

# **WIRTSCHAFTSFLÄCHEN FÖRDERN. VEREINFACHEN. ERSCHLIESSEN.**

Position der Wirtschaft im Ruhrgebiet

**Handwerk Region Ruhr**  
Die Handwerkskammern und Kreishandwerkerschaften an der Ruhr

**DAS HANDWERK**



METROPOLE  
**RUHR**  
BUSINESS

The logo for Metropole Ruhr Business includes the text 'METROPOLE RUHR BUSINESS' in orange and black. To the right of the text is a graphic element consisting of several parallel orange diagonal lines.

# GRUNDLAGEN FÜR DIE WIRTSCHAFTLICHE ZUKUNFT SICHERN

## Problemstellung und Kernforderungen

Als Regionale Allianz zur Aktivierung von Gewerbeflächen setzen sich die Ruhr-Wirtschaft (Industrie- und Handelskammern im Ruhrgebiet, Handwerk Region Ruhr), die Business Metropole Ruhr und die kommunalen Wirtschaftsförderungen für ein bedarfsgerechtes Flächenangebot am Wirtschaftsstandort Ruhrgebiet ein.

Gewerbe- und Industrieflächen sind von enormer wirtschaftlicher Bedeutung für das Ruhrgebiet. Rund 46 % der sozialversicherten Beschäftigten sind in diesen Gebieten tätig. 6 von 10 Jobs sind in der jüngeren Vergangenheit hier entstanden. Die Umsätze der hier ansässigen Unternehmen aus den Bereichen des verarbeitenden Gewerbes, des Baugewerbes, der Logistik, der Energie-, Wasser- und Umweltwirtschaft bilden das Rückgrat der Steuereinnahmen von Bund, Land und Kommunen in der Region.

Deshalb ist ein attraktives, bedarfsgerechtes Angebot an marktreifen Gewerbe- und Industrieflächen für die wirtschaftliche Entwicklung der Region unerlässlich. Benötigt werden Flächen für Neuansiedlungen, Betriebsverlagerungen und Standorterweiterungen. Wachstum und Transformation brauchen Flächen.

Im dicht besiedelten Ruhrgebiet stellt jedoch die Ausweisung neuer Gewerbe- und Industrieflächen eine besondere Herausforderung dar. Eine Ausweitung des Angebots an kurzfristig nutzbaren Wirtschaftsflächen ist dringend erforderlich. Dieses Ziel kann nur durch eine ausgewogene Inanspruchnahme von brachgefallenen Arealen und Freiflächen bewältigt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Bereitstellung eines quantitativ wie qualitativ ausreichenden Angebots an marktreifen Gewerbe- und Industrieflächen, für KMU wie für Großbetriebe, eine zentrale Aufgabe für Kommunen und die Region.

Dabei benötigen die Ruhr-Kommunen die Unterstützung des Landes, abgestimmt mit Bund und EU, im Hinblick auf:

- \ einheitliche und einfach zu handhabende Förderprogramme zur Neunutzung von Brachflächen;
- \ die verkehrliche Erschließung von Flächenpotenzialen u. a. durch Nutzung der Mittel des Sondervermögens Infrastruktur;
- \ die Entbürokratisierung rechtlicher Rahmenbedingungen der Flächenentwicklung insgesamt.

Es bedarf einer durchdachten, rechtsbereich- und förderprogrammübergreifenden Strategie zur gewerblich-industriellen Flächenentwicklung, die sich gleichermaßen auf die Aktivierung von Brach- und Freiflächen bezieht.

# WO ENTWICKLUNG MÖGLICH IST

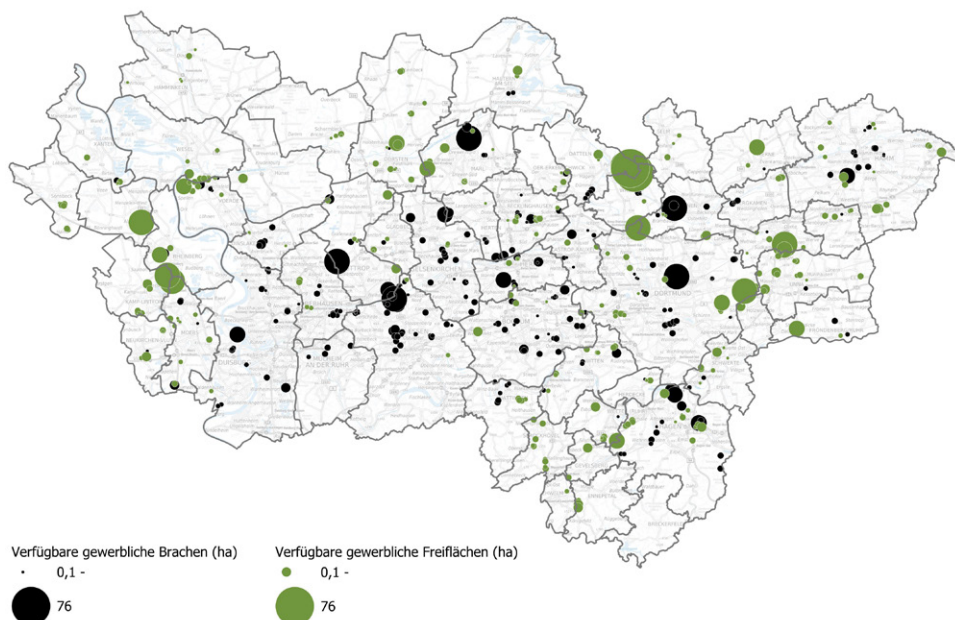
## Gewerbliche Flächenpotenziale

Rund 6 % des Ruhrgebiets stellen Gewerbe-, Industrie- und gewerblich genutzten Sonderbauflächen dar – gut 28.000 ha. Für künftige Nutzungen ist derzeit auf 592 Einzelflächen ein Flächenpotenzial von insgesamt 2.166 ha (Bruttofläche) vorgesehen, die bereits auf Flächennutzungsplan-Ebene gesichert sind oder deren planerische Sicherung ansteht. Davon entfallen 43,7 % auf brachliegende Areale und 56,3 % auf nicht vorgewutzten Freiflächen.

Nach Abzug aller infrastrukturbedingten Flächenanteile, wie beispielsweise Retentionsflächen, ergeben sich 1.654 ha (Nettofläche), die schrittweise für ansiedlungswillige Unternehmen zur Verfügung gestellt werden könnten. Neu durch Unternehmen in Anspruch genommen werden durchschnittlich rund 180 ha pro Jahr, davon rund 70 % auf Brachflächen. Rein rechnerisch ist damit zumindest auf regionaler Ebene die gewerblich-industrielle Flächenvorsorge für etwa neun Jahre gesichert.

In der Realität sieht es jedoch anders aus: 72 % der gewerblichen Flächenpotenziale (1.561 ha) sind mit Einschränkungen belastet, die eine Entwicklung erschweren oder lange blockieren. Restriktionsfrei sind nur 605 ha; das entspricht einer Netto-Ansiedlungsfläche für Unternehmen von 468 ha. Damit reicht das Angebot von Flächen mit konkreter Entwicklungsperspektive bei angenommenem, gleichbleibendem Bedarf von 180 ha pro Jahr nur für etwa zweieinhalb Jahre.

### A | Flächenpotenziale nach Frei- und Brachflächen



# WO DIE REGION AN IHRE GRENZEN STÖSST

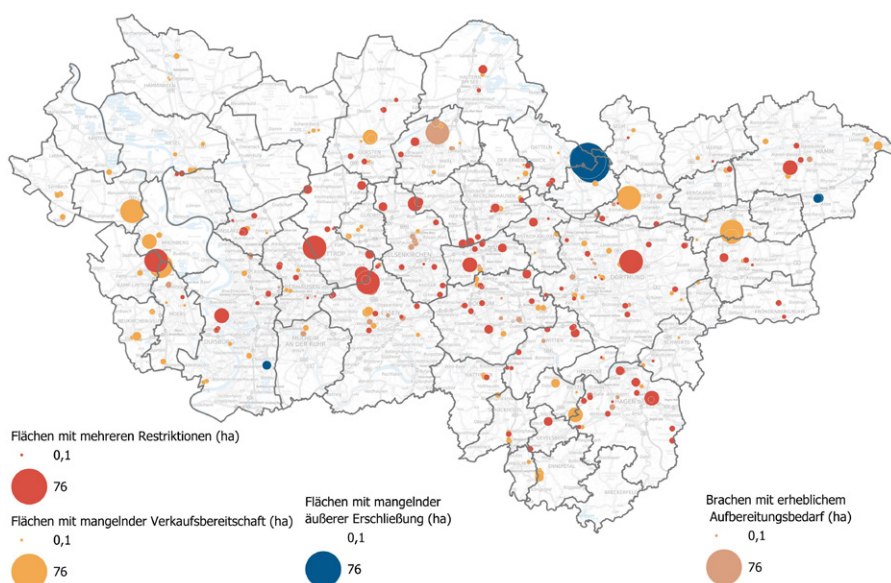
## Nutzungsrestriktionen

Die Nutzungsrestriktionen lassen sich grundsätzlich in vier Kategorien aufteilen und treten vielfach auch kumuliert auf:

- \ Mangelnde Verkaufsbereitschaft der Eigentümer (derzeit 730 ha brutto)
- \ erheblicher Aufbereitungsbedarf (im Regelfall Brachflächen; derzeit 703 ha brutto)
- \ fehlende oder ausbaubedürftige Anbindung an das übergeordnete Verkehrsnetz (Freiflächen und Brachen; derzeit 505 ha brutto)
- \ kostentreibende Faktoren durch Regelungen in verschiedenen Rechtsbereichen, wie Bau-, Naturschutz oder Denkmalschutzrecht (alle Flächentypen durchgehend)

Eine mangelnde Verkaufsbereitschaft von Flächeneigentümern kann verschiedene Gründe haben. Die Flächen werden bewirtschaftet (z.B. Landwirte), sollen grundsätzlich in Familien- oder Unternehmensbesitz bleiben oder es bestehen überhöhte Verkaufspreisvorstellungen. Hier ist der Spielraum der Kommunen begrenzt. Pragmatische Verbesserungen sind daher vor allem bei der Bewältigung der anderen Nutzungsrestriktionen möglich, um eine bedarfsgerechte Wirtschaftsflächenbereitstellung im Ruhrgebiet zu gewährleisten. Nichtsdestotrotz spielt die Bereitstellung von Ankaufmitteln für die öffentliche Hand eine herausragende Rolle bei der Flächenaktivierung.

## B | Flächenpotenziale mit Nutzungsrestriktionen



# FORDERUNGSKATALOG WIRTSCHAFTSFLÄCHEN

## Für das Ruhrgebiet

Wie beschrieben liegen Stellschrauben für die Aktivierung von Wirtschaftsflächen insbesondere in den Bereichen Brachflächenförderung, äußere Erschließung großflächiger Potenziale und Entbürokratisierung rechtlicher Regelungen für die Flächenentwicklung insgesamt. Für die Akteure der Regionalen Allianz zur Aktivierung von Gewerbeflächen im Ruhrgebiet kommt es im Sinne einer Handlungsstrategie auf folgende drei Punkte an:

### 1 | Strukturierte Förderung der Aufbereitung von Brachflächen

Brachgefallene Flächen liegen oftmals im Siedlungsgefüge und sind deshalb für die Kommunen von besonderer Bedeutung. Die Neunutzung von Brachflächen ist sowohl in der planerischen Vorbereitung wie auch in der Realisierung aufwändig. Sie kann gleichwohl mit den erzielbaren Bodenpreisen im Ruhrgebiet für private Entwickler wirtschaftlich darstellbar sein, sollte in dem Fall aber unbedingt mit den strategischen, kommunalen Planungen übereinstimmen.

Im Regelfall sind Entwicklungsvorhaben für die wirtschaftliche Neunutzung von Brachflächen jedoch auf die Zusammenführung komplexer Entwicklungsziele (Einbindung in den Siedlungsraum, städtebauliche Qualität, Mobilität im Stadtraum, Einbindung in Energiekonzept, etc.) ausgerichtet. Derartige Projekte können unter den derzeitigen Rahmenbedingungen der kommunalen Finanzausstattung – nicht nur aufgrund der altlastenbedingten Aufbereitungskosten – lediglich mit Fördermitteln realisiert werden.

Dazu gibt es für die Kommunen im Ruhrgebiet aktuell verschiedene staatliche und europäische Förderprogramme (GRW, EFRE, JTF, STARK (5-Standorte Programm), Städtebauförderung etc.), die sich nach Gebietsabgrenzungen, Fördergegenständen, Antrags- und Abrechnungsverfahren sowie Laufzeiten unterscheiden. Dabei setzt die Flächenförderung in der Regel die Eigentümerschaft des Bodens durch die öffentliche Hand voraus.

Der neue GRW-Koordinierungsrahmen ab 1. Januar 2026 setzt hier an: Im Rahmen eines befristeten Modellvorhabens können bei Vorhaben zur Entwicklung von Industrie- und Gewerbeländen Kosten des kommunalen Grunderwerbs bis zum 31. Dezember 2028 mit GRW-Mitteln anteilig gefördert werden.

Dieser Ansatz ist ein wichtiger Schritt, ersetzt jedoch keine kohärente Förderlogik. Er muss über 2028 hinaus verstetigt und für eine strategische Flächenbevorratung durch weitere Instrumente flankiert werden; statt einer integrativen Systematik verursacht der derzeitige Programm- und Verfahrensmix weiterhin Reibungsverluste und hohen Aufwand.

Nicht selten müssen für ein Projekt verschiedene Programme in Anspruch genommen werden (mit dazugehörigem bürokratischem Aufwand). Zugleich können wesentliche Unterschiede in den förderrechtlichen Anforderungen der Programme – etwa abweichende Förderzeiträume – dazu führen, dass bedeutende Projektbausteine einer Entwicklung aufgegeben werden müssen.

Die Gesamtgröße der Brachflächen mit Entwicklungshemmnissen liegt im Ruhrgebiet derzeit bei rund 703 ha brutto. Davon sind rund 130 ha aktuell in der Entwicklung und weitgehend mit Fördermitteln ausgestattet. Es ist zu erwarten, dass mittel- bis langfristig weitere Industrieflächen brachfallen und ebenfalls nur mit erheblichem Aufwand einer Neunutzung zugeführt werden können. Deshalb kann von einem Gesamtvolumen von rund 700 ha ausgegangen werden – also mehr als ein Drittel des regionalen Gesamtbedarfs für die wirtschaftliche Entwicklung der kommenden 10 Jahre.

Je nach industrieller Vornutzung sowie topografischer Beschaffenheit der individuellen Flächen und den jeweiligen Entwicklungszielen gibt es einen unterschiedlich hohen Herstellungsaufwand, der in der Spitze bei deutlich über 200 € pro qm liegen kann.

Legt man vor diesem Hintergrund für die Gesamtfläche von 700 ha einen durchschnittlichen Förderbedarf von 100 € pro qm zugrunde, dann ergibt sich für die wirtschaftliche Neunutzung von aufbereitungsintensiven Flächen im Ruhrgebiet ein Fördervolumen von rund 700 Millionen € über 10 Jahre.

Der genannte Betrag liegt im Bereich der bisherigen Fördermittel, wie sie über verschiedene Programme für Maßnahmen der Flächenaufbereitung im Ruhrgebiet und in NRW bereitgestellt werden. Erwartungsgemäße Teuerungsraten sowie die Adaption von Ankaufsmitteln für die öffentliche Hand machen jedoch eine moderate, aber zweckmäßige Anhebung zur Verfügung gestellter Fördermittel im Rahmen künftiger Programmgestaltung notwendig.

Im Jahr 2027 läuft die wesentliche Förderperiode auf Bundes- und EU-Ebene aus (GRW, EFRE, JTF). Damit ergibt sich die Gelegenheit, eine einheitliche und synchronisierte Systematik zur Förderung der wirtschaftlich orientierten Neunutzung von Brachflächen und anderen unrentablen Flächenentwicklungen zu schaffen.

## AKTIVIERUNG VON WIRTSCHAFTSFLÄCHEN

Das Land ist aufgerufen, diese Chance zu nutzen und bei der Erstellung von Förderrichtlinien und des künftigen Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms in Abstimmung mit dem Bund und der EU zu einer einfacheren Förderstruktur für die Flächenentwicklung beizutragen. Dabei sind folgende inhaltliche Elemente unabdingbar:

- \ einheitliche Fördersystematik (von Vorstudien über Planungsschritte bis zur Realisierung)
- \ breit angelegte Förderinhalte (z.B. auch städtebauliche, energetische oder mobilitätsbezogene Maßnahmen)
- \ einheitliches Verfahren zur Antragstellung (u.a. auch durch Digitalisierung)
- \ dauerhafte Verankerung des anlassbezogenen Flächenerwerbs der öffentlichen Hand zur Herstellung von Planungssicherheiten im Markt gewerblicher und industrieller Flächen
- \ auch für Zukäufe für mobilitäts- oder energiebezogene Maßnahmen
- \ auch Förderung von vorgezogenem Grundstückserwerb (im Bedarfsfall vor Festlegung konkreter Flächenaufteilungen)
- \ kein Ansiedlungsausschluss einzelner Branchen
- \ einheitliche und vereinfachte Abrechnungsverfahren (zur Vermeidung von Zwischenfinanzierungskosten)
- \ problemgerechte Programmlaufzeit (10 Jahre)

### 2 | Sondervermögen Infrastruktur:

#### **Potenzialflächen-Anbindung an das übergeordnete Straßennetz**

Rund 505 ha an planerisch gesicherten Gewerbe- und Industrieflächen im Ruhrgebiet können derzeit nicht oder nur in geringem Umfang entwickelt werden, weil die Anbindung an das übergeordnete Verkehrsnetz fehlt. Hierbei handelt es sich sowohl um neu zu nutzende Brachen als auch um bisherige Freiflächen.

Maßnahmen zum Bau von Bundesstraßen sind für die nächsten 10 bis 15 Jahre im Bundesverkehrswegeplan festgelegt. Das Landesstraßenbauprogramm konzentriert sich in den nächsten Jahren auf den Erhalt und die Erneuerung der bestehenden Infrastrukturen. Gleiches gilt für das Landesprogramm zum kommunalen Straßenbau. Die verkehrliche Anbindung der gewerblichen Potenzialflächen im Ruhrgebiet ist daher mittel- bis langfristig nicht in Sicht.

Folglich stockt die Mobilisierung großer Gewerbeflächenpotenziale im Ruhrgebiet auf Jahre hinaus, wenn es nicht gelingt, notwendige Neuplanungen in das Landesstraßenprogramm aufzunehmen und andere Finanzierungsquellen für die dringend erforderlichen Straßenanbindungen zu erschließen.

Die Anwendung des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität in Nordrhein-Westfalen forciert u.a. die Modernisierung und Sanierung verkehrlicher Bestandsinfrastruktur. Dies umfasst nicht die Neuerschließung oder bedarfsgerechte Anpassung abzuwickelnder Lasten durch Erweiterung der Kapazitäten an den gewerblichen Anschlussstellen.

Das Sondervermögen wird das prognostizierte Einbrechen der kommunalen Finanzierungssalden nur begrenzt abfedern. Deshalb müssen jetzt die Voraussetzungen geschaffen werden, um die äußere Anbindung prioritärer Gewerbe- und Industrieareale an das übergeordnete Verkehrsnetz als Grundlage künftiger kommunaler Einnahmen zu stärken. Dafür sind Anpassungen des Einsatzrahmens des Sondervermögens sowie eine zweckmäßige Öffnung des Landesprogramms zum kommunalen Straßenbau erforderlich. Flankierend ist eine Arbeitsgruppe einzurichten, die strategische Maßnahmen zur mittelfristigen Finanzierung erarbeitet.

### **3 | Entbürokratisierung kostentreibender Regelungen**

Viele gesetzliche Vorgaben in Planungs- und Genehmigungsverfahren verursachen bei Entwicklungsvorhaben erhebliche Verzögerungen und steigende Kosten. Die nachfolgenden Ansätze betreffen beispielgebend relevante Regelungsinhalte des Landes.

Für die Planung und den Bau von Verkehrsanschlüssen müssen in Verkehrsgutachten durchgehend Worst-Case-Szenarien zugrunde gelegt werden und mit dem Straßenbaulastträger abgestimmt werden. Der Träger der Flächenentwicklung muss die Kosten für den Bau der Anbindung an Landes- und Bundesstraßen übernehmen und darüber hinaus einen Ablösebetrag für die zusätzlichen kapitalisierten Unterhaltskosten des neuen Straßenanschlusses entrichten.

Die vorgeschriebene faunistische Kartierung auf künftigen Wirtschaftsflächen und daraus resultierende Ausgleichsmaßnahmen dürfen nicht älter als 5 bis 7 Jahre alt sein. Gewerbliche Flächeninanspruchnahmen finden oft zeitversetzt über mehrere Jahre statt. Wird die Laufzeit der Kartierung überschritten, müssen trotz eines bestehenden Bebauungsplans neue Gutachten erstellt und ggfs. wenn sich neue Arten angesiedelt haben, zusätzliche vorgezogene Artenschutzmaßnahmen (sog. CEF-Maßnahmen) ergriffen werden. Dies führt in der Praxis dazu, dass bei Inanspruchnahme von Gewerbeflächen durch Betriebe für umziehende Arten immer wieder CEF-Maßnahmen ergriffen werden müssen, weil Arten von einem noch freien Gewerbegrundstück zum nächsten ziehen.

Besondere Herausforderungen im Kontext des Artenschutzes stellen sich bei der Folgenutzung von industriellen Brachflächen durch die für regelmäßig und zahlreich vorkommende Arten geforderten Ausgleichsmaßnahmen. So ist beispielsweise für jedes adulte Exemplar der Kreuzkröte im räumlichen Nahbereich ein Ersatzhabitat mit der Größe von 400 qm nachzuweisen. Bei Populationen mit einer vierstelligen Anzahl auf ehemaligen Bergbaustandorten ergeben sich dadurch Größenordnungen der erforderlichen Ersatzhabitats im zweistelligen Hektarbereich. Diese sind im Nahbereich der Standorte im verdichteten Siedlungsraum des Ruhrgebiets kaum noch zu finden, erhöhen die Entwicklungskosten signifikant und stellen so ein relevantes Entwicklungsrisiko für die aus Gründen des Freiflächenschutzes doch auch ökologisch gebotene bauliche Folgenutzung industriell vorgenutzter Flächen dar. Etwas mehr Augenmaß bei der Abstimmung der Ersatzmaßnahmen erscheint in diesem Zusammenhang dem Ziel der Folgenutzung zuträglich und möglich. Bei einem Verdacht auf potenzielle Bodendenkmäler erfolgt keine Freigabe von Gewerbeflächen für eine Bebauung und die Ergebnisse der oft zeitaufwendigen und kostenintensiven Sondierungen und Grabungen müssen abgewartet werden. Statt Einzelfallprüfungen bedarf es einer landeseinheitlichen und einer unbürokratischen, vorgelagerten Denkmalabklärung, die mit den Landschaftsverbänden abgestimmt ist, und für Planungssicherheit sorgt, ohne den Denkmalschutz zu schwächen.

Die selbsttätige Einstufung von Sukzessionsgehölzen auf Brachflächen als „Wald“ führt zu unnötiger Bürokratie und belastet das Flächenrecycling durch kosten- und zeitintensive Kompensationspflichten. Eine zweckmäßige Anpassung der Forstdefinition im Sinne von Eingriffs- und Kompensationsregelung soll sicherstellen, dass auf planungsrechtlich festgelegten Industrie-, Gewerbe- und Konversionsflächen keine Waldumwandlungsautomatismen mehr ausgelöst werden. Dies stärkt Flächensparsamkeit und erleichtert insbesondere im Ruhrgebiet die wirtschaftliche und nachhaltige Reaktivierung bereits erschlossener Standorte.

Alle genannten Maßnahmen sind zeitaufwändig und führen im Regelfall zu deutlich erhöhten Entwicklungskosten. Entsprechende Vereinfachungen würden erheblich zur Beschleunigung und zur Kostenbegrenzung gewerblicher Flächenentwicklungen beitragen.

Mit der „Modellregion Ruhrgebiet“ eröffnet sich die Chance, Verfahren zur beschleunigten Aktivierung von Gewerbeflächen im Sinne eines „Gewerbeflächenturbos“ zu erproben. Das Land NRW ist gefordert, diese Chance zu nutzen, um gemeinsam mit dem Bund strukturelle Hemmnisse zu identifizieren und gesetzgeberisch auf den maßgeblichen Ebenen anzugehen. Flächenentwicklung ist ein langfristiges Thema – am Standort und in der Gesetzgebung. Daher gilt es schnell zu handeln und gleichzeitig Planungssicherheit zu berücksichtigen.

# IMPRESSUM

## Herausgeber

Business Metropole Ruhr GmbH  
Kronprinzenstr. 30  
45128 Essen



## Kooperationspartner



**Handwerk Region Ruhr**  
Die Handwerkskammern und Kreishandwerkerschaften an der Ruhr

**DAS HANDWERK**

## Autorenteam

Industrie- und Handelskammer zu Dortmund  
Torsten Mack | [t.mack@dortmund.ihk.de](mailto:t.mack@dortmund.ihk.de)  
Märkische Straße 120, 44141 Dortmund

Industrie- und Handelskammer zu Essen  
Malte Gehring | [malte.gehring@essen.ihk.de](mailto:malte.gehring@essen.ihk.de)  
Am Waldthausenpark 2, 45127 Essen

Handwerkskammer Münster  
Markus Hartmann | [markus.hartmann@hwk-muenster.de](mailto:markus.hartmann@hwk-muenster.de)  
Bismarckallee 1, 48151 Münster

Handwerkskammer Düsseldorf  
Jonas Sterzenbach | [jonas.sterzenbach@hwk-duesseldorf.de](mailto:jonas.sterzenbach@hwk-duesseldorf.de)  
Georg-Schulhoff-Platz 1, 40221 Düsseldorf

Business Metropole Ruhr GmbH  
Lukas Kasperidus | [kasperidus@business.ruhr](mailto:kasperidus@business.ruhr)  
Kronprinzenstraße 30, 45128 Essen

GseProjekte  
Gerhard Seltmann | [seltmann@gseprojekte.de](mailto:seltmann@gseprojekte.de)  
Hochstraße 3e, 45529 Hattingen