

# **Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve**

## **- Ergebniszusammenfassung -**

PD Dr. Stefan Greiving

Auftraggeber:

Stadt Goch (federführend für die Städte und Gemeinden des Kreises Kleve)

## Gliederung

1. Problemstellung
2. Umsetzung des Poolkonzepts im Regionalplan
3. Modellentwicklung
4. Übertragbarkeit
5. Resümee und erforderliche Umsetzungsschritte
6. Exkurs: REFINA GEMRIK

## 1. Problemstellung

- Ausweisung von Gewerbeflächen stößt in vielen Fällen an Grenzen bzw. zu beachtende Rahmenbedingungen:
  - Größe des Gemeindegebietes und topographischen Gegebenheiten, sowie bereits bestehende Siedlungsflächen.
  - Fachgesetzlicher Restriktionen, u. a. aus dem Wasser- und Naturschutzrecht.
  - Der verantwortungsvolle Umgang mit dem Schutzgut Boden und dem Schutz des Landschaftsbildes.
  - Politische Forderung nach einer deutlichen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Dabei wird im Rahmen der "Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen" u. a. auf ein strategisches, effizientes Flächenmanagement sowie eine „engagierte interkommunale und regionale Zusammenarbeit“ abgestellt.

- In vielen Orten besteht ein sog. „Baulandparadoxon“. Der Baulandbedarf an Wohn- und besonders an Gewerbeflächen ist durch bestehende Reserveflächen rechnerisch gedeckt, der Trend zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete „auf der grünen Wiese“ bleibt dennoch besteht.
- Örtlich auftretende Baulandknappheit beruht auf mangelnder Verfügbarkeit von Bauflächen an der Stelle und in der Qualität, wo diese tatsächlich nachgefragt werden.
- Das auf dem Prinzip der Angebotsplanung beruhenden deutsche Planungssystem trägt dazu bei.
- Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen nimmt im Bereich der Siedlungsentwicklung positiv allokativen Festlegungen vor.
- Es ist nicht sichergestellt, dass die festgelegten Standorte auch nachfragegerecht sind. Sie beruhen vielmehr auf Bedarfen, die einzelnen Städten und Gemeinden zugebilligt werden.

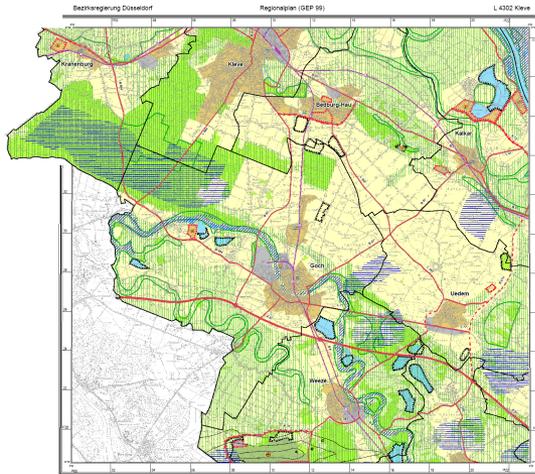
- Aufgrund einer auch kleinräumig differierenden Lagegunst und dem Standortverhalten der Unternehmen ist nicht sichergestellt, dass Angebot und Nachfrage zueinander passen.
- Bisherige Versuche, diesem Problem auf bilateraler Ebene etwa über Flächentausche zu begegnen, sind häufig an kommunalen Vorbehalten gescheitert.
- Eine Möglichkeit besteht darin, die Vermarktung von Gewerbeflächen über einen Flächenpool interkommunal abgestimmt zu steuern.
- Zwei Grundmodelle: Poolung von bestehenden Gewerbeflächen oder Poolung von Flächenausweisungsrechten.
- Gemeinsame Ziele:
  - Effiziente Nutzung von Flächen bzw. Flächenreserven, qualitativer und quantitativer Freiraumschutz.
  - Schaffung eines nachfragegerechten Angebotes

## 2. Umsetzung des Poolkonzepts im Regionalplan

<b>Bestehende Regelung Ziel 1.3</b>	<b>Neues Ziel</b>
<p>(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.</p>	<p>(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, das die Städte und Gemeinden dieses Teilraums nutzen, um gewerbliche und industrielle Nutzungen bauleitplanerisch zu entwickeln.</p> <p>(2) Jede Inanspruchnahme des Kontos ist bei der Regionalplanung anzuzeigen, die über Ein- wie Abbuchungen Buch führt.</p>

## Vorschlag: Neues Ziel 1.3

**Bestehende Regelung**  
**Ziel 1.3**



sollen dort untergebracht werden.

**Neues Ziel**

„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.“

bauleitplanerisch zu entwickeln.

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

## Vorschlag: Neues Ziel 1.3

- 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 es wird lediglich auf folgende Qualitätskriterien abgestellt:
- In der Regel Vorliegen eines tatsächlichen Interesses zur Nutzung auf geeignete Weise, es sei denn dass in der abbuchungswilligen Gemeinde keine baureifen, aktivierbaren Flächenreserven mehr bestehen.
  - Anbindung an die bestehende Siedlungsstruktur.
  - Vorhaben, die auf einer Fläche entwickelt werden sollen, die vor Einführung des virtuellen Gewerbeflächenpools GEP-Reserve war, sind von den Qualitätskriterien freigestellt.
- (4) Die Auswirkungen dieser Regelung, insbesondere auf den Flächenverbrauch und die Arbeitsplatzentwicklung, werden durch die Bezirksplanungsbehörde im Rahmen eines Monitorings überprüft.

### Bewertung:

- Qualitativer und quantitativer Freiraumschutz wird angemessen berücksichtigt.
- Vorratswirtschaft ist ausgeschlossen.
- Mit der parallelen Änderung des Regionalplans wird dem regionalplanerischen Transparenzerfordernis Rechnung getragen.
- Die generelle Fassung der vorgeschlagenen Regelung macht die Übertragbarkeit von vornherein auf geeignete Teilräume innerhalb des gesamten Regionalplanungsraumes möglich.
- Es wird vermieden, konkrete Vorgaben für die Abgrenzung von Teilräumen zu machen. Dies ist eine planungspolitische Frage, die bei Aushandlung des landesplanerischen Vertrags zu lösen ist.
- Ähnliche Regelung enthält der § 25 Abs. 1 LPlG.

## Landesplanerischer Vertrag

- Ein Regionalratsbeschluss im Sinne der neuen Regelung kommt nur in Betracht, wenn im Rahmen eines landesplanerischen Vertrags eine Einigung erzielt worden ist über:
  - die Erstreckung des Teilraums,
  - die räumlich-sachliche Operationalisierung der o. g. Qualitätskriterien,
  - der Verzicht auf einen zwischengemeindlichen Vor- und Nachteilsausgleich,
  - Anforderungen an den Nachweis der konkreten Nachfrage,
  - Modalitäten, wie jede einzelne Fläche zu benennen und ihrer Aufnahme in den Pool zuzustimmen ist.
  - In einer Anlage werden die bei Vertragsschluss bauleit- und regionalplanerisch verfügbaren Flächen mit ihrer überschlägigen Flächengrößen aufgeführt, vor allem auch, um damit dem Bestimmtheitserfordernis Genüge zu tun.

## Gutachterliche Untersuchung eines virtuellen Gewerbeflächenpools

- Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, um das Ziel im Einzelfall räumlich (Lage der einzubuchenden Flächen) und sachlich (Menge) bestimmbar zu gestalten (analog etwa zu Richtwerten in NdSa, Hessen, BB).
- Der Vertrag stellt eine verfahrensmäßige Schwelle dar, die andere Teilräume zunächst überschreiten müssten, wenn sie das Klever Modell übernehmen wollen.
- Vertragspartner ist neben den beteiligten Städten und Gemeinden auch die Bezirksplanungsbehörde.
- Dementsprechend können sich zwei oder drei Gemeinden auch nicht einseitig zu einem „Teilraum“ erklären, obwohl dieser aus regionalplanerischer Sicht dafür ungeeignet erscheint.
- Zur Erhöhung der politischen Bindungswirkung sollte der Vertrag vom Regionalrat zustimmend zur Kenntnis genommen und damit quasi „zertifiziert“ werden.

## 4. Modellentwicklung

- Beschreibung wesentlicher 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.
- Das Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools sieht eine Steuerung des Gewerbeflächenangebots durch die Festlegung einer Flächenmenge vor.
- Es stellt sich daher die Frage, um welche Flächenmenge es sich im Teilraum Kreis Kleve tatsächlich handelt und welche Flächen mit welchem planerischen Status dazugehören.

## Flächenmenge – Eignung zur Einbuchung

Abb. 1: Einbuchungsfähigkeit verschiedener Flächenkategorien

Kategorie	Flächentyp	Nicht-kommunaler Besitz		Kommunaler Besitz oder Betriebs-erweiterungsflächen	
		+	-	-	Erlöserwartung
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

## Flächenmenge nach Kategorien

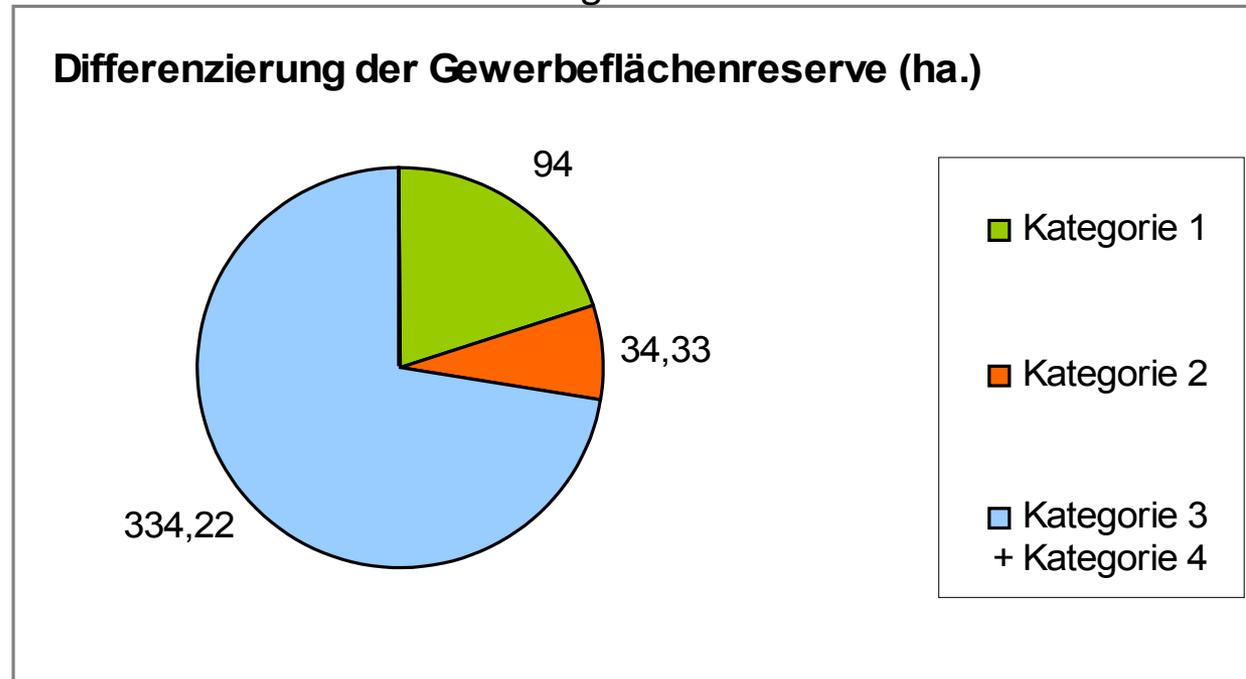
Abb. 2: Flächenmengen nach Kategorien im Kreis Kleve

Kategorie	Bezeichnung	Umfang	Flächenmenge
Kategorie 1	GEP-Reserve	GIB + ASB für Gewerbe	64,50 ha <u>+ 29,50 ha</u> 94,00 ha
Kategorie 2	GEP-Festsetzung und FNP- Darstellung	Reserveflächen mit FNP-Darstellung - Betriebserweiterungsflächen	40,90 ha <u>- 6,57 ha</u> 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  <u>- 104,75 ha</u> 334,22 ha
Kategorie 4	GEP-Festsetzung, FNP-Darstellung und B-Plan (erschlossen)		

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2007:  
Auswertung Gewerbeflächenerhebung

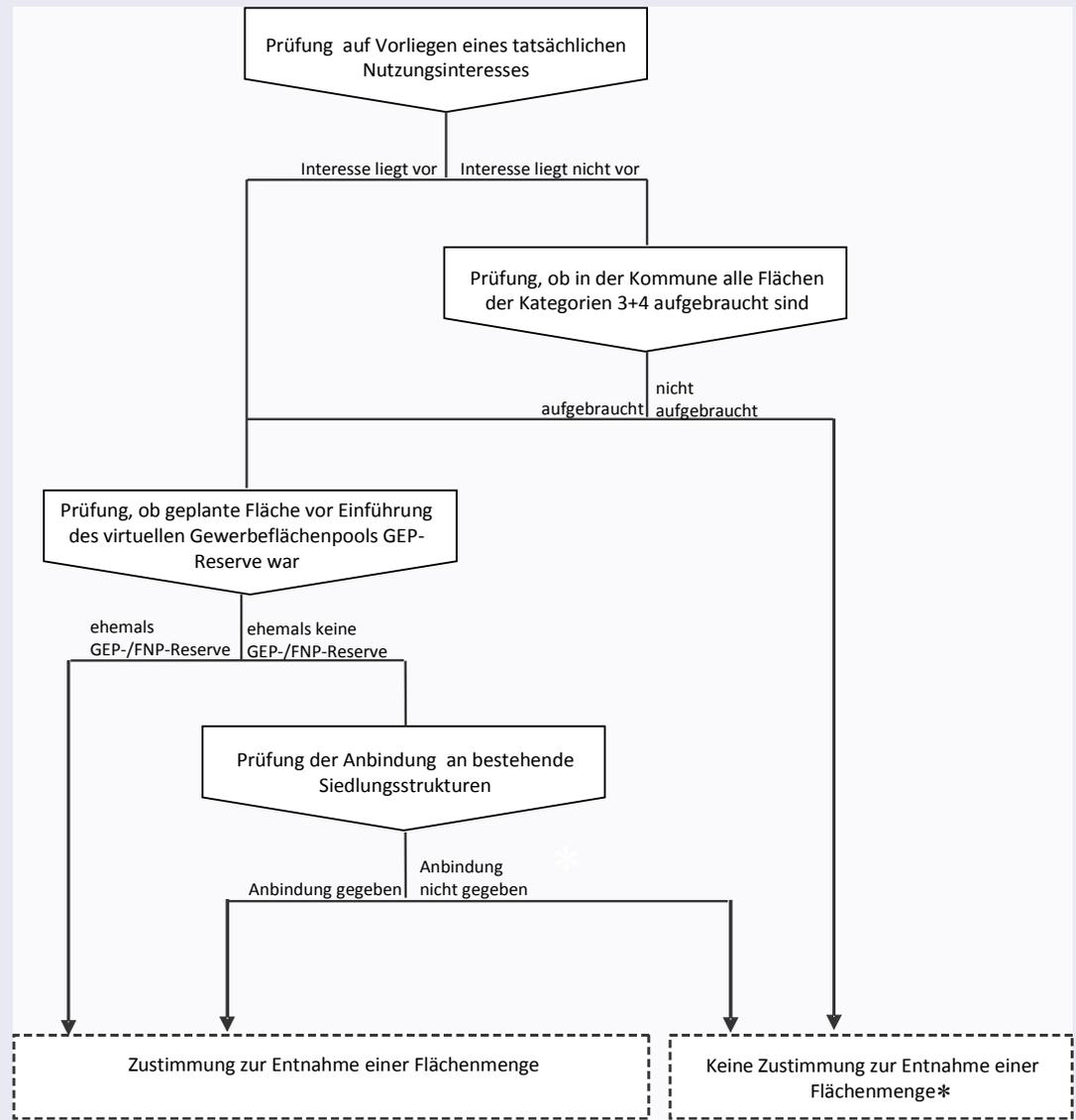
## Flächenmenge nach Kategorien

Abb. 3: Anteile der Flächenkategorien im Kreis Kleve



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung  
Düsseldorf 2007: Auswertung Gewerbeflächenerhebung

## Qualitätskriterien



\* Einzelfallprüfung außerhalb des Poolmodells immer möglich

## Monitoring

- Zur Kontrolle eines virtuellen Gewerbeflächenpools wird ein fortlaufendes Monitoring empfohlen.
- Die Festlegung eines Mengenziels erfordert eine kontinuierliche Überwachung der im Pool befindlichen Flächenmenge. Dazu ist stets ein aktueller Datenbestand über erfolgte Entnahmen und die Restmenge des Pools notwendig.
- Durch diese Kontrolle ist es darüber hinaus möglich, bei Unterschreitung einer gewissen Restmenge erforderliche Schritte einzuleiten.
- 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 § 20 LPlIG kein Bedarfsnachweis erforderlich“.
- Das Monitoring sollte die Bezirksplanungsbehörde übernehmen.

## 4. Übertragbarkeit

- Das in dieser gutachterlichen Untersuchung vorgestellte Instrument eines virtuellen Gewerbeflächenpools ist ein Modellvorhaben, welches zunächst für den Kreis Kleve als Untersuchungsraum entwickelt wurde.
- Gleichwohl war von Beginn ein Ziel dieser Untersuchung, 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 eine Unterscheidung in „übertragbare“ und „nicht-übertragbare“ Bestandteile des Instruments vorgenommen.

## Modellelemente

### Übertragbar (innerhalb NRW):

- Grundzüge des Modell
- Einbuchungsregeln
- Ausbuchungsregeln
- Vorschläge zur Wiederauffüllung
- Vorschläge zur Herstellung einer win-win-Situation
- Kategorisierung der Flächenreserven
- Bewertung der Einbuchungsfähigkeit
- Vorschläge zum Monitoring

### Nicht übertragbar:

- Kriterien zur Auswahl eines geeigneten Ansatzes des Gewerbeflächenmanagements (zielabhängig)
- Verzicht auf einen festen Mechanismus zum Ausgleich von Kosten und Nutzen (setzt interkommunalen Konsens voraus)
- Umgriff des Teilraums (zwischen Beteiligten abzustimmen)
- Größe des Pools (raumabhängig)
- Schwellenwert zur Wiederauffüllung des Pools (raumabhängig)

## 5. Resümee und erforderliche Umsetzungsschritte

- Die stadt-regionale Kooperation im Kreis Kleve besitzt ungewöhnlich günstige Voraussetzungen besitzt: es besteht Konsens über Problemsicht und Lösungsweg.
- Ferner sind aller relevanten Akteure auf einer gleichberechtigten Basis einbezogen. Das Modell verknüpft formelles mit informellem Handeln und besitzt daher eine hohe Steuerungswirkung und Umsetzungswahrscheinlichkeit.
- 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 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.

### Umsetzungsschritte (in Vorbereitung)

2. Alle Gemeinden beschließen dem Grundsatz nach, sich an dem virtuellen Gewerbeflächenpool zu beteiligen.
3. Die einbuchungsfähigen Flächen werden benannt.
4. Der landesplanerische Vertrag ist aufzusetzen. Zweck und wesentliche Inhalte des Vertrags wurden im Gutachten bereits dargelegt; auf einen konkreten Vertragstext haben sich die Vertragspartner gleichwohl noch zu verständigen.
5. Der landesplanerische Vertrag als zu erfüllende Bedingung für einen Regionalratsbeschluss tritt durch Unterzeichnung durch die beteiligten Kommunen und die Bezirksplanungsbehörde in Kraft.
6. 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.
7. Die Bezirksplanungsbehörde als Monitoringinstanz nimmt ihre Arbeit auf; der virtuelle Pool ist arbeitsfähig.

Arbeit auf; der virtuelle Pool ist arbeitsfähig.

# Gutachterliche Untersuchung eines virtuellen Gewerbeflächenpools

6. REFINA GEMRIK („Nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement in interkommunaler Kooperation)
- Märkischer Kreis, Städtenetz Balve/Hemer/Iserlohn/Menden
  - Dreistufiges Konzept aus Gewerbeflächenkataster, Potenzialanalyse und Gewerbeflächenpool
  - Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zugleich Bereitstellung hochwertiger Gewerbeflächen

