

Stefan Greiving, Michael Höweler

Virtueller Gewerbeflächenpool – ein Modell regionalplanerischer Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung

The virtual industrial real estate pool – a quantity control model for regional planning

Keywords: Gewerbeflächenpool, Mengensteuerung, interkommunale Kooperation, raumordnerische Verträge, Regionalplanung

Keywords: industrial real estate development, contractual agreements, quantity control, inter-municipal cooperation, regional planning

Kurzfassung

Der Bereich der Gewerbeflächenentwicklung ist durch ein „Baulandparadoxon“ gekennzeichnet: trotz großer Flächenreserven geht die Inanspruchnahme von Freiraum weiter, weil die angebotenen Flächen nach Lage und Standortqualität nicht den Anforderungen der nachfragenden Unternehmen entsprechen. Dazu trägt neben dem Städtebaurecht ein Regionalplanungsmodell wie in Nordrhein-Westfalen oder Hessen bei, bei dem positiv allokativen Festlegungen für Siedlungsflächen getroffen werden. Der vorliegende Beitrag stellt ein Modell vor, das über eine regionalplanerische Mengensteuerung in Kombination mit einem landesplanerischen Vertrag eine Alternative bietet, die beiden Zielsetzungen gerecht wird: Flächen sparen und nachfragegerecht Gewerbeflächen bereitstellen.

Abstract

The current situation in industrial real estate development is characterised by a paradox: open space is still under attack although enough reserves are available in sum. However, the supplied real estates do not fit within the given demand in terms of location and quality. Causing factors are the existing supply-oriented urban planning law, but also a regional planning model which allocates concrete settlement areas. In these terms, the presented paper offers a new concept which aims at a quantity control of industrial real estates in combination with contractual agreements within a region between the municipalities and the regional planning authority.

1 Einführung

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 in NRW 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“ auftritt (Davy 1996). 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 Bauland-

knappheit 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 (Einig/Müller/Zinke 2001: 72). Gründe für diese Situation werden im deutschen Planungssystem gesehen, das auf dem Prinzip der Angebotsplanung beruht. In der Regel wird hierfür aber die Bauleitplanung bzw. das Städtebaurecht verantwortlich gemacht (Bleher 2006).

Demgegenüber wird in diesem Beitrag die Auffassung vertreten, dass gewisse Regionalplanungsmodelle mit zu diesem Paradoxon beitragen. Gerade diejenigen, die selber positiv allokativen Festlegungen im Bereich der Siedlungsflächen treffen, stellen die Nachfragegerechtigkeit der Standorte nicht sicher. Obwohl die Regionalplanung nicht selber Bauflächen widmet, wird im negativen Umkehrschluss die Entwicklung von Bauflächen außerhalb der vorgesehenen Standorte ausgeschlossen. Ebenfalls wird hier nicht sichergestellt, dass die vorgesehenen Standorte nachgefragt werden. Auch wenn in der Regel größere Bereiche als nachgefragt ausgewiesen werden, ändert dieses nichts an der Tatsache, dass die Bereiche häufig nicht die erforderliche Lage und Qualität haben. Sind sie jedoch erst einmal ausgewiesen, zeigt die Praxis, dass sie nur sehr schwer wieder rückgewidmet werden können.

Auch Mielke/Büchschütz/Preuß (2001: 4) konstatieren für NRW: „Die Flächen sind allerdings vielfach nicht verfügbar und/oder entsprechen nur teilweise den Standortanforderungen der Betriebe. Insofern kann es gleichzeitig einen Überschuss und einen Mangel an Gewerbeflächen geben: Einen Überschuss an planerisch festgestellten, aber wenig geeigneten oder nicht mobilisierbaren Flächen und einen Mangel an bedarfsgerechten Flächen.“

Aufgrund ihrer auch kleinräumig zwischen Nachbargemeinden häufig sehr stark differierenden Lagegunst und dem Standortverhalten der Unternehmen ist also nicht sichergestellt, dass Angebot und Nachfrage zueinander passen.

Dieses Baulandparadoxon hat auch einen flächenhaushaltspolitischen Aspekt: Am 9. Mai 2006 ist 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, wonach der Flächenverbrauch bundesweit bis 2020 auf 30 ha täglich gesenkt werden soll (Nachhaltigkeitsrat 2004). In dem Grundsatzpapier „Chancen erhalten – Freiraum bewahren“ wird vom Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz u. a. ein strategisches und effizientes Flächen-

management als wesentliches Handlungsfeld genannt (MUNLV 2006). Dazu sind neue Lösungen gefordert, deren Fokus nicht allein auf kommunaler Ebene liegen kann. Vielmehr ist die Flächenbereitstellung auf regionaler Ebene zu koordinieren. Eine Möglichkeit besteht darin, die Vermarktung von Gewerbeflächen über einen Flächenpool interkommunal abgestimmt zu steuern. Bestehende Ansätze haben jedoch vor allem mit dem Problem eines Vor- und Nachteilsausgleichs und den damit gekoppelten Flächenbewertungsfragen zu kämpfen (vgl. Akademie für Technikfolgeabschätzung 2004; Greiving/Neumeyer/Sondermann 2004; Gust 2005). 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 wurde im Kreis Kleve (NRW) entwickelt: die Ausweisung nicht marktgängiger Standorte soll von vornherein vermieden werden.

Die Initiative dafür ging sowohl von der Regionalplanung Düsseldorf als auch den Gemeinden des Kreises Kleve unter Federführung der Stadt Goch aus. Das räumliche Auseinanderfallen von Angebot und Nachfrage ergab sich dabei aus dem Baulandmonitoring, in dessen Rahmen u. a. Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven im zweijährigen Turnus ermittelt werden. Aufgrund der im Kreis Kleve insgesamt ausreichend großen Flächenkulisse für Gewerbeflächenentwicklungen gab es keine Möglichkeit, innerhalb der bestehenden regionalplanerischen Steuerung Gemeinden mit erschöpften Reserven zusätzliche Flächen zuzuerkennen, weil andere Gemeinden nicht bereit sind, auf bilateraler Ebene Flächen zu tauschen.

Stattdessen soll dieser Tausch durch einen gemeinsamen Pool von Flächenausweisungsrechten erfolgen. Auf diese „Meta-Ebene“ können selbst diejenigen Gemeinden zugreifen, die primär Flächenrecht einbringen. Somit entspannt sich die Situation insoweit, als dass sich niemand als Verlierer fühlen muss und daher Vor- und Nachteilsausgleiche entbehrlich erscheinen.

2 Ausgangsbedingungen im Kreis Kleve

Zunächst wird kurz auf die räumlichen Ausgangsbedingungen im Untersuchungsraum eingegangen, um zu klären, ob die o. g. Hypothese eines Baulandparadoxons zutrifft und, falls ja, ob die gegebene Gebietskulisse überhaupt Spielraum für eine Flexibilisierung der Gewerbeflächenausweisung bietet.

Die Betrachtung der Gewerbeflächenreserven verdeutlicht, dass zwischen den Kommunen des Kreises

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.

Der größte Gewerbeflächenverbrauch findet hauptsächlich in den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit über 20 000 Einwohnern statt. Neben Goch, Emmerich, Kevelaer und Geldern ist ein hoher Verbrauch aber auch in Straelen vorzufinden. Eine geringe Nachfrage innerhalb der betrachteten zehn Jahre liegt in Rheurdt, Kerken und Bedburg-Hau vor.

Neben der Betrachtung der Summe des Gewerbeflächenverbrauchs ist auch die Entwicklung der Nachfrage interessant. So ist der hohe Verbrauch der letzten zehn Jahre in Straelen und Kevelaer auf Einzelereignisse zurückzuführen. In den Kommunen Bedburg-Hau, Uedem, Issum, Rheurdt, Kerken und Wachtendonk ist der Verbrauch innerhalb dieser zehn betrachteten Jahre konstant gering. Dagegen gibt es mit Emmerich und Goch zwei Kommunen, die über einen konstant hohen Verbrauch verfügen. Gewerbeflächenreserven und -verbrauch wurden anschließend in Relation gesetzt.

Der Überblick zeigt, dass nur in vier der 16 kreisangehörigen Kommunen ein annähernd passendes Verhältnis von Angebot und Nachfrage vorliegt. In drei weiteren Kommunen weichen Angebot und Nachfrage geringfügig voneinander ab, alle übrigen neun Kommunen verzeichnen eine starke Abweichung von Angebot und Nachfrage. Die Verteilung der Gewerbeflächenpotenziale passt offenbar im Kreis Kleve in vielen Fällen nicht zur Nachfrage, es lässt sich von einem „spatial misfit“ sprechen, wie auch Abbildung 2 verdeutlicht.

Die Betrachtung der Relation von Flächenreserven und -verbrauch hat gezeigt, dass die Notwendigkeit für eine

Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots vorliegt. Zur Aufnahme der Ausgangssituation gehört auch die Erfassung der Restriktionsräume, die keine gewerbliche Nutzung erlauben. Ist der Spielraum durch restriktionsfreie Räume zu gering, so ergibt sich durch eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots kein spürbarer Vorteil.

Die Verteilung restriktionsfreier Räume im Kreisgebiet ist sehr unterschiedlich. Während es Kommunen gibt, von deren Gemarkung große Teile restriktionsfrei sind, besitzen andere Kommunen eine weitaus eingeschränktere Gebietskulisse. Einen hohen Anteil restriktionsfreier 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 die Entwicklung von Gewerbeflächen.

Mit Blick auf die bis hier erläuterten Ergebnisse der Bestandsaufnahme finden sich drei Typen von Kommunen wieder:

- 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.
- 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.
- Kommunen, die zwar über eine Nachfrage nach Flächen verfügen, jedoch über keine oder kaum Potenzialflächen im Stadtgebiet mehr verfügen, weil (fast) alle Flächen entweder Siedlungs- oder Verkehrsflächen darstellen oder zu den o. g. Ausschlussflächen gehören: Emmerich, Issum, Rees und Weeze.

Abbildung 1
Vergleich von Flächenpotenzialen
und Flächenverbräuchen

Größere Gewerbe- flächenreserven als der Verbrauch 1995–2005	Ähnliche Gewerbe- flächenreserven und Verbrauch 1995–2005	Geringere Gewerbe- flächenreserven als der Verbrauch 1995–2005
Emmerich Kleve Kranenburg Uedem Geldern Straelen Wachtendonk Kerken Rheurdt	Bedburg-Hau Rees Weeze Kevelaer	Goch Kalkar Issum

Abbildung 2
Verhältnis von Gewerbeflächenreserven zum Gewerbeflächenverbrauch



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf (2007): Rheinblick – Das Regionalmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf

3 Modellentwicklung

An dieser Stelle wird auf die konkrete Ausgestaltung des Instruments eines virtuellen Gewerbeflächenpools eingegangen. Die Entwicklung des Modells steht in engem Zusammenhang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen, denn für eine zeitnahe Umsetzung eines virtuellen Gewerbeflächenpools wird Vereinbarkeit angestrebt. Insofern stellt der virtuelle Gewerbeflächenpool keine Konkurrenz zur klassischen Regionalplanung dar, sondern ergänzt diese um einen zusätzlichen

Steuerungsmechanismus. Die Entwicklung eines Modells, das sich in den gegebenen Rahmen der Regionalplanung nahtlos einfügen lässt, stellt somit eine zentrale Herausforderung dar. Auf diese wird im Folgenden eingegangen, bevor das Modelldesign angesprochen werden kann.

3.1 Prüfung der Vereinbarkeit einer geänderten Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung mit dem System der Landesplanung und den geltenden Zielen der Raumordnung

Der LEP NRW legt mit Ziel B. III. 1.23 freiraumbezogene Ziele fest, die auf eine Priorisierung der Innenentwicklung abzielen: „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 folgende 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.“

Die Grundidee des virtuellen Gewerbeflächenpools stimmt offenbar vollkommen mit Ziel 1.24 überein: schließlich sollen für die im Rahmen der Mengensteuerung zur Verfügung gestellten Größenordnung bestehende GIB-Flächen dem Freiraum wieder zugeführt werden.

Auch im Kapitel „Baulandversorgung für die Wirtschaft“ finden sich unter C. II. 2.3 Ziele, die auf Innenentwicklung und Arrondierung von Standorten abstellen. Es wird explizit dazu aufgerufen, Möglichkeiten eines übergemeindlichen Flächenausgleichs zu nutzen. Dies strebt der virtuelle Pool an. Dabei ist über entsprechende Qualitätskriterien dafür Sorge zu tragen, dass Brachflächen- und Innenentwicklung sowie Arrondierung bei der Entnahme aus dem Pool Vorrang haben.

Im Regionalplan Düsseldorf erfolgt die räumlich-allocative Konkretisierung der landesplanerischen Ziele. Aus Ziel 2 des Kapitels 1 „Siedlungsraum“ lässt sich ableiten, dass bei einer Ausrichtung der Gewerbeflächenentwicklung auf eine Mengensteuerung solche Flächen vorzuziehen sind, die zurzeit entweder brach

liegen oder vorhandene Ortsteile abrunden, an diese also 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.“

Es liegt auf der Hand, dass dieses Ziel umformuliert werden muss, um eine Mengensteuerung möglich zu machen.

Zwischenfazit

Die Grundidee eines virtuellen Gewerbeflächenpools ist sowohl mit dem System der Regionalplanung als auch mit den geltenden Zielen der Raumordnung vereinbar. Es hat sich jedoch auch gezeigt, dass es einer Entwicklung von Qualitätskriterien bedarf, um den Zielen des Landesentwicklungsplans NRW zu entsprechen. Nachdem die grundsätzliche Vereinbarkeit somit sichergestellt ist, wird nun auf die einzelnen Bestandteile des Modells genauer eingegangen.

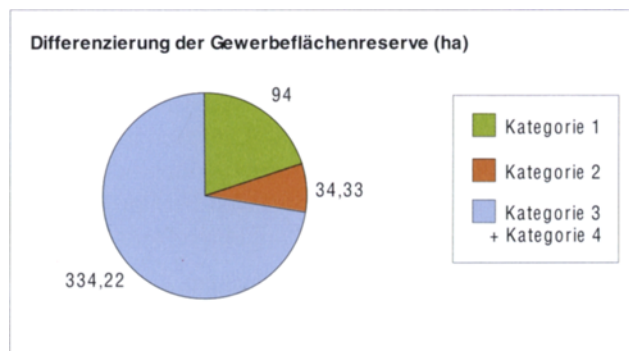
3.2 Flächenmenge

Das Modell des virtuellen Gewerbeflächenpools sieht eine Steuerung des Gewerbeflächenangebots durch eine festgelegte Flächenmenge vor, die an die Stelle der allokativen Ausweisung von GIB-Bereichen im Gebietsentwicklungsplan tritt. Die potenziell zur Verfügung stehende Flächenmenge lässt sich in vier Kategorien einordnen:

- Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt, jedoch noch ohne planerische Darstellung im Flächennutzungsplan sind.
- Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt sind und die im FNP dargestellt sind.
- Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt sind und für die neben einer Darstellung im FNP auch ein Bebauungsplan existiert; diese Flächen sind jedoch noch nicht erschlossen oder im kommunalen Besitz.
- Flächen, die im Regionalplan 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. Für Flächen der zweiten Kategorie besteht bereits eine bauleit-

Abbildung 3
Anteile der Flächenkategorien im Kreis Kleve



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

planerische Aussage durch die Festlegung der Art der baulichen Nutzung und Darstellung im Flächennutzungsplan. Eine Einbuchung dieser Flächen erfordert eine Änderung des Flächennutzungsplans, die jedoch problemlos erfolgen kann, da keine Rechte Dritter begründet werden.

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 ist aufgrund des 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 Flächen mit einem Baurecht von sieben oder mehr Jahren vorhanden sind. In diesem Fall besteht die Möglichkeit zur Aufhebung des Bebauungsplans, ohne dass sich aus der Nutzungsänderung eine Entschädigungspflicht ergeben würde (vgl. § 42 Abs. 3 BauGB).

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

3.3 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 Flä-

chenpools eine Situation entstehen, in der es zu einer Verknappung der Flächenmenge kommt.

Die Frage nach einer Möglichkeit zur Wiederauffüllung ist für die teilnehmenden Kommunen von entscheidender Bedeutung. Somit könnte sonst eine Situation entstehen, in der zwar alle eigenen Flächen in den Pool eingebucht würden, 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 die Summe eines durchschnittlichen Jahresverbrauchs im gesamten Kreis fällt.

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 Kompensationserfordernis nach sieben Jahren nach der Aufstellung erfolgen. Eine solche Fläche, für die keine gewerbliche Nachfrage besteht, kann einer neuen Nutzung zugeführt werden.
- 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.
- 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 NRW hat. So macht das Unterschreiten eines Schwellenwertes deutlich, dass tatsächlich ein Bedarf nach mehr Gewerbeflächen im Kreis vorhanden ist, wobei die Flächenentwicklung im Rahmen eines Monitorings kontinuierlich beobachtet wird. Weitere gute Argumente sind die Zielrichtung des Modellvorhabens nach einer effizienteren Flächennutzung sowie der Nachweis, dass die unter 1) und 2) genannten Auffüllungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Dadurch verbessern sich die Erfolgchancen des Anpassungsverfahrens gegenüber der heutigen Sachlage, bei der Einzelanträ-

ge durch die Kommunen erfolgen und dem jeweiligen Ansinnen die kreisweit insgesamt ausreichenden Reserven entgegengehalten werden.

3.4 Ausbuchungsregeln

Um nach der Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots eine Gleichbehandlung aller teilnehmenden Kommunen gewährleisten zu können, sind exakte Regeln für den Ausbuchungsvorgang aufzustellen.

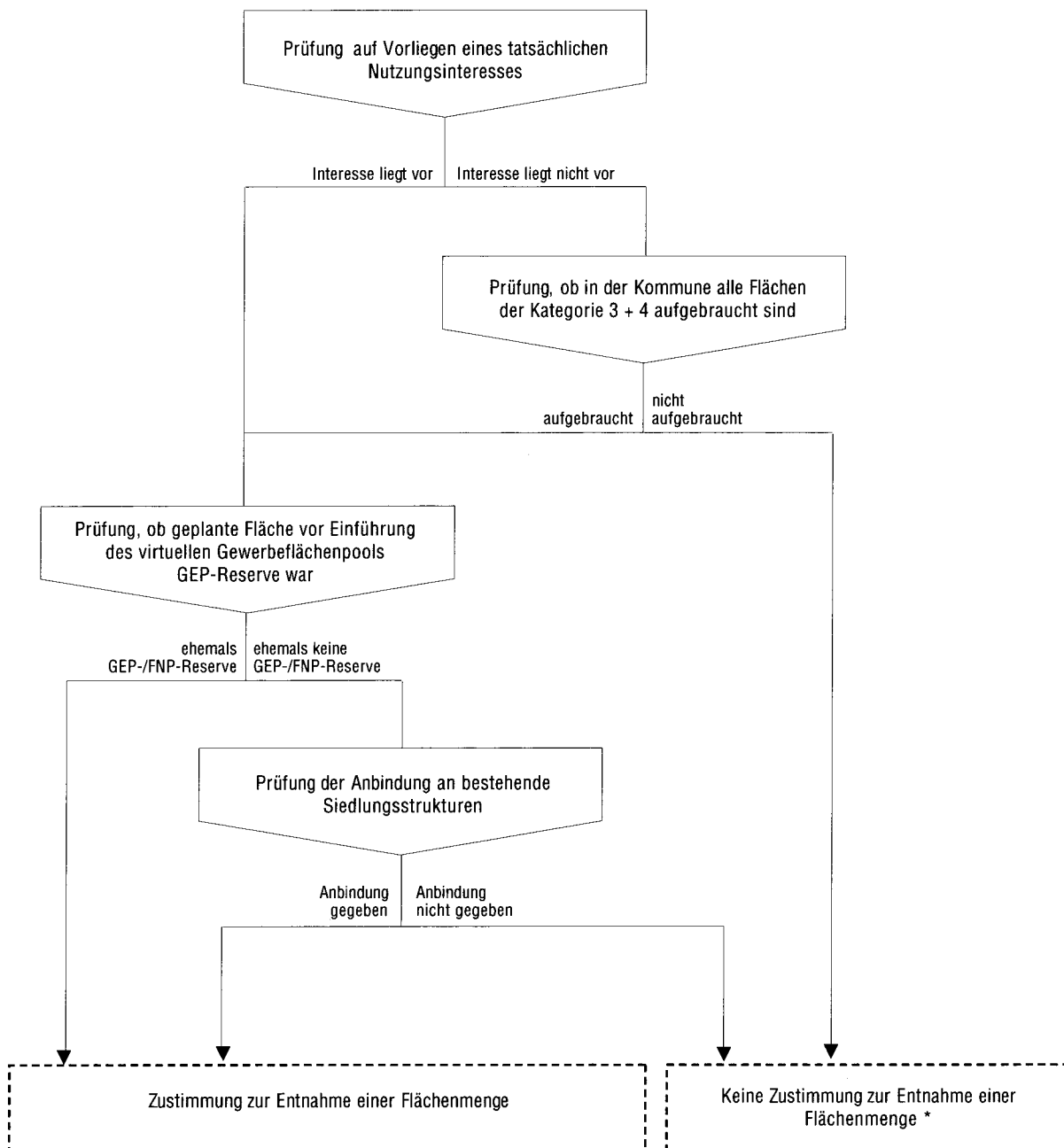
3.4.1 Auswahl und Operationalisierung von Qualitätskriterien

Mit Qualitätszielen werden unterschiedliche Ziele verfolgt:

- Im Modell ist ein Steuerungsmechanismus zu implementieren, der eine Beachtung der Ziele in den verschiedenen Phasen des Modells sicherstellt. Durch eine Definition von auf den Zielen der Raumordnung beruhenden Schwellenwerten kann gewährleistet werden, dass keine Flächenmengen entnommen werden können, wenn die Vorhaben den Zielen entgegenstehen. Insofern wird erst durch diese Kriterien dem Bestimmtheiterfordernis Genüge getan, was durch die Festlegung einer bloßen Menge noch nicht hinreichend erfolgt war.
- Darüber hinaus sind Qualitätskriterien Mittel zum Zweck für die 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.
- Durch die Einführung von Qualitätszielen für einen virtuellen Gewerbeflächenpool kann eine „Vorratswirtschaft“ der Kommunen verhindert werden. Eine Entnahme großer Flächenmengen über den tatsächlichen Bedarf hinaus durch einzelne Kommunen ist nicht mit dem Ziel einer effizienten Flächennutzung vereinbar und sollte vermieden werden.

Bevor für ein Vorhaben einer Kommune eine Flächenmenge aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool entnommen werden kann, sind verschiedene Gesichtspunkte zu prüfen. Diese Prüfschritte sind im Folgenden schematisch dargestellt.

Abbildung 4
Ablauf der Prüfung von Qualitätskriterien



* Unbeschadet durch den Pool 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

3.4.2 Tatsächliches Interesse zur Nutzung

Zunächst sollte von der Kommune ein Nachweis erbracht werden, dass tatsächlich ein Investor und somit eine Nachfrage für die beabsichtigte Planung existiert. Hintergrund dieses Prüfschrittes ist die Vermeidung einer Vorratswirtschaft durch einzelne Kommunen. Ein solches Verhalten würde die übrigen Kommunen, die Flächen nur bei tatsächlich vorliegendem Bedarf entnehmen, wesentlich benachteiligen.

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

- 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. Bei einem Vorhaben- und Erschließungsplan 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 verpflichtet. Im Durchführungsvertrag, einem der Bestandteile eines Vorhaben- und Erschließungsplans, ist durch den Investor eine Einhaltung der Qualitätskriterien vertraglich festzuhalten.
- 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.
- 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 solcher 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 an gewerblich-industriellen Flächen über die letzten zehn Jahre möglich.

3.4.3 Prüfung: Soll das Vorhaben auf einer Fläche entwickelt werden, die vor Einführung des virtuellen Gewerbeflächenpools GEP-Reserve war?

Bereiche, die im Regionalplan als Reserveflächen für eine gewerblich-industrielle Nutzung vorgesehen waren, sind bereits letztabgewogen. Im Rahmen einer Regelvermutung lässt sich demnach davon ausgehen, dass der Standort den Zielen der Raumordnung nicht widerspricht. Eine Abwägung hat bereits stattgefunden, so dass diese in einem virtuellen Pool nicht durch Qualitätskriterien wiederholt werden muss.

Ein Abgleich der Lage des geplanten Vorhabens, für das Flächenmengen aus dem Pool entnommen werden sollen, mit der Lage der ehemaligen GIB-Reserven stellt die Prüfung dieses Umstandes dar. Bei einer räumlichen Übereinstimmung werden die übrigen Qualitätskriterien nicht gestellt; der Entnahme von Flächenmengen wird zugestimmt. In den übrigen Fällen ist die Reihenfolge der Kriterien weiter einzuhalten und zu prüfen.

3.4.4 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 Siedlungsstruktur¹, so ist einer Entnahme von Flächenmengen zuzustimmen. Ein ge-

planter Standort, der eine Flächenneuanspruchnahme ohne unmittelbar an vorhandene Siedlungsflächen einer Gemeinde anzugrenzen vorsieht, widerspräche dem o.g. Ziel der Raumordnung und sollte daher auch bei einer Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebotes nicht verwirklicht werden. Daher ist einer Flächenentnahme für ein solches Vorhaben nicht zuzustimmen.²

Dieses Kriterium ergibt sich bereits aus den geltenden Zielen zur regionalen Siedlungsstruktur des GEP 99.

3.5 Monitoring

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

- Zur Prüfung, ob für eine gewünschte Entnahme durch Kommunen ausreichende Flächenmengen im Pool befindlich sind.
- 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 einem restriktiveren Umgang mit den verbliebenen Flächenmengen münden können.
- Da die Entnahme von Flächenmengen aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool an zuvor zu vereinbarenden Qualitätskriterien gekoppelt wird, ist deren Prüfung vor der Ausbuchung vorzunehmen.
- 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“.

Die Bezirksplanungsbehörde ist bereits gegenwärtig für ein Regionalmonitoring verantwortlich. Dieses Instrument baut auf einem regionalen Baulandmonitoring auf, in dessen Rahmen u.a. Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven im zweijährigen Turnus ermittelt werden. Dieses wird durch eine Bewertung der regionalen Entwicklung vor dem Hintergrund der gesetzten Ziele (Soll-Ist-Vergleich) ergänzt. Zudem ist die Bezirksplanungsbehörde aufgrund ihrer hoheitlichen Funktion für die Entscheidung zuständig, ob eine Abbuchung aus dem Flächenkonto den zu erfüllenden Qualitätskriterien entspricht. Mithin kommt nur die Bezirksplanungsbehörde als Monitoringinstanz in Betracht.

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.

3.6 Umsetzung des Modells durch Formulierung eines neuen Ziels 1.3

Zunächst gilt es zu klären, welche rechtlichen Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung zu stellen sind. In seinem sog. „Centro-Urteil“ (Oberverwaltungsgericht Münster vom 6.6.2005. Aktenzeichen: 10 D 145/04.NE. Erwägungsgründe S. 86 ff.) hat das OVG Münster klargestellt, dass sich aus der Begriffsbestimmung des § 2 Nr. 2 ROG folgendes ergibt:

- Ziele sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar festgelegungen,
- 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 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 Regel- wie 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 gelingen kann, dem Gebot der räumlichen Bestimmbarkeit und Letztabwägung alleine in einer auf die virtuelle Zielmenge bezogenen Zielformulierung Genüge zu tun. Demzufolge sind konkretisierende Regelungen erforderlich.

Ein neues Ziel der Raumordnung, mit dem das bestehende Ziel 1.3 GEP 99 umformuliert werden würde, könnte unter diesen Umständen lauten:

- 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 Flächenkontos aufgehoben werden. Dieses können die Städte und Gemeinden dieses Teilraums nutzen, um gewerbliche und industrielle Nutzungen bauleitplanerisch zu entwickeln.

Diesem Ziel folgt für jeden Teilraum eine konkrete Aussage, die funktional der bisherigen zeichnerischen Darstellung der GIB-Bereiche entspricht und in diesem Fall lauten würde: 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 emitierende Betriebe sollen dort untergebracht werden.

- Jede Inanspruchnahme des Kontos ist bei der Regionalplanung anzuzeigen, die über Ein- wie Abbuchungen Buch führt.
- 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, die die gemeindliche Planung zu erfüllen hat:
 - In der Regel Nachweis eines tatsächlichen Interesses zur Nutzung auf geeignete Weise, es sei denn, dass in der abbuchungswilligen Gemeinde keine baureifen, aktivierbaren Flächenreserven mehr bestehen.
 - 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 sind dabei zu beachten. Eine leistungsfähige Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz ist zu gewährleisten.
- Die Auswirkungen dieser Regelung, insbesondere auf den Flächenverbrauch und die Arbeitsplatzentwicklung, werden durch die Bezirksplanungsbehörde im Rahmen eines Monitorings überprüft.

Mit diesen Klauseln wird sichergestellt, dass der Schutz des allgemeinen Freiraums angemessen berücksichtigt wird und es können Bedenken ausgeräumt werden, einzelne Kommunen würden eine Vorratswirtschaft anstreben. Zudem wird gleichzeitig die effiziente Nutzung der Flächen gewährleistet. Mit der parallelen Änderung des Regionalplans wird zudem die Lesbarkeit und Rechtsklarheit des Plans sichergestellt. Da die bisher entscheidende Hürde des Bedarfsnachweises

entfällt, ist trotz des Änderungserfordernisses ein erheblicher Vereinfachungs- und Beschleunigungseffekt zu erwarten.

Die aufgehobenen, bisher zeichnerisch dargestellten GIB-Bereiche sollten in einer Erläuterungskarte neu dargestellt werden. Ihnen kommt mithin künftig die Qualität eines „sonstigen Erfordernisses der Raumordnung“ zu. 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 auseinander setzen müssen.

3.7 Zielkonkretisierender landesplanerischer Vertrag

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 ab (Greiving 2003).

Beim landesplanerischen Vertrag sind die üblichen rechtlichen Grenzen bei öffentlich-rechtlichen Verträgen auf der Grundlage der §§ 54 ff. VwVfG zu beachten. Der Vertrag als solcher gilt nur *inter pares*. Zulässig sind auch Vertragsinhalte, die in einem formellen Plan nicht festsetzungsfähig wären. Dies gilt insbesondere für die Konkretisierung bzw. den Vollzug von Planungsinhalten. Genau diese Zielsetzung wird mit dem hier vorgestellten Vorschlag aus einer Kombination von regionalplanerischer Festlegung und vertraglicher Regelung verfolgt. Dabei bezieht sich die Bindungswirkung des Vertrages nicht auf § 4 ROG (Bindung an Ziele der Raumordnung), sondern auf die vertraglichen Regelungen, wie etwa Handlungs- und Erfüllungspflichten der Beteiligten, an deren Nichteinhaltung bestimmte Sanktionen geknüpft werden können (Spannowski 1999, 2000).

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 (Grotefels/Lorenz 2001: 329). Ein planersetzender Vertrag, bei dem Vertragsinhalte mit der Bindungswirkung von Zielen

der Raumordnung versehen sind, ist allerdings nicht denkbar, da materielle Rechtsnormen nicht durch Verträge ersetzt werden können (Stüer 2000: 22).

Ein Regionalratsbeschluss über das o. g. neue Ziel der Raumordnung kommt dennoch nur in Betracht, wenn zuvor eine vertragliche Einigung erzielt worden ist. Der landesplanerische Vertrag hat zu folgenden Aspekten Regelungen zu treffen:

- Vertragspartner: Regionalplanung, kreisangehörige Gemeinden. 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. Zu beachten sind landesplanerische Ziele unter strikter Einhaltung der für den Teilraum LK Kleve festgelegten Obergrenze für derartige Ausweisungen (in diesem Fall 128 ha) sowie Qualitätskriterien und Ein- und Ausbuchtungsregeln, die im Vertrag zu operationalisieren sind.
- Es besteht die gemeinsame Überzeugung der vertragsschließenden Gemeinden, 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. Damit wird klargestellt, dass alle beteiligten Gemeinden auf den Ausgleich von Vor- und Nachteilen verzichten.
- Jede einzelne Fläche ist zu benennen und ihrer Aufnahme in den Pool zuzustimmen, womit sich auch die zur Verfügung stehende Menge quantitativ festlegen lässt.

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. Dieses ist notwendig, um die Anwendung nur in aus regionalplanerischer Sicht geeigneten Teilräumen sicherzustellen, damit sich nicht ggf. nur zwei oder drei Gemeinden zum Teilraum erklären. Zudem wird mit dem Vertrag letztendlich dem Bestimmtheitsfordernis Genüge getan.

4 Vor- und Nachteile des Modells

Das bisherige Instrumentarium ist nach übereinstimmender Auffassung der kommunalen Akteure sowie der Regionalplanung selbst nicht in der Lage, den ansiedlungswilligen Unternehmen in ausreichend kurzer Zeit Bauland zur Verfügung zu stellen, da an den Nachfrageorten nicht immer auch noch Flächenreserven zur Verfügung stehen. Der von Unternehmen 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.

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 Gewerbeflächen-nachfrage, sondern des -angebots passend zu den Unternehmenspräferenzen im Vordergrund steht. Dies ist ein Wettbewerbsvorteil gegenüber Nachbarkreisen.

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. Durch das fortan flexible und an den Unternehmenswünschen orientierte Gewerbeflächenangebot 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 abzielen.

Trotz der klar erkennbaren Vorteile könnten Bedenken verbleiben, auf die im Folgenden näher eingegangen wird:

- Die in bestimmten Kommunen von der Regionalplanung zugestandenen gewerblich-industriellen Flächen werden quasi sozialisiert und in einen Pool eingebucht, aus dem alle teilnehmenden Kommunen schöpfen können. Dies bedeutet auf den ersten Blick einen Verlust kommunaler Autonomie, der die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommune unter Umständen einzuschränken vermag. Allerdings kann jede Kommune bei vorliegender Nachfrage bzw. fehlenden baureifen Reserven auf den Pool zugreifen. Zudem entfallen zukünftig weitgehend die Kosten für Angebotsplanungen, von denen nicht sicher war, ob sie refinanziert werden können.
- Es bestand zudem Sorge, für alle Zeiten an eine Kooperation gebunden zu sein. Daher wird vorgeschlagen, im Rahmen des Monitorings die Wirkung des Modells zu überprüfen und die Laufzeit zunächst auf fünf Jahre zu befristen. In diesem Rahmen werden auch die Kommunen die Möglichkeit haben, sich zu positionieren.
- Es wird eine Knappheitssituation und fehlende Möglichkeiten zur Entwicklung befürchtet, wenn der Pool aufgrund aktuell nachgewiesener Bedarfe anderer Kommunen leer ist. Diese Sorge kann durch die Möglichkeit zur rechtzeitigen Wiederauffüllung des Pools dank des Monitorings gemindert werden.
- Weiterhin herrscht Unsicherheit über die Verteilung von Nutzungen und Lasten durch das Modellvorhaben. Aufgrund der Tatsache, dass zusätzliche Gewerbesteuererinnahmen im kommunalen Finanzausgleich wie auch bei der Berechnung der Kreisumlage berücksichtigt werden, relativieren sich die 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. Wenn trotzdem Vor- bzw. Nachteile verbleiben, erscheint ein informeller Ausgleich über die wechselseitige Leistungserbringung von Verwaltungstätigkeiten sinnvoll, mit dem alle gut leben können. So haben viele Kommunen gute Erfahrungen damit gemacht, bestimmte Aufgaben (z. B. im Bereich IT, EU-Fördermitteleinwerbung etc.) für andere Kommunen ohne eine genaue Kastenauflistung mitzuerledigen, wodurch die Nutznießer natürlich erhebliche Personalkosten einsparen können.

Resümierend kann davon ausgegangen werden, dass das hier vorgestellte Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools in der Lage ist, das bestehende Baulandparadoxon aufzulösen und gleichzeitig einen Beitrag zum Flächensparen zu leisten. Dabei besitzt es hohe Umsetzungschancen, da die Ergebnisse seitens der relevanten Ministerien für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (zuständig für Landesplanung), Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie Städtebau und Verkehr am 13.2.2008 mit einhellig positivem Echo vorgestellt worden sind. Das für die Regionalplanung zuständige Beschlussgremium, der Regionalrat Düsseldorf, hat das Modell am 2.4.2008 zustimmend zur Kenntnis genommen und die Konferenz des Landrates und der Bürgermeister im Kreis Kleve haben am 9.4.2008 einmütig die Einleitung der noch anstehenden Umsetzungsschritte beschlossen. Damit besteht die bemerkenswerte Situation, dass nicht nur alle 16 Kommunen im Modellraum einen interkommunalen Konsens erzielt haben, sondern auch die relevanten Akteure auf regionaler und Landesebene vom dem Ansatz überzeugt sind. Wesentliche Schritte sind der Abschluss des erwähnten landesplanerischen Vertrages und im Nachgang der Regionalratsbeschluss, der die Implementierung des Konzepts für die Pilotregion Kreis Kleve ermöglichen wird.

Anmerkungen

(1)

„Vorhandene Siedlungsstruktur“ wird hier verstanden als der im Sinne des § 34 BauGB „im Zusammenhang bebaute Ortsteil“.

(2)

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.

Literatur

- Akademie für Technikfolgeabschätzung (2004): Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb. Abschlussbericht – Langfassung. Stuttgart.
- Bleher, D. (2006): Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Screening und Bewertung beispielhafter Zusammenarbeit. Darmstadt.
- Davy, B. (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons. In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV), 21. Jg. 1996, S. 193–208.
- Einig, K.; Müller, B.; Zinke, D. (2001): Regionales Flächenmanagement in Deutschland – Konzept und exemplarische Fallbeispiele. = Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. 2. Marktreidwitzer Bodenschutztag, 15.–17. Okt. 2001. Tagungsband. Marktreidwitz, S. 71–78.

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

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.

Grotefels, S.; Lorenz, K. (2001): Der landesplanerische Vertrag nach § 13 S. 5 ROG. UPR 2001, S. 328 f.

Gust, D. (2005): Regionale Gewerbeflächenpools. Durch interkommunale Verhandlungen zur Mengenbegrenzung der gewerblichen Flächeninanspruchnahme. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005.

Mielke, B.; Büchsenschütz, K.; Preuß, S. (2001): Neue Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf. Dortmund.

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

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

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

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

Stürer, B. (2000): Per Vertrag zur fairen Landesplanung? Städte- und Gemeinderat 2000, S. 21 (22).

PD Dr.-Ing. Stefan Greiving
Dipl.-Ing. Michael Höweler
Technische Universität Dortmund
Fakultät Raumplanung
August-Schmidt-Straße 10
44221 Dortmund
E-Mail: stefan.greiving@uni-dortmund.de