Gewerbe- und Industrieflächen Region Stuttgart 2017

Umsetzungsinstrumente und Maßnahmen für das regionale Gewerbeflächen-management

Institut für Systemisches Management und Public Governance

Universität St.Gallen

Wirtschaftsförderung Region Stuttgart

Auftraggeber:

Wirtschaftsförderung
Region Stuttgart GmbH (WRS)

Geschäftsführer
Dr. Walter Rogg

Friedrichstraße 10
70174 Stuttgart
Telefon 0711 22835-0
Telefax 0711 22835-888

Internet: wrs.region-stuttgart.de/

Auftragnehmer:

Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG)

Universität St. Gallen
Dufourstrasse 40a
CH-9000 St.Gallen
Telefon +4171 22425 24
Telefax +4171 22425 36

Internet: imp.unisg.ch/de

Bearbeitung

Daniel Zwicker-Schwarm, Emamdeen Fohim (Mitarbeit)

Veröffentlichung

September 2017

Inhalt

1. Kurzfassung ... 2
2. Einführung ... 10
2.1 Anlass und Zielsetzung ... 10
2.2 Vorgehen und Methodik ... 11
2.3 Konzeptionelle Grundlagen ... 13
3. Ausgangslage ... 15
3.1 Gewerbeflächenmanagement in der Region Stuttgart ... 15
3.2 Hemmnisse der Gewerbeflächenentwicklung ... 16
3.3 Ziele des Gewerbeflächenmanagements in der Region Stuttgart ... 18
4. Instrumente eines regionalen Gewerbeflächenmanagements ... 21
4.1 Planerische Instrumente ... 21
4.1.1 Regionalplan ... 21
4.1.2 Gewerbeflächenkonzepte ... 24
4.1.3 Raumordnerischer Vertrag ... 29
4.2 Finanzielle Instrumente ... 33
4.2.1 Finanzielle Förderung der Gewerbeflächenentwicklung ... 33
4.2.2 Exkurs: Verkehrsinfrastruktur ... 37
4.2.3 Ausgleichsmodelle ... 38
4.3 Organisatorische Instrumente ... 42
4.3.1 Regionale Beteiligung an einzelnen Gewerbegebieten ... 42
4.3.2 Regionale Entwicklungsgesellschaft ... 45
4.3.3 Förderung interkommunaler Organisationsformen ... 47
4.4 Instrumente der Information und Kommunikation ... 50
4.4.1 Regionsweite Kommunikationsaktivitäten ... 50
4.4.2 Kommunalberatung ... 52
4.5 Exkurs: Innenentwicklung für gewerbliche Flächenbedarfe ... 54
4.6 Zusammenschau und Bewertung ... 59
5. Fallstudien zum regionalen Gewerbeflächenmanagement ... 64
5.1 Region Aachen ... 64
5.2 Region Hannover ... 65
5.3 Metropole Ruhr ... 67
5.4 Fazit ... 69
6. Handlungsempfehlungen ... 70
Literaturverzeichnis ... 76

1. Kurzfassung

Anlass und Zielsetzung der Studie

Ein bedarfsgerechtes Flächenangebot für Gewerbe und Industrie ist eine unabdingbare Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit von Kommunen und Regionen. Die im Sommer 2017 von der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS) vorgelegte Analyse von Gewerbeflächenangebot und -nachfrage hat für viele Teilräume der Region Stuttgart einen deutlichen Engpass bei der Verfügbarkeit von Gewerbeflächen aufgezeigt. Vor diesem Hintergrund werden in dieser Studie Umsetzungsinstrumente und Maßnahmen herausgearbeitet, die das bisherige Instrumentenbündel der Region Stuttgart wirkungsvoll ergänzen können. Konkret wurden die folgenden Fragen bearbeitet:

- Welche Instrumente stehen grundsätzlich zur Verfügung, um das regionale Gewerbeflächenmanagement von Verband Region Stuttgart (VRS) und Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS) weiterzuentwickeln?
- Welchen Beitrag können diese Instrumente zur Beseitigung von Hemmnissen der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Stuttgart leisten?
- Welcher Aufwand wäre mit dem Einsatz erfolgversprechender Instrumente für ein regionales Gewerbeflächenmanagement verbunden und an welche Voraussetzungen wäre dieser geknüpft?

Die Entwicklung von Gewerbeflächen ist ein wichtiges Handlungsfeld kommunaler Planung und Wirtschaftsförderung, bei der Städte und Gemeinden auf ein breites Instrumentarium zurückgreifen können. Dieses kommunale Instrumentarium wird hier jedoch nur am Rande betrachtet. Im Mittelpunkt stehen die Instrumente, die VRS und WRS auf regionaler Ebene zusätzlich wahrnehmen können, um Kommunen bei deren Gewerbeflächenentwicklung zu unterstützen. Von besonderem Interesse ist dabei die Entwicklung von großen regionalbedeutsamen Flächen, wie sie etwa mit den Regionalen Gewerbeschwerpunkten als Zielsetzungen im Regionalplan festgeschrieben sind. Dabei handelt es sich in erster Linie um Neuentwicklungen bzw. die Erweiterung bestehender Gewerbegebiete. Die Wiedernutzung von Bestands- bzw. Innenentwicklungsflächen steht nicht im Fokus dieser Studie. Sie wird angesichts ihrer grundsätzlichen Bedeutung jedoch in einem eigenen Abschnitt überblicksartig dargestellt).

Die Studie versteht sich als eine Diskussionsgrundlage zu den konkreten regionalen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen einer regionalen Gewerbe- und Industrieflächenkonzeption.

Hemmnisse der Gewerbeflächenentwicklung

Die Entwicklung von Gewerbeflächen stößt in der Region Stuttgart vielerorts an Hemmnisse – auch dort, wo sie regionalplanerisch besonders erwünscht ist. Dabei lassen sich verschiedene Hemmnisse der Gewerbeflächenentwicklung unterscheiden: grundsätzliche Vorbehalte gegenüber neuen Flächenentwicklungen bzw. abweichende Entwicklungsziele der Kommune, Vorbehalte aufgrund befürchteter negativer Auswirkungen einer Gewerbeflächenentwicklung (etwa weitere Belastungen der Verkehrsinfrastruktur), planerische Umsetzungshindernisse und wirtschaftliche Aspekte (darunter auch die Problematik eines immer schwieriger werdenden Erwerbs landwirtschaftlich genutzter Flächen). Umsetzungshindernisse können sich auch aus der Erfordernis der interkommunalen Kooperation ergeben, die insbesondere bei Regionalen Gewerbeschwerpunkten eine Rolle spielt. Ergebnis dieser Aktivierungsprobleme sind Angebotslücken im Hinblick auf bestimmte Flächensegmente. Notwendig ist ins-

besondere ein Flächenangebot für großflächige Industrie und Logistik sowie Vorhalteflächen für strategische Projekte des technologischen und ökonomischen Wandels.

Zielsetzungen des regionalen Gewerbeflächenmanagements

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Problemfelder für eine bedarfsgerechte Gewerbeflächenbereitstellung lassen sich für das Gewerbeflächenmanagement in der Region Stuttgart vier Zielsetzungen formulieren:

Flächenaktivierung: Unterstützung der Kommunen bei der Entwicklung bereits planerisch ausgewiesener Regionaler Gewerbeschwerpunkte sowie weiterer regionalbedeutsamer FNP-Potenzialflächen.

Flächensicherung: Bedarfsorientierte Überprüfung der regionalplanerischen Flächenkulisse im Hinblick auf die Bedarfsdeckung in einzelnen Teilräumen und Nachfragesegmenten und ggf. Erarbeitung von Grundlagen für eine mittelfristige Fortschreibung der Regionalplans.

Flächenprofilierung: Vorhaltung von Flächen für strukturpolitisch wichtige Nutzungen wie großflächige Investitionen regionaler Leitunternehmen oder regionalbedeutsame Logistikprojekte.

Akzeptanzsteigerung: Sensibilisierung für industrielle Flächenbedarfe in der Region Stuttgart und Förderung von Akzeptanz für konkrete Flächenentwicklungen vor Ort.

Instrumente eines regionalen Gewerbeflächenmanagements

Für ein regionales Gewerbeflächenmanagement stehen planerische, finanzielle und organisatorische Instrumente sowie Instrumente der Information und Kommunikation zur Verfügung. Diese leisten unterschiedliche Beiträge zu den Zielen einer besseren Flächenaktivierung, Flächensicherung, Flächenprofilierung und Akzeptanzsteigerung.

Planerische Instrumente umfassen sowohl formelle Instrumente – insbesondere die Aufstellung des Regionalplans – als auch informelle Instrumente, wie etwa regionale Entwicklungskonzepte für die Gewerbeflächenentwicklung.

Tabelle: Planerische Instrumente des regionalen Gewerbeflächenmanagements

Instrument	Erläuterung	Zielbezug	Wirkung	Aufwand organisat.	Aufwand finanziell
Regionales Gewerbeflächenkonzept	Vertiefte Analyse der Flächenkulisse im Hinblick auf Eignung und Entwicklungshemmnisse	Flächenaktivierung Flächensicherung Flächenprofilierung	mittel	mittel	gering
Teilräumliche Gewerbeflächenkonzepte	Analyse, Handlungs- und Maßnahmenkonzept	Flächenaktivierung Flächensicherung Flächenprofilierung	mittel	mittel	gering-mittel

Raumordnerischer Vertrag	Vereinbarung zwischen Region und Kommune(n) zur Umsetzung Gewerbeflächenentwicklung, ggf. mit weiteren Partnern	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	hoch	gering-mittel	gering-mittel
Fortschreibung Regionalplan	Weiterentwicklung der regionalen Flächenkulisse	Flächensicherung Flächenprofilierung	mittel	hoch	gering-mittel

Finanzielle Instrumente umfassen die Instrumente, bei denen monetäre Anreize eine Rolle zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung spielen.

Tabelle: Finanzielle Instrumente des regionalen Gewerbeflächenmanagements

Instrument	Erläuterung	Zielbezug	Wirkung	Aufwand organisat.	Aufwand finanziell
Regionales Förderprogramm	Zuschüsse für Gewerbeflächenentwicklung	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	mittel - hoch	mittel	mittel - hoch[1]
Ausgleichsmodell	Initiierung eines Lasten-Nutzen-Ausgleich zwischen Kommunen eines Teilraumes	Flächenaktivierung Flächenprofilierung Akzeptanzsteigerung	hoch	hoch	gering

[1] Je nach Ausgestaltung Förderprogramm

Organisatorische Instrumente betreffen die Beteiligung der Region an der Entwicklung einzelner Gewerbegebiete sowie den Einstieg in das Geschäftsfeld der Flächenentwicklung durch eine regionale Gesellschaft. Ferner geht es um die Förderung einer interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung.

Tabelle: Organisatorische Instrumente des regionalen Gewerbeflächenmanagements

Instrument	Erläuterung	Zielbezug	Wirkung	Aufwand organisat.	Aufwand finanziell
Beteiligungsmodell (Einzelstandort)	Regionale Beteiligung an Entwicklungsgesellschaften bzw. Gewerbezweckverbänden	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	mittel - hoch	mittel	hoch
Regionale Entwicklungsgesellschaft	Regionale Gesellschaft zur Planung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	hoch	sehr hoch	sehr hoch

Förderung interkommunaler Organisationsformen	Förderung der kommunalen Zusammenarbeit zur Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete, interkommunaler Flächen- und Gewerbesteuerpools.	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	mittel - hoch	mittel	offen

Instrumente der Information und Kommunikation leisten einen Beitrag, das Wissen über gewerbliche Flächenbedarfe gezielt für kommunale Entscheider aufzubereiten und in die breite Öffentlichkeit zu tragen.

Tabelle: Instrumente der Information und Kommunikation des regionalen Gewerbeflächenmanagements

Instrument	Erläuterung	Zielbezug	Wirkung	Aufwand organisat.	Aufwand finanziell
Regionaler Dialog Industrie(-flächen)	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen, Aktionen etc. zu Industrie(-flächen)	Akzeptanzsteigerung	offen	mittel	gering - mittel
Kommunalberatung	Ergänzung bestehender Beratungsangebote im Hinblick auf regional- und immobilienwirtschaftliche Aspekte und Fragen geeigneter Dialog- und Beteiligungsprozesse bei der Gewerbegebietsentwicklung	Flächenaktivierung Akzeptanzsteigerung	mittel - hoch	mittel - hoch	gering – mittel
Fachveranstaltung flächensparendes Bauen	Information von Unternehmen, Multiplikatoren, Kommunen zum flächensparenden Bauen.	Flächenaktivierung (Innenentwicklung)	mittel	niedrig	niedrig

Die Zusammenschau macht deutlich, dass die meisten der untersuchten Instrumente einen mehrfachen Zielbezug aufweisen und dass die einzelnen Ziele durch mehrere der aufgeführten Instrumente adressiert werden können. Bei der Formulierung der Handlungsempfehlungen wurden zudem Wechselwirkungen und Synergien zwischen den Instrumenten berücksichtigt.

Angaben zur Wirkung der Instrumente sind dabei als erste Annäherungen zu verstehen und von der konkreten Ausgestaltung des Instruments und den Randbedingungen ihres Einsatzes abhängig. Auch die Beurteilung des finanziellen bzw. organisatorischen Aufwands kann nur als grobe Einschätzung verstanden werden, da hier ebenfalls die konkrete Ausgestaltung eine Rolle spielt.

Im Ergebnis wird keines der untersuchten Instrumente für das regionale Flächenmanagement in der Region Stuttgart grundsätzlich verworfen. Im Hinblick auf die Umsetzung wird jedoch unterschieden nach Instrumenten, für die eine unmittelbare Umsetzung empfohlen werden kann, nach Instrumenten, für die eine pilothafte Umsetzung in geeigneten Einzelfällen vorgeschlagen wird, und nach Instrumenten, die aufgrund rechtlicher und finanzieller Implikationen einer vertieften Prüfung und regionalpolitischen Entscheidungsfindung bedürfen.

Fallstudien zum regionalen Gewerbeflächenmanagement

Mit den Regionen Aachen, Hannover sowie der Metropolregion Ruhr werden drei Fallstudien zum regionalen Gewerbeflächenmanagement dargestellt. Daraus lassen sich einige zusammenfassende Aussagen zur instrumentellen Ausgestaltung eines regionalen Gewerbeflächenmanagements festhalten:

- *Planerische Instrumente:* Alle drei Regionen verfügen über eine differenzierte Erfassung der Gewerbeflächenpotenziale sowie der Gewerbeflächennachfrage, die im Sinne eines regelmäßigen Gewerbeflächenmonitorings fortgeschrieben und für Planungs- und Vermarktungsaktivitäten ausgewertet werden. Insbesondere die Regionen Aachen und Hannover haben regionale Gewerbeflächenkonzepte erarbeitet, um die qualitative und quantitative Flächenentwicklung interkommunal abzustimmen und die Entwicklung eines differenzierten Flächenangebots zu unterstützen. Mit ihrem regionalen Logistikflächenkonzept forcierte die Region Hannover ein Nachfragesegment mit kritischen Engpässen und von besonderer strategischer Bedeutung.
- *Finanzielle Instrumente:* Deutlich weniger stark entwickelt sind eigene regionale Förderprogramme zur Gewerbeflächenentwicklung. Hier war bislang nur die Region Hannover aktiv, wobei sich der Fokus jüngst auf die Aktivierung von Gewerbebrachen verlagert. Insbesondere in der Metropole Ruhr aber auch in der Region Aachen kann auf eine starke Förderkulisse auf Landesebene (kofinanziert durch Bundes- und EU-Mittel) zurückgegriffen werden.
- *Organisatorische Instrumente:* Hier ist die Region Hannover mit einer eigenen Gesellschaft für die Entwicklung von Gewerbeflächen besonders stark aufgestellt. Eine vergleichbare Rolle bei der Flächenentwicklung findet sich in den Regionen Aachen und Ruhr nicht.
- *Instrumente der Information und Kommunikation:* Gerade im Ruhrgebiet ist die Gewerbeflächenproblematik nicht nur durch das Projekt Gewerbliches Flächenmanagement Ruhr, sondern gerade auch durch die Städte und durch regionale Industrieallianzen stark in die öffentliche Diskussion gebracht worden.

Deutlich wird auch, dass weniger die einzelnen Instrumente des regionalen Gewerbeflächenmanagements, als vielmehr ihr Zusammenwirken von Bedeutung sind. Das Beispiel der Region Hannover zeigt auf, wie die Verknüpfung planerischer, finanzieller und organisatorischer Instrumente einen maßgeblichen Beitrag zur Flächensicherung, -aktivierung und -profilierung leisten kann. So können beispielsweise interkommunal abgestimmte und in einem regionalen Konzept festgeschriebene Logistikstandorte unter Einsatz regionaler Fördermittel mit einer eigenen Gesellschaft bzw. in einer gemeinsamen Entwicklungsgesellschaft mit der Standortkommune entwickelt werden.

Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der Instrumentenanalyse sowie der Fallstudien werden sieben Handlungsempfehlungen für das regionale Gewerbeflächenmanagement in der Region Stuttgart herausgearbeitet. Diesen Handlungsempfehlungen sind jeweils konkrete planerische, finanzielle und organisatorische Instrumente sowie Instrumente der Information und Kommunikation zugeordnet. In ihrer Gesamtheit decken diese Handlungsempfehlungen alle in Kapitel 3 dargestellten Ziele des regionalen Gewerbeflächenmanagements ab.

Übersicht: Handlungsempfehlungen und Zielbezug



1. *Gewerbeflächenmanagement als regionale Gemeinschaftsaufgabe stärken:*

   Das bisherige Instrumentarium auf regionaler Ebene reicht für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen nicht mehr aus. Notwendig ist daher die Erweiterung des bisherigen Instrumentariums: VRS und WRS müssen ihre bisherigen Aktivitäten – wie etwa die Bereitstellung von Marktinformationen, planerisch-konzeptioneller Grundlagen und Kommunalberatung – weiterführen und ausbauen. Notwendig sind jedoch auch neue Ansätze, z.B. ein gezieltes finanzielles Engagement zur Unterstützung regionalbedeutsamer Flächenentwicklungen oder die Vorhaltung einer strategischen Flächenreserve. Die zentrale Rolle der Kommunen wird durch ein stärkeres Engagement auf regionaler Ebene nicht geschmälert. Sie bleiben die zentralen Akteure bei der Planung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen.

2. *Regionale Flächenkulisse überprüfen und bedarfsorientiert weiterentwickeln:*

   Vor dem Hintergrund kritischer Angebotslücken müssen alle regionalen Gewerbeschwerpunkte aber auch weitere in Flächennutzungsplänen gesicherte, jedoch noch nicht mit Bebauungsplänen unterlegte oder noch nicht baulich erschlossene Flächen (FNP-Potenzialflächen) vertieft auf Eignungen und Entwicklungshemmnisse analysiert werden. Diese Überprüfung der regionalen Flächenkulisse und die Ableitung konkreter teilräumli-

cher und nutzungsbezogener Handlungsbedarfe in einem regionalen Gewerbeflächenkonzept ist Voraussetzung für einen gezielten Instrumenteneinsatz sowie ein laufendes Gewerbeflächenmonitoring auf regionaler Ebene.

Maßnahmen: Regionales Gewerbeflächenkonzept (Handlungsempfehlung: Umsetzung; Zeithorizont: kurzfristig), Fortschreibung Regionalplan (vertiefte Prüfung; mittel-/langfristig).

3. *Regionalbedeutsame Einzelstandorte aktivieren:*

   Die Regionalen Gewerbeschwerpunkte werden gegenwärtig nicht in ausreichendem Umfang und in ausreichender Geschwindigkeit aktiviert. Hier sollte ein regionales Gewerbeflächenmanagement die Kommunen bei der Aktivierung dieser regionalbedeutsamen Standorte sowie weiterer größerer FNP-Potenzialflächen unterstützen. Angesichts vielfältiger Entwicklungshemmnisse wird es im Einzelfall darum gehen, das passende Instrumentenbündel zum Einsatz zu bringen.

   Maßnahmen: Kommunalberatung (Umsetzung; 2018ff.), regionale Förderung (vertiefte Prüfung; mittelfristig), Raumordnerischer Vertrag (pilothafte Umsetzung; mittel-/langfristig).

4. *Vorhaltestandorte für regionalbedeutsame Bedarfe entwickeln:*

   Die von der WRS durchgeführte Analyse der Entwicklungstrends hat verdeutlicht, dass dringend Vorhalteflächen für strategische Projekte (z.B. regionalbedeutsame Forschungs- und Entwicklungszentren, neue Produktionsstrukturen) benötigt werden. Mit solchen möglichst zeitnah umzusetzenden Flächenoptionen für regionalbedeutsame Großansiedlungen sind Planungs- und Grunderwerbskosten bei gleichzeitiger Unsicherheit über den tatsächlichen Entwicklungszeitraum verbunden. Ein direktes finanzielles oder sogar organisatorisches Engagement der Region ist daher notwendig und eröffnet größere Spielräume, auf die konkrete Ausgestaltung Einfluss zu nehmen.

   Maßnahmen: Regionale Förderung (vertiefte Prüfung; mittelfristig), Beteiligungsmodell (Einzelstandort) bzw. regionale Entwicklungsgesellschaft (vertiefte Prüfung; mittel-/langfristig), Fortschreibung Regionalplan (vertiefte Prüfung; mittel-/langfristig).

5. *Angebotslücken schließen und Flächenqualitäten sicherstellen:*

   In der Region fehlen insbesondere große Industrie- und Logistikflächen für regionale Leitunternehmen und ihre Zulieferer. Die Frage der Flächenqualitäten umfasst dabei nicht nur Lagegunst und Zuschnitt neuer Gebiete, sondern auch bauleitplanerische Vorgaben, die Steuerung der Aufsiedelung bei Vermarktung und Grundstücksvergabe und das Management aufgesiedelter Gebiete. In diesem Sinne sollte die Region darauf hinwirken, Angebotslücken zu schließen und Flächenqualitäten sicherzustellen.

   Maßnahmen: Kommunalberatung (Umsetzung; 2018ff.), regionale Förderung ggf. in Kombination mit raumordnerischem Vertrag (vertiefte Prüfung; mittelfristig), Fortschreibung Regionalplan (vertiefte Prüfung; mittel-/langfristig).

6. *Interkommunale Kooperation unterstützen:*

   Im Rahmen des regionalen Gewerbeflächenmanagements sollten drei Aspekte der interkommunalen Kooperation unterstützt bzw. angeregt werden: die Entwicklung teilräumlicher Gewerbeflächenkonzepte und – darauf aufbauend – die pilothafte Erprobung eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs. Geprüft werden sollte zudem, ob die Mehrkosten einer interkommunalen Kooperation im Rahmen eines Förderprogramms abgegolten werden können.

   Maßnahmen: Teilräumliche Gewerbeflächenkonzepte (pilothafte Umsetzung; 2018ff.), regionale Förderung (vertiefte Prüfung; mittelfristig), Ausgleichsmodell (vertiefte Prüfung; mittelfristig).

7. *Industrielle Flächenbedarfe in die Öffentlichkeit tragen:*

   Auf der regionalen Ebene geht es allgemein darum, die „Gewerbeflächenproblematik" auf die Agenda zu bringen und dafür zu sensibilisieren. Mittel- bis langfristig sollte damit zu einer Veränderung des Problembewusstseins und zur Akzeptanzsteigerung in Politik und Gesellschaft beigetragen werden. Ein solcher Dialog wird dann wirkungsvoll sein, wenn es gelingt, eine möglichst breite Allianz für das Industrieflächenthema zu schmieden. Daher sollten entsprechende Aktivitäten gemeinschaftlich mit Unternehmen, Kammern, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften entwickelt und durchgeführt werden. Auch die Internationale Bauausstellung IBA 2027 StadtRegion Stuttgart sollte dazu genutzt werden, den Dialog über industrielle Flächenbedarfe zu führen und neue Instrumente der Gewerbeflächenentwicklung zu erproben.

   Maßnahme: Regionaler Dialog Industrie(-flächen) (Umsetzung; 2018ff.).

Die großen Herausforderungen einer bedarfsgerechten Gewerbeflächenbereitstellung lassen sich in der Region Stuttgart nur durch ein konzertiertes Vorgehen von Kommunen und Region bewerkstelligen. Dabei muss die regionale Ebene eine aktivere Rolle einnehmen und neue Instrumente des Gewerbeflächenmanagements umsetzen.

2. Einführung

2.1 Anlass und Zielsetzung

Ein bedarfsgerechtes Flächenangebot für Gewerbe und Industrie ist eine unabdingbare Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit von Kommunen und Regionen. Die im Sommer 2017 von der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS) vorgelegte Analyse von Gewerbeflächenangebot und -nachfrage hat für viele Teilräume der Region Stuttgart einen deutlichen Engpass bei der Verfügbarkeit von Gewerbeflächen aufgezeigt. So haben die aktuell verfügbaren Gewerbeflächen in der Region Stuttgart rechnerisch eine Reichweite von knapp einem Jahr. Das gesamte theoretisch verfügbare Gewerbeflächenpotenzial entspricht zwar rein rechnerisch der prognostizierten 5-Jahres-Nachfrage, die konkrete Umsetzung dieses Potenzials ist jedoch keineswegs gesichert. Damit sind nachhaltig negative Auswirkungen auf die Entwicklung von Bestandsunternehmen nicht mehr auszuschließen. Neue Ansiedlungen können nicht in dem Maße durchgeführt werden, wie es für die Weiterentwicklung und Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur erforderlich wäre.

Die Gründe für das mangelnde Angebot an Gewerbeflächen sind vielfältig: In einigen Teilräumen werden die regionalplanerisch ausgewiesenen Gewerbeschwerpunkte von den Belegenheitskommunen nicht umgesetzt. In anderen Teilräumen sind auch bereits die planerischen Reserven aufgebraucht, und es müssen neue Potenzialflächen abgestimmt werden.

Vor diesem Hintergrund ist eine intensive Auseinandersetzung mit Fragestellungen der Flächenaktivierung erforderlich. Dazu hat die Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH das Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG) beauftragt, eine „Analyse von Instrumenten für eine Förderung der Gewerbeflächenaktivierung in der Region Stuttgart“ durchzuführen. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf der Aufbereitung von planerischen, fiskalischen, organisatorischen, informatorischen und kommunikativen Instrumenten, die das bisherige Instrumentenbündel der Region Stuttgart wirkungsvoll ergänzen können.

Konkret werden im Rahmen dieser Studie die folgenden Fragen bearbeitet:

- Welche Instrumente stehen grundsätzlich zur Verfügung, um das regionale Gewerbeflächenmanagement von Verband Region Stuttgart (VRS) und Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS) weiterzuentwickeln?
- Welchen Beitrag können diese Instrumente zur Beseitigung von Hemmnissen der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Stuttgart leisten?
- Welcher Aufwand wäre mit dem Einsatz erfolgversprechender Instrumente für ein regionales Gewerbeflächenmanagement verbunden und an welche Voraussetzungen wäre dieser geknüpft?

Die Entwicklung von Gewerbeflächen ist ein wichtiges Handlungsfeld kommunaler Planung und Wirtschaftsförderung, bei der Städte und Gemeinden auf ein breites Instrumentarium zurückgreifen können. Dieses kommunale Instrumentarium wird hier jedoch nur am Rande behandelt. Im Mittelpunkt stehen die Instrumente, die VRS und WRS zusätzlich wahrnehmen können, um Kommunen bei deren Gewerbeflächenentwicklung zu unterstützen.

Von besonderem Interesse ist dabei die Entwicklung von großen regionalbedeutsamen Flächen für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und für industrienahe Dienstleistungsfunktionen wie Forschung und Entwicklung oder Logistik, wie sie etwa mit den Regionalen Gewerbe-

schwerpunkten als Zielsetzungen im Regionalplan festgeschrieben sind.[1] Dabei handelt es sich in erster Linie um Neuentwicklungen bzw. um die Erweiterung bestehender Gewerbegebiete. Die Wiedernutzung von Bestands- bzw. Innenentwicklungsflächen steht nicht im Fokus dieser Studie.

Die Studie versteht sich als eine Diskussionsgrundlage zu den konkreten regionalen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen des regionalen Industrieflächenkonzepts.

2.2 Vorgehen und Methodik

Die Erarbeitung der Studie erfolgte in vier Arbeitsschritten:

1. *Konzeptionelle Grundlagen und Erarbeitung Instrumentenkatalog:* Anhand von konkreten Beispielen aus der Region Stuttgart wurden wesentliche Hemmnisse der Gewerbeflächenbereitstellung auf kommunaler Ebene herausgearbeitet (Auswertung Kommunenbefragung der WRS sowie Auswertung der Presseberichterstattung zur Gewerbeflächenentwicklung). Dabei wurde analysiert, welche Problemkomplexe wie z.B. Naturschutz, Bürgerinteressen, Grunderwerb oder infrastrukturelle Voraussetzungen sich im Prozess der Gewerbeflächenbereitstellung feststellen lassen. Vor diesem Hintergrund wurden – aus Perspektive der Region Stuttgart – neue planerische, fiskalische, organisatorische sowie informatorische Flächenmanagementinstrumente in einem Instrumentenkatalog zusammengestellt, die einen Beitrag zur Bearbeitung der festgestellten Probleme vermuten lassen.
2. *Kurzgutachten zu ausgewählten Instrumenten:* In einem zweiten Arbeitsschritt wurden auf Grundlage von Literaturrecherchen sowie leitfragengestützten Experteninterviews Kurzgutachten zu denjenigen Instrumenten erarbeitet, die im vorangegangenen Arbeitsschritt als besonders relevant für die Gewerbeflächenbereitstellung identifiziert werden konnten. Diese Kurzgutachten beinhalten die Definition und Einordnung des Instruments, eine Analyse der Wirkungsweise bzw. des jeweiligen Bezugs zu Hemmnissen der Gewerbeflächenbereitstellung, die Darstellung der Ausgestaltung bzw. Implementation in anderen Regionen sowie Einschätzungen zu Aufwand, Kosten und Schwierigkeiten einer Umsetzung (z.B. Akzeptanz auf kommunaler Ebene, notwendige gesetzgeberische Maßnahmen) sowie einen indikativen Fahrplan einer Einführung des Instruments in der Region Stuttgart.
3. *Fallstudien zum regionalen Gewerbeflächenmanagement:* Es wurden auf Grundlage von Literaturrecherchen, Dokumentenanalyse und Experteninterviews drei Fallstudien zum regionalen Gewerbeflächenmanagement in anderen deutschen Großstadtregionen erarbeitet. Diese Fallstudien ergänzen die Kurzgutachten um detaillierte Darstellungen der Ausgestaltung bzw. Implementation der ausgewählten Instrumente in den Fallstudienregionen. Dabei wurde auch die Einbettung der Instrumente in das Gesamtgefüge des regionalen Gewerbeflächenmanagements und ihre Wechselwirkung mit anderen Instrumenten untersucht. Ausgewählt wurden möglichst strukturell vergleichbare Regionen, in denen eines oder mehrere innovative Instrumente umgesetzt wurden (z.B. Region Hannover als Beispiel für die Gewerbeflächenentwicklung durch eine regionale Gesellschaft).

[1] Unter „regionalbedeutsamen" Gewerbeflächen werden hier diejenigen Standorte verstanden, die wegen ihrer Flächeninanspruchnahme, der Bedeutung für die regionale Wertschöpfung und/oder hohen Arbeitsplatzintensität einen hohen Beitrag zur wirtschaftlichen Basis oder Innovationskraft der Region leisten. Diese können, müssen aber nicht zwangsläufig regionalplanerisch als Regionale Gewerbeschwerpunkte ausgewiesen sein.

4. *Strategieempfehlungen zum regionalen Gewerbeflächenmanagement:* Gegenstand dieses Arbeitsschrittes war die Zusammenführung der Arbeitsergebnisse (Kurzgutachten, Fallstudien) und die Ableitung von Strategieempfehlungen für die Weiterentwicklung des regionalen Gewerbeflächenmanagements von VRS und WRS.

Methodik

Im Hinblick auf das methodische Vorgehen lassen sich zwei Aspekte hervorheben:

- *Aufbereitung „Guter Beispiele":* Für viele der angesprochenen Problemstellungen und darauf bezogene innovative Instrumente der Gewerbeflächenaktivierung lassen sich in anderen deutschen Regionen bzw. im deutschsprachigen Ausland Beispiele finden. In der Studie wurden darum Ausgestaltung, Umsetzungsstand und -erfahrungen ausgewählter Instrumente in Beispielregionen aufbereitet. Die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung des Gewerbeflächenmanagements muss sich jedoch an den jeweiligen Problemlagen und Potenziale der Region ausrichten. Entsprechend kann es für die Region Stuttgart nicht darum gehen, andere Regionen zu kopieren. So bieten die hier vorgestellten Beispiele Anregungen zur inhaltlichen Ausrichtung des regionalen Gewerbeflächenmanagements, die vor dem Hintergrund der Gegebenheiten in der Region Stuttgart geprüft und angepasst bzw. weiterentwickelt werden müssen.
- *Diskursiver Erarbeitungsprozess:* Die Erarbeitung dieser Studie erfolgte im Dialog mit den Fachverantwortlichen bei WRS und VRS. Dazu wurden zwei Fachgespräche durchgeführt: ein erstes Gespräch nach Bearbeitung des ersten Arbeitsbausteins zur Reflexion des Instrumentenkatalogs sowie ein zweites Gespräch zum Entwurf der Studienergebnisse. Damit sollte ein intensiver Wissenstransfer zwischen Auftraggeber und Bearbeiter sowie eine bedarfsgerechte Fokussierung der Studie gewährleistet werden.

Aufbau der Studie

Einführend wird das Konzept des Gewerbeflächenmanagements vorgestellt und die Ausgangslage in der Region Stuttgart dargestellt (Kap. 3.1 und 3.2). Daran schließt sich eine Darstellung der Hemmnisse der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Stuttgart an (Kap. 3.3). Danach werden neue planerische, finanzielle und organisatorische Instrumente sowie Instrumente der Information und Kommunikation vorgestellt, anhand von Anwendungsbeispielen aus anderen Region illustriert und danach beurteilt, inwieweit diese einen Beitrag zu einer besseren Gewerbeflächenbereitstellung in der Region Stuttgart leisten können (Kap. 4). Das Zusammenspiel einzelner Instrumente wird exemplarisch an Fallstudien der Regionen Aachen, Hannover und Metropole Ruhr aufgezeigt (Kap. 5). Im Schlusskapitel werden Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung des Gewerbeflächenmanagements in der Region Stuttgart gegeben.

2.3 Konzeptionelle Grundlagen

Von der Gewerbegebietsausweisung zum Gewerbeflächenmanagement

Das Aufgabenspektrum im Zusammenhang mit Gewerbeflächen hat sich angesichts des ökonomischen Strukturwandels und den Erfordernissen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gewandelt. Die Ausweisung und Erschließung neuer Gewerbestandorte muss dementsprechend als Teil eines umfassenden Gewerbeflächenmanagements betrachtet werden. Dabei stehen folgende Aspekte im Mittelpunkt:

- *Strategische Ausrichtung*: Gewerbeflächenmanagement ist idealerweise als ein Zyklus angelegt, bei dem auf der Grundlage umfassender Flächeninformationen zunächst eine Strategieentwicklung und Planung von Maßnahmen stattfindet; daran schließt sich die Umsetzung von Maßnahmen an; Flächenmonitoring und Evaluierung informieren über relevante Entwicklungen und den Erfolg der durchgeführten Maßnahmen; auf dieser Grundlage erfolgt die Anpassung und Weiterentwicklung des Gewerbeflächenmanagements.
- *Bedarfsgerechte Flächenbereitstellung:* Gewerbeflächen müssen stärker als bisher diversifizierten Standortbedarfen von Unternehmen gerecht werden: Logistikunternehmen benötigen beispielsweise großflächige Grundstücke in Autobahnnähe, innovative Industrieunternehmen fragen Forschungs- und Entwicklungsflächen an großen Campusstandorten nach, Handwerksbetriebe benötigen eher preisgünstige kleinformatige Grundstücke in Kundennähe.
- *Nachhaltigkeit:* Die Neuinanspruchnahme von Flächen sollte im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung möglichst flächeneffizient erfolgen. Neben der Neuentwicklung von Flächen gilt es stärker als bisher, durch Maßnahmen der Innenentwicklung vorgenutzte Flächen wieder in die Entwicklung zu bringen.

Kennzeichnend für das Gewerbeflächenmanagement ist ein erweitertes Instrumentenspektrum. Es kombiniert hoheitliche Instrumente (etwa planungsrechtliche Gebote) mit kooperativen Instrumenten (etwa die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren) (vgl. Löhr/Wiechmann 2005).

Zusammenspiel von Kommunen und Region

Die Planung und Entwicklung von Gewerbeflächen ist Aufgabe der Kommunen. Sie erfolgt teilweise in interkommunaler Zusammenarbeit, etwa in Form von gemeinsamen Planungsverbänden oder interkommunalen Gewerbezweckverbänden. Die Regionalplanung setzt mit ihren Vorgaben wichtige Parameter für die kommunale Gewerbeflächenentwicklung. Sie kann jedoch allein mit planerischen Mitteln keine Flächenentwicklung anstoßen. Gerade in Ballungsräumen wird mittlerweile immer deutlicher, dass es auf regionaler Ebene weitergehender Managementansätze und Umsetzungsinstrumente bedarf, um die kommunale (Gewerbe-)Flächenplanung zu koordinieren, zu qualifizieren und die Entwicklung strategisch wichtiger Gewerbegebiete zu unterstützen (vgl. Ansatz einer „strategischen Regionalplanung", Vallée, 2012). Ein solches regionales Gewerbeflächenmanagement verknüpft planungsrelevante Informationen (z.B. zu Flächen-angebot und -nachfrage), Strategieentwicklung und Planung (z.B. Vorgabe regionalbedeutsamer Gewerbeschwerpunkte), Umsetzung (z.B. in Form von Beratungsleistungen für Kommunen, fiskalischen Anreizen) und Monitoring der regionalen Gewerbeflächenentwicklung (vgl. Zwicker-Schwarm u.a. 2010).

Instrumente eines regionalen Gewerbeflächenmanagements

Planung und Wirtschaftsförderung auf regionaler Ebene steht ein breites Spektrum an hierarchischen und kooperativen Instrumenten zur Verfügung, um im Rahmen eines solchen Gewerbeflächenmanagements die kommunalen Aktivitäten zur Entwicklung des Gewerbeflächenangebots zu unterstützen sowie quantitativ und qualitativ zu beeinflussen. Dazu gehören planerische (regulative) Instrumente, wie die Festlegung von Regionalen Gewerbeschwerpunkten, fiskalische Instrumente der Finanzierung und Förderung und informatorische Instrumente zur Kommunikation bzw. Überzeugung (zur Systematik der Instrumente vgl. Selle 2005: 119f.). Grundsätzlich vorstellbar ist jedoch auch, dass die Region direkt auf das Gewerbeflächenangebot einwirkt, etwa indem sie selbst in der Grundstücksentwicklung aktiv wird, sich bei der Herstellung von flächenbezogenen Infrastrukturen engagiert (z.B. verkehrliche Erschließung) oder sich an Organisations- und Trägerstrukturen für die Flächenentwicklung beteiligt.

Tabelle: Instrumente des regionalen Gewerbeflächenmanagements

Instrumententyp	Instrument (Beispiel)
Planerische Instrumente	• Formelle Instrumente: Regionalplan (z.B. Regionale Gewerbeschwerpunkte); raumordnerischer Vertrag • Informelle Instrumente: Regionale Entwicklungskonzepte u.dgl. (z.B. regionales Gewerbeflächenkonzept)
Finanzielle Instrumente	• Förderprogramme (z.B. Förderung Gewerbeflächenerschließung, interkommunale Kooperation) • Regionale Flächenfonds • Ausgleichsmodelle (z.B. Stadt-Umland-Projektfonds)
Organisatorische Instrumente	• Beteiligung an kommunalen Entwicklungsgesellschaften, Gewerbezweckverbänden • Regionale Entwicklungsgesellschaft • Förderung der interkommunalen Kooperation
Instrumente der Information und Kommunikation	• Regionale Raumbeobachtung • Kommunalberatung

Quelle: Eigene Darstellung

Es gibt keine „Zauberformel" für ein ideales Gewerbeflächenmanagement. Die konkrete Ausgestaltung eines regionalen Gewerbeflächenmanagements, die dafür notwendigen Instrumente aber auch Ressourcen, Organisationsstrukturen und Prozesse müssen die jeweiligen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen berücksichtigen (vgl. Hinzen/Preuß 2011). So tendieren beispielsweise Kommunen in peripheren, wachstumsschwachen Räumen – in der Hoffnung auf externe Firmenansiedlungen – zu expansiven Flächenausweisungen (vgl. Bonny/Glaser 2005). Hier muss die Regionalplanung überzogenen Angebotsplanungen restriktiv begegnen. In dynamischen, dicht besiedelten Räumen können beispielsweise der hohe Siedlungsdruck und bereits stark ausgelastete Infrastrukturen (z.B. Verkehr) hingegen dazu führen, dass Kommunen aus regionalwirtschaftlicher Sicht gebotene Flächenausweisungen ablehnen. Dann werden beispielsweise Anreize über Ausgleichs- oder Fördermodelle relevant. Daher geht es im Folgenden darum, ein für die Region Stuttgart spezifisches Instrumentenset zu identifizieren und auf seine Umsetzungsbedingungen hin zu überprüfen.

3. Ausgangslage

3.1 Gewerbeflächenmanagement in der Region Stuttgart

Verband Region Stuttgart (VRS) und Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS) sind bereits in verschiedenen Bereichen eines regionalen Gewerbeflächenmanagements aktiv (vgl. Tabelle).

Tabelle: Instrumente des regionalen Gewerbeflächenmanagements

Instrumententyp	Instrument (Beispiel)
Planerische Instrumente	• Planung (formal): Regionalplan, insbes. Festlegung von Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen sowie Schwerpunkte für Industrie und Logistik (VRS). • Planung (informell): Regionales Gewerbe- und Industrieflächenkonzept (in Erarbeitung), in Ansätzen teilräumliche Untersuchungen (A 81-Nord) (2012) (WRS).
Finanzielle Instrumente	• (Programm zur Förderung von regionalen Modellprojekten und Kooperationen im Bereich Wirtschafts- und Tourismusförderung) (seit 2014); Programm zur Förderung interkommunaler Gewerbegebiete und zur Wiedernutzung regionalbedeutsamer Gewerbebrachen (1997-2012) (VRS)
Organisatorische Instrumente	• (kommen bislang nicht zur Anwendung)
Instrumente der Information und Kommunikation	• Regionales Flächenmonitoring zur systematischen flächendeckenden Erfassung der regionalbedeutsamen Gewerbeflächennachfrage und des Gewerbeflächenangebots auf Grundlage eines Geografischen Informationssystems (GIS) (im Aufbau) (VRS, WRS). • Bericht Gewerbe- und Industrieflächen Region Stuttgart 2017: Analyse und Entwicklungstrends: u.a. Erfassung der Flächenpotenziale in Regionalen Gewerbeschwerpunkten (Gewerbeflächensteckbriefe) (WRS). • Marktbeobachtung und -berichterstattung, etwa in Form von regionalen Gewerbeimmobilienmarktberichten, Gewerbeflächenkarte (WRS). • Beratung im Einzelfall, Organisation kommunaler Erfahrungsaustausch, Handreichungen (z.B. Leitfaden Gewerbebrachen) (VRS, WRS). • Vermarktung: Regionale Gewerbeimmobilienbörse; Beteiligung an nationalen (EXPO REAL, München) und internationalen (MIPIM, Cannes) Gewerbeimmobilienmessen (WRS).

Quelle: Eigene Darstellung

Im Rahmen der Zuständigkeiten für die Regionalplanung sowie für die regionalbedeutsame Wirtschaftsförderung haben VRS und WRS bereits vielfältige Instrumente und Aktivitäten im Sinne eines regionalen Gewerbeflächenmanagements entwickelt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf planerischen Instrumenten sowie auf Instrumenten der Information und Kommunikation. Ehemals bestehende Ansätze zur finanziellen Förderung interkommunaler Gewerbeflächenentwicklungen wurden in den letzten Jahren zurückgefahren.

3.2 Hemmnisse der Gewerbeflächenentwicklung

Die Bestimmung und Untersuchung wirkungsvoller Instrumente eines regionalen Gewerbeflächenmanagements für die Region Stuttgart geht von einer Analyse der wesentlichen Aktivierungshemmnisse aus. Nur wenn die Probleme oder Bedarfe bei der Entwicklung von Gewerbeflächen auf kommunaler Ebene klar erkannt sind, lassen sich darauf bezogene Maßnahmen bzw. Instrumente entwickeln.

Kommunen sind aus verschiedenen Gründen motiviert, neue Gewerbeflächen zu erschließen. Aus Gründen der Wirtschaftsförderung, um ansässigen Industrie- und Handwerksbetrieben oder Dienstleistungsunternehmen Raum für ihre Entwicklung zu bieten (Bestandsentwicklung), um durch die Ansiedlung neuer Unternehmen die lokale Wirtschaftsstruktur zu stärken oder um das Arbeitsplatzangebot am Ort zu sichern bzw. auszubauen. Im Hinblick auf die Kommunalfinanzen bietet die Flächenentwicklung Chancen, durch die Stärkung des Unternehmensbesatzes ein höheres Gewerbesteueraufkommen zu erreichen. Dies gilt im Grundsatz auch für die Städte und Gemeinden in der Region Stuttgart.

Die Analyse des Gewerbeflächenangebots in der Region Stuttgart hat jedoch gezeigt, dass die Entwicklung von Gewerbeflächen vielerorts an Hemmnisse stößt – auch dort, wo sie regionalplanerisch besonders erwünscht ist. Für die Regionalen Gewerbeschwerpunkte ergab eine Kommunalbefragung, dass die Entwicklung von Gewerbeflächen auch dort mit verschiedenen Umsetzungshindernissen verbunden ist (vgl. WRS 2017).

Dabei lassen sich verschiedene Hemmnisse der Gewerbeflächenentwicklung unterscheiden: grundsätzliche Vorbehalte gegenüber neuen Flächenentwicklungen bzw. abweichende Entwicklungsziele der Kommune, Vorbehalte aufgrund befürchteter negativer Auswirkungen einer Gewerbeflächenentwicklung, planerische Umsetzungshindernisse und wirtschaftliche Aspekte. Umsetzungshindernisse können sich auch aus der Erfordernis der interkommunalen Kooperation ergeben, die insbesondere bei Regionalen Gewerbeschwerpunkten eine Rolle spielt. Diese Hemmnisse werden in der nachfolgenden Tabelle weiter erläutert.

Tabelle: Hemmnisse der Entwicklung Regionaler Gewerbeschwerpunkte

Hemmnis	Beispiele
1. Fehlende Akzeptanz in Bürgerschaft und Politik	• Grundsätzliche Ablehnung größerer Gewerbeflächenentwicklungen, z.B. Selbstverständnis als Wohngemeinde
2. Abweichende kommunale Entwicklungsziele	• Im Hinblick auf Entwicklungsprioritäten – vorrangige Entwicklung anderer Gewerbeflächen; Gewerbeflächenentwicklung nur für den Eigenbedarf • Im Hinblick auf die Entwicklungskonzeption – Verwirklichung in Teilabschnitten oder Verfolgung einer andersartigen Nutzungskonzeption (insbes. Schwerpunkte für Industrie und Logistik)
3. Negative Auswirkungen der Flächenentwicklung	• Flächeninanspruchnahme: Verlust von Natur- und Landwirtschaftsflächen, Freizeit- und Erholungsräumen, Veränderungen Landschaftsbild • Höhere Verkehrsbelastung durch Neuerschließung; Überlastung vorhandener Verkehrsinfrastrukturen
4. Planerische Umsetzungshindernisse	• Finanzieller und zeitlicher Aufwand für Gutachten, Planungen, Maßnahmen • Abstimmung und Umsetzung fachplanerische Erfordernisse, u.a. Natur- und Artenschutz, Immissionsschutz, Ausgleichsflächen
5. Wirtschaftliche Aspekte	• Grunderwerb, u.a. mangelnde Verkaufsbereitschaft, fehlende Tauschflächen • Finanzielle Aufwendungen und Risiken der Flächenentwicklung
6. Interkommunale Kooperation (insbes. Regionale Gewerbeschwerpunkte)	• Interessensausgleich zwischen beteiligten Kommunen • Gestaltung des Kooperationsprozesses

Quelle: Eigene Recherchen und Kommunalbefragung WRS (vgl. WRS 2017)

In der Realität wird die Umsetzung einer konkreten Gewerbefläche meist von mehreren Hemmnissen erschwert oder verhindert. Die Bemühungen um die Entwicklung Regionaler Gewerbeschwerpunkte im Lkr. Ludwigsburg entlang der A 81 (A 81-Nord) zeigen beispielhaft das breite Spektrum an Umsetzungshindernissen bei der Flächenbereitstellung auf. Das Beispiel verdeutlicht auch, dass die regionalplanerische Festschreibung von Regionalen Gewerbeschwerpunkten allein noch keine Umsetzung garantiert, wenn vor Ort andere Entwicklungsvorstellungen dominieren.

Regionale Gewerbeschwerpunkte entlang der A 81-Nord

In den Regionalplänen von 1998 und 2009 war auf den Gemarkungen von Pleidelsheim und Murr (Landkreis Ludwigsburg) ein Regionaler Gewerbeschwerpunkt für die Verwaltungsräume Freiberg a.N., Marbach a.N., Steinheim/Murr und das Bottwartal im Umfang von ca. 73 Hektar vorgesehen. Dieser konnte jedoch wegen abweichender Entwicklungsvorstellungen in der Gemeinde Pleidelsheim nicht realisiert werden. Eine Übernahme des Gewerbeschwerpunkts in den Flächennutzungsplan wurde vom Gemeinderat mit knapper Mehrheit abgelehnt. Dabei wurden mögliche negative Folgen dieser gewerblichen Entwicklung für ein nahes Wasserschutzgebiet und das Kleinklima (Frischluftzufuhr) sowie die Zunahme des Wirtschaftsverkehrs angeführt. Zudem wurde der hohe Kostenaufwand der Entwicklung einer vergleichsweise großen Gewerbefläche bzw. das damit verbundene finanzielle Risiko benannt. Aufgrund der Ablehnung des geplanten Gewerbeschwerpunkts führte der VRS einen Suchlauf für Ersatzstandorte durch. Im Rahmen einer Regionalplanänderung wurde dieser Regionale Gewerbeschwerpunkt 2015 aus dem Regionalplan gestrichen und durch einen regionalen Grünzug ersetzt sowie vier zusätzliche Gewerbeschwerpunkte entlang der A 81 festgeschrieben. Ein fünfter von der Regionalplanung mit der Belegenheitskommune abgestimmter Standort musste aus Gründen des Naturschutzes aufgegeben werden (Holzweilerhof, Gemeinde Großbottwar) – hier hatte es die Untere Naturschutzbehörde abgelehnt, ein bestehendes Landschaftsschutzgebiet anzupassen. Bei einem der vier neuen Regionalen Gewerbeschwerpunkte, der Erweiterung des interkommunalen Gewerbegebiets Laiern, wurden im Gemeinderat der Stadt Bietigheim-Bissingen Vorbehalte aufgrund befürchteter negativer Auswirkungen einer Gebietserweiterung auf die verkehrliche Situation geäußert.

Quellen: LKZ 2004, StZ 2016, BietZ 2017

Die oben dargestellten Hemmnisse gelten vor allem für Neuausweisungen auf der „grünen Wiese". Die Innenentwicklung für gewerbliche Flächenbedarfe – etwa durch die Aktivierung von Gewerbebrachen – ist meist mit anders gelagerten Hemmnissen verknüpft und muss daher seitens Kommunen und Region mit einem gesonderten Instrumentarium angegangen werden. Zu diesen Hemmnissen gehören etwa unterschiedliche Nutzungsziele von Eigentümern, Investoren und Kommune, Kosten der Baureifmachung oder die Beseitigung von Altlasten. Fragen der Innenentwicklung stehen nicht im Mittelpunkt dieser Studie. Der Vollständigkeit halber wird diese Thematik in einem gesonderten Kapitel überblickartig dargestellt (vgl. Kap. 4.5).

3.3 Ziele des Gewerbeflächenmanagements in der Region Stuttgart

Im Bericht „Gewerbe- und Industrieflächen Region Stuttgart 2017: Analyse und Entwicklungstrends" wurden vier Problemfelder einer bedarfsgerechten Gewerbeflächenbereitstellung herausgearbeitet (vgl. WRS 2017):

1. *Aktivierungsproblem:* Der Regionalplan sieht Regionale Gewerbeschwerpunkte vor. Diese regionalplanerisch gesicherten Flächenpotenziale werden jedoch – etwa aufgrund abweichender kommunaler Entwicklungsziele, potenziell negativer Auswirkungen einer Flächenentwicklung, planerischer Umsetzungshindernisse – nicht in ausreichendem Umfang und in ausreichender Geschwindigkeit aktiviert (vgl. Kap. 3.3).
2. *Unzureichende Flächenkulisse:* Die mit den Regionalen Gewerbeschwerpunkten regionalplanerisch festgeschriebene und theoretisch entwickelbare Flächenkulisse reicht – insbesondere in den industriellen Kernräumen der Region – nicht aus, um mittel- bis langfristig

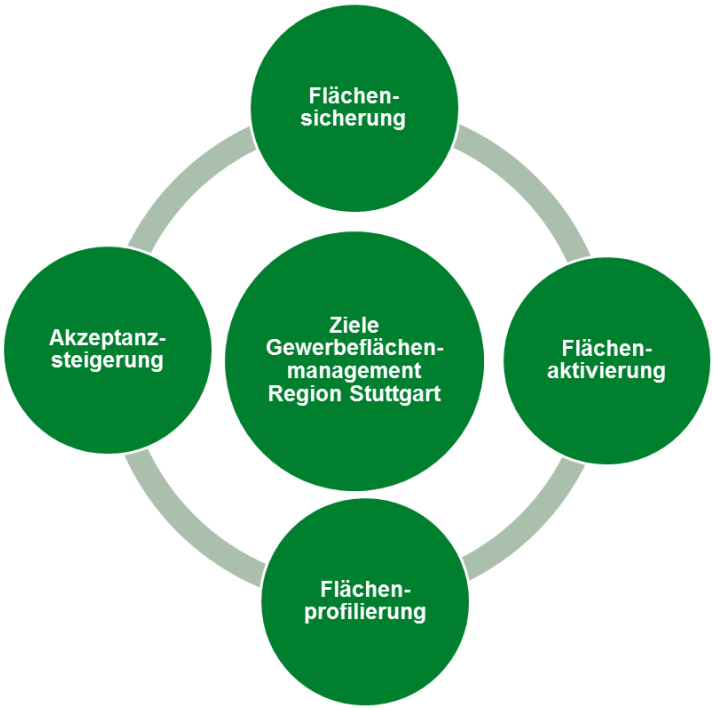
ein ausreichendes Flächenangebot sicherzustellen. Für eine kurzfristige Bedarfsdeckung müssen auch weitere, in Flächennutzungsplänen gesicherte, jedoch noch nicht mit Bebauungsplänen unterlegte oder baulich noch nicht erschlossene Flächen in den Blick genommen werden (FNP-Potenzialflächen).

3. *Angebotslücken:* Ein besonderer Mangel besteht im Hinblick auf bestimmte Flächensegmente. Notwendig ist insbesondere ein Flächenangebot für großflächige Industrie und Logistik – insbesondere mit Blick auf die Entwicklungsperspektiven der regionalen Leitunternehmen. Dringend benötigt werden zudem Vorhalteflächen für strategische Projekte des technologischen und ökonomischen Wandels. Strategische Standortentscheidungen zum Aufbau neuer Technologie- und Geschäftsfelder fallen nach Einschätzung der von der WRS befragten Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft in den kommenden 2-5 Jahren an.
4. *Akzeptanzproblem:* Großflächige Flächenausweisungen und Nutzungen stoßen in der Bevölkerung auf eine abnehmende Akzeptanz. Die Bereitschaft, für die ökonomische (industrielle) Entwicklung Lasten zu tragen, nimmt weiter ab. Hinzu kommt, dass Nutzen und Lasten von großflächigen Flächenausweisungen bzw. Ansiedlungen aus lokaler Perspektive häufig auseinander fallen.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme lassen sich vier Zielsetzungen eines regionalen Gewerbeflächenmanagements in der Region Stuttgart formulieren:

- *Flächenaktivierung:* Unterstützung der Kommunen bei der Entwicklung bereits planerisch ausgewiesener Regionaler Gewerbeschwerpunkte sowie weiterer regionalbedeutsamer FNP-Potenzialflächen.
- *Flächensicherung:* Bedarfsorientierte Überprüfung der regionalplanerischen Flächenkulisse im Hinblick auf die Bedarfsdeckung in einzelnen Teilräumen und Nachfragesegmenten und ggf. Erarbeitung von Grundlagen für eine mittelfristige Fortschreibung der Regionalplans.
- *Flächenprofilierung:* Vorhaltung von Flächen für strukturpolitisch wichtige Nutzungen wie großflächige Investitionen in neue Technologien und Geschäftsfelder oder regionalbedeutsame Logistikprojekte.
- *Akzeptanzsteigerung:* Sensibilisierung für industrielle Flächenbedarfe in der Region Stuttgart und Förderung von Akzeptanz für konkrete Flächenentwicklungen vor Ort.

Abbildung: Ziele Gewerbeflächenmanagement in der Region Stuttgart



4. Instrumente eines regionalen Gewerbeflächenmanagements

Für ein regionales Gewerbeflächenmanagement stehen planerische, finanzielle und organisatorische Instrumente sowie Instrumente der Information und Kommunikation zur Verfügung. Nachfolgend werden diese Instrumententypen nach einer einheitlichen Systematik vorgestellt. Für die einzelnen Instrumente werden jeweils Wirkungsweise sowie Umsetzungserfordernisse und Perspektiven eines Einsatzes in der Region Stuttgart skizziert. Kurze Beispiele illustrieren die Ausgestaltung dieser Instrumente in anderen Regionen. In einem abschließenden Abschnitt werden die Querbezüge zwischen den dargestellten Instrumenten aufgezeigt.

4.1 Planerische Instrumente

Die Regionalplanung umfasst sowohl formelle Instrumente – insbesondere die Aufstellung des Regionalplans – als auch informelle Instrumente wie etwa regionale Entwicklungskonzepte. Neben der Aufstellung und Fortschreibung von Regionalplänen gehört die raumordnerische Zusammenarbeit (§ 13 ROG, Abs. 1) zum gesetzlichen Pflichtenkanon der Regionalverbände („raumordnerisches Kooperationsgebot") (vgl. Hager 2015: 298).[2] Vom Gesetzgeber werden verschiedene Formen der raumordnerischen Zusammenarbeit – etwa zwischen Regionalverband und Kommunen – angesprochen. Zwei davon, regionale Entwicklungskonzepte (§ 13 ROG Abs. 2, Ziff. 2) und raumordnerischer Vertrag (§ 13 ROG Abs. 2, Ziff. 1), werden nachfolgend aufgegriffen. Weitere Formen der raumordnerischen Zusammenarbeit, nämlich regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen (§ 13 ROG Abs. 2, Ziff. 2) sowie Durchführung einer Raumbeobachtung sowie Beratung von Kommunen (§ 13 ROG Abs. 2, Ziff. 3) werden in den Abschnitten organisatorische Instrumente (Kap. 4.3) und Instrumente der Information und Kommunikation (Kap. 4.4) dargestellt.

4.1.1 Regionalplan

Regionalpläne legen die anzustrebende räumliche Ordnung der Region in beschreibender und zeichnerischer Form fest (vgl. § 11, Abs. 1 LplG). Sie definieren damit auch die Spielräume für neue Gewerbeflächenentwicklungen vor Ort. Der Regionalplan eröffnet „positivplanerische" Möglichkeiten für kommunale Gewerbeflächenentwicklungen – z.B. durch die Festlegung von Gemeinden, in denen eine verstärkte Siedlungstätigkeit erfolgen soll (Siedlungsbereiche) und legt regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen (im Folgenden: Regionale Gewerbeschwerpunkte) fest. „Negativplanerisch" schließt der Regionalplan bestimmte Bereiche von großflächigen Gewerbeflächenentwicklung aus, in dem er z.B. Gemeinden benennt, in denen keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll, und Festlegungen zur Freiraumstruktur trifft (u.a. Regionale Grünzüge und Grünzäsuren).

Wirkungsweise

Die Regionalen Gewerbeschwerpunkte sind als regionalplanerisches Ziel festgesetzt, d.h. sie müssen von Kommunen bei deren Bauleitplanungen beachtet werden (Anpassungsgebot gem. §1 Abs. 4 BauGB). Grundsätzlich können die Kommunen durch den Regionalverband dazu verpflichtet werden, die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen, insbesondere Bauleitpläne aufzustellen, wenn dies zur Verwirklichung regionalbedeutsamer Vorhaben (also beispielsweise Regionaler Gewerbeschwerpunkte) oder zur Erreichung anderer Ziele der Raumord-

[2] § 15 LplG (Vorbereitung und Verwirklichung der Regionalpläne) enthält hinter der Bundesregelung in § 13 ROG 2008 zurückbleibendes bzw. inhaltsgleiches Recht und ist somit gemäß Art. 72 I GG außer Kraft getreten. An seiner Stelle steht § 13 ROG (vgl. Hager 2015: 297).

nung erforderlich ist (Planungsgebot) (vgl. § 21 Abs. 1 LplG). Doch selbst wenn dieses Planungsgebot zum Einsatz käme: Die konkrete Umsetzung eines Regionalen Gewerbeschwerpunkts, d.h. die bauliche Erschließung dieser Flächen, liegt außerhalb der Einflussmöglichkeiten des Regionalplans.

Umsetzung in anderen Regionen

Innerhalb Deutschlands finden sich in den Regionalplänen unterschiedliche Festlegungen zu Vorranggebieten für die gewerbliche und industrielle Nutzung. Ein interessanter Ansatz wird aktuell bei der Aufstellung des Regionalplans Ruhr verfolgt. Für die sogenannten Regionalen Kooperationsstandorte soll über Festlegungen für die Initialansiedlung sichergestellt werden, dass diese auch tatsächlich für großflächige Unternehmensbedarfe zur Verfügung stehen (siehe Infobox).

Regionalplan Ruhr: Regionale Kooperationsstandorte

Das Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte wird gegenwärtig im Rahmen der Aufstellung des Regionalplans Ruhr entwickelt. Regionale Kooperationsstandorte sind als Angebot für flächenintensive Großvorhaben vorgesehen und sollen eine Mindestgröße von 30 ha umfassen. Insgesamt sind rund 700 ha solcher Standorte geplant. Die Berechnung erfolgte auf Basis der tatsächlichen Gewerbeansiedlungen größer 10 ha in der Gesamtregion und damit unabhängig vom lokalen Bedarf an Gewerbeflächen (der in Nordrhein-Westfalen für jede Kommune mittels demografischer Berechnungen ermittelt wird). Regionale Kooperationsstandorte sollen eine gute Erreichbarkeit, geringe Entwicklungsrestriktionen und möglichst kurzfristige Entwicklungsperspektiven aufweisen. Um sicherzustellen, dass diese Standorte auch tatsächlich großflächigen Unternehmensbedarfen zur Verfügung stehen, wird deren Inanspruchnahme von einer Initialansiedlung von > 10 ha (brutto) abhängig gemacht. Erst dann soll der Standort auch für kleinere Ansiedlungsvorhaben geöffnet werden. Planerisch sollen die Regionalen Kooperationsstandorte als Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen für zweckgebundene Nutzungen festgelegt werden.

Quelle: RVR 2015

Region Stuttgart

Der Regionalplan 2009 für die Region Stuttgart legt 44 Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen sowie 4 Schwerpunkte für Industrie und Logistik als Vorranggebiete in der Raumnutzungskarte gebietsscharf fest.[3] In diesen Gebieten sind andere raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen. Als Grundsatz ist festgelegt, dass die Nutzung dieser Regionalen Gewerbeschwerpunkte in interkommunaler Kooperation erfolgen soll (vgl. VRS 2009: 2.4.3.1.5).

Umsetzungsaspekte

Die Umsetzung Regionaler Gewerbeschwerpunkte stößt in der Praxis auf verschiedene Hemmnisse (s.o. Kap. 3.2). Der Regionalplan selbst schafft die Voraussetzungen für eine planerische Umsetzung durch die Kommunen (als Träger der Bauleitplanung). Diese müssen ihre Bauleitplanung den regionalplanerischen Vorgaben anpassen.

[3] 2015 erfolgte eine Teiländerung des Regionalplans zur Festlegung von Regionalen Gewerbeschwerpunkten mit den vier Standorten Ingersheim, Schwieberdingen, Korntal-Münchingen und Bietigheim-Bissingen. Der bisher vorgesehene Gewerbeschwerpunkt Pleidelsheim/Murr wurde aus dem Regionalplan herausgenommen.

Empfehlung und nächste Schritte

Eine Überprüfung und Anpassung der regionalen Flächenkulisse durch Fortschreibung der Regionalen Gewerbeschwerpunkte ist nur in einem langfristigen Prozess möglich und bietet daher keine Lösung für kurzfristige gewerbliche Flächenbedarfe. Dies kann nur durch die Aktivierung bereits planerisch gesicherter Flächen erfolgen.

Mittel- bis langfristig sollte die regionale Flächenkulisse jedoch überprüft und weiterentwickelt werden. Ausgangspunkt für die Identifikation und Vorprüfung neuer Potenzialflächen für Teilräume und Nachfragesegmente mit hohem Handlungsbedarf und eine Festlegung neuer Regionaler Gewerbeschwerpunkte im Rahmen einer Fortschreibung des Regionalplans sind ein regionales Gewerbeflächenkonzept sowie ein darauf aufbauendes Flächenmonitoring (s.u. Kap. 4.1.2).

Regionalplan: Fortschreibung Regionalplan		
Weiterentwicklung der regionalen Flächenkulisse durch Fortschreibung der regionalbedeutsamen Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen bzw. Schwerpunkte für Industrie und Logistik.		
Wirkung	mittel	• Flächensicherung: Bedarfsgerechte Überprüfung und Weiterentwicklung der Flächenkulisse (Teilräume) • Flächenprofilierung: Festlegungen zum Nutzungsprofil
Aufwand organisat.	hoch	• Personalaufwand Regionalverwaltung
Aufwand finanziell	gering - mittel	• Keine direkten Folgekosten für VRS oder WRS
Zeithorizont	mittel-langfristig	• In Vorbereitung der turnusmäßigen Regionalplan-fortschreibung
Empfehlung	vertiefte Prüfung	• Ermittlung mittel- bis langfristiger Handlungsbedarfe zur Anpassung der regionalen Flächenkulisse im Rahmen eines regionalen Gewerbeflächenkonzepts und eines darauf aufbauenden Flächenmonitorings (s.u. Kap. 4.1.2) • Ggf. Identifikation und Vorprüfung von neuen Potenzialflächen in Teilräumen und für Nachfragesegmente mit hohem Handlungsbedarf • Mittel- bis langfristig Festlegung neuer Regionaler Gewerbeschwerpunkte im Rahmen einer Fortschreibung des Regionalplans • Dabei ggf. weitere Detaillierung der regionalplanerischen Nutzungsvorgaben für Regionale Gewerbeschwerpunkte (z.B. Nutzungsprofil)

4.1.2 Gewerbeflächenkonzepte

Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) setzen den formellen Rahmen für die Entwicklung von Gewerbeflächen. Diese Festlegungen können durch informelle Fachplanungen, sogenannte Gewerbeflächenkonzepte[4] vorbereitet und unterstützt werden. Gewerbeflächenkonzepte können auf kommunaler Ebene, für Teilräume einer Region sowie auch für eine gesamte Region erarbeitet werden.

Regionale Gewerbeflächenkonzepte können als Regionale Entwicklungskonzepte betrachtet werden, die vom Gesetzgeber ausdrücklich als ein Instrument der raumordnerischen Zusammenarbeit erwähnt werden (vgl. § 13 ROG, Abs. 2).

Es gibt keine einheitlichen Standards für Erarbeitung und Inhalte von Gewerbeflächenkonzepten. Es gibt jedoch typische Inhalte solcher Konzepte (vgl. Zwicker-Schwarm u.a. 2010):

- Darstellung der wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen und planerischen Grundlagen;
- Erhebung des Gewerbeflächenpotenzials (quantitativ aber auch qualitativ im Hinblick auf Nutzungseignungen);
- Prognose der Gewerbeflächennachfrage;
- Handlungs- und Maßnahmenkonzept (gebiets-/einzelflächenbezogen; planerische Darstellung; gesamtstädtisches Gewerbeflächenmanagement).

Wesentliche Unterschiede betreffen:

- die „Maßstäblichkeit" der Darstellungen;
- Methodik (z.B. Flächenkulisse, Typisierung von Flächen, Prognose der Nachfrage);
- Erarbeitungsprozess (z.B. Federführung, Unternehmensbeteiligung).

Die Rolle der Region liegt je nach räumlicher Ausrichtung bei der Erarbeitung (regionales Gewerbeflächenkonzept) bzw. bei der Initiierung, Prozessbegleitung und ggf. fachlichen Unterstützung entsprechender Konzepte (teilräumliche oder kommunale Gewerbeflächenkonzepte).

Wirkungsweise

Regionale oder teilräumliche Gewerbeflächenkonzepte schaffen eine gemeinsame, kommunenübergreifende Informationsbasis über das Angebot und die Nachfrage an Gewerbeflächen - sowohl im Hinblick auf Flächenquantitäten als auch in Bezug auf Flächenqualitäten. Damit schaffen sie Transparenz und können kommunale Planungen qualifizieren. Sie können auch Grundlage für eine gemeinsame Strategieentwicklung der beteiligten Kommunen (z.B. zeitliche Priorisierung, Profilierung einzelner Gebiete im Sinne einer regionalen Arbeitsteilung) und für die Verständigung auf teilräumliche Entwicklungsziele und Gewerbeflächenschwerpunkte sein. Im besten Falle sind Gewerbeflächenkonzepte damit Ausgangspunkt für eine weitergehende regionale bzw. interkommunale Kooperation bei der Gewerbeflächenentwicklung (vgl. Kap. 4.3.1).

Obwohl Gewerbeflächenkonzepte informelle Planungen darstellen, wirken sie auch auf Instrumente der formellen Planung: Auf örtlicher Ebene § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Ergebnisse der von der Gemeinde beschlossenen Entwicklungs-

[4] In der Praxis finden sich auch andere Begrifflichkeiten, z.B. Gewerbeflächenentwicklungskonzept, Stadtentwicklungskonzept Gewerbe, Wirtschaftsflächenkonzept.

konzepte und sonstigen städtebaulichen Planungen zu berücksichtigen. Regionale Gewerbeflächenkonzepte finden – wie das Beispiel Aachen aufzeigt – als Fachbeiträge Eingang in die Regionalplanung.

Region Stuttgart

Auf regionaler Ebene wurden mit der Studie „Gewerbe- und Industrieflächen Region Stuttgart 2017: Analyse und Entwicklungstrends" erste Bausteine eines regionalen Gewerbeflächenkonzepts erarbeitet (Analyse von Gewerbeflächennachfrage und Gewerbeflächenangebot, Bewertung der regionalen Gewerbeflächensituation im Sinne eines Abgleichs von Angebot und Nachfrage).

Auf teilräumlicher Ebene wurden in verschiedenen Teilräumen – teils mit finanzieller und fachlicher Unterstützung durch die Region - verschiedene Grundlagen und Studien erarbeitet (s. Tabelle).

Mehrere Städte in der Region Stuttgart haben in den letzten Jahren mit externer Unterstützung durch Planungsbüros Gewerbeflächenkonzepte erstellt, z.B. die Städte Kirchheim/Teck und Herrenberg. Die Landeshauptstadt Stuttgart erarbeitet gegenwärtig ein konzeptionell breit angelegtes Entwicklungskonzept Wirtschaftsflächen Stuttgart (EWS).

Tabelle: Ansätze für teilräumliche Gewerbeflächenkonzepte

Studie/Projekt Gebietskulisse	Inhalte	Erarbeitungsprozess
Gewerbeflächenstudie Rems-Murr-Kreis (2008/2009) Rems-Murr-Kreis, Differenzierung in vier Teilräume	Abgleich von Angebot und Nachfrage Differenzierte Betrachtung von Teilräumen sowie Branchen (insb. Logistik und Handel) Identifikation prägender Trends (Struktur Flächennachfrage, Abgleich Angebot und Nachfrage, Verkehr und weiche Standortfaktoren) Identifikation von Handlungsfeldern	u.a. Fokusrunden mit Unternehmen, Verwaltung und Immobilienwirtschaft Fachliche Unterstützung durch WRS und VRS (Flächendaten) Auftraggeber: Rems-Murr-Kreis, Bezirkskammer IHK, Kreissparkasse WN, WRS
Gewerbeflächendialog im Gäu (2014/2015) Bondorf, Gäufelden, Herrenberg, Jettingen, Mötzingen und Nagold	Erhebung von Flächenangeboten und -bedarfen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ausgewählter Gewerbegebiete Diskussion von Entwicklungsperspektiven (z.B. gemeinsames Flächenportal, Standortmarketing)	Förderung durch Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg im Rahmen des Programms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung"
Analyse A 81-Nord der WRS (2012) Korridor entlang der A 81 im Landkreis Ludwigsburg einschließlich nördlicher Stadtbezirke Stuttgarts	Umfassende teilräumliche Analyse der Angebots- und Nachfragesituation bei großflächigen Gewerbegrundstücken im Landkreis Ludwigsburg entlang der A 81 (vgl. VRS/WRS 2016).	Eigenprojekt WRS im Rahmen des Verfahrens zur Festlegung neuer Regionaler Gewerbeschwerpunkte

Wirtschaftsflächenkonzept Heidelberg

Das Wirtschaftsflächenkonzept der Stadt Heidelberg zeigt beispielhaft, wie Fachkonzepte die Gewerbeflächenplanung qualifizieren können und veranschaulicht den kommunikativen Aspekt solcher Konzepte. Die Situation der Stadt Heidelberg ist – ähnlich der vieler Teilräume in der Region Stuttgart – gezeichnet von einer Knappheit an Gewerbeflächen und einem hohen Preisniveau. Auch einheimische Unternehmen fanden in der Vergangenheit in Stadtgebiet oftmals keine angemessenen Flächenangebote. Dennoch hatten die Gewerbeflächen keinen hohen Stellenwert in der kommunalpolitischen Diskussion. Dies zeigte sich daran, dass im Zuge der Fortschreibung des Regionalplans Rhein-Neckar 2020 ein fraktionsübergreifender Antrag zur Streichung aller im aktuellen Regionalplan vorgesehenen Vorranggebiete für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen (100 Hektar) gestellt wurde. In dieser Situation beauftragte die Stadtverwaltung die Erarbeitung eines Wirtschaftsflächenkonzepts durch externe Gutachter. Es beinhaltete die Analyse und den Abgleich von Flächenangebot und Bedarf sowie strategische und flächenbezogene Handlungsempfehlungen. Im Ergebnis wurde ein beträchtliches Flächendefizit in unterschiedlichen Segmenten festgestellt. Begleitet wurde die Erstellung durch ein umfassendes Kommunikationskonzept – die wesentlichen Fachämter, Kammern und Unternehmensvertreter waren in unterschiedlichen Formaten in die Erarbeitung des Konzepts mit einbezogen. Zusammen mit dem Deutschen Institut für Urbanistik veranstaltete die Stadt Heidelberg eine Fachtagung "Wirtschaftsflächen der Zukunft - Innovation braucht Fläche", an der auch viele Mitglieder des Gemeinderats teilnahmen. Im Ergebnis hatte sich bei der entscheidenden Abstimmung eine knappe Mehrheit für den Erhalt der Reserveflächen ausgesprochen.

Quellen: Jonas 2015, Mantik/Zwicker-Schwarm 2013

Ausgestaltung in anderen Regionen

Während die meisten deutschen Großstädte mittlerweile über ein städtisches Gewerbeflächenkonzept verfügen (siehe Infobox Wirtschaftsflächenkonzept Heidelberg), sind Konzepte auf teilräumlicher bzw. regionaler Ebene noch vergleichsweise selten. In Baden-Württemberg haben beispielsweise die Wirtschaftsregion Bruchsal sowie der Nachbarschaftsverband Karlsruhe Gewerbeflächenkonzepte erarbeitet (vgl. ISI u.a. 2016).

Auf Ebene von Stadt- bzw. Metropolregionen verfügen beispielsweise die Regionen Aachen, Hannover sowie die Metropolregion Hamburg über ein Gewerbeflächenkonzept (siehe Infobox Regionales Gewerbeflächenkonzept Aachen).

Regionales Gewerbeflächenkonzept Region Aachen

Bereits 1998 wurde für die Region Aachen durch die Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH (AGIT) ein „Regionales Gewerbeflächenkonzept“ (RGK) erarbeitet. 2016 verabschiedete die Gesellschafterversammlung des Zweckverbands Region Aachen die vierte Fortschreibung des RGK. Ziel des Konzepts ist einerseits die Ermittlung des zukünftigen regionalen Gewerbeflächenbedarfs und andererseits die Verständigung auf "regional bedeutsame Gewerbeflächen". Darunter werden „Premiumstandorte“ verstanden, die den Standortanforderungen (über)regionaler Unternehmen gerecht werden. Ein wichtiger Aspekt des Konzepts ist es, die (inter-)nationale Standort- und Ansiedlungswerbung der Region zu optimieren. Das Konzept beinhaltet die Darstellung des gegenwärtigen Gewerbeflächenangebots und -potenzials sowie die Ermittlung des zukünftigen Gewerbeflächenbedarfs (Fortschreibung der Flächenumsätze, durchschnittlicher Jahresbedarf der vergangenen 12 Jahre). Dabei wird auf

die Ergebnisse des laufenden Gewerbeflächenmonitorings der AGIT zurückgegriffen. Das RGK wurde unter der Koordination der AGIT in einem 17-monatigen Erarbeitungs- und Beteiligungsprozess mit allen regionsangehörigen Gemeinden, Kreisen und gewerblichen Kammern erarbeitet. Wichtige Funktionen des RGK sind (1.) die konsensuale Verständigung der kommunalen Gebietskörperschaften über die zukünftigen Gewerbeflächenentwicklungen in der Region, (2.) die frühzeitige Dokumentation der gewerblichen Planungsabsichten der Kommunen und Kreise gegenüber dem Träger der Regionalplanung. Als informelle Planungsgrundlage stellt das Konzept einen „regionalen Fachbeitrag Gewerbeflächen" für den in Neuaufstellung befindlichen Regionalplan dar (Träger der Regionalplanung ist die Bezirksregierung Köln).

Quellen: AGIT 2016, Meyer 2015

Umsetzungsaspekte

Der Aufwand von Gewerbeflächenkonzepten hängt u.a. vom methodischen Vorgehen, vorhandenen Datenbeständen aber auch vom jeweils angestrebten Detaillierungsgrad ab. Notwendig ist eine verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit (Planung und Wirtschaftsförderung). Empfehlenswert ist die intensive Einbeziehung von verwaltungsexternen Akteuren - Informationen und Einschätzungen von Unternehmen, (großen) Flächeneigentümern, Immobilienwirtschaft, Kammern und Verbänden.

Auf regionaler bzw. teilräumlicher Ebene wird die Qualität und Bindungswirkung entsprechender Konzepte wesentlich von der Mitwirkungs- und Kooperationsbereitschaft der betroffenen Kommunen abhängen.

Empfehlungen und nächste Schritte

Die Ergebnisse des Berichts „Gewerbe- und Industrieflächen Region Stuttgart 2017: Analyse und Entwicklungstrends" (WRS 2017) sollten vertieft und zu einem regionalen Gewerbeflächenkonzept weiterentwickelt werden. Dazu sollte eine vertiefte teilraumbezogene Untersuchung der einzelnen Regionalen Gewerbeschwerpunkte sowie der größeren FNP-Potenzialflächen[5] im Hinblick auf deren grundsätzliche Eignung für bestimmte Nutzungen und auf vorliegende Entwicklungshemmnisse erfolgen. Auf dieser Grundlage können Handlungsbedarfe für die einzelnen Teilräume der Region abgeleitet und Gebiete identifiziert werden, bei denen ein regionales Engagement als besonders relevant und erfolgversprechend erscheint („Regionale Hotspots"). Da eine solche vertiefte Analyse potenzielle Defizite in der regionalen Flächenkulisse aufzeigt, wäre sie auch Ausgangspunkt für eine mittel- und langfristige Überprüfung und Ergänzung der Regionalen Gewerbeschwerpunkte im Rahmen einer Regionalplanfortschreibung. Ein solches regionales Gewerbeflächenkonzept ist damit eine zentrale Voraussetzung für einen gezielten Instrumenteneinsatz durch die Region.

Ein solches regionales Gewerbeflächenkonzept könnte für einzelne Teilräume vertieft werden. Entsprechende *teilräumliche Gewerbeflächenkonzepte* sollten – initiiert und fachlich begleitet durch die Region – in erster Linie interkommunal erarbeitet werden. Inhaltlich geht es dabei in erster Linie um die Entwicklung und Abstimmung von teilraumübergreifenden, kommunen- bzw. standortbezogenen Maßnahmen. Diese teilräumlichen Konzepte sollten Ausganspunkt für die Abstimmung und Anpassung kommunaler Entwicklungsplanungen und die weitergehende interkommunale Abstimmung und Kooperation bei der Gewerbeflächenentwicklung darstellen

[5] Gewerbliche Bauflächen, die in Flächennutzungsplänen enthalten sind, für die jedoch kein Bebauungsplan besteht bzw. die noch nicht baulich erschlossen sind.

(ggf. unterstützt durch weitere Instrumente wie raumordnerischer Vertrag, s.u. Kap. 4.1.2, und die regionale Förderung von Machbarkeitsstudien, s.u. Kap. 4.2.1.)

Die Erarbeitung teilräumlicher Konzepte sollte unter breiter Beteiligung von Kommunen, Kammern, Immobilienexperten, Kreiswirtschaftsförderung der betroffenen Teilräume erfolgen, um eine breite Wissensbasis zu sichern und die Grundlage für eine möglichst hohe Bindungswirkung des Konzeptes zu schaffen. Entsprechende Arbeitsgruppen oder Dialogforen haben auch eine wichtige Funktion, um dem Thema Gewerbeflächen in der öffentlichen Diskussion Gehör zu verschaffen.[6]

Regionales Gewerbeflächenkonzept		
• Vertiefte Überprüfung der regionalen Flächenkulisse (Regionale Gewerbeschwerpunkte und FNP-Potenzialflächen) im Hinblick auf Eignung und Entwicklungshemmnisse durch WRS und VRS		
Wirkung	mittel	• Flächensicherung: Verbesserung der Wissensbasis im Hinblick auf die Deckung spezifischer Flächenbedarfe (u.a. Nachfragetypen) • Flächenaktivierung: insbesondere als Grundlage für interkommunale Abstimmung bzw. raumordnerischen Vertrag zur Gewerbeflächenentwicklung • Flächenprofilierung: Grundlage für Ausrichtung einzelner Flächen auf bestimmte Nutzungsprofile
Aufwand organisat.	mittel	• Personalressourcen bei WRS und VRS
Aufwand finanziell	gering	• Keine unmittelbaren Folgekosten für VRS oder WRS
Empfehlung	Umsetzung	• Vertiefte Analyse Flächenpotenziale (Regionale Gewerbeschwerpunkte und FNP-Potenzialflächen) auf Eignung und Entwicklungshemmnisse • Kartografische Darstellung der Flächenkulisse (gebietsscharf) • Definition konkreter teilräumlicher und nutzungsbezogener Handlungsbedarfe • Identifikation von räumlichen Schwerpunkten („Regionale Hotspots“) für fokussierten Instrumenteneinsatz
Zeithorizont	2018	• Wichtige Grundlage für weitere Aktivitäten des regionalen Gewerbeflächenmanagements

[6] Die Diskussionen vor Ort sind gegenwärtig meist vom Thema Wohnen und damit verbundenen Flächenbedarfen geprägt. Gewerbliche Flächenbedarfe laufen dabei Gefahr, in den Hintergrund gedrängt zu werden. Eingebunden in ein geeignetes Kommunikationskonzept sollten die teilräumlichen Gewerbeflächenkonzepte und ihr Erarbeitungsprozess auch zur Sichtbarkeit der Thematik und zur Sensibilisierung beitragen.

Teilräumliche Gewerbeflächenkonzepte		
• Aufbauend auf den Ergebnissen des Regionalen Gewerbeflächenkonzepts (s.o.): Handlungs- und Maßnahmenkonzept (z.B. Entwicklungsprioritäten, Flächenprofilierungen, Vorschläge für mittelfristige Fortschreibung regionalplanerischer Flächenkulisse) • Instrument der interkommunalen Kooperation: Initiative, fachliche Unterstützung, Prozessgestaltung und ggf. finanzielle Förderung durch die Region		
Wirkung	mittel	• Flächensicherung: Verbesserung der Wissensbasis im Hinblick auf die teilräumliche Deckung spezifischer Flächenbedarfe (u.a. Nachfragetypen) • Flächenaktivierung: insbesondere als Grundlage für interkommunale Abstimmung bzw. raumordnerischen Vertrag zur Gewerbeflächenentwicklung • Flächenprofilierung: Grundlage für Ausrichtung einzelner Flächen auf bestimmte Nutzungsprofile
Aufwand organisat.	mittel	• Personalressourcen WRS
Aufwand finanziell	gering-mittel	• Kosten für Konzeptentwicklung und Prozessmoderation
Empfehlung	pilothafte Umsetzung	• Erarbeitung in enger Abstimmung mit Kommunen des Teilraumes • Grundlage für weitergehende interkommunale Abstimmungen bzw. Vereinbarungen • Pilothafte Umsetzung für einen Teilraum („Regionaler teilräumlicher Hotspot“) danach ggf. Ausweitung auf weitere Teilräume der Region
Zeithorizont	2018f.	• Nach Vorlage Regionales Gewerbeflächenkonzept (s.o.)

4.1.3 Raumordnerischer Vertrag

Regionalverbände können vertragliche Vereinbarungen schließen, um Regionalpläne vorzubereiten oder zu verwirklichen oder um raumordnerische Entwicklungskonzepte zu koordinieren oder zu verwirklichen (vgl. §13 ROG).[7] Häufige Anwendungsfälle sind die Differenzierung und Konkretisierung regionaler bzw. landesweiter Raumordnungspläne, die Beseitigung von Konflikten bei deren Verwirklichung oder die Vereinbarung von Kompensationsmaßnahmen zwischen den Vertragspartnern (vgl. ARL 2011). Das gesamte Spektrum der Raumordnung kann Gegenstand raumordnerischer Verträge sein – damit auch Fragen der Gewerbegebietsentwicklung. Es finden sich in der Praxis auch Beispiele für raumordnerische Verträge zur Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete, zu regionalen Gewerbeflächenpools und zum regionalen Siedlungsflächenmanagement (vgl. ebd.).

Raumordnerische Verträge dienen dazu, im Einklang mit den Interessen der Gemeinden eine verbindliche Grundlage für die Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen und

[7] Zum Vorrang von §13 ROG gegenüber §15 LPlG s.o. Fußnote 2.

regionalen Entwicklungskonzepten zu schaffen (vgl. ARL 2005). Sie stellen einen wichtigen Baustein für eine strategische und stärker umsetzungsorientierte Regionalplanung dar (vgl. Vallée 2012).

Wirkungsweise

Bisher findet eine indirekte Umsetzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung statt – etwa Regionaler Gewerbeschwerpunkte wie sie im Regionalplan der Region Stuttgart festgelegt sind. So müssen Kommunen diese bei ihrer Bauleitplanung berücksichtigen (Anpassungsgebot gem. §1 Abs. 4 BauGB). Eine umfassende und direkte Beteiligung oder gar Entscheidungskompetenz der Regionalplanung bei der aktiven Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen ist in Deutschland bisher eher die Ausnahme. Raumordnerische Verträge könnten u.U. ein Instrument zur Schaffung eines Kooperationsverbundes zur Umsetzung regionalbedeutsamer Gewerbeschwerpunkte unter Einbezug der Regionalplanung darstellen.

So könnten Umsetzungskonzepte, wie sie etwa in teilräumlichen Gewerbeflächenkonzepten erarbeitet wurden, und damit die inhaltliche und zeitliche Abfolge der Arbeitsschritte durch raumordnerische Verträge mit Kommunen abgesichert werden: „So ist es denkbar, die Entwicklung eines regionalen Schwerpunktes für eine gewerbliche Entwicklung an die Realisierung eines leistungsfähigen Verkehrsanschlusses zu koppeln. Derartige Festlegungen können nicht über Ziele und Grundsätze der Raumordnung erfolgen, denn diese können nur den allgemeinen planerischen Rahmen setzen und haben keinen Zeitbezug. Durch zusätzliche, möglichst verbindliche gegenseitige Absprachen, insbesondere in Form von Verträgen, ist das planerische Konzept [d.h. der Regionalplan, Anm. des Autors] in ein Umsetzungskonzept zu überführen“ (Vallée 2012: 183).

Region Stuttgart

Der VRS nutzt raumordnerische Verträge bisher zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels. So haben VRS und die Stadt Böblingen 2011 in einem raumordnerischen Vertrag Festlegungen zu Sortiment und Verkaufsfläche für ein innerstädtisches Einkaufszentrum („Mercaden“) geregelt (VRS 2011).

Ausgestaltung in anderen Regionen

In Baden-Württemberg haben bislang (Stand 2014) acht Regionalverbände Verträge zur Vorbereitung und Verwirklichung von Regionalplänen geschlossen, v.a. räumliche und inhaltliche Festlegung von Kompensationsmaßnahmen zur Vorbereitung von punktuellen Änderung von regionalen Grünzügen, Grünzäsuren oder Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege sowie Einzelhandel (Anpassung von B-Plänen an Ziele der Raumordnung etwa durch Sortiments- oder Verkaufsflächeneinschränkungen) (vgl. Hager 2015: 300).

Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement Gießen-Wetzlar

Im Rahmen des Projekts Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement Gießen-Wetzlar (BMBF Förderschwerpunkt REFINA) wurde ein raumordnerischer Vertrag zwischen den Trägern der Landes- und Regionalplanung einerseits und den mittelhessischen Stadt-Umland-Gemeinden andererseits ausgearbeitet. Vorgesehen waren eine gemeinsame Siedlungsflächenkonzeption,

die unter anderem interkommunale Gewerbeschwerpunkte vorsah, sowie ein regionaler Kooperationsverbund zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen und Brachflächen. Gegenstand des raumordnerischen Vertrags waren u.a. ein interkommunaler Interessensausgleich, Kooperationsstrukturen sowie Anreize von Seiten des Landes Hessen. Der Vertragsschluss scheiterte schließlich am Widerstand einiger Umlandkommunen (vgl. REFINA Stadtregion Gießen-Wetzlar 2012).

Umsetzungsaspekte

Grundsätzlich erscheint der Einsatz raumordnerischer Verträge geeignet, um die Umsetzung einer regionalplanerisch abgestimmten Gewerbeflächenentwicklung zu befördern.

Raumordnerische Verträge basieren auf Freiwilligkeit. Voraussetzung für vertragliche Regelungen zur Umsetzung einer regionalplanerisch abgestimmten Gewerbeflächenentwicklung ist also ein Interessenausgleich.

Eine wichtige Beschränkung für den Inhalt raumordnerischer Verträge ist das Verbot der vertraglichen Vereinbarung über das Ergebnis eines förmlichen Planungsverfahrens (Vorwegbindung): Das heißt, dass sich eine Gemeinde nicht zu einer bestimmten Bauleitplanung und eine Region nicht zu einer bestimmten Änderung des Regionalplans verpflichten dürfen. Die erforderlichen Bewertungen und Abwägungen im Planungsprozess haben auch bei bestehenden raumordnerischen Verträgen ergebnisoffen stattzufinden.

Empfehlung und nächste Schritte

Grundsätzlich kann das Instrument des raumordnerischen Vertrags in der Region Stuttgart zu einer verbesserten Gewerbeflächenbereitstellung beitragen. Der VRS kann damit die regionalplanerische Sicherung von Gewerbeschwerpunkten vorbereiten und mit Kommunen und weiteren Stellen konkrete Umsetzungsschritte vereinbaren. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus anderen Regionen sind dabei verschiedene Konstellationen denkbar:

- *Vertrag über die abgestimmte Gewerbeflächenentwicklung in einem Teilraum:* Vereinbarung über die beabsichtigte Gewerbeflächenentwicklung in einem Teilraum zwischen Kommunen und VRS, z.B. Vereinbarung von Entwicklungsprioritäten, Erweiterung der Flächenkulisse (vgl. Beispiel Rendsburg Kap. 4.2.3).
- *Vertrag über die Entwicklung eines bestimmten (regionalbedeutsamen) Gewerbeschwerpunkts:* Vereinbarung zwischen beteiligter Kommune/beteiligten Kommunen und VRS. Dabei könnten z.B. Vereinbarungen über das angestrebte Nutzungsprofil vereinbart werden. Denkbar ist auch, dass weitere Akteure - z.B. regionale Wirtschaftsförderung im Hinblick auf Profilentwicklung oder Vermarktung, Genehmigungsbehörde (Landkreis bzw. Regierungspräsidium) zur Feststellung des Flächenbedarfs, Straßenbaulastträger im Hinblick auf parallele Ausbaumaßnahmen - Vertragspartner werden (vgl. Gebert o.J.: 9, Vallée 2012: 183).

Voraussetzung für entsprechende vertragliche Festlegungen ist die Erzielung eines Interessenausgleichs und die Nutzung entsprechender Spielräume auf kommunaler und regionaler Ebene (z.B. Ausformung regionalplanerischer Festsetzungen, Verknüpfung mit anderen Bereichen mit regionaler Zuständigkeit, z.B. die regionalplanerische Bewertung von Wohnbauflächenpotenzialen oder Landschaftspark). Eine wichtige Grenze für die vertraglichen Inhalte ergibt sich aus dem Verbot der Vorwegbindung.

Raumordnerischer Vertrag		
• Vertragliche Vereinbarung zwischen Region und Kommune(n) zur Umsetzung einer regionalplanerisch abgestimmten Gewerbeflächenentwicklung bzw. zur Entwicklung eines Gewerbeschwerpunktes nach § 13 ROG bzw. § 15 LPlG. • Weitere öffentliche Stellen oder private Akteure, die einen Beitrag zur Gebietsentwicklung leisten, können einbezogen werden (z.B. Genehmigungsbehörde, Straßenbaulastträger, regionale Wirtschaftsförderung).		
Wirkung	hoch	• Flächenaktivierung: Beseitigung von Entwicklungshemmnissen durch vertraglich vereinbarte Beiträge relevanter Partner • Flächenprofilierung: Verpflichtung auf Nutzungsprofil
Aufwand organisat.	gering - mittel	• Personalressourcen VRS
Aufwand finanziell	gering - mittel	• Umsetzungschancen hängen von der jeweiligen Konstellation ab • Voraussetzung ist Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten bzw. erfolgreiche Verhandlungen über einen Interessenausgleich
Empfehlung	pilothafte Umsetzung	• Fallweise Prüfung des Einsatzes des Instruments (Ergebnisse regionales/teilräumliche Gewerbeflächenkonzept/e)
Zeithorizont	mittel- bis langfristig	• Anwendung vor allem im Zusammenhang mit der Festlegung neuer regionaler Gewerbeschwerpunkte vorstellbar

4.2 Finanzielle Instrumente

Unter dem Begriff finanzielle Instrumente werden hier alle Instrumente zusammengefasst, bei denen monetäre Anreize eine Rolle zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung spielen. Dabei kann es gehen um:

- *Förderprogramme*, z.B. Zuschüsse oder verbilligte Darlehen für Investitionen in Grunderwerb und Gewerbegebietserschließung durch die Region;
- *Fondsmodelle*, z.B. revolvierende Finanzierungsformen für Investitionen in die Gewerbeflächenentwicklung;
- *Lasten-Nutzen-Ausgleich*, d.h. Ausgleichszahlungen für besondere Nachteile, die mit der Entwicklung großer Gewerbeflächen oder auch mit dem Verzicht auf die Entwicklung gewerblicher Flächen verbunden sein können.

4.2.1 Finanzielle Förderung der Gewerbeflächenentwicklung

Bei der Entwicklung von Gewerbeflächen investieren Kommunen in Planung, Grunderwerb, Erschließungsmaßnahmen oder auch Vermarktungsaktivitäten. Die Förderung dieser Aktivitäten durch andere staatliche Ebenen, z.B. die Region, verbilligt die Gewerbeflächenentwicklung für die Kommune oder reduziert die mit der Entwicklung verbundenen Finanzierungsrisiken (z.B. Zwischenfinanzierungskosten). Förderprogramme werfen immer ordnungspolitische Fragestellungen auf. Sie bedürfen einer sorgfältigen Begründung und sorgfältigen Ausgestaltung der Förderkonditionen (Vermeidung von Mitnahmeeffekten). Entsprechende Zielsetzungen können sein:

- *Strukturpolitik:* Grundstückspreise werden subventioniert, um Unternehmen für Investitionen in Regionen mit geringer Wirtschaftskraft zu gewinnen („Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"). Solche strukturpolitischen Gründe liegen den „großen" Förderprogrammen seitens EU und Bund zu Grunde. Solche Aspekte können - auch aus beihilferechtlichen Gründen – in der Region Stuttgart keine Rolle spielen.
- *Infrastrukturentwicklung:* Schaffung von Gewerbeflächen mit besonderen Infrastrukturen (z.B. Güterverkehrszentren).
- *Innovation:* Es werden Mehrkosten oder Risiken ausgeglichen, die mit der Erfüllung bestimmter Standards verbunden sind, die seitens des Fördermittelgebers erwünscht sind (z.B. Aufwände einer interkommunalen Kooperation, Umsetzung eines bestimmten Nutzungsprofils, bestimmter Qualitätskriterien und damit einhergehende Vermarktungsrisiken).

Wichtige Aspekte bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen sind die jeweiligen Förderkonditionen:

- *Fördergegenstand:* Die Förderung kann sich auf vorbereitende Maßnahmen beziehen (z.B. Machbarkeitsstudien) oder sich auf konkrete Investitionen im Zusammenhang mit der Flächenerschließung (z.B. bauliche Maßnahmen) beziehen.
- *Förderart:* Nicht rückzahlbare Zuschüsse, zinsverbilligte Darlehen etc. und Höhe der jeweiligen Förderung (Fördersatz).
- *Vergabeprinzipien:* Mittelzuweisung nach dem Kriterium „Bedürftigkeit" oder wettbewerbliche Verfahren, bei denen die erfolgversprechendsten Projekte nach dem Kriterium der Exzellenz bedacht werden.

Wirkungsweise

Die Wirkung von Förderprogrammen hängt von der konkreten Ausgestaltung der Förderkonditionen ab. Grundsätzlich können durch finanzielle Anreize die Entscheidungen für eine Gewerbeflächenentwicklung oder die Art und Weise der Flächenentwicklung (z.B. Nutzungsprofil, Flächeneffizienz im Gebiet etc.) beeinflusst werden, da Kosten-Nutzen-Kalküle der Mittelempfänger verändert werden.

Region Stuttgart

In der Region Stuttgart bestand im Zeitraum 1997 bis 2012 ein Programm zur Förderung interkommunaler Gewerbegebiete und zur Wiedernutzung regionalbedeutsamer Gewerbebrachen. Dies beinhaltete u.a. die Mitfinanzierung von Projektstudien für regionalbedeutsame interkommunale Gewerbegebiete und Zinszuschüsse für Grunderwerb und Erschließung. Die Fördertatbestände wurden im Programmverlauf mehrfach überarbeitet. Stand Juni 2006 hatte der VRS auf Grundlage dieses Förderprogramms 2,5 Mio. Euro Zinszuschüsse für fünf Gebiete gewährt und damit ein Ausgabenvolumen von 104 Mio. Euro ausgelöst.[8] Das Programm wurde eingestellt (vgl. VRS 2006).

Nachfolger ist seit 2014 das Programm zur Förderung von regionalen Modellprojekten und Kooperationen im Bereich Wirtschafts- und Tourismusförderung, mit einer thematisch deutlich breiteren Förderkulisse. Im jährlich mit 350.000 Euro dotierten Programm sind u.a. Projekte zur Revitalisierung von Gewerbegebieten, zum Beispiel die Aufwertung von Bestandsgebieten oder Gebietsmanagement, sowie die Unterstützung regional bedeutsamer Industrie- und Logistikgebiete, zum Beispiel in den Bereichen Angebotsplanung oder Akzeptanzsicherung, förderfähig (vgl. VRS 2014a).

Ausgestaltung in anderen Regionen

Ein regionales Programm zur finanziellen Förderung kommunaler Gewerbegebietsentwicklungen besteht lediglich in der Region Hannover. Die Förderung ist u.a. an die Regionalbedeutsamkeit der Fläche und der Ausrichtung auf Fokusbranchen geknüpft. Das Programm ist allerdings u.a. aufgrund seiner Finanzierungskonditionen (zinsloses Darlehen) von geringer Bedeutung (siehe Infobox). Die Region reicht seit kurzem auch Fördermittel für die konzeptionelle Vorbereitung einer Aktivierung von Gewerbebrachen aus (aktuell 75.000 Euro/Jahr).

Die Förderung der Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten sowie deren äußere Erschließung an das überregionale Straßen- oder Schienenverkehrsnetz ist in vielen strukturschwächeren Teilen Deutschlands z.B. im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und mit Mitteln des EU-Regionalfonds (EFRE) möglich.[9] Förderfähige Infrastrukturmaßnahmen umfassen die Erschließung, den Ausbau und die Revitalisierung von Industrie- und Gewerbegebieten (z.B. Kosten der Baureifmachung, Baukosten, Umweltschutzmaßnahmen) sowie die Anbindung von Gewerbe betrieben an das überregionale Straßen- oder Schienenverkehrsnetz (vgl. BMWi 2016, Koordinierungsausschuss 2016).

[8] Lerchenäcker (Backnang/Aspach), Bachhalde (Nürtingen), Perfekter Standort (Vaihingen), Gewerbepark Schwäbische Alb (Geislingen-Türkheim), Flugfeld (Böblingen/Sindelfingen).

[9] Die spezifischen Förderprogramme mit Mitteln der GRW als auch des EFRE werden auf Grundlage von Rahmenrichtlinien von den einzelnen Bundesländern erarbeitet.

Region Hannover: Richtlinien zur Förderung regional bedeutsamer Gewerbeflächen

Seit 2005 besteht in der Region Hannover ein Förderprogramm zur Unterstützung der Kommunen bei Grunderwerb und Erschließung regional bedeutsamer Gewerbegebiete. Darunter werden Standorte verstanden, die zur Ansiedlung regional und überregional bedeutsamer Unternehmen aus Wachstums- und Zukunftsbranchen geeignet sind. Mit der regionalen Förderrichtlinie sollte die bisherige Praxis, im Einzelfall zinslose Darlehen des Zweckverbands Großraum Hannover (Rechtsvorgänger der Region Hannover) an Kommunen zur Flächenentwicklung zu vergeben, standardisiert werden. Nach der Förderrichtlinie können Investitionen von Kommunen zur Schaffung von regional und überregional bedeutsamen Gewerbeflächen, die eine konzeptionelle branchenbezogene Ausrichtung auf regional bedeutsame Nutzergruppen besitzen (beispielhafte Nennung von acht Branchenfeldern), unterstützt werden. Die Förderung kann sich dabei sowohl auf Investitionen für neue Gewerbe- und Industriegebietsflächen als auch auf die Revitalisierung von Gewerbebrachen beziehen. Dabei werden zwei Fördervarianten unterschieden: Investitionen in die Bodenbevorratung (Grunderwerbskosten) oder die Gewerbeflächenerschließung (Kosten für Erschließungsmaßnahmen, insbesondere Baumaßnahmen für Verkehrsflächen, Schmutzwasserkanalisation, Regenwasserkanalisation und Regenrückhaltung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen). Die zu fördernden Flächen müssen bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen (überörtliche Verkehrsanbindung, Mindestgrößen etc.) und bestimmten Wirtschaftlichkeitserfordernissen genügen. Die zu erschließenden Flächen müssen sich im Eigentum der Gemeinde befinden bzw. diese muss durch andere Maßnahmen Zugriff auf die Vermarktung haben. Die Zuwendung erfolgt als Anteilsfinanzierung durch zinsloses Darlehen (maximal 1 Mio. Euro), die im Zeitraum von maximal 8 Jahren zurückzuzahlen sind. Aufgrund der günstigen Finanzierungsbedingungen sowie der Möglichkeit, bei Flächenentwicklungen auf die Dienstleistungen der Hannover Region Grundstücksgesellschaft zurückzugreifen (siehe Kap. 5.3.3), wurden in den letzten Jahren von kommunaler Seite keine Förderanträge mehr gestellt.

Quelle: Region Hannover (2005)

Umsetzungsaspekte

Bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen sind beihilferechtliche Grenzen zu beachten. Ein Beihilfetatbestand liegt vor, wenn eine aus staatlichen Mitteln finanzierte Maßnahme ein bestimmtes Unternehmen begünstigt und damit den Wettbewerb beeinträchtigt (vgl. Hessischer Städtetag u.a. 2014: 10). Eine Kommune darf ihre Grundstücke nicht unter Marktwert veräußern. Andernfalls besteht das Risiko, dass sie dem Erwerber eine Beihilfe in Höhe der Differenz zwischen dem Kaufpreis und dem Marktwert gewährt.[10] Beihilferechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften müssen die Kommunen auch im Rahmen der Erschließung des Grundstücks beachten. Sämtliche Erschließungsmaßnahmen müssen marktüblich in den Kaufpreis eingepreist oder vom Erwerber gesondert vergütet werden (Ebd.: 30).

[10] Dabei sind grundsätzlich zwei Vorgehensweisen zur Ermittlung des Marktpreises möglich: Veräußerung im Wege eines Bieterverfahrens oder Wertgutachten eines unabhängigen Gutachters (Verkehrswertgutachten) (vgl. Hessischer Städtetag u.a. 2015: 30).

Empfehlung und nächste Schritte

Eine regionale Förderung des Grunderwerbs oder der baulichen Erschließung von Gewerbegebieten erscheint aus Gründen des damit verbundenen finanziellen Aufwands und der unklaren Steuerungswirkung grundsätzlich nicht empfehlenswert. Über eine solche Förderung könnte nur unter sehr engen Voraussetzungen nachgedacht werden.

- *Regionalplanerisch:* Wenn aufgrund der Größe der Flächenentwicklung (Schwerpunktfunktion für einen Teilraum) für kleinere Standortkommunen ein vergleichsweise höheres Risiko besteht oder weil mit der interkommunalen Abstimmung besondere Aufwendungen verbunden sind.
- *Strukturpolitisch:* Wenn Flächenangebote für Unternehmen und Branchen mit besonderem Potenzial (Standortprofil Neue Technologien und Geschäftsmodelle) oder besonders ausgeprägten Engpässen (z.B. Logistik) entwickelt werden sollen.

Wie oben aufgezeigt, sind einer Förderung von Grunderwerb oder baulichen Investitionen bei der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Stuttgart beihilferechtliche Grenzen gesetzt. Eine Förderung darf nicht dazu führen, dass Grundstücke unter Marktwert verkauft werden.

Hingegen ist die Förderung von Machbarkeitsstudien für regionale Gewerbeschwerpunkte[11] wie auch für teilräumliche Gewerbeflächenkonzepte (vgl. Kap. 4.1.2) sinnvoll und begründbar, da sie die Entwicklung von Flächen anstoßen bzw. beschleunigen können. Durch Machbarkeitsstudien können etwa die Voraussetzungen und finanziellen Aufwände für die Beseitigung möglicher Entwicklungshemmnisse geklärt werden (z.B. verkehrliche Auswirkungen eines Gebietes oder Möglichkeiten zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur). Gleichzeitig können Fragestellungen eines späteren Planungsverfahrens bereits aufbereitet werden (z.B. Vorprüfung naturschutzrechtlicher Belange) und somit spätere Planungsprozesse beschleunigt werden.

Teilweise scheitert die Entwicklung von regionalen Gewerbeschwerpunkten an Mehrkosten, die aufgrund von besonderen infrastrukturellen Gegebenheiten im Rahmen einer Erschließung notwendig wären. Beispiele dafür sind die Verlegung von Hochspannungsleitungen, besondere Lärmschutzmaßnahmen für benachbarte Wohnquartiere oder der Ausbau naheliegender Verkehrsknotenpunkte. Ein regionaler Ausgleich dieser besonderen Kosten könnte zu einer schnelleren Flächenentwicklung beitragen. Die große Bandbreite denkbarer Maßnahmen, behördlicher Zuständigkeiten und auch etwaiger Fördermöglichkeiten durch Dritte lässt es nicht ratsam erscheinen, diese Umstände in ein regionales Förderprogramm aufzunehmen. Vorstellbar wäre aber, dass die Region einen besonderen Haushaltstitel für die Mit-(Finanzierung) solcher „Härtefälle“ einrichtet und sich eine konkrete Fördermaßnahme dann im Einzelfall im zuständigen Ausschuss genehmigen lässt.

[11] Solche Machbarkeitsstudien müssten u.a. beinhalten: Markt-/Bedarfsanalyse, räumliches und funktionales Nutzungskonzept, Erschließungskonzept, naturschutzrechtliche Eingriffsermittlung/Kompensationserfordernisse, Wirtschaftlichkeitsberechnung, Organisations- und Handlungskonzept (u.a. interkommunale Kooperation).

Regionales Förderprogramm		
• Regionale Zuschüsse oder verbilligte Darlehen für Investitionen in Grunderwerb und Gewerbegebietserschließung sowie für Machbarkeitsstudien und teilräumliche Gewerbeflächenkonzepte		
Wirkung	mittel	• Konzeptionelle Klärung der Gewerbeflächenentwicklung (Einzelprojekte bzw. teilräumliches Vorgehen) • Ggf. Beitrag zu einer schnelleren Umsetzung von Gewerbeschwerpunkten (z.B. Vorprüfung naturschutzrechtlicher Belange)
Aufwand organisat.	mittel	• Personalressourcen WRS und VRS
Aufwand finanziell	mittel - hoch	• Finanzieller Aufwand in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung • Fokus auf konzeptionelle Vorarbeiten – eher keine Förderung investiver Maßnahmen
Empfehlung	vertiefte Prüfung	• politische Bewertung: • ob die direkte Förderung der Gewerbegebietsentwicklung (erneut) aufgegriffen werden soll • ob Maßnahmen der Innenentwicklung (Brachflächen, Qualifizierung Gewerbegebiete) eingeschlossen werden sollen (vgl. Kap. 4.5) • im Einzelfall auch eine Förderung von Infrastrukturmaßnahmen vorstellbar ist
Zeithorizont	mittelfristig	• Vor Hintergrund vertiefter Problemanalyse sowie rechtlicher und wirtschaftlicher Implikationen

4.2.2 Exkurs: Verkehrsinfrastruktur

Zu erwartende Mehrbelastungen von Verkehrsinfrastrukturen in Folge der Erschließung eines möglichen Gewerbeschwerpunktes stellen oftmals ein Umsetzungshindernis dar. In der Region Stuttgart ist das Verkehrsgeschehen in besonderer Weise von Überlastung gekennzeichnet. Das hohe Verkehrsaufkommen und die intensiven überörtlichen Verflechtungen sind zeit- und bereichsweise mit sehr hohen Auslastungen der Verkehrsnetze verbunden (vgl. VRS 2016).

Sind Bundesfernstraßen oder Landesstraßen betroffen, können Kommunen und Region nur wenig Einfluss auf die zeitliche Priorisierung entsprechender Neubau- oder Ausbaumaßnahmen nehmen. Die Bedarfsplanungen für Bundesfernstraßen werden jeweils für einen Zeitraum von 15 Jahren festgelegt (Bundesverkehrswegeplan 2030 und dazugehöriger Bedarfsplan vom Dezember 2016). Auf Landesebene führt der Maßnahmenplan Landesstraßen aus dem Jahr 2012 die Neu- und Ausbaumaßnahmen auf, die in den kommenden zehn Jahren voraussichtlich realisiert werden können.

Folgende Handlungsansätze könnten dazu beitragen, das „Entwicklungshemmnis Verkehr“ im Zusammenhang mit Gewerbeschwerpunkten zu bearbeiten:

- *Verknüpfung von Gewerbeflächenentwicklung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur:* Auf Grundlage der Aussagen des Regionalverkehrsplans (gegenwärtig in Fortschreibung) könnte sich die Region für die Priorisierung von Projekten des Bundesverkehrswegeplans bzw. des Maßnahmenplans Landesstraßen einsetzen und entsprechende Zusagen ggf. in raumordnerische Verträge zur Entwicklung einzelner Standorte mit einbeziehen

(vgl. Kap. 4.1.2). Dort wo Fragen des ÖPNV betroffen sind, kann die Region aufgrund ihrer Aufgabe der Trägerschaft des regionalbedeutsamen ÖPNV direkt Einfluss auf die Anbindung von geplanten Gewerbeschwerpunkten nehmen.

- *Vorfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur:* Falls relevante Verkehrsprojekte in ihrer zeitlichen Priorisierung nicht mit den Planungsnotwendigkeiten einer Gewerbeflächenentwicklung übereinstimmen, könnte in speziellen Fällen über Ansätze der Vorfinanzierung nachgedacht werden. Dabei könnte die Region – ggf. im Zusammenwirken mit den betroffenen Kommunen – die Investitionskosten planungsreifer Maßnahmen vorstrecken. Entsprechende Erfahrungen für die Vorfinanzierung von Landesstraßen liegen aus Hessen vor (siehe Infobox).

Kommunales Interessenmodell (Land Hessen)

Das sog. Kommunale Interessenmodell (KIM) wurde in den Jahren 2002 bis 2006 sowie erneut 2013 aufgelegt. Mit einer kommunalen Vorfinanzierung sollte der zeitnahe Bau von planfestgestellten Landesstraßen ermöglicht werden, obwohl der entsprechende Etat durch laufende Verpflichtungen und dringende Maßnahmen zur Erhaltung des Landesstraßennetzes bereits ausgeschöpft war und weitere Erhöhungen aufgrund der Schuldenbremse nicht darstellbar waren. Das Programm KIM II war mit einem Volumen von 5 Mio. Euro für den Bau von zwölf Ortsumgehungen ausgestattet. Den Kommunen, die auf das Angebot eingehen, werden die von ihnen vorfinanzierten Baukosten von 2020 an in zehn gleichen Jahresraten zurückerstattet. Bei dem im Jahr 2000 begonnenen Vorgängerprogramm KIM I wurden 53 Maßnahmen mit einem Volumen von 120 Mio. Euro abgeschlossen.

Quelle: MWEVL (2013)

4.2.3 Ausgleichsmodelle

Ein Hemmnis für die Entwicklung regionalbedeutsamer Gewerbeflächen kann darin bestehen, dass die Standortkommune die damit verbundenen Lasten nicht tragen möchte. Dies können beispielsweise die Verkehrs- und Lärmbelastungen eines großflächigen Logistikschwerpunkts sein. Dadurch kann ein Vorhaben scheitern, das für den Teilraum oder für die gesamte Region eine wichtige Funktion erfüllen würde. Wenn Kosten und Nutzen einer Gewerbeflächenentwicklung im Raum ungleich verteilt sind, stellt sich die Frage nach geeigneten Ausgleichsmodellen.

Unter Ausgleichsmodellen werden hier öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zum Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen der Siedlungs- bzw. Gewerbeflächenentwicklung verstanden. Diese können zwischen Kommunen oder auch unter Beteiligung übergeordneter Ebenen (z.B. Region) geschlossen werden. Dabei wird der Interessenausgleich in Fragen der Siedlungsentwicklung um weitere Themenfelder (z.B. Verkehr, Kultur, Soziales) ergänzt. Konkret umgesetzt werden kann ein Lasten-Nutzen-Ausgleich über einen kollektiv finanzierten Projektfonds, aus dem Ausgleichszahlungen bzw. Ausgleichsmaßnahmen gefördert werden.

Wirkungsweise

Ausgleichsmodelle ermöglichen den Interessenausgleich zwischen den beteiligten Kommunen. So können beispielsweise Kommunen die Funktion eines regionalen Gewerbeschwerpunktes übernehmen, während andere Kommunen auf eigene gewerbliche Flächenentwicklungen

verzichten. Zielsetzungen, Instrumente und Verfahrensweisen des Interessenausgleichs werden zwischen den Kommunen vertraglich gesichert.

Ausgleichsregelungen sind i.d.R. leichter zu erreichen, wenn sich die zwischengemeindliche Kooperation auf ein breites Spektrum an Themenfeldern bezieht (z.B. soziale Infrastruktur, Verkehr, Tourismus). Somit wird ein Ausgleich im Querverbund möglich (vgl. GIB/Difu 2012).

Region Stuttgart

Beispiele für einen themenübergreifenden Lasten-Nutzen-Ausgleich mit Bezug zur Gewerbeflächenentwicklung finden sich in der Region Stuttgart nicht. Bezogen auf die Flächenentwicklung können die vorhandenen Vereinbarungen zu interkommunalen Gewerbegebieten als eine Art Lasten-Nutzen-Ausgleich verstanden werden – und zwar bei solchen Konstellationen, bei denen sich eine größere Zahl an Kommunen eines Teilraumes an der gemeinsamen Entwicklung eines oder mehrerer Gebiete beteiligt und dabei Regelungen zur Aufteilung von (direkten) Kosten und (direkten) Nutzen trifft. Solche Fälle gibt es auch in der Region Stuttgart, z.B. der Gewerbezweckverband „Wirtschaftsraum Nürtingen".

Ausgestaltung in anderen Regionen

Ausgleichsmodelle im Zusammenhang mit der Flächenentwicklung sind in der Praxis relativ selten (vgl. GIB/Difu 2012). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Vereinbarung über die Inhalte und Verfahren des Interessenausgleichs im Konsens aller beteiligten Partner getroffen werden müssen – handelt es sich doch um eine freiwillige Kooperation. Eines der wenigen Beispiele ist der Strukturfonds im „Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg" (Schleswig-Holstein). Da der Interessenausgleich innerhalb des Themas Flächenentwicklung schwierig erschien, wurde hier von Beginn an eine thematische Erweiterung der Kooperation angestrebt (siehe Infobox).

Strukturfonds der Entwicklungsagentur Rendsburg

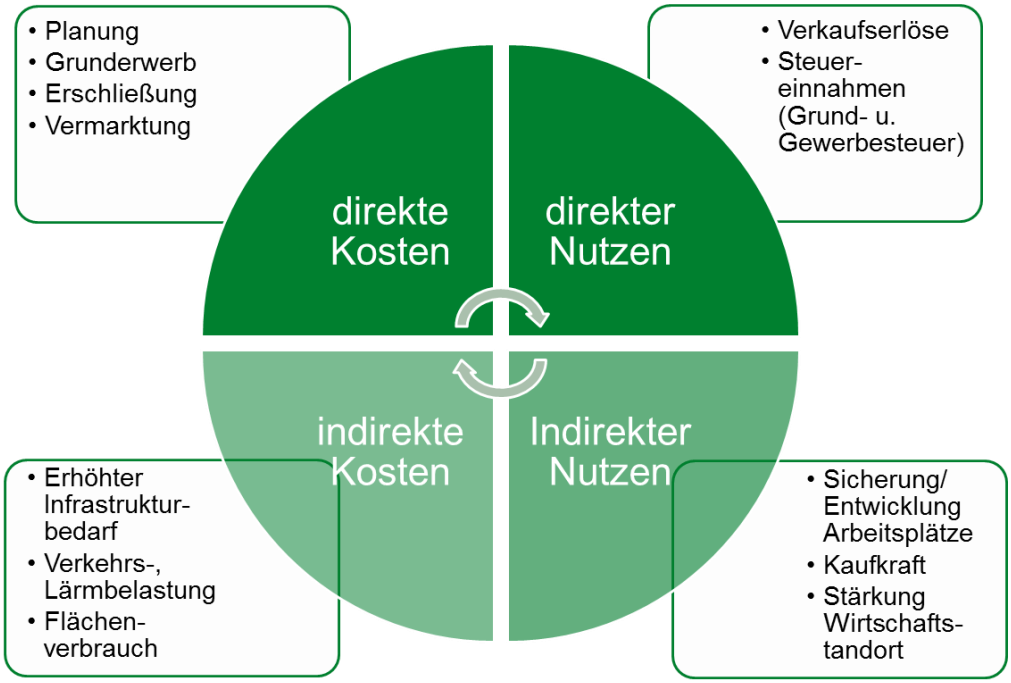
Die 13 Kommunen des "Lebens- und Wirtschaftsraums Rendsburg" (Schleswig-Holstein) mit insgesamt rund 70.000 Einwohnern haben sich vertraglich zu einer intensiveren Stadt-Umland-Kooperation verpflichtet. Zentrale Themen sind die Abstimmung und gemeinsame Entwicklung von Wohn- und Gewerbeflächen, aber auch - angesichts des demografischen Wandels in einer eher ländlich strukturierten Region - die Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur. In einem sogenannten Gebietsentwicklungsplan (GEP) wurden die Planungen für die bauliche Entwicklung abgestimmt und in einem Kooperationsvertrag festgeschrieben (raumordnerischer Vertrag der Kommunen mit der Landesplanung). Da insgesamt ein Überhang von Planflächen festgestellt wurde, wurden im Erarbeitungsprozess des GEP Planungsabsichten zurückgenommen bzw. diese zeitlich abgeschichtet. Ein gemeinsamer Strukturfonds ermöglicht die "Belohnung" von Verzicht und Entgegenkommen bei der gemeinsamen Siedlungsplanung. Träger des Strukturfonds ist die Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg, ein Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts. Der Fonds speist sich aus einem einwohnerbezogenen Regelbeitrag aller Kommunen. Die beteiligten Umlandkommunen bezahlen zudem eine Sonderabgabe pro entwickelter Wohneinheit. Gefördert werden u.a. Projekte zu Siedlungsentwicklung, Einzelhandel, Schulentwicklung und Wirtschaftsförderung. Der Strukturfonds hat gegenwärtig ein jährliches Volumen von rund 800.000 Euro. Bislang wurden aus dem Strukturfonds rund 100 Projekte gefördert, etwa im Bereich Soziales, Kultur, Verkehr und Wirtschaftsförderung.

Quellen: Entwicklungsagentur Rendsburg (2017), Gilgenast (2014), Land Schleswig-Holstein (2004)

Umsetzungsaspekte

Wie oben angesprochen sind entsprechende Ausgleichsmodelle in der Praxis sehr selten und äußerst voraussetzungsvoll, da z.B. eine gemeinsame konsensuale Bewertung von Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung stattfinden muss. Mit der Entwicklung von Gewerbeflächen sind vielfältige direkte (z.B. Erschließung) und indirekte Kosten (z.B. Verkehrsbelastung) und Nutzen (z.B. Arbeitsplätze, Gewerbesteuereinnahmen) verbunden, die teilweise nicht einfach zu bewerten sind (vgl. Abbildung). Konkret dürfte es schwierig sein, die Entwicklung eines regionalen Gewerbeschwerpunktes in einem Teilraum als „Last" zu kommunizieren.

Abbildung: Kosten und Nutzen von Gewerbeflächen



Eigene Darstellung nach ILS 2011

Daher gilt es, die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Kooperation und einen interkommunalen Interessenausgleich zu berücksichtigen, wie sie in der Literatur herausgearbeitet werden: ein externer Anstoß (Fördermaßnahmen oder Regulierungen), belastbare Organisationsstrukturen, Vertrauensbildung (gemeinsamer, idealerweise moderierter Lernprozess) sowie transparente Grundlagen (z.B. Bedarfsprognosen, Potenzialerhebung und -bewertungen) (vgl. Melzer 2011: 424).

Festzuhalten ist, dass die meisten Ausgleichsmodelle im Kontext des Flächensparens entwickelt wurden. Kompensiert wird hier in der Regel der Verzicht auf große Flächenentwicklungen in Umlandgemeinden. Der Gedanke der „Belohnung" regionalbedeutsamer Gewerbeflächenentwicklungen an „schwierigen" Standorten bzw. mit unattraktiven Nutzerprofilen (z.B. Logistik) ist dort nicht verankert. Dies schließt eine einfache Kopie vorliegender Ausgleichsmodelle auf Anwendungen in der Region Stuttgart aus.

Von rechtlicher Seite bestehen keine Schwierigkeiten: Die Kompetenzen und gesetzlichen Voraussetzungen für die Vereinbarung von Ausgleichsmodellen sind vorhanden. Für (freiwillige) öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zum Lasten-Nutzen-Ausgleich kann auf die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten für die interkommunale Zusammenarbeit zurückgegriffen werden (hier: Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, GKZ, Baden-Württemberg).

Empfehlung und nächste Schritte

Ausgleichsmodelle bieten grundsätzlich einen erfolgversprechenden Ansatz, mit der Entwicklung regionalbedeutsamer Gewerbeflächen verbundene Lasten auszugleichen. Die Entwicklung entsprechender Modelle ist voraussetzungsvoll, aufwändig und birgt letztlich auch das Risiko des Scheiterns. Daher kann es nicht darum gehen, dieses Instrument regionsweit zum Einsatz zu bringen. Es kann jedoch ein Ansatz sein, dies in einem Teilraum modellhaft zu erproben. Von regionaler Seite sollte neben der fachlichen Begleitung auch eine Förderung des Kooperationsprozesses vorgesehen werde oder Fördermittel Dritter eingeworben werden (z.B. als Modellvorhaben der Raumordnung, der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart). Dafür bieten sich Konstellationen an, die mit besonders offensichtlichen Lasten verbunden sind (z.B. regionale Logistikschwerpunkte). Inhaltlich könnte eine Verknüpfung mit dem Instrument teilräumlicher Gewerbeflächenkonzepte sinnvoll sein (vgl. Kap. 4.1.2).

Ausgleichsmodell		
• Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zum Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen der Siedlungs- bzw. Gewerbeflächenentwicklung zwischen Kommunen eines Teilraumes; Kompensation über verschiedene Themenfelder hinweg durch gemeinsamen Projektfonds. • Instrument der interkommunalen Kooperation: Initiierung, fachliche Mitwirkung, Prozessbegleitung und ggf. finanzielle Unterstützung durch die Region.		
Wirkung	hoch	• Abgestimmte Entwicklungsplanung, Interessenausgleich und Kompensation der Lasten regionalbedeutsamer Gewerbeflächen in einem Teilraum
Aufwand organisat.	hoch	• Personalaufwand VRS und WRS bei fachlicher Mitwirkung und Prozessbegleitung
Aufwand finanziell	gering	• Lasten-Nutzen-Ausgleich erfolgt interkommunal
Empfehlung	vertiefte Prüfung	• pilothafte Entwicklung eines Ausgleichsmodells in einem Teilraum der Region
Zeithorizont	mittelfristig	• mögliches Modellvorhaben IBA 2027 StadtRegion Stuttgart

4.3 Organisatorische Instrumente

Als organisatorische Instrumenten werden hier zwei Ansätze dargestellt: die organisatorische Beteiligung an einer Gewerbegebietsentwicklung (z.B. Beteiligung an Zweckverband, Entwicklungsgesellschaft) oder der Einstieg in das Geschäftsfeld Flächenentwicklung durch eine regionale Gesellschaft.

4.3.1 Regionale Beteiligung an einzelnen Gewerbegebieten

Die Entwicklung von Gewerbeflächen erfolgt in der Regel durch die Kommune, durch beauftragte Erschließungsträger (z.B. privatrechtliche Unternehmen oder öffentliche Unternehmen, wie Landesentwicklungsgesellschaften) oder – bei interkommunalen Gewerbegebieten – im Rahmen von Gewerbezweckverbänden. Es sind vor allem zwei Aspekte, bei denen es in der Praxis zu regionalen Beteiligungen (z.B. Landkreis, Stadt-Umland-Verband, Regionalverband etc.) kommt:

- *Verbreiterung der Ressourcenbasis:* Die Entwicklungsaufgabe übersteigt die finanzielle Leistungskraft oder die administrativen Ressourcen einer Gemeinde (z.B. großflächige Konversionsstandorte).
- *Regionalbedeutsamkeit:* Die Fläche hat eine besondere überörtliche Funktion (z.B. Vorhaltestandort für Großansiedlung, Güterverkehrszentrum).

Wirkungsweise

Eine Beteiligung der Region an Entwicklungsgesellschaften oder Gewerbezweckverbänden kann die Entwicklung regionalbedeutsamer Gewerbeflächen unterstützen, z.B. durch:

- Einbringen von fachlichen Kompetenzen in das Projekt (z.B. regionale Wirtschaftsförderung)
- Teilung der mit der Flächenentwicklung verbundenen wirtschaftlichen Risiken
- Sicherung von regionalen Nutzungszielen (z.B. Flächenbedarfe regionaler Leitunternehmen, Logistik) und Gebietsqualitäten (z.B. hohe Flächeneffizienz)

Region Stuttgart

Eine Beteiligung von VRS oder WRS an Gewerbezweckverbänden oder Entwicklungsgesellschaften fand bisher nicht statt.

Ausgestaltung in anderen Regionen

Beispiele für die Beteiligung „regionaler" Organisationen an der Gewerbeflächenentwicklung:

- Beteiligung des Regionalverbands und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Schwarzwald-Baar-Heuberg an der Entwicklung eines regionalen Gewerbegebiets („Best Invest A81") als Vorhaltestandort für eine Großansiedlung (siehe Infobox).
- Gemeinsame Entwicklungsgesellschaft der HRG Hannover Region Grundstücksgesellschaft mit der Standortkommune bei der Entwicklung eines großen Logistikstandortes (Entwicklungsgesellschaft Gewerbepark Wunstorf-Süd mbH).[12]

[12] Die HRG ist ein gemeinsames Unternehmen der Region Hannover und der Sparkasse Hannover (s. Kap. 4.3.3).

- Mehrheitsbeteiligung des Zweckverbands Raum Kassel (Verbandsmitglieder: Stadt und Landkreis Kassel sowie kreisangehörige Kommunen) an der Gesellschaft zur Entwicklung eines interkommunalen Güterverkehrszentrums (GVZ) Kassel (ÖPP-Modell) (vgl. AG RV 2015).
- Beteiligung von Landkreisen an interkommunalen Gewerbegebieten, z.B. Beteiligung des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald am Zweckverband Gewerbepark Breisgau, einer Konversionsfläche von insgesamt über 500 Hektar (vgl. ILS 2011 mit weiteren Beispielen).

Regionales Gewerbegebiet „Best Invest A81" (Sulz a.N.)

Unter Federführung der regionalen Wirtschaftsförderung wird am nördlichen Rand der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg mit „Best Invest A81" ein Standort für eine großflächige Unternehmensansiedlung vorgehalten. Im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg wurde 2002 die Flächensicherung für landesbedeutsame Industrieansiedlungen durch Ausweisung eines großflächigen Gewerbegebiets als besondere regionale Entwicklungsaufgabe für den Raum Villingen-Schwenningen festgeschrieben. Nach mehreren Suchläufen wurde 2005 ein Standort bei Sulz am Neckar mit insgesamt 140 ha regionalplanerisch gesichert (dieser Flächenumgriff beinhaltet auch Ausgleichsflächen). Er ist für die Ansiedlung eines Großbetriebs mit einem Flächenbedarf von mindestens 50 ha vorgesehen, dessen Ansiedlung in den übrigen Gewerbe- und Industriegebieten der Region nicht möglich ist. Eine Veräußerung an mehrere Unternehmen soll nicht stattfinden. Wirtschaftsförderung Schwarzwald-Baar-Heuberg, Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg, und die Belegenheitskommune Sulz am Neckar haben ihre Zusammenarbeit für die Entwicklung des Gebiets in einer Kooperationsvereinbarung geregelt. Die Beteiligten treffen sich regelmäßig zu sogenannten Koordinierungsversammlungen, um gemeinsam die jeweils weiteren Schritte zu beschließen. Seit 2010 ist ein Dienstleister für den Grunderwerb tätig. Ein Großteil der bisher landwirtschaftlich genutzten Fläche konnte über Optionsverträge gesichert werden. Da die Flächeneigentümer dabei nur ein geringes einmaliges Bindungsentgelt erhalten, fallen vor einem etwaigen Grunderwerb praktisch keine Zwischenfinanzierungskosten an. Mit 60 bzw. 30 Prozent tragen die regionale Wirtschaftsförderung und der Regionalverband den Großteil der Kosten für vorbereitende Planungen, Gutachten, Grunderwerb und Vermarktungsaktivitäten – die Standortgemeinde trägt 10 Prozent. Ein zukünftiger Verkaufserlös fließt entsprechend diesem Verteilungsschlüssel wieder an die Kooperationspartner zurück. Etwaige zukünftige Gewerbesteuereinnahmen verbleiben bei der Standortkommune.

Quellen: Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg (2015), Wirtschaftsförderung Schwarzwald-Baar-Heuberg (2016).

Umsetzungsaspekte

Für eine Beteiligung an der Entwicklung regionalbedeutsamer Gewerbeflächen scheint der VRS über die notwendigen formalen Kompetenzen zu verfügen. Im Gesetz über die Errichtung der Region Stuttgart wird dem Verband die Zuständigkeit für die Trägerschaft und Koordinierung regionalbedeutsamer Wirtschaftsförderung eingeräumt (§ 3 I Nr. 6). Der Verband hat bei der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung ein Auswahl- und Ausgestaltungsermessen. Bei der Umsetzung der regionalen Wirtschaftsförderung ist der Verband in der Wahl der Organisationsform frei. Zu Wirtschaftsförderungsmaßnahmen gehört auch die Förderung/(Mit-)Errichtung regionalbedeutsamer Infrastrukturvorhaben, die geeignet sind, die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken (vgl. Hager 2015: 510f.).

Empfehlung und nächste Schritte

Eine Beteiligung der Region an der Entwicklung von einzelnen, regionalbedeutsamen Flächenentwicklungen bietet interessante Chancen. Das Mittragen wirtschaftlicher Risiken der Gebietsentwicklung kann unter Umständen ein wichtiger Anreiz für Belegenheitskommunen zur Flächenentwicklung darstellen und kann dazu beitragen, notwendige Planungs- und Abstimmungsprozesse zu beschleunigen. Zudem erleichtert die Rolle als Mitgesellschafter die Umsetzung strukturpolitischer Ziele, z.B. bei der Flächenvermarktung. Notwendig ist eine konkrete Prüfung im Einzelfall. Eine Beteiligung wird nur in Fällen hoher regionalplanerischer und strukturpolitischer Relevanz der konkreten Fläche bzw. des damit verbundenen Ansiedlungsvorhabens politisch darstellbar sein (z.B. regionaler Logistikstandort).

Beteiligungsmodell (Einzelstandort)		
Beteiligung von VRS bzw. WRS an Entwicklungsgesellschaften bzw. Gewerbezweckverbänden zur Entwicklung einzelner regionalbedeutsamer Gewerbeschwerpunkte		
Wirkung	mittel-hoch	• Flächenaktivierung: Mittragen wirtschaftlicher Risiken der Gebietsentwicklung kann Anreiz für Belegenheitskommune zur Flächenentwicklung darstellen und Planungs- und Abstimmungsprozesse beschleunigen • Flächenprofilierung: Umsetzung strukturpolitischer Ziele, z.B. bei der Flächenvermarktung.
Aufwand organisat.	mittel	• personeller Aufwand zur Wahrnehmung der Gesellschafterrolle (Mitgeschäftsführung)
Aufwand finanziell	hoch	• Konkreter finanzieller Aufwand einer Mitbeteiligung und damit verbundene wirtschaftliche Risiken abhängig vom jeweiligen Projekt
Empfehlung	Vertiefte Prüfung	• Zunächst vertiefte Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Implikationen erforderlich (Machbarkeitsstudie) • Engagement auch abhängig von regionalplanerischer und strukturpolitischer Relevanz des Gebietes
Zeithorizont	mittelfristig	• wegen Prüfbedarf (s.o.)

4.3.2 Regionale Entwicklungsgesellschaft

Gründung einer Gesellschaft zur Planung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen unter Beteiligung von VRS bzw. WRS. Eine solche Gesellschaft besteht bisher nicht.

Wirkungsweise

Ein regionales Engagement bei der Flächenentwicklung würde insbesondere im Hinblick auf planerische und wirtschaftliche Hemmnisse der Flächenentwicklung einen positiven Beitrag leisten können:

- Übernahme unternehmerischer Risiken der Flächenentwicklung, die sonst bei der Belegenheitskommune verbleiben würden.
- Gewährleistung der Berücksichtigung regionalplanerischer und strukturpolitischer Zielsetzungen bei Flächenentwicklung (u.a. Nutzungsprofil).
- Realisierung von Größenvorteilen (Knowhow, Skalenerträge etc.).

Ausgestaltung in anderen Regionen

Es gibt nur wenige Beispiele für ein unmittelbares regionales Engagement bei der Gewerbeflächenentwicklung. Herausragendes Beispiel ist die HRG-Hannover Region Grundstücksgesellschaft, ein gemeinsames Unternehmen von Region Hannover und Sparkasse Hannover, das bereits seit 1993 in der Entwicklung von Gewerbeflächen aktiv ist.

Des Weiteren gibt es vereinzelte Beispiele für ein regionales Engagement kommunaler Akteure. Die FWI Freiburg Nördlicher Breisgau Wirtschaftsimmobilien GmbH & Co.KG (Gesellschafter Stadt Freiburg und Sparkasse Freiburg Nördlicher Breisgau) führt Projekte der Gewerbeflächenentwicklung in Freiburg und der Region durch.

Hannover Region Grundstücksgesellschaft

Die HRG-Hannover Region Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG ist eine gemeinsame Gesellschaft der Region Hannover und der Sparkasse Hannover zur Entwicklung von Gewerbe- und Wohnbauflächen. Gründungsgesellschafter waren der Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) und die damalige Kreissparkasse Hannover. Die Stadtsparkasse trat zum 1. Januar 1998 in die Gesellschaft ein. Heute sind Region Hannover und Sparkasse Hannover mit einer Beteiligung von jeweils 50 Prozent Gesellschafter des Unternehmens. Gegenstand des Unternehmens ist der Erwerb und die Bevorratung von Flächen in der Region Hannover sowie der dazu notwendigen Ausgleichsflächen zur Entwicklung und Vermarktung als Wohn- und Gewerbestandorte. Bei Umnutzungs- oder Sanierungsprojekten, die in eigenständigen Projektgesellschaften mit Dritten durchgeführt werden, sind im Einzelfall auch Hochbauaktivitäten möglich. Bei ihrer Gründung 1993 konnte der Kommunalverband Großraum Hannover einen umfangreichen Flächenbestand in die Gesellschaft einbringen, da bereits seit den 1960er-Jahren auf regionaler Ebene eine aktive Bodenbevorratung für die Standortentwicklung der Großindustrie (insbesondere Volkswagen AG) betrieben worden war. Dieser konnte teilweise gewerblich entwickelt werden oder diente als Tauschflächen beim Grunderwerb für andere Gewerbeflächenentwicklungen. Seit ihrer Gründung hat die HRG rund 100 ha Gewerbeflächen in der Region Hannover entwickelt (sowie rund 50 ha Wohnbauflächen). Das Aufgabenspektrum der HRG umfasst die Klärung der planungsrechtlichen Fragen, Grunderwerb, Ausschreibung und Auftragsvergabe der Erschließungsmaßnahmen bis hin zur Flächenveräußerung. Ein besonderes Engagement der

HRG gilt der Entwicklung von Logistikflächen. Vor dem Hintergrund akuter Engpässe in diesem Nachfragesegment wurde 2010 von der Region in enger Abstimmung mit den Kommunen ein regionales Logistikflächenkonzept erarbeitet. Die HRG ist an der Entwicklung mehrerer im Konzept festgeschriebener Logistikschwerpunkte beteiligt – auch in Form gemeinsamer Entwicklungsgesellschaften mit der Standortkommune. Für die nächsten Jahre zeichnet sich ein stärkeres Engagement der HRG bei der Aktivierung von Gewerbebrachen in der Region ab. Die HRG beschäftigt neben der Geschäftsführung 5 Mitarbeiter und erwirtschaftete 2014 bei einer Bilanzsumme von rund 42 Mio. Euro und einer Eigenkapitalausstattung von rund 36 Mio. Euro ein Jahresergebnis von 2,3 Mio. Euro.

Quellen: HRG 2013, 2016a, 2017

Empfehlung und nächste Schritte

Das Beispiel Hannover zeigt, dass eine regionale Gesellschaft für Gewerbeflächenentwicklung erheblich dazu beitragen kann, regionalplanerische und strukturpolitische Zielsetzungen bei der Flächenentwicklung zu verwirklichen (z.B. Entwicklung von Logistikflächen auf Grundlage eines regionalen Logistikflächenkonzepts). Ein solches regionales Engagement für die Entwicklung (regionalbedeutsamer) Gewerbeflächen wäre auch mit den Kompetenzen des VRS vereinbar, denn die gesetzlich vorgesehene Pflichtaufgabe der regionalen Wirtschaftsförderung schließt die (Mit-)Finanzierung regionalbedeutsamer Infrastruktur mit ein (vgl. Hager 2015: 510).

Deutlich wird jedoch auch, dass eine vergleichbare Konstruktion mit einer erheblichen Anfangsinvestition verbunden wäre. Dies betrifft zum einen die Vorfinanzierung entsprechender Gebietserschließungen aber auch den vollständigen Neuaufbau von personellen Kapazitäten mit entsprechendem „Erschließungsträger-Knowhow". Die besonderen Voraussetzungen des Beispiels Hannover – die Region konnte einen erheblichen Flächenbestand in die Gesellschaft einbringen; mit der Sparkasse konnte ein finanzstarker Partner mit immobilienwirtschaftlicher Erfahrung als Mitgesellschafter gewonnen worden – lassen sich nicht ohne Weiteres auf die Situation in der Region Stuttgart übertragen.

Regionale Entwicklungsgesellschaft		
Gründung einer regionalen Gesellschaft zur Planung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen unter Beteiligung von VRS bzw. WRS		
Wirkung	hoch	• Flächenaktivierung: Eigene Realisierung von Gewerbeschwerpunkten im Einvernehmen mit Standortkommune; enge organisatorische Verzahnung von Regionalplanung, regionaler Wirtschaftsförderung und Flächenentwicklung • Flächenprofilierung: Umsetzung strukturpolitischer Ziele, z.B. Nutzungsprofil, Gebietsqualitäten
Aufwand organisat.	hoch	• zusätzliche personelle Ressourcen und Aufbau von planerischem und immobilienwirtschaftlichem Knowhow erforderlich
Aufwand finanziell	sehr hoch	• hohe Anfangsinvestitionen (u.a. Vorfinanzierung von Gebietserschließungen) • wirtschaftliche Risiken für die regionalen Gesellschafter
Empfehlung	vertiefte Prüfung	• Zunächst vertiefte Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Implikationen erforderlich

Zeithorizont	mittel- bis langfristig	• Zunächst vertiefte Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Implikationen erforderlich (Machbarkeitsstudie) • Zeitlicher Aufwand zum Aufbau einer arbeitsfähigen Gesellschaft

4.3.3 Förderung interkommunaler Organisationsformen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden bereits verschiedene Formen der Zusammenarbeit von Kommunen bei der Planung von Gewerbegebieten angesprochen: die planerische Abstimmung in Form gemeinsamer Gewerbeflächenkonzepte (vgl. Kap. 4.1.2) oder die Vereinbarung von Ausgleichsmodellen (vgl. Kap. 4.2.2). Eine gemeinsame Entwicklung und Vermarktung von Gewerbegebieten kann in unterschiedlichen Formen erfolgen (vgl. ISI u.a. 2016):

- *Interkommunale Gewerbegebiete:* Die Entwicklung gemeinsamer Gewerbegebiete durch Zweckverbände oder Entwicklungsgesellschaften, an denen zwei oder mehr Kommunen beteiligt sind;
- *Gewerbeflächenpool:* Gemeinden bringen ihre Gewerbeflächen in einen gemeinsamen Pool ein (bzw. beteiligen sich durch monetäre Einlagen) und betreiben gemeinsame die Vermarktung und ggf. Erschließung dieser Flächen;
- *Entwicklungsverband:* In diesem Modell erfolgt die gesamte Gewerbeflächenentwicklung im Verbandsgebiet gemeinsam – die beteiligten Kommunen bilden also eine Standortgemeinschaft sowie einen Gewerbeflächen- und Gewerbesteuerpool.

Wirkungsweise

Die Zusammenarbeit von Kommunen bei der Entwicklung von Gewerbeflächen wird bisher vor allem unter dem Aspekt des Flächensparens diskutiert (vgl. Bock u.a. 2011, ISI u.a. 2016). Die interkommunale Flächenentwicklung kann jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auch zur Überwindung von Entwicklungshemmnissen und damit zu einem bedarfsgerechteren Gewerbeflächenangebot beitragen: Sie erlaubt, Kosten – und damit auch wirtschaftlichen Risiken – und Nutzen der Flächenentwicklung zu teilen bzw. auszugleichen. Darüber hinaus trägt die interkommunale Kooperation in der Regel zum Aufbau von Vertrauen zwischen den beteiligten Kommunen bei, was auch zu einer besseren Abstimmung und höheren Akzeptanz von Flächenentwicklungen in der Raumschaft beitragen kann.

Region Stuttgart

In der Region Stuttgart finden sich zahlreiche, teils langjährig bewährte Kooperationen zur Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete. Der Regionalplan sieht grundsätzlich für Regionale Gewerbeschwerpunkte eine interkommunale Entwicklung vor.

Ausgestaltung in anderen Regionen

Auch in anderen Regionen sind Kooperationen zur Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete das häufigste Modell gemeinsamer Flächenentwicklung (vor allem zur Erschließung einzelner gemarkungsübergreifender Gebiete) (vgl. ILS 2011). Weit weniger verbreitet sind regionale Pools für die gemeinsame Planung, Entwicklung und Vermarktung aller bzw. der wichtigsten Flächen durch mehrere Kommunen. Dabei finden sich für solche Pools unterschiedliche Gestal-

tungsformen (z.B. im Hinblick auf Organisationsformen, Flächenkulissen, Bewertungsmodelle) (vgl. ISI u.a. 2016). Einen Sonderfall eines Flächenpools stellt der regionale Kompensationsflächenpool Bodensee-Oberschwaben GmbH dar, der auf Initiative des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben entstanden ist (s. Infobox).

Beispiel eines Entwicklungsverbands ist der Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm. Er beinhaltet einen Gewerbeflächen- und Gewerbesteuerpool. Neben den beiden Städten sind inzwischen die Umlandgemeinden Blaustein, Dornstadt, Nersingen und Elchingen Kooperationspartner des Verbands (vgl. ebd.).

Regionaler Kompensationspool Bodensee-Oberschwaben GmbH

Um eine regionale Steuerung und Bündelung des Ausgleichs auch über Gemarkungsgrenzen hinweg zu ermöglichen, wurden im Projekt „Regionales Kompensationsflächenmanagement im Kooperationsraum Bodensee-Oberschwaben" die Grundlagen für einen regionalen Pool an entsprechenden Flächen erarbeitet. Projektpartner sind neben dem Regionalverband, dem Landkreis Ravensburg und dem Bodenseekreis 14 Städte und Gemeinden der Region. Umgesetzt werden die Aufgaben von der Regionalen Kompensationspool Bodensee-Oberschwaben GmbH (ReKo) GmbH. Die Gesellschaft arbeitet nicht vorrangig gewinnorientiert, sondern hat vor allem das Ziel, Ökopunkte für die beteiligten Kommunen und Kreise zur Verfügung zu stellen. Die beteiligten Kommunen verpflichten sich dazu, Ökopunkte, die sie nicht selber generieren können, nur über die ReKo GmbH und nicht über Dritte zu beziehen. Die laufenden Betriebskosten und das notwendige Kapital für die Generierung von Ökopunkten sollen von der ReKo GmbH durch die Veräußerung von Ökopunkten erwirtschaftet werden. Das operative Geschäft der ReKo, die Abwicklung des An- und Verkaufs sowie der Entwicklung der Flächen liegt bei der Flächenagentur Baden-Württemberg GmbH.

Quelle: RVBO 2017

Umsetzungsaspekte

Interkommunale Kooperationen können nicht regional verordnet werden, sondern lediglich durch geeignete Rahmenbedingungen und Anreize unterstützt werden.

Empfehlung und nächste Schritte

VRS und WRS sollten weiterhin die interkommunale Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung unterstützen, da diese einen Beitrag zur besseren Aktivierung von regionalbedeutsamen Gewerbeflächen und zu einem teilräumlich abgestimmten und bedarfsgerechten Angebot leisten kann. Daher sollte dieser Aspekt bei den weiteren konzeptionellen Abklärungen über ein regionales Förderprogramm mit berücksichtigt werden. Weitergehende Ansätze, wie etwa interkommunale Flächenpools, sind voraussetzungsvoll. Sie sollten eher beispielhaft in Form eines Modellprojekts angegangen werden, bei dem die Umsetzungsbedingungen und Wirkungen in einem Teilraum pilothaft erprobt werden können (z.B. im Rahmen der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart).

Förderung interkommunaler Organisationsformen		
Kommunale Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden, Entwicklungsgesellschaften zur Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete, interkommunaler Flächen- und Gewerbesteuerpools.		
Wirkung	mittel-hoch	• Flächenaktivierung: Teilung entwicklungsbezogener Risiken
Aufwand organisat.	mittel	• Personalressourcen VRS und WRS: Initiierung und fachliche Begleitung
Aufwand finanziell	offen	• ggf. finanzielle Förderung der interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung
Empfehlung	vertiefte Prüfung	• Prüfung der Förderung interkommunaler Gewerbegebiete • Machbarkeit von Poolmodellen ggf. im Rahmen eines Modellprojekts (z.B. IBA 2027 StadtRegion Stuttgart)
Zeithorizont	mittelfristig	• Nach Bearbeitung Prüfaufträge möglich

4.4 Instrumente der Information und Kommunikation

Information und Kommunikation sind wichtige Voraussetzungen für eine verbesserte Bereitstellung von Gewerbeflächen in der Region Stuttgart. Inhaltlich geht es dabei darum, das Wissen über gewerbliche Flächenbedarfe gezielt für kommunale Entscheider aufzubereiten und über geeignete Instrumente in die breite Öffentlichkeit zu tragen. Idealerweise tragen die Kommunikationsaktivitäten zur Sensibilisierung und Akzeptanzförderung im Hinblick auf die Thematik bei. Dabei sind zwei räumliche Ebenen von Bedeutung: die Region Stuttgart insgesamt sowie die lokale Ebene, d.h. in Bezug auf einzelne Projekte und Flächen.

Informations- und Kommunikationsaktivitäten über die regionale Siedlungsentwicklung und zu Fragen der Wirtschaftsförderung sind für VRS und WRS nichts Neues. So war etwa die Fortschreibung des Regionalplanes in einen umfangreichen Dialog mit der Öffentlichkeit eingebettet. VRS und WRS führen regelmäßig verschiedene Veranstaltungen auch zum Thema Gewerbeflächenentwicklung für kommunale Praxis durch. Mit ihrer Berichterstattung zum Gewerbeimmobilienmarkt liefert die WRS Kommunen, Unternehmen und Immobilienwirtschaft wichtige Marktinformationen. Angesichts der Dringlichkeit der Gewerbeflächenthematik erscheint es empfehlenswert, die vorhandenen Instrumente der Information und Kommunikation weiter zu entwickeln.

4.4.1 Regionsweite Kommunikationsaktivitäten

Auf der regionalen Ebene geht es allgemein darum, die „Gewerbeflächenproblematik" auf die Agenda zu bringen und so zu einem gesteigerten Problembewusstsein beizutragen. Inhaltlich geht es dabei um mindestens drei Argumentationslinien:

1. Die Industrie hat einen außerordentlichen Stellenwert für die wirtschaftliche Entwicklung und für die Finanzierung öffentlicher Haushalte in der Region Stuttgart;
2. Ein bedarfsgerechtes Flächenangebot ist notwendig für die Entwicklung der mittelständischen Wirtschaft „vor Ort", für regionale Leitunternehmen sowie für die Umsetzung neuer Technologien und Geschäftsmodelle – Verwaltung, Forschung und Entwicklung, Produktion und Logistik ergänzen einander auf regionaler Ebene;
3. Bei der Entwicklung dieses Flächenangebots ist aus ökonomischen wie ökologischen Gründen ein regional und interkommunal abgestimmtes Vorgehen notwendig.

Dabei kommen unterschiedliche Instrumente und Formate der Information und Kommunikation in Betracht:

- *Presse- und Öffentlichkeitsarbeit:* Medienmitteilungen, Fachartikel etc. (z.B. im Standortmagazin 179 der WRS).
- *Veranstaltungen:* Eigene Veranstaltungen, die einen Dialog zwischen Unternehmen, Kommunen und der weiteren Fachöffentlichkeit ermöglichen; Vorstellung „guter Beispiele" etc.
- *Regionale Initiativen und Bündnisse für Industrie(-flächen):* Eine Kommunikation der oben aufgezeigten Themen kann an Durchschlagskraft gewinnen, wenn sie von der Region in einem breiten Bündnis mit weiteren Partnern erfolgt (z.B. Unternehmen, Kammern, Gewerkschaften, Medienpartner etc.). Beispiele für eine solche regionale Industrieallianz finden sich u.a. in Nordrhein-Westfalen (siehe Infobox).[13]

[13] In Baden-Württemberg wurde im Sommer 2014 auf Landesebene ein Industriedialog ins Leben gerufen. Eine Arbeitsgruppe aus Kammern, Industrieverbänden, Arbeitgebern und Gewerkschaften erarbeitet unter Federführung des Wirtschaftsministeriums „industriepolitische Leitplanken" sowie eine „Industrieperspektive Baden-Württemberg 2025". Im Sommer 2017 wurde durch diese Akteure eine „Woche der Industrie" organisiert.

- *Masterpläne für Industrie:* Eng verknüpft mit den oben angesprochenen Bündnissen sind Masterpläne für Industrie, in denen öffentliche Hand, Kammern und Wirtschaftsverbände auf Grundlage einer gemeinsamen Analyse Maßnahmen zur Verbesserung der industriepolitischen Rahmenbedingungen vereinbart werden. Neben Themen wie Image/Profilbildung, Fachkräfte/Ausbildung, Technologie/Innovation ist das Thema Bereitstellung und Sicherung von Industrie- und Gewerbeflächen meist ein zentraler Bestandteil solcher Masterpläne. Solche Masterpläne werden bisher v.a. auf Ebene von Großstädten erarbeitet (z.B. Berlin, Hamburg, Düsseldorf). Ein regionaler Masterplan in der Region Stuttgart hätte von daher Innovationscharakter.
- *IBA 2027:* Die geplante IBA 2027 StadtRegion Stuttgart wird sich dem zukunftsweisenden Umbau und der Weiterentwicklung einer prosperierenden polyzentrischen Industrieregion widmen. Ein thematischer Fokus werden neue Formen der interkommunalen und regionalen Kooperation sein (vgl. WRS 2016). Die IBA 2027 sollte dazu genutzt werden, den Dialog über industrielle Flächenbedarfe zu führen und neue Instrumente der Gewerbeflächenentwicklung zu erproben.

Regionale Industrieallianzen in Nordrhein-Westfalen

In den letzten Jahren sind in Nordrhein-Westfalen (NRW) auf lokaler und regionaler Ebene verschiedene industriepolitische Initiativen und Bündnisse entstanden (z.B. Düsseldorf, Krefeld, Münsterland, Region Köln, Emscher-Lippe-Region). Die Industrieallianzen in NRW haben sich zur Aufgabe gemacht, den Nutzen einer modernen und leistungsfähigen Industrie zu verdeutlichen – als wichtigem Motor für die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes NRW. Konkret geht es darum, die Beiträge für Wachstum, Arbeitsmarkt und Innovationen im bevölkerungsreichsten Bundesland durch Aufklärung, Information, Dialog und Beteiligung aufzuzeigen und somit auch zur Akzeptanzsteigerung beizutragen. Ein wichtiges Handlungsfeld ist die Begleitung von Industrie- und Infrastrukturprojekten, z.B. durch Prozessmoderation. Diese lokalen und regionalen Initiativen werden durch die Industrie- und Handelskammern unterstützt. Auf Landesebene besteht der Verein „Zukunft durch Industrie NRW e.V.“.

Quelle: Zukunft durch Industrie (2017)

Regionaler Dialog Industrie(-flächen)

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen, Aktionen etc. zur Relevanz von Industrie und ihren Flächenbedarfen in Kooperation mit relevanten Akteuren (Unternehmen, Kammern, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften etc.)

Wirkung	mittel	• kurzfristig: Sensibilisierung für „Gewerbeflächenproblematik“ • mittel- bis langfristig: Veränderung des Problembewusstseins und Akzeptanzsteigerung in Politik und Gesellschaft
Aufwand organisat.	mittel	• Personalressourcen VRS und WRS
Aufwand finanziell	offen	• Konkreter organisatorischer und finanzieller Aufwand abhängig von Ausgestaltung der Kommunikationsaktivitäten

Empfehlung	Umsetzung	• Entwicklung eines Kommunikationskonzepts für einen regionalen Dialog Industrie(-flächen) (Ziele, Strategie, Instrumente) • Abstimmung und Kooperation mit relevanten Kammern, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften etc.
Zeithorizont	2017ff.	• Könnte kurzfristig begonnen werden

4.4.2 Kommunalberatung

Auf lokaler Ebene geht es darum, durch geeignete Informations- und Kommunikationsaktivitäten die Entwicklung konkreter Entwicklungsprojekte zu befördern. Flächenentwicklungen für Unternehmen stoßen vielfach auf Widerstände. Anwohner sind von einer gewerblichen Flächenentwicklung konkret betroffen, während die Notwendigkeit und der Nutzen eines Gewerbegebietes in der Entwicklungsphase eher diffus bleiben. Hinzu kommen Spekulationen um die damit verbundenen negativen Effekte (z.B. Lärm, Verkehrsbelastung).

Je nach Situation können geeignete Dialog- und Beteiligungsformate dazu beitragen, in Ergänzung der formellen Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung die Debatte um Flächenentwicklungen und Investitionsprojekte zu versachlichen oder gar einen Interessenausgleich herbeizuführen. Dazu gehören die frühzeitige Information, Formate für Austausch und Diskussion oder Instrumente für Beratung und Lösungsfindung (z.B. runder Tisch, Anwohnerkonferenz) (vgl. Dialog 2012).

Verschiedene Initiativen aus anderen Regionen zeigen, wie Kommunen dabei unterstützt werden können, die Planungen zu strittigen Flächenentwicklungen und Unternehmensprojekten vor Ort besser zu gestalten. Dazu gehören etwa Handreichungen wie das „Handbuch Logistik“ oder Beratungsangebote wie die „Servicestelle für Dialog und Beteiligung“ (siehe Infoboxen).

Servicestelle für Dialog und Beteiligung

Das Land NRW hat eine Servicestelle „Dialog schafft Zukunft" eingerichtet. Sie möchte durch Information, Beratung und aktive Öffentlichkeitsarbeit ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von frühzeitigen Beteiligungsverfahren schaffen und relevante Akteure zusammenbringen. Sie unterstützt bei der Planung von Dialogprozessen und bietet konkrete Unterstützung bei der Umsetzung an – als allparteilicher Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger, Investoren, Unternehmen, Behörden sowie alle weiteren gesellschaftlichen Gruppen.

Quelle: MWIDE 2017

Ansiedlungshandbuch Logistik Nordrhein-Westfalen

Der Arbeitskreis Logistikimmobilien und -flächen im LogistikCluster NRW, in dem Unternehmen der Logistikbranche, Immobilienentwickler, Branchenverband und Kommunen sowie Wirtschaftsförderungsgesellschaften vertreten sind, hat ein Ansiedlungshandbuch Logistik erarbeitet. Das Handbuch gibt Anregungen, was Regionen und Kommunen bei einer zielgerichteten Akquisition von Logistikunternehmen berücksichtigen müssen. Dazu werden Erwartungen aus Branchen- und Investorensicht an Politik und Öffentlichkeit aufbereitet. Eine Checkliste stellt Faktoren für eine erfolgreiche Logistikansiedlung aus Sicht der Kommunen im Vorfeld der Investition sowie in der Bauphase dar. Es will aber auch Argumentationshilfe für kommunale Planer

sein, um eine sachliche Diskussion über logistische Ansiedlungen zu ermöglichen. So werden u.a. Modellrechnungen zur Ermittlung von Arbeitsplatzwirkungen für verschiedene Typen von Logistikimmobilien und Argumente pro Logistikansiedlungen vorgestellt.

Quelle: LogistikCluster NRW u.a. (2012)

Es kann davon ausgegangen werden, dass die konkreten Erfahrungen und Unterstützungsbedarfe, entsprechende Dialog- und Beteiligungsformate aufzusetzen, in den einzelnen Städten und Gemeinden der Region Stuttgart sehr unterschiedlich sind. VRS und WRS beraten Kommunen schon heute in Fragen der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten. Die bestehenden Beratungsangebote könnten jedoch in verschiedener Hinsicht um den Aspekt „Dialog und Beteiligung" erweitert werden:

- Aufbereitung von Argumenten und Hilfestellungen für die Entwicklung von Gewerbeflächen in Form eines Baukastens oder Handbuchs anbieten.
- Anlaufstelle für Fragen zu Dialog und Beteiligung bei der Flächenentwicklung (bzw. weiter gefasst: bei Infrastruktur- und Industrieprojekten), die bei der Planung von Dialogprozessen berät und die Umsetzung vor Ort unterstützt.
- Veranstaltungen zum Thema des flächensparenden Bauens in Gewerbegebieten; Vorstellung „guter Beispiele" (z.B. zu Möglichkeiten mehrgeschossige Bauweise, schonender Umgang mit Parkierungs- und Verkehrsflächen).

Kommunalberatung		
Ergänzung bestehender Beratungsangebote im Hinblick auf regional- und immobilienwirtschaftliche Aspekte und Fragen geeigneter Dialog- und Beteiligungsprozesse bei der Gewerbegebietsentwicklung.		
Wirkung	mittel - hoch	• Qualifizierung kommunaler Planungsprozesse • Akzeptanzförderung
Aufwand organisat.	mittel - hoch	• Notwendige Personalressourcen sind abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Beratungsangebots
Aufwand finanziell	gering - mittel	• Keine direkten Folgekosten
Empfehlung	Umsetzung	• Fallweiser Einsatz des Instruments • Fokussierung auf Kommunen mit hohem Flächenpotenzial (vgl. Regionales Gewerbeflächenkonzept)
Zeithorizont	2018ff.	• Nach Vorlage des Regionalen Gewerbeflächenkonzepts (vgl. Kap. 4.1.2)

Fachveranstaltung flächensparendes Bauen		
Ergänzung bestehender Beratungsangebote für Unternehmen, Multiplikatoren sowie Städte und Gemeinden zum flächensparenden Bauen. VRS und WRS werben für das Thema flächensparendes Bauen in Gewerbegebieten mit einer Fachveranstaltung und Best-Practice-Beispielen		
Wirkung	mittel	• Sensibilisierung und Information
Aufwand organisat.	niedrig	• Personalressourcen VRS und WRS für Konzeption und Durchführung
Aufwand finanziell	niedrig	• Geringer Aufwand für Veranstaltung
Empfehlung	Umsetzung	• Einbeziehung weiterer Akteure
Zeithorizont	kurzfristig	• Kurzfristiger Beginn der Planung

4.5 Exkurs: Innenentwicklung für gewerbliche Flächenbedarfe

Im Mittelpunkt dieser Studie stehen Umsetzungsinstrumente und Maßnahmen eines regionalen Gewerbeflächenmanagements für die Neuentwicklung von Gewerbeflächen. Im Rahmen dieses Exkurses wird ein ergänzender Blick auf Strategien und Instrumente der Innenentwicklung für gewerbliche Flächenbedarfe geworfen.

Ausgangslage in der Region Stuttgart

Die von der WRS durchgeführte Analyse der Gewerbeflächennachfrage in der Region Stuttgart hat die Bedeutung von Bestandsflächen für die Deckung gewerblicher Flächenbedarfe aufgezeigt: Von den erfassten 783 ha Gewerbeflächennachfrage wurde knapp ein Drittel auf Flächen im Bestand realisiert (Reservegrundstücke, Konversionsflächen sowie Kauf oder Anmietung von Bestandsimmobilien) (vgl. WRS 2017).

Im aktuellen Regionalplan sind große gewerbliche Flächenpotenziale in die Flächenkulisse mit einbezogen: Bei gut einem Viertel (13 von 44) der dort ausgewiesenen regionalen Gewerbeschwerpunkte handelt es sich um Bestandsflächen. Dazu gehören Konversionsflächen – wie etwa das Flugfeld Böblingen/Sindelfingen – oder große bestehende Gewerbegebiete mit Umnutzungs- und Nachverdichtungspotenzial.

VRS und WRS haben – neben ihren laufenden Aktivitäten zur Kommunalberatung – bereits in mehreren Projekten zusammen mit Städten und Gemeinden strategische Projekte zur Innenentwicklung auch von gewerblichen Flächen durchgeführt. Dazu gehört der "Leitfaden zur Wiedernutzung von Gewerbebrachen" (1997), das "Nachhaltige Regionale Siedlungsmanagement (MORO-RESIM)" (2005) und sein Nachfolgeprojekt Raum+ (2009) sowie das Planspiel "Fläche im Kreis" (2006). Im Rahmen einer Workshop-Reihe wurden 2014 "Wege zur Innenentwicklung in der Region Stuttgart" vorgestellt und dokumentiert (vgl. VRS 2014b).

Bis 2012 hat sich die Region auch finanziell an der Entwicklung regionalbedeutsamer Gewerbebrachen engagiert. Im Rahmen des regionalen Förderprogramms wurden Projektstudien (Machbarkeitsstudien) kofinanziert. Des Weiteren waren Zinszuschüsse für den Grunderwerb, die Erschließung und Vorhaltung von regionalbedeutsamen interkommunal getragenen Gewerbebrachen möglich.

Strategien der Innenentwicklung für Gewerbe und Industrie

Die Region Stuttgart hat sich einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung verpflichtet, bei der die Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung hat. Entsprechend formuliert der Regionalplan das Ziel, dass Gemeinden vorrangig Nutzungsmöglichkeiten im Bestand ausschöpfen müssen, um neue Flächenbedarfe zu decken Dies gilt grundsätzlich auch für den gewerblichen Flächenbedarf (VRS 2009: 1.4.2.5 Z). Für eine solche Innenentwicklung zur Deckung gewerblicher Flächenbedarfe gibt es mehrere Ansatzpunkte, die von Kommunen parallel verfolgt werden sollten (vgl. Hollbach-Grömig/Zwicker-Schwarm 2014: 58):

- *Flächeneffizienz bestehender Standorte steigern:* Dabei geht es darum, Unternehmen dabei zu unterstützen, ihre Flächenbedarfe durch eine intelligente Flächennutzung am bestehenden Standort zu unterstützen (z.B. Bebauung von Reserveflächen, Aufstockung und Ersatzneubauten);
- *Nachnutzung von gewerblichen Flächenpotenzialen:* Kommunen sollten die Aktivierung von unter- bzw. ungenutzten Gewerbebauten und Gewerbearealen vorantreiben (Gewerbebrachen);

- *Qualifizierung bestehender Gewerbegebiete:* Durch ein Gebietsmanagement und bedarfsgerechte Maßnahmen sollten bestehende Gewerbegebiete bedarfsgerecht weiter entwickelt werden und damit die Attraktivität bestehender Gebiete für gegenwärtige und zukünftige Nutzer gesteigert werden.

Regionales Gewerbeflächenmanagement kann mit verschiedenen Instrumenten dazu beitragen, Kommunen bei der Innenentwicklung für gewerbliche Flächenbedarfe unterstützen.

Intelligente Flächennutzung auf bestehenden Standorten

Wenn neue Flächenbedarfe entstehen, stellt sich die Frage, inwieweit Optimierungen bezogen auf Fläche oder Gebäude ein Verbleib am vorhandenen Standort möglich machen können. Dabei geht es etwa um die Nutzung bislang ungenutzter Reserveflächen, das Schließen von Baulücken oder die Umgestaltung von Stellplätzen (mehrgeschossiges Parken). Gebäudebezogen geht es um Gebäudeaufstockung, An- und Erweiterungsbauten oder Ersatzneubauten. Eine solche Optimierung von Standorten ist in der Region Stuttgart, insbesondere in den industriellen Kernräumen, bereits geübte Praxis.

Kommunen haben nur begrenzte Möglichkeiten, auf eine Nachverdichtung hinzuwirken (vgl. Hollbach-Grömig/Zwicker-Schwarm 2014):

- *Planungs- und Baurecht:* Ermöglichung einer intensiveren Grundstücksausnutzung (z.B. im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans);
- *Information und Kommunikation:* Beratung der Eigentümer über Nutzungsmöglichkeiten.

Die Region kann hier in erster Linie durch einen interkommunalen Wissensaustausch und die Aufbereitung guter Beispiele – etwa in Form von Veranstaltungen (s. Kap. 4.4.2 Fachveranstaltung flächensparendes Bauen) oder eines Handbuchs (vgl. Infobox) – unterstützen.

Karlsruhe: Handbuch Unternehmensstandorte zukunftsfähig entwickeln

Angesichts begrenzter Möglichkeiten für neue Gewerbegebiete räumt die Stadt Karlsruhe der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen einen hohen Stellenwert ein. Um Unternehmen und Flächeneigentümern neue Ansätze und Ideen zu vermitteln, wurde 2014 zusammen mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) ein Unternehmenshandbuch entwickelt. Es zeigt verschiedene Instrumente für einen schonenden Umgang mit Flächenressourcen und deren ökologische und ökonomische Vorteile. Eine Reihe von Best-Practice-Beispielen aus Karlsruhe, aber auch aus anderen Städten, illustrieren die unterschiedlichen Handlungsfelder der Innenentwicklung.

Download: www.karlsruhe.de/wirtschaft

Nachnutzung von Gewerbearealen

Im Zuge des wirtschaftsstrukturellen Wandels sind auch in der Region Stuttgart Gewerbeimmobilien brachgefallen. Angesichts der insgesamt hohen Nachfrage am Gewerbeimmobilienmarkt sind allerdings komplette Leerstände von größeren Gewerbearealen selten. Typisch ist vielmehr deren Unternutzung. Die Wiedernutzung von Gewerbebrachen ist eine komplexe Aufgabe. Sie ist oft gekennzeichnet durch vielfältige und unterschiedliche Interessen der beteiligten Akteure. Teilweise fehlt es an der Mitwirkungsbereitschaft privater Eigentümer, bestehen unterschiedliche Nutzungsvorstellungen zwischen Eigentümern, potenziellen Investoren und Kommune, oder es besteht Unklarheit über geeignete Vermarktungsstrategien. Auch sind die Kosten der Sanierung, etwa bei Altlasten, und Umnutzung oftmals nur mit sehr hohem finanziellem Aufwand zu beseitigen (vgl. Hollbach-Grömig/Zwicker-Schwarm 2014). Gerade kleinere Gemeinden stehen vor großen Herausforderungen, wenn es darum geht, diese oftmals wichtigen Flächenreserven für gewerbliche Zwecke zu aktivieren (vgl. VRS 2014).

Wichtige Instrumente auf kommunaler Ebene sind (vgl. Hollbach-Grömig/Zwicker-Schwarm 2014):

- Planungs- und Baurecht: Schaffung oder Anpassung der planungsrechtlichen Gegebenheiten, um Nutzungsänderungen zu ermöglichen (z.B. vorhabenbezogener Bebauungsplan); Baugenehmigungen bezüglich Nutzungsänderungen.
- Liegenschaftspolitik und Flächenaufbereitung: Bodenordnung (z.B. Umlegung), Zwischenerwerb von Grundstücken, äußere/innere Erschließung verbessern, Abriss, Altlasten beräumen.
- Flächeninformation, Kommunikation und Prozessgestaltung: Erfassen von Gewerbeflächenpotenzialen im Bestand; Kommunale Marketinginstrumente (Immobilienbörse etc.) und Beratung von Flächeneigentümern und Investoren.

VRS und WRS können Kommunen bei ihren Bemühungen zur Nachnutzung von Gewerbearealen in verschiedener Hinsicht unterstützen (vgl. VRS 2014):

- Information und Kommunikation: Aufbereitung von Fachinformationen (z.B. Leitfaden zur Wiedernutzung von Gewerbebrachen); Moderation und Beratung bei Einzelvorhaben (z.B. im Hinblick auf Nutzungs- und Vermarktungskonzepte) sowie Angebote für den interkommunalen Wissensaustausch.
- Finanzielle Förderung: Beratung zu Fördermöglichkeiten Dritter (z.B. Städtebauförderung, Landesprogramme wie „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung"); Wiederaufnahme einer regionalen Förderung für die Entwicklung regionalbedeutsamer Gewerbebrachen (s.o.).

Insbesondere die Verknüpfung von Kommunalberatung und Förderung erscheint eine erfolgversprechende Kombination (vgl. Infobox). Zu prüfen wäre hier jedoch zudem, inwieweit die entsprechenden personellen Kapazitäten im Sinne eines „Kompetenzzentrums Innenentwicklung" tatsächlich „inhouse" ausgebaut oder alternativ in Form der Beauftragung von externen Experten ergänzt werden sollten.

Beratungsangebot Flächenpool NRW

Der Flächenpool NRW ist eine Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen zur aktiven Unterstützung der Reaktivierung von brachgefallenen oder untergenutzten Flächen – durch Impulse, Beratung und Unterstützung von Kommunen und Eigentümern. Mit der Durchführung ist die landeseigene Entwicklungsgesellschaft NRW.URBAN beauftragt. Städte und Gemeinden aus Nordrhein-Westfalen können sich um die Aufnahme in den Flächenpool NRW bewerben. Das Verfahren besteht aus drei Phasen: In einer Findungsphase werden Vereinbarungen zwischen dem Flächenpool NRW und der Kommune sowie dem Flächenpool und den jeweiligen Eigentümern geschlossen, in denen u.a. ein Entwicklungsvorrang der Poolflächen gegenüber Neuentwicklungen vereinbart wird. In der Qualifizierungsphase werden konsensfähige und verbindliche Entwicklungsperspektiven für die Poolflächen entwickelt. In der Bindungsphase werden durch NRW.URBAN konkrete Planungen und Konzepte für eine städtebaulich sinnvolle und ökonomisch rentierliche Entwicklung der Brachfläche ausgearbeitet. Diese Phase bildet den Übergang zur konkreten Reaktivierung des Standortes durch Kommune und Eigentümer. Finanziell wird das Verfahren des Flächenfonds NRW durch eine Ko-Finanzierung durch das Land sowie Kommunen und Flächeneigentümern getragen. Seit Start des Regelbetriebes im Jahr 2014 sind 44 Kommunen mit rund 187 Standorten und über 1.000 Eigentümern auf etwa 950 ha am Flächenpool NRW beteiligt (Stand: Dezember 2016).

Quelle: Umweltbundesamt 2017

Qualifizierung bestehender Gewerbegebiete

Viele Gewerbegebiete aus Wirtschaftswunderzeiten oder der Gewerbesuburbanisierung der 1960er- und 1970er-Jahre stehen vor neuen Herausforderungen (vgl. Zwicker-Schwarm 2012). Mit dem wirtschaftlichen und technologischen Wandel hat sich auch der Firmenbesatz in vielen Gebieten verändert. Das Nebeneinander von Produktionsunternehmen, Dienstleistern oder Handelsunternehmen führt oft zu Nutzungskonkurrenzen und -konflikten. Gleichzeitig haben forschungsintensive Industriebetriebe und wissensorientierte Dienstleister neue Erwartungen an ihren Standort. Standortimage, städtebauliche Qualitäten und ein attraktives Arbeitsumfeld werden wichtiger – von der guten ÖPNV-Anbindung bis hin zur flexiblen Kinderbetreuung vor Ort. Unter den Gesichtspunkten einer nachhaltigen Entwicklung und des Klimaschutzes rücken die Potenziale zur Aktivierung unter- und ungenutzter Flächen sowie Möglichkeiten zum Einsatz regenerativer Energien oder der energetischen Sanierung stärker in den Blickpunkt. Und aus Sicht der Wirtschaftsförderung sind gewerbegebietsbezogene Unternehmenskooperationen bei Beschaffungsaktivitäten, in der Ausbildung, aber auch als Impulse für Innovationsprozesse wichtig. Damit sich Unternehmen an „ihrem“ Standort weiterhin gut aufgehoben fühlen, gilt es, diesen Ansprüchen gerecht zu werden und vorhandene Potenziale zu nutzen. Kommunen können Veränderungsprozesse in bestehenden Gewerbegebieten anstoßen und unterstützen, um die Standortbedingungen in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht zu verbessern (vgl. BBSR 2016).

Kommunen sollten in Gebieten mit hohem Qualifizierungsbedarf die Vernetzung und Beteiligung von Unternehmen und Flächeneigentümern anregen (z.B. auch in Form von Standortgemeinschaften), um gemeinsam Probleme zu identifizieren und Projekte zur Bestandsentwicklung anzustoßen (vgl. Infobox).

In der Region Stuttgart gibt es bereits zahlreiche Beispiele dafür, wie Kommunen in Kooperation mit den dortigen Unternehmen in Pilotvorhaben die Qualifizierung bestehender Gewerbegebiete betreiben und Strukturen des Gewerbegebietsmanagements aufbauen (z.B. Stuttgart, Esslingen a.N., Ostfildern, Böblingen).

Die Region kann hier in erster Linie durch Kommunalberatung, etwa zu Fördermöglichkeiten auf Bundes- und Landesebene, und durch einen interkommunalen Wissensaustausch unterstützen.

Unternehmensnetzwerk Motzener Straße (Berlin)

Das Unternehmensnetzwerk Motzener Straße in Berlin ist 2005 als eingetragener Verein gegründet worden. Es geht auf eine Initiative engagierter Unternehmen zusammen mit der Wirtschaftsförderung des Bezirks Tempelhof-Schöneberg zurück und hat mittlerweile über 50 Mitgliedsunternehmen. Das Unternehmensnetzwerk will zur Lösung betriebsübergreifender und standortbezogener Probleme im Gewerbegebiet Motzener Straße beitragen, einem rund 250 ha großen Gewerbe- und Industriestandort im Süden Berlins. Im Rahmen des Unternehmensnetzwerks Motzener Straße ist es gelungen, eine Vielzahl an Ansätzen für den Standort zu erarbeiten, die dazu beitragen, diesen zu qualifizieren und zu profilieren – und damit Arbeitsplätze in den ansässigen sowie in neu anzusiedelnden Unternehmen zu schaffen und zu sichern. Zu den Aktivitäten des Netzwerks zählen Veranstaltungen zur Vernetzung der Unternehmen untereinander, beispielsweise die monatlichen Unternehmenstreffen, die reihum jeweils in einem anderen Mitgliedsunternehmen stattfinden, aber auch Standortkonferenzen, die sich an die Politik und an eine breitere Öffentlichkeit richten. In Arbeitsgruppen werden die Kooperationsmöglichkeiten bei der Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, dem gemeinsamen Einkauf von Vorleistungen und Produktionsmitteln oder Ansätze zur Energie- und Ressourceneffizienz vertieft. Mit dem Projekt „NEMo – Null Emission Motzener Straße" sollen durch einzelbetriebliche Maßnahmen und zwischenbetriebliche Kooperationen die CO_2-Emissionen des Gebiets langfristig auf „nahe Null" reduziert werden. Das Unternehmensnetzwerk arbeitet mit sieben Schulen im Einzugsbereich des Standorts, etwa mit Blick auf Praktikums- und Ausbildungsplätze, zusammen. Gemeinsam mit dem bezirklichen Jugendamt konnte das Unternehmensnetzwerk Motzener Straße eine ortsnahe Kindertagesstätte initiieren, in der Öffnungszeiten und Betreuungsangebote besonders auf die Kinder von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem Unternehmensnetzwerk zugeschnitten sind.

Quelle: Hollbach-Grömig/Zwicker-Schwarm 2014

Grenzen der Innenentwicklung für den gewerblichen Flächenbedarf

Die Entwicklung von Flächenpotenzialen im Bestand ist auch für die Deckung des gewerblichen Flächenbedarfs eine unabdingbare Strategie. Es ist jedoch auch wichtig hervorzuheben, dass die Innenentwicklung gerade für industrielle Flächenbedarfe an Grenzen stößt:

- *Fehlende Eignung für eine gewerblich-industrielle Nachnutzung:* Viele Gewerbebrachen verfügen nicht über die für eine Nachnutzung kritischen Standortfaktoren, etwa in Bezug auf Lage und Erreichbarkeit (städtebaulich integrierte Standorte), oder die Beschaffenheit der vorhandenen Gebäude macht eine Nachnutzung etwa für produzierendes Gewerbe oder Logistik wirtschaftlich nicht darstellbar.
- *Abweichende planerische Vorstellungen:* Gerade bei städtebaulich integrierten Gewerbearealen ist eine industrielle Nachnutzung problematisch (Nutzungskonflikte etc.). Aus Sicht der Stadtentwicklung sind dann andere Nutzungen bzw. Nutzungsmischungen (z.B. Wohnen, Einzelhandel, sonstige Dienstleistungen) sinnvoller.
- *Lange Entwicklungszeiträume:* Die Nachnutzung von Gewerbearealen und Gewerbebauten funktioniert oftmals nicht, wenn kurzfristige Lösungen gesucht werden – dazu ist der Prozess in aller Regel zu aufwändig.

Vielerorts wird es daher notwendig sein, für ein bedarfsgerechtes Gewerbeflächenangebot Strategien der Innenentwicklung und die Neuerschließung von Flächen zu kombinieren.

4.6 Zusammenschau und Bewertung

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die in den vorangegangenen Abschnitten behandelten Instrumente für ein regionales Gewerbeflächenmanagement. Dabei wird deutlich, dass die einzelnen Instrumente unterschiedliche Ziele des regionalen Gewerbeflächenmanagements adressieren (vgl. Kap. 3.4):

- Unterstützung der Kommunen bei der Entwicklung bereits planerisch ausgewiesener regionaler Gewerbeschwerpunkte sowie weiterer regionalbedeutsamer FNP-Potenzialflächen (*Ziel Flächenaktivierung*);
- bedarfsorientierte Überprüfung der regionalplanerischen Flächenkulisse im Hinblick auf die Bedarfsdeckung in einzelnen Teilräumen und Nachfragesegmenten und ggf. Erarbeitung von Grundlagen für eine mittelfristige Fortschreibung des Regionalplans (*Ziel Flächensicherung*);
- Vorhaltung von Flächen für strukturpolitisch wichtige Nutzungen wie großflächige Investitionen oder regionalbedeutsame Logistikprojekte (*Ziel Flächenprofilierung*);
- Sensibilisierung für industrielle Flächenbedarfe in der Region Stuttgart und Akzeptanz konkreter Flächenentwicklungen vor Ort (*Ziel Akzeptanzsteigerung*).

Die Zusammenschau macht deutlich, dass die meisten Instrumente einen mehrfachen Zielbezug aufweisen. So kann beispielsweise ein regionales Förderprogramm durch finanzielle Anreize zur Flächenaktivierung beitragen, durch die Verknüpfung der Förderung mit der Umsetzung einer bestimmten Entwicklungskonzeption (z.B. Vorhaltung für großflächige Ansiedlungen) aber gleichzeitig auch zur Flächenprofilierung beitragen.

Aus der Tabelle lässt sich auch entnehmen, dass die einzelnen Ziele durch mehrere der aufgeführten Instrumente adressiert werden können. Dies muss jedoch nicht heißen, dass es sich dadurch um austauschbare Instrumente handelt. Vielmehr ist von verschiedenen Querbezügen auszugehen. Zum einen können Instrumente, weil sie sich auf unterschiedliche Phasen des Gewerbeflächenmanagements beziehen, aufeinander aufbauen. Denkbar ist jedoch auch, dass die Instrumente durch einen kombinierten Einsatz eine größere Wirkung entfalten:

- *Aufeinander aufbauende Instrumente:* Planerisch-konzeptionelle Festlegungen, wie sie im Regionalplan getroffen werden, bzw. Vereinbarungen und Selbstbindungen, wie sie in teilräumlichen Konzepten getroffen werden, können in der Umsetzung befördert werden durch Vereinbarungen in Form regionalplanerischer Verträge, durch Förderprogramme oder durch Ausgleichsmodelle.
- *Synergien zwischen Instrumenten:* finanzielle Anreize der Region zur Beseitigung von Aktivierungshemmnissen (z.B. Förderprogramm, Ausgleichsmodell) flankierend mit Unterstützung durch die Region bei der Umsetzung von Dialog und Beteiligung im Hinblick auf lokale Vorbehalte gegenüber einer konkreten Gebietsentwicklung.

Tabelle: Zusammenfassende Bewertung Instrumente regionales Gewerbeflächenmanagement

Instrument	Erläuterung	Zielbezug	Wir-kung	Aufwand organisat.	Aufwand finanziell	Empfeh-lung	Zeithori-zont	Maßnahmen
Planerische Instrumente								
Regionales Gewerbe-flächenkonzept	Vertiefte Analyse der regio-nalen Flächenkulisse im Hinblick auf Eignung und Entwicklungshemmnisse	Flächenaktivierung Flächensicherung Flächenprofilierung	mittel	mittel	gering	Umsetzung	2018	Vertiefte Analyse Flächenpoten-ziale (auch: FNP-Potenzialflächen) auf Eignung und Entwicklungs-hemmnisse Kartografische Darstellung der Flächenkulisse (gebietsscharf) Definition konkreter teilräum-licher und nutzungsbezogener Handlungsbedarfe Identifikation von räumlichen Schwerpunkten („Hotspots“) für fokussierten Instrumenteneinsatz
Teilräumliche Gewerbe-flächenkonzepte	Analyse, Handlungs- und Maßnahmenkonzept	Flächenaktivierung Flächensicherung Flächenprofilierung	mittel	mittel	gering-mittel	pilothafte Umsetzung	2018 ff.	Initiierung teilräumlicher (inter-kommunaler) Handlungs- und Maßnahmenkonzepte in ausge-wählten Räumen („Hotspots“)
Raumordnerischer Vertrag	Vereinbarung zwischen Region und Kommune(n) zur Umsetzung Gewerbe-flächenentwicklung, ggf. mit weiteren Partnern	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	hoch	gering-mittel	gering-mittel	pilothafte Umsetzung	mittel- bis langfristig	Fallweise Prüfung des Einsatzes des Instruments (Ergebnisse regionales/teilräumliche Gewer-beflächenkonzept(e)
Fortschreibung Regionalplan	Weiterentwicklung der regionalen Flächenkulisse	Flächensicherung Flächenprofilierung	mittel	hoch	gering-mittel	vertiefte Prüfung	mittel- bis langfristig	Ermittlung mittel- bis langfristiger Handlungsbedarfe zur Anpas-sung der regionalen Flächen- kulisse (Monitoring)

Instrument	Erläuterung	Zielbezug	Wirkung	Aufwand organisat.	Aufwand finanziell	Empfehlung	Zeithorizont	Maßnahmen
Finanzielle Instrumente								
Regionales Förderprogramm	Zuschüsse für Gewerbeflächenentwicklung	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	mittel - hoch	mittel	mittel - hoch	vertiefte Prüfung	mittelfristig	Rechtliche und wirtschaftliche Prüfung sowie politische Bewertung, ob (erneuter) Einstieg in die direkte Förderung der Gewerbegebietsentwicklung und ggf. auch für Förderung von Infrastrukturmaßnahmen und Innenentwicklung (Brachflächen, Qualifizierung Gewerbegebiete)
Ausgleichsmodell	Initiierung eines Lasten-Nutzen-Ausgleich zwischen Kommunen eines Teilraumes	Flächenaktivierung Flächenprofilierung Akzeptanzsteigerung	hoch	hoch	gering	vertiefte Prüfung	mittelfristig	pilothafte Entwicklung eines Ausgleichsmodells in einem Teilraum der Region
Organisatorische Instrumente								
Beteiligungsmodell (Einzelstandort)	Regionale Beteiligung an Entwicklungsgesellschaften bzw. Gewerbezweckverbänden	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	mittel - hoch	mittel	hoch	vertiefte Prüfung	mittelfristig	Zunächst vertiefte Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Implikationen erforderlich (Machbarkeitsstudie)
Regionale Entwicklungsgesellschaft	Regionale Gesellschaft zur Planung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	hoch	sehr hoch	sehr hoch	vertiefte Prüfung	mittel- bis langfristig	Zunächst vertiefte Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Implikationen erforderlich (Machbarkeitsstudie)
Förderung interkommunaler Organisationsformen	Förderung der kommunalen Zusammenarbeit zur Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete, interkommunaler Flächen- und Gewerbesteuerpools	Flächenaktivierung Flächenprofilierung	mittel - hoch	mittel	offen	vertiefte Prüfung/ pilothafte Umsetzung	mittel- bis langfristig	Prüfung Förderung im Zusammenhang mit regionalem Förderprogramm (s.o.); Modellprojekt Gewerbeflächenpool

Instrument	Erläuterung	Zielbezug	Wirkung	Aufwand organisat.	Aufwand finanziell	Empfehlung	Zeithorizont	Maßnahmen
Instrumente der Information und Kommunikation								
Regionaler Dialog Industrie(-flächen)	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen, Aktionen etc. zu Industrie (-flächen)	Akzeptanzsteigerung	offen	mittel	gering - mittel	Umsetzung	2018ff.	Entwicklung eines Kommunikationskonzepts für einen regionalen Dialog Industrie(-flächen) (Ziele, Strategie, Instrumente); Abstimmung und Kooperation mit relevanten Unternehmen, Kammern, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften etc.
Kommunalberatung	Ergänzung bestehender Beratungsangebote im Hinblick auf regional- und immobilienwirtschaftliche Aspekte und Fragen geeigneter Dialog- und Beteiligungsprozesse bei der Gewerbegebietsentwicklung	Flächenaktivierung Akzeptanzsteigerung	mittel - hoch	mittel - hoch	gering - mittel	Umsetzung	2018 ff.	Fallweiser Einsatz des Instruments; Fokussierung auf Kommunen mit hohem Flächenpotenzial
Fachveranstaltung flächensparendes Bauen	Information von Unternehmen, Multiplikatoren, Kommunen zum flächensparenden Bauen.	Flächenaktivierung (Innenentwicklung)	mittel	niedrig	niedrig	Umsetzung	2018	Durchführung Veranstaltung; Abstimmung weiterer Handlungsbedarfe

[1] Je nach Ausgestaltung Förderprogramm

Angaben zur Wirkung der Instrumente sind als erste Annäherungen zu verstehen und von der konkreten Ausgestaltung des Instruments und den Randbedingungen ihres Einsatzes abhängig. Als Anhaltspunkt diente vor allem die Frage, inwieweit eher die Rahmenbedingungen der Flächenbereitstellung verbessert werden (mittlere Wirkung) oder sich die Region mit dem entsprechenden Instrument einen unmittelbaren Einfluss auf die Umsetzung sichern kann (hohe Wirkung).

Auch die Beurteilung des finanziellen bzw. organisatorischen Aufwands kann nur als grobe Einschätzung verstanden werden. Hier wird ebenfalls die konkrete Ausgestaltung eine Rolle spielen: So werden die Kosten eines etwaigen regionalen Förderprogramms davon abhängen, ob „lediglich" Machbarkeitsstudien (ko-)finanziert werden oder eine Beteiligung an investiven Maßnahmen zur Erschließung von Gewerbegebieten erfolgt. Entsprechend wird die Spanne der notwendigen Ausgaben zwischen wenigen 10.000 Euro und mehreren 100.000 Euro im Jahr liegen.

Keines der dargestellten Instrumente wird für das regionale Flächenmanagement in der Region Stuttgart grundsätzlich verworfen. Im Hinblick auf die Umsetzung werden jedoch drei Kategorien unterschieden:

- *Umsetzung:* Bei diesen Instrumenten wird eine Umsetzung empfohlen, weil sie eine wirkungsvolle Weiterentwicklung bisheriger Praxis darstellen. Dies ist beispielsweise bei Aktivitäten der Kommunalberatung der Fall.
- *Pilothafte Umsetzung:* Bei einer Reihe von Instrumenten wird vorgeschlagen, zunächst an einem geeigneten Einzelfall Erfahrungen zu sammeln und das notwendige Knowhow aufzubauen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ihr Einsatz von besonderen Voraussetzungen abhängt, der Einsatz eher einen experimentellen Charakter trägt und der Umsetzungserfolg damit offen ist. Beispiel ist die Entwicklung eines Ausgleichsmodells, mit dem die gewerbeflächenbezogenen Lasten kompensiert werden sollen.
- *Vertiefte Prüfung:* Mehrere Instrumente müssen noch weiter untersucht werden bzw. sind mit weitreichenden finanziellen Implikationen oder einem grundsätzlichen „Systemwechsel" verbunden, der einer vertieften regionalpolitischen Diskussion bedarf. Dies gilt etwa für den Fall, dass mit dem Instrument „Regionale Entwicklungsgesellschaft" der Einstieg der Region in eine aktive Flächenentwicklung in Erwägung gezogen wird.

Zudem erfolgt eine Angabe zum Zeithorizont: Manche Instrumente wie die Erarbeitung eines regionalen Gewerbeflächenkonzepts sind Voraussetzung für Folgeaktivitäten. Andere Instrumente wie etwa eine regionale Entwicklungsgesellschaft bedürfen noch intensiver Vorprüfung und einer politischen Entscheidungsfindung.

5. Fallstudien zum regionalen Gewerbeflächenmanagement

In diesem Kapitel werden drei Fallstudien zum regionalen Gewerbeflächenmanagement in anderen deutschen Regionen dargestellt. Der Fokus liegt dabei auf Regionen, die einerseits strukturell der Region Stuttgart möglichst ähnlich sind, in denen andererseits bereits Instrumente zum Einsatz kommen, die aus Perspektive der Region Stuttgart einen innovativen Charakter besitzen.

Dabei ist wichtig hervorzuheben, dass sich die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung des Gewerbeflächenmanagements an den jeweiligen Problemlagen und Potenzialen einer Region ausrichten muss. Entsprechend kann es für die Region Stuttgart nicht darum gehen, die im Folgenden dargestellten Beispiele zu kopieren. Sie sind vielmehr als Anregungen gedacht, die vor den Gegebenheiten in der Region Stuttgart geprüft und angepasst bzw. weiterentwickelt werden müssen.

5.1 Region Aachen

Regionsporträt

Die Region Aachen ist ein Zusammenschluss der Stadt Aachen, der StädteRegion Aachen sowie der Kreise Düren, Euskirchen und Heinsberg. Auf einer Fläche von rund 3.500 km² leben rund 1,3 Millionen Menschen (Bevölkerungsdichte: 352 Einwohner/km²). Die Region Aachen hat in den letzten dreißig Jahren einen tief greifenden wirtschaftlichen Strukturwandel vom „Kohlerevier" zur „Technologieregion" und jüngst zu einer „Europäischen Kultur- und Wissensregion" durchlaufen, die sich zunehmend grenzüberschreitend aufstellt. Neben einer nach wie vor starken gewerblich-industriellen Basis entwickelte sich um die High-Tech-Schwerpunkte Aachen und Jülich ein neuer technologieorientierter Mittelstand mit hoch spezialisierten Dienstleistungen.

Die Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH – AGIT ist die Wirtschaftsförderung der Region Aachen, sie wird von den Gebietskörperschaften der Region und weiteren öffentlichen Gesellschaftern (Kammern, Hochschule, Sparkasse) getragen. Die AGIT beschäftigt sich seit ihrer Gründung in den 1980er-Jahren intensiv mit Fragen der Entwicklung, des Managements und der Vermarktung von Gewerbeflächen. Die regionalplanerische Zuständigkeit für die Region Aachen liegt bei der Bezirksregierung Köln.

Gewerbeflächenmanagement

Das Gewerbeflächenmanagement in der Region Aachen ist stark auf die Themen Flächeninformation sowie (informelle) regionale Konzepte zugeschnitten:

- *Regionales Gewerbeflächenmonitoring*: In der Region Aachen findet eine fortlaufende Erhebung und Aktualisierung aller in den Flächennutzungsplänen ausgewiesenen Gewerbe- und Industriegebiete statt. Das Gewerbeflächen-Monitoring der Technologieregion Aachen (gfm) umfasst die systematische und kontinuierliche Beobachtung von Gewerbeflächenbestand, -entwicklungen und -veräußerungen. Informationen zu rund 250 Gewerbe- und Industriegebieten werden parzellenscharf als Sach- und Geodaten erfasst. Die Datenbereitstellung erfolgt auf freiwilliger Basis durch Kooperation aller 46 regionsangehöriger Gemeinden. Sie ist seit 2006 als regionale Daueraufgabe durch die Gesellschafter der AGIT finanziert. Die Aufbereitung der Daten erfolgt in einem jährlichen Gewerbeflächen-Monitoring-Bericht.
- *Regionales Gewerbeflächeninformationssystem:* Das Gewerbeflächen-Informationssystem der Technologieregion Aachen (gisTRA) ist die regionale Internetpräsentation zur Vermarktung der Gewerbeflächenangebote. Es basiert auf den Daten des gfm. Die aktuelle Weiter-

entwicklung beinhaltet die Integration von Bestandsimmobilien sowie eine Verknüpfung mit Unternehmensdaten.

- *Regionales Gewerbeflächenkonzept:* Die AGIT hat zusammen mit Gemeinden, Kreisen und gewerblichen Kammern ein regionales Gewerbeflächenkonzept erarbeitet. 2017 wurde die vierte Fortschreibung beschlossen. Wichtige Funktionen des RGK sind (1.) die konsensuale Verständigung der kommunalen Gebietskörperschaften über die zukünftigen Gewerbeflächenentwicklungen in der Region, (2.) die frühzeitige Dokumentation der gewerblichen Planungsabsichten der Kommunen und Kreise gegenüber dem Träger der Regionalplanung. Als informelle Planungsgrundlage stellt das Konzept einen „regionalen Fachbeitrag Gewerbeflächen" für den in Neuaufstellung befindlichen Regionalplan dar (Träger der Regionalplanung ist die Bezirksregierung Köln) (vgl. AGIT 2016, Meyer 2015).

Bewertung

Das Gewerbeflächenmanagement in der Region Aachen ist stark auf die Themen Flächeninformation und informelle Konzepte zugeschnitten. Das GIS-basierte Gewerbeflächenmonitoring, an dem sich alle Kommunen der Region beteiligen, erlaubt eine hohe Transparenz auf dem Gewerbeflächenmarkt und bietet Kommunen, Region sowie Unternehmen und Investoren belastbare Marktinformationen. Damit trägt das regionale Gewerbeflächenmonitoring dazu bei, Planung, Entwicklung und Vermarktung von Gewerbestandorten in der Region zu qualifizieren und damit in gesamtregionaler Perspektive ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten.

5.2 Region Hannover

Regionsporträt

Zur Region Hannover gehören die Landeshauptstadt Hannover und 20 weitere Städte und Gemeinden. Rund 1,1 Millionen Einwohner leben hier auf einer Fläche von 2.290 km^2 (Bevölkerungsdichte: 496 Einwohner/km^2).

Die Region Hannover ist Gebietskörperschaft und Gemeindeverband. Sie ist zuständig für sämtliche öffentliche Aufgaben, die unterhalb der Landesebene übergemeindlich erfüllt werden müssen. Dazu gehören die Bereiche Soziales (z.B. Sozialhilfe, Klinikum Region Hannover), Umwelt oder der ÖPNV. Die Region ist aber auch Träger der Regionalplanung, untere Landesplanungsbehörde sowie Genehmigungsbehörde für die Flächennutzungsplanung sowie zuständig für die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (vgl. RV AG 2015: 68). Diese ist als Fachbereich in die Regionsverwaltung integriert. Daneben besteht mit der hannoverimpuls GmbH eine gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaft von Landeshauptstadt und Region Hannover, die sich auf die Förderung von Neugründungen, die Akquise von Ansiedlungen und die Steigerung der Innovationskraft in bestehenden Unternehmen konzentriert.

Gewerbeflächenmanagement

Die Region Hannover verfügt über ein breites Instrumentarium für das regionale Gewerbeflächenmanagement. Die wichtigsten Instrumente sind:

- *Regionales Gewerbeflächenkonzept:* Im Jahr 2004 wurde vom Fachbereich Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung der Region Hannover ein Regionales Gewerbeflächenkonzept erarbeitet. Es beinhaltete erstmalig eine detaillierte Analyse und Beurteilung des Gewerbeflächenverbrauchs und -bedarfs, eine Aufbereitung des Angebots an gewerblichen Reserveflächen (u.a. Identifikation von Flächeneignungen, z.B. Logistik/Großhandel, IuK- und Beratungsdienstleistungen/FuE oder High-Tech-Produktion) sowie beabsichtigter Neu-

ausweisungen (Vorschauflächen). Als Schlussfolgerungen für die Gewerbeflächenentwicklung wurden Vorschläge für eine aktive Bodenpolitik seitens der Kommunen, der finanziellen Unterstützung der Gewerbeflächenentwicklung durch die Region (s.u. Regionales Förderprogramm) sowie für die interkommunale Kooperation bei der Entwicklung verkehrsgünstig gelegener Gewerbeschwerpunkte formuliert (vgl. Region Hannover 2004).

- *Regionales Gewerbeflächenmonitoring:* Die Region Hannover führt seit 2005 ein jährliches Monitoring der Gewerbeflächenumsätze und -angebote in der Region durch. Dieses beinhaltet die Dokumentation der Gewerbeflächenverkäufe (u.a. im Hinblick auf Nutzergruppen und Herkunft der Grundstückskäufer) und der Anfragen nach Gewerbeflächen (u.a. Auswertung der Standortanforderungen), die Darstellung des regionalen Gewerbeflächenangebots (u.a. im Hinblick auf planungsrechtliche Festsetzungen, Vermarktungsreife, Preise sowie Eignung für spezifische Nutzergruppen), eine Darstellung potenziell nutzbarer Gewerbebrachen sowie Planungen für Neuausweisungen von Gewerbeflächen (Vorschauflächen) (vgl. Region Hannover 2016b).
- *Regionales Logistikflächenkonzept*: Da das Gewerbeflächenmonitoring eine starke Nachfrage nach Logistikflächen in der Region Hannover sowie sich abzeichnende Engpässe in diesem Flächensegment aufgezeigt hatte, erarbeitete die regionale Wirtschaftsförderung 2010 ein Logistikflächenkonzept. Es soll Region und Kommunen als abgestimmte verlässliche Grundlage zur Planung und Entwicklung neuer Logistikflächen mit einem Zeithorizont bis 2020 dienen. Zentraler Inhalt des Konzepts ist die Definition von drei großflächigen Logistikschwerpunktstandorten sowie sechs Ergänzungsstandorten. In Absprache mit den Belegenheitskommunen beauftragte die Region nach Verabschiedung des Konzepts Machbarkeitsstudien zu diesen Logistikschwerpunktstandorten und stellte eine regionale Förderung der Flächenentwicklung in Aussicht (vgl. Region Hannover 2010). Tatsächlich wurden bzw. werden mehrere dieser Logistikstandorte nun in regionaler Regie, nämlich durch die Hannover Region Grundstücksgesellschaft (HRG) bzw. in einer Entwicklungsgesellschaft zwischen HRG und Belegenheitskommune (Standort Barsinghausen/Wunstorf), entwickelt.
- *Regionales Förderprogramm:* Seit 2005 besteht in der Region Hannover ein Förderprogramm zur Unterstützung der Kommunen bei Grunderwerb und Erschließung regional bedeutsamer Gewerbegebiete. Die Förderung kann sich dabei sowohl auf Investitionen für neue Gewerbe- und Industriegebietsflächen als auch auf die Revitalisierung von Gewerbebrachen beziehen. Dabei werden zwei Fördervarianten unterschieden: Investitionen in die Bodenbevorratung (Grunderwerbskosten) oder die Gewerbeflächenerschließung (Kosten für Erschließungsmaßnahmen, insbesondere Baumaßnahmen für Verkehrsflächen, Schmutzwasserkanalisation, Regenwasserkanalisation und Regenrückhaltung, für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen). Die Zuwendung erfolgt als Anteilsfinanzierung durch zinsloses Darlehen (maximal 1 Mio. Euro), die im Zeitraum von maximal 8 Jahren zurückzuzahlen sind. Aufgrund der günstigen Finanzierungsbedingungen sowie der Möglichkeit, bei Flächenentwicklungen auf die Dienstleistungen der Hannover Region Grundstücksgesellschaft zurückzugreifen, wurden in den letzten Jahren von kommunaler Seite keine Förderanträge mehr gestellt (vgl. Region Hannover 2005). Neu gefördert werden durch die Region Hannover seit kurzem Machbarkeitsstudien für die Entwicklung von Gewerbebrachen.
- *Regionale Grundstücksgesellschaft:* Mit der HRG-Hannover Region Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG ist die Region Hannover zu 50 Prozent an einer Gesellschaft zur Entwicklung von Gewerbe- und Wohnbauflächen beteiligt (die restlichen 50 Prozent hält die Sparkasse Hannover). Gegenstand des Unternehmens ist der Erwerb und die Bevorratung von Flächen in der Region Hannover sowie der dazu notwendigen Ausgleichsflächen zur Entwicklung und Vermarktung als Wohn- und Gewerbestandorte. Seit ihrer Gründung 1993 hat die HRG rund 100 ha Gewerbeflächen in der Region Hannover entwickelt (sowie rund 50 ha Wohnbauflächen). Das Aufgabenspektrum der HRG umfasst die Klärung der pla-

nungsrechtlichen Fragen, Grunderwerb, Ausschreibung und Auftragsvergabe von Erschließungsmaßnahmen bis hin zur Flächenveräußerung. Ein besonderes Engagement der HRG gilt der Entwicklung von Logistikflächen. Für die nächsten Jahre zeichnet sich ein stärkeres Engagement der HRG bei der Aktivierung von Gewerbebrachen in der Region ab (vgl. HRG 2013, 2016, 2017).

Bewertung

Die Region Hannover verfügt über ein breites Spektrum an planerisch-konzeptionellen, finanziellen sowie organisatorischen Instrumenten, das eine weitgehend regional abgestimmte und bedarfsgerechte Gewerbeflächenbereitstellung ermöglicht. Mit dem regionalen Gewerbeflächenkonzept und einem darauf aufbauenden, jährlichen Gewerbeflächenmonitoring sowie dem regionalen Logistikflächenkonzept verfügt die Region Hannover über fundierte planerisch-konzeptionelle Grundlagen. Dies trägt zu einer strategischeren Ausrichtung und besseren Abstimmung der kommunalen Flächenentwicklungen bei. Die Region Hannover ist Trägerin der regionalen Wirtschaftsförderung, der Regionalplanung sowie untere Landesplanungsbehörde. Diese enge organisatorische Verknüpfung ermöglicht eine enge Abstimmung der Gewerbeflächenentwicklung. Die Region Hannover betreibt durch eine eigene Grundstücksgesellschaft (HRG) seit über 25 Jahren eine aktive Gewerbeflächenentwicklung. Dadurch kann sie regionalpolitische Zielsetzungen und Konzepte (z.B. Logistikkonzept, Clusterstrategie) konkret mit Flächenentwicklungen unterlegen. Dass die HRG bei ihrer Gründung über erhebliche eigenen Flächenbesitz verfügte, hat die Entwicklung regionalbedeutsamer Gewerbeflächen erleichtert (z.B. Einsatz als Tauschflächen). Allerdings stoßen regionale Strategien auch in der Region Hannover dort an Grenzen, wo auf kommunaler Ebene anders geartete Entwicklungsziele vorhanden sind – so etwa bei einem der drei großflächigen Logistikschwerpunktstandorte. Mit einem eigenen Förderprogramm zur Entwicklung regionalbedeutsamer Gewerbeflächen und der Finanzierung von Machbarkeitsstudien zur Aktivierung von Gewerbebrachen setzt die Region finanzielle Anreize für die kommunale Flächenentwicklung. Die Förderung der Flächenerschließung ist aufgrund seiner konkreten Ausgestaltung (zinslose Darlehen) in den letzten Jahren in der Praxis nicht mehr von Bedeutung.

5.3 Metropole Ruhr

Regionsporträt

Die Metropole Ruhr umfasst die 11 kreisfreien Städte und vier Kreise des Ruhrgebiets. Auf einer Flächen von rund 4.400 km^2 leben hier rund 5,1 Millionen Einwohner (Bevölkerungsdichte: 1.137 Einwohner/km^2. Im Rahmen des tiefgreifenden Strukturwandels stehen vielerorts gewerblich vorgenutzte Gewerbeflächen zur Verfügung, die jedoch oftmals mit Nutzungsrestriktionen verbunden sind.

Der Regionalverband Ruhr (RVR) ist als Regionalplanungsbehörde für die Regionalplanung in der Metropole Ruhr zuständig. Die Verbandsversammlung entscheidet als Regionalrat über die Änderungen und Neuaufstellung des Regionalplans im Verbandsgebiet. Der RVR ist Träger bedeutender Infrastrukturprojekte wie der Route der Industriekultur und dem Emscher Landschaftspark. Zu den gesetzlichen Aufgaben des RVR gehören auch die regionale Wirtschafts- und Tourismusförderung sowie die Öffentlichkeitsarbeit für die Metropole Ruhr. Zusammen mit seinen kommunalen Partnern trägt er die sieben Revier- und Freizeitparks. Der RVR erhebt zudem Geo- und Klimadaten über die Region und stellt sie seinen Mitgliedskommunen u.a. für planerische Zwecke zur Verfügung (vgl. AG RV: 74). Die Aufgaben der regionalen Wirtschaftsförderung übernimmt die Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH (wmr), eine 100-prozentige Tochtergesellschaft des RVR.

Gewerbeflächenmanagement

Regionale Wirtschaftsförderung und Regionalverband engagieren sich bisher insbesondere im Bereich der Flächeninformationen und darauf aufbauender Marktanalysen:

- *Geodaten-Informationssystem ruhrAGIS:* Das Geodaten-Informationssystem bietet eine umfangreiche Informationsbasis zu Gewerbeflächen und zur Gewerbeflächennutzung. Es erfasst seit 1998 alle gewerblich-industriellen Flächen in der Metropole Ruhr (ca. 25.000 ha gewerbliche Bauflächen). Der detaillierte Datensatz wird jährlich durch Vor-Ort-Begehungen aktualisiert. Zu jeder der rund 33.000 Einzelflächen sind Adresse, Größe, Firmenbezeichnung, Wirtschaftszweig sowie die reale Flächennutzung hinterlegt. Die Zusammenführung mit anderen digitalen Rauminformationen (z.B. Luftbilder, Flächennutzungs- und Gebietsentwicklungspläne) erlaubt qualifizierte Aussagen zu Struktur, Dichte, Lage oder Verteilung von Branchen, Betrieben aber auch zu Entwicklungsangeboten aller 53 Kommunen in der Metropole Ruhr (vgl. Behrens 2014).
- *Gewerbliches Flächenmanagement Ruhr:* Seit 2009 engagieren sich die Städte und Kreise der Metropole Ruhr unter Federführung der regionalen Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH im Projekt „Gewerbliches Flächenmanagement Ruhr". Grundsätzliche Ziele des Projekts sind die Erhebung und Analyse grundlegender Informationen über genutzte und ungenutzte gewerblich-industrielle Bauflächen in der Metropole Ruhr, die Herausarbeitung von Nutzungsrestriktionen, die Analyse von Vermarktungsraten und Flächenprognosen, die Erarbeitung und Begleitung von "Werkzeugen" zur systematischen Mobilisierung von Flächen mit Nutzungsrestriktionen sowie die Bereitstellung von Datengrundlagen für Kommunen und der Regionalplanung (vgl. WMR 2015). In der vierten Phase des Projekts haben sich die regionale Wirtschaftsförderung wmr und der Regionalverband Ruhrgebiet das Ziel gesetzt, innerhalb von drei Jahren mit einem modular angelegten Aktionspaket die vorhandenen Nutzungsrestriktionen um bis zu 370 ha abzubauen und zusätzliche großflächige Potenziale, z.B. in Form von regionalen Kooperationsstandorten, zu aktivieren.
- *Regionaler Flächennutzungsplan:* Die Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen haben 2005 eine Planungsgemeinschaft gegründet und einen gemeinsamen regionalen Flächennutzungsplans (RFNP) erarbeitet. Dieser führt die bisher getrennten Planungsebenen Regionalplan und Flächennutzungsplan zusammen und trägt damit zu einer Verwaltungsvereinfachung und einem effizienteren Ressourceneinsatz bei. Der RFNP Städteregion Ruhr ist bislang das einzige Beispiel eines solchen kombinierten Planwerks und verdeutlicht das hohe Ausmaß interkommunaler Kooperation in der Kernzone des Ruhrgebiets. Die regionalplanerischen Inhalte werden mittelfristig im gegenwärtig in Aufstellung befindlichen einheitlichen Regionalplan Ruhr aufgehen (vgl. Städteregion Ruhr 2017).
- *Vereinbarung zur interkommunalen Kooperation:* Die Städte des Wirtschaftsraums „Mittleres Ruhrgebiet" (u.a. Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen) haben vertraglich vereinbart, Firmen, die im eigenen Stadtgebiet nicht untergebracht werden können, gezielt an die Nachbarstädte weiterzuvermitteln, so dass eine größere Chance besteht, diese Unternehmen in der Metropole Ruhr zu halten oder anzusiedeln. Bei einem Ansiedlungserfolg erhält die vermittelnde bzw. "abgebende" Stadt einen einmaligen Ausgleichsbetrag in Höhe der Gewerbesteuereinnahmen der ersten 5 Jahre nach Ansiedlung des Unternehmens (vgl. (vgl. Stadt Essen u.a. 2007, Stadt Mülheim a.d.R. 2008).

Bewertung

Regionale Wirtschaftsförderung und Regionalverband engagieren sich bisher insbesondere im Bereich der Flächeninformationen und darauf aufbauenden Marktanalysen. Sie haben nicht zuletzt auch vielfältige Nutzungsrestriktionen vieler industriell vorgenutzter Flächenpotenziale aufgedeckt. Eine stärkere Umsetzungsorientierung des regionalen Gewerbeflächenmanagements zur besseren Bearbeitung von Aktivierungshemmnissen ist aktuell in der Abstimmung. Bemerkenswert ist zudem das hohe Maß an interkommunaler Kooperation bei der Standortplanung und Investorenberatung. Mit dem Instrument regionaler Kooperationsstandorte werden mit dem in Aufstellung befindlichen Regionalplan Ruhr die planerischen Voraussetzungen für ein Netz großflächiger Vorhaltestandorte geschaffen. Wichtig ist hervorzuheben, dass die Städte der Metropole Ruhr neben diesen regionalen Aktivitäten für die Flächenentwicklung auch auf umfangreiche Beratungs- und Förderinstrumente des Landes zurückgreifen können (vgl. Flächenpool NRW, Kap. 4.5).

5.4 Fazit

Aus den oben dargestellten Fallstudien der Region Aachen, der Region Hannover sowie der Metropole Ruhr lassen sich einige zusammenfassende Aussagen zur instrumentellen Ausgestaltung eines regionalen Gewerbeflächenmanagements festhalten.

- *Planerische Instrumente:* Alle drei dargestellten Regionen verfügen über eine differenzierte Erfassung der Gewerbeflächenpotenziale sowie der Gewerbeflächennachfrage, die im Sinne eines regelmäßigen Gewerbeflächenmonitorings fortgeschrieben und für Planungs- und Vermarktungsaktivitäten ausgewertet werden. Insbesondere die Regionen Aachen und Hannover haben regionale Gewerbeflächenkonzepte erarbeitet, um die qualitative und quantitative Flächenentwicklung interkommunal abzustimmen und die Entwicklung eines differenzierten Flächenangebots zu unterstützen. Mit ihrem regionalen Logistikflächenkonzept forcierte die Region Hannover ein Nachfragesegment mit kritischen Engpässen und von besonderer strategischer Bedeutung.
- *Finanzielle Instrumente:* Deutlich weniger stark entwickelt sind eigene, regionale Förderprogramme zur Gewerbeflächenentwicklung. Hier war bislang nur die Region Hannover aktiv, wobei sich der Fokus jüngst auf die Aktivierung von Gewerbebrachen verlagert. Insbesondere in der Metropole Ruhr, aber auch in der Region Aachen kann auf eine starke Förderkulisse auf Landesebene (kofinanziert durch Bundes- und EU-Mittel) zurückgegriffen werden.
- *Organisatorische Instrumente:* Hier ist die Region Hannover mit einer eigenen Gesellschaft für die Entwicklung von Gewerbeflächen besonders stark aufgestellt. Eine vergleichbare Rolle bei der Flächenentwicklung findet sich in den Regionen Aachen und Ruhr nicht.
- *Instrumente der Information und Kommunikation:* Gerade im Ruhrgebiet ist die Gewerbeflächenproblematik nicht nur durch das Projekt Gewerbliches Flächenmanagement Ruhr sondern gerade auch durch die Städte und durch regionale Industrieallianzen stark in die öffentliche Diskussion gebracht worden.

Deutlich wird auch, dass weniger die einzelnen Instrumente des regionalen Gewerbeflächenmanagements, als vielmehr ihr Zusammenwirken von Bedeutung sind. Das Beispiel der Region Hannover zeigt auf, wie die Verknüpfung planerischer, finanzieller und organisatorischer Instrumente einen maßgeblichen Beitrag zur Flächensicherung, -aktivierung und -profilierung leisten kann. So können beispielsweise interkommunal abgestimmte und in einem regionalen Konzept festgeschriebene Logistikstandorte unter Einsatz regionaler Fördermittel mit einer eigenen Gesellschaft bzw. in einer gemeinsamen Entwicklungsgesellschaft mit der Standortkommune entwickelt werden.

6. Handlungsempfehlungen

In den vorangegangenen Kapiteln wurden verschiedene Instrumente eines regionalen Gewerbeflächenmanagements dargestellt und es konnte aufgezeigt werden, welchen Beitrag diese für eine verbesserte Bereitstellung von Gewerbeflächen in der Region Stuttgart leisten können. Auf dieser Grundlage werden nachfolgend sechs Handlungsempfehlungen eines regionalen Gewerbeflächenmanagements herausgearbeitet. Diesen Handlungsempfehlungen sind jeweils konkrete planerische, finanzielle und organisatorische Instrumente sowie Instrumente der Information und Kommunikation zugeordnet. In ihrer Gesamtheit decken diese Handlungsempfehlungen alle in Kapitel 3 dargestellten Ziele des regionalen Gewerbeflächenmanagements ab.

Übersicht: Handlungsempfehlungen und Zielbezug



1. *Gewerbeflächenmanagement als regionale Gemeinschaftsaufgabe stärken*

   In einem dicht besiedelten und eng verflochtenen Wirtschaftsraum wie der Region Stuttgart ist eine vorausschauende und nachhaltige Flächenvorsorge nur in enger regionaler und interkommunaler Abstimmung möglich. Die im Sommer 2017 von der WRS vorgelegte Analyse von Gewerbeflächenangebot und -nachfrage hat aufgezeigt, dass in der Region Stuttgart in vielen Teilräumen und in wichtigen Segmenten der Flächennachfrage ein dramatischer Engpass bei der Verfügbarkeit von Gewerbeflächen besteht. In der Analyse wurde auch herausgearbeitet, dass der industrielle Wandel zu Digitalisierung und Elektromobilität bereits kurz- und mittelfristig zusätzliche Flächenbedarfe mit sich bringen wird. Zentrale Herausforderungen bestehen darin, die regionalplanerisch gesicherten Gewerbeschwerpunkte zeitnah zu entwickeln und die Flächenkulisse quantitativ und qualitativ bedarfsgerecht zu überprüfen. Dies wird aber nur durch ein wirkungsvolles regionales Gewerbeflächenmanagement zu erreichen sein.

   Das bisherige Instrumentarium auf regionaler Ebene reicht für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen nicht mehr aus. Regionalplanerische „Angebote" zur Entwicklung regionaler Gewerbeschwerpunkte etwa bleiben dort wirkungslos, wo vor Ort keine Bereitschaft zur deren Umsetzung besteht oder erst in geeignete Rahmenbedingungen investiert werden muss. Notwendig ist daher die Erweiterung des bisherigen Instrumentari-

ums: VRS und WRS müssen ihre bisherigen Aktivitäten – wie etwa die Bereitstellung von Marktinformationen, planerisch-konzeptioneller Grundlagen und Kommunalberatung – weiterentwickeln. Notwendig sind jedoch auch neue Ansätze, z.B. ein gezieltes finanzielles Engagement zur Unterstützung regionalbedeutsamer Flächenentwicklungen oder die Vorhaltung einer strategischen Flächenreserve. Die Region soll und kann sich auch in Zukunft nicht um alle Gewerbeflächen kümmern. Vielmehr geht es um eine stärkere Rolle bei der Planung und Entwicklung regionalbedeutsamer Gewerbeflächen und der Vorhaltung einer strategischen Flächenreserve. Wichtig ist zu betonen, dass die zentrale Rolle der Kommunen durch ein stärkeres Engagement auf regionaler Ebene nicht geschmälert wird. Sie bleiben die zentralen Akteure bei der Planung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen. Vielmehr wird auch ihr Aufgabenspektrum zunehmen: Mehr als bisher werden sie sich zukünftig bei der Qualifizierung ihrer bestehenden Gewerbegebiete engagieren und geeignete Formen der interkommunalen Abstimmung und Zusammenarbeit finden müssen.

2. *Regionale Flächenkulisse überprüfen und bedarfsorientiert weiterentwickeln*

   Die Analyse der Gewerbe- und Industrieflächen der WRS hat für die Region Stuttgart kritische Angebotslücken aufgedeckt. Zum einen betreffen diese, vor allem in den industriellen Kernräumen, Angebote für großflächige Industrie- und Logistikinvestitionen – insbesondere mit Blick auf die Entwicklungsperspektiven der regionalen Leitunternehmen. Zum anderen werden dringend Vorhalteflächen für strategische Projekte des technologischen und ökonomischen Wandels benötigt (z.B. regionalbedeutsame Forschungs- und Entwicklungszentren, neue Produktionsstrukturen im Bereich neuer Technologien). Bei diesen besteht ein sehr selektiver räumlicher Fokus auf einzelne herausragende Standorte. Daher müssen alle regionalen Gewerbeschwerpunkte, aber auch weitere, in Flächennutzungsplänen gesicherte, jedoch noch nicht mit Bebauungsplänen unterlegte oder baulich noch nicht erschlossene Flächen (FNP-Potenzialflächen) vertieft auf Eignungen und Entwicklungshemmnisse analysiert werden. Diese Überprüfung der regionalen Flächenkulisse und die Ableitung konkreter teilräumlicher und nutzungsbezogener Handlungsbedarfe in einem Regionalen Gewerbeflächenkonzept ist Voraussetzung für einen gezielten Instrumenteneinsatz sowie für ein laufendes Gewerbeflächenmonitoring auf regionaler Ebene.

   Maßnahmen

   - *Regionales Gewerbeflächenkonzept (kurzfristig):* Vertiefte Analyse der regionalen Flächenkulisse im Hinblick auf Eignung und Entwicklungshemmnisse; Definition konkreter teilräumlicher und nutzungsbezogener Handlungsbedarfe; Aufbau eines darauf bezogenen Gewerbeflächenmonitorings.
   - *Fortschreibung Regionalplan (mittel-/langfristig):* Ermittlung mittel- bis langfristiger Handlungsbedarfe zur Anpassung der regionalen Flächenkulisse.

3. *Regionalbedeutsame Einzelstandorte aktivieren*

   Die Regionalen Gewerbeschwerpunkte werden gegenwärtig nicht in ausreichendem Umfang und in ausreichender Geschwindigkeit aktiviert. So sind nach Analyse der WRS in den 48 ausgewiesenen Gewerbeschwerpunkten aktuell lediglich 23 ha baureife Flächen vorhanden (bei 542 ha theoretisch noch entwickelbarer Fläche). Hier sollte ein regionales Gewerbeflächenmanagement die Kommunen bei der Aktivierung dieser regionalbedeutsamen Standorte sowie weiterer größerer FNP-Potenzialflächen unterstützen. In den vorangegangenen Abschnitten konnte herausgearbeitet werden, dass in der Praxis unterschiedliche

Entwicklungshemmnisse vorliegen – abweichende kommunale Entwicklungsziele, negative Auswirkungen der Flächenentwicklung auf Verkehr und Landschaft, planerische Umsetzungshindernisse u.v.m. Die konkreten Hemmnisse unterscheiden sich dabei von Ort zu Ort. Daher wird es im Einzelfall darum gehen müssen, das passende Instrumentenbündel zum Einsatz zu bringen.

Maßnahmen

- *Kommunalberatung (2018ff.):* Ergänzung bestehender Beratungsangebote im Hinblick auf regional- und immobilienwirtschaftliche Aspekte und Fragen geeigneter Dialog- und Beteiligungsprozesse bei der Gewerbegebietsentwicklung.
- *Regionale Förderung (mittelfristig):* Rechtliche und wirtschaftliche Prüfung sowie politische Bewertung, ob (erneuter) Einstieg in die direkte Förderung der Gewerbegebietsentwicklung sowie ggf. auch Förderung von Infrastrukturmaßnahmen und Innenentwicklung (Brachflächen, Qualifizierung Gewerbegebiete).
- *Raumordnerischer Vertrag (mittelfristig):* Fallweise Prüfung, ob Vereinbarung zwischen Region und Kommune(n) zur Umsetzung der Gewerbeflächenentwicklung: konkrete zeitliche und inhaltliche Festlegungen, ggf. unter Einbezug weiterer Partner, die einen Beitrag zur Flächenentwicklung leisten können (z.B. regionale Wirtschaftsförderung im Hinblick auf Profilentwicklung und Vermarktung, Genehmigungsbehörde zur Feststellung des Flächenbedarfs, Straßenbaulastträger im Hinblick auf parallele Ausbaumaßnahmen).

4. *Vorhaltestandorte für regionalbedeutsame Bedarfe entwickeln*

Digitalisierung und Elektromobilität sind zwei Aspekte des technologischen und ökonomischen Wandels, die mit enormen Chancen und Risiken für die Unternehmen in der Region Stuttgart verbunden sind. Die von der WRS durchgeführte Analyse der Entwicklungstrends hat verdeutlicht, dass in diesem Zusammenhang dringend Vorhalteflächen für strategische Projekte (z.B. regionalbedeutsame Forschungs- und Entwicklungszentren sowie neue Produktionsstrukturen) benötigt werden, die gegenwärtig noch nicht vorhanden sind. Dabei besteht großer Zeitdruck: Standortentscheidungen zum Aufbau neuer Technologie- und Geschäftsfelder fallen nach Einschätzung von der WRS befragter regionaler Experten bereits in den nächsten 2-5 Jahren. Dabei besteht unternehmensseitig ein sehr selektiver räumlicher Fokus auf einzelne herausragende Standorte. Die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Fallstudien machen deutlich, dass in anderen deutschen Ballungsräumen die Problematik regionaler Vorhaltestandorte aktiv angegangen wird. Unmittelbar angrenzend an die Region Stuttgart wird der Gewerbeschwerpunkt Sulz a.N. als Vorhaltestandort durch Regionalverband und Wirtschaftsförderung Schwarzwald-Baar-Heuberg bereitgehalten. Die Idee regionaler Vorhaltestandorte ist es, schnell umsetzbare Flächenoptionen für regionalbedeutsame Großansiedlungen vorzuhalten. Mit einem Vorhaltestandort sind Planungskosten und Kosten des Grunderwerbs verbunden. Gleichzeitig ist der Zeitpunkt seiner tatsächlichen Entwicklung ungewiss. Damit gibt es aus Perspektive einer Kommune nur eine geringe Motivation, einen solchen Standort alleine voranzutreiben. Ein direktes finanzielles oder sogar organisatorisches Engagement der Region ist daher notwendig und eröffnet größere Spielräume, auf die konkrete Ausgestaltung Einfluss zu nehmen.

Maßnahmen

- *Regionale Förderung (mittelfristig):* Rechtliche und wirtschaftliche Prüfung sowie politische Bewertung, ob (erneuter) Einstieg in die direkte Förderung der Gewerbegebietsentwicklung - hier speziell Mitfinanzierung Vorplanungen (Machbarkeitsstudie),

Grunderwerb bzw. Sicherung von Kaufoptionen im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung mit der Standortkommune.

- *Beteiligungsmodell (Einzelstandort) (mittel-/langfristig):* Zunächst vertiefte Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Implikationen erforderlich. Eine direkte Beteiligung der Region an Entwicklungsgesellschaften bzw. Gewerbezweckverbänden könnte die notwendigen Planungs- und Abstimmungsprozesse beschleunigen und regionalen Einfluss auf die konkrete Flächenentwicklung sicherstellen.

- *Regionale Entwicklungsgesellschaft (mittel-/langfristig):* Zunächst vertiefte Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Implikationen erforderlich – auch aufgrund der damit verbundenen sehr hohen organisatorischen und finanziellen Aufwände.

- *Fortschreibung Regionalplan (mittel-/langfristig):* Identifikation, Vorprüfung und regionalplanerische Sicherung möglicher Vorhaltestandorte.

5. *Angebotslücken schließen und Flächenqualitäten sicherstellen*

Die Standortanforderungen von Unternehmen differenzieren sich immer weiter aus. Daher ist nicht allein das mengenmäßige Flächenangebot, sondern die ausreichende Abdeckung aller relevanten Nachfragesegmente von entscheidender Bedeutung für die kommunale und regionale Flächenvorsorge. Wie oben bereits angesprochen, fehlen dabei in der Region insbesondere große Industrie- und Logistikflächen für regionale Leitunternehmen und ihre Zulieferer. Die Frage der Flächenqualitäten umfasst dabei nicht nur Lagegunst und Zuschnitt neuer Gebiete, sondern auch bauleitplanerische Vorgaben, die Steuerung der Aufsiedelung bei Vermarktung und Grundstücksvergabe und das Management aufgesiedelter Gebiete. In diesem Sinne sollte die Region darauf hinwirken, Angebotslücken zu schließen und Flächenqualitäten sicherzustellen.

Maßnahmen

- *Kommunalberatung (2018ff.):* Ergänzung bestehender Beratungsangebote im Hinblick auf regional- und immobilienwirtschaftliche Aspekte. VRS und WRS könnten die Kommunen bei der Erarbeitung von Nutzungsszenarien für geplante Gewerbeschwerpunkte unterstützen und damit zur entsprechenden Ausrichtung des Gebiets beitragen (Identifikation von Nutzergruppen, Ausrichtung des Erschließungskonzepts).

- *Regionale Förderung (mittelfristig):* Rechtliche und wirtschaftliche Prüfung sowie politische Bewertung, ob (erneuter) Einstieg in die direkte Förderung der Gewerbegebietsentwicklung - hier speziell Förderung der Erschließungskosten bei Gewerbeschwerpunkten mit einer besonderen strukturpolitischen Bedeutung und überproportionalen örtlichen Folgelasten (z.B. regionale Logistikschwerpunkte), ggf. auch abgesichert über *raumordnerischen Vertrag*.

- *Fortschreibung Regionalplan (mittel-/langfristig):* Prüfung, ob die regionalplanerischen Festlegungen zur Nutzung dieser Gewerbeschwerpunkte bei einer Fortschreibung weiter detailliert werden können als bisher (z.B. Nutzungsprofil, Mindestgrößen für die Erschließung bzw. einer Initialansiedlung).

6. *Interkommunale Kooperation unterstützen*

Die Zusammenarbeit von Kommunen bei der Planung, Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen hat viele Vorteile. Sie kann dazu beitragen, die Flächenentwicklung ökonomisch und ökologisch sinnvoll an großflächigen, gut angebundenen Standorten zu

bündeln und damit verbundene Chancen und Risiken gemeinsam zu tragen. In der Praxis kann interkommunale Zusammenarbeit dabei verschiedene Formen annehmen. Zwischengemeindliche Abstimmungs- und Dialogformate wurden in einzelnen Teilräumen schon durchgeführt. Interkommunale Gewerbegebiete wurden in der Region Stuttgart bereits vielerorts erfolgreich entwickelt. Regionale Gewerbeschwerpunkte sollen – so der entsprechende Grundsatz im Regionalplan – interkommunal entwickelt werden. Noch weitergehende Formen wie interkommunale Flächenpools oder Ausgleichsmodelle sind in der Region bislang nicht zu finden. Es liegt im Wesen der Kooperation, dass sie nicht regional verordnet werden, sondern lediglich durch geeignete Rahmenbedingungen und Anreize unterstützt werden kann. Im Rahmen des regionalen Gewerbeflächenmanagements sollten drei Aspekte der interkommunalen Kooperation unterstützt bzw. angeregt werden: die Entwicklung teilräumlicher Gewerbeflächenkonzepte und – darauf aufbauend – die pilothafte Erprobung eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs. Geprüft werden sollte zudem, ob die Mehrkosten interkommunaler Kooperation im Rahmen eines Förderprogramms abgegolten werden können.

Maßnahmen

- *Teilräumliche Gewerbeflächenkonzepte (2018):* Initiierung teilräumlicher (interkommunaler) Handlungs- und Maßnahmenkonzepte in ausgewählten Räumen (pilothafte Umsetzung).
- *Regionale Förderung (mittelfristig):* Rechtliche und wirtschaftliche Prüfung sowie politische Bewertung, ob (erneuter) Einstieg in die direkte Förderung der Gewerbegebietsentwicklung - hier speziell Förderung interkommunaler Kooperation.
- *Ausgleichsmodell (mittelfristig):* Initiierung eines Pilotprojekts zum Lasten-Nutzen-Ausgleich in einem Teilraum: Kompensation besonderer Lasten „unattraktiver" Flächenentwicklungen (z.B. großflächige Logistikstandorte) und Lösung von Entwicklungsblockaden. Prüfung, inwieweit eine Förderung eines solchen Kooperationsprozesses durch Modellvorhaben des Bundes oder anderer Dritter möglich ist.

7. *Industrielle Flächenbedarfe in die Öffentlichkeit tragen*

Auf der regionalen Ebene geht es allgemein darum, die „Gewerbeflächenproblematik" auf die Agenda zu bringen und dafür zu sensibilisieren. Mittel- bis langfristig sollte damit zu einer Veränderung des Problembewusstseins und zu einer Akzeptanzsteigerung in Politik und Gesellschaft beigetragen werden. Ein solcher Dialog wird dann wirkungsvoll sein, wenn es gelingt, eine möglichst breite Allianz für das Industrieflächenthema zu schmieden. Daher sollten entsprechende Aktivitäten gemeinschaftlich mit Unternehmen, Kammern, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften entwickelt und durchgeführt werden. Auch die IBA 2027 StadtRegion Stuttgart sollte dazu genutzt werden, den Dialog über industrielle Flächenbedarfe zu führen und neue Instrumente der Gewerbeflächenentwicklung zu erproben.

Maßnahme

- *Regionaler Dialog Industrie(-flächen) (2018ff.):* Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen, Aktionen etc. zu Industrie(-flächen). Entwicklung eines Kommunikationskonzepts für einen regionalen Dialog Industrie(-flächen) (Ziele, Strategie, Instrumente); Abstimmung und Kooperation mit relevanten Unternehmen, Kammern, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften etc.

Ausblick

Die großen Herausforderungen einer bedarfsgerechten Gewerbeflächenbereitstellung lassen sich in der Region Stuttgart nur durch ein konzertiertes Vorgehen von Kommunen und Region bewerkstelligen. Dabei muss die regionale Ebene eine aktivere Rolle einnehmen und neue Instrumente des Gewerbeflächenmanagements umsetzen. Deren genaue Ausgestaltung muss Gegenstand der regionalpolitischen Meinungsbildung sein. Diesbezüglich kann der vorliegende Bericht nur erste Hinweise geben.

Im Vergleich mit anderen Ballungsräumen hat die Region Stuttgart eine gute Ausgangsposition: Die regionale Ebene verfügt über die notwendigen Kompetenzen zur Regionalplanung und regionalen Wirtschaftsförderung. Diese sind auch organisatorisch eng miteinander verzahnt. Sie verfügt über eine langjährige Erfahrung in der regionalen Zusammenarbeit und interkommunalen Kooperation, auf die auch bei der gemeinsamen Aufgabe einer vorausschauenden und nachhaltigen Gewerbeflächenvorsorge aufgebaut werden kann.

Literaturverzeichnis

AGIT (Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH) (2016): Regionales Gewerbeflächenkonzept für die Region Aachen. Fortschreibung 2016, Aachen.

AG RV (Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen) (2015): Regionalverbände. Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in Ballungsräumen, Essen.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2011): Raumordnerische Verträge zielorientiert und aufgabengerecht einsetzen. Positionen aus der ARL Nr. 85, Hannover.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Regionalforschung) (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland, BBSR Online-Publikation Nr. 11, Bonn.

BBRS (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2016): Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. (=ExWoSt-Informationen 49/1), Bonn.

Behrens, M. (2014): Viele Städte, ein Ziel: Das Ruhrgebiet erarbeitet ein gemeinsames Flächenmanagement, in: Kommunalwirtschaft, Sonderausgabe 2014, S. 53-54.

BietZ (Bietigheimer Zeitung) vom 10.03.2017: Der Kleine bettelt, der Große zögert.

Bock, S., Hinzen, A., Libbe, J. (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin.

Bonny, H. W., Glaser, J. (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring, in: disP 161, 2/2005, S. 28-39.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (2016): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ab 4. August 2016.

Dialog (Dialog schafft Zukunft – Fortschritt durch Akzeptanz NRW) (Hrsg.) (2012): Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Düsseldorf.

Entwicklungsagentur Rendsburg (2017): Internet: http://www.entwicklungsagentur-rendsburg.de/schwerpunkte/strukturfonds.html (letzter Zugriff 27.6.2017).

Europäische Kommission (1997): Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (ABl. C 209 vom 10.07.1997, S. 3).

Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbh (GIB), Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2012): Regionalwirtschaftliches Gutachten zu den Auswirkungen des Flughafens Berlin Brandenburg auf die Entwicklung der Kommunen im Flughafenumfeld. Berlin.

Gilgenast, P. (2014): Der Strukturfonds der Entwicklungsagentur Rendsburg, Vortrag im Rahmen des Forums deutscher Wirtschaftsförderer, Berlin 20./21.11.2014.

Gebert, Friedrich (o.J.): Raumordnerische Verträge in der Praxis. Vorstudie im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Rostock.

Hager, G. (Hrsg.) (2015): Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg. Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg, Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart, Stuttgart.

Hessischer Städtetag u.a. (Hrsg.) (2015): Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen. Wiesbaden.

HRG (Hannover Region Grundstücksgesellschaft) (2013): 20 Jahre HRG: Eine Erfolgsgeschichte in der Region - für die Region. Flächen für Gewerbe und Wohnen verkaufen sich auch weiterhin gut, Pressemitteilung.

HRG (Hannover Region Grundstücksgesellschaft) (2016): Gesellschaftsvertrag der HRG-Hannover Region Grundstücksgesellschaft vom 26.10.2016 (Rechtssammlung Region Hannover 10-52)

HRG (Hannover Region Grundstücksgesellschaft) (2017): Firmenhomepage (http://www.hrg-online.de) (letzter Zugriff 20.03.2017).

Hinzen, A., Preuß, T. (2011): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement, in: Bock, S./Hinzen, A./Libbe J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis, S. 40-51.

Hollbach-Grömig, B., Zwicker-Schwarm, D. (2014): Unternehmensstandorte zukunftsfähig entwickeln. Flächenpotenziale gewinnen – nachhaltig bauen – Synergien nutzen. Unternehmenshandbuch im Auftrag der Stadt Karlsruhe.

ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Nordrhein-Westfalen) (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland (=ILS Forschung 1/11)

ISI (Institut für Stadt und Immobilie), IfSR (Institut für Stadt- und Regionalentwicklung), Baader Konzept GmbH (2016): Gewerbeflächenentwicklung in Baden-Württemberg. Optionen für eine sparsame Ausweisung und flächeneffiziente Nutzung von Gewerbeflächen. Studie im Auftrag des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur, Nürtingen.

Jonas, U. (2015): Was leisten Gewerbeflächenentwicklungskonzepte, Vortrag im Rahmen des Difu-Seminars Gewerbeflächen erfolgreich planen, entwickeln und qualifizieren, Göttingen, 13.4.2015.

Kommunalentwicklung Baden-Württemberg GmbH (1997): Wiedernutzung von Gewerbebrachen. Ein praktischer Leitfaden. Region Stuttgart. Stuttgart.

Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) (2016): Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".

Land Schleswig-Holstein, Innenministerium (Hrsg.) (2004): Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein. Empfehlungen für die kommunale Praxis, Kiel.

Löhr, R.-P., Wiechmann, T. (2005): Flächenmanagement, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 317.

LogistikCluster NRW/LogIT Club e.V. (2012): Ansiedlungshandbuch Logistik.NRW. Leitfaden für Regionen und Kommunen, Dortmund.

LKZ (Ludwigsburger Kreiszeitung) vom 04.12.2004: Gemeinsames Gewerbegebiet mit Murr abgelehnt.

Mantik, U., Zwicker-Schwarm, D. (2013): Das Heidelberger Wirtschaftsflächenkonzept, in: Zwicker-Schwarm, D. (Hrsg.): Wirtschaftsflächen der Zukunft (= Difu-Impulse Nr. 5/2013), Berlin, S. 79-92.

Melzer, M. (2011): Erfahrungen mit dem Aufbau, den Rahmenbedingungen und der Arbeit in einer Stadt-Umland-Kooperation, in: Bock, S., Hinzen, A., Libbe, J. (Hrsg.), Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis (Ergebnisse aus der REFINA-Forschung), Berlin, S. 423-427.

Meyer, Ralf P. (2015): Gewerbeflächenmonitoring und -vermarktung. Das Beispiel Aachen. Präsentation Difu-Seminar Gewerbeflächen, 13./14.4.2015 in Göttingen.

MWEVL (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung) (2013): Neue Chance für dringliche Ortsumgehungen in Hessen. Pressemitteilung vom 4.2.2013.

MWIDE (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW) (2017): Internet: https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/home (letzter Zugriff: 28.6.2017).

REFINA Stadtregion Gießen-Wetzlar (2009): Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement. Endbericht, o.O.

Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg (2015): Regionalplan. Fortschreibung: Regionales Gewerbegebiet Sulz.

Region Hannover (2004): Regionales Gewerbeflächenkonzept 2004. Analyse von Gewerbeflächenangebot und -nachfrage in der Region Hannover, Hannover.

Region Hannover (2005): Förderrichtlinien der Region Hannover zur Unterstützung der Kommunen bei der Entwicklung regional bedeutsamer Gewerbegebiete. Beschluss der Regionalversammlung vom 5. Juli 2005 (Sammlung Regionsrecht 80-05).

Region Hannover (2010): Logistikflächenkonzept 2020 der Region Hannover. Beschlussdrucksache Nr. II 179/2010. Hannover.

Region Hannover (2016a): Beteiligungsbericht 2015. Hannover.

Region Hannover (2016b): Gewerbeflächenmonitoring 2016. Entwicklung der gewerblichen Flächennachfrage und des Flächenangebots (=Standortinformationen Ausgabe 3/2016), Hannover.

RVBO (Regionalverband Bodensee-Oberschwaben) (2017): Internet http://www.rvbo.de/Projekte/Kompensationsflaechenmanagement (letzter Zugriff: 16.6.2017).

RVR (Regionalverband Ruhrgebiet) (2015): Erhebung der Siedlungsflächenreserven und Inanspruchnahmen 2014, Essen.

Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.

Spannowsky, W. (2005): Raumordnerische Verträge, in: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ed.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 860-863.

Stadt Essen, Stadt Gelsenkirchen, Stadt Bottrop (2007): Vereinbarung zur interkommunalen Zusammenarbeit zur Vermittlung standortsuchender Unternehmen.

Stadt Mühlheim an der Ruhr (2008): Startschuss für interkommunale Gewerbeflächenkooperation, Pressemitteilung vom 7.8.2008.

Städteregion Ruhr 2030 (2017): Internet: http://www.staedteregion-ruhr-2030.de (letzter Zugriff: 18.6.2017).

StZ (Stuttgarter Zeitung) vom 11.5.2016: Nutzungsplan wird abgelehnt.

SUK Elmshorn, SUK Pinneberg, Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH (Hrsg.) (2009): Stadt-Umland-Kooperation: Stellschrauben zur Stärkung der regionalen Zukunftsgestaltung. Leitfaden, Wedel.

Umweltbundesamt (2017): Aktion Fläche. Portal für kommunales Flächensparen, Internet: https://aktion-flaeche.de (letzter Zugriff: 24.7.2017).

Vallée, D. (2012): Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland, in: ARL (Hrsg.): Ders. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 237, Hannover, S. 170-190.

VRS (Verband Region Stuttgart) (2006): Förderung interkommunaler Gewerbegebiete – Bilanz des Förderprogramms, Sitzungsvorlage Nr. 355/2006.

VRS (Verband Region Stuttgart) (2009): Regionalplan. Satzungsbeschluss vom 22. Juli 2009. Stuttgart.

VRS (Verband Region Stuttgart) (2011): Bebauungsplan „Stadteingang Bahnhofstraße“ in Böblingen, Raumordnerischer Vertrag gemäß § 15 Landesplanungsgesetz.

VRS (Verband Region Stuttgart) (2014a): Förderverfahren und erste Mittelvergabe für das „Programm zur Förderung von regionalen Modellprojekten und Kooperationen im Bereich Wirtschafts- und Tourismusförderung“, Sitzungsvorlage Nr. 3/2014.

Verband Region Stuttgart (2014b): Wege zur Innenentwicklung in der Region Stuttgart. Dokumentation der Workshops zur Nutzung von Flächenpotenzialen in Wohn- und Gewerbegebieten. Entwurf.

VRS (Verband Region Stuttgart)/WRS (Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH) (Hrsg.) (2016): Regionalentwicklungsbericht der Region Stuttgart, Stuttgart.

Wirtschaftsförderung Schwarzwald-Baar-Heuberg (2016): Geschäftsbericht 2015.

WMR (Wirtschaftsförderung Metropoleruhr GmbH) (2015): Gewerbliches Flächenmanagement Ruhr. Marktbericht III. Essen.

WRS (Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH) (2016): Memorandum IBA 2027 StadtRegion Stuttgart.

WRS (Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH) (2017): Gewerbe- und Industrieflächen Region Stuttgart. Analyse und Entwicklungstrends.

Zukunft durch Industrie (2017): Internet: http://www.zukunft-durch-industrie.de (letzter Zugriff: 23.6.2017).

Zwicker-Schwarm, D., u.a. (2010): Stadtentwicklungskonzepte für Gewerbeflächen (=Difu Impulse Bd. 4/2010), Berlin.

Zwicker-Schwarm, D. (2012): Standortbedingungen verbessern. Qualifizierte Bestandsentwicklung von Gewerbegebieten, in: Stadt und Gemeinde, Nr. 7/8 (2012), S. 313-314.

Telefoninterviews

Matthias Böhle, Geschäftsführer, Hannover Region Grundstücksgesellschaft (24.5.2017)

Dorothee Eisenlohr, Geschäftsführerin, Wirtschaftsförderung Schwarzwald-Baar-Heuberg (26.6.2017)

Helga Hauser, Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH (1.8.2013)

Dr. Michael Melzer, Raum&Energie, Wedel b. Hamburg (19.6.2017)

Rainer Meyer, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Region Hannover (26.6.2017)

Jan Tiemann, Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr GmbH (17.7.2017).

Abkürzungsverzeichnis

FNP	Flächennutzungsplan
HRG	Hannover Region Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG
LplG	Landesplanungsgesetz
ROG	Raumordnungsgesetz
VRS	Verband Region Stuttgart
WRS	Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH