

Iwer, Nicole; Gerber, Markus

Article

Wohin mit den Ansiedlungen, wenn die Flächen ausgehen? Rine bundesweite Regionalplananalyse regionaler Gewerbe- und Industriestandorte unter besonderer Berücksichtigung des Fallbeispiels der "Regionalen Kooperationsstandorte" in der Metropole Ruhr

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

Provided in Cooperation with:

Leibniz-Forschungsnetzwerk "R – Räumliches Wissen für Gesellschaft und Umwelt | Spatial Knowledge for Society and Environment"

Suggested Citation: Iwer, Nicole; Gerber, Markus (2022) : Wohin mit den Ansiedlungen, wenn die Flächen ausgehen? Rine bundesweite Regionalplananalyse regionaler Gewerbe- und Industriestandorte unter besonderer Berücksichtigung des Fallbeispiels der "Regionalen Kooperationsstandorte" in der Metropole Ruhr, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, oekom verlag, München, Vol. 80, Iss. 6, pp. 757-773, <https://doi.org/10.14512/rur.189>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268633>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Wohin mit den Ansiedlungen, wenn die Flächen ausgehen?

Eine bundesweite Regionalplananalyse regionaler Gewerbe- und Industriestandorte unter besonderer Berücksichtigung des Fallbeispiels der „Regionalen Kooperationsstandorte“ in der Metropole Ruhr

Nicole Iwer, Markus Gerber

Received: 17 December 2021 ■ Accepted: 12 May 2022 ■ Published online: 19 July 2022

Zusammenfassung

Aufgrund steigender Flächennutzungskonkurrenzen ist es in hoch verdichteten Regionen schwierig, neue Gewerbeflächen planerisch zu sichern. Dies betrifft insbesondere Standorte für Betriebe mit größerem Flächenbedarf. Die Wirtschaft drängt zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit auf (regional)planerisches Handeln, zugleich erheben die Bevölkerung und kommunalpolitische Entscheidungsträger vermehrt Bedenken gegen neue Baugebiete. Der Regionalplanung stellt sich daher die Aufgabe, wie die Akzeptanz für die Festlegung neuer, größerer Gewerbestandorte bei den unterschiedlichen Planadressaten erreicht werden kann. Hier setzen Instrumente an, bei denen in Kooperation aller Akteure geeignete, restriktionsarme Flächen im Einzugsbereich der Kommunen mit Flächenengpässen und hoher Nachfrage

identifiziert werden, um diese regionalplanerisch festzulegen. Am Fallbeispiel der „Regionalen Kooperationsstandorte“ in der Metropole Ruhr behandelt der Beitrag die Frage, welche Mehrwerte und Herausforderungen die Akteure mit dem Instrument verbinden. Demnach ist zu erkennen, dass das Instrument im Grundsatz hohe Zustimmung erfährt, bei einzelnen Regelungsinhalten und Standorten jedoch, aufgrund divergierender Interessen zwischen unterschiedlichen Akteuren, zwischen Belegenheits- und Nichtbelegenheitskommunen oder sich ändernder politischer Rahmenbedingungen, einer konsensualen Verständigung Grenzen gesetzt sind.

Schlüsselwörter: Regionalplanung ■ Regionale Kooperationsstandorte ■ Regionalverband Ruhr ■ Gewerbeflächen ■ flächenintensive Betriebe ■ Wirtschaftsförderung ■ interkommunale Kooperation

✉ **Dr.-Ing. Nicole Iwer**, Referat Staatliche Regionalplanung, Regionalverband Ruhr, Kronprinzenstraße 35, 45128 Essen, Deutschland
iwer@rvr.ruhr

Markus Gerber, Referat Staatliche Regionalplanung, Regionalverband Ruhr, Kronprinzenstraße 35, 45128 Essen, Deutschland
gerber@rvr.ruhr



© 2022 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

Where to locate new industrial sites in case of land shortage?

A nationwide analysis of regional development plans with particular regard to the conception of “Regionale Kooperationsstandorte” in the Ruhr Metropolis

Abstract

Due to increasing density-dependent competitions in land use, it is difficult to plan new industrial areas, especially for factories and businesses with a need for large-scaled sites. Economic interest groups demand to plan new industrial areas to keep the region in a competitive position. At the same time, many citizens and local politicians are concerned about new specific land use areas for industries. To locate suitable industrial sites in the catchment area of municipalities with land shortage and a high demand for space and to involve regional stakeholders into the planning process, new regional planning tools are required. The case study about the “Regionale Kooperationsstandorte” planning tool in this paper shows which additional values and challenges the recipients of the plan expect from the new planning approach. Apparently, the new regional planning tool is generally accepted by most of the stakeholders in the Ruhr Metropolis. But specific regulations and particular sites are highly controversial, due to diverging interests of different stakeholders and municipalities or due to changing circumstances, so that it is not possible to reach a consensus on all issues.

Keywords: Regional planning ■ Regionale Kooperationsstandorte ■ Ruhr regional association ■ Commercial areas ■ Space intensive companies ■ Business development ■ Inter-municipal cooperation

1 Einleitung und Forschungsfragen

Das Raumordnungsgesetz (§ 1 Abs. 2 ROG)¹ formuliert als handlungsleitenden Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung, dass die wirtschaftliche Entwicklung mit den sozialen und ökologischen Ansprüchen an den Raum in Einklang gebracht werden soll. Planende stehen somit vor dem Hintergrund des Klimawandels und der (nicht zuletzt) damit einhergehenden notwendigen weiteren Reduzierung der Freirauminanspruchnahme vor der diame-tralen Herausforderung „wirtschaftliches Wachstum“ zu

unterstützen und zugleich flächensparend zu handeln (Veres-Homm/Wojtech/Richter et al. 2019: 83; Bundesregierung 2021: 101–102). Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen fordert in einer Pressemitteilung „Wirtschaftliche Entwicklung benötigt ausreichend Flächen für Gewerbe“.² Es wird ausgeführt, dass nicht nur Großstädte, sondern auch der ländliche Raum „mit einer Knappheit an Gewerbeflächen zu kämpfen“ haben. Wohin also mit den gewerblichen Ansiedlungen, wenn in vielen Kommunen die Flächen ausgehen?

Seit Jahrzehnten kann beobachtet werden, dass die verfügbaren Flächenreserven in Ballungsräumen zur gewerblich-industriellen Entwicklung als „knapp“ bezeichnet werden. Karl und Nienhaus (1989: 471) differenzierten Ende der 1980er-Jahre zwischen einer „nachfragebedingten“ und „angebotsbedingten Gewerbeflächenknappheit“. Eine nachfragebedingte Knappheit tritt dann ein, wenn aufgrund großer Nachfrage mehr Flächeninanspruchnahmen erfolgen, als die Planungsverwaltung im gleichen Zuge neu sichern kann. Folglich handelt es sich um eine administrative, eher temporäre Problematik. Die angebotsbedingte Knappheit beschreibt dagegen einen Rückgang an Flächenreserven durch einen „bewussten“ planerisch-politischen Verzicht, zusätzliche Gewerbeflächen zu sichern (Karl/Nienhaus 1989: 471–472).

Aktuelle Untersuchungen verweisen, unabhängig von administrativen Nachholbedarfen oder politischen Entscheidungen, auf eine zuletzt zunehmende Problematik bei der Baulandbereitstellung durch fehlende geeignete und insbesondere restriktionsarme Flächen (BMR 2020: 3; Adrian/Bunzel/Michalski et al. 2021: 20). Gründe liegen in Nutzungskonkurrenzen und -konflikten etwa mit (ebenso knappen) Wohnbauflächen oder Landwirtschaftsflächen, aber vor allem darin, dass sich die Endlichkeit der Ressource Fläche abzeichnet (Adrian/Bunzel/Michalski et al. 2021: 7; Bundesregierung 2021: 140). Damit einher gehen Interessenkonflikte etwa zwischen Wirtschaftsakteuren, die weiterhin die Bereitstellung eines großzügigen Flächenangebotes reklamieren, und der Bevölkerung, die vermehrt Bedenken gegen neue Baugebiete erhebt (Koch 2020: 27–30). Neben der nachfragebedingten und der angebotsbedingten Knappheit dominiert demnach in einigen Städten und Gemeinden inzwischen eine „verdichtungsbedingte Knappheit“. In der Metropole Ru

¹ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

² <https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/wirtschaftliche-entwicklung-benoetigt-ausreichend-flaechen-fuer-gewerbe.html> (12.05.2022).

hr liegt die rechnerische Reichweite der vorhandenen Gewerbeflächenreserven³ in 29 von 53 Kommunen unter 15 Jahren (RVR 2020: 231). Zugleich ist erkennbar, dass in Teilen der Region noch ausreichend Flächen für die Entwicklung jenseits eines üblichen Planungszeitraums von 15 Jahren vorhanden sind.

Zur Abfederung der verdichtungsbedingten Knappheit könnte insofern eine regionalisierte Gewerbeflächensicherung ein viabler Ansatz sein. Hier setzen Instrumente an, bei denen in kooperativer Zusammenarbeit der regionalen Akteure geeignete, möglichst restriktionsarme Flächen im Einzugsbereich der Kommunen mit Flächenengpässen und hoher Nachfrage identifiziert werden, um diese für gewerbliche Ansiedlungen regionalplanerisch festzulegen. Dies betrifft insbesondere Standorte für Ansiedlungen mit einem größeren, regional bedeutsamen Flächenbedarf. Im Rahmen des Forschungsprojektes „Regional konsolidierte Gewerbeflächenentwicklung“ (RekonGent) hat das Umweltbundesamt 2019 erörtert, „welche Potenziale eine regional konsolidierte Gewerbeflächenentwicklung birgt“. Ausgehend von einer anhaltend hohen Nachfrage nach Gewerbeflächen in Deutschland sollte zur Vermeidung weiterer Zersiedelung, zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und weiterer Umweltbelastungen eine „ressourcenschonende Allokation“ gewerblicher Ansiedlungen erfolgen. Regionen mit einem diversifizierten Flächenangebot gelten zudem allgemein als „krisensicherer“ (Veres-Homm/Wojtech/Richter et al. 2019: 5, 17, 82). Neben diesem Befund wurden in der Vergangenheit mit einer regionalen (Gewerbe-)Flächenpolitik häufig auch „Kirchturmdenken“ und mangelnde Kooperationsbereitschaft der Kommunen untereinander in Verbindung gebracht (Richter 1997: 79). Diese Zusammenhänge werden bis in die Gegenwart hergestellt (Eltges 2020: 2). Neben den bereits geschilderten Nutzungs- und Interessenkonflikten können im Zusammenhang mit regionalen Kooperationen auch auf horizontaler Ebene zwischen den Kommunen Zielkonflikte auftreten, die sich gegebenenfalls auf den Kooperationserfolg einer regional abgestimmten Flächenallokation auswirken. Konflikte können durch eine ungleiche Verteilung von Nutzen und Lasten entstehen, die sowohl monetär als auch im Kontext von Verkehren, Infrastrukturen und durch entstehendes Konkurrenzdenken begründet sein können (Veres-Homm/Wojtech/Richter et al. 2019: 83).

Um in Anbetracht solcher Konfliktlagen dennoch durchsetzungsfähig zu bleiben, muss eine strategisch ausgerichtete Regionalplanung auf Akzeptanz der Betroffenen ausgerichtet sein (Wiechmann/Terfrüchte 2013: 19). Folglich besteht hierin eine der zentralen Herausforderung

en für regionale Planungsprozesse. Akzeptiert werden regionalplanerische Festlegungen in der Regel vor allem dann, wenn die Planadressaten bei der Planerarbeitung mitwirken und den Regelungsinhalt und -umfang im Erarbeitungsprozess in ihrem Sinne beeinflussen können (Einig 2003: 480; ARL 2011: 6).

Regionalplanerische Festlegungen zur Steuerung der gewerblichen Siedlungsentwicklung wurden bislang insbesondere von Zaspel (2011; 2012) untersucht. Einige der jüngeren wissenschaftlichen Veröffentlichungen befassen sich mit der Steuerungswirksamkeit der Siedlungsentwicklung unter anderem in Bezug auf die Trägerschaft der Regionalplanung (Pehlke/Diller/Eichhorn 2021), der Wohnsiedlungsentwicklung⁴ (Pehlke/Siedentop 2021) oder der Festlegungen zur Eigenentwicklung (Briegel/Mangels 2021). In allen Untersuchungen bildet die heterogene Ausformung der Regionalplanung, im Wesentlichen resultierend aus der föderalen Zuständigkeit, einen Ausgangspunkt der Betrachtungen (Pehlke/Diller/Eichhorn 2021: 485–487; Pehlke/Siedentop 2021: 4; Briegel/Mangels 2021: 634), die sich gleichfalls in den Festlegungen zur gewerblich-industriellen Siedlungsentwicklung niederschlägt (Zaspel 2011: 66). So kommen in den Landesentwicklungsplänen/-programmen (LEP) und in den Regionalplänen unterschiedliche (Kombinationen) positivplanerischer und negativplanerischer Instrumente zur Steuerung der gewerblich-industriellen Siedlungsentwicklung zum Einsatz (Zaspel 2012: 49, 53). Positivplanerische Instrumente zielen über die planerische Festlegung von geeigneten Standorten oder Flächen auf eine räumliche Steuerung der Siedlungsentwicklung hin (Einig 2003: 483; Pehlke/Diller/Eichhorn 2021: 489), während negativplanerische Instrumente (wie etwa die Festlegung von Regionalen Grünzügen) Siedlungsentwicklung vermeiden oder ausschließen sollen. Weitere Untersuchungen wie das oben genannte Forschungsprojekt RekonGent oder von Wékel und Ohnsorge (2020) setzen sich mit den Mehrwerten und Anreizen verschiedener Ansätze zu regionalen Kooperationen auseinander. Regionalplanerische Möglichkeiten werden hier ansatzweise diskutiert. Eine bundesweite Betrachtung zum Umfang positivplanerischer Festlegungen von regionalen Gewerbestandorten in Regionalplänen, in Verbindung mit einer vergleichenden Analyse von Regelungsinhalten und -kombinationen, liegt nicht vor.

Ein aktuelles Beispiel für eine regionale Verständigung aufgrund einer flächenbedingten Knappheit, vor allem der Kernstädte in der Region, ist das Instrument der „Regionalen Kooperationsstandorte“ in der Metropol

³ Die rechnerische Reichweite bezeichnet den Zeitraum, bis zu dem die derzeit planerisch gesicherten Bauflächen bei gleichbleibender Bautätigkeit bebaut wären.

⁴ Im Vergleich der deutschen Raumordnungspläne und der schweizerischen kantonalen Richtpläne.

e Ruhr. Im Rahmen eines Sachlichen Teilplans wurden 24 größere, regionale Gewerbe- und Industriestandorte für Ansiedlungen mit einer betrieblichen Grundstücksgröße von mindestens 5 ha regionalplanerisch festgelegt. Die regionalplanerische Festlegung der Standorte erfolgte im Sinne eines Potenzialflächenansatzes und in regionaler Abstimmung dort, wo im Planungsraum noch geeignete (vorzugsweise Brach-) Flächen vorhanden sind. Der Sachliche Teilplan ist im Herbst 2021 rechtswirksam geworden, es handelt sich daher um ein am Anfang der Umsetzungsphase stehendes regionales Kooperationsprojekt. Das Instrument soll im vorliegenden Beitrag als Fallbeispiel dienen, um zu überprüfen, wie ein solcher Ansatz von den Planadressaten akzeptiert wird. Zudem sollen das Verfahren der Standortauswahl und die mit dem Instrument verbundenen Regelungsinhalte im Beitrag erläutert werden.

Ausgehend von den geschilderten Rahmenbedingungen werden folgende Forschungsfragen betrachtet:

- Hauptforschungsfrage „Akzeptanzanalyse am Fallbeispiel der Metropole Ruhr“: Welche Mehrwerte erwarten die Gemeinden, Kreisverwaltungen und weitere Akteure der Metropole Ruhr von dem neuen regionalplanerischen Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte? Wo werden Interessenkonflikte erkennbar, welche Herausforderungen sind bislang aufgetreten und gibt es erste Hinweise zur Belastbarkeit des Kooperationsmodells?
- Nebenforschungsfrage „Bundesweite Regionalplananalyse“: In welchem Umfang wird in den Regionalplänen bundesweit von der Festlegung regionaler Gewerbestandorte Gebrauch gemacht? Welche Regelungsinhalte und -kombinationen sind mit den Instrumenten verbunden?

In Kapitel 2 werden zunächst Methoden und Datengrundlagen erläutert. In Kapitel 3 wird das Fallbeispiel der „Regionalen Kooperationsstandorte“ vorgestellt und in Kapitel 4 die Hauptforschungsfrage zur Akzeptanz der Regionalen Kooperationsstandorte in der Planungsregion erörtert. Kapitel 5 stellt ausgewählte Ergebnisse der bundesweiten Regionalplananalyse zu Festlegungen regionaler Gewerbestandorte vor. Abschließend und mit einem Querbezug auf beide Forschungsfragen wird in Kapitel 6 ein Fazit gezogen.

2 Forschungsdesign und Datengrundlagen

Zur Beantwortung der Hauptforschungsfrage „Akzeptanzanalyse am Fallbeispiel der Metropole Ruhr“ wurde im September 2021 eine Online-Befragung mit einem Fragenkatalog von elf halboffenen Fragen durchgeführt. Die Befragung wurde per E-Mail an einen personalisiert

en Verteiler mit 89 Adressaten in Kommunen, Kreisverwaltungen und weiteren relevanten Institutionen und Behörden, wie Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, aber auch der Landwirtschaftskammer oder dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (LANUV) versendet. Im Mittelpunkt standen insbesondere Fragen zu den Erwartungen der regionalen Akteure bezüglich der mit dem Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte verbundenen Mehrwerte und Nachteile sowie Fragen zu Konfliktpunkten und Herausforderungen, auch vor dem Hintergrund des Kooperationsansatzes. Nach einem Erinnerungsschreiben konnte eine Rücklaufquote von 66 % erreicht werden.

Rund 400 Behörden, öffentliche Stellen, Personen des Privatrechts nach § 4 ROG und sonstige Beteiligte (kurz: öffentliche Stellen) wurden aufgefordert, zu der Planung Stellung zu nehmen. Insgesamt haben sich 93 öffentliche Stellen beteiligt. Aus dem Kreis der Öffentlichkeit gingen rund 900 weitere Stellungnahmen ein. Neben der Online-Befragung wurden die eingegangenen Stellungnahmen aus dem formalen Beteiligungsverfahren zum Sachlichen Teilplan Regionale Kooperationsstandorte analysiert. Die Auswertung erfolgte, um einen umfänglichen Überblick über die mit den Standorten verbundenen Interessenkonflikte zu erhalten.

Zur Beantwortung der Nebenforschungsfrage „Bundesweite Regionalplananalyse“ wurden alle bundesweit vorliegenden Regionalpläne auf Festlegungen zu regionalen Gewerbestandorten hin untersucht. Derzeit gibt es bundesweit 100 Regionalplanungsregionen. Nicht in allen Regionen liegen auf die aktuelle Gebietskulisse bezogene rechtswirksame Regionalpläne vor. Dies betrifft etwa die Metropole Ruhr, alle fünf Regionen in Brandenburg, aber auch einzelne Landkreise in Niedersachsen. In die Analyse gingen mit Sachstand August 2021 119 geltende oder im Entwurf befindliche Regionalpläne (Onlinedokumente) ein sowie ergänzend die Landesentwicklungsprogramme/-pläne der Bundesländer. Neben den integrierten Regionalplänen gibt es in einigen Regionen „Sachliche Teilpläne“, die sich sektoralen Themen wie der Windenergie oder dem großflächigen Einzelhandel widmen. Der Sachliche Teilplan Regionale Kooperationsstandorte in der Metropole Ruhr ist derzeit der einzige Teilplan, der regionale Gewerbe- und Industriestandorte festlegt. In die vergleichende Plananalyse gingen, neben den Plankarten, die textlichen Festlegungen (Ziele und Grundsätze) und die zugehörigen Erläuterungen ein.

Zur weitergehenden vergleichenden Analyse wurden ausschließlich positivplanerische Instrumente betrachtet, die regionale bzw. regionalbedeutsame Gewerbe- und Industriestandorte kleinräumig festlegen. Die Standorte müssen mit einer Punkt- oder Flächensignatur räumlich in der Pl

ankarte verortet sein. Ausgenommen wurden Instrumente zu landesbedeutsamen Standorten, wie etwa in Thüringen die Signatur „Großflächige Industrieansiedlungen“, sowie Festlegungen, die allgemein gewerblich-industriellen Ansiedlungen zuzuordnen sind, wie etwa in Nordrhein-Westfalen die „Bereiche für gewerbliche und industrielle Ansiedlungen (GIB)“ oder in Hessen die „Vorranggebiete Industrie und Gewerbe“. Dies gilt auch für Festlegungen zu „Interkommunalen Gewerbegebieten“, sofern diese der Angebotsplanung kleinerer, lokaler Ansiedlungen zuzuordnen sind. Bei den angewandten Bedingungen wurden auch Instrumente der großräumigen Standortsteuerung, aufgrund ihrer geringeren räumlichen Bestimmtheit, ausgeschlossen. Hierzu zählt etwa die Festlegung der Schwerpunktfunktion „Gewerbe“ für eine gesamte Gemeinde.

3 Fallbeispiel „Regionale Kooperationsstandorte“ in der Metropole Ruhr

Ausgangspunkt für die Konzeptentwicklung der Regionalen Kooperationsstandorte in der Metropole Ruhr war der Befund einer verdichtungsbedingten Knappheit. Diese resultiert aus einer hohen Nachfrage nach gewerblich-industriellen Flächen für flächenintensive Betriebe in der Planungsregion, die durch das vorhandene Angebot an planerisch gesicherten Flächen, insbesondere in den kreisfreien Kommunen im Kern der Region, mittelfristig nicht mehr gedeckt werden kann. In Städten wie Duisburg, Essen, Mülheim an der Ruhr, Herne oder Oberhausen kann aufgrund von Nutzungskonflikten und hoher vorhandener Verdichtung der regionalplanerisch ermittelte Flächenbedarf nicht mehr räumlich verortet werden. Die Reichweite der planerisch gesicherten Flächenreserven liegt teilweise bei unter zehn Jahren. In vielen kreisangehörigen Gemeinden, aber auch kreisfreien Städten in der Ballungsrandzone sind dagegen noch geeignete Flächen vorhanden. Diese Flächen könnten die Kommunen, ohne eine regionale Lösung zur Umverteilung der gedeckelten lokalen Bedarfskontingente, jedoch nicht entwickeln. Insbesondere Wirtschaftsakteure wie die Industrie- und Handelskammern und die regionale und lokale Wirtschaftsförderung proklamieren seit Jahren das Fehlen verfügbarer Flächen für regional bedeutsame größere Ansiedlungen (IHK/HWK Ruhr 2012: 31–34). Das vorrangige Ziel der Regionalen Kooperationsstandorte besteht daher in der Sicherung eines bedarfsgerechten Angebotes für größere, regional bedeutsame Betriebsansiedlungen.

Für die Regionalplanung in der Metropole Ruhr ist seit dem Jahr 2009 der Regionalverband Ruhr (RVR) zuständig. Als kommunal getragener Verband nimmt der Regionalverband Ruhr eine Sonderrolle neben den ansonsten in No-

rdrhein-Westfalen für die Regionalplanung zuständigen Bezirksregierungen ein. Mit 53 Städten und Gemeinden, davon elf kreisfreie Städte, und einer Bevölkerung von rund 5,1 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern (EW) handelt es sich um den bundesweit bevölkerungsreichsten Planungsraum mit der höchsten Einwohnerdichte (RVR 2019: 24).⁵ In der Metropole Ruhr gelten derzeit noch vier Regionalpläne von drei Bezirksregierungen und mit dem Regionalen Flächennutzungsplan der Städtegemeinschaft Ruhr (RFNP) einer der beiden existierenden Regionalen Flächennutzungspläne in Deutschland. Der Regionalverband Ruhr steht vor der Herausforderung, mit dem Regionalplan Ruhr erstmals seit 1966⁶ ein gesamtregionales Planwerk für die ausgeprägt polyzentrische Region mit fünf Ober- und 40 Mittelzentren zu erstellen. Aufgrund von Änderungen der landesplanerischen Vorgaben während des Erarbeitungsprozesses und einer hohen Zahl an eingegangenen Stellungnahmen dauert das Verfahren zur Aufstellung des Regionalplans Ruhr weiter an. Um dennoch zeitnah wichtige Investitionen in der Planungsregion zu ermöglichen, hat die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr im Juni 2020 beschlossen, den Aspekt der Kooperationsstandorte aus dem Gesamtplanverfahren auszugliedern, vorzuziehen und über einen Sachlichen Teilplan zu regeln, der im Herbst 2021 rechtswirksam wurde.

3.1 Kooperative Entwicklung

Aufbauend auf der Erkenntnis planungswissenschaftlicher Debatten der Vergangenheit, dass die Regionalplanung nicht mehr nur einseitig intervenierend agieren kann, sondern sich kooperativ verhalten muss, um ihre Ergebnisse legitimieren zu können (Wiechmann/Terfrüchte 2013: 30), wurden sowohl der Prozess der methodischen Entwicklung des Instruments der Regionalen Kooperationsstandorte als auch der Auswahlprozess der konkret festzulegenden Standorte kooperativ angelegt. Ziel war es, durch die in aktuellen planerischen Diskursen geforderte Verzahnung informeller und moderierender Ansätze mit formellem Planungshandeln (ARL 2021: 9) die verschiedenen Akteurgruppen an den relevanten Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Diese Vorgehensweise diente auch dazu, die Region nach einer jahrzehntelangen regionalplanerischen Fragmentierung erneut zusammenzuführen und ein gemeinsame

⁵ Die Regionalplanungsregionen mit den höchsten Einwohnerdichten (EW/ha) bundesweit sind die Metropole Ruhr (11,5 EW/ha), Düsseldorf (9,0 EW/ha), Stuttgart (7,4 EW/ha), Köln (6,1 EW/ha) und München (5,1 EW/ha).

⁶ 1975 wurde die Planungskompetenz für das Ruhrgebiet auf die Bezirksregierungen Düsseldorf, Arnsberg und Münster verteilt.

s, im Sinne eines kommunal getragenen Verbandes, kooperatives Planungsverständnis zu entwickeln. Es ist, basierend auf den Erkenntnissen der Autorin und des Autors in der regionalplanerischen Praxis, festzustellen, dass die bislang in den einzelnen Teilen der Region gelebten Planungsphilosophien und angewandten regionalplanerischen Instrumente sich, trotz einheitlicher Landesvorgaben, erheblich unterscheiden.

Um die fortlaufende Einbindung der Kommunen und weiterer regionaler Institutionen in die Regionalplanung sicherzustellen, wurde ein begleitender Arbeitskreis (AK Regionaler Diskurs) eingerichtet. Er tagt mehrmals jährlich und dient als fachliche Abstimmungs- und Koordinationsplattform zwischen Akteuren der kommunalen Planungsverwaltungen, weiteren öffentlichen Stellen (u. a. Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammer) und der Regionalplanungsbehörde. Der Arbeitskreis Regionaler Diskurs liefert fachliche Unterstützung bei allen Zwischenschritten und bei der Erarbeitung neuer Planungsinstrumente wie dem der Regionalen Kooperationsstandorte. Wi

e Einig (2003: 487) zutreffend feststellt, liegt ein Fall von Kooperation nicht bereits dann vor, wenn unterschiedliche Akteure an derselben Aufgabe arbeiten. Sie können dies auch neben- oder sogar gegeneinander tun. Dies soll durch die Einbindung der relevanten Akteure in die Konzeptentwicklung vermieden werden. Der Prozess dieser kooperativen Modellentwicklung mündete unter anderem in dem Ergebnis, dass sich die Region darauf verständigt hat, rund ein Viertel des der Region zur Verfügung stehenden Gewerbe- und Industrieflächenbedarfs in ein regionales Flächenkonto einzuspeisen.

3.2 Standortauswahl

Die Auswahl der im Teilplan festgelegten Standorte gründet auf einem Potenzialflächenansatz, der nicht auf funktionale oder räumliche Zusammenhänge der Kooperationsstandorte untereinander, sondern vielmehr auf die Standortgunst in Verbindung mit der Flächengröße, der siedlungsräumlichen Einbindung und/oder der Erschließung

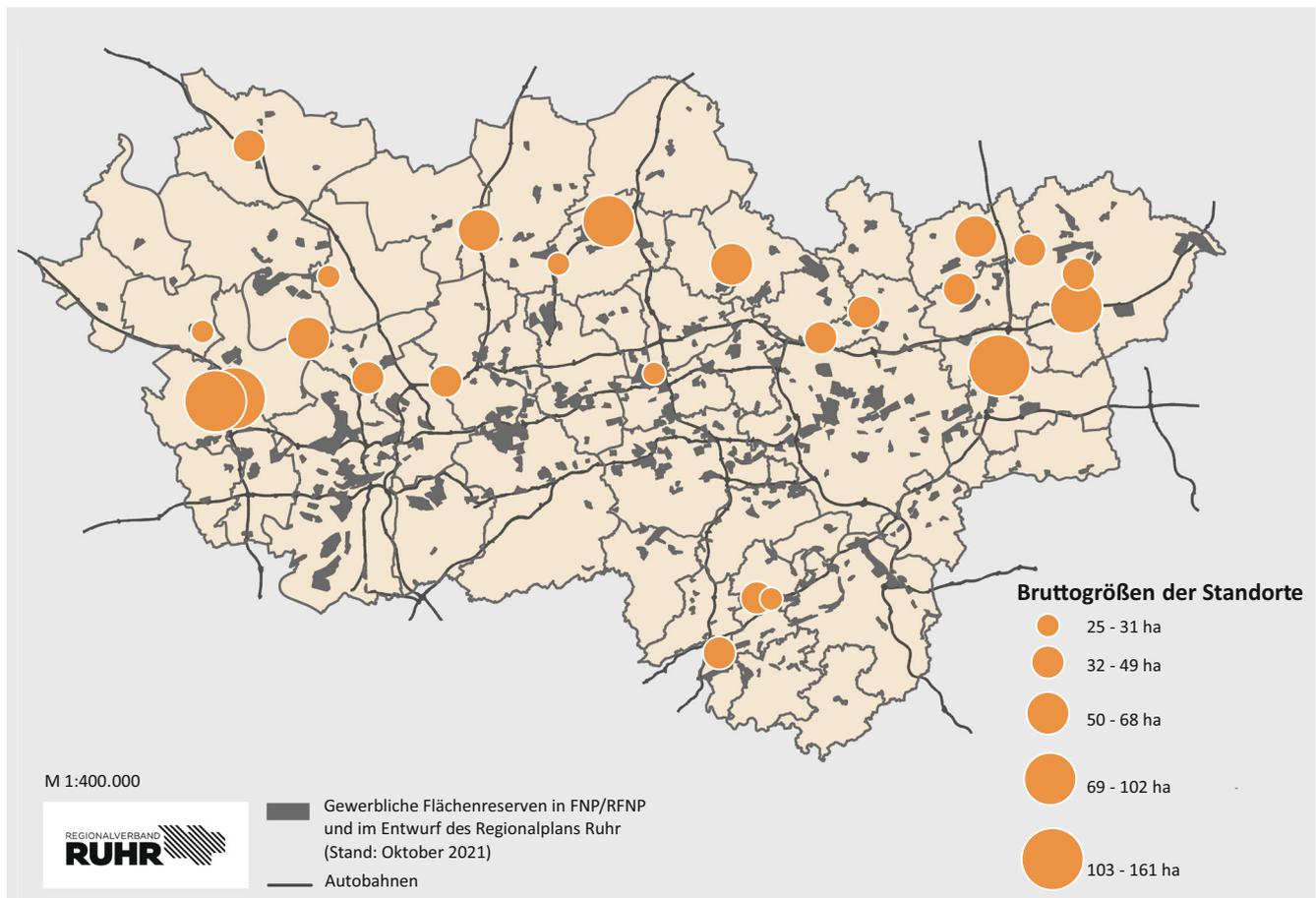


Abbildung 1 Räumliche Verortung der 24 Regionalen Kooperationsstandorte in der Metropole Ruhr
 Datengrundlagen: Regionalverband Ruhr

ngsgüte jedes einzelnen Standortes abzielt. Hinsichtlich der Vorauswahl der in die planerische Abwägung eingegangenen Flächen wurde dabei in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Kreisen des Planungsraums ein iterativer Prozess verfolgt. Die Gemeinden und Kreise wurden aufgefordert, anhand vorgegebener Kriterien Vorschläge für potenzielle Standorte zu entwickeln. Hiermit wurde ein Anreiz gesetzt, auf der Basis fachlicher und politischer Abstimmung in den Teilregionen interkommunale Gewerbeflächenkonzepte zu erarbeiten. Dieser *Bottom-up*-Vorgehensweise lag auch die Annahme zugrunde, dass die jeweiligen Gebietskörperschaften aufgrund ihrer Ortskenntnis eine geeignete Vorauswahl potenzieller Standorte treffen können. Diese Vorgehensweise erfolgte nicht zuletzt im Hinblick auf das im Raumordnungsgesetz verankerte Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 3 und § 13 Abs. 2 ROG). Die Regionalplanungsbehörde hat die vorgeschlagene

n Standorte unter überörtlichen und überfachlichen Gesichtspunkten sowie auf landesplanerische Vorgaben überprüft und unter Einbezug der planerischen Abwägung und der Strategischen Umweltprüfung für das formale Regionalplanverfahren aufbereitet. Letztendlich konnten 24 Regionale Kooperationsstandorte in einer Größenordnung von insgesamt 1.260 ha festgelegt werden (vgl. Abbildung 1). Rund 40% der Flächen sind siedlungsräumlich vorgezogen, wie ehemalige oder noch aktive Kraftwerksstandorte, Bergbau- oder Bahnflächen.

3.3 Regelungsinhalte

Mit den Regionalen Kooperationsstandorten sind innerhalb der textlichen Regelungen ein Ziel und ein Grundsatz verbunden (vgl. Abbildung 2). Nach § 3 Abs. 1 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben und von der Bauleitplanung zu beachten, während Grundsätze der R

Ziel Regionale Kooperationsstandorte sichern

Die im Sachlichen Teilplan zeichnerisch festgelegten GIBz „Regionaler Kooperationsstandort“ sind im Rahmen der Bauleitplanung in der Regel für die Ansiedlung flächenintensiver Industrie- bzw. Gewerbebetriebe mit einer Mindestgröße von 5 ha betrieblicher Netto-Grundstücksfläche zu sichern. Diese Größenordnung bezieht sich auf die geplante Endausbaustufe des Vorhabens.

Ausnahmsweise können auf den GIBz „Regionaler Kooperationsstandort“ auch einzelne Betriebe mit einer Größe von weniger als 5 ha betrieblicher Netto-Grundstücksfläche angesiedelt werden, sofern mindestens eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- a) Die Ansiedlung erfolgt als Verbund von untereinander in einem funktionalen Zusammenhang stehenden Produktions- oder Dienstleistungseinheiten (Vorhabenverbund). Der Vorhabenverbund nimmt in seiner Endausbaustufe insgesamt mindestens 5 ha Netto-Grundstücksfläche in Anspruch.
- b) Bei der Ansiedlung handelt es sich um einen stark emittierenden Betrieb oder einen Betrieb im Sinne der Störfall-Verordnung (12. BImSchV), der besondere immissionsschutzrechtliche Abstandserfordernisse auslöst.
- c) Im Zuge der Entwicklung eines Regionalen Kooperationsstandort es ergeben sich einzelne Restflächen unterhalb von 5 ha Netto-Grundstücksfläche.
- d) Die Ansiedlung dient der Sicherung und Erweiterung eines in oder angrenzend an den Standort bestehenden Gewerbe- bzw. Industriebetriebes.

Planungen und Maßnahmen, die mit dem angestrebten Nutzungszweck der GIBz „Regionaler Kooperationsstandort“ nicht vereinbar sind, sind bauleitplanerisch auszuschließen. Eine Unvereinbarkeit in diesem Sinne liegt insbesondere bei Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke sowie Vergnügungstätten vor.

Grundsatz Regionale Kooperation stärken

Die Entwicklung, die Vermarktung und der Betrieb eines GIBz „Regionaler Kooperationsstandort“ sollen in enger regionaler Zusammenarbeit und auf Grundlage eines regional abgestimmten Entwicklungskonzeptes erfolgen.

Abbildung 2 Textliche Regelungen zu den Regionalen Kooperationsstandorten
Quelle: Sachlicher Teilplan (Auszug, Bildschirmfoto), Regionalverband Ruhr

aumordnung für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen offenstehen und damit eine weniger strikte Bindungswirkung entfalten.

Zur Vermeidung einer Fragmentierung der Flächen durch kleinteilige gewerbliche Flächeninanspruchnahmen dienen die Standorte in erster Linie der Ansiedlung von Betrieben mit einer Mindestgröße von 5 ha. Die Festlegung einer Ansiedlungsschwelle gründet auf der Annahme, dass die Standortentscheidungen regionalbedeutsamer, großflächiger Unternehmen eher nicht aufgrund lokaler Standortfaktoren der jeweiligen Fläche, sondern insbesondere aufgrund der Infrastruktur, des Arbeitskräftepotenzials und sonstiger überörtlich bedeutsamer Rahmenbedingungen der gesamten Region erfolgen.

Die 5-ha-Schwelle leitet sich empirisch aus einer Auswertung der gewerblich-industriellen Ansiedlungsfälle der Vergangenheit ab und bezieht sich auf die oberen 2 % („Ausreißer“) aller Flächeninanspruchnahmen. Im Gegensatz zu dem bislang vorherrschenden GIFPRO-Modell (Gewerbe- und Industrieflächenprognose-Modell), mit dem der Flächenbedarf über die in der betrachteten Gebietseinheit vorhandenen Erwerbstätigen ermittelt wird (Bonny/Kahnert 2005: 232), setzt der neue, auch im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen verankerte Ansatz auf eine monitoringgestützte Herangehensweise. Zur Ermittlung des Flächenbedarfes werden die Flächeninanspruchnahmen für gewerbliche Nutzungen in einem bestimmten Stützzeitraum ermittelt und anschließend auf die Laufzeit des Plans hochgerechnet. Das für die Metropole Ruhr modifizierte Modell sieht vor, dass die aus den Inanspruchnahmen von Großansiedlungen über 5 ha im Stützzeitraum resultierenden Flächenbedarfe nicht der jeweiligen Standortkommune zugerechnet werden, in der eine solche Großansiedlung erfolgt ist, sondern in das regionale Bedarfskonto zur Festlegung der Regionalen Kooperationsstandorte eingespeist werden. Um nicht unverhältnismäßig in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen und eine gewisse Flexibilität zu gewährleisten, werden jedoch Ausnahmeregelungen festgelegt, die es unter den im Ziel definierten Voraussetzungen ermöglichen, auf den Standorten auch Bauleitplanung für die Ansiedlung von Betrieben kleiner als 5 ha zu betreiben (vgl. Abbildung 2).

Damit dem Kooperationsgedanken Rechnung getragen wird, wurde neben der ausdifferenzierten und auf Verbindlichkeit für die kommunale Bauleitplanung ausgerichteten Zielformulierung zudem ein Grundsatz zur regionalen Kooperation bei der Entwicklung und Vermarktung der Standorte festgelegt. Die Zusammenarbeit muss auf Freiwilligkeit beruhen. Eine verbindliche, als Ziel festgelegte Regelung ist rechtlich nicht möglich. Eine solche Vorgehensweise

würde das aus Art. 28 Abs. 2 GG⁷ ableitbare Recht der Kommunen, eigenverantwortlich über die städtebauliche Entwicklung in ihrem Gemeindegebiet entscheiden zu können, in unzulässiger Weise einschränken.

4 Akzeptanzanalyse am Fallbeispiel der Metropole Ruhr

Dieses Kapitel befasst sich mit den Befragungsergebnissen der in Kapitel 2 vorgestellten Online-Befragung und der Auswertung der im Beteiligungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen der Hauptfragestellung: Welche Mehrwerte erwarten die Städte, Gemeinden, Kreisverwaltungen und weitere Akteure der Metropole Ruhr von dem neuen regionalplanerischen Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte? Wo werden Interessenkonflikte erkennbar, welche Herausforderungen sind bislang aufgetreten und gibt es erste Hinweise zur Belastbarkeit des Kooperationsmodells?

4.1 Einschätzungen zur Wirksamkeit

Vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit des Instruments wurde zunächst eruiert, ob nach Ansicht der Befragten in der Metropole Ruhr ein Mangel an Flächen zur Ansiedlung flächenintensiver Betriebe vorliegt und ob das Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte dazu geeignet erscheint, den Gewerbeflächenmangel zu entschärfen. Rund 83 % der Befragten bestätigten hierbei einen vorliegenden Gewerbeflächenmangel.⁸ Zugleich prognostizierten rund 84 % der Befragten, dass das Instrument zu einer Entschärfung des Gewerbeflächenmangels beitragen könnte (vgl. Abbildung 3). Aus den Antworten lässt sich damit eine grundsätzlich hohe Zustimmung der regionalen Akteure zu dem Instrument ableiten. Auch wurde von rund 71 % der Befragten eingeschätzt, dass ein Sachlicher Teilplan ein praktikables Vorgehen war, die Standorte herausgelöst aus einem integrierten Gesamtregionalplan vorzeitig zu sichern.

4.2 Einschätzungen zum Verfahren der Standortauswahl

Wie in Kapitel 3 erläutert, wurden die Standorte im Wesentlichen von den Gemeinden und Kreisen über interkom-

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

⁸ Antwort „Ja“ oder „Eher ja“.

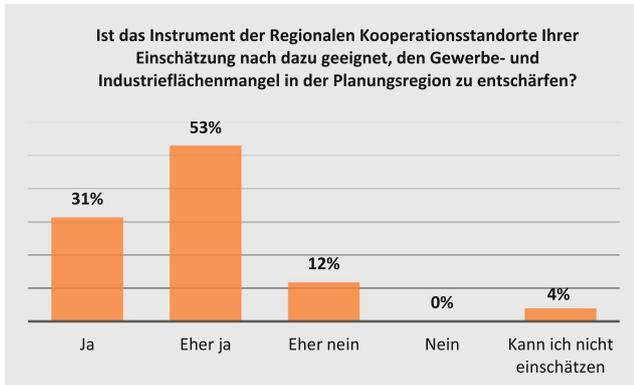


Abbildung 3 Beurteilung der Wirksamkeit des Instruments
Datengrundlage: Online-Umfrage

munale Gewerbeflächenkonzepte in das Verfahren eingebracht. Die Frage, ob dieses Auswahlverfahren als geeignet eingeschätzt wird, beantworteten rund 29 % der Befragten mit „Ja“ und rund 41 % der Befragten mit „Eher ja“. Überwiegend wird demnach ein initiales *Bottom-up*-Flächenvorschlagsverfahren mit den Hinweisen darauf befürwortet, dass „bei den Kommunen in der Regel die besten Informationen zur Flächenverfügbarkeit (z. B. Verkaufsbereitschaft des Eigentümers)“ und „das meiste Hintergrundwissen zu einzelnen Standorten“ vorliegen, womit „aktuelle Planungsabsichten im Rahmen des Vorauswahlverfahrens“ berücksichtigt werden können. Eine Sicht aus der Wirtschaftsförderung ergänzt: „Auch wenn es nun in einigen Fällen nicht funktioniert hat, sollte die kommunale Vorauswahl der Standorte die bauleitplanerische Umsetzbarkeit prinzipiell erhöhen.“ Eine Kreisverwaltung führt aus, dass insbesondere „so die Möglichkeit [besteht], die Gewerbefächensituation vorab teilregional zu betrachten und in interkommunaler Abstimmung geeignete Flächen zu identifizieren“.

Gleichwohl gibt es kritische Hinweise: „Einige Kommunen wurden durch das Auswahlverfahren auf Kosten der ‚leer ausgegangenen Kommunen‘ übermäßig bevorteilt“. Aus einer Kommune wurde angemerkt, dass „die interkommunalen Wirtschaftsflächenkonzepte [dazu] tendieren [...], politisch gewünschte Flächen zu melden. Die Eignungsuntersuchung ist dem untergeordnet und zu oberflächlich. Es sollten für den Gesamttraum harte Eignungskriterien angewendet werden in den Bereichen Verkehrssituation, Erschließungsgunst, Kompensationsaufwand, Umfeldsensibilität. Methodisch würden sich nutzwertanalytische Ansätze eignen.“

4.3 Regelungsinhalt Ansiedlungsschwelle

Die Festlegung der Mindestbetriebsgröße von 5 ha gehört zu den am intensivsten diskutierten Regelungsinhalten. Die kontroverse Sichtweise der Region zur Höhe der An-

siedlungsschwelle spiegelt das Ergebnis der Befragung wider. Mit rund 34 % schätzt zwar rund ein Drittel der Befragten die aktuelle Regelung von 5 ha als praktikabel ein, jedoch plädieren jeweils zwischen 12 % und 22 % für eine Reduzierung, eine Erhöhung oder gar für den Entfall der Ansiedlungsschwelle. Weitere 19 % der Befragten geben an, dies nicht einschätzen zu können.

Blickt man differenzierter auf einzelne Befragungsgruppen, erscheint der Appell einer Erhöhung der Ansiedlungsschwelle von rund 29 % der Nichtbelegenheitskommunen auffällig, da hier der Anteil der Belegenheitskommunen⁹ bei 0 Prozent liegt. Unter Berücksichtigung der Freitextkommentare wie „Die niedrige Ansiedlungsschwelle stellt eine Konkurrenzsituation für Ansiedlungen aus dem lokalen Bedarf dar und verschleudert die Flächen zu kleinteilig“ wird angenommen, dass Teile der Nichtbelegenheitskommunen tendenziell Wettbewerbsnachteile befürchten, weshalb eine schärfere Trennung zwischen lokalem und regionalem Ansiedlungsgeschehen befürwortet wird. Die Belegenheitskommunen wie auch die Wirtschaftsakteure befürchten dagegen eher, dass eine zu hohe Ansiedlungsschwelle zu Entwicklungsrestriktionen führen könnte. Dies belegen auch die Kommentare im Freitextfeld wie: „Tendenziell ist eine Ansiedlungsschwelle ein Vermarktungshemmnis“ oder „am meisten nachgefragt werden von kleineren mittelständische [sic] Gewerbebetriebe Flächen < 5 ha, die aufgrund der Ansiedlungsschwelle nicht berücksichtigt werden können“. Weitere Befragte erklären: „Es sollte eine Ansiedlungsschwelle geben. Praktische Erfahrungen, wo diese liegen sollte, um regionale Ansiedlungen zu ermöglichen, liegen aber (naturgemäß) noch nicht vor. Eine Evaluation wäre sinnvoll.“

In diesem Kontext wünschen rund 70 % der Befragten, dass in den Kooperationsstandorten ausnahmsweise auch kleinteilige, lokale Ansiedlungen zulässig sein sollten. Dies verdeutlicht den Wunsch nach Flexibilität, der bereits bei der instrumentellen Entwicklung von verschiedenen Akteuren zum Ausdruck gebracht wurde und der auch zu der Aufnahme der in Kapitel 3.3 erwähnten Ausnahmeregelungen bezüglich der Ansiedlungsschwelle geführt hat.

4.4 Von den Akteuren der Region erwartete Mehrwerte

Auf die Frage, welche Mehrwerte sich für die Region durch die Kooperationsstandorte ergeben könnten, erwarten über 75 % der Befragten, dass die Festlegungen zu „bess-

⁹ Unter Belegenheitskommunen werden diejenigen Kommunen verstanden, auf deren Gemeindefläche mindestens anteilig ein regionaler Kooperationsstandort festgelegt ist.

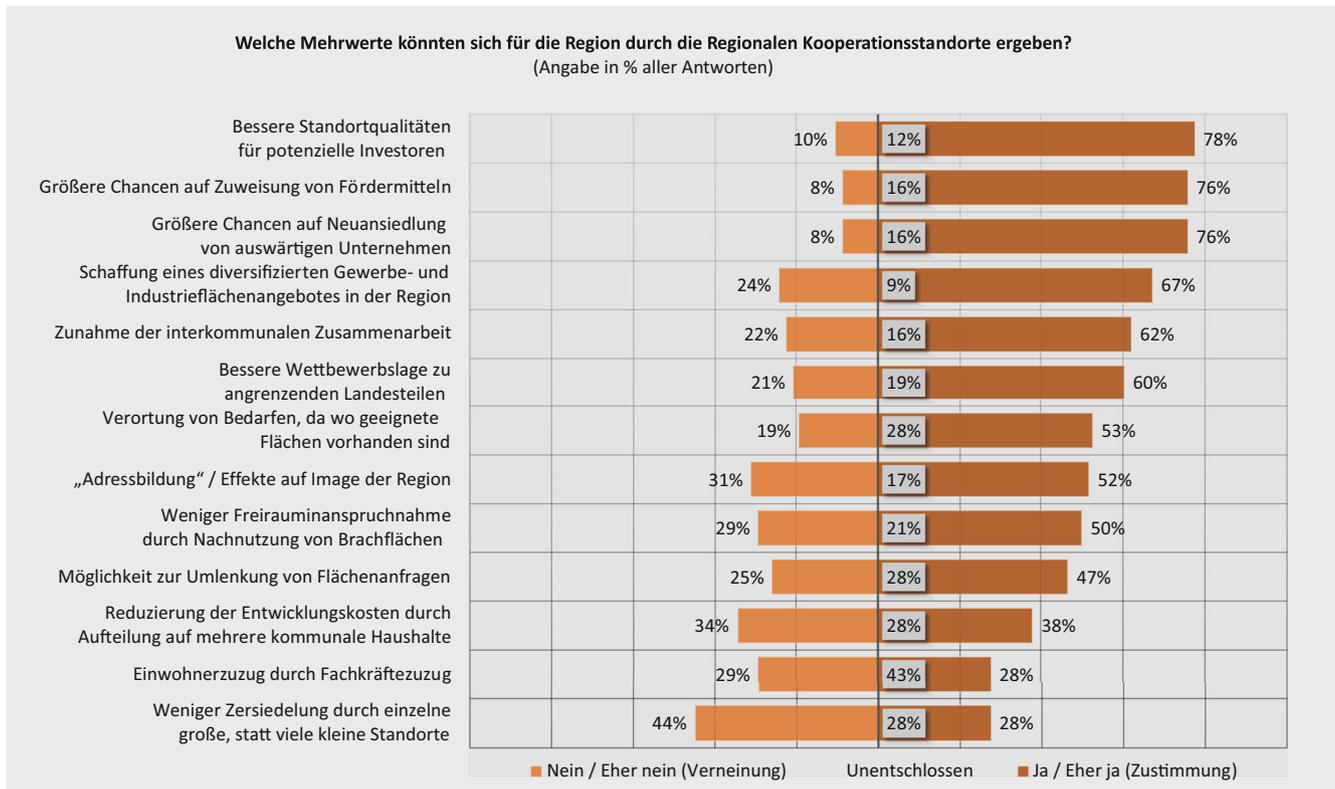


Abbildung 4 Erwartete Mehrwerte durch die Regionalen Kooperationsstandorte
Datengrundlage: Online-Umfrage

eren Standortqualitäten für potenzielle Investoren“ führen, „größere Chancen auf Neuansiedlung von auswärtigen Unternehmen“ bestehen und „größere Chancen auf Zuweisung von Fördermitteln“ vorliegen (vgl. Abbildung 4).

Weniger als ein Drittel der Befragten hat die Erwartung, dass die regionalen Gewerbe- und Industriestandorte zu einem „Einwohnerzug durch Fachkräftezug“ führen können und dass die Allokation der regionalen Standorte zu „weniger Zersiedlung“ beitragen könnte. Ergänzend haben einige Befragte weitere Mehrwerte benannt. So hat eine Industrie- und Handelskammer angegeben, dass sich mit den Kooperationsstandorten die Chance eröffnet „wachsende/prosperierende Unternehmen in der Region zu halten“.

Von Nichtbelegenheitskommunen werden dahingehend Bedenken geäußert, dass sie für sich selbst kaum Mehrwerte durch die regionalen Standorte sehen. Am ehesten werden noch „Überschwappeneffekte durch eine wirtschaftliche Stärkung der Region“, „der Ausbau bzw. die Verstärkung regionaler Netzwerke“ und eine „Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit“ gesehen. Der Erwartung, dass aus Ansiedlungen in Nachbarkommunen zusätzliche Steuereinnahmen generiert werden können, wird mehrheitlich nicht zugestimmt. Eine Nichtbelegenheitskommune hat im Freitextfeld zu dieser Frage betont, das

s „Kommunen ohne eigenen Standort [...] die Nachteile (Herabsetzung des eigenen lokalen Bedarfs, Mitbenutzung der Infrastruktur, Mehr Konkurrenz bei der Ansiedlung Arbeitsplatzintensiver Unternehmen) [tragen] [und dies] ohne eigene Vorteile“.

4.5 Von den Akteuren der Region erwartete Nachteile

Als Nachteile, die der Region durch die Kooperationsstandorte entstehen könnten, sehen die regionalen Akteure „zusätzliche Verkehrsbelastungen“ und eine weitere Freirauminanspruchnahme und/oder klimatische Auswirkungen. Zudem stimmt etwa die Hälfte der Befragten zu, dass zusätzliche Belastungen für die Wohnbevölkerung entstehen können. Rund ein Viertel der Befragten erwartet, dass sich die „Konkurrenzsituation zwischen kreisfreien Städten und Kreisen“ verschärfen könnte (vgl. Abbildung 5). In der Freitextangabe haben einige Kommunen weitere Nachteile benannt. So wurde etwa auf eine „gewerbliche Suburbanisierung“ hingewiesen. Dies wurde auch von einem privaten Stellungnehmer im Beteiligungsverfahren beanstandet: „Das läuft im Ergebnis auf eine Art Flächenkolonialismus der größeren Ruhrgebietsstädte hinaus, an deren Bedürfn

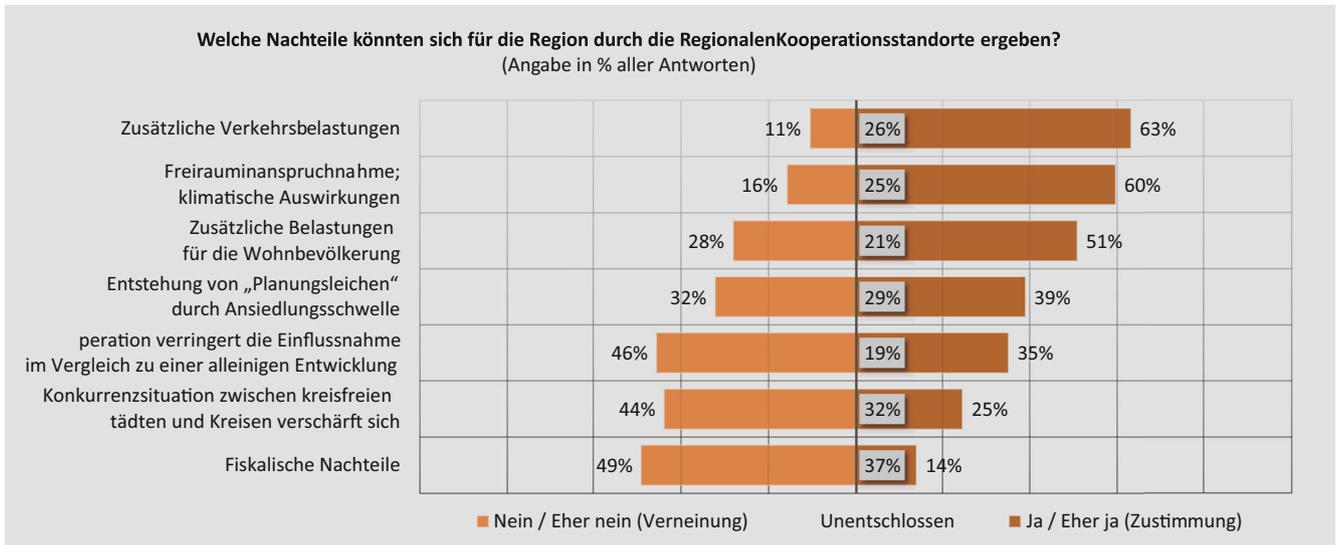


Abbildung 5 Erwartete Nachteile durch die Regionalen Kooperationsstandorte
Datengrundlage: Online-Umfrage

issen der Regionalplan offensichtlich hauptsächlich ausgerichtet ist.“ Weitere in der Befragung benannte Nachteile liegen in der Befürchtung einer durch das zusätzliche Flächenangebot im Umland erschwerten „Inwertsetzung von Brachflächen im Ballungskern“ und die „Herabsetzung der lokalen Flächenbedarfe“ durch die regionale Bedarfsumverteilung.

4.6 Bislang aufgetretene Interessenkonflikte

Zur Analyse von Interessenkonflikten wurden neben der Online-Befragung auch die im Beteiligungsverfahren zum Sachlichen Teilplan eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet. Hier haben sich zahlreiche private Einwander kritisch mit dem Planungsprozess für die Kooperationsstandorte auseinandergesetzt, wie folgendes Zitat eines privaten Stellungnehmers verdeutlicht: „Akzeptanzgewinnung bei allen Verantwortlichen und der Öffentlichkeit ist gut gemeint. Wenn sie sich jedoch [...] auf politische Repräsentanten oder verwaltungsinterne Gremien reduziert wird, sind Konflikte mit betroffenen und engagierten Bürger/innen vorprogrammiert.“ In Abbildung 6 sind solche Belange aufgeführt, die in mehr als 10 % der eingegangenen Stellungnahmen der privaten Öffentlichkeit gegen die Standorte vorgebracht wurden.

In nahezu der Hälfte der Stellungnahmen wird die mit einigen Kooperationsstandorten verbundene Freirauminanspruchnahme beanstandet, verbunden mit Hinweisen wie: „Private Steingärten werden verboten, aber eine Fläche von 50 Fußballfeldern zu versiegeln ist möglich“ oder „Es ist moralisch und ethisch äußerst verwerflich in Zeiten von Klimawandel der Natur die Möglichkeit eines Ausgleichs zu nehmen und wirtschaftliche Interesse

n darüber zu stellen.“ Hohe Anteile entfallen auch auf Befürchtungen, dass das Verkehrsaufkommen durch die Ansiedlungen steigen könnte oder die verkehrliche Anbindung der Standorte unzureichend erscheint, dass mit der gewerblich-industriellen Nutzung ein Verlust an Naherholungsfläche verbunden ist oder dass Artenschutzbelange berührt werden. Häufig werden zudem soziale und persönliche Bedenken, wie die Sorge vor Gesundheitseinschränkungen, vor einem Verlust der aktuellen Lebensqualität oder vor einem Wertverlust der eigenen Immobilien oder Grundstücke vorgebracht.

Der Eindruck eines zunehmenden Einflusses von Bürgerinitiativen auf die Planung von gewerblich-industriellen Flächen wird von den regionalen Akteuren in der Online-Befragung bestätigt. So stimmen 76 % der Befragten zu, dass Bürgerinitiativen die Entwicklung der Kooperationsstandorte beeinflussen könnten. Dies entspricht dem Anteil der Befragten, die eine Einflussnahme durch etwaige geänderte politische Mehrheiten sehen. Es ist davon auszugehen, dass zwischen beiden Punkten ein Zusammenhang besteht. Je länger die Standorte in der öffentlichen Diskussion waren, desto stärker rückten mehrere kommunalpolitische Gremien und Kommunalverwaltungen von der Festlegung bislang befürworteter und zum Teil selbst gemeldeter Standorte ab.

Verstärkt wurde dieser Trend durch die Kommunalwahl im September 2020. Etliche der im Sachlichen Teilplan vorgesehenen Standorte wurden im Wahlkampf kontrovers diskutiert. Angetrieben wurden die Diskussionen insbesondere durch gut organisierte Bürgerinitiativen. Nach der Kommunalwahl wird etwa ein Drittel der 24 Standorte von den – zum Teil neu zusammengesetzten – kommunalpolitischen Gremien der jeweiligen Belegenheitskommune vollständig abgelehnt. Hierauf wurde im Rahmen der politisch

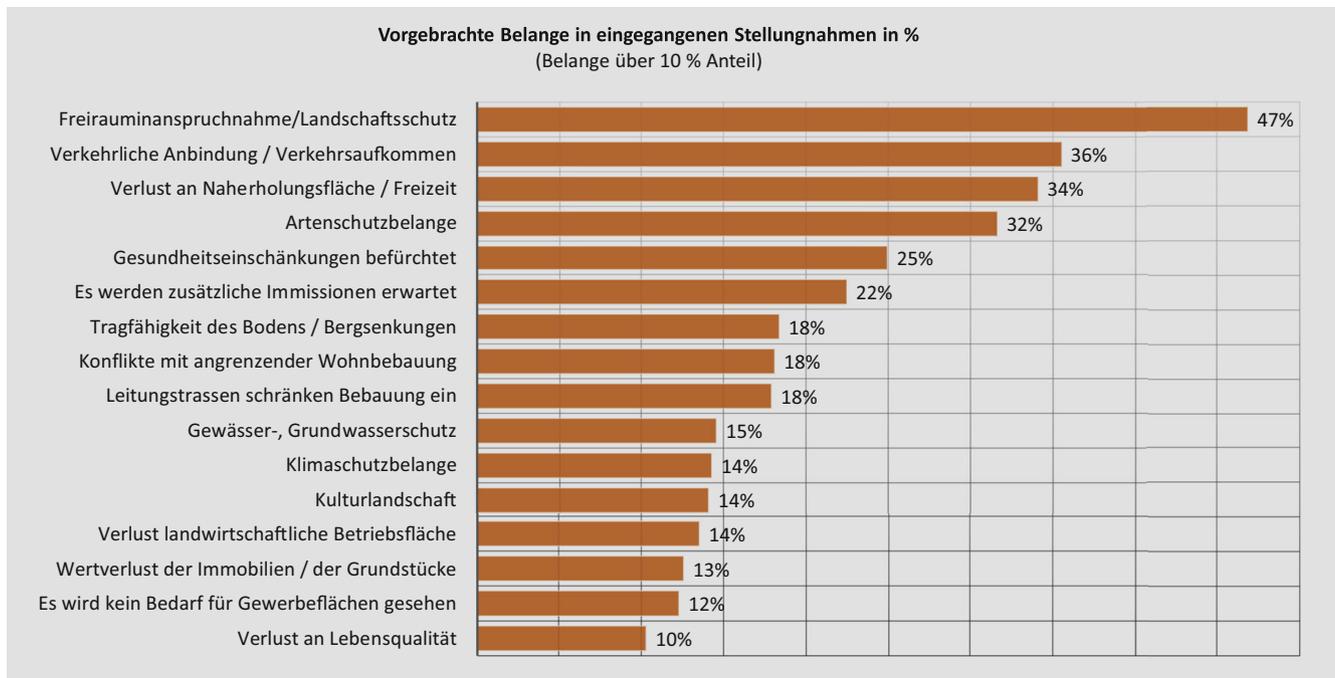


Abbildung 6 Vorgebrachte Belange in eingegangenen Stellungnahmen zum Beteiligungsverfahren
Datengrundlage: Online-Umfrage

hen Beschlussfassung über den Teilplan mit einem Begleit-antrag der Verbandsversammlung reagiert, der die Regionalplanungsbehörde zu einer kontinuierlichen Überprüfung der Entwicklung der Standorte sowie zu einer Prüfung von Alternativstandorten verpflichtet, sofern einzelne Standorte über einen längeren Zeitraum bauleitplanerisch nicht entwickelt werden sollten.

Im Beteiligungsverfahren wurde, insbesondere durch die private Öffentlichkeit, die mit den Festlegungen zu erwartende Freirauminanspruchnahme kritisiert. Auch die Online-Befragung verdeutlicht Zielkonflikte zwischen Freiraumschutz und einer der wirtschaftlichen Entwicklung dienlichen Flächensicherung für Industrie und Gewerbe. Weniger als die Hälfte der Befragten befürwortet eine Vermeidung der Freirauminanspruchnahme bei künftigen gewerblichen und industriellen Festlegungen. So polarisieren auch die zusätzlichen Anmerkungen zu dieser Frage zwischen: „Der Klimawandel lässt gar nichts anderes zu“, „so lange es noch nicht sanierte Altstandorte gibt, sind zusätzliche Flächeninanspruchnahmen zwingend zu vermeiden“, zwischen „wenn das Ziel eine prosperierende Region zu sichern erreicht werden soll, brauchen die Kommunen flexible und alternative Handlungsoptionen. Dazu wäre eine Freirauminanspruchnahme unvermeidlich“ und „[...] eine Deckung alleine über Konversions-/Brachflächen etc. ist nicht möglich.“

Eine differenzierte Auswertung der Online-Befragung nach drei Befragungsgruppen „Kommunen und Krei-

se“, „Wirtschaftsakteure“¹⁰ und „Sonstige“ zeigt auf, dass die Wirtschaftsakteure mit über 80 % mehrheitlich für eine weitere Freirauminanspruchnahme votieren, während sich bei den Kommunen und Kreisverwaltungen ein eher unein-

liches Bild abzeichnet. Hier sprechen sich rund 59 % für eine verminderte Freirauminanspruchnahme aus. In die Gruppe der „Sonstigen“ fallen unter anderem die Landwirtschaftskammer und das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV). Diese stehen klar für die Vermeidung einer weiteren Freirauminanspruchnahme ein.

4.7 Zur Belastbarkeit des Kooperationsansatzes

Im Rahmen des Instrumentes findet Kooperation auf mehreren Ebenen statt. Für eine Region mit elf kreisfreien und 42 kreisangehörigen Gemeinden aus vier Kreisen kann bereits das gegenseitige Einigung auf regionale Festlegungen und die Akzeptanz einer regionalen Bedarfsumverteilung als Kooperationserfolg gewertet werden. Abzuwarten bleibt nun, wie sich die Kooperation im Zuge der Standortumsetzung bewähren wird. Gemäß den Ergebnissen der Befragung führen sechs der 24 Belegenheitskommunen erste Gespräche mit potenziellen Kooperationspa-

¹⁰ Unter anderen Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Wirtschaftsförderungen.

ternern, wobei unklar bleibt, ob es sich hierbei, wie im Teilplan vorgesehen, tatsächlich um weitere Kommunen handelt, oder ob der Begriff der Kooperationspartner auf andere Akteure – z. B. Investoren, mit denen man gemeinsam ein Konzept entwickeln möchte – übertragen wurde. In einer Belegenheitskommune, in der bereits ein konkreter Investor einen Standort entwickeln möchte, wird eine Kooperation mit benachbarten Kommunen bei der Entwicklung des Standortes perspektivisch ausgeschlossen. Aus einigen Rückmeldungen wird deutlich, dass die Vorgaben zur Kooperation als zu unbestimmt wahrgenommen werden: „Es ist noch nicht klar und auch nicht nachvollziehbar wie und warum kommunale Kooperationspartner zu beteiligen sind.“ Eine Nichtbelegenheitskommune führt dagegen im Beteiligungsverfahren zum Sachlichen Teilplan aus: „Auch wenn nachvollziehbare rechtliche Bedenken gegen eine Verankerung des Kooperationsgedankens durch ein Ziel der Raumordnung bestehen, wird eine wirksame Implementierung der kooperativen Entwicklung der Flächen dringend angeregt. Dies wäre durch eine Schärfung des bestehenden Grundsatzes und ggf. ergänzend durch das Instrument raumordnerischer Verträge möglich.“

Generell ist erkennbar, dass der vom Plangeber intendierte Kooperationsansatz bei der Konzeptentwicklung von den Beteiligten weitgehend mitgetragen worden ist, bei der Umsetzung der Standorte aber verstärkt der Nutzen für die eigene Belegenheitskommune in den Vordergrund gerückt wird und Grenzen der Kooperation erkennbar werden. Entscheidend für den langfristigen Erfolg des Instruments und der interkommunal „vereinbarten Funktionsteilung“ wird ein Ausgleich der „entstehenden Nachteile und Belastungen“ (Difu 2020: 13) sein. Ein Lösungsansatz könnte – außerhalb der formellen Regionalplanung – in der Vereinbarung regionaler Kooperationsregeln liegen, worüber allen Kommunen der Region beispielsweise ein Mitspracherecht eingeräumt würde. Allerdings wird auch hier bereits deutlich, dass die Interessenlagen von Nichtbelegenheitskommunen mit 83 % Zustimmung zu etwaigen Kooperationsregeln von den Belegenheitskommunen mit 38 % Zustimmung voneinander abweichen.

5 Bundesweite Regionalplananalyse

Zur Beantwortung der Nebenforschungsfrage und zur Einordnung des Fallbeispiels der Regionalen Kooperationsstandorte in die aktuelle Planungslandschaft wurden die geltenden und teilweise auch im Entwurf vorliegenden Regionalpläne bundesweit analysiert. Dabei steht die Frage im Fokus, in welchem Umfang in den Regionalplänen bundesweit von der Festlegung regionaler Gewerbestandorte mit kleinräumigen Festlegungen Gebrauch gemacht w

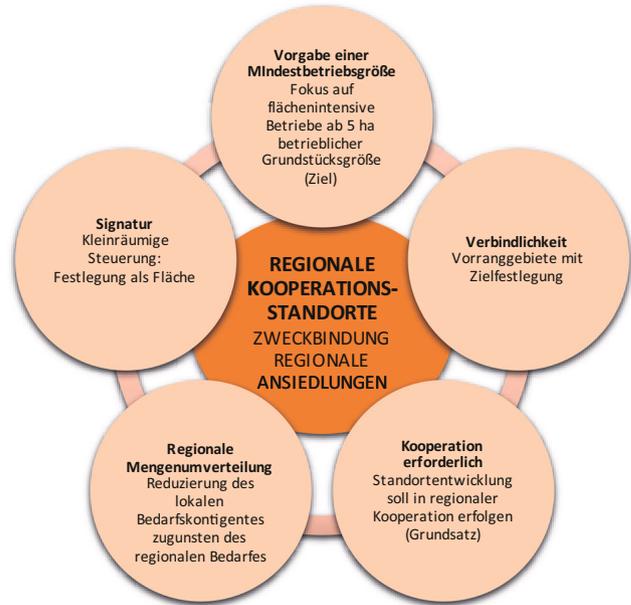


Abbildung 7 Merkmale des Instrumentes der Regionalen Kooperationsstandorte in der Metropol Ruhr

ird und, im Sinne einer explorativen Annäherung, welche Regelungsinhalte und Regelungskombinationen mit diesem Instrument verbunden sind. Abbildung 7 stellt zusammenfassend die fünf wesentlichen Merkmale des Fallbeispiels der Regionalen Kooperationsstandorte in der Metropol Ruhr dar, auf deren Grundlage ähnliche Instrumente in anderen Regionalplänen untersucht wurden.

Betrachtet wurden ausschließlich Instrumente, die der kleinräumigen Festlegung (als Punkt-signatur oder als Fläche in der Plankarte) regionaler Gewerbe- oder Industriestandorte dienen. Aus der Analyse ergeben sich bundesweit 49 Planungsinstrumente in 40 der 119 untersuchten Regionalpläne. Mehr als die Hälfte der Instrumente wurde nach 2008 eingeführt. In Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind keine Instrumente entsprechend der gesuchten Kriterien festgelegt,¹¹ teilweise finden sich in einer Planungsregion auch mehrere Instrumente.

Ein wesentliches Ergebnis der bundesweiten Analyse der Regionalpläne zu regionalen Gewerbestandorten ist die Erkenntnis, dass mit Ausnahme einzelner Festlegungen in Niedersachsen¹² keine im Regelungsdetail identisch a

¹¹ In Brandenburg gibt es derzeit, im Wesentlichen aufgrund landesplanerischer Änderungen, keine geltenden integrierten Regionalpläne. Der Landesentwicklungsplan sieht vor, dass die Regionalplanung „Großflächige gewerblich-industrielle Vorsorgestandorte“ mit einer Mindestflächengröße von etwa 100 ha für „Ansiedlungen mit großem Flächenbedarf“ festlegen soll (LEP HR 2019: 20, 37).

¹² Vorranggebiet für industrielle Anlagen und Gewerbe.

| Anzahl der Instrumente Σ 49 in Kombinationsgruppe | | Signatur | Verbindlichkeit | Vorgabe Mindestbetriebsgröße | Regionale Bedarfsumverteilung | Kooperation über Grundsatz oder Ziel geregelt |
|---|---|------------|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|---|
| | | Fläche (F) | Ziel (Z) | Quantitativ (Q – x ha) | Ja (U) | Ja (K) |
| | | Punkt (P) | Grundsatz (G) | Qualitativ / Beschreibend (B) | Ansatzweise (V) | Ansatzweise (L) |
| | Bundesland (Region) | | | | | |
| 1 | Nordrhein-Westfalen (Fallbeispiel: Metropole Ruhr) | F | Z | Q (5 ha) | U | K |
| 1 | Sachsen (Chemnitz) | F | Z | Q (3 ha) | | K |
| 1 | Thüringen (Mittelthüringen) | F | Z | Q (10 ha) | | L |
| 1 | Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf) | F | Z | Q (5/10 ha) | | |
| 1 | Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf) | F | Z | | V | L |
| 1 | Thüringen (Nordthüringen) | F | Z | | | L |
| 1 | Mecklenburg-Vorpommern (Mittleres Mecklenburg/Rostock) | F | G | | | L |
| 1 | Niedersachsen (Aurich) | F | G | | | K |
| 1 | Baden-Württemberg (Mittlerer Oberrhein) | P | G | B | | K |
| 1 | Baden-Württemberg (Bodensee-Oberschwaben) | P | Z | | | L |
| 1 | Baden-Württemberg (Nordschwarzwald) | P | Z | | V | K |
| 1 | Baden-Württemberg (Nordschwarzwald) | P | Z | B | | |
| 1 | Baden-Württemberg (Schwarzwald-Baar-Heuberg) | P | G | | V | K |
| 1 | Mecklenburg-Vorpommern (Mecklenburgische Seenplatte) | P | Z | | | K |
| 2 | Baden-Württemberg (Heilbronn-Franken); Nordrhein-Westfalen (Arnsberg) | F | Z | | V | K |
| 2 | Sachsen (Leipzig-West sachsen, Oberes Elbtal / Ostergebirge) | F | Z | B | | |
| 2 | Thüringen (Ostthüringen, Südwestthüringen) | F | Z | B | | L |
| 2 | Niedersachsen (Emsland, Wesermarsch) | F | G | | | |
| 2 | Baden-Württemberg (Mittlerer Oberrhein); Hessen (Nordhessen) | P | Z | B | | K |
| 5 | Baden-Württemberg (Neckar-Alb, Stuttgart); Bayern (Würzburg); Niedersachsen (Aurich, Cloppenburg) | F | Z | | | K |
| 7 | Baden-Württemberg (Ostwürttemberg); Sachsen-Anhalt (Halle); Niedersachsen (Hannover, Northeim, Friesland, Grafschaft Bentheim, Leer) | P | Z | | | |
| 13 | Baden-Württemberg (Rhein-Neckar); Sachsen-Anhalt (Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg); Niedersachsen (Hannover, Braunschweig, Nienburg, Heidekreis, Osterholz, Verden, Emsland, Grafschaft Bentheim, Leer, Wesermarsch, Osnabrück) | F | Z | | | |

Abbildung 8 Merkmal- und Regelungskombinationen bei Planungsinstrumenten in Regionalplänen, die der kleinräumigen Festlegung von regionalen Gewerbe- und Industriestandorten dienen

ngelegten Instrumente identifiziert werden konnten. Ein in Hinblick auf alle fünf betrachteten Merkmale vergleichbares Instrument mit dem Fallbeispiel der Regionalen Kooperationsstandorte konnte ebenso nicht ermittelt werden.

Abbildung 8 ordnet die 49 detektierten Planungsinstrumente den 22 ermittelten Kombinationsgruppen der fünf betrachteten Regelungsmerkmale zu. Eine Flächenfestlegung (Anzahl 13) oder eine Punktsignatur zur Konkretisierung in der Bauleitplanung (Anzahl 7) in der Kombination als Vorranggebiet mit Zielfestlegung ohne weitere Regelungsmerkmale zu Mindestbetriebsgrößen, einer regionalen Bedarfsumverteilung oder zu Kooperationsvorgaben kommen am häufigsten vor.

Es ist festzustellen, dass sich die Instrumente hinsichtlich ihrer Eingriffstiefe in die Bauleitplanung deutlich unterscheiden. Während etwa in den Regionen in Niedersachsen vergleichsweise wenige Vorgaben an die Bauleitplanung erfolgen, werden beispielsweise in der Region Chemnitz der (verbindlichen) Bauleitplanung differenzierte Hinweise etwa zu auszuschließenden Branchen und Nutzungen, Betriebsgrößen, Baugrundstücken, Arbeitsplatzintensität bis hin zu Kooperationsmodellen vorgegeben.

Die Vorgabe einer Mindestbetriebsgröße erfolgt gemäß der bundesweiten Analyse nur zurückhaltend. Neben dem Fallbeispiel der Metropole Ruhr geben noch die Regionen Chemnitz, Mittelthüringen und Düsseldorf eine quantitative Vorgabe hinsichtlich einer Ansiedlungsschwell

e vor. In Mittelthüringen soll die erste „Leitansiedlung“ eine Größe von 10 ha aufweisen. Weitere acht Regionen regeln über qualitative Beschreibungen wie „kleinteiliges Gewerbe ist auszuschließen“ das regionale Ansiedlungsgeschehen (vgl. Abbildung 8). Zum Teil gibt es zusätzliche Vorgaben zum Branchenbesatz, etwa in der Region Nordhessen, oder wie in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge zur Zahl der erforderlichen Arbeitsplätze in den anzusiedelnden Betrieben.

Eine quantifizierte Bedarfsumverteilung innerhalb der Region zugunsten der regionalen Standorte wie im Fallbeispiel beschrieben, konnte (nicht zuletzt aufgrund der heterogenen Planungsansätze der Bundesländer) in keiner weiteren Region ermittelt werden. Sofern sich Regionen zur Bedarfsfrage äußern, wird etwa darauf verwiesen, dass sich der Bedarf der vorgenommenen Festlegungen durch konkrete Ansiedlungsfälle bestätigt, wie in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge oder die Festlegungen darauf gründen, dass diese aufgrund ihrer Gebietsgröße deutlich oberhalb eines lokalen Bedarfes (z. B. Regionen Halle, Mittleres Mecklenburg/Rostock) liegen.

Vorgaben zu einem Gebot der kooperativen Entwicklung der Standorte zeigen sich dagegen häufiger. Jedoch offenbart sich auch bei diesem Merkmal eine Vielfalt unterschiedlicher Regelungen. So wird eine kooperative Zusammenarbeit entweder querschnittsthematisch in übergeordneten Regelungen gefordert oder es gibt Vorgaben zu einzelnen oder allen Standorten in unterschiedlicher Verbindlichkeit (Ziel oder Grundsatz).

6 Fazit und Diskussion der Ergebnisse

Insbesondere in hoch verdichteten Ballungsräumen gestaltet sich die regionalplanerische Festlegung neuer, vor allem größerer Gewerbe- und Industriestandorte aufgrund von Nutzungskonkurrenzen und Interessenkonflikten zunehmend schwierig. Für die Regionalplanung besteht eine zentrale Herausforderung darin, die Akzeptanz für die Planungsergebnisse durch Einbindung der Planadressaten in die Planungsprozesse sicherzustellen.

In der Metropole Ruhr wurden mit dem als Fallbeispiel herangezogenen Instrument der Regionalen Kooperationsstandorte Voraussetzungen für eine regional abgestimmte Entwicklung von gewerblich-industriellen Großstandorten geschaffen. Alle 53 Kommunen des Planungsraumes haben sich auf eine regionale Umverteilung der Gewerbeflächenbedarfe zugunsten der regionalen Standortfestlegungen und auf wesentliche instrumentelle Regelungsinhalte verständigt. Wie die durchgeführte Befragung ergeben hat, erwarten die Akteure der Region mehrheitlich, dass das Instrument den vorhandenen Gewerbeflächenmangel entschärfen und die Wettbewerbsfähigkeit der Metro-

pole Ruhr stärken kann. Die Wirksamkeit des neuen Instrumentes wird jedoch erst im Zuge einer politisch bereits beschlossenen Evaluation beurteilt werden können, wenn erkennbar ist, ob die regionalplanerisch gesicherten Standorte auch bauleitplanerisch umgesetzt worden sind.

Neben der Wirksamkeit soll auch die Ausgestaltung des Instruments zu gegebener Zeit evaluiert werden. Dies betrifft beispielsweise die Höhe der Ansiedlungsschwelle von 5 ha, da diese von allen Regelungsinhalten am intensivsten diskutiert wird. Zu evaluieren ist auch das Verfahren der Standortauswahl, welches maßgeblich auf einen *Bottom-up*-Ansatz setzt. Aus der Sicht der Autorin und des Autors wird eine auszulotende Balance zwischen einer kriteriengeleiteten Auswahl und einer umfassenden Beteiligung der Gemeinden und Kreise im Planungsraum als zweckdienlich betrachtet. Damit können einerseits eine hohe Standortgunst für regionale Ansiedlungen mit möglichst geringen fachlichen Entwicklungsrestriktionen erreicht und andererseits planerische und politische Hemmnisse frühzeitig erkannt werden.

Zum jetzigen Zeitpunkt zeichnet sich ab, dass der kooperative Ansatz des Instruments im Grundsatz befürwortet wird, dabei aber die Betroffenheit der jeweils eigenen Gemeinde oder Institution als wesentlicher Maßstab für die Bewertung herangezogen wird. Zugleich erheben Teile der Bevölkerung zunehmend Einspruch gegen neue Gewerbeflächen. In diesem Zusammenhang wird es spannend sein zu sehen, ob die Kommunen zukünftig eher an weiterer gewerblicher Entwicklung interessiert sind oder – vor dem Hintergrund des Bedeutungsgewinns umwelt- und klimapolitischer Fragestellungen – die Entwicklung der Kooperationsstandorte nicht weiter vorantreiben und sich gegebenenfalls sogar für eine Rücknahme im Rahmen von Regionalplanänderungsverfahren einsetzen werden. Zur langfristigen Akzeptanz des Instruments ist es aus dem Blickwinkel der Autorin und des Autors vor allem erforderlich, den kooperativen Dialog zwischen regionaler und kommunaler Ebene weiterzuführen. So sind gemeinsame Lösungen zu finden, unter anderem für die Fragen, wie die regionalplanerischen Vorgaben insbesondere zur Ansiedlungsschwelle im praktischen Vollzug, rechtssicher umgesetzt werden können und wie die regionale Kooperation bei der Entwicklung der Standorte, etwa in Verbindung mit einem Lasten-Nutzen-Ausgleich oder über die Vereinbarung von Mitspracherechten, konkret ausgestaltet werden können.

Die bundesweite Analyse ähnlicher Instrumente offenbart, dass es eine Vielzahl an Festlegungen zu regionalen Gewerbe- und Industriestandorten gibt, diese sich jedoch – trotz ähnlicher Zielsetzung – hinsichtlich ihrer Regelungsinhalte und Verbindlichkeit unterscheiden. Da die jeweiligen landesplanerischen Vorgaben, sofern vorhanden, in der Regel Konkretisierungsmöglichkeiten für die Reg-

ionalplanung eröffnen, weisen selbst Instrumente mit gleicher Bezeichnung innerhalb eines Bundeslandes voneinander abweichende Ansätze auf. Dies kann nicht nur zu einem unübersichtlichen ‚Regelungsgewirr‘ führen. Für die Träger der Regionalplanung erschwert dies auch eine rechtssichere Umsetzung im Regionalplan. So stellen sich etwa Fragen, wie die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die kommunale Bauleitplanung, auch im Zusammenspiel einzelner Regelungen, immer wieder neu. Ein häufig genannter Vorteil der unterschiedlichen Ausgestaltungen regionalplanerischer Instrumente kann darin liegen, dass regionale Besonderheiten berücksichtigt werden können. Eine offene Forschungsfrage bleibt aber: ob nicht eine stärkere Angleichung und Standardisierung der regionalplanerischen Instrumente, zumindest innerhalb eines Bundeslandes, und die damit einhergehenden Chancen eines Wissens- und Wissenschaftstransfers zu kürzeren Verfahren, zur Klärung rechtlicher Sachverhalte und zu einer insgesamt höheren Akzeptanz der Festlegungen beitragen könnten oder ob die Mehrwerte einer regionsspezifischen Ausgestaltungsmöglichkeit hier tatsächlich überwiegen. Für weitergehende Forschungen erscheint im Zusammenhang mit der bundesweiten Regionalplananalyse zu regionalen Gewerbestandorten auch interessant, dass über die Hälfte der Instrumente erst in den vergangenen zehn bis 15 Jahren eingeführt wurde, woraus gegebenenfalls ein Zusammenhang mit der Zunahme der in Kapitel 1 angesprochenen verdichtungsbedingten Knappheit in Ballungsräumen abgeleitet werden könnte.

Bezogen auf aktuelle planungspolitische Debatten stellt sich die Frage, worin zukünftig Herausforderungen für die planerische Sicherung von Gewerbe- und Industriestandorten bestehen werden. Vor dem Hintergrund der Energiewende und des hierfür erforderlichen Ausbaus erneuerbarer Energien könnten insbesondere in den Ballungsrandzonen zukünftig vermehrt Raumnutzungskonflikte mit Flächen für Windenergie- und Freiflächenphotovoltaikanlagen sowie mit Energieleitungen auftreten. Verdichtungsbedingte Gewerbeflächenengpässe werden zukünftig also nicht nur im Ballungskern zum Problem, sondern möglicherweise auch dort, wo heute noch geeignete Flächenpotenziale für gewerbliche Entwicklungen vorhanden sind. Die Wiedernutzung von Brachflächen und ein Umbau des Gewerbeflächenbestandes werden – zumindest solange wirtschaftliche Entwicklung und Flächenverfügbarkeit als untrennbar verbunden gelten – daher mehr als je zuvor in den Fokus gerückt werden müssen.

Literatur

Adrian, L.; Bunzel, A.; Michalski, D.; Pätzold, R. (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung

. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Berlin.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 84.

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2021): Der Beitrag nachhaltiger Raumentwicklung zur großen Transformation – Impulse für neue Strategien. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 121.

BMR – Business Metropole Ruhr (2020): Gewerbliches Flächenmanagement Ruhr. Phase V. Analyse der Flächenpotenziale und -inanspruchnahmen auf gewerblichen Bauflächen in der Metropole Ruhr. Essen.

Bonny, H. W.; Kahnert, R. (2005): Zur Ermittlung des Gewerbeflächenbedarfs. Ein Vergleich zwischen einer Monitoring gestützten Prognose und einer analytischen Bestimmung. In: Raumforschung und Raumordnung 63, 3, 232–240. <https://doi.org/10.1007/BF03182956>

Briegel, D.; Mangels, K. (2021): Regionalplanerische Festlegungen zur Eigenentwicklung und ihr Beitrag zum Klimaschutz. In: Schrenk, M.; Popovich, V. V.; Zeile, P.; Elisei, P.; Beyer, C.; Ryser, J.; Stöglehner, G. (Hrsg.): Tagungsband REAL CORP 2021. Wien, 633–646.

Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021. Berlin.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2020): Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog. Berlin.

Einig, K. (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung. Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, 479–503.

Eltges, M. (2020): Vorwort. In: Wékel, J.; Ohnsorge, D. (Hrsg.): Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation – Neue Materialien zur Planungskultur. München, 2–3.

IHK/HWK Ruhr – Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern im Ruhrgebiet (2012): Fachbeitrag der Wirtschaft zum Regionalplan Ruhr. <https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/4224456/9be4bc9970761c46b823b3950ed7f44f/fachbeitrag-der-wirtschaft-zum-regionalplan-ruhr-data.pdf> (02.12.2021).

Karl, H.; Nienhaus, V. (1989): Politische Flächenengpässe und regionale Entwicklungshemmnisse. In: Wirtschaftsdienst 69, 9, 470–476.

Koch, M. (2020): Die Mär vom schlanken Umweltbericht. In: UVP-Report 34, 1, 24–32.

LEP HR – Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (2019): Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg vom 29. April 2019. Potsdam/Berlin.

- Pehlke, D.; Siedentop, S. (2021): Die Regulierungsintensität der regionalen Planung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung – Eine Planinhaltsanalyse der deutschen Raumordnungspläne und der schweizerischen kantonalen Richtpläne. Dortmund. = ILS-Working Paper 4.
- Pehlke, D.; Diller, C.; Eichhorn, S. (2021): Beeinflusst die Trägerschaft der Regionalplanung die Inhalte der Regionalpläne und die regionale Siedlungsentwicklung? Theoretische Überlegungen und eine empirische Analyse für Deutschland. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 79, 5, 484–500. <https://doi.org/10.14512/rur.74>
- Richter, M. (1997): Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit. Wirtschaftsregionen als Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-05707-9>
- RVR – Regionalverband Ruhr (2019): *ruhrImpulse – Beiträge zur Regionalentwicklung*. Band 2: Flächennutzung. Essen.
- RVR – Regionalverband Ruhr (2020): *Siedlungsflächenmonitoring Ruhr*. Erhebung der Siedlungsflächenreserven und Inanspruchnahmen. Essen.
- Veres-Homm, U.; Wojtech, A.; Richter, F.; Becker, T.; Lißner, S.; Schmidt, W.; Nehm, A.; Grashoff, C. (2019): *Regional konsolidierte Gewerbeflächenentwicklung (RekonGent)*. Abschlussbericht. Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 21/2019.
- Wékel, J.; Ohnsorge, D. (Hrsg.) (2020): *Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation – Neue Materialien zur Planungskultur*. München.
- Wiechmann, T.; Terfrüchte, T. (2013): Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse. In: Baumgart, S.; Terfrüchte, T. (Hrsg.): *Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen*. Hannover, 18–39. = Arbeitsberichte der ARL 6.
- Zaspel, B. (2011): *Regionale Gewerbeflächenpolitik. Eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente*. Dissertation, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Zaspel, B. (2012): *Gewerbeflächenentwicklung und Regionalpläne. Eine vergleichende Evaluation der Steuerungsansätze*. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2, 45–60.

Hier steht eine Anzeige.