

## **TOP 4b: Fortschreibung des Regionalplans Ostwürttemberg – Thema Siedlungsstruktur, hier: Gewerbe**

### **Beschlussvorschlag**

Die Verbandsversammlung nimmt das hier dargestellte und vorgetragene Planungskonzept und die dazugehörigen Planungskriterien für das Kapitel Siedlungsstruktur - Gewerbe des zukünftigen Regionalplans 2035 zur Kenntnis. Sie beauftragt die Verbandsverwaltung das Planungskonzept und die Planungskriterien anzuwenden und eine Darstellung für die mögliche Gewerbeflächenentwicklung des künftigen Regionalplans für die weitere Beratung im Planungsausschuss zu erarbeiten.

### **Sachverhalt**

#### **Anlass und Begründung**

Im Rahmen der Gesamtplanfortschreibung des Regionalplans Ostwürttemberg 2010 sind die Festlegungen zur regionalen Siedlungsstruktur zu prüfen und ggf. zu überarbeiten. Inhalt der vorliegenden Drucksache sind das Planungskonzept und Planungskriterien für unten genannte Regelungsmöglichkeiten in Bezug auf das Thema Gewerbe. Hierbei gibt es enge Verknüpfungen und Überschneidungen mit der zukünftigen Wohnbau-Entwicklung (s. DS 03 VV-2019) und dem Thema Raumstruktur (s. DS 02 PA-2019). Der Übersichtlichkeit wegen sollen diese drei Themen jedoch zunächst einzeln aufgearbeitet werden. Die einzelnen Regelungsmöglichkeiten ergeben sich aus dem Landesplanungsgesetz und dem Landesentwicklungsplan 2002.

#### **Regelungsmöglichkeiten**

##### **Siedlungsbereiche**

Laut § 11 Abs. 3 LPlG sind im Regionalplan Gemeinden oder Gemeindeteile, in welchen eine verstärkte Siedlungsentwicklung stattfinden soll (sog. Siedlungsbereiche), festzulegen. Gemäß LEP PS 3.1.1 und PS 3.1.2 soll sich die weitere Siedlungstätigkeit in Umfang und Standortwahl in die vorhandene dezentrale Siedlungsstruktur einfügen. Die überörtliche Konzentration der Siedlungstätigkeit trägt zum Erhalt der dezentralen Konzentration, zur Gliederung von Siedlungen und Freiräumen (insbesondere die Vermeidung von Zerschneidung und bandartigen Siedlungsstrukturen), zur Verringerung der Verkehrsbelastung und Reduzierung des Verkehrsaufkommens und zur Sicherung des Freiraums bei.

Siedlungsbereiche werden sowohl entlang der Entwicklungsachsen als auch außerhalb der Entwicklungsachsen ausgewiesen. In den Siedlungsbereichen soll ein gezielter Bevölkerungszuwachs insbesondere durch Zuwanderung und eine Vermehrung von Arbeitsplätzen über den heimischen Bedarf hinaus stattfinden. Damit wird gewährleistet, dass sich Gewerbebetriebe vorrangig an den planerisch begünstigten Standorten in der Region ansiedeln können.

## **Gemeinden mit Eigenentwicklung**

Neben Siedlungsbereichen sind laut § 11 Abs. 3 LPlG Gemeinden mit Eigenentwicklung festzulegen. Hier soll keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden, eine Vermehrung von Arbeitsplätzen soll nicht über den heimischen Bedarf hinausgehen. Dadurch soll die Siedlungsentwicklung zusammen mit anderen Instrumenten (Entwicklungsachsen, Zentrale Orte, Siedlungsbereiche, freiraumschützende Festlegungen) der wirtschaftlichen Entwicklung angemessen, zielgerichtet und ausgewogen gesteuert werden. Eine Konzentration gewerblicher Bauflächen in ausreichend großen Siedlungseinheiten kann die Bereitstellung qualifizierter Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen einschließlich eines leistungsfähigen öffentlichen Personennahverkehrs als auch die seitens der Unternehmen nachgefragten Standortqualitäten sicherstellen. Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Herausforderungen (Strukturwandel, Digitalisierung, Globalisierung, Deckung des Fachkräftebedarfs) und der demografischen Entwicklung werden diese Parameter weiter an Bedeutung gewinnen.

## **Schwerpunkte für Gewerbe**

Laut § 11 Abs. 3 LPlG ist es möglich, im Regionalplan gebietscharfe Schwerpunkte für Gewerbe auszuweisen. Diese können entweder als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet ausgewiesen werden. Ziel dieser Konzentration ist es zum einen, überschlüssig geprüfte Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden im Regionalplan planerisch zu sichern, welche dann auch frei von Freiraumausweisungen sind, zum anderen können durch die Bildung von Schwerpunkten Freiräume an anderer Stelle gesichert werden.

## **Flächenbedarf**

Den Regionalverbänden steht es frei, eigene Modelle der Bedarfsberechnung zu erarbeiten und diese im Regionalplan zu verankern, welche in Folge von den Gemeinden anzuwenden sind. Erfolgt dies nicht, sind die Bedarfsberechnung gemäß der Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau von den Gemeinden anzuwenden.

## **Ausgangslage für die Fortschreibung des Kapitels Siedlungsstruktur – Gewerbe**

### **Derzeitige Regelungen**

Im aktuellen Regionalplan sind die Siedlungsbereiche innerhalb der Entwicklungsachsen und außerhalb der Entwicklungsachsen sowohl im Textteil als auch als Symbol in der Raumnutzungskarte dargestellt (PS 2.3.1 und PS 2.3.2). Gemeinden mit Eigenentwicklung sind nach PS 2.4 des Regionalplans alle Gemeinden, die kein Siedlungsbereich darstellen, jedoch ist dieser Plansatz von der Verbindlichkeit ausgenommen.

Weder im Textteil noch in der Raumnutzungskarte des Regionalplans werden Schwerpunkte für Gewerbe- und Dienstleistungseinrichtungen flächenscharf dargestellt, die Darstellung erfolgt über Symbole (Raumnutzungskarte) und einer textlichen Nennung (PS 2.5). Bisher findet die Unterscheidung in Schwerpunkte und Standorte statt, wobei Schwerpunkte nur für die vier Mittelzentren vorgesehen sind. Es werden keine Aussagen zur Bestimmung des Flächenbedarfs für Gewerbeflächen getroffen.

## **Bisherige gewerbliche Entwicklungen**

Im Rahmen der Siedlungsflächenpotenzialerhebungen wurden 2011, 2014 und 2017 alle planerisch gesicherten Gewerbeflächenpotenziale erhoben. Anhand dieser Datenreihe lässt sich die reale Umsetzung der Gewerbeflächen ablesen, da davon ausgegangen werden kann, dass Flächen die 2011 bzw. 2014 als Potenzial enthalten waren und 2017 nicht mehr als Potenzial enthalten sind, mittlerweile bebaut sind.

Aktuell ist derzeit noch ein Gewerbeflächenpotenzial von etwa 874 ha vorhanden, wovon lediglich knapp 200 ha in kommunaler Hand sind. Die meisten Flächenpotenziale liegen als Außenreserve vor, Innenentwicklungsflächen umfassen nur 83 ha. Innerhalb der regionalbedeutsamen Schwerpunkte ist ein Flächenpotenzial von 105 ha vorhanden, in den regionalbedeutsamen Standorten ein Potenzial von 195 ha.

Zwischen 2011 und 2017 wurden 223 ha Gewerbefläche realisiert, das entspricht einer Realisierung von 37 ha pro Jahr (30 ha Außenreserven, 7 ha Innenentwicklungspotenziale). Absolut gesehen wurden in den vier Mittelzentren die meisten Gewerbeflächen realisiert, gemessen am Gesamtpotenzial (d.h. alle zwischen 2011 und 2017 jemals erfassten Potenziale) weisen eher Orte der niedrigeren Zentralitätsstufe eine hohe Realisierungsquote auf.

## **Planungskonzept und Kriterien**

Die zuvor dargestellten Regelungsmöglichkeiten sollen im zukünftigen Regionalplan folgendermaßen umgesetzt werden:

### **Siedlungsbereiche**

Erster Anhaltspunkt für die Festlegung von Siedlungsbereichen ist das Zentralörtliche System, da in zentralen Orten per Definition eine verstärkte Siedlungsentwicklung stattfinden soll. Zu prüfen ist in diesem Kontext, ob die gesamte Gemeinde als Siedlungsbereich festgelegt wird oder ob auch Gemeindeteile (Teilorte) als Siedlungsbereich ergänzend ausgewiesen werden.

Das zweite Kriterium für einen Siedlungsbereich stellt die Lage innerhalb oder außerhalb der Entwicklungsachsen dar. Während nicht zentrale Orte innerhalb einer Entwicklungsachse Siedlungsbereich sein können (da entlang der Entwicklungsachse eine verstärkte Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung anzustreben ist), kommt die Darstellung eines nicht zentralen Ortes außerhalb der Entwicklungsachse als Siedlungsbereich nicht in Betracht, da sich die Aussagen widersprechen würden.

Für die verbleibenden zu prüfenden Fälle werden Kriterien in Anlehnung an das Zentrale-Orte-Konzept verwendet. Dazu zählen:

- Anbindungsqualität im öffentlichen Personennahverkehr (insbesondere Schienenverkehr)
- Arbeitsplatzangebot und Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen
- Vorhandene Versorgungs-, Bildungs-, Kultur- und Erholungseinrichtungen,
- demografische Entwicklung, insbesondere erwartete Wanderungsgewinne,
- keine naturräumlichen oder fachrechtlichen Restriktionen, welche der Umsetzung einer verstärkten Siedlungsentwicklung grundsätzlich entgegenstehen würden.

Eine Darstellung der Siedlungsbereiche erfolgt in Form von Symbolen in der Raumnutzungskarte sowie die Nennung im Textteil des Regionalplans. Es kann zwischen Siedlungsbereichen für Gewerbe und für Wohnen unterschieden werden.

### **Gemeinden mit Eigenentwicklung**

Als Gemeinden mit Eigenentwicklung kommen Gemeinden in Betracht, die keine zentralörtliche Funktion aufweisen und außerhalb der Entwicklungsachsen liegen. Die Darstellung erfolgt im Textteil des Regionalplans.

### **Schwerpunkte für Gewerbe**

Eine gebietsscharfe Ausweisung von regionalbedeutsamen Schwerpunkten für Gewerbe soll im zukünftigen Regionalplan für Mittel- und Unterebenen erfolgen, da hier davon ausgegangen werden kann, dass der Flächenbedarf eine Größenordnung hat, die im Maßstab 1:50.000 darstellbar ist und als regionalbedeutsam eingestuft werden kann. Für alle anderen Gemeinden kommt die räumliche Steuerung der Gewerbeentwicklung über die Ausweisung von Zielen des Freiraumschutzes in Betracht (d.h. Bereiche, in denen eine Gewerbeentwicklung bevorzugt stattfinden soll, werden freigehalten von Freiraumschutzziele; Bereiche, in denen dem Freiraumschutz Vorrang eingeräumt werden soll, stehen dann einer Gewerbeentwicklung nicht zur Verfügung).

### **Flächenbedarf**

Bereits 2007 wurde von der Verbandsverwaltung ein eigenes Modell für die Flächenbedarfsberechnung aufgestellt (s. Anhang). Eine Überprüfung des Modells anhand der real umgesetzten Flächen hat die damaligen Annahmen bestätigt. Es wird geprüft, ob das Modell von 2007 in den zukünftigen Regionalplan übernommen werden kann. Darüber hinaus werden weitere Flächenbedarfsmodelle geprüft (bspw. GIFPRO), um ein geeignetes Modell für die Region Ostwürttemberg entwickeln zu können.

### **Methodik für die Findung geeigneter Gewerbeflächen**

Um möglichst gut geeignete Flächen für die zukünftige Gewerbeentwicklung zu finden, wird eine wirtschaftliche Eignungsprüfung in der gesamten Region durchgeführt. Dieses Vorgehen wurde bereits 2001 im Rahmen einer Diplomarbeit von Birgit Beyerle erarbeitet, zudem konnten im Rahmen des Gewerbeentwicklungsforums 2016 die seitens der Unternehmen nachgefragten Standortqualitäten diskutiert werden. Der verwendete methodische Ansatz beruht auf einem mehrstufigen Bewertungsverfahren unter Kombination unterschiedlicher Bewertungsmethoden. Die verwendeten wirtschaftlichen Eignungskriterien stammen aus den Standortfaktorenbereichen „Flächenangebot“, „Zentralität“ und „Infrastrukturausstattung“. D.h. die Region wird hinsichtlich der Hangneigung (Flächenangebot), den Entfernungen zu Mittel-, Unter-, Kleinzentren und nicht Zentralen Orten (Zentralität) und der Anbindungen an das Schienen- und Straßennetz (Infrastrukturausstattung) untersucht und zur wirtschaftlichen Gesamteignung aggregiert. Anschließend fließen Konflikte, die mit bestehenden Raumnutzungen entstehen können, in Form von Konfliktkriterien (s.o.) in die wirtschaftliche Eignungsprüfung ein. Flächen mit geringem Eignungspotenzial und Flächen mit hohem Konfliktpotenzial werden zurückgestellt. Nach einer Untersuchung des vorläufigen Flächenpotenzials durch einzelfallbezogene Kriterien (bspw. Freiraumschutz) findet eine Gesamtbeurteilung der Ergebnisflächen statt, dies stellt die Basis für Abstimmungsgespräche mit Vertretern der Städte und Gemeinden dar. Die Flächenumgriffe werden anhand des Flächenbedarfsmodells im zukünftigen Regionalplan definiert.

Für eine erste Eingrenzung der Flächenkulisse kommen insbesondere gesetzlich geschützte Flächen als Ausschlusskriterien in Betracht.

Kriterium	Ausschluss / Abwägung	Anmerkung
Siedlungsflächen Bestand	Ausschluss	Alle Siedlungsflächen aus FNP
Geplante Flächen FNP	Ausschluss	Außer geplante GE und MI
Flächen für Freizeit und Erholung (FNP)	Ausschluss	
Kulturdenkmale	Ausschluss	
Naturschutzgebiet	Ausschluss	
Naturschutzgebietwürdige Flächen	Ausschluss	
Geschützte Biotope	Ausschluss	
Naturdenkmale	Ausschluss	
Vogelschutzgebiet	Ausschluss	
FFH-Gebiet	Ausschluss	
Bannwald	Ausschluss	
Schonwald	Ausschluss	
Gesetzlicher Erholungswald	Ausschluss	
Waldrefugien	Ausschluss	
ASP-Flächen	Ausschluss	
Rastgebiete (überregional bedeutsam)	Ausschluss	
WSG-Zone I und II	Ausschluss	
Gewässer	Ausschluss	
Überschwemmungsgebiete	Ausschluss	
VRG Windkraft	Ausschluss	350m Abstand
VRG Rohstoff	Ausschluss	300m Abstand
Grünzäsuren	Ausschluss	
Mindestgröße	Ausschluss	
Landschaftsschutzgebiet	Abwägung	
Landschaftsrahmenplan	Abwägung	
Biotopverbund	Abwägung	
Flurbilanz	Abwägung	

Die für eine gewerbliche Entwicklung geeigneten Flächen werden dann in Mittel- und Unterzentren als flächenscharfe Gewerbeschwerpunkte in der Raumnutzungskarte ausgewiesen, bzw. frei von Freiraumschutzziele gehalten.

Für die weiteren Beratungen werden die Themen Flächenkulisse und -bedarf, Zentrale Orte und Entwicklungsachsen aufbereitet und präsentiert.