

Dokumentation

Regionalkonferenz Kooperationsstandorte

01.03.2024 | 10:00 – 14:00 | Kronprinzenstraße 35, 45128 Essen

Hinweis

Die **Regionalkonferenz Kooperationsstandorte** war ein praxisnahes Vortrags- und Diskussionsformat zum Austausch von Erfahrungen, zum Wecken von Interesse und zur Begünstigung von Kooperationen. Im Sinne der Übertragbarkeit und zur Wahrung der einzelnen Interessen ist die folgende Kurzdokumentation allgemein und nicht auf einzelne Standorte oder Personen bezogen dargestellt. Die Vorträge und Keynotes können dem Anhang entnommen werden

Hintergrund der Regionalen Kooperationsstandorte

Am 28. Februar 2024 ist der **Regionalplan Ruhr** durch die Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft getreten. Damit besteht das erste Mal seit 1975 ein gemeinsamer Raumordnungsplan für die Metropole Ruhr – eine Region, die vor dem Hintergrund einer gemeinsamen montanen Vergangenheit in weiten Teilen vor ähnlichen sozioökonomischen Herausforderungen steht.

Hierzu gehört auch die wirtschaftliche Entwicklungs- und Wettbewerbsfähigkeit. Aus diesem Grund wurde frühzeitig der sogenannte **sachliche Teilplan „Regionale Kooperationsstandorte“** beschlossen. Im Rahmen des sachlichen Teilplans wurden 24 Standorte für großflächige Gewerbe- und Industrieentwicklungen mit einer Gesamtkulisse von fast 1.300 ha gesichert. Neben einer Mindestflächengröße für die Ansiedlung neuer Einzel- oder Verbundvorhaben ist grundsätzlich eine kooperative Entwicklung der Standorte vorgesehen. Dies soll in erster Linie allen Kommunen der Metropole Ruhr den Zugang zu den zweckgebundenen Gewerbe- und Industriebereichen ermöglichen.

Für die angedachten Kooperationen in der jeweiligen Standortkommune stehen dabei im Sinne der textlichen Festlegungen des Planwerkes und des ebenfalls beschlossenen **Entwicklungskonzepts „Regionale Kooperationsstandorte“** unterschiedliche Ausformungen zur Verfügung: Kooperationen mit einer anderen Kommune, einer regional oder teilregional tätigen, öffentlich-rechtlichen Organisation (z.B. Wirtschaftsförderung eines Kreises) oder einer privaten Immobiliengesellschaft. Zudem sind Vorhaben mit übergeordneter Bedeutung (z.B. zur Energieerzeugung) denkbar und möglich.

Die Regionalkonferenz Kooperationsstandorte

Einige der 24 regionalen Kooperationsstandorte bzw. ihre Kommunen und Kreise haben bei der Flächenentwicklung bereits regional kooperiert und können aus Erfahrung berichten, andere prüfen, ihre(n) Standort(e) in kommunale Bauleitplanung zu übertragen und wieder andere sehen aktuell keine Entwicklungsfähigkeit für ihre Fläche(n). Festzuhalten ist, dass die Flächenkulisse auf Langfristigkeit ausgelegt ist und über Legislaturperioden hinaus unterschiedlichen Dynamiken unterworfen ist. Die **Regionalkonferenz Kooperationsstandorte** bringt vor diesem Hintergrund erstmals Akteure aus der Region zusammen und ermöglicht den Austausch, um Erkenntnisgewinne u.a. bezogen auf Kooperationsmotivation, Kooperationsinteressen und Kooperationsformen zu generieren – für die beteiligten Kommunen und für die Metropole Ruhr.

Kooperationsmotivation – Wo liegen Beweggründe für Kooperation?

Kein Regionaler Kooperationsstandort ist wie der andere

Alle 24 Regionalen Kooperationsstandorte haben die gleichen regionalplanerischen Anforderungen, ansonsten ist kein Standort wie der andere. Diese trivial anmutende Erkenntnis ist vielschichtig und wirkt sich unmittelbar auf alle nachgelagerten Entscheidungen rund um Kooperation respektive die Entwicklungsvoraussetzungen aus. Nominell können etwa drei vereinfachte Verortungsszenarien eintreten:

1. Verortungsszenario: Der Standort liegt auf dem Gemeindegebiet von mindestens zwei Kommunen
2. Verortungsszenario: Der Standort liegt auf dem Gemeindegebiet mindestens einer Kommune und teilt sich eine Grenze zu mindestens einer weiteren Kommune
3. Verortungsszenario: Der Standort liegt mitten in einem Gemeindegebiet, ohne weitere Grenzbeziehung zu anderen Kommunen

„Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach“

Räumliche Nähe sei oftmals ein Schlüssel zum Erfolg und vereinfacht die Aufnahme eines Dialogs zur gemeinsamen Entwicklung zwischen kommunalen Partnern - soweit die mehrfach geäußerte Meinung auf der Regionalkonferenz. Dies sei zurückzuführen auf bereits bestehenden Austausch, existierende, kommunal-grenzüberschreitende Projekte, aber auch teilregionale Unterschiede. So zeigte die Regionalkonferenz, dass die Metropole Ruhr zwar eine gemeinsame Montanvergangenheit hat, dennoch die Unterschiede, etwa zwischen dem Niederrhein und dem Ennepe-Ruhr-Kreis, nicht nur in Topografie und Distanz bestehen. Es bilden sich teilregionale Bedarfsausprägungen aus, die sich unmittelbar auf die Kooperationsmotivation auswirken.

In den Teilregionen ließen sich einfacher potenzielle Synergien identifizieren und umsetzen. Dies ist auch auf die Kreishäuser und Wirtschaftsförderungen der Kreise zurückzuführen, die täglich interkommunale Kooperation im Rahmen ihrer Zuständigkeit organisieren. Notwendige Mehrwerte für die einzelnen Kooperationspartner liegen so manchmal schon „auf dem Tisch“, wohingegen Mehrwerte, Interessen und Leistungsprofile zwischen räumlich distanzierten Kommunen erst aufwendig eruiert werden müssten.

Unmittelbare regionale Kooperationsstandorte im Sinne der Verortungsszenarien 1 und 2 würden die zu bildenden Zweckgemeinschaften positiv bedingen, da den Partnern gleichermaßen räumliche Verantwortlichkeiten zuteilwerden – im Rahmen eigener Bauleitplanung, Flächenentwicklung oder Erschließung.

An der Eigentümerfrage führt kein Weg vorbei

Einhellig war auch die Auffassung, neben der räumlichen Nähe spiele die Eigentumsfrage bzw. Zugriffsmöglichkeit auf eine bestimmte Fläche eine große Rolle hinsichtlich der Kooperationsmotivation. Mehrere der regionalen Kooperationsstandorte sind beispielsweise ehemalige Kraftwerkflächen, deren Betreiber eine energetische Nachnutzung vorsehen. Andere Standorte haben einen bergbaulichen Hintergrund und werden teils im Rahmen einer gemeinsamen Projektgesellschaft zwischen Kommune und RAG MI entwickelt. Städtebauliche und gesellschaftliche Interessen können auf diese mit privatwirtschaftlichen Interessen zusammengeführt werden und ermöglichen eine effektive Zusammenarbeit zwischen Planungsverwaltung und Flächeneigner.

Kooperationsüberlegungen treten oftmals in den Hintergrund

Beweggründe gegen die Entwicklung von Kooperationsstandorten wurden im Zuge der Regionalkonferenz mehrheitlich mit Bedenken gegenüber Wirtschaftsverkehren und die damit einhergehende Umwelt-, Lärm-, und Staubbelastung benannt. Diese Sorgen schlugen sich in Bürgerentscheiden, aber auch in Teilen im lokalen, politischen Willen nieder. Aus dem Kreise der Teilnehmenden wurde diesbezüglich festgestellt, „man müsse wollen, was man will“. Für die effektive Realisierung des Konzeptes der Regionalen Kooperationsstandorte, bedürfe es einer gewissen Stabilität des Umsetzungswillens auf den unterschiedlichen Verantwortungs- und Verwaltungsebenen. Dies könne auch ein zweckmäßiges Nach-

steuern auf der regionalplanerischen Ebene umfassen. Inwiefern und ob die im Begleittraktat zum Feststellungsbeschluss des Sachlichen Teilplans festgehaltene und im Entwicklungskonzept aufgenommene Revisionsklausel neue Impulse freisetzt, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden, wurde in den Diskussionen aber im Grundsatz aufgegriffen.

Kooperationsinteressen – Woran kann gemeinsam gewirkt werden?

Es geht um mehr als nur Geld

Bemerkenswert im Hinblick auf die vielfältig gelagerten Kooperationsinteressen, war das mehrfach vorgebrachte Plädoyer, sich nicht nur auf den Ausgleich durch Gewerbesteuer-einnahmen als Kooperationshebel zu versteifen. Vielmehr gelte es, regionale und teilregionale Effekte anzuerkennen. Hierzu gehöre etwa die Ansiedlung neuer, sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze, in einer Region, die gerade in der dichtbebauten Kernregion der Metropole Ruhr an die Grenzen neuer Gewerbe- und Industrieansiedlungen stößt. Die Metropole Ruhr sei durch eine hohe Zahl an grenzüberschreitenden Pendlerverkehren geprägt, weshalb zumeist auch die umliegenden Kommunen von gewerblichen Entwicklungen profitieren und Einnahmen durch die veranlagte Einkommenssteuer generieren – von der potenziellen Entlastung der Sozialkassen ganz zu schweigen. Über Steuerausgleiche und Arbeitsmarkteffekte hinaus gäbe es – so wurde es in der Podiumsdiskussion der Konferenz deutlich – weitere, weniger offensichtliche Erfolgsmaßstäbe, die neben ökologischen Aspekten auch Facetten von Governance umfassen können.

Die Bündelung von Kompetenzen im Rahmen von Kooperationen kann fehlende personelle und finanzielle Ressourcen ausgleichen. In einzelnen Diskussionen der Regionalkonferenz Kooperationsstandorte wurde jedoch angesprochen, dass ein Zusammenkommen passender Assets für eine Kooperation zwischen Kommunen nicht immer einfach sei. Dies könne zum einen am Unwissen über infrage kommende kommunale Partner liegen, zum anderen gäbe es vermeintlich lohnendere Kooperationsmodelle für die Kommunen, sei es mit regionalbedeutsamen Unternehmen oder teilregional agierenden, öffentlich-rechtlichen Institutionen.

Gemeinsame Visionen schaffen und umsetzen

Ein weiterer Aspekt, in dem sich Kooperationsinteressen niederschlagen können, wäre die gemeinschaftliche Entwicklung von Standortstrategien, die Rahmenbedingungen für Entwicklung und Vermarktung eines Kooperationsstandortes setzen. Im Zuge der vorgestellten Praxisbeispiele wurde dokumentiert, dass bei der Beurteilung von Standortfaktoren es sich lohnen könne, eine abgestimmte Perspektive zwischen den Interessen der Kooperationspartner einzunehmen, um widerstandsfähige Wirtschaftsstrukturen zu ermöglichen und zukunftsfähige Unternehmen anzusiedeln. Die Erweiterung von Netzwerken durch einen kooperativen Zusammenschluss in einer Zweckgemeinschaft ermögliche die Option, einen größeren Pool an Unternehmen anzusprechen. Übertragungseffekte schüfen Wissen und Verständnis für abgestimmte, resiliente und teils überregionale Cluster sowie Wachstumsmärkte. Bei der Vermarktung von regionalen Kooperationsstandorten könnten auf diese Weise nicht nur etwaige Wertschöpfungsketten mitberücksichtigt werden, auch Aspekte wie Flächenversiegelung oder abgestimmte Energieerzeugung vor dem Hintergrund von Netzinfrastrukturen spielten eine prominente Rolle.

Logistik – naheliegend, aber nicht gewollt

Weitestgehend einig war man sich auf der Regionalkonferenz in der Ablehnung straßengebundener Logistik auf den Kooperationsstandorten zu etablieren. Das raumordnerische Ziel der Ansiedlungsschwelle von 5 ha für die Kooperationsstandorte führe zwar zu einer vermeintlichen Ausrichtung auf Logistikunternehmen, da nur wenige andere Wirtschaftszweige entsprechend große Betriebsgrundstücke benötigen, jedoch wird gerade diese Entwicklung aus Arbeitsmarktüberlegungen sowie Umweltbedenken ungern gesehen. Unternehmen mit „höherwertigen Nutzungen“, die sich aufgrund ihrer Größe für einen regionalen Kooperationsstandort anbieten und zugleich innovativen Branchen zuzuordnen sind, wären von nahezu allen Teilnehmenden gefragt, sind aber auch von anderen Regionen

umworben. Politische Blockadehaltungen gegenüber Kooperationsstandorten könnten womöglich fallen, wenn sich Unternehmen mit viel Strahlkraft an einem Standort ansiedeln wollen würden. Allerdings widerspräche dies der zeitlichen Ansiedlungslogik. Unternehmen warten überwiegend selten auf die langwierige Schaffung von Baurecht und Erschließung. Hier gälte es Lösungen zu finden, die eine Flächenbevorratung mit Baurechtsschaffung ermöglichen würden sowie zukunftsfähige Unternehmen in die Region locken. Bei der Ansprache und Akquise solcher Unternehmen könnten Business Metropole Ruhr und NRW.Global Business als erfahrene Partner eine wichtige Rolle spielen, so das Diskussionsergebnis.

Die Energiewende treibt Kooperationsstandorte voran

Schlussendlich ist an dieser Stelle auch nochmal auf die ehemaligen Kraftwerkstandorte einzugehen, deren Flächen in Unternehmenshand liegen. Hier liegen unternehmerische Kooperationsinteressen vor; speziell eine beschleunigte Genehmigungsplanung zur Schaffung neuer Energieerzeugungskapazitäten in Abstimmung mit den Belegenheitskommunen. Die Dynamik der Energiewende schlägt sich nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch im beschleunigten Ausbau von Erzeugungs- und Netzinfrastruktur nieder. Die Kommunale Seite profitiert neben dem Beitrag zur Energiesicherheit von Arbeitsplätzen, nachhaltigerer Bodennutzung und einem gefälligeren Landschaftsbild, wie der Voerder Beitrag gezeigt hat.

Kooperationsformen – Wie kann rechtlich kooperiert werden?

Es gibt nicht die eine Kooperationsform

So unterschiedlich, wie die regionalen Kooperationsstandorte sind, so vielfältig ist auch das Portfolio an Kooperationsformen. Unterschiedliche Parameter können dabei Einfluss haben auf die zu wählende Kooperations- bzw. Organisationsform. Diese liegen häufig in den Interessen der beteiligten Kommunen und - falls gegeben - denen des Flächeneigentümers. Wesentlich sind das Recht und die Option zur Zusammenarbeit jeder Kommune, ob Standortkommune oder auch als interessierte Partnerkommune. Im Rahmen der öffentlich-rechtlichen und gesellschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen steht den kooperierenden Kommunen die Wahl für der Organisationsform und der Governance-Struktur frei. Maßgebliche gesetzliche Grundlagen sind abgefasst in der Gemeindeordnung NRW (GO NRW), dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW), im Baugesetzbuch (BauGB) sowie im Gesellschaftsrecht.

Öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich?

Zweckmäßige Organisationsformen des öffentlichen Recht wären beispielsweise der Planungsverband gemäß § 205 Abs. 1 BauGB, der es einem Zusammenschluss von Kommunen ermöglicht, gemeinsame Bauleitplanung durchzuführen. Ein solcher Planungsverband überträgt die Planungshoheit der vertretenen Kommunen auf den Verband. Zweckverbände im Sinne des § 4 GkG NRW können in Abgrenzung zum Planungsverband über Bauleitplanung hinausgehende Aufgaben übernehmen, die Ihnen von den beteiligten Kommunen zugewiesen werden, aber auch Dritte können Teil des Zweckverbandes sein. Die Handlungsfähigkeit und Unabhängigkeit von politischen Strömungen beider Verbandsformen kann über die Möglichkeit, Mehrheitsbeschlüsse zu fassen, sichergestellt werden.

Privatrechtlichen Organisationsformen (in der Regel GmbH oder GmbH & Co. KG) können wirtschaftsbezogene Aufgaben, wie Flächenrevitalisierung und -vertrieb, übertragen bekommen. Relevant und Rahmengebend für die Betätigung sind die §§107 ff. GO NRW.

Flächenentwicklungsgesellschaft als flexibles Modell

Unter Betrachtung der besonderen Herausforderungen regionaler Kooperationsstandorte (bspw. Eigentumsverhältnisse, Altlasten, oftmals mangelnde Rentabilität usw.) kann eine (interkommunale) Flächenentwicklungsgesellschaft die Kooperationsform der Wahl sein. Ob als Eigentümer mit vollumfänglicher Zugriffsmöglichkeit auf die Flächen, als treuhändi-

scher Dienstleister oder im Rahmen eines Flächenportfoliomanagements, (interkommunale) Flächenentwicklungsgesellschaften können auf Grundlage unterschiedlicher Szenarien und Maßstäblichkeit gestaltet werden.

Zur Förderkulisse Regionaler Kooperationsstandorte

Unter Berücksichtigung der Fördermittelthematik hat das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes NRW (MWIKE) im Rahmen der Veranstaltung darauf verwiesen, dass die Entwicklung regionaler Kooperationsstandorte finanziell unterstützt werden kann. Hierzu wurden Inhalte des Entwicklungskonzept Regionale Kooperationsstandorte im Rahmen des Regionalen Wirtschaftsprogramms (RWP), welches aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) finanziert wird, adaptiert und NRW-weit umgesetzt. Konkret geht es um Aspekte der „Regionalbedeutsamkeit“ wie auch der „Standortqualität“. Die Fördermittel richten sich insb. an unrentierliche Entwicklungsprojekte in öffentlich-rechtlichen Eigentumsverhältnissen oder aber mit Verfügungsrechten durch die öffentliche Hand. Sie umschließen nicht den Flächenankauf, wobei es im Rahmen des Just-Transition-Funds (JTF) für das nördliche Ruhrgebiet und durch das 5-StandorteProgramme Förderoptionen für den Ankauf durch die öffentliche Hand gibt.

Das Entwicklungskonzept ist diesem [Link \(hier klicken\)](#) abrufbar.

Resümee

Die Zeitenwende macht auch vor den Kooperationsstandorten nicht halt

Die Regionalkonferenz Kooperationsstandorte hat in einem zugänglichen Informations- und Austauschformat gezeigt, dass die einzelnen Standorte wie auch das zugrundeliegende Konzept kontrovers, aber lebhaft diskutiert werden. Regionale Kooperationsstandorte, die sich bereits auf den Weg gemacht haben, ziehen tendenziell ein positives Fazit hinsichtlich interkommunaler Kooperation trotz oder gerade wegen der Partner – öffentlich-rechtlich oder privatwirtschaftlich.

Zutage traten aber auch Kritik und Bedenken, die sich wiederholt auf Teilaspekte der „Zeitenwende“ beziehen. So wurde mehrfach angemerkt, dass sich die Standorte im Vergleich zur damaligen Meldung bei der staatlichen Regionalplanung mit massiv veränderten sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen konfrontiert sehen. Klimawandel, Energiewende, Verkehrswende, aber auch die Zinswende sind nur die prominentesten Beispiele. Ehemalige Kraftwerkstandorte werden künftig für Wasserstoffwirtschaft genutzt; stillliegende Gleisanlagen werden reaktiviert, um klimafreundliche Wirtschaftsverkehre und Umschlag oder auch Radverbindungen zu ermöglichen; Versiegelungsgrade werden politisch und aus der Bürgerschaft vermieden und bestreikt, um klimatologische Funktionen zu erhalten. Diese Punkte sind, so die Teilnehmenden, alle legitim und unterstützenswert, gleichwohl braucht Wirtschaft Fläche, damit Gesellschaft und die Region prosperieren können.

Brachfläche präferiert, Eigentum dominant

Übereinstimmend waren die Meinungen der Konferenzanwesenden, dass die Brachfläche der Freifläche vorgezogen werden soll, besonders wenn es um die 24 ausgiebigen Regionalen Kooperationsstandorte geht. Dennoch gäbe es in einigen Fällen pragmatische, bis alternativlose Gebietskulissen, bei denen bestehende Gewerbe- und Industriegebiete zweckmäßig auf Freifläche arrondiert werden könnten, um etwa Produktionsverbände zu ermöglichen. Hier könne der Gang, bspw. auf die Agrarfläche sinnvoller sein als die Schaffung eines gänzlich neuen Standortes an anderer Stelle.

Nichtsdestotrotz scheiterte auch diese Fragestellung vermehrt an den Eigentümerverhältnissen. Dies beruht auch auf unterschiedlichen Kaufpreisvorstellungen, die seitens Eigentümer teilweise abgekoppelt von realen Bodenpreisen diskutiert würden. Verstärkt werden kann die Entwicklung durch oben genannte Entwicklungen am Kapitalmarkt.

„Teilregionalkonferenz Kooperationsstandorte“ – aber mit der Wirtschaft und Interessierten

Die Regionalen Kooperationsstandorte sind ein Zusatzangebot für die gewerblich-industrielle Entwicklung der Belegheitskommunen, die zum Großteil im kreisangehörigen Raum liegen. Dem regionalplanerischen Kooperationsgrundsatz wird tendenziell eher mit Partnern aus der unmittelbaren räumlichen Umgebung und/ oder den Flächeneignern Rechnung getragen. Standorte ohne mittelfristige Entwicklungsperspektive bewegen sich in einer dynamischen Umwelt und halten das Recht, den regionalplanerisch gesicherten Standort in kommunale Bauleitplanung zu übersetzen. Die Frage ob und wie sich die Rahmenbedingungen neu ordnen, bleibt abzuwarten

Mit mehr als 70 Teilnehmenden war das Interesse an der Regionalkonferenz Kooperationsstandorte groß. Dabei hat sich der Teilnehmendenkreis aus einer Vielzahl von Standortkommunen, Organisationen der Wirtschaftsförderung im Umfeld dieser Kommunen, unterschiedlichen Verwaltungsebenen der Metropole Ruhr, den zuständigen IHKs, dem MWIKE sowie Teilen des Ruhrparlaments rekrutiert. Im Vorfeld zur Veranstaltung wurde mehrfach das Interesse bekundet, die Privatwirtschaft ebenfalls einzuladen. Auch gab es im Zuge der Regionalkonferenz Stimmen, die teilregionale Formate, etwa auf Kreisebene, in die Diskussion eingebracht haben. Hinsichtlich der betonten räumlichen Nähe bei potenziellen Kooperationsansätze kann dies sicherlich sinnvoll sein, obgleich die Kernstädte, deren umgelegte Bedarfe für Gewerbe- und Industriebereiche die Regionalen Kooperationsstandorte ermöglichen, stets beteiligt werden müssen.