



Weniger ist mehr

Leitfaden für einen
flächensparenden Gewerbebau
in der Kommune



Weniger ist mehr

Leitfaden für einen flächensparenden
Gewerbebau in der Kommune



Weniger ist mehr

Leitfaden für einen flächensparenden
Gewerbebau in der Kommune

Herausgeber

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

Texte und Redaktion

Merlin Michaelis

Gestaltung

Agentur ON
Schumacher & Strecker GbR
www.agentur-on.com

Druck und Bindung

bertheau druck GmbH
Marie-Curie-Straße 10
24537 Neumünster

Stand: Juli 2022, 1. Auflage

Der BUND Landesverband Schleswig-Holstein bedankt sich bei den Praktikant*innen Katharina Lang, Sandra Koop, Jesreel Dietrich, Hanna Melloh, Louisa Delventhal, Marie Nicole Bautz, Johanna Winkler und Inka Stange für ihre engagierte Mitarbeit an der Publikation.



Inhaltsverzeichnis

6	Vorwort Dr. Claudia Bielfeldt (BUND SH) Prof. Dr. Jörg Knieling (HCU Hamburg)	36	Nutzungsmischung und neue Gebietstypen
		38	Neues Arbeiten in altem Bestand
		41	Interview: Nicole Dau – Mit Coworking Leerstand füllen
9	Einleitung		
10	Hintergrund		
10	Problem Flächenverbrauch	46	Stadt- und Dorferwicklungs-konzept
11	Folgen für Natur und Landschaft	48	Politischer Grundsatzbeschluss
12	Ökonomische und soziale Folgen	50	Aktive Liegenschaftspolitik
19	Handlungsempfehlungen		
20	Ist die Ausweisung von Gewerbegebieten wirklich alternativlos und zum Vorteil der Gemeinde?	52	Welche Chancen bietet eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden?
20	Gewerbeflächenkataster	52	Informelle Formen der Kooperation
22	Wirtschaftlichkeitsanalyse	53	Gemeinsame Flächennutzungsplanung
26	Interview Jens-Martin Gutsche – Was kostet mein Gewerbegebiet?	54	Finanzieller Vorteil-Lasten-Ausgleich
28	Wie können Gewerbebedarfe im Bestand gedeckt werden?	62	Exkurse
28	Ansätze des Bodenrechts	62	Erneuerbare Energien in Zeiten d. Flächenkonkurrenz
30	Fördermöglichkeiten für Kommunen	68	Anregungen aus der Praxis (Gerd Simon)
35	Flächensparender Bebauungsplan	70	Tourismus und Flächenverbrauch
		72	Öko-Industrieparks – Durch industrielle Symbiose Flächen einsparen (Jesreel Dietrich)
		74	Schlussbemerkungen

Vorwort Dr. Claudia Bielfeldt



Im bundesdeutschen Vergleich steht Schleswig-Holstein beim Flächenverbrauch nicht gut da. Seit Erscheinen des letzten Leitfadens zum Thema flächensparender Wohnungsbau vor zwei Jahren hat sich die Situation kaum gebessert. Noch immer verliert das Land zwischen den Meeren pro Tag gut 3 ha Fläche. Die Flächen werden vor allem durch den Bau von Einfamilienhäusern, Gewerbegebieten und für die Verkehrsinfrastruktur verbraucht. Diese Flächen gehen für Wasserregeneration, Wärmepufferung und CO₂-Bindung verloren. Wertvoller Boden wird versiegelt und lebendige Ökosysteme werden zerstört. Dadurch werden Klima und Natur nachhaltig geschädigt. 2050 sollen netto keine Flächen mehr verbraucht werden. Dafür sind konkrete Schritte vor Ort unabdingbar, doch die neue Landesregierung tritt nur auf der Stelle.

Das Problem: Flächenverbrauch und Versiegelung

Unsere Böden sind im Laufe vieler Jahrhunderte entstanden. Gesunde Böden sind für unser Wohlergehen und für zukünftige Generationen unverzichtbar. 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 na-

turnen Landschaften abhängig. Für viele Menschen sind eine intakte Natur und eine schöne oder besondere Landschaft für das persönliche Wohlbefinden wichtig. Allerdings ist die Bodenfläche endlich und nicht vermehrbar. Darum müssen unsere Böden besonders geschützt werden. Wir gehen möglichst achtsam mit uns und unseren eigenen Ressourcen um. Es sollte daher selbstverständlich sein, genauso achtsam mit unserem Boden umzugehen. Aktive Ortskerne mit Einzelhandel und kurzen Wegen für Anwohner*innen sparen nicht nur Flächen, sondern sind auch als Gegenpol zu den großen Logistikzentren der Handelsriesen für das gesellschaftliche Miteinander 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.

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



Die Bundesregierung hat das Ziel vorgegeben: Bis zum Jahr 2030 soll der tägliche Flächenverbrauch auf 30 ha sinken, bis 2050 sollen netto keine weiteren Flächen mehr in Anspruch genommen werden. Die 30 ha-Vorgabe und das Netto-Null-Ziel stellen die Städte und Gemeinden Schleswig-Holsteins vor große Herausforderungen. In Schleswig-Holstein liegt der Flächenverbrauch seit 2016 im Mittel weiterhin bei 3,5 ha/Tag, nach dem 30 ha-Ziel muss er auf 1,3 ha sinken.

Nachdem der Bund für Umwelt und Naturschutz Schleswig-Holstein bereits eine Handreichung zum Flächensparen in der Siedlungsentwicklung vorgelegt hat, widmet sich diese Broschüre dem Gewerbe. Welche Rolle spielen Gewerbeflächen beim Flächensparen und wie können Lösungen aussehen, die örtliche Wirtschaft, Handwerk, Gewerbe und Industrie fördern und gleichzeitig den Flächenverbrauch deutlich vermindern bzw. mittelfristig auf netto-null absenken? – Ich möchte einige Aspekte ansprechen, die in diesem Rahmen in die weiteren Überlegungen mit einfließen sollten.

Nachhaltige Landes- und Regionalplanung – Zentrale Orte und Kooperation

Gewerbeflächen sind nicht nur ein Thema der einzelnen Stadt oder Gemeinde, sondern sie haben zugleich eine überörtliche, regionale und landesweite Bedeutung. Deshalb sollten neue Gewerbeflächen grundsätzlich nur in den ausgewiesenen Zentralen Orten, also den Ober-, Mittel- und Unterzentren sowie Ländlichen Zentralorten und Stadtrand-

kernen, ausgewiesen werden. Diese Konzentration ermöglicht es, vorhandene Infrastrukturen für Mobilität, Ver- und Entsorgung zu nutzen. Insbesondere sind diese Standorte bereits gut an das überörtliche Schienen- und Straßennetz angebunden. Der Landes- und Regionalplanung kommt hier eine besondere Verantwortung zu.

Gleichzeitig sind die Städte und Gemeinden gefordert, durch interkommunale Zusammenarbeit Lösungen zu finden, die weniger Fläche beanspruchen. Durch die gemeinsame Planung und Erschließung können attraktivere Gewerbeflächen entstehen und der Flächenbedarf für Anbindung und Erschließung sinkt.

Kreislaufwirtschaft – „Circular Region“

In den vergangenen Jahren haben regionale Kreisläufe an Bedeutung gewonnen. Probleme bei internationalen Lieferketten und die Auswirkungen globaler Krisen auf die örtliche und regionale Wirtschaft haben den Fokus verschoben. Es geht nicht mehr um „Globalisierung um jeden Preis“, sondern Wertschöpfungsketten und Lieferbeziehungen innerhalb der Regionen gelten als Garanten für eine robuste Entwicklung.

Strategien wie „Urban Mining“ zeigen außerdem, dass bei Produktion und Konsum wertvolle Abfallprodukte anfallen, die zu neuer Wertschöpfung führen können. Weltweit haben sich Städte und Kommunen auf den Weg begeben, als Kreislauf- oder Null-Abfall-Städte nach intelligenteren Wegen zu suchen, um ihren Ressourcenverbrauch zu minimieren. Dies schließt das Flächensparen mit ein: Zirkularität heißt Flächenkreislaufwirtschaft im Bereich der Gewerbeentwicklung, also Brachen wieder nutzen, versiegelte Gewerbeflächen entsiegeln und die Nutzungsintensität vorhandener gewerblicher Flächen in Bezug auf Dichte und Anzahl der Geschosse erhöhen. →

Digitalisierung – „Smart Region“

Die Digitalisierung eröffnet neue Möglichkeiten für Arbeiten und Wirtschaften in Städten und Gemeinden. Im Zuge der Pandemie hat sich das Home-Office als ergänzende Arbeitsform etabliert, zugleich haben sich mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien veränderte räumliche Konzepte gezeigt, etwa Co-Working. Wie werden sich diese Neuerungen langfristig auswirken, wie kann eine „Smart Region“ zukünftig aussehen und welche Konsequenzen hat dies für das Flächensparen? Ergeben sich etwa neue Chancen für ländliche Räume, wo Home-Office und Co-Working mit hoher Umweltqualität verbunden sein können? Oder dupliziert sich der Flächenverbrauch, wenn das Home-Office zu einem Mehr an Wohnfläche führen sollte?

Für das Flächensparen enthält die „Smart Region“ noch zahlreiche offene Fragen, die intensiv diskutiert werden müssen. Denn deutlich erkennbar ist bereits heute, dass sich durch die Digitalisierung für alle Bereiche der Wirtschaft sowie für die Städte und Gemeinden tiefgreifende Veränderungen abzeichnen.

Ökologische Gewerbeflächen – Grünes Wachstum

Auch bei Netto-Null-Flächenverbrauch wird es in der Zukunft weiterhin neue Gewerbeflächen geben, sofern der geforderte Flächenausgleich stattfinden kann. Diese Flächen sollten Vorreiter für nachhaltige Gewerbegebiete in Schleswig-Holstein sein: Biodiversität durch Grünplanung, geringe Versiegelung, Dach- und Fassadenbegrünung, Energieeinsparung und erneuerbare Energien durch Solar- und Windenergieanlagen, Regenwasserversickerung und geschlossene Wasserkreisläufe sowie eine auf den Umweltverbund ausgerichtete Mobilität, so dass der motorisierte Individualverkehr in den Hintergrund rückt. Diese Qualitäten ökologisch optimierter Gewerbeflächen fügen sich ein in die Gesamtstrategie eines „Grünen Wachstums“, das auf zukunftsfähige Technologien und Dienstleistungen setzt.

BUND, Kommunen und Wirtschaft beim Gewerbe- flächen im Dialog

Die Broschüre *„Weniger ist mehr. Leitfaden für einen flächensparenden Gewerbebau in der Kommune“* des BUND Schleswig-Holstein richtet den Blick auf das Flächensparen bei der Gewerbeentwicklung. Damit stößt der BUND eine wichtige Debatte an, die bisher noch zu wenig geführt wird, wenn Städte und Gemeinden Gewerbeflächen ausweisen. Zukünftig sollten Gewerbeentwicklung und Nachhaltigkeit aber Hand in Hand gehen – nach dem Motto *„Eine nachhaltige und umweltverträgliche Gewerbeentwicklung stärkt die Zukunftsfähigkeit des Standorts!“*.

Ich wünsche dem BUND, dass der Leitfaden zu einem Dialog über eine zukunftsfähige Gewerbeentwicklung beitragen wird und dass er vorbildhafte Projekte in den Städten und Gemeinden Schleswig-Holsteins anstoßen kann. ¶

Prof. Dr. Jörg Knieling

Fachgebiet 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.

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 zur Gewerbeentwicklung aufzeigen und sie befähigen, die Auswirkungen der von ihnen in der kommunalen Selbstverwaltung zu beschließenden Bauleitplänen zu bewerten.

Aufgrund fehlender Landespolitischer Zielvorgaben 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.

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 Entschei-

dungsträger*innen vorstellen. Der BUND Schleswig-Holstein erhofft sich, einen Denkanstoß für Kommunalvertreter*innen geben zu können und Möglichkeiten aufzuzeigen, flächensparende Kommunalentwicklung voranzutreiben.

Das Thema Flächensparen wird den BUND Landesverband auch in den nächsten Jahren beschäftigen. Die Inhalte dieses Leitfadens werden auf die Homepage des Landesverbandes übertragen und ergänzt. Sie können zukünftig unter folgender Adresse gefunden werden:

www.bund-sh.de/flaechenverbrauch ¶



Hintergrund

Problem Flächenverbrauch

Die Nachfrage nach Gewerbeflächen – besonders in um die Ballungsräume in Schleswig-Holstein wächst und viele Kommunen, auch im ländlichen Raum, fordern die Ausweitung immer neuer Gewerbegebiete, um z.B. durch die zu erwartenden Steuereinnahmen ihren Haushalt zu konsolidieren. Der wachsende Flächenbedarf zerstört dabei wertvolle Natur- und Kulturlandschaften. Alle politisch handelnden Akteur*innen sind angesichts der immer knapper werdenden Böden 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 gegen- über der Außenentwicklung priorisiert werden. Noch immer liegt die Neuinanspruchnahme von Flächen mit 52 ha/Tag (2016–2019) 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 2020 in Schleswig-Holstein laut Statistikamt Nord bei 5,6 ha/Tag und damit deutlich über der landeseigenen Zielvorgabe von 1,3 ha/Tag (*3,5/Tag im Mittel seit 2016*). Vor allem in ländlichen, häufig stagnierenden oder schrumpfenden Regionen ist der Zuwachs an verbrauchter Fläche besonders hoch. Die Entwicklungen von Bevölkerungsstand und



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

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 Verkehr, verlassenem und verödeten Ortskernen und hohen Unterhaltskosten für Infrastruktur. Auch die Landwirtschaft leidet unter der voranschreitenden Siedlungsausweitung. Zwischen 1990 und 2020 nahm die landwirtschaftliche Fläche in Schleswig-Holstein mehr als achteinhalb 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

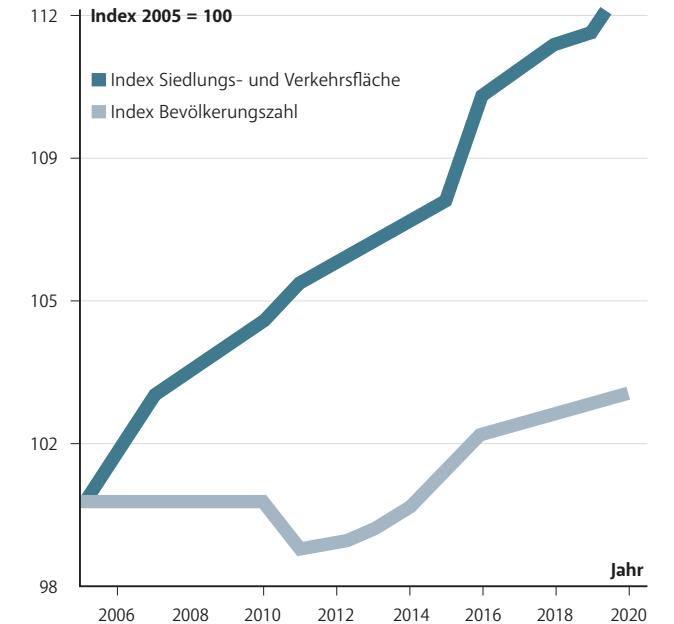
Boden und Bodenbedeckung

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 Schadstoffen.

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, 2021)

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 Staubeentwicklung 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 verknappt die Flächen auf denen Lebensmittel produziert werden können.

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 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 Infrastruktur wie Kanalisationen, Leitungen und Straßen. Die Erschließungskosten der technischen



Der Konflikt zwischen Bedarfen an landwirtschaftliche Nutzung und Ausweisungen von neuen Gewerbegebieten wird zunehmend offensichtlicher (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

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. Vor allem in stagnierenden und schrumpfenden Regionen sinkt die Auslastung der Infrastruktur. In der Folge steigen die Unterhaltungskosten pro Einwohner*in.

Mobilität

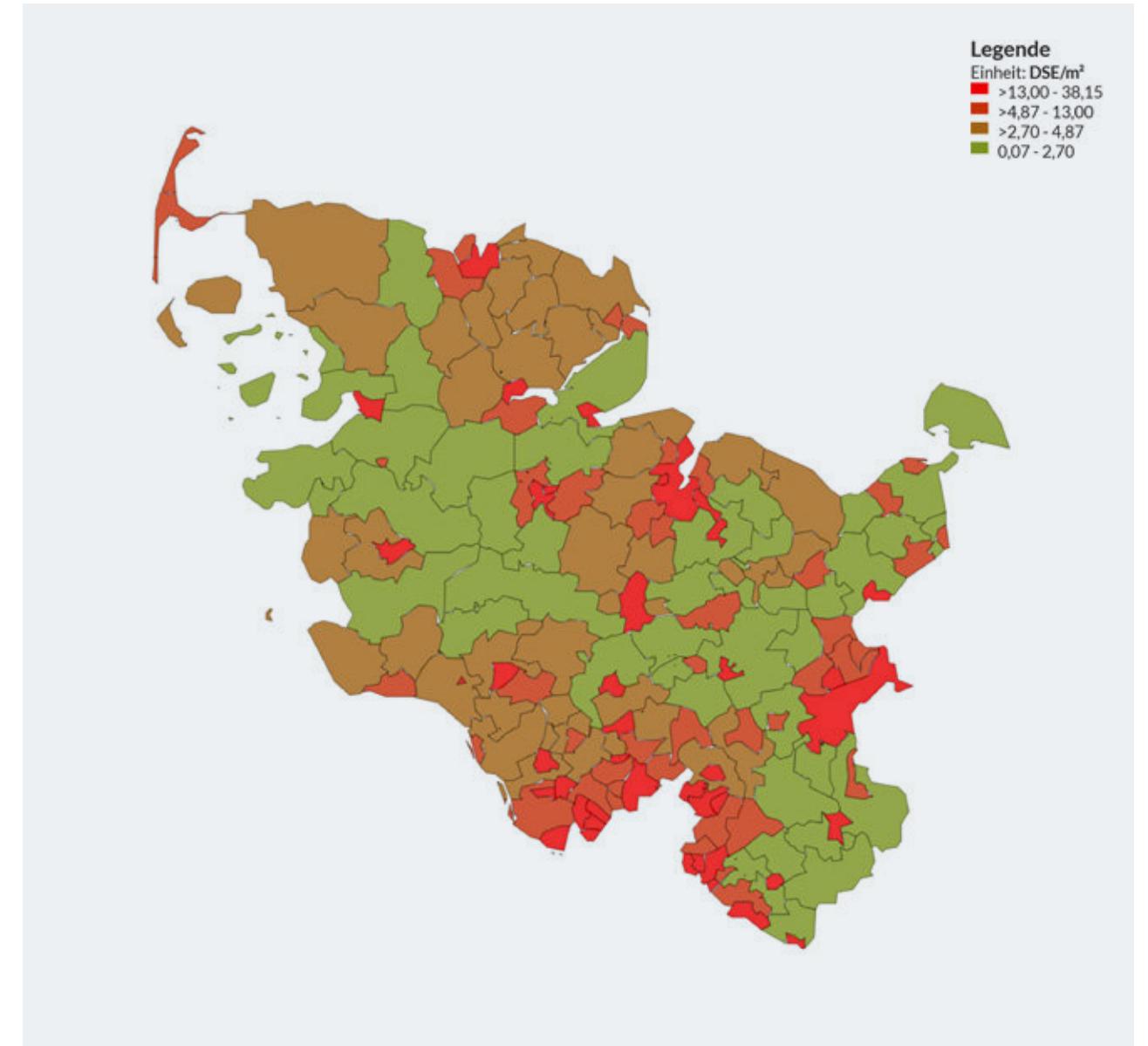
Bei der Ausweisung von Neubaugebieten wird oft vernachlässigt, dass neben den Grundstücksflächen der größte Teil an Flächenverbrauch auf Zubringerstraßen, Wege und Einfahrten zurückfällt – also Verkehrsflächen. 32,4 Prozent der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche in Schleswig-Holstein benötigt laut Statistikamt Nord im Jahr 2020 allein der Verkehr. Dünn besiedelte Kreise liegen sogar deutlich darüber, Spitzenreiter ist Nordfriesland mit über 40 Prozent. Hier kommt auf ein*e Einwohner*in 337 m² Verkehrsfläche. Flächen für den Bahnbetrieb wie Gleise nehmen hierbei nicht einmal 10 Prozent der Verkehrsfläche ein.

Beschäftigte neu erschlossener Gewerbegebiete, 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, scheidet 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 gab im Jahr 2017 etwa fünf Milliarden Euro für die „Pendlerpauschale“ aus (*WirtschaftsWoche, 2017*) – mit der Erhöhung der Pauschale von 30 auf nunmehr 38 Cent pro Kilometer dürfte diese Belastung noch einmal deutlich steigen. 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



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



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)

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 eingeschränkter Mobilität bedeutet dies aber, dass sie vom gemeinschaftlichen Leben ausgeschlossen werden.

Viele Unternehmen freuen sich über vergleichsweise günstige Bodenpreise im Grünen, ignorieren dabei aber die entstehenden Mobilitätskosten. Tägliche Verkehrskosten für Fahrten mit dem Auto können mit zunehmender Entfernung zum Ortszentrum so stark steigen, dass die Kostenvorteile einer günstigen Immobilie für die Betreiber in zentrumsferner Lage in vielen Fällen langfristig durch höhere Fahrkosten für Angestellte 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 verbleibenden 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 Siedlungsgebiete drastische Folgen für die Lebensqualität der Einwohner*innen und den Wertverlust von Immobilien.

Während auf der Wiese nun neues Gewerbe entsteht, breiten sich in den Ortskernen – vor allem im ländlichen Raum – zunehmend Leerstände in Zentrumslage aus. Dieses Überangebot an Bestand führt wiederum zu einem Wertverlust der Immobilien und führt zu einer Spirale aus sinkender Attraktivität der Zentrumslage für Arbeits- und Wohnzwecke.

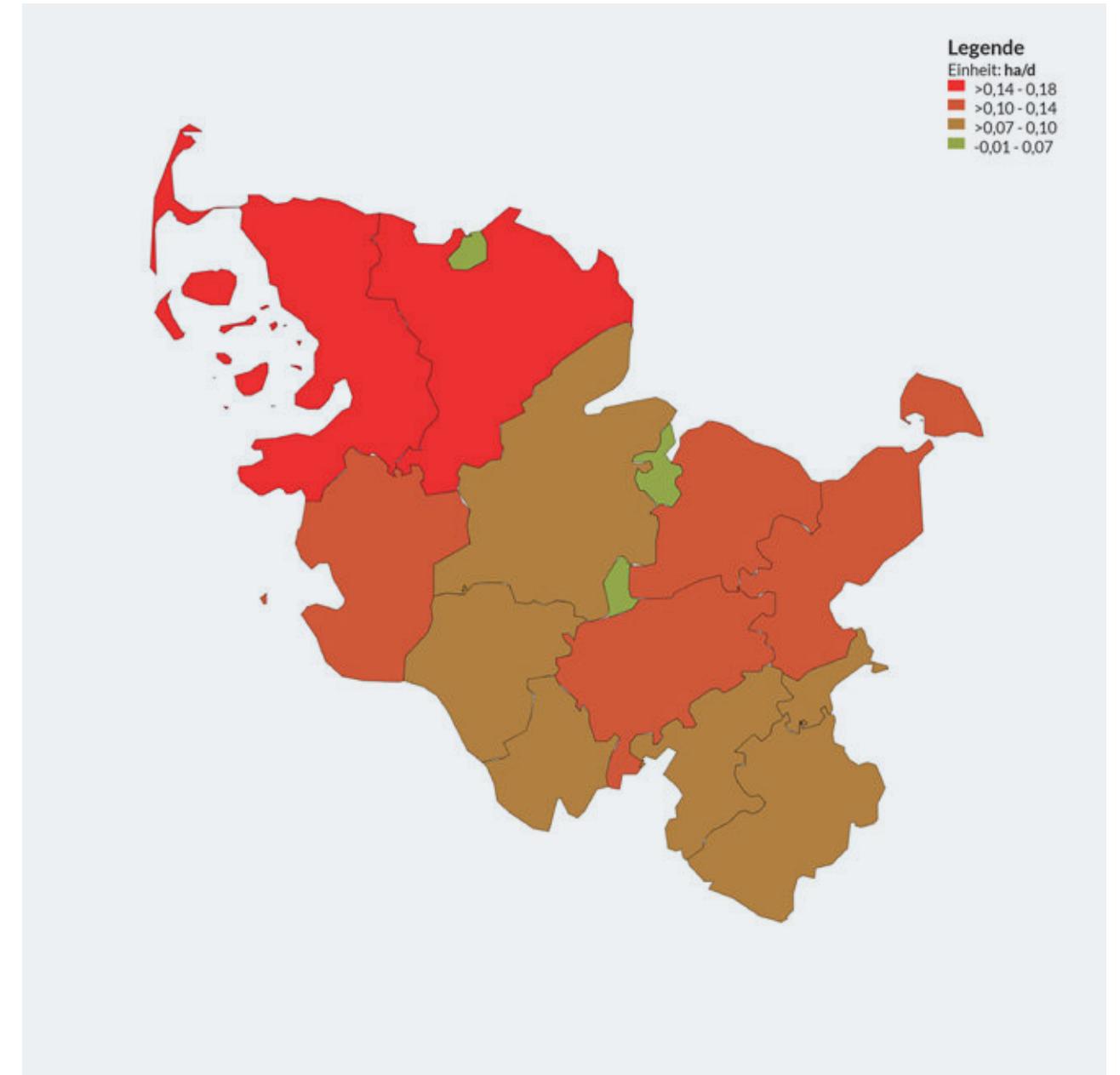
Diese Entwicklung betrifft auch den Einzelhandel. So veröden Ortszentren und verlieren ihre Versorgungsfunktion und ihre Rolle als sozialer Treffpunkt. Die Versorgung

mit Dienstleistungen und Gütern des täglichen Bedarfs in Wohnungsnähe kann so nicht mehr gewährleistet werden. Voranschreitende Leerstände oder die Entstehung von Brachflächen können zu einem Teufelskreis führen. Wohlhabende Anwohner können sich einen Umzug leisten, sozial Benachteiligte müssen bleiben. Diese „Segregation“ genannte Entwicklung ehemals sozial durchmischter Quartiere ist dann, selbst mit hohem kommunalem Kostenaufwand, kaum wieder einzufangen.

In den immer mehr verarmenden, 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 Menschen 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 Wohnumfeld noch unattraktiver machen („Broken-Windows Phänomen“). ¶



Während am Ortsrand neue Gewerbegebiete entstehen, verfällt alte Bausubstanz. (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)



Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr in Schleswig-Holstein im Fünfjahresmittel in ha / Tag im Jahr 2021 (Quelle: IÖR-Monitor)



Das kommende Kapitel soll Auskunft darüber geben, wie Aspekte des Flächensparens in die Kommunalpraxis einfließen können, um nachhaltigere Gewerbeflächen zu gewährleisten (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

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 Gewerbegebieten wirklich alternativlos und zum Vorteil der Gemeinde?

Um eine flächensparende Gewerbeentwicklung 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 Unternehmen wirklich dafür sorgen, dass der 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) Wie können Gewerbebedarfe im Bestand gedeckt werden?

Um die Ausweitung von Gewerbegebieten einzuschränken und Fläche zu sparen, müssen Kommunen benötigte Flächen bestenfalls dort bereitstellen, 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 Unternehmen für den gewählten Ansatz zu begeistern und wie sich solche Ideen im konkreten Bebauungsplan festsetzen lassen.

3) 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?

4) Welche Chancen bietet eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden?

Ökosysteme machen nicht an Ortsgrenzen halt und ebenso wenig trifft dies auf die Nachfrage von Gewerbeflächen zu. Das letzte Unterkapitel geht deshalb der Frage nach, wie sich Gemeinden zusammenfinden können, um gemeinsam nachhaltige Ansätze für die Gewerbeentwicklung 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 Flächen, an anderer Stelle einen zufriedenstellenden Ausgleich erhält, werden abschließend betrachtet. ¶

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

Als Grundlage für eine flächensparende Gewerbeentwicklung 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 Reserven 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 Ausgaben und Einnahmen unabdingbar.

Gewerbeflächenkataster

Neben Baulücken werden in einem Gewerbeflächenkataster 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 Angaben darüber, ob das Grundstück im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt oder nach § 34 Baugesetzbuch



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



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

(BauGB) in den Innenbereich fällt, enthalten. Darüber hinaus können leerstehende Gebäude hinterlegt werden.

Falls notwendig, können kleine Gemeinden dabei von der zuständigen Kreisplanung Unterstützung erfahren. So haben auch kleinere Kommunen die Möglichkeit, kommunales Flächenmanagement zu betreiben.

Gewerbeflächenkataster 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 re-

gelmäßig aktualisiert werden, ist zudem unbekannt. Gerade kleinere Kommunen sehen sich häufig nicht in der Lage, ein Gewerbekataster zu führen.

Die Einführung eines Katasters führt nicht unmittelbar zu einer Verringerung des Flächenverbrauches. Es hilft aber, Möglichkeiten der Innenentwicklung zu erkennen, sodass es für die Aufstellung kommunaler Mengenziele als Grundlage dienen kann. Durch die bereitgestellten Informationen können Kataster 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 Luftbilddaten auszuwerten.

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

Wirtschaftlichkeitsanalyse

Die Ausweisung neuer Gewerbegebiete auf zuvor ungenutzter Fläche trägt zu einer Vielzahl ökologischer Probleme bei. Trotz der ökologischen Konsequenzen, die sich durch die Neuausweisung von Gewerbegebieten ergeben können, stellen erhoffte ökonomische Vorteile für die Kommunen häufig ein Argument für die Ausweisung dar.

Doch nicht immer sprechen die ökonomischen Folgen eindeutig für die Ausweisung von Gewerbegebieten. Die Kommunen erwarten einerseits erhöhte Steuereinnahmen für den kommunalen Haushalt, haben andererseits aber auch hohe Folgekosten zu befürchten.

Um eine möglichst objektive Beurteilung der ökonomischen Auswirkungen vorzunehmen, bieten sich fiskalische Wirkungsanalysen an – dazu mehr im Interview mit Jens-Martin Gutsche ab S.26. Sie sind ein Instrument zur realitätsnahen Beurteilung von Planungsvorhaben und deren Alternativen. Durch sie erhalten Entscheidungsträger*innen Informationen zu den zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen der Entscheidung für oder gegen ein neues Gewerbegebiet, also ob und ab wann eine Ausweisung rentabel sein könnte. Kommunen können sie außerdem Unterstützung bei Verhandlungen mit potenziellen Investoren über die genaue Vertragsausgestaltung bieten.

Die Entscheidung zur Ausweisung eines Gebietes wird von vielen Faktoren geleitet. Eine mögliche Unterstützung bei der Entscheidungsfindung können fiskalische Wirkungsanalysen sein. Durch sie erhalten Entscheidungsträger*innen Informationen zu den zu erwartenden ökonomischen Folgen der Entscheidung für oder gegen ein neues Gewerbegebiet, also ob und ab wann eine Ausweisung rentabel sein könnte. Für fiskalische Wirkungsanalysen werden die Einnahmen und Ausgaben, die mit verschiedenen Planungsvarianten / Ausweisungsoptionen verbunden sind, erfasst, um so eine (auf ökonomischen Kriterien) fundierte Entscheidungsgrundlage aufzubauen.

In der Analyse werden die Mehreinnahmen und -ausgaben für Kommunen durch Steuern und Folgekosten, die kommunalen Gewinne durch die Beteiligung an der Wert-

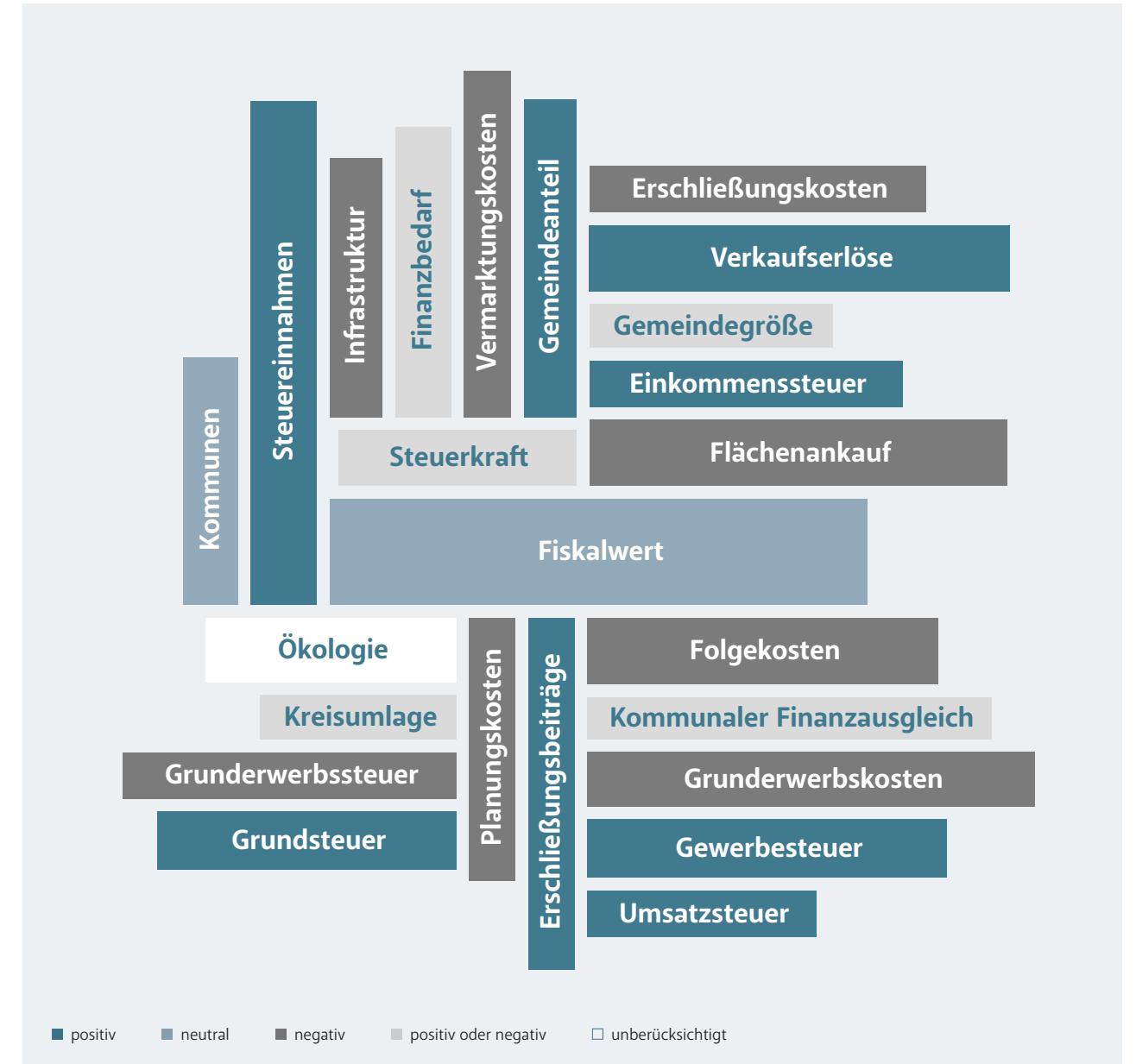
steigerung von Grundstückspreisen sowie die Auswirkungen durch veränderte Relationen im Kommunalen Finanzausgleich und bei der Kreisumlage untersucht.

Als Ergebnis der Analyse erhält man den Fiskalwert eines Planungsvorhabens, der über einen gewählten Zeitraum (*bspw. 25 Jahre*) die finanzmathematische Summe der zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben, die mit der Ausweisung einer Fläche als Gewerbegebiet einhergehen, darstellt. Erscheint ein Planungsvorhaben rentabel, besitzt es einen positiven Fiskalwert, erscheint es nicht rentabel, ist der Fiskalwert negativ. Die Spannweite der Fiskalwerte kann im räumlichen Vergleich sehr groß sein und kann nach Beobachtungen des Planungsbüros „Gertz Gutsche Rügenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR“ eine Spannweite von $-152 \text{ €} / \text{m}^2$ bis $+1657 \text{ €} / \text{m}^2$ aufweisen.

Zu den betrachteten Größen bei einer fiskalischen Wirkungsanalyse auf kommunaler Ebene zählen als Einnahmen die Gewerbe- und Grundsteuer, der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sowie nicht-steuerliche Einnahmen wie Verkaufserlöse und Erschließungsbeiträge.

Den größten Anteil an den Einnahmen stellt hierbei die Gewerbesteuer dar. Ihr positiver Verlauf gilt als Indikator für eine prosperierende Entwicklung der angesiedelten Gewerbe. Die Zunahme der Gewerbesteuer kann jedoch nicht isoliert als Kriterium betrachtet werden, sondern hierzu muss ebenso die Auswirkungen einer höheren Steuerkraft (*durch potenziell erhöhte Gewerbesteuereinnahmen*) im Kontext des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hängt von verschiedenen Faktoren ab. Hierzu zählen der Anteil der einzelnen Kommune am landesweiten Gewerbesteueraufkommen, die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Kommune sowie die sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort. Mittels eines „*orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels*“ werden die kommunalen Anteile an der Umsatzsteuer vom Land auf die betreffenden Kommunen verteilt. Der Umsatzsteueranteil der Gemeinde hängt hierbei also von der Anzahl der sozialversicherungs-



In der komplexen Gemengelage fällt es oft schwer, den Überblick über zu erwartende Einnahmen und Ausgaben zu behalten
(Quelle: Eigene Darstellung)

pflichtig Beschäftigten in einer Gemeinde ab, während für die Einkommenssteuer die Anzahl an Einwohner*innen mit Erstwohnsitz in der Gemeinde von Relevanz sind. Bei einer Erhöhung der Gewerbesteuerabgaben (=erhöhte Steuerkraft) bei gleichzeitiger Stagnation der Einwohner*innenzahl kann es zu negativen Folgen für die Gemeinde im kommunalen Finanzausgleich kommen, da der Finanzbedarf der Gemeinden maßgeblich durch ihre Einwohner*innenzahl bestimmt wird.

Durch die positive Entwicklung von Gewerbe kann eine Erhöhung der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich auftreten, während aufgrund der gleichbleibenden Einwohner*innenzahl der Finanzbedarf gleich bleibt, womit mit geringeren Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu rechnen ist. Ein Großteil der steuerlichen Mehreinnahmen können hierdurch verloren gehen. Eine Studie für ein Gewerbegebiet in der Stadt Göttingen aus 2012 hat bspw. errechnet, dass nur ca. 20 Prozent der steuerlichen Zusatzeinnahmen 15 Jahre nach Errichtung des Gewerbegebietes bei der Stadt selbst verblieben sind, aufgrund der hohen Abschöpfung im kommunalen Finanzausgleich, geschuldet durch die geringe Zuzugsquote.

Als Ausgaben können bei der Entstehung neuer Gewerbegebiete Grunderwerbs-, Infrastrukturfolgekosten sowie Erschließungs-, Planungs- und Vermarktungskosten anfallen. Grunderwerbskosten umfassen den Grundstückspreis, die Grunderwerbsteuer, die notariellen Kosten, die Grundbuchkosten sowie ggf. Gebühren für den Makler oder die Maklerin.

Die Infrastrukturfolgekosten beinhalten Kosten der technischen und sozialen Infrastruktur, sowie für Grünflächen und Verkehrsanbindungen wie bspw. Straßenausbau oder Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr. Diese Kosten fallen nicht nur einmalig bei der anfänglichen Erschließung an, sondern besitzen durch die anfallenden Kosten für die Unterhaltung und Erneuerung auch in den Folgejahren Relevanz.

Erschließungskosten umfassen die öffentliche und die private Erschließung, die an der Grundstücksgrenze inein-

ander übergehen. Um die außerhalb der Grundstücksgrenzen anfallende öffentliche Erschließung kümmert sich die Kommune auf Antrag der Grundstücksbesitzer*innen. Die private Erschließung erfolgt innerhalb des Grundstücks unter Selbstorganisation der Eigentümer*innen. Die Erschließung selbst beinhaltet verkehrsmäßige sowie technische Aspekte. Erstere sorgen für den Zugang des Grundstücks an die Straße, für Gehwege und Beleuchtung, letztere für den Anschluss des Grundstücks an Wasser, Abwasser, Strom, Gas und Internet.

Kosten, die zur Vorbereitung der Bebauung und Erschließung entstehen wie bspw. Gebühren und Honorare für die Planerstellung und Genehmigungen stellen die Planungskosten dar, während die Vermarktungskosten zur Bewerbung der Flächen anfallen.

Auf der Kostenseite können die Grunderwerbskosten den größten Anteil ausmachen – vorausgesetzt sie fallen an, da die Kommune Flächen überhaupt erwerben muss. Wenn dies der Fall ist, stellen sie insbesondere zu Beginn des Vorhabens einen sehr großen Kostenfaktor dar. Für die Rentabilität des Gebiets ist dabei von Relevanz, wie sich der Wert des Grunds verändert, während er in Hand der Kommune ist. Kommt es hierbei zum Verfall der Preise, kann dies starke Planungsverluste für die Kommune mit sich bringen.

Ein fundamentaler Kritikpunkt an dem Vorgehen der fiskalischen Wirkungsanalyse ist die einseitige Betrachtung der ökonomischen Effekte der Planungsvorhaben. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sollten jedoch auch soziale und ökologische Folgen von Planungsvorhaben bedacht werden. Welche Stellschrauben bei der Analyse zu betrachten sind, welche Möglichkeiten auf kommunaler Ebene bestehen und wie sich diese weiteren Nachhaltigkeitsdimensionen in die Wirkungsanalyse aufnehmen lassen, haben wir im Interview mit dem Planungsbüro „Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR“ erfragt. Das Büro stellt mit bundesweiter Expertise zu verschiedenen Planungsvorhaben auf kommunaler Ebene den Vorreiter in Fragen zur fiskalischen Wirkungsanalyse dar. ¶



Eine Wirtschaftlichkeitsanalyse kann Aufschluss darüber geben, ob eine Neuausweisung wirklich ökonomisch attraktiver als die Wiederbelegung von Bestandsimmobilien ist (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

Was kostet mein Gewerbegebiet? Interview



Jens-Martin Gutsche

Gesellschafter Gertz Gutsche Rümenapp –
Stadtentwicklung und Mobilität GbR

BUND SH: Fiskalische Wirkungsanalyse klingt erst einmal sehr sperrig. Was steckt hinter dem Begriff?

Gutsche: Fiskalische Wirkungsanalysen untersuchen, welche Auswirkungen ein Planungsvorhaben, also z.B. ein neues Wohnbau- oder Gewerbegebiet auf den kommunalen Haushalt der betreffenden Gemeinde hat.

Dabei werden die voraussichtlichen zusätzlichen Einnahmen der Gemeinde und den voraussichtlichen zusätzlichen Ausgaben der Gemeinde gegenübergestellt. Projektbedingte Zusatzausgaben können z.B. für die Erschließung, den Flächenankauf oder den Ausbau sozialer Infrastrukturen entstehen. Dem stehen projektbedingte Mehreinnahmen aus der Grund-, Einkommens-, Gewerbe- und ggf. Umsatzsteuer gegenüber. I.d.R. haben entsprechende Projekte auch Einfluss auf die jährlichen Zuweisungen, die eine Gemeinde aus dem kommunalen Finanzausgleich erhält oder auf die von ihr ggf. zu zahlenden Umlagen an Kreis, Gemeindeverband oder Zweckverbände.

Die Begriffe „Mehreinnahmen“ und „Mehrausgaben“ machen deutlich, dass deren Bilanz immer mit einer zukünftigen Entwicklung ohne das betreffende Vorhaben verglichen wird, um den fiskalischen Gesamteffekt zu bewerten.

BUND SH: Welche Einflussfaktoren sind dabei am relevantesten für den fiskalischen Effekt von Gewerbegebieten?

Gutsche: Bei Gewerbegebieten kommen die meisten Mehreinnahmen der Kommune aus der Gewerbesteuer sowie der mit dieser hinsichtlich des kommunalen Anteils inzwischen relevant eng verzahnten Umsatzsteuer. Häufig wird dabei übersehen, dass den Kommunen von diesen Einnahmen

durch Gewerbegebiete nur ein recht kleiner Anteil verbleibt. Zunächst sind je nach eigenem Hebesatz ca. 7–15 Prozent als Gewerbesteuerumlage an Land und Bund abzuführen. Vom Rest verlieren die meisten Gemeinden zwischen 60 Prozent und 80 Prozent im kommunalen Finanzausgleich, weil ihren Steuermehreinnahmen aus einem Gewerbegebiet keine zusätzliche Einwohner gegenüberstehen. Von dem, was dann noch übrig bleibt, zahlen alle kreisangehörigen Gemeinde etwa ein Drittel als zusätzliche Kreisumlage. Von jedem Euro, die die neu angesiedelten Unternehmen zunächst an die Gemeinde als Gewerbesteuer zahlen, verbleibt dieser am Ende oft deutlich weniger als 20 Cent.

»Von jedem Euro, die die neu angesiedelten Unternehmen zunächst an die Gemeinde als Gewerbesteuer zahlen, verbleibt dieser am Ende oft deutlich weniger als 20 Cent.«

BUND SH: Wir haben in unseren Leitfaden zum Wohnungsbau bereits den „FolgekostenSchätzer“ vorgestellt, der es auch „Normalos“ ermöglicht, sich einen ersten Überblick über die Folgekosten neuer Wohngebiete zu verschaffen. Was sind aus ihrer Sicht fundamentale Unterschiede bei der Betrachtung von Gewerbegebieten?

Gutsche: Was die zusätzliche Ausgaben angeht, die oft auch als „Folgekosten“ bezeichnet werden, so sind diese bei Gewerbegebieten deutlich geringer als bei den Wohngebieten, weil keine soziale Infrastrukturen wie Kitas und Schulen zusätzlich vorgehalten werden müssen. Gleichwohl müssen auch hier langfristig Straßen instand gehalten werden und ggf. öffentliche Grünflächen gepflegt werden.

Dies gilt allerdings nur, wenn man das Gewerbegebiet alleine betrachtet. Wird parallel auch eine wohnbauliche Entwicklung betrieben, so sind ggf. auch die Folgekosten der Wohngebiete zu berücksichtigen.

BUND SH: Welche Möglichkeiten gibt es für Kommunen, fiskalische Wirkungen ihrer geplanten Gewerbegebiete abzuschätzen und können Kommunen sich das bezuschussen lassen?

Gutsche: Städte und Gemeinden können sich eine fiskalische Wirkungsanalyse von einem Planungsbüro erarbeiten lassen und versuchen, eine solche Abschätzung selbst vorzunehmen. Fiskalische Wirkungsanalysen für Gewerbegebiete sind jedoch häufig mit mehr Unsicherheiten behaftet als fiskalische Wirkungsanalysen für Wohngebiete. Dies liegt vor allem daran, dass die einzelnen Unternehmen Gewerbesteuer in sehr unterschiedlicher Höhe zahlen. Die überwiegende Mehrheit muss aufgrund ihrer Rechtsform oder des konkreten Jahresergebnisses keine Gewerbesteuer zahlen. Wenn man als Gemeinde ein Gewerbegebiet als „Angebotsplanung“ plant, d.h. noch nicht weiß, welche Unternehmen die Flächen nachfragen werden, kann eine seriöse fiskalische Wirkungsanalyse nur Wahrscheinlichkeitsaussagen treffen. Aber auch diese können helfen, ein Projekt kommunalpolitisch zu beurteilen, weil – wie schon erwähnt – sowieso nur ein kleiner Teil des Steueraufkommens bei der Gemeinde verbleibt.

Grundsätzlich gilt aber: Fiskalische Wirkungsanalysen können immer nur ein Baustein zur Bewertung der kommunalstrategischen Sinnhaftigkeit von Planungsvorhaben wie Wohn- oder Gewerbegebiete sein. Daneben stehen auch viele andere Aspekte wie Wohnraum- oder Arbeitsplatzbedarfe. Fiskalische Wirkungsanalysen können vor allem dabei helfen, nicht mit falschen finanziellen Erwartungen an ein Planungsprojekt heranzugehen.

BUND SH: Können Aspekte der Nachhaltigkeit insbesondere das Thema Flächensparen Einfluss auf die fiskalische Wirkungsanalyse haben (z. B. über Förderungen)

Gutsche: Neu in Anspruch genommene Siedlungsflächen brauchen – egal ob als Wohn- oder als Gewerbegebiet – i.d.R. zusätzliche Erschließungsstraßen. Jede Straße, die durch die Nutzung einer Innenbereichs- oder Brachfläche nicht neu gebaut werden muss, erspart der Gemeinde lang-

»Jede Straße, die durch die Nutzung einer Innenbereichs- oder Brachfläche nicht neu gebaut werden muss, erspart der Gemeinde langfristig Erhaltungs- und Erneuerungskosten.«

fristig Erhaltungs- und Erneuerungskosten. Die Herausforderung liegt oft in der Aktivierung dieser Flächen und den Flächenanforderungen der standortsuchenden Unternehmen und Projektentwickler/innen.

BUND SH: Wie lässt sich die Neuausweisung von Gewerbegebieten im Vergleich zu einer Umwandlung bestehender Bausubstanz im Hinblick auf ihre fiskalischen Wirkungen vergleichen? Kann die Nutzung von Bestand auch finanziell attraktiv sein?

Gutsche: Wenn mit Bausubstanz öffentliche Straßen gemeint ist, gilt das eben gesagte. Wenn es um die – ökologisch oft sehr sinnvolle – Wiedernutzung von Gebäuden geht, betreffen die finanziellen Vor- und Nachteile vor allem die privaten Nutzer/innen der Flächen, also die Unternehmen. ¶

KONTAKT

Jens-Martin Gutsche

Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung
und Mobilität GbR

Telefon: 040 85 37 37-48

E-Mail: gutsche@ggr-planung.de

Wie können Gewerbebedarfe im Bestand gedeckt 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:

kurzelinks.de/minilex-vorkaufsrecht

→ Baugebot (§ 176 BauGB)

Die Gemeinde kann – mit angemessener Frist – Eigentümer*innen dazu verpflichten, ein Grundstück zu bebauen, wenn ein gültiger Bebauungsplan vorliegt (*siehe S. 34*). 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:

kurzelinks.de/minilex-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:

kurzelinks.de/minilex-entwicklungsgebieten

INFO

Gewerbeflächenprognose

Wenn sich Gemeinden einen Überblick über Bedarfe und Potenziale verschaffen sollen, um so Flächen zu sparen, fragen sie sich sicher, weshalb an dieser Stelle kein Kapitel zu Bedarfsermittlung steht. Dazu hier ein paar Sätze:

Seit etwa 30 Jahren erfreut sich das Prognosemodell GIFFPRO (*Gewerbe- und Industrieflächenprognose*) größter Beliebtheit. Die bei der Erstellung zugrunde gelegten Kennziffern und Quoten, auf denen das Modell beruht, werden weitestgehend bis heute genutzt. Zudem wird die Möglichkeit, lokale Rahmenbedingungen einzupflegen meist vernachlässigt.

Durch die immer komplexer werdenden interkommunalen Aspekte, die Entwicklung Richtung Dienstleistungsgesellschaft und die immer weiter auseinanderdriftenden Ansprüche zwischen ländlichen Raum und Ballungsgebieten bedarf es aber längst eines neuen Untersuchungsrahmens.

Das größte Problem des aktuellen Modells besteht aber darin, dass das Modell eine direkte Verbindung zwischen Flächenbedarf und Beschäftigtenzahlen annimmt. Der Wandel der Industrielandschaft mit neuen Fertigungstechniken und grundsätzlich unterschiedliche Bedarfe je Wirtschaftszweig stehen dem entgegen.

Auch aktuelle Anpassung des Modells können dem nur begrenzt Rechnung tragen. Es ist Zeit für eine Neuentwicklung, die Flächen nach Art und Lage unterscheidet und bestehende Potenziale besser mit aufgreift.

Fördermöglichkeiten für Kommunen

Auch wenn vielerorts die Bereitschaft zu flächensparenden Ansätzen zu erkennen ist, darf nicht vergessen werden, dass die Umsetzbarkeit entsprechender Maßnahmen auch immer eine Frage der Finanzierbarkeit ist.

Im Folgenden Kapitel soll deshalb ein kurzer Überblick über den aktuellen Förderhorizont und die unterschiedlichen Ansatzpunkte dieser Töpfe gegeben werden. Alle Fördermöglichkeiten sind mit Verweisen auf tiefergehende Information und Ansprechpartner*innen versehen.

Auf der Landesebene hat sich zuletzt etwas getan. Im Rahmen des Projekts Nachhaltiges Flächenmanagement bietet das Land seit diesem Jahr drei Fördermöglichkeiten:

→ Aktiver Baulandfonds Schleswig-Holstein

Der „Baulandfonds“ unterstützt Kommunen bei der aktiven Liegenschaftspolitik. Hierbei hat das Land insbesondere Flächen im Innenbereich im Auge, die sich für gut erschlossenen funktionsgemischte Nutzung eignen könnten, aber schwer zu entwickeln sind.

Gefördert wird die Potenzialanalyse für die schwer zu entwickelnde Flächen im Innenbereich. Kommen Sie anschließend zu dem Schluss, die Fläche zu entwickeln, unterstützt Sie der Fonds mit einem zinsverbilligten Darlehen mit einer anteiligen Fehlbetragsübernahme bei der Umsetzung.

Kontakt im MILIG

Referat 50 „Wohnraumförderung“

Michael Staeck

Telefon: 0431 988-2795

E-Mail: michael.staeck@im.landsh.de



Mehr Informationen zum Baulandfonds:

kurzelinks.de/baulandfonds-sh

→ Richtlinie „Netzwerk Flächenmanagement“

Die Richtlinie fördert für bis zu fünf Jahren eine Flächenmanager*in auf Kreisebene, die die Kommunen unterstützen soll, nutzbare Flächen zu erfassen, analysieren und mobilisieren. Die Förderung beträgt im ersten Jahr 90 Prozent und wird dann schrittweise auf 50 Prozent reduziert.

Kontakt im MILIG

Projekt „Nachhaltiges Flächenmanagement“

Axel Hilker

Telefon: 0431 988-1830

E-Mail: axel.hilker@im.landsh.de

Mehr Informationen zur Richtlinie „Netzwerk Flächenmanagement“:

kurzelinks.de/flachenmanagement



Mehr Informationen zur Richtlinie „Maßnahmen Flächenmanagement“

kurzelinks.de/flachenmanagement2



→ Richtlinie „Maßnahmen Flächenmanagement“

Über die Richtlinie werden „nicht-investive Maßnahmen“ gefördert, die bestehende Fachförderprogramme nicht abdecken – also z.B. Kosten für Büros die ein Flächenkataster für die Kommune erstellen oder auch für die finanzielle Unterstützung von Beteiligungsprozessen. Die Förderung deckt bis zu 70 Prozent der Kosten bis zu einer Summe von 50.000 € ab.

→ Weitere Fördermöglichkeiten

Neben den neue eingerichteten Möglichkeiten seitens des Landes existieren bereits weitere Möglichkeiten sich flächensparende Entwicklung bezuschussen zu lassen. Im folgenden soll eine Übersicht gegeben werden. Dabei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

Landesprogramm Wirtschaft 2014 bis 2020 – Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen

Gefördert wird u. a. das Recycling von Industrie- und Gewerbebrachen. Bezuschusst wird dabei die Beseitigung von Altlasten, soweit sie für eine wirtschaftliche Nachnutzung erforderlich ist

Weitere Informationen finden Sie auf der Seite der IB.SH:

kurzelinks.de/ibsh-foerderung



Coworking-Spaces im ländlichen Raum

Das Innenministerium fördert Coworking-Spaces im ländlichen Raum. Als Maßnahme zur Nutzung im Bestand kann das helfen, Flächen im Außenbereich zu sparen (siehe S. 38 ff). Gefördert werden die Einrichtung, Modernisierung und der Ausbau von Coworking-Spaces mit Telearbeitsplätzen im ländlichen Raum (Gemeinden mit weniger als 35.000 Einwohner*innen).

Weitere Informationen finden Sie auf der Seite des Landes Schleswig-Holstein:

kurzelinks.de/coworking-spaces



Städtebauförderung

Gefördert werden keine Einzelvorhaben, sondern städtebauliche Gesamtmaßnahmen. Die Städtebauförderung fördert die „Beseitigung städtebaulicher Missstände“ in Gebieten mit tiefgehenden städtebaulichen Problemen. Seit 2020 ist sie neu aufgestellt und vergibt Mittel in drei Programmen, von denen besonders zwei im Hinblick auf das Flächensparen relevant sind:

- **Lebendige Zentren:** Erhalt der Innenstädte und Dorfkerne als Orte für Wohnen, Arbeiten und Kultur und Kampf gegen den Funktionsverlust dieser Ortskerne.
- **Wachstum und nachhaltige Erneuerung:** Unterstützung der Gemeinden bei Strukturwandel mit Schwerpunkt auf Brachflächenentwicklung.

Weitere Informationen finden Sie auf der Seite des Landes Schleswig-Holstein:

kurzelinks.de/staedtebaufoerderung



Ortskernentwicklung

Gefördert werden „Ortskernentwicklungskonzepte“ und/oder Projekte, die ländlich geprägte Orte zur in ihrer Lebensqualität verbessern oder die Umnutzung landwirtschaftlicher und dörflicher Bausubstanz zum Ziel haben. „Ressourcenschutz durch Nutzung/ Umnutzung von dörflicher Bausubstanz oder Ressourcenschutz durch Flächenrevitalisierung“ bringen können als Bewertungskriterien Berücksichtigung finden.

Weitere Informationen finden Sie auf der Seite des Landes Schleswig-Holstein:

kurzelinks.de/ortskernentwicklung



Neue Perspektive Wohnen

Gefördert wird der „planerische und rechtliche Aufwand“ zur Erneuerung eines Baugebietes, das „flächensparende, maßvoll verdichtete Gebäudetypen“ vorsieht. Besonderes gute Chancen auf die bis zu 50.000 € haben Vorhaben, die sich als Best-Practice zur Innenentwicklung eignen und „wohnungsnahe Infrastruktur, kurze Wege und effiziente verkehrliche Erschließung“ berücksichtigen.

Weitere Informationen finden Sie auf der Seite der Neuen Perspektive Wohnen:

kurzelinks.de/npw



Förderprogramme zur Altlastenbearbeitung, Flächenrecycling und Flächenrevitalisierung

Um Altlasten zu untersuchen und sanieren sowie für die Unterstützung des Flächenrecyclings hat das Land Schleswig-Holstein zwei Förderrichtlinien erlassen.

Weitere Informationen finden Sie auf der Seite des Landes Schleswig-Holstein:

kurzelinks.de/altlastenbearbeitung





Kleiner-Kiel-Kanal 2013 (*linkes Bild*) und 2022 nach der Umgestaltung (*rechtes Bild*) – auch mit Mittel der Städtebauförderung
(Quellen links: [Ralf Roetschek/roetschek.at](http://RalfRoetschek.roetschek.at))

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.*

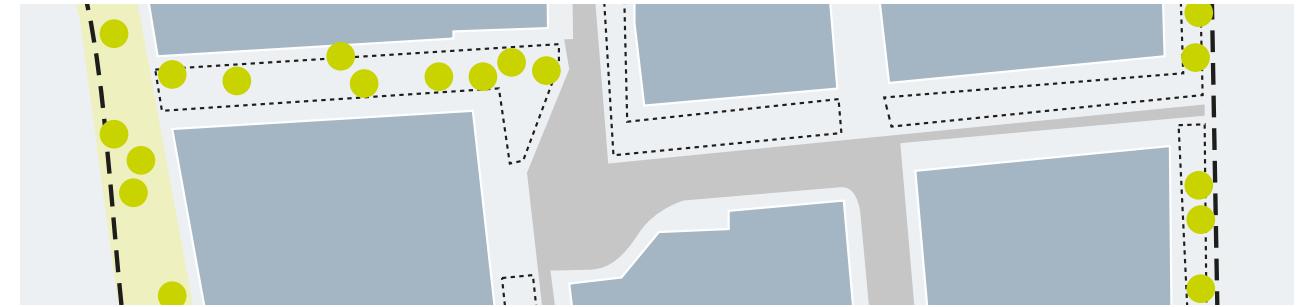
- › *Baugebiete als besondere Arten der baulichen Nutzung, die im Flächennutzungsplan dargestellt bzw. im Bebauungsplan festgesetzt werden können und von ihrer Darstellungsart detaillierter sind als die Bauflächen: Kleinsiedlungsgebiete, reine Wohngebiete, allgemeine Wohngebiete, besondere Wohngebiete, 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: kurzelinks.de/sh-zufish



Auch zeichnerische Festsetzungen können im Bebauungsplan flächensparend eingesetzt werden (Quelle: Eigene Darstellung)

Flächensparender Bebauungsplan

In der Bauleitplanung legen Kommunen fest, wo Gewerbegebiete entstehen und wie effizient diese Flächen genutzt werden sollen. Dabei steht es ihnen frei, in Bebauungsplänen auch Mindestvorgaben für eine flächensparende Bebauung zu formulieren. Bei bestehenden Unternehmensstandorten können durch Anpassungen des rechtlichen Rahmens die Spielräume für eine intensivere Nutzung geschaffen werden.

Einige Erläuterungen zu möglichen (*und nicht möglichen*) Festsetzungen für flächensparende Bebauungspläne sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden:

Für eine effiziente Flächennutzung ist es besonders wichtig, eine hohe bauliche Dichte zu erreichen. Besonders das verschobene Verhältnis von Gewerbe- zu Infrastruktur- und Verkehrsflächen ist ein Problem für die kosteneffiziente, flächensparende Kommunalentwicklung.

Kommunen können durch die Bebauungsplanung die Bebauungsdichte beeinflussen. So sieht das Baugesetzbuch (BauGB) explizit die Möglichkeit einer Begrenzung bzw. Festsetzung von Höchstmaßen 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).

Diese Festsetzungsmöglichkeit ist aber auf Wohngrundstücke beschränkt. Der Flächenbedarf gewerblicher Betriebe wird – so die Gesetzesbegründung – im Wesentlichen von „wechselnden betrieblichen Erfordernissen“ bestimmt, so dass eine langfristige Festlegung von

Höchstmaßen für gewerblich genutzte Grundstücke im Bebauungsplan „nicht sachgerecht wäre“.

Die Baunutzungsverordnung (BaunVO) und das BauGB lassen aber eine zwingende Festsetzung der Gebäudehöhe oder der Zahl der Vollgeschosse zu (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB & § 16 Abs. 4 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 Fläche versiegelt wird.

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. ¶

Nutzungsmischung und neue Gebietstypen

Während in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Verdrängung des oftmals emissionsreichen Gewerbes noch als Erfolg für die Gesundheit der Bewohner*innen gefeiert wurde, stellt sich heute oft die Frage, ob diese strikte Trennung von Wohnen und Arbeiten in einer zunehmenden Dienstleistungsgesellschaft und der Tendenz zu mehr mobilem Arbeiten noch zeitgemäß ist. Die Nutzungsmischung gilt als vielversprechender Ansatz Fläche effizient zu nutzen und gleichzeitig – durch kurze Wege – Sekundärversiegelung wie Straßen und unnötiges Verkehrsaufkommen zu vermeiden.

In den letzten Jahren sind dem Instrumentarium des Baurechts neue Gebietsformen hinzugefügt worden, die die Nutzungsmischung zwischen Gewerbe und Wohnen vereinfachen sollen. Im Folgenden sollen sie vorgestellt werden:

→ Urbanes Gebiet (§ 6a BauNVO)

Der 2017 neu eingeführte Baugebietstyp „Urbanes Gebiet“ erlaubt den Kommunen eine flexiblere Planung und soll Wohnungsbau fördern und gleichzeitig Flächenverbrauch reduzieren. Die neue Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ soll dabei den Wohnungsbau im Innenbereich erleichtern,

INFO

Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Die BauNVO gibt Art und Maß der baulichen Nutzung eines Grundstücks vor. 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:

kurzelinks.de/baunvo

zu einer größeren Nutzungsmischung führen und zu einer Stadt der kurzen Wege beitragen. Möglich wird nun ein Gebiet mit höherer Bebauungsdichte und niedrigerem Lärmschutz, als dies bei den bestehenden Kerngebieten (MK) und Mischgebieten (MI) der Fall ist. Außerdem ist in diesem



Auf der nördlichen Wallhalbinsel in Lübeck sollen die historischen Hafenschuppen erhalten bleiben. Mithilfe der neuen Kategorie lassen sich dort nun Veranstaltungslärm und Wohnen vereinen (Quelle: WikiCommons)

Gebiet außer dem Wohnen eine Reihe von anderen Nutzungsmöglichkeiten erlaubt, um „eine Nutzungsgemischte Stadt der kurzen Wege“ zu schaffen.

In den Urbanen Gebieten ist sowohl die Errichtung von Wohngebäuden als auch von Gewerbebetrieben sowie von sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen möglich. Im Einzelnen sind u. a. folgende Gebäudearten zulässig: Wohngebäude, Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

Die Mischung der einzelnen Nutzungsarten muss nicht gleichgewichtig sein. Allerdings können auch keine Vorgaben für eine genaue Gewichtung einzelner Nutzungsarten getroffen werden, was bisher auch zu Skepsis seitens der Stadtplanung führt. Um dem maßgeblichen Ziel näherzukommen, den Wohnungsbau zu beschleunigen, gibt es hierfür Erleichterungen gegenüber den anderen Gebietsarten. Die Städte und Gemeinden können in Quartieren, die sie als Urbane Gebiete ausweisen, höher und dichter bauen. Dadurch sollen preiswerte Wohnungen entstehen, von denen auf dem Wohnungsmarkt zu wenige vorhanden sind.

Gleichzeitig können sowohl in gewerblich geprägten Gebieten Wohnungen gebaut und Gebäude als Wohnraum genutzt werden, was der häufigste Beweggrund sein dürfte, um Urbane Gebiete auszuweisen. Die Möglichkeit, wohnbaulich geprägte Gebiete für mehr gewerbliche Nutzung zu öffnen, dürfte nur mit viel Fingerspitzengefühl und breiter Öffentlichkeitsbeteiligung eine Option werden.

Die neue Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ soll dazu führen, dass zunehmend neuer Wohnraum auch in Gewerbegebieten entsteht, Büros zu Wohnungen umgebaut werden, Baulücken in dicht bebauten Wohnquartieren geschlossen werden und leichter zusätzliche Dachgeschosse gebaut werden. Dies trägt deutlich zu einer effizienteren Flächennutzung in innerstädtischen Lagen bei. Weniger Ausweisungen auf der Grünen Wiese und die reduzierte Inanspruchnahme von Flächen ist die Folge.

→ Dörfliches Wohngebiet (§ 6a BauNVO)

Im Juni 2021 ist das neue Gesetz zur Mobilisierung von Bauland in Kraft getreten. Oberstes Ziel war dabei, Gemeinden die Schaffung von Wohnraum zu erleichtern – So ermöglicht die Neuregelung vor allem die vereinfachte Schaffung von Baurecht auf der grünen Wiese (§13b BauGB). Das wurde auch vom BUND scharf kritisiert. Die neuen Regelungen umfassen allerdings auch Regelungen, die es den Kommunen ermöglichen leichter auf Flächen im Innenbereich zuzugreifen.

So wird die BauNVO mit § 5a um die Kategorie „Dörfliches Wohngebiet“ (MDW) erweitert. Erleichtert werden soll dadurch das Nebeneinander von Wohnen und Land- bzw. Forstwirtschaft. Dabei muss die Nutzungsmischung nicht gleichgewichtig sein.

Dadurch, dass akzeptiert wird, dass in ländlichen Gemeinden auch Belastungen durch landwirtschaftliche Nutzung zu erwarten sind, soll der Wohnungsbau in dörflichen Gebieten vereinfacht und damit unterstützt werden. Es soll das Zusammenleben in ländlichen Kommunen erleichtert werden, indem in solchen Gebieten neben dem Wohnen auch die Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen und nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben ermöglicht werden soll

Das „dörfliche Wohngebiet“ ist zwischen dem „Dorfgebiet“ (MD) und dem „Mischgebiet“ (MI) zu verorten. Es sind so z. B. folgende Vorhaben zulässig:

- › Wohngebäude,
- › Land- und forstwirtschaftl. Betriebe und deren Wohnungen,
- › Kleinsiedlungen und Nutzgärten
- › Versorgungsläden sowie Schank- und Speisewirtschaften,
- › Beherbergungsgewerbes,

Erhöhte Grenzwerte für Lärm- (TA Lärm) und die besonders entscheidenden Geruchsimmissionen (TA Luft), die häufig wohnliche Nutzung in ländlichen Gemeinden entgegensteht, stehen aber bis heute aus – hier besteht Nachholbedarf! ¶

Neues Arbeiten in altem Bestand

Die gegenwärtigen Entwicklungen der Corona-Pandemie und der zunehmenden Digitalisierung zeigen, dass immer mehr Menschen sich unabhängig von ihrer ursprünglichen, analogen Arbeitsstelle ihrem Job widmen. Gleichzeitig verzeichnen vielen Gemeinden einen Rückgang des innerörtlichen Angebotes für Dienstleistungen und Alltagsgeschäfte, die sich zunehmend in die digitale Welt verlagern. Diese Entwicklungen bringen jedoch trotz ihres herausfordernden Charakters bestimmte Potenziale für die Gemeinden mit.

Coworking-Spaces, Neugründungen und Start-ups der Digitalwirtschaft und Kreativbranche oder die gemeinsame, multifunktionale Nutzung von bestehender Infrastruktur und Geschäftsräumen können angepasste Lösungsstrategien für diese aktuellen Herausforderungen bieten.

Um tristen Leerstand in florierende Räume mit attraktiven Dienstleistungen und Angeboten zu verwandeln, gibt es verschiedene Möglichkeiten: Zum einen können sich Unternehmen direkt ansiedeln, bspw. durch lokale Neugründungen, die vor Ort neue Räumlichkeiten suchen. Zum anderen ist die gemeinsame Nutzung von Räumen für berufliche

Aufgaben oder das Teilen von Geschäften unter verschiedenen Unternehmen eine Option, die den Einstieg in die Raumnutzung erleichtert. Hierdurch bieten sich vielfältige Möglichkeiten, neue Gewerbe anzusiedeln und zu fördern, ohne hierfür neue Flächen in Anspruch zu nehmen.

Insbesondere die flexible Form geteilter Arbeitsräume – sogenannte Coworking-Spaces – in denen gemeinschaftlich oder unabhängig voneinander an beruflichen Projekten gearbeitet wird, erfreuen sich im urbanen Raum zunehmender Beliebtheit und werden mehr und mehr auch eine attraktive Option zur Arbeitsplatzgestaltung im ländlichen Raum.

Diesen Formen des zunehmend digitalen und ortsunabhängigen Arbeitens werden anhaltend positive Trends prognostiziert. So gehen laut einer Umfrage von Statista aus dem Jahr 2020 mehr als 80 Prozent der Befragten davon aus, dass die Arbeit in Wohnortnähe zunehmen wird. Ebenso wird auch eine Zunahme der Home-Office-Tätigkeit sowie eine zunehmende Anzahl an Coworking-Spaces und digitaler Nomad*innen erwartet.

Für die Kommunen, die sich als neue Standorte dieser Arbeitsformen präsentieren können, kann dies mit um-



Lounge-Bereich eines Coworking-Spaces (Foto: Kiezbüro Langenhorn)

fangreichen Vorzügen verknüpft sein: Bestehende Gebäude können aufgewertet und Leerstand mit neuem Leben gefüllt werden. Zudem können sich positive Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft und Daseinsvorsorge ergeben. Durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im Innenraum der Gemeinden entsteht vor Ort neue Nachfrage nach alltäglichen Dienstleistungen wie Cafés, Restaurant oder Geschäften des täglichen Bedarfs. Insbesondere Coworking-Spaces können hierbei nicht nur Arbeitsstätten für eine gesteigerte Nachfrage nach diesen Dienstleistungen bieten, sondern generieren durch ihre multifunktionale Ausrichtung teilweise auch eine Ausweitung der lokalen Angebote. Dorfläden, Poststellen, Kitas oder Veranstaltungsräume werden zunehmend in diese Form der Arbeitsstätten eingebaut und können zur Grundversorgung und damit zur Lebensqualität in den Kommunen beitragen.

Durch die Schaffung von Orten, an denen verschiedene Gewerbe nebeneinander arbeiten, wird die Vernetzung der regionalen Akteure unterstützt. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die digitale Branche, die Gründungsszene sowie die Kreativwirtschaft stark durch junge Menschen geprägt werden, können positive Multiplikatoreneffekte auftreten. Für diese Bevölkerungsgruppe ist zusehends die

Attraktivität und Lebensqualität entscheidend für die Zugzugsentscheidung, sodass eine Angebotsausweitung im Rahmen dieser Berufsoptionen, die zunehmend von jüngeren Menschen angestrebt werden, mit weiteren Zuzügen in die Gemeinden verbunden sein kann.

Jedoch können diese flexiblen Arbeitsformate genauso für andere Altersgruppen interessant sein. So können durch Coworking-Spaces bspw. Alternativen zum Home Office geschaffen werden oder Pendelwege in ferner gelegene Arbeitsstätten reduziert werden. Diese Arbeitsformen haben vor allem durch die Erfahrungen der vergangenen Jahre über unterschiedlichste Bevölkerungsgruppen hinweg an Bedeutung gewonnen.

Zudem weist insbesondere die Kreativ- und Kulturwirtschaft – die von architektonischen Berufen über Mediengestaltung bis hin zu Softwareentwicklung reicht – häufig synergetische Effekte auf, die Innovationen in angrenzenden Branchen erzeugen können. Dieser Wirtschaftszweig weist einen hohen Anteil an Kleinunternehmen auf, die jedoch von einer starken Ausbildung von Netzwerken und Kooperationen gekennzeichnet sind und damit die regionale Verflechtung zwischen Unternehmen erhöhen können. Viele dieser Akteure arbeiten in privaten Wohnräumen, weshalb



Neue Arbeitsformen mit neuen Ansprüchen an die örtlichen Gegebenheiten bieten neue Perspektiven für Kommunen (Grafik: Eigene Darstellung)

ein Angebot attraktiver Arbeitsorte insbesondere für in dieser Branche tätigen Personen den entscheidende Unterschied bei der Wahl eines Arbeits- bzw. Wohnortes sein kann. Die Ausbildung eines attraktiven Angebotes an Arbeitsstätten sowie komplementärer Infrastruktur kann sich damit besonders positiv auf die Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftliche Prosperität der Gemeinden auswirken.

So ist durch die Ansiedlung von Unternehmen aus der Kreativ- und Kulturwirtschaft nicht nur mit einer gesteigerten Wertschöpfung und Beschäftigung innerhalb der Branche selbst zu rechnen. Sie ist über die Bereitstellung, aber auch Nachfrage von Vorleistungen stark mit den ihr angrenzenden Bereichen verknüpft. Zudem trägt sie durch Innovationen im gewerblichen Bereich zu einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit der angrenzenden Branchen bei. Die Innovationsimpulse, die die regionale Wirtschaft fördern können, können aber ebenso positive Auswirkungen auf die Sozialstruktur haben. Das kreative Milieu trägt zur Ausformung und Neugestaltung kultureller Prozesse und Angebote bei und kann hierdurch die Attraktivität der Region steigern.

Damit eine Gemeinde attraktiv für Menschen wird, die sich beruflich ortsunabhängig und digital orientieren, bedarf es bestimmter Voraussetzungen. Hierzu zählt eine geeignete digitale Infrastruktur, die Glasfaseranschlüsse umfassen sollte, mittelfristig kann eine 100-Mbit-Leitung ausreichend sein.

Für Coworking-Spaces, aber auch für Geschäftsräume, die von unterschiedlichen ortsansässigen Unternehmen geteilt werden, sind zentrale Standorte von Vorteil. So können zum einen die Angebote der Coworking-Spaces oder der geteilten Geschäftsräume leichter erreicht werden, um deren Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Zum anderen ist die Nähe zu weiteren Geschäften und Restaurants ein wichtiger Punkt, um die Attraktivität des Standortes für die dort arbeitenden Personen zu steigern, da diese somit leichter auf angrenzende Angebote anderer Branchen zurückgreifen können. Eine ausreichende Verkehrsanbindung sollte ebenfalls gegeben sein.

Wie der Aufbau und Betrieb eines Coworking-Spaces in den Kommunen aussehen kann, was es zu beachten gilt und für welche Kommunen sich Coworking besonders eignen würde, haben wir im Interview mit CoWorkLand erfragt. Die Genossenschaft verfügt über umfassende Erfahrung, was den Aufbau und Betrieb von Coworking-Spaces im ländlichen Raum betrifft, und bietet privaten und öffentlichen Interessierten Beratung und Unterstützung in allen Phasen der Entwicklung eines Coworking-Spaces – vom anfänglichen Interesse bis hin zum finalen Aufbau.

Im Interview haben sie uns die wichtigsten Fragen beantwortet und aufgezeigt, wie Coworking-Spaces leerstehende Gebäude nutzen können. →

INFO

Fördermöglichkeiten für Breitbandausbau

Auf Landes- und Bundesebene stehen verschiedene Mittel aus Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), Europ. Landwirtschaftsfonds für die Entwickl. des ländl. Raums (ELER), Landesprogr. Ländl. Raum (LPLR) oder Infrastruktur Modernisierungs Progr. für unser Land S-H (IMPULS) sowie aus dem Bundesförderprogramm Breitband bereit, sollte eine private Finanzierung über bspw. die Netzbetreiber oder die Stadtwerke keine Option darstellen. Beratung im Hinblick auf technische und organisatorische Fragen kann das Breitbandkompetenzzentrum bieten; für Fragen hinsichtlich möglicher Förderinstrumente steht das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) zur Verfügung.

Eine Übersicht über erste Schritte und potenzielle Ansprechpartner*innen findet sich unter:

kurzelinks.de/breitbandstrategie

Mit Coworking Leerstand füllen Interview



Nicole Dau

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
CoWorkLand e.G.

BUND SH: Coworking ist ein Begriff, unter dem sich viele bestimmt etwas Ungefähres vorstellen können, aber auch nicht so richtig wissen, was es genau bedeutet. Ihr betrachtet die Möglichkeiten von Coworking vor allem im ländlichen Raum. Fangen wir insofern da mal an: Was umfasst Coworking und was sind Besonderheiten im ländlichen Raum?

CoWorkLand: Coworking bedeutet zunächst erstmal nichts anderes als Zusammenarbeit. Coworking Spaces sind daher gemeinschaftliche Arbeitsräume, die Menschen unterschiedlichen Alters und aus verschiedenen Branchen nutzen, egal ob angestellt oder selbständig. Das wichtigste Merkmal des Coworkings ist die Gemeinschaft. Durch den Austausch untereinander kommen wir mit Menschen in Kontakt, die wir sonst nie kennengelernt hätten. So entstehen sowohl interessante private Kontakte als auch geschäftliche Synergien. Das gilt besonders für den ländlichen Raum. Im Gegensatz zur Stadt, treffen in ländlichen

»Im Gegensatz zur Stadt, treffen in ländlichen Coworking Spaces wesentlich vielseitigere Menschen aufeinander und es handelt sich längst nicht nur um Orte für hippe Digitalarbeitende.«

Coworking Spaces wesentlich vielseitigere Menschen aufeinander und es handelt sich längst nicht nur um Orte für hippe Digitalarbeitende. Auch Handwerker*innen, Musi-

ker*innen, Verwaltungsangestellte und viele mehr kommen hier zusammen. Diese Mischung betont auch noch einmal die fünf Grundwerte des Coworkings: Gemeinschaft, Offenheit, Zugänglichkeit, Nachhaltigkeit und Zusammenarbeit.

BUND SH: Kommunen in Deutschland variieren in Größe, Lage, Flächenstruktur... Für welche Kommunen ergibt es Sinn, den Aufbau von Coworking Spaces voranzutreiben?

CoWorkLand: Es gibt einige „Faktoren auf dem Papier“, die erste Anhaltspunkte liefern, ob ein Coworking Space erfolgreich sein kann oder nicht. Dazu gehört beispielsweise die Pendlerquote. Je mehr Menschen aus der Kommune herauspendeln, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich diese Menschen nach wohnortnahen Arbeitsplätzen sehnen und diese auch nutzen werden. Weitere Faktoren sind die Qualität des öffentlichen Nahverkehrs, Kitas oder auch naheliegende Restaurants. Coworking Spaces sollten gut zu erreichen sein und im Idealfall mehrere Angebote miteinander kombinieren. Wenn Eltern ihre Kinder nahe oder gar im Coworking Space zur Betreuung abgeben können, verkürzt das notwendige Wege und macht Coworking noch attraktiver. Hinzu kommen aber auch weiche Faktoren, wie das gemeinschaftliche Engagement und Netzwerke in den Kommunen. Bei Coworking Spaces geht es nicht um die Räumlichkeiten per se, sondern um das Leben, was in ihnen stattfindet. Neben Arbeitsplätzen fungieren die Spaces als Räume für Konzerte, Seminare, Sportkurse, Vereinsversammlungen und vieles mehr. Das bedeutet, wenn Kommunen eine aktive und engagierte Gemeinschaft haben, die solche Räumlichkeiten personell und inhaltlich beleben kann und will, können Coworking Spaces zu gut laufenden, modernen Gemeindehäusern werden.

BUND SH: Im Hinblick auf das Thema Flächenverbrauch ist es besonders interessant zu betrachten, wann Coworking sich anbietet, um Leerstände zu nutzen und den bereits bebauten Innenbereich mit neuem Leben zu füllen. Was glauben Sie, welche Rolle ländliche Coworking Spaces bei der Bekämpfung von Leerstand spielen können? →

CoWorkLand: Wir haben schon die Gründung und den Betrieb einiger Coworking Spaces in ehemaligen Leerständen begleitet. Daher können wir sagen: Coworking ist auf jeden Fall ein Werkzeug, um Leerstände sinnvoll zu nutzen. Natürlich ist es aber auch nicht damit getan, einfach ein paar Schreibtische hineinzustellen. Es gibt viele verschiedene Betriebsmodelle für Coworking und verschiedene Kombinationen aus Angeboten. Um also weitestgehend sicherzugehen, dass man nicht am tatsächlich Bedarf vor Ort vorbeiplant, bietet sich die Testphase für einen Coworking Space an. Wir haben dafür das Mittel der PopUp-Coworking-Spaces entdeckt. Über einen Zeitraum von meistens ein bis zwei Monaten sorgen mobile Einheiten dafür, dass die Menschen vor Ort das Prinzip kennenlernen und Tiefeninterviews sowie lockere Gespräche mit den Nutzer*innen und Einheimischen ergeben ein klares Bild von Versorgungslücken vor Ort. Was brauchen die Menschen wirklich? Das mag zusätzlich zur Arbeitsfläche ein Café sein, eine Postannahmestelle oder andere Dinge, die mit den Jahren weggebrochen sind. Wenn dies erstmal klar ist, kann der spätere stationäre Coworking Space im Leerstand

auch tatsächlich sehr sinnvoll sein und wird dann vor allem auch genutzt. Das Attraktive daran: Läuft ein Coworking Space gut, können andere Leerstände in der Umgebung mit weiteren Angeboten für die Nutzer*innen, wie ein Mittagstisch, eine Fahrradwerkstatt oder ein Bäcker, gefüllt werden. So kann ein Coworking Space, ähnlich wie bei einem Korallenriff, weiteres Gewerbe anziehen und Leerstände beheben.

BUND SH: Angenommen es wird festgestellt: „Coworking – das passt richtig gut in meine Gemeinde.“ Welche Schritte gilt es zu nehmen, vom leerstehenden Gebäude hin zu einem florierenden Coworking Space?

CoWorkLand: Über die Testphase sprachen wir bereits. Diese kann wichtige Informationen liefern, um die anschließende Wirtschaftlichkeit zu sichern und Betriebsmodell sowie Angebot gut abzustimmen. Ergänzend dazu führen wir Machbarkeitsstudien und Anamnesen durch, die ebenfalls hilfreiche Informationen für die spätere Gründung enthalten. Großflächigere Bürger*innenbefragungen und andere Beteiligungsformate bieten sich ebenfalls an. Coworking



Grönwohld Pop-Up Coworking (Foto: CoWorkLand)

Spaces sollten nicht einfach wie ein Ufo in der Kommune landen, sondern die Bürger*innen müssen in den Entwicklungsprozess mit einbezogen werden. Schließlich sind sie es, die den Ort anschließend mit Leben füllen sollen. Wenn dies alles gegeben ist, das Betriebsmodell steht und es genug engagierte Netzwerke vor Ort gibt, geht es an die Ausstattung, wie ein stabiles Internet, ergonomische Büroeinrichtung und je nach Fokus Werkstätten oder andere Nutzungsräume. Nicht vergessen: Das Community Management besetzen! Diese Position ist sehr zentral, da die Manager*innen im Grunde die „Menschen für Alles“ und das Herz des Coworking Space sind. Sie vernetzen Nutzer*innen untereinander, organisieren Veranstaltungen, kümmern sich um die Verwaltung, sind Kummerkasten und betreiben Marketing. Diese Position sollte also von kommunikativen und kreativen Menschen besetzt sein, damit tatsächlich eine Gemeinschaft entsteht.

BUND SH: Welche Besonderheiten ergeben sich beim Aufbau von Coworking Space, wenn diese in bestehenden Gebäuden etabliert werden? Auf welche Herausforderungen könnte man hierbei treffen?

CoWorkLand: Da gibt es so einige: Gibt es ein Denkmalschutz auf das Gebäude? Muss ich also bei geplanten Renovierungsarbeiten, wie z.B. energetischen Sanierungen, besondere Vorsicht walten lassen und auch mit anderen Kosten rechnen? Wie steht es um die Nutzungserlaubnis? Ist Coworking, oder besser gesagt die Nutzung als Büros und die Vermietung von Büroräumen an Dritte, im Bebauungsplan bereits vorgesehen oder ist ein Umnutzungsantrag erforderlich? Gibt es einen stabilen Internetanschluss, am besten mit Glasfaserkabel? Wie ist es um die Nachbarschaft bestellt? Sind diese mit der neuen Nutzung einverstanden oder werden sie womöglich die Umbauarbeiten und weitere Nutzung behördlich erschweren? Es gibt also einige Fragen der Genehmigung und auch soziale Komponenten, die bei bestehenden Gebäuden mit etablierten Strukturen drum herum eine Rolle spielen.



Gettwork Cowoking Space in Gettorf (Foto: Merlin Michaelis, Bund SH)

BUND SH: Welche Möglichkeiten gibt es von kommunaler Seite, Coworking Spaces zu unterstützen bzw. anzustoßen? Welche Maßnahmen kann die Gemeinde ergreifen, um den Prozess zu fördern bzw. welche Unterstützung kann sich die Gemeinde von außerhalb holen?

CoWorkLand: Gemeinden können einiges tun, um die Gründung und auch den späteren Betrieb von Coworking Spaces zu unterstützen. Dazu muss man sagen, dass insbesondere ländliches Coworking nicht für das schnelle Geld gemacht ist. Bis das Geschäft sich trägt, können gut und gerne anderthalb bis vier Jahre ins Land gehen. Gemeinden können daher zunächst mit wichtigen Informationen zu Brandschutz oder Baurecht helfen, um den reibungslosen Umbau zu unterstützen. Auch finanziell können sie tätig werden, beispielsweise mit Zuschüssen für die Ausstattung,



Coworking Spaces in Schleswig-Holstein (Grafik: Eigene Darstellung)

zu den Mitgliedsbeiträgen von Nutzer*innen oder mit gestaffelten Mietverträgen bei Gebäuden in Gemeindebesitz, die zu Beginn entlasten. Natürlich kann die Gemeinde die Räumlichkeiten auch selbst nutzen, als Büros, für Bürger*innersprechstunden oder für anderweitige Treffen. Das sorgt für eine stabile Auslastung und finanziellen Rückhalt. Nebenbei können Gemeinden auch Marketing für die Räume machen, und sie auf ihren eigenen Plattformen, wie auf Social Media, der Website oder im Newsletter, bewerben.

Insbesondere Facebook ist als Social Media Kanal im ländlichen Raum sehr verbreitet. Lokale Zeitungen können ebenfalls als Multiplikatoren eingebunden werden, indem sie bspw. zu Veranstaltungen eingeladen werden und den Coworking-Space in die Berichterstattung mitaufnehmen. Die Organisation von Veranstaltungen wie Märkten für regionale Produkte über Konzerte bis hin zu Gottesdiensten kann die Bekanntheit des Spaces stark ausweiten. Zudem können sich die Spaces von außen durch Förderanträge

finanziell Unterstützung sichern. Einige Fördertöpfe lassen sich nicht direkt von Privatpersonen, sondern nur über die Gemeinden akquirieren. So können sie Projekte anschieben und diese anschließend in private Hände übergeben. Zusätzlich bietet sich der Besuch in verschiedenen, sowohl städtischen als auch ländlichen, Coworking Spaces an. Das ergibt einen guten Überblick über verschiedene Umsetzungen und gleichzeitig entsteht ein eigenes Netzwerk aus qualifizierten Ansprechpersonen. Vereinigungen wie die CoWorkLand Genossenschaft (coworkland.de) und die German Coworking Federation (coworking-germany.org) stehen für diese Zwecke ebenfalls als weiterbildende und vernetzende Instanzen zur Verfügung.

BUND SH: Gibt es neben der Unterstützung durch die Kommune auch Möglichkeiten, dass die Gemeinde selbst Trägerin des Coworking Spaces wird? Bspw. indem eine externe Person als Geschäftsführung eingesetzt wird und die Kommune Eigentümerin ist?

CoWorkLand: Auch das ist möglich und wird in einigen Fällen auch schon praktiziert. Zu sehen ganz konkret am Beispiel des Gettwork in der schleswig-holsteinischen Gemeinde Gettorf. Community Managerin ist in dem Fall eine Mitarbeiterin des Stadtmarketings und der lokalen Wirtschaftsförderung. Eingetragen ist der Coworking Space als Betrieb gewerblicher Art (BGA) der Kommune, der gegenüber dem Wirtschaftsausschuss der Gemeinde berichtspflichtig ist. ¶

KONTAKT

Nicole Dau

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

CoWorkLand e.G.

Mobil: 0176 23 52 65 76

E-Mail: nicole@coworkland.de



Multi-Funktionalität mit Ladenverkauf, Cowoking Space und Veranstaltungsraum im KOSMOS in Kiel (Fotos: Sandra Koop, Bund SH)

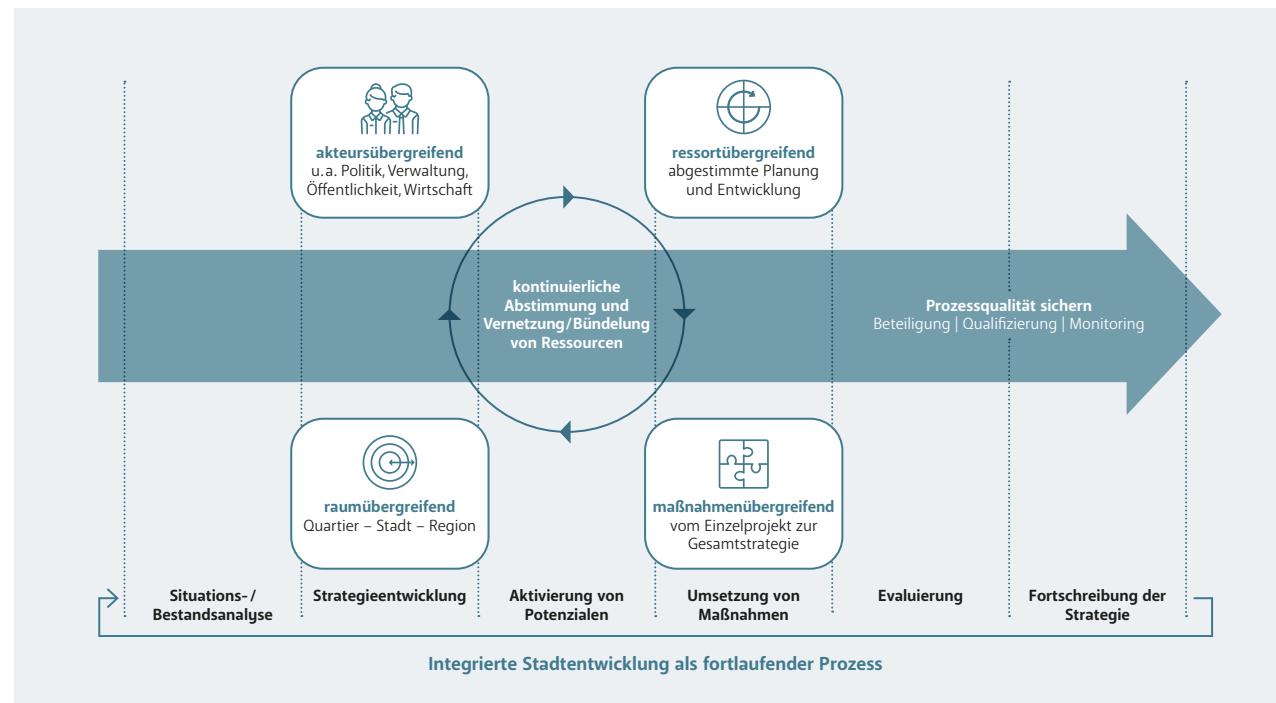
Welche Möglichkeiten hat die Gemeindevertretung, Flächensparziele festzulegen?

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.

Integrierte Stadt- bzw. Dorfentwicklungskonzepte sollten sowohl Leitlinien einer lokal angepassten Flächensparpolitik als auch konkrete Schritte für die Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme 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:

kurzelinks.de/arbeitshilfe-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

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 vertritt. 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 Innen-

entwicklungskonzepte 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. ¶

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 niedrigerem landwirtschaftlichem Nutzen und ökologischer Wertigkeit 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 Landesportals Bauleitplanung:

kurzelinks.de/bauleitplanung



Ein direkter Zugriff auf die Flächen der Kommune ermöglichen eine zielgerichtete Flächenentwicklung (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

Aktive Liegenschaftspolitik

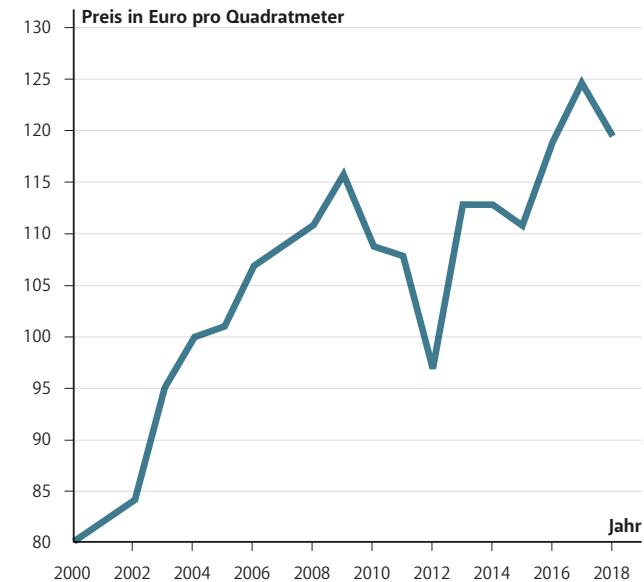
Dass Kommunen meist nicht Eigentümerinnen von Flächen sind, die bebaut werden sollen, stellt sich in der Praxis oft als Hindernis für eine sinnvolle Flächenentwicklung dar. Für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen sind klassische planerische Instrumente deshalb häufig unzureichend. Als 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. Kurzsichtige, privatwirtschaftlich orientierte 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 konsequent 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. 51).

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

Preisentwicklung für baureifes Land in Schleswig-Holstein



(Quelle: Statistisches Bundesamt, 2020)

den 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.

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, um das

Gemeinwohl zu stärken. Grundlage für ein zielgerichtetes kommunales Baulandmodell sollte eine umfassende Informationsgrundlage zu Lage und bestehenden Eigentumsverhältnissen sein (siehe Baulandkataster).

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 und Gemeinwohlinteressen 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 den Kauf und Verkauf von Grundstücken und Gebäuden können Kommunen dazu beitragen, flächensparende und zukunftsfähige Unternehmensstandorte zu schaffen. ¶

INFO

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

kurzelinks.de/zwischenenerwerb-pdf

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 oder einer auf Kooperation aufbauenden Gewerbeflächenentwicklung ergänzen die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen.

Gemeinden stehen oft in Konkurrenz. Doch in Zeiten der Klimakrise, schwindender Natur- und Landschaftsflächen und einem globalen Standortwettbewerb kann es sinnvoll sein, Ressourcen zu bündeln. Durch eine gemeinsame Planung und Nutzung von Gewerbegebieten werden zudem die bestmöglichen Standorte in der Region genutzt (bestehende Infrastruktur, Anbindung ans Schienennetz).

Dabei ist die gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung bereits eine Form der tiefergehenden Zusammenarbeit. Der Wettbewerb um Gewerbesteuerzahler*innen kann so gemildert werden und durch die Aufteilung von Aufgaben zwischen den Gemeinden von finanziellem Vorteil sein. Ein gemeinsames Management und Marketing in einem Gewerbeflächenpool spart erhebliche Kosten hilft besonders kleinen Gemeinden, deren Marketingkapazitäten begrenzt sind.

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 konkretes Planwerk 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 Besserstellung in anderen Bereichen erfolgt – dies kann auch in Bereichen, die über die Gewerbeentwicklung hinausgehen, erfolgen.

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 Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung oder Entwicklungsperspektiven für Gewerbeflächen.

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 der Kooperation festgehalten. Diese Konzepte beinhalten meist eine breites Spektrum an Handlungsfelder, die über eine gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung oder Wirtschaftsförderung hinausgehen. 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 Gewerbeflächen 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:
kurzelinks.de/regionale-kooperationen

Gemeinsame Flächennutzungsplanung

Eine Kooperation bei der Flächennutzungsplanung umfasst neben gemeinsamen Flächennutzungsplänen (F-Pläne) sowohl die Abstimmung von Bauleitplänen als auch z.B. interkommunale Kooperationsformen bei der Entwicklung von Gewerbeflächen. 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 ein verbindliches Ziel für das Flächensparen auf Kommunalebene 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.

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 Neubauflächen 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 Siedlungs- und Gewerbeflächen festsetzen und diese

in gemeinsamen F-Plänen festhalten, um eine Verringerung des Flächenverbrauches zu bewirken. Dazu müssen feste Zielsetzungen für die Entwicklung im 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.

Finanzieller Vorteil-Lasten-Ausgleich

Grundlage für eine interkommunale Kooperation, die nicht nur eine flächensparende Gewerbeentwicklung 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 Gewerbe- oder Wohnflächenentwicklung 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 Gewerbeentwicklung 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 Gewerbeentwicklung. 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 Nachbargemeinden einzugehen und Organisationsstrukturen einzurichten, die den Austausch über die Ortsgrenzen hinaus langfristig sichern. ¶

INFO

Weitere Informationen zum Vorteil-Lasten-Ausgleich bietet das Difu mit ihrer Veröffentlichung „*Region ist Solidarität*“. Sie finden diese unter: kurzelinks.de/vorteil-lasten-ausgleich-pdf

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 freizuhaltenen Bereich z. B. für die Feuerwehrezufahrt)
- › den Gemeinschaftsanlagen, Spielflächen und Stellflächen sowie der Ver- und Entsorgung

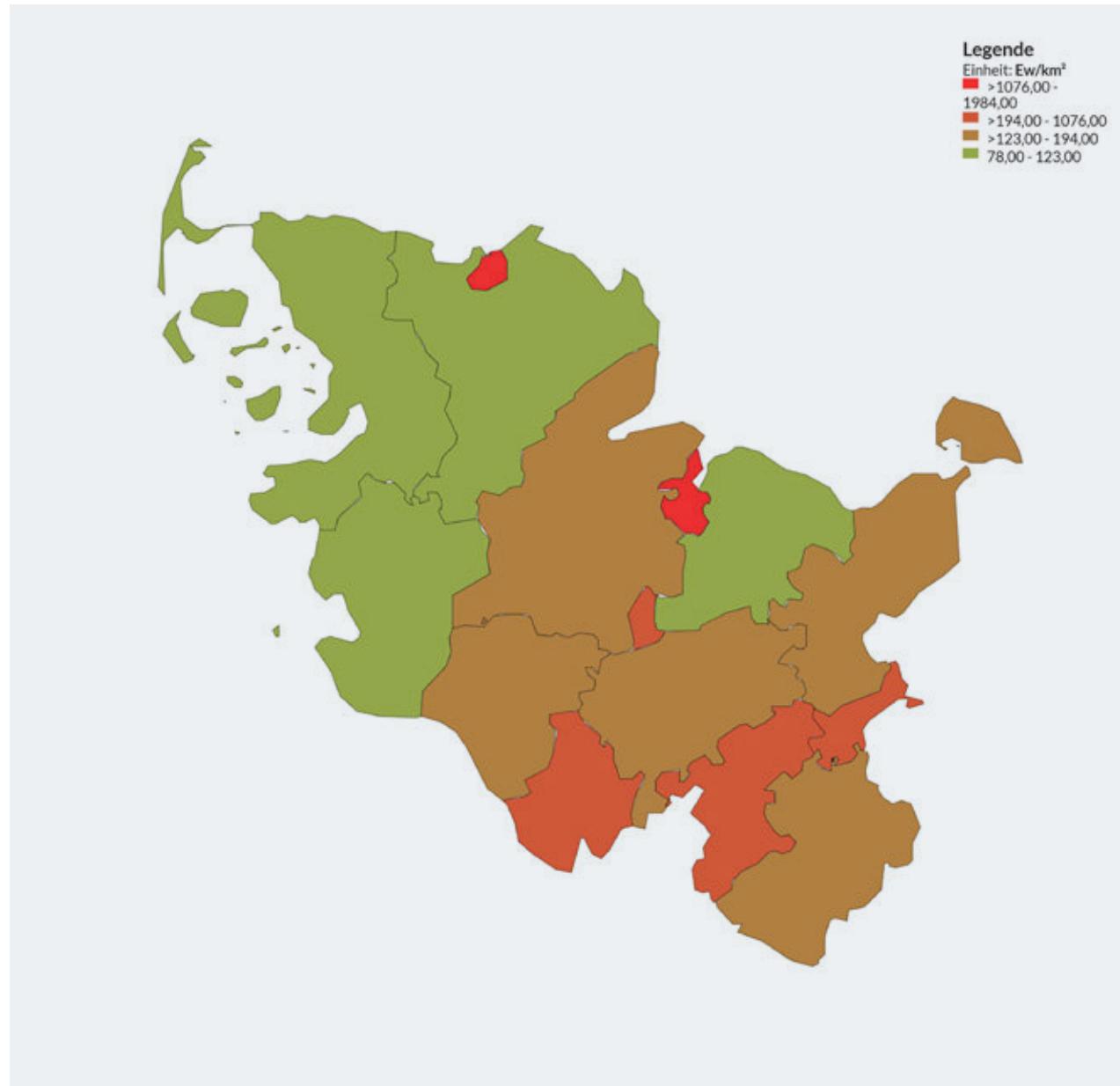
Aber auch Aspekte des Brandschutzes oder die Eignung von bestimmten Bauprodukten. Dies erweist sich in der Praxis der Nachverdichtung und insbesondere bei der Aufstockung als wichtiger Aspekt. Um die Statik eines Gebäudes bei der Aufstockung sicherstellen zu können, ist eine leichte Bauweise – häufig aus Holz – notwendig, die in der Vergangenheit jedoch zu Problemen u. a. mit Brandschutz- und Abstandsregelungen 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:
kurzelinks.de/erleichtertes-bauen

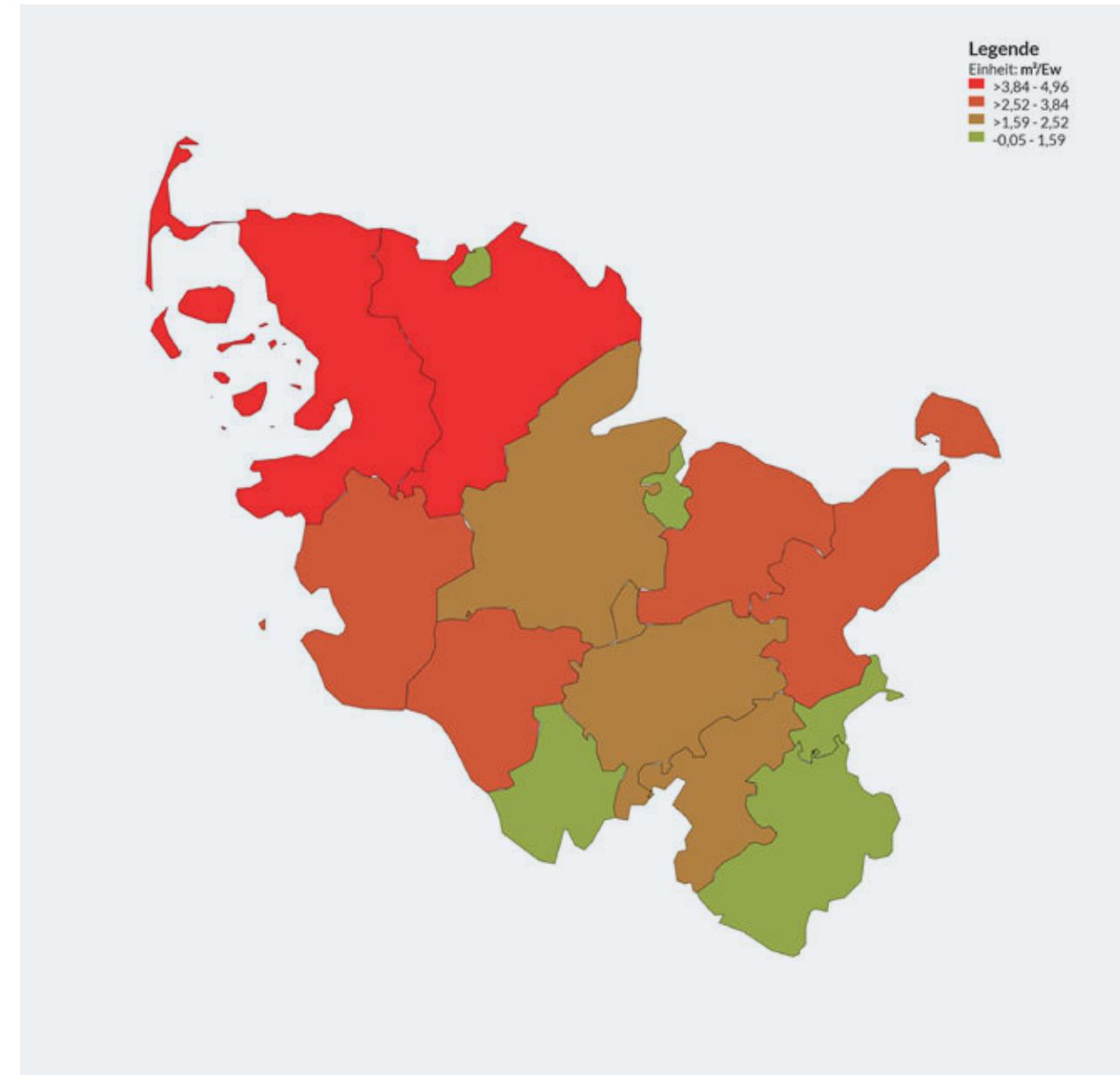
Die Landesbauordnung des Landes Schleswig-Holstein finden Sie hier:
kurzelinks.de/landesbauordnung-sh



Mehrstöckigkeit und Multifunktionalität von Gebäuden und Flächen sind entscheidend für eine sparsame Flächenentwicklung. Die Novellierung der LBO kann dazu beitragen. (Grafik: Eigene Darstellung)



Einwohner*innendichte (*links*) und Verlust von Freiraumfläche je Einwohner*in (*rechts*) nach Kreisen in Schleswig-Holstein 2020
 (Quelle: IÖR-Monitor)



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

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:

kurzelinks.de/landschaftsplanung

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. Kommunen, die keine Schwerpunkte sind, dürfen über den Zeitraum 2022 bis 2036 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 auf 2020 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 2021 in Kraft getreten.

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

kurzelinks.de/landesentwicklungsplan

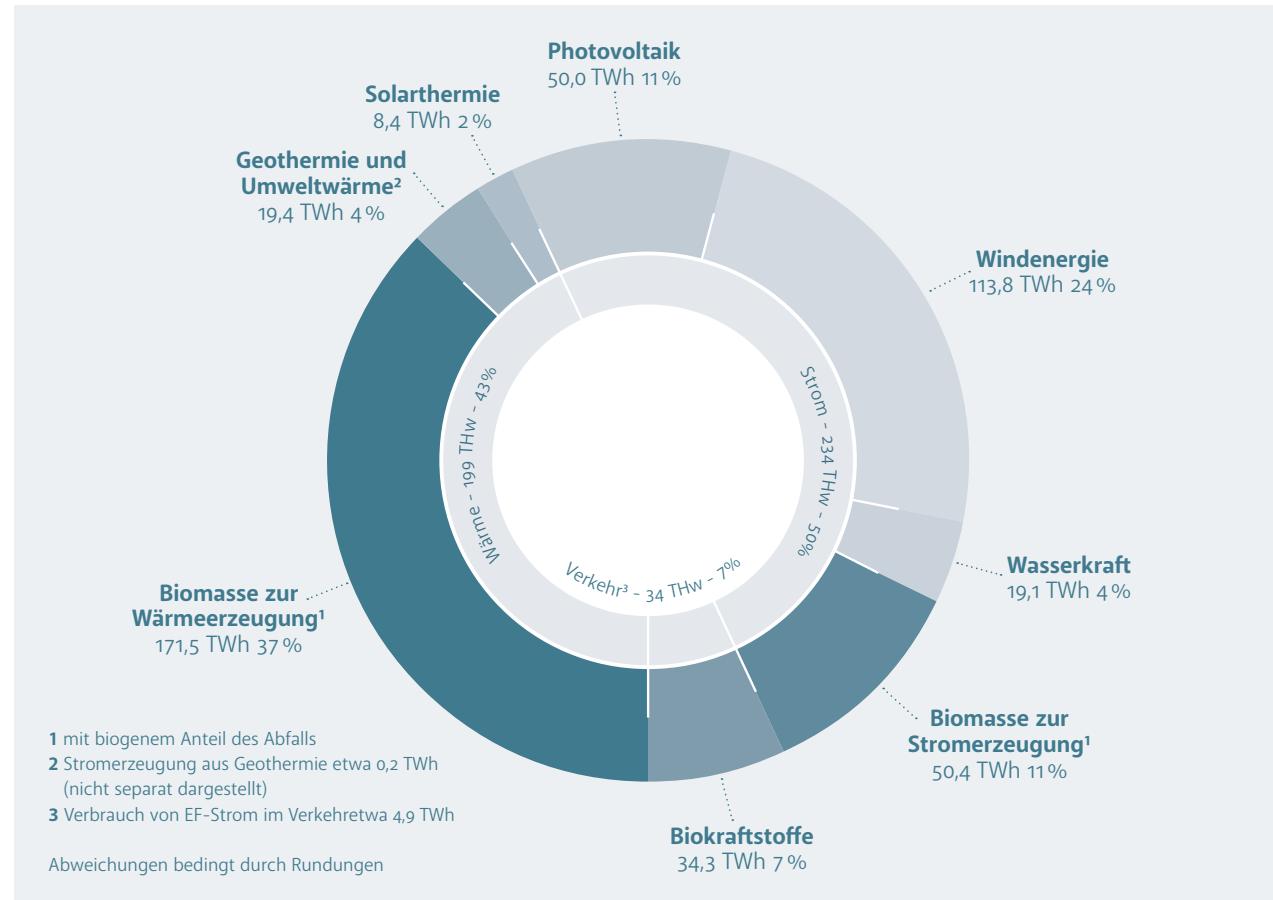
Exkurse

Dieser Leitfaden soll sich mit den Herausforderungen bei der flächensparenden Gewerbeentwicklung auseinandersetzen und mögliche Lösungen aufzeigen. Aufgrund dieses eng gesteckten Rahmens gibt es aber Themen, denen hier nicht die Aufmerksamkeit geschenkt werden kann, die sie an anderer Stelle sicher verdient gehabt hätten. Diesen Themen, die auf die eine oder andere Weise Anknüpfungspunkte zu den Themen Flächensparen und/oder Gewerbeentwicklung aufweisen, soll auf den folgenden Seiten Platz eingeräumt werden.

punkte zu den Themen Flächensparen und/oder Gewerbeentwicklung aufweisen, soll auf den folgenden Seiten Platz eingeräumt werden.

Erneuerbare Energien in Zeiten der Flächenkonkurrenz

Für die Erreichung des 1,5 Grad Ziels des Pariser Klimaabkommens ist der massive Ausbau der Erneuerbaren Energien (EE) eine wichtige Stellschraube. Gleichzeitig stellt die Energieproduktion einen nicht zu vernachlässigenden



Energiebereitstellung aus erneuerbaren Energieträgern 2021 (Grafik: Eigene Darstellung nach Umweltbundesamt, 2022)



Eine Biogasanlage mit den dazugehörigen Anbauflächen (Foto: Gerald Krieseler, Pixabay)

Gewerbesektor in Schleswig-Holstein da und ist selbst Grundlage und Standortfaktor für die Ansiedlung anderer Wirtschaftszweige. Doch damit geht auch eine Inanspruchnahme von Fläche einher, die in der dicht besiedelten Bundesrepublik rar ist und Konfliktpotenzial birgt.

Im Jahr 2019 produzierte Schleswig-Holstein 54 Prozent mehr Strom als zur Deckung des Strombedarfs durch EE im Bundesland benötigt wurden. Im Bereich der Wärmeversorgung belief sich der Anteil EE in Schleswig-Holstein auf ca. 17 Prozent, wodurch das Bundesland leicht über dem Bundesdurchschnitt von 16,5 Prozent liegt. Schleswig-Holstein hat also beim Ausbau der EE im Ländervergleiche die Nase vorn. Innerhalb der gesamten endenergetischen Versorgung hinsichtlich Strom, Wärme und Kraftstoff aus Erneuerbaren Energien stechen Windenergie (62 Prozent), Biomasse (32 Prozent) und Photovoltaik (4 Prozent) heraus.

Mit dem Erneuerbaren-Energie-Gesetz (EEG) wird ab 2023 das Ziel formuliert, bis zum Jahre 2035 den gesamten Strombedarf Deutschlands erneuerbar zu produzieren – das

betrifft sowohl national produzierten Strom als auch Stromimporte. Für 2030 gilt das Zwischenziel 80 Prozent des Strombedarfs aus EE zu gewinnen. Diese Ausbauziele gehen mit zunehmender Flächeninanspruchnahme von vorher meist landwirtschaftlich genutzter Fläche sowie Grünflächen einher – beispielsweise durch Windparks, Bioenergie- und Solaranlagen. Damit tritt die Errichtung von Erneuerbaren Energien in Flächenkonkurrenz zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion sowie der Wohn- und Gewerbenutzung. Die Bundesrepublik Deutschland zählt zu den am dichtesten besiedelten Staaten – die „Ressource Fläche“ ist knapp.

Deshalb ist die Betrachtung der Effizienz der jeweiligen Energieträger pro Quadratmeter im Hinblick auf die Erreichung der Klimaneutralität essenziell. Schleswig-Holstein ist im Vergleich zum Bundesdurchschnitt dünn besiedelt. 70 Prozent der Fläche sind landwirtschaftliche Nutzflächen – in Gesamtdeutschland sind es rund 55 Prozent. →



Die Agrophotovoltaik-Pilotanlage in Heggelbach am Bodensee kombiniert Strom- und Nahrungsmittelproduktion
(Foto: Max Trommsdorff, WikiCommons)

Biomasse

Die flächenintensivste Energieerzeugung unter den EE im deutschen Energiemix entsteht durch die energetische Nutzung von Biomasse. Insbesondere der Anbau von entsprechenden Energiepflanzen benötigt viel Fläche. Auf über der Hälfte dieser Fläche werden Pflanzen für Biogasanlagen angebaut, der Rest fällt auf den Anbau von Energiepflanzen für Biodiesel oder Bioethanol. Vor allem die Biogaserzeugung verzeichnet eine hohe Flächeninanspruchnahme. Für den Bau einer Anlage werden im Durchschnitt 1,26ha, was fast zwei Fußballfelder entspricht, in Anspruch genommen. In Schleswig-Holstein entspricht das bei ca. 850 Biogasanlagen 1.071ha.

Zusätzlich erfolgt weitere Flächeninanspruchnahme durch den Anbau von Energiepflanzen zur Biogasproduktion. Demnach kommen für den Anbau der Energiepflanzen 163.929ha hinzu – das entspricht ca. 15 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche Schleswig-Holsteins. Diese Fläche wird nicht direkt verbraucht oder versiegelt, jedoch wird sie der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche für Lebens-

mittel- und Futterproduktion entzogen. Hierdurch wird das Konfliktpotenzial um Fläche zusätzlich verstärkt und der Nutzungsdruck auf landwirtschaftliche Flächen steigt. Bezüglich der Energieerträge von Biomasse bzw. Energiepflanzen wird zwischen elektrischer- und thermischer Energie unterschieden. Bei der elektrischen Energie sind je nach Energiepflanzenart durchschnittlich 1,0 bis 1,9kWh/m² möglich. Die thermische Energiegewinnung weist eine Gewinnspanne von 3,0 bis 5,1kWh/m² auf. Damit verzeichnet die Bioenergieerzeugung den geringsten Energieertrag je Flächeneinheit. Generell leisten die EE einen geringen Anteil zur Wärmeversorgung in Schleswig-Holstein, wovon Biogas den größten Anteil ausmacht.

Zusätzlich entstehen ökologische Folgen, welche in Bezug auf Boden- und Gewässerschutz sowie Biodiversität relevant sind. In Regionen, in denen Betriebe verstärkt Energiemais für Biogasanlagen anbauen, kommt es zu einer Intensivierung der Monokulturen, worunter die ökologische Vielfalt leidet. Dieser Prozess hat negative Auswirkungen auf die Bodenqualität- und Struktur, was zu einer erhöhten Bo-

denerosion führen kann. Weiterhin können die Grund- und Oberflächengewässer sowie die Biodiversität negativ beeinflusst werden. Biogasanlagen verstärken durch den Einsatz von mineralischem Dünger und Pestiziden so die Belastung von Böden und Gewässern. Durch den Abbau von organischer Substanz im Boden weisen Energiemaiskulturen zudem häufig eine negative Treibhausgasbilanz auf.

Photovoltaik

Der Energieträger Photovoltaik verspricht hinsichtlich der Effizienz deutliche höhere Erträge. Eine bedeutende Rolle spielt hierbei der Ausbau von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA), auch als Solarparks bekannt. Schleswig-Holstein erlebte innerhalb der Solarenergie einen regelrechten Bauboom und verzeichnete 2016-2018 eine Zunahme von 129,67ha Freifläche, wovon 86,57 Prozent auf ehemaliges Ackerland entfallen.

Das Interesse von Investor*innen an der Errichtung von Solarparks begann erstmals im Jahr 2004. Durch die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) kam es zum Entfall der Leistungsgrenze der zustehenden Fördermittel für PV-FFA. Zudem sanken die Preise für Photovoltaikmodule um ein Vielfaches, sodass es zu einem Ausbauboom an Solarfeldern kam. Dieser rasante Ausbau trat verstärkt in Konkurrenz mit landwirtschaftlichen Flächen, sodass ab Juli 2010 die Förderbedingungen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen erheblich eingeschränkt wurden. Ab diesem Zeitpunkt durften förderfähige Solarparks nur noch auf bereits versiegelten Flächen, gewerblichen und militärischen Konversionsflächen sowie seit 2021 auf einem 200 m breiten Randstreifen von Autobahnen und Bahnlinien gebaut werden. Die EEG-Novelle 2016 beinhaltete wiederum eine sogenannte Länderöffnungsklausel, nach der nun auch ertragsarmes Ackerland, Wiesen und Weiden in benachteiligten Gebieten als Standorte für PV-FFA infrage kommen. Zur Folge hatte diese Novellierung zum einen eine wieder auftretende Flächenkonkurrenz und zum anderen stiegen durch erhöhte Flächennachfrage die Preise an Pacht- und Bodenmärkten. In Schleswig-Holstein haben die Kaufwer-

te pro Hektar Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung von 2004 bis 2020 einen Zuwachs um 172 Prozent verzeichnet. Dies wirkt sich nicht nur negativ auf landwirtschaftliche Betriebe aus, sondern erschwert auch die Verfügbarkeit von Flächen für Naturschutzanliegen. Der Trend geht zum großflächigen Kauf von Agrar- und Grünlandflächen durch private Investor*innen und Unternehmen zur Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen – damit wird Fläche in Zeiten „günstigen“ Geldes vermehrt zur Kapitalanlage.

Unter Berücksichtigung der notwendigen Abstandsflächen zwischen den Solarmodulen kann insgesamt von einer Effizienz von 60 bis 90kWh/m² im Jahr ausgegangen werden. Die Erträge sind dabei wesentlich von der Sonneneinstrahlung und der verwendeten Technologie abhängig, welche sich stetig weiterentwickelt.

Generell priorisiert der BUND einen Ausbau von PV-Anlagen auf bereits versiegelten Flächen, wie Dächern, Parkplätzen, Straßen und an Fassaden. Dennoch ist es aufgrund der Dringlichkeit des Klimaschutzes essenziell den Ausbau von PV-FFA auch auf landwirtschaftlichen Flächen voranzutreiben. Um die Flächeneffizienz dieser überbauten Fläche zu erhöhen, wird hier auf eine mögliche Zweitnutzung verwiesen. Diese kann zum Beispiel durch Schafhaltung oder Agri-Photovoltaik (Agri-PV), also die gleichzeitige Nutzung von Flächen für Landwirtschaft und die PV-Stromproduktion, erfolgen. Wenn sowohl die Planung als auch die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf Aspekten der Naturverträglichkeit ausgelegt werden, kann eine PV-FFA auch einen Beitrag zur Biodiversitätserhöhung leisten und neue Lebensräume schaffen.

Windenergie

Die mit Abstand höchste Effizienz, hinsichtlich der Energiegewinnung pro Quadratmeter, erzielt die Windenergie. Relevant für den Flächenverbrauch ist an dieser Stelle die Onshore-Windenergie, welche in Schleswig-Holstein einen Anteil von 39 Prozent am gesamten endenergetischen Versorgungsbeitrag im Jahre 2019 hat. Die direkte Flächeninanspruchnahme durch Windkraftanlagen (WKA) wird



Eine Doppelnutzung der Fläche für Stromgewinnung und Ackerbau (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

primär durch die Fundamentfläche, angrenzende Lager- und Stellflächen sowie dem Bau von Zufahrtswegen verursacht. Hierdurch kommt es zu einer durchschnittlichen Fläche von 0,16 ha pro WKA. In Schleswig-Holstein stehen 3011 Anlagen (Stand 2021), welche in der Gesamtbetrachtung eine Fläche von ca. 482 ha in Anspruch nehmen.

Die Energieerträge für WKA sind sehr standortabhängig (Windverfügbarkeit) und sind deshalb hinsichtlich der Effizienz mit Vorsicht zu betrachten. Moderne Anlagen leisten, wenn man die versiegelte Fläche um die Anlage herum berücksichtigt, einen Ertrag von ca. 16.000 bis 21.000 kWh/m² im Jahr. Die Flächen zwischen den einzelnen Anlagen müssen nicht in die Rechnung aufgenommen werden, da diese beispielsweise für Nahrungs- oder Futtermittelproduktion oder als sonstige Freiflächen weitgehend zur Verfügung stehen und ihre natürlichen Bodenfunktionen erhalten.

Eine potenzielle ökologische Auswirkung von WKA besteht in der Kollision von Vögeln und Fledermäusen mit den Rotorblättern der Anlagen. Allein etwa 100.000 Vögel werden in Deutschland jährlich durch die Rotorblätter getötet.

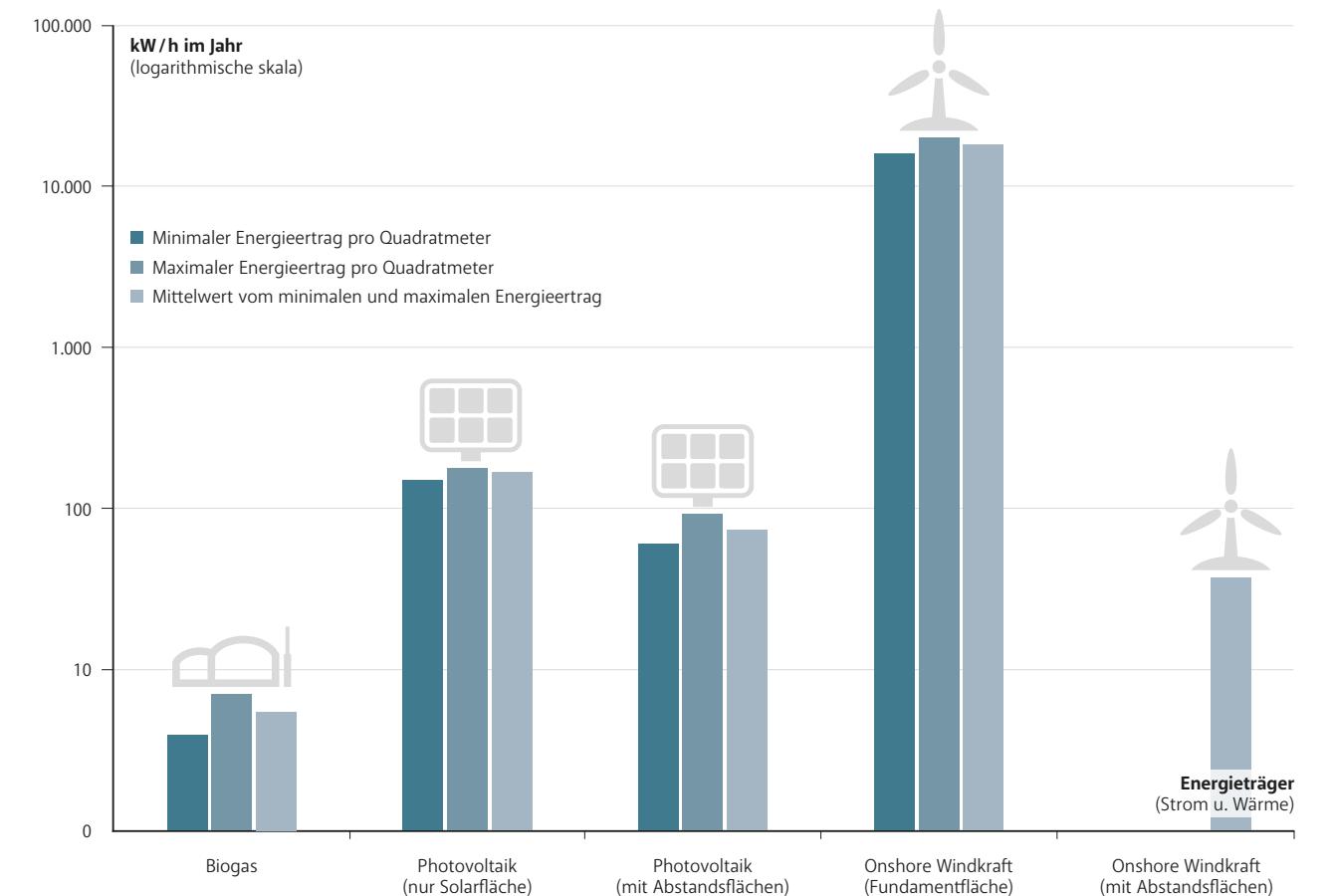
Bei manchen Arten könnten die Bestände mit zunehmendem Ausbau der Windenergie abnehmen. Zu den potenziell gefährdeten Arten zählen der Mäusebussard und der Rotmilan. Die eventuelle Gefährdung von Vogelarten durch den Ausbau von Windenergie wird weiterhin stark diskutiert und erfordert eine breitere Datenlage, um die Situation besser einschätzen zu können. Neue Technologien, die z.B. bei sich nähernden Vögeln die Rotorgeschwindigkeit kurzzeitig drosselt oder aufzubringende Folien, die die Sichtbarkeit der Rotorblätter erhöhen, bieten Potenziale, die Vögel in Zukunft stärker vor WKA zu schützen.

→ Fazit

Fläche ist in Deutschland nach wie vor ein knappes Gut. Aus diesem Grund ist wichtig, diese möglichst effizient und umweltschonend zu nutzen. Solar- und Windparks bieten in dieser Diskussion die höchsten Potenziale, da die Fläche um die Anlagen herum für sekundäre Zwecke weiterhin genutzt werden kann. Es ist außerdem wichtig, dass diese Fläche ökologisch nachhaltig genutzt wird – nur so kann eine Energiewende gelingen, welche auch mit der Natur im

Einklang steht. Grundsätzlich sollte der Bau neuer Anlagen flächensparend gestaltet werden. Somit sollen Solaranlagen vorrangig auf bereits versiegelten Flächen installiert werden – eine dezentralisierte Energieversorgung wird an dieser Stelle gefordert. Energieversorgung muss in den demokratischen Prozess mit eingebunden werden und sollte in die Hände der Bürger*innen gelegt werden – nur so kann konsequenter Klimaschutz betrieben werden. ¶

Energieertrag erneuerbarer Energieträger pro Quadratmeter (eigene Darstellung)



Anregungen aus der Praxis



Gerd Simon

Sprecher des Ausschuss Natur- und Umweltpolitik beim BUND SH

Bevor der Flächennutzungsplan geändert und der B-Plan veröffentlicht ist und die Verträge unterschrieben sind, gibt es die besten Chancen, um Einfluss zu nehmen.

In der Gemeinde-Vertretung wird oft schon frühzeitig über Gewerbeansiedlungen gesprochen und dabei ist die Festsetzung, welches Gewerbe angesiedelt werden soll, noch nicht gefasst. Hier macht es Sinn, Unternehmen auszusuchen, die einen geringeren Flächenverbrauch haben und evtl. sogar geeignet sind, Gebäude zu bauen, die Gewerbe, Büros, Praxen und Wohnungen aufnehmen können. Auch bei dem Bedarf Discounter anzusiedeln, gibt es die Chance, nur Unternehmer auszuwählen, die bereit sind, mehrstöckig zu bauen und Flächen für Büros, Praxen und Wohnungen bereitzustellen. In dieser Phase, in der die ersten Gespräche geführt werden, ist es auch möglich von den Interessenten Parkplätze unter oder auf dem Gebäude zu fordern, damit der immense Flächenverbrauch für Parkplätze endlich gestoppt wird.

Die Option des Mischgebietes (§6 in der Baunutzungsverordnung [BauNVO]) sollte unbedingt bei der Festlegung des B-Planes berücksichtigt werden, damit nicht nur reine Gewerbegebiete entstehen. Hinsichtlich der Auswahl des geeigneten Grundstücks sollte Flächen der Vorzug gegeben werden, die schon angebunden sind oder leicht angebunden werden könnten. Gegebenenfalls lassen sich Grundstückstausch-Verträge arrangieren, was z.B. in der Landwirtschaft nicht unüblich ist.

Mit guter Gewerbeauswahl und den richtigen Bauvorgaben, könnte mit weniger Flächenverbrauch sogar mehr für den Haushalt der Gemeinde getan werden, als wenn man einfach ein Gewerbegebiet plant und die Aus-

gestaltung den Unternehmen und einem Projektentwickler überlässt. Oft werden von der Gemeinde Planungsbüros beauftragt und bezahlt. Der Planer sollte hinsichtlich des Wunsches zum geringstmöglichen Flächenverbrauchs instruiert werden. Weniger Flächenverbrauch bedeutet auch geringere Kosten im B-Plan Verfahren und bei ggf. notwendigen Grundstückskäufen der Gemeinde.

Auch wenn kein eigenes Gemeindeland zur Verfügung steht, kann und muss die Gemeinde Einfluss nehmen, um den Flächenbedarf so gering wie möglich zu gestalten. Flächennutzungsplan und B-Plan liegen in der Verantwortung der Gemeinde. Auch wenn Gewerbesteuererinnahmen wichtig für den Haushalt sind, sollte nicht vernachlässigt werden, dass viele Bürger auch ein Interesse an schöner Natur, Ruhe und wenig Verkehr haben, so dass die Ausweisung von Gewerbegebieten nicht automatisch die Zustimmung der Mehrheit hat. Grundstücke für Gewerbeansiedlung werden oft günstiger angeboten als Baugrundstücke, was einen gefährlichen Nebeneffekt hat, da es für Unternehmen interessanter ist, auf der grünen Wiese zu bauen, anstatt in bestehenden Gewerbegebieten den Leerstand zu nutzen.

Viele Gemeinden stehen nun vor der Aufgabe über Freiflächen-PV zu entscheiden. Grundsätzlich ist jede Fläche für Freiflächen-PV auch ein Eingriff in die Natur und Flächenverbrauch. Es ist unbedingt notwendig, wenn Freiflächen-PV nicht zu vermeiden ist, diese mit dem Ziel der Förderung der Biodiversität zu planen, was das neue EEG den Kommunen ermöglicht. Die Naturschutzverbände haben dazu Ideen formuliert. Der BUND SH empfiehlt insbesondere Dächer, Fassaden und bereits versiegelte Flächen zu nutzen. ¶

INFO

Baugesetzbuch (BauGB)

Das Baugesetzbuch ist das Gesetz des Bauplanungsrechts. Hier werden die Aufgaben der Bauleitplanung definiert und erklärt, wie Flächennutzungsplan (F-Plan; siehe S. 49) und Bebauungsplan (B-Plan; siehe S. 34) 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, die zur wesentlichen Verbesserung sanierungsbedürftiger Ortsteile führen sollen. Hier wird auch die Grundlage für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gelegt.

BauGB und 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.

§ 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:
kurzlinks.de/bau-gb-pdf



„Individual-Tourismus“ an der Schleimündung (Foto: Merlin Michaelis, BUND SH)

Tourismus und Flächenverbrauch

Die Anzahl touristischer Übernachtungen in Schleswig-Holstein kann in den letzten zehn Jahren einen Zuwachs von fast 50 Prozent verzeichnen. Zu den touristisch am intensivsten genutzten Regionen zählen die Lübecker Bucht, die Inseln sowie Flensburg und Kiel. Mit einem Anteil von fast 8 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen Leistung Schleswig-Holsteins zählt der Tourismussektor zu den bedeutendsten Wirtschaftssektoren des Bundeslandes, trägt jedoch auch einen nicht unwesentlichen Beitrag zum Flächenverbrauch bei.

Unterschieden werden kann der Flächenverbrauch durch Tourismus und Erholungszwecke in einen offensichtlichen – direkten – und in einen auf den ersten Blick unsichtbaren – indirekten – Flächenverbrauch. Flughäfen, Straßen, Unterkünfte, Freizeitattraktionen oder Parkplätze erkennt man direkt als „verbrauchte“ Flächen. Lebensmittelproduktion, Abfalldeponien, Abwasserwerke, Industrie für Ausstattung – alles Beispiele für indirekten Flächenverbrauch – zählt man oft nicht bewusst dazu. Dabei ist gerade der unbemerkte Anteil, jener Anteil, der mehr Fläche in Anspruch nimmt.

Je nach Unterbringungsart wird pro Übernachtungsmöglichkeit eine unterschiedlich große Fläche in Anspruch genommen. Gäste- oder Hotelzimmer beanspruchen mit 20 m² bis 40 m² pro Übernachtungsmöglichkeit deutlich weniger Grundfläche als z.B. Ferienhäuser mit bis zu 200 m² benötigter Fläche. Wie viel Fläche in Schleswig-Holstein genau durch den Tourismus belegt wird, ist jedoch nicht bekannt: „In der Statistik werden spezielle Nutzungsarten – wie eine Gebäudenutzung für touristische Zwecke – nicht bei der Erfassung der Siedlungs- und Verkehrsfläche erhoben.“ (Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein [MILIG]). Nach Auskunft des Innenministeriums werden zusätzlich vor allem die Gemeinden in der Verantwortung gesehen, die Flächeninanspruchnahme durch Tourismus zu beobachten: „bei der Anwendung des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens verlassen wir uns auf Einschätzungen der Gemeinde“.

Besonders flächenintensiv ist die Kategorie der Parahotellerie – Ferien- und Zweitwohnungen –, da diese meist in Vorzugslagen gebaut werden. Diese Lagen sind nicht nur

optisch ansprechend, sondern oft auch von hohem Naturwert. Auf den Inseln des Schleswig-Holsteinischen Wattenmeeres wurden schon zur Jahrtausendwende rund 50 Prozent der Häuser und Wohnungen für touristische Beherbergungen genutzt. Dies führt neben großen Anteilen versiegelter Fläche zu erhöhten Immobilienpreisen und oft zur Verdrängung der heimischen Bevölkerung. Zwischen 2018 und 2020 stieg der ohnehin hohe Quadratmeterpreis auf den Inseln um bis zu 50 Prozent – trotzdem bleibt die Nachfrage ungebrochen.

Durch den Bau von touristischen Infrastruktureinrichtungen in landschaftlich ansprechenden und ökologisch sensiblen Gebieten, kann selbst ein geringer Flächenverbrauch gravierende negative Auswirkungen haben. Eine intakte Umwelt ist gerade in Schleswig-Holstein DER entscheidende Standortfaktor für den Tourismus. Die Nachfrage nach naturnahen Urlaubs- und Freizeitmöglichkeiten wird in Zukunft nur noch zunehmen. Fast 80 Prozent der Tourist*innen in Schleswig-Holstein wollen Natur erleben (Tourismus Verband Schleswig-Holstein, Reiseanalyse 2019).

Entsprechend hat der Erhalt der Naturlandschaft auch für die Tourismusbranche eine besondere Bedeutung. Eine Möglichkeit Tourismus umweltverträglicher – sanfter – zu gestalten, ist das Konzept des Nachhaltigen Tourismus. Dabei werden die Aktivitäten in einem Urlaubsgebiet nach der Tragkapazität der Natur ausgerichtet, sodass die Nutzung aller Ressourcen möglichst sparsam ist. Auch die Kultur und das alltägliche Leben der Einheimischen soll berücksichtigt und Tourist*innen für die Situation in der Region sensibilisiert werden. Die Nutzung bereits bestehender Gebäude, sowie Verzicht auf weiteren Neubau können zu einer Flächenschonung beitragen. Langfristige negative Folgeerscheinungen, hervorgerufen durch Tourismus, können z.B. durch die Ausweisung von Ruhezeiten oder der Schaffung von National- und Naturparks abgemildert werden. Aber auch Anbieter und Touristen können durch ihr Verhalten einen positiven Beitrag leisten. ¶

Öko-Industrieparks – Durch industrielle Symbiose Flächen einsparen (von Jesreel Dietrich)

Industrieparks werden von einer Reihe an positiven-, aber auch negativen Eigenschaften begleitet. Zu den positiven gehören das offensichtliche ökonomische Wachstum und eine soziale- wie gesellschaftliche Entwicklung. Jedoch gehen mit ökonomischem Wachstum zumeist auch negative Umwelteinflüsse, wie Treibhausgasemissionen, Verschmutzung von Böden und Gewässer und ein hoher Ressourcenverbrauch einher.

Um den ökologischen Fußabdruck von Industrieparks deutlich zu reduzieren, wurde die Idee des Öko-Industrieparks in den Diskurs miteingebracht. Dieses Konzept fußt auf dem Gedanken durch gezielte Zusammenarbeit der beteiligten Unternehmen innerhalb eines Industrieparks den Verbrauch von Ressourcen, wie Energie, Wasser und Rohstoffen zu minimieren. Eine Reduzierung des Verbrauchs der eben genannten Parameter hat langfristig auch eine Reduzierung der benötigten Flächen für die Industrie zur Folge.

Allgemein kann ein Öko-Industriepark definiert werden als ein verwalteter Industriebereich, der durch gezielte Standortwahl, Planung, Management und Betrieb die Nachhaltigkeit hinsichtlich von sozialen-, ökonomischen- und ökologischen Aspekten unterstützt. Sie dienen Damit als Referenzrahmen für Ökodesign, Wiederverwendung von spezifischen Komponenten und des Recyclings von Materialien durch einen effizienten Rohstoffkreislauf. Die Öko-Industrieparks agieren branchenübergreifend und sind an einer gemeinschaftlichen Zusammenarbeit interessiert, um die nachhaltigen Leistungen zu erhöhen.

Als prominente Beispiele können an dieser Stelle der Ulsan Mipo Park und der Onsan Park in Südkorea genannt werden. Durch Investitionen in Energieeffizienz, industrielle Symbiose, Abfallmanagement etc. in Höhe von 520 Mio. US-Dollar haben die Unternehmen zwischen 2015 und 2016 ca. 66.572 Tonnen weniger CO₂ ausgestoßen, 79.357 Tonnen weniger Wasser wiederverwendet und 279.761 Tonnen Öläquivalent eingespart. Triebkräfte, wie die Verringerung des ökologischen Fußabdrucks, Förderung von Effizienzgewinn

und Kostenwirksamkeit, Widerstandsfähigkeit gegen verschiedene Arten von Risiken sowie Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, bewirkten diese grüne Entwicklung der Industrieparks.

Eine der wesentlichen Stellschrauben neben Ansätzen, wie der dezentralen Energieversorgung durch Photovoltaik, um die Umweltauswirkungen zu minimieren, ist die industrielle Symbiose. Konkret meint dieser Begriff, dass Unternehmen oder eine Branche Nebenprodukte, wie Energie, Wasser, Logistik und Material anderen Unternehmen nutzt, um Ressourcen effizient einzusparen und das Abfallaufkommen deutlich zu senken. Strukturierte und koordinierte industrielle Symbioseprogramme bewirken mittels einer Form von Vermittlung eine Kooperation von Unternehmen, um neue Nutzungsmöglichkeiten für Ressourcen zu erschließen. Dies



Industrielle Symbiose: Dampf einer Müllverbrennungsanlage wird für weitere Produktion verwendet. (Foto: WikiCommons)

bewirkt eine Reduktion von Abfällen, die wiederum mit Entsorgungskosten verbunden sind. Hierdurch kann der Gewinn der Unternehmen gesteigert werden.

In einer Studie wurde mittels zweier Fallbeispiele analysiert, inwiefern industrielle Netzwerke als Abnehmer von Bauabfällen gestaltet werden können und ob dadurch die Ressourceneffizienz gesteigert werden kann. Es handelte sich dabei um die Sanierung der Zentrale der Deutschen Bank in Frankfurt und um einen Neubau des Schwabinger Tors in München mit 90.000 m² Bruttogeschossfläche. Für die beiden Bauprojekte wurde ein Konzept der durchgehenden effizienten Logistik entwickelt, sodass alle Unternehmen an kollektive Handlungsanweisungen gebunden waren. Im Fokus der Analyse lag die Entsorgungsphase der Bauprojekte. Durch bewegliche Behälter auf dem Baugelände wurde sichergestellt, dass eine getrennte Sammlung von Bauabfällen erfolgen konnte. Durch dieses Verfahren konnte eine Re-Use- und Recycling-Rate von 77 Prozent der angefallenen Abfallmasse erreicht werden. Bei der Sanierung der Zentrale der Deutschen Bank konnte eine Einsparung der Treibhausgasemissionen um 19 Prozent und des Wasserverbrauchs um 14 Prozent protokolliert werden. Im Fall des Schwabinger Tors in München wurden 38 Prozent an Treibhausgasemissionen eingespart.

Die hier skizzierten Beispiele haben gezeigt, was im industriellen Sektor möglich ist, um eine ökologisch nachhaltigere Industrie zu ermöglichen. Dabei ist es aus dem Blickwinkel der Unternehmen essentiell mit gegenseitigem Vertrauen und dem Willen zur Zusammenarbeit an solche Projekte heranzugehen, um effiziente Öko-Industrieparks zu realisieren. Die Anforderungen, die mit einer Umsetzung einhergehen, bestehen u.a. aus einem hohen Management, welches die Abläufe koordiniert, um somit die Umweltperformance der beteiligten Unternehmen zu erhöhen. Durch die effiziente kollektive Nutzung von Energie, Wasser, Rohstoffen und Logistik eingebettet in ein System der Kreislaufwirtschaft können die Umweltauswirkungen der Industrie deutlich minimiert werden. Hiervon profitiert auch die Flächeninanspruchnahme, da u.a. durch die Reduzierung

des Energiebedarfs, des Ressourcenverbrauchs und der gemeinsamen Nutzung der Logistik ein geringerer Flächenverbrauch als positiver Nebeneffekt festzustellen ist.

Die Umsetzung von Öko-Industrieparks oder industrieller Symbiose sind sowohl im großen als auch im kleinen Maßstab möglich. Entscheidend sind das Management und das gegenseitige Vertrauen der beteiligten Unternehmen. So können auch in Schleswig-Holstein Öko-Industrieparks realisiert werden. Dabei ist nicht der Neubau von Industrieparks primär gemeint, sondern die Umrüstung und Umstrukturierung schon bestehender Parks. Relativ einfache Instrumente für die Umsetzung sind beispielsweise:

- › ein Parkmanagement, welches die Umweltperformance plant und umsetzt,
- › dezentrale Energieversorgung durch Photovoltaik und Abwärme der Industrieanlagen,
- › gemeinsame Logistik, wodurch u. a. Fahrten und Industriehallen eingespart werden,
- › Wiederverwendung von Industrieabfällen, um Ressourcen zu sparen und
- › die Aufbereitung und Wiederverwendung von Wasser.

Durch die Implementierung solcher Instrumente werden nicht nur Anreize für Unternehmen geschaffen Kosten einzusparen, es wird auch der ökologische Fußabdruck reduziert. Der Anfang solcher Projekte liegt in der Bereitschaft zur Kooperation! ¶

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 Online-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: Merlin Michaelis, BUND SH

Seite 20: 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

Seite 32: Ralf Roletschek/roletschek.at.; 2013; Unter: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:13-04-19-kiel-by-RalfR--062.jpg>

Seite 36: GOKOVA, WikiCommons; Unter: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Media_Docks_in_Lübeck.jpg

Seite 39: Kiezbüro Langenhorn, 2020

Seite 42: CoWorkLand, 2018

Seite 63: Gerald Krieseler, Pixabay, 2017; Unter: <https://pixabay.com/de/photos/biogas-behälter-faulen-erdgas-2919235/>

Seite 64: Max Trommsdorff, WikiCommons, 2017; Unter: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ernte_Agrophotovoltaikanlage.jpg

Seite 72: Mr3641, WikiCommons, 2010; Unter: <https://en.m.wikipedia.org/wiki/File:IndustrialSymbiosisWasteHeatExchange.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

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.

