

## **FORSCHUNGSBERICHTSBLATT ZUM PROJEKT BWR 27002 –**

### **Forschungsgruppe Stadt + Umwelt Ludwigsburg, Prof. Günther Schöfl**

#### **"Pilotstudie zum nachhaltigen Gewerbeflächenmanagement im Ländlichen Raum Baden-Württembergs unter besonderer Berücksichtigung der ungenutzten Flächenpotenziale im Bestand"**

##### **1. Kurzbeschreibung des Forschungsergebnisses**

Die Auswertung der Flächenstatistik des Stala 2004 und 2008 ergab einen überproportional hohen Anteil an Ausweisungen von Gewerbebauland im Ländlichen Raum in Bezug auf Einwohner- und Beschäftigtenzahl. Die unverhältnismäßige Vorhaltung von Gewerbebauflächen, das Unterlassen des Flächenrecyclings und ein fehlendes Flächenmanagement im Bestand haben zu einem Überhang ungenutzter Potenziale geführt. Interviews mit kommunalen Akteuren ergaben dafür folgende Gründe:

- Ein ausreichend großes Potenzial an sofort verfügbarem Gewerbebauland gilt als Voraussetzung für angestrebte Neuansiedlungen und für den endogenen Flächenbedarf ansässiger Betriebe. Da im Ländlichen Raum Bauerwartungsland kostengünstig zu erwerben ist, halten viele Kommunen die Bodenbevorratung für kommunalwirtschaftlich vertretbar. Diese Haltung bedarf dringend einer belastbaren Überprüfung im Einzelfall.
- Die Konkurrenz um gewerbesteuerpflichtige Unternehmen zwischen den Kommunen ist Anlass zur Ausweisung großer Areale in Bebauungs- und Flächennutzungsplänen in der Hoffnung auf erfolgreiche Ansiedlungen innerhalb der eigenen Gemarkung. Die strikte Anwendung der "Hinweise für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 6 BauGB und nach § 10 Abs. 2 BauGB vom 01.01.2009 des § 1a, Abs. 2, BauGB bei der Bewilligung von Bauleitplänen sollte die Flächeninanspruchnahme begrenzen und das Flächenrecycling begünstigen.
- Die dezentrale Konzentration von Gewerbebauland an logistisch günstigen Standorten, zunehmend in übergemeindlicher Kooperation, hinterlässt in ungünstig gelegenen Ortschaften, Brachen und ungenutzte Restkapazität. Diese Verschiebung der Standortpräferenz ging in der Vergangenheit zu Lasten der Flächeninanspruchnahme. Mit der Einrichtung von Gewerbeflächenpools soll das Konkurrenzverhalten abgebaut und eine effektivere Nutzung erschlossener Flächen erreicht werden.
- Die fehlende Abstimmung zwischen übergemeindlicher und innergemeindlicher Flächenpolitik führt zu Doppelausweisungen, die weit über den tatsächlichen Bedarf hinausgehen. Daher sollen übergemeindliche Kooperationen als Zweckverband, GmbH oder Kooperationsvertrag zur Unterhaltung interkommunaler Gewerbegebiete oder zur Bildung von Gewerbeflächenpools zwingende Regelungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in den Teilnehnergemeinden enthalten.
- Die Kommunen überlassen häufig Leerstände und Brachen der Initiative privater Eigentümer statt aktiv die Wiederinwertsetzung zu unterstützen. Das Recyclen von ungenutzten Potenzialen muss in Zukunft Priorität vor Neuausweisungen erhalten, denn mittelfristig ist Innenentwicklung kommunalwirtschaftlich günstiger als Infrastrukturerweiterung.

Unter den demographischen Veränderungen und den Tendenzen zu dezentraler Konzentration reichen die ca. 20.000 ha Gewerbeflächen im Ländlichen Raum Baden-Württembergs für die nächsten Dekaden bei weitem aus. Problematisch ist ihre kleinräumige Verteilung an suboptimalen Standorten. Die Überführung in eine übergemeindliche Struktur interkommunaler Gewerbegebiete und Gewerbeflächenpools ohne wesentliche Ausgriffe in die Landschaft ist das zentrale Problem der Kommunen im Ländlichen Raum Baden-Württembergs.

## **2. Fortschritte in der nachhaltigen Steuerung der Flächeninanspruchnahme in den Kommunen des Ländlichen Raumes**

Die Pilotstudie übersetzt die Ergebnisse aus ca. 40 Fallstudien guter Praxis in ein dreigliedriges System des kommunalen Gewerbeflächenmanagements:

- Aufbau und Monitoring der Angebotsseite sowie ihre Formalisierung in einem GIS-gestützten Kataster ungenutzter Potenziale der Innenentwicklung.
- Aufbau und Monitoring der Nachfrageseite in Bezug auf die Lage im Raum, den Gewerbebesatz und die Entwicklungstrends.
- Operationalisierung des Gewerbeflächenmanagements im Verwaltungshandeln und in übergemeindlichen Kooperationen.

Dabei werden Aufgaben auf drei Handlungsebenen definiert:

- Die gesamtgemeindliche Leitebene als Entscheidungsebene in kommunaler Planungshoheit, verantwortlich für die Präferenz der Innenentwicklung und die Flächenpolitik in übergemeindlicher Kooperation.
- Die übergemeindliche Ebene der interkommunalen Gewerbegebiete und Gewerbeflächenpools.
- Die Umsetzungsebene, auf der Gebiete oder Objekte auf der Basis von Nutzungskonzeptionen neu geordnet und wieder in Wert gesetzt werden.

Schließlich wird am Ende der Kapitel 3-5 auf Innovationsfelder verwiesen, die eine praxisbezogene Weiterentwicklung in Forschung und Entwicklung umreißen.

## **3. Empfehlungen aus der Pilotstudie für die kommunale Praxis**

Vor allem kommunalwirtschaftliche und naturräumliche Erfordernisse sprechen für den Aufbau eines GIS-basierten Gewerbeflächenmanagements in den Kommunen und übergemeindlichen Kooperationen des Ländlichen Raumes. Dafür liefert die Pilotstudie Vorschläge des systematischen Aufbaus, ergänzt um Beispiele guter Praxis und Checklisten für die praktische Umsetzung des KGM.

Wichtige Aufgaben auf diesem Wege lassen die Fallstudien erkennen:

- Die Kommunen brauchen ein zuverlässiges Gewerbeflächenmanagement, das ihnen aktualisierte Daten zu Leerständen, Brachen und Restkapazitäten – freie Optionsflächen eingeschlossen – als Ergebnis einer GIS-basierten Potenzialanalyse liefert, die fortgeschrieben wird unter Angabe der Nutzungsart, des Nutzungsgrades sowie der Verfügbarkeit. Die Pilotstudie liefert dazu Vorschläge zum Aufbau und zur Operationalisierung eines kommunalen Gewerbeflächenmanagements (KGM) in Verwaltungen unterschiedlicher Struktur.
- Mit der Operationalisierung des kommunalen Gewerbeflächenmanagements je nach Gemeindegröße als formalisierte „Chefsache“ oder als intermediäre Koordination der einschlägigen Fachbereiche machen Flächenökonomie und kommunalwirtschaftliche Optimierung der Flächennutzung zum einlösbaaren Nachhaltigkeitsziel konsequenter Innenentwicklung.
- Interkommunale Zusammenarbeit wird in Zukunft erheblich an Bedeutung gewinnen. Das erfordert die notwendige Konzentration der Gewerbeflächen des Ländlichen Raumes an optimalen Standorten oder in Gewerbeflächenpools. Um den Ausgriff in die Landschaft zu minimieren, sollten bestehende Gewerbegebiete an günstigen Standorten in übergemeindliche Organisationsformen überführt werden. Dazu müssen die Konzepte für interkommunale Gewerbegebiete oder Gewerbeflächenpools weiterentwickelt werden. Letztere bieten die Chance, unter gemeinsamem Management bestehende Standorte mit differenzierten Standortqualitäten ohne wesentliche Flächeninanspruchnahme im Außenbereich weiterzuentwickeln.
- Übergemeindliche Zusammenarbeit erfordert auch die Abstimmung der Gewerbeflächenpolitik zwischen den Partnern im gesamten Bestand der beteiligten Kommunen. Nur

so lässt sich ein ökonomisches und ökologisches Optimum der gewerblichen Flächennutzung erzielen. Die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Flächenpolitik muss Teil der Kooperationsvereinbarungen sein, um Fehlentwicklungen zu vermeiden.

- Innenentwicklung erfordert eine stärkere Ausrichtung der Mischgebiete auf gewerbliche Nutzungen. Damit werden wichtige Ziele der Nachhaltigkeit in der engen räumlichen Verbindung von Wohnen und Arbeiten erreicht. Der Funktionsverlust historischer Ortskerne durch den Strukturwandel in Landschaft, Handel und Handwerk kann damit standortgerecht kompensiert werden. Die bisherige Praxis der Stadterneuerung, Gewerbeflächen für Wohnzwecke und tertiäre Nutzungen umzuwidmen, muss überprüft werden. Denn sie führt zu Flächenverbrauch durch Entmischung. Stattdessen sollte das besondere Städtebaurecht zur intensiven Nutzung und Neuordnung von Gewerbegebieten für gewerbliche Zwecke eingesetzt werden.

Die schrittweise Umsteuerung auf eine Flächenkreislaufwirtschaft und der Vorrang konsequenter Innenentwicklung muss in das Gewerbeflächenmanagement Eingang finden. Dazu müssen die kommunalen Gremien veraltetes Konkurrenzdenken ablegen und der übergemeindlichen Zusammenarbeit mit Offenheit begegnen. In diesem Sinne schafft der Start des Portals „Interkommunale Zusammenarbeit in Baden-Württemberg“ ([www.ikz-bw.de](http://www.ikz-bw.de)) günstige Voraussetzungen für ein Umdenken.