

# Sitzungsvorlage Nr. 286/2018

Planungsausschuss

am 11.07.2018



Verband Region  
Stuttgart

20.06.2018 - PLA\_2018-07-11\_286.docx

423 - PLA-Ö - 286/2018

zur Beschlussfassung

**- Öffentliche Sitzung -**

## Zu Tagesordnungspunkt 6

### **Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung in der Region Stuttgart: Eckpunkte eines „Aktionsprogramm Gewerbeflächen“**

#### **1. Anlass und Einordnung**

Die Bereitstellung bedarfsgerechter Industrie- und Gewerbeflächen für die Erweiterung bestehender und die Ansiedelung neuer Unternehmen ist von zentraler Bedeutung für die Region Stuttgart. Von ihr hängt die dauerhafte Sicherung von Wohlstand und Leistungsfähigkeit in den Städten und Gemeinden sowie der Region insgesamt ab.

Mit ihrer Studie „Gewerbe- und Industrieflächen Region Stuttgart 2017“ hat sich die Wirtschaftsförderung Region Stuttgart (WRS) dieser Thematik angenommen und eine umfassende Gesamtbetrachtung vorgelegt, die sowohl die Angebots- und Nachfragesituation beleuchtet (Teil I: „Analyse und Entwicklungstrends“) als auch ein breit gefasstes Handlungsportfolio samt konkreter Handlungsempfehlungen unterbreitet (Teil II: „Umsetzungsinstrumente und Maßnahmen“). Der zweite, handlungsorientierte Teil wurde dabei im Auftrag der WRS durch die Universität St. Gallen erstellt. Die Untersuchung wurde in den regionalen Gremien vorgestellt und debattiert (Teil I: Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung am 28.06.2017; Teil II: Regionalversammlung am 27.09.2017).

Vor dem Hintergrund der in der Studie aufgezeigten Angebotsengpässe sind auch verstärkte Anstrengungen im Bereich der Regionalplanung (verstanden als das gesamte Spektrum formeller und informeller Planungstätigkeit) gefragt. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in entsprechenden Anträgen aus dem politischen Raum wider. Die Geschäftsstelle des Verbands Region Stuttgart (VRS) hat den Handlungsbedarf aufgegriffen und schlägt vor, bereits aufgenommene Aktivitäten im Rahmen eines „Aktionsprogramm Gewerbeflächen“ fortzuführen und weiter auszubauen (mehr dazu unter Punkt 4). Das vorgeschlagene Aktionsprogramm soll ein Baustein der von VRS und WRS gemeinsam getragenen regionalen Gesamtstrategie sein. Es konzentriert sich dabei auf planerische Handlungsoptionen. Weiterführende, etwa fiskalische und/oder organisatorische Ansätze (siehe dazu auch die Beschlusslage zur Sitzungsvorlage 63/2017 für die Regionalversammlung am 27.09.2017) werden weiterhin unter Federführung der WRS durchgeführt. Eine enge Abstimmung zwischen VRS und WRS ist dabei selbstverständlich.

#### **2. Bereitstellung bedarfsgerechter Gewerbeflächen – Trends und planerische Herausforderungen**

Insgesamt gibt es in den kommunalen Flächennutzungsplänen und den Regionalen Gewerbeschwerpunkten planerisch gesicherte Flächenreserven bzw. -potenziale in der Größenordnung von gut 1.300 Hektar. Während es sich bei den FNP-Reserven um zumeist kleinere Flächen mit weniger als 5 Hektar handelt, sind in den Gewerbeschwerpunkten noch einige wenige größere zusammenhängende Flächen gesichert.

Für Erweiterungsbedarfe kleinerer Unternehmen können den Interessenten in der Regel in allen Teilräumen der Region bedarfsgerechte Angebote auch im Bestand unterbreitet werden. Für Erweiterungen mittlerer und großer Firmen wie etwa der regionalen Leitunternehmen sowie für größere Neuansiedelungen gibt es in der Region Stuttgart hingegen kaum noch geeignete Entwicklungspotenziale. Flächen, die über eine für diese Zwecke ausreichende Größe verfügen (Orientierungswert: 5 bis 20 Hektar) und die den

Unternehmen zudem in absehbarer Zeit verlässlich und baureif zu Verfügung stehen, sind äußerst knapp. Für die wenigen theoretisch verfügbaren Flächen bestehen zumindest mittelfristig meist keine Realisierungsaussichten (vgl. hierzu auch Sitzungsvorlage 271/2018 für den Planungsausschuss am 16.05.2018 zum Umsetzungsstand der Regionalen Gewerbeschwerpunkte im Norden der Region). In der Sitzungsvorlage 271/2018 wurde die Bedeutung einer zeitnahen Verfügbarkeit entsprechender Gewerbeflächen dargestellt: Demnach können Unternehmensentscheidungen zum Aufbau neuer Entwicklungs- und Produktionsanlagen in der Region Stuttgart nur umgesetzt werden, wenn potenziellen Investoren eine (zumindest fast) fertige „Angebotsplanung“ (verstanden als baureife Flächen) offeriert werden kann.

Die Engpässe auf der Angebotsseite fallen dabei zeitlich mit einer außergewöhnlichen Nachfragesituation zusammen. Vor dem Hintergrund anstehender Transformationsprozesse in der Automobilindustrie (Umstellung der Produktion vom Verbrennungsmotor auf neue Antriebsformen) ist ein „doppelter Flächenbedarf“ festzustellen: Über Standorte für herkömmliche Produktionen hinaus werden zusätzliche Flächen für neue Produkte und Fertigungstechniken erforderlich sein – zumindest temporär für eine gewisse Übergangsphase.

In der stark von industrieller Produktion sowie produktions- und distributionsorientierter Logistik geprägten Region Stuttgart kommen weitere qualitative Standortanforderungen hinzu, insbesondere hinsichtlich Immissionsschutz und Verkehrsanbindung. Speziell die Nähe zu Zulieferern, die gute Erreichbarkeit anderer Produktionsstätten und der rasche Zugang zu den hochrangigen Verkehrsnetzen spielen dabei eine entscheidende Rolle. Im Zuge des technologischen Wandels werden künftig verstärkt auch neue Flächenformate nachgefragt werden, die sowohl den Bedürfnissen etablierter als auch den spezifischen Bedarfen junger Unternehmen Rechnung tragen. Neue Flächen werden insbesondere erhöhte Anforderungen an Flexibilität, Multifunktionalität sowie an die Möglichkeiten für Kommunikation und Kollaboration erfüllen müssen (vgl. WRS 2017: Gewerbe- und Industrieflächen in der Region Stuttgart, Teil I). Regionale Rahmenbedingungen wie eine bereits hohe Siedlungsdichte, topographische Restriktionen, gute Böden (Stichwort Flächenkonkurrenz mit landwirtschaftlichen Nutzungen) und eine abnehmende Akzeptanz für weitere Baulandausweisung erschweren die Bereitstellung wettbewerbsfähiger Gewerbe- und Industrieflächen überdies.

Weichenstellende Standortentscheidungen stehen in den kommenden Jahren in unterschiedlichen Branchen an. Industrielle „Megatrends“ wie Digitalisierung, Elektromobilität und neue Mobilitätskonzepte bringen betriebliche Reorganisationsprozesse und Neugründungen mit sich, die konkret flächenwirksam werden (vgl. WRS 2017: Gewerbe- und Industrieflächen in der Region Stuttgart, Teil I). Wenn Standortentscheidungen in diesen Bereichen zu Ungunsten der Region Stuttgart ausfallen, droht die Gefahr, von neuen Entwicklungen dauerhaft abgehängt zu werden. Im Hinblick darauf befindet sich die Region Stuttgart aktuell in keiner günstigen Wettbewerbssituation.

Herausforderungen bestehen vor allem in zweierlei Hinsicht: (1) Planerisch bereits gesicherte Flächen müssen aktiviert, sprich baureif gemacht werden (Flächenreserven in Flächennutzungsplänen und Flächenpotenziale in Regionalen Gewerbeschwerpunkten). (2) Darüber hinaus sollten besonders geeignete Flächen für größere Neuansiedelungen planerisch gesichert und im besten Fall baureif vorgehalten werden, um Unternehmen entsprechende Angebote unterbreiten und die Wettbewerbsfähigkeit der Region Stuttgart auch in Zukunft erhalten zu können. Entscheidend ist dabei, die für strategische Vorhaben geeigneten Flächen auch tatsächlich frei- bzw. vorzuhalten, bis entsprechende unternehmerische Standortentscheidungen getroffen sind („strategische Vorhaltestandorte“).

### **3. Aufgaben der Regionalplanung und bisherige Maßnahmen**

Raumordnungsgesetz und landesplanerische Vorgaben (Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan) definieren die Flächenbereitstellung für Gewerbezwecke als Pflichtaufgabe. Der Regionalplan setzt

diese Zielsetzung um und ermöglicht allen Städten und Gemeinden eine bedarfsgerechte Gewerbeentwicklung an geeigneten Standorten. Gemeinden mit Eigenentwicklung sollen Flächenvorsorge für ortsansässige Betriebe leisten und entsprechende Flächen vorhalten. Darüberhinausgehende Gewerbeflächenausweisungen sind an besonders geeigneten Standorten (Gemeinden im Siedlungsbereich oder speziell im Regionalplan ausgewiesene „Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen“ – kurz: Regionale Gewerbeschwerpunkte) möglich – und auch erforderlich.

Damit kann neben der Deckung des Flächenbedarfs auch weiteren wichtigen Aspekten Rechnung getragen werden, z. B. der vorrangigen Inanspruchnahme weniger empfindlicher Landschaftsräume, der Zuordnung zum Schienennahverkehr und zu leistungsfähigen Straßenverbindungen sowie der Einhaltung immissionsrechtlicher Bestimmungen. Insgesamt erlaubt diese Konzeption eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, die die ökonomische Situation und die bestehende Flächennachfrage berücksichtigt, zugleich aber auch die negativen verkehrlichen Auswirkungen sowie die erforderlichen Eingriffe in Natur und Landschaft reduziert.

Ähnlich wie bei der Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau gilt auch für Gewerbeflächen: Standorte, die regionalplanerisch abgestimmt sind, Gegenstand strategischer Umweltprüfungen und umfassender Beteiligungsverfahren waren, in kommunalen Gremien Mehrheiten fanden und letztlich durch die zuständigen Stellen auch genehmigt wurden, stehen in der Region Stuttgart in beachtlichem Umfang zur Verfügung (insgesamt gut 1.300 Hektar). Die tatsächliche Schaffung von Baurecht und die Erschließung (die eigentliche Baureifmachung) bleiben hingegen häufig aus.

Zentrale Gründe für diese mangelnde oder schleppende Flächenaktivierung sind (wie auch bei Wohnbauflächen) insbesondere:

- unzureichende Verkehrsinfrastruktur;
- fehlende Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer und komplexe Umlegungsverfahren;
- naturschutzrechtliche Restriktionen (Arten-/Vogelschutz);
- hoher Flächenbedarf für den naturschutzfachlichen Ausgleich und eine dadurch verstärkte ablehnende Haltung betroffener Landwirte;
- lange Dauer bauleitplanerischer Verfahren;
- eine zunehmend kritische Haltung der potenziellen Anrainer gegenüber weiterer Siedlungsentwicklung, insbesondere wegen damit verbundener Verkehrs- und Lärmzunahme.

Der Verband Region Stuttgart schafft kein Baurecht, hat als Träger der Regionalplanung aber dennoch die Aufgabe, auf die Realisierung planerischer Zielsetzungen hinzuwirken und die Gemeinden im Rahmen bestehender Möglichkeiten zu unterstützen. Dieser Aufgabe kommt die Verbandsverwaltung in ihren Beratungsgesprächen nach. Zudem informiert sie Entscheidungsträger und beteiligte Akteure in unterschiedlichen Formaten über die aus regionaler Perspektive erkennbaren Erfordernisse einer bedarfsgerechten Gewerbeflächenbereitstellung.

Wo das bestehende planerische Angebot erkennbar nicht ausreicht, sondiert die Geschäftsstelle aktuell potenzielle Standorte für weitere Regionale Gewerbeschwerpunkte. Dabei geht es insbesondere um Flächen, die sich als Vorhaltestandorte für große, regionalbedeutsame Ansiedlungen eignen. Der jüngste Bericht zur Entwicklung der Gewerbeflächen im Norden der Region Stuttgart (vgl. Sitzungsvorlage 271/2018) zeigt indessen, dass die Ausweisung von Schwerpunkten im Regionalplan alleine nicht ausreicht. Vielmehr gilt es, im Zusammenspiel von regionaler Wirtschaftsförderung und Regionalplanung das gesamte Handlungsportfolio auszuschöpfen, um die örtlichen Planungsträger bei der Bereitstellung bedarfsgerechter und zeitnah realisierungsfähiger Angebote zu unterstützen.

#### **4. Möglicher Ansatz: Eckpunkte eines künftigen „Aktionsprogramm Gewerbeflächen“**

Vor diesem Hintergrund schlägt die Verwaltung in Fortführung und zur Ergänzung der bisherigen Aktivitäten des Verbands Region Stuttgart ein „Aktionsprogramm Gewerbeflächen“ vor. Da sich im Hinblick auf Problemlage und Handlungsoptionen Parallelen zum Thema Wohnraumbereitstellung zeigen, kann das Vorgehen dabei am „Aktionsprogramm Wohnen“ (vgl. dazu u. a. Sitzungsvorlage 218/2017 für den Planungsausschuss am 12.07.2017) orientiert werden. Zwar stellt sich die Sachlage beim Thema Gewerbeflächen zuweilen noch komplexer dar, weil etwa (a) die Voraussage künftiger Bedarfe hinsichtlich Quantität und Qualität deutlich unsicherer ist, weil (b) für bestimmte gewerbliche Nutzungen anders als beim Wohnen nur größere, zusammenhängende Flächen infrage kommen oder weil (c) sich der Betrieb mehrgeschossiger und damit flächensparender baulicher Strukturen für viele Gewerbezwecke als logistisch anspruchsvoll und damit tendenziell ineffizient bzw. nicht wettbewerbsfähig darstellt. Dessen ungeachtet sind insbesondere die planerischen Handlungsansätze weitgehend adaptierbar.

So gelten die in der Sitzungsvorlage 285/2018 für den (heutigen) Planungsausschuss am 11.07.2018 formulierten Erkenntnisse aus dem „Aktionsprogramm Wohnen“ im Kern auch für die Gewerbeflächenbereitstellung: Demnach gilt es, das (limitierte) formelle regionalplanerische Instrumentarium weiterhin auszuschöpfen, zugleich aber flankierende und weiterführende informelle Ansätze zu entwickeln und umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund werden als Bausteine eines „Aktionsprogramm Gewerbeflächen“ die im Weiteren aufgeführten Punkte vorgeschlagen.

##### **(a) Belastbare Grundlagen und Benchmarking**

Zahlenwerke hinsichtlich absehbarer Bedarfe, aktueller Flächenangebote sowie zum Realisierungsstand regionalbedeutsamer (geplanter) Gewerbeflächen liegen vor und dienen der Untermauerung der regionalen Perspektive im Rahmen der beratenden Tätigkeit (siehe unten). Wo erforderlich, wird diese Datenbasis in enger Abstimmung mit der WRS ergänzt und/oder vertieft. Einschränkend sei indessen auf prognostische Unsicherheiten verwiesen, da insbesondere die Flächennachfrage eng an die konjunkturelle Entwicklung gekoppelt ist. Um die Wettbewerbssituation der Region Stuttgart vor dem Hintergrund der unzureichenden „Angebotsplanung“ (siehe oben) auch im internationalen Vergleich mit anderen (Automotive-) Standorten bestimmen zu können („Benchmarking“), erweitert die Verbandsverwaltung ihre entsprechenden Netzwerke und bereitet den fachlichen Austausch vor.

##### **(b) „Problemsensitive“ Regionalplananwendung**

Eigene Handlungsspielräume kann der Verband Region Stuttgart bei der Anwendung einschlägiger Instrumente des Regionalplans und im Hinblick auf die Ausformung der (restriktiv wirkenden) regionalen Grünzüge und Grünzäsuren nutzen. Im Rahmen von Stellungnahmen zu Flächennutzungsplänen kann der Verband zudem im jeweiligen Einzelfall auch auf die besondere Bedeutung einer bedarfsgerechten Gewerbeflächenbereitstellung für die Prosperität der Region Stuttgart hinweisen. Durch das damit verbundene – auch politische – Votum, können Aufgabenstellungen, die den jeweiligen Kommunen auch im überörtlichen Kontext zukommen, deutlich artikuliert werden.

##### **(c) Grundlagen für eine optionale Teiländerung des Regionalplans und Sicherung strategischer Vorhaltestandorte für regionalbedeutsame Gewerbeansiedelungen**

Angesichts der prekären Angebotssituation vor allem bei großflächigen Standorten führt die Geschäftsstelle einen Suchlauf durch, um mögliche Standorte für weitere Regionale Gewerbeschwerpunkte zu identifizieren. Eine zeitnahe Kontaktaufnahme und vertiefende Beratung mit den potenziellen Belegengemeinden nach Abschluss dieser internen Sondierung ist in Vorbereitung (vgl. dazu auch folgende Anträge: SPD-Fraktion vom 14.10.2016 (PLA, GEMCS-Nr. 326); Fraktion Freie Wähler vom 15.10.2016 (PLA, 312); Gruppe Innovative Politik vom 24.10.2016 (PLA, 302); CDU-Fraktion vom 24.10.2016 (WIV, 342). Im Fortgang wird durch die zuständigen Gremien zu entscheiden sein, ob diese

Aktivitäten ggf. in eine entsprechende Teiländerung des Regionalplans münden. Eine weiterführende Frage ist, wie im Anschluss an entsprechende Ausweisungen im Regionalplan eine zeitnahe Umsetzung und/oder Vorhaltung von Flächen für regionalbedeutsame Gewerbeansiedelungen gewährleistet werden kann (im Sinne der o. g. „strategischen Vorhaltestandorte“). Ziel muss sein, die sehr begrenzten Flächenpotenziale auch tatsächlich und verbindlich für eine zukunftsweisende Wertschöpfung zu sichern. Die in diesem Zusammenhang zu klärenden planungsrechtlichen Fragen sind Teil eines Gutachtens, das die WRS in Auftrag geben wird und das zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Sitzungsvorlage in Vorbereitung ist.

**(d) Information, Beratung und Unterstützung**

Im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben berät der Verband Region Stuttgart die Städte und Gemeinden bei der Vorbereitung und Durchführung formeller Planungsverfahren. Die notwendige Information kann indessen nicht nur über die formalen Kanäle und in Form schriftlicher Stellungnahmen erfolgen. Vielmehr sollten bereits in einer frühen Planungsphase die erkennbaren überörtlichen Erfordernisse dargelegt werden. Analog zum Themenkomplex Wohnen kann daher auch bei der Gewerbeflächenbereitstellung die Vermittlung einer regionalen Perspektive, die über örtliche Zuständigkeiten hinausgeht, hilfreich sein. In diesem Sinne wirbt der Verband Region Stuttgart für die Bereitstellung von bedarfsgerechten Gewerbeflächen und vertritt dieses Erfordernis auch bei der Entscheidungsfindung in kommunalen Gremien und im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung. Mittels weiterführender Formate wie eigenen (Fach-)Veranstaltungen oder Handreichungen, etwa zu Fragen der Baulandaktivierung, kann der Verband darüber hinaus Impulse setzen. Auch hierbei kann auf Erfahrungen aus dem „Aktionsprogramm Wohnen“ zurückgegriffen werden. Perspektivisch geht es vor allem auch um den Ausbau der Beratungsangebote für die Träger der Bauleitplanung, aber auch für andere Stellen.

**(e) Interessenvertretung und fachlicher Austausch**

Der Verband setzt sich mit relevanten Akteuren ins Benehmen, um die Rahmenbedingungen für die Gewerbeflächenbereitstellung zu verbessern und „Agenda-Setting“ zu betreiben. Zu den neuralgischen Themen zählt dabei insbesondere der bedarfsgerechte Ausbau der Infrastruktur. Der Verband nutzt seine bewährten Netzwerke wie etwa die „Arbeitsgemeinschaft der Planungsverbände in Ballungsräumen“, um Forderungen, die zur Erleichterung und Beschleunigung der Gewerbeflächenbereitstellung beitragen können, nach Möglichkeit im partnerschaftlichen Verbund vorbringen zu können.

Weiterreichende Ansätze werden hauptverantwortlich von der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart umgesetzt bzw. geprüft. Ein entsprechender Sachstandsbericht der WRS ist für den Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung geplant.

Die Geschäftsstelle des Verbands Region Stuttgart führt die begonnenen Aktivitäten fort, konkretisiert die oben skizzierten weiterführenden Schritte und setzt diese schrittweise um. Sie wird dem Planungsausschuss zeitnah über den Fortgang berichten.

**5. Beschlussvorschlag**

Die Regionalversammlung nimmt den Bericht zur Kenntnis und stimmt dem weiteren Vorgehen wie unter Punkt 4 vorgeschlagen zu.