



Siedlungsflächenbedarfsberechnung Ruhr

Bericht zur Evaluierung und Aktualisierung der lokalen Gewerbeflächenbedarfsberechnung

März 2025

Impressum

Regionalverband Ruhr
Referat Staatliche Regionalplanung
Kronprinzenstr. 35
45128 Essen

Referatsleitung:
Markus Gerber
Referat Staatliche Regionalplanung
bongartz@rvr.ruhr
0201/2069-322

Fachliche Bearbeitung:
Dr.-Ing. Nicole Iwer
Referat Staatliche Regionalplanung
iwer@rvr.ruhr
0201/2069-532

Redaktion:
Alexander Lindemann
Referat Staatliche Regionalplanung
lindemann@rvr.ruhr
0201/2069-707

Sven Husch
Referat Staatliche Regionalplanung
husch@rvr.ruhr
0201/2069-604

Titelgestaltung:
Team Kommunikationsdesign, RVR

Titelfoto:
© RVR, 2012, Hubert Harst, dl-de/by-2-0

Essen, März 2025

Vorwort

Mit einer Geschichte, die von großen Umbrüchen und stetiger Erneuerung geprägt ist, und der daraus resultierenden Innovationsbereitschaft, ist das Ruhrgebiet Kernraum der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Land Nordrhein-Westfalen. Doch gerade in einer Region, in der Leben und Arbeiten auf engem Raum ineinandergreifen, steht räumliche Planung vor der großen Herausforderung die Weichen für eine raumverträgliche Entwicklung passend zu stellen.

Ein zentrales Spannungsfeld bildet dabei der Bedarf an Gewerbe- und Industrieflächen. Die Möglichkeiten zur Ausweisung neuer Flächen sind begrenzt. Gewerbe- und vor allem Industrieansiedlungsprojekte sind in ihrem kommunalen Entscheidungsumfeld nicht selten strittig. Gleichzeitig zeigt sich eine erfreuliche Entwicklung: In den letzten Jahren konnten im Ruhrgebiet gut 80 % der gewerblich-industriellen Bautätigkeit auf vorge nutzten Flächen realisiert werden – ein wichtiger Beitrag zum Freiraumschutz.

Mit der Übernahme der Regionalplanungskompetenz im Jahr 2009 hat der Regionalverband Ruhr die Aufgabe übernommen, den Flächenbedarf für Gewerbe und Industrie vorausschauend zu ermitteln und sachgerecht nachhaltig zu steuern. Die maßgebliche Grundlage dafür ist die Gewerbeflächenbedarfsberechnung, die sowohl für die kommunale Bauleitplanung als auch für die Regionalplanung den quantitativen Rahmen vorgibt. Dazu wurde vor mehr als 10 Jahren in enger Abstimmung mit der Region und auf der Grundlage des Landesentwicklungsplans (LEP NRW) ein Rechenmodell entwickelt. Bereits bei der Einführung war vorgesehen, das Rechenmodell nach einigen Jahren zu evaluieren. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass insbesondere die Verteilung des gesamtregionalen Flächenbedarfs auf die einzelnen Kommunen optimiert werden sollte.

Die überarbeitete Methodik trägt diesen Erkenntnissen Rechnung: Sie berücksichtigt noch stärker die unterschiedlichen Siedlungsstrukturen und Entwicklungspotenziale der einzelnen Kommunen und ermöglicht mit der neuen regionalen Ausgleichskomponente eine gezielte Lenkung des Flächenbedarfes auf bereits bauleitplanerisch gesicherte Standorte. Ein besonderes Augenmerk liegt auch auf der Schaffung größerer Flexibilität für die kommunale Planung bei der Standortauswahl. Mit der Möglichkeit rund 1.000 ha zusätzlich im Regionalplan Ruhr festzulegen, entsteht ein konkretes Angebot zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Ruhrgebiet. Die raumverträgliche Umsetzung der Bedarfe in Festlegungen bei der anstehenden Fortschreibung des Regionalplans Ruhr kann einen erheblichen Beitrag dazu leisten, das Ruhrgebiet seinem Anspruch gemäß als Grünste Industrieregion der Welt zu positionieren.

Die Regionalplanungsbehörde beim Regionalverband Ruhr legt besonderen Wert darauf, umsetzbare Lösungen und Flächenangebote zu schaffen – und das gelingt nur im Dialog mit der Region. Deshalb hat der Regionalverband bereits im Zuge des Evaluationsverfahrens aktiv einen offenen Austausch mit Kommunen, Wirtschaftsvertreter:innen und weiteren relevanten Akteuren gesucht.

Mein Dank gilt allen, die an dieser umfassenden Evaluierung des Rechenmodells mitgewirkt haben – insbesondere bedanke ich mich für die wertvollen Anregungen und Hinweise, die vonseiten der engagierten Mitstreiter:innen außerhalb des Regionalverbandes Ruhr beigesteuert wurden.

Ich wünsche Ihnen Inspiration, Erkenntnismehrung und Vergnügen bei der Lektüre und freue mich auf unser gemeinsames Engagement für einen dynamischen und lebenswerten Investitionsstandort Ruhrgebiet!

Essen, im März 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stefan Kuczera', with a long horizontal stroke extending to the right.

Stefan Kuczera

Beigeordneter für den Bereich Planung

Inhaltsverzeichnis

Impressum	2
Abkürzungsverzeichnis	4
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	5
1 Zusammenfassung	7
2 Einleitung	14
2.1 Allgemeine Zielsetzung der Evaluation	17
2.2 Inhalt und Aufbau der Evaluation	17
3 Bisheriges Modell zur Ermittlung der lokalen Gewerbeflächenbedarfe	18
3.1 Kategorien der Gewerbeflächenbedarfe	19
3.2 Modellstruktur des bislang angewandten Rechenmodells in der Übersicht.....	20
3.3 Regionaler Gewerbeflächenbedarf: Regionale Kooperationsstandorte.....	24
4 Erkenntnisse aus mehrjähriger Anwendung des Rechenmodells	24
4.1 Situationsanalyse	24
4.2 Hinweise aus eingegangenen Stellungnahmen	25
4.3 Planerische Sicherung der ermittelten Bedarfe	28
4.4 Mit der Modellanpassung verbundene Planungsansätze	29
5 Evaluation der Modellbausteine	30
5.1 Datengrundlagen	30
5.2 Teilraummodell	36
5.3 Stützzeitraum.....	44
5.4 Mindestbedarf / Grundbedarf	48
5.5 Verteilungsmodell - Komponenten.....	51
5.6 Zuschlagswerte	62
5.7 Verteilungsmodell – Anteile der einzelnen Komponenten	68
5.8 Planungszeitraum	79
5.9 Fortschreibungen	84
6 Diskussion der informellen Beteiligung	86
7 Ergebnisse	94
7.1 Auswirkungen des angepassten Rechenmodells auf die Bedarfswerte.....	94
7.2 Auswirkungen auf die Festlegungen des RP Ruhr.....	101
Anhänge	103
1 Synopse zur informellen Beteiligung.....	103
2 Tabellenanhang.....	139

Abkürzungsverzeichnis

ASB	Allgemeine Siedlungsbereiche
BMR	Business Metropole Ruhr
BR	Bezirksregierung
EW	Einwohnerinnen und Einwohner; Einwohnerzahl
FNP	Flächennutzungsplan
FNK	Flächennutzungskartierung
G	Gewerbliche Bauflächen
GE	Gewerbegebiet
GEe	Gewerbegebiet mit eingeschränkter Nutzung
GFM	Gewerbliches Flächenmanagement
GFNP	Gemeinsamer Flächennutzungsplan
GI	Industriegebiet
GIB	Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen
Gle	Industriegebiet mit eingeschränkter Nutzung
ha	Hektar
IQR	Interquartilsabstand
LEP NRW	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen
LPIG	Landesplanungsgesetz
LPIG DVO	Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes
NRW	Nordrhein-Westfalen
km ²	Quadratkilometer
RFNP	Regionaler Flächennutzungsplan
RP Ruhr	Regionalplan Ruhr
ruhrAGIS	Atlas Gewerbe- und Industriestandorte Metropole Ruhr
RVR	Regionalverband Ruhr
SD	Standardabweichung
SFM Ruhr	Siedlungsflächenmonitoring Ruhr
SVB	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
WZ 2008	Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1: Schematische Darstellung des bislang angewandten Rechenmodells	23
Abb. 2: Unter- oder Überdeckung im FNP in ha.....	28
Abb. 3: Beispiele zur Analyse von Ausreißern und Schwankungen in der Bautätigkeit	38
Abb. 4: Analysierte Varianten von Teilraummodellen	40
Abb. 5: Veränderung des Index im Vergleich von Stützzeiträumen.....	47
Abb. 6: Beispiel der GIS-Auswertung im Rahmen der Brutto/Netto-Analyse.....	64
Abb. 7: Kreis Wesel: Auswirkungen auf die Nettobedarfe.....	95
Abb. 8: Kreis Wesel: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckung	95
Abb. 9: Kreis Recklinghausen: Auswirkungen auf die Nettobedarfe	96
Abb. 10: Kreis Recklinghausen: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckung	96
Abb. 11: Kreis Unna: Auswirkungen auf die Nettobedarfe	97
Abb. 12: Kreis Unna: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckung.....	97
Abb. 13: Ennepe-Ruhr-Kreis: Auswirkungen auf die Nettobedarfe.....	98
Abb. 14: Ennepe-Ruhr-Kreis: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckung ...	98
Abb. 15: Kreisfr. Kommunen: Auswirkungen auf die Nettobedarfe	99
Abb. 16: Kreisfr. Kommunen: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckung....	99
Abb. 17: Absolute Höhe der Überdeckung und Unterdeckung.....	100
Tab. 1: In den Beteiligungsverfahren eingegangene Hinweise und Anregungen.....	26
Tab. 2: Unterdeckungen in den FNP / im GFNP im bislang angewandtem Rechenmodell ...	29
Tab. 3: Erforderliche Datengrundlagen	30
Tab. 4: Vergleich von Streuungsparametern verschiedener Teilraummodelle	42
Tab. 5: Betrachtete Stützzeiträume zur Analyse der Schwankungen.....	46
Tab. 6: Vergleichsrechnungen zum Ersatz der Verteilungskomponente B	54
Tab. 7: Ergebnisse der Vergleichsrechnungen zu Komponente D.....	57
Tab. 8: Varianten zum Umfang der Abschläge der Regionalen Ausgleichskomponente.....	60
Tab. 9: Aktualisierte Datengrundlagen zur Brutto/Netto-Analyse	62
Tab. 10: Anteile der Nutzungsarten in Gewerblichen Bauflächen.....	65
Tab. 11: Gegenüberstellung des bisherigen Modellansatzes mit dem angepassten Modell ..	69
Tab. 12: Indikatoren zur Modellbewertung	71
Tab. 13: Varianten der Vergleichsrechnungen.....	74
Tab. 14: Ergebnis der Vergleichsrechnungen	77
Tab. 15: Beispielrechnung zur Erhöhung der Planungszeitraumes auf 25 Jahre.....	81
Tab. 16: Beurteilung der Höhe der Bedarfswerte unter Einbezug der Schattenreserven.....	88
Tab. 17: Vergleichsrech. mit BMR-Daten zu den SVB in Gewerbe- und Industriegebieten.....	92
Tab. 18: Gegenüberstellung der bisheriges Modellansatzes mit dem angepassten Modell	94
Tab. 19: Auswirkungen des angepassten Bedarfsmodells auf die Festl. des RP Ruhr.....	101

Gemeindescharfer Tabellenanhang

Tab. 20: Zuletzt geltende Bedarfe (Herbst 2023).....	140
Tab. 21: Neues Verteilungsmodell, aktuelle Daten	141
Tab. 22: Auswirkungen des angepassten Bedarfsmodells auf die Festl. des RP Ruhr.....	143
Tab. 23: Grundbedarf.....	144
Tab. 24: Wirtschaftsstrukturelle Verteilungskomponenten.....	146
Tab. 25: Regionale Ausgleichskomponente und Gesamtbedarf Netto.....	147
Tab. 26: Ermittlung des städtebaulichen Faktors (Brutto-Netto-Analyse).....	149

1 Zusammenfassung

Eine wesentliche Aufgabe sowohl der kommunalen Bauleitplanung als auch der Regionalplanung ist die planerische Sicherung eines bedarfsgerechten Flächenangebots für die zukünftige Siedlungsentwicklung. Seit der Übernahme der Regionalplanungskompetenz im Jahr 2009 liegt die Zuständigkeit für die Regionalplanung im Ruhrgebiet beim Regionalverband Ruhr (RVR). Gemäß den Vorgaben des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) wird der zukünftige Bedarf an Gewerbe- und Industrieflächen auf der Grundlage des Siedlungsflächenmonitorings (SFM) gemäß § 4 Abs. 4 LPIG NRW ermittelt. Aus den Inanspruchnahmen bzw. der gewerblich-industriellen Bautätigkeit in einem definierten Stützzeitraum der Vergangenheit ergibt sich durch Hochrechnung auf den Planungszeitraum der gesamtregionale Bedarf, der über ein Verteilungsmodell auf die einzelnen Städte und Gemeinden umgelegt wird. Das aktuell verwendete Rechenmodell ist seit 2013 in Anwendung und diente auch als Grundlage für die siedlungsräumlichen Festlegungen des Regionalplans Ruhr (RP Ruhr). Bereits während der Modellentwicklung, die in enger Abstimmung mit der Region erfolgte, wurde eine Evaluierung des Rechenmodells vereinbart.

Die bisherigen Erkenntnisse aus der Anwendung des Rechenmodells deuten darauf hin, dass Anpassungen erforderlich sind. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass das Verteilungsmodell in einigen Kommunen zu einem sehr hohen, räumlich nicht mehr verortbaren Bedarf für die gewerblich-industrielle Entwicklung führt. Gleichzeitig gibt es in anderen Städten oder Gemeinden geeignete Flächen für die gewerblich-industrielle Entwicklung, jedoch fällt der errechnete Bedarf hier zu gering aus, um diese Flächen planerisch zu sichern. Da die Kommunen der Region eng miteinander verflochten sind und davon auszugehen ist, dass sich Gewerbebetriebe bei geeigneten Flächen auch im Nachbarort ansiedeln, liegt das übergeordnete, regionalplanerische Ziel in einer möglichst, auf die gesamte Region bezogenen, bedarfsgerechten Sicherung der Gewerbeflächen. Dies formuliert auch der LEP NRW in Ziel 6.1-1: *„Die Regionalplanung legt bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen fest“*.

Mit der Überarbeitung des Rechenmodells soll insofern eine weitergehende räumliche Sicherung des ermittelten gesamtregionalen Flächenbedarfs erreicht werden. Der Bedarf soll deutlicher als bisher dorthin fließen, wo (noch) Flächen zur planerischen Sicherung zur Verfügung stehen und nach Möglichkeit bereits in den Flächennutzungsplänen (FNP) gesichert sind.

Bisher erforderliche bauleitplanerische Rücknahmen¹ sollen durch das überarbeitete Verteilungsmodell abgemildert oder aufgehoben werden. Idealerweise sollte bei möglichst vielen Kommunen eine bedarfsgerechte Festlegung oder ein (angemessener) Neudarstellungsbedarf, über die bereits in den FNP dargestellten Bauflächen hinaus, vorliegen. Gleichzeitig soll den bestehenden Arbeitsschwerpunkten bzw. Kommunen mit zentralörtlicher Bedeutung, wie im LEP NRW formuliert, weiterhin ein Großteil des gesamtregionalen Bedarfs zugestanden werden. Daneben sollen, zur Gewährleistung der Planungssicherheit, die Bedarfswerte mittel- bis langfristige Trends abbilden und sich bei temporär schwankenden Datengrundlagen möglichst stabil erweisen.

Als Ergebnis der vorliegenden Evaluation, die methodisch u.a. auf umfangreichen Vergleichsrechnungen basiert, ergeben sich im Wesentlichen folgende Anpassungen des Rechenmodells:

Anstelle des Teilraummodells „West/Mitte/Ost“ soll der Bedarf über die Inanspruchnahmen der „Gesamtregion“ ermittelt werden

Bei der Ermittlung des Bedarfes über die Inanspruchnahmen der Gesamtregion zeigen sich im Zeitverlauf die geringsten Schwankungsparameter. Der bislang in mehreren Teilräumen liegende Planungsraum des Gemeinsamen Flächennutzungsplanes (GFNP)² wird zudem nicht länger geteilt. Weitere, nicht in Teilräumen getrennte, Bedarfsgemeinschaften³ sind möglich.

Der Stützzeitraum zum Einbezug der Inanspruchnahmen der Vergangenheit soll von sechs auf neun Jahre verlängert werden

Zum Ausgleich von Schwankungen der Inanspruchnahmen bzw. der Bautätigkeit sollen bei Datenaktualisierungen zukünftig die letzten drei verfügbaren Siedlungsflächenmonitoringzyklen bei der Bedarfsberechnung berücksichtigt werden. Dies entspricht einen Stützzeitraum von 9 Jahren. Bislang erfolgte die Berechnung auf der Basis von zwei Zyklen, entsprechend einem Stützzeitraum von 6 Jahren.

¹ In den FNP für die gewerbliche oder industrielle Entwicklung dargestellte Flächen werden einem anderen Nutzungszweck zugeführt. Dies können beispielsweise Grünflächen oder, sofern Bedarf vorhanden ist, auch Wohnbauflächen sein. Rücknahmeerfordernisse regelt der LEP NRW in Ziel 6.1-1.

² Vor der Rechtswirksamkeit des RP Ruhr geltend als Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP)

³ Die Städte des GFNP-Planungsraumes haben eine Bedarfsgemeinschaft gegründet. Dies bedeutet, dass die berechneten Bedarfe der sechs Kommunen als „Flächenpool“ zusammengefasst werden. Jede der sechs Städte kann unabhängig von ihrem eigenen lokalen Bedarf erforderliche Bedarfe aus dem Flächenpool entnehmen.

Der bisherige Mindestbedarf von 10 ha soll durch einen Grundbedarf für alle Kommunen, ergänzt um einen zentralörtlichen Zuschlag für Oberzentren und größere Mittelzentren ersetzt werden

Für alle Kommunen soll ein „Grundbedarf“ in Höhe von 10 ha angerechnet werden. Zur Berücksichtigung der zentralörtlichen Gliederung sollen die Oberzentren und die Mittelzentren um bzw. über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner einen Zuschlag zum Grundbedarf erhalten („zentralörtlicher Zuschlag zum Grundbedarf“).

In das Verteilungsmodell des Bedarfes auf die einzelne Kommune sollen direkt auf die Fläche bezogene Komponenten einfließen

Die bisherige Verteilungskomponente des „Anteils an den gewerbeflächenrelevanten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ soll, aufgrund nicht mehr vorhandener Daten, durch den stärker flächenbezogenen „Anteil an Industrie- und Gewerbeflächen nach Art der tatsächlichen Nutzung“ ersetzt werden.

Zudem soll die Verteilungskomponente „Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ durch den „Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen“ ersetzt werden, da eine hohe Bautätigkeit gleichzeitig auf eine Nachfrage nach Gewerbeflächen in den jeweiligen Kommunen hindeutet und einige stark wachsende Branchen (wie z.B. das Gesundheitswesen) kaum mit einer Nachfrage nach Gewerbeflächen einhergehen.

Die Einführung einer „regionalen Ausgleichskomponente“ unterstützt den Transfer des rechnerischen Bedarfs auf planerisch geeignete Flächen

Eine auf die planerisch geeigneten Flächen gelenkte Bedarfsabbildung ist mit keinem rein auf (wirtschafts-)strukturelle Ausprägungen bezogenem Verteilungsmodell möglich. Es soll daher eine „regionale Ausgleichskomponente“ eingeführt werden. Über die Ausgleichskomponente kann ein Teil des Bedarfs gezielt dorthin gelenkt werden, wo entsprechende Potenziale für die zukünftige Flächenentwicklung vorhanden, bereits planerisch gesichert und somit kurz- bis mittelfristig verfügbar sind.

Die Komponente soll dazu führen, dass derzeitig vorhandene Flächenüberhänge⁴ nicht (im bisherigen Maße) zurückgenommen werden müssen, während in anderen Kommunen hohe „virtuelle Bedarfe“ vorliegen, ohne dass diese über geeignete Flächen zur planerischen Sicherung verfügen. Die Komponente berücksichtigt im Sinne des Gegenstromprinzips die kommunale Bauleitplanung innerhalb des Rechenmodells und gleicht den Entfall des im Ursprungsmodells vorhandenen „Vertrauensschutzes“ (keine Rücknahme bauleitplanerisch gesicherter Flächen in jüngeren Flächennutzungsplänen) aus.

Anpassung des städtebaulichen Zuschlags („Brutto-Netto“)

Der städtebauliche Zuschlag dient dazu, die erforderliche Bruttodarstellung im Flächennutzungsplan einer Baufläche zu berechnen, um den ermittelten Nettobedarf tatsächlich umsetzen zu können. Der städtebauliche Zuschlag soll zukünftig gemeindespezifisch berechnet werden. Bislang wurde für alle 53 Kommunen der gleiche Zuschlag angesetzt.

Einführung eines allgemeinen Flexibilitätsgrundbedarfs im Regionalplan Ruhr

Zur Erhöhung der Flexibilität bei der planerisch-räumlichen Verortung des FNP-Neudarstellungsbedarfs soll für den RP Ruhr zukünftig ein Planungszeitraum von 25 Jahren angenommen werden, wobei sich der kommunale Basisbedarf an Regionalplanreserven weiterhin aus dem FNP-Neudarstellungsbedarf zzgl. des regionalplanerischen Zuschlags von 20 % ergibt. Der sich ergebende Mehrbedarf zu 25 Jahren soll als allgemeiner Flexibilitätsgrundbedarf auf alle 53 Kommunen gleichmäßig verteilt werden (derzeit 6,4 ha pro Kommune). Die Flächen innerhalb des Flexibilitätsgrundbedarfs können jedoch nur im Umfang des ermittelten Bedarfs in Anspruch genommen werden, der für einen FNP-Planungszeitraum von 20 Jahren berechnet wird. Der Flexibilitätsgrundbedarf erhöht daher nicht die Flächeninanspruchnahme, sondern dient ausschließlich der alternativen Standortauswahl zur Verortung des FNP-Neudarstellungsbedarfes oder zur Realisierung von Flächentauschverfahren bei Kommunen mit Überdeckungen im FNP.

⁴ In dem Flächennutzungsplan der Kommune sind mehr Flächenreserven gesichert als rechnerischer Bedarf ermittelt wurde. Nach Ziel 6.1-1 LEP NRW sind Flächenüberhänge zurückzunehmen (auch „Überdeckung“).

Das angepasste Rechenmodell verbessert die Handlungsspielräume der überwiegenden Zahl der Kommunen im Planungsraum

Durch die Modellanpassungen zeigen sich sinnvolle räumliche Umverteilungen. Gegenüber dem bislang angewandten Modell fällt die Anzahl der Kommunen mit Rücknahmeerfordernissen im FNP auf ein niedriges Niveau (von 9 auf 4 Kommunen). Bisherige Rücknahmeerfordernisse werden deutlich reduziert, womit rund 100 ha bereits in den FNP planerisch gesicherte Gewerbeflächen nun als bedarfsgerecht gelten.

Zugleich zeigt sich eine hohe Stabilität im Zeitverlauf und eine moderate Nivellierung hoher Unterdeckungen („virtuelle Bedarfe“) und hoher Überdeckungen („Rücknahmeerfordernisse“). Den Oberzentren und großen Mittelzentren, den Arbeitsplatzschwerpunkten der Region, verbleibt dennoch mit rund 65 % ein hoher Anteil am gesamtregionalen Bedarf (bisher 70 %). Die Modellanpassung und Datenaktualisierung führt gegenüber den zuletzt geltenden Zahlen bei 39 der 53 Kommunen zu höheren Nettobedarfen. Gegenüber dem bislang angewandten Modell haben sich die kommunalen Handlungsspielräume für die überwiegende Zahl der Kommunen demnach verbessert. Während bislang 30 Kommunen über einen Neudarstellungsbedarf über 5 ha verfügen, können nun 46 Kommunen in mindestens diesem Umfang zusätzliche gewerbliche und/oder industrielle Bauflächen in den FNP/im GFNP darstellen.

Die Evaluation des Bedarfsmodells soll nach spätestens drei SFM Ruhr-Fortschreibungszyklen wiederholt werden. Zwischenzeitliche Anpassungserfordernisse können sich durch Änderungen des LEP NRW oder anderer Vorgaben der Landesplanungsbehörde bzw. der Landesregierung oder auch weiterer Rechtsgrundlagen ergeben.

Kurzgegenüberstellung des Formelsatzes des bisherigen und des überarbeiteten Rechenmodells

Bisheriges Rechenmodell

Ermittlung des lokalen Gewerbeflächenbedarfes in den Teilräumen West / Mitte / Ost - ha

- Σ der Inanspruchnahmen < 5 ha (ohne landesbedeutsame Häfen und Großstandorte, Sonderstandorte und betriebliche Erweiterungen) im definierten Stützzeitraum (letzte 6 Jahre) im Teilraum = IN_{T6} Kapitel 3.2
Kapitel 5.2
Kapitel 5.3
Kapitel 5.8
- Teilraumbedarf Netto = TB_N

$$TB_N = \frac{IN_{T6}}{6 \text{ Jahre}} \times 20 \text{ Jahre Planungszeitraum}$$

Ermittlung des Nettobedarfs im FNP für die einzelnen Kommunen im Teilraum - ha

- Anteil der Kommune an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) im Teilraum = SVB_A Kapitel 3.2
Kapitel 5.4
Kapitel 5.5
- Anteil der Kommune an den gewerbeflächenrelevanten SVB im Teilraum = SVB_{GRA}
- Anteil der Kommune an den Arbeitslosen im Teilraum = AL_A
- Anteil der Kommune am SVB-Wachstum im Teilraum = SVB_{WA}
- Nettobedarf Kommune = NB (→ mindestens 10 ha)
- 40 % des gesamten Teilraumbedarfes werden über den Anteil der SVB verteilt, 50 % über den Anteil an gewerbeflächenrelevanten SVB, 5 % über den Anteil der Arbeitslosen und ebenfalls 5 % über den Anteil des SVB-Wachstums (falls kein Wachstum in der Kommune, dann Entfall der Verteilungskomponente).

$$NB = (TB_N \times 0,4 \times SVB_A) + (TB_N \times 0,5 \times SVB_{GRA}) + (TB_N \times 0,05 \times AL_A) + (TB_N \times 0,05 \times SVB_{WA})$$

Ermittlung des Bruttobedarfs / Neudarstellungsbedarfes im Flächennutzungsplan (FNP) - ha

- Subtraktion der anzurechnenden Flächenreserven aus dem SFM Kapitel 3.2
Kapitel 5.6

$$\text{Saldo} = NB \text{ in ha} - \text{Flächenreserven in ha}$$

- Wenn Saldo negativ (weniger Nettobedarf als Reserven), dann Überdeckung = Rücknahmeerfordernis nach Ziel 6.1-1 LEP NRW → kein *Neudarstellungsbedarf*
- Wenn Saldo positiv (mehr Nettobedarf als Reserven), dann Unterdeckung = *Neudarstellungsbedarf*
- Städtebaulicher Zuschlagsfaktor (*Stzuschlag*) ergibt sich aus Brutto-Netto-Analyse

Rechenweg, wenn Saldo negativ: *Neudarstellungsbedarf in ha* = 0

Rechenweg, wenn Saldo positiv: *Neudarstellungsbedarf in ha* = *Saldo* x *Stzuschlag*

Ermittlung des Bedarfs an Regionalplanreserven im RP Ruhr - ha

- Erhöhung des Neudarstellungsbedarfes um den regionalplanerischen Zuschlag (20%) Kapitel 3.2
Kapitel 5.6

$$\text{Bedarf Regionalplanreserven in ha} = \text{Neudarstellungsbedarf} \times 1,2$$

Kurzgegenüberstellung des Formelsatzes des bisherigen und des überarbeiteten Rechenmodells

Überarbeitetes Rechenmodell

Ermittlung des gesamtregionalen lokalen Gewerbeflächenbedarfes - ha

- Σ der Inanspruchnahmen < 5 ha (ohne landesbedeutsame Häfen und Großstandorte, Sonderstandorte und betriebliche Erweiterungen) im definierten Stützzeitraum (letzte 9 Jahre) in der Gesamtregion = IN_9 Kapitel 3.2
Kapitel 5.2
Kapitel 5.3
Kapitel 5.8
- Gesamtregionaler Bedarf Netto = GB_N

$$GB_N = \frac{IN_9}{9 \text{ Jahre}} \times 20 \text{ Jahre Planungszeitraum}$$

Ermittlung des Nettobedarfs im FNP für die einzelnen Kommunen im Teilraum - ha

- Grundbedarf für alle 53 Kommunen 10 ha = GR Kapitel 3.2
- Zentralörtlicher Zuschlag für Oberzentren 8 %; 4,5 % in Mittelzentren um/größer 100.000 Einwohnerinnen/Einwohner (EW) = GR_Z Kapitel 5.4
Kapitel 5.5
Die Höhe des Zuschlages ergibt sich zur Hälfte über den Anteil der Kommune an der EW-Zahl und zur Hälfte über den Anteil der Gebietsfläche
- Verbleibender gesamtregionaler Bedarf nach Abzug $GRV = GR + GR_Z$
- (35 % des GRV) ü. Anteil der Kommune an den SVB = SVB_A
- (35 % des GRV) ü. Anteil der Kommune an den Gewerbe- und Industrieflächen = GF_A
- (15 % des GRV) ü. Anteil der Kommune an den Arbeitslosen = AL_A
- (15 % des GRV) ü. Anteil der Kommune an den Inanspruchnahmen = IN_A
- Abschlag oder Zuschlag aus „regionaler Ausgleichskomponente“ (siehe Kapitel 5.5)
- Nettobedarf Kommune = NB

$$NB = GR + GR_Z + (GRV \times 0,35 \times SVB_A) + (GRV \times 0,35 \times GF_A) + (GRV \times 0,15 \times AL_A) + (GRV \times 0,15 \times IN_A) \pm \text{Ausgleichskomponente}$$

Ermittlung des Bruttobedarfs / Neudarstellungsbedarfes im Flächennutzungsplan (FNP) - ha

- Subtraktion der anzurechnenden Flächenreserven aus dem SFM Kapitel 3.2
Kapitel 5.6

$$\text{Saldo} = NB \text{ in ha} - \text{Flächenreserven in ha}$$

- Wenn Saldo negativ (weniger Nettobedarf als Reserven), dann Überdeckung = Rücknahmeerfordernis nach Ziel 6.1-1 LEP NRW → kein *Neudarstellungsbedarf*
- Wenn Saldo positiv (mehr Nettobedarf als Reserven), dann Unterdeckung = *Neudarstellungsbedarf*
- Städtebaulicher Zuschlagsfaktor (*Stzuschlag*) ergibt sich aus Brutto-Netto-Analyse

Rechenweg, wenn Saldo negativ: *Neudarstellungsbedarf in ha* = 0

Rechenweg, wenn Saldo positiv: *Neudarstellungsbedarf in ha* = $\text{Saldo} \times \text{Stzuschlag}$

Ermittlung des Bedarfs an Regionalplanreserven im RP Ruhr - ha

- Erhöhung des Neudarstellungsbedarfes um den regionalplanerischen Zuschlag (20%) Kapitel 3.2
Kapitel 5.6
Kapitel 5.8
- Planungszeitraum 25 Jahre – alle Kommunen erhalten allgemeinen Flexibilitätsszuschlag (*Flexzuschlag*) (siehe Kapitel 5.8)

$$\text{Bedarf Regionalplanreserven in ha} = (\text{Neudarstellungsbedarf} \times 1,2) + \text{Flexzuschlag}$$

2 Einleitung

Die planerische Sicherung eines dem Bedarf angemessenen Flächenangebotes für die Siedlungsentwicklung stellt eine der zentralen Aufgaben der kommunalen Flächennutzungsplanung und der Regionalplanung dar. Seit der Übernahme der Regionalplanungskompetenz im Jahr 2009 liegt die Zuständigkeit der Regionalplanung für die Metropole Ruhr beim Regionalverband Ruhr (RVR). Der RVR ist damit eine der sechs Regionalplanungsbehörden in Nordrhein-Westfalen. Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW), der in seiner ersten Fassung am 25.01.2017 rechtswirksam wurde, gibt den Regionalplanungsbehörden den Auftrag der Ermittlung von Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarfen, die in den Regionalplänen als Siedlungsbereiche und in den kommunalen Flächennutzungsplänen (FNP) als Bauflächen für Wohnen, Gewerbe und Industrie festzulegen sind.

Der LEP NRW wurde seither zweimal in Teilen geändert. Die 1. Änderung befasste sich mit der Zielsetzung mehr Spielräume für „Kommunen, Wirtschaft und Bevölkerung“ zu schaffen und ist am 06.08.2019 in Kraft getreten. Das Oberverwaltungsgericht Münster hat mit Urteil vom 21. März 2024 den überwiegenden Teil der Festlegungen des 1. Änderungsverfahrens zum LEP NRW für unwirksam erklärt. Das hier betrachtete Gewerbeflächenbedarfsmodell bzw. die betreffenden Grundlagen im LEP NRW sind von dem Urteil nicht betroffen.

Das 2. Änderungsverfahren des LEP NRW betrifft die Umsetzung des Wind-an-Land-Gesetzes, welches die Sicherung von Flächen für die Windenergie in Nordrhein-Westfalen forciert. Die 2. Änderung des LEP NRW ist am 01.05.2024 in Kraft getreten. Die Regelungen berühren das hier zu evaluierende Gewerbeflächenbedarfsmodell nicht.

Mit dem Regionalen Diskurs hat der RVR bei der Erarbeitung des Regionalplans Ruhr (RP Ruhr) einen transparenten und kooperativen Weg eingeschlagen, der auch bei der Erarbeitung der Modelle zur Ermittlung der Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarfe beschritten wurde. Der Arbeitskreis Regionaler Diskurs wurde intensiv in die initiale Modellentwicklung einbezogen. Hervorzuheben ist neben der Kooperation mit Kommunen und Kreisen die Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern, der Landwirtschaftskammer sowie der Business Metropole Ruhr (BMR), die mit ihrer Expertise und Erfahrung einen Beitrag zur Ausarbeitung der Rechenmodelle geleistet haben. Die entwickelten Rechenmodelle können entscheidende Impulse zur Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung für die Zukunft geben, gleichzeitig ist sichergestellt, dass eine Inanspruchnahme von Freiraum möglichst behutsam erfolgt.

Den errechneten Siedlungsflächenbedarfen stehen aufgrund der weiter zunehmenden Flächennutzungskonkurrenzen immer weniger potenzielle Flächen für die Siedlungserweiterung gegenüber. Insbesondere in den verdichteten Teilregionen der Metropole Ruhr werden damit noch stärker als bisher Anstrengungen des Restriktionsabbaus, der Brachflächenrevitalisierung sowie dem haushälterischen

Bodenmanagement notwendig sein, um die Flächenvorsorge sicherzustellen. Hieran müssen alle beteiligten Akteure gemeinsam wirken.

Maßgebliche Rechtsgrundlage – Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen

Der Raumordnung in NRW kommt in Bezug auf die Siedlungsentwicklung eine besondere Rolle zu. Es gilt ausreichend Flächenpotenziale planerisch zu sichern, Raumnutzungskonflikte zu vermeiden und dafür zu sorgen, dass für die Erweiterungen von Siedlungsbereichen keine Flächen in Anspruch genommen werden, die für andere Raumfunktionen (beispielsweise Landwirtschaft, Naturschutz, erneuerbare Energien) eine herausgehobene Bedeutung haben.

Der LEP NRW enthält zur Siedlungsentwicklung Ziele – und damit für die Regionalplanung verbindliche Vorgaben – sowie Grundsätze, die in der planerischen Abwägung neben anderen Belangen zu berücksichtigen sind. Um den landesplanerischen Vorgaben, durch die auch die kommunale Bauleitplanung gebunden wird, gerecht zu werden, erfolgen die Festlegungen von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) und Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) in den Regionalplänen bedarfsgerecht. Dies bedeutet, dass einerseits ausreichend Fläche für eine entsprechende Siedlungsentwicklung zur Verfügung gestellt wird und andererseits die Neudarstellung von Flächen auf das erforderliche Maß beschränkt wird.

Der LEP NRW (Ziel 2-3 in der nun erneut geltenden Fassung vom 25.01.2017; Ziel 2-4 ist entfallen; Ziel 6.1-1 unverändert) formuliert u.a. folgende Ziele und Grundsätze zur wohnbaulichen Siedlungsentwicklung:

2-3 Ziel Siedlungsraum und Freiraum

„Als Grundlage für eine nachhaltige, umweltgerechte und den siedlungsstrukturellen Erfordernissen Rechnung tragende Entwicklung der Raumnutzung ist das Land in Gebiete zu unterteilen, die vorrangig Siedlungsfunktionen (Siedlungsraum) oder vorrangig Freiraumfunktionen (Freiraum) erfüllen oder erfüllen werden.

Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden vollzieht sich innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche.

Unberührt von Satz 2 kann sich in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteilen eine Siedlungsentwicklung vollziehen; die Siedlungsentwicklung in diesen Ortsteilen ist unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Landschaftsentwicklung und des Erhalts der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe auszurichten“.

6.1-1 Ziel Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

„Die Siedlungsentwicklung ist flächensparend und bedarfsgerecht an der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den vorhandenen Infrastrukturen sowie den naturräumlichen und kulturellandschaftlichen Entwicklungspotenzialen auszurichten.

Die Regionalplanung legt bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen fest (...).

Bisher in Regional- oder Flächennutzungsplänen für Siedlungszwecke vorgehaltene Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht, sind wieder dem Freiraum zuzuführen, sofern sie noch nicht in verbindliche Bauleitpläne umgesetzt sind.“

6.3-1 Ziel Flächenangebot

„Für emittierende Gewerbe- und Industriebetriebe ist in Regionalplänen auf der Basis regionaler Abstimmungen (regionale Gewerbe- und Industrieflächenkonzepte) und in Bauleitplänen ein geeignetes Flächenangebot zu sichern.“

Zur Ermittlung von Gewerbeflächenbedarfen konkretisiert der LEP NRW in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 folgende Rahmenbedingungen:

„Der Bedarf an neuen Wirtschaftsflächen ergibt sich aus den Ergebnissen des Siedlungsflächenmonitorings nach § 4 Abs. 4 LPlG (...). Dazu wird für jeweils eine Region (mindestens einen Kreis) die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme der letzten (mindestens zwei) Monitoring-Perioden – ggf. differenziert nach lokal und überörtlich bedeutsamen Flächen – mit der Zahl der Jahre des Planungszeitraums multipliziert. Über die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden entscheidet die Regionalplanung (...). Dabei sollen raumordnerische Kriterien, insbesondere die Zahl der Beschäftigten, die zentralörtliche Bedeutung und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Gemeinden, berücksichtigt werden.“

Die im Hinblick auf den bauleitplanerisch erforderlichen Umfang von Siedlungsflächen ermittelten Bedarfe können für die regionalplanerische Festlegung von Siedlungsraum um einen Planungs- bzw. Flexibilitätszuschlag von bis zu 20 % erhöht werden. Im Rahmen der Anpassungsverfahren nach § 34 LPlG und der Genehmigungsverfahren nach § 6 BauGB ist über das Siedlungsflächenmonitoring sicherzustellen, dass auf der Ebene der Bauleitplanung nur Flächen im Gesamtumfang des ermittelten Bedarfs umgesetzt werden.“

Die Regionalplanung stellt diesem Bedarf die auf Grundlage des Siedlungsflächenmonitorings ermittelten planerisch verfügbaren Flächenreserven gegenüber. Eine Teilmenge dieser planerisch verfügbaren Flächenreserven stellen die Brachflächen dar, die sich für eine bauliche Nachnutzung eignen und bereits als Siedlungsflächen festgelegt sind.

Hafenflächen gemäß dem Wasserstraßen-, Hafen- und Logistikkonzept des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. März 2016 (...) und Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben sind gesondert zu betrachten. Betriebsgebundene Erweiterungsflächen sind dann zur Hälfte anzurechnen, wenn ihre Inanspruchnahme in die Berechnung des Bedarfs an Wirtschaftsflächen eingeflossen ist. Wenn ihre Inanspruchnahme dagegen nicht in die Bedarfsberechnung eingeflossen ist, müssen sie auch nicht angerechnet werden (gesonderte Gegenüberstellung Angebot (Bedarf) / Reserven).“

Auf Grundlage der o. g. Bedarfsberechnungsmethoden bzw. Anrechnungsmethoden überprüft die Landesplanungsbehörde im Rahmen der Rechtsprüfung die Flächenbilanzen der aufgestellten Regionalpläne. Dabei darf die Summe der Bedarfe für ASB und GIB den, für das jeweilige Regionalplangebiet berechneten, Bedarf an Wohnbau- und Wirtschaftsflächen nicht überschreiten. Erforderliche Flächenrücknahmen sind in diesem Zusammenhang nachzuweisen.

2.1 Allgemeine Zielsetzung der Evaluation

Aus der Evaluation soll abgeleitet werden, ob Veränderungen an dem bislang angewandten Rechenmodell erforderlich sind und mit welchen Anpassungen des Rechenansatzes diese erreicht werden können.

Die Vorgaben des LEP NRW fallen, unter Würdigung der Rechtsgrundlage, nicht in die Evaluation.

Dies bedeutet insbesondere, dass das monitoringgestützte Rechenmodell als verbindlich betrachtet wird. Da das derzeit angewandte Rechenmodell das Ergebnis einer intensiven Abstimmung mit der Region ist, sollten Modellanpassungen begründet und im Vertrauen darauf vorgenommen werden.

Ebenfalls nicht an dieser Stelle evaluiert wird, die sich aus dem Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte ergebende Ansiedlungsschwelle in Höhe von 5 ha sowie die grundsätzliche Verständigung auf die verschiedenen Bedarfskonten (Kapitel 3.1). Demnach gehen alle Inanspruchnahmen unter 5 ha in die Bedarfsberechnung der lokalen Gewerbeflächenbedarfe und über 5 ha in das regionale Bedarfskonto ein. Gemäß des Begleitantrags der Beschlussfassung zum Sachlichen Teilplan soll das Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte spätestens im Jahr 2026 evaluiert werden.

In diesem Zuge werden auch die Höhe der Ansiedlungsschwelle und somit das Verhältnis der Teilmengen lokaler und regionaler Bedarf in die Evaluation des Instrumentes fallen. Sofern sich daraus Änderungen auf die Höhe der Ansiedlungsschwelle ergeben, hat dies Auswirkungen

auf die Gesamthöhe des lokalen Gewerbeflächenflächenbedarfs (je höher die Ansiedlungsschwelle, desto höher der Anteil des lokalen Gewerbeflächenbedarfs und desto niedriger der Anteil des regionalen Gewerbeflächenbedarfs).

2.2 Inhalt und Aufbau der Evaluation

Zunächst wird in Kapitel 3 das bislang angewandte Rechenmodell zur Ermittlung der Gewerbeflächenbedarfe in den Grundzügen erläutert. Kapitel 4 befasst sich mit den bisherigen Erkenntnissen aus der mehrjährigen Anwendung des Rechenmodells und berücksichtigt dabei insbesondere, die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zum RP Ruhr eingegangenen Hinweise und Anregungen. In Kapitel 5 werden die einzelnen Modellbausteine des Rechenmodells sowie die zugrundeliegenden Datengrundlagen einer Prüfung unterzogen.

In Kapitel 6 erfolgt eine Diskussion und Zusammenfassung der informellen Beteiligung. Kapitel 7 stellt schließlich die Auswirkungen auf die Siedlungsflächenbedarfe Gewerbe für die FNP / den GFNP sowie auf die Festlegungen des RP Ruhr dar.

In Anhang 1 sind die Ergebnisse der informellen Beteiligung mit Kommunen, Kreisverwaltungen und weiteren regionalen Akteuren synoptisch dargelegt.

Gemeindescharfe Ergebnisse können den Tabellen in Anhang 2 entnommen werden.

Die Darlegungen und Vergleichsrechnungen in den Kapiteln 3 bis 5 basieren auf den zum Sachstand Juni 2024 vorliegenden Datengrundlagen.

Die Ergebnisse in Kapitel 7 sowie in den Tabellen in Anhang 2 berücksichtigen dagegen den Sachstand der Datengrundlagen im Januar 2025 und eventuelle Anpassungen des Rechenmodells aufgrund der informellen Beteiligung (siehe Kapitel 6). Folgende Eingangsdaten wurden für die finalen Ergebnisse gegenüber dem vorläufigen Sachstand (Kapitel 3-5) aktualisiert:

Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB):

statt 30.06.2022 nun 31.12.2024

Zahl der Arbeitslosen:

statt Mittelwert 2014-2023 nun
2015-2024

Gewerbe- und Industriefläche

statt 2022 nun 2023

Vorliegende SFM-Zwischenaktualisierungen bei Flächenreserven

Herten, Hagen

Aufgrund der informellen Beteiligung wurde das vorläufige Rechenmodell dazu nochmals angepasst:

Modifizierte Berechnung des zentralörtlichen Zuschlages

Auf die Oberzentren entfallen nun 8 % des gesamtregionalen Bedarfes (statt 7,5 %) und auf die Mittelzentren um/über 100.000 EW 4,5 % (statt 5 %).

Die Zulage ergibt sich zudem nicht mehr ausschließlich über die EW-Zahl, sondern zur Hälfte über die EW-Zahl und zur Hälfte über die Gebietsfläche.

Je nach Fragestellung und Untersuchungsgegenstand werden unterschiedliche Analyseverfahren und Methoden eingesetzt. Die Betrachtung der Datengrundlagen erfolgt im Wesentlichen auf der Basis einer beschreibenden Gegenüberstellung und Diskussion möglicher alternativer Datengrundlagen. Bei der Überprüfung des Teilraummodells, des Stützzeitraums, des Verteilungsmodells und des Planungszeitraums werden umfangreiche Vergleichsrechnungen vorgenommen, um die Auswirkungen eventueller Modellanpassungen darzustellen. Die Bewertung der Vergleichsrechnungen erfolgt auf der Grundlage vorab definierter Indikatoren, die sich u.a. aus in Kapitel 4.4 dargelegten Zielsetzungen ableiten.

Zur Validierung des städtebaulichen Zuschlags erfolgt eine flächendeckende GIS-gestützte Analyse der Gewerbegebiete in allen FNP der Planungsregion.

3 Bisheriges Modell zur Ermittlung der lokalen Gewerbe-flächenbedarfe

Mit den in Kapitel 2 beschriebenen Vorgaben hat die Landesregierung den Rahmen zur Methode der Ermittlung von gewerblichen und industriellen Gewerbeflächenbedarfen abgesteckt.

Unter anderem weil die methodische Entwicklung für den Planungsraum der Metropole Ruhr mit dem Arbeitskreis Regionaler Diskurs zeitlich vor der ersten Offenlage des LEP NRW erfolgt ist, weichen einzelne Bausteine des Rechenmodells von dort getroffenen Regelungen ab. Dies betrifft insbesondere den zunächst vereinbarten „Vertrauensschutz“, der Rücknahmen von in jüngeren FNP (Rechtskraft nach 2000) vorhandenen

Überdeckungen ausgeschlossen hatte. Hier besteht ein Widerspruch zu den Regelungen des Ziels 6.1-1 LEP NRW (siehe auch Kapitel 5.5.3), weshalb der Vertrauensschutz bereits im Laufe des Aufstellungsverfahrens des RP Ruhr, zunächst ersatzlos, entfallen ist. Eine Überarbeitung des Rechenmodells zur weiterhin rechtssicheren Anwendung ist erforderlich.

3.1 Kategorien der Gewerbeflächenbedarfe

Für die Ermittlung der gewerblich-industriellen Flächenbedarfe gibt es für verschiedene Kategorien "Bedarfskonten", die zum einen die im Sinne eines diversifizierten Angebotes angestrebte Staffe- lung in lokal-, regional- und landesbedeutsamen Flächen berücksichtigen, zum anderen aus den Landesvorgaben abgeleitet sind. So werden die Bedarfe für die landesbedeutsamen Häfen durch das Wasserstraßen-, Hafen- und Logistikkonzept des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. März 2016 begründet (siehe LEP NRW, Seite 50). Auch die Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben unterliegen nicht dem Bedarfsvorbehalt, sondern werden im LEP NRW als Ziele der Raumordnung festgelegt, die von den nachgeordneten Planungsebenen zu übernehmen sind (siehe LEP NRW, Seite 66). Demnach ergeben sich vier Kategorien für Flächenkontingente zur Deckung der Gewerbeflächenbedarfe, die gesondert betrachtet und kontiert werden. Es handelt sich um:

Lokale Gewerbeflächenbedarfe

→ Ermittlung durch den RVR

Regionale Kooperationsstandorte

→ Ermittlung durch den RVR

Landesbedeutsame Häfen

→ Vorgabe durch das Land

Flächen für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben

→ Vorgabe durch das Land

Daneben können, den Landesvorgaben folgend, betriebsgebundene Erweiterungen außerhalb der Bedarfsbetrachtung entwickelt werden. Es ist demzufolge kein Bedarf nachzuweisen. Dies gilt auch für die noch auslaufenden Sonderstandorte⁵, die auf der Basis älterer Regelungen mit den vormals zuständigen Bezirksregierungen Düsseldorf und Arnsberg einen Sonderstatus einnehmen. Nach den aktuellen LEP NRW-Vorgaben sind Sonderregelungen zur Bedarfsermittlung bzw. -anrechnung zu einzelnen Flächen nicht vorgesehen.

Die Grundlage für die Bedarfsermittlung der lokalen Gewerbeflächenbedarfe als auch der Regionalen Kooperationsstandorte stellten im initial angewandten Modell die gewerblich-industriellen Flächeninanspruchnahmen der Jahre 2005 bis 2010 dar, die im Rahmen des GFM-Projektes (Gewerbliches Flächenmanagement) von der BMR ermittelt wurden. Ab der dritten Offenlage des RP Ruhr wurde der Stützzeitraum 2011 bis 2019 mit Daten aus dem Siedlungsflächenmonitoring Ruhr (SFM Ruhr) herangezogen. Der LEP NRW regelt, dass Daten aus dem SFM verwendet werden sollen.

⁵⁵ Gewerbestandort Genend in Moers und Haus Aden (nur teilweise gewerbliche Nutzung) in Bergkamen

Von den oben beschriebenen Ausnahmen auf landesbedeutsamen Häfen, landesbedeutsamen Großstandorten, Betriebsgebundenen Reserven und den auslaufenden Sonderstandorten abgesehen, stellen die Flächeninanspruchnahmen der Vergangenheit das quantitative Gerüst für die zukünftigen Flächenausweisungen dar. Es wird von einem Planungszeitraum von 20 Jahren ausgegangen.

Gegenstand der vorliegenden Evaluation ist ausschließlich das Rechenmodell zur Ermittlung der lokalen Gewerbeflächenbedarfe

Zur Ermittlung des gesamtregionalen Bedarfs wird der jährliche Durchschnittswert der Inanspruchnahmen bzw. der gewerblich-industriellen Bautätigkeit auf den Planungszeitraum hochgerechnet (jährlicher Durchschnittswert x 20 Jahre). Es werden Nettoflächen erhoben. Gemeinbedarfsnutzungen, wie Feuerwehren oder soziale Einrichtungen, auch wenn diese in Gewerbegebieten liegen, zählen nicht dazu. Öffentliche Flächen für die innere Erschließung oder den ruhenden Verkehr gehen ebenfalls nicht in die Hochrechnung ein.

Um das Ansiedlungsgeschehen möglichst vollständig abzubilden, gibt es keine untere Erfassungsgrenze bei der Flächengröße.

3.2 Modellstruktur des bislang angewandten Rechenmodells in der Übersicht

Zunächst wurden alle Inanspruchnahmen innerhalb des Stützzeitraumes (bislang 2005-2010 bzw. ab dritter Offenlage des RP Ruhr 2011 bis 2019) nach Größe aufgeteilt. Ansiedlungen mit einer regionalen Relevanz, d.h. deren betriebliche Grundstücksgrößen über 5 ha groß sind, gehen in die Ermittlung des Bedarfs an Regionalen Kooperationsstandorten ein. Bei diesen größeren Ansiedlungen wird davon ausgegangen, dass für die Wahl des Standortes die Verfügbarkeit einer geeigneten und ausreichend großen Fläche entscheidender war als die lokale Bindung an eine bestimmte Stadt oder Gemeinde.

Die, nach Abzug der regional bedeutsamen Flächeninanspruchnahmen, verbleibenden Inanspruchnahmen mit lokalem Hintergrund wurden im bisherigen Rechenmodell auf der Basis von den drei Teilräumen West, Mitte und Ost summiert (siehe auch Kapitel 5.2). Die Bildung von Teilräumen dient dazu, die einzelgemeindlichen Entwicklungen zunächst zusammenzufassen und anschließend – den auf den Planungszeitraum hochgerechneten Bedarf – über ein Verteilungsmodell auf die Städte und Gemeinden des Teilraumes zurückzuverteilen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass auch Kommunen mit einer unterdurchschnittlichen Ansiedlungstätigkeit im Erhebungszeitraum eine angemessene Ausstattung an Wirtschaftsflächen erhalten.

Die summierten Inanspruchnahmen (< 5 ha) innerhalb des Teilraumes werden demnach dividiert durch die Anzahl der Jahre des herangezogenen Stützzeitraums (initial 5 Jahre, seit dritter Offen-

lage des RP Ruhr 6 Jahre) und anschließend multipliziert mit der Anzahl der Jahre des Planungszeitraumes (bislang 20 Jahre). Auf diese Weise ergibt sich der lokale Netto-Gewerbeflächenbedarf für die FNP, der innerhalb des Teilraums auf die Städte und Gemeinden verteilt werden kann. In der Summe der drei Teilräume⁶ ergibt sich ein gesamtregionaler, lokaler Netto-Gewerbeflächenbedarf für die Metropole Ruhr von zuletzt 2.484 ha.

Auf die Teilregion West entfielen dabei rund 920 ha, auf die Teilregion Mitte rund 680 ha und auf die Teilregion Ost rund 883 ha. Um von den Gesamtwerten für die Teilregion zu kommunalen Flächenbedarfen zu gelangen, wird bislang ein Verteilungsmodell verwendet, das auf vier Teilkomponenten beruht:

- A) Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) (→ 40% des Teilraumbedarfs)
- B) Anteil an den gewerbeflächenrelevanten SVB (→ 50%)
- C) Anteil an den Arbeitslosen (→ 5%)
- D) Anteil am SVB-Wachstum (→ 5%)

Über den Anteil an den Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) einer Kommune⁷, soll sichergestellt werden, dass auf Kommunen mit einer hohen Arbeitsplatzzentralität hohe Bedarfsanteile entfallen. Mit der Komponente B wird darauf geachtet, dass insbesondere diejenigen Kommunen, die über einen hohen Anteil an gewerbe- und industrie-flächenrelevanten Beschäftigten verfügen, einen höheren Anteil des zu verteilenden Kontingentes erhalten. Um zum

einen strukturpolitische (C) als auch zum anderen dynamische Aspekte (D) im Verteilungsmodell zu berücksichtigen, werden bislang jeweils 5 % der Inanspruchnahmen über den durchschnittlichen Anteil der Kommune an den Arbeitslosen der Teilregion verteilt sowie über den Anteil am Wachstum der SVB (initial im Zeitraum 2008-2012; zuletzt 2011-2021).

Als Mindestbedarf für jede Kommune werden im derzeit angewandten Modell 10 ha Netto-FNP-Gewerbeflächenbedarf festgelegt. Da ein Mindestbedarf gemäß der LEP NRW-Vorgaben nicht vorgesehen ist, ist diese Regelung nur umsetzbar, solange der gesamtregionale Bedarfsrahmen nicht überschritten wird und einzelne Kommunen die ihnen zugestandenen Bedarfe nicht räumlich verorten können (siehe auch Kapitel 5.4).

Um zu ermitteln, ob in einer Kommune ein zusätzlicher Neudarstellungsbedarf im FNP vorliegt, werden den so berechneten Netto-Gewerbeflächenbedarfen die im Rahmen des SFM Ruhr (im RP Ruhr mit Stichtag 01.01.2020) erhobenen Netto-Gewerbereserven (anzurechnende Reserven) gegenübergestellt. Ein positiver Saldo (weniger Reserven als Bedarf) zeigt den verbleibenden Nettobedarf („Unterdeckung“) an. Ein negativer Saldo weist auf Flächenüberhänge („Überdeckung“) in den FNP hin, womit ggf. ein Rücknahmeerfordernis nach Ziel 6.1-1 LEP NRW und Ziel 1.1-4 RP Ruhr verbunden ist. Zurückgenommen werden sollen alle Flächenüberhänge außerhalb der verbindlichen Bauleitplanung. Ein positiver Saldo bzw. ein positiver verbleibender

⁶ Teilräume West, Mitte, Ost

⁷ an der Gesamtbeschäftigtenzahl in dem Teilraum

Nettobedarf bedeutet, dass ein zusätzlicher Bedarf für die Ausweisung von Gewerblichen Bauflächen im FNP besteht.

Über den Aufschlag eines städtebaulichen Zuschlages auf den Saldo (bisläng 20% bzw. Faktor 1,25) ergibt sich der Brutto-Neudarstellungsbedarf im FNP. Der städtebauliche Zuschlag wird vorgenommen, da sich aufgrund des FNP-Maßstabs anteilig u.a. auch Verkehrsflächen, Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und/oder Grünflächen in den Bauflächendarstellungen befinden. Der Neudarstellungsbedarf beschreibt den Bedarf zusätzlich zu den bereits im FNP dargestellten Bauflächen.

Liegt in einer Kommune ein Brutto-Neudarstellungsbedarf im FNP vor, wird im nächsten Schritt der erforderliche Umfang an GIB-Regionalplanreserven ermittelt. Hierbei handelt es sich um Festlegungen von Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) in den Regionalplänen, die sich grundsätzlich für eine Siedlungsentwicklung eignen, aber noch nicht in den FNP als Bauflächen dargestellt sind. Rechnerisch hinzu kommen 10 %⁸ der Regionalplanreserven in Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB), da hier gemäß der Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz NRW (DVO LPIG) wohnverträgliches Gewerbe ebenfalls zulässig ist. Laut LEP NRW wird Kommunen, bei denen sich aus der

Berechnung ein Neudarstellungsbedarf im FNP ergibt, ein Planungs- bzw. Flexibilitätsszuschlag respektive ein regionalplanerischer Zuschlag von 20 % auf den ermittelten zusätzlichen Brutto-Neudarstellungsbedarf im FNP gewährt.

In Kommunen, bei denen sich kein Neudarstellungsbedarf ergibt, besteht kein Bedarf an zusätzlichen GIB-Regionalplanreserven, da im FNP bereits ausreichend Bauflächen für den Planungshorizont gesichert sind. Um zu ermitteln, ob es einen zusätzlichen GIB-Festlegungsbedarf gibt, werden dem berechneten Bedarf an GIB-Regionalplanreserven die gesicherten GIB-Regionalplanreserven gegenübergestellt. Ein positiver Saldo (weniger GIB-Regionalplanreserven als GIB-Festlegungsbedarf) bedeutet, dass ein zusätzlicher Bedarf für die Festlegung von GIB im Regionalplan in der Höhe des Saldos besteht. Ein negativer Saldo (mehr GIB-Regionalplanreserven als GIB-Festlegungsbedarf) weist auf Flächenüberhänge im Regionalplan hin, womit ein Rücknahmeerfordernis nach Ziel 6.1-1 LEP NRW verbunden ist. Auf Rücknahmeerfordernisse gemäß Ziel 6.1-1 LEP NRW kann im Einzelfall verzichtet werden, solange der gesamtregionale Bedarf nicht ausgeschöpft ist. Abbildung 1 stellt das derzeit angewandte Modell schematisch dar.

⁸ Der Anteil von 10% ergibt sich durch die derzeitige Nutzung der ASB (Analyse der ASB im Verschnitt mit der tatsächlichen Flächennutzung).

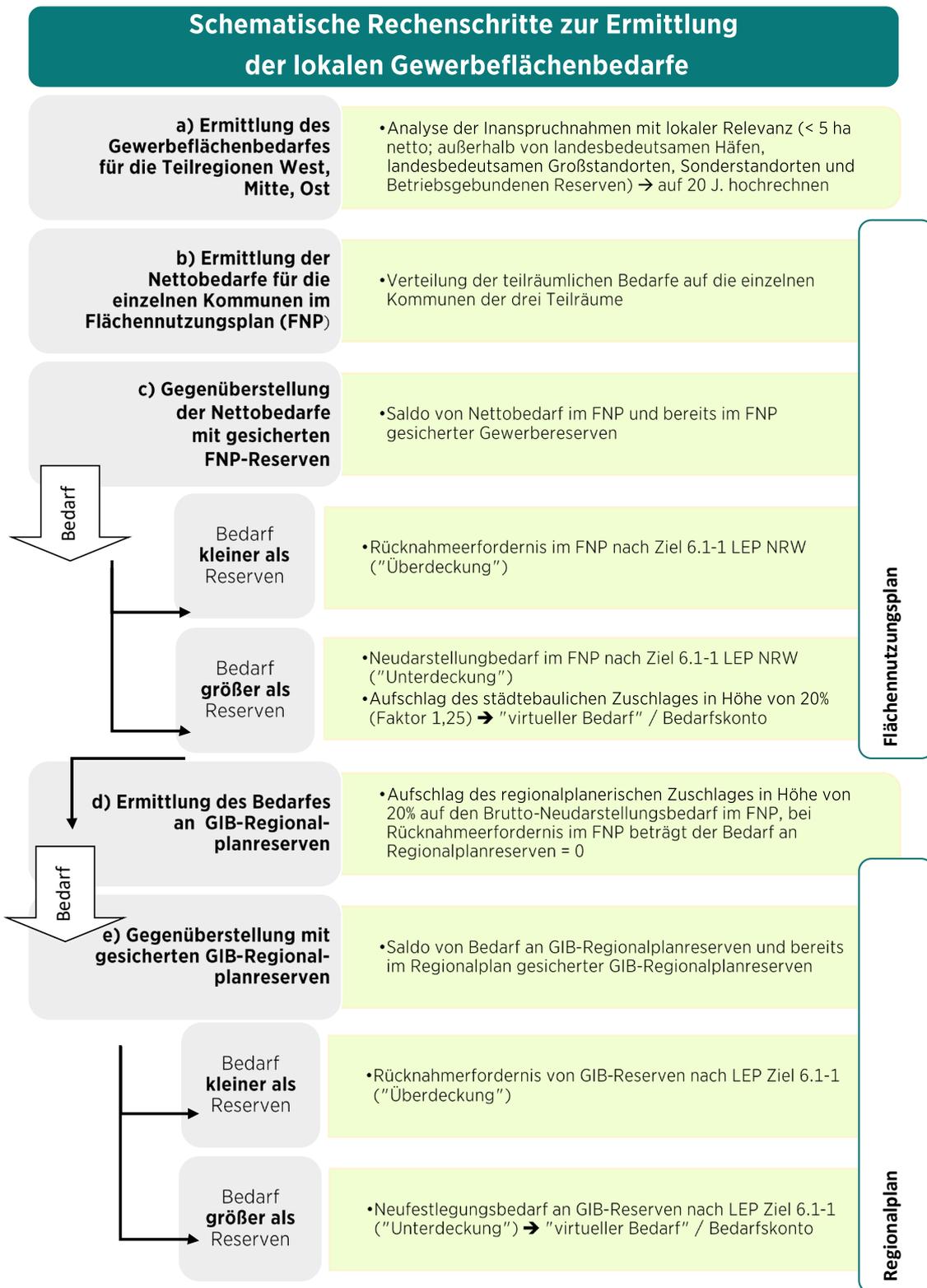


Abb. 1: Schematische Darstellung des bislang angewandten Rechenmodells

Quelle: Eigene Darstellung

3.3 Regionaler Gewerbeflächenbedarf: Regionale Kooperationsstandorte

In ersten Arbeitsschritt, beschrieben in Kapitel 3.2, wird die Bautätigkeit in Bezug auf ihre Größe analysiert. Ansiedlungen mit einer regionalen Relevanz, d.h. deren betriebliche Grundstücksgrößen über 5 ha netto groß sind, werden aus der Berechnung der lokalen Bedarfe herausgenommen. Bei diesen größeren Ansiedlungen wird davon ausgegangen, dass für die Wahl des Standortes die Verfügbarkeit einer geeigneten und ausreichend großen Fläche entscheidender ist als die lokale Bindung an eine konkrete Kommune.

Mit den Regionalen Kooperationsstandorten wird die Region in die Lage versetzt, eine strategische Planung zur Schaffung von Angeboten für flächenintensive Ansiedlungen umzusetzen. Die Standorte sollen mindestens in regionaler Abstimmung, vorrangig jedoch in regionaler Kooperation entwickelt werden. Die Ausgestaltung des Instrumentes erfolgte im Dialog mit den Städten und Gemeinden sowie weiteren Akteuren. Die Ermittlung, der zur Verfügung stehenden Flächenkontingente, stellt die quantitative Basis des Instrumentes dar. Die Festlegung der 24 Regionalen Kooperationsstandorte erfolgte zunächst im Rahmen eines dem RP Ruhr vorgezogenen Sachlichen Teilplans.

Der Gesamtumfang des regionalen Bedarfs für die Kooperationsstandorte ermittelt sich aus der Division der Inanspruchnahmen über 5 ha durch die Jahre des Stützzeitraumes und der anschließenden Multiplikation mit den Jahren des Planungszeitraumes. Als Teilraummodell dient im Regionalen Bedarfskonto die „Gesamtregion“. Zur Ermittlung des Gesamtumfanges, der im Regionalplan darzustellenden Flächen, erfolgt eine Verrechnung mit den in Kapitel 3.2 dargelegten Zuschlägen zur Umrechnung in Brutto-Darstellungen der

Flächennutzungspläne (Aufschlag 20 % bzw. Faktor 1,25) sowie des Regionalplans (Aufschlag 20 %).

Die Ermittlung des regionalen Bedarfs zur Festlegung der Regionalen Kooperationsstandorte ist nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation.

Zu dem Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte soll, gemäß des Begeleitungsantrags zur Beschlussfassung des Sachlichen Teilplans, im Jahr 2026 eine Evaluation durchgeführt werden.

4 Erkenntnisse aus mehrjähriger Anwendung des Rechenmodells

Im Folgenden wird diskutiert, wo die Stärken und Schwächen des bislang angewandten Rechenmodells, nach der inzwischen mehrjährigen Anwendung, liegen. Die Darlegung erfolgt auf der Basis der Empirie der Regionalplanungsbehörde sowie aus einer Auswertung der im Beteiligungsverfahren zum RP Ruhr eingegangenen Stellungnahmen.

4.1 Situationsanalyse

Die Wirtschaft in der Metropole Ruhr ist seit Jahrzehnten durch einen stetigen Anpassungs- und Veränderungsprozess geprägt. Durch das Auslaufen des Steinkohlenbergbaus 2018 aber auch durch Entwicklungen wie dem Ausbau erneuerbarer Energien, den Nachwirkungen der Corona-Pandemie, einer Zunahme von Homeoffice-Arbeitsplätzen, dem inzwischen in nahezu allen Branchen spürbaren Fachkräftemangel oder einer weitergehenden Digitalisierung in Verbindung mit den Möglichkeiten der Anwendung von

künstlicher Intelligenz ist zu erwarten, dass sich der wirtschaftliche Strukturwandel fortsetzen wird und damit für die Region auch weiterhin eine Herausforderung darstellt.

Dieser stetige Wandel wird in der Zukunft zum einen zu einer anhaltenden Nachfrage nach bebaubaren Flächen führen, auf der anderen Seite vorgenutzte Flächen zurücklassen, die für eine neue Nutzung in Wert gesetzt werden können und müssen. Hierbei helfen die umfangreichen Erfahrungen der Region im Brachflächenrecycling. Über 80 % der gewerblichen Neuentwicklungen erfolgte zwischen 2020 und 2022 auf vorgenutzten Flächen. Allerdings schränken vielerorts Gemengelagen, die Abstände zur Wohnbebauung oder andere Restriktionen wie z.B. Altlasten, die Entwicklung dieser Flächen für gewerblich-industrielle Folgenutzungen ein.

Dazu stehen viele der planerisch gesicherten Flächenreserven dem Markt nur dann zur Verfügung, wenn es durch die gemeinsamen Anstrengungen von Grundeigentümern, Wirtschaftsförderung und Planung gelingt, die Restriktionen der Flächenverwertung gezielt abzubauen. Hierzu arbeiten RVR und BMR zusammen, um die planerischen Instrumente und Handlungsabläufe mit denen der Strukturpolitik zu verknüpfen. Mit den Erhebungen des Projektes „Gewerbliches Flächenmanagement“ (GFM) sowie durch das SFM Ruhr kann die Flächeninanspruchnahme für die Metropole Ruhr seit dem Jahr 2005 nachgezeichnet werden.

Es wird zunehmend deutlich, dass eine weitere gewerblich-industrielle Flächenentwicklung über den Bestand hinaus, vor allem in den Verdichtungsräumen, aufgrund der Endlichkeit der Ressource Fläche und zunehmender Nutzungskonkurrenzen nur noch eingeschränkt möglich ist.

Die Methode zur Ermittlung der Gewerbeflächenbedarfe bildet zum einen das quantitative Gerüst für die lokale gewerblich-industrielle Flächenentwicklung. Zum anderen wird

mit dem Flächenkontingent für Regionale Kooperationsstandorte auf die Nachfrage nach Standorten für flächenintensive Betriebe reagiert, die in regionaler Abstimmung und Kooperation entwickelt werden sollen. Hiermit und durch die Berücksichtigung landesbedeutsamer Häfen sowie der im LEP NRW benannten Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben (in der Metropole Ruhr der Standort Datteln/Waltrop) wird die Schaffung eines abgestuften Angebotes an Wirtschaftsflächen für die Metropole Ruhr möglich gemacht.

4.2 Hinweise aus eingegangenen Stellungnahmen

Im Zuge des Beteiligungsverfahrens zum RP Ruhr wurden auch zu den Bedarfsrechnungsmodellen (Wohnen und Gewerbe) Anregungen und Hinweise vorgebracht. Die diesbezüglichen Stellungnahmen entfallen überwiegend auf die öffentlichen Stellen, wie Kommunen, Kreisverwaltungen oder auch die Wirtschaftsförderungen oder die Industrie- und Handelskammern. Soweit Anmerkungen aus der privaten Öffentlichkeit vorliegen, beziehen sich diese überwiegend auf konkrete Bauflächen.

In Tabelle 1 sind die eingegangenen Hinweise und Anregungen, die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens von den öffentlichen Stellen vorgebracht wurden, aufgeführt. Die Anregungen sollen zum Anlass genommen werden, die damit verbundenen Modellbausteine in der vorliegenden Evaluation zu überprüfen. Positiv konnotierte Hinweise sind in der Tabelle nicht enthalten.

Tab. 1: In den Beteiligungsverfahren eingegangene Hinweise und Anregungen

Quelle: Eigene Darstellung

Hinweis / Anregung / Kritik	Anmerkung	Lösungsansatz
<p>Kritik daran, dass ein großer Teil der ermittelten Bedarfe in „virtuelle Konten“ fließt und in vielen Kommunen nicht verortet werden kann (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 41)</p>	<p>Mit der Überarbeitung des RP Ruhr Planentwurfes zur zweiten Offenlage konnte die bisherige Unterdeckung von 674 ha („virtuelles Konto“) bereits auf 152 ha reduziert werden. Zur dritten Offenlage erfolgte eine weitere Reduzierung auf rund 43 ha Unterdeckung (diese jedoch rechnerisch bedingt); In den FNP / im GFNP liegt gegenüber dem RP Ruhr mit über 700 ha eine deutlichere Unterdeckung vor (→ Notwendigkeit der bauleitplanerischen Sicherung!)</p>	<p>→ Evaluation des Verteilungsmodells (siehe Kapitel 5.5 und 5.6)</p>
<p>Kritik an veralteten Datengrundlagen bei der Berechnung der Bedarfe (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 26)</p>	<p>Möglichst zeitnah soll eine Fortschreibung des RP Ruhr zu den Siedlungsbereichen mit den dann aktuellen Datengrundlagen und unter Berücksichtigung der vorliegenden Evaluationsergebnisse eingeleitet werden.</p>	<p>Den eingegangenen Stellungnahmen soll im Zuge einer Fortschreibung des RP Ruhr gefolgt werden. Zur 3. Offenlage erfolgte bereits eine vollständige Datenaktualisierung (jedoch noch ohne Anpassungen der Festlegungen).</p>
<p>Kritik an veralteten Datengrundlagen bei der Berücksichtigung der Flächenreserven (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 25)</p>	<p>Im Zuge der Überarbeitung des RP Ruhr Planentwurfes wurden ab der 2. Offenlage die damals aktuellen Daten aus dem Siedlungsflächenmonitoring Ruhr (SFM Ruhr) 2020 berücksichtigt. Für die Bauleitplanung werden bereits die SFM Ruhr-Daten aus der Erhebung 2023 berücksichtigt.</p>	<p>Den eingegangenen Stellungnahmen wurde bereits gefolgt.</p>
<p>Anregung zu einer Verlängerung des regionalplanerischen Planungszeitraumes von 20 auf 25 Jahre (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 11)</p>	<p>Der Ende 2022 ausgelaufene Erlass der Landesregierung empfiehlt einen Planungszeitraum von 20 bis maximal 25 Jahren.</p>	<p>→ Evaluation des Planungszeitraumes (siehe Kapitel 5.7)</p>

Hinweis / Anregung / Kritik	Anmerkung	Lösungsansatz
<p>Anregung zu mehr Flexibilität bei der Verortung von FNP-Neudarstellungen → Erhöhung des regionalplanerischen Zuschlages (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 8)</p>	<p>In einigen Landesteilen werden sogenannte „Flexibilisierungsmo- delle“ erprobt.</p>	<p>→ Evaluation des Planungszeitraumes und der Zuschlagswerte (siehe Kapitel 5.7 und 5.8)</p>
<p>Anregung zu einer Fortschreibung des RP Ruhr zu den Siedlungsbereichen (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 8)</p>		<p>Den eingegangenen Stellungnahmen soll, vorbehaltlich der politischen Beratung und Entscheidung, gefolgt werden.</p>
<p>Anregung zu einem „festen“ Bedarfskonto oder einem Flächenpool (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 5)</p>	<p>Die Anregungen beziehen sich darauf, dass nicht verortete Bedarfe für die Dauer des gesamten Planungszeitraumes „gesichert“ bleiben sollen.</p>	<p>Der Anregung wird nicht gefolgt. Die landesplanerischen Vorgaben sehen eine dreijährige Aktualisierung der Flächenreserven vor. Die Bedarfe können im Laufe des Planungszeitraumes steigen oder fallen („dynamischer Planungsansatz“). Es steht den Kommunen frei, eigene „Flächenpools“ zu bilden, wie dies mit der Bedarfsgemeinschaft der sechs GFNP-Kommunen erfolgt ist.</p>
<p>Anregung zu Zuschlägen für Mittel- und Oberzentren (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 1)</p>	<p>Die Anregung bezieht sich darauf, dass die zentralörtliche Gliederung innerhalb des Verteilungsmodells berücksichtigt werden sollte.</p>	<p>→ Evaluation des Verteilungsmodells (siehe Kapitel 5.5 und 5.6)</p>
<p>Anregung zur Berücksichtigung der „Nachfrage“ in das Verteilungsmodell (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 1)</p>	<p>Die Anregung bezieht sich darauf, den Aspekt der Nachfrage nach gewerblichen Bauflächen in das Verteilungsmodell aufzunehmen.</p>	<p>→ Evaluation des Verteilungsmodells (siehe Kapitel 5.5 und 5.6)</p>
<p>Kritik am gewählten Teilraummodell (Zahl der dazu eingegangenen Stellungnahmen 1)</p>	<p>Die Kritik bezieht sich darauf, dass das bislang angewandte Teilraummodell „West/Mitte/Ost“ nicht ausreichend begründet sei.</p>	<p>→ Evaluation des Teilraummodells (siehe Kapitel 5.2)</p>

4.3 Planerische Sicherung der ermittelten Bedarfe

Eine aus kommunaler Sicht „passgenaue“ Zuweisung von Gewerbeflächenbedarfen stellt eine Herausforderung dar. Dies insbesondere vor dem Hintergrund einer sich aus den LEP NRW-Vorgaben ergebenden gesamtregionalen Bedarfsobergrenze.

Nicht in allen Kommunen gibt es ausreichende Möglichkeiten die ermittelten Flächenbedarfe räumlich zu verorten, während in anderen Kommunen zwar geeignete Flächen vorhanden sind, jedoch die ermittelten Flächenbedarfe nicht ausreichen, um die Standorte planerisch zu sichern.

Der gesamtregionale Bedarf an Flächen für die künftige gewerbliche und industrielle Entwicklung kann aufgrund vorhandener Flächennutzungskonkurrenzen in der Metropole Ruhr kaum noch planerisch gesichert werden.

So liegt die Unterdeckung, der Umfang an räumlich nicht verorteten Gewerbeflächen (= „virtuelle Bedarfe“), im RP Ruhr Entwurf zur zweiten Offenlage bei rund 150 ha und zur dritten Offenlage bei rund 43 ha.

Zum Sachstand Januar 2024 stellen 44 der 53 Kommunen des Planungsraumes den ermittelten lokalen Gewerbeflächenbedarf nicht vollständig bauleitplanerisch dar (vgl. Abbildung 2). Im Umkehrschluss weisen neun Kommunen eine Überdeckung an Flächenreserven auf, die nach Ziel 6.1-1 LEP NRW (sofern kein B-Plan vorliegt) zurückzunehmen wäre. In neun der elf kreisfreien Kommunen sind die ermittelten Bedarfe gegenwärtig nicht vollumfänglich räumlich verortet. Besonders hohe „virtuelle Bedarfe“ / Unterdeckungen über 50 ha weisen die Städte Essen, Duisburg, Dortmund, Bochum, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen auf.

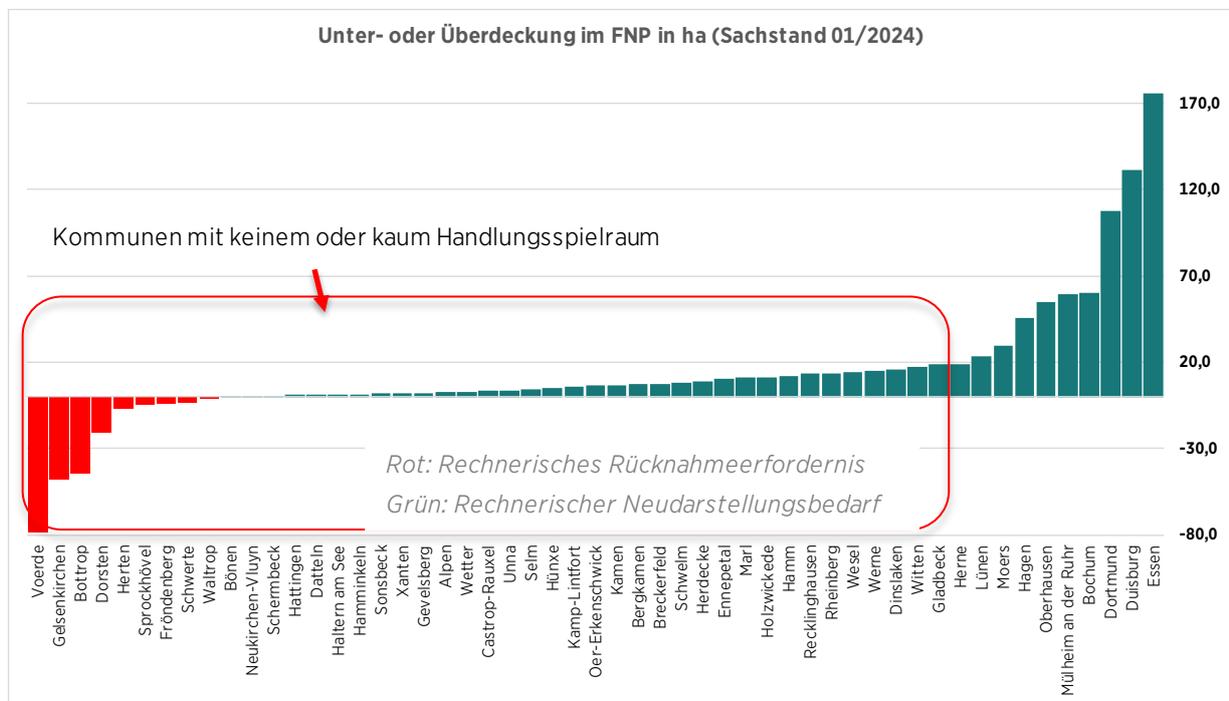


Abb. 2: Unter- oder Überdeckung in den FNP / im GFNP in ha

Quelle: Eigene Darstellung; Grundlage bislang angewandtes Rechenmodell, Flächenreserven SFM Ruhr 2023

In 15 Kommunen liegt der Neudarstellungsbedarf unterhalb von 5 ha. Zusammen mit den Kommunen, die eine Überdeckung aufweisen, verfügt demnach knapp die Hälfte der Städte und Gemeinden über nur geringe Handlungsspielräume bei der planerischen Sicherung zusätzlicher Gewerbe- und Industrieflächen. In allen vier Kreisen sowie in der Gruppe der GNFP-Kommunen und der Gruppe der übrigen kreisfreien Kommunen liegen Unterdeckungen vor (vgl. Tabelle 2). Dies bedeutet, dass die in den Bauleitplänen gesicherten Flächenreserven unterhalb des ermittelten Bedarfs liegen.

Insbesondere in den Kreisen Wesel und Recklinghausen ist der Neudarstellungsbedarf und damit die Handlungsfähigkeit der Kommunen mit netto 17 ha und 27 ha aber vergleichsweise gering.

Tab. 2: Unterdeckungen in den FNP / im GFNP nach dem bislang angewandtem Rechenmodell

Quelle: Eigene Berechnungen

Teilraum	Bislang angewandtes Rechenmodell	
	Bedarf in ha	Unterdeckung /zusätzlicher Neudarstellungsbedarf in ha netto (in %) in den FNP/im GFNP
Kreis WES	200	17 (8 %)
Kreis RE	264	27 (10 %)
Kreis UN	204	65 (32 %)
EN-Kreis	159	54 (34 %)
GFNP	845	321 (38 %)
Kreisfreie ohne GFNP	812	252 (31 %)
RVR	2.484	736 (30 %)

Eine Anpassung des derzeit angewandten Verteilungsmodells könnte einen Beitrag zu einer Erweiterung des Handlungsspielraums leisten, indem ein Teil der nicht verorteten Bedarfe, des „virtuellen Bedarfs“, auf Kommunen verteilt wird, die (noch) über geeignete Flächen verfügen.

4.4 Mit der Modellanpassung verbundene Planungsansätze

Ausgehend von den geschilderten Anregungen und Hinweisen aus dem Beteiligungsverfahren zum RP Ruhr und der dargelegten Problematik bei der räumlichen Verortung der ermittelten Bedarfe, soll die Evaluation insbesondere vor dem Hintergrund der folgenden Planungsansätze A und B stehen:

A

Die ermittelten Gewerbeflächenbedarfe sollen möglichst planerisch gesichert werden können. Dazu sollen die Handlungsspielräume von Kommunen mit geeigneten Flächen verbessert werden.

→ Veränderung des Verteilungsmodells von Kommunen mit sehr hohen Unterdeckungen zugunsten der Kommunen mit Überdeckungen bzw. zugunsten von Kommunen, in denen noch Darstellungsmöglichkeiten (Flächen) vorhanden sind. Dabei soll die Handlungsfähigkeit von Kommunen mit Neudarstellungsbedarf erhalten bleiben und von Kommunen mit Überdeckungen oder nur geringen Neudarstellungsbedarfen verbessert werden.

B

Die Bedarfe sollen, wie bisher, auf die bestehenden Arbeitsschwerpunkte bzw. Kommunen mit zentralörtlicher Bedeutung konzentriert werden

→ dies ergibt sich bereits aus den Vorgaben des LEP NRW

Zur Gewährleistung einer ausreichenden Planungssicherheit bei FNP-Änderungs- und/oder Neuaufstellungsverfahren sowie bei regionalplanerischen Verfahren soll das Modell mittel- bis langfristige Trendänderungen abbilden, jedoch kurzfristige Schwankungen weitgehend ausgleichen. Vor diesem Hintergrund steht der Planungsansatz C:

C

Planungssicherheit für Kommunen und Regionalplanung soll durch geringe Schwankungen der Bedarfswerte bei Fortschreibungen erreicht werden
 → eventuelle Modellanpassungen sollen dies berücksichtigen.

5 Evaluation der Modellbausteine

Im folgenden Kapitel werden zunächst die im bislang angewandten Rechenmodell verwendeten Datengrundlagen betrachtet.

Anschließend werden das verwendete Teilraummodell, die Dauer des Stützzeitraumes, das Verteilungsmodell, der Planungszeitraum sowie die Zuschlagswerte (städtebaulicher und regionalplanerischer Zuschlag) in Vergleichsrechnungen weitergehend untersucht.

5.1 Datengrundlagen

Zunächst soll erörtert werden, ob die dem Berechnungsmodell zugrundeliegenden Datengrundlagen für den gesamten Planungsraum weiterhin einheitlich erhoben und in regelmäßiger Fortschreibung zur Verfügung stehen. Tabelle 3 führt die zur Ermittlung der Gewerbeflächenbedarfe erforderlichen Daten auf:

Tab. 3: Erforderliche Datengrundlagen

Quelle: Eigene Darstellung

Nr.	Datengrundlage	Nutzung für:
1	Gewerblich-industrielle Inanspruchnahmen (Bautätigkeit) der Vergangenheit , „der letzten (mindestens zwei) Monitoring-Perioden“ (LEP NRW; Erläuterungen zu Ziel 6.1-1) aus dem SFM Ruhr	Die Hochrechnung einer Teilmenge der Inanspruchnahmen (< 5 ha) auf den Planungszeitraum ergibt den Nettobedarf in dem Teilraum
2	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort (insgesamt) auf Gemeindebasis – aktuellster Sachstand zum Zeitpunkt der Berechnung und Zeitverlauf vergangene 5 Jahre	Nutzung im Rahmen des Verteilungsmodells (siehe Kapitel 5.5 und 5.7)
3	Gewerbeflächenrelevante Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort auf Gemeindebasis – aktuellster Sachstand zum Zeitpunkt der Berechnung	Nutzung im Rahmen des Verteilungsmodells (siehe Kapitel 5.5 und 5.7)
4	Zahl der Arbeitslosen auf Gemeindebasis – Mittelwert der vergangenen 6 Jahre zum Zeitpunkt der Berechnung	Nutzung im Rahmen des Verteilungsmodells (siehe Kapitel 5.5 und 5.6)
5	Anzurechnende Flächenreserven aus dem SFM Ruhr – aktuellster Stand zum Zeitpunkt der Berechnung	Diese werden den ermittelten kommunalen Nettobedarfen gegenübergestellt. Ergibt sich eine Unterdeckung besteht ein Neudarstellungsbedarf im FNP
6	Regionalplanreserven in Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) und in Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB)	Diese werden den ermittelten GIB-Neufestlegungsbedarfen gegenübergestellt. Ergibt sich eine Unterdeckung besteht ein Neufestlegungsbedarf im Regionalplan

5.1.1 Gewerblich/industrielle Inanspruchnahmen (Bautätigkeit)

Informationen zu den gewerblichen und industriellen Inanspruchnahmen (Bautätigkeit) werden über das nach § 4 Abs. 4 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) gesetzlich geregelte Siedlungsflächenmonitoring alle drei Jahre durch die Regionalplanungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Kommunen erhoben.

Die Daten müssen zur Nutzung in der Gewerbeflächenbedarfsberechnung nach Größe sowie nach ihrer Kategorie differenziert werden können. In die Hochrechnung zur Ermittlung der lokalen Gewerbeflächenbedarfe fallen alle Inanspruchnahmen unter 5 ha betrieblicher Grundstücksgröße (auch unterhalb von 0,2 ha), die nicht der betriebsgebundenen Erweiterung dienen und nicht innerhalb von landesweit bedeutsamen Flächen (landesbedeutsame Häfen und Flächen für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben) liegen. Betriebsgebundene Flächen fallen grundsätzlich nicht in die Bedarfsermittlung, so werden auch betriebsgebundene Flächenreserven nicht dem Gewerbeflächenbedarf entgegengestellt. Auch Flächenreserven innerhalb von landesweit bedeutsamen Flächen fallen nicht in die anzurechnenden Flächenreserven und können im Umkehrschluss auch nicht der Hochrechnung der lokalen Gewerbeflächenbedarfe dienen. Die Daten des SFM Ruhr können seit dem Erhebungsjahrgang 2014 (2. Erhebung) nach den o.g. Anforderungen differenziert werden.

In den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW ist die Nutzung von Daten aus dem SFM vorgegeben. Offen gehalten wird jedoch die Dauer des Stützzeitraums: „(...) die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme der letzten (mindestens zwei) Monitoring-Perioden (...)“ (LEP NRW; Erläuterungen zu Ziel 6.1-1). Derzeit werden zwei SFM-Zyklen als Stützzeitraum herangezogen, zur Prüfung dieses Aspekts wird auf Kapitel 5.3 verwiesen.

Als alternative Daten kommen die Erhebungen der Business Metropole Ruhr (BMR) bzw. aus dem Atlas Gewerbe- und Industriestandorte in der Metropole Ruhr (ruhrAGIS) in Betracht. Neben einer flächendeckenden Analyse des Bestandes in gewerblichen Bauflächen werden darin auch gewerbliche Flächenreserven und Inanspruchnahmen erhoben. Da zum Zeitpunkt der Modellentwicklung der Gewerbeflächenbedarfsberechnung noch keine ausreichend lange Zeithistorie der SFM-Daten vorlag, basierten die der initialen Modellrechnung zugrundeliegenden Werte auf den ruhrAGIS-Daten (Stützzeitraum 2005-2010).

Aufgrund der Vorgabe im LEP NRW und der inzwischen ausreichend langen Zeithistorie der SFM Ruhr-Daten, wird künftig nicht weiter auf ruhrAGIS-Daten zurückgegriffen.

Ergänzende Hinweise zur Datenaktualität

Veröffentlicht wird die Erhebung alle drei Jahre. Derzeit liegen Daten mit einem Erhebungsstichtag zum 01.01.2023 vor. Hier sind Inanspruchnahmen bis zum 31.12.2022 erfasst. Die Daten wurden im April 2024 veröffentlicht. Der längere Zeitraum zwischen dem Erhebungsstichtag und der Datenveröffentlichung resultiert daraus, dass die kommunale Phase der Datenerhebung i.d.R. acht bis neun Monate in Anspruch nimmt. Im Anschluss erfolgt iterativ eine Abstimmung zwischen Kommune und Regionalplanungsbehörde. Erst wenn Daten aller 53 Kommunen vorliegen, können die Inanspruchnahmen ausgewertet, aufbereitet und veröffentlicht werden. Dies bedeutet, dass im Falle einer aktualisierten Berechnung der Gewerbeflächenbedarfe die Aktualität der Daten bei mindestens 15 Monaten und maximal bei drei Jahren (etwa 36 Monate, je nach Zeitpunkt der Veröffentlichung) liegt.

Ergebnis:

Die regelmäßige und einheitliche Datenerhebung des SFM Ruhr ist über die gesetzliche Vorgabe im LPIG NRW sichergestellt. Die erforderliche Datendifferenzierung ist ebenfalls gewährleistet.

An der Datengrundlage SFM Ruhr bzw. dem Auszug „Inanspruchnahmen“ kann festgehalten werden.

5.1.2 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort

Der LEP NRW gibt in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 vor, dass *„raumordnerische Kriterien, insbesondere die Zahl der Beschäftigten, die zentralörtliche Bedeutung und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Gemeinden“*, bei der Verteilung des ermittelten regionalen Gesamtbedarfs *„berücksichtigt“* werden sollen. Im bislang verwendeten Rechenmodell wird der Vorgabe umfassend über die Berücksichtigung der (A) Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB), (B) der gewerbeflächenrelevanten SVB, (C) der Arbeitslosen und (D) der Entwicklung der SVB (Dynamik) Rechnung getragen. Allein 40 % des über die Hochrechnung auf den Planungszeitraum ermittelten Bedarfs werden über den Anteil der SVB in der jeweiligen Kommune verteilt (Verteilungskomponente A).

SVB-Daten werden in der Landesdatenbank des Landesbetriebs Information und Technik (IT.NRW) (<https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldb NRW/online>) unter dem Code 13111-01i - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Arbeitsort) - Gemeinden für den Zeitraum 30.06.2008 – 30.06.2022 vorgehalten (Sachstand Januar 2024). In der Erläuterung des Datenbestandes wird ausge-

führt: *„Nachgewiesen werden hier beschäftigte Personen und nicht Beschäftigungs-Fälle. Das heißt: Personen mit mehr als einem Beschäftigungsverhältnis werden nur einmal nachgewiesen, und zwar mit ihrem überwiegenden Beschäftigungsverhältnis“*. Die Fortschreibung erfolgt halbjährlich. Eine Vergleichbarkeit im zeitlichen Verlauf ist seit dem Jahr 2008 mit der Neufassung der Wirtschaftszweige Klassifikation (WZ2008) des Statistischen Bundesamtes gegeben.

Benötigt wird zur Ermittlung der Verteilungskomponente A der aktuellste Sachstand der SVB insgesamt auf Gemeindebasis und für die Verteilungskomponente D eine Zeitreihe über die letzten fünf Jahre.

Alternative Daten zu diesen amtlich und landesweit einheitlich vorgehaltenen Daten werden nicht gesehen. Die Daten gründen auf den Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit, auf deren Internetseite ebenfalls ein Download möglich ist. Zur Plausibilität der Verteilungskomponenten A und D wird auf Kapitel 5.5 und 5.7 verwiesen.

Ergänzende Hinweise zur Datenaktualität

Veröffentlicht werden die Daten halbjährlich. Derzeit liegen als aktuellste Daten solche vom 30.06.2022 vor (Sachstand Januar 2024). Diese Daten wurden am 13.01.2023 veröffentlicht. Die bedeutet, dass im Falle einer aktualisierten Berechnung der Gewerbeflächenbedarfe die Aktualität der Daten, aufgrund der halbjährlichen Veröffentlichung, grundsätzlich bei etwa sechs bis sieben Monaten liegt.

Ergebnis:

Die regelmäßige und einheitliche Datenerhebung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt ist über die Erfassungen in der Landesdatenbank von IT.NRW und den Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit sichergestellt. Die Daten liegen auf Gemeindeebene vor. Ein Zeitverlauf der letzten fünf Jahre kann abgebildet werden.

An der Datengrundlage kann festgehalten werden.

5.1.3 Gewerbeflächenrelevante Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort

Die Verteilungskomponente B zielt darauf ab, dass Kommunen, die über einen hohen Anteil an gewerbe- und industrieflächenrelevanten Beschäftigten verfügen, einen höheren Anteil des zu verteilenden Kontingentes erhalten. 50 % der zu verteilenden Flächen werden daher über den Anteil an SVB der Wirtschaftsabschnitte C-Verarbeitendes Gewerbe, F-Baugewerbe, G-Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen sowie H-Verkehr und Lagerei verteilt.

Die Wirtschaftsabschnitte gründen auf der Wirtschaftszweckklassifikation (WZ2008) des Statistischen Bundesamtes. Vor 2008 galten abweichende Zuordnungen einzelner Branchen. Von den 21 vorgehaltenen Wirtschaftsabschnitten werden im Rahmen des Gewerbeflächenbedarfsmodells Angaben zu den SVB in vier Wirtschaftsabschnitten auf Gemeindeebene benötigt.

In der Landesdatenbank werden nach den 21 Wirtschaftsabschnitten differenzierte Daten der WZ2008 nicht mehr auf Gemeindebasis

vorgehalten. Der Datenbestand mit dem Code 13111-46is gliedert die SVB auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise nach lediglich 13 Wirtschaftsabschnitten. Die Wirtschaftsabschnitte C-Verarbeitendes Gewerbe und F-Baugewerbe liegen vor, während G-I-H zu einer Gruppe zusammengefasst werden. Dies bedeutet, dass zusätzlich die SVB des Wirtschaftsabschnittes I-Gastgewerbe in den summierten Daten enthalten sind. Gegenüber den bislang verwendeten Ausgangsdaten könnten bei weiterer Verwendung der Daten der Landesdatenbank demnach nur noch Daten auf Kreisebene sowie andere Teilmengen der Wirtschaftszweckklassifikation genutzt werden⁹.

Ergänzende Hinweise zur Datenaktualität

Hinsichtlich der Datenfortschreibung ist anzumerken, dass die Daten – wie auch die o.g. Daten zu den SVB, insgesamt halbjährlich fortgeschrieben, für den Zeitraum 30.06.2008 – 31.12.2022 vorliegen.

Es stellt sich die Frage, ob an der Verteilungskomponente B, aufgrund der nicht weiter verfügbaren Datentiefe (nicht mehr gemeindscharf mit unzureichender Differenzierung), festgehalten werden kann oder ob ggf. ein Ersatz für die Komponente B gefunden werden kann. Hierzu wird auf Kapitel 5.5 verwiesen.

Alternative Daten in benötigter Differenzierung zu den amtlich und landesweit einheitlich vorgehaltenen Daten sind nicht ersichtlich. Die Daten gründen auf den Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit, auf deren Internetseite ebenfalls ein Download möglich ist. Auch bei der Bundesagentur für Arbeit liegen, zum direkten Download, keine Daten in der geforderten Differenzierung auf Gemeindeebene vor.

⁹ Für die Aktualisierung der Bedarfsberechnungen zur 3. Offenlage des RP Ruhr wurde hier, mangels anderer Daten, bereits mit einer abweichenden Teilmenge der SVB gerechnet. In die Berechnungen eingegangen sind die SVB des produzierenden Gewerbes, sowie Handel, Gastgewerbe und Verkehr.

Ergebnis:

Zwar ist die regelmäßige und einheitliche Datenerhebung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt über die Erfassungen in der Landesdatenbank von IT.NRW und den Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit sichergestellt - die bislang verwendeten Daten auf Gemeindeebene in der verwendeten Wirtschaftsabschnittsdifferenzierung liegen jedoch nicht mehr vor.

Die Verteilungskomponente B ist auf die vorliegenden Daten anzupassen oder es ist eine alternative Verteilungskomponente zu wählen.

Die erforderlichen Merkmale der Abbildung der Daten auf Gemeindeebene und der jährlichen Fortschreibung werden erfüllt. Eine Zeitreihe der vergangenen sechs Jahre kann gebildet werden.

Ergebnis:

Die regelmäßige und einheitliche Datenerhebung der Zahl der Arbeitslosen ist über die Erfassungen in der Landesdatenbank von IT.NRW und den Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit sichergestellt.

An der Datengrundlage kann festgehalten werden.

5.1.4 Zahl der Arbeitslosen

Zur Berücksichtigung strukturpolitischer Aspekte fließt die Zahl der Arbeitslosen in den Gemeinden in das Verteilungsmodell als Verteilungskomponente C ein. Hierbei wird der Mittelwert der vergangenen sechs Jahre herangezogen.

Die Daten werden in der Landesdatenbank von IT.NRW mit dem Code 13211-05iz: Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslose nach Geschlecht - Gemeinden - Jahr für den Zeitraum 2007 bis 2023 (arithmetische Mittelwerte) vorgehalten. Wie auch die Daten zu den SVB gründen die Zahlenreihen auf Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit. Eine Vergleichbarkeit im zeitlichen Verlauf ist seit dem Jahr 2009 gegeben. Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe aber auch durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente haben sich Änderungen ergeben, weshalb Daten vor 2009 nicht mit neueren Daten vergleichbar sind.

5.1.5 Anzurechnende Flächenreserven aus dem Siedlungsflächenmonitoring Ruhr – aktuellster Stand zum Zeitpunkt der Berechnung

Informationen zu den gewerblichen und industriellen Flächenreserven in den kommunalen Flächennutzungsplänen werden über das nach § 4 Abs. 4 LPIG NRW gesetzlich geregelte SFM alle drei Jahre durch die Regionalplanungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Kommunen erhoben.

Zur Nutzung im Rahmen der Gewerbeflächenbedarfsberechnung müssen die Daten nach Größe sowie nach Kategorie differenziert werden. Dem ermittelten kommunalen Gewerbeflächenbedarf wird mit den anzurechnenden Gewerbeflächenreserven eine Teilmenge der im SFM Ruhr erhobenen Flächen gegenübergestellt. Ein positiver Saldo zeigt den verbleibenden Nettobedarf an. Ein negativer Saldo weist auf Flächenüberhänge in den FNP hin, womit ggf. ein Rücknahmeerfordernis nach Ziel 6.1-1 LEP NRW und Ziel 1.1-4 RP Ruhr verbunden ist.

Anzurechnende Gewerbereserven im Sinne der Erhebung sind alle in rechtskräftigen Bauleitplänen dargestellte für Gewerbe nutzbare und geeignete Flurstücke oder Teile von Flurstücken, die zum jeweiligen Erhebungsstichtag ungenutzt oder fehlgenutzt sind, größer oder gleich 0,2 ha sind und innerhalb der nächsten 15 Jahre einer baulichen Nutzung oder Nachnutzung für Gewerbe zugeführt werden könnten. Sie dienen dabei nicht der Erweiterung angrenzender bestehender Betriebe. Zu den Gewerbereserven zählen auch Flächen, die für den Neubau von Einzelhandel oder Büro- und Verwaltungsnutzungen oder industriellen Betrieben vorgesehen sind. Bzgl. der genauen Ermittlung der anzurechnenden Gewerbereserven wird auf die veröffentlichten Berichte zum SFM Ruhr verwiesen¹⁰. Im Zuge der Evaluation stellt sich die Frage, ob die Daten für den gesamten Planungsraum weiterhin einheitlich erhoben und in regelmäßiger Fortschreibung zur Verfügung stehen. Dies ist über die gesetzliche Vorgabe im LPIG NRW sichergestellt.

In den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW ist die Nutzung der Flächenreserven aus dem Siedlungsflächenmonitoring vorgegeben. Alternative Daten liegen nicht vor. In den vorliegenden Daten der BMR bzw. im ruhrAGIS sind anzurechnende Gewerbereserven in Gemischten Bauflächen nicht enthalten.

Ergebnis:

Die regelmäßige und einheitliche Datenerhebung des SFM Ruhr ist über die gesetzliche Vorgabe im LPIG NRW sichergestellt.

Zugleich wird die Nutzung der Daten im LEP NRW gefordert.

An der Datengrundlage SFM Ruhr bzw. dem Auszug „anzurechnende Gewerbereserven“ kann festgehalten werden.

5.1.6 Regionalplanreserven in Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen

Bei Regionalplanreserven handelt es sich um Festlegungen von GIB in den Regionalplänen, die sich grundsätzlich für eine Siedlungsentwicklung eignen, aber noch nicht in den kommunalen FNP als Bauflächen dargestellt sind. Hinzu kommen 10 % der Regionalplanreserven in ASB, da hier gemäß der Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz (DVO LPIG) u.a. wohnverträgliches Gewerbe ebenfalls angesiedelt werden kann bzw. zulässig ist. Der Anteil von 10 % ergibt sich durch die derzeitige Nutzung der ASB (Analyse der ASB im Verschnitt mit der tatsächlichen Flächennutzung).

Die Regionalplanreserven, welche zur Erarbeitung des RP Ruhr, in die Berechnung eingeflossen sind, wurden unter Berücksichtigung der, von der Landesplanung vorgegebenen, landesweit anzuwendenden Kriterien durch die Regionalplanungsbehörde erhoben. Einmalig erfolgte im Zuge der Erhebung des Siedlungsflächenmonitorings im Jahr 2014 eine Beurteilung der damals vorhandenen Regionalplanreserven in den rechtskräftigen Regionalplänen durch die Kommunen. Die kommunale Beurteilung ist in die Bewertung der Regionalplanreserven im RP Ruhr eingeflossen. Ähnlich wie bei der Erhebung der FNP-Reserven ist ab Rechtskraft des RP Ruhr vorgesehen, die Kommunen bei der künftigen Erhebung der Regionalplanreserven erneut zu beteiligen, um die Validität der Daten weiter zu erhöhen.

Die Ableitung der Höhe der Regionalplanreserven ist nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation. Hier stellt sich die Frage, ob die Daten für den gesamten Planungsraum weiterhin einheitlich erhoben und in regelmäßiger Fortschreibung zur Verfügung stehen. Im Zuge der an das SFM gekoppelten

¹⁰ <https://www.rvr.ruhr/themen/staatliche-regionalplanung/siedlungsflaechenmonitoring/>

Berichtspflicht werden von den Regionalplanungsbehörden der Landesplanungsbehörde neben den FNP-Reserven auch die Regionalplanreserven alle drei Jahre aktualisiert vorgelegt. Die Erhebung erfolgt für die Metropole Ruhr regionsweit einheitlich und erfolgt über die geforderte Berichterstattung in einem regelmäßigen dreijährigen Turnus.

Alternative Daten liegen nicht vor.

Ergebnis:

Die regelmäßige und einheitliche Datenerhebung der Regionalplanreserven ist über die gesetzliche Vorgabe im LPIG NRW bzw. über die Kopplung an das SFM sichergestellt.

An der Datengrundlage der Regionalplanreserven kann festgehalten werden.

Bei Fortschreibungen ab Rechtskraft des RP Ruhr sollen die Kommunen erneut in die Bewertung der Regionalplanreserven einbezogen werden.

5.2 Teilraummodell

Um Schwankungseffekte der berechneten Bedarfe bei Datenaktualisierungen auszugleichen, wurde bei der Modellentwicklung einerseits entschieden, die Inanspruchnahmen mehrerer Kommunen vor der Hochrechnung (zur Trendfortschreibung) zusammenzufassen und andererseits die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme auf der Basis eines längeren Stützzeitraums zu ermitteln. Das bislang angewandte Rechenmodell setzt auf die drei Teilräume „West/Mitte/Ost“ und auf einen Stützzeitraum über zwei Siedlungsflächen-monitoring-Erhebungszeiträume (2 x 3 Jahre = 6 Jahre).

Das Teilraummodell soll Erhebungsjahrgänge mit unter- oder überdurchschnittlicher Bautätigkeit („Ausreißer“) in einzelnen Kommunen

ausgleichen. Ein kurzfristig unterdurchschnittliches Ansiedlungsgeschehen sollte nicht dazu führen, dass die Bedarfszahlen der Kommune unmittelbar stark sinken. Umgekehrt soll die einmalige Entwicklung eines größeren Baugebietes in einer Kommune nicht zu einer Bedarfsüberzeichnung führen. Die Bildung von Teilräumen dient dazu, die einzelgemeindlichen Entwicklungen zunächst zusammenzufassen und diese dann über einen Schlüssel auf die Städte und Gemeinden der Teilregion zurückzuverteilen.

→ Je geringer die Schwankungseffekte bei Datenaktualisierungen, desto höher ist die Planungssicherheit auf kommunaler und regionaler Planungsebene.

Die landesplanerischen Vorgaben erlauben den Regionalplanungsregionen die regionale Verteilung der Bedarfe auf die Kommunen selbst zu bestimmen. Der LEP NRW gibt hierzu in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW folgende Vorgabe: „Der Bedarf an neuen Wirtschaftsflächen ergibt sich aus den Ergebnissen des Siedlungsflächenmonitorings nach § 4 Abs. 4 LPIG (...). Dazu wird für jeweils eine Region (mindestens einen Kreis) die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme der letzten (mindestens zwei) Monitoring-Perioden - ggf. differenziert nach lokal und überörtlich bedeutsamen Flächen - mit der Zahl der Jahre des Planungszeitraums multipliziert“. Oberhalb der Kreisebene ist die Wahl des Teilraummodells daher einer Evaluation zugänglich.

Die Bildung der Teilräume gehörte während der Modellentwicklung zu den am meist diskutierten Elementen des Berechnungsansatzes. Auch im Zuge des Beteiligungsverfahrens zum RP Ruhr wurde gefordert, dass die Herleitung der Teilräume fundierter zu begründen sei.

Es wurde in diesem Zusammenhang die Frage gestellt, warum nicht auf „bekannte“ Abgrenzungen wie die Arbeitsmarktregionen oder die Regierungsbezirksgrenzen zurückgegriffen wurde.

5.2.1 Untersuchungsgegenstände zum Teilraummodell

Vorkommen von „Ausreißern“ in der Bautätigkeit

Da sich, neben den Vorgaben im LEP NRW, über das Vorkommen von Ausreißern der Ansatz der Teilraumbildung begründet, soll zunächst untersucht werden, ob und in welcher Ausprägung in den vorhandenen Erhebungszeiträumen „Ausreißer“ erkennbar sind. Würde sich in allen 53 Kommunen eine im Zeitverlauf nahezu gleichbleibende oder im Trendverlauf lineare Bautätigkeit abbilden, wäre der Begründungsansatz einer Teilraumbildung hinfällig.

Schwankungen der Bedarfe in verschiedenen Teilraummodellen

Weiterhin soll untersucht werden, wie stark die kommunalen Bedarfe bei regelmäßigen Fortschreibungen (Aktualisierungen der Datengrundlagen ohne Modellanpassungen) auf der Basis verschiedener Teilraummodelle schwanken. Veränderungen der Bedarfe sind zwar erwünscht, weil sie auf Änderungen der äußeren Rahmenbedingungen reagieren und so eine flexible Planung ermöglichen. Jedoch führen starke und gegenläufige Schwankungen zu unerwünschten Auswirkungen auf die Planungssicherheit. Grundlegende Verschiebungen der Bedarfswerte führen dann bei Datenaktualisierungen zu Anpassungsnotwendigkeiten sowohl der FNP als auch des Regionalplanes. Der Berechnungsansatz sollte daher zwar langfristige Tendenzen abbilden, aber Ausschläge durch kurzfristige Abweichungen möglichst nivellieren.

Zusammenhängender GFNP-Planungsraum

Die Kommunen des GFNP-Planungsraumes haben sich nach Entwicklung des Rechenmodells auf die Bildung einer Bedarfsgemeinschaft (= quantitativer „Flächenpool“) verständigt. Die sechs Kommunen werden im Falle der Notwendigkeit eines Bedarfsnachweises demnach wie *eine* Kommune betrachtet. So sind Bauflächendarstellungen, etwa in Gelsenkirchen, auch dann möglich, wenn kein Neudarstellungsbedarf vorliegt. Dies sofern der GFNP-Planungsraum insgesamt eine Unterdeckung (weniger gesicherte Reserven als rechnerischer Bedarf) aufweist. Im derzeitigen Teilraummodell „West/ Mitte/Ost“ liegen die Städte Oberhausen, Mülheim an der Ruhr und Essen im Teilraum West, während die Städte Gelsenkirchen, Herne und Bochum im Teilraum Mitte liegen. Eine Anwendung der bisherigen Teilraumlösung ist zwar möglich, widerspricht jedoch der inneren Logik der Idee der Bedarfsgemeinschaft. In einem idealen Teilraummodell sollte der GFNP-Raum daher nach Möglichkeit unzerteilt enthalten sein oder einen eigenen Teilraum bilden.

5.2.2 Vorkommen von „Ausreißern“ in der Bautätigkeit

Da gegenüber der Modellentwicklung inzwischen weitere Erhebungen zur Bautätigkeit (Inanspruchnahmen) vorliegen, ist nun eine Analyse der Bautätigkeit im Zeitraum 2005-2022 möglich. Im Folgenden soll die Bautätigkeit in den Kommunen in den fünf vorliegenden Erhebungen der Jahre 2005-2010 (Erhebung durch die BMR), 2011-2013, 2014-2016 2017-2019 und 2020-2022 (Erhebungen über das SFM Ruhr) auf „Ausreißer“ hin untersucht werden. Die Erhebungen umfassen jeweils Zeiträume zwischen drei und fünf Jahren, womit bereits ein gewisser Ausgleich von Schwankungen der Bautätigkeit verbunden ist. Auf eine zusammenfassende Betrachtung zweier oder mehrerer Stützzeiträume wird an

dieser Stelle verzichtet, um mehrere Zeitschnitte gegenüberstellen zu können und um nivellierende Effekte durch eine längere Dauer des Stützzeitraumes zu vermeiden. Zur Analyse der Auswirkungen durch eine längere Dauer des Stützzeitraumes wird auf Kapitel 5.3 verwiesen.

Methode

Die lokale gewerblich-industrielle Bautätigkeit (Inanspruchnahmen < 5 ha) wird zunächst kommunalscharf in den o.g. fünf Erhebungszeiträumen auf jährliche Mittel umgerechnet.

Aus diesen fünf Werten pro Kommune wird nun die Spannweite (absoluter Abstand vom höchsten zum niedrigsten Wert der jährlichen Bautätigkeit) berechnet. Höhere Spannweiten verweisen auf Ausreißer, also auf mindestens eine stark über- oder unterdurchschnittliche Bautätigkeit der Kommune im Zeitverlauf. Aufgrund der geringen Fallzahlen wurde zur Bestimmung der Ausreißerschwel­lenwerte nicht mit dem Interquartilsabstand (IQR) gerechnet, sondern das 1,5-fache des Medians herangezogen.

Zur Beurteilung der Schwankungen der Bautätigkeit in den einzelnen Kommunen über den Zeitverlauf wird als Indikator die Standardabweichung (SD) herangezogen. Die SD beschreibt die durchschnittliche Entfernung der fünf Werte um den gemessenen Mittelwert der Inanspruchnahmen. Je geringer die SD ausfällt, desto stabiler zeigt sich die Bautätigkeit in der Kommune im Zeitverlauf von 2005-2022 (vgl. Abbildung 3).

Kommunen mit einer Standardabweichung < 0,5 ha (unteres Quartil: 25 % der Ergebnisse sind kleiner oder gleich diesem Wert) und einer Spannweite < 1,3 ha (ebenfalls unteres Quartil) wird im hier vorgenommenen Vergleich der 53 Kommunen des Planungsraumes eine im betrachteten Zeitverlauf von 2005 bis 2022 vergleichsweise stabile Bautätigkeit attestiert. In folgenden Kommunen zeigt sich eine entsprechend stabile Bautätigkeit:

- ➔ Alpen, Schermbeck, Sonsbeck, Bottrop, Gladbeck, Oer-Erkenschwick, Waltrop, Breckerfeld, Gevelsberg, Herdecke, Schwelm, Sprockhövel, Wetter und Fröndenberg.



Abb. 3: Beispiele zur Analyse von Ausreißern und Schwankungen in der Bautätigkeit im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Darstellung

Ausreißer nach oben – hohe Bautätigkeit

Von den Kommunen mit einer Standardabweichung $> 0,5$ ha (obere 75 % der Kommunen) weisen 29 Kommunen mindestens einen Ausreißer nach oben auf. Dies bedeutet, dass die Bautätigkeit in diesen Erhebungszeiträumen gegenüber dem Median um mindestens das 1,5-fache stärker gewesen ist. Bei einem Verzicht auf einen Teilraumansatz würde dies dazu führen, dass diesen Kommunen auf der Basis dieses Stützzeitraumes gegenüber den anderen Stützzeiträumen ein überzeichneter Bedarf zugestanden würde. Folgende Kommunen weisen die größten Ausreißer (absolute Differenz zum Median) nach oben auf: Duisburg, Essen, Kamp-Lintfort, Dorsten, Marl, Recklinghausen, Bochum, Dortmund, Hagen und Herne.

Der Befund soll an einem Beispiel verdeutlicht werden: In Kamp-Lintfort ergäbe sich auf der Grundlage des Stützzeitraumes mit der höchsten Bautätigkeit 2014-2016 durch einfache Trendfortschreibung ein Bedarf in Höhe von 192 ha (jährliche Bautätigkeit 9,6 ha x 20 Jahre). Der hochgerechnete Bedarf unter Bezug auf den Stützzeitraum 2017-2019 (mit 1,5 ha der Median) betrüge lediglich 30 ha (jährliche Bautätigkeit 1,5 ha x 20 Jahre).

Ausreißer nach unten – geringe Bautätigkeit

Von den Kommunen mit einer Standardabweichung $> 0,5$ ha (obere 75 % der Ergebnisse) weisen 23 Kommunen mindestens einen Ausreißer nach unten auf. Dies bedeutet, dass die Bautätigkeit in diesen Erhebungszeiträumen gegenüber dem Median um mindestens das 0,5-fache geringer ausgefallen ist. Bei einem Verzicht auf einen Teilraumansatz würde dies dazu führen, dass diesen Kommunen auf der Basis dieses Stützzeitraumes gegenüber den anderen Stützzeiträumen ein unterzeichneter Bedarf zugestanden würde. Folgende Kommunen weisen die größten Ausreißer (absolute Differenz zum Median) nach unten auf:

Duisburg, Essen, Oberhausen, Wesel, Gelsenkirchen, Castrop-Rauxel, Bochum, Hagen, Witten und Werne.

Der Befund soll an einem Beispiel verdeutlicht werden: In der Stadt Duisburg ergäbe sich auf der Grundlage des Stützzeitraumes mit der geringsten Bautätigkeit 2011-2013 durch einfache Hochrechnung ein Bedarf von 60 ha (jährliche Bautätigkeit 3 ha x 20 Jahre). Der hochgerechnete Bedarf unter Bezug auf den Stützzeitraum 2005-2010 (Median) beträgt dagegen 150 ha (jährliche Bautätigkeit 7,5 ha x 20 Jahre).

Siebzehn Kommunen weisen sowohl einen oder zwei Erhebungszeiträume mit einer sehr hohen und einen oder zwei Erhebungszeiträume mit einer sehr geringen Bautätigkeit auf. In diesen Kommunen gäbe es ohne Teilraumansatz besonders starke Schwankungen des Bedarfs.

In dreizehn Kommunen fand in einzelnen oder mehreren Erhebungsjahrgängen keine oder eine sehr geringe Bautätigkeit (jährlich $< 0,2$ ha) statt.

Dies würde bei einem Verzicht auf einen Teilraumansatz dazu führen, dass diesen Kommunen auf der Basis dieser Stützzeiträume kein oder nur ein geringer Bedarf zugestanden würde. Dies betrifft 3 der 13 Kommunen im Kreis Wesel, 6 der 9 Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis und 4 der 10 Kommunen im Kreis Unna. Kreisfreie Städte sowie der Kreis Recklinghausen sind hier nicht betroffen.

Ergebnis:

Im Zeitverlauf der vorhandenen fünf Erhebungen zeigen sich in der überwiegenden Zahl der Kommunen (29 von 53) stärkere Ausreißer der Bautätigkeit nach oben und/oder nach unten.

In 13 Kommunen gab es Zeiträume ohne oder mit sehr geringer Bautätigkeit.

Es bestätigt sich, dass das Berechnungsmodell eine temporäre unter- oder überdurchschnittliche Bautätigkeit ausgleichen sollte, um Schwankungen der Bedarfszahlen abzufedern.

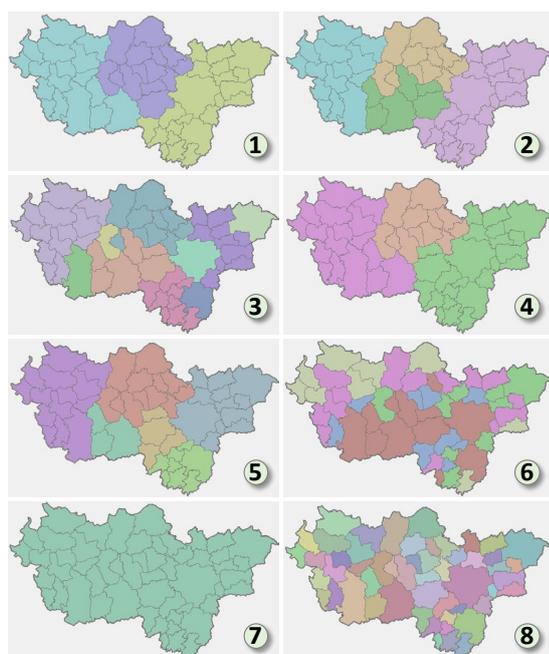
5.2.3 Schwankungen der Bedarfe in verschiedenen Teilraummodellen

Das bislang angewandte Teilraummodell „West/Mitte/Ost“ gründet auf der Idee möglichst großer Teilräume mit ähnlicher Einwohnerzahl und Gebietsgröße. Dies kann aufgrund der Heterogenität des Raumes nur bedingt gelingen. Dennoch konnten so zusammenhängende Teilräume mit vergleichsweise geringen Unterschieden in der Einwohnerzahl (EW) und Gebietsgröße identifiziert werden (West: 1.9 Mio. EW, 1.653 km²; Mitte: 1,5 Mio. EW, 1.163 km² sowie Ost: 1,7 Mio. EW, 1.620 km²).

Im Zuge der Bedarfsberechnungsmodellentwicklung wurde innerhalb der Arbeitsgruppe der Wunsch formuliert, dass die Entfernung

von der Inanspruchnahme zu dem dadurch ausgelösten Bedarf innerhalb eines angemessenen Einzugsbereiches liegen sollte. Dieser Grundgedanke beruht jedoch nicht auf einer landesplanerischen Vorgabe bzw. Regelung des LEP NRW und kann daher in Frage gestellt werden. Bei den Überlegungen zur Teilraumbildung ist zu bedenken, dass jede Teilraumgrenze innerhalb des Planungsraumes eine rechnerische „Barriere“ erzeugt. Eine Teilraumgrenze zwischen Bochum und Dortmund erzeugt bei einer Inanspruchnahme in Dortmund keinen Bedarf in der direkten Nachbarstadt Bochum, aber beispielsweise im 40 km entfernten Schwelm. Auch stellt sich die Frage, ob – wie im bislang angewandten Teilraummodell „West/Mitte/Ost“ – eine Teilung des GFNP-Planungsraumes sinnvoll ist, obwohl diese eine Bedarfsgemeinschaft bildet (vgl. Kapitel 5.2.1).

Im Rahmen der Untersuchung soll das bislang angewandte Modell in den Vergleich mit sieben Teilraumvarianten gesetzt werden (vgl. Abbildung 4).



- ① Aktuelles Modell - West / Mitte / Ost (3 Teilräume)
- ② Aktuelles Modell – West / Mitte / Ost + GFNP (4 Teilräume)
- ③ Kreise / Kreisfreie Städte und GFNP-Raum (10 Teilräume)
- ④ Regierungsbezirke (3 Teilräume)
- ⑤ Arbeitsmarktregionen (6 Teilräume)
- ⑥ Siedlungsstrukturtypen (5 Teilräume)
- ⑦ Gesamtregion (1 Teilraum als Teilraum in NRW)
- ⑧ Als Kontrollgröße: 53 Kommunen

Abb. 4: Analyisierte Varianten von Teilraummodellen

Quelle: Eigene Darstellung

Methoden

Ein ideales Teilraummodell nivelliert weitmöglich im Zeitverlauf auftretende, kurzfristige Schwankungen der Bedarfe. Es soll sich ein Langzeittrend abbilden. Insbesondere deutliche Schwankungen in gegenläufige Richtungen sollten in der Abfolge weniger Zeitschnitte nach Möglichkeit nicht auftreten. Der Vergleich der verschiedenen Teilraummodelle erfolgt daher vor dem Hintergrund der Fragen:

- Wie stark schwanken die Bedarfswerte bei verschiedenen Teilraummodellen?
- In wie vielen Kommunen zeigen sich in den unterschiedlichen Teilraummodellen stärkere, gegenläufige Bedarfsschwankungen?

In Abbildung 4 sind acht Teilraummodelle dargestellt, die vor dem Hintergrund dieser Überlegungen betrachtet werden sollen.

Der Mittelwert der SD pro Teilraummodell wird zur Messung der Schwankungen herangezogen. Dazu werden für mehrere Zeitschnitte, für jede der 53 Kommunen und für die acht Teilraummodelle Rechenläufe durchgeführt. Pro Kommune und Teilraummodell werden im Anschluss zunächst die SD über den Zeitverlauf ermittelt. Die SD misst die durchschnittliche Abweichung jedes Datenpunkts von dem arithmetischen Mittelwert der Daten. Von den 53 SD pro Teilraummodell wird sodann der Mittelwert berechnet. Die Verwendung des Mittelwerts der SD ermöglicht einen Vergleich zwischen den Teilraummodellen. Je geringer der Wert, desto stabiler zeigt sich das Teilraummodell gegenüber

Schwankungen der Bedarfszahlen bei Datenaktualisierungen.

Zur Einschätzung der Teilraummodelle wird zudem die jeweils geringste und die höchste SD der 53 Kommunen betrachtet.

Neben der SD wird ermittelt, in wie vielen Kommunen im zeitlichen Verlauf größere, gegenläufige Schwankungen auftreten. Dies ist der Fall, wenn in einer Aktualisierung der Bedarf in der Kommune sinkt und in der darauffolgenden Erhebung wieder steigt oder umgekehrt. Größere, gegenläufige Schwankungen werden hier als solche definiert, wenn die Ausschläge um den arithmetischen Mittelwert der Bedarfe sowohl um mehr als 10 % nach oben und unten ausschlagen. Insgesamt zielt die Analyse darauf ab, nicht nur die Streuung (SD) der Bedarfe zu betrachten, sondern auch signifikante Veränderungen im zeitlichen Verlauf zu identifizieren, die durch größere, gegenläufige Schwankungen charakterisiert sind.

In Tabelle 4 wird gegenübergestellt, wie stark die Schwankungen je nach Teilraumansatz bei Datenaktualisierungen ausfallen¹¹. Um Sondereffekte etwa durch Verschiebungen der in die Berechnung eingehenden Datengrundlagen (z.B. Beschäftigtenzahlen) auszuschließen, wurde bei der Gegenüberstellung neben dem Teilraummodell ausschließlich die Höhe der Inanspruchnahmen innerhalb der betrachteten Stützzeiträume (2005-2010, 2011-2016, 2014-2019 und 2017 bis 2022) aktualisiert bzw. verändert. Dies bedeutet, dass alle Ausgangswerte und weitere Modellkomponenten, mit Ausnahme der Inanspruchnahmen und der Stützzeiträume (siehe dazu Kapitel 5.3), in den Gegenüberstellungen gleichbleibend angesetzt wurden.

¹¹ Für die Vergleichsrechnungen wurden die Beschäftigtendaten des Ausgangsmodells herangezogen (Stand 2013)

Tab. 4: Vergleich von Streuungsparametern verschiedener Teilraummodelle im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Berechnungen

Teilraummodell		Anzahl der Teilräume	Mittelwert der Standardabweichung (SD)	min. SD	max. SD	Zahl der Kommunen mit stärkeren gegenläufigen Schwankungen im Zeitverlauf (je min 10% vom Bedarfs- mittelwert nach oben und unten)
			ha	ha	ha	n
1	Aktuelles Modell: West / Mitte / Ost	3	4,3	0,3	32,4	13
2	Aktuelles Modell: West / Mitte / Ost + GFNP	4	6,0	0,3	49,4	31
3	Kreise / Kreisfreie Städte und RFNP-Raum	10	7,3	0,5	34,6	52
4	Regierungsbezirke	3	4,3	0,2	32,4	25
5	Arbeitsmarktregionen	6	5,8	0,6	49,4	53
6	Siedlungsstrukturtypen	5	5,2	0,4	17,2	41
7	Gesamtregion	1	3,3	0,2	20,8	6
8	Kontrollgröße: Kommunen ohne Teilraum hochgerechnet	53	14,1	0,8	49,1	50

Ergebnisse

Im Vergleich der acht Teilraummodelle zeigt sich bei dem aktuellen Teilraummodell „West/Mitte/Ost“ ein mittleres Schwankungsverhalten. Mit 13 Kommunen treten vergleichsweise wenige stärkere gegenläufige Schwankungen auf (vgl. Tabelle 4).

Bei der Kontrollgröße Teilraummodell 8 („Hochrechnung, der in den Kommunen selbst angefallenen Inanspruchnahmen zur Ermittlung der Bedarfe ohne aggregierte Teilraumbildung“) ergeben sich, wie zu erwarten war, die auffälligsten Streuungsparameter. Der Mittelwert der SD liegt hier bei 14,1 ha, bei den Werten von 50 der 53 Kommunen zeigen sich stärkere gegenläufige Schwankungen.

Hinsichtlich der Schwankungsstabilität ergibt sich für das Teilraummodell 7 der „Gesamtregion“ mit 3,3 ha der geringste Mittelwert der

SD. Auch hinsichtlich der Zahl der Kommunen mit stärkeren gegenläufigen Schwankungen liegen hier nur 6 der 53 Kommunen über den definierten Schwellenwerten.

Ergebnis:

Hinsichtlich der Schwankungsparameter erweist sich das Teilraummodell der „Gesamtregion“ (7) als am wenigsten schwankungsanfällig, womit demnach die größte Planungssicherheit einhergeht. Das aktuell gewählte Teilraummodell „West/Mitte/Ost“ liegt im Mittelfeld der betrachteten acht Teilraummodelle.

5.2.4 GFNP-Planungsraum

In den Teilraummodellen 2 („West/Mitte/Ost + GFNP“) und 3 („Kreise, Kreisfreie Städte + GFNP“) bilden die sechs GFNP-Kommunen je einen eigenen Teilraum. In den Teilraummodellen 6 („Siedlungsstrukturtypen“) und 7 („Gesamtregion“) liegen die sechs Städte zusammen mit weiteren Kommunen innerhalb desselben Teilraums. Bezogen auf den GFNP-Planungsraum können daher die Teilraummodelle 2, 3, 6 und 7 als geeignet betrachtet werden.

Wie bereits in Kapitel 5.2.1 erläutert, haben die sechs GFNP-Kommunen eine Bedarfsgemeinschaft (quantitativer „Flächenpool“) gegründet. Die Bildung von weiteren Bedarfsgemeinschaften anderer Kommunen im Verbandsgebiet ist grundsätzlich möglich, dies wird zudem durch die Regelung in Grundsatz 1.1-6 des RP Ruhr unterstützt. Lediglich das Teilraummodell 7 („Gesamtregion“) würde im Falle weiterer Bedarfsgemeinschaften innerhalb der Metropole Ruhr alle Möglichkeiten abdecken, ohne das Kommunen innerhalb von Bedarfsgemeinschaften erneut verschiedenen Teilräumen zuzuordnen wären.

Ergebnis:

Bezogen auf den GFNP-Planungsraum können die Teilraummodelle 2 („West / Mitte / Ost + GFNP“), 3 („Kreise / Kreisfreie Städte und GFNP-Raum“), 6 („Siedlungsstrukturtypen“) und 7 („Gesamtregion“) als geeignet betrachtet werden.

5.2.5 Zusammenfassende Einschätzung zum Teilraummodell

Die Analysen bestätigen, dass sich im Zeitverlauf der vorhandenen fünf Erhebungen in der überwiegenden Zahl der Kommunen sowohl Ausreißer der Bautätigkeit nach oben und/oder nach unten zeigen. Es bestätigt sich

daher, dass das Berechnungsmodell eine temporäre unter- oder überdurchschnittliche Bautätigkeit ausgleichen sollte. Dies kann u.a. im Rahmen eines Teilraummodelles erfolgen. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Teilraummodelle miteinander verglichen. Zudem sollten die sechs Kommunen des GFNP-Planungsraumes innerhalb eines Teilraumes liegen.

Das Teilraummodell der Gesamtregion weist mit Abstand die geringsten Schwankungen auf. Der Planungsraum des GFNP wird hier nicht aufgeteilt, zudem wäre die Bildung weiterer Bedarfsgemeinschaften möglich. Das Teilraummodell der Gesamtregion führt zu einer Vereinfachung und damit zu einer besseren Nachvollziehbarkeit der Ermittlung des insgesamt zu verteilenden, gesamtregionalen Bedarfs.

Der im Zuge der Entwicklung des Bedarfsberechnungsmodells formulierte Anspruch, dass die Entfernung zwischen einer Inanspruchnahme und dem dadurch ausgelösten Bedarf innerhalb eines angemessenen Einzugsbereiches liegen sollte, könnte möglicherweise mit einem Teilraummodell der Gesamtregion in Konflikt geraten. Da die ermittelten Gewerbebedarfe aufgrund von Flächennutzungskonkurrenzen nicht in allen Kommunen planerisch gesichert werden können, wird im RP Ruhr jedoch allen 53 Kommunen untereinander die Möglichkeit eingeräumt, nicht genutzte Bedarfe an andere Kommunen weiterzugeben (Bedarfsübertragung; Grundsatz 1.1-6 RP Ruhr). Damit ist es möglich einen Bedarf auch entfernt von der den Bedarf generierenden Inanspruchnahme räumlich zu verorten, demnach auch außerhalb des näheren Einzugsbereiches. Die Regelung im RP Ruhr löst sich insofern, zur Erfüllung einer bedarfsgerechten Festlegung gemäß Ziel 6.1-1 LEP NRW, von dem im Zuge der Modellentwicklung formulierten Grundgedanken Bedarfe im Einzugsbereich der auslösenden Inanspruchnahme zu verorten.

Ergebnis:

Vor dem Hintergrund der betrachteten Schwankungsparameter, der Regelungen im RP Ruhr zu den Möglichkeiten der Bedarfsübertragung und den Belangen von Bedarfsgemeinschaften (bislang: GFNP-Planungsraum) erscheint zusammenfassend das Teilraummodell 7 („Gesamtregion“) im Vergleich von acht Teilraummodellen am meisten geeignet.

Das aktuelle Modell „West/Mitte/Ost“ soll daher zugunsten des Teilraummodells „Gesamtregion“ nicht mehr angewendet werden.

5.3 Stützzeitraum

Wie bereits in Kapitel 5.2 erläutert, wurde bei der Modellentwicklung zum Ausgleich von Schwankungseffekten der berechneten Bedarfe bei Datenaktualisierungen entschieden, die Inanspruchnahme mehrerer Gemeinden vor der Hochrechnung zu aggregieren (→ Teilraummodelle). Zudem wurde festgelegt, die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme auf Basis eines längeren Stützzeitraums zu ermitteln. Das bislang angewandte Rechenmodell setzt auf einen Stützzeitraum über zwei SFM-Zyklen (2 x 3 Jahre = 6 Jahre).

→ Je geringer die Schwankungseffekte, desto höher ist die Planungssicherheit auf kommunaler und regionaler Ebene.

Über eine längere Dauer des Stützzeitraumes sollen Erhebungsjahrgänge mit unter- oder überdurchschnittlicher Bautätigkeit („Ausreißer“) in einzelnen Kommunen ausgeglichen werden. Ein kurzfristig unterdurchschnittliches Ansiedlungsgeschehen sollte nicht dazu führen, dass die Bedarfszahlen der Kommune unmittelbar stark sinken. Umgekehrt soll ein kurzfristig überdurchschnittliches Ansiedlungsgeschehen nicht zu einer Bedarfsüberzeichnung führen. Die Ermittlung einer durchschnittlichen jährlichen Höhe der Inanspruchnahmen über einen längeren Stützzeitraum zur Hochrechnung der Bedarfe soll daher zu einer Nivellierung beitragen.

Die landesplanerischen Vorgaben erlauben den Regionalplanungsregionen die Dauer des Stützzeitraumes selbst zu bestimmen, sofern dieser mindestens zwei Erhebungszyklen des SFM umfasst. Hierzu konkretisiert der LEP NRW in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 folgende Rahmenbedingungen: *„Der Bedarf an neuen Wirtschaftsflächen ergibt sich aus den Ergebnissen des Siedlungsflächenmonitorings nach § 4 Abs. 4 LPIG (...). Dazu wird für jeweils eine Region (mindestens einen Kreis) die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme*

der letzten (mindestens zwei) Monitoring-Perioden – ggf. differenziert nach lokal und überörtlich bedeutsamen Flächen - mit der Zahl der Jahre des Planungszeitraums multipliziert“. Eine Monitoring-Periode entspricht einem Zeitraum von drei Jahren.

→ dem LEP NRW folgend ist die Wahl eines Stützzeitraumes oberhalb von sechs Jahren (2 x 3 Jahre) einer Evaluation zugänglich.

Mit Stand Januar 2024 liegen Daten über die Inanspruchnahmen für den Zeitraum 2005 bis 2022 vor, was einem maximal möglichen Stützzeitraum von 17 Jahren entspricht. Dem RP Ruhr lagen bis zur zweiten Offenlage die damals verfügbaren Daten aus dem Jahr 2005-2010 zugrunde. Diese gründen auf Erhebungen der BMR. Zur dritten Offenlage wurden Daten des Stützzeitraums 2014 bis 2019 herangezogen. Die Daten zwischen 2011 und 2022 werden, wie in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW gefordert, dem SFM nach § 4 Abs. 4 LPIG entnommen. Hiernach läge der maximale Stützzeitraum aktuell bei vier Erhebungszyklen, entsprechend bei zwölf Jahren.

5.3.1 Untersuchungsgegenstand zum Stützzeitraum

Je länger der Stützzeitraum, desto besser werden Ausreißer in der Bautätigkeit im zeitlichen Verlauf nivelliert. Zugleich werden jedoch mit zunehmender Dauer des Stützzeitraums aktuelle Trendentwicklungen ausgeglichen, weshalb die Dauer des Stützzeitraumes zugleich nicht übermäßig lang ausfallen sollte.

Im Folgenden soll daher folgende Fragestellung betrachtet werden:

→ Wie stark weichen die gesamtregionalen Bedarfswerte in Stützzeiträumen unterschiedlicher Dauer (ein, zwei drei oder vier SFM-Erhebungszyklen) im Mittel von dem gesamtregionalen Bedarfswert im Stützzeitraum mit maximaler Dauer (fünf Erhebungszyklen) ab?

Dies soll verdeutlichen, wie groß der Unterschied zwischen Stützzeiträumen über vier oder drei Erhebungszyklen im Vergleich zu einem Stützzeitraum mit zwei Erhebungszyklen ist. Die Stützzeiträume mit minimaler (ein Erhebungszyklus) und maximaler (fünf Erhebungszyklen) Dauer dienen in der Analyse als polarisierende Kontrollwerte.

5.3.2 Auswirkungen aus unterschiedlicher Dauer des Stützzeitraumes

Im Folgenden sollen die Auswirkungen der Dauer des Stützzeitraumes auf die Bedarfswerte untersucht werden.

Methode

Gegenübergestellt werden die in Tabelle 5 dargestellten Stützzeiträume zwischen drei und 17 Jahren. Um Sondereffekte durch Verschiebungen weiterer Datengrundlagen auszuschließen, wurden diese bei der Gegenüberstellung der verschiedenen Stützzeiträume nicht aktualisiert¹². Da hier ausschließlich die gesamtregionalen Bedarfe miteinander verglichen werden, ist die Wahl des Teilraummodells unerheblich.

Zum Vergleich wurde ein Index auf der Basis des längsten Stützzeitraumes 2005-2022 (Index = 100) gebildet. Je weiter die gemessenen Werte der Vergleichszeiträume von dem Index abweichen, desto deutlicher fallen die Schwankungen aus.

¹² Für die Vergleichsrechnungen wurden die SVB des Ausgangsmodells herangezogen (Stand 2013)

Tab. 5: Betrachtete Stützzeiträume zur Analyse der Schwankungen

Quelle: Eigene Darstellung

		2005-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022
1*	5 Jahre	2005-2010				
2	8 Jahre	2005-2013				
3	11 Jahre	2005-2016				
4	14 Jahre	2005-2019				
5	17 Jahre	2005-2022				
6*	3 Jahre		2011-2013			
7	6 Jahre		2011-2016			
8	9 Jahre		2011-2019			
9	12 Jahre		2011-2022			
10*	3 Jahre			2014-2016		
11	6 Jahre			2014-2019		
12	9 Jahre			2014-2022		
13*	3 Jahre				2017-2019	
14	6 Jahre				2017-2022	
15*	3 Jahre					2020-2022

*Kontrollgrößen, nach LEP NRW nicht möglich (3 Jahre sind als Stützzeitraum sind zu gering)

Ergebnisse

Wie zu erwarten war, zeigen sich im zeitlichen Verlauf bei einem Stützzeitraum über einen SFM-Erhebungszyklus (drei bzw. fünf Jahre) die deutlichsten Schwankungen (vgl. Abbildung 5). Unter Bezug auf den derzeit längst möglichen Stützzeitraum 2005-2022 (= Index 100) schwankt der Index der ermittelten Bedarfswerte bei einem Stützzeitraum mit nur einem SFM-Erhebungszyklus zwischen 76,0 und 136,2.

Bei zwei gleitenden SFM-Erhebungszyklen fallen die Schwankungen bereits geringer aus, auch ist ein Ausgleich gegenläufiger Schwankungen zu erkennen. Der Index variiert dabei zwischen 91,4 und 112,7. Bei einem fiktiven Bedarfswert von 50 ha (Index 100), ergäben sich so bei Fortschreibungen immer noch Bedarfsschwankungen um bis zu 10 ha. Bei drei und vier gleitenden SFM-Erhebungszyklen gleichen sich die Werte weiter an den längst möglichen Stützzeitraum an.

Je länger der Zeitraum, desto stärker ist der Ausgleich von Schwankungen der Bautätigkeit, desto mehr werden aber Entwicklungstrends abgeschwächt.

Bei den Stützzeiträumen über drei gleitende SFM-Erhebungszyklen variiert der Index zwischen 100,5 und 107,6. Bei einem fiktiven Bedarfswert von 50 ha (Index 100), ergäben sich

hier bei Fortschreibungen moderate Bedarfschwankungen bis zu 4 ha bzw. unterhalb von 10 %. Unter Abwägung des Ausgleichs kurzfristiger Schwankungen und der Beibehaltung der Abbildung von Entwicklungstrends wird als zukünftiger Stützzeitraum eine Ausweitung von bislang zwei auf drei gleitende SFM-Erhebungszyklen favorisiert. Dies entspricht einem Stützzeitraum von neun Jahren.

Ein Stützzeitraum von vier SFM-Erhebungszyklen bzw. 12 Jahren wird trotz der damit verbundenen Bedarfsstabilität im Hinblick auf das im RP Ruhr formulierte Ziel eines „dynamischen Planungsansatzes“ als zu lang und zu starr angesehen.

Ergebnis:

Bei den Datenaktualisierungen (alle drei Jahre) sollen künftig die letzten drei verfügbaren SFM-Erhebungszyklen zur Berechnung des Gewerbe- und Industrieflächenbedarfs („gleitender Stützzeitraum“) und nicht wie bislang die letzten zwei Erhebungszyklen berücksichtigt werden.

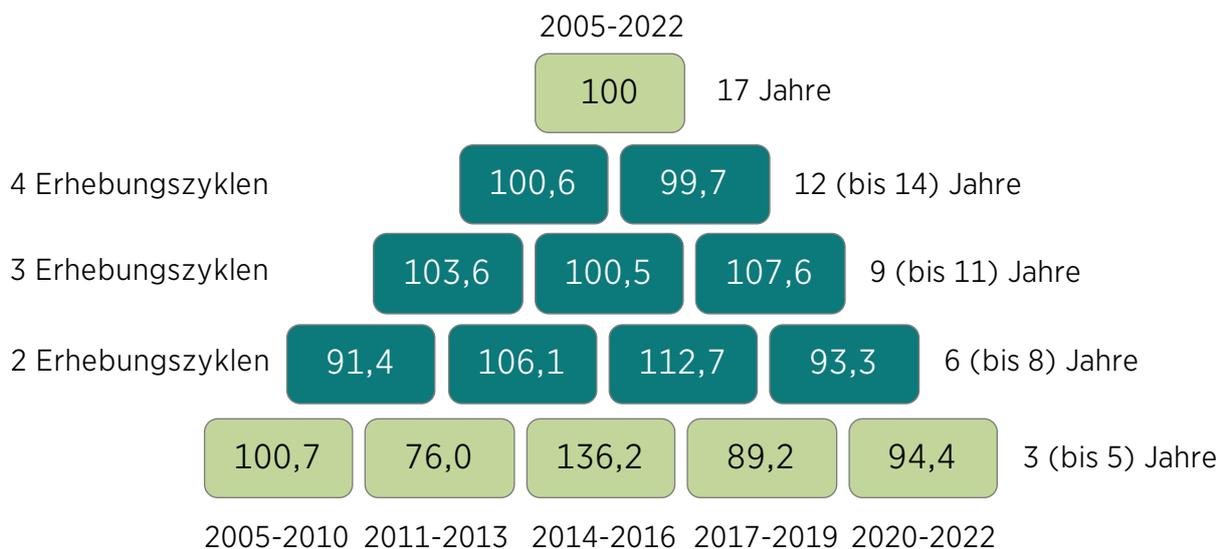


Abb. 5: Veränderung des Index im Vergleich von Stützzeiträumen unterschiedlicher Dauer

Quelle: Eigene Darstellung

5.4 Mindestbedarf / Grundbedarf

Den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW folgend, wird die Entscheidung über „die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden“ den Regionalplanungsbehörden überlassen.

Da das bislang angewandte Rechenmodell für einige Kommunen *sehr* geringe Bedarfswerte ergeben hat, sieht das RVR-Modell einen Mindestbedarf in Höhe von 10 ha vor. Der Mindestbedarf soll allen Kommunen eine grundsätzliche planerische Handlungsfähigkeit ermöglichen. Die Größe von 10 ha wurde von der regionalplanerischen Regeldarstellungsschwelle eines Siedlungsbereiches abgeleitet.

→ Generell soll ein „Mindestbedarf“ aufgrund der hohen Bedeutung für die betreffenden Kommunen nicht in Frage gestellt werden.

Nach derzeitiger Vorgehensweise wird zunächst für alle Kommunen der Netto-Bedarf ermittelt. Zeigen sich Kommunen mit Bedarfswerten unterhalb von 10 ha, wird der Bedarf in diesen Kommunen auf 10 ha „aufgestockt“. Diese Vorgehensweise ist vor dem Hintergrund der LEP-Vorgaben nur möglich, solange der gesamtregionale Bedarf in der Metropole Ruhr nicht in allen Kommunen planerisch gesichert werden kann.

Im bislang angewandten Modell betrifft die „Aufstockung“ die zehn Kommunen Alpen, Hamminkeln, Hünxe, Schermbeck, Sonsbeck, Xanten, Breckerfeld, Herdecke, Fröndenberg und Selm. In der Summe liegt die Aufstockung bei rund 36 ha. Bezogen auf einen durchschnittlichen gesamtregionalen Bedarf in Höhe von rund 2.500 ha ist dies ein geringer Anteil (< 2 %). Für die betroffenen Kommunen bedeutet dies jedoch einen deutlichen Mehrwert an planerischem Handlungsspielraum.

Methodisch speisen sich die Aufstockungen aus dem gesamtregionalen Bedarf, ohne vor Umverteilung auf die einzelnen kommunalen Bedarfe in Abzug gebracht worden zu sein. Im Gegenschluss bedeutet dies, dass sich eine vollständige planerische Sicherung der nicht verorteten Bedarfe („virtuelle Bedarfe“) ausschließt. Bei einer gesamtregionalen Unterdeckung in Höhe von beispielsweise 100 ha und einer Summe an Aufstockungen in Höhe von 40 ha, könnten, um den gesamtregionalen Bedarf nicht zu überschreiten, nur noch 60 ha planerisch verortet werden. Zwar ist dies aufgrund der (derzeit) gesamtregionalen Unterdeckung ein lediglich theoretisch-methodisches Problem, könnte sich aber bei einem möglichen Rückgang des gesamtregionalen Bedarfs als methodische Schwäche erweisen. Hier ist daher eine Alternative ist zu finden.

→ Hinweis: Ein „Mindestbedarf“ muss sich aus dem gesamtregionalen Bedarf insgesamt speisen. Er darf diesen nicht erhöhen.

5.4.1 Einführung eines allgemeinen Grundbedarfs

Angelehnt an die Vorgehensweise bei dem Bedarfsberechnungsmodell Wohnen (vgl. LEP NRW, Seite 50) bietet sich vor dem o.g. Hintergrund als Alternative der Ansatz eines „Allgemeinen Grundbedarfs“ für alle Kommunen an. Unabhängig von der Dynamik der Bautätigkeit und dem weiteren Verteilungsmodell wird allen 53 Städten und Gemeinden des Planungsraumes ein Grundbedarf zugestanden. Bei einem beispielhaften Grundbedarf in Höhe von 10 ha, würden demnach 530 ha (= 53 Kommunen x 10 ha) vorab vom dem gesamtregionalen Bedarf in Abzug gebracht. Der verbleibende Bedarf wird anschließend auf alle Kommunen über ein Verteilungsmodell (vgl. Kapitel 5.5) verteilt. Das im derzeit angewandten Modell vorhandene methodische Defizit wäre damit behoben, da die auf

diese Weise ermittelten Bedarfswerte, selbst bei vollständiger planerischer Verortung, den gesamtregionalen Bedarf nicht überschreiten.

Die Höhe des allgemeinen Grundbedarfs ist variabel. Für die weiteren Rechnungen soll jedoch an einem Grundbedarf von 10 ha festgehalten werden, da sich diese Größe in der bisherigen Anwendung des Rechenmodells bewährt hat.

Für die Vergleichsberechnungen wird für alle Gemeinden ein Grundbedarf von 10 ha angesetzt.

Aufgrund der einleitend beschriebenen methodischen Schwächen des derzeit angewandten Bedarfsberechnungsmodells soll auf eine nachgelagerte „Aufstockung“ von Bedarfswerten unter 10 ha verzichtet und stattdessen ein „allgemeiner Grundbedarf“ für alle 53 Kommunen eingeführt werden.

5.4.2 Berücksichtigung der Zentralörtlichen Gliederung

In den Erläuterungen zu Ziel 6.-1-1 LEP NRW wird ausgeführt: *„Über die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden entscheidet die Regionalplanung (...). Dabei sollen raumordnerische Kriterien, insbesondere die Zahl der Beschäftigten, **die zentralörtliche Bedeutung** und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Gemeinden, berücksichtigt werden“*.

→ Die zentralörtliche Gliederung bildet die Wirtschaftsstruktur der Metropole Ruhr nicht ideal ab.

Seit langem steht die Überprüfung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Systems zur Debatte. Der Dreiklang Grundzentren - Mittelzentren - Oberzentren stellt sich in der Metropole Ruhr wenig differenziert dar.

Von den 53 Kommunen sind acht als Grundzentren, 40 als Mittelzentren und mit Duisburg, Essen, Bochum, Dortmund und Hagen fünf Städte als Oberzentren eingestuft. Der Aspekt der zentralörtlichen Bedeutung wird im bisher angewandten Bedarfsmodell nur indirekt über die Einbeziehung der hohen Beschäftigungsanteile, die vor allem auf die Oberzentren entfallen, berücksichtigt. Eine direkte Berücksichtigung wurde bei der Modellentwicklung neben der fraglichen Differenzierung auch deshalb nicht vorgenommen, weil der LEP NRW mit der o.g. Formulierung noch nicht rechtskräftig war.

Die Einführung eines Grundbedarfs für alle 53 Kommunen kann dazu genutzt werden, den Aspekt der zentralörtlichen Gliederung in die Modellrechnung einzubeziehen. Damit soll erreicht werden, dass sich die gewerbliche Entwicklung im Wesentlichen dort vollzieht, wo die umfänglichere Infrastruktureinrichtungen bereits vorhanden sind. In der Metropole Ruhr zeigen sich aber in einigen der Grundzentren größere gewerbliche Schwerpunkte als in manchen Mittelzentren. Hier sind insbesondere die Grundzentren Alpen, Hünxe oder Bönen zu nennen. Auch nimmt eine Kleinstadt mit rund 26.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine andere wirtschaftliche Bedeutung ein als eine Großstadt mit über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, obwohl beide als Mittelzentrum eingestuft werden.

Aufgrund dieser Feststellungen wird eine gestaffelte Ausgestaltung zur Berücksichtigung der zentralörtlichen Gliederung anstelle von festen Zuschlagswerten vorgeschlagen. Zur Berücksichtigung der hohen Bedeutung der Oberzentren sollen die fünf Oberzentren einen Zuschlag zu dem allgemeinen Grundbedarf erhalten („zentralörtlicher Zuschlag“). Der zentralörtliche Zuschlag soll in den Vergleichsrechnungen in Kapitel 5.7 mit 5 % oder 7,5 % des verbleibenden gesamtregionalen Bedarfs (die Summe des Grundbedarfs wird vorher abgezogen) geprüft werden und variiert gemessen an der Einwohnerzahl. Noch

höhere Anteile sollen nicht geprüft werden, um neben der EW-Zahl weitere Strukturmerkmale der einzelnen Kommunen innerhalb des Rechenmodells ausreichend berücksichtigen zu können (siehe Kapitel 5.5).

Neben den Oberzentren sollen Mittelzentren um und über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner (Großstädte) in den Vergleichsrechnungen 2,5 % oder 5 % des gesamtregionalen Bedarfs abzüglich der Summe des Grundbedarfs erhalten, ebenfalls variiert gemessen an der Einwohnerzahl. Die Stadt Witten, mit rund 96.000 EW soll hier aufgrund der geringen Unterschreitung ebenfalls berücksichtigt werden, solange deren Bevölkerung nicht unter 95.000 EW sinkt. Die Städte Lünen und Marl mit nächsthöherer EW-Zahl liegen bei rund 87.000 bzw. 85.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Beispielrechnung zur Verdeutlichung

Gesamtregionaler Bedarf = 2.500 ha (Beispiel) abzüglich 530 ha allgemeiner Grundbedarf ($53 \times 10 \text{ ha}$) = 1.970 ha nach Abzug des Grundbedarfs verbleibend. Von dem verbleibenden Bedarf werden beispielsweise 7,5 %, entsprechend 148 ha als Zuschlag zum Grundbedarf auf die Oberzentren gemessen an ihrer Einwohnerzahl verteilt. Weitere 5 %, entsprechend 99 ha, werden als Zuschlag zum Grundbedarf auf die Mittelzentren über 100.000 EW gemessen an ihrer Einwohnerzahl verteilt. Die verbleibenden rund 1.723 ha (rund 70 %) werden über das Verteilungsmodell unter Einbezug weiterer Strukturmerkmale (siehe Kapitel 5.5) auf alle Kommunen zusätzlich zum Grundbedarf verteilt.

Vorläufiges Ergebnis nach Evaluation:

Aufgrund der methodischen Unsicherheit des derzeit angewandten Rechenmodells soll eine „Aufstockung“ der Bedarfe unter 10 ha nicht mehr erfolgen. Stattdessen

soll für die weiteren Vergleichsrechnungen ein „allgemeiner Grundbedarf“ von 10 ha für alle Kommunen angenommen werden.

Um der zentralörtlichen Gliederung Rechnung zu tragen, sollen Oberzentren und Mittelzentren um und mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern einen Zuschlag zum Grundbedarf erhalten

(„zentralörtlicher Zuschlag zum Grundbedarf“). Die Höhe der Zuschläge wird in Kapitel 5.7 in Vergleichsrechnungen im Zusammenspiel mit einem angepassten Verteilungsmodell überprüft.

→ Finale Methode nach informeller Beteiligung:

In einer Stellungnahme wird dargelegt, dass einige der Mittelzentren im Ergebnis einen höheren absoluten zentralörtlichen Zuschlag als eines der Oberzentren erhalten.

Zur methodischen Kohärenz soll daher zur Berechnung des zentralörtlichen Zuschlages der bislang angesetzte Anteil am zu verteilenden Bedarf von 7,5 % für die Oberzentren auf 8 % erhöht und der Anteil für die großen Mittelzentren von 5 % auf 4,5 % reduziert werden.

Zudem soll berücksichtigt werden, dass flächengrößere Großstädte eher noch über Flächen zur Verortung der Bedarfe verfügen, weshalb der zentralörtliche Zuschlag zur Hälfte über den EW-Anteil und zur Hälfte über den Anteil an der Gebietsgröße verteilt werden soll.

Die folgenden Vergleichsrechnungen basieren auf den vorläufigen Anteilen.

5.5 Verteilungsmodell - Komponenten

Die Zuweisung der hochgerechneten Bedarfe über ein Verteilungsmodell ergibt sich aus den Vorgaben im LEP NRW. Hierzu wird in den Erläuterungen zu Ziel 6.-1-1 ausgeführt: „Über die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden entscheidet die Regionalplanung (...). Dabei sollen raumordnerische Kriterien, insbesondere die Zahl der Beschäftigten, die zentralörtliche Bedeutung und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Gemeinden, berücksichtigt werden.“

Das Verteilungsmodell ist einer der zentralen Bausteine innerhalb des Rechenmodells. Nach den o.g. Vorgaben des LEP NRW sollen die Bedarfe besonders an solche Kommunen gehen, die eine höhere Zahl an vorhandenen Beschäftigten aufweisen und eine zentralörtliche Bedeutung haben. Auch soll die Wirtschaftsstruktur berücksichtigt werden. Über die bisherige Verteilung der Bedarfe mit den Verteilungsschlüsseln A und B ist dies mittelbar gewährleistet, da 90 % des gesamtregionalen Bedarfs über die vorhandenen Beschäftigten verteilt werden. Dies führt jedoch zugleich dazu, dass für viele, insbesondere kreisfreie Städte vergleichsweise hohe Bedarfe ermittelt werden, die diese nicht planerisch sichern können (vgl. Kapitel 4.3). Andere Kommunen, insbesondere kreisangehörige Kommunen, verfügen noch über geeignete Flächen für künftige gewerbliche Entwicklungen, jedoch nicht über einen ausreichenden Bedarf diese zu entwickeln.

→ Eine Überarbeitung des Verteilungsmodells sollte daher berücksichtigen, dass die berechneten Bedarfe weitergehend planerisch verortet werden können und bereits bauleitplanerisch gesicherte Flächen nicht zurückgenommen werden müssen. Geeignet erscheint daher die Ergänzung von stärker flächenbezogenen Verteilungskomponenten.

Das Verteilungsmodell im derzeit angewandten Rechenmodell beruht auf den folgenden vier Komponenten:

- A) Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) (40%)
- B) Anteil an den gewerbe- und industrieflächenrelevanten SVB (50%)
- C) Anteil an den Arbeitslosen (5%)
- D) Anteil am SVB-Wachstum (5%)

Über den Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) einer Kommune an der Gesamtbeschäftigtenzahl (in dem Teilraum) wird sichergestellt, dass Kommunen mit einer hohen Arbeitsplatzzentralität Berücksichtigung finden und einen höheren Anteil der Bedarfe zugesprochen bekommen. Hierzu werden 40 % des zu verteilenden Kontingentes über den Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verteilt.

→ Die Komponente A wird in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW benannt und soll daher beibehalten werden. Bezüglich der Gewichtung innerhalb des Verteilungsmodells wird auf Kapitel 5.6 verwiesen.

Mit Komponente B soll sichergestellt werden, dass insbesondere Kommunen mit einem hohen Anteil an gewerbe- und industrieflächenrelevanten Beschäftigten einen höheren Anteil an dem zu verteilenden Kontingent erhalten. 50 % der zu verteilenden Flächen werden im derzeit angewandten Modell über den Anteil an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Wirtschaftsabschnitte C-Verarbeitendes Gewerbe, F-Baugewerbe, G-Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen sowie H-Verkehr und Lagerei verteilt.

→ Die Analyseergebnisse in Kapitel 5.1 belegen, dass die bislang verwendeten Daten auf Gemeindeebene in der verwendeten Wirtschaftsabschnittsdifferenzierung nicht mehr vorliegen.

Ersatz der Verteilungskomponente B

Die bisherige Verteilungskomponente B „Anteil an den gewerbeflächenrelevanten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ ist aufgrund fehlender Datengrundlagen in ihrer bisherigen Ausgestaltung nicht weiterzuführen. Stattdessen soll eine deutlicher flächenbezogene Verteilungskomponente geprüft werden.

Um zum einen strukturpolitische (C) als auch zum anderen dynamische Aspekte (D) im Verteilungsmodell zu berücksichtigen, werden im derzeit angewandten Modell jeweils 5 % der Inanspruchnahmen über den durchschnittlichen Anteil der Kommune an den Arbeitslosen (des Teilraums) verteilt sowie über den Anteil am Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

→ Die Berücksichtigung der Zahl der Arbeitslosen in Komponente C als strukturpolitisches Element wurde im Zuge der Beteiligungen zum RP Ruhr durchweg positiv bewertet und soll daher beibehalten werden.

→ Über die Komponente D wird mit dem Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ein dynamischer Aspekt berücksichtigt. Flächenbezogene Entwicklungen dienen hier eher der Zielsetzung der Berechnung eines künftigen Gewerbeflächenbedarfs, da stark wachsende Branchen wie das Gesundheitswesen nicht auf einen Gewerbe- und Industrieflächenbedarf verweisen.

Ersatz der Verteilungskomponente D

Es soll die Frage erörtert werden, ob die Berücksichtigung der Dynamik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Zielsetzung der Berechnung eines künftigen Gewerbeflächenbedarfs geeignet ist. Ggf. eignet sich auch hier eher eine Komponente mit einem direkten Flächenbezug.

5.5.1 Ersatz der bisherigen Verteilungskomponente B

Die im derzeit angewandten Rechenmodell eingesetzte Verteilungskomponente B „Anteil an den gewerbeflächenrelevanten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ soll den im LEP NRW benannten Aspekt der „Wirtschaftsstruktur“ berücksichtigen. Aufgrund fehlender Datengrundlagen (in entsprechender Datentiefe) kann die Komponente nicht mehr verwendet werden.

Bislang wurden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Wirtschaftsabschnitte C-Verarbeitendes Gewerbe, F-Baugewerbe, G-Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen sowie H-Verkehr und Lagerei auf Gemeindeebene berücksichtigt. Diese werden in der frei zugänglichen Landesdatenbank von IT.NRW in der benötigten Datentiefe nicht mehr vorgehalten. Aus Gründen der Kostenneutralität des Rechenmodells und der kurzfristigen Verfügbarkeit bei Datenaktualisierungen soll auf eine gesonderte Beauftragung der Datenlieferung verzichtet werden.

→ Die Komponente soll im Rahmen des Rechenmodells denjenigen Kommunen höhere Bedarfsanteile zuweisen, die bereits hohe Anteile an gewerbeflächenrelevanten Beschäftigten aufweisen.

Auf der zur Berechnung erforderlichen Gemeindeebene können nur noch Daten zum Wirtschaftsbereich Produzierendes Gewerbe (aggregierte Wirtschaftsabschnitte B-F) abgerufen werden. Dies beinhaltet zusätzlich zu den bisherigen Datengrundlagen (Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe) u.a. Beschäftigte im Bergbau sowie in der Ver- und Entsorgung. Ebenfalls auf Gemeindeebene liegen aggregierte Daten zu den Wirtschaftsabschnitten G-I-Handel, Gastgewerbe und Verkehr/Lagerei vor. Dies beinhaltet gegenüber den bisherigen Datengrundlagen zusätzlich die Beschäftigten im Gastgewerbe. In der zugänglichen Datengrundlage wäre demnach

ein höherer Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als bisher enthalten. Nicht alle darin enthaltenen Wirtschaftsabschnitte können als „gewerbeflächenrelevant“ betrachtet werden.

➔ Die Verteilungskomponente soll ersetzt werden.

Alternative 1

Anteil an Gewerblichen
Bauflächendarstellungen in den
FNP/im GFNP ohne Reserven

Eine Alternative zu dem „Anteil der gewerbeflächenrelevanten Beschäftigten“ könnte in der Berücksichtigung der „Anteile der Gewerbeflächen in den kommunalen FNP“ liegen. Diese Daten liegen jährlich fortgeschrieben, einheitlich erhoben und flächendeckend für die Metropole Ruhr vor. Zudem bilden sie im Gegensatz zu den gewerbeflächenrelevanten Beschäftigten direkt Gewerbeflächen ab, die wiederum auf die Wirtschaftsstruktur der Kommune verweisen. Zu den Gewerbeflächendarstellungen in den FNP zählen neben den Gewerbeflächen (G) auch Gewerbegebiete (GE), Industriegebiete (GI) bzw. eingeschränkte Gewerbegebiete (GEe, Gle) und gewerblich oder industriell nutzbare Sondergebiete. Der Datenauszug und eine Bilanzierung aus dem vorliegenden digitalen FNP/GFNP-Datenbestand erfolgt regelmäßig im Zuge von Fortschreibungen des SFM Ruhr. Der Landesplanungsbehörde werden die Bilanzen zu den Gewerbeflächendarstellungen alle drei Jahre vorgelegt. Auch für die Untersuchungen im Rahmen des Gewerbeflächenatlas ruhrAGIS der Business Metropole Ruhr dienen die Gewerbeflächendarstellungen als Grundlage der Flächenkulisse. Die Daten bieten sich daher als Alternative zu den bislang verwendeten Daten der gewerbeflächenrelevanten

Beschäftigten an. In eine Vergleichsberechnung (siehe Tabelle 6) eingehen sollen zur Abbildung der Wirtschaftsstruktur lediglich die bereits genutzten gewerblichen Bauflächen, weshalb die anzurechnenden Flächenreserven vorab in Abzug gebracht werden.

Alternative 2

Anteil an Industrie- und Gewerbeflächen
nach Art der tatsächlichen Nutzung

Eine weitere Alternative, zur Abbildung der Wirtschaftsstruktur, stellen die in der Landesdatenbank von IT.NRW verfügbaren Daten der Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung dar. In den Daten werden die Flächengrößen der Industrie- und Gewerbeflächen kommunalscharf und jährlich fortgeschrieben vorgehalten. Derzeit liegen als aktuellste Daten solche vom 31.12.2022 vor (Stand Januar 2024).

Tabelle 6 stellt die sich ergebenden Auswirkungen bei einem isolierten Austausch der Komponente B im derzeit angewandten Modell auf der Basis eines 9-jährigen Stützzeitraumes (3 SFM-Erhebungszyklen) dar. Aufgeführt sind die sich ergebenden Über- oder Unterdeckungen in den kommunalen Flächennutzungsplänen (aggregiert auf Kreise und kreisfreie Kommunen).

Tab. 6: Vergleichsrechnungen zum Ersatz der Verteilungskomponente B¹³

Quelle: Eigene Berechnungen

Teilraum	Bisherige Komponente B „Anteil an den gewerbeflächenrelevanten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ ¹⁴		Alternative 1: Komponente B „Anteil an den Gewerbeflächen in den FNP/im GFNP ohne Reserven“		Alternative 2: Komponente B „Anteil an Industrie- und Gewerbeflächen nach Art der tatsächlichen Nutzung“	
	(In den FNP/GFNP gesichert ohne Bedarf)	(zu wenig in den FNP/im GFNP gesichert)	(In den FNP/GFNP gesichert ohne Bedarf)	(zu wenig in den FNP/im GFNP gesichert)	(In den FNP/GFNP gesichert ohne Bedarf)	(zu wenig in den FNP/im GFNP gesichert)
	Überdeckung in ha	Unterdeckung in ha	Überdeckung in ha	Unterdeckung in ha	Überdeckung in ha	Unterdeckung in ha
Kreis WES	78,1	95,0	70,1	110,5	76,0	98,2
Kreis RE	28,3	55,3	26,0	79,2	16,1	73,5
EN Kreis	5,1	58,6	3,0	63,4	4,2	66,5
Kreis UN	7,5	72,6	6,2	98,4	6,1	79,8
Kreisfreie	92,4	665,2	90,3	563,6	84,4	594,7
GFNP	47,9	368,9	42,4	283,4	39,2	257,9
Kf. o. GFNP	44,5	296,3	47,9	280,2	45,1	336,8
RVR	211,4	946,8	195,5	915,1	186,8	912,6

Wie in Kapitel 4.4 erläutert, soll die Modellanpassung auch zu einer räumlichen Umverteilung des Bedarfs führen, um hohe „virtuelle Bedarfe“ einerseits und Rücknahmeerfordernisse andererseits abzumildern und eine möglichst weitgehende planerische Verortung des gesamtregionalen Bedarfs zu gewährleisten.

Im Ergebnis erweisen sich beide Varianten als Alternativen zu der bislang verwendeten Komponente. Aus der Verwendung der Alternativen ergibt sich eine gewünschte räumliche Umverteilungstendenz. Die Summe der Überdeckungen bzw. der in den FNP/im GFNP gesicherten Bauflächen ohne Bedarf sinkt gegenüber dem bislang angewandten Modell in beiden Fällen.

In Alternative 2 zeigt sich bei den GNFP-Kommunen eine geringere Unterdeckung als in Alternative 1. Dies resultiert aus höheren

Anteilen an Beschäftigten im Dienstleistungsbereich, die über die Betrachtung der Industrie- und Gewerbeflächen weniger in die Zuteilung einfließen als bislang. Dies ist ein gewünschter Effekt, da umfangreiche zusätzliche Bauflächendarstellungen hier kaum noch umsetzbar sind.

Ausschlaggebend für die Auswahl soll die Datenzugänglichkeit sein, die sich in Alternative 2 besser darstellt, da die Daten in der Landesdatenbank öffentlich zugänglich vorgehalten werden. Auch eine Übertragbarkeit des Rechenmodells auf andere Regionalplanungsregionen, etwa im Zuge von Vergleichsrechnungen, wäre so möglich. Für Alternative 2 spricht zudem, dass die FNP untereinander und insbesondere gegenüber dem GFNP unterschiedliche Maßstäbe und Darstellungs-

¹³ Stand Datengrundlagen: Stützzeitraum 2011-2019 (3 Stützzeiträume); SVB 2021; Arbeitslose im Mittel 2011-2021; SVB-Dynamik 2011-2021; SFM Ruhr Flächenreserven 01.01.2023.

¹⁴ Gegenüber dem Ursprungsmodell bereits modifizierte Variante (zusätzlich Beschäftigte im Bergbau, in Ver- und Entsorgung sowie im Gastgewerbe), da die Ursprungsdaten in der erforderlichen Tiefe nicht mehr vorliegen.

schwelen aufweisen, so dass ein relativer Vergleich der Gewerbeflächenanteile in FNP / GFNP methodische Fragen aufwerfen könnte.

Ergebnis:

Da die erforderlichen Datengrundlagen für die Anwendung der Verteilungskomponente B „Anteil an den gewerbeflächenrelevanten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ nicht mehr zur Verfügung stehen, muss eine Alternative zur Abbildung der kommunalen Wirtschaftsstruktur gefunden werden. Sowohl der „Anteil an den Gewerbeflächen in den FNP/im GFNP ohne Reserven“ als auch der „Anteil an den Industrie- und Gewerbeflächen nach Art der tatsächlichen Nutzung“ erweisen sich als planerisch sinnvolle Alternativen.

Vor dem Hintergrund der landesweiten Datenverfügbarkeit und der methodisch einheitlichen Erfassung wird den Daten der amtlichen Flächenstatistik der Vorzug gegeben.

5.5.2 Ersatz der bisherigen Verteilungskomponente D

Zur Berücksichtigung dynamischer Aspekte werden im derzeit angewandten Modell 5 % des Bedarfs über den durchschnittlichen Anteil der Kommune am Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verteilt. Stark wachsende Branchen wie etwa das Gesundheitswesen verweisen nicht auf einen Gewerbe- und Industrieflächenbedarf, lösen jedoch insbesondere in diesen Kommunen über den derzeitigen Ansatz einen zusätzlichen Gewerbeflächenbedarf aus.

→ Es wird davon ausgegangen, dass die Berücksichtigung der flächenbezogenen Dynamik für die Berechnung des zukünftigen Gewerbeflächenbedarfs zielführender ist als das bisher betrachtete Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Alternative Komponente

Hierzu können entweder die aus dem SFM Ruhr ableitbaren gewerblichen Inanspruchnahmen oder Daten aus der Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung der Landesdatenbank im zeitlichen Verlauf herangezogen werden.

Alternative 1

Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen

Alternative 2

Anteil an dem Wachstum der Gewerbe- und Industrieflächen

Die gewerblichen Inanspruchnahmen aus dem SFM Ruhr dienen bereits (über ihre Hochrechnung) der Ermittlung des gesamtregionalen Bedarfs bzw. der Ermittlung der Teilraumbedarfe. Bezieht man die gewerblichen Inanspruchnahmen zusätzlich in das Verteilungsmodell ein, kann man dies als Korrektivelement nutzen:

→ Kommunen mit starker Bautätigkeit in den vergangenen Jahren erhalten einen größeren Anteil, da diese den Bedarf maßgeblich generiert haben (= Flächenbonus).

Die Höhe des dynamischen Anteils darf jedoch nicht dazu führen, dass der nivellierende Effekt durch das Teilraummodell aufgehoben würde. Extrembeispiel: Würde man den dynamischen Faktor auf 100 % setzen, wären die Effekte eines Teilraummodells aufgehoben, da jede Kommune so den Bedarf erhalten würde, den sie selbst generiert hat. Da jedoch zu-

gleich davon auszugehen ist, dass mit dynamischer Flächenentwicklung in einer Kommune eine entsprechende Flächennachfrage besteht, hat diese Verteilungskomponente nicht nur vor dem Hintergrund des geschilderten Flächenbonus eine planerische Berechtigung, sondern bezieht auch die „Nachfrage“ in das Verteilungsmodell ein.

Eine weitere Alternative stellt die Betrachtung der Veränderung der Gewerbe- und Industrieflächen nach Art der tatsächlichen Nutzung in der Landesdatenbank dar. Die verschiedenen Zeitschnitte dieser Daten liegen jedoch nicht zweidimensional, sondern lediglich im Saldo der Veränderungen vor. Jede weggefallene Gewerbefläche reduziert somit das vorhandene Gewerbeflächenwachstum. Auch bleibt eine Bautätigkeit auf derselben Flächennutzungskategorie unberücksichtigt, da sich die Art der Flächennutzung nicht geändert hat.

➔ Die Dynamik wird damit in den Daten unterzeichnet abgebildet.

In den SFM Ruhr Daten erfolgt hingegen eine vollständige Erfassung der gewerblichen Bautätigkeit, weshalb sich diese Daten zur Betrachtung der Dynamik der gewerblichen Entwicklung besser eignen.

➔ Als Alternative zu dem „Anteil am Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ soll der „Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen“ in den Vergleichsrechnungen betrachtet werden.

Im bisherigen Rechenmodell wird zur Messung der Dynamik die absolute Veränderung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf einen fünfjährigen Stützzeitraum bezogen. Auf Kommunen mit negativer Beschäftigtenentwicklung entfällt hier ein Anteil in Höhe von 0 % (weder Abzug noch Zuschlag).

Da bei den gewerblichen Inanspruchnahmen die Werte schwanken (vgl. Kapitel 5.2.2 und

5.3) soll der Mittelwert über den Stützzeitraum herangezogen werden. Der Stützzeitraum soll dabei dem gewählten Stützzeitraum zur Hochrechnung des gesamtregionalen Bedarfs entsprechen (nach den Ergebnissen aus Kapitel 5.3 drei SFM-Erhebungszyklen bzw. neun Jahre).

Tabelle 7 stellt die sich ergebenden Auswirkungen bei einem isolierten Austausch der Komponente D im derzeit angewandten Modell auf der Basis eines 9-jährigen Stützzeitraumes (3 SFM-Erhebungszyklen) dar. Aufgeführt sind die sich ergebenden Über- oder Unterdeckungen in den FNP (aggregiert auf Kreise und kreisfreie Kommunen). Aus der Verwendung der Alternative ergibt sich eine gewünschte räumliche Umverteilungstendenz. Die Summe der Überdeckungen bzw. der in den FNP/im GFNP gesicherten Bauflächen ohne Bedarf sinkt gegenüber dem bislang angewandten Modell.

Ergebnis

Eine Abbildung der wirtschaftlichen Dynamik über das Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist zur Ermittlung des Gewerbeflächenbedarfs nicht ideal geeignet, da stark wachsende Branchen (wie z.B. das Gesundheitswesen) nicht auf Gewerbeflächenbedarfe verweisen.

Die Komponente soll durch den „Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen“ ersetzt werden, da diese zusätzlich eine hohe Nachfrage nach Gewerbeflächen in den jeweiligen Kommunen anzeigt.

Zugleich wird so den bedarfsgenerierenden Kommunen ein „Flächenbonus“ zugestanden.

Tab. 7: Ergebnisse der Vergleichsrechnungen zu Komponente D

Quelle: Eigene Berechnungen

Teilraum	Bisherige Komponente D „Anteil am Beschäftigtenwachstum“		Alternative Komponente D „Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen“	
	(In den FNP/GFNP gesichert ohne Be- darf)	(zu wenig in den FNP/im GFNP gesichert)	(In den FNP/GFNP gesichert ohne Bedarf)	(zu wenig in den FNP/im GFNP gesichert)
	Überdeckung in ha	Unterdeckung in ha	Überdeckung in ha	Unterdeckung in ha
Kreis WES	78,1	95,0	75,8	100,9
Kreis RE	28,3	55,3	26,6	55,6
EN Kreis	5,1	58,6	4,6	62,6
Kreis UN	7,5	72,6	6,6	75,7
Kreisfreie	92,4	665,2	90,7	642,8
GFNP	47,9	368,9	47,9	358,2
Kf. o. GFNP	44,5	296,3	42,8	284,6
RVR	211,4	946,8	204,3	937,5

5.5.3 Einführung einer regionalen Ausgleichskomponente

Zur weitergehenden Umsetzung des ermittelten gesamtregionalen Bedarfs soll eine zusätzliche „regionale Ausgleichskomponente“ in den Vergleichsrechnungen geprüft werden.

In den FNP bzw. im GFNP gesicherte Flächenreserven weisen aus städtebaulicher Sicht auf Flächen hin, die für eine gewerbliche und industrielle Entwicklung geeignet sind. Die planerische Sicherung neuer Gewerbeflächen ist oft langwierig und stößt auf geringe Akzeptanz in der Bevölkerung und/oder auf naturschutzfachliche Grenzen. Vor dem Hintergrund zunehmender Flächenengpässe ist es daher in der eng verflochtenen Planungsregion wenig sinnvoll, bereits bauleitplanerisch gesicherte Flächenreserven zugunsten eines „virtuellen“, nicht planerisch verortbaren

Bedarfs („Bedarfskonto“) in anderen Kommunen zurückzunehmen.

Der Umfang der in den kommunalen FNP und im GFNP planerisch gesicherten Gewerbeflächenreserven¹⁵ stellt sich in den einzelnen Kommunen unterschiedlich dar. Zur Verdeutlichung kann das Verhältnis der Flächenreserven zu den vorhandenen Gewerbe- und Industrieflächen herangezogen werden. So entfallen auf 100 ha vorhandene Gewerbe- und Industrieflächen in den 53 Kommunen zwischen 1,2 ha und 38,4 ha anzurechnende Flächenreserven für die lokalen Ansiedlungen. Im Mittel aller 53 Kommunen liegt das Verhältnis bei 6,9 ha bauleitplanerisch gesicherter Flächenreserven für lokale Ansiedlungen zu 100 ha vorhandenen Gewerbe- und Industrieflächen. Selbst bei Kommunen mit vergleichbaren (wirtschafts-)strukturellen Merkmalen können Unterschiede festgestellt werden.

¹⁵ Informationen zu den gewerblichen und industriellen Flächenreserven in den FNP werden über das nach § 4 Abs. 4 Landesplanungsgesetz (LPIG NRW) gesetzlich geregelte SFM alle drei Jahre durch die Regionalplanungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Kommunen erhoben.

Beispielweise gibt es in Dortmund 8,1 ha, in Essen jedoch nur 5,7 ha Flächenreserven auf 100 ha vorhandene Gewerbe- und Industrieflächen. Noch deutlicher wird dies in den Nachbarstädten Voerde mit 38,4 ha und Wesel mit 5,0 ha auf 100 ha vorhandene Gewerbe- und Industrieflächen.

Über eine „regionale Ausgleichskomponente“ könnte ein Teil des Bedarfs dorthin gelenkt werden, wo entsprechende Flächenpotenziale für die künftige Flächenentwicklung vorhanden und bereits bauleitplanerisch gesichert sind. Die Komponente soll dazu führen, dass derzeitig vorhandene Flächenüberhänge nicht im bisherigen Maße zurückgenommen werden müssen, während in anderen Kommunen hohe „virtuelle Bedarfe“ vorliegen, die nicht planerisch verortet werden können. Eine solche Komponente berücksichtigt, im Sinne des Gegenstromprinzips, die kommunale Bauleitplanung innerhalb des Bedarfsberechnungsmodells.

Eine auf die vorhandenen Flächenpotenziale „passgenaue“ Bedarfsabbildung ist mit keinem rein auf strukturelle Ausprägungen bezogenem Verteilungsmodell möglich.

Eine „regionale Ausgleichskomponente“ dient auch als Ausgleich zum Wegfall des „Vertrauensschutzes“

Das ursprüngliche Bedarfsberechnungsmodell beinhaltete bis zur ersten Offenlage des RP Ruhr einen sogenannten „Vertrauensschutz“, wonach Bedarfsüberdeckungen in „neueren“ FNP (damals FNP-Rechtskraft nach dem Jahr 2000) erhalten bleiben können.

Diese Regelung entspricht nicht den Vorgaben des LEP NRW, wo nur Bedarfsüberdeckungen in der verbindlichen Bauleitplanung vor einer Rücknahme „geschützt“ sind. Von einem „Vertrauensschutz“ wurde daher bereits im Zuge der Überarbeitung des RP Ruhr zur zweiten Offenlage abgesehen.

Die neue „regionale Ausgleichskomponente“, die vorhandene Flächenreserven berücksichtigen soll, greift dies, nun in Vereinbarung mit den LEP NRW Vorgaben und unabhängig vom Alter der Flächennutzungspläne, erneut auf.

Über die „regionale Ausgleichskomponente“ soll zur Vermeidung oder Reduzierung von Rücknahmeerfordernissen in Kommunen mit überdurchschnittlich hohen „Neudarstellungsbedarfen ein Teil des vorläufigen Bedarfs auf Kommunen mit Überdeckungen oder unterdurchschnittlich hohen Neudarstellungsbedarfen verteilt werden.

Kommunen mit vergleichsweise hohen Bedarfsüberdeckungen, die teils auch aus älteren FNP resultieren, werden jedoch im Sinne eines gesamtregionalen Gleichgewichts weiter dazu angehalten sein, diese gemäß Ziel 6.1-1 LEP NRW zurückzunehmen, sofern diese nicht der verbindlichen Bauleitplanung unterliegen.

→ Übersteigt der vorläufige Bedarf die Flächenreserven, liegt eine **Unterdeckung** (ein „virtueller Bedarf“) vor.

→ Übersteigen die Flächenreserven den vorläufigen Bedarf, liegt eine **Überdeckung** (ein „Rücknahmeerfordernis“) vor.

Ermittlung der Unter- oder Überdeckung in den einzelnen Kommunen

Zur Berechnung der Unter- bzw. Überdeckung wird der vorläufig ermittelte Bedarf, der sich aus der Summe des Grundbedarfs sowie den wirtschaftsstrukturellen Verteilungskomponenten (u.a. Anteil der Beschäftigten, Anteil der Arbeitslosen) ergibt, den anzurechnenden Flächenreserven gegenübergestellt.

Nach Ziel 6.1-1 LEP NRW müssen die nicht der verbindlichen Bauleitplanung unterliegenden Reserveflächenüberhänge zurückgenommen werden. Zum zuletzt kommunizierten Sachstand der Bedarfe im Herbst 2023 weisen 9 der 53 Kommunen des Planungsraumes eine Überdeckung auf (siehe Kapitel 4.3), die nach Ziel 6.1-1 LEP NRW (sofern kein B-Plan vorliegt) zurückzunehmen wäre. Die relative Überdeckung beträgt in diesen Kommunen maximal 570 %. Dies bedeutet, dass die in den FNP gesicherten Flächenreserven den Bedarf hier um fast das 6-fache übersteigen.

Beträgt der vorläufige Bedarf beispielsweise 50 ha und die Höhe der Flächenreserven 25 ha, liegt dagegen eine Unterdeckung („virtueller Bedarf“) vor. Zum Sachstand Herbst 2023 gibt es in 44 Kommunen eine Unterdeckung, die maximal 90 % beträgt. Dies bedeutet umgekehrt, dass in dieser Kommune nur 10 % des berechneten Bedarfs im FNP gesichert sind, was auf eine erhebliche Diskrepanz zwischen Bedarf und gesicherten Flächenreserven hinweist.

Aufgrund der Analysen und Erkenntnisse im Rahmen der Regionalplanaufstellung kann festgestellt werden, dass in vielen der Kommunen mit Unterdeckungen erhebliche Restriktionen bei der räumlichen Verortung des ermittelten Bedarfs bestehen.

Bestimmung der Abschläge zur Verteilung auf Kommunen mit Überdeckungen und unterdurchschnittlichen Unterdeckungen

In die Vergleichsrechnungen in Kapitel 5.7 sollen folgende Annahmen einfließen:

→ Bei den 53 Kommunen wird auf der Basis des vorläufigen Bedarfs im ersten Schritt die relative Über- oder Unterdeckung¹⁶ berechnet. Von den Kommunen oberhalb des Medians (50 % höchste Unterdeckungen dementsprechend „die Hälfte der Kommunen“) soll ein Abschlag vorgenommen werden, der den Kommunen unterhalb des Medians, folglich die andere Hälfte der Kommunen mit unterdurchschnittlichen Unterdeckungen oder Überdeckungen, zufallen soll.

→ Zur Berechnung des individuellen Abschlags einer Kommune, der vom vorläufigen Bedarf abzuziehen ist, wird zunächst unter Berücksichtigung der anzurechnenden Flächenreserven ermittelt, wie hoch der Abschlag wäre, wenn die verbleibende Unterdeckung dem Median entspräche (= ‚Abschlag bis zum Median‘).

→ Danach wird der ‚Abschlag bis zum Median‘ mit einem Anteilsfaktor multipliziert, dessen Wert noch durch die Vergleichsrechnungen festgelegt werden muss. So wird unter Würdigung der vorherigen Verteilungskomponenten nur ein Anteil des ‚Abschlags bis zum Median‘ abgezogen und in die regionale Umverteilung einbezogen.

Beispiel: Der Median der Über- und Unterdeckungen der 53 Kommunen beläuft sich auf 40 % Unterdeckung. In Modellkommune „A“ ist der vorläufige Bedarf 77 ha, während 19 ha als anzurechnende Flächenreserven gelten. Die relative Unterdeckung der Kommune liegt bei 75 %. Bei einem Bedarf von 34 ha würde die Unterdeckung der Kommune dem Median aller Kommunen entsprechen, also 40 %. Ein ‚Abschlag bis zum Median‘ ergäbe 43 ha

¹⁶ Vorläufiger Bedarf abzüglich anzurechnende Flächenreserven / vorläufiger Bedarf * 100 = Relative Überdeckung in % (wenn das Ergebnis negativ ist) oder relative Unterdeckung in % (wenn das Ergebnis positiv ist).

(77 ha abzüglich 34 ha). Angenommen, der noch zu bestimmende Anteilfaktor beträgt 0,3 (30 %), dann würde ein Abschlag in Höhe von 12,9 ha auf den vorläufigen Bedarf entfallen. Die Modellkommune „A“ hätte somit einen verbleibenden Bedarf von etwa 64 ha, bei einer weiterhin überdurchschnittlich hohen relativen Unterdeckung von 70,5 %.

Daraus folgt: Je höher die Unterdeckung über dem Median liegt, desto höher fällt der relative Abschlag vom vorläufigen Bedarf aus. Zur Vermeidung von unverhältnismäßig großen Abschlägen werden folgende Grenzen einge-zogen:

- Der maximale Abschlag vom vorläufigen Bedarf in einer Kommune wird auf 20 ha gedeckelt.
- Ein Abschlag darf nicht dazu führen, dass der Bedarf der Kommune unterhalb des Grundbedarfs (10 ha) fällt.
- Ein Abschlag darf nicht dazu führen, dass eine bestehende Überdeckung in einer Kom-mune größer wird oder erst eine Überdeckung entsteht (dies kann nur dann geschehen, wenn der gesamtregionale Bedarf in Zukunft

deutlich zurückgehen sollte; in diesem Fall soll die „regionale Ausgleichskomponente“ entfal-len).

In den Vergleichsrechnungen (siehe Kapitel 5.7) sollen die in Tabelle 8 aufgeführten Abschlagsvarianten geprüft werden. Das oben genannte Beispiel aufgreifend, läge der Abschlag in der Modellkommune „A“ zwi-schen 8,6 ha und maximal 17,2 ha. Ein voll-ständiger Abschlag der vorhandenen Überde-ckung bis auf den Median betrüge bei der Kommune dagegen 43 ha.

- Es ist damit sichergestellt, dass Kommunen mit Abschlägen weiterhin ein überdurch-schnittlich hoher Neudarstellungsbedarf bzw. Handlungsspielraum verbleibt.

Tab. 8: Varianten zum Umfang der Abschläge innerhalb der Regionalen Ausgleichskomponente

Quelle: Eigene Darstellung

Ermittlung der Kommunen mit Abschlägen	Variante A	Variante B	Variante C
	Anteil (Anteil an dem rechnerischen ‚Abschlag bis zum Median‘)		
	Geringer Abschlag	Mittlerer Abschlag	Höherer Abschlag
Relative Unterdeckung („Unterschreitung des Bedarfswertes in %“) oberhalb des Medians der 53 Kommunen	20 %	30 %	40 %
	→ Der Abschlag ist begrenzt auf max. 20 ha → Der verbleibende Bedarf der Kommune darf einen Grundbedarf in Höhe von 10 ha nicht unterschreiten.		

Ermittlung der Zuschläge für Kommunen mit Überdeckungen oder unterdurchschnittlicher Unterdeckung

Aus der Summe der Abschläge in Kommunen mit überdurchschnittlich hohen vorläufigen „virtuellen Bedarfen“ ergibt sich die Höhe des regionalen Ausgleichzuschlages insgesamt.

→ Der regionale Zuschlag soll für die Hälfte der Kommunen mit einer Überdeckung oder einer unterdurchschnittlichen Unterdeckung entsprechend ihrem Anteil an der Summe der rechnerischen „Aufstockungsbedarfe bis zum Median“ (je höher der Anteil, desto höher der Zuschlag) gewährt werden.

Da nur ein Teil der den Median übersteigenden Bedarfswerte in die regionale Umverteilung einfließt, ist die Summe der notwendigen Aufstockungsbedarfe bis zum Median grundsätzlich höher. Daraus folgt, dass die regionale Umverteilung den Zuschlagskommunen zwar einen größeren Handlungsspielraum ermöglicht, dieser aber im Vergleich zu den Abschlagskommunen unterdurchschnittlich bleibt. Dies ist mit Blick auf die wirtschaftsstrukturellen Verteilungskomponenten so gewollt.

Beispiel: In der Modellkommune „B“ beträgt der vorläufige Bedarf 44 ha, die anzurechnenden Flächenreserven liegen bei 53 ha. Die relative Überdeckung der Kommune beträgt (-)21 %. Mit einem Bedarf von 94 ha würde die Gemeinde dem Median aller Kommunen entsprechen, also eine Unterdeckung von 40 % aufweisen. Dies würde mit einem rechnerischen ‚Zuschlag bis zum Median‘ von 50 ha (94 ha minus 44 ha) erreicht. Beträgt die Summe aller rechnerischen Zuschläge bis zum Median 750 ha, so entspricht der Anteil der Kommune (50 ha) daran 6,7 %. Die Modellkommune „B“ erhält demnach von der Summe aller Abschläge (in diesem fiktiven Beispiel 100 ha) einen Anteil von 6,7 % bzw. 6,7 ha. Die Modellkommune „B“ hat somit einen finalen Bedarf von rund 51 ha. Von der bisherigen Überdeckung von 9 ha fallen somit 6,7 ha

nicht mehr unter das Rücknahmeerfordernis nach Ziel 6.1-1 LEP NRW.

Ergebnis

In Kommunen mit überdurchschnittlicher Unterdeckung (= hoher „virtueller“, nicht planerisch gesicherter Bedarf) soll ein moderater Abschlag vorgenommen werden.

Dieser soll als „regionale Ausgleichskomponente“ auf die Hälfte der Kommunen mit Überdeckungen bzw. unterdurchschnittlichen Unterdeckungen verteilt werden, um u.a. Rücknahmeerfordernisse bereits gesicherter Flächenreserven zu vermeiden und verbesserte Handlungsspielräume zu gewährleisten.

5.6 Zuschlagswerte

Im folgenden Kapitel werden die beiden Zuschlagswerte „städtebaulicher Zuschlag“ und „regionalplanerischer Zuschlag“ erörtert.

5.6.1 Städtebaulicher Zuschlag

Im bislang angewandten Rechenmodell wird, wie bereits in Kapitel 3.2 erläutert, ein Netto-Ansatz verfolgt. Von dem berechneten Nettogewerbeflächenbedarf werden die im SFM Ruhr ermittelten anzurechnenden Nettogewerbereserven in Abzug gebracht.

Ist der berechnete Bedarf größer als die anzurechnenden Reserven liegt ein Neudarstellungsbedarf im FNP bzw. im GFNP vor. Beträgt der Bedarf beispielsweise 10 ha und die vorhandenen Reserven liegen bei 6 ha, dann ergibt sich ein Netto-Neudarstellungsbedarf in Höhe von 4 ha. Da die Bauflächen in den FNP bzw. im GFNP in der Regel nicht vollständig gewerblich genutzt werden können, wird auf den Netto-Neudarstellungsbedarf ein städtebaulicher Zuschlag aufgerechnet.

Der städtebauliche Zuschlag umfasst die innere Erschließung sowie untergeordnete ergänzende Nutzungsarten, wie Flächen für den ruhenden Verkehr oder kleinere Grünflächen. Der Nettobedarf ist mit den für gewerblichen Nutzungen geeigneten Bauflächenfestsetzungen im Bebauungsplan gleichzusetzen, während sich der Bruttobedarf (Nettobedarf zzgl. des städtebaulichen Zuschlags) auf die Bauflächendarstellung im FNP bezieht. Der städtebauliche Zuschlag im derzeit angewandten Rechenmodell wurde zur Modellentwicklung über eine GIS-gestützte Analyse abgeleitet und ist mit 20 % angesetzt. Rechnerisch wird der Faktor 1,25 auf den Neudarstellungsbedarf aufgeschlagen.

Zur damaligen Analyse wurden die tatsächlichen gewerblichen Nutzungsanteile in den FNP-Bauflächen von 47 Kommunen in der Metropole Ruhr bestimmt (= Netto).

Im Umkehrschluss ergab sich aus den abweichend genutzten Anteilen der erforderliche Zuschlagsanteil (Netto + Anteil = Brutto).

Aufgrund der höheren Darstellungsschwelle von in der Regel 5 ha und aufgrund des Maßstabs 1:50.000 ist der damalige Regionale Flächennutzungsplan (RFNP), und somit die Gebietskulisse der Kommunen Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Essen, Bochum, Herne und Gelsenkirchen, initial nicht in die Betrachtung eingegangen. Da jedoch mit den Kommunen Duisburg, Bottrop, Dortmund, Hagen und Hamm weitere kreisfreie Kommunen mit ähnlichem strukturellem Gefüge berücksichtigt worden sind, wurde eine ausreichende Betrachtungstiefe unterstellt. Die frühere Untersuchung (=Brutto-Netto-Analyse) wurde zur Überprüfung des städtebaulichen Zuschlags mit aktuellen Daten erneut vorgenommen. Zudem wurde die methodische Herangehensweise überprüft.

Brutto-Netto-Analyse

Im Folgenden werden Datengrundlagen und Methodik zur Aktualisierung der Brutto/Netto-Analyse dargelegt. In Tabelle 9 werden die Stände der Datengrundlagen bei der initialen Berechnung der Brutto/Netto-Analyse zur Ermittlung des städtebaulichen Zuschlages und der nun aktuellen Berechnung gegenübergestellt:

Tab. 9: Aktualisierte Datengrundlagen zur Brutto/Netto-Analyse

Quelle: Eigene Datengrundlagen

Untersuchung	Digitale Flächen-nutzungs-pläne	Tatsächliche Flächen-nutzung (Flächen-nutzungs-kartierung, FNK)	Siedlungs-flächen-reserven in den FNP (SFM Ruhr)
Initial	2013 (ohne RFNP)	2014	2011
Aktuell	2021 (einschl. GFNP)	2023	2023

Beschreibung des methodischen Vorgehens bei der initialen Analyse zur Modellentwicklung

1. Selektion der Gewerblichen Bauflächen (G, GE, GI) aus den digital vorliegenden Flächennutzungsplänen
2. Differenzierung der Gewerblichen Bauflächen nach Flächen ohne Reserven („vollständig entwickelte Gebiete“) und Flächen mit Reserven („in Entwicklung befindliche Flächen“) → in die Analyse gehen vollständig entwickelte Gewerbliche Bauflächen > 1 ha Größe ein
3. GIS-Verschnitt (Intersect) der Gewerblichen Bauflächen mit der Tatsächlichen Flächennutzung (FNK)
4. Aggregation der Nutzungsarten in den Gewerblichen Bauflächen nach „Gewerbliche Nutzungen“, „Andere Nutzungen“ und „Verkehrsflächen“
5. Statistische Auswertung

Insgesamt befanden sich in den 47 FNP rund 18.000 ha Gewerbliche Bauflächen (G, GE, GI), davon gingen rund 6.430 ha vollständig entwickelte Gebiete in die damalige Analyse ein.

Beschreibung des methodischen Vorgehens bei der wiederholten Analyse im Rahmen der vorliegenden Evaluation

1. Selektion der Gewerblichen Bauflächen (einschl. G, GE, GI) aus den digital vorliegenden FNP. Der GFNP wurde aufgrund der von den FNP abweichenden Darstellungsschwelle und Maßstäblichkeit gesondert analysiert.
2. GIS-Verschnitt (Intersect) der Gewerblichen Bauflächen mit der tatsächlichen Flächennutzung (FNK).
3. Aggregation der Nutzungsarten in den Gewerblichen Bauflächen nach „Gewerblich“, „Erschließung und Nebennutzungen (=Bruttoanteil)“ und „nicht bedarfsrelevanten Nutzungen“
4. Statistische Auswertung

Im Vergleich zur initialen Analyse wurde der GFNP ebenfalls in die Analyse aufgenommen. Die Bilanzierung erfolgt jedoch aufgrund der abweichenden Maßstäblichkeit gesondert. Die Unterscheidung zwischen „vollständig entwickelten Baugebieten“ und „in Entwicklung befindlichen Baugebieten“ entfällt. Stattdessen wurden die im SFM Ruhr erhobenen Flächenreserven aus der Gesamtbilanz herausgenommen („ausgestanzt“) und die verbleibende Flächenkulisse vollständig mit der tatsächlichen Flächennutzung verschnitten

Die Nutzungen innerhalb der gewerblichen Bauflächen wurden dann den drei Aggregationsgruppen „Gewerblich“, „Erschließung und Nebennutzungen (=Bruttoanteil)“ und „nicht bedarfsrelevanten Nutzungen“ zugeordnet (vgl. Abbildung 6).



Abb. 6: Beispiel der GIS-Auswertung im Rahmen der Brutto/Netto-Analyse

Quelle: Eigene Darstellung

Der städtebauliche Zuschlag soll die bei der verbindlichen Bauleitplanung wegfallenden, nicht für Gewerbe zu nutzende Anteile einer größeren gewerblichen Baufläche im FNP kompensieren. Der ermittelte Nettobedarf soll, sofern eine Entwicklung nach § 34 BauGB nicht möglich ist, im späteren B-Plan festgesetzt werden können.

Da ein Bedarfsnachweis für die Neudarstellung einer (Bau-)Fläche nur für neue gewerbliche Bauflächen (sowie gemischte Bauflächen und Wohnbauflächen bzw. entsprechende Sonderbauflächen) erforderlich ist, ist der Einbezug des Anteils „nicht bedarfsrelevanter Nutzungen“ in den Bruttoanteil nicht sachdienlich. Häufig handelt es sich bei den nicht bedarfsrelevanten Nutzungen um „gewachsene“ Bestandsstrukturen. Unabhängig von der Darstellung im FNP ist etwa für die Neuanlage eines Sportplatzes oder einer Gemeinbedarfsnutzung kein Bedarfsnachweis zu führen.

Soll eine bisher nicht genutzte gewerbliche Baufläche zu einem späteren Zeitpunkt einem anderen Nutzungszweck zugeführt werden, wird diese Fläche nicht mehr als Reserve angerechnet, der bisherige Bedarfsnachweis wird entsprechend revidiert. Es ist daher methodisch und fachlich nicht begründbar, für „nicht bedarfsrelevante“ Nutzungen einen

Zuschlag bei der Ermittlung des benötigten Bruttobedarfes vorzunehmen. Anteile für die innere Erschließung und für Nebennutzungen, wie z.B. den ruhenden Verkehr und kleinere Grünflächen sollen dagegen in den städtebaulichen Zuschlag einfließen.

Der Anteil der „nicht bedarfsrelevanten Nutzungen“ variiert im Ergebnis in den 47 FNP Kommunen zwischen 5% und 22 % und liegt im Mittel bei 9 %. In den sechs GFNP-Kommunen ergibt sich aufgrund der Regeldarstellungsschwelle von 5 ha mit 13 % ein höherer Wert.

Tabelle 10 gibt die Ergebnisse der Brutto-Netto-Analyse aggregiert auf die Teilräume für den gesamten Planungsraum wieder. Die Anteile beziehen sich auf die innerhalb der in den FNP und im GFNP dargestellten gewerblichen Bauflächen. Im SFM Ruhr enthaltene Flächenreserven sowie nicht bedarfsrelevante Nutzungen sind hierbei ausgenommen.

Demzufolge liegen der Anteil der gewerblichen Nutzungen in den gewerblichen Bauflächen (ohne GFNP) der Metropole Ruhr bei 90 % und der Bruttoanteil bei 10 %. Die bisherige Annahme eines Erschließungsanteiles (einschließlich nicht bedarfsrelevanter Nutzungen) von 20 % soll somit auf der Basis der aktuellen Analyse angepasst werden. Eine

Reduzierung des städtebaulichen Zuschlags ist auch vor dem Hintergrund vertretbar, dass es sich bei den zu erbringenden Bedarfsnachweisen und den damit verbundenen FNP-Neudarstellungen häufig um voll nutzbare Bauflächen handelt (bereits vorhandene verkehrliche Erschließung; brutto=netto).

Tab. 10: Anteile der Nutzungsarten in Gewerblichen Bauflächen

Quelle: Eigene Berechnungen

Teilraum	Art der Nutzung	
	A	B
	Gewerbliche Nutzungen	Bruttoanteil*
Kreis WES	90 %	10 %
Kreis RE	89 %	11 %
Kreis UN	91 %	9 %
EN-Kreis	88 %	12 %
Kreisfreie Kommunen ohne GFNP	91 %	9 %
RVR (ohne GFNP)	90 %	10 %
GFNP	87 %	13 %

*Erschließung und Nebennutzungen

Bei den sechs GFNP-Kommunen ergibt sich aufgrund der Regel-Darstellungsschwelle von 5 ha und des Maßstabs 1:50.000 ein mit 13 % höherer Bruttoanteil. Beispielsweise sind hier in den gewerblichen Bauflächen größere Grünflächen als in den FNP enthalten. Auch erfolgt die Darstellung von Verkehrsflächen maßstäblich bedingt teilweise „überzeichnet“.

Bislang wurde der städtebauliche Zuschlag von dem Mittelwert der 47 FNP-Kommunen abgeleitet. Da abgesehen von dem GFNP auch unterschiedliche Maßstäbe und unterschiedliche Darstellungsschwellen (Stichwort: „Entfeinerung“) in den FNP vorliegen (z.B. Dortmund, zukünftig Duisburg), soll zukünftig

jeweils der auf die Kommune bzw. deren FNP-Darstellungen bezogene, individuell analysierte Bruttoanteil herangezogen werden.

Im Zuge von Fortschreibungen der Bedarfe soll die Brutto-Netto-Analyse ebenfalls fortgeschrieben werden, so dass sich der städtebauliche Zuschlag im Zeitverlauf anpassen kann. Die Ergebnisse der Analyse können der Anlage entnommen werden.

Rechenbeispiel

Ergibt sich aus den Berechnungen für eine Kommune ein Netto-Neudarstellungsbedarf im FNP von 20 ha und liegt ein Bruttoanteil im FNP in Höhe von 14 % vor, wird eine Brutto-Neudarstellung von 23,2 ha benötigt (23,2 ha x 0,86 = 20 ha). In der neu dargestellten Baufläche können somit 86 % der Fläche gewerblich genutzt werden bzw. es stehen 14 % der Fläche für die innere Erschließung und sonstige Flächennutzungen (z.B. innere Erschließung) zur Verfügung.

Die erforderliche Brutto-Neudarstellung ergibt sich in „umgekehrter“ Rechnung aus einem Zuschlagwert von 16 % (Faktor x 1,16) (20 ha x 1,16 = 23,2 ha). Der städtebauliche Zuschlag auf den Netto-Neudarstellungsbedarf beträgt somit 16 %, um einen faktisch nutzbaren Anteil für die innere Erschließung und sonstige Nutzungen von 14 % zu erreichen.

Die Höhe des städtebaulichen Zuschlags variiert in den 53 Kommunen zwischen 5 % und 28 % und liegt im Mittel bei 12 %.

Ergebnis

Der städtebauliche Zuschlag soll auf der Basis der aktuellen Brutto-Netto-Analyse angepasst werden und zukünftig individuell für jede Kommune auf der Basis des jeweiligen FNP bzw. des GFNP ermittelt werden.

5.6.2 Regionalplanerischer Zuschlag

Zur regionalplanerischen Festlegung wird auf den FNP Brutto-Neudarstellungsbedarf ein regionalplanerischer Zuschlag in Höhe von 20 %, der sich aus den LEP NRW-Vorgaben in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 ergibt, aufgeschlagen: *„Die im Hinblick auf den bauleitplanerisch erforderlichen Umfang von Siedlungsflächen ermittelten Bedarfe können für die regionalplanerische Festlegung von Siedlungsraum um einen Planungs- bzw. Flexibilitätszuschlag von bis zu 20 % erhöht werden“.*

Der Zuschlag dient demnach zur Berechnung der erforderlichen „Regionalplanreserven“. Regionalplanreserven sind in den Siedlungsbereichen (ASB und GIB) festgelegt, weisen in den FNP oder im GFNP jedoch noch keine Bauflächendarstellung auf. Der Brutto-Neudarstellungsbedarf auf FNP-Ebene kann in der Kulisse der Regionalplanreserven verortet werden. Um hier eine gewisse Flexibilität bei der Verortung zu gewährleisten, wird für den Regionalplan bis zu 20 % mehr Fläche festgelegt.

Weist der FNP in einer Kommune mehr anzurechnende Reserven auf, als Bedarf ermittelt wurde, dann kommt der regionalplanerische Zuschlag nicht zum Tragen, da keine zusätzlichen Regionalplanreserven für eine Bauflächendarstellung erforderlich sind.

➔ Die maximale Höhe des regionalplanerischen Zuschlags von 20 % („Flexibilitätszuschlag“) unterliegt aufgrund der Formulierungen in den Erläuterungen zu Ziel 6.1.-1 LEP NRW nicht der Evaluation und soll in dieser Höhe bestehen bleiben.

➔ Die Höhe des Zuschlags soll nicht reduziert werden, da sich für die Kommunen wichtige planerische Alternativmöglichkeiten ergeben, ohne dass dies jedoch mit einer höheren Flächeninanspruchnahme einhergeht.

Flexibilisierungsmodelle in einigen Regionalplänen

In den eingegangenen Stellungnahmen zu den Offenlagen zum RP Ruhr wurde vorgebracht, dass eine größere Flexibilität bei der Darstellung von Bauflächen innerhalb der regionalplanerischen Siedlungsbereiche gewünscht wird. In einigen Regionalplanungsbehörden (BR Detmold, BR Köln und BR Münster) werden oder wurden sogenannte „Flexibilisierungsmodelle“ eingeführt. Hierzu wird der regionalplanerische Zuschlag teils auf bis zu 300 % angehoben. Diese sehr umfänglichen Siedlungsbereiche können nur im Umfang der ermittelten kommunalen FNP-Bedarfe in Anspruch genommen werden. Die BR Düsseldorf und die BR Arnsberg sowie der RVR wenden die Flexibilisierungsmodelle nicht an. Es werden rechtliche Unsicherheiten oder aufgrund bereits vorhandener Flächenengpässe keine Erfordernisse gesehen.

In einem Rechtskommentar zum BauGB zur raumplanerischen Erforderlichkeit führt Brügelmann¹⁷ aus: *„Nicht erforderlich sind Ziele, die das Übermaßverbot verletzen, z. B. eine am Bedarf völlig vorbeigehende überdimensionierte Planung. Eine Übermaßplanung kann auch bei Zielfestlegungen gegeben sein, mit denen Flächen für noch nicht hinreichend konkrete künftige Planungen „vorsorglich“ freigehalten werden sollen. Hier liegt keine zielgerichtete Planungsentscheidung endgültiger Art vor. Im Hinblick auf das Verbot der Übermaßplanung ist ebenfalls nicht zu rechtfertigen, wenn für geplante Nutzungen mehrere Standort - oder Trassenvarianten (z. B. für Straßen) bis zur endgültigen Auswahl und Entscheidung freigehalten werden sollen.“*

Aus dem Kommentar kann demnach abgeleitet werden, dass übermäßige Festlegungen der Siedlungsbereiche zur Alternativenauswahl mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet

sind. Im Folgenden werden Argumente benannt, die im Zusammenhang von rechtlichen Bedenken u.a. mit der BR Düsseldorf zusammengetragen wurden.

In Ziel 6.1-1 LEP NRW heißt es u.a.: *„Die Regionalplanung legt bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen fest.“* Aus dem Wortlaut dieser Regelung kann interpretiert werden, dass die zeichnerischen Festlegungen selbst den ermittelten Bedarfen entsprechen müssen. Eine Möglichkeit der Flächensicherung über den Bedarf hinaus lässt sich der Formulierung hingegen nicht entnehmen. Der unbestimmte Rechtsbegriff *„bedarfsgerecht“* wird in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW konkretisiert. Dort ist eine Festlegung von ASB und GIB über Bedarf im Planungskonzept zwar bereits vorgesehen, die Möglichkeiten der Überschreitung sind aber klar formuliert und begrenzt worden: *„Die im Hinblick auf den bauleitplanerisch erforderlichen Umfang von Siedlungsflächen ermittelten Bedarfe können für die regionalplanerische Festlegung von Siedlungsraum um einen Planungs- und Flexibilitätsszuschlag von bis zu 20% erhöht werden.“* Damit hat sich der Plangeber bereits abschließend mit der Zulässigkeit der Überschreitung der Darstellungen von Siedlungsbereichen über Bedarf auseinandergesetzt.

Im Regionalplan festgelegte Siedlungsbereiche sind Ziele der Raumordnung. Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen (§ 3 Abs. 1 Pkt. 2 ROG). Es bestehen Zweifel, ob eine deutlich über dem Bedarf vorgenommene Abgrenzung neuer Siedlungsflächen dem vorgenannten Bestimmtheitsgebot Rechnung tragen kann. Gerade die Festlegung der Siedlungsbereiche auf der Grundlage der

¹⁷ Brügelmann/Gierke/Blessing, 109. EL Januar 2019, BauGB § 1 Rn. 355-362

ermittelten Flächenbedarfe stellt ein eindeutiges und vor allem bestimmbares planerisches Abgrenzungskriterium dar.

Siedlungsbereiche (ASB und GIB) werden mit ihrer Vorrangbereichsfestlegung sehr langfristig (bis zu 25 Jahre Planungszeitraum) anderen (Freiraum-)Funktionen entzogen, ohne dass es eine vorbehaltssfreie Nutzungszuweisung für die Siedlungsentwicklung gibt. Bereits die Erweiterung des Planungszeitraumes auf 25 Jahre durch den (inzwischen ausgelaufenen) Erlass zur Konkretisierung des LEP NRW – Wohnen, Gewerbe und Industrie vom 17.04.2018 und der o.g. Planungs- und Flexibilitätszuschlag von 20 % geben den Trägern der Regionalplanung einen großen Spielraum bei der Festlegung von Siedlungsbereichen. Betriebliche Investitionen von Landwirten oder die Aufwertung von Freiraumflächen würden in diesen Bereichen aufgrund der Siedlungsbereichsfestlegungen im Regionalplan ggfls. unterlassen, obwohl nicht absehbar ist, ob die Siedlungsentwicklung jemals tatsächlich erfolgen wird. Entsprechendes gilt für konkurrierende Festlegungen im Regionalplan, für die es nach den Planungskonzepten erforderliche Abstände zu schutzbedürftigen Nutzungen / ASB bzw. GIB gibt. Dies betrifft insbesondere die Darstellung von Abgrabungsbereichen (BSAB).

Ergebnis

Zusammenfassend wird ohne einschlägige Rechtsurteile zu den Flexibilisierungsmodellen oder einer klarstellenden LEP NRW-Neufassung weiterhin von einer Anwendung bzw. Erhöhung des regionalplanerischen Zuschlags abgeraten.
→ Es soll aber überprüft werden, ob die Ausweitung der Planungszeiträume für eine zusätzliche Flexibilität genutzt werden kann.

5.7 Verteilungsmodell – Anteile der einzelnen Komponenten

Aus den bisherigen Untersuchungen und Annahmen ergibt sich im Vergleich mit dem derzeit verwendeten Modell der in Tabelle 11 dargestellte Modellansatz.

Der auf der Basis der vorausgegangenen Kapitel diskutierte angepasste Modellansatz sieht einen Grundbedarf zuzüglich eines gestaffelten zentralörtlichen Zuschlages für Oberzentren und große Mittelzentren vor und verteilt den nach Abzug des Grundbedarfes verbleibenden Bedarf wie bislang über vier Verteilungskomponenten. Zwei der bisherigen Verteilungskomponenten sollen aufgrund nicht weiter vorhandener Datengrundlagen und nicht zielgerichteter Eignung ausgetauscht werden.

Tab. 11: Gegenüberstellung des bislang angewandten Modellansatzes mit dem angepassten Modellansatz

Quelle: Eigene Darstellung

Bezeichnung	Bisheriges Modell	Angepasstes Modell	Anteil in %
A: Grundbedarf und zentralörtlicher Zuschlag			
Grundbedarf	nicht vorhanden	10 ha – Vorabzuweisung an alle 53 Kommunen	Feste Größe
		Zentralörtlicher Zuschlag zum Grundbedarf für Ober- und Mittel- zentren ab rund 100.000 EW	Anteil zu bestimmen
B: Wirtschaftsstrukturelle Verteilungskomponenten			
Verteilungskomponenten: Arbeitsmarkt			
Arbeitsmarkt	Beschäftigte: Anteil an den sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigten (40 % des Gesamtbedarfs)	Beschäftigte: Anteil an den sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigten (? % nach Abzug des Grundbedarfs verbleibenden Bedarfs)	Anteil zu bestimmen
	Arbeitslose: Anteil an den Arbeitslosen (5 % des Gesamtbedarfs)	Arbeitslose: Anteil an den Arbeitslosen (? % nach Abzug des Grundbedarfs verbleibenden Bedarfs)	Anteil zu bestimmen
	Gewerbeflächenrelevante Beschäftigte: Anteil an den gewerbeflächen- relevanten sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigten (50 % des Gesamtbedarfs)	entfällt	
Verteilungskomponente: Fläche / Wirtschaftsstruktur			
Fläche	nicht vorhanden	Fläche: Anteil an Industrie- und Gewerbeflächen nach Art der tatsächlichen Nutzung (? % nach Abzug des Grundbedarfs verbleibenden Bedarfs)	Anteil zu bestimmen
Verteilungskomponente: Nachfrage / Dynamik			
Nachfrage	Beschäftigtenwachstum: Anteil am Beschäftigtenwachstum (5 % des Gesamtbedarfs)	Bautätigkeit: Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen (? % nach Abzug des Grundbedarfs verbleibenden Bedarfs)	Anteil zu bestimmen
Aufstockung auf Mindestbedarf			
Mindestbedarf	Aufstockung 10 ha – sofern Bedarf (Ergebnis aus Verteilung) < 10 ha	entfällt	
C. Regionale Ausgleichskomponente			
Regionale Ausgleichs- komponente	nicht vorhanden	Abschlag in Kommunen mit über- durchschnittlichen „virtuellen Bedarfen“ zugunsten von Kommunen mit Rücknahme- erfordernissen und unterdurch- schnittlicher Unterdeckung	Anteil zu bestimmen

Nach der Ermittlung des Grundbedarfs und der Anwendung der wirtschaftsstrukturellen Komponenten erfolgt die Berechnung der „regionalen Ausgleichskomponente“. Dazu wird in den Kommunen mit überdurchschnittlicher Unterdeckung („virtueller Bedarf“) ein Abschlag vorgenommen und auf die Kommunen mit Überdeckung („Rücknahmeerfordernis“) bzw. unterdurchschnittlicher Unterdeckung verteilt.

Die bisherigen Anteile (Gewichtungen) der Komponenten wurden im Zuge der ursprünglichen Modellentwicklung festgelegt. Es handelt sich um normativ gesetzte Anteile, die keiner Vorgabe unterliegen. Der LEP NRW führt in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 hierzu aus: *„Über die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden entscheidet die Regionalplanung.“* Folgende Fragestellung soll innerhalb des Kapitels betrachtet werden:

Künftige Verteilungsanteile der Komponenten

Welche Verteilungsanteile sollen für die Komponenten (zentralörtliche Zuschläge zum Grundbedarf, wirtschaftsstrukturelle Verteilungskomponenten und regionale Ausgleichskomponente) gelten?

5.7.1 Zielsetzungen und Indikatoren zur Modellbewertung

Zur Bestimmung der Anteile sollen Vergleichsrechnungen vorgenommen werden. Die Bewertung der Ergebnisse der Vergleichsrechnungen unterliegt folgenden, auf der Basis der in Kapitel 4.4 beschriebenen, konkretisierten Zielsetzungen:

A

Es soll eine möglichst umfängliche räumliche Verortung des ermittelten gesamtregionalen Bedarfs erreicht werden können. Die Bedarfe sollen stärker dorthin fließen, wo Flächen bereits bauleitplanerisch gesichert sind. Bislang erforderliche bauleitplanerische Rücknahmen sollen durch das Verteilungsmodell reduziert oder aufgehoben werden. Im Idealfall soll bei möglichst vielen Kommunen ein angemessener Neударstellungsbedarf auf FNP-Ebene vorliegen (=breitere Verteilung).

B

Oberzentren und Mittelzentren über oder nah 100.000 EW (Großstädte), als bestehende Arbeitsschwerpunkte mit zentralörtlicher Bedeutung, sollen wie bisher auch umfängliche Bedarfe erhalten.

Es ist zu vermeiden, dass das Verteilungsmodell zu deutlichen Bedarfsüberhängen in einzelnen Kommunen führt („virtueller Bedarf“). Die Ziele A und B müssen daher in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen. Weitere Zielsetzungen sind:

C

Das Modell soll den Kommunen, die den Bedarf durch ihre Bautätigkeit generiert haben, möglichst ähnliche Bedarfsanteile am gesamtregionalen Bedarf zuweisen, als dies bei einer einfachen Hochrechnung der Fall wäre.

D

Das Modell soll im Zeitverlauf möglichst gering schwanken.

Folgende in Tabelle 12 dargestellte, aus den Zielsetzungen abgeleitete, Indikatoren sollen zur Modellbewertung herangezogen werden.

Tab. 12: Indikatoren zur Modellbewertung

Quelle: Eigene Darstellung

	Indikator	Erläuterung	Bewertungsmaßstab
Zielsetzung A: Umfängliche räumliche Verortung und Handlungsspielräume			
A	Anzahl der Kommunen mit Überdeckung (→ Rücknahmeerfordernis im FNP/GFNP und geringer Unterdeckung bis 1 ha)	Je <u>geringer</u> die Zahl der Kommunen, desto idealer stellt sich die Modellvariante dar	Erfüllt, wenn der Wert in den Vergleichsrechnungen durchschnittlich oder unterdurchschnittlich ist + geringer ist, als im derzeit angewandten Modell
B	Σ der Überdeckung in Kommunen mit Überdeckung in ha	Je <u>geringer</u> die Summe der Überdeckung, desto idealer stellt sich die Modellvariante dar	
C	Anzahl der Kommunen mit einem Neudarstellungsbedarf im FNP < 10 ha (→ kein oder geringer Handlungsspielraum)	Je <u>geringer</u> die Zahl der Kommunen, desto idealer stellt sich die Modellvariante dar	
Zielsetzung B: Bedarfszuweisung für Zentrale Orte / Arbeitsschwerpunkte			
D	Reduzierung des Anteils des gesamtregionalen Bedarfs für Ober- und Mittelzentren > 100.000 EW gegenüber dem derzeitigen Modell in Prozentpunkten	Je <u>geringer</u> die Reduzierung des Bedarfs für Ober- und Mittelzentren > 100.000 EW ausfällt, desto idealer stellt sich die Modellvariante dar	Erfüllt, wenn der Wert in den Vergleichsrechnungen durchschnittlich oder unterdurchschnittlich ist + geringer ist, als im derzeit angewandten Modell
E	Σ der Überdeckung in Ober- und Mittelzentren > 100.000 EW in ha	Je <u>geringer</u> die Summe der Überdeckung, desto idealer stellt sich die Modellvariante dar	
Zielsetzung C: Bedarfseinspeisung im Vergleich zur Bedarfszuweisung			
F	Mittlere Differenz des Anteils an Inanspruchnahmen (=Bedarfseinspeisung) und des Anteils am Bedarf (=Bedarfszuweisung) in Prozentpunkten	Je <u>geringer</u> die mittlere Abweichung ausfällt, desto idealer stellt sich die Modellvariante dar	Erfüllt, wenn der Wert in den Vergleichsrechnungen durchschnittlich oder unterdurchschnittlich ist + geringer ist, als im derzeit angewandten Modell
Zielsetzung D: Schwankungsstabilität im Zeitverlauf			
G	Standardabweichung der Bedarfsveränderung (bezogen auf die jeweilige Kommune; davon gebildeter Mittelwert) im Zeitverlauf in ha	Je <u>geringer</u> die Standardabweichung ausfällt, desto idealer stellt sich die Modellvariante dar	Erfüllt, wenn der Wert in den Vergleichsrechnungen durchschnittlich oder unterdurchschnittlich ist + geringer ist, als im derzeit angewandten Modell
H	Anzahl der Kommunen mit einer Standardabweichung > 5 ha	Je <u>geringer</u> die Zahl der Kommunen, desto idealer stellt sich die Modellvariante dar	

5.7.2 Annahmen zu Anteilen

Über die Vergleichsrechnungen sollen die Anteile der zentralörtlichen Zuschläge zum Grundbedarf für Oberzentren und große Mittelzentren über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. Kapitel 5.4) bestimmt werden. So sollen 5 % für Oberzentren und 2,5 % für große Mittelzentren (geringerer Zuschlag) bzw. 7,5 % für Oberzentren und 5 % für große Mittelzentren (höherer Zuschlag) geprüft werden. Noch höhere Anteile werden nicht als zweckmäßig betrachtet, da die differenzierte Bedarfszuweisung über die wirtschaftsstrukturellen Verteilungskomponenten mit zunehmendem Anteil weiter abnehmen würde (= weniger verbleibender Bedarf zur Verteilung über die Verteilungskomponenten).

→ Prüfung der Anteile „Zentralörtliche Zuschläge zum Grundbedarf“ in Vergleichsrechnungen mit 5 % und 2,5 % (geringerer Zuschlag) bzw. 7,5 % und 5 % (höherer Zuschlag).

Der Anteil der beizubehaltenden Verteilungskomponente „Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ (siehe Kapitel 5.5) liegt derzeit bei 40 %. Bei den Beschäftigten handelt es sich um eine zentrale und eher gering schwankende Größe zur Abbildung der wirtschaftlichen Bedeutung der jeweiligen Kommune in der Planungsregion. Diese Verteilungskomponente lenkt die Bedarfe im Sinne der Zielsetzung B insbesondere in die großen und mittelgroßen Kommunen, die bereits über vorhandene infrastrukturelle Voraussetzungen (z.B. bi- oder trimodale Verkehrsanschlüsse, verfügbares Arbeitskräftepotenzial, Bildungseinrichtungen und Berufsschulen) verfügen. Auch der LEP NRW sieht eine Berücksichtigung der Beschäftigten im Rahmen des Verteilungsmodells vor. Ein wie

bislang angewandter (höherer) Anteil wird daher als sinnvoll erachtet.

→ Prüfung des Anteils „Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ in Vergleichsrechnungen mit 35 %, 40 % und 45 %

Die Verteilungskomponente „Anteil an den Arbeitslosen“ soll beibehalten werden (siehe Kapitel 5.5). Der Anteil der vorhandenen Arbeitslosen in der jeweiligen Kommune an allen Arbeitslosen des Teilraums, ist zur Berücksichtigung eines strukturpolitischen Aspektes im Verteilungsmodell enthalten. Eine eher geringe Anteilshöhe wird als sinnvoll erachtet und soll beibehalten werden, da die Zuweisung weder direkt die Bedarfe in Kommunen mit vorhandenen Flächen (Zielsetzung A), noch in Kommunen mit zentralörtlichen Funktionen (Zielsetzung B) lenkt. Die Komponente soll im Sinne eines planerischen Ansatzes einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosenzahlen leisten, indem höhere Bedarfsanteile zugewiesen werden (→ zusätzliche Gewerbeflächen = Schaffung neuer Arbeitsplätze). Sofern in diesen Kommunen jedoch keine geeigneten Flächen für die künftige gewerbliche Entwicklung planerisch gesichert werden können oder keine Nachfrage vorliegt, kann der planerische Ansatz nicht greifen.

→ Prüfung des Anteils „Anteil an den Arbeitslosen“ in Vergleichsrechnungen mit 5 %, 10 % und 15 %

Die derzeit angewandte Verteilungskomponente „Anteil an den gewerbeflächen-relevanten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ ist mit einem Anteil von 50 % die gegenwärtig durchsetzungsstärkste Verteilungskomponente. Dies führt im Ergebnis zu einer Dominanz hinsichtlich der Zielsetzung B – die

Bedarfe in große und mittelgroße Städte zu lenken und damit zugleich zu einem hohen „virtuellen Bedarf“ in diesen Kommunen - bei gleichzeitiger Überdeckung oder geringen Handlungsspielräumen in vielen kreisangehörigen Kommunen mit noch vorhandenen, geeigneten Flächen.

Die neue Verteilungskomponente „Anteil an Gewerbe- und Industrieflächen“ verweist direkter als die Beschäftigten auf das wirtschaftsstrukturelle Gefüge von wirtschaftlicher Bedeutung und Flächennutzung in der jeweiligen Kommune. Da in der Regel in den Oberzentren und größeren Mittelzentren im Vergleich auch hohe Anteile an Gewerbe- und Industrieflächen vorliegen, weist die Verteilungskomponente die Bedarfe jedoch nicht gegensätzlich zu den o.g. Verteilungskomponenten des Arbeitsmarktes zu. Sofern eine zentralörtlich bedeutende Stadt einen hohen Anteil aufweist, bleibt die bisherige hohe Bedarfszuteilung aus dem „Anteil an den gewerbeflächen-relevanten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ erhalten oder steigt gar an. Am Beispiel der Stadt Gelsenkirchen lässt sich dies entsprechend aufzeigen. So entfallen von dem bislang genutzten Anteil der gewerbeflächen-relevanten Beschäftigten 4,9 % auf Gelsenkirchen, aus der neuen flächenbezogenen Komponente (ohne weitere Modelländerung) dagegen 5,7 %.

→ Aufgrund der geschilderten hohen Bedeutung der neuen Verteilungskomponente „Anteil an Gewerbe- und Industrieflächen“ sollen in den Vergleichsrechnungen Anteile von 35 %, 40 % und 45 % geprüft werden.

Derzeit entfallen 5 % auf den „Anteil am Beschäftigtenwachstum“, welcher die wirtschaftliche Dynamik berücksichtigt. Die neue Verteilungskomponente „Anteil an den ge-

werblichen Inanspruchnahmen“ verweist, neben der Dynamik, auf eine vorhandene Flächennachfrage in der Kommune.

Kommunen, die einen hohen Anteil an den generierten Bedarfen (hochgerechnete Inanspruchnahmen = Bedarf) haben, erhalten so einen „Flächenbonus“ im Sinne der Zielsetzung C.

→ Prüfung des Anteils der Verteilungskomponente „Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen“ in Vergleichsrechnungen mit 5 %, 10 % und 15 %

5.7.3 Varianten der Vergleichsrechnungen

Es ergeben sich 18 Kombinationen von Anteilen der Verteilungskomponenten / Varianten, die in Vergleichsrechnungen in drei Zeitschnitten (drei „Durchläufe“) gegenübergestellt werden. Somit ergeben sich insgesamt

54 Vergleichsrechnungen (vgl. Tabelle 13), die auf der Basis der in Kapitel 5.7.1 erläuterten Indikatoren bewertet werden sollen. Ergänzend dazu wird das bislang angewandte Modell in drei Zeitschnitten in die Vergleichsrechnungen einbezogen.

Tab. 13: Varianten der Vergleichsrechnungen

Quelle: Eigene Darstellung

Modellbaustein	Bezeichnung	Erläuterung	Varianten Vergleichsrechnungen		
			2005-2016	2011-2019	2014-2022
Zeitvergleich	Datengrundlagen		2005-2016	2011-2019	2014-2022
Grundbedarf	Grundbedarf	10 ha – Vorabzuweisung an alle 53 Kommunen	10 ha je Kommune		
	Zentralörtlicher Zuschlag zum Grundbedarf	Zuschlag Oberzentren	5 %	7,5 %	
		Zuschlag Mittelzentren ab rund 100.000 EW	2,5 %	5 %	
Wirtschaftsstrukturelle Verteilungskomponenten (Verteilung des verbleibenden Bedarf nach Zuweisung des Grundbedarfs)	Arbeitsmarkt	Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	35 %	40 %	45 %
		Anteil an den Arbeitslosen	15 %	10 %	5 %
	Fläche	Anteil an den Gewerbe- und Industrieflächen	35 %	40 %	45 %
	Nachfrage / Dynamik	Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen (Bautätigkeit)	15 %	10 %	5 %
Regionale Ausgleichskomponente	Abschlag	Abschlagsanteil an dem rechnerischen ‚Abschlag bis zum Median‘ bei Kommunen mit überdurchschnittlicher Unterdeckung oberhalb des Medians (hohe „virtuelle“ Bedarfe)	20 %	30 %	40 %
	Zuschlag	Zuschlag für Kommunen mit einer Überdeckung oder einer unterdurchschnittlichen Unterdeckung unterhalb des Medians (Rücknahmeerfordernis oder geringer Handlungsspielraum)	Ergibt sich aus der \sum aller Abschläge und dem Anteil an der \sum der rechnerischen ‚Zuschläge bis zum Median‘		

Vergleichsrechnungen Durchlauf 1

(Stützzeitraum 2005-2016; Datengrundlagen Basis 2017; Flächenreserven 01.01.2017) ¹⁸

Im ersten Durchlauf werden die 18 Modellvarianten auf der Basis des sich aus Kapitel 5.2 ergebenden Teilraummodells der „Gesamtregion“ in einem 3 SFM-Zyklen (siehe Kapitel 5.3) umfassenden Stützzeitraum verglichen. Die Datengrundlagen, etwa zu den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, entsprechen dem Sachstand des Jahres 2017.

Vergleichsrechnungen Durchlauf 2

(Stützzeitraum 2011-2019; Datengrundlagen Basis 2020; Flächenreserven 01.01.2020)

Im zweiten Durchlauf werden die 18 Modellvarianten auf der Basis des Teilraummodells der „Gesamtregion“ in dem 3 SFM-Zyklen umfassenden Stützzeitraum 2011-2019 verglichen. Die weiter eingehenden Datengrundlagen entsprechen dem Sachstand des Jahres 2020.

Vergleichsrechnungen Durchlauf 3

(Stützzeitraum 2014-2022; Datengrundlagen Basis 2023; Flächenreserven 01.01.2023)

Im dritten Durchlauf werden die 18 Modellvarianten auf der Basis des Teilraummodells der „Gesamtregion“ in dem 3 SFM-Zyklen umfassenden Stützzeitraum 2014-2022 verglichen. Die weiter eingehenden Datengrundlagen, entsprechen dem Sachstand des Jahres 2023.

Neben der Betrachtung der Vergleichsrechnungen werden die Mittelwerte der Indikatoren A bis F der drei Berechnungsdurchläufe zur abschließenden Bewertung der Modellvarianten herangezogen. Die Indikatoren G und H (siehe Kapitel 5.6-1) werden im Zeitverlauf der drei Berechnungsdurchläufe berechnet.

Das bisherige Verteilungsmodell (drei Teilräume und Verteilungsmodell siehe Kapitel 5.5) wird vergleichend gegenübergestellt. Auch hier erfolgen drei Berechnungsdurchläufe über die Stützzeiträume 2005-2010, 2011-2016 und 2017-2022.

Mit den Vergleichsrechnungen sollen einerseits die Auswirkungen der Anpassung des Rechenmodells auf die Bedarfswerte mit unterschiedlichen Zeitständen der Datengrundlagen gegenüber dem derzeit verwendeten Modell aufgezeigt und andererseits die im Sinne der o.g. Zielsetzungen bestmögliche Modellvariante des Verteilungsmodells ermittelt werden.

5.7.4 Ergebnis der Vergleichsrechnungen

Betrachtet man die acht für die Modellbewertung ausgewählten Indikatoren, so zeigen sich in allen Varianten zielkonforme räumliche Umverteilungstendenzen gegenüber dem bisherigen Modell (vgl. Tabelle 14):

➔ **Indikator A:** Die Anzahl der Kommunen mit Überdeckungen bzw. geringer Unterdeckungen bis 1 ha und damit mit Rücknahmefordernis bzw. geringem Handlungsspielraum im FNP/GFNP sinkt in allen Varianten von durchschnittlich 12 im derzeit angewandten Modell auf 4 bis 5 je nach Mittelwert der Modellvariante (in den drei Zeitschnitten min. 3 bis max. 5).

¹⁸ Im ersten Durchlauf ergibt sich ein etwas längerer Stützzeitraum, da die Datengrundlagen 2005-2010 nicht drei sondern fünf Jahre umfassen.

- **Indikator B:** Die Summe der gesamtregionalen Überdeckung in Kommunen mit Überdeckung (Rücknahmeerfordernis) fällt je nach Modellvariante von derzeit durchschnittlich 203,5 ha auf 105,7 ha bis 142,9 ha je nach Mittelwert der Modellvariante (in den drei Zeitschnitten min. 71,1 ha bis max. 155,0 ha).
- **Indikator C:** Die Anzahl der Kommunen mit einem Neudarstellungsbedarf kleiner als 10 ha und somit mit einem nur geringen Handlungsspielraum, verändert sich gegenüber dem derzeit angewandten Modell je nach Modellvariante von durchschnittlich 30 auf 15 bis 19 Kommunen (in den drei Zeitschnitten min. 14 bis max. 22 Kommunen).
- **Indikator D:** Der Anteil am gesamtregionalen Bedarf, der auf die Oberzentren und Mittelzentren über 100.000 EW entfällt, ist in allen Varianten geringer als im derzeit angewandten Modell. Er sollte jedoch, vor dem Hintergrund der Zielsetzungen so hoch wie möglich bleiben. Die Reduzierung des bisherigen Anteils variiert je nach Modellvariante zwischen 7,8 % und 9,8 % (in den drei Zeitschnitten min. 7,3 % bis max. 10,3 %).
- **Indikator E:** Die Summe der Überdeckungen in Oberzentren und Mittelzentren über 100.000 EW fällt je nach Modellvariante von derzeit durchschnittlich 75,2 ha auf 46,4 ha bis 69,7 ha (in den drei Zeitschnitten min. 25,9 ha bis max. 77,4 ha). Der Indikator zeigt auf, dass auch die Gruppe der Oberzentren und Mittelzentren über 100.000 EW von der Modellanpassung profitiert und nicht nur bedarfsabgebend ist.
- **Indikator F:** Der Indikator stellt heraus, inwieweit die ermittelten Bedarfe der Kommunen im Durchschnitt von dem Anteil abweichen, den die jeweilige Kommune über die Bautätigkeit/Inanspruchnahmen generiert hat (=Bedarfseinspeisung). Je geringer der Wert, desto mehr Bedarfe fließen in Kommunen, die diese Bedarfe generiert haben. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund einer angepassten Teilraumlösung relevant. In allen 18 Modellvarianten stellt sich der Indikator gleich oder besser dar, als im derzeit angewandten Modell. Die mittlere Abweichung im derzeit angewandten Modell beträgt 0,90 Prozentpunkte (Mittelwert der drei Berechnungsdurchläufe). In den 18 Modellvarianten variiert der Wert zwischen 0,60 und 0,65 Prozentpunkten.
- **Indikator G:** Der Indikator zeigt die Schwankungen der Bedarfe im Zeitverlauf auf. Hierzu wurden die Vergleichsrechnungen der drei Berechnungsdurchläufe (Zeitschnitte) gegenübergestellt. Der Wert zeigt die durchschnittliche Abweichung der gemessenen Werte (Veränderung der Bedarfswerte in den Kommunen) vom Mittelwert an. Je geringer der Wert, desto stabiler zeigt sich das Modell. Die Standardabweichung liegt zwischen 1,6 ha und 2,3 ha gegenüber 3,4 ha.
- **Indikator H:** Die Anzahl der Kommunen mit einer maximalen Standardabweichung in Höhe von 5 ha (= weniger Schwankungsstabil) variiert in den 18 Modellvarianten zwischen 3 und 7. Gegenüber dem bisherigen Verteilungsmodell ist damit in allen Varianten eine optimierte Schwankungsstabilität erkennbar. Im bisherigen Modell liegt der Wert noch bei 8 Kommunen.

Tab. 14: Ergebnis der Vergleichsrechnungen (Mittelwert der drei Berechnungsdurchläufe)

Quelle: Eigene Berechnungen

Indikatoren: A: Anzahl der Kommunen mit Überdeckung (Rücknahmeerfordernis) und geringer Unterdeckung bis 1 ha B: Σ der Überdeckung in Kommunen mit Überdeckung in ha C: Anzahl der Kommunen mit einem Neudarstellungsbedarf < 10 ha D: Reduzierung des Anteils des Bedarfes für Ober- und Mittelzentren > 100.000 EW in Prozentpunkten gegenüber dem derzeitigen Modell E: Σ der Überdeckung in Ober- und Mittelzentren > 100.000 EW in ha F: Mittlere Differenz des Anteils an Inanspruchnahmen (=Bedarfseinspeisung) und des Anteils am Bedarf (=Bedarfszuweisung) in Prozentpunkten G: Standardabweichung der Bedarfsveränderung in ha H: Anzahl der Kommunen mit einer Standardabweichung > 5 ha Varianten: G= Höhe der zentralörtlichen Zuschläge zum Grundbedarf Oberzentren/größere Mittelzentren in % V= Anteile der strukt. Verteilungskomponenten: Beschäftigte/Arbeitslose/Fläche/Inanspruchnahmen in % R= Abschlagsanteil der Reg. Ausgleichskomponente Geringer: 20; Mittel: 30; Höher: 40 in %										
erfüllt	Indikatoren									
Varianten	A	B	C	D	E	F	G	H	Erg.	
0: Bislang angewandtes Modell	12	203,5	30	-	75,2	0,88	3,4	8		
1: G: 5/2,5; V:35/15/35/15; R: Geringer	5	138,6	16	9,8	69,7	0,60	1,9	5	5	
2: G: 5/2,5; V:40/10/40/10; R: Geringer	5	141,0	16	9,5	69,2	0,62	1,8	3	5	
3: G: 5/2,5; V:45/5/45/5; R: Geringer	5	142,9	16	9,2	68,6	0,63	1,6	3	5	
4: G: 5/2,5; V:35/15/35/15; R: Mittel	5	125,3	16	9,6	62,8	0,60	1,9	5	5	
5: G: 5/2,5; V:40/10/40/10; R: Mittel	5	127,6	15	9,3	62,4	0,62	1,9	4	5	
6: G: 5/2,5; V:45/5/45/5; R: Mittel	5	129,3	16	9,1	61,6	0,64	1,9	3	4	
7: G: 5/2,5; V:35/15/35/15; R: Hoch	4	113,6	15	9,5	56,4	0,61	2,3	7	5	
8: G: 5/2,5; V:40/10/40/10; R: Hoch	4	115,7	16	9,2	56,2	0,62	2,2	6	5	
9: G: 5/2,5; V:45/5/45/5; R: Hoch	5	117,3	16	8,9	55,5	0,64	2,1	6	4	
10: G: 7,5/5; V:35/15/35/15; R: Geringer	5	132,8	17	8,4	60,8	0,62	1,9	5	6	
11: G: 7,5/5; V:40/10/40/10; R: Geringer	5	134,9	18	8,1	60,4	0,63	1,8	4	5	
12: G: 7,5/5; V:45/5/45/5; R: Geringer	5	136,6	19	7,8	59,8	0,65	1,7	3	4	
13: G: 7,5/5; V:35/15/35/15; R: Mittel	5	118,5	17	8,4	53,7	0,62	2,1	7	6	
14: G: 7,5/5; V:40/10/40/10; R: Mittel	5	120,5	18	8,1	53,3	0,63	2,0	6	5	
15: G: 7,5/5; V:45/5/45/5; R: Mittel	5	122,0	18	7,8	52,6	0,65	1,9	6	5	
16: G: 7,5/5; V:35/15/35/15; R: Hoch	4	105,7	18	8,3	47,1	0,62	2,3	7	5	
17: G: 7,5/5; V:40/10/40/10; R: Hoch	5	107,7	18	8,0	46,9	0,64	2,2	6	4	
18: G: 7,5/5; V:45/5/45/5; R: Hoch	5	109,4	18	7,8	46,4	0,65	2,1	6	4	
Mittelwert	5	124,4	17	8,7	58,0	0,63	2,0	5		

Grundsätzlich liegen die Modellvarianten in ihren Ergebnissen nah beieinander. Durch die Aufteilung des gesamtregionalen Bedarfs auf mehr Verteilungskomponenten variieren die Ergebnisse auch bei unterschiedlichen Anteilen der Verteilungskomponenten weniger stark. Gegenüber dem bislang verwendeten Modell werden zusätzlich der Grundbedarf und die „regionale Ausgleichskomponente“ einbezogen.

Für die Bewertung der 18 Modellvarianten gelten diejenigen Teilergebnisse als erfüllt, die bei den einzelnen Indikatoren mindestens einen durchschnittlichen oder unterdurchschnittlichen Wert, gemessen am arithmetischen Mittel, aufweisen. Je niedriger die einzelnen Werte ausfallen, desto optimaler stellt sich das Teilergebnis dar.

Tabelle 14 zeigt, dass die Modellvarianten mit den geringeren zentralörtlichen Zuschlägen (1-9) bei den Indikatoren D und E etwas schlechter abschneiden. Diese Indikatoren beziehen sich auf die Zielsetzung B, den Umfang der bisherigen Bedarfszuweisungen an Oberzentren und größere Mittelzentren möglichst wenig zu reduzieren. Im Sinne der Zielsetzung B erscheinen daher die höheren zentralörtlichen Zuschläge geeigneter.

Die Modellvarianten mit einem höheren Anteil der regionalen Ausgleichskomponente (7-9 und 16-18) weisen im Variantenvergleich die deutlichsten Schwankungen auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass hier die anzurechnenden Reserven einen stärkeren Einfluss auf die Bedarfe haben, die ihrerseits im Zeitverlauf zum Teil deutlichen Schwankungen unterliegen. Gleichzeitig weisen diese Modellvarianten aber auch die vergleichsweise günstigsten Ergebnisse im Hinblick auf die Zielsetzung A auf. Je stärker die „Regionale Ausgleichskomponente“ den Bedarf dorthin umverteilt, wo Unterdeckungen bestehen (mehr gesi-

cherte Reserven in den FNP / im GFNP als Bedarf), desto geringer ist das verbleibende gesamtregionale Rücknahmeerfordernis.

Von den 18 untersuchten Modellvarianten schneiden die Varianten 10 und 13 hinsichtlich der betrachteten Indikatoren am günstigsten ab. Hier wird bei jeweils 6 von 8 Indikatoren der Bewertungsmaßstab erfüllt. Ursächlich hierfür sind die höheren zentralörtlichen Zuschläge beim Grundbedarf sowie die höheren Anteile der Verteilungskomponenten „Anteil an den Arbeitslosen“ und „Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen (Bautätigkeit)“ und damit die Berücksichtigung der Nachfrage in der Modellrechnung.

Während in Modellvariante 10 ein geringer Abschlagsanteil der „Regionalen Ausgleichskomponente“ zugrunde gelegt wird, führt der mittlere Abschlagsanteil in Modellvariante 13 zu weniger stabilen Bedarfen im Zeitverlauf. Modellvariante 10 erfüllt dagegen für alle Ziele zumindest einen der Bewertungsindikatoren sowie gute Ergebnisse hinsichtlich der Schwankungsstabilität.

Ergebnis

Aus den Vergleichsrechnungen ergeben sich bei der Modellvariante 10, im Mittel der drei berechneten Stützzeiträume, die günstigsten Werte.

Es zeigen sich zielkonforme räumliche Umverteilungen. Gegenüber dem bislang angewandten Modell fällt die Anzahl der Kommunen mit Rücknahmeerfordernissen auf ein niedriges Niveau (von 12 auf 5). Die Zahl der Kommunen mit Neudarstellungsbedarfen unter 10 ha sinkt von 30 auf 17, weshalb sich im Umkehrschluss die Handlungsspielräume für viele Kommunen verbessern. Zugleich zeigt sich eine optimierte Stabilität im Zeitverlauf.

5.8 Planungszeitraum

Zur Dauer eines verbindlichen Planungszeitraumes für kommunale FNP und für Raumordnungspläne machen weder das Baugesetzbuch (BauGB), noch das Raumordnungsgesetz (ROG) oder das Landesplanungsgesetz in Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) konkrete Aussagen.

Auch im LEP NRW gibt es hierzu keine Vorgaben. Der am 31.12.2022 ausgelaufene „Erlass zur Konkretisierung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen – Wohnen, Gewerbe und Industrie Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie“ vom 17. April 2018 führte hierzu aus: *„Angesichts der aktuellen Laufzeiten von Regionalplänen und der Tatsache, dass die Berechnungen zum Umfang der mit dem Regionalplan ermöglichten Siedlungsentwicklung in der Regel zu Beginn einer Regionalplanfortschreibung erfolgen, wird empfohlen, bei der anstehenden Fortschreibung der Regionalpläne einen Planungszeitraum von 20 bis maximal 25 Jahren anzusetzen. Damit wird den Kommunen Flexibilität und Entscheidungskompetenz bei der Flächenausweisung zurückgegeben, in dem sie bei der bauleitplanerischen Umsetzung eine größere Auswahl an Potentialflächen haben. Sie können damit auf Hemmnisse bei der Umsetzung des regionalplanerisch gesicherten Siedlungsraums reagieren, ohne insgesamt mehr Fläche ausweisen zu müssen. Somit können im Rahmen der Verortung auf der kommunalen Ebene auch die Belange der Landwirtschaft und weitere örtlich relevante Belange Eingang finden“* (Ziffer 2.2). Mit der Empfehlung des Planungszeitraumes handelte es sich nicht um eine verbindliche Vorgabe.

5.8.1 Planungszeitraum in Regionalplänen

Im bundesweiten Vergleich sind Planungszeiträume über 10-15 Jahren unüblich. Mit Stand 2019 (eigene Recherche) gelten in den Bundesländern folgende Planungszeiträume für Regionalpläne:

Verbindliche Vorgabe

- » Baden-Württemberg: 15 Jahre
- » Bayern: „mittelfristiger Zeitraum“
- » Berlin/Brandenburg: 10 Jahre
- » Hessen: 10 Jahre – nach 8 Jahren überprüfen
- » Niedersachsen: 10 Jahre
- » Rheinland-Pfalz: 10 Jahre
- » Schleswig-Holstein: 15 Jahre – nach 8 Jahren anpassen
- » Thüringen: 7 Jahre

Ohne verbindliche Vorgabe

- » Nordrhein-Westfalen
- » Mecklenburg-Vorpommern
- » Sachsen
- » Sachsen-Anhalt

5.8.2 Planungszeitraum in Flächennutzungsplänen

Für Flächennutzungspläne gibt es derartige Regelungen nicht. Hier gilt im planerischen Sprachgebrauch und in Begründungen zu FNP Neuaufstellungen i.d.R. ein Planungszeitraum von 10-15 Jahren.

Das Baugesetzbuch hat in § 5 BauGB (alte Fassung) formuliert, dass der *„Flächennutzungsplan (..) spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft und, soweit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden“* soll. Diese Regelung wurde zum 01.01.2007 gestrichen.

In der Metropole Ruhr sind die FNP zum Teil seit über 55 Jahren in Rechtskraft. Im Mittel sind die Pläne 25 Jahre alt.

5.8.3 Planungszeitraum in der Siedlungsflächenbedarfsberechnung

Für die Siedlungsflächenbedarfsberechnung Gewerbe gilt in der Metropole Ruhr sowohl für die FNP als auch für den RP Ruhr bislang ein Planungszeitraum von 20 Jahren. Bei der initialen Modellentwicklung wurden noch 15 Jahre zugrunde gelegt. Aufgrund des Zuzugs von Schutzsuchenden im Jahr 2015, und der daraus mutmaßlich resultierenden höheren Flächenbedarfe für Wohnen und Gewerbe, wurde der Planungszeitraum durch den RVR um 5 Jahre verlängert.

Der laut des o.g. Erlasses zur Konkretisierung des LEP NRW empfohlene Planungszeitraum von 20 bis zu 25 Jahren wird somit berücksichtigt – jedoch nicht maximal ausgereizt. Von einem Planungszeitraum von 25 Jahren wurde bislang aus folgenden Gründen abgesehen:

- Es handelt sich nicht um eine verbindliche Vorgabe, sondern um eine „Empfehlung“, deren Grundlage zum Jahresende 2022 ausgelaufen ist.
- Ein dergestalt langer regionalplanerischer Planungszeitraum ist bundesweit unüblich (s.o.).
- Gegenüber anderen Planungsregionen zeigen sich in der hochverdichteten Metropole Ruhr deutliche Flächennutzungskonkurrenzen. Bereits der über einen Planungszeitraum von 20 Jahren ermittelte gesamtregionale Bedarf konnte nicht vollständig planerisch verortet werden.
- Nach dem RVR-Modell wird auch für die Ermittlung der FNP-Bedarfe ein Planungszeitraum von 20 Jahren angesetzt. Dies ist in anderen NRW-Regionalplanungsbehörden

den teilweise anders. In der Bezirksregierung (BR) Düsseldorf etwa werden die FNP-Bedarfe i.d.R. für einen Planungszeitraum zwischen 10 und 15 Jahren berechnet. Der RVR räumt demnach bereits für die kommunale Planungsebene eine höhere Flexibilität ein.

Angesichts des ehemals im BauGB fixierten 15-jährigen und des fachlich regelmäßig für FNP angenommenen Planungshorizontes von 10 bis 15 Jahren, sollten die bislang im Rahmen des Rechenmodells zur Ermittlung der FNP-Gewerbeflächenbedarfe angesetzten 20 Jahre nicht noch weiter ausgedehnt werden. Eine Reduzierung soll vor dem Hintergrund notwendiger kommunaler Handlungsspielräume ebenfalls nicht erfolgen.

→ Der Planungszeitraum von 20 Jahren zur Ermittlung der FNP/GFNP-Bedarfe soll beibehalten werden.

Der im ausgelaufenen Erlass genannte Planungszeitraum von 20 bis zu 25 Jahren richtete sich ausschließlich an die Regionalplanung.

Ein Planungszeitraum für Flächennutzungspläne wird nicht definiert.

Aufgrund des überwiegenden Ansatzes eines Planungszeitraumes von 25 Jahren in den Regionalplänen der weiteren Planungsregionen in NRW sollen jedoch im Folgenden die Auswirkungen einer Verlängerung des regionalplanerischen Planungszeitraumes von derzeit 20 auf 25 Jahre untersucht werden.

5.8.4 Einführung eines allgemeinen Flexibilitätsbedarfs

Ein längerer regionalplanerischer Planungszeitraum könnte dazu dienen, Alternativflächen zur Darstellung des kommunalen Neudarstellungsbedarfs in den FNP anzubieten. In Kommunen, die bereits über eine bedarfsgerechte Darstellung von Bauflächen in ihren FNP verfügen (Überdeckung oder passgenau) ergibt sich dagegen nicht die Notwendigkeit von alternativen Darstellungsmöglichkeiten, weshalb eine Festlegung von Siedlungsbereichen über die vorhandenen FNP-Darstellungen hinaus weder erforderlich noch mit Ziel 6.1-1 LEP NRW in Einklang stünde. Eine Ausweitung des regionalplanerischen Planungszeitraumes auf 25 Jahre würde in diesen Kommunen methodisch und fachlich nicht zu rechtfertigen sein, da der Planungszeitraum auf FNP-Ebene bei maximal 20 Jahren liegt. Die in den Regionalplänen vorhandenen Regionalplanreserven sollen zur planerischen Ver-

Beispielrechnung:

Tab. 15: Beispielrechnung zur Erhöhung der Planungszeitraumes auf 25 Jahre

Quelle: Eigene Berechnung

Planungszeitraum	FNP/GFNP (der Bedarf bleibt unverändert bei 20 Jahren)			Regionalplan
	Netto-Bedarf	Anzurechnende Flächenreserven	Brutto-Neudarstellungsbedarf einschl. städtebaulicher Zuschlag (Beispiel x Faktor 1,20)	Bedarf an Regionalplanreserven
	ha	ha	ha	ha
20 Jahre	100	60	$(100-60) \times 1,20 = 48$	$48 \times 1,2 = 57,6$
25 Jahre	100	60	$(100-60) \times 1,20 = 48$	$48 / 20 \times 25 \times 1,2 = 72,0$

An der Beispielrechnung (vgl. Tabelle 15) zeigt sich eine Erhöhung des Bedarfs an Regionalplanreserven um 25 %. Dies bedeutet, dass sich die Flächenkulisse zur Darstellung des Brutto-Neudarstellungsbedarfs, im Falle einer vollständigen planerischen Festlegung

ortung vorhandener kommunaler Neudarstellungsbedarfe in den FNP genutzt werden. In diesen Fällen erscheint zur Verbesserung der kommunalen Darstellungsflexibilität eine Erweiterung des regionalplanerischen Planungszeitraumes auf 25 Jahre gegebenenfalls sinnvoll.

Im Folgenden sollen daher die Auswirkungen einer Verlängerung des regionalplanerischen Planungszeitraums von 20 auf 25 Jahre ermittelt werden. Der Berechnungsansatz ergibt sich daraus, dass der Brutto-Neudarstellungsbedarf einer Kommune (nach Abzug der vorhandenen Flächenreserven und unter Berücksichtigung des städtebaulichen Zuschlages) zunächst durch 20 Jahre geteilt wird und dann mit 25 Jahre multipliziert wird. Auf das Ergebnis wird der gemäß LEP NRW vorgesehene regionalplanerische Zuschlag aufgerechnet.

der Regionalplanreserven, in der Beispielkommune um 14,4 ha erhöhen würde. Zur Darstellung des FNP-Brutto-Neudarstellungsbedarfs in Höhe von rund 48 ha stünden demnach 72 ha statt bislang rund 58 ha an RP-Reserven zur Auswahl.

Der gesamtregionale Bedarf an Regionalplanreserven würde basierend auf dem angepassten Modellansatz (verlängerter Stützzeitraum, gesamtregionales Teilraummodell, neues Verteilungsmodell einschl. Grundbedarf und regionaler Ausgleichskomponente) von 1.330,2 ha bei 20 Jahren auf 1.662,7 ha bei 25 Jahren steigen, wobei 679 ha bereits im RP Ruhr festgelegt sind. Damit stünden den Kommunen rund 333 ha zur alternativen Darstellung ihres Bedarfs zusätzlich zur Verfügung. Dies aber nur sofern der Bedarf an Regionalplanreserven planerisch festgelegt werden kann bzw. das geeignete Flächen vorhanden sind. Im Zuge des Aufstellungsverfahrens zum RP Ruhr hat sich jedoch gezeigt, dass bereits die regionalplanerische Festlegung eines Bedarfs für 20 Jahre vor dem Hintergrund der beschriebenen Herausforderungen in der Planungsregion in der Mehrzahl der Kommunen mit Neudarstellungsbedarf kaum oder nicht möglich ist. Die Anpassung würde sich daher vielfach in einer Erhöhung der „virtuellen“ Bedarfskonten niederschlagen, wodurch eine bedarfsgerechte Festlegung gemäß Ziel 6.1-1 LEP NRW argumentativ in noch weitere Ferne rückt.

Auf der anderen Seite können erst Standortalternativen bei der Darstellung von Bauflächen in vielen Kommunen eine bedarfsgerechte Darstellung im FNP ermöglichen. Ist z.B. die einzige regionalplanerische Reserve mit eigentumsrechtlichen Restriktionen belegt, bleibt unter Umständen nur ein Flächentausch im Regionalplan. Dies ist jedoch in der Regel mit einem regionalplanerischen Änderungsverfahren sowie zusätzlichem finanziellen und personellen Aufwand verbunden. Liegt die o.g. einzige Regionalplanreserve zudem integriert innerhalb eines Siedlungsbereichs und deutlich unterhalb der regionalplanerischen Darstellungsschwelle, ist ein Flächentausch kaum realisierbar. Die Fläche muss zudem - bei ausschließlich eigentumsrechtlichen Restriktionen - nach

den landesweit geltenden Regelungen weiterhin angerechnet werden.

Dabei ist zu betonen, dass ein längerer Planungszeitraum im Regionalplan nicht zu einer größeren Flächeninanspruchnahme führen würde, da die regionalplanerischen Festlegungen nur im Umfang des FNP-Bedarfs (mit kürzerem Planungszeitraum) in Anspruch genommen werden können.

Die Möglichkeit, auf alternative Standorte bei der FNP-Bauflächendarstellung zurückgreifen zu können, bietet Vorteile für die städtebauliche Planung:

- Alternativstandorte ermöglichen es, flexibel auf veränderte Bedingungen zu reagieren, wenn unerwartete Restriktionen, rechtliche Probleme oder Anwohnerproteste auftreten.
- Bodenpreisspekulationen wird entgegengewirkt. Eine Verknappung von verfügbarem Bauland kann die Preise in die Höhe treiben, was den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum erschweren kann.
- Durch die Überprüfung mehrerer Standorte kann der für die geplante Nutzung optimale Standort in Bezug auf Infrastruktur und verkehrlicher Anbindung ausgewählt werden.
- Durch die Auswahl der wirtschaftlich oder planerisch besten Option können Kommunen (finanzielle) Ressourcen schonen und besser einsetzen.
- Mehrere Standortoptionen erlauben es, die Fläche auszuwählen, die die geringsten negativen Auswirkungen auf die Umwelt hat. Dies unterstützt den Schutz natürlicher Ressourcen und die Erhaltung von Lebensräumen.
- Auswahlmöglichkeiten fördern die Transparenz und die Einbindung der Bürger in den Planungsprozess. Dies kann die Akzeptanz von Projekten erhöhen und dazu beitragen, Konflikte zu minimieren.

- Mehrere Standortoptionen bieten eine langfristige Planungssicherheit, was zu einer Stabilität der städtischen Entwicklung beitragen kann.

Als Ergebnis des Abwägungsprozesses der Vor- und Nachteile soll für den Regionalplan zukünftig ein Planungszeitraum von 25 Jahren angenommen werden. Die Vorteile für die Planung überwiegen, da der längere Planungszeitraum in der Regionalplanung nicht zu einer größeren Flächeninanspruchnahme führt bzw. den berechneten Bedarf der Kommune nicht erhöht. Gleichzeitig kann dies zu einer Planungsbeschleunigung beitragen, da Änderungsverfahren des RP Ruhr in vielen Fällen obsolet werden. Auch vor dem Hintergrund des OVG-Urteils zur 1. LEP NRW-Änderung trägt die Festlegung von Siedlungsbereichen als Standortalternative zur Rechtssicherheit für die Kommunen bei, da die in der ersten Ausnahmeregelung des nun für rechtsunwirksam erklärten ehemaligen Ziels 2.3 definierte „Unschärferegelung“ keine Anwendung mehr finden kann.

Es gilt aber einen Ansatz zu finden, der einerseits insbesondere kleineren Kommunen zusätzliche Flexibilität bei der planerischen Verortung ihres Neudarstellungsbedarfs ermöglicht, andererseits aber nicht zu einer übermäßigen Ausweitung ohnehin räumlich nicht umsetzbarer „virtueller“ Bedarfskonten führt.

Hierzu sollen zunächst alle Kommunen mit FNP-Neudarstellungsbedarf, den sich aus einem Planungszeitraum vom 20 Jahren ergebenden regionalplanerischen Bedarf erhalten. Die Differenz zu einem Planungszeitraum von 25 Jahren soll sodann auf alle 53 Kommunen als „allgemeiner Flexibilitätsgrundbedarf“ gleichmäßig verteilt werden. Bezogen auf die aktuellen Datengrundlagen ergibt sich derzeit ein allgemeiner Flexibilitätsgrundbedarf von rund 6,3 ha für jede Kommune. Der Flexibilitätsbedarf soll demnach auch Kommunen

ohne FNP-Neudarstellungsbedarf gewährt werden, der für Flächentauschverfahren auf FNP-Ebene in Anspruch genommen werden kann.

Die gleichmäßige Verteilung des allgemeinen Flexibilitätsbedarfs soll insbesondere in kleineren Kommunen zu größeren Handlungsspielräumen führen, während in größeren Kommunen mit FNP-Neudarstellungsbedarf kaum noch Festlegungsoptionen vorliegen. Eine breitere Verteilung des allgemeinen Flexibilitätsbedarfs soll die Resilienz erhöhen, da alle Kommunen befähigt werden, auf (flächenbezogene) Herausforderungen zu reagieren. Dies ist besonders wichtig vor dem Hintergrund aktueller Krisensituationen.

Die Höhe des allgemeinen Flexibilitätsbedarfs wird mit jeder Fortschreibung der Gewerbeflächenbedarfsberechnung neu ermittelt. Die im RP Ruhr festgelegten Regionalplanreserven dürfen den gesamtregionalen Bedarf gemäß Ziel 6.6-1 LEP NRW nicht überschreiten.

Beispielrechnungen:

A Stadt Essen

GFNP-Brutto-Neudarstellungsbedarf
= 149,6 ha (Unterdeckung)
Basisbedarf an Regionalplanreserven
= 179,5 ha ($149,6 \cdot 1,2$)
Bedarf an Regionalplanreserven einschl.
allgemeiner Flexibilitätsbedarf (6,3 ha)
= 185,8 ha ($179,5 + 6,3$)

B Stadt Dorsten

GFNP-Brutto-Neudarstellungsbedarf
= 0 ha (Überdeckung)
Basisbedarf an Regionalplanreserven
= 0 ha
Bedarf an Regionalplanreserven einschl.
allgemeiner Flexibilitätsbedarf (6,3 ha)
= 6,3 ha → bislang 0 ha

Ergebnis:

FNP/GFNP: 20 Jahre

Beibehalt des bisherigen Planungszeitraums von 20 Jahren.

RP Ruhr: 25 Jahre

Für den RP Ruhr soll ein Planungszeitraum von 25 Jahren angenommen werden, wobei sich der kommunale Bedarf an Regionalplanreserven weiterhin aus dem FNP-Neudarstellungsbedarf zzgl. des regionalplanerischen Zuschlags von 20 % ergibt. Der sich ergebende Mehrbedarf zu 25 Jahren soll als „allgemeiner Flexibilitätsgrundbedarf“ auf alle 53 Kommunen gleichmäßig verteilt werden. Der Flexibilitätsgrundbedarf erhöht nicht die Flächeninanspruchnahme, sondern dient ausschließlich der alternativen Standortwahl zur Verortung des FNP-Neudarstellungsbedarfes oder zur Realisierung von Flächentauschverfahren.

5.9 Fortschreibungen

Der Fortschreibungszyklus ist abhängig von der Verfügbarkeit aktualisierter Datengrundlagen. Das Siedlungsflächenmonitoring, als eine der maßgeblichen Datengrundlagen, wird alle drei Jahre fortgeschrieben. Einige Daten, etwa zur Art der tatsächlichen Flächennutzung, werden jährlich fortgeschrieben. Die Mindestfortschreibungsdauer liegt demzufolge bei drei Jahren.

Eine längere Fortschreibungsdauer führt zu längerfristiger Planungssicherheit, zugleich bilden sich aktuelle Tendenzen nicht unmittelbar ab. Da die Modellanpassungen bei Aktualisierungen mit einer höheren Schwankungsstabilität einhergehen (u.a. Verlängerung des

Stützzeitraumes und gesamtregionales Teilraummodell), sollen die Bedarfe daher ab Rechtskraft des RP Ruhr mit jeder Vollerhebung des SFM (landesweit alle drei Jahre) fortgeschrieben werden. Die auf die Bedarfe anzurechnenden Flächenreserven werden im SFM Ruhr aktualisiert, können jedoch abweichend von dem dreijährigen Zyklus auch anlassbezogen (z.B. bei einer FNP-Änderung) fortgeschrieben werden.

Bei langdauernden Planverfahren sollen, die zwischen Kommune und Regionalplanungsbehörde abgestimmten Bedarfswahlen, zur Planungssicherheit maximal sechs Jahre bei FNP-Änderungsverfahren (zwei Fortschreibungszyklen) bzw. neun Jahre bei FNP-Neuaufstellungsverfahren (drei Fortschreibungszyklen) ihre Gültigkeit behalten, es sei denn die Kommune wünscht eine vorherige Datenaktualisierung¹⁹.

Bei regionalplanerischen Verfahren sollen die zu Beginn des Erarbeitungsverfahrens vorhandenen Bedarfswahlen bis zur Rechtskraft des Verfahrens ihre Gültigkeit behalten, in der Regel sollten hier neun Jahre jedoch ebenfalls nicht überschritten werden.

Ergebnis:

Die Bedarfswahlen sollen ab Rechtskraft des RP Ruhr alle drei Jahre bzw. nach jeder SFM Ruhr-Erhebung fortgeschrieben werden.

Ab dem Tag der Veröffentlichung sollen die dann jeweils aktualisierten Zahlen für ab diesem Zeitpunkt neu begonnene Verfahren (z.B. nach §34 LPlG oder regionalplanerische Änderungsverfahren) herangezogen werden. Bei laufenden Verfahren können zur Wahrung der Planungssicherheit weiterhin die älteren Bedarfswahlen ihre Gültigkeit behalten, es sei denn die Kommune wünscht eine Aktualisierung.

¹⁹ Siehe auch Erläuterungen zu Ziel 1.1-5 RP Ruhr

Eine Evaluation des Bedarfsmodells soll nach spätestens drei SFM Ruhr-Fortschreibungszyklen wiederholt werden (voraussichtlich in 2032 oder 2033). Zwischenzeitliche Anpassungserfordernisse können sich durch Änderungen des LEP NRW oder anderer Vorgaben der Landesplanungsbehörde bzw. der Landesregierung oder auch weiterer Rechtsgrundlagen ergeben. Auch aus der in 2026 anstehenden Evaluation des Instrumentes der Regionalen Kooperationsstandorte können sich Veränderungen für die Ermittlung der lokalen Gewerbeflächenbedarfe ergeben, sofern die derzeit bei 5 ha liegende Schwelle verändert wird. Derzeit fallen alle Inanspruchnahmen mit betrieblichen Grundstücksgrößen > 5 ha dem Regionalen Bedarfskonto zu, während Inanspruchnahmen < 5 ha der Ermittlung der lokalen Bedarfe dienen.

Neben den lokalen Bedarfszuweisungen, die gesamtregional bei rund 2.600 ha liegen, stehen den Kommunen weitere Instrumente zur gewerblich-industriellen Entwicklung zur Verfügung. Über das regionale Bedarfskonto konnten 24 Regionale Kooperationsstandorte mit einem Gesamtumfang von rund 1.300 ha regionalplanerisch festgelegt werden. Hinzu kommen mit den landesbedeutsamen Hafentflächen und der Fläche für flächenintensive Großvorhaben in Datteln/Waltrop rund 500 ha an landesbedeutsamen Standorten und rund 920 ha Betriebsgebundene Erweiterungsflächen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich durch die Modellanpassungen sinnvolle räumliche Umverteilungen der lokalen Bedarfe ergeben. Gegenüber dem bislang angewandten Modell fällt die Anzahl der Kommunen mit Rücknahmearfordernissen auf ein niedriges Niveau (von 12 zu 5 Kommunen). Bisherige Rücknahmearfordernisse werden deutlich reduziert, womit rund 80 ha bereits in den FNP planerisch gesicherte Gewerbeflächen nun als bedarfsgerecht gelten.

Zugleich zeigt sich eine hohe Stabilität im Zeitverlauf und eine moderate Nivellierung hoher Unterdeckungen („virtuelle Bedarfe“) und hoher Überdeckungen („Rücknahmearfordernisse“). Die Modellanpassung führt gegenüber den zuletzt kommunizierten Zahlen bei 40 der 53 Kommunen zu höheren Nettobedarfen.

Gegenüber dem bislang angewandten Modell haben sich die kommunalen Handlungsspielräume für die überwiegende Zahl der Kommunen demnach verbessert – während bislang 30 Kommunen (zuletzt geltende Bedarfe) über einen Neudarstellungsbedarf über 5 ha verfügen, können nun 46 Kommunen in einem nennenswerten Umfang zusätzliche gewerbliche und/oder industrielle Bauflächen in den FNP/im GFNP darstellen.

Sofern in einer Kommune dennoch nicht ausreichend rechnerischer Bedarf zur Darstellung einer Gewerbefläche vorhanden ist, bestehen durch Instrumente wie der Bedarfsübertragung zwischen den Kommunen, einem interkommunalen Gewerbegebiet oder dem Flächentausch (Rücknahme einer nicht entwickelbaren Flächenreserve und Neudarstellung der gewünschten Baufläche) umfängliche instrumentelle Möglichkeiten.

6 Diskussion der informellen Beteiligung

Den 53 Kommunen, den vier Kreisverwaltungen und weiteren regionalen Akteuren wurde von Juli 2024 bis Oktober 2024 die Möglichkeit zur informellen Mitwirkung an der Evaluation gegeben. Dazu wurden der vorläufige Evaluationsbericht sowie bilanzielle Übersichten per E-Mail-Verteiler bereitgestellt.

Insgesamt gingen bis zum Ende der Beteiligungsfrist 15 Stellungnahmen mit Hinweisen und Anregungen ein. Die Stellungnahmen sowie die Erwiderung in synoptischer Form können Anhang 1 entnommen werden. Aus Gründen der Übersicht wurden Hinweise und Anregungen zur Siedlungsflächenbedarfsberechnung Wohnen aus der Synopse herausgenommen. Diese finden sich im Evaluationsbericht zur Siedlungsflächenbedarfsberechnung Wohnen.

Aus der informellen Beteiligung ergaben sich in Bezug auf das im vorläufigen Evaluationsbericht Anpassungsnotwendigkeiten bei der Berechnung des zentralörtlichen Zuschlages.

Grundsätzlich breite Zustimmung

Die Möglichkeit der informellen Beteiligung am Evaluationsverfahren wurde durchgängig positiv bewertet. Grundsätzlich zeigte sich eine breite Zustimmung zu den vorgenommenen Anpassungen. Insbesondere die Einführung einer regionalen Ausgleichskomponente (vgl. Kap. 5.4) wird weitgehend begrüßt.

Einzelne redaktionelle Hinweise, insbesondere zu den Bilanztabellen wurden im Zuge der Überarbeitung berücksichtigt. Dies betraf u.a. fehlende Rundungshinweise und zu korrigierende Fußnoten.

Reduzierung der Freirauminanspruchnahme

Von einigen kreisfreien Kommunen wird kritisch gesehen, dass das auf „bundes- und landespolitischer Ebene forcierte Ziel der Netto-Null-Versiegelung bzw. Flächenkreislaufwirtschaft“ nicht konkret in die Siedlungsflächenbedarfsberechnung einfließt. Es ist richtig, dass das Rechenmodell nicht unmittelbar Bezug auf ein Netto-Null-Ziel nimmt. Mittelbar dient jedoch bereits die (vergleichsweise restriktive) Siedlungsflächenbedarfsberechnung an sich sowie die Berücksichtigung von Bestands- und Brachflächen (als Flächenreserven) dem Schutz des Freiraumes. Dazu dienen weitere regionalplanerische Festlegungen dem Freiraumschutz, hier sind etwa Regionale Grünzüge oder Bereiche zum Schutz der Natur zu nennen.

Wie in Kapitel 5.6.5 des Evaluationsberichts Wohnen dargelegt, wird im Planungsraum das heruntergebrochene 5-ha-Ziel bereits seit dem Jahr 2017 eingehalten. In mehreren Jahren zeigt sich sogar eine reduzierte Siedlungs- und Verkehrsfläche (=“Netto-Null“). Aus dem analytischen Befund ergibt sich, dass ein weitergehender Eingriff in die kommunale Planungshoheit und in die planerischen Handlungsspielräume derzeit nicht angemessen ist.

In Abhängigkeit von den konkreten Formulierungen eines novellierten 5-ha-Grundsatzes soll geprüft werden, die textlichen Regelungen des RP Ruhr im Zuge der Fortschreibung der Siedlungsbereiche zu ergänzen. Im Falle einer Überschreitung, der aus dem 5-ha-Grundsatz abgeleiteten Zielvorgabe oder der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche, könnten z.B. temporäre Regelungen (solange bis die quantitative Vorgabe wieder eingehalten wird) zu einer reduzierten Freirauminanspruchnahme beitragen. Die eventuelle Anpassung der textlichen Festlegungen des RP Ruhr ist jedoch nicht Gegenstand des hier zur Rede stehenden Evaluationsverfahrens der Siedlungsflächenbedarfsberechnung und wird

in einem formalen Änderungsverfahren erfolgen.

Weitergehende Berücksichtigung des Stadtumbaus

Darüber hinaus wird von einigen kreisfreien Kommunen angeregt, den Stadtumbau innerhalb des Rechenmodells deutlicher zu berücksichtigen. Konkret wird vorgeschlagen, dass „Gesamtniveau des Siedlungsflächenbedarfs in der Metropole Ruhr“ über einen Abzug „Bestandsumbau“ zu reduzieren.

Innerhalb der Bedarfsberechnungsmodelle Wohnen und Gewerbe wird der Bestandsumbau bereits in mehrfacher Hinsicht berücksichtigt:

- Brachflächen und Innenentwicklungspotenziale gelten als anzurechnende Reserven und werden von den ermittelten Bedarfen abgezogen. Dies gilt auch, wenn es sich dabei nicht um eine Umwidmung im Bauleitplan handelt (Beispiel: war Wohnbaufläche und bleibt Wohnbaufläche). Brachflächen und Innenentwicklungspotenziale liegen aufgrund der Vorerhebungsmethode in unserer Region einheitlich erhoben vor.
- Wenn eine Umwidmung im Bauleitplan z.B. von einer Gemeinbedarfsfläche zu einer Wohnbaufläche erfolgen soll, ist hierzu ein Bedarfsnachweis erforderlich. Der ermittelte Bedarf bezieht sich daher ausdrücklich auch auf Anwendungsfälle innerhalb des Siedlungsbestandes.

Die SFM-Erhebungen belegen jedoch, dass die den Bedarfen gegenübergestellten Flächenreserven in der Vergangenheit unterschätzt waren (= Schattenreserven). Rund 136 ha jährlich konnten zwischen 2014 und 2022 in der Gesamtregion jährlich (hauptsächlich durch Abriss und Neubau oder Nachverdichtung) zusätzlich, davon 95 ha innerhalb der vorhandenen Siedlungs- und Verkehrsfläche für den Neubau von Gewerbe und Industrie aktiviert werden.

Die Frage einer weitergehenden Berücksichtigung des Stadtumbaus ist damit gerechtfertigt. Zur Beantwortung sind im Umkehrschluss die Fragen zu stellen, ob

- a) vor dem Hintergrund der Ziele zur Reduzierung der Freirauminanspruchnahme ein Handlungsbedarf vorliegt und
- b) ob die Bedarfswerte unter Einbezug der „Schattenreserven“ tatsächlich zu hoch angesetzt sind.

Zu Frage a) wird auf die o.g. Ausführungen zur Anregung „Reduzierung der Freirauminanspruchnahme“ verwiesen. In den letzten Jahren ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Ruhrgebiet nicht gewachsen. Aus diesem analytischen Befund ergibt sich, dass ein weitergehender Eingriff in die kommunale Planungshoheit und in die planerischen Handlungsspielräume derzeit nicht angemessen ist.

Zu Frage b) kann formuliert werden, dass die Bedarfswerte dann zu hoch angesetzt sind, wenn die Summe aus anzurechnenden Flächenreserven, Betriebsgebundenen Reserven und Baulücken, Schattenreserven und dem Handlungserfordernis aus der Bedarfsberechnung (Rücknahmeerfordernis oder Neudarstellungsbedarf) höher ausfallen würde als die auf 20 Jahre hochgerechnete Bautätigkeit der letzten Jahre. In diesem Fall könnte daraus, sofern eine vollständige Verortung der Neudarstellungsbedarfe erfolgt und sich die Bautätigkeit der letzten Jahre aufgrund des größeren Angebotes verstärken würde, ein Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche resultieren.

Zur Überprüfung wurde die Summe aus anzurechnenden Reserven, Betriebsgebundenen Reserven und Baulücken, Schattenreserven (Bautätigkeit außerhalb der vormalig erhobenen Reserven) und dem Neudarstellungsbedarf bzw. dem Rücknahmeerfordernis im FNP gebildet. Diese Summe beschreibt die Höhe der Flächenpotenziale insgesamt – einschl. der bislang noch unbekanntenen Reserven und einschl. der Anpassungserfordernisse in den

FNP bzw. dem GFNP, die aus der Bedarfsberechnung resultieren.

Die anzurechnenden Reserven, Betriebsgebundenen Reserven und Baulücken gehen zu einem Anteil von 60 % in die Summe ein, da die SFM-Erhebungen darlegen, dass nicht alle Reserven innerhalb von 20 Jahren entwickelt worden sind. Zur Bestimmung des Anteils wurden die erhobenen Flächenreserven der SFM-Erhebung aus dem Jahr 2014 im Zeitverlauf bis 2022 betrachtet. Hier zeigt sich, dass von den Reserven jährlich im ca. 3 % entwickelt wurden. Auf 20 Jahre hochgerechnet ergibt dies einen Anteil von demnach 60 %.

Im Ergebnis (vgl. Tab. 16) zeigt sich, dass das aus den vorhandenen Flächenreserven, den Schattenreserven und den Anpassungserfordernissen aus der Bedarfsberechnung ermittelte Potenzial in der Summe nur geringfügig über der Bautätigkeit der vergangenen Jahre liegt. Dies unter der Annahme, dass alle Neudarstellungsbedarfe planerisch verortet werden können. Die Höhe der Bedarfe erscheint vor dem Hintergrund der Plausibilitätsprüfung angemessen.

Tab. 16: Beurteilung der Höhe der Bedarfswerte unter Einbezug der „Schattenreserven“

Quelle: Eigene Berechnungen

Teilraum	A	B	C	D	B+C+D
	Tatsächliche Bautätigkeit Wohnen hochgerechnet auf 20 J.	Anteil Anzurechnende Reserven + Baulücken 2023 ²⁰	„Schattenreserven“ ²¹ hochgerechnet auf 20 J.	Über- / Unterdeckung im FNP/GFNP netto	Potenziale insgesamt
	ha	ha	ha	ha	ha
Kreis Wesel	710,3	280,6	229,9	103,1	613,5
Kreis Recklinghausen	719,9	365,1	276,8	106,0	747,8
Kreis Unna	584,7	239,1	167,8	105,3	512,1
Ennepe-Ruhr-Kreis	244,9	122,5	118,4	88,7	329,6
GFNP-Kommunen	1.154,5	497,2	514,5	252,0	1.263,7
Kreisfreie ohne GFNP	1.295,3	640,8	599,8	230,6	1.471,2
RVR Insgesamt	4.709,6	2.145,2	1.907,2	885,6	4.938,0

In der Zusammenschau der Analysen rund um die Frage einer weitergehenden Berücksichtigung des Stadtumbaus bzw. des Bestandsumbaus wird daher festgestellt, dass der Anregung nicht gefolgt wird.

²⁰ Anteil 60 %

²¹ Bisläng unbekante Reserven = Bautätigkeit auf Flächen, die vorher nicht als Reserve waren.

Empirische Ableitung aus den SFM-Erhebungen 2017, 2020 und 2023. Mittelwert der Jahre 2014-2022.

Kein individueller städtebaulicher Zuschlag

Einige Anregungen beziehen sich auf den modifizierten städtebaulichen Zuschlag. Über den städtebaulichen Zuschlag auf den Netto-Neudarstellungsbedarf im FNP bzw. im GFNP ergibt sich der Brutto-Neudarstellungsbedarf. Überwiegend wird angeregt, für alle 53 Kommunen einen einheitlichen städtebaulichen Zuschlag zu verwenden, diesen ggf. normativ zu setzen oder den Zuschlag allgemein höher anzusetzen als vorgeschlagen.

Der städtebauliche Zuschlag dient der Ermittlung der erforderlichen Brutto-Darstellungsfläche im Flächennutzungsplan zur Realisierung des Nettoflächenbedarfs.

Zur Evaluation ist eine gesamtregionale Analyse aller Gewerbe- und Industrieauflähen (in den FNP und im GFNP) erfolgt. Dabei zeigte sich, dass es sich bei rund 10 % der ca. 25.000 ha Gewerbe- und Industrieauflähen um von dem Nutzungszweck „Gewerbe/Industrie“ abweichende, (gewachsene) Nutzungen handelt. Dies sind u.a. wohnbauliche Nutzungen, übergeordnete Verkehrswege, Schienenwege, Gemeinbedarfsnutzungen aber auch Waldflächen. Für diese Nutzungen würde bei einer FNP-Änderung oder Neuaufstellung des FNP keine Gewerbliche Bauflächendarstellung gewählt. Ein Bedarfsnachweis ist demnach nicht erforderlich! SFM-Reserveflächen und Baulücken sind darin nicht enthalten (hier sind von Gewerbe/Industrie abweichende Nutzungen die Regel, sie werden daher aus der Betrachtung herausgenommen).

Dagegen sind u.a. kleinere öffentliche Grünflächen, innere verkehrliche Erschließungsflächen, Ausgleichsflächen oder Rückhaltebecken oder Flächen für den ruhenden Verkehr der Bruttofläche zuzuordnen. Hier liegt der ermittelte Anteil unter Ausschluss der „gewachsenen“ Nutzungen bei rund 11 %. Bei reziproker Berechnung ergibt sich so ein rechnerischer Faktor von 1,12 (Beispiel: 1 ha x 1,12 =

1,12 ha Brutto-fläche ergibt in der Gegenrechnung 1,12 ha - 11 % = 1 ha).

In den 53 Kommunen liegen die ermittelten Werte für den städtebaulichen Zuschlag zwischen 1,05 und 1,28. Die Unterschiede ergeben sich aus unterschiedlichen Maßstäben der FNP zwischen 1:10.000 und 1:50.000 sowie aus unterschiedlichen Darstellungsschwellen (bis zu 5 ha im GFNP; bei aktuellen FNP eine Tendenz zur Entfeinerung). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die FNP in der Region aus sieben verschiedenen Jahrzehnten stammen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen kartografischen Ausprägungen werden individuelle städtebauliche Zuschläge als erforderlich und sachgerecht erachtet. Es geht bei höheren oder niedrigeren Zuschlägen demnach nicht um eine Begünstigung oder Benachteiligung einzelner Kommunen, sondern um die Berücksichtigung der individuellen kartografischen Darstellungsschärfe des FNP / des GFNP (entsprechend des gesamten Stadt- oder Gemeindegebietes).

Der städtebauliche Zuschlag soll bei jeder zukünftigen Überprüfung des Rechenmodells erneut betrachtet werden. Damit wird der Zuschlag bei sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst.

Die Einführung der regionalen Ausgleichskomponente forcieren eine Suburbanisierung

In zwei Stellungnahmen wird die Annahme formuliert, dass der neu eingeführte Modellbaustein der regionalen Ausgleichskomponente Ziele wie die dezentrale Konzentration oder die Innenentwicklung konterkarieren und „expansive Planungen der Vergangenheit“ belohnen würde.

Der Anteil des gesamtregionalen Bedarfes, der in die regionale Ausgleichskomponente einfließt, liegt bei 2,6 %. Es handelt sich demnach um einen nur geringen Anteil am gesamtregionalen Bedarf. Ziel 6.1-1 LEP NRW fordert eine bedarfsgerechte Festlegung Allgemeiner Siedlungsbereiche und Bereiche für

gewerbliche und industrielle Nutzungen für den Regionalplan. Die Regionalplanungsbehörde hat daher für eine möglichst umfassende Festlegung der ermittelten Bedarfe zu sorgen, weshalb die Einführung einer Regionalen Ausgleichskomponente als angemessen erachtet wird.

Vor dem Hintergrund des einerseits moderaten Anteils am gesamtregionalen Bedarf und andererseits der eng verflochtenen Region wird die Gefahr einer aus dem Berechnungsbaustein resultierenden Forcierung der Suburbanisierung nicht gesehen. Vielmehr soll der Berechnungsbaustein dazu beitragen, dem überdurchschnittlich hohen Flächendruck des Ruhrgebiets im Vergleich zu den angrenzenden Planungsräumen angemessen zu begegnen. Dies gilt sowohl bei der Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau als auch von geeigneten Flächen für die wirtschaftliche Entwicklung. Von nicht verortbaren, „virtuellen“ Bedarfen geht keine Wirkung aus. Einen Teil der virtuellen Bedarfe jedoch dazu zu nutzen, dass bereits bauleitplanerisch gesicherte, städtebaulich sinnvolle Erweiterungen rechtsicher bebaut werden können, schafft konkrete Entwicklungsmöglichkeiten für die Region.

Darüber hinaus lenkt der Berechnungsbaustein die Bedarfe nicht per se in den suburbanen Raum bzw. schwächt auf diese Weise wie in der Stellungnahme angenommen den Ballungskern:

Bei den Gewerbebedarfen profitieren 18 der 39 Mittelzentren (46 %) darunter die kreisfreien Städte Hamm, Herne und Bottrop sowie mit Bochum, Dortmund und Hagen auch drei der fünf Oberzentren. In den Oberzentren Essen und Duisburg verbleiben, trotz des Abschlages, je noch über 130 ha Neudarstellungsbedarf in den FNP.

Es liegt zudem keine Kausalität hinsichtlich des Alters der FNP und einer expansiven Pla-

nung vor, wie in der Stellungnahme angenommen (angegebene Zahlen vor der Anwendung der Regionalen Ausgleichskomponente):

Sowohl in den älteren FNP (vor 1996 erstellt) als auch in den jüngeren FNP (ab 1996 erstellt) liegt im Durchschnitt eine Unterdeckung (weniger gewerbliche Reserven als Bedarf) in Höhe von 36 % vor. In den älteren FNP weisen 89 %, in den jüngeren FNP 88 % der Kommunen eine Unterdeckung – also zu wenige Flächenreserven – auf.

Die Flächensituation der 53 Kommunen stellt sich demnach unabhängig vom Alter der FNP heterogen dar.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die in der Stellungnahme vorgebrachten Annahmen und Einwände nicht bestätigt werden können, weshalb der Beibehalt der Regionalen Ausgleichskomponente als angemessen und sachgerecht erachtet wird.

Kritik an der dynamischen Fortschreibung der Bedarfsberechnung

In einer Stellungnahme wird kritisiert, dass die Bedarfswerte und Flächenreserven regelmäßig fortgeschrieben werden – und sich somit immer wieder ein erneuter Bedarf ergibt.

Mit der Einführung des Siedlungsflächenmonitorings in das Landesplanungsgesetz und der darauf aufbauenden Festlegungen im LEP NRW steht in NRW ein Instrumentarium zur Verfügung, dass den vormals starren Ansatz der Ermittlung der Flächenbedarfe in ein dynamisches, monitoringgestütztes System überführt hat. Anders als zuvor, erlaubt das Vorgehen nun eine regelmäßige Neubewertung des Siedlungsflächenbedarfs vor dem Hintergrund aktueller Rahmenbedingungen.

Dies bedeutet, dass sich die aktualisiert berechneten Bedarfswerte für einen Zeitraum von 20 Jahren regelmäßig für drei Jahre in die Zukunft verschieben. Dabei können die Bedarfe steigen aber auch sinken. Dieser dynamische Planungsansatz erlaubt im Sinne eines Frühwarnsystems eine rechtzeitige Reaktion

auf sich ändernde Rahmenbedingungen. Zugleich haben sich in den vergangenen Jahren die äußeren Rahmenbedingungen dramatisch verändert. Zuwanderungswellen aus dem Ausland, der Umstieg auf erneuerbare Energien und die Herausforderungen des Klimawandels erlauben keine starre Planung für zwei Dekaden im Voraus, wie in vorausgehenden Planergenerationen erfolgt.

In den letzten Jahren zeigt sich die Freirauminanspruchnahme zurückgehend, zuletzt im Saldo „Netto-Null“ – siehe Kap. 5.6.5. Aus diesem Befund lässt sich demnach nicht ableiten, dass der seit mehr als zehn Jahren angewandte dynamische Ansatz zu negativen Effekten auf die Freirauminanspruchnahme führt.

Kritik an der Einführung oder Umsetzung des zentralörtlichen Zuschlages

In einigen Stellungnahmen wird auf die Einführung eines Zuschlages für Oberzentren und größere Mittelzentren Bezug genommen. In einer Stellungnahme wird angeregt, auch kleineren Mittelzentren eine Zulage zu gewähren. In zwei Stellungnahmen wird angeregt, auf die Zulage zu verzichten und allen 53 Kommunen einen Anteil daraus zuzuweisen.

In den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW wird ausgeführt, dass über „die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden (..) die Regionalplanung [entscheidet]. Dabei sollen raumordnerische Kriterien, insbesondere die Zahl der Beschäftigten, die zentralörtliche Bedeutung und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Gemeinden, berücksichtigt werden. Da es sich hier um die Erläuterung einer Zielvorgabe handelt, werden die genannten Kriterien innerhalb des Verteilungsmodells beachtet. Ein zentralörtlicher Zuschlag soll daher beibehalten werden.

In einer weiteren Stellungnahme wird darauf hingewiesen, dass sich bei einem der Oberzentren eine geringere Zulage als bei einigen Mittelzentren ergibt.

Zur methodischen Kohärenz soll daher zur Berechnung des zentralörtlichen Zuschlages der bislang angesetzte Anteil am zu verteilenden Bedarf von 7,5 % für die Oberzentren auf 8 % erhöht und der Anteil für die großen Mittelzentren von 5 % auf 4,5 % reduziert werden.

Zudem soll berücksichtigt werden, dass flächengrößere Großstädte eher noch über Flächen zur Verortung der Bedarfe verfügen, weshalb der zentralörtliche Zuschlag zur Hälfte über den EW-Anteil und zur Hälfte über den Anteil an der Gebietsgröße verteilt werden soll. Der Anregung wird somit gefolgt.

Kritik an dem modifizierten Verteilungsmodell

In einigen Stellungnahmen wird auf das angepasste Verteilungsmodell Bezug genommen. So wird etwa kritisiert, dass der Anteil des Bedarfs, der über den Anteil an Arbeitslosen verteilt wird von 5 % auf 15 % gestiegen ist. Ebenso wird kritisiert, dass die bisherige Verteilungskomponente „Anteil an den Gewerbeflächenrelevanten Beschäftigten“ zugunsten des „Anteils an den Gewerbe- und Industrieflächen“ entfallen ist.

Die Berücksichtigung der Zahl der Arbeitslosen als strukturpolitisches Element wurde im Zuge der Beteiligungen zum RP Ruhr durchweg positiv bewertet und soll daher beibehalten werden. Die Anteile der einzelnen Verteilungskomponenten wurden über umfangreiche Vergleichsrechnungen bestimmt (vgl. Evaluationsbericht Gewerbeflächenbedarfsberechnung Kap. 5.7).

Die Entscheidung auf die Verteilungskomponente „Anteil an den gewerbeflächenrelevanten SVB“ zu verzichten, gründet einerseits darauf, dass die Daten nicht mehr in bisheriger Form vorliegen und andererseits darauf, dass ein direkterer Flächenbezug zur Ermittlung des Flächenbedarfes intendiert ist.

Das bisherige Verteilungsmodell setzt eindimensional auf die Beschäftigtenzahlen. 95 % des gesamtregionalen Bedarfs werden über

die Anteile an vorhandenen SvB in den Kommunen verteilt. Dies lenkt die Bedarfe in Kommunen mit hohen Beschäftigtenzahlen. Die Modifikation des Verteilungsmodells setzt auf einen direkter flächenbezogenen Ansatz, woraus sich ein anzustrebender Verteilungseffekt dorthin ergibt, wo Fläche vorhanden ist.

Beispiel: Die Stadt Herne hat einen Anteil an 2,7 % der gewerbeflächenrelevanten SvB, der Anteil an den Gewerbe- und Industrieflächen liegt bei 2,2 %. Demnach entfällt auf die Stadt Herne, deren zusätzliche Bauflächendarstellungsmöglichkeiten stark begrenzt sind, aus der angepassten Komponente ein etwas geringerer Bedarfsanteil als bislang. Hier profitieren Kommunen mit mehr Flächenpotenzial.

Die BMR hat in ihrer Stellungnahme angeregt innerhalb des Rechenmodells Daten zu Beschäftigten innerhalb der Gewerbe- und Industrieflächen – z.B. anstelle der Gewerbe- und Industrieflächen – zu verwenden. Diese Daten hat die BMR in Zusammenarbeit mit IT.NRW unter Verwendung des Unternehmensregisters in den vergangenen Jahren mehrfach erhoben, sie stehen aber nicht in der Landesdatenbank zur Verfügung bzw. werden aufgrund einer gesetzlichen Vorgabe regelmäßig fortgeschrieben. Die BMR hat die Daten der Regionalplanungsbehörde für Vergleichsrechnungen zur Verfügung gestellt.

Die Daten decken rund 45 % der SvB im Ruhrgebiet ab bzw. es arbeitet demnach weniger als die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten innerhalb von Gewerbe- und Industriegebieten. Im bislang angewandten Rechenmodell wurde ein Teil des gesamtregionalen Bedarfes über den Anteil der Kommune an den „Gewerbeflächenrelevanten Beschäftigten“ verteilt. IT.NRW hält die dazu erforderliche Datendifferenzierung der SvB nicht mehr vor. Im Zuge der Evaluation wurde daher als Alternative der Anteil der Kommune an den „Gewerbe- und Industrieflächen“ gewählt. Es wurde eine Vergleichsrechnung mit den von der BMR erhobenen Daten zu den

SvB in Gewerbe- und Industriegebieten durchgeführt. Das Ergebnis der Vergleichsrechnung ist in Tab. 17 dargestellt.

Tab. 17: Vergleichsrechnung mit BMR-Daten zu den SvB in Gewerbe- und Industriegebieten.

Quelle: Eigene Berechnungen

Teilraum	Nettobedarf in ha	
	Neues Rechenmodell	Mit BMR-Daten
Kreis WES	308,6	300,5
Kreis RE	332,3	307,5
Kreis UN	248,1	243,3
EN-Kreis	203,8	205,5
GFNP	775,6	805,1
Kreisfreie ohne GFNP	791,5	797,9
RVR	2.659,8	2.659,8
Kreise	1.092,7	1.056,8
Kreisfreie	1.567,1	1.603,0

Da es sich bei den SvB in Gewerbe- und Industriegebieten und den Gewerbe- und Industriegebieten in ha um korrespondierende Daten handelt, war zu erwarten, dass sich die Bedarfswerte in einer ähnlichen Größenordnung bewegen. Mit Ausnahme des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben sich in den Kreisen leicht geringere Bedarfszahlen. Die Daten erscheinen angesichts der Vergleichsrechnungen grundsätzlich als Alternative geeignet. Vor dem Hintergrund der jährlichen Fortschreibung, kostenneutralen Bereitstellung und öffentlichen Zugänglichkeit wird jedoch entschieden an den amtlichen Daten der Flächenstatistik festzuhalten. Auch die etwas ungünstigere räumliche Bedarfsverteilung zugunsten der kreisfreien Kommunen, die kaum noch über ausreichend Fläche zur Neuverortung verfügen, spricht gegen die in der Stellungnahme vorgeschlagenen Daten.

Das Teilraummodell soll stärker lokalspezifische Eigenarten berücksichtigen

In einer Stellungnahme wird angeregt, „lokalspezifische Eigenarten und Restriktionen“ noch weitergehend zu berücksichtigen.

Das Verteilungsmodell berücksichtigt bereits in verschiedener Hinsicht kommunalspezifische Gegebenheiten. Dies betrifft etwa die zentrale Örtlichkeit, die vorhandene Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, den Umfang an Gewerbe- und Industrieflächen oder die Dynamik der Bautätigkeit. Ebenfalls individuell wird über die Brutto-Netto-Analyse und den daraus resultierenden städtebaulichen Zuschlag die kartografische Ausgestaltung des FNP berücksichtigt.

Ein Teil der Bedarfsberechnung bezieht sich auf die Ermittlung der anzurechnenden Flächenreserven. Hier werden Flächen, die in den kommenden 15 Jahren gesichert nicht entwickelt werden können, zusammen mit den Kommunen als „Keine Reserve“ klassifiziert. Dies erfolgt, im Rahmen der landesweiten Vorgabe, ebenfalls in individueller Absprache mit den Kommunen. Bei der Erhebung zum 01.01.2023 wurden so rund 690 ha unbebaute Gewerbe- und Industrieauflähen in den FNP aus der Bedarfsberechnung herausgenommen und individuelle Restriktionen beachtet.

Es wird angeregt, die Evaluation alle sechs, statt alle neun Jahre durchzuführen

Einer Anregung, die Evaluation der Rechenmodelle alle sechs Jahre, statt wie vorgeschlagen alle neun Jahre, wird teilweise gefolgt.

Eine Zielsetzung der Evaluation der Bedarfsberechnungsmodelle ist die Sicherstellung einer ausreichenden Schwankungsstabilität der sich ergebenden Bedarfswerte. Dies soll eine zumindest mittelfristige Planungssicherheit – sowohl für die kommunale Planung als auch für die Regionalplanung – gewährleisten. Häufige Anpassungen der Bedarfsmodelle können auf diese Zielsetzungen konträr einwirken.

Der Anregung soll aber teilweise gefolgt werden, um beständig eine ausreichende Datenaktualität und Berücksichtigung der aktuellen Rahmenbedingungen zu gewährleisten:

Alle drei Jahre (jeder SFM-Zyklus):

- Berücksichtigung aktueller Datengrundlagen wie Zahl der SvB, der Arbeitslosen, der Inanspruchnahmen, der Flächenreserven (= Fortschreibung der Bedarfsberechnung)
- Überprüfung der zentralörtlichen Einstufung der Kommunen
- Neuberechnung der Regionalen Ausgleichskomponente
- Überprüfung des städtebaulichen Zuschlages, wenn die Kommune einen neuen FNP aufgestellt hat

Alle sechs Jahre (nach 2 SFM-Zyklen):

- Allgemeine Überprüfung des städtebaulichen Zuschlages

Alle neun Jahre (nach 3 SFM-Zyklen):

- Vollständige Evaluation des Berechnungsmodells einschl. der Ausgestaltung des Verteilungsmodells mit Erstellung eines Evaluationsberichtes und der informellen Beteiligung der Region

Hinweis: Die Angaben gelten vorbehaltlich unveränderter gesetzlicher Bestimmungen bzw. Vorgaben der Landesregierung.

7 Ergebnisse

7.1 Auswirkungen des angepassten Rechenmodells auf die Bedarfswerte

Tabelle 18 veranschaulicht die Auswirkungen des angepassten Verteilungsmodells auf den ermittelten Bedarf im Vergleich zu den zuletzt geltenden Bedarfswerten.

Gegenüber dem bisherigen Rechenmodell zeigen sich in allen betrachteten Teilräumen, auch in der Gruppe der GFNP-Kommunen und in den anderen kreisfreien Städten, reduzierte Überdeckungen. Dies bedeutet, dass rechnerisch weniger (bereits bauleitplanerisch gesicherter) Flächen nach Ziel 6.1-1 LEP NRW zurückzunehmen sind. In den Kommunen der Kreise Unna und Ennepe-Ruhr gibt es auf der Basis des neuen Modells keine Überdeckungen mehr. Zugleich steigen in allen Kreisen die Unterdeckungen und damit die Handlungs-

spielräume zur Darstellung zusätzlicher gewerblicher oder industrieller Bauflächen in den FNP.

Die bislang hohen virtuellen Bedarfe in der Gruppe der GFNP-Kommunen sowie in den weiteren kreisfreien Kommunen zeigen sich abgeschwächt. Die prozentualen Anteile der Gebietskörperschaften am gesamtregionalen Bedarf haben sich nicht grundlegend verändert, die maximale Verschiebung beträgt +3 Prozentpunkte im Kreis Wesel bzw. -5 Prozentpunkte in den GFNP Kommunen. Diese eher moderaten Anpassungen reichen jedoch aus, um einerseits vorliegende Rücknahmeerfordernisse in den kommunalen FNP deutlich zu reduzieren und andererseits den Kommunen mit bislang höheren „virtuellen Bedarfen“ noch überdurchschnittlich hohe Neudarstellungsbedarfe zu belassen.

Tab. 18: Gegenüberstellung des bisherigen Rechenmodells mit dem aktuellen Rechenmodell

Quelle: Eigene Berechnungen

Teilraum	Zuletzt geltende Bedarfswerte TR: West / Mitte / Ost Stützzeitraum: 2011-2019 Flächenreserven: 01.01.2023				Aktuelle Bedarfswerte (März 2025) Teilraummodell: Gesamtregion Stützzeitraum: 2014-2022 Flächenreserven: 01.01.2023			
	Bedarf		Überdeckung (Rücknahme- erfordernis)	Unterdeckung (Neudarstellungs- bedarf)	Bedarf		Überdeckung (Rücknahme- erfordernis)	Unterdeckung (Neudarstellungs- bedarf)
	in ha netto	Anteil in %			in ha netto	Anteil in %		
Kreis Wesel	222,4	9%	-78,1	95,0	308,6	12%	-54,8	157,9
Kreis Recklinghausen	263,6	10%	-28,3	55,3	332,3	12%	-4,9	110,9
Kreis Unna	207,9	8%	-7,5	72,6	248,1	9%	-	105,3
Ennepe-Ruhr-Kreis	168,6	7%	-5,1	58,6	203,8	8%	-	88,7
GFNP-Kommunen	844,6	34%	-47,9	368,9	775,6	29%	-27,1	279,0
Kreisfreie ohne GFNP	812,7	32%	-44,6	296,4	791,5	30%	-25,7	256,4
RVR Insgesamt	2.519,9	100%	-211,4	946,8	2.659,8	100%	-112,5	998,1

Im Folgenden werden die Auswirkungen der Modellumstellung auf die Bedarfswerte und die damit verbundenen Über- oder Unterdeckungen in den kommunalen Flächennutzungsplänen betrachtet.

Zum Vergleich sind hier die zuletzt im Herbst 2023 kommunizierten Bedarfswerte und die auf Basis des neuen Modells mit aktualisierten Datengrundlagen neu berechneten Bedarfswerte dargestellt.

Kreis Wesel

In 11 der 13 Kommunen des Kreises Wesel ergeben sich durch die Modellumstellung höhere Nettobedarfswerte als zuletzt (vgl. Abbildung 7). Lediglich in der Stadt Voerde liegt noch ein, jedoch abgeschwächtes, Rücknahmeerfordernis auf FNP-Ebene vor (vgl. Abbildung 8). Voerde gehört, mit dem FNP aus dem Jahr 1968, zu den drei Kommunen des Planungsraums mit den bislang höchsten Überdeckungen. In 8 der 13 Kommunen steigen die Neudarstellungsbedarfe bzw. die Handlungsspielräume.

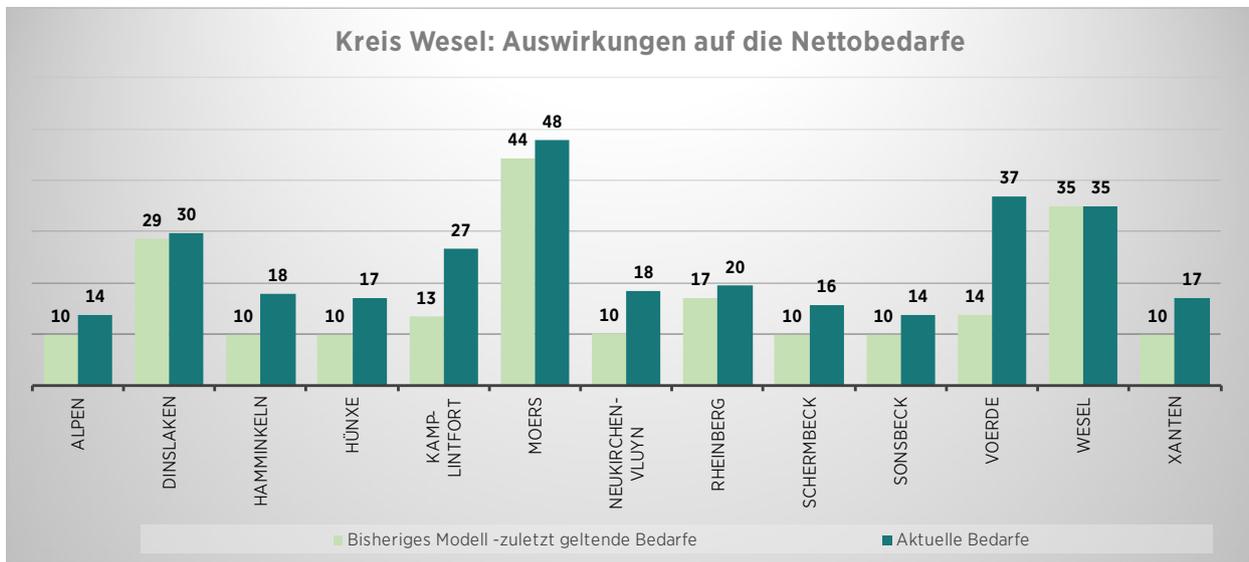


Abb. 7: Kreis Wesel: Auswirkungen auf die Nettobedarfe

Quelle: Eigene Berechnungen

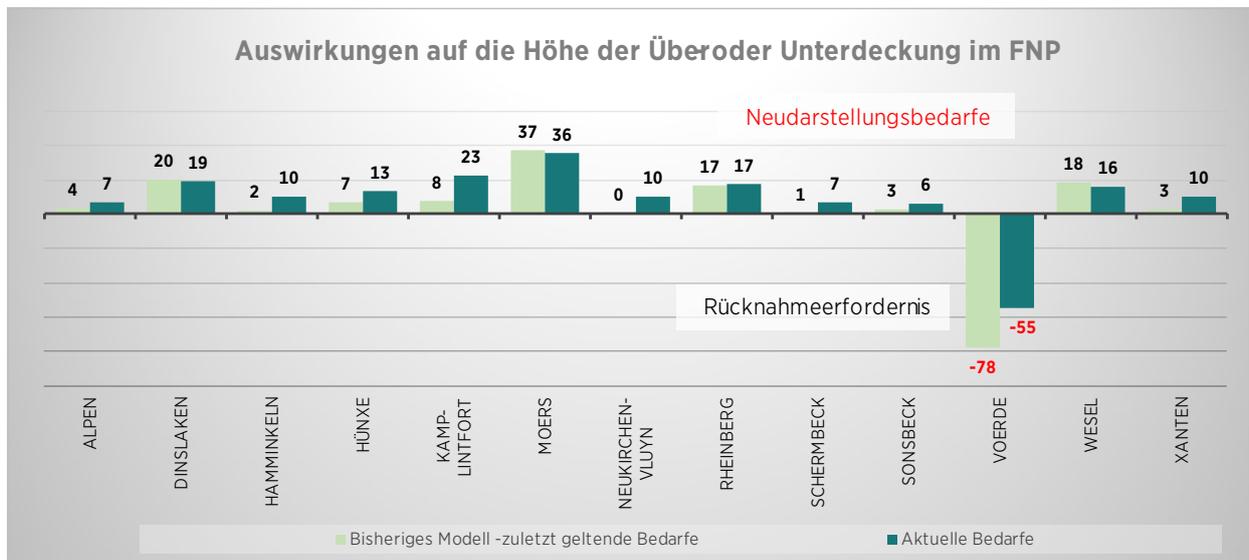


Abb. 8: Kreis Wesel: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckung im FNP

Quelle: Eigene Berechnungen

Kreis Recklinghausen

In 9 der 10 Kommunen des Kreises Recklinghausen ergeben sich durch die Modellumstellung höhere Nettobedarfswerte als im bislang angewandten Modell (vgl. Abbildung 9). Weniger Bedarf als bislang entfällt auf die Kommune Gladbeck, deren Nettobedarf jedoch lediglich um 1 ha auf 27 ha sinkt. Von bislang fünf Kommunen mit Rücknahmeerfordernissen (mehr gesicherte Reserven als Bedarf) sind nun nur noch zwei, nämlich Dorsten und Herten, betroffen.

oder nahezu ausgeglichenem Bedarf bleibt nur in der Stadt Dorsten, jedoch nun deutlich reduziert, ein Rücknahmeerfordernis auf FNP-Ebene bestehen (vgl. Abbildung 10). Die Stadt Dorsten gehört zu den Kommunen des Planungsraums mit den bislang höchsten Überdeckungen. In den Kommunen Datteln, Haltern am See und Waltrop liegen dagegen durch die Modellumstellung nun adäquate Neudarstellungsbedarfe vor.

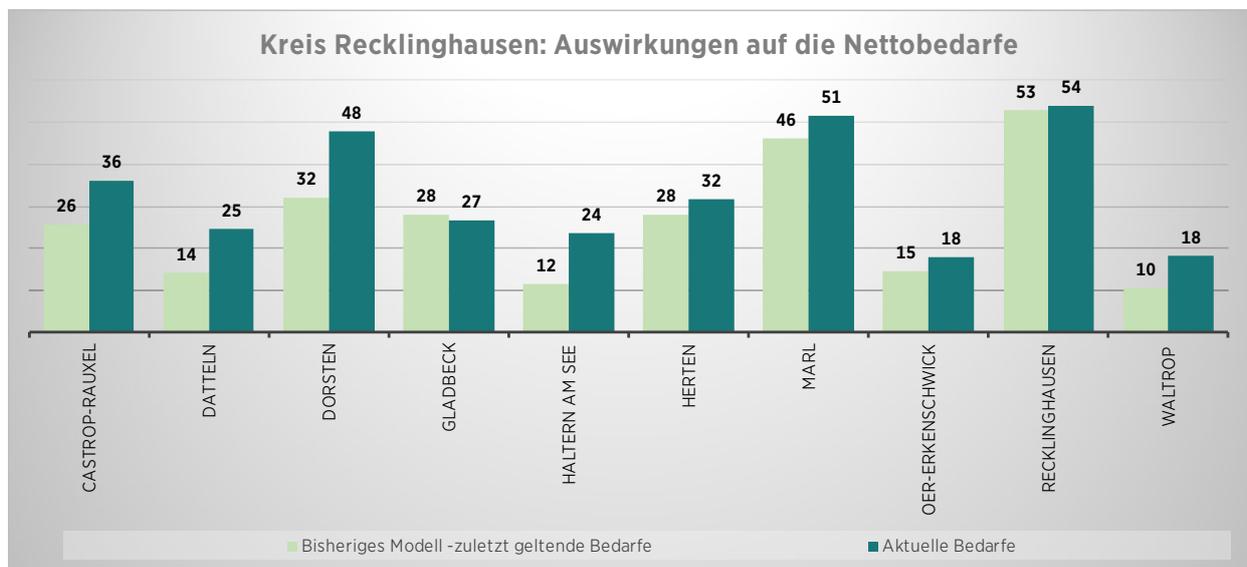


Abb. 9: Kreis Recklinghausen: Auswirkungen auf die Nettobedarfe

Quelle: Eigene Berechnungen

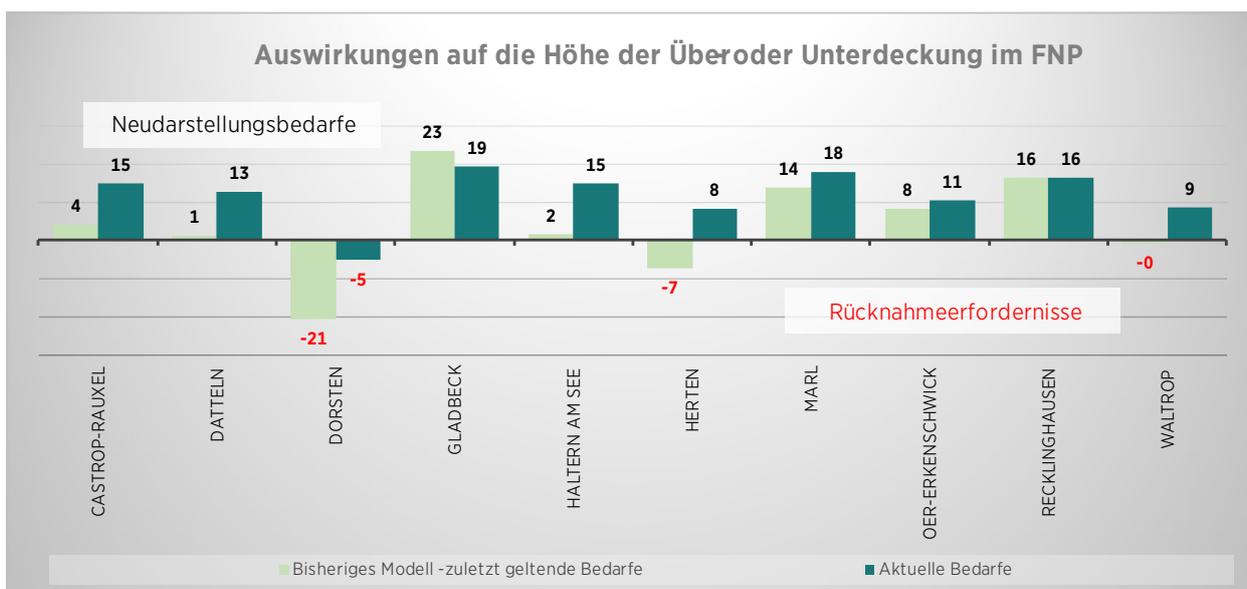


Abb. 10: Kreis Recklinghausen: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckung im FNP

Quelle: Eigene Berechnungen

Kreis Unna

In 8 der 10 Kommunen des Kreises Unna ergeben sich durch die Modellumstellung höhere Nettobedarfswerte als im derzeit angewandten Modell (vgl. Abbildung 11). 1 ha weniger Bedarf als bislang, entfällt auf die Kommune Lünen, in Holzwickede bleibt der Bedarf gleich hoch. Gegenüber bisher drei Kommunen mit Rücknahmeerfordernissen (mehr gesicherte

Reserven als Bedarf) oder nahezu ausgeglichenem Bedarf weisen nun alle zehn Kommunen des Kreises einen Neudarstellungsbedarf auf. In 8 der 10 Kommunen beträgt der Neudarstellungsbedarf mindestens 5 ha. Insbesondere in den Kommunen Bergkamen, Bönen und Selm ergeben sich deutlich verbesserte Handlungsspielräume (vgl. Abbildung 12).

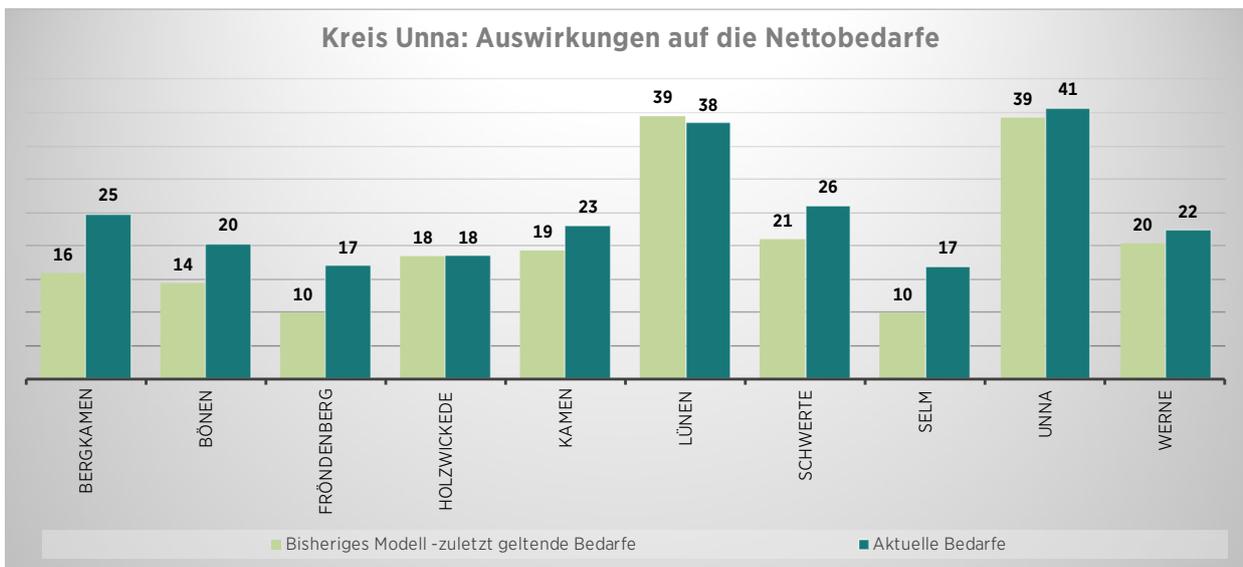


Abb. 11: Kreis Unna: Auswirkungen auf die Nettobedarfe

Quelle: Eigene Berechnungen

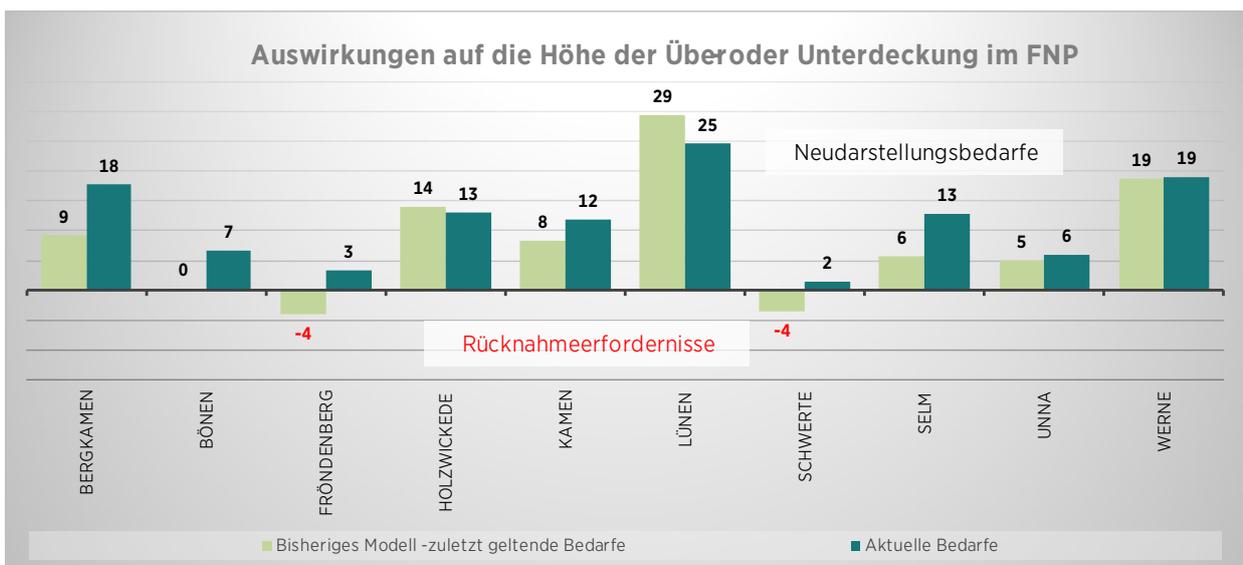


Abb. 12: Kreis Unna: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckung im FNP

Quelle: Eigene Berechnungen

Ennepe-Ruhr-Kreis

In 7 der 9 Kommunen des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben sich durch die Modellumstellung höhere Nettobedarfswerte als im derzeit angewandten Modell (vgl. Abbildung 13). Weniger Bedarf als bislang entfällt auf die Kommune Ennepetal, in Breckerfeld bleibt der Bedarf gleich hoch. Gegenüber bisher zwei Kommunen mit Rücknahmeerfordernissen (mehr gesicherte Reserven als Bedarf) oder nahezu ausgeglichenem Bedarf weisen nun alle neun

Kommunen des Kreises einen Neudarstellungsbedarf auf. In 8 der 9 Kommunen beträgt der Neudarstellungsbedarf mindestens 5 ha. Insbesondere in den Kommunen Gevelsberg, Hattingen und Schwelm ergeben sich deutlich verbesserte Handlungsspielräume (vgl. Abbildung 14).

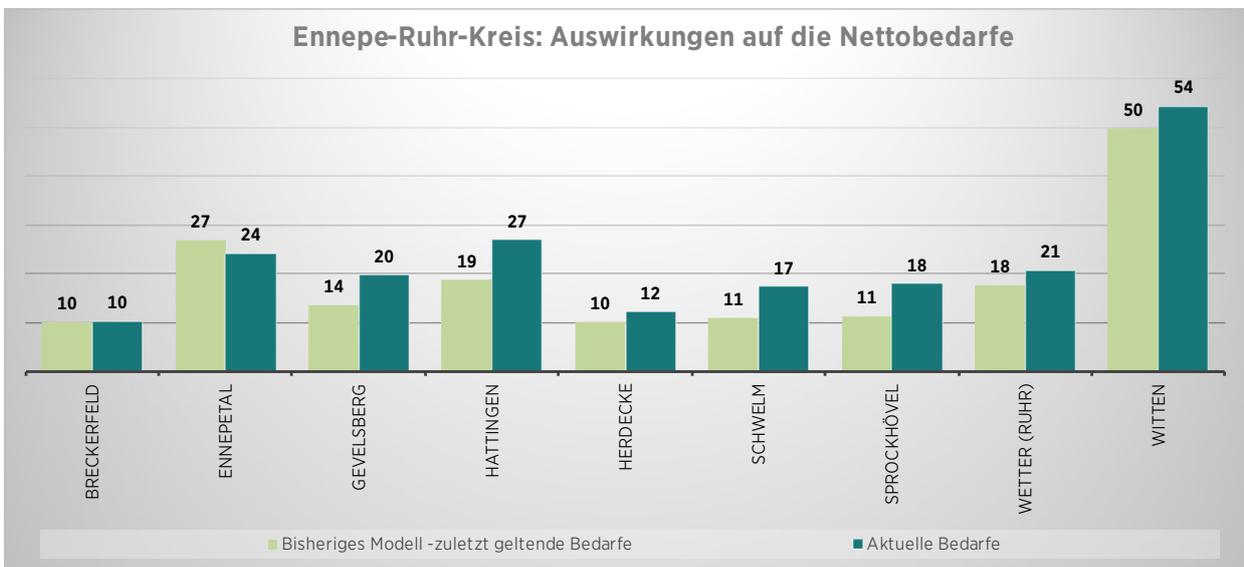


Abb. 13: Ennepe-Ruhr-Kreis: Auswirkungen auf die Nettobedarfe

Quelle: Eigene Berechnungen

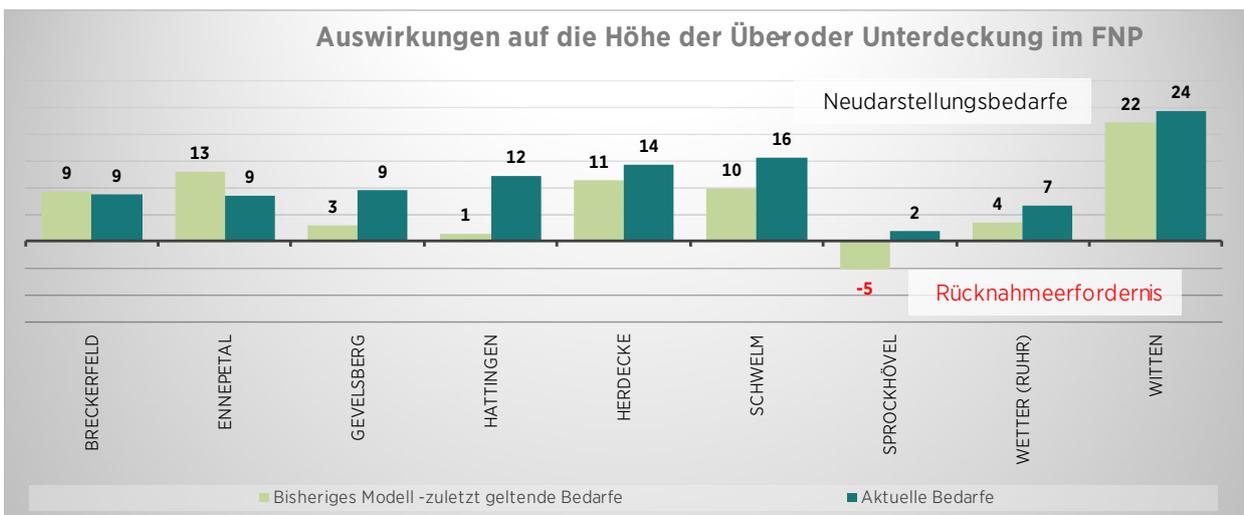


Abb. 14: Ennepe-Ruhr-Kreis: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckungen im FNP

Quelle: Eigene Darstellungen

Kreisfreie Kommunen

Da in vielen kreisfreien Städten bedingt durch die vorliegende verdichtete Siedlungsstruktur kaum noch Möglichkeiten zur Neudarstellung von gewerblichen Bauflächen bestehen, ist eine weniger umfängliche Bedarfszuweisung als bisher planerisch sinnvoll. Zugleich sollten hier jedoch weiterhin hohe Bedarfe vorliegen, damit noch vorhandene Möglichkeiten ohne Einschränkungen realisiert werden können (vgl. Zielsetzung B, Kapitel 4.4). Weniger Bedarf als bislang entfällt auf acht der elf kreisfreien Städte (vgl. Abbildung 15).

In allen Fällen verbleiben jedoch hohe Neudarstellungsbedarfe (vgl. Abbildung 16).

In den Kommunen Bottrop, Gelsenkirchen, und Hamm ergeben sich durch die Modellumstellung höhere Nettobedarfswerte als im derzeit angewandten Modell. In Bottrop und Gelsenkirchen liegt auf der Basis des derzeit angewandten Modells eine Überdeckung bzw. ein Rücknahmeerfordernis vor, welches sich durch die Modellanpassung deutlich reduziert zeigt.

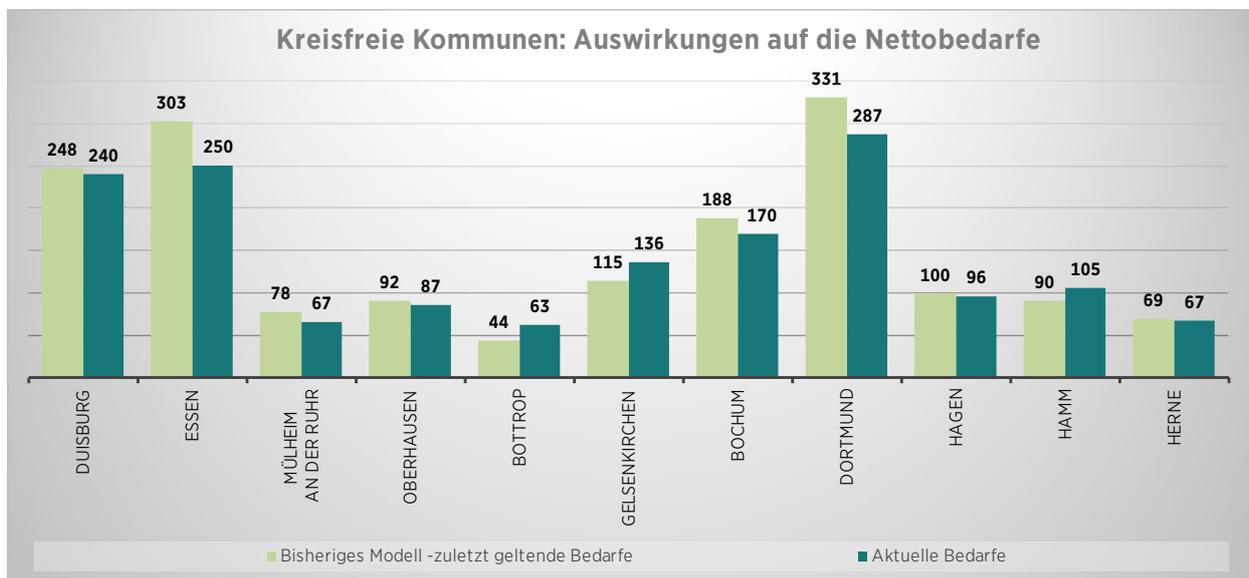


Abb. 15: Kreisfreie Kommunen: Auswirkungen auf die Nettobedarfe

Quelle: Eigene Berechnungen

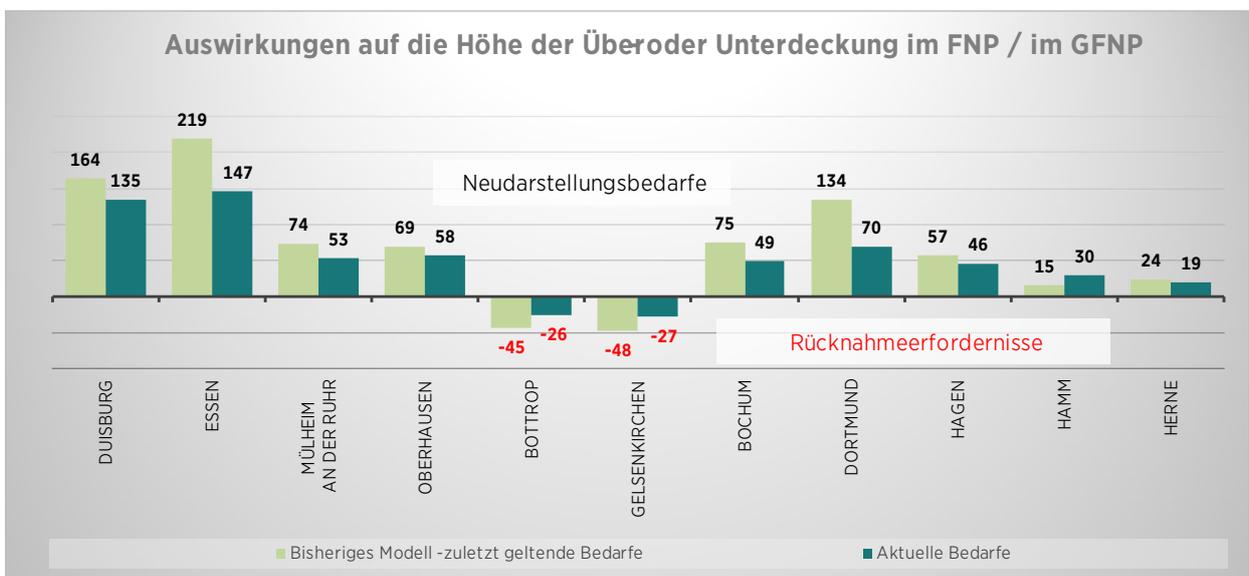


Abb. 16: Kreisfreie Kommunen: Auswirkungen auf die Höhe der Über- oder Unterdeckungen im FNP/im RFNP

Quelle: Eigene Berechnungen

Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt ist festzustellen, dass die Modellanpassung in 39 der 53 und damit in rund 74 % der Kommunen zu höheren Nettobedarfen in den kommunalen FNP bzw. im GFNP führt. In drei bzw. in rund 6 % der Kommunen bleibt der Nettobedarf gleich hoch.

Weniger Bedarf oder gleichbleibender Bedarf ergibt sich für 11 der 53 Kommunen (rund 20 %). Diese Kommunen verfügen jedoch weiterhin über einen überdurchschnittlich hohen Neudarstellungsbedarf auf FNP-Ebene. Gegenüber dem bislang angewandten Modell haben sich die kommunalen Handlungsspielräume für die überwiegende Zahl der Kommunen verbessert (vgl. Abbildung 17). Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die zuletzt geltenden Bedarfszahlen teilweise auf anderen Datengrundlagen beruhen. Insbesondere der Stützzeitraum (Inanspruchnahme / Bautätigkeit) wirkt sich auf die Höhe des gesamtregionalen Bedarfs aus.

Die im Herbst 2023 kommunizierten Bedarfe basieren auf dem Stützzeitraum 2011-2019, während das angepasste Modell auf dem aktuelleren Stützzeitraum 2014-2022 aufsetzt. Daraus ergibt sich in der aktuelleren Modellrechnung ein um 140 ha höherer gesamtregionaler Bedarf

Ergebnis

Die Gegenüberstellungen bestätigen eine sinnvolle räumliche Umverteilung der Bedarfe durch das angepasste Bedarfsmodell.

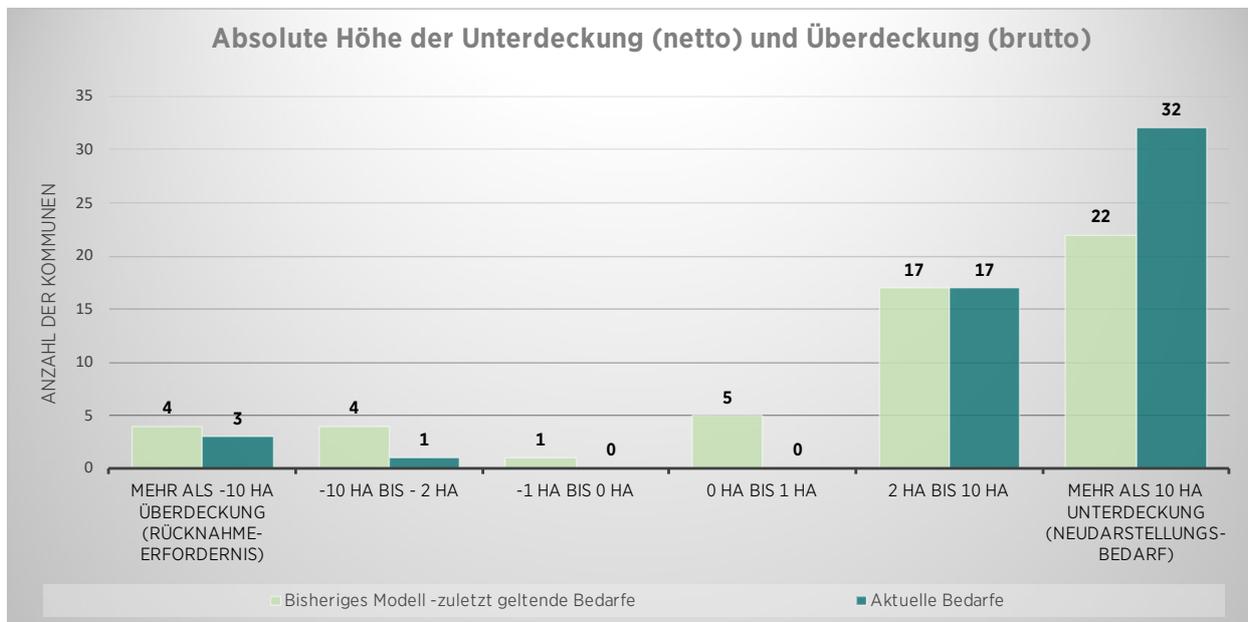


Abb. 17: Absolute Höhe der Überdeckung und Unterdeckung

Quelle: Eigene Berechnungen

7.2 Auswirkungen auf die Festlegungen des RP Ruhr

Der RP Ruhr ist im Februar 2024 rechtswirksam geworden. Eine Fortschreibung der Siedlungsbereiche wurde bereits angekündigt. Mit der Evaluation der Rechenmodelle unterliegen die Bedarfszahlen einer Anpassung. Zudem gibt es nicht zuletzt mit der SFM Ruhr Erhebung 2023 neue Datengrundlagen.

Im Folgenden sollen die sich aus der Evaluation und Aktualisierung ergebenden Auswirkungen auf die Festlegungen des RP Ruhr betrachtet werden. Es ist hervorzuheben, dass es sich ausschließlich um die quantitative Ermittlung der Bedarfswerte handelt. Zwar

gilt es diese Bedarfe nach Ziel 6.1-1 LEP NRW räumlich festzulegen, wenn jedoch nach planerischer Abwägung keine oder nicht ausreichend geeignete Flächen zur Festlegung zur Verfügung stehen, verbleibt der Kommune der Bedarf in Form eines „virtuellen“ Flächenkontos. Dieses kann zu einem späteren Zeitpunkt in die planerische Sicherung einfließen. Zukünftige Aktualisierungen können sich, im Sinne des dynamischen Planungsansatzes, auf den Umfang des Flächenkontos auswirken, demnach dieses erhöhen oder reduzieren.

Tab. 19: Auswirkungen des angepassten Bedarfsmodells auf die Festlegungen des RP Ruhr

Quelle: Eigene Berechnungen

Teilraum	Rechnerischer Anpassungsbedarf bezogen auf die vorhandenen Festlegungen des RP Ruhr für gewerblich-industrielle Entwicklungen bis zu einer bedarfsgenauen Festlegung			
	Bilanzierung RR Ruhr Feststellungsbeschluss Teilraummodell: West / Mitte / Ost Stützzeitraum: 2011-2019 Flächenreserven: 01.01.2020	Zuletzt geltende Bedarfe November 2023 Teilraummodell: West / Mitte / Ost Stützzeitraum: 2011-2019 Flächenreserven: 01.01.2023	Aktuelle Bedarfe Frühjahr 2024 Teilraummodell: Gesamtregion Stützzeitraum: 2014-2022 Flächenreserven: 01.01.2023	
	Überdeckung (positiver Wert) oder Unterdeckung (negativer Wert)	Überdeckung (positiver Wert) oder Unterdeckung (negativer Wert)	Überdeckung (positiver Wert) oder Unterdeckung (negativer Wert)	
	20 Jahre	20 Jahre	20 Jahre^{*3}	25 Jahre
	ha	ha	ha	ha
Kreis Wesel	-37,6	8,0	97,7	180,4
Kreis Recklinghausen	-89,6	-8,6	80,1	143,7
Kreis Unna	-29,2	9,8	48,1	111,7
Ennepe-Ruhr-Kreis	-18,6	-5,2	33,9	91,1
GFNP-Kommunen	303,2	447,2	306,4	344,5
Kreisfreie ohne GFNP	94,3	172,2	83,6	115,3
Gegenrechnung	-56,1 ^{*1}	-56,1 ^{*1}	-20,1 ^{*2}	-20,1 ^{*2}
Übertrag Regionale Kooperationsstandorte	-123,3	-123,3	66,0	66,0
Saldo insgesamt	43,1	443,8	695,7	1.032,6

*1 Gegenrechnung Mindestbedarf und Sonderbedarfe (GE Genend, Haus Aden in Bergkamen)

*2 Gegenrechnung Sonderbedarfe (GE Genend, Haus Aden in Bergkamen)

*3 Anteil, der bauleitplanerisch in Anspruch genommen werden kann

Die Bedarfstabelle in den Erläuterungen des Ziels 1.1-5 RP Ruhr (vgl. S. 63; RP Ruhr) gründet auf dem Teilraummodell West / Mitte / Ost, dem Stützzeitraum der Inanspruchnahmen 2011-2019 sowie den anzurechnenden Flächenreserven der SFM Ruhr Erhebung zum 01.01.2020. In der Gegenrechnung der Zulagen zu Mindestbedarfen von 10 ha, den Sonderbedarfen des Gewerbegebietes Genend im Kreis Wesel und des Baugebietes Haus Aden in Bergkamen sowie der Überdeckung bei den Regionalen Kooperationsstandorten ergab sich zum Stand des Feststellungsbeschlusses eine Unterdeckung in Höhe von 43,1 ha bei den Festlegungen für zukünftige gewerbliche und industrielle Entwicklungen.

Aus dem überarbeiteten Rechenmodell ergeben sich durch das veränderte Verteilungsmodell sowie die Erhöhung des Planungszeitraums auf 25 Jahre nun Handlungsspielräume für alle betrachteten Teilräume (vgl. Tabelle 18). Die gesamtregionale Unterdeckung beträgt nun 1.032,6 ha, einschl. einer Unterdeckung im Umfang von 66 ha bei dem Bedarfskonto der Regionalen Kooperationsstandorte.

In 40 der 53 Kommunen ergibt sich gegenüber dem bisherigen, hinsichtlich der Datengrundlagen aktualisierten Rechenmodell ein mindestens 5 ha höherer Festlegungsbedarf. In sechs Kommunen liegt ein mindestens gleicher oder bis zu 4 ha höherer Festlegungsbedarf vor. In 6 der 53 Kommunen ergibt sich ein geringerer, aber immer noch vorhandener Neufestlegungsbedarf. Die Handlungsspielräume verbessern sich für die Mehrzahl der Kommunen.

Es ist jedoch fraglich, ob der errechnete zusätzliche Bedarf an Festlegungen in vollem Umfang räumlich verortet werden kann. Falls dies im Zuge der geplanten Fortschreibung der Siedlungsbereiche nicht erfolgen kann, verbleiben den betreffenden Kommunen die

nicht verorteten Bedarfe als „virtueller Bedarf“ bzw. als Flächenkonto. Die Höhe des Flächenkontos bleibt variabel und kann sich bei künftigen Datenaktualisierungen erhöhen oder verringern.

Ergebnis:

Aus dem überarbeiteten Modell ergeben sich zusätzliche Festlegungsmöglichkeiten für Teilräume mit bislang geringen Handlungsspielräumen. Teilräume mit bislang hohen „virtuellen“ Bedarfen behalten weiterhin ausreichende Möglichkeiten für zusätzliche Festlegungen.

Auf der Basis des überarbeiteten Rechenmodells könnten rechnerisch im RP Ruhr rund 1.032 ha für lokale gewerbliche und industrielle Entwicklungen zusätzlich festgelegt werden. In Kommunen mit Überdeckungen müssen bestehende Festlegungen nicht allein aus Bedarfsgründen zurückgenommen werden, solange eine gesamtregionale Unterdeckung besteht.

Anhang 1

Synopse zur informellen Beteiligung

Evaluation der Siedlungsflächenbedarfsberechnung

Stellungnahme der Gemeinde Bönen

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>herzlichen Dank für die Gelegenheit, zum Evaluationsbericht Stellung nehmen zu dürfen.</p> <p>Die Gemeinde Bönen begrüßt grundsätzlich die Anpassung der Rechenmodelle für die Siedlungsflächenbedarfsberechnung, die der erforderlichen Flexibilität bei der Verortung von Neudarstellungsbedarfen in den Flächennutzungsplänen Rechnung trägt.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zur Beteiligungsmöglichkeit sowie zur Zielsetzung einer größeren Flexibilität bei der Verortung von Neudarstellungsbedarfen wird zur Kenntnis genommen.</p>
2	<p>Zu den am 19. Juli 2024 vorgelegten Unterlagen ergeben sich folgende Anregungen/Fragen:</p> <p>Die Modellrechnungen sind insgesamt sehr komplex und nur begrenzt nachvollziehbar. Eine mündliche Erläuterung wäre möglicherweise hilfreich.</p>	<p>Der Anregung einer mündlichen Erläuterung wird gefolgt.</p> <p>Die Modelle sollen im Rahmen einer Sitzung des AK Regionaler Diskurs vorgestellt werden. Zudem kann den einzelnen Städten und Gemeinden auf konkreten Wunsch jederzeit ein Erläuterungstermin (z. B. im Rahmen einer Videokonferenz) zu spezifischen Fragen angeboten werden.</p>
3	<p>In der Berechnungstabelle Gewerbe/Ermittlung des Netto-Gewerbeflächenbedarfs im FNP müsste in Zeile O „Gewerbeflächenbedarf“ stehen.</p> <p>In der Berechnungstabelle Gewerbe/Bedarfsberechnung RP Ruhr ist Zeile J unklar: Der 2. Teil der Fußnote kann nicht stimmen (Querverweis auf Zeile „F“).</p>	<p>Die Hinweise zu der Bilanztafel werden zur Kenntnis genommen und umgesetzt.</p> <p>Die Bilanztafel wird korrigiert.</p>

Stellungnahme der Stadt Dorsten

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>Die Stadt Dorsten ist ein Mittelzentrum und liegt am nördlichen Rand des Verbandsgebietes mit Übergang zum Münsterland. Hier schließen im wesentlichen Grundzentren an, sodass Dorsten als verbindendes Mittelzentrum zentrale Versorgungsfunktionen u.a. bezogen auf die Ausstattung mit Wohnbauflächen und Gewerbeflächen wahrnimmt. Um dem zentralörtlichen System bei der Bedarfsberechnung gerecht zu werden, führen Sie einen zentralörtlichen Zuschlag zum Grundbedarf ein, der aber nicht allen Mittelzentren, sondern nur denjenigen mit einer Größe von um die 100.000 Einwohnern zugerechnet wird. Hier</p>	<p>Der Anregung der Stadt Dorsten einen zentralörtlichen Zuschlag einzuräumen wird nicht gefolgt.</p> <p>Wie bereits in Kapitel 5.4.2 des Evaluationsberichts zur Gewerbeflächenbedarfsberechnung dargelegt, stellt sich der Dreiklang Grundzentren - Mittelzentren - Oberzentren in der Metropole Ruhr unzureichend differenziert dar. Von den 53 Städten und Gemeinden sind 40 und damit 75 % der Kommunen als Mittelzentrum eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist eine Differenzierung der Mittelzentren sachgerecht, da diese Verteilungskomponente sonst einen zu großen Anteil am</p>

	<p>suggestieren Sie keine scharfe Grenze, subsumieren die Stadt Dorsten mit gut 76.000 Einwohnern aber nicht mehr unter die größeren Mittelzentren. Diese Bewertung entspricht einem Betrachtungsblick aus dem Kern der sogenannten Metropole Ruhr, in der sich viele Mittelzentren um die Oberzentren reihen. Die Bedeutung der Mittelzentren am Rand des Verbandsgebietes, an dem die Siedlungsdichte deutlich abnimmt, wird in diesem Fall jedoch nicht anerkannt. Hier müssen Mittelzentren ihren Funktionen in besonderer Weise gerecht werden und nachkommen. Die Lage der Mittelzentren innerhalb des Verbandsgebietes sollte daher bei der Grenzziehung zur Anrechnung des zentralörtlichen Zuschlags zum Grundbedarf durch Zu- und Abschläge berücksichtigt werden. Gerade die Stadt Dorsten als Mittelzentrum im Übergangsraum zum Münsterland muss diesen zentralörtlichen Zuschlag zum Grundbedarf gemäß der Logik des Zentrale-Orte-Systems erhalten. Ihr Berechnungsmodell wird diesem Umstand noch nicht gerecht und sollte daher im Zuge der Evaluation angepasst werden.</p>	<p>gesamtregionalen Bedarf einnehmen würde (zumindest wenn das kleinste Mittelzentrum noch einen substantziellen Anteil erhalten sollte).</p> <p>Die Differenzierung der Mittelzentren entspricht der des BBSR (2022) zum Verstärkerungsgrad (https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/); zuletzt geöffnet am 18.10.2024). Alle Oberzentren und die im Rahmen der Evaluation als „großes Mittelzentrum“ eingestuft Städte entfallen auf die Kategorie „Städte oder dicht besiedelte Gebiete“. Die EW-kleinste Stadt dieser Kategorie ist die Stadt Witten.</p> <p>Die Stadt Dorsten ist hier, wie 35 weitere Kommunen des Planungsraums, der Kategorie „Kleinere Städte und Vororte oder Gebiete mit mittlerer Bevölkerungsdichte“ zugeordnet. Diese Kategorie entfällt im Kreis Recklinghausen auch auf die EW-stärkere Kommune Marl (ca. 84.000 EW) oder im Kreis Unna auf die Stadt Lünen (ca. 87.000 EW).</p>
2	<p>Auf die Änderungen des neuen Bedarfsberechnungsmodells in Hinblick auf die Ermittlung der lokalen Gewerbeflächenbedarfe blickt die Stadt Dorsten hingegen kritisch. Bezogen auf die Arbeitslosenquote im Kreis Recklinghausen (Bisheriger Jahresdurchschnitt von 8,3% (Stand August 2024), steht die Stadt Dorsten im Vergleich zu den anderen kreisangehörigen Kommunen verhältnismäßig gut da (Bisheriger Jahresdurchschnitt von 6,4%). Folglich wird die Anhebung der Verteilung des Anteils der Arbeitslosen der Gesamtregion von 5% auf 15% im neuen Berechnungsmodell bedauert. Selbiges gilt für die Senkung der Verteilung des Anteils an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Vergleich der beiden Modelle von 40% auf 35%. Mit 11,8% Anteil an der Gesamtanzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Kreises Recklinghausen trägt die Stadt Dorsten den dritthöchsten Anteil im gesamten Kreisgebiet (Stand Dezember 2023).</p>	<p>Die kritischen Hinweise zur Anpassung des Verteilungsmodells bei der Gewerbeflächenbedarfsberechnung werden zur Kenntnis genommen.</p> <p>Die Anteile der einzelnen Verteilungskomponenten wurden über umfangliche Vergleichsrechnungen bestimmt (vgl. Evaluationsbericht Gewerbeflächenbedarfsberechnung Kap. 5.7). Die Berücksichtigung der Arbeitslosenzahlen wurde im Zuge der initialen Modellentwicklung insbesondere vom Kreis Recklinghausen vorgeschlagen. Bisher wurde ein Anteil von 5 % des gesamtregionalen Bedarfes auf die Kommunen verteilt. Auf die Stadt Dorsten würden nach dem bisherigen Rechenmodell (mit aktuellen Daten) 1,4 ha aus dieser Komponente entfallen. Nach dem neuen Modell entfallen auf die Stadt Dorsten aus dieser Komponente 3,0 ha.</p> <p>Würde das bisherige Modell mit aktuellen Daten fortgeschrieben, käme die Stadt Dorsten auf einen Netto-Gewerbeflächenbedarf in Höhe von 38,1 ha. Aufgrund der Anpassungen an dem Verteilungsmodell ergeben sich nun 48,0 ha. Demzufolge profitiert die Stadt Dorsten, bei einem</p>

		identischen gesamtheregionalen Bedarf, durch die Anpassungen bereits von einem um mehr als 25 % höheren Gewerbeflächenbedarf als bislang. Eine noch weitergehende Bedarfserhöhung würde den im Evaluationsbericht formulierten Zielsetzungen (insbesondere der Zielsetzung B; vgl. Kap. 5.7.1) entgegenstehen.
3	Resultierend aus den Vorteilen, die das alte Gewerbebedarfsberechnungsmodell der Stadt Dorsten im Vergleich zum neuen Modell bietet, wird die zunächst langsame Heranführung und Gewichtung des neuen Berechnungsmodells von 25% an der Gesamtberechnung begrüßt.	Die Annahme, dass das angepasste Gewerbeflächenbedarfsmodell sukzessive eingeführt werden soll, wird zur Kenntnis genommen . Die Ausführungen in der Stellungnahme sind nicht korrekt dargestellt. Lediglich das Rechenmodell der Wohnbauflächenbedarfsberechnung soll als Überleitungsregelung stufenweise eingeführt werden. Das Gewerbeflächenmodell soll, da sich hier aufgrund des monitoringgestützten Modells weniger Schwankungen der Bedarfswerte ergeben, direkt vollständig eingeführt werden.
4	Die Einführung der regionalen Ausgleichskomponente wird ausdrücklich begrüßt. Die Stadt Dorsten als größere, kreisangehörige Flächenstadt besitzt sowohl Reserven, als auch Kapazitäten, um diese Bedarfe für die Region angemessen und kurzfristig in Umsetzung zu bringen. Ein Teil der Bedarfe sollte daher zukünftig gezielt für eine gewerbliche Flächenentwicklung nach Dorsten gelenkt werden.	Die positive Rückmeldung zur Einführung einer regionalen Ausgleichskomponente wird zur Kenntnis genommen .
5	Abschließend möchte ich noch darauf hinweisen, dass die Anwendung des neuen Berechnungsmodells und die daraus resultierenden neuen Bedarfe bestehende individuelle Absprachen zwischen dem Regionalverband Ruhr und der Stadt Dorsten nicht beeinflussen und einschränken sollte.	Der Hinweis, dass die neuen Berechnungsmodelle individuellen Absprachen zwischen RVR und der Stadt Dorsten nicht entgegenstehen sollen, wird zur Kenntnis genommen . Ändern sich Beurteilungsgrundlagen, wozu auch die Berechnung der Siedlungsflächenbedarfsberechnung gehört, dann sind individuelle Absprachen der Vergangenheit im Regelfall zu überprüfen. Eine Zusage, dass sich aus veränderten Rahmenbedingungen, Datengrundlagen aber auch geänderten Landesvorgaben keine Einschränkungen ergeben, kann daher nicht erfolgen.
6	Im Rahmen der Ermittlung der Flächenreserven haben Sie für Dorsten die Auswirkungen des OVG-Urteils geprüft und nicht mehr angepasste Flächenreserven gekennzeichnet. Den Wegfall der entsprechenden Entwicklungspotenziale auf Grundlage der aktuellen Rechtsprechung muss ich zur	Der Hinweis zu nicht angepassten Flächenreserven vor dem Hintergrund des OVG-Urteils wird zur Kenntnis genommen . Es kann zugesagt werden, dass im Zuge der Fortschreibung der Siedlungs-

	<p>Kenntnis nehmen. Da mir die Siedlungsentwicklung aber im Rahmen eines „informellen Meinungsabgleichs“ innerhalb der Regionalplanneuaufstellung durch Sie (in der Regel durch Ausnutzung der Unschärferegulierung) eröffnet wurde und ich daraufhin von weiteren Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligung abgesehen hatte, erwarte ich jedoch, dass der RVR als Regionalplanungsbehörde aktiv an Lösungen mitwirkt, um die bisherigen Flächenreserven wieder ausnutzen zu können.</p>	<p>bereiche im RP Ruhr die betreffenden Flächen erneut überprüft werden. Es ist anzunehmen, dass bis zu diesem Zeitpunkt eine weitere Änderung (zumindest im Verfahren befindlich) des LEP NRW zu beachten bzw. zu berücksichtigen ist. Wie diese Regelungen bzw. textlichen Festlegungen aussehen werden, ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Synopse noch nicht bekannt.</p>
--	---	--

Stellungnahme der Stadt Dortmund

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>hiermit erhalten Sie die Stellungnahme der Stadt Dortmund zum Entwurf des Evaluationsbericht Siedlungsflächenbedarfsberechnung im Rahmen der informellen Beteiligung.</p> <p>Die Stadt Dortmund begrüßt die Evaluation des Rechenmodells zur Bedarfsberechnung der Wohn- und Gewerbeflächen. Die Anpassungen im Entwurf des Evaluationsberichts sind aus Sicht der Stadt Dortmund nachvollziehbar.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zur Durchführung einer Evaluation und zu den vorgeschlagenen Anpassungen an den Bedarfsmodellen werden zur Kenntnis genommen.</p>
2	<p>Die Überarbeitung des Rechenmodells zur Gewerbeflächenbedarfsberechnung führt für die Stadt Dortmund im Ergebnis zu einer Verringerung des Nettobedarfs Gewerbe und im Weiteren zu einer Halbierung des entsprechenden Neudarstellungsbedarfs auf FNP-Ebene. Dies ist aus Sicht der Stadt Dortmund grundsätzlich kritisch zu betrachten, da die kommunalen Handlungsspielräume im Bereich der Wirtschaftsflächenentwicklung theoretisch beschränkt werden. Die Änderungen der Bausteine des Rechenmodells sind jedoch methodisch begründet und vor dem Hintergrund der intendierten regionalen Umverteilung der Bedarfe nachvollziehbar.</p>	<p>Die Hinweise zur kritischen Betrachtung der reduzierten Bedarfszahlen, die aber gemäß der Stellungnahme nachvollziehbar begründet sind, werden zur Kenntnis genommen.</p>
3	<p>Die weniger umfängliche Bedarfszuweisung ist für die Stadt Dortmund derzeit vertretbar, da weiterhin ein hoher Neudarstellungsbedarf verbleibt. Im Zuge erneuter Evaluierungen und ggf. weiterer Änderungen des Rechenmodells sollte darauf geachtet werden, dass die Handlungsspielräume der Stadt Dortmund nicht weiter eingeschränkt werden. Ein ausreichender Neudarstellungsbedarf ist als Möglichkeitsraum für die zukünftige Wirtschafts-</p>	<p>Der Anregung, dass zukünftig keine weitere Reduzierung der Bedarfszahlen erfolgen soll, kann nicht gefolgt werden.</p> <p>Es kann keine Garantie gegeben werden, dass die Bedarfszahlen der Stadt Dortmund im Zuge von Datenaktualisierungen oder Modellanpassungen nicht noch weiter reduziert werden. Auch können Landesvorgaben, etwa die Novellierung des 5-ha-Grundsatzes bzw. ein „Netto-Null-Flächenziel“ dazu führen, dass weitere</p>

	<p>flächenentwicklung essenziell und Voraussetzung für die langfristige Erfüllung oberzentraler Funktionen.</p>	<p>Einschränkungen erfolgen. In weiteren eingegangenen Stellungnahmen (z.B. der GFNP-Planungsgemeinschaft) wurde zudem angeregt, die Bedarfszahlen zugunsten einer Reduzierung der Freirauminanspruchnahme zu verringern.</p> <p>Aufgrund der oberzentralen Funktion, in Verbindung mit einer im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in der Planungsregion noch guten Flächenverfügbarkeit, wird es jedoch ein Ziel der Rechenmodelle bleiben, der Stadt Dortmund weiterhin ausreichende Handlungsspielräume zu ermöglichen.</p>
4	<p>Die erwähnten instrumentellen Möglichkeiten zur Ausweitung der Handlungsspielräume im Falle nicht ausreichend rechnerischer Bedarfe (z.B. Bedarfsübertragung, interkommunale Gewerbegebiete, Flächentausch) sollten im Anwendungsfall seitens des RVR positiv und proaktiv begleitet werden und kurzfristig umsetzbar sein.</p>	<p>Der Anregung, Instrumente zur Ausweitung der Handlungsspielräume, seitens des RVR weiterhin positiv zu begleiten, wird im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gefolgt.</p>
5	<p>Kritisch anzumerken bleibt, dass nicht ersichtlich ist, inwiefern das auf bundes- und landespolitischer Ebene forcierte Ziel der Netto-Null-Versiegelung bzw. Flächenkreislaufwirtschaft konkret in die Überlegungen zur Siedlungsflächenbedarfsberechnung einfließt. Es wird die Gefahr gesehen, dass mit den hohen Bedarfsüberhängen ein Bedarf an Siedlungs- und Gewerbeflächenentwicklungen im Freiraum begründet werden könnte.</p> <p>Zudem werden keine Überlegungen dazu dargestellt, wie zukünftige Bedarfe bei reduzierter Flächeninanspruchnahme (neu) verortet werden können und wie dies rechnerisch Berücksichtigung findet. Ein Modellbaustein, der sich beispielsweise mit dem Faktor Abriss/Neubau beschäftigt, ist bislang nicht vorhanden.</p>	<p>Die kritischen Hinweise im Zusammenhang mit einem Netto-Null-Ziel werden zur Kenntnis genommen.</p> <p>In der Stellungnahme ist richtig dargestellt, dass die Rechenmodelle nicht unmittelbar Bezug auf ein Netto-Null-Ziel nehmen. Mittelbar dient jedoch bereits die (vergleichsweise restriktive) Siedlungsflächenbedarfsberechnung an sich sowie die Berücksichtigung von Bestands- und Brachflächen (als Flächenreserven) dem Schutz des Freiraumes. Dazu dienen weitere regionalplanerische Festlegungen dem Freiraumschutz, hier sind etwa Regionale Grünzüge oder Bereiche zum Schutz der Natur zu nennen.</p> <p>Wie in Kapitel 5.6.5 des Evaluationsberichts Wohnen dargelegt, wird im Planungsraum das heruntergebrochene 5-ha-Ziel seit dem Jahr 2017 bereits eingehalten. In mehreren Jahren zeigt sich sogar eine reduzierte Siedlungs- und Verkehrsfläche (=“Netto-Null“).</p> <p>Aus dem analytischen Befund ergibt sich, dass ein weitergehender Eingriff in die kommunale Planungshoheit und in die planerischen Handlungsspielräume <u>derzeit</u> nicht angemessen ist.</p>

		<p>In Abhängigkeit von den konkreten Formulierungen eines novellierten 5-ha-Grundsatzes soll geprüft werden, die Regelungen des RP Ruhr im Zuge der Fortschreibung der Siedlungsbereiche zu ergänzen. Im Falle einer Überschreitung, der aus dem 5-ha-Grundsatz abgeleiteten Zielvorgabe oder der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche, könnten z.B. temporäre Regelungen (solange bis die quantitative Vorgabe wieder eingehalten wird) zu einer reduzierten Freirauminanspruchnahme beitragen. Die eventuelle Anpassung der textlichen Festlegungen des RP Ruhr ist jedoch nicht Gegenstand des hier zur Rede stehenden Evaluationsverfahrens der Siedlungsflächenbedarfsberechnung und wird in einem formalen Änderungsverfahren erfolgen.</p>
--	--	--

Stellungnahme der Stadt Hagen

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>per E-Mail vom 19.07.2024 hatten Sie dazu aufgefordert, Anregungen und Hinweise zu den Entwürfen der Evaluationsberichte vorzubringen.</p> <p>Prinzipiell wird es als sinnvoll erachtet, die Rechenmodelle nach mehrjähriger Anwendung einer Evaluation zu unterziehen und sie an die vorhandenen Datengrundlagen und aktualisierten Analysen anzupassen. In Hagen führt dies im Ergebnis jedoch zu einer Reduzierung der Bedarfe. Der Neudarstellungsbedarf im FNP für Wohnen sinkt von 12,7 auf 8,5 ha (- 4,2 ha), für Gewerbe von 56,9 auf 36,8 ha (- 20,1 ha). Insbesondere die Reduzierung des Neudarstellungsbedarfs für Gewerbe um 20,1 ha wird als nicht hinnehmbar erachtet.</p>	<p>Die Hinweise bezüglich der „nicht hinnehmbaren“ Bedarfsreduzierungen werden zur Kenntnis genommen.</p> <p>Die Reduzierungen ergeben sich aus den Vergleichsrechnungen wie in den Evaluationsberichten dargelegt. Sämtliche Anpassungen an den Rechenmodellen erfolgen begründet. Da der gesamtregionale Bedarf nach den Vorgaben des Ziels 6.1-1 LEP NRW nicht überschritten werden darf, können nicht alle Kommunen von den angepassten Verteilungsmodellen profitieren.</p>
2	<p>Stellungnahme zur regionalen Ausgleichskomponente:</p> <p>Das Bedarfsberechnungsmodell sowohl für Wohnen als auch für Gewerbe soll zukünftig eine regionale Ausgleichskomponente enthalten, mit der ein Teil des Bedarfs gezielt dorthin gelenkt werden soll, wo entsprechende Flächenpotenziale für die künftige Flächenentwicklung vorhanden, bereits planerisch gesichert und somit kurz- bis mittelfristig verfügbar sind.</p> <p>Hintergrund dessen ist, dass in der Metropole Ruhr einige Kommunen, den rechnerisch ermittelten Bedarf an Wohn-</p>	<p>Die Ausführungen zu den Hintergründen und der Motivation der regionalen Ausgleichskomponente werden zur Kenntnis genommen.</p>

	<p>und/oder Gewerbeflächen aufgrund von Restriktionen (z.B. der hohen Wertigkeit der verbleibenden Freiräume) und/oder bereits sehr hoher Besiedlung nicht verorten können, während andere Kommunen aktuell mehr Siedlungsflächenreserven in ihren Flächennutzungsplänen dargestellt haben, als vom rechnerischen Bedarf gedeckt ist. Dabei besteht in der Praxis oft das Problem, dass neue Flächenentwicklungen formal nur möglich sind, wenn an anderer Stelle Reserveflächen zurückgenommen werden.</p>	
<p>3</p>	<p>In der Summe bleibt der zuletzt ermittelte FNP-Nettobedarf aller Kommunen für Wohnen mit 2.478,3 ha gegenüber zuletzt 2.480,4 ha nahezu identisch. Bei Gewerbe steigt er mit 2.659,8 ha gegenüber 2.519,9 ha geringfügig an.</p> <p>Auch wenn der Ansatz zunächst eingängig erscheint, wird er mit Blick auf die räumliche Verteilung nicht unterstützt. Meist sind es die großen Kernstädte, die einen Überschuss an Bedarf aufweisen, während es eher die kleineren Städte im Umland sind, die ungedeckte Flächenpotenziale haben.</p> <p>Im Sinne sowohl des Freiraumschutzes als auch einer auf die Zentren und damit auf die Ziele der dezentralen Konzentration ausgerichteten Siedlungsentwicklung ist es erforderlich, die Potenziale der transformativen Innenentwicklung, die in rechtlicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht wesentlichen Herausforderungen gegenüberstehen, zu stärken.</p> <p>Dazu tragen die höheren Dichten oder eine Berücksichtigung des Stadtumbaus (s.u.) bei. Die regionale Ausgleichskomponente weist demgegenüber in Richtung einer Siedlungsentwicklung auf dem Weg des geringsten Widerstands, schwächt den Ballungskern, forciert die Suburbanisierung und belohnt expansive Planungen der Vergangenheit.</p>	<p>Die Ausführungen zur neu eingeführten Regionalen Ausgleichskomponente werden zur Kenntnis genommen.</p> <p>Die Stellungnahme stellt die Motivation zur Einführung der Regionalen Ausgleichskomponente zutreffend dar.</p> <p>Es wird jedoch die Annahme formuliert, dass der Modellbaustein Ziele wie die dezentrale Konzentration oder die Innenentwicklung konterkarieren und „expansive Planungen der Vergangenheit“ belohnen würde.</p> <p>Es ist zwar richtig, dass ein Anteil des gesamtregionalen Bedarfes in die Regionale Ausgleichskomponente einfließt, in den vorgenommenen Vergleichsrechnungen von 2012 bis 2022 schwankt der Anteil bei Wohnen zwischen 4,2 % und 8,9 % und bei Gewerbe zwischen 2,7 % und 3,9 %. Es handelt sich demnach um einen eher geringen Anteil am gesamtregionalen Bedarf. Ziel 6.1-1 LEP NRW fordert eine bedarfsgerechte Festlegung Allgemeiner Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen für den Regionalplan. Die Regionalplanungsbehörde hat daher für eine möglichst umfassende Festlegung der ermittelten Bedarfe zu sorgen, weshalb die Einführung einer Regionalen Ausgleichskomponente als angemessen erachtet wird.</p> <p>Vor dem Hintergrund des einerseits moderaten Anteils am gesamtregionalen Bedarf und andererseits der eng verflochtenen Region wird die Gefahr einer aus dem Berechnungsbaustein resultierenden Forcierung der Suburbanisierung nicht gesehen. Vielmehr soll der Berechnungsbaustein</p>

	<p>stein dazu beitragen, dem überdurchschnittlich hohen Flächendruck des Ruhrgebiets im Vergleich zu den angrenzenden Planungsräumen angemessen zu begegnen. Dies gilt sowohl bei der Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau als auch von geeigneten Flächen für die wirtschaftliche Entwicklung. Von nicht verortbaren, „virtuellen“ Bedarfen geht keine Wirkung aus. Einen Teil der virtuellen Bedarfe jedoch dazu zu nutzen, dass bereits bauleitplanerisch gesicherte, städtebaulich sinnvolle Erweiterungen rechtsicher bebaut werden können, schafft konkrete Entwicklungsmöglichkeiten für die Region.</p> <p>Darüber hinaus lenkt der Berechnungsbaustein die Bedarfe nicht per se in den suburbanen Raum bzw. schwächt auf diese Weise wie in der Stellungnahme angenommen den Ballungskern:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Bei den Gewerbebedarfen</u> profitieren 18 der 39 Mittelzentren (46 %) darunter die kreisfreien Städte Hamm, Herne und Bottrop sowie mit Bochum, Dortmund und Hagen auch drei der fünf Oberzentren. In den Oberzentren Essen und Duisburg verbleiben, trotz des Abschlages, je noch über 130 ha Neudarstellungsbedarf in den FNP. <p>Es liegt zudem keine Kausalität hinsichtlich des Alters der FNP und einer expansiven Planung vor, wie in der Stellungnahme angenommen (angegebene Zahlen <u>vor</u> der Anwendung der Regionalen Ausgleichskomponente):</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Gewerbe</u> – Sowohl in den älteren FNP (vor 1996 erstellt) als auch in den jüngeren FNP (ab 1996 erstellt) liegt im Durchschnitt eine Unterdeckung (weniger Reserven als Bedarf) in Höhe von 36 % vor. In den älteren FNP weisen 89 %, in den jüngeren FNP 88 % der Kommunen eine Unterdeckung auf. <p>Die Flächensituation der 53 Kommunen stellt sich demnach unabhängig vom Alter der FNP heterogen dar.</p> <p>Zusammenfassend wird festgestellt, dass die in der Stellungnahme vorgebrachten Annahmen und Einwände nicht bestätigt</p>
--	---

		werden können, weshalb der Beibehalt der Regionalen Ausgleichskomponente als angemessen und sachgerecht erachtet wird.
5	<p>Stellungnahme zur Gewerbeflächenbedarfsberechnung:</p> <p>Im Bericht zur Evaluierung der Gewerbeflächenbedarfsberechnung wird festgestellt, dass durch die Zuweisung der hochgerechneten Bedarfe über das bisher angewandte Verteilungsmodell (Anteil an SVB / Anteil an den gewerbeflächenrelevanten SVB...) für viele, insbesondere kreisfreie Städte vergleichsweise hohe Bedarfe ermittelt werden, die diese planerisch nicht sichern können. Die Überarbeitung des Verteilungsmodells sollte berücksichtigen, dass die berechneten Bedarfe weitergehend planerisch verortet werden können und bereits bauleitplanerisch gesicherte Flächen nicht zurückgenommen werden müssen. In Hagen ist es – ggf. im Gegensatz zu anderen Großstädten in der Region – jedoch möglich, selbst den bisher zugrunde gelegten Bedarf von 56,9 ha zu verorten. Im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans konnte der Bedarf im Hagener Stadtgebiet vollständig ausgeschöpft werden.</p> <p>Aufgrund der neuen Methode zur Berechnung des städtebaulichen Zuschlags verringert sich dieser in Hagen von 1,25 auf 1,11. Bei der Umrechnung des Nettobedarfs, der sich bei der Evaluierung bereits von 100,00 auf 87,7 ha (- 13,3 ha) reduziert hat, führt der geringere städtebauliche Zuschlag dazu, dass der Bruttobedarf dadurch zusätzlich kleiner ausfällt. Statt bisher 56,9 ha ergeben sich nur noch 36,8 ha Neudarstellungsbedarf im FNP (- 20,1 ha). Ähnlich wie bei Wohnen soll auch bei Gewerbe der städtebauliche Zuschlag, also die Umrechnung von Netto (ermittelter Flächenbedarf ohne z.B. Erschließung) auf Brutto (Darstellung FNP), zukünftig anhand der Erfahrungswerte aus dem Siedlungsflächenmonitoring für jede Stadt individuell erfolgen. Es wird angeregt, auch bei Gewerbe einen normativen und nicht monitoringgestützten Ansatz zu verfolgen.</p>	<p>Der Anregung den städtebaulichen Zuschlag „normativ“ zu setzen, wird nicht gefolgt.</p> <p>Eine normative Setzung lässt sich nicht rechtssicher begründen. Der städtebauliche Zuschlag ist von der jeweiligen Darstellungsschärfe und dem Maßstab des FNP bzw. des GFNP unter Zuhilfenahme GIS-gestützter Analysemethoden empirisch und auf diese Weise begründet abgeleitet. Hierbei ist ein Verschnitt der Bauleitpläne mit der tatsächlichen Flächennutzung vorgenommen worden. Die Daten des SFM Ruhr sind nur zur Darstellung der in den Bauflächen vorhandenen Flächenreserven herangezogen worden.</p>
6	Hagen erhält als Oberzentrum einen zentralörtlichen Zuschlag von 16,9 ha. Dieser fällt in großen Mittelzentren wie Gelsenkirchen (24,7, ha) oder Oberhausen (19,8 ha) weitaus höher aus. Die Vorgabe des LEP	Der Anregung zur Überarbeitung des zentralörtlichen Zuschlags wird gefolgt.

	<p>die zentralörtliche Gliederung bei der Verteilung der Bedarfe zu berücksichtigen wird daher als nicht erfüllt angesehen.</p>	<p>In der Stellungnahme wird dargelegt, dass einige Mittelzentren im Ergebnis einen höheren absoluten zentralörtlichen Zuschlag als das Oberzentrum Hagen erhalten.</p> <p>Zur methodischen Kohärenz soll daher zur Berechnung des zentralörtlichen Zuschlages der bislang angesetzte Anteil am zu verteilenden Bedarf von 7,5 % für die Oberzentren auf 8 % erhöht und der Anteil für die großen Mittelzentren von 5 % auf 4,5 % reduziert werden.</p> <p>Zudem soll berücksichtigt werden, dass flächengrößere Großstädte wie die Stadt Hagen eher noch über Flächen zur Verortung der Bedarfe verfügen, weshalb der zentralörtliche Zuschlag zur Hälfte über den EW-Anteil und zur Hälfte über den Anteil an der Gebietsgröße verteilt werden soll.</p> <p>Im Zusammenspiel der Anpassungen steigt der zentralörtliche Zuschlag der Stadt Hagen von 16,9 ha auf 25,6 ha.</p>
7	<p>Der verringerte Neudarstellungsbedarf im FNP wirkt sich zudem verstärkt auf die Bedarfsberechnung im Regionalplan aus.</p> <p>Derzeit liegt in Hagen eine Überdeckung in Höhe von 7,7 ha vor, die auf 25,6 ha steigen wird. Somit ist eine erhebliche Rücknahmeerfordernis zu erwarten.</p> <p>Es muss sichergestellt bleiben, dass die im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans Ruhr eingebrachten, neu festgelegten GIB, für die bereits Planverfahren eingeleitet wurden, als GIB bestehen bleiben. Darüber hinaus ist im Rahmen der FNP-Neuaufstellung bereits ein politischer Beschluss bzgl. der gewerblichen Bauflächen getroffen worden, der die im Regionalplan festgelegten GIB zugrunde legt. Der bisherige Bedarf von 56,9 ha wird vollständig ausgeschöpft und in Hagen besteht auch die Möglichkeit diesen zu verorten.</p>	<p>Der Anregung zur Sicherstellung, dass im RP Ruhr zur Fortschreibung der Siedlungsbereiche keine GIB-Rücknahmen erfolgen werden, kann nicht gefolgt werden.</p> <p>Bei der Fortschreibung der Siedlungsbereiche im RP Ruhr sollen Rücknahmen von Festlegungen vor dem Hintergrund der Bedarfsberechnung nach Möglichkeit vermieden werden. Dies ist jedoch nur möglich, solange der gesamtregionale Bedarf im RP Ruhr nicht überschritten wird. Im Einzelfall sind Rücknahmen jedoch nicht auszuschließen. Auch aus geänderten Landesvorgaben können sich weitere Anpassungserfordernisse ergeben.</p>

Stellungnahme der Stadt Haltern am See

	Stellungnahme	Erwiderung
1	vielen Dank für die Möglichkeit zur informellen Mitwirkung. Ich möchte Ihnen mitteilen, dass hier im Hause keine Einwände gegen die Neuerungen bestehen.	Der Hinweis wird zur Kenntnis genommen.

Stellungnahme der Stadt Hamm

	Stellungnahme	Erwiderung
1	zunächst einmal möchten wir uns für die Möglichkeit bedanken, informell an der Evaluierung der Bedarfsberechnung mitwirken zu können. Aus Sicht der Stadt Hamm wird in diesem Zusammenhang folgende Stellungnahme eingebracht:	Die positive Rückmeldung zur Beteiligungsmöglichkeit wird zur Kenntnis genommen.
2	<u>Evaluierung und Aktualisierung der Gewerbeflächenbedarfsberechnung</u> Auch die Evaluierung und Aktualisierung der Gewerbeflächenbedarfsberechnung hat überwiegend positive Auswirkungen auf die Bedarfsermittlung der Stadt Hamm. Insgesamt sind alle Anpassungen zu begrüßen, die eine langfristige Planungssicherheit herstellen und für weniger Ausschläge nach oben oder unten bei den Bedarfszahlen sorgen.	Die positive Rückmeldung zur Zielsetzung einer langfristigen Planungssicherheit wird zur Kenntnis genommen.
3	Allerdings wird wie bei den Wohnbauflächen auch bei der Bedarfsberechnung für die Gewerbeflächen die Anpassung des städtebaulichen Zuschlags kritisch gesehen. Statt des bislang für alle Kommunen herangezogenen Zuschlags von 1,25 soll für die Stadt Hamm künftig der individuell ermittelte Faktor von 1,09 gelten. Somit werden auch bei den Gewerbeflächen durch die Trendfortschreibung die Kommunen benachteiligt, die bislang sparsamer mit dem öffentlichen Raum umgegangen sind. Deshalb wird auch hier angeregt, weiterhin einen einheitlichen städtebaulichen Zuschlag zu verwenden.	Der Anregung zum Beibehalt eines einheitlichen städtebaulichen Zuschlags wird nicht gefolgt. Der städtebauliche Zuschlag dient der Ermittlung der erforderlichen Brutto-Darstellungsfläche im Flächennutzungsplan zur Realisierung des Nettoflächenbedarfs. Zur Evaluation ist eine gesamtregionale Analyse <u>aller</u> Gewerbe- und Industriebauflächen (in den FNP und im GFNP) erfolgt. Dabei zeigte sich, dass es sich bei rund 10 % der ca. 25.000 ha Gewerbe- und Industriebauflächen um von dem Nutzungszweck „Gewerbe/Industrie“ abweichende, (gewachsene) Nutzungen handelt. Dies sind u.a. wohnbauliche Nutzungen, übergeordnete Verkehrswege, Schienenwege, Gemeinbedarfsnutzungen aber auch Waldflächen. Für diese Nutzungen würde bei einer FNP-Änderung oder Neuaufstellung des FNP keine Gewerbliche Bauflä-

	<p>chendarstellung gewählt. Ein Bedarfsnachweis ist demnach nicht erforderlich! SFM-Reserveflächen und Baulücken sind darin nicht enthalten (hier sind von Gewerbe/Industrie abweichende Nutzungen die Regel, sie werden daher aus der Betrachtung herausgenommen).</p> <p>Dagegen sind u.a. kleinere öffentliche Grünflächen, innere verkehrliche Erschließungsflächen, Ausgleichsflächen oder Rückhaltebecken oder Flächen für den ruhenden Verkehr der Bruttofläche zuzuordnen. Hier liegt der ermittelte Anteil unter Ausschluss der „gewachsenen“ Nutzungen bei rund 11 %. Bei reziproker Berechnung ergibt sich so ein rechnerischer Faktor von 1,12 (Beispiel: 1 ha x 1,12 = 1,12 ha Bruttofläche ergibt in der Gegenrechnung 1,12 ha - 11 % = 1 ha).</p> <p>In den 53 Kommunen liegen die ermittelten Werte für den städtebaulichen Zuschlag zwischen 1,05 und 1,28. Die Unterschiede ergeben sich aus unterschiedlichen Maßstäben der FNP zwischen 1:10.000 und 1:50.000 sowie aus unterschiedlichen Darstellungsschwellen (bis zu 5 ha im GFNP; bei aktuellen FNP eine Tendenz zur Entfeinerung). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die FNP in der Region aus sieben verschiedenen Jahrzehnten stammen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen kartografischen Ausprägungen werden individuelle städtebauliche Zuschläge als erforderlich und sachgerecht erachtet. Es geht bei höheren oder niedrigeren Zuschlägen demnach nicht um eine Begünstigung oder Benachteiligung einzelner Kommunen, sondern um die Berücksichtigung der individuellen kartografischen Darstellungsschärfe des FNP / des GFNP (entsprechend des gesamten Stadt- oder Gemeindegebietes).</p> <p>Der städtebauliche Zuschlag soll bei jeder zukünftigen Überprüfung des Rechenmodells erneut betrachtet werden. Damit wird der Zuschlag bei sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst.</p>
--	---

Stellungnahme der Stadt Herten

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>von Seiten der Stadt Herten gibt es lediglich die Anregungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> die Abbildung 2 auf Seite 26 durch eine Legende deutlicher zu beschriften (rot= Überdeckung usw.) Text auf Seite 79: Es wäre hilfreich, wenn weitere erklärende Beschreibungen im Text ergänzt werden. Bspw.: „Herten hat laut FNP eine Überdeckung von 2 ha. Dies bedeutet, dass ...“ Abb. 9: kann die Auswirkungen auf die Nettobedarfe deutlicher erklärt werden? 	<p>Den Anregungen zum Evaluationsbericht Gewerbe wird teilweise gefolgt.</p> <p>Die Abbildung auf Seite 26 [alte Fassung] wird ergänzt.</p> <p>Der Text auf Seite 79 [alte Fassung] mit Bezug auf Abb. 9 soll nicht weiter ausgeführt werden, da eine Erläuterung der planerischen Auswirkungen nicht Gegenstand des Evaluationsberichtes ist und hier den Rahmen sprengen würde. Dazu dienen u.a. die individuell für jede Kommune erstellten und ihnen vorgelegten Bilanztabellen.</p>
2	<p>Darüber hinaus gibt es keine weiteren Anregungen und Hinweise zur Siedlungsflächenbedarfsberechnung der Stadt Herten.</p>	<p>Der Hinweis wird zur Kenntnis genommen.</p>

Stellungnahme der Stadt Neukirchen-Vluyn

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>mit Schreiben vom 22.07.2024 haben Sie der Stadt Neukirchen-Vluyn die Entwürfe der Evaluationsberichte Wohnen und Gewerbe sowie zur schnellen Einschätzung Tabellen mit den Auswirkungen auf die Bedarfswerte der Stadt zugeschickt. Zunächst danke ich Ihnen für die ausführlichen Evaluationsberichte sowie die daraus resultierenden Anpassungen der Rechenmodelle im Hinblick auf die Siedlungsflächenbedarfsrechnung für Wohnen und Gewerbe.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zu den bereitgestellten Unterlagen wird zur Kenntnis genommen.</p>
2	<p>Positiv hervorzuheben sind hier insbesondere die avisierte Flexibilität sowie der daraus resultierende verbesserte Handlungsspielraum für die Kommunen. Ferner weisen die angepassten Rechenmodelle eine höhere Stabilität auf und erhöhen somit die Planungssicherheit für die Kommunen.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zu den Zielsetzungen einer größeren Flexibilität bei der Vorortung von Neudarstellungsbedarfen und zur Erhöhung der Schwankungsstabilität der Bedarfswerte wird zur Kenntnis genommen.</p>
3	<p>Bezüglich des neuen Bedarfsrechnungsmodells Gewerbe ist anzumerken, dass sich mit den neuen Indikatoren eine verbesserte räumliche Verteilung in der Gesamtregion erzielen lässt. Hierdurch wird die Möglichkeit geschaffen, die vorhandenen Flächenpotentiale stärker zu nutzen. Insgesamt können die entsprechenden Anpassungen dazu beitragen, dass die gesamte Metropolregion als Wirtschaftsstandort gestärkt wird.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zu den Anpassungen am Verteilungsmodell bei dem Bedarfsrechnungsmodell Gewerbe wird zur Kenntnis genommen.</p>

	<p>Darüber hinaus erachtet die Stadt Neukirchen-Vluyn die Anpassungen am Verteilungsmodell zur direkten Bedarfzuteilung auf die Fläche als sinnvoll an. Während es auf der einen Seite wachsende und beschäftigungsintensive Branchen mit vergleichsweise geringen Flächenbedarfen gibt, so gibt es auf der anderen Seiten Branchen mit höheren Flächenbedarfen, bei denen jedoch nicht so viele Arbeitsplätze entstehen. Als Beispiele seien produzierende Betriebe oder Logistikunternehmen genannt. Insofern sieht die Stadt Neukirchen-Vluyn eine starke Gewichtung der Fläche als zielführend an.</p>	
--	--	--

Stellungnahme der Stadt Recklinghausen

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>Darüber hinaus [Anmerkungen zur Siedlungsflächenbedarfsberechnung Wohnen] haben wir seitens der Stadt Recklinghausen keine weitergehenden Anmerkungen.</p>	<p>Der Hinweis wird zur Kenntnis genommen.</p>

Stellungnahme der Stadt Voerde

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>Zu den Entwürfen der Evaluationsberichte Wohnen und Gewerbe sowie zu den Tabellen der Bedarfsberechnung: Wohnen habe ich keine Anregungen.</p>	<p>Der Hinweis, dass zu den Evaluationsberichten keine Anregungen erfolgen, wird zur Kenntnis genommen.</p>
2	<p>Ich bitte jedoch, sich bei der Bedarfsberechnung: Gewerbe noch einmal die Angaben in der Tabelle "Ermittlung des Nettogewerbeflächenbedarfs im FNP ..." (Seite 3 von 4 unten) anzusehen, insbesondere die Angaben in den Zeilen G bis N. Das entsprechende Dokument füge ich dieser Mail bei.</p> <p>Hintergrund: Bei Zeile N sind die genannten 5,4 ha (Bedarfsanteil aus Komponente Nachfrage) anhand der angegebenen Formel und des in Zeile M eingetragenen Prozentsatzes nachvollziehbar. In Zeile H ergibt sich meines Erachtens jedoch ein Bedarfsanteil aus Komponente SvB in Höhe von 2,5 ha statt 2,8 ha, wenn die in Zeile G angegebenen 0,4% stimmen. Ebenso ergeben sich meines Erachtens bei Zeile J 1,3 ha statt 1,4 ha, wenn die in Zeile I angegebenen 0,5% stimmen. Und auch bei Zeile L komme ich auf einen anderen Be-</p>	<p>Der Anregung zur Korrektur der Bilanztafel Gewerbe wird gefolgt.</p> <p>Es wird ein Hinweis auf Rundungsdifferenzen ergänzt.</p> <p>Die geschilderten Abweichungen ergeben sich durch die Berechnung mit allen Nachkommastellen, während in den Tabellen die auf eine Nachkommastelle gerundeten Werte angegeben sind.</p>

	<p>trag (5,7 ha statt 5,4 ha). Insgesamt ergeben sich für den vorläufigen Wohnbauflächenbedarf (Zeile O) die 24,9 ha auch mit den von mir für die Zeilen H, J und L ermittelten Beträgen. Weil jedoch mit den Tabellen der Kurz-Zusammenfassung vielleicht noch öfter gearbeitet wird, möchte ich Sie bitten, sich die Zeilen G bis N noch einmal anzuschauen.</p>	
--	--	--

Stellungnahme der GFNP-Planungsgemeinschaft

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr begrüßt die Evaluierung und die darauf aufbauende Weiterentwicklung des Modells zur Siedlungsflächenbedarfsberechnung für Wohnen und Gewerbe. Die vorgenommenen Änderungen sind ausführlich und transparent dokumentiert.</p> <p>Nachfolgend wird zunächst auf einige grundlegende Aspekte eingegangen. Im Anschluss folgen weitergehende Hinweise zu den Modellen für Wohnen und Gewerbe.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zum Umfang und zur Transparenz der Evaluationsunterlagen wird zur Kenntnis genommen.</p>
2	<p>Forcierte Suburbanisierung Das Bedarfsrechnungsmodell sowohl für Wohnen als auch für Gewerbe soll zukünftig eine „Regionale Ausgleichskomponente“ enthalten: „Über die Ausgleichskomponente kann ein Teil des Bedarfs gezielt dorthin gelenkt werden, wo entsprechende Flächenpotenziale für die künftige Flächenentwicklung vorhanden, bereits planerisch gesichert und somit kurz- bis mittelfristig verfügbar sind.“</p> <p>Damit wird das Problem adressiert, dass es in der Metropole Ruhr Städte gibt, bei denen der rechnerisch ermittelte Bedarf an Wohn- und oder Gewerbeflächenreserven aufgrund von Restriktionen (z.B. der hohen Wertigkeit der verbleibenden Freiräume) und/oder bereits sehr hoher Besiedlung nicht verortet werden kann, während andere Städte aktuell mehr Siedlungsflächenreserven in ihren kommunalen Flächennutzungsplänen dargestellt haben, als von dem rechnerischen Bedarf gedeckt ist. Dabei besteht in der Praxis oft das Problem, dass neue Flächenentwicklungen formal nur möglich sind, wenn an anderer</p>	<p>Die Ausführungen zur neu eingeführten Regionalen Ausgleichskomponente werden zur Kenntnis genommen.</p> <p>Die Stellungnahme stellt die Motivation zur Einführung der Regionalen Ausgleichskomponente zutreffend dar.</p> <p>Es wird die jedoch die Annahme formuliert, dass der Modellbaustein Ziele wie die dezentrale Konzentration oder die Innenentwicklung konterkarieren und „expansive Planungen der Vergangenheit“ belohnen würde.</p> <p>Es ist zwar richtig, dass ein Anteil des gesamtregionalen Bedarfes in die Regionale Ausgleichskomponente einfließt, in den vorgenommenen Vergleichsrechnungen von 2012 bis 2022 schwankt der Anteil bei Wohnen zwischen 4,2 % und 8,9 % und bei Gewerbe zwischen 2,7 % und 3,9 %. Es handelt sich demnach um einen eher geringen Anteil am gesamtregionalen Bedarf. Ziel 6.1-1 LEP NRW fordert eine bedarfsgerechte Festlegung Allgemeiner Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen für</p>

<p>Stelle Reserveflächen zurückgenommen werden.</p> <p>In der Summe bleibt der zuletzt ermittelte FNP-Nettobedarf aller Kommunen für Wohnen mit 2.478,3 ha gegenüber zuletzt 2.480,4 ha nahezu identisch. Bei Gewerbe steigt er mit 2.659,8 ha gegenüber 2.519,9 ha geringfügig an.</p> <p>Auch wenn der Ansatz zunächst eingängig erscheint, wird er mit dem Blick auf die räumliche Verteilung nicht unterstützt. Meist sind es die großen Kernstädte, die einen Überschuss an Bedarf aufweisen, während es eher die kleineren Städte im Umland sind, die ungedeckte Flächenpotenziale haben.</p> <p>Im Sinne sowohl des Freiraumschutzes als auch einer auf die Zentren und damit auf die Ziele der dezentralen Konzentration ausgerichteten Siedlungsentwicklung ist es erforderlich, die Potenziale der transformativen Innenentwicklung, die in rechtlicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht wesentlichen Herausforderungen gegenüberstehen, zu stärken.</p> <p>Dazu tragen die höheren Dichten oder eine Berücksichtigung des Stadtbbaus (s.u.) bei. Die „regionale Ausgleichskomponente“ weist demgegenüber in Richtung einer Siedlungsentwicklung auf dem Weg des geringsten Widerstands, schwächt den Ballungskern, forciert die Suburbanisierung und belohnt expansive Planungen der Vergangenheit.</p>	<p>den Regionalplan. Die Regionalplanungsbehörde hat daher für eine möglichst umfassende Festlegung der ermittelten Bedarfe zu sorgen, weshalb die Einführung einer Regionalen Ausgleichskomponente als angemessen erachtet wird.</p> <p>Vor dem Hintergrund des einerseits moderaten Anteils am gesamtregionalen Bedarf und andererseits der eng verflochtenen Region wird die Gefahr einer aus dem Berechnungsbaustein resultierenden Forcierung der Suburbanisierung nicht gesehen. Vielmehr soll der Berechnungsbaustein dazu beitragen, dem überdurchschnittlich hohen Flächendruck des Ruhrgebiets im Vergleich zu den angrenzenden Planungsräumen angemessen zu begegnen. Dies gilt sowohl bei der Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau als auch von geeigneten Flächen für die wirtschaftliche Entwicklung. Von nicht verortbaren, „virtuellen“ Bedarfen geht keine Wirkung aus. Einen Teil der virtuellen Bedarfe jedoch dazu zu nutzen, dass bereits bauleitplanerisch gesicherte, städtebaulich sinnvolle Erweiterungen rechtssicher bebaut werden können, schafft konkrete Entwicklungsmöglichkeiten für die Region.</p> <p>Darüber hinaus lenkt der Berechnungsbaustein die Bedarfe nicht per se in den suburbanen Raum bzw. schwächt auf diese Weise wie in der Stellungnahme angenommen den Ballungskern:</p> <p>Bei den Gewerbebedarfen profitieren 18 der 39 Mittelzentren (46 %) darunter die kreisfreien Städte Hamm, Herne und Bottrop sowie mit Bochum, Dortmund und Hagen auch drei der fünf Oberzentren. In den Oberzentren Essen und Duisburg verbleiben, trotz des Abschlages, je noch über 130 ha Neudarstellungsbedarf in den FNP.</p> <p>Es liegt zudem keine Kausalität hinsichtlich des Alters der FNP und einer expansiven Planung vor, wie in der Stellungnahme angenommen (angegebene Zahlen vor der Anwendung der Regionalen Ausgleichskomponente):</p> <p>Gewerbe – Sowohl in den älteren FNP (vor 1996 erstellt) als auch in den jüngeren</p>
--	---

		<p>FNP (ab 1996 erstellt) liegt im Durchschnitt eine Unterdeckung (weniger Reserven als Bedarf) in Höhe von 36 % vor. In den älteren FNP weisen 89 %, in den jüngeren FNP 88 % der Kommunen eine Unterdeckung auf.</p> <p>Die Flächensituation der 53 Kommunen stellt sich demnach unabhängig vom Alter der FNP heterogen dar.</p> <p>Zusammenfassend wird festgestellt, dass die in der Stellungnahme vorgebrachten Annahmen und Einwände nicht bestätigt werden können, weshalb der Beibehalt der Regionalen Ausgleichskomponente als angemessen und sachgerecht erachtet wird.</p>
3	<p>Keine Berücksichtigung des Stadtumbaus Im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings hat sich über die Jahre gezeigt, dass der Anteil der Inanspruchnahmen auf zuvor nicht erfassten Reserven immer größer wird. Er lag zuletzt bei 58,1% für Wohnen und 38,7% für Gewerbe. Dabei handelt es sich meist um Situationen, in denen eine Immobilie abgerissen und an gleicher Stelle zeitnah eine neue errichtet wird. Diesen kontinuierlichen Stadtumbau berücksichtigt das rechnerische Modell für die Metropole Ruhr – anders als das der Bezirksregierung Düsseldorf – bislang nicht.</p> <p>Da auch für die Zukunft davon auszugehen ist, dass diese Entwicklung einen wichtigen Beitrag für die Erfüllung der Neubaubedarfe erfüllen wird, wird ange-regt, diesen Aspekt in der Bedarfsberechnung in geeigneter Weise zu berücksichtigen. In der Konsequenz könnte das Gesamtniveau des Siedlungsflächenbedarfs in der Metropole Ruhr reduziert und ein wichtiger Beitrag zum Flächensparen ge-leistet werden.</p>	<p>Der Anregung zu einer noch weitergehen-den Berücksichtigung des Stadt- bzw. Bestandsumbaus innerhalb der Bedarfsbe-rechnungsmodelle wird nicht gefolgt.</p> <p>Innerhalb der Bedarfsberechnungsmodelle Wohnen und Gewerbe wird der Bestands-umbau bereits in mehrfacher Hinsicht be-rücksichtigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brachflächen und Innenentwick-lungspotenziale gelten als anzurechnende Reserven und werden von den ermittelten Bedarfen abgezogen. Dies gilt auch, wenn es sich dabei nicht um eine Umwidmung im Bauleitplan handelt (Beispiel: war Ge-werbliche Baufläche und bleibt Gewerbliche Baufläche). Brachflächen und Innen-entwicklungspotenziale liegen aufgrund der Vorerhebungsmethode in unserer Re-gion einheitlich erhoben vor. • Wenn eine Umwidmung im Bau-leitplan z.B. von einer Gemeinbedarfsflä-che zu einer Gewerblichen Baufläche er-folgen soll, ist hierzu ein Bedarfsnachweis erforderlich. Der ermittelte Bedarf bezieht sich daher ausdrücklich auch auf Anwen-dungsfälle innerhalb des Siedlungsbestan-des. <p>Die SFM-Erhebungen belegen jedoch, dass die den Bedarfen gegenübergestell-ten Flächenreserven in der Vergangenheit unterschätzt waren (= Schattenreserven). Rund 136 ha jährlich konnten zwischen 2014 und 2022 in der Gesamtregion jähr-lich (hauptsächlich durch Abriss und Neu-</p>

	<p>bau oder Nachverdichtung) zusätzlich, davon 95 ha innerhalb der vorhandenen Siedlungs- und Verkehrsfläche für den Neubau von Gewerbe und Industrie aktiviert werden.</p> <p>Die Frage einer weitergehenden Berücksichtigung des Stadtumbaus ist damit gerechtfertigt. Zur Beantwortung sind im Umkehrschluss die Fragen zu stellen, ob</p> <ul style="list-style-type: none"> a) vor dem Hintergrund der Ziele zur Reduzierung der Freirauminanspruchnahme ein Handlungsbedarf vorliegt und b) ob die Bedarfswerte unter Einbezug der „Schattenreserven“ tatsächlich zu hoch angesetzt sind. <p>Zu Frage a) In den letzten Jahren ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Ruhrgebiet nicht gewachsen. Aus diesem analytischen Befund ergibt sich, dass ein weitergehender Eingriff in die kommunale Planungshoheit und in die planerischen Handlungsspielräume derzeit nicht angemessen ist.</p> <p>Zu Frage b) kann formuliert werden, dass die Bedarfswerte dann zu hoch angesetzt sind, wenn die Summe aus anzurechnenden Flächenreserven, Betriebsgebunden Reserven und Baulücken, Schattenreserven und dem Handlungserfordernis aus der Bedarfsberechnung (Rücknahmeerfordernis oder Neudarstellungsbedarf) höher ausfallen würde als die auf 20 Jahre hochgerechnete Bautätigkeit der letzten Jahre. In diesem Fall könnte daraus, sofern eine vollständige Verortung der Neudarstellungsbedarfe erfolgt und sich die Bautätigkeit der letzten Jahre aufgrund des größeren Angebotes verstärken würde, ein Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche resultieren.</p> <p>Zur Überprüfung wurde die Summe aus anzurechnenden Reserven, Betriebsgebundenen Reserven und Baulücken, Schattenreserven (Bautätigkeit außerhalb der vormals erhobenen Reserven) und dem Neudarstellungsbedarf bzw. dem Rücknahmeerfordernis im FNP gebildet. Diese Summe beschreibt die Höhe der Flächenpotenziale insgesamt – einschl. der bislang noch unbekanntenen Reserven und einschl. der Anpassungserfordernisse in</p>
--	--

		<p>den FNP bzw. dem GFNP, die aus der Bedarfsberechnung resultieren.</p> <p>Die anzurechnenden Reserven, Betriebsgebundenen Reserven und Baulücken gehen zu einem Anteil von 60 % in die Summe ein, da die SFM-Erhebungen darlegen, dass nicht alle Reserven innerhalb von 20 Jahren entwickelt werden. Zur Bestimmung des Anteils wurden die erhobenen Flächenreserven der SFM-Erhebung aus dem Jahr 2014 im Zeitverlauf bis 2022 betrachtet. Hier zeigt sich, dass von den Reserven jährlich im Mittel 3,0 % entwickelt wurden. Auf 20 Jahre hochgerechnet ergibt dies einen Anteil von demnach 60 %.</p> <p>Im Ergebnis (vgl. Kapitel 6) zeigt sich, dass das aus den vorhandenen Flächenreserven, den Schattenreserven und den Anpassungserfordernissen aus der Bedarfsberechnung ermittelte Potenzial in der Summe nur geringfügig über der Bautätigkeit der vergangenen Jahre liegt. Dies unter der Annahme, dass alle Neudarstellungsbedarfe planerisch verortet werden können. Die Höhe der Bedarfe erscheint vor dem Hintergrund der Plausibilitätsprüfung angemessen.</p> <p>In der Stellungnahme wird zudem das Beispiel der BR Düsseldorf angeführt. Die BR Düsseldorf berücksichtigt den Bestandsumbau in der Bedarfsberechnung für Wohnen.</p> <p>In der Zusammenschau der Analysen rund um die Frage einer weitergehenden Berücksichtigung des Stadtumbaus bzw. des Bestandsumbaus wird festgestellt, dass der Anregung nicht gefolgt wird.</p>
4	<p>Fortschreibung von Bedarf und Reserven Die Beurteilung des Bauflächenbedarfs / der Bedarfsnachweis für die Bauleitplanung erfolgt durch bilanzielle Gegenüberstellung der – jeweils regelmäßig fortgeschriebenen – Siedlungsflächenbedarfe und Siedlungsflächenreserven. Dabei wird i.d.R. in dreijährigem Turnus – jeweils eine neue Kalkulation für einen auf die nächsten 20 Jahre bezogenen Bedarfshorizont gerechnet. Das entspricht den methodischen Vorgaben des LEP NRW.</p>	<p>Der Anregung zur Evaluation des dynamischen Ansatzes bei der Siedlungsflächenbedarfsberechnung wird nicht gefolgt.</p> <p>Mit der Einführung des Siedlungsflächenmonitorings in das Landesplanungsgesetz und der darauf aufbauenden Festlegungen im LEP NRW steht in NRW ein Instrumentarium zur Verfügung, das den vormals starren Ansatz der Ermittlung der Flächenbedarfe in ein dynamisches, monitoringgestütztes System überführt hat.</p>

	<p>Diese Vorgehensweise hat aber zur Folge, dass Flächeninanspruchnahmen zwar die Bauflächenreserven der jeweiligen Kommune schmälern, durch die Neuberechnung der Bedarfe aber regelmäßig neue bilanzielle Neu-Ausweisungsspielräume entstehen. Dieses System bildet das normative Ziel einer Reduzierung der Siedlungsflächen-inanspruchnahme und -perspektivisch – der Flächenkreislaufwirtschaft nicht hinreichend ab. Es unterstützt zudem die Suburbanisierung insofern die dadurch entstehenden Ausweisungsspielräume in den Kernstädten faktisch nicht umsetzbar sind.</p> <p>Es wird angeregt, dass der RVR sich gegenüber der Landesplanung für eine Evaluation dieses Ansatzes einsetzt, mit dem Ziel den Flächenverbrauch in NRW wirkungsvoller zu steuern.</p>	<p>Während vormals für einen Zeitraum vom 15 bis 20 Jahren eine Festschreibung der Bedarfe erfolgte, werden nun – im Regelfall alle drei Jahre – sowohl die Bedarfs-<u>werte als auch</u> die vorhandenen Flächenreserven aktualisiert. Anders als zuvor, erlaubt das Vorgehen nun eine regelmäßige Neubewertung des Siedlungsflächenbedarfs vor dem Hintergrund aktueller Rahmenbedingungen.</p> <p>Dies bedeutet, dass sich die aktualisiert berechneten Bedarfszahlen für einen Zeitraum von 20 Jahren regelmäßig für drei Jahre in die Zukunft verschieben. <u>Dabei können die Bedarfe steigen aber auch sinken.</u> Dieser dynamische Planungsansatz erlaubt im Sinne eines Frühwarnsystems eine rechtzeitige Reaktion auf sich ändernde Rahmenbedingungen. Zugleich haben sich in den vergangenen Jahren die äußeren Rahmenbedingungen dramatisch verändert. Zuwanderungswellen aus dem Ausland, der Umstieg auf erneuerbare Energien und die Herausforderungen des Klimawandels erlauben keine starre Planung für zwei Dekaden im Voraus, wie in vorausgehenden Planergenerationen erfolgt.</p> <p>In den letzten Jahren zeigt sich die Freirauminanspruchnahme zurückgehend, zuletzt im Saldo „Netto-Null“ – siehe Evaluationsbericht Wohnen Kap. 5.6.5. Aus diesem Befund lässt sich demnach nicht ableiten, dass der seit mehr als zehn Jahren angewandte dynamische Ansatz zu negativen Effekten auf die Freirauminanspruchnahme führt.</p> <p>In der Stellungnahme wird zudem formuliert, dass der dynamische Planungsansatz die Suburbanisierung unterstützen könnte. Diese Kausalität wird nicht gesehen. Wenn zum Zeitpunkt A ein hoher gesamtregionaler Bedarf ermittelt wurde, der sich bei der Datenaktualisierung zum Zeitpunkt B nicht mehr zeigt, dann erhalten auch die kreisangehörigen die Kommunen im Zuge einer Fortschreibung weniger Bedarf als bei einer Fixierung für 20 Jahre.</p>
--	---	--

		<p>Vielmehr würde bei einer Bedarfsfixierung für 20 Jahre das Risiko einer Handlungsfähigkeit einzelner Kommunen befürchtet, die regelmäßig dann eintreten würde, wenn bei einer bedarfsgerechten Darstellung im (G)FNP alle verfügbaren Reserven in Anspruch genommen worden sind. Da auch der Bestandsumbau einen Bedarfsnachweis erfordert, ergäbe sich selbst in diesem Fall der Flächenkreislaufwirtschaft bis zur Planneuaufstellung ein planerischer Stillstand in der Siedlungsentwicklung.</p>
5	<p>Ergänzende Hinweise zur Gewerbeflächenbedarfsberechnung Auch bei der Überarbeitung des Modells zur Gewerbeflächenbedarfsberechnung werden verschiedene Anpassungen vorgenommen, die sich z.B. aus veränderten Verfügbarkeiten von Daten oder den Erfahrungen aus dem Monitoring ableiten und die unterstützt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Entfall der drei Teilräume West, Mitte und Ost • Die zur Stabilisierung des Modells vorgenommene Erweiterung des Stützzeitraumes der zugrundeliegenden Inanspruchnahmen von zwei auf drei Monitoringzyklen (von 6 auf 9 Jahre) • Die Einführung eines Grundbedarfs von 10 ha für alle Kommunen • Die Einführung eines „zentralörtlichen Zuschlages“ für Oberzentren sowie Mittelzentren mit mehr als 100.000 Einwohnern • Der Ersatz der Verteilungskomponente „Anteil an den gewerbeflächenrelevanten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten“ (vormals 40 %) durch den „Anteil an Industrie- und Gewerbeflächen“ (nun 35 %). • Der Ersatz der Verteilungskomponente „Anteil an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten“ (vormals 5 %) durch den „Anteil an den gewerblichen Inanspruchnahmen (nun 15 %). 	<p>Die Ausführungen zu den Anpassungen der Gewerbeflächenbedarfsberechnung werden zur Kenntnis genommen.</p>
6	<p>Ähnlich wie bei Wohnen soll auch bei Gewerbe der „städtebauliche Zuschlag“, also die Umrechnung von Netto (ermittelter Flächenbedarf ohne z.B. Erschließung) auf</p>	<p>Der Anregung den städtebaulichen Zuschlag „normativ“ zu setzen, wird nicht gefolgt.</p>

	<p>Brutto (Darstellung GFNP), zukünftig anhand der Erfahrungswerte aus dem Siedlungsflächenmonitoring für jede Stadt individuell erfolgen. Es wird angeregt, auch bei Gewerbe einen normativen und nicht monitoringgestützten Ansatz zu verfolgen.</p>	<p>Eine normative Setzung lässt sich nicht rechtssicher begründen. Der städtebauliche Zuschlag ist von der jeweiligen Darstellungsschärfe und dem Maßstab des FNP bzw. des GFNP unter Zuhilfenahme GIS-gestützter Analysemethoden empirisch und auf diese Weise begründet abgeleitet. Hierbei ist ein Verschnitt der Bauleitpläne mit der tatsächlichen Flächennutzung vorgenommen worden. Die Daten des SFM Ruhr sind nur zur Darstellung der in den Bauflächen vorhandenen Flächenreserven herangezogen worden.</p>
7	<p>Der „allgemeine Flexibilitätsgrundbedarf“, der für alle Verbandskommunen einheitlich festgelegt wird und die Flexibilität insbesondere für die kleineren Kommunen erhöhen soll, beträgt bei Gewerbe 6,3 ha / Stadt. Solange sichergestellt ist, dass die Flächen aus dem Flexibilisierungsgrundbedarf wie geschildert nur im Rahmen des auf FNP-Ebene ermittelten Bedarfs in Anspruch genommen werden, wird der Ansatz auch bei Gewerbe unterstützt.</p>	<p>Die Hinweise zu dem „allgemeinen Flexibilitätsgrundbedarf“ werden zur Kenntnis genommen.</p> <p>Es wird bestätigt, dass der Flexibilitätsgrundbedarf nur im Umfang des ermittelten FNP-Bedarfs der jeweiligen Kommune in Anspruch genommen werden kann.</p>

Stellungnahme der IHKs und HWKs

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Entwürfen der Evaluationsberichte für die Siedlungsflächenbedarfsberechnung im Regionalplan Ruhr eine gemeinsame Stellungnahme abgeben zu können. In unserer Stellungnahme beschränken wir uns auf den Bericht zur Gewerbeflächenbedarfsberechnung.</p> <p>Die Wirtschaftskammern haben im Regionalplanverfahren angeregt, die Bedarfsberechnungen für Gewerbeflächen zu aktualisieren und flexibler zu gestalten. Insbesondere der veraltete Stützzeitraum sowie die Bedarfsunterdeckung der zeichnerisch festgelegten Gewerbe- und Industrieflächen waren seinerzeit Hauptkritikpunkte.</p> <p>Mit der seitens des RVR nun vorgestellten angepassten Bedarfsermittlungsmethode werden einige unserer Anregungen aufgegriffen und sinnvoll umgesetzt. Daher begrüßen die Wirtschaftskammern den Entwurf des Evaluationsberichtes ausdrücklich. Mit den nun festgestellten Gewerbeflächenbedarfen erhalten die meisten Kommunen einen größeren Spielraum für</p>	<p>Die positive Rückmeldung zur Beteiligungsmöglichkeit und zur Übernahme von im Beteiligungsverfahren zum RP Ruhr vorgebrachten Anregungen wird zur Kenntnis genommen.</p>

	<p>die Entwicklung von gewerblich/industriell nutzbaren Flächen.</p> <p>Zusammenfassend erkennen wir im neuen methodischen Ansatz die Absicht, regionale Unterschiede auszugleichen, Bedarfschwankungen zu reduzieren und eine räumliche Lenkungswirkung von virtuellen Bedarfen zu erzielen.</p>	
2	<p>Wir stimmen zu, dass es für die Gesamregion sinnvoll ist, virtuelle Bedarfe in die Kommunen zu lenken, die noch entsprechende Flächenausweisungen vornehmen können. Dennoch nützt es den Kommunen mit konkreten Nachfragen für Standortweiterungen oder -verlagerungen nicht, auf Flächenangebote in größerer räumlicher Entfernung zu verweisen. Aus Sicht der Wirtschaft ist es wichtig, dass die Kommunen vor dem Hintergrund ihrer spezifischen räumlichen und topografischen Eigenarten geeignete und flexible Möglichkeiten für Gewerbeflächendarstellungen vor Ort haben. Daher gilt es, insbesondere der Verteilung der Gewerbeflächenbedarfe besondere Aufmerksamkeit zu schenken.</p> <p>Nachfolgend möchten wir die Gelegenheit nutzen, uns zu verschiedenen Teilaspekten zu äußern, die aus unserer Sicht diskussionswürdig sind bzw. Fragen aufwerfen.</p>	<p>Der Hinweis, dass das Verteilungsmodell ein zentrales Element des Bedarfsberechnungsmodell darstellt, wird zur Kenntnis genommen.</p>
3	<p>Abkehr von den Teilraummodellen „West/Mitte/Ost“ (Kap. 5.2)</p> <p>Das angedachte Gesamttraummodell führt im Zusammenhang mit der regionalen Ausgleichskomponente dazu, dass planerisch nicht verortbare Bedarfe von Kommunen an andere Stellen in der Gesamregion gelenkt werden. Ferner profitieren Kommunen mit bislang eher geringerer Bautätigkeit bzw. Flächennachfrage indirekt durch eine großräumigere Betrachtung. Auch wenn wir diese Aspekte in gesamtträumlicher Sicht unterstützen, nützt dies oftmals nicht den Unternehmen vor Ort. Gerade kleine und mittelständische Betriebe suchen in der Regel in einem kleinräumigen Radius/Einzugsbereich um ihren bisherigen Betriebsstandort nach neuen Standorten oder Erweiterungsflächen.</p> <p>Aus unserer Sicht ist es daher besonders wichtig, bei der Flächenverteilung lokal-spezifische Eigenarten und Restriktionen in den Blick zu nehmen und flexible Lösungen anzubieten. Wir bitten daher um Prüfung,</p>	<p>Der Anregung weitere „lokalspezifische Eigenarten und Restriktionen“ innerhalb des Bedarfsberechnungsmodells zu berücksichtigen wird nicht gefolgt.</p> <p>Das Verteilungsmodell berücksichtigt bereits in verschiedener Hinsicht kommunal-spezifische Gegebenheiten. Dies betrifft etwa die zentrale Örtlichkeit, die vorhandene Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, den Umfang an Gewerbe- und Industrieflächen oder die Dynamik der Bautätigkeit. Ebenfalls individuell wird über die Brutto-Netto-Analyse und den daraus resultierenden städtebaulichen Zuschlag die kartografische Ausgestaltung des FNP berücksichtigt.</p> <p>Ein Teil der Bedarfsberechnung bezieht sich auf die Ermittlung der anzurechnenden Flächenreserven. Hier werden Flächen, die in den kommenden 15 Jahren gesichert nicht entwickelt werden können, zusammen mit den Kommunen als „Keine Reserve“ klassifiziert. Dies erfolgt,</p>

	<p>ob und wie diesem Sachverhalt im Bedarfsberechnungsmodell bzw. im Regionalplan in geeigneter Art und Weise Rechnung getragen werden kann.</p>	<p>im Rahmen der landesweiten Vorgabe, ebenfalls in individueller Absprache mit den Kommunen. Bei der Erhebung zum 01.01.2023 wurden so rund 690 ha unbebaute Gewerbe- und Industrieaufläcchen in den FNP aus der Bedarfsberechnung herausgenommen und individuelle Restriktionen beachtet.</p> <p>Vor dem Hintergrund der Bedarfsberechnung betrachtet, könnten zudem insbesondere Flächen für kleinere und mittelständische Betriebe bereitgestellt werden, da der überwiegenden Zahl der Kommunen ein Neudarstellungsbedarf zugestanden wird. In den Kommunen, wo dies nicht der Fall ist, kann über die Instrumente des Flächentausches oder der Bedarfsübertragung (interkommunale Lösung) ein entsprechendes Angebot geschaffen werden. Diese Lösungen sind bereits in den textlichen Festlegungen des RP Ruhr implementiert und finden eine regelmäßige Anwendung. Dagegen häufig schwieriger stellt sich die Vorhaltung von Flächen für flächenintensive Betriebe dar, dies aus Gründen eines mangelnden Bedarfs und/oder aufgrund fehlender geeigneter Flächen innerhalb des Gemeindegebietes. Hier bietet die Regionalplanung mit dem Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte ebenfalls einen Lösungsansatz an.</p> <p>Die Annahme, dass Kommunen „mit bislang eher geringerer Bautätigkeit bzw. Flächennachfrage indirekt durch eine großräumigere Betrachtung“ profitieren, wird nicht geteilt. Der egalisierende Effekt bei einer über- oder unterdurchschnittlichen Bautätigkeit ist umso stärker, je mehr Kommunen in das Verteilungsmodell fallen. In dem bisherigen Modell lagen z.B. Essen und Bochum in zwei verschiedenen Teilräumen, womit die intensiv vorhandene Pendlerverflechtung unberücksichtigt blieb. Im Evaluationsbericht wird ausführlich darlegt, warum die Entscheidung zugunsten des Teilraummodells der Gesamtregion gefallen ist (siehe Kap. 5.2).</p>
4	<p>Zentralörtlicher Zuschlag (Kap. 5.4) Die vorgeschlagene Einführung eines zentralörtlichen Zuschlags erfolgt gemäß den Vorgaben des LEP NRW, erhöht aber den</p>	<p>Der Anregung auf den zentralörtlichen Zuschlag zu verzichten, wird nicht gefolgt.</p>

	<p>Nettoflächenbedarf in Kommunen, die ohnehin vielfach kaum noch Möglichkeiten haben, diesen auch räumlich zu verorten. Da sich das Kontingent dieses Zuschlags aus dem gesamtregionalen Nettobedarf speist, reduzieren sich mit dieser Methode faktisch die verortbaren Flächenpotenziale in der Gesamtregion. Würde der zentralörtliche Zuschlag auf alle Kommunen in der Planungsregion gleichermaßen verteilt, gäbe es mehr Chancen, Flächenpotenziale auch räumlich zu verorten.</p> <p>Wir regen daher an, zu prüfen, ob der Zuschlag konform zu den Regelungen des LEP so ausgestaltet werden kann, dass er dem gesamtregionalen Nettobedarf zugeht.</p>	<p>In den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW wird ausgeführt, dass über „die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden (...) die Regionalplanung [entscheidet]. Dabei sollen raumordnerische Kriterien, insbesondere die Zahl der Beschäftigten, <u>die zentralörtliche Bedeutung</u> und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Gemeinden, berücksichtigt werden. Da es sich hier um die Erläuterung einer Zielvorgabe handelt, werden die genannten Kriterien innerhalb des Verteilungsmodells beachtet.</p>
5	<p>Regionale Ausgleichskomponente (Kap. 5.5)</p> <p>Mit Einführung einer regionalen Ausgleichskomponente soll der Flächenbedarf in jene Kommunen gelenkt werden, die noch entsprechende Flächenpotenziale haben. Dazu sollen vorhandene Flächenüberhänge nicht im bisherigen Maße zurückgenommen werden müssen, während in anderen Kommunen hohe virtuelle Bedarfe vorliegen. Über die Ausgleichskomponente werden etwa 3% des Gesamtflächenbedarfs umverteilt. Wie bereits zu Kapitel 5.2 beschrieben, unterstützen die Wirtschaftskammern die Überlegung, die Bedarfe dorthin zu lenken, wo sie auch verortet werden können. Dennoch sollten die Gründe für hohe virtuelle Bedarfe in einzelnen Kommunen und die möglicherweise zugrunde liegenden Restriktionen geprüft werden. Im Einzelfall sollte dann auch über eine Flexibilisierung geeigneter Siedlungsflächendarstellungen nachgedacht werden.</p>	<p>Die Hinweise und Anregungen zur Regionalen Ausgleichskomponente werden zur Kenntnis genommen.</p> <p>Das Ruhrgebiet ist bundesweit die mit Abstand am dichtesten besiedelte Planungsregion. Höhere virtuelle Bedarfe ergeben sich daher in der Regel aus bestehenden Flächennutzungskonkurrenzen. Da der Regionalplan flächendeckende Festlegungen für den gesamten Planungsraum vorhält, sind die Flächennutzungskonkurrenzen der Regionalplanungsbehörde umfänglich bekannt.</p> <p>Im Zuge der geplanten Fortschreibung der Siedlungsbereiche im RP Ruhr wird eine Potenzialkarte zu möglichen Arrondierungsbereichen erstellt werden. Sofern Flächennutzungen, Darstellungen der FNP oder Festlegungen des RP Ruhr einen Abwägungsspielraum zulassen, wird erneut geprüft, ob diese für eine zukünftige Siedlungsentwicklung geeignet sind oder ob anderen Flächennutzungen hier ein Vorrang eingeräumt werden muss.</p> <p>Sowohl Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) als auch Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) eignen sich nach den landesweiten Vorgaben (LPIG DVO Anlage 3) auch bereits für gewerbliche Entwicklungen. Es obliegt der kommunalen Planung, ob und zu welchem Anteil in den ASB wohnverträgliches Gewerbe verortet werden kann. Damit ist für gewerbliche Nutzungen bereits</p>

		<p>eine weitreichende Flexibilisierung gegeben.</p>
<p>6</p>	<p>Städtebaulicher Zuschlag (Kap. 5.6)</p> <p>Der städtebauliche Zuschlag zur Kompensation von Erschließungsflächen bzw. für das Gewerbe nicht nutzbaren Flächenanteilen soll künftig nicht mehr pauschal mit dem Faktor 1,25 angesetzt, sondern individuell für jede Kommune auf der Basis der jeweiligen Flächennutzungspläne festgelegt werden. Dieser Ansatz berücksichtigt nicht den voraussichtlich steigenden Bedarf von Infrastrukturflächen zum Ausbau regenerativer Energien und zur Klimafolgenanpassung. Es ist davon auszugehen, dass künftig in vielen Gewerbegebieten größere Freiflächenanteile und Flächen für dezentrale Anlagen der Energieerzeugung vorgehalten werden müssen. Daher regen wir an, am bisherigen städtebaulichen Zuschlagfaktor festzuhalten.</p>	<p>Der Anregung zum Beibehalt eines einheitlichen städtebaulichen Zuschlags wird nicht gefolgt.</p> <p>Der städtebauliche Zuschlag dient der Ermittlung der erforderlichen Brutto-Darstellungsfläche im Flächennutzungsplan zur Realisierung des Nettoflächenbedarfs.</p> <p>Zur Evaluation ist eine gesamtregionale Analyse <u>aller</u> Gewerbe- und Industriebauflächen (in den FNP und im GFNP) erfolgt. Dabei zeigte sich, dass es sich bei rund 10 % der ca. 25.000 ha Gewerbe- und Industriebauflächen um von dem Nutzungszweck „Gewerbe/Industrie“ abweichende, (gewachsene) Nutzungen handelt. Dies sind u.a. wohnbauliche Nutzungen, übergeordnete Verkehrswege, Schienenwege, Gemeinbedarfsnutzungen aber auch Waldflächen. Für diese Nutzungen würde bei einer FNP-Änderung oder Neuaufstellung des FNP keine Gewerbliche Bauflächendarstellung gewählt. Ein Bedarfsnachweis ist demnach nicht erforderlich! SFM-Reserveflächen und Baulücken sind darin nicht enthalten (hier sind von Gewerbe/Industrie abweichende Nutzungen die Regel, sie werden daher aus der Betrachtung herausgenommen).</p> <p>Dagegen sind u.a. kleinere öffentliche Grünflächen, innere verkehrliche Erschließungsflächen, Ausgleichsflächen oder Rückhaltebecken oder Flächen für den ruhenden Verkehr der Bruttofläche zuzuordnen. Hier liegt der ermittelte Anteil unter Ausschluss der „gewachsenen“ Nutzungen bei rund 11 %. Bei reziproker Berechnung ergibt sich so ein rechnerischer Faktor von 1,12 (Beispiel: 1 ha x 1,12 = 1,12 ha Bruttofläche ergibt in der Gegenrechnung 1,12 ha - 11 % = 1 ha).</p> <p>In den 53 Kommunen liegen die ermittelten Werte für den städtebaulichen Zuschlag zwischen 1,05 und 1,28. Die Unterschiede ergeben sich aus unterschiedlichen Maßstäben der FNP zwischen 1:10.000 und 1:50.000 sowie aus unterschiedlichen Darstellungsschwellen (bis zu 5 ha im GFNP; bei aktuellen FNP eine Tendenz zur Entfeinerung). Dies ist auch</p>

		<p>darauf zurückzuführen, dass die FNP in der Region aus sieben verschiedenen Jahrzehnten stammen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen kartografischen Ausprägungen werden individuelle städtebauliche Zuschläge als erforderlich und sachgerecht erachtet. Es geht bei höheren oder niedrigeren Zuschlägen demnach nicht um eine Begünstigung oder Benachteiligung einzelner Kommunen, sondern um die Berücksichtigung der individuellen kartografischen Darstellungsschärfe des FNP / des GFNP (entsprechend des gesamten Stadt- oder Gemeindegebietes).</p> <p>Der städtebauliche Zuschlag soll bei jeder zukünftigen Überprüfung des Rechenmodells erneut betrachtet werden. Damit wird der Zuschlag bei sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst.</p>
7	<p>Evaluierung (Kap. 7) Bislang ist es vorgesehen, nach drei SFM Ruhr-Fortschreibungszyklen eine nächste Evaluierung der jetzt angedachten Bedarfsberechnungsmethode durchzuführen. Dieser Zeitraum erscheint uns zu lang bemessen, da nicht zeitnah auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagiert werden könnte. Die letzten Jahre bzw. die Ergebnisse des gewerblichen Flächenmanagements Ruhr haben gezeigt, dass sich die Flächenbedarfe weiter erhöht haben, bei gleichzeitig deutlich abnehmenden restriktionsfreien Flächenreserven. Vor diesem Hintergrund schlagen wir eine Überprüfung der Berechnungsmethodik nach einem Zeitraum von maximal zwei Zyklen, also sechs Jahren vor.</p>	<p>Der Anregung zur Evaluation der Rechenmodelle alle sechs Jahre, statt wie vorgeschlagen alle neun Jahre, wird teilweise gefolgt.</p> <p>Eine Zielsetzung der Evaluation der Bedarfsberechnungsmodelle ist die Sicherstellung einer ausreichenden Schwankungsstabilität der sich ergebenden Bedarfswerte. Dies soll eine zumindest mittelfristige Planungssicherheit – sowohl für die kommunale Planung als auch für die Regionalplanung – gewährleisten. Häufige Anpassungen der Bedarfsmodelle können auf diese Zielsetzungen konträr einwirken.</p> <p>Der Anregung soll aber teilweise gefolgt werden, um beständig eine ausreichende Datenaktualität und Berücksichtigung der aktuellen Rahmenbedingungen zu gewährleisten:</p> <p><u>Alle drei Jahre (jeder SFM-Zyklus):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Berücksichtigung aktueller Datengrundlagen wie Zahl der SvB, der Arbeitslosen, der Inanspruchnahmen, der Flächenreserven (= Fortschreibung der Bedarfsberechnung) - Überprüfung der zentralörtlichen Einstufung der Kommunen - Neuberechnung der Regionalen Ausgleichskomponente

		<p>- Überprüfung des städtebaulichen Zuschlages, wenn die Kommune einen neuen FNP aufgestellt hat</p> <p><u>Alle sechs Jahre (nach 2 SFM-Zyklen):</u></p> <p>- Allgemeine Überprüfung des städtebaulichen Zuschlags</p> <p><u>Alle neun Jahre (nach 3 SFM-Zyklen):</u></p> <p>- Vollständige Evaluation des Berechnungsmodells einschl. der Ausgestaltung des Verteilungsmodells mit Erstellung eines Evaluationsberichtes und der informellen Beteiligung der Region</p> <p>Hinweis: Die Angaben gelten vorbehaltlich unveränderter gesetzlicher Bestimmungen bzw. Vorgaben der Landesregierung.</p>
8	<p>Räumliche Verortung der GIB-Bedarfe</p> <p>Die nach der neuen Berechnungsmethode deutlich höheren GIB-Bedarfe sind im rechtskräftigen Regionalplan räumlich nicht verortet. Wir gehen davon aus, dass die Kommunen künftig bei landesplanerischen Anfragen gemäß diesem virtuellen Bedarf neue Gewerbeflächen in ihren Flächennutzungsplänen darstellen können, sofern dies mit den landes- und regionalplanerischen Vorgaben konform ist. Allerdings sehen wir die Gefahr, dass bei kumulierten Flächengrößen über 10 ha dann regelmäßig eine formelle Änderung des Regionalplanes notwendig wird. Das führt zu Verzögerungen in den Planungsprozessen und verhindert eine zeitnahe Bereitstellung gewerblicher Bauflächen bei entsprechenden Anfragen.</p> <p>Aus unserer Sicht wäre es wünschenswert, im Regionalplan die gewerblichen Flächenbedarfe auch in entsprechenden GIB-Darstellungen umzusetzen. Wir regen daher an, den Regionalplan diesbezüglich in näherer Zukunft zu ändern.</p>	<p>Der Anregung die Siedlungsbereiche des RP Ruhr zeitnah fortzuschreiben, wird vorbehaltlich der politischen Entscheidungen gefolgt.</p> <p>Die Evaluation der Siedlungsflächenbedarfsberechnung stellt bereits eine erste Grundlage zur Fortschreibung der Siedlungsbereiche im RP Ruhr dar. Ebenfalls bereits in Erarbeitung ist eine Potenzialkarte zu möglichen Arrondierungsflächen der Siedlungsbereiche. Da sich aus der angedachten</p> <p>3. LEP NRW-Änderung weitere oder veränderte Vorgaben ergeben werden, soll diese abgewartet werden. Im Vorfeld des formalen Änderungsverfahrens sind noch Abstimmungen mit den Kommunen (tw. in Kommunalgesprächen) erforderlich.</p> <p>Gemäß des begleitenden Beschlusses zum Sachlichen Teilplan Regionale Kooperationsstandorte soll spätestens im Jahr 2026 zudem noch eine Evaluation dieses Instrumentes durchgeführt werden, deren Ergebnisse in die Fortschreibung der Siedlungsbereiche einfließen sollen. Fortgeschrieben werden müssen im Vorfeld des formalen Änderungsverfahrens zudem die Methodik und Festlegungen der Eigenentwicklungsortlagen und der Zentralörtlichen Siedlungsbereiche. Des Weiteren ist die Einleitung eines Fortschreibungsverfahrens von den Entscheidungen und Beschlüssen der Verbandsversammlung abhängig.</p>

		<p>Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass ein Änderungserfordernis des Regionalplans nicht aus einer Überschreitung der Regeldarstellungsschwelle von 10 ha abzuleiten ist. Vielmehr kann, im Zusammenspiel verschiedener Festlegungen und Vorgaben, bereits bei einer geringfügigen Arrondierung (sofern erkennbar im Maßstab 1:50.000) ein Änderungserfordernis vorliegen.</p> <p>Mit gleichzeitigen Änderungen von FNP und Regionalplan kann eine planerische Verzögerung in solchen Fällen vermieden werden.</p>
9	Wir bieten an, zu den von uns aufgeführten Aspekten mit Ihnen im Austausch zu bleiben und uns im weiteren Evaluierungsprozess konstruktiv einzubringen.	Das Angebot zu einem weiteren Austausch wird zur Kenntnis genommen .

Stellungnahme der Business Metropole Ruhr

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>Die Business Metropole Ruhr GmbH begrüßt ausdrücklich den Vorschlag des RVR zur Neuermittlung der lokalen Bedarfe für Gewerbe- und Industrieflächen. Aus unserer Sicht wird damit nach Abschluss der Beratungen mit den Städten und Kreisen eine wichtige Grundlage für die anstehende Fortschreibung des Regionalplans Ruhr geschaffen.</p> <p>Der in der Entwurfsfassung ermittelte Mehrbedarf von 948 ha über 25 Jahre zeigt, dass derartige Areale im Zusammenspiel mit den regionalen Kooperationsstandorten und landesbedeutsamen Standorten von fundamentaler Bedeutung für die wirtschaftliche Zukunft unserer Region sind.</p> <p>Das belegen auch die aktuellen Zahlen der Beschäftigungsentwicklung, die wir in Zusammenarbeit mit IT.NRW ermittelt haben und in Kürze veröffentlichen werden: Von 2012 bis 2021 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SvB) innerhalb von Gewerbe-, Industrie- und gewerblichen Sonderbaugebieten um 132.846 oder 20,5% gestiegen. Außerhalb derartiger Gebiete hat sich die Zahl der SvB im gleichen Zeitraum nur um 81.335 oder 9,5% erhöht.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zur Evaluation der Gewerbeflächenbedarfsberechnung wird zur Kenntnis genommen.</p> <p>Es wird zur Kenntnis genommen, dass in der Stellungnahme die hohe Bedeutung der Gewerbe- und Industriegebiete für die Beschäftigungsentwicklung zum Ausdruck gebracht wird.</p>

2	<p>Dies vorausgeschickt nehmen wir zu dem vorliegenden Entwurf wie folgt Stellung:</p> <p>/ Die Mehrzahl der Veränderungen bei der Berechnungssystematik ist nachvollziehbar. Das gilt für die Erweiterung des Vorschauzeitraums von 20 auf 25 Jahre mit gleichzeitiger Einführung des „Flexibilitätszuschlags“, die gezielte Verminderung bislang erforderlicher Flächenrücknahmen, die Einführung des „zentralörtlichen Zuschlags“ und die Fortschreibung der Bedarfsberechnung im 3-Jahres-Rhythmus.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zu einzelnen Modellbausteinen wie der Erweiterung des Planungszeitraums auf 25 Jahre oder zur Einführung eines zentralörtlichen Zuschlags wird zur Kenntnis genommen.</p>
3	<p>Auch die Auflösung der bisherigen drei Teilräume zugunsten einer Betrachtung des Gesamtgebietes ist grundsätzlich sinnvoll, weil dadurch die bisherige Zerschneidung des „Gemeinsamen Flächennutzungsplans der Städteregion Ruhr (GFNP)“ beseitigt, mögliche Hemmnisse bei der Entwicklung weiterer Bedarfsgemeinschaften von vornherein vermieden und die Möglichkeiten zum Bedarfsausgleich zwischen hoch und weniger verdichteten Teilräumen erweitert werden.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zur Auflösung der Teilräume West-Mitte-Ost wird zur Kenntnis genommen.</p>
4	<p>Vorbehalte bestehen gegenüber der Absicht, den „städtebaulichen Zuschlag“ zunächst auf rund 12% festzusetzen und im weiteren Verfahren mit allen Kommunen individuell zu vereinbaren. Ein Mehrwert dieses erheblichen Aufwands ist nicht erkennbar. Der bislang genutzte Wert von 20% ist ein über ruhrAGIS nachweisbarer Durchschnitt für alle über die Jahre in Anspruch genommenen Flächen. Er berücksichtigt zudem, dass auf diesen Arealen nicht nur Gebäude und unmittelbar betriebsbezogene Nebenanlagen, sondern zunehmend auch Anlagen zur eigenen Energieerzeugung, Speicherung und Distribution untergebracht werden müssen.</p>	<p>Die kritischen Hinweise zu der veränderten Ableitung des städtebaulichen Zuschlages werden zur Kenntnis genommen.</p> <p>Entgegen der Ausführungen in der Stellungnahme, ist nicht vorgesehen den städtebaulichen Zuschlag mit 12 % anzusetzen und im weiteren Verfahren eine individuelle Vereinbarung mit den Kommunen vorzunehmen. Die angepassten städtebaulichen Zuschläge wurden vielmehr aus einer GIS-gestützten Analyse aller FNP und des GFNP abgeleitet und <u>liegen bereits vor</u>. Ein erheblicher Aufwand war aufgrund der GIS-gestützten Analyse damit nicht verbunden.</p> <p>In den 53 Kommunen liegen die ermittelten Werte für den städtebaulichen Zuschlag zwischen 1,05 und 1,28 (rechnerischer Faktor). Die Unterschiede ergeben sich aus unterschiedlichen Maßstäben der FNP zwischen 1:10.000 und 1:50.000 sowie aus unterschiedlichen Darstellungsschwellen (bis zu 5 ha im GFNP; bei aktuellen FNP gibt es eine Tendenz zur Entfeinerung). Die Unterschiede sind auch darauf zurückzuführen, dass die FNP in der Region aus sieben verschiedenen Jahr-</p>

		<p>zehnten stammen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen kartografischen Ausprägungen werden individuelle städtebauliche Zuschläge als notwendig und sachgerecht erachtet. Es geht bei höheren oder niedrigeren Zuschlägen um die Sicherstellung der individuellen kartografischen Darstellungsschärfe des FNP / des GFNP (entsprechend des gesamten Stadt- oder Gemeindegebietes).</p> <p>Bei zukünftigen Evaluationen soll die Höhe der städtebaulichen Zuschläge erneut überprüft werden. Zeigen sich hier durch zunehmende „Anlagen zur eigenen Energieerzeugung, Speicherung und Distribution“ höhere Nebennutzungsanteile, wird dies dementsprechend Berücksichtigung finden.</p>
5	<p>Grundsätzlich in Frage zu stellen ist das neue „Verteilungsmodell“ für die Basisberechnung der Flächenbedarfe. Der vollständige Entfall der bislang mit 50% bewerteten „gewerbeflächenrelevanten SvB“ steht in vollständigem Gegensatz zu der oben dargestellten, ständig wachsenden Bedeutung von Gewerbe- und Industriegebieten für die Beschäftigung.</p> <p>Zudem werden in erheblichem Umfang die Kommunen benachteiligt, denen es in den letzten Jahren gelungen ist, die Beschäftigung in diesen Gebieten überdurchschnittlich zu steigern. Es ist dringend erforderlich, diese Komponente mit einem Anteil nahe an der bisherigen Größenordnung im Verteilungsmodell zu berücksichtigen. Entsprechende Daten liegen bei der BMR vor. Diese Komponente steht zudem in einem unmittelbaren Kontext zu dem neu eingeführten – und sachlich sinnvollen – Modul des „Anteils an den gewerblichen Inanspruchnahmen“ sowie zu den Anteilen an den „Gesamt-SvB“ und den „Gesamt-Gewerbeflächen“. Die vier genannten Module bilden in ihrer Gesamtheit das Geschehen im Bereich der gewerblichen Flächen vollständig ab. Hingegen entsteht über die vorgesehene Verdreifachung des Anteils von Arbeitslosen kein Mehrwert für die Berechnung von Flächenbedarfen.</p>	<p>Die Kritik am Verteilungsmodell mit einer reduzierten Fokussierung auf die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (SvB) wird zur Kenntnis genommen.</p> <p>Die Entscheidung auf die Verteilungskomponente „Anteil an den gewerbeflächenrelevanten SVB“ zu verzichten, gründet einerseits darauf, dass die Daten nicht mehr in bisheriger Form vorliegen und andererseits darauf, dass ein direkterer Flächenbezug zur Ermittlung des Flächenbedarfes intendiert ist.</p> <p>Das bisherige Verteilungsmodell setzt eindimensional auf die Beschäftigtenzahlen. 95 % des gesamtregionalen Bedarfes werden über die Anteile an vorhandenen SvB in den Kommunen verteilt. Dies lenkt die Bedarfe in Kommunen mit hohen Beschäftigtenzahlen. Die Modifikation des Verteilungsmodells setzt auf einen direkter flächenbezogenen Ansatz, woraus sich ein anzustrebender Verteilungseffekt dorthin ergibt, wo Fläche vorhanden ist.</p> <p>Beispiel: Die Stadt Herne hat einen Anteil an 2,7 % der gewerbeflächenrelevanten SvB, der Anteil an den Gewerbe- und Industrieflächen liegt bei 2,2 %. Demnach entfällt auf die Stadt Herne, deren zusätzliche Bauflächendarstellungsmöglichkeiten stark begrenzt sind, aus der angepassten Komponente ein etwas geringe-</p>

		<p>rer Bedarfsanteil als bislang. Hier profitieren Kommunen mit mehr Flächenpotenzial.</p> <p>In der Stellungnahme wird ferner der höhere Anteil von Arbeitslosen kritisiert. Diese Verteilungskomponente wurde bei der initialen Modellentwicklung insbesondere vom Kreis Recklinghausen angeregt. Der bisherige Anteil von 5% ergab lediglich in den drei Kommunen Duisburg, Essen und Dortmund Bedarfsanteile von über 10 ha, womit sich diese Komponente nur schwach in den Ergebnissen abbildete. Aus den Vergleichsrechnungen ergibt sich mit einem Anteil von 15% hier eine im Sinne der beschriebenen Zielsetzungen geeignete Größe.</p> <p>Aufgrund der Einführung des Grundbedarfs und des zentralörtlichen Zuschlages ergibt sich, trotz der Verdreifachung des Anteils lediglich eine Verdopplung der Verteilungsmasse (von 133 ha auf 269 ha), wobei die von der Komponente profitierenden Kommunen mit Bedarfsanteilen von über 10 ha von drei auf sieben angestiegen ist.</p>
6	<p>Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen und Hinweise im weiteren Verfahren Berücksichtigung fänden. Die Daten zur Entwicklung der Beschäftigung in Gewerbe- und Industriegebieten stellen wir gerne in beliebig aggregierter Form zur Verfügung.</p>	<p>Die Hinweise werden zur Kenntnis genommen.</p> <p><u>Hinweis:</u> Der Stellungnehmer hat der Regionalplanungsbehörde entsprechende Daten am 24.10.2024 zur Verfügung gestellt. Diese Daten wurden in eine Vergleichsrechnung aufgenommen.</p> <p>Die Daten decken rund 45% der SVB im Ruhrgebiet ab bzw. es arbeitet demnach weniger als die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten innerhalb von Gewerbe- und Industriegebieten. Im bislang angewandten Rechenmodell wurde ein Teil des gesamtregionalen Bedarfes über den Anteil der Kommune an den „Gewerbeflächenrelevanten Beschäftigten“ verteilt. IT.NRW hält die dazu erforderliche Datendifferenzierung der SVB nicht mehr vor. Im Zuge der Evaluation wurde daher als Alternative der Anteil der Kommune an den „Gewerbe- und Industrieflächen“ gewählt.</p> <p>Da es sich bei den SVB in Gewerbe- und Industriegebieten und den Gewerbe- und</p>

		<p>Industriegebieten in ha um korrespondierende Daten handelt, war zu erwarten, dass sich die Bedarfswerte in einer ähnlichen Größenordnung bewegen. Mit Ausnahme des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben sich in den Kreisen leicht geringere Bedarfswerte.</p> <p>Die Daten erscheinen angesichts der Vergleichsrechnungen grundsätzlich als Alternative geeignet. Vor dem Hintergrund der jährlichen Fortschreibung, kostenneutralen Bereitstellung und öffentlichen Zugänglichkeit wird jedoch entschieden an den amtlichen Daten der Flächenstatistik festzuhalten. Auch die etwas ungünstigere räumliche Bedarfsverteilung zugunsten der kreisfreien Kommunen, die kaum noch über ausreichend Fläche zur Neuverortung verfügen, spricht gegen die in der Stellungnahme vorgeschlagenen Daten.</p>
--	--	---

Stellungnahme des Kreis Recklinghausen

	Stellungnahme	Erwiderung
1	<p>vielen Dank für die Übermittlung des weiterentwickelten Ansatzes des Berechnungsmodells zur Ermittlung der Siedlungsflächenbedarfe für Wohnen und Gewerbe und die Möglichkeit, hierzu Hinweise und Bedenken zu äußern. Mit Email vom 22.07.2024 haben Sie eine Frist zur Abgabe einer Stellungnahme bis zum 30.09.2024 gesetzt. Der Kreis Recklinghausen bedankt sich für die Gewährung einer Fristverlängerung bis zum 11.10.2024.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zur Beteiligungsmöglichkeit wird zur Kenntnis genommen.</p>
2	<p>Der Kreis Recklinghausen nimmt wie folgt Stellung: Durch die neuen Berechnungsansätze ergibt sich für die Städte des Kreises Recklinghausen ein heterogenes Bild mit sowohl höher als auch geringer ausfallenden Bedarfen in den Bereichen Gewerbe und Wohnen. Im Bereich Gewerbe ergeben sich durch die Modellumstellung in 9 von 10 Kommunen des Kreises Recklinghausen höhere Nettobedarfswerte als im bislang angewandten Modell. Demgegenüber sind die Bedarfe für Wohnen überwiegend (leicht) gesunken. Nur in 3 Kommunen ergeben sich durch die neue Berechnungsmethodik höhere Bedarfe. Zusammen und in der Verrechnung mit den Siedlungsflächenreserven steigert sich der FNP-Neu-</p>	<p>Die Ausführungen zu den veränderten Bedarfswerten werden zur Kenntnis genommen.</p>

	<p>darstellungsbedarf im Kreisgebiet für Gewerbe von 33,7 ha auf 117,0 ha. Im Bereich Wohnen verringert sich dieser von 165,8 ha auf insg. 156 ha im Überleitungsmodell.</p>	
3	<p>Insgesamt ist die Evaluierung und Fortschreibung der Siedlungsflächenbedarfsberechnung zu begrüßen.</p> <p>Insbesondere wird die Einführung einer „regionalen Ausgleichskomponente“ bei der Berechnung sowohl der Gewerbeflächen- als auch der Wohnbauflächenbedarfe begrüßt. Damit wurde eine zentrale Forderung des Kreises Recklinghausen an den RVR im Rahmen der Aufstellung des Regionalplans Ruhr erfüllt. So kann ein Teil des Bedarfs gezielt dorthin gelenkt werden, wo entsprechende Flächenpotenziale für die künftige Flächenentwicklung vorhanden, bereits planerisch gesichert und somit kurz- bis mittelfristig verfügbar sind. Die Komponente stellt sicher, dass derzeit vorhandene Flächenüberhänge nicht (im bisherigen Maße) zurückgenommen werden müssen, während in anderen Kommunen hohe „virtuelle Bedarfe“ vorliegen, ohne dass diese Kommunen über geeignete Flächen zur planerischen Sicherung verfügen. Die Komponente berücksichtigt demnach im Sinne des Gegenstromprinzips die kommunale Bauleitplanung innerhalb des Bedarfsberechnungsmodells und gleicht den Entfall des im Ursprungsmodell vorhandenen „Vertrauensschutzes“ (keine Rücknahme bauleitplanerisch gesicherter Flächen in jüngeren FNP) aus.</p>	<p>Die positive Rückmeldung zur Einführung einer regionalen Ausgleichskomponente wird zur Kenntnis genommen.</p>
4	<p>Zur Erhöhung der Flexibilität bei der planerisch-räumlichen Verortung des FNP-Neudarstellungsbedarfs soll für den RP Ruhr zukünftig ein Planungszeitraum von 25 Jahren angenommen werden, wobei sich der kommunale Basisbedarf an Regionalplanreserven weiterhin aus dem FNP-Neudarstellungsbedarf zzgl. des regionalplanerischen Zuschlags von 20 % ergibt. Der sich ergebende Mehrbedarf zu 25 Jahren soll als allgemeiner Flexibilitätsgrundbedarf auf alle 53 Kommunen gleichmäßig verteilt werden. Die Flächen innerhalb des Flexibilitätsgrundbedarfs können jedoch nur im Umfang des ermittelten Bedarfs in Anspruch genommen werden, der für einen FNP- Planungszeitraum von 20 Jahren berechnet wird. Dieser neue Ansatz wird unterstützt, da der Flexibilitätsgrundbedarf</p>	<p>Die positive Rückmeldung zur Einführung eines Flexibilitätsgrundbedarfs wird zur Kenntnis genommen.</p>

	<p>einen weiteren Baustein zu mehr Flexibilität der planenden Gemeinden, insb. bei der alternativen Standortauswahl zur Verortung von FNP-Neudarstellungsbedarfen oder zur Realisierung von Flächentauschverfahren bei Kommunen mit Überdeckungen im FNP darstellt.</p>	
5	<p>Mit der Zielsetzung des RVR, dem Kern des Ruhrgebiets weiterhin umfängliche Bedarfe zuzugestehen, hat der RVR einen zentralörtlichen Zuschlag zum Grundbedarf eingeführt, der neben den Oberzentren nur den Mittelzentren mit mehr als 100.000 EW zugerechnet wird. Nach unserer Ansicht ist dieses Instrument vor dem Hintergrund, dass der Kern des Ruhrgebietes die Bedarfe ohnehin nicht vollumfänglich verorten kann, nicht zwingend erforderlich kann daher nur im Zusammenhang mit der regionalen Ausgleichskomponente nachvollzogen werden. In der Zusammenschau beider Methodiken entsteht jedoch der Eindruck, dass dem Kern des Ruhrgebiets grundsätzlich mehr Bedarf als dem Rest des Ruhrgebietes zugestanden werden soll, wovon der Rand regelmäßig nur bei Nichtverortung der Bedarfe profitieren soll. Dieses Bild verkennt, dass es sich im Ruhrgebiet um eine besondere Siedlungsstruktur mit polyzentrischen Agglomerationen handelt, indem eben alle Städte zentralörtliche Funktionen innehaben und sicherstellen müssen und nicht nur solche mit mehr als 100.000 EW.</p>	<p>Der Anregung auf den zentralörtlichen Zuschlag zu verzichten, wird nicht gefolgt.</p> <p>In den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 LEP NRW wird ausgeführt, dass über „die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden (...) die Regionalplanung [entscheidet]. Dabei sollen raumordnerische Kriterien, insbesondere die Zahl der Beschäftigten, <u>die zentralörtliche Bedeutung</u> und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Gemeinden, berücksichtigt werden. Da es sich hier um die Erläuterung einer Zielvorgabe handelt, werden die genannten Kriterien innerhalb des Verteilungsmodells beachtet.</p>

Anhang 2 Tabellenanhang

Anhang 2: Tabellen

Tab. 20: Zuletzt geltende Bedarfe (Herbst 2023)

Kommunen mit **10,0** wurden auf 10,0 ha Mindestbedarf aufgestockt. Σ ist nachträglich regional gegenzurechnen. Quelle: Eigene Berechnungen

Kommune	FNP-Netto-Bedarf	FNP-Reserven 01.01.2023	FNP-Über- deckung	FNP-Unter- deckung	FNP-Neudar- stellungs- bedarf*
	ha	ha	ha	ha	ha
Duisburg	247,6	116,5	-	131,1	163,9
Essen	302,7	127,2	-	175,5	219,4
Mülheim an der Ruhr	78,0	18,9	-	59,1	73,9
Oberhausen	91,7	36,7	-	55,0	68,8
Alpen	10,0	7,2	-	2,8	3,5
Dinslaken	28,7	12,6	-	16,1	20,1
Hamminkeln	10,0	8,5	-	1,5	1,9
Hünxe	10,0	4,6	-	5,4	6,8
Kamp-Lintfort	13,4	7,3	-	6,1	7,7
Moers	44,4	14,4	-	30,0	37,5
Neukirchen-Vluyn	10,3	10,0	-	0,3	0,3
Rheinberg	17,0	3,4	-	13,6	17,1
Schermbeck	10,0	9,5	-	0,5	0,6
Sonsbeck	10,0	8,0	-	2,0	2,5
Voerde (Niederrhein)	13,7	91,8	-78,1	-	-
Wesel	35,0	20,5	-	14,5	18,1
Xanten	10,0	7,7	-	2,3	2,9
Bottrop	44,2	88,8	-44,6	-	-
Gelsenkirchen	115,1	163,0	-47,9	-	-
Castrop-Rauxel	25,7	22,4	-	3,3	4,2
Datteln	14,0	12,9	-	1,1	1,4
Dorsten	32,2	52,9	-20,7	-	-
Gladbeck	28,0	9,3	-	18,7	23,4
Haltern am See	11,6	10,2	-	1,4	1,7
Herten	28,1	35,2	-7,1	-	-
Marl	46,1	35,1	-	11,0	13,7
Oer-Erkenschwick	14,5	8,0	-	6,5	8,2
Recklinghausen	53,0	39,8	-	13,2	16,5
Waltrop	10,3	10,8	-0,5	-	-
Bochum	188,2	127,8	-	60,4	75,5
Dortmund	330,6	223,1	-	107,5	134,4
Hagen	100,0	54,5	-	45,5	56,9
Hamm	90,2	78,0	-	12,2	15,3
Herne	68,9	50,0	-	18,9	23,6
Breckerfeld	10,0	2,5	-	7,5	9,4
Ennepetal	26,9	16,5	-	10,4	13,0
Gevelsberg	13,5	11,1	-	2,4	3,0
Hattingen	18,6	17,6	-	1,0	1,3
Herdecke	10,0	1,0	-	9,0	11,3
Schwelm	10,9	3,1	-	7,8	9,8
Sprockhövel	11,2	16,3	-5,1	-	-
Wetter (Ruhr)	17,5	14,7	-	2,8	3,5
Witten	50,0	32,3	-	17,7	22,1

Kommune	FNP-Netto-Bedarf	FNP-Reserven 01.01.2023	FNP-Über- deckung	FNP-Unter- deckung	FNP-Neudar- stellungs- bedarf*
	ha	ha	ha	ha	ha
Bergkamen	15,8	8,4	-	7,4	9,3
Bönen	14,3	14,1	-	0,2	0,3
Fröndenberg / Ruhr	10,0	13,9	-3,9	-	-
Holzwickede	18,5	7,2	-	11,3	14,1
Kamen	19,3	12,6	-	6,7	8,4
Lünen	39,5	16,0	-	23,5	29,3
Schwerte	21,0	24,6	-3,6	-	-
Selm	10,0	5,4	-	4,6	5,8
Unna	39,2	35,3	-	3,9	4,9
Werne	20,3	5,3	-	15,0	18,7
RVR	2.519,9	1.784,5	-211,4	946,8	1.183,5
Kreis Wesel	222,4	205,5	-78,1	95,0	21,2
Kreis Recklinghausen	263,6	236,6	-28,3	55,3	33,7
Ennepe-Ruhr-Kreis	168,6	115,1	-5,1	58,6	66,9
Kreis Unna	207,9	142,8	-7,5	72,6	81,4
Kreisfreie	1.657,3	1.084,5	-92,4	665,2	716,0
GFNP	844,6	523,6	-47,9	368,9	401,2
Kreisfreie ohne GFNP	812,7	560,9	-44,6	296,4	314,8

*FNP-Unterdeckung x städtebaulicher Zuschlag Faktor 1,25

Tab. 21: Neues Verteilungsmodell, aktuelle Datengrundlagen; Stützzeitraum 2014-2022

Quelle: Eigene Berechnungen

Kommune	FNP-Netto-Bedarf	FNP-Reserven 01.01.2023	FNP-Über- deckung	FNP-Unter- deckung	FNP-Neudar- stellungs- bedarf*
	ha	ha	ha	ha	ha
Duisburg	240,3	116,5	0,0	123,8	134,9
Essen	249,9	127,2	0,0	122,7	147,3
Mülheim an der Ruhr	66,6	18,9	0,0	47,7	52,9
Oberhausen	86,6	36,7	0,0	49,9	57,9
Alpen	13,7	7,2	0,0	6,5	6,8
Dinslaken	29,6	12,6	0,0	17,0	19,0
Hammerkeln	17,7	8,5	0,0	9,2	10,3
Hünxe	16,9	4,6	0,0	12,3	13,2
Kamp-Lintfort	26,8	7,3	0,0	19,5	22,8
Moers	47,8	14,4	0,0	33,4	35,7
Neukirchen-Vluyn	18,4	10,0	0,0	8,4	9,9
Rheinberg	19,6	3,4	0,0	16,2	17,5
Schermbeck	15,6	9,5	0,0	6,1	6,6
Sonsbeck	13,8	8,0	0,0	5,8	6,3
Voerde (Niederrhein)	37,0	91,8	-54,8	0,0	0,0
Wesel	34,8	20,5	0,0	14,3	15,9
Xanten	17,0	7,7	0,0	9,3	10,2
Bottrop	63,1	88,8	-25,7	0,0	0,0
Gelsenkirchen	135,9	163,0	-27,1	0,0	0,0
Castrop-Rauxel	36,0	22,4	0,0	13,6	14,8
Datteln	24,6	12,9	0,0	11,7	12,7
Dorsten	48,0	52,9	-4,9	0,0	0,0
Gladbeck	26,7	9,3	0,0	17,4	19,3

Kommune	FNP-Netto-Bedarf	FNP-Reserven 01.01.2023	FNP-Über- deckung	FNP-Unter- deckung	FNP-Neudar- stellungs- bedarf*
	ha	ha	ha	ha	ha
Haltern am See	23,8	10,2		13,6	14,8
Herten	31,6	24,9		6,7	8,4
Marl	51,5	35,1		16,4	18,0
Oer-Erkenschwick	17,9	8,0		9,9	10,5
Recklinghausen	54,0	39,8		14,2	16,4
Waltrop	18,3	10,8		7,5	8,7
Bochum	169,7	127,8		41,9	49,0
Dortmund	287,0	223,1		63,9	70,2
Hagen	95,9	54,5		41,4	45,9
Hamm	105,4	78,0		27,4	29,8
Herne	66,8	50,0		16,8	19,3
Breckerfeld	10,3	2,5		7,8	8,9
Ennepetal	24,2	16,5		7,7	8,6
Gevelsberg	19,8	11,1		8,7	9,4
Hattingen	27,0	17,6		9,4	12,1
Herdecke	12,2	1,0		11,2	14,3
Schwelm	17,3	3,1		14,2	15,5
Sprockhövel	17,9	16,3		1,6	1,9
Wetter (Ruhr)	20,8	14,7		6,1	6,7
Witten	54,4	32,3		22,1	24,3
Bergkamen	24,8	8,4		16,4	17,8
Bönen	20,3	14,1		6,2	6,6
Fröndenberg / Ruhr	17,0	13,9		3,1	3,4
Holzwickede	18,5	7,2		11,3	13,0
Kamen	23,1	12,6		10,5	12,0
Lünen	38,5	16,0		22,5	24,7
Schwerte	26,0	24,6		1,4	1,5
Selm	16,9	5,4		11,5	12,8
Unna	40,7	35,3		5,4	5,9
Werne	22,3	5,3		17,0	18,9
RVR	2.659,8	1.744,2	-112,5	998,1	1.123,2
Kreis Wesel	308,6	205,5	-54,8	157,9	174,2
Kreis Recklinghausen	332,3	226,3	-4,9	110,9	123,5
Ennepe-Ruhr-Kreis	203,8	115,1	0,0	88,7	101,6
Kreis Unna	248,1	142,8	0,0	105,3	116,5
Kreisfreie	1.567,1	1.084,5	-52,8	535,4	607,4
GFNP	775,6	523,6	-27,1	279,0	326,5
Kreisfreie ohne GFNP	791,5	560,9	-25,7	256,4	280,9

*FNP-Unterdeckung x städtebaulicher Zuschlag (siehe Tabelle 25)

Tab. 22: Auswirkungen des aktualisierten Bedarfsmodells auf die Festlegungen des RP Ruhr

Quelle: Eigene Berechnungen

Kommune	Unterdeckung (Zusätzlicher Festlegungsbedarf) wenn Wert positiv oder Überdeckung (Rücknahmeerfordernis) wenn Wert negativ		
	Unter- oder Überdeckung Bilanzierung RR Ruhr* ¹	Unter- oder Überdeckung zuletzt geltende Bedarfe* ²	Unter- oder Überdeckung Neues Rechenmodell* ³
	ha	ha	ha
Duisburg	90,6	149,0	120,5
Essen	257,0	251,6	171,4
Mülheim an der Ruhr	65,6	86,9	68,0
Oberhausen	68,2	81,3	74,6
Alpen	-0,2	1,0	11,4
Dinslaken	13,8	13,0	18,1
Hamminkeln	-21,3	-18,5	-2,1
Hünxe	-11,7	4,1	18,2
Kamp-Lintfort	-14,4	-6,1	18,4
Moers	24,7	23,4	27,6
Neukirchen-Vluyn	-10,0	-6,6	11,3
Rheinberg	-1,9	2,3	9,2
Schermbek	-5,2	-3,5	10,1
Sonsbeck	-3,2	-1,8	9,2
Voerde (Niederrhein)	-10,4	-15,5	14,1
Wesel	2,6	14,7	18,4
Xanten	-0,4	1,5	16,7
Bottrop	-19,6	-57,7	-32,5
Gelsenkirchen	-64,0	-48,9	-21,7
Castrop-Rauxel	-3,5	2,2	21,3
Datteln	-15,7	-7,6	12,3
Dorsten	-39,1	-27,2	-5,0
Gladbeck	-5,5	4,7	6,2
Haltern am See	-4,9	-1,9	20,1
Herten	-5,2	-10,1	13,4
Marl	-1,8	9,5	20,9
Oer-Erkenschwick	4,1	5,5	14,7
Recklinghausen	-4,7	17,4	23,7
Waltrop	-13,6	-1,1	16,1
Bochum	-41,1	52,8	27,4
Dortmund	80,8	99,8	29,2
Hagen	-7,3	-7,6	-14,4
Hamm	-50,2	-11,3	12,5
Herne	17,6	23,6	24,8
Breckerfeld	-4,7	-6,7	-0,9
Ennepetal	5,4	9,7	10,8
Gevelsberg	-5,8	-5,5	8,6
Hattingen	-1,4	-5,7	13,6
Herdecke	4,5	7,5	17,5
Schwelm	9,1	10,9	24,1
Sprockhövel	-8,2	-7,1	6,6
Wetter (Ruhr)	-14,0	-12,5	-2,2
Witten	-3,5	4,2	13,2
Bergkamen	-2,1	-3,7	12,9
Bönen	-6,3	1,8	15,8

Kommune	Unterdeckung (Zusätzlicher Festlegungsbedarf) wenn Wert positiv oder Überdeckung (Rücknahmeerfordernis) wenn Wert negativ		
	Unter- oder Überdeckung Bilanzierung RR Ruhr* ¹	Unter- oder Überdeckung zuletzt geltende Bedarfe* ²	Unter- oder Überdeckung Neues Rechenmodell* ³
	ha	ha	ha
Fröndenberg / Ruhr	-2,8	-4,1	10,2
Holzwickede	-6,8	-2,1	2,9
Kamen	1,4	-1,2	9,5
Lünen	14,0	25,5	26,3
Schwerte	-6,7	-6,6	5,2
Selm	-1,2	-0,5	14,3
Unna	-10,2	-2,4	5,1
Werne	-8,5	3,0	9,7
Gegenrechnung* ⁴	-179,0	-179,0	45,9
RVR	43,1	443,8	1.032,6
Kreis Wesel	-37,6	8,0	180,4
Kreis Recklinghausen	-89,9	-8,6	143,7
Ennepe-Ruhr-Kreis	-18,6	-5,2	91,1
Kreis Unna	-29,2	9,8	111,7
Kreisfreie	397,5	619,4	459,8
GFNP	303,2	447,2	344,5
Kreisfreie ohne GFNP	94,3	172,2	115,3

*¹ Feststellungsbeschluss Nov. 2023; Teilraummodell: West / Mitte / Ost; Stützzeitraum: 2011-2019; Flächenreserven: 01.01.2020; 20 Jahre Planungszeitraum

*² November 2023, Teilraummodell: West / Mitte / Ost; Stützzeitraum: 2011-2019; Flächenreserven: 01.01.2023; 20 Jahre Planungszeitraum

*³ März 2025 Teilraummodell: Gesamtregion; Stützzeitraum: 2014-2022; Flächenreserven: 01.01.2023; 25 Jahre Planungszeitraum (Flexibilitätsbedarf)

*⁴ Gegenrechnung: Mindestbedarf, Sonderstandorte Genend und Haus Aden, ggfl. Überdeckung Regionale Kooperationsstandorte

Tab. 23: Aufgeschlüsseltes Rechenmodell - Grundbedarf

Quelle: Eigene Berechnungen

Kommune	Bedarfs-einspeisung: Lokale Inanspruchnahmen Ø pro Jahr 2014-2022 x 20	Verteilung: Grundbedarf		
		Zentralörtliche Einstufung	Grundbedarf	Zentral-örtlicher Zuschlag
	ha	ha	ha	ha
Duisburg	182,7	Oberzentrum	10	47,9
Essen	211,4	Oberzentrum	10	49,6
Mülheim an der Ruhr	57,3	Gr. Mittelzentrum	10	13,7
Oberhausen	97,5	Gr. Mittelzentrum	10	14,3
Alpen	6,5		10	
Dinslaken	44,5		10	
Hamminkeln	19,2		10	
Hünxe	19,9		10	
Kamp-Lintfort	90,8		10	
Moers	71,1	Gr. Mittelzentrum	10	9,2
Neukirchen-Vluyn	23,2		10	

Kommune	Bedarfs- einspeisung: Lokale Inan- spruchnahmen Ø pro Jahr 2014-2022 x 20	Verteilung: Grundbedarf		
		Zentralörtliche Einstufung	Grundbedarf	Zentral- örtlicher Zuschlag
	ha	ha	ha	ha
Rheinberg	30,0		10	
Schermbek	12,8		10	
Sonsbeck	11,1		10	
Voerde (Niederrhein)	53,1		10	
Wesel	38,1		10	
Xanten	31,7		10	
Bottrop	35,3	Gr. Mittelzentrum	10	12,0
Gelsenkirchen	111,1	Gr. Mittelzentrum	10	18,5
Castrop-Rauxel	74,7		10	
Datteln	43,4		10	
Dorsten	91,7		10	
Gladbeck	16,9		10	
Haltern am See	20,4		10	
Herten	45,0		10	
Marl	56,3		10	
Oer-Erkenschwick	17,5		10	
Recklinghausen	22,4	Gr. Mittelzentrum	10	9,3
Waltrop	19,4		10	
Bochum	187,4	Oberzentrum	10	32,4
Dortmund	221,7	Oberzentrum	10	57,2
Hagen	43,9	Oberzentrum	10	25,6
Hamm	115,8	Gr. Mittelzentrum	10	23,4
Herne	46,3	Gr. Mittelzentrum	10	10,2
Breckerfeld	0,2		10	
Ennepetal	28,0		10	
Gevelsberg	16,2		10	
Hattingen	29,4		10	
Herdecke	1,2		10	
Schwelm	22,9		10	
Sprockhövel	13,7		10	
Wetter (Ruhr)	13,2		10	
Witten	73,7	Gr. Mittelzentrum	10	9,1
Bergkamen	34,6		10	
Bönen	14,9		10	
Fröndenberg / Ruhr	2,7		10	
Holzwickede	24,7		10	
Kamen	24,8		10	
Lünen	52,0		10	
Schwerte	15,0		10	
Selm	33,1		10	
Unna	57,5		10	
Werne	32,0		10	
RVR	2.658,9		530,0	332,5
Kreis Wesel	452,0		130	9,2
Kreis Recklinghausen	407,6		100	9,3
Ennepe-Ruhr-Kreis	198,3		90	9,1

Kommune	Bedarfs- einspeisung: Lokale Inan- spruchnahmen Ø pro Jahr 2014-2022 x 20	Verteilung: Grundbedarf		
		Zentralörtliche Einstufung	Grundbedarf	Zentral- örtlicher Zuschlag
	ha	ha	ha	ha
Kreis Unna	291,5		100	0,0
Kreisfreie	1.310,4		110	304,9
GFNP	711,0		60	138,7
Kreisfreie ohne GFNP	599,4		50	166,2

Tab. 24: Aufgeschlüsseltes Rechenmodell - Wirtschaftsstrukturelle Verteilungskomponenten

Quelle: Eigene Berechnungen

Kommune	Verteilung: Wirtschaftsstrukturelle Verteilungskomponenten			
	Anteil an den Gesamt- beschäftigten	Anteil an den Arbeitslosen	Anteil an den Gewerbe- und Industrieflächen	Anteil an Inan- spruchnahmen
	ha	ha	ha	ha
Duisburg	60,4	32,7	78,9	18,5
Essen	90,5	33,9	50,4	21,4
Mülheim an der Ruhr	21,3	7,1	17,0	5,8
Oberhausen	24,0	12,2	21,6	9,9
Alpen	1,5	0,2	1,5	0,7
Dinslaken	7,2	2,7	6,9	4,5
Hamminkeln	2,3	0,5	3,6	1,9
Hünxe	1,1	0,3	5,8	2,0
Kamp-Lintfort	3,6	1,7	5,7	9,2
Moers	12,2	4,7	10,0	7,2
Neukirchen-Vluyn	2,5	0,9	2,8	2,3
Rheinberg	3,0	0,8	6,1	3,0
Schermbek	1,2	0,3	2,7	1,3
Sonsbeck	1,0	0,2	1,4	1,1
Voerde (Niederrhein)	2,8	1,4	6,1	5,4
Wesel	8,9	2,7	9,2	3,9
Xanten	1,8	0,5	2,3	3,2
Bottrop	11,2	4,8	13,0	3,6
Gelsenkirchen	28,6	19,2	34,6	11,3
Castrop-Rauxel	5,7	3,3	9,0	7,6
Datteln	3,5	1,8	5,4	4,4
Dorsten	7,3	2,9	14,4	9,3
Gladbeck	6,3	4,5	6,8	1,7
Haltern am See	2,7	0,8	9,5	2,1
Herten	6,3	3,3	6,3	4,6
Marl	9,8	4,7	20,2	5,7
Oer-Erkenschwick	2,8	1,4	2,8	1,8
Recklinghausen	14,2	6,7	10,0	2,3
Waltrop	2,4	0,9	2,9	2,0
Bochum	50,0	18,3	34,8	19,0
Dortmund	89,0	36,8	61,6	22,5
Hagen	23,4	11,4	21,0	4,4

Kommune	Verteilung: Wirtschaftsstrukturelle Verteilungskomponenten			
	Anteil an den Gesamtbeschäftigten	Anteil an den Arbeitslosen	Anteil an den Gewerbe- und Industrieflächen	Anteil an Inanspruchnahmen
	ha	ha	ha	ha
Hamm	21,1	8,4	27,7	11,7
Herne	16,7	9,5	13,7	4,7
Breckerfeld	0,7	0,2	0,9	0,0
Ennepetal	4,8	1,1	5,0	2,8
Gevelsberg	3,1	1,1	3,9	1,6
Hattingen	4,4	1,9	7,4	3,0
Herdecke	2,6	0,6	1,5	0,1
Schwelm	3,4	1,2	3,3	2,3
Sprockhövel	2,3	0,5	2,8	1,4
Wetter (Ruhr)	4,2	0,7	4,1	1,3
Witten	11,3	4,3	12,0	7,5
Bergkamen	3,7	2,5	7,5	3,5
Bönen	2,9	0,7	4,8	1,5
Fröndenberg / Ruhr	1,5	0,6	4,0	0,3
Holzwickede	3,9	0,5	3,0	2,5
Kamen	4,2	1,9	4,7	2,5
Lünen	8,9	4,9	11,9	5,3
Schwerte	4,7	1,6	6,7	1,5
Selm	1,9	0,9	2,5	3,4
Unna	10,4	2,1	10,4	5,8
Werne	4,1	0,9	7,3	3,2
RVR	629,1	269,6	629,1	269,6
Kreis Wesel	49,0	16,8	64,3	45,8
Kreis Recklinghausen	61,1	30,3	87,3	41,3
Ennepe-Ruhr-Kreis	36,6	11,6	40,7	20,1
Kreis Unna	46,2	16,6	62,6	29,5
Kreisfreie	436,2	194,2	374,2	132,8
GFNP	231,1	100,2	172,0	72,1
Kreisfreie ohne GFNP	205,0	94,1	202,2	60,8

Tab. 25: Aufgeschlüsseltes Rechenmodell – Regionale Ausgleichskomponente und Gesamtbedarf Netto

Quelle: Eigene Berechnungen

Kommune	Verteilung: Regionale Ausgleichskomponente			FNP Gesamtbedarf Netto ²
	Vorläufiger lokaler Gewerbe-flächenbedarf* ¹	Abzug aus regionalem Ausgleich	Zulage aus regionalen Ausgleich	
	ha	ha	ha	ha
Duisburg	248,5	8,2	0,0	240,3
Essen	255,8	5,9	0,0	249,9
Mülheim an der Ruhr	74,8	8,2	0,0	66,6
Oberhausen	92,0	5,3	0,0	86,6

Kommune	Verteilung: Regionale Ausgleichskomponente			FNP Gesamtbedarf Netto ²
	Vorläufiger lokaler Gewerbe- flächenbedarf ^{*1}	Abzug aus regionalem Ausgleich	Zulage aus regionalen Ausgleich	
	ha	ha	ha	
Alpen	13,9	0,2	0,0	13,7
Dinslaken	31,4	1,8	0,0	29,6
Hamminkeln	18,4	0,7	0,0	17,7
Hünxe	19,1	2,2	0,0	16,9
Kamp-Lintfort	30,2	3,4	0,0	26,8
Moers	53,3	5,5	0,0	47,8
Neukirchen-Vluyn	18,5	0,1	0,0	18,4
Rheinberg	23,0	3,4	0,0	19,6
Schermbek	15,5	0,0	0,1	15,6
Sonsbeck	13,7	0,0	0,0	13,8
Voerde (Niederrhein)	25,6	0,0	11,3	37,0
Wesel	34,6	0,0	0,2	34,8
Xanten	17,8	0,8	0,0	17,0
Bottrop	54,6	0,0	8,5	63,1
Gelsenkirchen	122,1	0,0	13,8	135,9
Castrop-Rauxel	35,6	0,0	0,4	36,0
Datteln	25,1	0,4	0,0	24,6
Dorsten	43,9	0,0	4,1	48,0
Gladbeck	29,2	2,5	0,0	26,7
Haltern am See	25,2	1,4	0,0	23,8
Herten	30,5	0,0	1,1	31,6
Marl	50,5	0,0	1,0	51,5
Oer-Erkenschwick	18,8	0,9	0,0	17,9
Recklinghausen	52,5	0,0	1,5	54,0
Waltrop	18,2	0,0	0,1	18,3
Bochum	164,5	0,0	5,2	169,7
Dortmund	277,1	0,0	9,9	287,0
Hagen	95,8	0,0	0,1	95,9
Hamm	102,4	0,0	3,0	105,4
Herne	64,8	0,0	2,0	66,8
Breckerfeld	11,7	1,5	0,0	10,3
Ennepetal	23,7	0,0	0,5	24,2
Gevelsberg	19,8	0,0	0,0	19,8
Hattingen	26,6	0,0	0,4	27,0
Herdecke	14,8	2,6	0,0	12,2
Schwelm	20,3	3,0	0,0	17,3
Sprockhövel	17,0	0,0	1,0	17,9
Wetter (Ruhr)	20,3	0,0	0,5	20,8
Witten	54,1	0,0	0,3	54,4
Bergkamen	27,2	2,4	0,0	24,8
Bönen	19,9	0,0	0,4	20,3
Fröndenberg / Ruhr	16,3	0,0	0,7	17,0
Holzwickede	19,9	1,4	0,0	18,5
Kamen	23,2	0,2	0,0	23,1
Lünen	41,0	2,5	0,0	38,5
Schwerte	24,4	0,0	1,6	26,0
Selm	18,7	1,8	0,0	16,9
Unna	38,7	0,0	2,0	40,7

Kommune	Verteilung: Regionale Ausgleichskomponente			FNP Gesamtbedarf Netto ²
	Vorläufiger lokaler Gewerbe- flächenbedarf ^{*1}	Abzug aus regionalem Ausgleich	Zulage aus regionalen Ausgleich	
	ha	ha	ha	
Werne	25,6	3,2	0,0	22,3
RVR	2.659,8	71,5	71,5	2.659,8
Kreis Wesel	315,1	18,2	11,6	308,6
Kreis Recklinghausen	329,3	5,3	8,2	332,3
Ennepe-Ruhr-Kreis	208,2	7,0	2,6	203,8
Kreis Unna	254,9	11,6	4,7	248,1
Kreisfreie	1.552,3	27,6	42,4	1.567,1
GFNP	774,0	19,4	21,0	775,6
Kreisfreie ohne GFNP	778,3	8,2	21,5	791,5

*1 Summe Grundbedarf + Wirtschaftsstrukturelle Verteilungskomponenten

*2 Vorläufiger lokaler Gewerbeflächenbedarf - Abzug aus regionalem Ausgleich + Zulage aus regionalem Ausgleich

Tab. 26: Nebenrechnung – Ermittlung des städtebaulichen Faktors (Brutto-Netto-Analyse)

Quelle: Eigene Berechnungen

Kommune	Nutzungsarten in FNP/GFNP- Gewerblichen Bauflächen (Stand 11/2023)				Ermittlung des Städtebau- lichen Zuschlages	
	Gewerbe	Reserve	Brutto* ¹	Ge- wachsen* ²	Anteil Brutto* ³	Städte- baulicher Faktor
	ha	ha	ha	ha	%	Faktor
Duisburg	2.377	225	222	153	9%	1,09
Essen	1.089	129	218	288	17%	1,20
Mülheim an der Ruhr	525	17	56	58	10%	1,11
Oberhausen	595	26	96	84	14%	1,16
	-	-	-	-	-	
Alpen	47	8	2	4	5%	1,05
Dinslaken	176	13	22	17	11%	1,12
Hammerkeln	120	12	13	17	10%	1,11
Hünxe	162	5	11	21	6%	1,07
Kamp-Lintfort	200	8	33	16	14%	1,17
Moers	335	55	25	31	7%	1,07
Neukirchen-Vluyn	75	10	13	12	15%	1,18
Rheinberg	214	36	17	30	7%	1,08
Schermbeck	59	16	4	10	7%	1,08
Sonsbeck	41	10	4	7	9%	1,10
Voerde (Niederrhein)	188	145	25	62	12%	1,13
Wesel	225	81	25	79	10%	1,11
Xanten	92	10	9	7	9%	1,10
Bottrop	381	86	28	26	7%	1,07
Gelsenkirchen	1.106	218	113	118	9%	1,10
	-	-	-	-	-	
Castrop-Rauxel	280	37	26	29	8%	1,09
Datteln	112	186	9	18	8%	1,08
Dorsten	320	51	38	44	11%	1,12
Gladbeck	202	11	22	15	10%	1,11
Haltern am See	231	16	21	37	8%	1,09

Kommune	Nutzungsarten in FNP/GFNP- Gewerblichen Bauflächen (Stand 11/2023)				Ermittlung des Städtebau- lichen Zuschlages	
	Gewerbe	Reserve	Brutto* ¹	Ge- wachsen* ²	Anteil Brutto* ³	Städte- baulicher Faktor
	ha	ha	ha	ha	%	Faktor
Herten	219	49	56	45	20%	1,25
Marl	670	118	69	126	9%	1,10
Oer-Erkenschwick	96	14	6	10	6%	1,06
Recklinghausen	277	39	45	43	14%	1,16
Waltrop	76	30	12	18	14%	1,16
Bochum	1.022	173	172	202	14%	1,17
Dortmund	1.299	207	134	97	9%	1,10
Hagen	720	70	79	109	10%	1,11
Hamm	790	147	73	93	8%	1,09
Herne	463	55	68	129	13%	1,15
	-	-	-	-	-	
Breckerfeld	25	2	4	6	13%	1,14
Ennepetal	161	33	19	27	11%	1,12
Gevelsberg	126	14	11	22	8%	1,09
Hattingen	172	17	48	31	22%	1,28
Herdecke	52	1	14	19	22%	1,28
Schwelm	107	21	10	9	9%	1,09
Sprockhövel	102	26	13	25	11%	1,13
Wetter (Ruhr)	116	17	13	16	10%	1,11
Witten	317	43	31	34	9%	1,10
	-	-	-	-	-	
Bergkamen	185	57	17	17	8%	1,09
Bönen	178	35	10	13	5%	1,06
Fröndenberg / Ruhr	70	15	5	23	6%	1,07
Holzwickede	83	9	13	16	13%	1,15
Kamen	137	73	19	14	12%	1,14
Lünen	367	25	35	32	9%	1,10
Schwerte	179	34	16	20	8%	1,09
Selm	94	14	10	13	10%	1,11
Unna	354	60	32	32	8%	1,09
Werne	152	18	17	32	10%	1,11
RVR ohne GFNP	12.961	2.211	1.383	1.577	10%	1,11
GFNP	4.801	618	724	879	13%	1,15
RVR Insgesamt	17.762	2.829	2.107	2.456	11%	1,12

*¹ u.a. Innere Erschließung, Begleitgrün, Nebennutzungen

*² nicht gewerbeflächenkonforme Nutzungen nach BauNVO z.B. reine Wohngebäude, Erholungsflächen, Friedhöfe, Wald (sofern nicht Reserve)

*³ Anteil Brutto an Wohnen + Brutto

*⁴ Der Faktor ergibt sich aus der „umgekehrte“ Rechnung Beispiel: Anteil von 20 % (Faktor x 1,25) (20 ha x 1,25 = 25 ha)