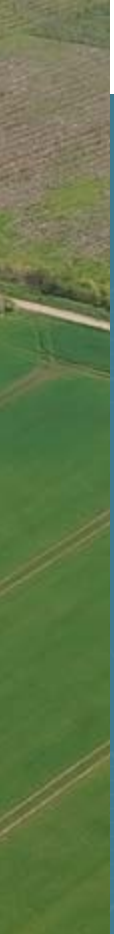




# Weniger ist mehr

Leitfaden für einen  
flächensparenden Wohnungsbau  
in der Kommune



## Weniger ist mehr

Leitfaden für einen flächensparenden  
Wohnungsbau in der Kommune



## Weniger ist mehr

Leitfaden für einen flächensparenden  
Wohnungsbau in der Kommune

### Herausgeber

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)  
Landesverband Schleswig-Holstein e.V.  
Lorentzendam 16, 24103 Kiel  
Deutschland

### Redaktion

Merlin Michaelis

### Gestaltung

ON – brand / design / digital  
Schumacher & Strecker GbR  
www.agentur-on.com

### Druck und Bindung

hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG  
Hansastr. 48, 24118 Kiel

Stand: August 2020, 1. Auflage

Der BUND Landesverband Schleswig-Holstein bedankt sich bei den  
Praktikant\*innen *Hannah Rohde, Annika Prüßner, Lea Morgenweck und  
Birte Iversen* für ihre engagierte Mitarbeit an der Publikation.



## Inhaltsverzeichnis

<b>6</b>	<b>Vorwort</b> Dr. Claudia Bielfeldt (BUND SH) Prof. Dr. Jörg Knieling (HCU Hamburg)	
<b>9</b>	<b>Einleitung</b>	
<b>10</b>	<b>Hintergrund</b>	
10	Problem Flächenverbrauch	
11	Folgen für Natur und Landschaft	
14	Ökonomische und soziale Folgen	
<b>19</b>	<b>Unterschiedliche Perspektiven</b>	
20	Die Kulturlandschaft ist in Gefahr (Bauernverband Schleswig-Holstein e.V.)	
22	Flächenverbrauch – ein Problem auch für die Wasserwirtschaft (Landesverband der Wasser- und Bodenverbände Schleswig-Holstein)	
24	Neuer Wohnraum ohne Versiegelung? (BUND Landesverband Schleswig-Holstein)	
<b>28</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b>	
30	Ist die Ausweisung von Neubaugebieten wirklich alternativlos und zum Vorteil der Gemeinde?	
30	Baulandkataster	
34	Folgekosten abschätzen	
36	Welche Möglichkeiten hat die Gemeindevertretung, Flächensparziele festzulegen?	
36	Stadt- und Dorfentwicklungskonzept	
40	Politischer Grundsatzbeschluss	
44	Kommunale Baulandmodelle	
<b>48</b>	<b>Wie kann eine konsequente Innenentwicklung in meiner Kommune sichergestellt werden?</b>	
48	Ansätze des Bodenrechts	
52	Kommunale Förderprogramme	
58	Flächensparender Bebauungsplan	
<b>64</b>	<b>Welche Chancen bietet eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden?</b>	
64	Informelle Formen der Kooperation	
68	Gemeinsame Flächennutzungsplanung	
70	Finanzieller Vorteil-Lasten-Ausgleich	
<b>75</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	



## Vorwort Dr. Claudia Bielfeldt



Unsere Böden sind im Laufe vieler Jahrhunderte entstanden. Gesunde Böden sind für unser Wohlergehen und für zukünftige Generationen unverzichtbar. Allerdings ist die Bodenfläche endlich und nicht vermehrbar. Daher müssen unsere Böden besonders geschützt werden.

Einmal versiegelt, bleiben Böden für immer gestört und können nur selten wieder ihre lebensnotwendige Funktion zurückerhalten. Ohne Böden gibt es keine Lebensmittel, kein sauberes Trinkwasser und keine Erholung in der Natur. Auch den heimischen Wildtieren bereitet die Versiegelung Probleme. Denn überall dort, wo zum Beispiel Neubaugebiete und damit neue Infrastrukturen entstehen, werden Lebensräume zerschnitten, Wanderungen unterbrochen und die Nahrungsgrundlage der Wildtiere verschwindet.

Nicht nur Klima, Wasserhaushalt und Ökosysteme sind vom Boden und naturnahen Landschaften abhängig. Für viele Menschen sind eine intakte Natur und eine schöne oder besondere Landschaft für das persönliche Wohlbefinden wichtig. Wir gehen möglichst achtsam mit uns und unseren eigenen Ressourcen um. Daher sollte es selbstverständlich sein, auch achtsam mit unserem Boden umzugehen.

Aktive Ortskerne, eine lebendige Quartiers- oder Dorfgemeinschaft und der Austausch mit Mitmenschen sind für uns als soziale Wesen unabdingbar. Baulücken zu schließen und neues Leben in alte Gemäuer einkehren zu lassen, hilft nicht nur dem Flächenfraß entgegenzuwirken. Es hilft uns auch unser Leben bunter, aktiver und gemeinsam mit anderen zu gestalten.

## Das Problem: Flächenverbrauch und Versiegelung

Im bundesdeutschen Vergleich geht Schleswig-Holstein mit schlechtem Beispiel voran. Das Land zwischen den Meeren verliert pro Tag gut 3 ha. Die Flächen werden vor allem durch Siedlungsentwicklung, Gewerbegebiete und Verkehrsinfrastruktur verbraucht. Diese Flächen gehen für Wasserregeneration, Wärmepufferung und CO<sub>2</sub>-Bindung verloren. Es wird wertvoller Boden versiegelt und lebendige Ökosysteme zerstört. Dadurch werden Klima und Natur nachhaltig geschädigt. 2050 sollen netto keine Flächen mehr verbraucht werden. Dafür sind konkrete Schritte vor Ort unabdingbar.

## Ein Schritt zur Lösung: Dialog und zukunftsfähige Entscheidungen vor Ort

Der BUND Schleswig-Holstein setzt es sich zum Ziel, dem Flächenverbrauch entschieden entgegenzutreten. Der vorliegende Leitfaden richtet sich an interessierte Schleswig-Holsteiner\*innen, an die Vertreter\*innen der Bauausschüsse in den Gemeinden sowie an die politischen Entscheidungsträger\*innen. Er soll helfen, die Menschen für das Thema Flächenverbrauch zu sensibilisieren.

So soll der Dialog vor Ort unterstützt werden und gemeinsam verschiedene Gedanken diskutiert und Lösungen gefunden werden. Die fortlaufende Versiegelung muss gestoppt werden und das geht am besten, wenn wir zusammen daran arbeiten und zeigen, dass Schleswig-Holstein Flächen sparen will und kann. Ich wünsche Ihnen viel Erfolg auf dem Weg zu einem nachhaltigeren Umgang mit unseren Böden! ¶

Dr. Claudia Bielfeldt

Landesvorsitzende BUND Schleswig-Holstein

## Vorwort Prof. Dr. Jörg Knieling



In den nächsten Jahren stehen die Städte und Gemeinden Schleswig-Holsteins vor großen Aufgaben. Bis zum Jahr 2030 soll der Flächenverbrauch in Deutschland auf unter 30 Hektar (ha) pro Tag fallen, so die Bundesregierung, und bis 2050 nach Vorstellung der EU gar bei Netto-Null liegen, also null ha/Tag. Netto-Null schließt neuen Flächenverbrauch nicht aus, erforderlich wäre dann aber eine gleich große Flächenentsiegelung an anderer Stelle. Aus dem 30-Hektar-Ziel ergibt sich für Schleswig-Holstein ein Wert von 1,3 ha/Tag, gegenwärtig sind es noch ca. 3,1 ha.

## Flächensparziele als Chance für neue Qualitäten

Was auf den ersten Blick als große Herausforderung oder gar Einschränkung erscheinen mag – liegt doch der gegenwärtige Flächenverbrauch bei 74,4 ha pro Tag (2018) –, ist zugleich eine Chance dafür, nach neuen Qualitäten für unsere Städte und Gemeinden zu suchen. Einige Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, können dies veranschaulichen:

- › *Wie können innovative Wohnformen aussehen, die weniger Fläche pro Person benötigen? 2018 lag die Wohnfläche pro Person bei 46,7 m<sup>2</sup>, 2011 waren es dagegen noch 46,1 m<sup>2</sup>. Mehr Wohnfläche bedeutet mehr Flächenverbrauch. Wie lässt sich dieser Wert wieder absenken?*
- › *Welche Mobilität streben wir für die Zukunft an? Lässt sich der Flächenverbrauch durch einen anderen Mobilitätsmix vermindern, etwa indem wir weniger Parkraum benötigen?*

- › *Ergeben sich durch die Digitalisierung neue Perspektiven für ländliche Räume, so dass die Nachfrage nach Wohnraum und Verkehrsfläche in den Zentren zurückgehen kann?*
- › *Wie kann es uns gelingen, dass unsere Städte und Gemeinden gegenüber den steigenden Gefahren des Klimawandels ausreichend widerstandsfähig sind? Wie schützen wir dazu die Grünflächen im Siedlungsraum, da diese bei Extremereignissen wie Hitze, Starkregen oder Hochwasser besonders wichtig sind?*

Vor den Städten und Gemeinden liegen also große Aufgaben. Eine nachhaltige, schonende Nutzung von Grund und Boden ist bei allen diesen Themen von zentraler Bedeutung. Wir sind gefordert, nach innovativen Lösungen zu suchen. Und wir sind gefordert, über Jahrzehnte entstandene Routinen der Siedlungsentwicklung und der kommunalen Planung in Frage zu stellen. Die Flächensparziele sollten wir dabei als Anstöße verstehen, die uns helfen, einen nachhaltigen Weg der Kommunalentwicklung zu beschreiten. Sie fordern alle Beteiligten heraus, sowohl Politik und Verwaltung, also auch die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, die Bürgerinnen und Bürger sowie die Umwelt- und weiteren Verbände.

## Kreative Lösungen für die verschiedenen Teilräume Schleswig-Holsteins

Wie in den meisten Bundesländern, stellt sich dabei auch in Schleswig-Holstein die Aufgabe, für die unterschiedlichen Teilräume des Landes passfähige Lösungen zu finden. Im Speckgürtel der Metropolregion Hamburg oder für die Oberzentren Kiel, Flensburg und Lübeck zeigt sich nach wie vor eine hohe Nachfrage nach Siedlungs- und Gewerbeflächen. Allerdings deutet sich bereits an, dass dieses Wachstum endlich ist und sich in einigen Jahren abschwächen wird. Wäre es vor diesem Hintergrund nicht umso wichtiger, bereits heute für die „Zeit danach“ zu planen? – Aber was könnte dies konkret heißen? Neues Wohnen in

erster Linie auf revitalisierten Brachflächen sowie im Umfeld von Bahnhöfen, damit das Verkehrsaufkommen des Pendelns gering bleibt? Andere Wohnformen, die weniger Fläche benötigen? etc.

In den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins zeigt sich dagegen teilweise bereits heute, vor welchen Anforderungen Städte und Gemeinden stehen, wenn die Bevölkerung stagniert oder zurückgeht. Leerstände, eine öffentliche Infrastruktur, die nicht mehr ausgelastet ist, oder weniger Geschäfte und Arbeitsplätze vor Ort u.v.m. beeinträchtigen die Lebensqualität. Hat sich damit das Problem des Flächenverbrauchs von alleine gelöst? Weit gefehlt, denn trotzdem werden auch hier oftmals weiterhin Baugebiete neu ausgewiesen oder Straßen gebaut. Auch in den ländlichen Räumen müssen Politik, Verwaltung und Bevölkerung intensiv nach intelligenten Lösungen suchen, um den Flächenverbrauch zu vermindern. Dies kann umso schwieriger sein, wenn die öffentlichen Haushalte dort kaum Spielraum für kreative Lösungen lassen.

### **Kommunen und Land beim Flächensparen „Hand in Hand“**

Aktivitäten auf Landesebene können die Städte und Gemeinden unterstützen, beispielsweise Vorgaben der Landes- und Regionalplanung, Maßnahmen zum Flächenrecycling oder die geplante Servicestelle Flächenmanagement. Der Ball liegt aber insbesondere im Feld der Städte und Gemeinden selbst. Allerdings sollte das Land einen verbindlichen Rahmen setzen, der sich an den Flächensparzielen ausrichtet. Und die Landesebene sollte den Erfolg der Umsetzung durch ein zeitnahes Monitoring begleiten.

Für alle Raumtypen in Schleswig-Holstein können die Flächensparziele Zeitfenster für kreative Lösungen eröffnen, etwa neue Modelle für verdichtetes Wohnen, flexible Bauformen, die sich umweltgerecht zurückbauen lassen oder eine kritische Überprüfung, welche Verkehrsflächen entbehrlich sind, sich entsiegeln lassen und so über eine

Flächenbilanzierung ggf. Spielraum für neue Entwicklungen schaffen.

Der Leitfaden *„Weniger ist mehr – Leitfaden für einen flächensparenden Wohnungsbau in der Kommune“* des BUND Schleswig-Holstein konzentriert sich insbesondere auf den Wohnungsbau. Für diesen zentralen Bereich des Flächenverbrauchs ist der Leitfaden ein wichtiger Denkanstoß auf dem Weg in Richtung Netto-Null. Ich wünsche dem BUND, dass der Leitfaden eine große Verbreitung findet und dass er zu engagierten – natürlich auch kontroversen – Diskussionen, innovativen nachhaltigen Planungen in Städten und Gemeinden sowie zu ambitionierten Umsetzungsprojekten vor Ort beitragen kann. ¶



**Prof. Dr. Jörg Knieling**

Leiter des Fachgebiets Stadtplanung und Regionalentwicklung an der Hafencity Universität Hamburg

## **Einleitung**

*„Weniger ist mehr!“* So lautet nicht nur der Name dieser Veröffentlichung – dieser Ausspruch beschreibt auch die Forderung des BUND Landesverbandes Schleswig-Holstein zum Thema Flächenverbrauch in Schleswig-Holstein. Um dieses Ziel zu erreichen, wendet sich dieser Leitfaden an alle Kommunalpolitiker\*innen Schleswig-Holsteins, um ihnen Entscheidungshilfen für eine flächenschonende Gemeindeentwicklung an die Hand zu geben.

Der Leitfaden, der im Rahmen des von BINGO! – Die Umweltlotterie kofinanzierten Projektes *„Weniger ist mehr – Versiegelung stoppen!“* entstanden ist, soll die kommunalen Vertreter\*innen in den Stadt- und Gemeindegremien über den fortschreitenden Flächenverbrauch, also die Neuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsfläche, in Schleswig-Holstein informieren, ihnen flächenschonende Ansätze aufzeigen und sie befähigen, die Auswirkungen der von ihnen in der kommunalen Selbstverwaltung zu beschließenden Bauleitplanungen zu bewerten. Der Fokus des Leitfadens liegt dabei auf der wohnbaulichen Entwicklung.

Aufgrund fehlender raumordnerischer Zielvorgaben seitens der Landesplanung sind die Kommunen gezwungenermaßen in der alleinigen Verantwortung, eine flächensparende Praxis umzusetzen. Das entbindet jedoch die Landesplanung nicht von ihrer Verantwortung, konsequent Richtlinien zur Einhaltung der Flächensparziele festzulegen. Das geplante Maßnahmenpaket zum Flächenrecycling oder das neu aufgesetzte Programm *„Neue Perspektive Wohnen“*, das bedarfsgerechte Konzepte der Wohnraumförderung für ältere Menschen und junge Familien unterstützt, gehen in die richtige Richtung, sind jedoch nicht ausreichend, um die nationalen Flächensparziele zu erreichen und den dramatischen Verlust von Biotopen und Artenvielfalt zu stoppen.

Der Leitfaden soll die Folgen der voranschreitenden Flächeninanspruchnahme für die Umwelt, aber auch für das

soziale Gefüge und den Haushalt in der Kommune aufzeigen und sowohl formelle als auch informelle Instrumente für kommunale Entscheidungsträger\*innen vorstellen. Der vorliegende Leitfaden erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit – der BUND Landesverband Schleswig-Holstein erhofft sich vielmehr, einen Denkanstoß für Kommunalvertreter\*innen geben zu können und Möglichkeiten aufzuzeigen, flächensparende Kommunalpolitik und -planung zu betreiben. Die vorgestellten Instrumente bilden eine Auswahl der als besonders zielführend verstandenen Möglichkeiten. Selbstverständlich gibt es noch weitere interessante Ansätze. Interessierte finden hierzu im Leitfaden weiterführende Informationen.

Für den einjährigen Projektzeitraum hat der BUND Landesverband Schleswig-Holstein einen runden Tisch zum Thema Flächenverbrauch eingerichtet, um sich mit Akteur\*innen aus unterschiedlichen Bereichen der Zivilgesellschaft auszutauschen und über Gemeinsamkeiten sowie Differenzen zu sprechen. Dieser fruchtbare Dialog hat dazu geführt, dass interessierten Teilnehmer\*innen des Forums in diesem Leitfaden die Möglichkeit eingeräumt wurde, ihre Sichtweise auf die Flächenproblematik darzustellen.

Das Thema Flächensparen wird den BUND Landesverband auch in den nächsten Jahren beschäftigen. Die Inhalte dieses Leitfadens werden nach und nach auf die Homepage des Landesverbandes übertragen und laufend durch aktuelle Informationen und Praxis-Beispiele ergänzt. Diese Inhalte können Sie zukünftig unter folgender Adresse finden:

[www.bund-sh.de/flaechenverbrauch](http://www.bund-sh.de/flaechenverbrauch) ¶

## Hintergrund

### Problem Flächenverbrauch

Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum in den Ballungsräumen wächst und viele Kommunen im ländlichen Raum fordern die Ausweisung immer neuer Baugebiete, um dem Bevölkerungsschwund entgegenzuwirken und ihren Haushalt zu konsolidieren. Der wachsende Flächenbedarf zerstört wertvolle Natur- und Kulturlandschaften Schleswig-Holsteins. Alle politisch handelnden Akteur\*innen sind angesichts der immer knapper werdenden Ressource Boden aufgefordert, den Flächenverbrauch zu stoppen.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel gesetzt, den wachsenden Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr bis zum Jahr 2030 auf 30 Hektar (ha; entspricht 100 x 100 Metern) pro Tag zu senken. Die Innenentwicklung der Kommunen soll dabei gegenüber der Außenentwicklung priorisiert werden. Noch immer liegt die Neuinanspruchnahme von Flächen mit 74,4 ha/Tag (2018) deutlich über dem Richtwert – das Ziel von 30 ha/Tag für 2016 ist auf das Jahr 2030 verschoben worden.

Die Umwandlung von wertvollen Böden in Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt 2018 in Schleswig-Holstein laut Statistikamt Nord bei bei 3,1 ha/Tag und damit deutlich über den sich aus der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergebenden 1,3 ha/Tag. Vor allem in ländlichen, häufig stagnierenden oder schrumpfenden Regionen ist der Zuwachs an verbrauchter Fläche besonders hoch. Die Entwicklungen von



Das Thema Flächenverbrauch spielt bei der Ausweisung von Baugebieten bisher eine untergeordnete Rolle. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

Bevölkerungstand und Siedlungs- sowie Verkehrsfläche haben sich deutlich entkoppelt (*siehe Abbildung*).

Die wachsende Versiegelung von Böden zerschneidet Biotope und reduziert die Biodiversität (biologische Vielfalt). Versiegelte Flächen können – insbesondere bei sich häufenden Starkniederschlagsereignissen – das Regenwasser nicht mehr aufnehmen und überfordern die Abwassersysteme.

Aber nicht nur Natur und Klima leiden unter den Folgen von Versiegelung: Zersiedlung auf der Grünen Wiese führt zu mehr Autoverkehr, verlassenen und verödeten Ortskernen, sozialer Entmischung und hohen Unterhaltskosten für Infrastruktur. Auch die Landwirtschaft leidet unter der voranschreitenden Siedlungsausweitung. Zwischen 1993 und 2013 nahm die landwirtschaftliche Fläche in Schleswig-Holstein mehr als viereinhalb Prozent ab. Die durch den Nutzungsdruck auf die Fläche stetig steigenden Bodenpreise führen dazu, dass immer mehr Landwirt\*innen überlegen, anstelle von wenig profitabler landwirtschaftlicher Nutzung, ihre Flächen durch andere Nutzungen zu verwerten.

### Folgen für Natur und Landschaft

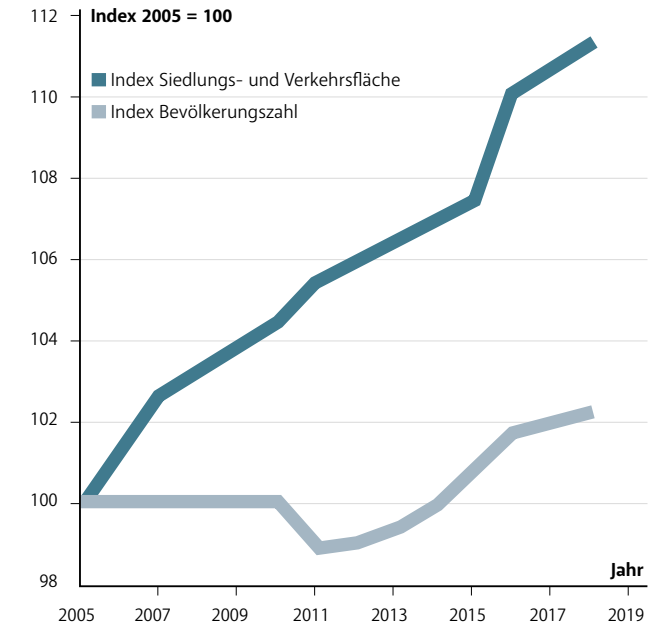
#### Boden und Bodenbedeckung

Böden sind eine endliche Ressource. Sie entstehen durch das Zusammenspiel von Gestein, Luft, Wasser und Lebewesen über Jahrhunderte. In einer Handvoll Boden leben oft mehr Organismen als es Menschen auf der Erde gibt. Einmal versiegelter Boden ist nur unter Einsatz von hohen Kosten wiederzubeleben. Bis sich eine gewisse Bodenqualität wieder herstellt, vergehen viele Jahrzehnte – auch danach bleibt die natürliche Struktur des Bodens gestört. Zurück bleiben aber Reste von Beton und Asphalt oder Schadstoffe.

#### Wasserhaushalt

Böden erfüllen viele wichtige Funktionen, die besonders für uns Menschen essenziell sind. Eine ist das Filtern von Wasser. Wenn Regenwasser langsam versickert, werden Schadstoffe abgebaut und Mineralien vom Wasser aufge-

### Flächennutzungs- und Einwohner\*innenentwicklung in Schleswig-Holstein



(Quelle: Eigene Darstellung nach Statistikamt Nord, 2019)

nommen, bevor es im Boden als Grundwasser gespeichert wird. In Schleswig-Holstein wird Trinkwasser ausschließlich aus Grundwasser gewonnen.

Die Grundwasserneubildungsrate verringert sich durch versiegelte Oberflächen. Außerdem fördern versiegelte Oberflächen, durch die geringe Versickerung, örtliche Überschwemmungen bei starken oder langanhaltenden Niederschlägen, da Wasser nur an der Oberfläche abfließen kann.

#### Klima

Eine besonders für das Klima relevante Funktion des Bodens ist die des Speichers. Böden haben das Potenzial, Treibhausgase wie Kohlenstoffdioxid, Methan und Lachgas aus der Luft zu binden und so diese Treiber des Klimawandels dem Kreislauf zu entziehen.





Versiegelte Flächen haben einen großen Einfluss auf das örtliche Mikro-Klima sowie den Wasserhaushalt. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

Der Boden puffert und reguliert Wasser- und Energieflüsse. Die Verdunstung von Wasser aus Boden und Pflanzen trägt zur Abkühlung der bodennahen Luft und damit zu einem angenehmen Regionalklima bei. Durch die Versiegelung der Bodenoberfläche mit Beton oder Asphalt wird der Regen durch die Kanalisation abgeleitet und die Versickerung von Niederschlagswasser stark eingeschränkt oder gänzlich verhindert. Durch die daraus folgende fehlende Verdunstung entfällt der Kühlungseffekt der Böden und es findet eine verstärkte Aufheizung, eine Verringerung der Luftfeuchte und eine höhere Staubentwicklung statt. Ein weiterer Faktor, der diese Folgen verstärkt, ist die geringe sogenannte *Albedo*. Das geringe Rückstrahlungsvermögen durch die dunkle Farbe des Asphalts, die viel Sonnenlicht absorbieren und wenig reflektieren, begünstigen den sommerlichen Hitzestau. Versiegelte Flächen sind als Standort für Pflanzen ungeeignet. Sie fallen dort als Wasserverdunster und Schattenspendler aus. Um diese Folgen zu relativieren, sind städtische Grünanlagen von hoher Bedeutung. Besonders in dicht besiedelten Gebieten ist der Effekt der städtischen „Wärmeinsel“ nicht zu unterschätzen.

### Landwirtschaft

Der Boden als Grundlage für die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln sowie von Rohstoffen wie Holz ist für den Menschen essenziell wichtig. Entsprechend geht wertvolle landwirtschaftliche Nutzfläche mit dem Versiegeln nachhaltig verloren.

Die Landwirtschaft ist darüber hinaus in doppelter Weise betroffen: Neben dem Verlust von Nutzfläche durch den Neubau werden Ausgleichsmaßnahmen des Naturschutzes häufig auf landwirtschaftlich genutzten Flächen durchgeführt. Die Inanspruchnahme von Flächen für andere Zwecke führt in der Landwirtschaft zu einem immer höheren Zwang zur Intensivierung, mit allen unausweichlichen Folgen für Klima und Biodiversität.

### Flora / Fauna

Auch auf Pflanzen und Tiere hat die Ausbreitung der Siedlungsräume und die damit einhergehende Versiegelung massive Auswirkungen: Rückzugsräume und ganze Lebensräume gehen verloren, Biotope und Populationen werden durch den Neubau zerschnitten. Dadurch werden diese isoliert und langfristig die genetische Vielfalt und damit auch die Fähigkeit zum Überleben beschränkt. Fernwanderwege von Tieren werden zerstört und auf den Straßen, die durch den Bau von Häusern in neu erschlossenen Gebieten nötig werden, weitere Tiere überfahren. ¶

### Ökonomische und soziale Folgen

Neben Problemen für die Umwelt treten durch den Flächenverbrauch und im Speziellen durch die Zersiedlung – häufig durch neue Einfamilienhäuser – auf der Grünen Wiese auch erhebliche ökonomische und soziale Probleme auf, die auf den ersten Blick nicht ersichtlich sind.

### Infrastruktur

Durch die steigende Siedlungsfläche bei gleichbleibender oder schrumpfender Bevölkerungszahl steigen die Pro-





Kopf-Kosten für die technische und soziale Infrastruktur wie Kanalisationen, Leitungen und Straßen. Die Erschließungskosten der technischen Infrastruktur werden vor allem von der Siedlungsdichte bestimmt. Es gilt die Faustformel „halbe Dichte = doppelter Erschließungsaufwand“.

Auch die Lage innerhalb der Kommune trägt zu den Kosten bei. In bereits erschlossenen Gebieten können vorhandene Infrastrukturen genutzt werden, während der Neubau auf der Grünen Wiese auch neue Infrastruktur bedeutet.

Für die Kosten sozialer Infrastruktur, wie Kindergärten, Schulen, Altenheimen und Krankenhäusern, ist vor allem die Lage innerhalb der Kommune, die Erreichbarkeit und die Auslastung ausschlaggebend. Die Möglichkeiten, soziale Infrastruktur nachfragegerecht anzupassen, sind in dünn besiedelten Gebieten schwierig, da z.B. die Erreichbarkeiten und Mindestgrößen der Einrichtungen einzuhalten sind. Vor allem in stagnierenden und schrumpfenden Regionen sinkt die Auslastung der Infrastruktur. In der Folge steigen die Unterhaltungskosten pro Einwohner\*in. Außerdem müssen mobile Dienste wie Pflegekräfte oder „Essen auf Rädern“ länger zu ihren Kund\*innen fahren. Kleine Schulen und Kitas sind schwieriger zu finanzieren und werden entsprechend kaum oder gar nicht angeboten. Wenn es sie doch gibt, werden sie aufgrund der geringen Auslastungen mit anderen Orten gemeinsam genutzt. Dadurch entstehen zusätzliche Wege, die der klimagerechten Mobilitätswende zuwiderlaufen.

### Mobilität

Bewohner\*innen neu erschlossener Wohngebiete, abseits des Zentrums und der Achsen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), legen deutlich weitere Entfernungen mit dem PKW zurück. Alltägliche Wege sind in zersiedelten Regionen weiter und werden weniger zu Fuß oder mit dem Rad zurückgelegt. Die Alternative, diese Strecken durch den öffentlichen Verkehr zu bedienen, scheitert oft daran, dass Öffentlicher Nahverkehr nicht kostendeckend zu betreiben ist. Dadurch gibt es im ländlichen Raum häufig keinen oder schlecht getakteten Nahverkehr und Bewohner\*innen

bleiben auf das Auto angewiesen – der Anteil an Autos pro Haushalt ist dort am höchsten, wo die Besiedlungsdichte am geringsten ist.

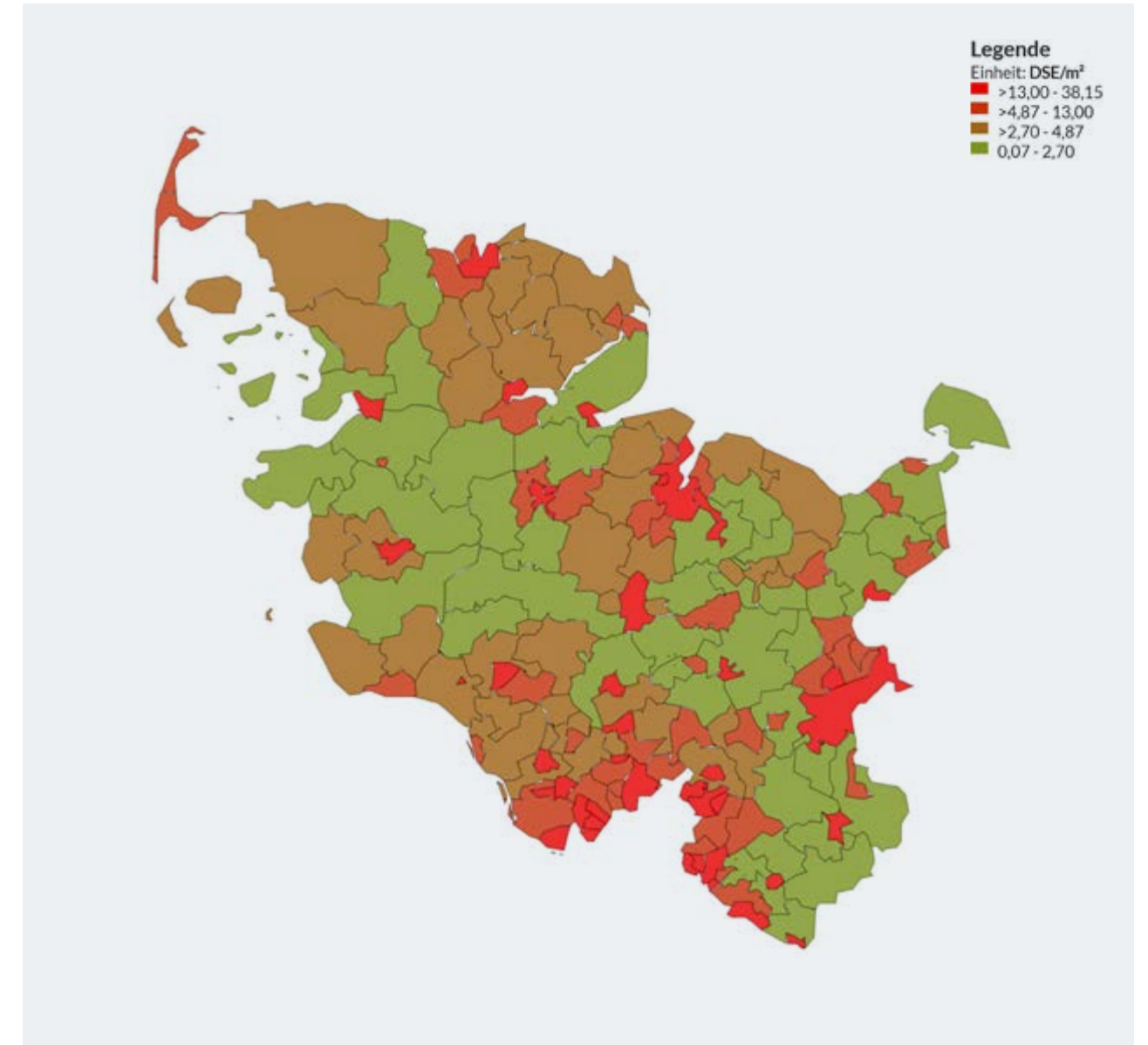
Zersiedelte Gebiete haben eine geringe Dichte an Arbeitsplätzen – Menschen müssen immer weiter zu ihrer Arbeit fahren. Die Folge: Deutschland gibt im Jahr etwa fünf Milliarden Euro für die „Pendlerpauschale“ aus (*WirtschaftsWoche, 2017*). Gruppen, die das Auto nicht nutzen können, wie Kinder oder ältere Menschen, werden in ihrer Mobilität erheblich eingeschränkt. Autos sind, im Vergleich zum Monatsticket, teuer. Wenn ein Haushalt auf mindestens einen PKW angewiesen ist, kommen schnell einige hundert Euro zusammen. Ein Faktor, der selbst Familien aus der Mittelschicht belastet. Für Menschen mit weniger Einkommen oder Rentner\*innen bedeutet dies aber, dass sie vom gemeinschaftlichen Leben ausgeschlossen werden.

Die Mobilität birgt ein Klimaschutzproblem in zersiedelten Gebieten. Menschen, die sich ein Niedrigenergiehaus im Außenbereich bauen und dadurch auf ein Auto angewiesen sind, können rechnerisch einen schlechteren ökologischen Fußabdruck haben als solche, die in einem älteren Haus im Ortskern wohnen und ohne PKW auskommen.

Viele Bauwillige freuen sich über relativ günstige Bodenpreise im Grünen, beachten dabei aber kaum die entstehenden Mobilitätskosten. Zwar besteht ein Bewusstsein dafür, dass das Leben im Grünen einen finanziellen Mehraufwand für die eigene Mobilität bedeutet – wie groß dieser Anteil jedoch tatsächlich ist, ist oft nicht bekannt. Tägliche Verkehrskosten für Fahrten mit dem Auto können mit zunehmender Entfernung zum Ortszentrum so stark steigen, dass die Kostenvorteile einer günstigen Immobilie in zentrumsferner Lage in vielen Fällen langfristig durch höhere Fahrkosten aufgewogen werden.

### Bodenpreise

Häufig wird wertvolles Grün- und Ackerland geopfert, um die Siedlungsflächen auszuweiten. Der daraus resultierende Nutzungsdruck auf die Flächen steigert lokale Pacht- und Kaufpreise und intensiviert den Strukturwandel. Die verblei-



Für die Berechnung des Zersiedlungsgrades werden drei Faktoren betrachtet: Anteil bebauter Fläche, Streuung der Bebauung und Flächenverbrauch pro Einwohner\*in. So ergibt sich der Durchsiedlungseinheit/m² (DSE). Je mehr Fläche bebaut und je mehr diese Bebauung verstreut ist und je höher der Flächenanspruch je Einwohner\*in ist, desto höher ist der Grad der Zersiedelung. (Quelle: IÖR-Monitor)

benden Landwirtschaftsflächen müssen auch unter diesem Aspekt noch intensiver bewirtschaftet werden, um die gestiegenen finanziellen Belastungen wie Pacht und Grundsteuer erwirtschaften zu können.

### Lebensqualität und Wertverlust

Darüber hinaus hat die sinkende Dichte der Siedlungsbe- reiche drastische Folgen für die Lebensqualität der Einwoh- ner\*innen und den Wertverlust von Immobilien.

Während auf der Wiese nun neue Einfamilienhäuser stehen, breiten sich in den Ortskernen – vor allem im länd- lichen Raum – Leerstände in Zentrums- lage aus. Altbauwoh- nungen oder Einfamilienhäuser der 60er- und 70er-Jahre verlieren weiter an Attraktivität und stehen, nachdem sie von der älteren Generation verlassen werden, häufig leer. Dieses Überangebot an Wohnungen führt wiederum zu

einem Wertverlust der Immobilien und kann für viele Men- schen ein großes Problem für die Altersvorsorge darstellen.

Diese Entwicklung betrifft auch den Einzelhandel. So veröden Ortszentren und verlieren ihre Versorgungsfunk- tion und ihre Rolle als sozialer Treffpunkt. Die Versorgung mit Dienstleistungen und Gütern des täglichen Bedarfes in Wohnnähe kann so nicht mehr gewährleistet wer- den. Voranschreitende Leerstände oder die Entstehung von Brachflächen können zu einem Teufelskreis führen. Wohl- habende Anwohner können sich einen Umzug leisten, so- zial Benachteiligte müssen bleiben. Diese „Segregation“ genannte Entwicklung ehemals sozial durchmischter Quar- tiere ist dann, selbst mit hohen kommunalen Kostenauf- wand, kaum wieder einzufangen.



Der öffentliche Nahverkehr ist in zentrumsfernen Lagen oft unzureichend ausgebaut und als Alternative zum Auto unattraktiv. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

### Soziale Entmischung

Gemeindegebiete, die vorher idealerweise eine Durchmischung sozialer Schichten kennzeichnete, erleben durch die Abwanderung finanzkräftiger Einwohner\*innen in den „grünen“ Speckgürtel und den oft auf die Einfamilienhaus- siedlungen beschränkten Zuzug neuer Bewohner\*innen eine zunehmende Isolation. In den immer mehr verarmen- den, günstigen Ortskernen leben dann lediglich Menschen, die auf dem Wohnungsmarkt – meist aus finanziellen Gründen, aber auch als Folge von Diskriminierung – keine Alternativen sehen. Dies trifft oft ältere Klientele und Men- schen mit Migrationsgeschichte. Eine zunehmende soziale Entmischung ist die Folge, die auch soziale Spannungen verstärken kann. Dieser Effekt wird durch die steigenden Bodenpreise aufgrund immer weniger verfügbarer Fläche noch weiter verstärkt. In Gemeindeteilen, die von Leerstand

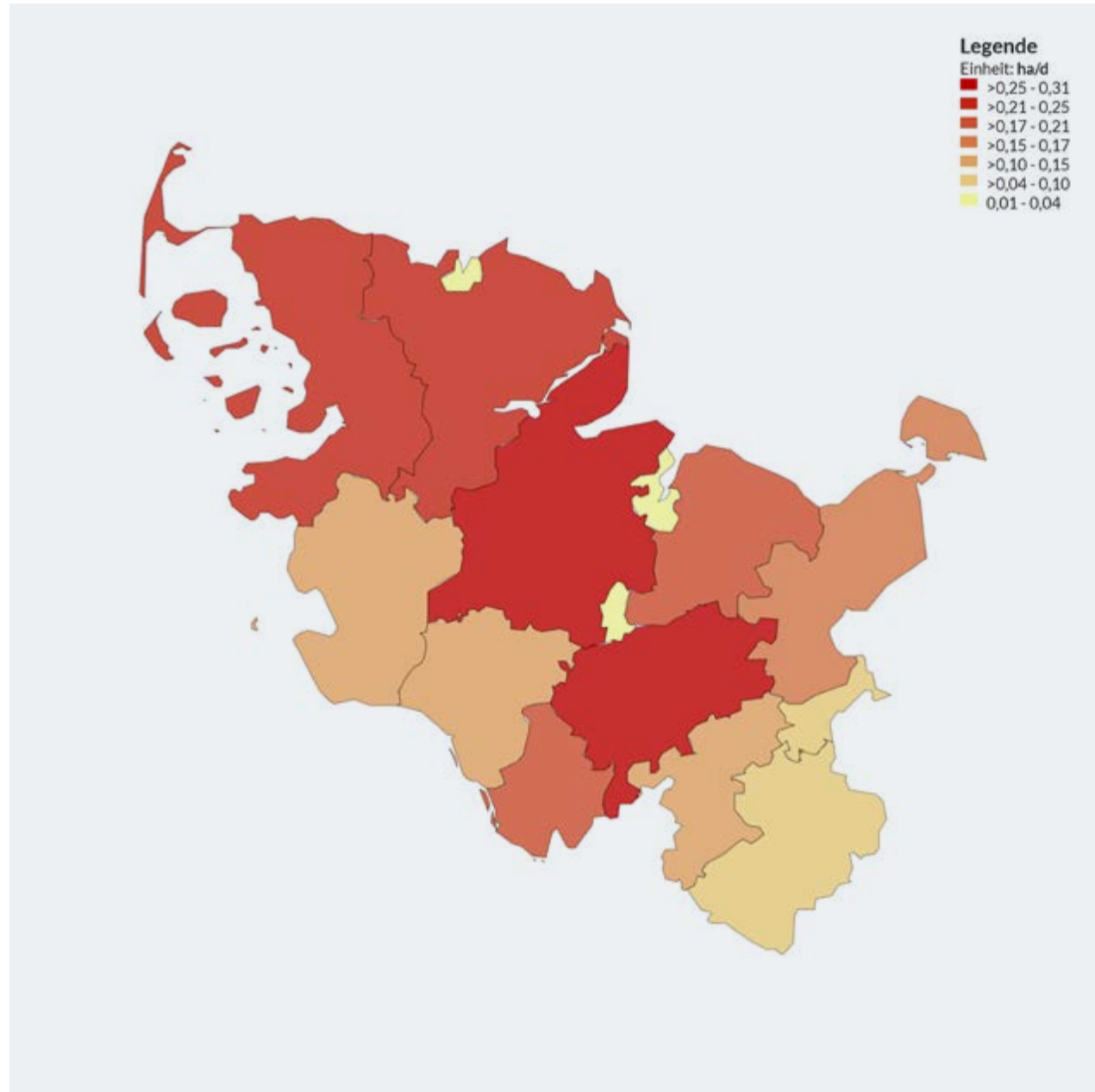
betroffen sind, verstärken sich dann Effekte, die das Wohn- umfeld noch unattraktiver machen („Broken-Windows- Phänomen“).

Gerade im ländlichen Raum ist es wichtig, sich auch auf die Bedarfe nach bezahlbarem Mietwohnraum in Mehrfa- milienhäusern einzustellen. Wirtschaftliche Bauformen hin zu Mehrfamilien- und Zeilenbebauung sind zu entwickeln. Eine Tradition, die wir, anders als in Mitteldeutschland, in den Dörfern Schleswig-Holsteins bisher kaum kennen. ¶



Während am Ortsrand und im Außenbereich neue Wohngebiete entstehen, verfällt alte Bausubstanz. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)





Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr in Schleswig-Holstein im Fünfjahresmittel in ha / Tag im Jahr 2018 (Quelle: IÖR-Monitor)

## Unterschiedliche Perspektiven

Der BUND-Landesverband Schleswig-Holstein hat 2019 eine Debatte zum Themenkomplex Flächenverbrauch in Schleswig-Holstein initiiert. Es nehmen Verbände und Institutionen teil, die nicht nur aus ganz unterschiedlichen Bereichen des öffentlichen Lebens kommen, sondern auch eigene, branchenspezifische Blickwinkel auf das Thema Flächenverbrauch haben. Ziel dieses *FORUMs Fläche und Versiegelung* ist es, verschiedenste Interessensgruppen in einer unge-

wöhnlichen Zusammensetzung an einen Tisch zu bringen, um sich sachbezogen zu informieren sowie vorhandene Differenzen und Überschneidungen aufzuzeigen und zu diskutieren.

Das folgende Kapitel bietet den Teilnehmer\*innen des FORUMs die Bühne, ihre Gesichtspunkte einzubringen. Die Beiträge unterliegen nicht der redaktionellen Bearbeitung durch den BUND Landesverband Schleswig-Holstein. Wir freuen uns sehr, dass der Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. sowie der Landesverband der Wasser- und Bodenverbände Schleswig-Holstein sich bereit erklärt haben, in einem Beitrag ihre Sichtweise auf das Themenfeld Flächenverbrauch darzustellen. ¶



Der Komplex Flächenverbrauch ist auch durch Nutzungskonflikte geprägt. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)



## Die Kulturlandschaft ist in Gefahr



**Werner Schwarz**

Präsident Bauernverband Schleswig-Holstein e.V.

Der stetige Flächenverbrauch ist inzwischen und endlich ein Thema auch in der Politik. Vor allem in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland ist Fläche ein wertvolles Gut, sei es für die Erzeugung von Nahrungsmitteln, für die Bereitstellung von naturnaher Umwelt oder auch wegen des hohen Erholungswertes. Oft gelingt es, mehrere Funktionen zu vereinen. So ist unsere wirklich vielfältige Kulturlandschaft, über Jahrhunderte von Bauern gepflegt und bewahrt, weltweit einmalig. Sie kombiniert in einem unvergleichlichen Maß die nachhaltige Landnutzung zur Erzeugung von Lebensmitteln aller Art, die Sicherung einer hohen Artenvielfalt und einen großen Erholungswert für unsere Bürger. Hier kann man die Seele baumeln lassen, weil viele Generationen eine Schippe draufgelegt haben.

Und doch ist dieser Kulturraum bedroht. Durch zahlreiche Infrastrukturprojekte, die Flächen durchschneiden: Straßen aller Ordnungen, neue Eisenbahntrassen, die Verbreiterung des NOK; unterirdische Gas-, Strom- oder Datenleitungen; Windkraftanlagen, Funk- und Strommasten oberirdisch. Dazu kommt der wieder umgekehrte Trend, sich im Ländlichen niederzulassen, den wir generell begrüßen. Denn eine Entleerung und damit ein wirtschaftlicher Niedergang des ländlichen Raumes kann gerade für uns Landwirte kein Ziel sein. Grund für diese Trendumkehr ist die angespannte Wohnungs- und Bausituation in den städtischen Regionen, vor allem den Ballungsgebieten. Sicherlich wird auch die Corona-Krise mehr Menschen bewegen, sich Gedanken über ein Leben auf dem Land zu machen.

Vor diesem Hintergrund sollten wir mit Bedacht über den immer noch hohen Flächenverbrauch nachdenken, den wir in Deutschland haben: Immer noch sind es weit mehr als 58ha, also 580.000m<sup>2</sup> am Tag! Damit haben wir schon

viel erreicht, denn vor zehn Jahren lag der Wert bei über 100ha. Doch kann das nicht zufrieden machen, zumal der Verbrauch in den letzten zwei Jahren wieder steigt!

Der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden ist bewusst im § 1a des Baugesetzbuches festgeschrieben worden. Es wird dazu insbesondere verwiesen auf die Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung. Landwirtschaftliche Flächen oder auch Wald sollen ausdrücklich nur im notwendigen Maß genutzt werden. Dieses Maß wird in der Realität leider oft nicht ausreichend berücksichtigt.

Als Bauernverband wehren wir uns nicht gegen notwendige Baumaßnahmen, sei es für Wohn-, Gewerbe- oder Infrastrukturzwecke. Es ist nichts gewonnen, wenn Gewerbe und Industrie sich nur noch am Rande von Ballungsräumen oder entlang von Autobahntrassen erweitern dürfen und der ländliche Raum wirtschaftlich abgehängt wird. Aber wie im Baugesetzbuch niedergelegt, muss die Notwendigkeit einer weiteren Versiegelung wirksam begründet werden. Die Nutzung innerörtlicher Brachflächen, das Aufbereiten ehemaliger Gewerbeflächen, die Erfassung und Bewertung des Gebäudeleerstandes und von Baulücken und die dann mögliche Nachverdichtung sind Beispiele, wie man mit einiger Mühe lohnenswerte Ergebnisse erzielen kann. Hier können und müssen wir uns in Zukunft einfach noch mehr Mühe geben.

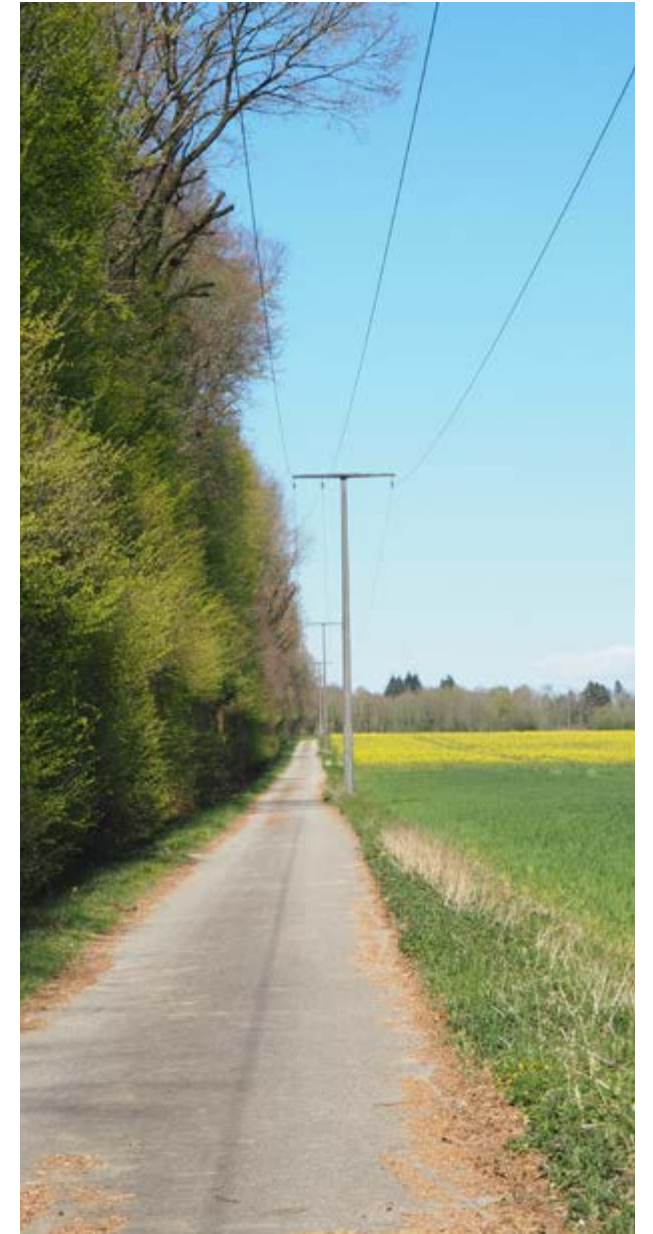
Boden ist ein wertvolles Gut, dass wir nicht leichtfertig zubauen sollten. Darüber besteht übrigens eine große Einigkeit in Politik und Gesellschaft. Die Umsetzung vor Ort ist es, die es dann wieder schwierig werden lässt. Doch gerade dort zeigt es sich, wie ernst wir es meinen mit dem Schutz des Bodens. Angesichts global begrenzter, fruchtbarer Böden ist der anhaltende Flächenverbrauch unverantwortlich. Und wir sehen in anderen Ländern, denen es wirtschaftlich schlechter geht, dass zu wenig Ackerflächen am Ende zu Lasten der Natur gehen. Auch das können wir uns nicht mehr leisten. Die Versiegelung immer neuer Flächen ist auf Dauer nicht vertretbar und sollte generell auf Null gefahren werden, gern mit dem Zwischenziel von 30ha, wie es die

Bundespolitik im Visier hat. Dazu brauchen wir die Betonung der Innenentwicklung bei der Ortsentwicklung.

So genannte „Donut“-Dörfer mit einem wachsenden Randbereich aber Leerstand im Innenbereich versiegeln nicht nur wertvolle Fläche, sie rauben den Dörfern ihren Kern, ihren Charakter, oft genug ihren Lebensmittelpunkt. Das Leben gehört in die Mitte des Dorfes! Dort müssen Möglichkeiten geschaffen werden, modernen Wohnraum zu schaffen, wenn möglich mit dem Erhalt alter Bausubstanz, notfalls aber auch mit dem Ersatz derselben. Hauptsache, das Dorf lebt! Auch die Infrastruktur muss modernen Ansprüchen genügen.

Die Mehrkosten im Vergleich zur Erschließung des Randbereiches sollten gemeinsam getragen werden. Und gemeinsam bedeutet nicht, von der Dorfgemeinschaft, sondern von uns allen; beispielsweise, indem die Ersatzgelder für den naturschutzfachlichen Ausgleich genutzt werden, um Altgebäude zu entkernen, abzureißen, Baugrund zu sanieren oder die Infrastruktur zu modernisieren. All das ließe sich begründen, denn der Erhalt unbebauter Flächen durch die Neunutzung bereits versiegelter Flächen ist unter den Aspekten des naturschutzfachlichen Ausgleichs ein wertvolles, wenn auch bisher nicht genügend wertgeschätztes Instrument.

Allem voran aber geht die Einsicht, dass Grund und Boden nicht vermehrbar sind, dass der Aufbau eines fruchtbaren Bodens eine Generationenaufgabe ist und nicht leichtfertig verspielt werden darf. Maßnahmen im Innenbereich können unmittelbar zum Schutz und Erhalt der Flächen außerhalb der Ortschaften beitragen. Die Einsicht in diese Zusammenhänge ist heute eine größere als noch vor Jahren. Dafür sind wir Bauern dankbar. Handeln wir nun danach. ¶



Norddeutsche Kulturlandschaft im Kreis Herzogtum-Lauenburg.

(Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

## Flächenverbrauch – ein Problem auch für die Wasserwirtschaft



**Dr. Mareike Stanisak**

Stellv. Geschäftsführerin Landesverband der Wasser- und Bodenverbände Schleswig-Holstein

Die knapp 500 Wasser- und Bodenverbände in Schleswig-Holstein nehmen gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag die ihnen per Gesetz zugewiesenen Aufgaben im öffentlichen Interesse wahr. Hierzu zählen, neben der den traditionellen Bereichen Gewässerunterhaltung, Deichunterhaltung und Schöpfwerksbetrieb auch die Bereiche Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung sowie Aufgaben im Sinne des Gewässer- bzw. Naturschutzes. Die zunehmende Verknappung von Flächen, unter anderem hervorgerufen durch die schnell fortschreitende Erschließung und Versiegelung von Flächen, die vormals in den natürlichen Wasserkreislauf eingebunden waren, führt dabei zunehmend zu Problemen.

Die großflächige Versiegelung von Böden kann, bei unzureichender Planung bzw. einer fehlenden Einbeziehung der örtlichen Wasser- und Bodenverbände, im Hinblick auf die Verbandsgewässer zu einem erheblichen hydraulischen Stress führen, da das Regenwasser direkt von der versiegelten Fläche abgeleitet wird und im nunmehr verdichteten bzw. versiegelten Boden nicht mehr versickern kann. Der zur Anpassung an die neuen Gegebenheiten oftmals notwendige Ausbau der betroffenen Gewässer und der angegliederten wasserwirtschaftlichen Anlagen ermöglicht zwar eine Erhöhung der Abflussrate und kann sicherlich drohende, örtlich begrenzte Überschwemmungen verhindern, steht aber meist in einem direkten Widerspruch zu den Zielen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie. Hier stehen u.a. Maßnahmen im Vordergrund, die zu einer Renaturierung der Fließgewässer sowie zu einer Wiederherstellung der Durchgängigkeit führen und so den Erhalt bzw. die

Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands/eines guten ökologischen Potentials fördern.

Eine Verknappung der Flächen, wie sie derzeit überall zu verzeichnen ist, erschwert darüber hinaus die Möglichkeit zur Einrichtung dauerhafter Gewässerrandstreifen und Auen entlang der Fließgewässer. Diese von Gesellschaft und Politik geforderten Pufferzonen dienen zum einen dem Hochwasserschutz und damit der Daseinsvorsorge und bilden zum anderen einen Lebensraum für die reiche Flora und Fauna der Fließgewässer und der wasserbezogenen Biotope. Zur Etablierung neuer, breiter Gewässerrandstreifen sowie Auen werden zumeist landwirtschaftlich genutzte Flächen benötigt. So kann eine direkte Flächenkonkurrenz entstehen – meist zu Lasten der Landwirtschaft.

Die zunehmende Besiedelung ehemals „grüner Wiesen“ im Außenbereich und die damit verbundene Einleitung von (Regen)-Wasser in Flüsse und Bäche birgt noch ein weiteres Problem, da die betroffenen Oberflächengewässer teils stark mit anfallenden Schadstoffen belastet werden. Diese zusätzlichen Schadstoffe entstammen zum einen dem Straßenverkehr, zum anderen aber werden im Zuge von Messungen der Wasserqualität zunehmend auch Stoffe ermittelt, die eindeutig auf Siedlungen zurückzuführen sind. Diese Schadstoffe sind meist schwer oder auch gar nicht biologisch abbaubar und verbleiben so über lange Zeiträume in den Sedimenten der Oberflächengewässer. Infolgedessen gestaltet sich die Unterhaltung von Sandfängen bzw. die Entsorgung der darin enthaltenen Sedimente zunehmend schwierig und kostenintensiv. Bereits heute ist es teilweise nicht mehr möglich, die Sedimente der Sandfänge auf angrenzende, landwirtschaftlich genutzte Flächen zu verbringen – diese müssen vielmehr als Sondermüll entsorgt werden. Die dabei entstehenden Kosten werden bisher aber in kaum einem Fall von den verursachenden Stellen mitgetragen.

Daneben stellt der dauerhaft steigende Flächenverbrauch auch für die Trinkwasserversorgung ein zunehmendes Problem dar. Die Gewinnung von Trinkwasser wird erschwert, gerade wenn dieses – wie es in den nördlichen



Bundesländern meist der Fall ist – vollständig oder zumindest größten Teils aus dem Grundwasser gewonnen wird. Die Versiegelung von Flächen sowie eine offensichtliche Tendenz hin zu häufigeren, langen und trockenen Phasen nicht nur in den Sommerhalbjahren, reduziert die Rate der Grundwasserneubildung und erschwert eine verlässliche Trinkwasserbereitstellung in ausreichender Quantität und gewohnt hoher Qualität.

Die hohe Qualität des Grund- und damit des Trinkwassers steht und fällt auch mit der Einhaltung strikter Regeln in den Wasserschutzgebieten. Durch die zunehmend intensivere Nutzung (ehemals) naturnaher oder landschaftlich extensiv genutzter Flächen kann die Qualität des Grundwassers leiden; die Bereitstellung von qualitativ hochwertigem Trinkwasser wird erschwert.

Die Umnutzung / der Verbrauch naturnaher Flächen sollte stets mit Bedacht geplant und durchgeführt werden. Es ist dringend erforderlich, möglichst alle Aspekte zu berücksichtigen, die Verantwortlichen ausreichend anzuhören und beteiligen und möglichst „ein wenig in die Zukunft zu blicken“, auch, um unsere Lebensgrundlage „Sauberes Wasser“ langfristig zu sichern.

*„Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss“ (Europäische Wasserrahmenrichtlinie).* ¶





## Neuer Wohnraum ohne Versiegelung?



**Ole Eggers**

Landesgeschäftsführer BUND Schleswig-Holstein

*„Fast die Hälfte der fruchtbaren Böden der Erde ist in den letzten 150 Jahren verschwunden [...] Die Klimastabilität ist in echter Gefahr und die Erde erlebt gerade das sechste große Artensterben ihrer Geschichte.“*

Club of Rome, „Wir sind dran“, 2016, S. 20

Global spitzt sich die Situation für die Ökosysteme auf unserem Planeten dramatisch zu. Lokal nimmt der öffentliche Druck auf die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum zu – insbesondere in Großstädten und ihrem Umland. Während in Hamburg das vorerst letzte große Siedlungsprojekt „Oberbillwerder“ startet, planen die Stadtentwickler schon über die Grenzen Hamburgs hinaus. Ziel ist es, den Hamburger „Speckgürtel“ in die Planung einzubeziehen, um die rar werdenden Grünflächen der Hansestadt zu schonen.

Damit wächst der Druck auf die politisch Verantwortlichen in Schleswig-Holstein. Aber nicht nur das Hamburger Umland steht unter Druck, auch in den Küstenorten steigt die Nachfrage nach Bauland seit der Finanzkrise 2008 massiv an. Bauland wird an diesen Brennpunkten zunehmend zu einer interessanten Kapitalanlage.

Völlig anders stellt sich durch den demographischen Wandel die Situation in vielen ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins dar. Wenn die Bevölkerung stagniert oder zurückgeht stehen Städte und Gemeinden vor gewaltigen Herausforderungen: Eine öffentliche Infrastruktur, die nicht mehr ausgelastet ist, der Verlust von lokalem Einzelhandel, Arbeitsplätzen und sozialer Durchmischung sind nur einige der Folgen. Auch für den ländlichen Raum müssen Politik, Verwaltung und Einwohner\*innen intensiv nach angepassten Lösungen suchen, um den Flächenverbrauch zu

vermindern und gleichzeitig die Lebensqualität zu erhöhen. Dies ist umso schwieriger, wenn die angespannte Haushaltssituation vor Ort kaum Spielräume für kreative Lösungen lässt.

Die bisher gängige Praxis, insbesondere kleinerer Kommunen, die Siedlungsplanungen Bauträgern zu überlassen, hat in den letzten Jahrzehnten dazu geführt, dass landesweit flächenintensive Einzel- und Doppelhäuser gebaut und Landschaften zersiedelt wurden. Der BUND Landesverband Schleswig-Holstein ruft zu einem dringend notwendigen Paradigmenwechsel auf: Weniger ist mehr- Versiegelung stoppen!

Wer es sich leisten kann investiert in Wohnraum. Dadurch entsteht eine zunehmende soziale Schere, denn eigentlich haben wir es mit einem Luxusproblem zu tun. Festzuhalten ist, dass trotz einer stagnierenden Bevölkerungszahl in Schleswig-Holstein der Wohnraumbedarf ständig steigt. Von 37 m<sup>2</sup> pro Person in 1991 auf über 48 m<sup>2</sup> in 2019. Ähnlich wie in der Frage der Lebensmittel gibt es eigentlich genug, es ist nur nicht gerecht verteilt. Eine riesige Nachfrage besteht z.B. nach kleinen, bezahlbaren Wohneinheiten in einer Welt die immer mehr von Singlehaushalten geprägt wird. Der dafür notwendige Mehrfamilienbau verspricht jedoch weniger Kapitalerträge, sodass vornehmlich der Bedarf an flächenintensiven Einfamilienbauten eines kapitalstärkeren Klientels gestillt wird.

Wie lässt sich also zusätzlicher Wohnraum schaffen, ohne weitere wertvolle Natur- und Kulturlächen zu versiegeln und dadurch noch intakte Ökosysteme unwiederbringlich zu zerstören? Für Kommunen mit angespannter Haushaltslage ein kaum zu bewältigendes Unterfangen. Hier sind Land, Bund und die EU aufgefordert, die Kommunen dabei zu unterstützen, nachhaltige passgenaue Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, damit zumindest das Nationale Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung eines Netto-Null-Flächenverbrauches in 2050 Realität werden kann. Dabei muss der Anspruch auf gleiche Lebensbedingungen in den unterschiedlichen Siedlungssituationen Stadt – Umland – ländliche Räume berücksichtigt werden.



Die Landesregierung in Kiel scheint den Ernst der Lage noch nicht erkannt zu haben. Mit Rücksicht auf die Interessen einzelner Kommunen, die von Steuererhöhungen träumen und unter dem öffentlichen Druck, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, kann sie sich beim Thema Flächenverbrauch nur dazu durchringen, unverbindliche Flächensparziele zu formulieren. In dieser Situation wenden wir uns an Sie als Kommunalpolitiker\*innen mit dem Appell, ihre Möglichkeiten auszuschöpfen, um wertvolle Natur- und Kulturlandschaften zu schützen, damit unsere typische schleswig-holsteinische Landschaft auch für zukünftige Generationen erhalten bleibt.

#### Der BUND-Landesverband fordert:

- › *Das Netto-Null-Flächensparziel verbindlich im Landesentwicklungsplan schon für 2030 festzuschreiben.*
- › *Die Förderung von Modellen zur fairen Verteilung von Flächen-Kontingenten der Kommunen, z. B. über eine verbindliche Zuweisung gemeindespezifischer Flächenkontingente, vergleichbar der Verteilungen des kommunalen Finanzausgleiches und die Einrichtung eines Zertifikate-Handels sowie eines fairen Vorteil-Lasten-Ausgleichs zwischen Stadt und Umland.*
- › *Finanzielle und organisatorische Unterstützung für Kommunen, um nachhaltige Ansätze der Stadtentwicklung zu fördern.*
- › *Eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Bauämter in den Kommunen, Ämtern und Landkreisen, damit vorhandene und neue B-Pläne auf die Einhaltung von Flächenverbrauchsvorgaben ordnungsrechtlich überprüft werden.*
- › *Das Festschreiben von verbindlichen Vorgaben zum minimalen Flächenverbrauch durch Wohnungsneubau, Gewerbebauten sowie durch die Verkehrs- Infrastruktur in allen Rahmenplänen.*
- › *Die Entwicklung staatlicher finanzieller Anreize zur Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen die das innerörtliche Flächenrecycling auch wirtschaftlich gegenüber der „Planung auf der Wiese“ darstellbar machen.*

Jedes Bauwerk belastet die Umwelt – bei seiner Herstellung, im Betrieb und beim Abriss. Es verändert die Bodenstruktur und den Wasserhaushalt bei seiner Standorterschließung, es benötigt in der Fläche nicht vermehrbare endliche Landschaftsressourcen und beeinträchtigt beim Abbau, der Herstellung und beim Transport der Baumaterialien erneut die Umwelt („Graue Energie“). Der Siedlungsneubau hat nicht nur erhebliche Auswirkungen auf die schon heute vorhandene Ressourcenkrise, er beschleunigt das Artensterben, erhöht den Gesamtenergiebedarf der Kommunen und hat Konsequenzen für den Ausbau der örtlichen Infrastruktur. Die Kosten für die Kommunen durch die Unterhaltung der erforderlichen Infrastruktur eines Neubaugebietes übersteigen häufig die Steuererhöhungen durch den Zuzug neuer Einwohner\*innen. Dies gilt insbesondere für Orte mit weniger als 5.000 Einwohner\*innen.

Ökologisch ist die Schaffung von neuem Wohnraum auf der „Grünen Wiese“ nur dann zu vertreten, wenn alle anderen Optionen ausgeschöpft sind und an anderer Stelle bereits versiegelte Flächen recycelt bzw. der Natur zurückgegeben werden. Dass alle Neubauten ressourcenschonend, möglichst energieautark und flächenschonend herzustellen sind, sollte in Zukunft eine klimapolitische Selbstverständlichkeit werden.

#### Wie lässt sich Wohnraum schaffen, ohne zusätzliche Flächen zu versiegeln?

- › *Durch die Umnutzung von nicht mehr benötigten Büro- und Gewerberäumen zu Wohnraum gerade in Zeiten sozialer Umwälzungen hin zu mobilen Arbeitsplätzen und Homeoffice.*
- › *Durch den Umbau bestehender Wohn- oder Bürogebäude. Dabei können große Wohnungen in kleinere Einheiten aufgeteilt werden, um den zunehmenden Bedarf für Singles und Alleinerziehende abzudecken.*
- › *Durch flexible Grundrisse, um sich verändernden Lebensumständen anzupassen.*
- › *Durch den Ausbau ungenutzter Dachböden zu Wohnraum.*
- › *Durch Aufstockung vorhandener Bebauung, um weniger Grundflächen zu versiegeln.*



Trotz Innenentwicklung muss in der der Kommune noch Platz für Natur bleiben. (Foto: Hannah Rohde, BUND SH)

Sollten diese Maßnahmen nicht ausreichen, ist eine Innenverdichtung anzustreben, um vorhandene Natur- und Kulturlandschaften zu schonen. Selbstverständlich ist es dabei auch wichtig, die Folgen der Verdichtung auf das Stadtklima und die vorhandenen Ökosysteme zu berücksichtigen. So können zum Beispiel Pflasterungen und Anlagen von Schottergärten in den B-Plänen ausgeschlossen werden. Allerdings muss die Umsetzung solcher Vorgaben dann auch von den örtlichen Bauämtern überprüft werden.

Die rasant fortschreitende Digitalisierung und die Auswirkungen der Klimakrise stellen die Kommunen vor bisher nicht gekannte Herausforderungen und erschweren ihre Planungssicherheit. Diese Transformationsprozesse bieten aber auch die Chance, die Stadtentwicklung neu zu

überdenken und zu lebenswerten, attraktiven Lösungen zu gelangen – mit mehr Raum für die Menschen und eine lebenswerte Umwelt. Jetzt sind Politik, Planer\*innen, Verwaltung und Sie als Entscheider\*innen vor Ort gefragt, zukunftsfähige, nachhaltige Wohn- und Arbeitsplatzkonzepte zu entwickeln.

Mit unserem Leitfaden wollen wir Sie als Kommunalpolitiker\*innen dabei unterstützen und Ihnen Mut machen, neue Wege zu beschreiten. ¶



## Handlungsempfehlungen

Das folgende Kapitel soll dazu dienen, Kommunalvertreter\*innen in den zuständigen Ausschüssen geeignete Instrumente für eine flächenschonende Entwicklung in der Gemeinde vorzustellen. Dabei orientieren sich die folgenden Handlungsempfehlungen an vier Fragestellungen:

### 1) Ist die Ausweisung von Neubaugebieten wirklich alternativlos und zum Vorteil der Gemeinde?

Um eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu verwirklichen, ist es dringend notwendig, zu wissen, auf welcher Datengrundlage entschieden werden soll. Brauche ich wirklich ein neues Baugebiet oder gibt es in meinem Ortskern schon ausreichend Potenziale? Wird der Zuzug von neuen Einwohner\*innen in die Neubaugebiete wirklich dafür sorgen, dass unser Finanz-Haushalt langfristig gesichert ist? Um diese Fragen zu beantworten, soll das erste Unterkapitel Werkzeuge vorstellen, die helfen sollen, die nötigen Informationen zusammenzutragen, bevor eine Entscheidung über neue Bauflächen gefällt wird.

### 2) Welche Möglichkeiten hat die Gemeindevertretung, Flächensparziele festzulegen?

Zur Sicherung einer langfristigen, zielorientierten Flächensparpolitik ist es wichtig, eine Gesamtstrategie zu entwickeln. Wie kann diese helfen, in dem Gemenge aus Einzelentscheidungen die jede Kommune in der täglichen Arbeit fällen muss, nicht den Überblick zu verlieren und Flächensparziele im Auge zu behalten? Wie können solche Strategien oder Beschlüsse der Kommune helfen, die Kontrolle über ihre eigenen Flächen zu behalten, um selbstgesteckte Flächenziele besser kontrollieren zu können?

### 3) Wie kann eine konsequente Innenentwicklung in meiner Kommune sichergestellt werden?

Um die Ausweitung des Siedlungsgebietes einzuschränken und Fläche zu sparen, müssen Kommunen benötigten Wohnraum bestenfalls dort schaffen, wo bereits gebaut ist. Benötigte Infrastruktur ist meist vorhanden, durch bestehendes Baurecht kann zügig mit dem Bau begonnen werden und der Ortskern bleibt belebt. Dieses Unterkapitel soll aufzeigen, welche rechtliche Handhabe die Kommunen an der Hand haben, um diese Entwicklung zu stärken, welche Anreize sie selbst setzen kann, um potenzielle Neubürger\*innen für den gewählten Ansatz zu begeistern und wie sich solche Ideen im konkreten Bebauungsplan festsetzen lassen. Ein guter Ansatz der Innenentwicklung kann z.B. die Aufstockung bestehender Gebäude sein (siehe Foto auf S. 29)

### 4) Welche Chancen bietet eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden?

Ökosysteme machen nicht an Ortsgrenzen halt und ebenso wenig trifft dies auf die Nachfrage von Wohnungsflächen zu. Das letzte Unterkapitel geht deshalb der Frage nach, wie sich Gemeinden zusammenfinden können, um gemeinsam nachhaltige Ansätze für die Siedlungsentwicklung zu beschließen. Dabei sollen sowohl unverbindliche Ansätze vorgestellt werden, die dazu dienen können, Nachbargemeinden in einen gemeinsamen Austausch zu bringen und vorhandene Befürchtungen auszuräumen, als auch konkrete Möglichkeiten zur verbindlichen Festsetzung von gemeinsamen Zielen. Fragen, wie kooperierende Gemeinden dafür sorgen können, dass Verzicht, z.B. bei der Ausweisung von eigenen Baugebieten, an anderer Stelle einen zufriedenstellenden Ausgleich erhält, werden abschließend betrachtet.

Der dazugehörige planerische und rechtliche Rahmen wird in eigenen Info-Boxen herausgestellt und ergänzt durch Beispiele aus der kommunalen Praxis, die deutlich machen, dass es bereits heute möglich ist, Instrumente zum flächenschonenden Bauen zu nutzen. ¶





## Ist die Ausweisung von Neubaugebieten wirklich alternativlos und zum Vorteil der Gemeinde?

Als Grundlage für eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist eine klare Zieldefinition der Kommunalpolitik sowie eine Planung mit umfassender Datenbasis unerlässlich. Um den Flächenverbrauch zu verringern und auf die politisch gewollte Flächenkreislaufwirtschaft vorbereitet zu sein, sind Aussagen über Baulandreserven im Bestand und Innenentwicklungspotenziale ein wichtiges Mittel. Eine solche Datengrundlage kann das Bewusstsein für Möglichkeiten und Alternativen schärfen und helfen, den Flächenverbrauch in der Kommune zu verringern.

Neben sozio-demografischen und ökonomischen Informationen sind dabei besonders das Wissen um vorhandene Flächenpotenziale und Leerstände im Bestand von großem Wert. Diese Daten müssen erhoben und in einer regelmäßigen Überprüfung, einem sogenannten Monitoring, aktualisiert werden. Nur so kann eine mittel- und langfristige Strategie entwickelt werden. Oft liegt, vor allem in kleineren

Kommunen, bereits viel persönliches Wissen der Bewohner\*innen und Amtsinhaber\*innen vor – doch wird dies selten systematisch erfasst. Für eine flächensparende und kommunal-ökonomisch rentable Siedlungsentwicklung sind darüber hinaus detaillierte Kenntnisse über entstehende Kosten unabdingbar. Dafür stehen Kommunen eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung, von denen zwei im Folgenden beleuchtet werden sollen.

### Baulandkataster

Neben Baulücken werden in einem Baulandkataster auch geringfügig bebaute Grundstücke sowie falsch oder unzureichend genutzte Flächen erfasst, die in absehbarer Zeit aus öffentlich-rechtlicher Sicht bebaubar sind. Diese Flächen sind grundsätzlich erschlossen und können aufgrund vorhandener, rechtsgültiger Bebauungspläne ohne ein umfassendes Planungsverfahren zügig, günstig und flächenschonend bebaut werden. Die Flächen werden kartografisch dargestellt und um eine Liste der Flächen ergänzt. Diese Liste kann die Lage, die Grundstücksgröße und An-

gaben darüber, ob das Grundstück im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt oder nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) in den Innenbereich fällt, enthalten. Darüber hinaus können Potenziale für Dachgeschossausbauten oder Aufstockungen sowie leerstehende Gebäude / Wohnungen hinterlegt werden.

Es kann außerdem sinnvoll sein, solche Gebiete zu vermerken, die einen hohen Altersdurchschnitt der Einwohner\*innen aufweisen. Darauf, dass solche Gebiete zeitnah von Leerstand bedroht sein könnten, sollten Kommunen idealerweise durch die Erarbeitung von Konzepten zur Attraktivitätssteigerung für jüngere Menschen vorbereitet sein. Falls notwendig, können kleine Gemeinden dabei von der zuständigen Kreisplanung Unterstützung erfahren. So haben auch kleinere Kommunen die Möglichkeit, kommunales Flächenmanagement zu betreiben.

Baulandkataster dienen als Service für alle Interessierten, wie potentielle Bauinteressent\*innen, Architekt\*innen und Immobilienmakler\*innen, um die Auswahl geeigneter bebaubarer Grundstücke zu vereinfachen. Das Baulandkataster kann auf freiwilliger Basis sowohl in der vorbereitenden (Flächennutzungsplan) und verbindlichen Bauleitplanung (Bebauungsplan) als auch in der informellen Stadtplanung (z.B. Entwicklungskonzepte) Anwendung finden. Damit es seine volle Wirkung entfaltet, ist seine regelmäßige Nutzung sowie die regelmäßige Aktualisierung erforderlich. Dafür müssen sowohl in der Kommunalpolitik als auch -verwaltung seine Vorzüge bekannt sein und die notwendigen Haushaltstitel zur Verfügung stehen.

Auch wenn Kataster inzwischen in der kommunalen Praxis etabliert sind, ist anzunehmen, dass nur etwa ein Drittel der Gemeinden über ein solches Planwerk verfügt – ob diese regelmäßig aktualisiert werden, ist zudem unbekannt. Gerade kleinere Kommunen sehen sich häufig nicht in der Lage, ein Baulandkataster zu führen. Ein Praxis-Beispiel soll aufzeigen, wie dies doch möglich sein kann (siehe S. 33).

Die Einführung eines Baulandkatasters führt nicht unmittelbar zu einer Verringerung des Flächenverbrauches. Es hilft aber, Möglichkeiten der Innenentwicklung zu erkennen,



Baulücke im Innenbereich (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

sodass es für die Aufstellung kommunaler Mengenziele als Grundlage dienen kann. Durch die bereitgestellten Informationen können Baulandkataster zudem zu einer schnellen Mobilisierung von Flächen (Bereitstellung) beitragen.

Je nach Größe und Struktur einer Kommune sind unterschiedliche Ansätze zur Erhebung von Potenzialflächen sinnvoll und realistisch. Zwar können kleinere Kommunen häufig nicht auf umfassende, automatisierte Geo-Daten zugreifen, dafür sind sie oft in der Lage, Daten händisch vor Ort zu erheben oder Luftbildaufnahmen auszuwerten.

Die Aufstellung und Pflege eines Katasters kostet zunächst Geld und Aufwand. Da die gesammelten Flächen jedoch üblicherweise schon erschlossen sind und Planungsrecht besteht, macht sich ein Baulandkataster frühzeitig bezahlt. So entfallen sowohl Erschließungskosten für die Infrastruktur als auch langwierige kostenintensive Bebauungsplanverfahren. ¶



Ausschnitt eines Baulandkatasters (Quelle: Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein)



## Praxis-Beispiel Baulandkataster

### Busdorf und Dannewerk

Im Rahmen des Leader-Projekts Aktiv-Region „Dannewerk und Busdorf: Denkmal mit Wirkung“ stellte sich bereits 2009 die Frage nach einer zukunftsgerechten Ortsentwicklung für die Gemeinden Busdorf (ca. 2.000 Einwohner\*innen) und Dannewerk (ca. 1.100 Einwohner\*innen) im Kreis Schleswig-Flensburg. Das Flächenmanagementkataster sollte helfen, eine flächensparende, nachhaltige Siedlungsentwicklung zu unterstützen und Eigentümer\*innen anregen, Flächen in Wert zu setzen.



Ortseingang von Dannewerk mit seiner Mischung aus alter und neuerer Bausubstanz (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

### Ziel

Das Wissen um den Umfang, die Lage und die Verfügbarkeit von potenziellen Bauflächen auf dem Gebiet der Gemeinde können auch in kleineren Kommunen eine wichtige Entscheidungsgrundlage bilden. Ziel war es deshalb, mithilfe eines Bauflächenkatasters zu ermitteln, welche Potenziale der Innenentwicklung in Zukunft für Neubau oder Umnutzung verfügbar sind. Orientiert an den ortstypischen Grundstücksgrößen wurden dabei Flächen ab 700 m<sup>2</sup> (Busdorf) bzw. 800 m<sup>2</sup> (Dannewerk) einbezogen.

### Erfasste Flächentypen:

- › Baulücken / Brachen / Konversionsflächen
- › Nachverdichtungspotenziale
- › Neubauflächen

Je Fläche wurden zudem unterschiedliche Attribute wie geografische Lage, Größe, bauplanungsrechtliche Situation, Planungsabsichten, Eigentümerverhältnisse und die aktuelle Nutzung aufgenommen. Die Erfassung der Flächen und der Aufbau des Katasters im GIS (Geographische Informationssysteme zur Erfassung und Analyse räumlicher Daten) erfolgte durch ein externes Planungsbüro. Die Ergebnisse sind Grundlage für die Erstellung der Ortsentwicklungskonzepte.

### Ergebnis

Damit stehen in beiden Gemeinden – bezogen auf die Einwohner\*innenzahl – umfangreiche Innenentwicklungspotenziale zur Verfügung. So kann der Innenbereich gestärkt und die Natur- und Kulturlandschaft im Außenbereich vor unnötigen Belastungen bewahrt werden. Die Ergebnisse sollen für die Ortsentwicklungskonzepte genutzt werden. ¶



Bebaute Baulücke in Kleindannewerk (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)



Bebaute Baulücke in Dannewerk (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

### Die Ergebnisse der erhobenen Flächenpotenziale in Busdorf und Dannewerk

Typ	Busdorf		Dannewerk	
	Anzahl	Fläche	Anzahl	Fläche
Baulücken	7	0,7 ha	7	0,8 ha
Brachen	2	0,3 ha	–	–
Nachverdichtungspotenziale	10	2,1 ha	–	–
Neubauflächen	5	1,4 ha	2	0,8 ha
<b>Summe</b>	<b>24</b>	<b>4,5 ha</b>	<b>9</b>	<b>1,6 ha</b>

(Quelle: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 2010)

### INFO

#### Informationen zur AktivRegion Schlei-Ostsee und Möglichkeiten der Förderung finden Sie unter:

<https://www.lag-schlei-ostsee.de/foerderung/allgemeine-informationen/>

#### Weitere Informationen und Kontakt-Möglichkeiten finden sich auf der Homepage der Aktiv-Region Schlei-Ostsee:

<https://lag-schlei-ostsee.de/archiv/lag/www.lag-schlei-ostsee.de/leuchtturmprojekte.html>

## Folgekosten abschätzen

Häufig werden neue Baugebiete ausgewiesen, um durch den Zuzug finanzkräftiger Neubürger\*innen den kommunalen Finanzhaushalt zu stärken. In der Vermutung, diese potenziellen Bewohner\*innen wüssten sich ein Einzelhaus mit Garten, werden neue Baugebiete auf der Grünen Wiese geplant. Bei genauerer Analyse kann dies nicht nur zu hohen Kosten für die Allgemeinheit durch Umweltschäden führen, sondern auch den Haushalt der Kommune belasten.

### Drei Bereiche bestimmen die siedlungsstrukturell bedingter Kosten in hohem Maße:

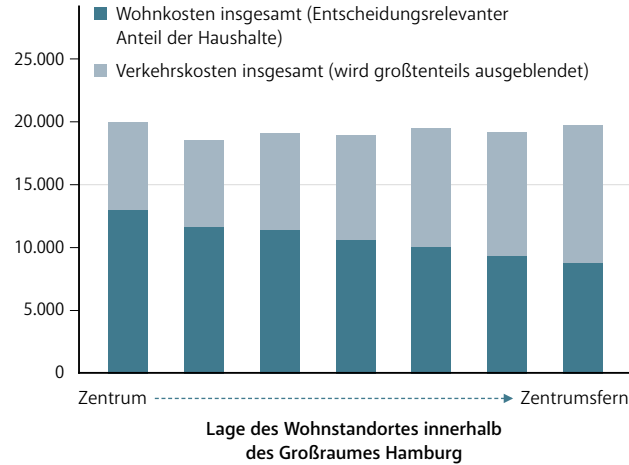
- › *Mobilität und Verkehrssysteme*
- › *Technische Erschließungsinfrastrukturen*
- › *Soziale Infrastrukturversorgung*

Darüber hinaus können vor allem in größeren Kommunen die Lage der Gebiete sowie ihre Nutzungsdichte zu entscheidenden Kostenfaktoren werden.

Man sollte annehmen, dass Entscheidungen über Baulandausweisungen – abgesehen von der Betrachtung ökologischer und sozialer Gesichtspunkte – ökonomisch rational getroffen werden. Eine solche Kosten-Nutzen-Rechnung verrechnet den kurzfristigen Profit mit der langfristigen ökonomischen Gesamtwirkung der Entscheidung. Die moderne, „dopische“ Haushaltsplanung verlangt deswegen jetzt schon anteilige Rückstellungen für alle Infrastrukturen, die in den kommenden 30 Jahren anfallen.

Die Kommunen beteiligen sich bei der Ausweisung von Neubaugebieten geringfügig an den benötigten Erschließungsstraßen. Im Rahmen städtebaulicher Verträge können die Investor\*innen diese Kosten sogar vollständig übernehmen. Die Unterhaltungskosten für Betrieb und Instandsetzung der Infrastruktur tragen die Kommunen hingegen meist zu 100 Prozent selbst. Schon nach wenigen Jahrzehnten kann der Gemeindeanteil die einmaligen Erschließungskosten deutlich übersteigen (siehe Grafik). Diese Kostenfaktoren findet bei Abwägungsentscheidungen bisher wenig Beachtung.

## Modellrechnung zu standortbezogenen Kosten im Großraum Hamburg

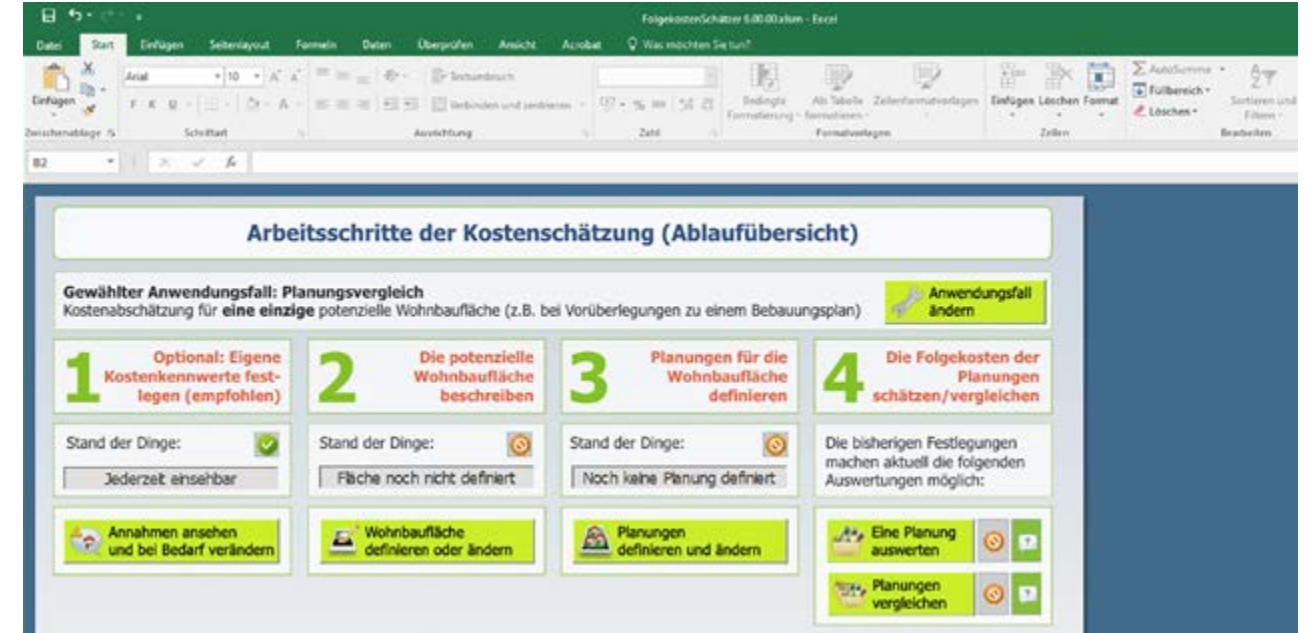


(Quelle: Eigene Darstellung nach Schiller et al. 2009)

Darüber hinaus spielen Kosten, die von anderen getragen werden müssen, für die individuelle Entscheidungsfindung kaum eine Rolle. So fließen zum Beispiel Erschließungskosten aus Sicht der Ver- und Entsorger\*innen kaum in die Rechnung mit ein und die Kommunen selbst vernachlässigen den Privatanteil der Straßenkosten. Befinden sich die Versorger\*innen in öffentlicher Hand, können hier aber im Zweifelsfalls hohe kommunale Kosten anfallen.

Viele der Kostenträger\*innen sind zudem nur bedingt oder gar nicht in den Planungs- bzw. Entscheidungsprozess eingebunden. Der größte Anteil der Ver- und Entsorgungskosten wird von allen Netznutzer\*innen getragen oder im Falle der sozialen Infrastruktur oder des ÖPNVs durch alle Steuerzahler\*innen. Kostentransparenz hilft, fundierte Entscheidungen bei der Baulandausweisung sicherzustellen. Kommunen können sich mittels der mittel- und langfristigen Kosteneffizienz orientieren.

Ein geeignetes Werkzeug, um dies sicherzustellen, können PC-gestützte Folgekosten-Rechner zur Ermittlung von Kosten und Nutzen bzw. von Einnahmen und Ausgaben



Der FolgekostenSchätzer in der Version 6.0 ermöglicht Modellrechnungen, die auf Schleswig-Holstein abgestimmt sind.

(Quelle: FolgekostenSchätzer 6.0, 2020)

von Neubaugebieten sein. Solche Kostenrechner können der Kommunalverwaltung und anderen Anwendern die Evaluation der kurz-, mittel- und langfristigen Einnahmen und Ausgaben unterschiedlicher Bebauungsvarianten aufschlüsseln. Dabei hilft das Tool, Einnahmen und Ausgaben über alle Phasen einer Siedlungsentwicklung – von der Planung über die Erschließung, den Bau bis hin zur eigentlichen Phase der Nutzung – zu skizzieren. Diese Werkzeuge können darüber hinaus Alternativen für verschiedene Baugebiete vergleichen, unterschiedliche Bebauungsvarianten gegenüberstellen und mit verschiedenen Strategien, wie z. B. Netto-Null-Verbrauch durch Nachverdichtung, abgleichen. Ein Tool, das explizit auch für Schleswig-Holstein entwickelt wurde, ist der Excel-basierte FolgekostenSchätzer von Gertz Gutsche Rümenapp (siehe Grafik).

Durch Kostenrechner ist es möglich, Strategien zur Innenentwicklung durch begründete Annahmen zu mittel-

und langfristigen Kostenersparnissen gegenüber der Neuausweisung auf der Grünen Wiese zu stützen. ¶

## INFO

### Informationen zu Infrastrukturfolgekosten sowie eine Arbeitshilfe des Landes Schleswig-Holstein:

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie\\_infrastrukturfolgekosten.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie_infrastrukturfolgekosten.html)

### Weitere Information und Download-Möglichkeiten der verfügbaren Kostenrechner finden Sie unter:

<https://was-kostet-mein-baugebiet.de/>



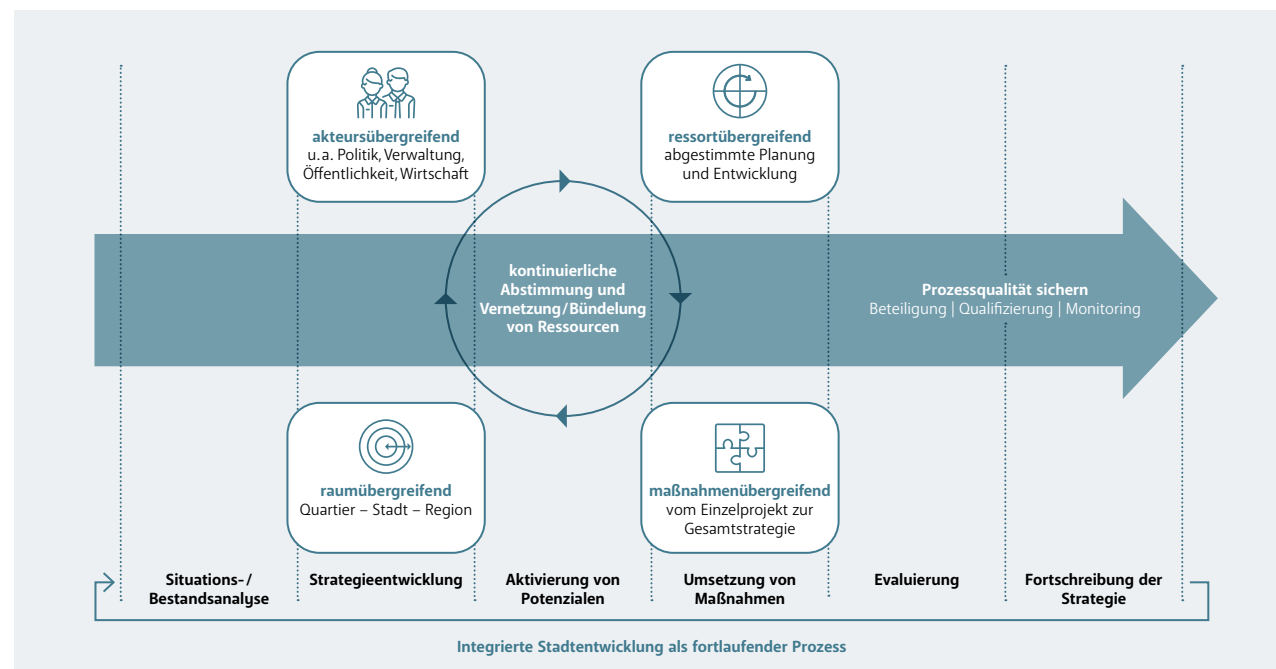
## Welche Möglichkeiten hat die Gemeindevertretung, Flächensparziele festzulegen?

Flächenpolitische Fragestellungen spielen in der Praxis häufig noch eine untergeordnete Rolle. Exakte, zählbare Flächensparziele werden nur selten festgesetzt. Kommunalentwicklung ist ein vielfältiges Themenfeld. Die Bedeutung des Flächenverbrauches wird im Konflikt von anderen Themenschwerpunkten, wie haushalterischen und sozialen überschattet. Um die Wirkung von Flächensparmaßnahmen ausschöpfen zu können, müssen Politik und Verwaltung gemeinsam Ziele, Strategien und Maßnahmen für eine Verringerung des kommunalen Flächenverbrauches benennen und über Ressortgrenzen hinweg umsetzen. Solche Ansätze werden im Folgenden vorgestellt.

## Stadt- und Dorfentwicklungskonzept

Integrierte Stadt- und Dorfentwicklungskonzepte führen die Kommunalentwicklung in einer mittel- bis langfristig ausgelegten, themenübergreifenden Gesamtentwicklungsstrategie zusammen. Sie können helfen, bei Einzelentscheidungen nicht den Überblick über das große Ganze zu verlieren. Bestandteil eines solchen Konzeptes können ganz unterschiedliche Themen sein. Die Stadt Kiel legt ihre strategischen Perspektiven beispielsweise auf folgende Themenfelder:

- › Soziale Stadt
- › Kinderfreundliche Stadt
- › Klimaschutzstadt
- › Kreative Stadt
- › Innovative Stadt



Prozess der Integrierten Stadtentwicklung. (Eigene Darstellung nach: Plan und Praxis, Berlin)

Solche Entwicklungskonzepte weisen diverse Überschneidungen mit anderen Planungsinstrumenten auf. Sie müssen auf der einen Seite zwischen den unterschiedlichen Fachplanungen abgestimmt sein und andererseits für ihre Umsetzung z.B. die formelle Bauleitplanung oder andere Fachplanungsinstrumente nutzen. Integrierte kommunale Entwicklungskonzepte haben sich bereits vielfach bei der Entwicklung von Zielsetzungen und deren Umsetzung bewährt. Unerlässlich sind dabei aussagekräftige Datengrundlagen (siehe S. 30 ff.).

Integrierte Stadt- bzw. Dorfentwicklungskonzepte sollten sowohl Leitlinien einer lokal angepassten Flächensparpolitik als auch konkrete Schritte für die Verringerung der Flächenneuanspruchnahme oder die Neubelebung von „Altlasten“-Flächen beinhalten. Im Entstehungsprozess werden alle notwendigen Voraussetzungen, Anforderungen und Ziele der Kommunalen Entwicklung gesammelt. Nicht vergessen werden darf dabei ein umfassender Abstimmungsprozess mit den verschiedenen Akteur\*innen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft. Ein solcher Dialog kann sich als besonders zielführend erweisen. Auch wird die Akzeptanz durch eine umfassende Beteiligung erhöht und somit die Umsetzung von Maßnahmen erleichtert. Frühzeitig sollte die Förderfähigkeit der Maßnahmen durch Landes- und Bundesprogramme geprüft werden. Aktuelle Regelungen können bei den Bewilligungsbehörden für die Städtebauförderung in Erfahrung gebracht werden (siehe Info-Box).

In dem Prozess werden auch mögliche Konflikte und Überschneidungen unterschiedlicher Ansprüche dargestellt, verschiedene Entwicklungsszenarien abgewogen und konkrete Strategien und Maßnahmen entwickelt. Das kommunale Entwicklungskonzept sollte Flächensparziele in einem nachhaltigen Gesamtkonzept integrieren. Entwicklungsprozesse auf anderen Ebenen, die den beschlossenen Flächenzielen widersprechen, können so erkannt und geändert werden.

In großen wie kleinen Kommunen ist es wichtig, Verantwortlichkeiten wie Aufgaben klar zu verteilen. Neben der oberen Entscheidungsebene betrifft dies außerdem die Fachressorts. Auch wenn es personelle und zeitliche Ressourcen erfordert, ist eine umfassende Abstimmung und Koordinierung im Entstehungsprozess unabdingbar. Durch frühzeitig festgelegte klare Strukturen können Konfliktpotentiale verringert werden.

Integrierte Stadt- und Dorfentwicklungskonzepte können eine geeignete Grundlage einer nachhaltigen Flächensparpolitik sein. Aufgrund ihrer Anpassungsfähigkeit können solche Konzepte bei Bedarf neue Entwicklungen aufnehmen und zielgenau umsetzen. Die Wirksamkeit einer solchen zwanglosen Entwicklungsplanung hängt dabei von den Umsetzungsmöglichkeiten der örtlichen Verwaltung wie auch vom Willen der kommunalpolitischen Entscheidungsträger\*innen ab. Insgesamt sind Integrierte Entwicklungskonzepte ein wichtiger Baustein einer nachhaltigen Bodensparpolitik, um flächenpolitische Belange in die Gesamtstrategie der Kommune einzubinden. ¶

## INFO

### Eine Arbeitshilfe der Städtebauförderung des Bundesinnenministeriums finden Sie hier:

[https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Arbeitshilfe\\_ISEK.pdf](https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Arbeitshilfe_ISEK.pdf)

### Kontakt im Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

Städtebauförderung, Besonderes Städtebaurecht, Baukultur

Telefon: 0431 988-0

E-Mail: [iv51postfach@im.landsh.de](mailto:iv51postfach@im.landsh.de)

## Praxis-Beispiel Dorfentwicklungskonzept

### Haseldorf

Gefördert im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz mit Mitteln des Bundes und des Landes wurde im April 2018 das Dorfentwicklungskonzept „Haseldorf 2030“ beschlossen. Verfasst wurde das Konzept von einem externen Planungsbüro aus Itzehoe.

Die Entwicklungsschwerpunkte lagen dabei auf den Themen Bauen und Wohnen, Alltag und Dorfleben sowie Freizeit und Tourismus. Unter der Überschrift Bauen und Wohnen wurden dabei drei Handlungsschwerpunkte für die zukünftige Dorfentwicklung festgesetzt:

- › „Wohnraumstrategie 2030“
- › Neue Nutzung in historischen Gebäuden
- › Seniorengerechtes Wohnen

Um an dem erwarteten Bevölkerungswachstum im Kreis Pinneberg teilhaben zu können sowie gleichzeitig attraktive Angebote für die ältere Generation bereitstellen zu können und alteingesessene Bürger\*innen im Dorf zu halten, wurden Prioritäten für die Attraktivitätssteigerung festgelegt. Mit dem Fokus auf der Nutzung bereits bestehender Potenziale soll nach folgender Reihenfolge in der „Wohnraumstrategie 2030“ vorgegangen werden:

- › Generationswechsel im Bestand
- › Nutzung leerstehender historischer Gebäude
- › Baulücken entlang bestehender Straßen füllen
- › Neubauflächen in den Lücken zwischen den Siedlungsachsen ausweisen



Der Charakter des alten Dorfkerns soll erhalten bleiben. Motiv: Das Elbmarschenhaus (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

Der Generationswechsel soll im Bestand erfolgen und leerstehende historische Gebäude einer nachhaltigen Nutzung überführt werden. Darüber hinaus sollen Baulücken entlang der bereits vorhandenen Straßen gefüllt werden und Neubauflächen die Lücken im Siedlungskörper schließen, um eine weitere Zersiedlung des ausufernden Gemeindegewebes zu begrenzen (siehe Abbildung unten).

Finanziert werden soll der Erwerb von Grundstücken durch Grundstücksverkäufe bei Neuausweisungen, Mietannahmen, Erbpachtzinsen, etc.

Um die Neu-Nutzung bestehender historischer Gebäude zu unterstützen, soll eine umfassende Beratung zu baurechtlichen, finanziellen sowie förderrechtlichen Fragen durch das Amt erfolgen. In Ausnahmefällen kauft die Gemeinde Objekte, stellt selbst Anträge für Fördermittel und wirbt anschließend Käufer oder Mieter.



Der Schwarzplan von Haseldorf zeigt die ausgeprägte Zersiedelung im Siedlungskörper. (Quelle: Endbericht Dorfentwicklungskonzept Haseldorf, 2018)

Finanziert werden soll dieser Ansatz durch die Förderung der AktivRegion und als Leitprojekt des Landes (Integrierte Ländliche Entwicklung).

Darüber hinaus sollen alteingesessene Haseldorfer\*innen Möglichkeiten bekommen, Alternativen zu ihrem zu groß gewordenen Haus und/oder seniorengerechtere Modelle zu erhalten. Leerwerdender Bestand kann so jungen Familien zur Verfügung gestellt werden. Zur Umsetzung sollen externe Gutachter\*innen oder Projektträger\*innen herangezogen werden, die auch Töpfe der Wohnraumförderung SH, KfW-Förderung oder AktivRegion nutzen können. ¶

### INFO

**Das Dorfentwicklungskonzept finden Sie auf der Homepage des Amtes Geest und Marsch Südholstein**

[https://www.amt-geest-und-marsch-suedholstein.de/files/store/common/1453/180503\\_haseldorf\\_endbericht\\_kompri.pdf](https://www.amt-geest-und-marsch-suedholstein.de/files/store/common/1453/180503_haseldorf_endbericht_kompri.pdf)

**Ansprechpartner ist Herr Wiese vom Fachbereich Bauen und Liegenschaften**

Telefon: 04122 854-126

E-Mail: [wiese@amt-gums.de](mailto:wiese@amt-gums.de)



### Politischer Grundsatzbeschluss

Wer Flächen schonen möchte, benötigt die Unterstützung der Kommunalpolitik. Der politische Wille z.B. ein kommunales Flächenmanagement zu betreiben, ist unabdingbar für das Gelingen. Über die kommunale Bauleitplanung werden von der Politik alle bedeutsamen flächenpolitischen Entscheidungen gefällt. Ein klares Bekenntnis zu Flächensparzielen ist deshalb notwendig und kann z.B. durch einen politischen Grundsatzbeschluss verankert werden.

Die Unterstützung durch gewählte Entscheidungsträger\*innen ist der Grundstein für eine erfolgsversprechende Strategie zur Reduzierung von Flächenverbrauch und zur Stärkung der Innenentwicklung. In einem boden- bzw. flächenpolitischen Grundsatzbeschluss einigen sich die Kommunalvertreter\*innen auf die Eckpunkte ihrer mittel- bis langfristigen Flächen- bzw. Bodenpolitik. Ein solcher Grundsatzbeschluss ist eine freiwillige Vereinbarung, die gegenüber außenstehenden Dritten keine Bindung besitzt und lediglich eine selbstbindende, innere Wirkung entfaltet. Der Beschluss stellt aber Handlungssicherheit für die Verwaltung her und dient zur Information möglicher Investor\*innen und Flächeneigentümer\*innen im Hinblick auf die angestrebte Flächenpolitik.

Die politischen Stadt- oder Gemeindegremien können zu unterschiedlichen Zeitpunkten in die Entwicklung der Flächensparstrategie mit einbezogen werden. Ein früher Grundsatzbeschluss kann z.B. in der Verwaltung Klarheit über die zu beachtenden Leitlinien und Zielsetzungen geben. In vielen Fällen bildet ein flächenpolitischer Grundsatzbeschluss einen Meilenstein eines langen Abstimmungsprozesses oder eines kommunalen Kurswechsels im Hinblick auf eine kommunale Flächensparpolitik. Dieser umfassende politische Willensbildungsprozess und Austausch mit der Zivilgesellschaft kann sich positiv auf die Umsetzung eines zielgerichteten, strategischen Vorgehens auswirken. Die Verwaltung kann sich auf diesen Beschluss stützen und so geeignete weitere Maßnahmen durchführen. Als solches ist ein flächenpolitischer Grundsatzbeschluss eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Verwaltungsarbeit.

Ihre Wirkung können kommunale Grundsatzbeschlüsse dann entfalten, wenn sich eine Mehrheit der Kommunalvertreter\*innen zu den beschlossenen Zielen bekennt und diese auch vor der Ortsgemeinschaft vertreten. So kann der Grundsatzbeschluss als Grundlage zielgerichteten kommunalen Handelns nicht nur Wirkung entfalten, sondern auch zur Diskussion anregen und der Teilhabe der Bürger\*innen am kommunalen Geschehen dienen.

Ein flächenpolitischer Beschluss ist der Startpunkt für ein zielgerichtetes Vorgehen und deshalb für eine strategische Kommunalpolitik im Hinblick auf den Boden unerlässlich. Zwar entfaltet dieser Grundsatzbeschluss gegenüber außenstehenden Dritten keine Bindung, er kann aber den „Werkzeugkasten“ zur Reduktion des Flächenverbrauches ergänzen und gliedert sich ohne Weiteres in das Gefüge aus bestehenden Instrumenten ein.

Der Beschluss bindet die Kommunalvertreter\*innen an Flächensparziele und hilft, klare Aussagen und konkrete Maßnahmen zur Verringerung des örtlichen Flächenverbrauchs über den Einzelfall hinaus zu verankern. Außerdem sollte ein flächenpolitischer Grundsatzbeschluss als Teil einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie konkrete Innenentwicklungskonzepte aufzeigen und Schritte zur Mobilisierung des bestehenden unter- oder ungenutzten Bestandes enthalten.

Kommunale Grundsatzbeschlüsse sollen sowohl Politiker\*innen, Verwaltung als auch Bürger\*innen sensibilisieren und informieren. Auch wenn die Erarbeitung eines boden- bzw. flächenpolitischen Grundsatzbeschlusses anstrengend wirken kann, ist die Hürde, einen solchen Beschluss zu fassen vergleichsweise gering. Die Möglichkeiten eines solchen Beschlusses werden in Schleswig-Holstein bisher selten genutzt, weswegen die flächenhaften Auswirkungen bisher weit hinter ihren Möglichkeiten bleiben. ¶









Neubausiedlung auf der Grünen Wiese (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

### Kommunale Baulandmodelle

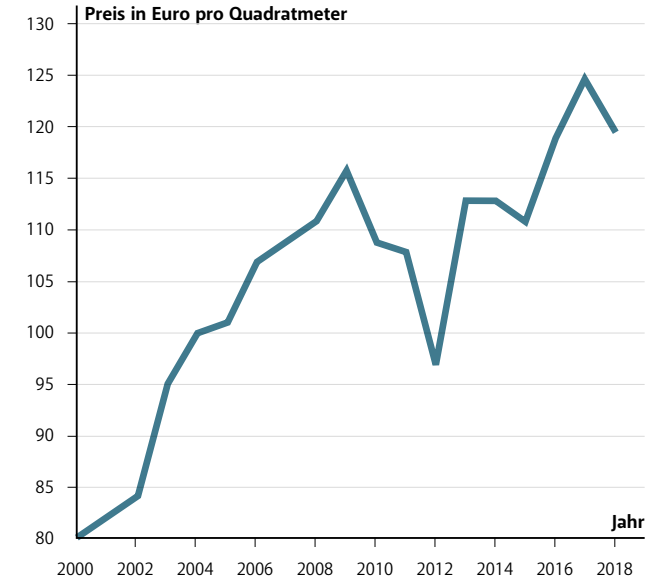
Dass Kommunen meist nicht Eigentümerinnen von Flächen sind, die bebaut werden sollen, stellt sich in der Praxis oft als Hindernis für eine sinnvolle Flächenentwicklung dar. Für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen sind klassische planerische Instrumente deshalb häufig unzureichend. Als wirkungsvolle Alternative bzw. Ergänzung bietet sich deshalb eine zielgerichtete kommunale Bodenpolitik an. Diese nutzt dabei sowohl die Liegenschaftspolitik als auch kooperative Ansätze der Entwicklung von Bauland. Kurzfristige Planung sowie andere Prioritäten in der kommunalen Haushaltsgestaltung führen dazu, dass ein solches Instrument selten in der Praxis Anwendung findet.

Eine gute kommunale Bodenpolitik umfasst alle Maßnahmen einer integrierten Strategie, um die Bodennutzung ausgewogen zu regeln. Kommunale Baulandmodelle können eine wichtige Rolle in einer solchen Gesamtstrategie einnehmen. Indem die Kommune ihr Vorkaufsrecht konse-

quent nutzt und Grundstücke in eigener Regie vermarktet, gewinnt sie ein Steuerinstrument für die Flächensparpolitik und kann gleichzeitig Einfluss auf die steigenden Bodenpreise nehmen (vgl. Grafik S. 45).

Zu den zentralen Pfeilern einer strategischen und aktiven Bodenpolitik der Kommune gehört es, die Liegenschaftspolitik in die Kommunalentwicklung einzugliedern und vorrausschauend zu entwerfen. Dadurch, dass die Kommune entwicklungsfähige Flächen selbst ankauft, erwirbt sie auch die Gestaltungsmöglichkeiten und Rechte. So können Ziele der Kommunalplanung unter geringerem Aufwand und maßgeschneidert umgesetzt werden. Besonders positiv wirkt sich dies auf die Möglichkeit einer umfassenden Mobilisierung von Bauflächen aus. Anders als z.B. bei Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§ 165 BauGB), die auch den Aufkauf von Grundstücken vorsehen, sieht eine aktive Liegenschaftspolitik jedoch nicht die Enteignung als letzte Maßnahme vor.

### Preisentwicklung für baureifes Land in Schleswig-Holstein



(Quelle: Statistisches Bundesamt, 2020)

Solche Zwischenerwerbsmodelle werden heutzutage meist als Werkzeug zur Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum genutzt. Grundsätzlich lässt eine aktive Liegenschaftspolitik jedoch eine Belebung der kommunalen Flächennutzung zu und kann so auch im Hinblick auf z.B. das Flächensparen genutzt werden. Die Kommunen können selbst Flächen erwerben oder auch durch Entwicklungsgesellschaften – meist mit der Kommune als einziger Anteilseignerin – erwerben lassen. So kann eine passende Lösung je nach Größe der Kommune, personeller Ausstattung und finanziellen Ressourcen gefunden werden. Grundlage für ein zielgerichtetes kommunales Baulandmodell sollte eine umfassende Informationsgrundlage zu Lage und bestehenden Eigentumsverhältnissen sein (siehe S. 30 ff.).

Kommunale Bodenpolitik – besonders der Ankauf von Flächen – stößt in der Praxis, gerade bei Großinvestoren,

nicht nur auf Zustimmung. Insbesondere dann, wenn deren Geschäftsmodell darauf basiert, Flächen als Spekulationsobjekt dem Markt zu entziehen. Allerdings kann gerade die Verlässlichkeit und Planbarkeit im Hinblick auf die kommunale Bodenpolitik bei seriösen Investoren auf Akzeptanz stoßen. Im politischen Alltag werden aber vor allem die überschaubaren finanziellen Spielräume der Kommune zum Hindernis – nicht nur in Kommunen, die zur Haushaltskonsolidierung gezwungen sind. Es bleibt deshalb essenziell, auf die langfristige Rentabilität der kommunalen Flächenankäufe zu verweisen und ein vertrauensvolles, wenn auch restriktives und langfristig angelegtes Verhältnis mit regionalen Investor\*innen zu entwickeln, um angemessene Profiterwartungen von Unternehmen und die nachhaltigen Flächenverbrauchsziele der Kommune in Einklang zu bringen.

Eine aktive kommunale Bodenpolitik kann geeignete Flächen der benötigten Nutzung zuführen und so eine optimale Auslastung bestehender Flächen sicherstellen. Einer Mobilisierung von Bauland sollten deshalb keine Einschränkungen durch eine fehlende Verfügbarkeit im Weg stehen. Durch eine umfassende Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen kann so eine Ausweitung der Siedlungsfläche auf den Außenbereich vermieden werden. ¶

### INFO

**Arbeitshilfe des Forums Bauland zum kommunalen Zwischenerwerb finden Sie unter:**

[https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/Zwischenerwerb\\_Zweitauflage.pdf](https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/Zwischenerwerb_Zweitauflage.pdf)

## Praxis-Beispiel

### Kommunale Baulandmodelle

#### Ulm

Ulm liegt an der Donau am süd-östlichen Rand der Schwäbischen Alb an der Grenze zu Bayern. Die Universitätsstadt hat über 125.000 Einwohner\*innen (Stand 2017). Ulm ist nach dem Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg eines von insgesamt 14 Oberzentren des Landes.

In den letzten Jahren wächst die Stadt rasant. Während das Bevölkerungswachstum bisher bei durchschnittlich etwa 400 Einwohner\*innen pro Jahr lag, wächst Ulm seit 2013 jährlich um etwa 1.500 Einwohner\*innen. Auch deshalb soll der Schwerpunkt in den nächsten Jahren auf dem Geschosswohnungsbau liegen.

Zur Bereitstellung von Bauland setzt die Stadt seit rund 125 Jahren auf eine vorausschauende Politik zur Sicherung von Bodenvorräten – Flächen für die zukünftige Bauentwicklung werden aufgekauft und nur strategisch zur Sicherung der Bedarfe eingesetzt. Dabei hat es sich Ulm zum Prinzip gemacht, neue Bebauungspläne für künftige Baugebiete erst dann in das Verfahren zu bringen, wenn die Stadt auch im Besitz dieser Flächen ist. Inzwischen befinden sich etwa 4.500 ha in kommunalem Besitz – das entspricht ca. einem Drittel des gesamten Stadtgebietes.

Das bietet der Stadt ein mächtiges Instrument zur Steuerung der Flächenentwicklung, das es möglich macht, Baugrundstücke vergleichsweise preiswert auf den Markt zu bringen und darüber hinaus die Siedlungsentwicklung zielgenau zu leiten. Zentrales Anliegen der Stadt ist es dabei, den Bodenpreis zu regulieren, um so der aktuellen Entwicklung auf dem freien Markt entgegenzuwirken.

Aber auch die Stärkung des Innenbereiches ist dabei ein Anliegen. So ist dieses Modell ohne Weiteres auf eine Flächenpolitik übertragbar, die sich in erster Linie auf eine verstärkte Innenentwicklung ohne Neuausweisungen auf

der Grünen Wiese richtet. Da ein großer Anteil des Wohnraumes im Innenbereich geschaffen werden soll, setzt Ulm verstärkt auf die Akzeptanz der Bürger\*innen. Denn eine konsequente Innenentwicklung führt auch dazu, dass sich bestehende Quartiere verändern. Die Stadt sieht in der Ver-



Blick auf die Ulmer Altstadt (Foto: Hans Braxmeier)

änderung aber auch die Chance, um die Situation in den Vierteln nachhaltig zu verbessern und so die Bewohner\*innen mitzunehmen.

#### Umsetzung

Die Stadt Ulm setzt auf einen langfristigen Ansatz des Zwischenerwerbs, indem sie Bauflächen für künftige Entwicklungen in großem Maße auf Vorrat aufkauft. Dadurch, dass die Stadt auf einen solch großen Pool an Flächen zurückgreifen kann, ist sie in der Lage, Planverfahren erst dann einzuleiten, wenn alle betroffenen Flächen städtisches Eigentum sind. Der Auf- und Verkauf der Bauflächen erfolgt durch die eigens eingerichtete Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung der Stadtverwaltung. Dabei werden die Grundstücke nicht nur zur unmittelbaren baulichen Nutzung erworben, sondern teilweise über Jahrzehnte vorgehalten. Insbesondere im Hinblick auf die angestrebte In-



Luftbild der Ulmer Innenstadt (Foto: Offenburg)

nenentwicklung durch die eigene Ulmer Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft war der rechtzeitige und koordinierte Ankauf sowie die andauernde Planung und verwaltungsinterne Koordination der Liegenschaftsabteilung unabdingbar für eine strategische Flächenentwicklung durch das kommunale Wohnungsunternehmen.

#### Ergebnis

Durch die Erfahrung aus Jahrzehnten der Vorratssicherung und Umsetzungs-Praxis hält die Stadt Ulm ein entsprechend großes Portfolio an Baulandflächen. So ist sie in der Lage, zu jedem Zeitpunkt Bauflächen im Innenbereich auf den Markt zu bringen und auf neue Situationen auf dem Wohnungsmarkt zu reagieren. Dadurch, dass diese Strategie zum Bodenvorrat langfristig ausgelegt ist, zeigt sich eine Abschwächung der anderorts zu beobachtenden Preis-Explosionen. ¶

#### INFO

Weitere Informationen zur Ulmer Grundstücks-politik erhalten Sie unter:

<https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundstück/grundstückspolitik>

Ansprechpartner der Stadt Ulm:

Ulrich Soldner

Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung  
Wichernstraße 10

89073 Ulm

Telefon: 0731 161-2300

Fax: 0731 161-1614



## Wie kann eine konsequente Innenentwicklung in meiner Kommune sichergestellt werden?

In den allermeisten Kommunen gibt es ungenutzte Innenentwicklungspotenziale. Zu diesen zählen die klassische Baulücke oder Brachfläche, aber auch leerstehende oder wenig genutzte Gebäude oder Flächen. So bieten auch bereits bebaute Flächen durchaus Möglichkeiten: Gebäude können aufgestockt, Dachgeschosse ausgebaut oder Gebäude um zusätzliche Anbauten ergänzt werden. Besonders in Lagen außerhalb des Ortskernes gibt es häufig bereits erschlossene Gebiete, die kaum oder gar nicht genutzt werden. Kommunen stehen diverse Möglichkeiten zur Verfügung, um Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren – einige davon werden im Folgenden näher beleuchtet werden.

### Ansätze des Bodenrechts

Um bestehende Innenentwicklungspotenziale zu nutzen, ist es unverzichtbar, dass Grundstückseigentümer\*innen mitwirken. Wenn die Kommune nicht über die entsprechenden Flächen entscheiden kann, sind ihr oft die Hände gebunden, sobald sie die Innenentwicklung vorantreiben will. Um trotzdem Flächen im Innenbereich mobilisieren zu können, stellt das Bodenrecht Instrumente zur Verfügung, von denen im Folgenden einige vorgestellt werden.

#### Vorkaufsrecht (§§ 24 und 25 BauGB)

Kommunen steht in gewissen Fällen ein Vorkaufsrecht zu. Das heißt, dass sie noch eingreifen kann, nachdem ein Grundstück verkauft werden soll. Die Kommune kann dann die Fläche zu den Kaufbedingungen, die vorher mit dem\*der Interessent\*in ausgemacht wurden, erwerben. So kann die Gemeinde selbstständig darüber entscheiden, wie und in welchem Umfang die Fläche genutzt werden soll. Das kann helfen, beschlossene Flächensparziele effizienter umzusetzen.

## INFO

**Weitergehende Informationen zum allgemeinen und besonderen Vorkaufsrecht finden Sie z. B. auf der Homepage von Minilex:**

<https://www.minilex.de/a/das-allgemeine-und-besondere-vorkaufsrecht-der-gemeinden-ueber-grundstuecke>

#### Baugebot (§ 176 BauGB)

Die Gemeinde kann – mit angemessener Frist – Eigentümer\*innen dazu verpflichten, ein Grundstück zu bebauen, wenn ein gültiger Bebauungsplan vorliegt (siehe S. 59). Darüber hinaus kann das Baugebot Eigentümer\*innen auch dazu verpflichten, bereits bestehende Gebäude an die Vorgaben des Bebauungsplans anzupassen. Allerdings muss die Umsetzung des Baugebotes für die\*den Eigentümer\*in finanziell zumutbar sein. Die Durchsetzung eines Baugebotes ist vor allem sinnvoll, wenn die Kommune Flächen im Innenbereich mobilisieren möchte. Allerdings werden die sogenannten städtebaulichen Gebote (§§ 176-179 BauGB) in der Praxis noch wenig genutzt.

## INFO

**Weitergehende Informationen zum Baugebot finden Sie z. B. auf der Homepage von Minilex:**

<https://www.minilex.de/a/mt-was-versteht-man-unter-einem-baugebot>

#### Ausweisung von städtebaulichen Entwicklungsgebieten (§§ 165 ff. BauGB)

Grundsätzlich sind die Möglichkeiten der Kommune, direkt auf ein Grundstück zuzugreifen, wenn Eigentümer\*innen nicht aktiv werden, schwierig. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen machen es möglich, dass Gemeinden über die Verfügbarkeit von nicht oder wenig genutzten Flächen entscheiden, indem sie die Eigentümer\*in enteignen. Diese sogenannte transitorische Enteignung – also die Enteignung zugunsten der Gemeinde zur Erfüllung ihrer städtebaulichen Aufgaben – sollte aber lediglich als letzter Schritt erfolgen, wenn alle anderen Möglichkeiten versagen.

Auf kleine Brachflächen und Baulücken im Bestand findet das städtebauliche Entwicklungsrecht keine Anwendung. Das führt dazu, dass Entwicklungspotenziale ungenutzt bleiben. Für die Zukunft wäre es sinnvoll, ein solches Entwicklungsrecht auch für kleinteilige Flächen zur (Re-)Aktivierung einzuführen. ¶

## INFO

**Weitergehende Informationen zur Ausweisung von städtebaulichen Entwicklungsgebieten finden Sie z. B. auf der Homepage von Minilex:**

<https://www.minilex.de/a/mt-was-sind-staedtebauliche-entwicklungsmaßnahmen>

## INFO

### Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Die BauNVO gibt Art und Maß der baulichen Nutzung eines Grundstücks vor (siehe auch S. 59). Sie betrifft überbaubare Grundstücksflächen sowie die Bauweise eines Gebäudes. Gemeinden sind also bei der Aufstellung von Bauleitplänen an die Vorgaben und Festsetzungen der BauNVO gebunden, soweit für ein Gebiet auch ein Bebauungsplan besteht. Die BauNVO kann zudem auch auf unbeplante Innenbereiche angewendet werden.

### Den gesamten Verordnungstext finden sie unter:

<https://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/>

Durch die Novelle von BauNVO und BauGB im Jahr 2017 wurde, durch die Einführung der neuen Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ (§ 6a BauNVO), dichtes Bauen innerorts erleichtert und eine zeitgemäße Nutzungsmischung möglich gemacht. So können u.a. Wohnen und Gewerbe nebeneinander bestehen. Das bedeutet, dass z.B. ehemals zu Gewerbebezwecken genutzte Gebäude als Wohnraum genutzt werden können. Dies kann zusätzliche Möglichkeiten zur Nachverdichtung in der Kommune bieten.

### Mehr Informationen unter:

<https://aktion-flaeche.de/das-urbane-gebiet>

### Die Stadt Lübeck plant aktuell die Ausweisung eines „Urbanen Gebietes“. Bebauungsplan unter:

[https://www.luebeck.de/files/stadtentwicklung/Bebauungsplaene/aktuelle%20Oeffentlichkeitsbeteiligung/BPlan\\_Noerdliche\\_Wallhalbinsel/01-77-00\\_Erlaeuterungsbericht\\_%C2%A73-1\\_2018-11-30.pdf](https://www.luebeck.de/files/stadtentwicklung/Bebauungsplaene/aktuelle%20Oeffentlichkeitsbeteiligung/BPlan_Noerdliche_Wallhalbinsel/01-77-00_Erlaeuterungsbericht_%C2%A73-1_2018-11-30.pdf)





## INFO

### Baugesetzbuch (BauGB)

Das Baugesetzbuch (BauGB) ist das Gesetz des Bauplanungsrechts. Hier werden die Aufgaben der Bauleitplanung definiert und erklärt, wie Flächennutzungsplan (*F-Plan*; siehe S. 69) und Bebauungsplan (*B-Plan*; siehe S. 59) im Detail auszusehen haben. Es werden Grundsätze und Verfahrensweisen vorgegeben, die von Gemeinden und Kreisen bei deren Aufstellung berücksichtigt werden müssen.

Das allgemeine Städtebaurecht (§§ 1-135 BauGB) umfasst die Aufgaben der Bauleitplanung (F- und B-Plan) und deren Ausführung sowie die damit einhergehende Sicherung des Schutzes der Natur. Es enthält zudem Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben im Gemeindegebiet, für die noch kein Bebauungsplan existiert. Dies betrifft vor allem den Außenbereich einer Gemeinde, wie Neubaugebiete oder Siedlungserweiterungen.

Das zweite Kapitel, besonderes Städtebaurecht (§§ 136-191 BauGB), enthält Vorgaben zu Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (siehe z. B. S. 48f.), die zur wesentlichen Verbesserung sanierungsbedürftiger Ortsteile führen sollen. Hier wird auch die Grundlage für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (siehe S. 49) gelegt.

### BauGB & Flächenverbrauch

Das BauGB sieht vor, dass die Bauleitpläne „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander

in Einklang bringt“ sicherstellen (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Außerdem sind laut BauGB bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere auch „die Belange des Umweltschutzes“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB) zu berücksichtigen. Dies umfasst ebenfalls insbesondere „die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB). Der Flächenverbrauch betrifft alle diese Aspekte (siehe S. 10 ff.).

§ 1a BauGB enthält ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind demnach folgende Vorschriften anzuwenden (§ 1a Abs. 1 BauGB):

„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die [...] Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.“

Diese Grundsätze müssen in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 BauGB Berücksichtigung finden (§ 1a Abs. 2 Satz 3).

„Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden“ (§ 1a Abs. 1 BauGB).

Zunichtegemacht werden diese Aussagen jedoch durch die Einführung des § 13b BauGB, der die Erweiterung von Siedlungsflächen im Außenbereich durch den Verzicht auf eine umfassende Bürgerbeteiligung und Umweltprüfung wesentlich erleichtert.

**Den vollständigen Gesetzestext finden Sie unter:**  
<https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf>



## Kommunale Förderprogramme

Einige Kommunen fördern die Innenentwicklung bereits durch eigene Programme, die Anreize für private Bauwillige schaffen sollen, Altimmobilien umzunutzen oder auszubauen (z.B. in sogenannten „Jung kauft alt“-Programmen; siehe Info-Box). Solche Programme richten sich meist an junge Familien und sollen diese vom Kauf und Aus- bzw. Umbau von alten Bestands-Immobilien überzeugen.

Förderprogramme können darüber hinaus aber z.B. auch die Schließung von Baulücken finanziell unterstützen oder die Sanierung bzw. den Abriss inkl. Neubau alter Gebäude attraktiver gestalten.

Die Höhe solcher Zuschüsse bezieht sich meist auf die Gesamtsumme des Kaufbetrages und wird z.B. auch abhängig von der Zahl der Kinder in einem Haushalt gezahlt. Wichtiger Bestandteil vieler kommunaler Förderprogramme ist das Angebot der Kommunen, eine kostenlose Erstberatung für Interessierte durch ein Architektur- oder Ingenieursbüro zu finanzieren oder zu unterstützen.

Als besonders flächenschonend erweisen sich bisher Programme in Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang oder zunehmendem Leerstand, die damit ein Gegenangebot zur Ausweisung von Neubaugebieten setzen. Hilfreich kann es sein, ein solches Programm durch eine Art „Immobilienbörse“ zu unterstützen. Eine solche Börse kann z.B. online als Austauschplattform dienen und potenzielle Käufer\*innen und Eigentümer\*innen von Immobilien zusammenbringen.

Besonders im Hinblick auf die Reaktivierung von Altbeständen können kommunale Förderprogramme Wirkung zeigen: So unterstützen solche Programme entweder den Abriss und Neubau oder den Aus- bzw. Umbau von wenig genutzten Gebäuden. Das kann besonders dann für eine effiziente Flächennutzung hilfreich sein, wenn kommunale Förderprogramme Vorgaben darüber enthalten, dass eine Mindestzahl an Wohnungen auf der neu erworbenen Fläche gebaut werden muss.

Kommunale Förderprogramme haben dann Einfluss auf den Flächenverbrauch, wenn sie durch finanzielle Anreize die Nachfrage auf Bestandsimmobilien lenken. Wirksam



Kommunale Förderprogramme können u.a. die Sanierung im Bestand attraktiver gestalten. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

kann ein solcher Ansatz jedoch nur sein, wenn Kommunen gleichzeitig darauf verzichten, großzügig neue Flächen auszuweisen.

So wird deutlich, dass kommunale Förderprogramme zur Unterstützung von Innenentwicklung vor allem dann zielführend sind, wenn sie bestehende Programme und Festsetzungen der Kommunalpolitik aufgreifen oder ergänzen. Nationale oder Landes-Programme, wie die Städtebauförderung (siehe S. 54) oder die Dorferneuerung, können mit der kommunalen Förderung harmonisch ineinandergreifen.

Der Vorteil kommunaler Förderprogramme besteht darin, dass sie durch das vorhandene Wissen um die örtlichen Gegebenheiten besonders bedarfsgerecht wirken können.

Dadurch, dass kommunale Förderprogramme dazu anregen, vor Ort Kapital zu investieren und lokale Unternehmen Bauaufträge erhalten, tragen solche Programme auch direkt zur Wertschöpfung vor Ort und damit zur Regionalentwicklung bei. Darüber hinaus führt die Konzentration auf die Bestandsreserven zum Erhalt oder sogar zur Aufwertung der Ortskerne. Zusammen mit dem Verzicht auf Neubaugebiete führt dies zu geringeren Infrastrukturkosten pro Kopf bzw. zu einer besseren Auslastung der technischen und sozialen Infrastruktur und damit zu Haushaltsentlastungen. Deshalb sollten die Programme zukünftig deutlich mehr Aufmerksamkeit erfahren. ¶

## INFO

### „Jung kauft alt“

Unter dem Begriff „Jung kauft alt“ oder auch „Alt baut um für Jung“ haben sich bereits deutschlandweit Initiativen gebildet, deren Ziel es ist, eine junge Klientel für den Erwerb und Umbau alter Bausubstanz zu motivieren. Alte Gebäude, die häufig nicht mehr bewohnt werden oder dadurch, dass Partner\*innen der Bewohner\*innen verstorben und Kinder bereits ausgezogen sind, nur noch unzureichend genutzt werden, sollen so einem neuen Zweck zugeführt werden.

Die Nutzung von bereits vorhandener Bausubstanz bietet eine einfache, kosten- und aufwandsarme Möglichkeit, dem Neubau und der damit einhergehenden Versiegelung von Fläche zu begegnen.

Ein kommunales Förderprogramm „Jung kauft Alt“ liegt vor allem im ländlichen Raum nahe, wo die vergleichsweise niedrigen Bodenpreise noch nicht genügend Druck aufbauen, um solche Bestände ohne Förderung umzunutzen. Dies kann ein wirksames Instrument zur Reaktivierung von Ortskernen darstellen und den Erhalt der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum unterstützen. So wird die vorhandene Infrastruktur ausgelastet und die Ortskerne bleiben aktiver, lebenswerter Mittelpunkt des Ortslebens. Unterstützung seitens der Kommunen kann z.B. durch Zuschüsse für Altbaugutachten

oder direkt als finanzieller Anreiz für den Erwerb von alten Wohnhäusern erfolgen. Die Förderungssumme für den Erwerb kann sich z.B. direkt an der Zahl der im Haushalt lebenden Kinder orientieren, um eine Verjüngung der Kommune zu fokussieren. Durch die finanziellen Vorteile durch Neu-Bewohner\*innen lässt sich ein solches Programm auch für kleinere Gemeinden kostendeckend aus Eigenmitteln finanzieren.

Ein gelungenes Beispiel für ein solches Programm ist die Gemeinde Hiddenhausen in Nordrhein-Westfalen.

**Informationen zu diesem Beispiel „Jung kauft Alt – Junge Menschen kaufen alte Häuser“ finden Sie auf der Homepage der Gemeinde unter:**

<https://www.hiddenhausen.de/Wohnen/Jung-kauft-Alt>

#### **Ansprechpartnerin vor Ort:**

Simone Schürstedt

Amt für Gemeindeentwicklung / Kommunalbetriebe Hiddenhausen

Kanalanschlußbeiträge, Förderprogramm „Jung kauft Alt“

Rathausstraße 1

32120 Hiddenhausen

Telefon: 05221 9640

Telefax: 05221 964480

E-Mail: [info@hiddenhausen.de](mailto:info@hiddenhausen.de)

## INFO

### Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist ein Förderprogramm des Bundes und der Länder zur Unterstützung von Städten und Dörfern. Der inhaltliche Fokus liegt dabei auf:

- › *sanierungsbedürftigen, älteren Stadtkernen,*
- › *dem Denkmalschutz,*
- › *dem Stadtumbau in vom Leerstand betroffenen Wohnquartieren sowie*
- › *der Förderung von Stadtteilen mit einem besonderen sozialen Entwicklungsbedarf*

Viele der Maßnahmen wurden ursprünglich eingeführt, um den Neuen Bundesländern eine finanzielle Unterstützung bei der Angleichung der Lebensverhältnisse zu erleichtern. Mittlerweile kommen diese Programme aber bundesweit zum Tragen. Zu diesem Zweck enthält die Städtebauförderung die Einzelprogramme:

- › „Städtebaulicher Denkmalschutz“ (seit 1991),
- › „Soziale Stadt“ (seit 1999),
- › „Stadtumbau“ (seit 2002)
- › „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ (seit 2008).

Mit der Städtebauförderung soll die Entwicklung von Kommunen in Richtung zukunftsfähiger, lebenswerter Wohn-, Arbeits-, und Wirtschaftsstandorte unterstützt werden, wobei der Fokus vor allem darauf liegt, nachhaltigen Städtebau zu unterstützen. Die Fördermittel sollen Leerständen und sozialen Missständen entgegenwirken und den Städten ermöglichen, die Infrastruktur, das Wohnungsangebot und die Lebensqualität zu verbessern. Somit bezieht sich die Förderung nie auf ein Einzelprojekt, sondern immer auf Gesamtmaßnahmen innerhalb eines festgelegten Gebietes. Die entstehenden Kosten der Förderung werden von Bund, Ländern und Gemeinden zu je einem Drittel getragen. Zur Sicherung einer nachhaltigen Ortsentwicklung sieht die Förderung auch die Wiedernutzung von Brachflächen von Industrie, Eisenbahn und Bundeswehr sowie die Verbesserung einer „grünen Infrastruktur“ vor. Für Gemeinden wird durch die Förderung die Nachverdichtung erheblich vereinfacht, was wiederum dem Flächenschutz zugutekommt.

### Weitere Informationen zur Städtebauförderung in Schleswig-Holstein finden Sie unter:

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/staedtebau\\_und\\_stadtenwicklung/staedtebauforderung.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/staedtebau_und_stadtenwicklung/staedtebauforderung.html)





## Praxis-Beispiel

### Kommunale Förderprogramme

#### Crailsheim

Crailsheim ist eine Große Kreisstadt im Nordosten Baden-Württembergs. Sie ist mit 34.400 Einwohner\*innen (Stand 2018) nach Schwäbisch Hall die zweitgrößte Stadt des Landkreises Schwäbisch Hall.

„*Innen vor Außen*“ ist ein kommunales Förderprogramm, das zum Entstehungszeitpunkt in Deutschland einzigartig war. Die Stadt Crailsheim verfolgt dabei eine Konzentration des Wohnungsbaus auf den Innenbereich. Die Innenentwicklung soll dabei Impulse zur Wiederbelebung der Ortskerne geben und den Flächenverbrauch im Außenbereich reduzieren, sodass Natur und Umwelt geschont werden. Gleichzeitig soll die verstärkte Innenentwicklung die Auslastung der vorhandenen Infrastrukturen im Gemeindegebiet erhöhen.

#### Ziele des Förderprogramms auf einen Blick:

- › *Landschaftsverbrauch reduzieren*
- › *Vorhandene Infrastrukturen nutzen*
- › *Innenpotentiale aktivieren (Flächenkreislaufwirtschaft)*
- › *Ortskerne beleben*

#### Eckpunkte des Förderprogramms „*Innen vor Außen*“:

- › *Bezuschusst werden 40% der Abbruchkosten (max. 10.000 €)*
- › *Das Baujahr des Bestandes muss vor 1975 liegen*
- › *Erst nach der Förder-Bewilligung darf abgerissen werden*
- › *Der Zuschuss muss mindestens 2.000 € betragen*
- › *Von Bewilligung bis Baubeginn dürfen max. 3 Jahre vergehen*
- › *Die Erstberatung durch ein Architekturbüro wird mit bis zu 500 € unterstützt*
- › *Förderfähig sind Vorhaben in Crailsheim einschließlich aller Stadt- und Ortsteile.*



Wenn alte Bausubstanz nicht mehr nachgefragt wird und Sanierungsarbeiten unattraktiv werden, kann sich ein Abbruch und Neubau lohnen. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

Nicht erhaltenswerte Altgebäude, deren Abbruch gefördert wird, können beispielsweise nicht oder kaum genutzte Scheunen, Schuppen und Stallgebäude, Gebäuderuinen oder auch marode Wohngebäude sein.

Besonderheit des Förderprogramms ist die Tatsache, dass der Stadt dadurch keine finanziellen Einbußen entstehen. Die Einnahmen bzw. Ersparnisse sieht die Stadt folgendermaßen:

#### Duale Finanzierung:

- › *Einspareffekte durch weniger Außenentwicklung bzw. Einsparung durch weniger Folgekosten (siehe S. 34)*
- › *Einführung einer „Innenentwicklungsumlage“*

Die sogenannte „Innenentwicklungsumlage“ besteht darin, den Grundstückskauf auf neuem Bauland, das nicht im Ortskern liegt, zu „verteuern“. Wenn es tatsächlich Bedarf für Neubauf Flächen gibt, der die innerörtlichen Potenziale übersteigt, wird für den Kauf dieser Flächen ein Beitrag von 3,50 €/m<sup>2</sup> fällig. Dieses Geld wird dann für die Förderung der Innenentwicklung verwendet.



Blick auf die Crailsheimer Altstadt (Foto: Florian Straub)

So bilanziert die Gemeinde die jährlichen Einspareffekte durch die „Innenentwicklungsumlage“ und die Kostenersparnis durch ausbleibende Folgekosten bei etwa 96.000 €. Dies setzt sich aus 37.000 € Ersparnis durch reduzierte Folgekosten und 59.000 € an „Innenentwicklungsumlage“ zusammen. Dabei liegt das jährliche Förderbudget bei etwa 50.000 € pro Jahr. Die Umlage fließt zu 100% in das Förderbudget. Darüber hinaus liefert die Stadt Crailsheim zur Unterstützung von Interessierten auch konkrete Bebauungsvorschläge für eine effektive Nutzung der Grundstücke in einigen Stadtteilen (*siehe Info-Box*).

„*Innen vor Außen*“ basiert auf einem Forschungsprojekt der Stadt Crailsheim in Zusammenarbeit mit dem Institut für Stadt- und Regionalentwicklung an der Hochschule Nürtingen-Geislingen. Es wurde als Pilotprojekt „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg gefördert.

Es bleibt aber festzuhalten, dass in Zeiten zunehmender Ressourcenknappheit – auch im Hinblick auf Baustoffe – ein Abbruch und Neubau, nur in Erwägung zu ziehen ist, wenn Sanierungsarbeiten keine Alternative darstellen. So lässt sich die „Graue Energie“, die bereits in den Erstbau geflossen ist, effizient nutzen. ¶

## INFO

Weitere Informationen zum Förderprogramm „*Innen vor Außen*“ sowie die Antragsformulare und die Förderrichtlinie finden Sie unter:

<https://www.crailsheim.de/rathaus/bauen-stadtentwicklung-verkehrsplanung/foerderprogramme/>

Konkrete Bebauungsvorschläge für Grundstücke sind unter dem Titel „*Neuordnungskonzepte*“ hier zu finden:

<https://www.crailsheim.de/en/rathaus/bauen-stadtentwicklung-verkehrsplanung/konzepte-und-stadtentwicklung/nok/>

#### Ansprechpartner

**Herrn Daniel Czybulka**

Stadt Crailsheim, Sachgebiet Stadtplanung

Telefon: 07951 403-1351

E-Mail: [daniel.czybulka@crailsheim.de](mailto:daniel.czybulka@crailsheim.de)

## Flächensparender Bebauungsplan

Für eine effiziente Flächennutzung ist es besonders wichtig, eine hohe bauliche Dichte bestehender Siedlungsflächen zu erreichen. Besonders das verschobene Verhältnis von Wohnraum zu den Infrastruktur- und Verkehrsflächen ist ein Problem für die kosteneffiziente Kommunalentwicklung (siehe S. 34).

Kommunen können durch die Bebauungsplanung (B-Plan; siehe S. 59) die Bebauungsdichte beeinflussen. So sieht das Baugesetzbuch (BauGB) explizit die Möglichkeit einer Begrenzung von Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke „aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden für Wohnbaugrundstücke“ vor (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB).

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO; siehe S. 49) und BauGB lassen eine zwingende Festsetzung der Gebäudehöhe oder der Zahl der Vollgeschosse zu (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB & § 16 Abs. 4 BauNVO). Durch eine konkrete Festsetzung der Geschossflächenzahl (GFZ, siehe S. 59) – also der „Wohnfläche je Grundstücksfläche“ kann eine höhere Ausnutzung von Bodenflächen durch mehrgeschossiges Bauen erzielt werden. So können mehr Wohnungen auf weniger Fläche gebaut werden und weniger Neuausweisung von Baugrund ist nötig. Solche Festsetzungen sind besonders dann sinnvoll, wenn die Nachfrage nach Wohnraum nicht groß genug ist, um diesen Effekt selbstständig zu erzeugen.

Auch die üblicherweise festgesetzten 4,5 m Breite von Anliegerstraßen lässt sich per zeichnerischer Festsetzung z.B. auf einen geringeren Querschnitt von 3 m inkl. seitlicher Ausweichstreifen reduzieren (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB). Carports und Stellplätze lassen sich zudem auf Wohnstraßen oder effizientere Gemeinschaftsparkplätze auslagern, um weitere Versiegelung auf der Grundstücksfläche zu vermeiden (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 & 22 BauGB & § 23 Abs. 5 BauNVO).

Um direkt auf die Bodenversiegelung Einfluss nehmen zu können, ist es darüber hinaus möglich, durch konkrete zeichnerische Festsetzungen im Bebauungsplan (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB), Baugrenzen und nicht überbaubare Grundstücksflächen so zu definieren, dass nur ein Mindestmaß an



Mehrgeschossiges Bauen bzw. Aufstockung kann bestehende Flächen effektiver ausnutzen. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

Fläche versiegelt wird. Einen ähnlichen Effekt kann auch die Festsetzung von Maximalgrößen der Wohnbaugrundstücke haben (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB).

Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, im Geltungsbereich eines B-Planes für ausreichend Flächen zur Rückhaltung und Versickerung von Wasser zu sorgen. Festsetzungsmöglichkeiten bestehen für Regenwasserrückhaltung (Flächen für Anlagen nach § 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB), Regenwasserversickerung (Becken oder Flächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB und § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) und wasserdurchlässige Materialien auf Grundstücks- und Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB).

Solch konkrete Festsetzungen zu Mindestnutzung von bestehendem Baugrund, Breite von Anliegerstraßen oder Baugrenzen sowie eine ausreichende Beachtung von Aspekten des Wassers werden nach wie vor nur unzureichend genutzt. Auch die Möglichkeit, Schottergärten in Neubaugebieten mit Hilfe des Bebauungsplans zu verbieten, bzw. einen Mindestanteil an Vegetationsfläche auf dem Grundstück vorzuschreiben, wird erst langsam genutzt. Diese Optionen bieten aber eine konkrete Möglichkeit, das letzte Grün und den Boden in der Gemeinde zu erhalten. ¶

## INFO

### Bebauungsplanung:

Die Bebauungsplanung beschreibt den zweiten Schritt der Bauleitplanung. Der sog. B-Plan, also Bebauungsplan, wird aus dem Flächennutzungsplan (F-Plan) entwickelt. Während der F-Plan die sogenannte vorbereitende Bauleitplanung beschreibt, ist der B-Plan verbindlich. Bei seiner Aufstellung wird die Art und Weise festgelegt, wie genau und in welchem Ausmaß gebaut werden darf. Er ist besonders bedeutend für die städtebauliche Ordnung und schafft Baurecht.

Der Gemeinde obliegt bei Aufstellen des B-Planes die Planungshoheit. Auch hier kann sie konkret über Rahmenbedingungen der Bebauung entscheiden und somit das Bild des Ortes beeinflussen. Zudem legt die Gemeinde per Satzung fest, welche Nutzungen zulässig sind. Die Aufstellung eines Bebauungsplanes wird, nach Beschlüssen der Gemeinde, vom Bauamt aufgestellt. Dabei sind neben überbaubaren Grundstücken und Verkehrsflächen im Sinne des Flächensparens insbesondere zwei Voraussetzungen beim Aufstellen eines B-Plans zu berücksichtigen:

#### 1. Die Art der baulichen Nutzung:

Die Arten der baulichen Nutzung sind in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) beschrieben. Hier werden zwei Kategorien von Arten der baulichen Nutzung unterschieden:

- › *Bauflächen als allgemeine Arten der baulichen Nutzung, die im Flächennutzungsplan dargestellt werden: Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen oder Sonderbauflächen.*
- › *Baugebiete als besondere Arten der baulichen Nutzung, die im Flächennutzungsplan dargestellt bzw. im Bebauungsplan festgesetzt werden können und von ihrer*

*Darstellungsart detaillierter sind als die Bauflächen: Kleinsiedlungsgebiete, reine Wohngebiete, allgemeine Wohngebiete, besondere Wohngebiete, Dorfgebiete, Mischgebiete, Kerngebiete, Gewerbegebiete, Industriegebiete und Sondergebiete.*

#### 2. Maß der baulichen Nutzung:

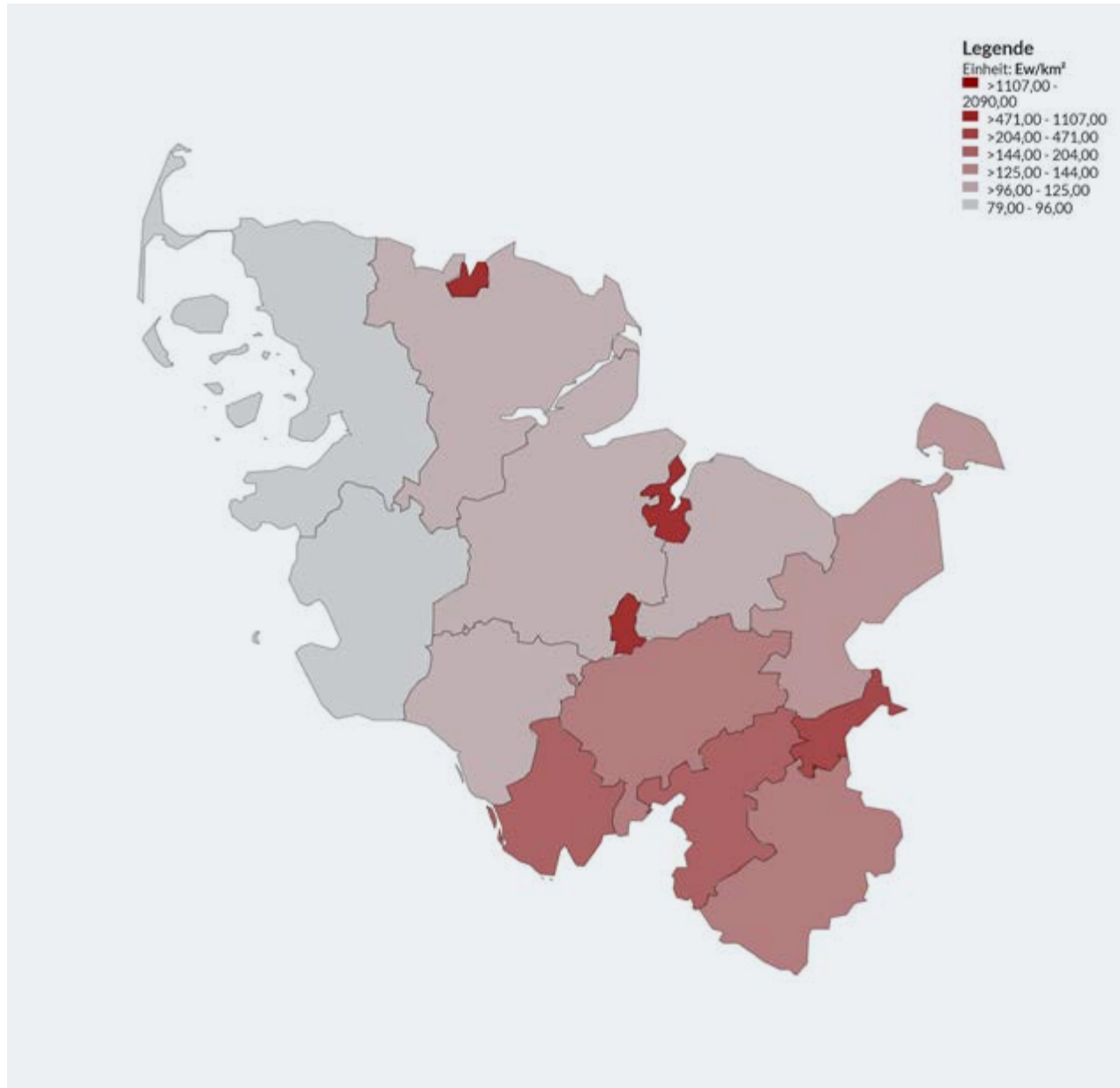
Angaben zum Maß der baulichen Nutzung in den Bauleitplänen verfolgen im Wesentlichen den Zweck, die Bebauungsdichte und die Höhenentwicklung der Bebauung sowie den Anteil der Grundstücke, die überbaut werden dürfen zu bestimmen. Das Maß der baulichen Nutzung kann gemäß der BauNVO bestimmt werden durch:

- › *die Grundflächenzahl (GRZ): Das Verhältnis zwischen der überbaubaren Fläche und der Grundstücksfläche – Anteil eines Baugrundstücks, der von baulichen Anlagen überdeckt werden darf.*
- › *die Geschossflächenzahl (GFZ): Das Verhältnis zwischen der Summe der Geschossflächen und der Grundstücksfläche*
- › *die Baumassenzahl (BMZ): Gibt an, wieviel Kubikmeter Baumasse je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig sind*
- › *die Zahl der Vollgeschosse*
- › *die Höhe baulicher Anlagen*

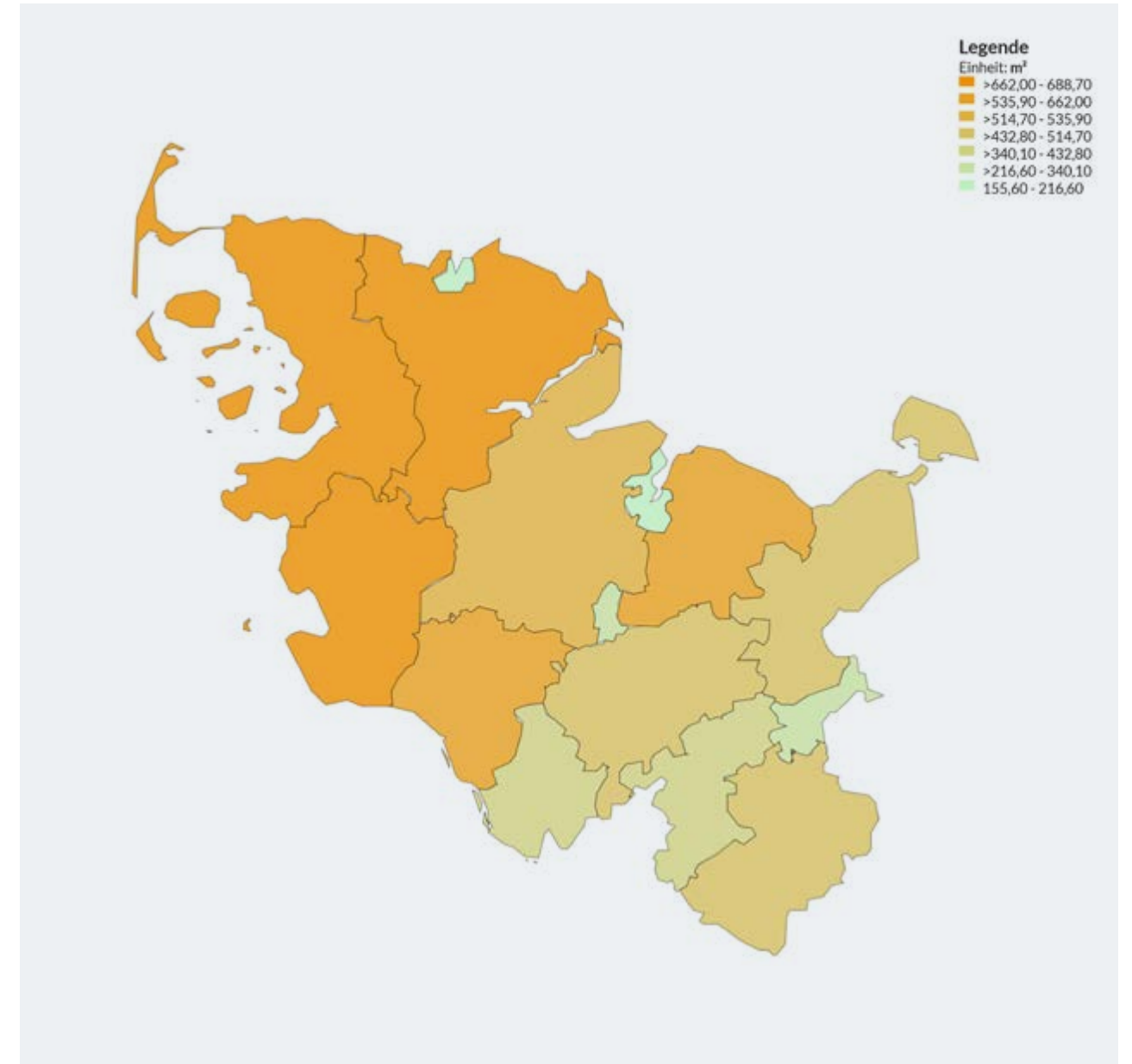
**Weitere Informationen sowie die zuständigen Kontakte in Schleswig-Holstein finden Sie unter:**

<https://zufish.schleswig-holstein.de/detail?pstld=8968549>





Einwohner\*innendichte (*links*) und Flächeninanspruchnahme je Einwohner\*in (*rechts*) nach Kreisen in Schleswig-Holstein 2018  
 (Quelle: IÖR-Montor)



Der Flächenverbrauch findet in erster Linie außerhalb der Ballungsräume statt, wo dichtes Wohnen noch nicht etabliert ist. Besonders das Umland der großen Städte und die Küstenregionen und Inseln sind davon betroffen.



Besonders an den Küsten und auf den Inseln entstehen vermehrt Ferienwohnungen. Das bedeutet nicht nur mehr Flächenverbrauch, sondern verschärft auch den dort bereits angespannten Bodenmarkt für Einheimische. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

## INFO

### Landesbauordnung (LBO)

Die LBO ist wesentlicher Bestandteil des öffentlichen Baurechts. Die Kompetenz für das Bauordnungsrecht liegt bei den Bundesländern. Die LBO regelt die Anforderungen, die bei geplanten Bauvorhaben zu beachten sind. Die Regelungen der Bauordnung beziehen sich auf das Grundstück, aber auch auf dessen Bebauung.

### Die Regelungen umfassen üblicherweise Vorgaben zu u. a.:

- › der Erschließung (Anschlüsse an das Straßen- sowie Ver- und Entsorgungsnetz wie Gas, Wasser- und Kommunikation)
- › der Art der baulichen Nutzung (z. B. Wohn-, Misch-, oder Industrieflächen)
- › den Abstandsflächen (von Bebauung freizuhalten Bereich z. B. für die Feuerwehrzufahrt)
- › den Gemeinschaftsanlagen, Spielflächen und Stellflächen sowie der Ver- und Entsorgung

Aber auch Aspekte des Brandschutzes oder die Eignung von bestimmten Bauprodukten. Dies erweist sich in der Praxis der Nachverdichtung und insbesondere bei der Aufstockung als wichtiger Aspekt. Um die Statik eines Gebäudes bei der Aufstockung sicherstellen zu können, ist eine leichte Bauweise – häufig aus Holz – notwendig, die in der Vergangenheit jedoch zu Problemen u. a. mit Brandschutz- und Abstandregelungen durch die LBO geführt haben. Erst im Oktober 2019 hat die LBO in Schleswig-Holstein eine Novelle erfahren, die die Anforderungen an Dachgeschossausbau und Holzbau vereinfacht hat.

### Weitere Informationen dazu entnehmen Sie der Pressemitteilung des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung:

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Presse/PI/2019/191025\\_erleichtertesBauen.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Presse/PI/2019/191025_erleichtertesBauen.html)

### Die Landesbauordnung des Landes Schleswig-Holstein finden Sie hier:

<http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+SH&psml=bsshoprod.psm1>



## Welche Chancen bietet eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden?

Für eine flächensparende Ausrichtung der Region sind neben den klassischen Planungsinstrumenten der Raumordnung und verbindlichen Vorgaben durch die Landesplanung vor allem interkommunale Kooperationen – also eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden – von Bedeutung. Interkommunale Ansätze einer übergreifenden Flächennutzungsplanung (siehe S. 68) oder einer auf Kooperation aufbauenden Siedlungsentwicklung ergänzen die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen.

Dabei ist die gemeinsame Siedlungsflächenentwicklung bereits eine Form der tiefergehenden Zusammenarbeit. Der Wettbewerb um potenzielle Neubürger\*innen kann so gemildert werden und durch die Aufteilung von Aufgaben zwischen den Gemeinden sogar von finanziellem Vorteil sein. Gerade in Regionen mit Stadt-Umland-Gefälle (große Nachfrage in der Stadt, Bevölkerungsrückgang auf dem Land) kann eine gemeinsame Entwicklung von Siedlungsflächen eine wichtige Rolle spielen. Auf dem Weg zu verbindlichen Formen der Zusammenarbeit kann es sich lohnen, wenn sich Gemeinden zuerst in einem lockeren Rahmen annähern. Unverbindlichere Ansätze können dabei helfen, eine Vertrauensbasis zu schaffen, bevor über konkrete Verträge oder das Finanzielle gesprochen wird.

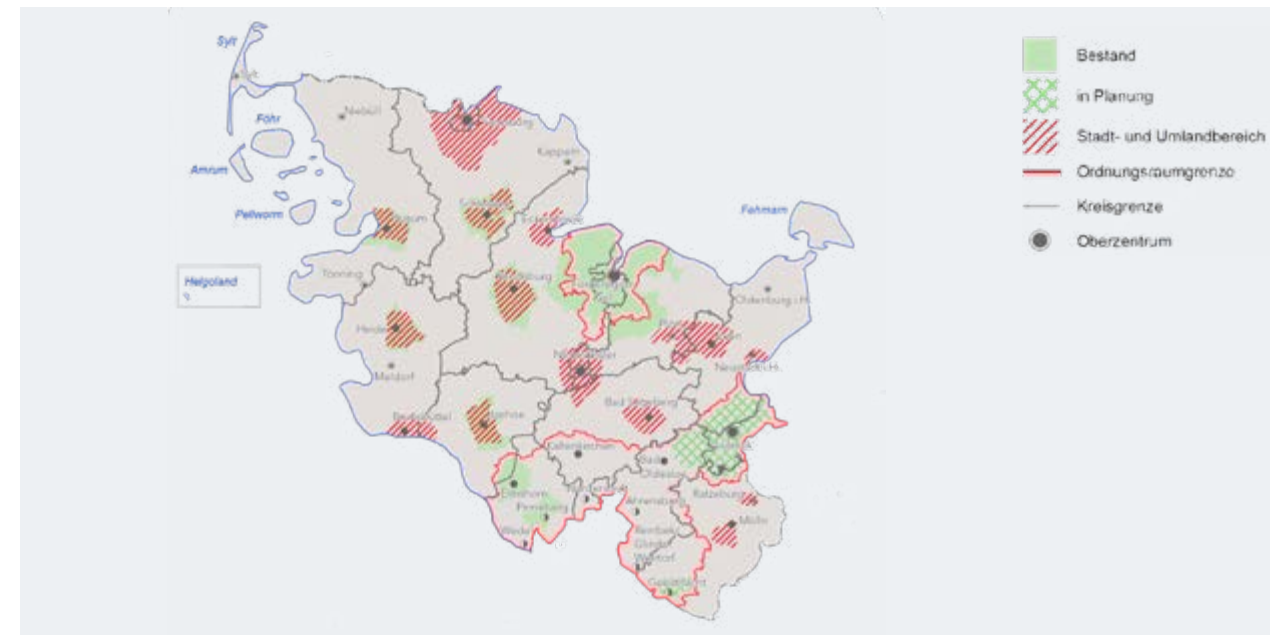
Erste Schritte einer kommunalen Kooperation sind durch gemeinsames Lernen und Kennenlernen geprägt und können dazu dienen, gemeinsame Interessen zu erkennen, eine optimale Arbeitsteilung zu ermöglichen und allen Seiten das Gefühl geben, von der Zusammenarbeit zu profitieren. Dabei sollte sichergestellt werden, dass der Verzicht einer Gemeinde auf der einen Seite, durch eine Besonderstellung in anderen Bereichen erfolgt – dies kann auch in Bereichen, die über die Siedlungsentwicklung hinausgehen, erfolgen (siehe S. 70).

## Informelle Formen der Kooperation

Um eine interkommunale Zusammenarbeit in der Flächennutzung sicherzustellen, die nicht nur auf kurzfristige Vorteile der einzelnen Partner\*innen ausgerichtet ist, sind Kooperationen ohne rechtliche Bindung ein wichtiger Grundstein. Dazu können z.B. kommunale Arbeitsgemeinschaften, regionale Entwicklungskonzepte (REK) oder Regionalkonferenzen gehören. Diese Ansätze sind freiwilliger Natur und setzen darauf, gemeinsam zu einem Konsens zu kommen und anschließend zusammen Vertragsregelungen vorzubereiten. Kooperationen sind immer von gemeinsamem Vertrauen abhängig. Da dieses nur längerfristig entstehen kann, können zwanglose, informelle Ansätze helfen, Vertrauen zu schaffen und als Grundstein für spätere formelle Kooperationen dienen. Diese Kooperationsformen sind niedrigschwellig und durchaus verbreitet.

Da informelle Ansätze nicht rechtlich bindend sind, benötigt es den Willen der Partner\*innen für eine wirksame Umsetzung. Geeignet für eine Annäherung der Gemeinden sind die oben aufgeführten unverfänglichen Kooperationsformen, in denen sich ein buntes Feld an Akteur\*innen einfinden kann. Hier sind nicht nur Kommunal- und Kreisvertreter\*innen, sondern z.B. auch Verwaltung, externe Verbände sowie bekannte Interessierte und kompetente Bürger\*innen angesprochen, um gemeinsam einen Austauschprozess zu starten und z.B. regionale Planungsträger\*innen besser zu vernetzen. Im Zuge von Regionalkonferenzen können z.B. Flächensparziele über Ortsgrenzen hinaus verhandelt werden und so in die regionale und kommunale Planung überführt werden. Regionalkonferenzen umfassen meist mehrere Themenfelder, wie Wirtschaft- und Verkehrsentwicklung oder Entwicklungsperspektiven für Siedlungsflächen.

Ausgehend von einem solch anregenden Wissenstransfer kann der Weg zu Regionalen Entwicklungskonzepten (REK) führen. REKs können gemeinsame Entwicklungsziele und Handlungsfelder der Kooperation umfassen. Die gemeinsam abgestimmten, tiefgehenden Ansätze für eine gemeinsame Entwicklung werden darin über den Zeitraum



Stadt-Umland-Kooperationen in Schleswig-Holstein (Quelle: Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein, 2020)

der Kooperation festgehalten. Über die gemeinsame Siedlungsentwicklung hinaus, enthalten diese Konzepte meist andere Handlungsfelder, wie eine gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung oder Wirtschaftsförderung. Dadurch, dass sie, anders als Flächennutzungs- und Regionalpläne, auf eine konkrete Umsetzung bauen und greifbare Maßnahmen benennen, besitzen insbesondere REKS unter den informellen Kooperationsansätzen das Potenzial für eine Steuerung des Flächenverbrauches.

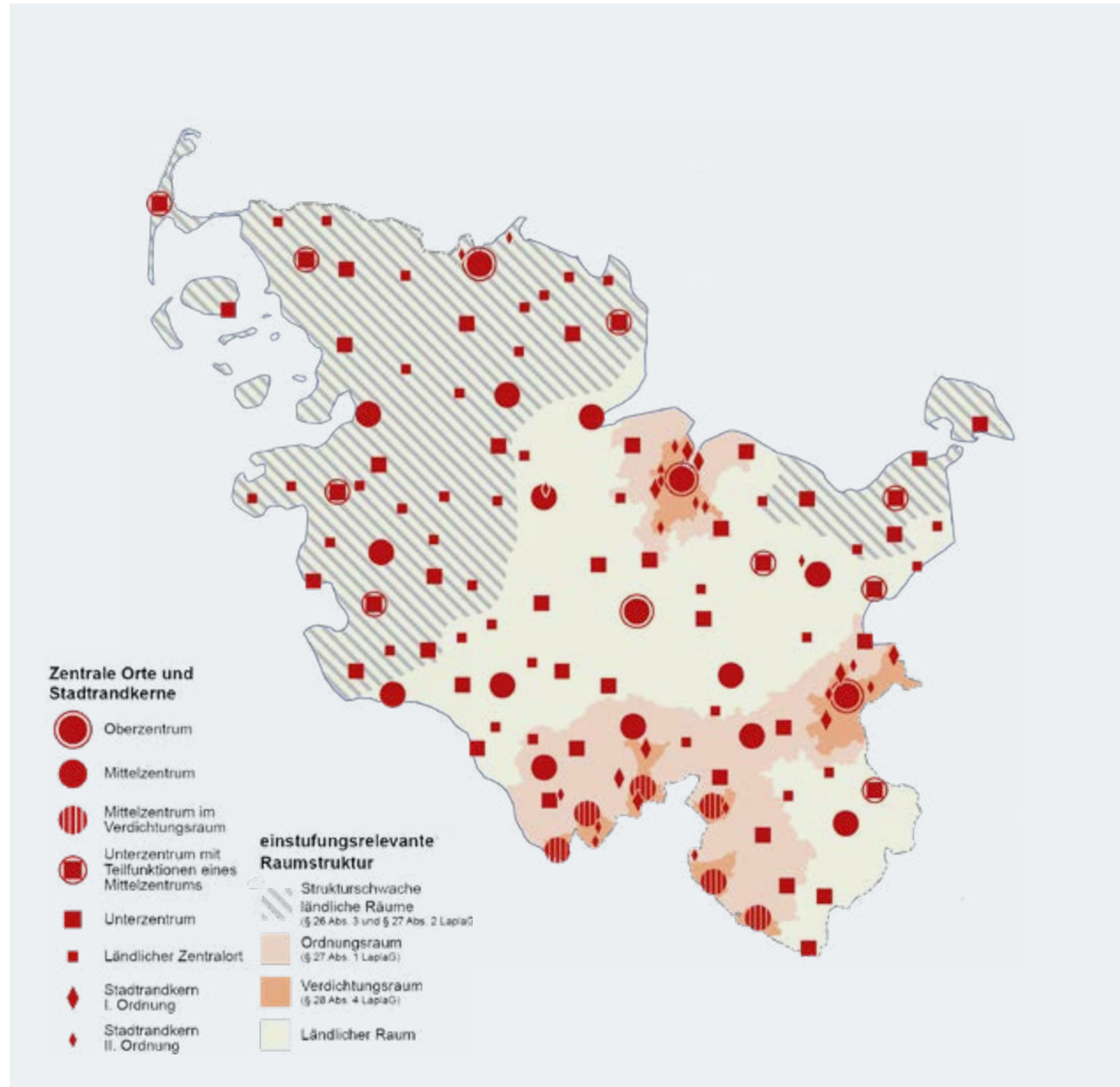
Informelle Kooperationsformen können aber auch insbesondere im Kontext des Flächensparens Wirkung entfalten – sie dienen als Grundstein für eine kooperative, verzahnte Raumentwicklung, die es ermöglicht, Kapazitäten in der Verwaltung zu bündeln und Flächenbedarfe der Gemeinden abzustimmen. So kann idealerweise der Wettbewerb reduziert werden und die geeignetsten Standorte für Siedlungsflächen gefunden werden. Informelle Ansätze sind nicht

immer direkter Treiber eines interkommunalen Flächensparens. Durch ihre Rolle als Startpunkt einer langfristigen (formellen) Kooperation können sie als vertrauensbildende Maßnahme als wichtiger Baustein für das Erreichen von konkreten Flächensparzielen dienen. ¶

### INFO

#### Weitere Informationen zu REKs finden Sie unter:

[https://schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung\\_raumordnung/zusammenarbeit\\_norden/landesplanung\\_kooperation\\_regionale\\_entwicklungskonzepte\\_allgemein.html](https://schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung_raumordnung/zusammenarbeit_norden/landesplanung_kooperation_regionale_entwicklungskonzepte_allgemein.html)



Zentrale Orte und Stadtrandkerne in Schleswig-Holstein nach Landesentwicklungsplan (Quelle: Fortschreibung des Landesentwicklungsplan 2010, Landesplanung Schleswig-Holstein, 2020)

## INFO

### Landesentwicklungsplan (LEP)

Der Landesentwicklungsplan ist die Grundlage für die räumliche Entwicklung Schleswig-Holsteins. Er orientiert sich an den von der Ministerkonferenz für Raumordnung für die räumliche Entwicklung in Deutschland festgelegten Leitbildern und Handlungsstrategien.

Mit dem Landesentwicklungsplan sollten 2010 die Voraussetzungen für „mehr Wirtschaftswachstum, den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und die Sicherung der Daseinsvorsorge in Schleswig-Holstein geschaffen“ werden, ohne dabei die kommunale Selbstverwaltung zu sehr zu beschränken und gleichzeitig die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern.

### Die Inhalte des LEP umfassen:

- › Entwicklung der übergeordneten Raumstruktur
- › Siedlungsstruktur und Siedlungsentwicklung
- › Wirtschaftliche Entwicklung und wirtschaftsnahe Infrastruktur
- › Entwicklung der Daseinsvorsorge
- › Ressourcenschutz und Ressourcenentwicklung

Der LEP bietet die Möglichkeit, durch Grundsätze (unverbindliche Vorgaben) und Ziele (verbindliche Vorgaben, die von den Kommunen umzusetzen sind) z.B. Regelungen zum Flächenverbrauch zu treffen – nimmt diese aber kaum wahr. Lediglich im Abschnitt „3.6.1 Wohnungsbauentwicklung in den Gemeinden“ findet sich eine Begrenzung des Wohnungsbaus. So dürfen Gemeinden, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, nicht unbegrenzt wachsen. Schwerpunkte für Wohnungsbau sind aber bereits alle Zentralen Orte, Stadtrandkerne,

Ortslagen auf den Siedlungsachsen sowie Gemeinden oder Ortslagen mit einer überörtlichen Versorgungsfunktion sowie viele Ferienorte (siehe S. 66). Kommunen, die keine Schwerpunkte sind, dürfen über den Zeitraum 2018 bis 2030 neue Wohnungen im Umfang von bis zu 15 Prozent in den Ordnungsräumen und von bis zu 10 Prozent in den ländlichen Räumen bauen. Ursprünglich war der Bemessungszeitpunkt 2009, wurde aber im Rahmen der Fortschreibung aufgrund von hoher Bauaktivität verlegt. Dabei bemisst sich dieser Rahmen nach Wohneinheiten – ein Einfamilienhaus entspricht so einer 2-Zimmerwohnung in einem Mehrfamilienhaus. Flächensparende Bauformen finden so keine Berücksichtigung.

Der Landesentwicklungsplan besteht aus Text, Karte und einem Umweltbericht, der beschreibt und bewertet, mit welchen voraussichtlichen und erheblichen Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des LEP zu rechnen ist. Der aktuelle LEP ist 2010 in Kraft getreten und wird aktuell fortgeschrieben (Stand: August 2020).

### Weitere Informationen zum aktuellen LEP sowie zu Fortschreibung finden Sie unter:

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/PlanenBauenWohnen/Fortschreibung\\_LEP/fortschreibungLEP\\_node.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/PlanenBauenWohnen/Fortschreibung_LEP/fortschreibungLEP_node.html)



## Gemeinsame Flächennutzungsplanung

Eine Kooperation bei der Flächennutzungsplanung umfasst neben gemeinsamen Flächennutzungsplänen (*F-Pläne*; siehe S. 69) sowohl die Abstimmung von Bauleitplänen als auch z.B. interkommunale Kooperationsformen bei der Entwicklung von Wohnflächen. Dabei ist festzuhalten, dass § 2 Abs. 2 BauGB ohnehin vorschreibt, dass Nachbarkommunen zur gemeinsamen Abstimmung ihrer F-Pläne verpflichtet sind, um ein Minimum an gemeindeübergreifender Kooperation sicherzustellen. Dass Kommunen zur gegenseitigen Rücksichtnahme aufgerufen sind, um unzumutbare Effekte auf Nachbargemeinden auszuschließen, hat jedoch selten eine bleibende, flächensparende Zusammenarbeit zur Folge. So sind gemeinsame F-Pläne weiterhin die absolute Ausnahme.

Das Baugesetzbuch sieht über diese Verpflichtung hinaus die Möglichkeit vor, dass das Land den Kommunen zugeordnete Aufgabenbereiche anderen Gebietskörperschaften übertragen kann. So können z.B. Ämter oder Verbandsgemeinden F-Pläne für ihre Gemeinde erstellen (§ 203 BauGB). Außerdem ist es möglich, dass Kommunen auf freiwilliger Basis einen gemeinsamen F-Plan aufstellen. Dies soll laut § 204 BauGB vor allem dann geschehen, wenn „ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird“ und dann, „wenn die Ziele der Raumordnung [...] eine gemeinsame Planung erfordern“. Sollte zukünftig der Landesentwicklungsplan (siehe S. 67) ein verbindliches Ziel für das Flächensparen festsetzen, würde das die Notwendigkeit gemeinsamer F-Pläne deutlich erhöhen.

Diesen Plan können die Gemeinden gemeinsam erarbeiten oder sie gründen zu diesem Zweck einen Planungsverband (§ 205 BauGB). Solche Planungsverbände sind eine Form kommunaler Zweckverbände, die speziell für die Bauleitplanung genutzt werden können.

Sinn kann eine kooperative Flächennutzungsplanung auch für Ballungsräume ergeben. Eine solche Planung kann dann durch sogenannte Stadt-Umland-Verbände Bevölkerungsdynamiken betrachten und begegnen, die nicht nur die Stadt selbst, sondern zwangsläufig auch umliegende

kleinere Kommunen betreffen. Dabei übernimmt der eingerichtete Stadt-Umland-Verband anstelle der Einzelkommunen die Aufgabe der Flächennutzungsplanung. Die Mitglieder der Verbandsversammlung – dem Arbeitsorgan des Stadt-Umland-Verbandes – repräsentieren ihre jeweiligen Kommunen und sind an deren Weisungen gebunden. Die beteiligten Kommunen können in der Realität aber daran scheitern, dass durch den hohen Aufwand mögliche Potenziale für alle Seiten unerkannt bleiben oder durch einen fehlenden Vorteil-Lasten-Ausgleich kein gemeinsamer Nenner gefunden werden kann (siehe dazu S. 70).

Die Aufstellung von F-Plänen, die an den Ortsgrenzen enden, kann nachhaltige Flächensparziele nicht allein sicherstellen. Der Wettbewerb der Nachbarkommunen und die unkoordinierte Ausweisung von Bauland ist Folge der bestehenden kommunalen Einzelinteressen. Das bedeutet, dass eine Fokussierung auf eine nachhaltige Innenentwicklungspolitik erfolgversprechender ist, wenn Nachbarkommunen eine ähnliche Flächenpolitik verfolgen und sowohl Innen- wie Außenentwicklung untereinander abstimmen.

Eine wichtige Vorarbeit können dabei die bereits vorgestellten unverbindlichen Möglichkeiten der Kooperation sein. So können Gemeinden konkrete Schwerpunkte für die Wohnflächenentwicklung beschließen und vertraglich festhalten. Teil dieser Regelungen sollte unbedingt ein Vorteil-Lasten-Ausgleich sein, der Chancen und Risiken berücksichtigt. Eine interkommunale Zusammenarbeit im Hinblick auf die F-Planung ist bisher wenig verbreitet und häufig dadurch gekennzeichnet, dass die Ausweisung von Neubauf Flächen nur aufaddiert werden, ohne dass tatsächlich an einer Stelle auf Neuausweisung verzichtet wird, die bereits an anderer Stelle vorgesehen sind. Gemeinsame F-Pläne stellen aber sicher, dass ein intensiver Austausch und bestenfalls eine Abwägung von Interessen zwischen den Kommunen erreicht wird, die über die reine Abstimmungspflicht hinausgeht.

Die kooperierenden Gemeinden können gemeinsame verbindliche Mengenziele für die Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsfläche festsetzen und diese in ge-

meinsamen F-Plänen festhalten, um eine Verringerung des Flächenverbrauches zu bewirken. Dazu müssen feste Zielsetzungen für die Entwicklung von Baugrund in den Innenbereichen sowie für die effiziente Bodennutzung getroffen werden sowie Nachverdichtung berücksichtigt und Brachflächen und Potenziale der Nachverdichtung als Bauland priorisiert und ausgewiesen werden.

Eine kooperative F-Planung kann nicht allein die Umsetzung einer bodenschonenden Flächensparpolitik sicherstellen. Um zu gewährleisten, dass die Begrenzung bei der Ausweisung von Bauland, bei der zwangsläufig eine oder mehrere Parteien mehr profitieren als andere, keine Missmut bewirkt und sich alle Parteien an die Vorgaben halten, ist ein gerechter Ausgleich der Interessen an anderer Stelle sicherzustellen. ¶

## INFO

### Flächennutzungsplanung

Der Flächennutzungsplan (F-Plan) soll für das gesamte Gemeindegebiet die Art der Bodennutzung darstellen, die sich aus der geplanten städtebaulichen Entwicklung ergeben. Der F-Plan – als vorbereitender Bauleitplan – enthält so die Vorstellungen der Kommune über die zukünftige Nutzung des Bodens und bereitet die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Kommune vor.

Dargestellt werden im F-Plan besonders u.a. Wohnbauflächen, gewerbliche Bauflächen, Versorgungsflächen, Flächen für den Gemeinbedarf, Verkehrsflächen, Grünflächen, Waldflächen und landwirtschaftliche Nutzflächen. Er dient als vorbereitender Schritt zur eigentlichen verbindlichen Bauleitplanung – der Bebauungsplanung (*B-Plan*).

Der F-Plan entwickelt keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber den Bürger\*innen. Es lässt sich so z.B. kein Anspruch auf eine Baugenehmigung für bestimmte Grundstücke herleiten. Er stellt jedoch für die Verwaltung ein planungsbindendes Programm dar und kann als Grundlage für die rechtsverbindlichen Bebauungspläne mittelbar Wirkung für die Bürger\*innen entfalten.

Darüber hinaus besteht eine mittelbare Wirkung für Bürger\*innen bei Genehmigungen von Vorhaben im „Außenbereich“ gemäß § 35 Baugesetzbuch (*BauGB*), weil

hier einem Bauvorhaben in der Regel einer oder mehrere öffentliche Belange entgegenstehen. So können Festsetzungen im F-Plan durchaus eine Wirkung im Bezug auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf der Grünen Wiese haben.

### Zur Reduzierung des Flächenverbrauches sollten Entscheidungsträger\*inne darauf achten:

- › *Bauflächen nur bedarfsgerecht auszuweisen,*
- › *Böden mit niedrigerer Qualität für die Bebauung zu bevorzugen,*
- › *Böden mit hohem Funktionswert zum Erhalt auszuweisen (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB)*
- › *Bedarfe an Ausgleichsflächen frühzeitig zu ermitteln und vorzuhalten*

### Weitere Informationen zum Flächennutzungsplan finden Sie auf der Homepage des Landes Schleswig-Holstein:

<https://zufish.schleswig-holstein.de/info?infotype=o&searchtext=Flächennutzungsplan>

### Finanzieller Vorteil-Lasten-Ausgleich

Grundlage für eine interkommunale Kooperation, die nicht nur eine flächensparende Siedlungsentwicklung zum Ziel hat, sondern auch allen Partner\*innen das Gefühl gibt, auf Augenhöhe zu agieren, ist die faire Verteilung von Vorteilen und Lasten gleichermaßen. Eine umfassende Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist nur realistisch, wenn alle Parteien darauf vertrauen können, dass Gewinne und Kosten fair verteilt sind. Dabei kann der Ausgleich im Hinblick auf die Siedlungsflächenentwicklung durchaus bei anderen Themen wie Schulen oder KiTas erfolgen. Hier bietet sich z.B. ein Strukturfonds an, der auch andere Handlungsfelder und Aufgaben der Kommunen über das Thema Siedlungsentwicklung hinaus betrachtet und dort mitfinanziert.

Dieses Vorgehen ist einem rein finanziellen Ausgleich vorzuziehen, der häufig schwer auszuhandeln und zu bilanzieren ist und viel Konfliktpotenzial birgt. Alternativ bietet sich hier ein Ausgleichsfonds über die Kooperationslaufzeit, dessen Einzahlungen sich in ihrer Höhe z.B. an den über die Zeit erzielten Zuwächsen an Einwohner\*innen bzw. Steuern bemisst.

Das Verhandeln eines angemessenen und fairen Ausgleichs beidseitiger Interessen kann dabei als wichtiger Schritt eines gemeinsamen Lernens und Abtastens dienen. So können Differenzen und Gemeinsamkeiten in Interessen und Zielvorstellungen erkannt werden und bestenfalls ein Mehrwert für alle Parteien erzielt werden.

Konkret festgesetzte Mengenziele lassen sich deutlich einfacher sicherstellen, wenn im Vorfeld eine Einigung auf einen fairen Vorteil-Lasten-Ausgleich erzielt wurde. Die Sicherheit, dass die Partnerkommune den Verzicht einer Neuausweisung mitträgt bzw. kompensiert, hilft, nachhaltige Ansätze, wie die verstärkte Mobilisierung im Bestand, zu fokussieren und Mindeststandards (z.B. Flächeneffizienz) sicherzustellen. So ist ein beidseitig akzeptierter Vorteil-Lasten-Ausgleich die Basis für die Effektivität interkommunaler Zusammenarbeit im Kontext des Flächensparens. Damit kann der Vorteil-Lasten-Ausgleich zu allen flächenpolitischen Zielsetzungen beitragen, die in interkommunaler Abstimmung getroffen werden.

Besonders zentral ist aber augenscheinlich die Zuweisung von Flächen für die Siedlungsentwicklung. Eingerichtete Planungs- oder Zweckverbände sollten Regelungen zu einer regelmäßigen Überprüfung der vertraglichen Ausgestaltung des Vorteil-Lasten-Ausgleichs in Form von Satzungen treffen.

Der Erarbeitung eines Vorteil-Lasten-Konzepts steht wenig im Wege – besonders im Rahmen einer informellen Kooperation. Das Erreichen einer konkreten Regelung, die von allen Partner\*innen akzeptiert wird, gestaltet sich jedoch weniger einfach. So muss zwangsläufig eine gemeinsame Bewertungsgrundlage von Vorteilen und Lasten gefunden werden und die gegenseitige Bereitschaft gegebenenfalls auf Neubaugebiete zu verzichten, vorausgesetzt werden.

Ein guter Vorteil-Lasten-Ausgleich soll einerseits eine sparsame Flächenentwicklung hervorrufen und andererseits auch aus wirtschaftlicher Betrachtung sinnvoll erscheinen. Um dieses Werkzeug weiter zu etablieren, sind verbesserte politische Rahmenbedingungen, wie speziell auf den Ausgleich bedachte Förderprogramme, wünschenswert. So werden Kommunen angeregt, eine vertrauensvolle Kooperation mit Nachgemeinden einzugehen und Organisationsstrukturen einzurichten, die den Austausch über die Orts- grenzen hinaus langfristig sichern. ¶

### INFO

Weitere Informationen zum Vorteil-Lasten-Ausgleich bietet das Difu mit ihrer Veröffentlichung „Region ist Solidarität“

Sie finden diese unter:

[https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/576260/1/Region\\_ist\\_Solidaritaet\\_300\\_web.pdf](https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/576260/1/Region_ist_Solidaritaet_300_web.pdf)



Regionale Kooperationen in Schleswig-Holstein (Quelle: Fortschreibung des Landesentwicklungsplans 2010, Landesplanung Schleswig-Holstein, 2020)



## Praxis-Beispiel Strukturfonds

### Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg

Die Bürgermeister\*innen der Gemeinden Alt Duvenstedt, Borgstedt, Fockbek, Jevenstedt, Nübbel, Schacht-Audorf, Osterrönfeld, Rickert, Schülldorf, Schülpl bei Rendsburg und Westerrönfeld und die der Städte Büdelsdorf und Rendsburg beschlossen im Jahr 2002, einen Gebietsentwicklungsplan (GEP) für den „Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg“ durchzuführen.

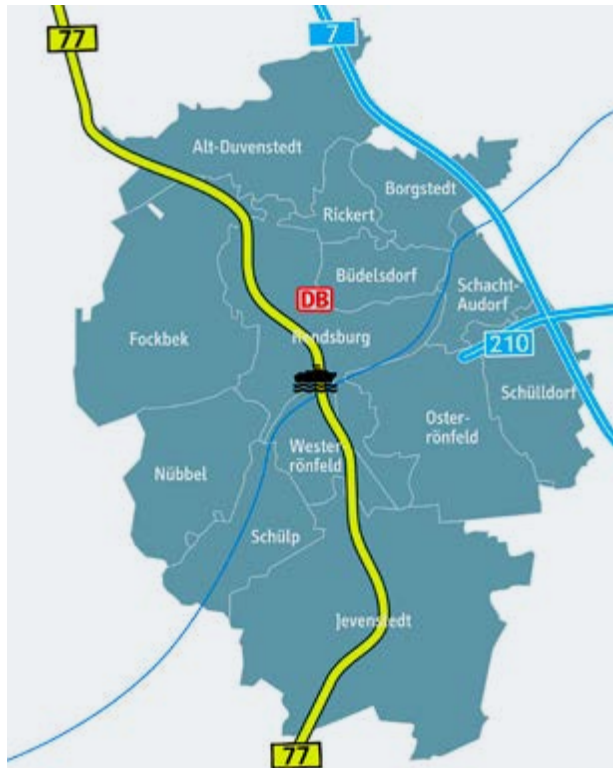
Ziel des GEP war es, über einen Zeitraum von 15-20 Jahren, eine bedarfsgerechte, geordnete und auf einzelne Schwerpunkte fokussierte Siedlungsentwicklung der teilnehmenden Kommunen im Raum Rendsburg ins Auge zu fassen. Die flächenbezogene Abstimmung war und ist nach wie vor eines der Kernelemente der Kooperation.

#### Der Ziele der Kooperation:

- › *Über Grenzen hinaus planen und agieren*
- › *Die Innenentwicklung fördern*
- › *Die weitere Zersiedelung vermeiden*
- › *Die regionale Identität fördern und gleichzeitig kommunale Identitäten wahren*
- › *Unterschiedliche Lebensqualitäten sichern*
- › *Freizeitqualitäten und soziale Infrastruktur sichern und ausbauen*
- › *Den Wirtschaftsraum attraktiv gestalten*

Der erste GEP der 13 an der neu gegründeten Entwicklungsagentur beteiligten Gemeinden wurde im Jahr 2015 fortgeschrieben. Der GEP dient der regional verbindlichen Abstimmung zur Entwicklung von Wohnungsbau und gewerblichen Flächen.

Der für die Kooperation entwickelte Ansatz eines Interessenausgleichs in Form eines Strukturfonds soll dabei helfen,



Karte des Lebens- und Wirtschaftsraums Rendsburg  
(Quelle: Entwicklungsagentur Rendsburg, 2020)

die involvierten Gemeinden auf der regionalen Ebene des „Lebens- und Wirtschaftsraums“ zu unterstützen und Verzicht an einer Stelle durch eine Kompensation an anderer Stelle fair zu gestalten. Der Anspruch ist, gemeinsam Projekte zu entwickeln und durchzuführen, die im regionalen Kontext einen Mehrwert schaffen, ohne einzelne Kommunen zu benachteiligen.

#### Ziele des Strukturfonds:

- › *finanzielle Sicherung der Kooperation, d.h. laufender Geschäftsbetrieb, Gremienarbeit, Protokollierung, Controlling, Kommunikation und Monitoring, Fortschreibung und inhaltliche Weiterentwicklung der flächenbezogenen Planung*
- › *Schaffung eines Instrumentes zum Ausgleich der wechselseitigen Interessen (unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung) der beteiligten Kommunen*
- › *quantitative und qualitative Steuerung der Flächenentwicklung (flächensparendes Bauen, Förderung der Innenentwicklung und Stärkung der wohnbaulichen Entwicklung in den beteiligten Städten)*

Die Beiträge zum Strukturfonds, die von den Gemeinden zu leisten sind, bemessen sich an zwei Faktoren: Ein erster Beitrag erfolgt auf Basis der „Umlagegrundlage“ nach Finanzausgleichsgesetz (FAG) und berücksichtigt so die individuelle Leistungs- und Wirtschaftskraft der beteiligten Gemeinden, während ein zweiter Beitrag auf Grundlage der prognostizierten Einwohner\*innen-Entwicklung berechnet wird.

#### Beitrag 1:

Betragspflichtig sind alle beteiligten Gemeinden. Als Bemessungsgrundlage ist ein bestimmter Anteil nach dem FAG festgesetzt. Die Regionalkonferenz – das Vertretungsgremium der Region – setzt jährlich den Prozentsatz zur Bemessung des Beitrages fest. Der Beitrag soll im Regelfall 1% der Umlagegrundlage nach FAG pro Jahr betragen.

#### Beitrag 2:

Der zweite Beitrag beruht ausschließlich auf der wohnbaulichen Entwicklung, die im Gebietsentwicklungsplan für den „Lebens- u. Wirtschaftsraum“ in drei Kontingenten (vor 2010/2010 bis 2020/nach 2020) ausgewiesen sind. Jede Gemeinde, auf deren Boden Wohnraum entsteht, zahlt einmalig 2.500 € pro Wohneinheit in den Strukturfonds ein.

Die Mittel aus dem Strukturfonds werden an die beteiligten Gemeinden als Zuweisungen oder (Zins-) Zuschüsse zur Finanzierung von Leitprojekten verwendet. Leitprojekte

können z.B. Projekte zur Förderung des Radverkehrs, des ÖPNV oder gemeinsame Planvorhaben sein.

Der Strukturfonds bezieht so, als multisektoraler Ansatz, mehrere kommunale Handlungsfelder in den Vorteillasten-Ausgleich ein. So können Ansätze zum flächensparenden Bauen, die Förderung der Innenentwicklung und die Stärkung der wohnbaulichen Entwicklung in den beteiligten Gemeinden unterstützt werden.

Die GEP für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg wurde 2004 bis 2007 als Modellvorhaben der Raumordnung vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gefördert. ¶

### INFO

**Weitere Informationen zum Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg finden Sie auf der Homepage der Entwicklungsagentur Rendsburg:**

<http://www.entwicklungsagentur-rendsbuerg.de/>

**Eine Erläuterung der Funktionsweise des Strukturfonds finden Sie hier:**

[http://www.entwicklungsagentur-rendsbuerg.de/fileadmin/downloads/leitprojekte/So\\_funktioniert\\_der\\_Strukturfonds.pdf](http://www.entwicklungsagentur-rendsbuerg.de/fileadmin/downloads/leitprojekte/So_funktioniert_der_Strukturfonds.pdf)

**Die Vereinbarung der an der Gebietsentwicklungsplanung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg beteiligten Kommunen über einen Interessenausgleich finden Sie hier:**

[http://www.entwicklungsagentur-rendsbuerg.de/fileadmin/downloads/vertragliche\\_grundlagen/Vereinbarung\\_zum\\_Interessenausgleich\\_F\\_06\\_2006.pdf](http://www.entwicklungsagentur-rendsbuerg.de/fileadmin/downloads/vertragliche_grundlagen/Vereinbarung_zum_Interessenausgleich_F_06_2006.pdf)

## INFO

### Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung liefert die notwendigen Grundlagen zur Berücksichtigung ökologischer Zusammenhänge bei Entscheidungen über Standort sowie Art und Intensität von Raumnutzungen.

In der Landschaftsplanung werden die Schutzgüter Böden und Gesteine, Gewässer, Klima und Luft sowie Arten und Biotope dargestellt. Ferner sind daraus Schutz-, Pflege- und Wiederherstellungsmaßnahmen abzuleiten. Die Inhalte der Landschaftsplanung sind nach § 10 Abs. 5 BNatSchG bei Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. Diese Verpflichtung besteht für Behörden und Stellen, deren Planungen und Entscheidungen sich auf die Natur auswirken können. Sie gilt bei der Beurteilung von Vorhaben hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit.

Die Landschaftsplanung ist im Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) als eigenständige Fachplanung parallel zur räumlichen Gesamtplanung (Landesentwicklungsplan, Regionalpläne, Bauleitpläne) verankert. So soll das sog. Landschaftsprogramm sicherstellen, dass analog zum Landesentwicklungsplan die landesweiten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dargestellt werden können.

Die Landschaftsrahmenpläne wiederum sollen aus der Sicht der Fachplanung bekannte konkurrierende Flächenansprüche auf Ebene der Regionalpläne berücksichtigen. Im Besonderen für die kommunale Bauleitplanung ist aber die entsprechende kommunale Landschaftsplanung von entscheidender Bedeutung:

### Kommunale Landschaftsplanung (Landschaftspläne)

Gemäß § 9 des Landesnaturschutzgesetzes Schleswig-Holstein (LNatSchG) ist es Aufgabe der Landschaftsplanung, die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege flächendeckend in einem Landschaftsplan darzustellen. Sie dient der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf kommunaler Ebene.

Die Landschaftspläne werden von den Kreisen bzw. kreisfreien Städten als Satzung beschlossen. Sie stellen u.a. die Entwicklungsziele behördenverbindlich dar und setzen Schutzgebiete allgemeinverbindlich fest. Berührt ein geplanter Bebauungsplan eine durch einen Landschaftsplan ausgewiesene Schutzgebietsfläche, kommt es zur Konkurrenz zwischen den jeweils als Satzung beschlossenen Bebauungsplänen und den Landschaftsplänen.

Dieser Konflikt ist im LNatSchG dahingehend geregelt, dass der Bauleitplanung grundsätzlich ein Vorrang eingeräumt wird (sog. „Primat“ der Bauleitplanung). Nach § 7 Abs. 2 LNatSchG ist im Rahmen dieser Abwägungsprozesse lediglich zu begründen, weshalb den Inhalten der Landschaftsplanung in den Entscheidungen für Planungen und Verwaltungsverfahren nicht Rechnung getragen werden kann.

### Weitere Informationen zur Landschaftsplanung in Schleswig-Holstein finden Sie unter:

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landschaftsplanung/lp\\_01\\_Allgemein.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landschaftsplanung/lp_01_Allgemein.html)

## Schlussbemerkungen

Die Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein steht vor den größten Herausforderungen der letzten Jahrzehnte:

Die Auswirkungen von Globalisierung und der Klimakrise und eine sich verändernde digitalisierte Arbeitswelt mit Home-Office und Internet-Shopping verändern in rasanter Geschwindigkeit unser Leben. Wie in den meisten Bundesländern, stellt sich dabei auch in Schleswig-Holstein die Aufgabe, für die unterschiedlichen Teilräume des Landes passgenaue Lösungen für die Kommunalentwicklung zu finden.

Im Speckgürtel der Metropolregion Hamburg und in den größeren Städten Kiel, Flensburg, Lübeck und Neumünster besteht nach wie vor eine hohe Nachfrage nach Siedlungs- und Gewerbeflächen. In den ländlichen Räumen

Schleswig-Holsteins zeigt sich teilweise bereits heute, vor welchen Risiken Städte und Gemeinden stehen, wenn die Bevölkerung altert und ihre Zahl stagniert oder zurückgeht. Gebäudeleerstände, eine öffentliche Infrastruktur, die nicht mehr ausgelastet ist, oder der Verlust von Geschäften und Arbeitsplätzen vor Ort u.v.m. beeinflussen die Lebensqualität in den betroffenen Kommunen und beschränken die Möglichkeiten, zukunftsfähige Lösungen zu entwickeln.

Die stetig zunehmende Versiegelung von Natur- und Kulturlandschaften ist ein wichtiger Faktor, der unsere Ökosysteme bedroht und das Artensterben beschleunigt.

Alle verantwortlich Handelnden sind aufgefordert, im Rahmen ihrer Möglichkeiten, unsere Lebensgrundlagen zu schützen. Dabei stellt sich die Situation für die Kommunalpolitik durchaus sehr unterschiedlich dar.

Als Kommunalpolitiker\*innen entscheiden Sie vor Ort über den Flächenverbrauch in ihrer Kommune. Helfen Sie dabei, auch für zukünftige Generationen eine lebenswerte Perspektive zu schaffen. ¶



## Bildnachweis

Soweit nicht anders unter der Abbildung im Text oder an dieser Stelle beschrieben, stammen die Fotos / Abbildungen von BUND Landesverband Schleswig-Holstein selbst.

**Titelbild:** André Künzelmann / Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ); Unter: [https://www.ufz.de/export/data/2/78924\\_greenfields.jpg](https://www.ufz.de/export/data/2/78924_greenfields.jpg)

**Seite 13:** fsHH auf Pixabay; Unter: <https://pixabay.com/images/id-2293005/>

**Seite 23:** ferienwohnungen\_de auf Pixabay; Unter: <https://pixabay.com/images/id-3996855/>

**Seite 30:** Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2011): Kommunales Flächenmanagement in Schleswig-Holstein. Erhebung von Potenzialflächen, Seite 5; Unter: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Service/Broschueren/Broschueren\\_V/Umwelt/pdf/Arbeitshilfe\\_Flaechenmanagement.pdf](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Service/Broschueren/Broschueren_V/Umwelt/pdf/Arbeitshilfe_Flaechenmanagement.pdf)

**Seite 33 (Tabelle):** Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Workshop Innenentwicklung. Unter: [https://lag-schlei-ostsee.de/archiv/lag/www.lag-schlei-ostsee.de/files/21\\_Baulandkataster\\_Plakat\(1\).pdf](https://lag-schlei-ostsee.de/archiv/lag/www.lag-schlei-ostsee.de/files/21_Baulandkataster_Plakat(1).pdf)

**Seite 34:** Eigene Darstellung nach: Schiller, G.; Gutsche, J.-M (2009): Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung – Finanzstrukturelle Mechanismen, die unsere Stadtregionen teurer machen. In: Mäding, H. (2009): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 232, Hannover.

**Seite 35:** Screenshot aus dem FolgekostenSchätzer 6.0 des Büros Gertz Gutsche Rümenapp. Der Folgekostenschätzer findet sich unter: <https://was-kostet-mein-baugebiet.de/werkzeuge/folgekostenschaezter.html>

**Seite 36:** Plan und Praxis, Berlin (o.J.): Zu finden auf der Homepage des Bundesinnenministeriums unter: <https://www.staedtebauforderung.info/StBauF/SharedDocs/Bilder/StBauF/AktiveStadtundOrtsteilzentren/Integriertes-Handeln.jpg>

**Seite 39:** Gemeinde Haseldorf (2018): Endbericht Dorfentwicklungskonzept Haseldorf, S. 10; Unter: [https://www.amt-geest-und-marsch-suedholstein.de/files/store/common/1453/180503\\_haseldorf\\_endbericht\\_kompri.pdf](https://www.amt-geest-und-marsch-suedholstein.de/files/store/common/1453/180503_haseldorf_endbericht_kompri.pdf)

**Seite 42** Samtgemeinde Barnstorf (o.J): Hülsmeier-Park; Unter: [https://www.barnstorf.de/medien/bilder/luftbild\\_hu\\_lsmeyerpark.jpg](https://www.barnstorf.de/medien/bilder/luftbild_hu_lsmeyerpark.jpg)

**Seite 43:** Merbalge (2010): Barnstorf Landkreis Diepholz Juli 2010 016; Unter: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Barnstorf\\_Landkreis\\_Diepholz\\_Juli\\_2010\\_016.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Barnstorf_Landkreis_Diepholz_Juli_2010_016.JPG); <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>

**Seite 46:** Hans Braxmeier auf Pixabay. Unter: <https://pixabay.com/images/id-1173788/>

**Seite 47:** Offenburg auf auf Pixabay. Unter: <https://pixabay.com/images/id-3869673/>

**Seite 57:** Florian Straub (2010); Crailsheim Süddeutschland 2010 1010416 ; Unter: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Crailsheim\\_Sueddeutschland\\_2010\\_1010416.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Crailsheim_Sueddeutschland_2010_1010416.jpg)), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>

**Seite 65:** Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein (2020): Stadt-Umland-Kooperationen; Unter: [https://www.schleswig-holstein.de/SharedDocs/Bilder/DE/Landesregierung/IV/LEP/kooperation\\_StadtUmland.jpg](https://www.schleswig-holstein.de/SharedDocs/Bilder/DE/Landesregierung/IV/LEP/kooperation_StadtUmland.jpg)

**Seite 71:** Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein (2020): Regionale Kooperationen in Schleswig-Holstein; Unter: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung\\_raumordnung/Bilder/karte\\_regionale\\_kooperationen\\_1280x720.jpg](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung_raumordnung/Bilder/karte_regionale_kooperationen_1280x720.jpg)

**Seite 72:** Entwicklungsagentur Rendsburg (2020). Unter: [http://www.entwicklungsagentur-rendsbuerg.de/fileadmin/\\_processed\\_/csm\\_Region\\_Rendsburg3\\_44d3d350b3.png](http://www.entwicklungsagentur-rendsbuerg.de/fileadmin/_processed_/csm_Region_Rendsburg3_44d3d350b3.png)

Das in dieser Publikation dargestellte Bildmaterial ist urheberrechtlich geschützt. Für alle Abbildungen wurden die Rechteinhaber nach bestem Wissen recherchiert. Sollte es trotz aller Sorgfalt Abbildungen geben, deren Nachweise nicht korrekt sind, wenden Sie sich bitte an: [info@bund-sh.de](mailto:info@bund-sh.de)

Die Informationen in diesem Leitfaden zu planerischen und / oder rechtlichen Fragen wurden nach bestem Wissen und Gewissen auf ihre Korrektheit hin überprüft. Der Leitfaden des BUND Landesverbandes Schleswig-Holstein kann und soll aber nicht als „Rechtsberatung“ missverstanden werden.

