



am 31.03.2021, digital

Tagesordnungspunkt 1 – zur Beschlussfassung

Betreff: Gesamtfortschreibung Regionalplan – Vorgehensweise zur Steuerung der gewerblichen/industriellen Entwicklung im künftigen Regionalplan

Bezug: 57/2017

Beschlussvorschlag:

Der Planungsausschuss nimmt den Diskussionsstand im Arbeitskreis Regionalplangesamtfortschreibung zum Thema Gewerbegebiete zur Kenntnis und beauftragt die Geschäftsstelle im künftigen Regionalplan entsprechend Modell B Festlegungen vorzunehmen (gebietsscharfe Festlegung von Gewerbeschwerpunkten als Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für Gewerbe).

Sachdarstellung/Begründung:

Im Regionalplan sind gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 5 Landesplanungsgesetz (LplG)¹ für die Siedlungsentwicklung bei Regionalbedeutsamkeit u.a. grundsätzlich „Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen“ festzulegen. Diese können nach § 11 Abs. 7 LplG als Vorrang-, Vorbehalts- sowie Ausschlussgebiete festgelegt werden. Ziel der Festlegung von Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen ist es, eine verstärkte gewerbliche/industrielle Entwicklung in Kommunen zu ermöglichen.

Im geltenden Regionalplan sind keine gebietsscharfen Festlegungen in Form von Vorrang-/Vorbehaltsgebieten für die gewerbliche Entwicklung enthalten. Die gewerbliche Schwerpunktsetzung erfolgt hier über eine symbolhafte Kennzeichnung. Im Regionalplan 2015 sind elf Kommunen symbolhaft als Schwerpunkte für die gewerbliche Entwicklung festgelegt. Im Einzelnen sind dies das Oberzentrum Pforzheim, die Mittelzentren (außer Bad Wildbad), die Unterzentren Altensteig, Königsbach-Stein und Remchingen sowie die Kleinzentren Heimsheim und Knittlingen. Fünf der gewerblichen Schwerpunkte sind zusätzlich als industrielle Schwerpunkte festgelegt. Dies sind das Oberzentrum Pforzheim, die Mittelzentren Mühlacker, Nagold und Horb sowie das Unterzentrum Altensteig. Darüber hinaus sind im Regionalplan 2015 sechs interkommunale Gewerbegebiete festgelegt (Knittlingen, Birkenfeld/Keltern, Interkomm Gewerbepark Enz/Nagold, Egenhausen/Altensteig, ING-Park Nagold, Haiterbach/Salzstetten). Vorgeschlagen werden ein IKG Alpirsbach/Loßburg und ein IKG Mönsheim/Friolzheim. Als Vorratsstandorte für Gewerbe-Großansiedlungen sind Nagold „Eisberg“, Freudenstadt „Sulzhau“ festgelegt und Horb „Heiden-Rehgrund“ als Vorschlag enthalten.

¹ Landesplanungsgesetz (LplG) i.d.F. vom 10. Juli 2003, Stand: letzte berücksichtigte Änderung: §§ 18 und 19 geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. November 2018 (GBl. S. 439, 446)

Ansatz dieser Festlegung war die Vorhaltung der jeweiligen Flächen von mehr als 50 ha für die potenzielle Ansiedlung eines Großbetriebes.

Die **bisherige im Regionalplan 2015 vorgenommene symbolhafte** auf eine Gemeinde oder Gemeindeteile bezogene explizite **Festlegung** als „Schwerpunkt für Gewerbe und/oder Industrie“ ist in dieser Form **nicht mehr durch die aktuellen Vorgaben des Landes** gedeckt. Damit sind alternative Festlegungsmöglichkeiten zu wählen.

Künftige Festlegungsmöglichkeiten:

Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen können nach § 11 Abs. 3 Nr. 5 Landesplanungsgesetz gebietsscharf in Form von Vorrang-/bzw. Vorbehaltsgebieten festgelegt werden. Sie sind als Ergänzung zur Festlegung von Siedlungsbereichen nach § 11 Abs. 3 Nr. 3 zu sehen, welche bereichsscharf auf eine Gemeinde/auf Gemeindeteile bezogen mit einem Symbol festgelegt werden und prinzipiell für Wohnen und Gewerbe gültig sind.

Einige Regionalpläne wie der verbindliche Regionalplan Südlicher Oberrhein aus dem Jahr 2017 sehen deshalb eine solche Splittung des grundsätzlich für Wohnen und Gewerbe gültigen „Siedlungsbereichs“ vor. D.h. es werden „Siedlungsbereiche für Wohnen“ und „Siedlungsbereiche für Gewerbe“ getrennt jeweils mit einem gesonderten Symbol gekennzeichnet festgelegt. Die „Siedlungsbereiche für Gewerbe“ entsprechen den im Regionalplan 2015 der Region Nordschwarzwald symbolhaft festgelegten „Schwerpunkten für Gewerbe/Industrie“.

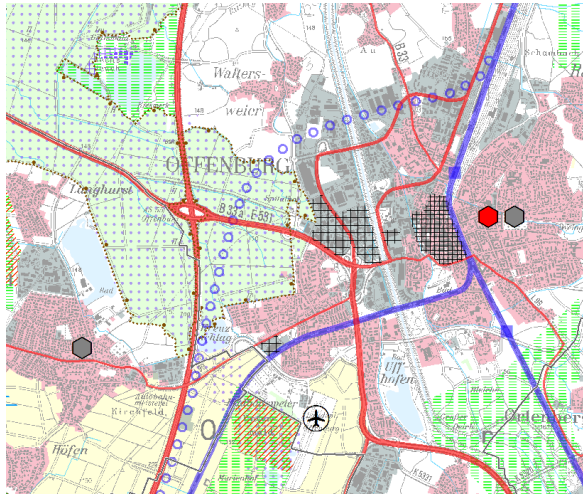
Andere Regionalpläne, wie bspw. der Regionalplan Bodensee-Oberschwaben (Entwurf) oder der Regionalplan Neckar-Alb (verbindlich, April 2015) legen in Ergänzung eines nicht differenzierten Siedlungsbereiches (gültig für Wohnen und Gewerbe) gebietsscharf Vorranggebiete für Industrie und Gewerbe fest. Dort sind keine symbolhaften Festlegungen von Schwerpunkten für Gewerbe und Industrie getroffen.

Grundsätzlich sind also zwei Modelle zur Steuerung der gewerblichen Entwicklung in der Region denkbar. **Modell A** (Beispiel Südlicher Oberrhein) bezeichnet dabei eine symbolhafte Schwerpunksetzung einer Kommune im Regionalplan als „Siedlungsbereich für Gewerbe“, während in **Modell B** die regionalplanerische Steuerung über eine gebietsscharfe Festlegung als Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für Gewerbe/Industrie erfolgt (Modell Bodensee-Oberschwaben und Neckar-Alb).

Beispiele (Auszüge aus den Raumnutzungskarten)



Beispiel Modell A (symbolhafte Schwerpunktsetzung)

RV Südlicher Oberrhein (verbindlich 2017)



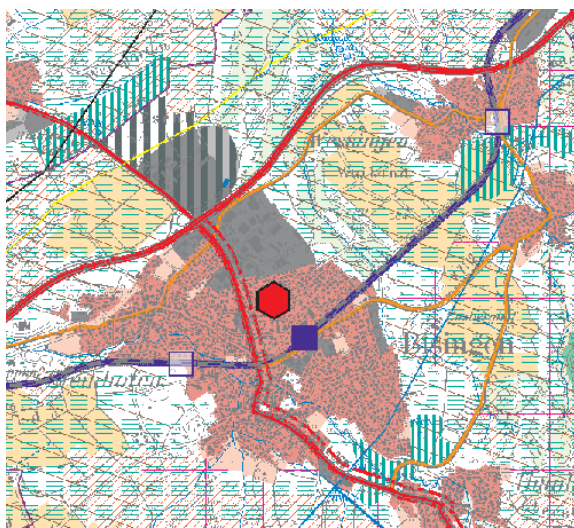
Legende

Regionale Siedlungsstruktur

-  Siedlungsbereich Wohnen (PS 2.4.1.2)
- ohne Symbol Gemeinde mit Eigenentwicklung Wohnen (PS 2.4.1.1)
-  Siedlungsbereich Gewerbe (PS 2.4.2.2)
- ohne Symbol Gemeinde mit Eigenentwicklung Gewerbe (PS 2.4.2.1)




Beispiele Modell B (gebietsscharfe Festlegung)

RV Neckar-Alb (verbindlich 2015)

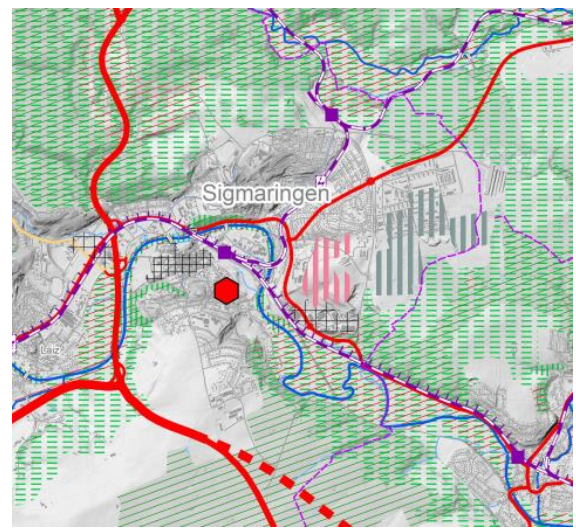


LEGENDE

Regionale Siedlungsstruktur



-  Siedlungsbereich, Gemeinde oder Gemeindeteil (VRG) (PS 2.4.1)
-  Gemeinde, in denen keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll (PS 2.4.2)
-  Regionalbedeutsamer Schwerpunkt für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen (VRG) (PS 2.4.3.2)

RV Bodensee-Oberschwaben (Entwurf 2020)



LEGENDE

Regionale Siedlungsstruktur (Kap. 2)

-  Siedlungsbereich (Z) (PS 2.4.2)
-  Vorranggebiet für Industrie und Gewerbe (Z) (PS 2.6.1)

Zusammenfassend stellen sich die beiden Modelle A und B wie folgt dar:

- A Die bisherige Festlegungssystematik des Regionalplans 2015 wird grundsätzlich beibehalten, die symbolhaften Festlegungen werden überprüft und ggf. Anpassungen vorgenommen. Es werden auch künftig keine gebietsscharfen Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für die gewerbliche/industrielle Entwicklung im Regionalplan festgelegt, die raumordnerische Steuerung findet wie bisher über die Festlegung von auf Gemeinden oder Gemeindeteile bezogenen Festlegungen statt (Änderung in der Benennung: Statt „Schwerpunkte für Gewerbe/Industrie“ neu als „Siedlungsbereich – Gewerbe“). Dazu wird der Siedlungsbereich gesplittet in „Siedlungsbereich – Wohnen“ und „Siedlungsbereich – Gewerbe“.
- B Der Siedlungsbereich kennzeichnet wie bisher auch im künftigen Regionalplan eine Schwerpunktfestlegung für Wohnen und Gewerbe. In Ergänzung zur Festlegung eines Siedlungsbereiches werden insbesondere in den höheren zentralen Orten und Standortgemeinden für Interkommunale Gewerbegebiete gebietsscharfe Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für die gewerbliche Entwicklung festgelegt. Die symbolhaften auf Gemeinde oder Gemeindeteile bezogenen „Schwerpunkte für Gewerbe, Industrie, Dienstleistungen“ entfallen.

Vor- und Nachteile im Vergleich der beiden Modelle

Die beiden Modelle unterscheiden sich insbesondere darin, dass in Modell A die Steuerung der gewerblichen Entwicklung auf regionaler Ebene durch symbolhafte Schwerpunktsetzung auf Gemeinden oder Gemeindeteile erfolgt, während in Modell B die Schwerpunktsetzung durch die konkrete gebietsscharfe Verortung mittels Vorrang-/Vorbehaltsgebieten für Gewerbe/Industrie erfolgt.

Für Modell A sprechen folgende Gründe:

- Keine konkrete Festlegung auf eine Entwicklungsrichtung auf regionaler Ebene erforderlich. Die raumordnerische Steuerung der Entwicklungsrichtung erfolgt über die Freihaltung von möglichen Entwicklungsflächen von sonstigen einer gewerblichen Entwicklung entgegenstehenden regionalplanerischen Festlegungen (bspw. Grünzug etc.). Im Rahmen der Bauleitplanverfahren wird die kommunale Entwicklungsfläche auf ihre regionalplanerische Vereinbarkeit hin überprüft (Bedarf und Standort).
- Aus kommunaler Sicht ergeben sich bei ausschließlicher symbolhafter Schwerpunktfestlegung größere Spielräume in der Entwicklungsrichtung, da durch die Festlegung von Vorranggebieten zwar kein Ausschluss an anderer Stelle erfolgt, jedoch ergibt sich durch die regionalplanerische Verortung ein erhöhtes kommunales Begründungserfordernis, sofern andere Flächen in der kommunalen Bauleitplanung in Anspruch genommen werden sollen.

Nachteil von Modell A (sh. auch Vorteile Modell B):

- Die regionale Steuerungswirkung ist geringer als bei Modell B, da bei der Ausweisung von gewerblichen Bauflächen in der kommunalen Bauleitplanung keine regionalplanerischen Vorranggebiete inklusive textlicher Zielfestlegungen für diese Gebiete zum Tragen kommen können.

Für Modell B sprechen folgende Gründe:

- Durch die gebietsscharfe Festlegung in Form von Vorranggebieten können geeignete (regionalbedeutsame) Flächen frühzeitig identifiziert und für eine mögliche künftige gewerbliche/industrielle Entwicklung gesichert werden. Im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung wären regionalplanerische Belange für die im Regionalplan festgelegten Flächen bereits abgearbeitet.
- Das bislang im Regionalplan 2015 auf eine Gemeinde/Gemeindeteil bezogene Ziel „Nutzungen und Maßnahmen, die der Schwerpunktfunktion entgegenstehen, sind ausgeschlossen“ (vgl. PS 2.6.2 Z, 2.6.3 Z, Regionalplan 2015) und ggf. weitere Ziele könnten bei einer gebietsscharfen Festlegung von Vorranggebieten für Gewerbe/Industrie einer Fläche zugeordnet werden und damit eine konkrete Wirkung erzielen.
- Die Umsetzbarkeit wird erhöht, da die Vorranggebiete für Gewerbe/Industrie bereits im Regionalplan gesichert sind.

Nachteile von Modell B:

- Aus kommunaler Sicht entsteht ein höheres Begründungserfordernis im Rahmen der Bauleitplanung, sofern andere als die im Regionalplan festgelegten Vorranggebiete für die gewerbliche Entwicklung vorgesehen werden sollen.
- Es ist zu erwarten, dass sich Proteste von Bürgerinitiativen von der Kommune weg zum Regionalverband hin verlagern. Dies zeigt die Erfahrung der Regionen, die Modell B gewählt haben.

Vorschlag der Geschäftsstelle zur weiteren Vorgehensweise:

Die Geschäftsstelle schlägt Modell B vor. Im Jahr 2016 wurden durch die Verbandsverwaltung mit der Gewerbeflächenstudie „Mangel im Überfluss“ die vorhandenen gewerblichen Reserven mittels Erhebungsbogen und Gesprächen mit den Kommunen abgefragt. Im Ergebnis wurden 676 ha Reserven erhoben. Durch einfache Hochrechnung der tatsächlichen Überbauung in den vergangenen 10 Jahren wurde bis 2030 ein Bedarf von etwa 500 ha ermittelt. Trotz der vorhandenen Reserven wurde durch die Kommunen ein zusätzlicher Bedarf von rund 500 ha gesehen. Dies legt den Schluss nahe, dass zwar genügend Potenziale vorhanden sind, diese jedoch zum Teil an nicht marktfähigen Standorten liegen. Demnach ist Bedarf für die zusätzliche Ausweisung von Flächen vorhanden, der über den Bestand und die vorhandenen Potenziale hinausgeht. Durch die Ausweisung von Vorranggebieten für Industrie und Gewerbe können große zusammenhängende Flächen an für die gewerbliche Entwicklung geeigneten Stellen vorgehalten werden. Dabei können naturschutzfachliche Aspekte auf regionaler Ebene frühzeitig berücksichtigt werden.

Für eine gebietsscharfe Festlegung kämen insbesondere das Oberzentrum, die Mittelzentren und die Standortkommunen von interkommunalen Gewerbegebieten in Frage. Die höherstufigen zentralen Orte der Region sollen gemäß LEP eine herausragende Stellung bei der Versorgung von Arbeitsplätzen für ihre Verflechtungsbereiche einnehmen. Sie befinden sich an den Schnittpunkten von Verkehrsachsen, verfügen i.d.R. über die notwendige Infrastruktur und halten ein entsprechendes Fachkräftepotenzial vor. Daher sind sie besonders für die Entwicklung von größeren Gewerbe-/Industriegebieten geeignet. Durch die zusätzliche gebietsscharfe Festlegung von Schwerpunkten für Gewerbe/Industrie in den höheren zentralen Orten könnte

deren Bedeutung für die regionalbedeutsame gewerbliche Entwicklung in der Region hervorgehoben werden. So würden geeignete (regionalbedeutsame) Flächen frühzeitig identifiziert und für eine mögliche künftige gewerbliche/industrielle Entwicklung gesichert.

Eine gewerbliche Entwicklung in kleineren Gemeinden oder Gemeinden niedrigerer zentralörtlicher Stufe wäre ohne Festlegung eines Vorrang-/Vorbehaltsgebietes für die gewerbliche/industrielle Entwicklung nicht ausgeschlossen. Die Vereinbarkeit einer Planung mit regionalplanerischen Zielsetzungen würde – wie bisher auch – im Rahmen des Bauleitplanverfahrens überprüft.

Da nicht jede Gemeinde über geeignete Flächen für eine gewerbliche Entwicklung verfügt, sollen interkommunale Entwicklungen an geeigneten Standorten forciert werden. Daher sollen Gewerbe-/ Industrieschwerpunkte neben dem Ober- und den Mittelzentren auch an weiteren Standorten ermöglicht werden, die für eine interkommunale Entwicklung besondere Eignung aufweisen.

Die gebietsscharfe Festlegung würde in enger Abstimmung mit dem Oberzentrum, den Mittelzentren und den Standortkommunen für Interkommunale Gewerbegebiete erfolgen. Ggf. kann im Einzelfall aus besonderen Gründen auch eine Gemeinde niedriger zentralörtlicher Stufe für die gebietsscharfe Festlegung als „Schwerpunkt für Industrie und Gewerbe“ in Form von Vorrang-/Vorbehaltsgebieten in Frage kommen. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn ein direkter Anschluss an die Autobahn besteht oder wenn eine Kommune bereits ein bestehender Arbeitsplatzschwerpunkt in der Region ist.

Bei dieser Modellvariante ist es nicht zwingend erforderlich, in allen Mittelzentren und Standortkommunen für Interkommunale Gewerbegebiete Vorranggebiete festzulegen. Die Möglichkeit der Festlegung würde, wie weiter oben dargestellt, in enger Abstimmung mit den in Frage kommenden Kommunen erfolgen. Damit wird dem Gegenstromprinzip des § 2 Abs. 2 LplG in besonderer Weise Rechnung getragen. Sofern durch die Kommune keine Festlegung eines Vorranggebietes gewünscht wird oder keine Fläche geeignet ist, wird im Regionalplan dazu keine Festlegung erfolgen. Ggf. ist auch die Festlegung als Vorbehaltsgebiet denkbar, welches im Vergleich zum Vorranggebiet lediglich in der kommunalen Bauleitplanung zu berücksichtigen wäre, während ein Vorranggebiet andere Nutzungen auf der festgelegten Fläche ausschließen würde.

Folgende Leitgedanken sollen den Rahmen für die gebietsscharfe Festlegung im Regionalplan bilden:

- In der Region besteht ein Bedarf insbesondere nach größeren Gewerbeflächen, die schnell realisierbar sind.
- Die Festlegung von Vorrang-/Vorbehaltsgebieten soll sich auf einige wenige Schwerpunktgemeinden konzentrieren.
- Als Schwerpunktgemeinden bieten sich insbesondere die höheren zentralen Orte an, also das Oberzentrum und die Mittelzentren.
- Gebietsscharfe Festlegungen werden im Lichte des § 2 Abs. 2 LplG ausschließlich im Einvernehmen mit den dafür in Frage kommenden Kommunen festgelegt.

Folgende Vorgehensweise wird vorgeschlagen:

1. Abstimmung mit dem Oberzentrum und den Mittelzentren über mögliche geeignete Gebiete
2. Überprüfen bislang im Regionalplan symbolhaft festgelegter Gewerbeschwerpunkte, ggf. gebietsscharfe Festlegung im Einvernehmen mit Kommune
3. Ggf. Identifizierung weiterer geeigneter Kommunen

Bei der Standortfindung würden Eignungs- und Restriktionskriterien wie die Lage (bspw. Zentrale Orte, Verkehrsanbindung), möglichst große, ebene zusammenhängende Fläche, Landschaftsschutz, Naturschutz etc. berücksichtigt.

Die Geschäftsstelle hat dem Arbeitskreis Regionalplangesamtfortschreibung die Situation dargestellt, die Vorzüge des Modells B vorgestellt und diese zur Diskussion gestellt. Der Arbeitskreis hat in seiner Sitzung am 22.02.2021 nach intensiver Diskussion keine klare Präferenz für eines der beiden Modelle gezeigt und daraufhin empfohlen, die Entscheidung über die weitere Vorgehensweise (Modell A oder Modell B) den Mitgliedern des Planungsausschusses zur Beschlussfassung vorzulegen. Diesem Wunsch kommt die Geschäftsstelle hiermit nach. Die oben dargestellte weitere Vorgehensweise bei der Wahl von Modell B ist zur Erläuterung ergänzt; diese lag dem Arbeitskreis noch nicht vor.

Eine Entscheidung ist zwingend erforderlich, um den Prozess der Gesamtfortschreibung nicht weiter zu verzögern.

Klaus Mack
Verbandsvorsitzender