Vorhaben im Kreis Kleve konzentriere sich auf eine Steuerung des Gewerbeflächenangebotes. Der Wunsch der Kommunen sei nicht allein die Möglichkeit zur Verschiebung von Flächen zwischen den Kommunen, sondern auch innerhalb einer Kommune.
- Es bleibt zu klären, ob das Reservepotenzial von ca. 400 ha im Kreis Kleve auch Brachflächen einschließt und inwiefern Brachflächen in einem Pool berücksichtigt werden können.
- Der Ansatz eines „Virtuellen Gewerbeflächenpools“ wird einmütig als Ideallösung für die Ziele im Kreis Kleve angesehen. Dieses Modell soll durch die Gutachter im Folgenden weiter entwickelt werden. Andere Varianten sollen nicht geprüft werden.
- Eine Vorstellung in politischen Gremien soll erst nach der Fertigstellung des Gutachtens erfolgen. Es ist jedoch bereits jetzt zu bedenken, dass eine Lösung zu entwickeln ist, die für die Gesamtregion vertretbar ist. Die Abstimmung im Regionalrat ist dabei im Auge zu behalten.

TOP 6: Besprechung des weiteren Vorgehens

- Ein Austausch mit dem REFINA-Forschungsvorhaben „GEMRIK - Nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement im Rahmen interkommunaler Kooperation“ wird erst im Januar 2008, nach Fertigstellung des Gutachtens, angestrebt.
- Ebenso soll eine Vorstellung des eigenen Modellvorhabens im Rahmen der EXPOREAL im Oktober 2007 ausbleiben, da zu diesem Zeitpunkt keine endgültigen Ergebnisse vorliegen.
- Es wird darauf hingewiesen, dass Gespräche des Gutachters mit der Landesplanung und ähnlichen Akteuren, die zur Erarbeitung des Gutachtens notwendig sind, die Zustimmung des Arbeitskreises erhalten.

Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve Ergebnisprotokoll des 2. Workshops am 25.10.2007

Ort: Rathaus der Stadt Goch

Beginn: 10:00 Uhr

Ende: gegen 13:00 Uhr

Teilnehmer: s. Anwesenheitsliste

Tagesordnung

TOP 1: Vereinbarkeit des Modells mit dem geltendem Landesplanungsrecht

TOP 2: Entwicklung eines Modells für den virtuellen Gewerbeflächenpool

TOP 3: Berichterstattung über das Gespräch mit der Landesplanung

TOP 1: Vereinbarkeit des Modells mit dem geltendem Landesplanungsrecht

- Details sind der beigefügten Präsentation zu entnehmen.
- Es wurde diskutiert, ob Qualitätskriterien zur Herstellung der notwendigen Bestimmtheit des neuen Ziels ausreichend sind. Für eine Allokation bliebe trotz eines Restriktionsraums und Einhaltung der Kriterien ein Spielraum. Es wird entgegnet, dass die Qualitätskriterien eindeutig genug seien.
- In einem landesplanerischen Vertrag sind diejenigen Flächen festzuhalten, die aufgehoben und deren Flächenmengen dem Pool zugerechnet werden. Daraus ergibt sich die zielkonkretisierende Funktion des Vertrags.
- Der landesplanerische Vertrag bietet darüber hinaus Vorteile für die Akteure, da bislang nur mündliche Absichtserklärungen über eine Teilnahme am virtuellen Gewerbeflächenpool bestehen.
- Es wurde die Frage gestellt, inwiefern Vorgaben für den in einem landesplanerischen Vertrag zu definierenden Teilraum bestehen. Der Vertrag bietet insofern eine Sicherheit, als dass die Regionalplanung, als ein Unterzeichner des Vertrages, zusichert, dass es sich um einen geeigneten Teilraum handelt.
- Die Vorteile, die sich für alle Beteiligten durch einen virtuellen Gewerbeflächenpool ergeben, sollen durch den Gutachter ausgearbeitet werden, da die Beschreibung einer win-win-situation zur Überzeugung und Argumentation in politischen Gremien benötigt wird. Eine Aufbereitung der verschiedenen Argumente für den Endbericht wurde bereits zugesichert.
- Nachfolgend wurde über den Einsatz von Mechanismen zum Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen, die sich aus dem Modell ergeben, diskutiert. Ein solcher Ausgleich sei insbesondere vor dem Hintergrund einer zu leistenden Überzeugungsarbeit wichtig. Die indirekten Wirkungen einer Unternehmensansiedlung seien enorm. Dem wird entgegengehalten, dass von einer Ansiedlung alle teilnehmenden Kommunen profitierten, so dass ein Ausgleich nicht benötigt werde. Die Diskussion der vergangenen Sitzung hatte ergeben, dass ein Ausgleichsmechanismus zudem eine Flächenbewertung erfordert, die im Rahmen dieses Vorhabens nicht gewünscht ist. Das Modell ermöglicht es, Flächen, die nur einen geringen Wert besitzen zu Flächen mit einem hohen Wert zu machen. Eine Bewertung sei überflüssig, alle Beteiligten erhalten bessere Flächen. Jedoch müsse die Frage zu diesem Zeitpunkt nicht abschließend beantwortet werden. Die Überzeugungsarbeit könne geleistet

werden, ein Interessensausgleich sei auch in einem zweiten Schritt möglich. Dadurch könne das gemeinsame Interesse an einem funktionierenden Pool noch gesteigert werden.

- Ansiedlungswillige Unternehmen haben mehrere Standortalternativen. Jede Kommune wird auch weiterhin versuchen, das Unternehmen zur Ansiedlung auf der eigenen Gemarkung zu bewegen. Der Standortwettbewerb bleibt auch nach Einführung des Modells vorhanden. Der Standort wird letztlich vom Unternehmen gewählt.
- In diesem Zusammenhang wird betont, dass Kommunen auch weiterhin Möglichkeiten zu einer selbstständigen Gewerbeflächenentwicklung besitzen. Solche Entwicklungen können auf Flächen der Kategorien 3 + 4 und auf Flächen, die von Kommunen nicht in den landesplanerischen Vertrag eingebracht wurden, stattfinden. Zudem hat jede Kommune die Möglichkeit Flächenmengen aus dem Pool zu entnehmen.

TOP 2: Entwicklung eines Modells für den virtuellen Gewerbeflächenpool

- Details sind der beigefügten Präsentation zu entnehmen.
- Das Modell sieht vor, die GEP-Reserve (d. h. die bisher nicht genutzten GI-Bereiche) durch Regionalratsbeschluss aufzuheben.
- Durch die kommunalen Vertreter wird betont, dass eine Vorratshaltung dringend notwendig sei. Es müsse baureifes Land zur Verfügung gestellt werden, damit potenzielle Investoren nicht aufgrund einer großen Zeitspanne bis zur Baureife einen anderen Standort wählen. Dem wird entgegnet, dass durch die parallele Bearbeitung der Verfahren (GEP-Änderungsverfahren, B-Plan Aufstellung) Zeit gespart würde. Außerdem würde eine solche Vorratshaltung auf den Flächen der Kategorien 3+4 ermöglicht, die nicht in den Pool eingebucht würden. Eine Vorratshaltung mit Flächenmengen aus dem Pool führt zu frühzeitigen Engpässen im Pool.
- Es wurde die Frage diskutiert, ob das Modell auf Ausnahmen wie Logistikunternehmen mit ihren spezifischen Anforderungen an eine schnelle Baureifmachung angepasst werden müsse. Dem wird entgegengehalten, dass die herangezogenen Beispiele keine Ausnahmen seien.
- Dies warf die Frage auf, wie mit einer Situation umzugehen ist, in der eine Kommune über keine oder keine aktivierbaren Flächen der Kategorien 3+4 verfügen. Für diesen Fall wird eine neue „Spielregel“ eingeführt, die vorsieht, dass Kommunen in einer solchen Situation Flächenmengen aus dem Pool entnehmen dürfen, um hiermit Baurecht auch ohne konkrete Nachfrage schaffen zu können, damit sie bei Nachfrage auf bereits baureife Flächen verweisen zu können. Dies wird durch die Umformulierung eines Qualitätskriteriums erreicht.
- Es wird diskutiert, ob ein Nachweis, dass ein Vorhaben nicht auf einer anderen Fläche möglich ist, als weiteres Kriterium vor einer Entnahme von Flächenmengen geprüft werden sollte. Dies spräche jedoch gegen die generelle Ausrichtung dieses Vorhabens, das eine Orientierung an der Nachfrage der Unternehmen vorsieht.
- Die Frage nach dem Umgang mit aufgehobenen GIB-Bereichen wurde diskutiert. Eine Möglichkeit besteht darin, diese im GEP zu belassen und mit einer Zusatzinformation zu versehen, die darauf hinweist, dass die Flächenmenge dieses Bereichs bereits in den Pool eingebucht wurde. Dem wurde die sich daraus ergebende Rechtsunsicherheit entgegengehalten;

insbesondere das Problem, dass sich dann eine Kommune, auf den letztabgewogenen Status eines GIB-Bereiches berufend, zusätzliche Baurechte auch jenseits der zugestandenen Menge verschaffen könnte, notfalls auf dem Rechtsweg.

- Die präferierte Möglichkeit besteht daher darin, die ehemaligen GIB-Bereiche bei den Sonderierungsbereichen für eine zukünftige Entwicklung aufzunehmen (Erläuterungskarte 21), damit diese ein raumordnerisches Erfordernis bleiben.
- Auf das Qualitätskriterium „Arbeitsplatzdichte“ wird verzichtet, da niemand ein Interesse an der Entwicklung von Flächen außerhalb des bestehenden Siedlungsraumes besitzt.

TOP 3: Berichterstattung über das Gespräch mit der Landesplanung

- Wichtige Inhalte des Gesprächs mit der Landesplanung wurden bereits in den vorherigen Tagesordnungspunkten genannt.
- Das Gespräch ergab eine durchweg positive Haltung der Landesplanung zu dem Modellvorhaben eines virtuellen Gewerbeflächenpools. Bedenken der Gutachter zu der rechtlichen Vereinbarkeit des Modells konnten ausgeräumt werden.
- Wenn die geltenden Ziele beachtet werden, ist das Modell allein durch Beschluss des Regionalrats implementierfähig.

Es wird ein zusätzlicher Termin am 5.12.2007, um 10:00 Uhr, am selben Ort vereinbart. Vorab sollen kurzfristig Fragen an die Gutachter zunächst an die Stadt Goch geschickt werden, die diese an die Gutachter weiterleitet. Der Termin dient der Beantwortung dieser Fragen.

Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve Ergebnisprotokoll des 3. Workshops am 3.12.2007

Ort: Rathaus der Stadt Goch
Beginn: 14:00 Uhr
Ende: gegen 16:00 Uhr
Teilnehmer: s. Anwesenheitsliste
Protokollant: Michael Höweler

Tagesordnung

TOP 1: Rückblick auf das weiterentwickelte Modell
TOP 2: Herstellung einer win-win-Situation für die Beteiligten
TOP 3: Differenzierung der Flächenreserven

TOP 1: Rückblick auf das weiterentwickelte Modell

- Herr Dr. Greiving erinnert an das entwickelte Modell und die beim zweiten Workshop beschlossenen Änderungen, die hauptsächlich die zu prüfenden Qualitätskriterien betreffen. Details sind der beigefügten Präsentation zu entnehmen.
- Auf den Aufruf an die Teilnehmer des zweiten Workshops, aufgrund der Diskussion während der Veranstaltung weitere Fragen zu sammeln und bei diesem Termin zu beantworten, erfolgte kein Eingang von Fragen.

TOP 2: Herstellung einer win-win-Situation für die Beteiligten

- Es werden konstituierende Merkmale von interkommunaler Zusammenarbeit und typische Rahmenbedingungen einer win-win-Situation erläutert. Die mutual gains für die beteiligten Kommunen im Kreis Kleve werden diskutiert. Details sind der beigefügten Präsentation zu entnehmen.
- Das Modellvorhaben zielt auch auf Ansiedlungen von außerhalb ab, so dass der zu verteilende, zusätzliche Nutzen für jede Kommune größer ist, als der bis in jeder Einzelkommune vorhandene Nutzen.
- Durch den Verzicht auf einen Vorteils-/Nachteilsausgleich wird vermieden, dass ein komplexes Bewertungssystem installiert werden muss, dass in der Praxis leicht zu Meinungsverschiedenheiten führt. Für einen solchen Verzicht ist es unabdingbar, dass auf eine Einbuchung von Flächen verzichtet wird, für die bereits Buchwerte und somit eine Erlöserwartung verbunden sind.
- Das Hemmnis, sich als Kommunen über lange Zeit an ein bisher ungetestetes Instrument zu binden wird dadurch aufgehoben, dass zunächst eine Anwendungszeit von fünf Jahren geplant ist, in der alle Kommunen prüfen können, ob ein virtueller Pool ihren Zielvorstellungen entspricht. Nach der Vereinbarung auf diesen 5-Jahreszeitraum ist allerdings kein Ausstieg möglich, da seitens der Regionalplanung sonst zwei Vorgehensweisen zu Gewerbeflächen geführt werden müssten. Seitens der kommunalen Vertreter wird geäußert, dass ein befristeter Vertrag ohne Möglichkeit zur Kündigung befürwortet wird.

- Seitens der Bezirksregierung wird angemerkt, dass es sich bei Sondierungsbereichen lediglich um Flächen handelt, die von anderen Zielen freigehalten werden. Auch die Menge der Sondierungsflächen gibt an sich noch keinen Hinweis auf eine mögliche Flächenmenge zur Wiederauffüllung des Pools. Als Beispiel wird die große Zahl an Sondierungsbereichen im Kreis Neuss genannt. Dadurch wird deutlich, dass die Sondierungsbereiche nicht der Lösungsweg zur Wiederauffüllung des Pools sind. Zur Auffüllung des Pools wird eine Bedarfsprüfung mit positivem Ergebnis notwendig sein. Durch die effizientere Flächennutzung in Kombination einer konkreten Nachfrage im Zuge des Modellvorhabens liegen jedoch sehr gute Argumente für eine Bedarfsprüfung vor. Diese Situation verbessert die Erfolgchancen gegenüber der heutigen Sachlage, bei der Einzelanträge durch Kommunen erfolgen.
- Es wird argumentiert, dass die Frage der Wiederauffüllung für die Kommunen von entscheidender Bedeutung sei. Sonst seien Situationen vorstellbar, in denen die eigenen Flächen in den Pool eingebucht werden ohne, dass die eigene Kommune etwas davon hat, weil der Pool zu einem Zeitpunkt mit konkreter Nachfrage bereits leer ist.
- Das Monitoring soll dazu beitragen, ein Warnsignal nach Unterschreitung eines Schwellenwerts für die Restmenge des Pools zu geben. Dieser Schwellenwert sollte keine konstante Zahl sein, sondern sich aus der Summe eines durchschnittlichen Jahresverbrauchs der letzten 10 Jahre über den gesamten Kreis ergeben (entspricht ca. 25 ha). Dadurch bliebe genügend Zeit für die notwendigen Maßnahmen zur Wiederauffüllung.
- Es wird die Frage gestellt, wie mit einer Situation umzugehen ist, in der ein „Überflieger“ auf einen Schlag mehr als die Hälfte des gesamten Pools benötigt. Nach Auffassung von Herrn Konze handelt es sich hierbei um eine Änderung der Grundlagen und Rahmenbedingungen des Modellvorhabens, die einen solch stark vom Durchschnitt abweichenden Verbrauch nicht vorsehen. Daher müssen solche Entwicklungen außerhalb des Pools durchgeführt werden.
- Die Flächen der Kategorie 3 (B-Plan vorhanden jedoch unerschlossen) sind Reserven, die abseits der Nachfrage liegen. Solche Potenziale sind kein Argument gegen eine Auffüllung. Es wird dafür plädiert, dass eine Differenzierung der Flächenkategorien 3 +4 baldmöglichst durch jede Kommune erfolgen soll, damit Klarheit über den Umfang des Potenzials zur Auffüllung herrscht.
- Es wird gefragt, wie festgelegt wird, welche Größe zukünftig für eine Angebotsplanung (Entnahme von Flächenmenge aus dem Pool ohne vorliegendes Nutzungsinteresse bei fehlenden baureifen Reserven) ausgebucht werden darf. Hier ist vorgesehen, ebenfalls zugunsten eines flexiblen Kriteriums, dass sich am bisherigen Verbrauch der Antrag stellenden Kommunen orientiert, auf starre Grenzwerte zu verzichten. Diese Flächenmenge soll einen Jahresdurchschnittsverbrauch über die letzten 10 Jahre entsprechen.
- Weiterhin wird diskutiert, inwiefern Kommunen einen Konkurrenzkampf durch eine Unterbietung bei den Bodenpreisen beginnen könnten. Unternehmen könnten dazu Anfragen an eine große Zahl von Kommunen stellen und diese damit unter Druck setzen. Dies müsse zukünftig durch das kontinuierliche Monitoring verhindert werden. Es wird angeregt, dass dieser Teil des Monitorings durch die Kommunen wahrgenommen werden sollte. Diese wissen früher über solche Unternehmen Bescheid und besitzen das größte Interesse an der Vermeidung eines solchen Konkurrenzkampfes.

- Die Möglichkeit einer Entwicklung an isolierten Standorten wird diskutiert. Dieses Kriterium war laut Protokoll nach dem zweiten Workshop aufgegeben worden. Dem wird nun entgegengehalten, dass eine optimale Infrastrukturausstattung entscheidend für die Lage der Gewerbeflächen sein sollte und es somit im Interesse des Kreises läge, auch solche Entwicklungen zuzulassen. Seitens der Bezirksregierung wird argumentiert, dass die Freiraumziele solche Entwicklungen nicht vorsehen. Außerdem stellt diese Einschränkung im Modellvorhaben keine Verschlechterung gegenüber der jetzigen Situation dar. Auch seitens der kommunalen Vertreter gibt es Zustimmung zur Herausnahme der Möglichkeit von Entwicklung abseits der Siedlungsstrukturen, vorrangig aus dem Interesse, nicht Spielball der Gewerbetreibenden zu werden. Es wird betont, dass es auch weiterhin möglich sein wird, in Sonderfällen an den Regionalrat heranzutreten und eine Änderung des Regionalplans zur Umsetzung von Entwicklungen außerhalb der Siedlungsstrukturen zu beantragen. Dies würde jedoch außerhalb des Modells erfolgen.
- Zur Erhöhung von Bindungswirkung und Akzeptanz wird die Idee eingebracht, den landesplanerischen Vertrag, der zwischen den Kommunen und der Bezirksplanungsbehörde abgeschlossen werden soll, vom Regionalrat zustimmend zur Kenntnis nehmen zu lassen.
- Im Zusammenhang mit dem Qualitätskriterium „Anbindung an die Siedlungsstruktur“ wird nach der Definition für „Siedlungsstruktur“ gefragt. Diese ergibt sich direkt aus dem Städtebaurecht (§ 34 BauGB): „ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil.“
- Für den Endbericht wird angeregt, mit Hilfe von Fallbeispielen die Auswirkungen des Modells aufzuzeigen. Diesem Vorschlag wird zugestimmt.
- Weiterhin wird vorgeschlagen, auf den Bezug zur Nachhaltigkeit des Vorhabens einzugehen und diesen bereits in der der Einleitung zu beschreiben. Auch eine Bezugnahme auf die neue landespolitische Initiative „Allianz für die Fläche“ wird gewünscht.

Weiteres Vorgehen:

- Der Endbericht wird bis zum 31.12.2007 fertig gestellt und anschließend allen Beteiligten zur Verfügung gestellt.
- Herr Krantz kümmert sich um einen Termin zur Vorstellung des Modellvorhabens in der Bürgermeisterrunde.
- Eine weitere Vorstellung ist in der nächsten Sitzung des Regionalrats vorgesehen (2. April 2008).
- Eine Veröffentlichung der Projektergebnisse in der Fachzeitschrift „PlanerIn“ wird definitiv erst nach der Präsentation in der Bürgermeisterrunde stattfinden. In Abhängigkeit von dem Termin dieser Vorstellung wird der Beitrag daher entweder in der Ausgabe 1.2008 oder 2.2008 erscheinen.
- Es wird angeregt, die Ergebnisse des Projekts auch im Rahmen der nächsten Sitzung der Landesarbeitsgemeinschaft NRW der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 4. April in Köln vorzustellen. Diese Anregung wurde mit Zustimmung zur Kenntnis genommen. Zwischenzeitlich hat eine Anfrage beim Vorstand der LAG ergeben, dass die Präsentation definitiv stattfinden kann.

Dortmund, den 8.12.2007

Vermerk

Gegenstand: Gespräch über die gutachterliche Untersuchung „Virtueller Gewerbeflächenpool für den Kreis Kleve“

Ort und Zeit: R 300 im MWME NRW. Düsseldorf, 1. Oktober 2007, 10:00 – 12:00 Uhr

Teilnehmer:

Frau Klaßmann-Voß

Frau Kötter

Herr Rembierz

Frau Dr. Overwien

Frau Weirich-Brämer

(alle MWME)

Herr Prof. Dr. David

Herr PD Dr. Greiving

(Gutachter)

1. Anlass und Ausgangssituation des Gutachtens

Die Gutachter legten dar, dass im Kreis Kleve insgesamt ausreichend gewerblich-industrielle Flächenreserven bestehen, diese aber nicht alle marktgängig seien, also die Nachfrage nicht dort besteht, wo noch Reserven verfügbar sind (vgl. auch beigebrachte Unterlagen).

Die Bezirksplanungsbehörde ist mit Verweis auf die bestehenden Reserven nicht bereit, weitere GIB-Bereiche darzustellen. Versuche, über Flächentausche zwischen Gemeinden diesen „spatial misfit“ aufzulösen, sind gescheitert, weil die Gemeinden, die über Flächenreserven verfügen, nicht bereit waren, diese zu übertragen, auch nicht gegen Belegungsrechte.

Im Gegensatz dazu besteht die einmütig von Verwaltung und Politik geäußerte Bereitschaft, auf einer „Metaebene“ Reserven in einen Pool einzubringen, auf den alle, d. h. auch die zunächst abgebenden Gemeinden im Falle einer Nachfrage zugreifen könnten. Zudem wurde erklärt, dass man dazu bereit sei, auf einen Vorteils-Nachteilsausgleich zu verzichten, womit eine aufwändige und kontroverse Bewertung der einzelnen Flächen verzichtbar wird. Diese Situation ist im bundesweiten Vergleich einmalig und bietet die Chance, sich als

Wirtschaftsstandort, aber auch als Raumordnung mit der Umsetzung eines innovativen Modells zu profilieren.

Es wurde dargelegt, dass bei Anwendung dieses Poolmodells nicht mit einem gesteigerten Flächenverbrauch zu rechnen sei, weil davon auszugehen ist, dass zukünftig in Anspruch genommene Flächen auch effizient genutzt werden. Damit kann die bestehende Nachfrage sogar auf weniger Fläche befriedigt werden, da nicht wie bisher, bei klassischer Angebotsplanung vielfach zu beobachten, ungenutzte und nicht marktgängige Reserven in den Baugebieten verbleiben. Diese Annahme wurde kritisch diskutiert. Zudem würden bisher planerisch als GI-Bereiche dargestellte Flächen zurückgenommen, um später die Inanspruchnahme an anderer Stelle zu ermöglichen, wobei bestehende Freiraumfunktionen natürlich beachtet werden müssen und Innenentwicklung weiterhin Priorität hat. Dafür ist eine Restriktionsanalyse durchgeführt worden (siehe beigebrachte Unterlagen), die im Ergebnis gezeigt hat, dass mengenmäßig im Kreis genügend Spielräume bestehen.

2. Modellvorstellungen der Gutachter

Seitens der Gutachter wurden zwei mögliche Modellvarianten skizziert, die mit dem geltenden Landesplanungsrecht vereinbar sein könnten:

1. Variante

Aufhebung der zeichnerischen Darstellung bisher nicht genutzter GIB (ca. 65 ha im Kreis Kleve, ggf. zusätzlich ca. weiterer 35 ha, für die zwar bereits eine FNP-Darstellung, jedoch kein verbindliches Baurecht besteht). An Stelle dessen Schaffung eines Pools bzw. Flächenkontos, aus dem die Städte und Gemeinden Teilmengen abbuchen und Baurecht schaffen können. Dafür soll ein neues Ziel der Raumordnung in den Regionalplan aufgenommen werden. Abbuchungen sind der Bezirksplanungsbehörde anzuzeigen, die zudem für ein Monitoring der Poolentwicklung und der Flächeninanspruchnahme Sorge trägt. An Vorhaben werden Qualitätskriterien geknüpft, die der Wahrung der fortgeltenden anderen Ziele der Raumordnung Rechnung tragen sollen und die Bestandteil eines Ziels der Raumordnung zu sein haben:

- Innen- vor Außenentwicklung (d. h. prioritär Brach- und Konversionsflächenentwicklung, soweit sie in einem Allgemeinen Siedlungsbereich liegen oder daran angrenzen)
- Anbindung an bestehende Standorte
- Anbindung an überörtliches Verkehrsnetz

In einem zielkonkretisierenden landesplanerischen Vertrag sollten die Beteiligten zusichern,

- die Qualitätskriterien zu beachten, auch wenn dies im Vertrag nur deklaratorische Wirkung hätte
- auf einen Vor- und Nachteilsausgleich zu verzichten,
- zum Nachweis der konkreten Nachfrage in der Regel einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufzustellen,
- jede einzelne Fläche zu benennen und ihrer Aufnahme in den Pool zuzustimmen.

2. Variante

Abweichend von der ersten Variante Beibehaltung der GIB-Bereiche. Falls eine vertraglich vereinbarte Mengengrenze erreicht ist, müssen bestehende GIB-Bereiche bei der nächsten Fortschreibung des Regionalplans zurückgenommen werden, um zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu vermeiden. Die zielkonkretisierenden Inhalte des landesplanerischen Vertrages würden sich gegenüber der 1. Variante nicht ändern.

3. Diskussion der Varianten

Von den beiden Varianten wird die erste favorisiert. Im Verlaufe des Gesprächs kristallisierte sich heraus, dass eine Regionalplanänderung für aus dem Pool abgebuchte Flächen über 10 ha parallel zum Bauleitplanungsverfahren für zwingend erachtet wird. Dieses ergab sich insbesondere aus der Auffassung heraus, dass der Regionalplan lesbar und rechtssicher bleiben müsste. In Bezug auf das noch zu entwerfende regionalplanerische Ziel für den Flächenpool wird eine Regelung für denkbar gehalten, die für den gesamten Regierungsbezirk Düsseldorf gelten würde.

Demnach wäre folgende Regelung im Regionalplan vorstellbar:

(1) Wird auf der Basis eines landesplanerischen Vertrages festgelegt, dass in einem regionalen Teilraum die Inanspruchnahme von Flächen für gewerblich und industrielle Nutzung eine bestimmte ha -Zahl nicht überschreiten darf, so kann die zeichnerische Darstellung bisher nicht genutzter GIB-Bereiche zugunsten eines mengengleichen Flächenkontos aufgehoben werden, das die Städte und Gemeinden dieses Teilraums nutzen können, um gewerbliche und industrielle Nutzungen bauleitplanerisch zu entwickeln.

Dieser Absatz bedarf einer Klarstellung bzw. Konkretisierung. Dis gilt insbesondere für die pauschale oder konkrete Festlegung eines Teilraums.

(2) Jede beabsichtigte Inanspruchnahme des Kontos ist frühzeitig bei der Regionalplanung anzuzeigen, die über Ein- wie Abbuchungen Buch führt.

(3) Bei Abbuchungen aus dem Flächenkonto erfolgt eine Regionalplanänderung im Parallelverfahren zur gemeindlichen Bauleitplanung für raumbedeutsame Planungen über 10 ha. Dabei wird die gemeindliche Planung keiner Bedarfsprüfung unterzogen, sondern lediglich auf bestimmte Qualitätskriterien abgestellt:

Die Inanspruchnahme des Flächenkontos ist in der Regel an das Vorliegen einer konkreten Nachfrage gebunden, es sei denn es kann der Nachweis geführt werden, dass in der anzeigenden Gemeinde keine baureifen Reserveflächen mehr verfügbar sind.

Die Menge soll prioritär für die Wiedernutzung von innerstädtischen Brachen oder die Weiterentwicklung und Abrundung von Stadtteilen bzw. bestehenden Gewerbegebieten genutzt werden. Naturräumlich bzw. topografisch vorgegebene Siedlungsbegrenzungen sollen dabei beachtet werden. Eine leistungsfähige Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz ist zu gewährleisten.

Für die außer Kraft gesetzten gewerblich- industriellen Bereiche (GEP 99 Ziel 1.3 alt) gelten die Qualitätskriterien als erfüllt.

(4) Die Auswirkungen dieser Regelung, insbesondere auf den Flächenverbrauch und die Arbeitsplatzentwicklung, werden durch die Bezirksplanungsbehörde im Rahmen eines Monitorings überprüft.

Möglicher Inhalt einer Erläuterung dieses Zieles der Raumordnung:

Das Flächenkonto ist ein textliches Ziel der Raumordnung.

Die aufgehobenen GIB-Bereiche gehen in die Erläuterungskarte 21 ein und behalten somit den Status eines sonstigen Erfordernisses der Raumordnung. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass sich Fachplanungen, die nach Aufhebung der GIB-Darstellung u. U. wieder Zugriff auf die Fläche besitzen, mit den raumordnerischen Erfordernissen auseinandersetzen müssen.

Ein Regionalratsbeschluss zur Aufhebung der GIB-Bereiche kommt nur in Betracht, wenn zuvor eine vertragliche Einigung zwischen den beteiligten Städten und Gemeinden sowie der Regionalplanung erzielt worden ist,

- die Qualitätskriterien zu beachten,
- auf einen Vor- und Nachteilsausgleich zu verzichten,
- jede einzelne Fläche zu benennen und ihrer Aufnahme in den Pool zuzustimmen.

Aus dem Vertrag ergeben sich abwägungsrelevante sonstige landesplanerische Erfordernisse. Der Vertrag ist zudem eine verfahrensmäßige Schwelle, die andere Teilräume überschreiten müssten, wenn sie das Klever Modell übernehmen wollen. Dabei ist klarzustellen, dass Vertragspartner neben den beteiligten Städten und

Gemeinden auch die Bezirksplanungsbehörde ist, schon um sicherzustellen, dass sich nicht ggf. nur zwei oder drei Gemeinden zum Teilraum erklären, sondern dass die Anwendung nur in Teilräumen erfolgt, die aus regionalplanerischer Sicht dafür geeignet sind.

Die zielmäßige Umsetzung des Modells erscheint auch ohne Rückgriff auf die Experimentierklausel des § 35 LPlG in Form eines Regionalratsbeschlusses umsetzbar. Dies böte den Vorteil, die ansonsten erforderliche umfassende Ressortabstimmung vermeiden zu können.

4. Weiteres Vorgehen

Am 25. Oktober wird im Rahmen eines zweiten Workshops unter Beteiligung aller Städte und Gemeinden sowie der Bezirksplanungsbehörde das Ergebnis der Modellentwicklung vorgestellt. Bei Zustimmung wird bis Jahresende insbesondere ermittelt, welche Flächen genau Bestandteil des Flächenkontos bzw. Pools werden würden. Voraussetzung für einen Beschluss des Regionalrats ist das Vorliegen eines landesplanerischen Vertrags, der ebenfalls vorbereitet wird.

Gez.

Dr. Stefan Greiving, Dortmund, den 27.10.2007