

Bund-/ Länder-Dialog bei der Umsetzung des Aktionsplans Flächensparen

Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung - Bedarf oder Bedürfnis?

11. Dezember 2023, 09:30 Uhr bis 13:00 Uhr, digital, via Webex

Dokumentation

Moderation

Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie

Begrüßung

Alice Schröder, Umweltbundesamt (UBA)

Alice Schröder begrüßt die Teilnehmenden zum „Bund-Länder-Dialog Fläche“. Von gewerblichen Entwicklungen geht ein hoher Flächenverbrauch aus. Die Flächenneuanspruchnahme für Industrie- und Gewerbeflächen liegt bei 11,5 ha pro Tag im Zeitraum 2017-2022. Der Versiegelungsgrad bei gewerblich genutzten Flächen liegt mit rund 60 % höher als im Durchschnitt aller neu in Anspruch genommenen Flächen (ca. 50 %). Um das flächenpolitische Ziel zu erreichen, die Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu reduzieren, müssen auch im gewerblichen Bereich Einsparpotenziale erzielt werden. In dieser Veranstaltung soll es vor allem darum gehen, Ansätze für eine bedarfsgerechte Gewerbeflächenentwicklung zu diskutieren, aber auch Strategien der Länder, Regionen und Kommunen zu Möglichkeiten der Gewerbeflächenentwicklung im Bestand aufzuzeigen.

Bund-/ Länder-Dialog Fläche: Fläche sparen im Kontext gewerblicher Herausforderungen und Entwicklungen

Robert Böhnke, Difu; Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Robert Böhnke stellt den „Bund-/ Länder-Dialog Fläche“ vor und erläutert seine Ziele, Themen und Aktivitäten. Das Dialogvorhaben dient dem breiten umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen. Seit 2020 finden regelmäßig Dialogveranstaltungen statt, u. a. zu den Themenstellungen Innenentwicklung, Abbau von Fehlanreizen und Kontingentierung der Flächenanspruchnahme. Alle Dokumentationen und Präsentationen der insgesamt zwölf Veranstaltungen können hier bezogen werden: https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_002_blecken_boehnke.pdf.

Jens-Martin Gutsche vom Büro GGR stellt darüber hinaus Neuerungen des UBA-Flächenrechners vor. Neben einer Aktualisierung des Datenstandes (2009 bis 2021) ist es nun möglich, Steckbriefe bzw. Datenblätter zu einzelnen Gebietskulissen (Gesamtstaat, Länder, Planungsregionen, Kreise und Gemeinden) aufzurufen und diese herunterzuladen. Der Flächenrechner ist unter folgendem Link zu erreichen: <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

Lutke Blecken stellt Daten und Fakten zur Gewerbeflächenentwicklung vor und erläutert die zentralen Wirkfaktoren und Rahmenbedingungen, die zu einer Gewerbeflächenentwicklung

führen. Trotz vieler Gewerbepotenziale im Innenbereich liegt eine fehlende Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebrachen vor allem an hohen Kosten für die Sanierung von Altlasten und der Konkurrenzen mit potenziellen Bauflächen in infrastrukturell guter Lage. Die BBSR-Studie „Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden“ stellt hierzu fest, dass 40 % der Brachflächen eine gewerbliche Vornutzung haben, demgegenüber sind 25 % des Gesamt-Baulandpotenzials für gewerbliche Nutzungen vorgesehen.

Präsentation zum Download: https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_002_blecken_boehnke.pdf

Ermittlungen von Gewerbeflächenbedarfen

Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

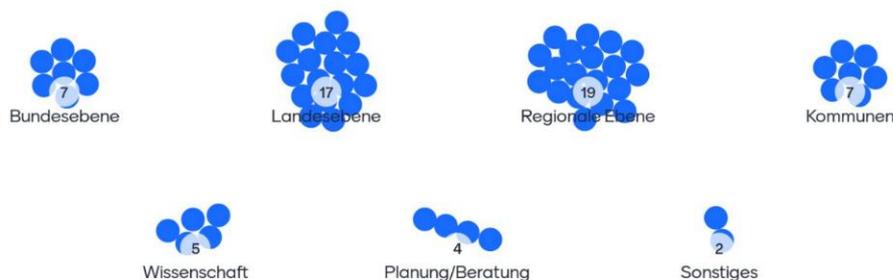
Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis stellt in seinem Input aktuelle Rahmenbedingungen und zukünftige Herausforderungen der Gewerbeflächennachfrage vor. Diese hat sich im historischen Kontext fortlaufend verändert und steht in engem Zusammenhang mit den Produktionsweisen (Manufakturen – Fließbandproduktion – Automatisierung – Industrie 4.0). Der Wandel von Arbeits-, Produktions- und Geschäftsmodellen führt zu einer sich verändernden Nachfrage, die sich stärker an Standortqualitäten als am Aspekt „Fläche“ orientiert und wachsende Anforderungen an die Vernetzung innerhalb und zwischen (Betriebs-)Standorten stellt. Neben endogenen Faktoren ist die Standortnachfrage der Unternehmen stark abhängig von externen Faktoren, zu denen in jüngster Zeit Aspekte der Energie- und Investitionssicherheit an Gewicht gewonnen haben. Prof. Ruther-Mehlis verweist dabei auf die rechtliche Notwendigkeit, dass nach § 1a Abs. 2 BauGB zusätzliche Flächeninanspruchnahmen im Rahmen der Bedarfsplausibilisierung zu begründen sind. Für die Bedarfsermittlung werden unterschiedliche Ansätze genutzt, bspw. GIFPRO und Weiterentwicklungen, Trendextrapolationen oder Befragungen. Im Mittelpunkt aller Ansätze steht die Bedarfsorientierung anstelle einer Ressourcenorientierung, also die rein quantitative Flächennutzung.

Präsentation zum Download: https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_003_ruther-mehlis.pdf

Mentimeter-Umfrage

Mithilfe des Online-Tools Mentimeter erfolgt eine Abfrage der Teilnehmenden.

Woher kommen Sie?



Bereinigungen von Grundstückszuschnitten und die Multicodierung von Flächen im Sinne einer Mehrfachnutzung sind wichtige Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der gewerblichen Bestandsgebiete.

Präsentation zum Download: https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_001_angstmann.pdf

Gewerbeflächenentwicklung: die Landessicht

Flächensparoffensive und flächensparende Gewerbeentwicklung

Katharina Ziegltrum, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

Aufgrund technischer Schwierigkeiten konnte der Input nicht durchgeführt werden.

Präsentation zum Download: https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_006_ziegltrum.pdf

Gewerbeflächenentwicklung: die regionale Sicht

Bedarfsermittlung und Begrenzung der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Mittelhessen

Antje te Molder, Regierungspräsidium Gießen

Antje te Molder stellt die Ergebnisse eines Gewerbeflächenkonzeptes für die Region Mittelhessen vor. Die Ergebnisse der dort ausgearbeiteten Gewerbe- und Industrieflächenbedarfsprognose fließen in den aktuell noch in Aufstellung befindlichen neuen Regionalplan ein. In diesem soll erstmals – äquivalent zum maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf – ein maximaler Gewerbeflächenbedarf für jede Kommune festgelegt werden. Die Bedarfsermittlung erfolgte dabei für einen Zeitraum von zwölf Jahren für alle 101 mittelhessischen Kommunen. Flächenreserven im Bestand werden von dem zusätzlichen Bedarf abgezogen. In der Summe ergibt sich ein zusätzlicher Flächenbedarf, der deutlich unter den Ausweisungen als „Vorranggebiete Industrie und Gewerbe Planung“ der Vergangenheit liegt. Damit trägt dieses Instrument dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung Rechnung. Die Rückkopplung des Instruments mit den Kommunen verlief bisher überwiegend positiv.

Präsentation zum Download: https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_005_te-molder.pdf

KoOpRegionN: Kommunale Kooperationsoptionen für die nachhaltige Flächennutzung in der Region Nordschwarzwald

Heike Strobel, Regionalverband Nordschwarzwald

Im Verbundvorhaben KoOpRegionN – Kommunale Kooperationsoptionen für die nachhaltige Flächennutzung in der Region Nordschwarzwald – aus der BMBF-Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“ wird untersucht, welche Verbesserungspotenziale es für eine nachhaltigere Nutzung auch von gewerblichen Siedlungsflächen durch interkommunale Kooperation gibt und wie diese realisiert werden können. Durch das Aufzeigen, wie städtische, Umland- und ländliche Kommunen von einer möglichen Zusammenarbeit und einer nachhaltigeren Gewerbegebietsentwicklung in der Region profitieren können, soll die Motivation von Kommunen zur interkommunalen Kooperation und das Gewerbeflächenmanagement verbessert werden. Im

Projekt wurde eine regionale Strategie für ein nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement entworfen mit dem Ziel, Kommunen in der Region beim Flächensparen und der nachhaltigen Gewerbeflächenentwicklung und -nutzung zu unterstützen.

Präsentation zum Download: https://aktion-flaeche.de/sites/default/files/2023-12-11_herausforderung-gewerbeflaechenentwicklung_004_strobel.pdf

Diskussion in Arbeitsgruppen

Um die vorgetragenen Informationen zu diskutieren und neue Ideen aufzunehmen, teilten sich die Teilnehmenden in drei Arbeitsgruppen auf.

Gruppe 1: Möglichkeiten zur Bedarfsermittlung

In der Diskussion werden Erfahrungen mit der Bedarfsermittlung ausgetauscht sowie Anpassungsbedarfe und Stellschrauben für eine das Flächensparen unterstützende Bedarfsermittlung diskutiert.

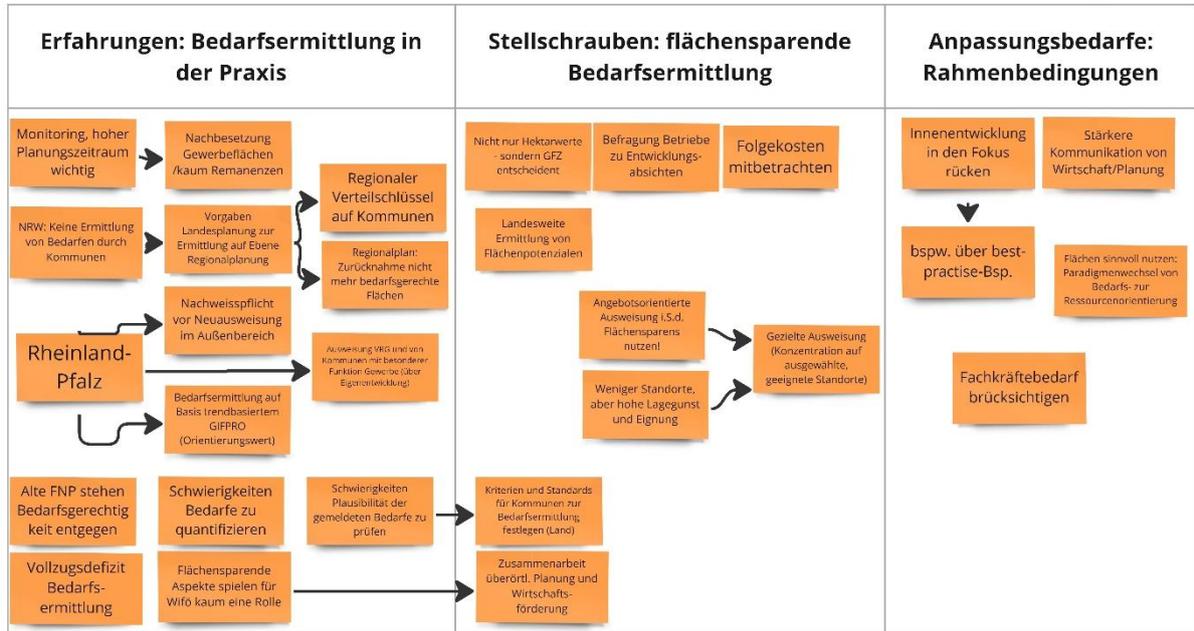
Erfahrungen mit der gewerblichen Bedarfsermittlung in der Praxis

- Es besteht ein Vollzugsdefizit bei der gesetzlich vorgeschriebenen Bedarfsermittlung.
- Es bestehen grundsätzliche Schwierigkeiten/Unsicherheiten, Gewerbeflächenbedarfe zu quantifizieren sowie von Seiten der Prüfbehörden die gemeldeten Bedarfe auf Plausibilität zu prüfen
- In Nordrhein-Westfalen werden die kommunalen Gewerbeflächenbedarfe nach Vorgaben der Landesplanung auf der Ebene der Regionalplanung ermittelt, so dass die Kommunen keine eigene Bedarfsermittlung durchführen müssen; Basis hierfür ist das Siedlungsflächenmonitoring, das alle drei Jahre fortgeschrieben wird. Siehe: https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/Siedlungsflaechen/2022_11_08_Broschuere_Bedarfsberechnung_Gewerbe.pdf
- In Rheinland-Pfalz gibt es landesplanerische Vorgaben für die Ausweisung von Gewerbeflächen; in der Planungsregion Rheinhessen-Nahe wurde erstmals ein regionales Gewerbeflächenkonzept erarbeitet, mit dem regional ein Korridor (Bandbreite) der Flächennachfrage für Gewerbe bis 2035 ausgearbeitet wurde. Siehe: https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/downloads/Anlage1_Regionales_Gewerbeflaechenkonzept.pdf

Stellschrauben und Anpassungsbedarfe

- Flächen sollten sinnvoll genutzt werden, was einen Paradigmenwechsel von der Bedarfsorientierung zur Ressourcenorientierung auf allen Ebenen erfordert.
- Um die o. g. Unsicherheiten und Vollzugsdefizite (zumindest tlw.) abzubauen, sollten bspw. auf Landesebene Kriterien und Standards für die Bedarfsermittlung von Gewerbeflächenbedarfen festgelegt werden; dies könnte auch die Plausibilitätsprüfung für die Aufsichtsbehörden erleichtern.
- Eine angebotsorientierte Flächenausweisung ist per se nicht negativ zu beurteilen, aber sie sollte im Sinne des Flächensparens genutzt werden, bspw. durch die gezielte Flächenausweisung (Konzentration) von ausgewählten, qualitativ hochwertigen Standorten. Dies spielt auch mit Blick auf den Fachkräftebedarf und steigende Anforderungen der Mitarbeitenden an ihr Arbeitsumfeld eine zunehmend wichtige Rolle.

- Folgekosten der Flächenneuausweisung für Gewerbe sollten stärker betrachtet werden; hier sollten auch die Wirtschaftsförderungen stärker sensibilisiert bzw. die Zusammenarbeit dieser mit den planenden Stellen intensiviert werden.
- Wie beim Wohnen sollte auch das Thema Innenentwicklung von Gewerbe kommunikativer stärker in den Fokus gerückt werden, bspw. über gute Praxisbeispiele.



Gruppe 2: Planerische Instrumente

Arbeitsgruppe 2 diskutiert bestehende und mögliche planerische Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung und ihre Rahmenbedingungen.

Formelle Instrumente:

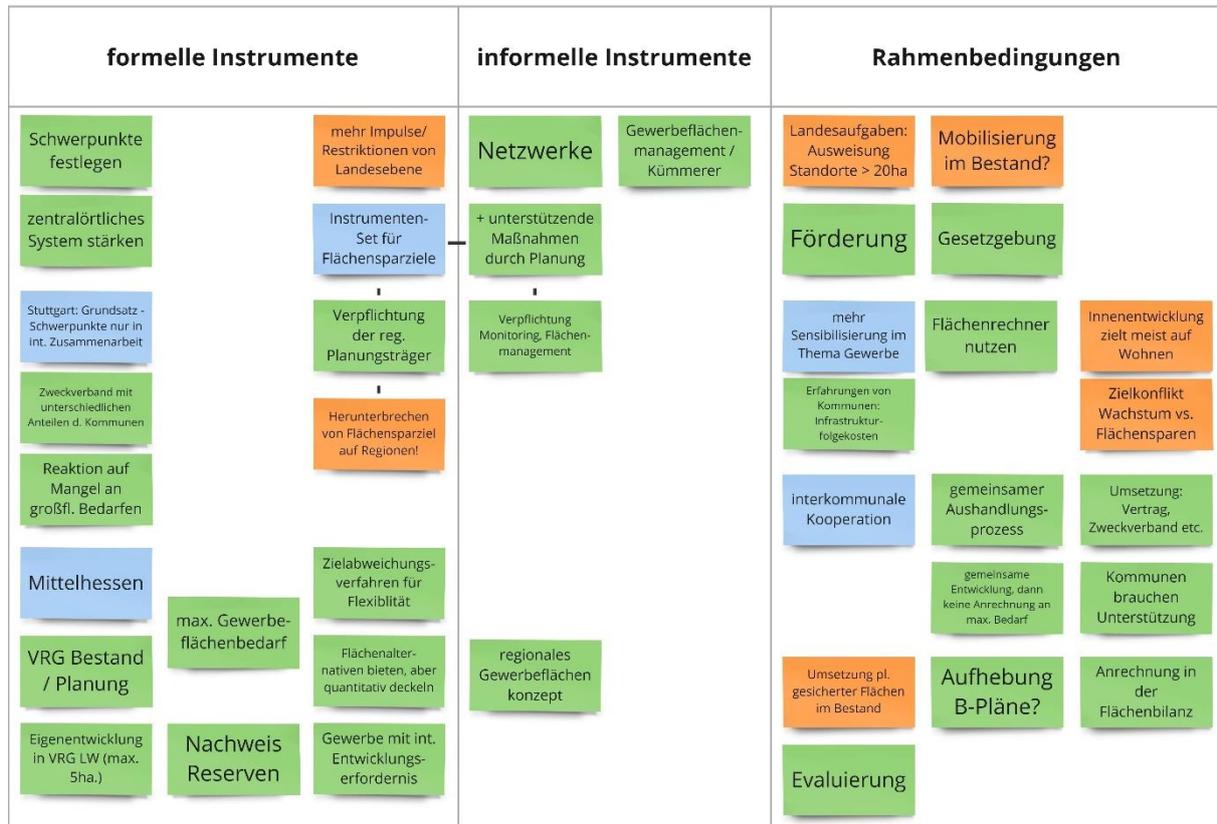
- Es befinden sich bereits eine Reihe von Instrumenten in der planerischen Anwendung. Verbreitet sind die Festlegung von Schwerpunkten und das zentralörtliche System.
- Ziel der Instrumente ist es zum einen, eine bedarfsgerechte gewerbliche Entwicklung an bestimmte Standorte zu lenken, zum anderen auf bestehenden Mangel v.a. an großflächigen Standorten zu reagieren.
- Grundsätzlich werden mehr Impulse bzw. auch Restriktionen durch die Landesebene vorgeschlagen, die durch ein Instrumentenset für Flächensparziele hinterlegt werden, das die regionalen Planungsträger bindet. Erforderlich ist es hierfür, ein Flächensparziel auf Regionen herunterzubrechen.

Informelle Instrumente:

- Erforderlich ist eine Flankierung der formellen durch informelle Instrumente, v.a. durch unterstützende Maßnahmen und Netzwerkstrukturen mit Gewerbeflächenmanagern/Kümmerern.
- Regionale Gewerbeflächenkonzepte stellen eine wichtige Basis für eine bedarfsgerechte Entwicklung im regionalen Ausgleich dar.

Rahmenbedingungen:

- Erforderlich ist eine stärkere Sensibilisierung für das Thema bedarfsgerechte Gewerbeflächenentwicklung inkl. Innenentwicklung im Zielkonflikt zwischen Wachstum und Flächensparen. Dabei können für die Kommunikation Infrastrukturfolgekosten eine wichtige Rolle spielen.
- Interkommunale Kooperationen können durch einen gemeinsamen Aushandlungsprozess eine gemeinsame Entwicklung ermöglichen, die z.B. über Verträge oder Zweckverbände umgesetzt werden kann. Kommunen benötigen dafür Unterstützung.
- Die Mobilisierung von Gewerbeflächen im Bestand bleibt eine Herausforderung. Hierfür ist weitere Förderung erforderlich.



Gruppe 3: Nachhaltige Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete

Die Arbeitsgruppe diskutiert Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen zur nachhaltigen Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete.

Hemmnisse

- Die Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete ist teilweise teurer als die Erschließung neuer Gebiete. Hier werden beispielsweise Gleisanschlüsse direkt mit eingeplant und eine nachhaltigere Logistik ermöglicht. Zudem erfordert eine Umstrukturierung politischen Willen und Akzeptanz in der Bevölkerung.
- Aus den vielfältigen Eigentumsstrukturen resultieren diverse Interessen, die es zu berücksichtigen gilt. Zudem stellt eine aussagekräftige Datengrundlage zu den Eigentumsstrukturen eine Herausforderung dar.

- Nicht zuletzt erfordert eine nachhaltige Weiterentwicklung personelle Ressourcen.

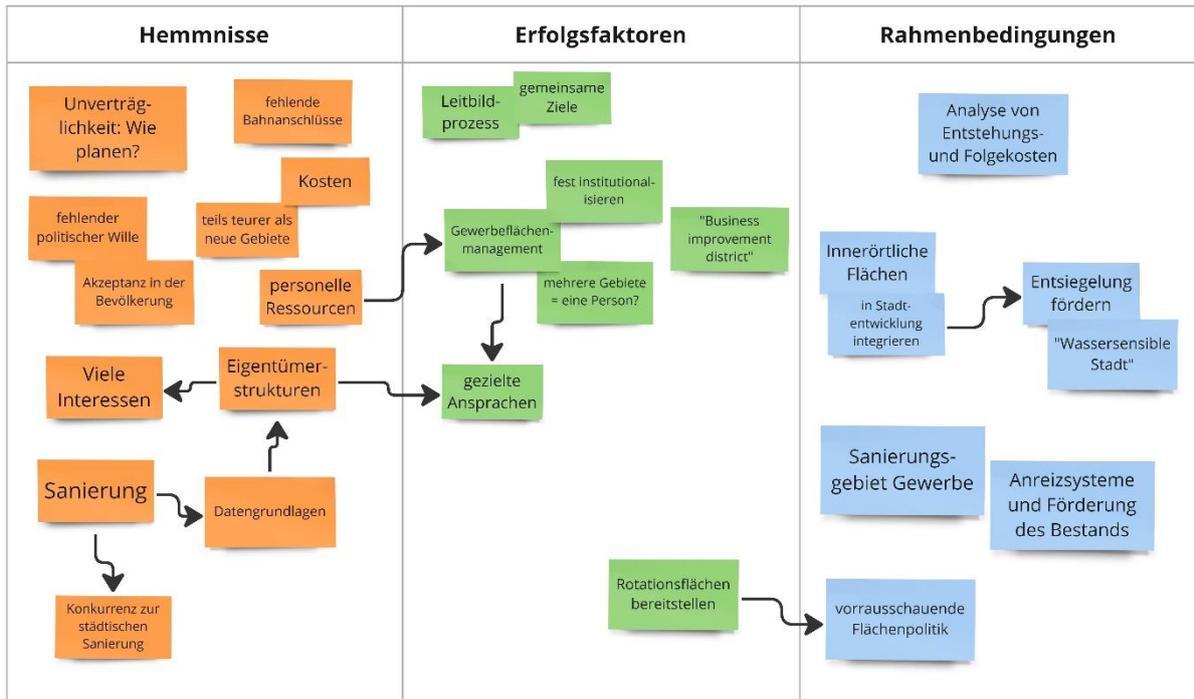
Erfolgsfaktoren

- Um die verschiedenen Interessengruppen zur Zusammenarbeit zu motivieren, ist es hilfreich, in einem Leitbildprozess gemeinsame Ziele zu erarbeiten.
- Ein fest institutionalisiertes Gewerbeflächenmanagement ist wichtig, um den langjährigen Prozess zu begleiten, direkte Ansprachen zu übernehmen und Vertrauen aufzubauen. Ein möglicher Ansatz besteht darin, dass eine Person die Betreuung mehrerer Gewerbegebiete übernimmt, um Ressourcen zu bündeln.
- Der Ansatz eines "Business Improvement Districts" bietet Gewerbetreibenden die Möglichkeit, gemeinsam Maßnahmen zu erarbeiten, um das Gebiet nachhaltig weiterzuentwickeln.
- Die Bereitstellung von Rotationsflächen in der Umgebung kann es Gewerbetreibenden ermöglichen, den Betrieb umzustrukturieren, anstatt abzuwandern.

Rahmenbedingungen

- Wichtig für die Entscheidungsunterstützung sind Analysen der Entstehungs- und Folgekosten einer nachhaltigen Weiterentwicklung.
- Bei innerörtlichen Flächen sollte eine Weiterentwicklung gezielt in die Stadtentwicklung integriert werden, um Synergien möglichst gut zu nutzen. Zum Beispiel gibt es Schnittstellen zur „Wassersensiblen Stadt“ oder Möglichkeiten der Entsiegelung.
- Es bedarf eines stärkeren Anreizsystems zur Förderung von bestehenden Gewerbegebieten, etwa in Form eines „Sanierungsgebietes Gewerbe“.
- Um Rotationsflächen bereitstellen zu können, ist eine vorrausschauende Flächenpolitik eine Voraussetzung.

Die deutsche Industrie- und Handelskammer hat in der Veröffentlichung „Raum für Entwicklung“ Ideen, Tipps und Inspirationen rund um moderne Gewerbegebiete formuliert: <https://www.dihk.de/resource/blob/101580/e5c3222524194aa1e045fbddf073ffc1/dihk-broschuere-wirtschaftsflaechen-der-zukunft-data.pdf>



Schlusswort und Ausblick

Detlef Grimski, Umweltbundesamt

Bisher haben im „Bund-/ Länder-Dialog Fläche“ elf Dialogveranstaltungen stattgefunden, in denen viel Wissen gesammelt wurde, das nun weiterverwendet werden kann. Der Dialogprozess endet im Mai 2024, jedoch gibt es bereits Überlegungen, diesen fortzuführen. Die heutige Veranstaltung zeigt, dass im gewerblichen Bereich noch großes Potenzial zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme vorhanden ist, während die Innen- und Bestandsentwicklung im Bereich des Wohnens bisher vielfach mehr Aufmerksamkeit erfahren hat.

Teilnehmende

Insgesamt 76 Personen, darunter Vertreter:innen aus:

- Bundesministerien (BMUV, BMWSB, BMEL)
- nachgeordneten Bundesbehörden (UBA, BBSR)
- Landesministerien mit Zuständigkeiten für Umwelt, Raumordnung, Landwirtschaft und Wirtschaft
- Nachgeordneten Landesbehörden mit Zuständigkeiten für Umwelt und Raumordnung
- Trägern der Regionalplanung
- Kommunen
- Wissenschaftlichen Institutionen

Projektteam Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Institut Raum & Energie, Büro Gertz Gutsche Rügenapp, Wedel / Berlin, Januar 2024