

„Ein ruinöser Wettbewerb“

Wenn eine Kommune ein neues Gewerbegebiet ausweisen will, ist Protest vorprogrammiert: In Hirschberg wird es nächstes Jahr einen Bürgerentscheid geben; über das Weinheimer Gewerbegebiet Hintere Milt verhandelte jüngst das Karlsruher Landgericht, eine weitere Klage steht noch aus – um nur zwei aktuelle Beispiele aus der Region zu nennen. Was steht im Zentrum dieser Konflikte und wie könnte man sie anders denken? Ein Interview und eine Geschichte in Zahlen geben Einblicke.

Von Theresa Horbach

Der demografische Wandel schreitet voran, mit allen Tücken, die das für Kommunen mit sich bringt. Leute ziehen weg – oder in großem Maße zu. Die Altersstruktur verändert sich und mit ihr die Gemeindefinanzen. Wie können sich Kommunen vor diesem Hintergrund entwickeln? Mit dieser Frage beschäftigt sich seit 2016 das Forschungsprojekt „Kommunen innovativ“.

Stephanie Bock vom Deutschen Institut für Urbanistik leitet die Begleitforschung des Projekts. In den vergangenen Jahren lernte sie in 30 Einzelprojekten Kommunen in ganz Deutschland kennen, ihre Konflikte und Lösungsideen. Sie ist promovierte Planungswissenschaftlerin, Expertin für das Thema Beteiligung und forscht zu nachhaltigem Flächenmanagement. Im Videointerview mit unserer Redaktion plädiert sie für eine neue Sicht auf Flächenkonflikte – und Bündnisse zwischen den Kommunen einer Region.

Frau Bock, würden Sie sagen, dass Gewerbegebiete zu den typischen kommunalen Aufregern gehören?



Stephanie Bock forscht unter anderem zu Beteiligung und nachhaltigem Flächenmanagement. BILD: DAVID AUSSERHOFER

Stephanie Bock: Der Konflikt um neue Gewerbegebiete ist ein klassischer Zielkonflikt und in der kommunalen Landschaft sehr gängig: nachhaltige Entwicklung, Flächen- und Bodenschutz auf der einen Seite, ökonomische Entwicklung und Flächeninanspruchnahme auf der anderen. Diese Auseinandersetzung beobachten wir nicht nur bei Gewerbegebieten, sondern auch bei der Planung neuer Wohngebiete.

Gibt es für diesen Konflikt eine Lösung?

Bock: Auf jeden Fall sollte man ihn transparent machen und deutlich benennen, dass es unterschiedliche Interessen gibt: Manche werden einen Vorteil von der Maßnahme haben, andere einen Nachteil. Es ist wichtig, das früh zu kommunizieren und alle Seiten gleich ernst zu nehmen. Kommt es zu einem Bürgerentscheid, ist das meist ein Zeichen dafür, dass im Kommunikationsprozess etwas schiefgelaufen ist. Dann geht es nicht mehr um Austausch, sondern die Fronten verhärten sich. Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung kann es dagegen schaffen, dass die Menschen unterschiedliche Positionen akzeptieren und eine tragfähige Lösung finden.

Was macht eine gelungene Beteiligung aus?

Bock: Als Kommune sollte man wissen, wie groß der Verhandlungsspielraum eigentlich ist. Gibt es keinen, sollte man ihn nicht vorgaukeln, sondern es dabei belassen, über das geplante Vorhaben zu informieren. Auch das ist legitim. Gibt es einen Spielraum, sollte man diesen genau benennen. Und die Kommune sollte sich im Vorfeld gut überlegen, ob sie bereit ist, das Votum auch anzunehmen. Sonst führt Beteiligung nur zu Verdrossenheit.

Welche Lösungswege gibt es jenseits der Bürgerbeteiligung?

Bock: Ähnlich wie Wohngebiete sind Gewerbegebiete mit der Erwartung verknüpft, dass sie das Wachstum und damit das Bestehen der Gemeinde sichern. Die Kommunen fürchten, dass sonst Unternehmen abwandern und Einwohner wegziehen könnten. Viele wissenschaftliche Untersuchungen haben nachgewiesen, dass das ein Trugschluss ist. Je mehr Kommunen miteinander in Konkurrenz treten, indem sie neue Gewerbe- oder Wohngebiete ausweisen, umso mehr entsteht für sie ein ruinöser Wettbewerb. Alle konkurrieren um die wenigen Unternehmen, die es gibt. Für diese ist es dann ein Leichtes, die Kommunen gegeneinander auszuspielen. Sie drohen zum Beispiel damit, wegzugehen, sollten bestimmte Kriterien nicht erfüllt werden. Dabei muss es Verlierer geben.

„Kommt es zu einem Bürgerentscheid, ist das meist ein Zeichen dafür, dass im Kommunikationsprozess etwas schiefgelaufen ist.“

STEPHANIE BOCK, „KOMMUNEN INNOVATIV“

Wie können Kommunen diesem Dilemma entkommen?

Bock: Einem Investor von außen ist es zunächst einmal egal, in welcher Kommune er sein Unternehmen ansiedelt. Er sucht sich das Grundstück aus, das am besten passt. Aus kommunaler Logik wäre es deshalb sinnvoller, sich dafür einzusetzen, dass das Unternehmen überhaupt in die Region kommt und dass die Gemeinden nicht gegeneinander ausge-

spielt werden. Eine regionale Betrachtung ist der Schlüssel: Welche Flächen haben die Nachbargemeinden, welche die eigene Gemeinde? Wofür eignen sich diese jeweils besonders gut? Für die regionale Entwicklung und damit auch für die einzelnen Kommunen ist es besser, gemeinsam Flurstücke zu präsentieren – auch wenn sie nicht in der eigenen Gemeinde liegen. Erweist sich die eigene Fläche tatsächlich als gut geeignet, kann man das der Bevölkerung außerdem ganz anders vermitteln. In einem nächsten Schritt können die Kommunen aus-

handeln, wie alle von der Vermarktung profitieren, Stichwort: interkommunale Gewerbegebiete.

Was kann man sich darunter vorstellen?

Bock: Es gibt verschiedene Modelle. Bei einem davon gehören die Gewerbeflächen einer Gemeinde, das Gewerbegebiet wird aber gemeinsam bewirtschaftet und die anderen Kommunen werden an den Einnahmen beteiligt. Meistens geschieht das in Form von Zweckverbänden, in deren Rahmen alle Kommunen ein Stimmrecht haben. Der Zweckverband teilt beispielsweise die Einnahmen aus der Gewerbesteuer auf und überlegt sich ein gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Flächen. So können die Kommunen gegenüber Unternehmen eine stärkere Verhandlungsposition einnehmen.

Kommen wir noch einmal auf

die kommunalen Finanzen zu sprechen, die meist der Grund für neue Gewerbegebiete sind. Gibt es Alternativen, um die kommunale Daseinsvorsorge zu sichern?

Bock: Die Argumentation, dass nur mit neuen Gewerbe- oder Wohngebieten die Einnahmen gesichert werden können, ist in den meisten Fällen nicht haltbar. Die Gewerbesteuer bleibt ja nicht eins zu eins bei den Kommunen, sondern geht über den Finanzausgleich teilweise wieder verloren. Kostenrechner, die es für den Wohnungsbau gibt, zeigen, dass deren Langzeitkosten oft sehr hoch sind und unterschätzt werden. Ähnlich sieht es für Gewerbegebiete aus.

Gibt es denn andere Finanzierungsmodelle?

Bock: Man sollte sich stärker mit Innenentwicklung beschäftigen: Brachen, leer stehende Höfe, nur teilweise genutzte Grundstücke. Natürlich sind diese schwieriger zu entwickeln, weil zum Beispiel die Grundstückseigentümer schwer zu erreichen sind. Das Gewerbegebiet auf der grünen Wiese ist daher erst einmal einfacher umzusetzen, aber in den allermeisten Fällen kostspieliger. Mittlerweile gibt es viele Handreichungen darüber, wie Kommunen die Innenentwicklung angehen können, und in einzelnen Bundesländern auch Förderprogramme.

Die Innenentwicklung war auch bei „Kommunen innovativ“ Thema. Welche Ansätze können Sie empfehlen?

Bock: Ein Projekt entwickelte eine Datenbank, um Unternehmen frühzeitig bei der Suche nach

„Kommunen innovativ“

Das Forschungsprojekt wurde 2016 ins Leben gerufen und wird vom Bundesministerium für Forschung und Bildung gefördert.

In seinem Rahmen haben sich 30 Einzelprojekte auf die Suche nach nachhaltigen und innovativen Lösungen auf die Herausforderungen des demografischen Wandels begeben.

Die Arbeit erfolgte transdisziplinär, das heißt Wissenschaftler und Kommunen arbeiteten Hand in Hand.

Die Begleitforschung lag beim Deutschen Institut für Urbanistik.

2020 läuft das Projekt aus, es soll aber weitergehen: Ab nächstem Jahr sollen 10 bis 15 neue Forschungsvorhaben gefördert werden.

Nachfolgern zu unterstützen – damit Standorte nicht aufgegeben werden und Flächen nicht brachfallen. Die Stadt Bensheim hat sich außerdem an einem Projekt beteiligt, in dem es darum ging, wie die Kommune Grundstückseigentümer besser in die Innenentwicklung einbeziehen kann. Insgesamt zeigte sich, wie wichtig es ist, aus dem „Immer mehr“ auszuweichen. Denn diese Logik führt zu dem klassischen Donut-Effekt: Im Ortskern fällt vieles brach, es entstehen „Neubauringe“ ums Zentrum, die Attraktivität der Gemeinde sinkt. Diese Entwicklung zu durchbrechen, ist für Kommunen allerdings schwierig. Gerade kleine Gemeinden benötigen Unterstützung von Bund und Ländern, um sich auf neue Wege einzulassen. Sonst setzen sie auf die scheinbar bewährten Methoden, die sie schon immer genutzt haben.

Flächenkonflikt IN ZAHLEN

156 Hektar Boden werden in Deutschland pro Tag als neue Flächen für Verkehr und Siedlungen ausgewiesen (Durchschnittswert von 2015 bis 2018). Das sind fast 80 Fußballfelder. Diese Flächen werden zwar nicht unbedingt sofort bebaut, aber grundsätzlich stehen sie nun für Straßen, Wohnhäuser, Unternehmen, aber zum Beispiel auch für Parks zur Verfügung. Für andere Zwecke – zum Beispiel für die Land- und Forstwirtschaft oder für den Naturschutz – gehen sie verloren. Das Ziel der Bundesregierung ist es, den Flächenverbrauch bis 2030 auf weniger als 30 Hektar pro Tag zu begrenzen, ab 2050 soll es eine Nettonull geben. QUELLE: UBA

1496 Hektar betrug die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Weinheim im Jahr 2019. Das sind fast 26 Prozent der gesamten Bodenfläche. Seit dem Jahr 2000 hat dieser Anteil stetig zugenommen – im Siedlungsbereich kamen 107 Hektar dazu, für den Verkehr 15 Hektar. Ähnlich sieht es in den anderen Gemeinden an der Bergstraße aus: In Hirschberg kletterte der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 2000 bis 2019 um knapp vier Prozentpunkte auf 25 Prozent, in Laudenbach stieg er von 18,9 auf 20,3 Prozent. Nur in Hemsbach ging der Anteil um sieben Hektar auf rund 25 Prozent zurück. QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG

46 Prozent der Siedlungs- und Verkehrsfläche sind versiegelt. Das heißt, dass etwa Straßen, Gebäude oder Parkplätze den Boden luft- und wasserdicht abdecken. Regenwasser kann nicht mehr so gut versickern und die Grundwasservorräte auffüllen. Das Risiko von Überschwemmungen steigt. Die Böden verlieren ihre kühlende Wirkung für die Umgebung. Außerdem leiden die Bodenlebewesen. QUELLE: UBA

1 Milliarde

Bakterien können in einem Teelöffel Boden leben – außerdem bis zu eine Million Pilze und mehrere Hundert Fadenwürmer. Gemeinsam mit vielen anderen Lebewesen, vom Regenwurm bis zum Springschwanz, verwandeln sie abgestorbene Pflanzen in Nährstoffe und erhalten so die Fruchtbarkeit des Bodens. Können Luft und Wasser sie nicht mehr erreichen, sterben die Organismen ab. Entsiegelt man eine Fläche wieder, dauert es lange, bis sich das Edaphon (so nennt man die Lebewesen im Boden) wieder erholt hat. QUELLEN: EUROPEAN SOIL DATA CENTRE, UBA

1650 Euro betrug die Pro-Kopf-Verschuldung in Weinheim zum 31. Dezember 2019. In Hirschberg waren es 469, in Laudenbach 817 und in Hemsbach 697 Euro. Dennoch wollen und müssen die Kommunen gewisse Leistungen erbringen: Kindergärten und Schulen sollen unterhalten und vielleicht sogar ausgebaut werden, Straßen instandgesetzt, der ÖPNV finanziert. Weil die Gemeinden nicht immer mehr Schulden anhäufen wollen, entscheiden sich viele dafür, mehr Siedlungs- und Verkehrsflächen auszuweisen – trotz der negativen Auswirkungen auf das Bodenleben. Sie hoffen, dass neue Wohn- oder Gewerbegebiete Geld in die Kassen spülen. Die Stadt Weinheim nahm 2019 rund 42 Millionen Euro über die Gewerbesteuer ein – 924 Euro pro Einwohner. Nach Abführung der Gewerbesteuerumlage blieben davon 778 Euro. In Hirschberg waren es 380 Euro brutto (netto: 320), in Hemsbach 127 Euro brutto (netto: 104) und in Laudenbach 195 Euro brutto (netto: 160). Landesweit nahmen die Kommunen nach Abführung der Umlage im Schnitt 594 Euro pro Einwohner durch die Gewerbesteuer ein. QUELLEN: STADT- UND GEMEINDEVERWALTUNGEN, STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG

17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung haben die Vereinten Nationen im Jahr 2016 verabschiedet. Auch Deutschland hat sich diesen verpflichtet. Das Problem: Manchmal stehen diese Ziele im Widerspruch zueinander. Ein ausgeglichener Gemeindehaushalt lässt sich zum Beispiel Ziel 17 zuordnen („Nachhaltige Städte und Gemeinden“), der Flächenschutz Ziel 15 („Leben an Land“). Leider gibt es keine Patentlösung, wie sich beide Ziele vereinen lassen. Doch es gibt einige Ideen, wie sich die Konflikte neu denken lassen – unter anderem aus dem Projekt „Kommunen innovativ“ (Interview auf dieser Seite). QUELLE: VEREINTE NATIONEN

Zum Nachlesen

Bereits in seinem ersten Buch befasste sich der Hirschberger **Thilo Sekol** mit dem Thema Flächenkennzeichnung. Aus seiner Promotion entstand nun sein zweites Buch: **„Der Flächenwahnsinn!? Was bei Siedlungsexpansionen falsch läuft und was wir ändern müssen“** (Cuvillier Verlag, 144 Seiten). Die zentrale These: Mit neuen Gewerbe- oder Wohngebieten können Gemeinden nicht mehr Einnahmen generieren. Denn Folgekosten, etwa für Infrastruktur oder neue Kita-Plätze, würden oft nicht berücksichtigt. Der promovierte Betriebswirt fordert, stärker auf



die Entwicklung des Ortskerns zu setzen und im Voraus zu analysieren, ob neue Flächen wirklich wirtschaftlich sind. Das Buch bezieht viele Fallbeispiele und Studien ein. Gleichzeitig ist es von persönlichen Erfahrungen und einer teils emotionalen Sprache geprägt. Am Ende stehen zehn Forderungen – von der Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs bis hin zu einer bundesweiten Siedlungsstrategie. Bislang hat sich Sekol nicht offiziell zum Bürgerentscheid in Hirschberg positioniert, betont aber, dass er sich mit sachlichen Argumenten einbringen werde.