



# Raum für Entwicklung

Anforderungen an die Wirtschaftsflächen der Zukunft

 **Gemeinsam Standorte Stärken**

**DIHK**

Deutsche  
Industrie- und Handelskammer

**IHK**

Deutsche  
Industrie- und Handelskammern

# Impressum

## Ansprechpartner im DIHK

### Anne-Kathrin Tögel

Leiterin des Referats Stadtentwicklung und Flächenpolitik  
toegel.anne-kathrin@dihk.de  
+49 30 20308-2115

## Herausgeber und Copyright

### © Deutsche Industrie- und Handelskammer

Berlin | Brüssel  
Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik (DIR)

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.

### DIHK Berlin

Postanschrift: 11052 Berlin | Hausanschrift: Breite Straße 29 | Berlin-Mitte  
Telefon: 030 20308-0 | Telefax: 030 20308-100

### DIHK Brüssel

Vertretung der Deutschen Industrie- und Handelskammer bei der Europäischen Union  
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Bruxelles  
Telefon: +32-2-286-1611 | Telefax: +32-2-286-1605

@ [info@dihk.de](mailto:info@dihk.de)

🌐 [www.dihk.de](http://www.dihk.de)

### Layout

Friedemann Encke, DIHK

### Grafiken | Bilder

© Getty Images

### Stand

Juli 2023

## Raum für Entwicklung – Anforderungen an die Wirtschaftsflächen der Zukunft

Kommunen stehen in der stetigen Herausforderung sich verändernden Flächennutzungsansprüchen im Rahmen ihrer Bauleitplanung stellen zu müssen. Veränderungen der Bevölkerung, struktureller Umbruch der Wirtschaft erfordern unter Beachtung von energie- und umweltpolitischen Zielen ein Umdenken der Flächennutzung. Eines wird dabei immer deutlicher: Fläche ist endlich. Unternehmen stoßen bei der Neuansiedelung oder Expansion immer häufiger auf ein enormes Problem: Sie finden kein geeignetes Grundstück. (Bau-)Fläche ist ein knappes Gut. Wohngebiete, Erholungsräume, Freizeitmöglichkeiten, Naturschutzgebiete, Landwirtschaft, Verkehr und Gewerbe konkurrieren dabei miteinander. So haben in den zehn größten Städten Nordrhein-Westfalens die Gewerbe- und Industrieflächen zwischen 2016 und 2021 in Summe um mehr als 200 Hektar abgenommen, während Wohnbauflächen in denselben Städten um mehr als 1.500 Hektar zugenommen haben.

Nicht nur innerhalb bebauter Stadt- und Ortsteile wird darum gerungen, ob und wie Flächen genutzt werden sollen. Aufgrund fehlender Entwicklungsperspektiven im Innenbereich nehmen mittlerweile auch im Außenbereich die konkurrierenden Nutzungsansprüche zu. Abseits der Städte kommen außerdem Infrastrukturmaßnahmen dazu, wie der Ausbau von Stromtrassen oder erneuerbarer Energien. Dabei werden sie mit dem (politischen) Ziel konfrontiert, möglichst wenig oder gar keine neuen Flächen mehr in Anspruch zu nehmen.

Aus planerischer Sicht sind zwar häufig noch Flächen vorhanden, doch trifft sich dann Theorie auf Praxis: Oft genug sind diese Flächen durch ihren Zuschnitt, bau- und immissionsschutzrechtliche Nutzbarkeit oder schlechte

Verkehrsanbindung nicht marktgängig oder auch durch eine näher gerückte Wohnbebauung und geänderte Rahmenbedingungen (z. B. geänderte Hochwasserschutzregelungen) nur noch eingeschränkt nutzbar. Mangelnde Verkaufsbereitschaft, überzogene Preisvorstellungen und eine fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung für bauliche Vorhaben erschweren die Situation zusätzlich.

Für die Entwicklung von Wirtschaftsflächen sind die Voraussetzungen also alles andere als optimal. Dennoch gibt es eine ganze Reihe von innovativen Ideen und Maßnahmen, um die Anforderungen für eine generelle Eignung von Fläche für Unternehmen zu identifizieren – und damit die Wirtschaftsflächen der Zukunft aufzuzeigen. Neben der Inwertsetzung von Flächenpotentialen und einer strategischen Flächenvorratsplanung sind beispielsweise das digitale Brachflächenkataster des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen zu nennen.

Das digitale Potenzialflächenkataster verbessert die planerische Basis in der Regional- und Bauleitplanung zugunsten der Ausschöpfung von Entwicklungspotentialen im Innenbereich. Der Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“ kann somit noch besser berücksichtigt und der Außenbereich geschont werden. Hessische Kommunen können das Tool kostenfrei nutzen. Eine nachahmenswerte Initiative!

In dieser Handreichung sind konkrete Handlungsempfehlungen, Lösungsvorschläge und Anpassungsbedarfe aus Sicht der Wirtschaft zusammengestellt, die zur Lösung der Flächenproblematik beitragen können und die Anforderungen an die Wirtschaftsflächen der Zukunft in den Blick nehmen.



## Veränderung der Flächenbedarfe der Unternehmen

*Gleichzeitig zu den bereits skizzierten konkurrierenden Flächennutzungsansprüchen entsprechen viele Industrie- und Gewerbegebiete aus dem Bestand mittlerweile nicht mehr den aktuellen Anforderungen von Unternehmen und Mitarbeitenden. Durch die zunehmende Digitalisierung, die Flexibilisierung von Arbeitszeiten und -orten sowie ein verändertes Konsumverhalten im Zuge der Coronapandemie ergeben sich veränderte Flächenbedarfe und -anforderungen für Unternehmen. Kommunikationsräume, Orte für soziale Interaktion, aber auch Nachhaltigkeitsfaktoren spielen eine zunehmend größer werdende Rolle für Unternehmen. Diese Transformation beeinflusst sowohl kleinteilige als auch großflächige Flächenplanungen. Als Beispiel sei hier der ursprünglich geplante Bau einer Smart City („Europas größtes Innovationsquartier“) in Bad Vilbel, nördlich von Frankfurt am Main, genannt. Vor der Coronapandemie war ein Wohn- und Arbeitsquartier der Zukunft für 8.000 Arbeitsplätze geplant. Als Folge der sich veränderten Flächenbedarfe hin zu neuen, nachhaltigen und kleinteiligen Wohn- und Arbeitsviertel wurden die Pläne entsprechend geändert.*

### Bestehende Wirtschaftsflächen erhalten und nachhaltig weiterentwickeln



Um Gewerbegebiete nachhaltig weiterzuentwickeln, sollten Kommunen gemeinsam mit den örtlichen Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern und den ansässigen Bestandsunternehmen Flächenbedarfe und Potenziale ermitteln. Denkbar sind zum Beispiel gemeinschaftlich genutzte Flächen und Nutzungen wie Mensen. Gemeinsame Mobilitätslösungen, wie Parkplätze und -häuser, Car-Sharing-Angebote, Mitfahrerpool etc. ermöglichen eine höhere Auslastung in den betreffenden Einrichtungen und sparen den Unternehmen Kosten und Flächen. Ggf. ist hier eine Anpassung von Stellplatzsätzen erforderlich. Gewerbe- und Industriegebiete der kurzen Wege fördern wertsteigernde Faktoren wie Aufenthaltsqualität und Kommunikation (Campus-Idee). Für die Kommunen bedeutet es, dass durch solche Maßnahmen weniger Flächen baulich versiegelt wird, sondern für eine höherwertige Nutzung gewonnen werden können. Aufgrund der steigenden Vorgaben für Natur- und Klimaschutz sollten Kommunen gemeinsam mit den Unternehmen Strategien und Maßnahmen für eine nachhaltige (Weiter-)Entwicklung der Gewerbegebiete entwerfen – gerade auch im Bestand.

### Bauland für neue Industrie- und Gewerbegebiete ausweisen



Um auf die aktuellen und zukünftigen Flächenbedarfe zu reagieren, sollten Kommunen flächendeckend ein digitales Gewerbeflächenmonitoring zur Erhebung valider Daten über Leerstands-, Brach- und Potentialflächen entwickeln. Dabei sind auch Aktivierungs- und Entwicklungs-

hemmnisse zu erfassen. Ergänzend muss eine Szenarioanalyse durchgeführt werden, um die zukünftigen Flächenbedarfe zu ermitteln. Die Ausweisung von Bauland und die Entwicklung von marktfähigen und schnell verfügbaren Gewerbe- und Industrieflächen ist sicherzustellen.

### Gewerbeimmobilien an die geänderten Flächenbedarfe und -anforderungen anpassen



Modulare und mehrgeschossige Bauweisen ermöglichen auch im Hochbau kurze Wege und mehr Flexibilität in der unternehmerischen Entwicklung. Auch die Entwicklung in die Höhe – das Stapeln von Gewerbeflächen – ist eine sinnvolle Option, die im Planungs- und Genehmigungsprozess betrachtet werden sollte. Dies ergibt Standortoptionen auch in Regionen mit Flächenknappheit. Die Planungs- und Genehmigungsprozesse sind meist komplizierter, zudem ist vorab das Baurecht vor Ort zu prüfen. Ggf. ist eine angepasste Bauleitplanung notwendig.

Klimafreundliche Aspekte wie Frischluftschneisen mit ergänzenden Grünflächen auf Dächern oder Fassaden können thermische Effekte reduzieren.

### Urbane Gebiete fördern, Büroflächen ausweisen



Um eine städtebauliche Entwicklung, die Wohnen, Gewerbe und weitere kulturelle oder soziale Einrichtungen auf einem Areal vereint, zu ermöglichen, sollten Kommunen bei der Stadtplanung vermehrt urbane Gebiete ausweisen. Dabei muss sichergestellt werden, dass der Anteil des zulässigen Gewerbes tatsächlich signifikant ist.

Bei den Büroimmobilien wird Homeoffice als Arbeitsform auch künftig eine wichtige Rolle spielen, jedoch ist davon auszugehen, dass etwaige Flächeneinsparungen durch Homeoffice auch eine Vergrößerung von Gemeinschaftsflächen gegenüberstehen wird. Letztlich wird in vielen Unternehmen nicht wesentlich weniger Fläche benötigt werden. Daher ist die Nachfrage nach modernen zusammenhängenden Büroflächen gerade in den Metropolen und Großstädten weiterhin groß. Kommunen sollten daher bei der Planung und Ausweisung von Flächen die geänderten Flächenbedarfe mitberücksichtigen. Großflächige Umnutzungen von Büro- und Wohnstandorte sollten daher umfassend abgewogen werden, um spätere Angebotsengpässe zu vermeiden.

## Planungsrechtliche Einschränkungen

### Modernes Planrecht umsetzen

*Die gültigen planungsrechtlichen Vorgaben bilden häufig nicht den aktuellen Gebietscharakter ab, weil die rechtswirksamen Bebauungspläne bereits vor mehreren Jahrzehnten aufgestellt wurden. Einerseits werden dadurch Unternehm-*

*mensansiedlungen oder Erweiterungen erschwert, da die Nutzung faktisch zur Umgebung passt, aber das gültige Planrecht eine andere Nutzung vorsah oder zum damaligen Zeitpunkt die Wirtschaftszweige nicht bekannt waren. Für die Betriebe bedeutet das aufwändige und nicht kalkulierbare Baugenehmigungsverfahren im Rahmen von Ausnahmen und Befreiung des geltenden Baurechts. Andererseits besteht durch veraltete Planrechtsausweisung für gewachsene Gewerbestandorte ohne eigenen Bebauungsplan keine langfristige Sicherung und geordnete Entwicklungsperspektive durch eine Umnutzung in Folge von nicht gewollten Flächennutzungen wie z. B. Hotels, Fest- und Spielhallen und auch Wohnen.*



Die Verwaltung sollte angehalten werden, für die Bauleitpläne ein fortlaufendes Monitoring der tatsächlichen Entwicklung zu etablieren und die Planrechtsausweisung regelmäßig zu aktualisieren und anzupassen. Darüber hinaus sollten Personalschlüssel und IT-Infrastruktur der Verwaltungen so ausgestaltet werden, dass eine entsprechende Bearbeitung möglich wird.

### Verpflichtender Ausgleich bei Verlust von Gewerbeflächen

*Durch die anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum, besonders in den Städten und dem politischen Ziel, für bezahlbaren*

*Wohnraum zu sorgen, ist der Umnutzungsdruck auf gewerbliche Flächen hoch. Betroffen sind hier vor allem gemischtgenutzte Gebiete, Gewerbestandorte, die in die Jahre gekommen sind, brachliegende Konversionsstandorte und Reserveflächen sowie Gewerbeflächen, die in direkter Nachbarschaft von Wohnquartieren liegen. Häufig sind diese Flächen nur schwer an gewerbliche Nutzer zu vermitteln, weil die Flächenzuschnitte oder die Verkehrsanbindung ungünstig oder Konflikte mit der nahen Wohnbebauung zu erwarten sind. Eine Umnutzung ist hier meistens vertretbar oder sinnvoll. Jedoch gibt es für die Verwaltung keine Verpflichtung, den Gewerbeflächenverlust durch eine Neuausweisung an anderer Stelle auszugleichen. Eine versprochene Planungsabsicht für "neue" Gewerbeflächen im Rahmen der TÖB-Beteiligung verläuft nicht selten im Sand. Ein gesetzlich verankerter Ausgleich zum Gewerbeflächenverlust existiert nicht, so dass die Gewerbeflächen besonders in Städten quantitativ weniger werden.*



Um der in einigen Kommunen bereits zu beobachtenden schleichenden Verdrängung von Gewerbe einzudämmen, ist es notwendig, zurückgenommene Gewerbeflächen qualitativ und quantitativ gleichwertig an anderer Stelle zu kompensieren. Es sollten die Möglichkeiten geprüft werden, einen verpflichtenden Ausgleich beim Verlust von Gewerbeflächen in Folge einer Umnutzung zu Wohnen und auch einer Mischnutzung im BauGB vorzusehen.



## Verbindliche und standardisierte Vorgaben über den Umfang von Ausgleichsmaßnahmen

Bei der Ausweisung von Plangebietern auf Frei- oder landwirtschaftlichen Flächen sind die Kommunen im Rahmen der artenschutzrechtlichen Prüfung verpflichtet, Ausgleichsflächen für die dort beheimateten, schützenswerten Tier- und Pflanzenarten bereitzustellen. Für einzelne Arten ist der Ausgleichsbedarf dabei äußerst hoch. So wird z. B. in NRW bei Feldlerchen i.d.R. als Orientierungswert eine Fläche von 1 Hektar je Brutpaar als 1:1-Ausgleich für die durchschnittliche Reviergröße von 1 Hektar angesetzt.



Die naturschutzrechtlichen Ausgleichsforderungen sind hinsichtlich ihres Umfangs zu überprüfen und anzupassen. Dabei sollte es verbindliche und standardisierte Vorgaben über den Umfang von Ausgleichsmaßnahmen geben, um Verzögerungen bei der Ermittlung zu vermeiden. Außerdem sollte bei den Maßnahmen kritisch hinterfragt werden, inwiefern die Umsetzung einen Eingriff in den Artenschutz darstellt. So zeigt sich bei zahlreichen großflächigen Photovoltaikanlagen, dass sich dort nach der Realisierung die Lebensbedingungen für einzelne schutzwürdige Arten sogar verbessert haben. Dennoch sind nach heutigem Rechtsstand zusätzliche Ausgleichsmaßnahmen erforderlich. Eine Evaluierung der Angemessenheit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist daher erforderlich.

Darüber hinaus sollten Ausgleichsmaßnahmen anderer Akteure – wie z. B. Renaturierungen von Gewässern durch die Wasserverbände – den Kommunen bei der Ermittlung des Umfangs der Maßnahmen angerechnet werden.

## Flexibler Tausch von Planungs- und/oder Ausgleichsflächen

Die Bereitschaft der Eigentümer, Flächen für Ausgleichsmaßnahmen zu veräußern, ist in den letzten Jahren deutlich gesunken. Landwirte sind zunehmend nur noch zu einem Flächentausch bereit – in der Regel mit einer höheren Flächenforderung als bereitgestellt wird (Tauschverhältnisse von 1:5 bis 1:9). Für die Kommunen ergeben sich aus den Forderungen nach Ausgleichsflächen zunehmend Engpässe, die dazu führen, dass dringend erforderliche Planungen nicht oder nur mit großer Verzögerung realisiert werden. (Lösungsvorschlag)

Um eine zeitnahe Realisierung von Planvorhaben zu ermöglichen, sind außerdem Planungsinstrumente auf der Ebene der Bauleitplanung, aber auch der Landesplanung erforderlich, die einen flexiblen Tausch von Planungs- und/oder Ausgleichsflächen ermöglichen, ohne ein erneutes Verfahren auszulösen. In NRW wird aktuell die Kategorie der „flex“-Flächen in der Landesplanung eingeführt, durch die bei der Aufstellung oder Änderung des Regionalplans Alternativstandorte für eine bauliche Entwicklung frühzeitig ausgewiesen werden. Eine ähnliche Lösung ist auch auf Ebene der Bauleitplanung vorstellbar.

Natur- und artenschutzrechtliche Vorgaben dürfen der Wiedernutzbarmachung von dauerhaften Brachflächen nicht im Weg stehen

Auf Flächen, die planungsrechtlich bereits als Gewerbe- oder Industriegebiete gesichert sind, können dennoch Ausgleichsmaßnahmen erforderlich werden, wenn diese Flächen über einen längeren Zeitraum brach liegen und sich dort schützenswerte Arten ansiedeln. Insbesondere auf Industriebrachen, wie z. B. Zechenanlagen, ist die Problematik der eingeschränkten Nachnutzung durch schützenswerte Arten eine regelmäßige Herausforderung.

Ähnliches gilt, wenn auf Flächen für geplante Betriebserweiterungen faktische Waldflächen entstehen, die die planungsrechtliche Inanspruchnahme der Flächen verhindert, da nach dem Bundeswaldgesetz die Umwandlung von Wald einer besonderen Genehmigung durch die Forstbehörde bedarf.



Um die Inanspruchnahme bisher nicht bebauter bzw. überplanter Flächen zu reduzieren, müssen alle bereits vorhandenen Flächenpotenziale genutzt werden. Dies erfordert aber, dass die Nachnutzung von ehemaligen Gewerbe- und Industriestandorten, aber auch die Nutzung planungsrechtlich ausgewiesener Flächen nicht durch natur- und artenschutzrechtliche Vorgaben eingeschränkt wird. Tier- und Pflanzenarten, aber auch Waldflächen im Allgemeinen sollten daher auf bereits planungsrechtlich gesicherten Flächen keine oder nur eine geringe Schutzwürdigkeit besitzen bzw. entwickeln können, solange eine Nutzung der Flächen im Sinne des geltenden Planungsrechts ernsthaft verfolgt wird.

## Lärmgutachten an höchstmöglichen Immissionen orientieren

Neue gewerblich nutzbare Flächenpotenziale sind nur noch begrenzt vorhanden und in vielen Fällen spielt die benachbarte Wohnbebauung mit ihrer Schutzbedürftigkeit gegenüber Immissionen eine wesentliche Rolle. Um die Verträglichkeit der bestehenden gewerblich-industriellen und geplanten wohnlichen Nutzungen festzustellen, ist die Erarbeitung von entsprechenden Lärmgutachten innerhalb des Planverfahrens dabei gängige Praxis. Diese Gutachten basieren regelmäßig nur auf der Basis von Messungen der aktuellen Lärmbelastung vor Ort, vereinzelt auch anhand bestehender Genehmigungen und stellen so die Bestandssituation fest. Die mögliche maximale Ausnutzung der planungsrechtlich zulässigen und möglichen Lärmgrenzwerte bleibt meist unbeachtet. Langfristige Unternehmensentwicklungen mit Erweiterungsabsichten der Betriebe oder emissionswirksame Veränderungen im Produktionsablauf lassen sich aber zum Zeitpunkt des B-Planverfahrens oftmals noch nicht absehen. Betriebliche Umbauten können ggf. später nicht oder nur erschwert mit den festgesetzten Grenzwerten und Lärmschutzmaßnahmen umgesetzt werden. Gleiches gilt für Neu- oder Umsiedlungen von Betrieben mit abweichenden Produktionsabläufen und Lärmimmissionen auf Flächen mit Bestandschutz. Auch für die Entwicklung von

*Betrieben in gemischt genutzten Quartieren, wo Wohnen und gewerbliche Nutzung in direkter Nachbarschaft geschehen soll, kann dadurch beeinträchtigt sein.*



Bei Lärmgutachten die gewerblich-industriell genutzte Flächen betreffen, sollte sich grundsätzlich am Worst-Case-Szenario der möglichen Immissionen orientiert werden und nicht an der Bestandsituation. Darüber hinaus ist es zielführend, dass eine verbindliche Vorgabe bei der Erstellung von Lärmgutachten eingeführt wird, dass bei bestehenden Industrie- und Gewerbebetrieben, aber auch bei bisher nur planerisch gesicherten Gewerbe- und Industriegebieten im Sinne eines Worst-Case-Szenarios immer die maximal zulässige Lärmbelastung als Grundlage für die Festlegung von Lärmschutzmaßnahmen angesetzt werden, um die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen oder die Ansiedlungsoptionen nach Betriebsverlagerungen nicht einzuschränken. In Fällen, in denen die genehmigte Nutzung die rechtlich zulässigen Grenzwerte überschreiten, sollten diese in die Erstellung der Lärmanalyse einfließen.

### Grundlegende Anpassungen in der TA-Lärm

*In verdichteten Siedlungsbereichen ist die Lärmbelastung durch die Vielzahl an Nutzungen auf begrenztem Raum grundsätzlich auf einem erhöhten Niveau. Insbesondere im Umfeld von Verkehrsinfrastruktureinrichtungen wie Straßen, Schienen- und Wasserwege sind die Lärmimmissionen konstant erhöht. Diese erhöhte Lärmbelastung durch sogenannte "Fremdgeräusche" findet derzeit noch zu wenig Berücksichtigung bei der Schaffung von planungsrechtlichen Voraussetzungen zur Flächenentwicklung.*



Bei der anstehenden Novelle der TA-Lärm sind grundlegende Anpassungen erforderlich. Aus Sicht der Betriebe gilt es die Vorgaben der TA-Lärm für Gewerbe in Kerngebieten, Urbanen Gebieten und Mischgebieten anzupassen. Um den Kommunen das Bauen in Innenstädten zu erleichtern und bestehende Konflikte zu verringern, benötigen Unternehmen mehr Flexibilität bei den Lärmvorgaben. Deshalb schlägt die Wirtschaft vor, die Vorgaben für Gewerbelärm an den Verkehrslärmschutz anzupassen. Auch passive Schallschutzmaßnahmen sollten stärker als bisher anerkannt werden. So bedarf es Anpassungen im Baugesetzbuch, beispielsweise in § 9 BauGB zur Ermöglichung von technischen Schallschutzlösungen, wie dem sogenannten „Hamburger Fenster“.

### Wahrung des planungsrechtlich festgesetzten Gebietstypus

*Gemischt genutzte Quartiere ermöglichen mit den Ausweisungen MI (Mischgebiet) oder MU (Urbanes Gebiet) planungsrechtlich ein Nebeneinander von Wohnen und gewerblicher Nutzung. Beim Mischgebiet sollte das Verhältnis etwa 50/50 sein, beim MU gibt es zum Verhältnis keine Vorgaben, hier können aber Bereiche – auch vertikal – ausschließlich dem Wohnen oder gewerblicher Nutzung zugeordnet werden.*

*Viele Kommunen versuchen, die Lärmkonflikte zwischen Wohnnutzungen und Industrie- und Gewerbegebieten dadurch zu minimieren, dass zwischen diesen beiden Gebieten Mischgebiete als „Pufferzonen“ geplant werden. Durch eine unachtsame Genehmigungspraxis im Rahmen der Bauordnung können allerdings diese Mischgebiete zu faktischen*



Wohngebieten werden, wenn in weit überwiegender Zahl in diesen Gebieten nur Wohnnutzungen entstehen. In diesen faktischen Wohngebieten gelten allerdings nach der Rechtsprechung die Immissionsgrenzwerte von Wohngebieten. Dadurch wird aus der planungsrechtlich festgesetzten „Pufferzone“ eine heranrückende Wohnbebauung, die bei den Unternehmen zu Einschränkungen in genehmigten Nutzungen, zumindest aber in Erweiterungsabsichten etc. führen können (s.o.).

Ähnliches gilt für die Ausgestaltung von gemischt genutzten urbanen Quartieren. Wenn bei Gebieten mit der Ausweisung „Urbanes Gebiet – MU“ keine Mindestanteile an gewerblichen Nutzungen verbindlich festgelegt werden und sich in der Folge auf schwer vermittelbaren Flächen eine Wohnnutzung „aus der Not“ umgesetzt wird, kann sich der Gebietscharakter dadurch zu einem Wohnquartier mit schwindenden Betriebsbesatz hin verändern. Oftmals liegen die Hindernisse für eine gewerblichen Nutzung bereits in der Funktionsplanung durch fehlenden Ladezonen, unpassender Grundrisse oder Deckenhöhen. Besonders die Ausweisung „MU“ darf nicht dazu verwendet werden Wohnnutzung auf gewerblichen Flächen zu etablieren.



Die Bauaufsicht und Stadtplanungsabteilungen müssen im Rahmen der Baugenehmigungsverfahren nicht nur das beantragte Gebäude, sondern auch die Entwicklung des Plangebiets und die Bedarfe einer gewerblichen Nutzung im Blick behalten. Bei der Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen muss die Kommune sicherstellen, dass die Realisierung eines faktischen Wohngebiets in Mischgebieten ausgeschlossen wird – zum Beispiel durch horizontale und/oder vertikale Gliederung des Plangebietes. Gleiches gilt für die Genehmigungsbehörden, die im Rahmen der Bauanträge sicherstellen müssen, dass der planungsrechtlich festgesetzte Gebietstypus gewahrt bleibt. Da in vielen Kommunen allerdings die Untere Bauaufsicht nicht vor Ort, sondern bei den Landkreisen verortet ist, sind Fehler bei der Abstimmung zwischen Bauaufsichtsbehörde und Planungsamt aktuell vorprogrammiert. Da gegenwärtig umfangreiche Digitalisierungsprozesse im Bereich der Bauleitplanung, aber auch der Baugenehmigung laufen, sollte auf eine enge Verzahnung der Prozesse geachtet werden. Bis dahin ist eine enge Abstimmung zwischen Bauaufsicht und Planungsamt unabdingbar.

Die seit 2017 im BauGB hinzugekommene neue Planrechtsausweisung „Urbanes Gebiet – MU“ sollte hinsichtlich der Zielsetzung zur Schaffung von gemischt genutzten Quartieren und der Bedarfe von Betrieben evaluiert und ggf. nachgebessert werden, um bessere Rahmenbedingungen für ein Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe zu schaffen. Die MU-Ausweisung darf nicht dazu dienen, Wohnnutzung in gewerblich-industriell genutzten Bereichen zu etablieren.

## Infrastrukturelle Einschränkungen

### Verkehrsflächen an die aktuellen Anforderungen der Logistik und Mobilität anpassen

In gewachsenen gewerblichen und industriellen Strukturen fehlt es oft an Raum. Die Dimensionen der Verkehrsflächen entsprechen nicht mehr den aktuellen Anforderungen der Logistik und Mobilität. Aber auch bei neuen Gewerbeflächen treten infrastrukturelle Probleme auf. Oft erschließt eine Ringstraße ein ganzes Gebiet, um so wenig wie möglich der Gewerbeflächen in Anspruch zu nehmen. Infrastrukturelemente wie Wendehammer, LKW-Park- und Rastplätze mit entsprechender Infrastruktur oder die E-Ladesäule für den schweren Nutzlastverkehr finden in Gewerbegebietskonzepten häufig keinen Platz.

Die Erreichbarkeit einer Gewerbefläche ist ein ausschlaggebender Faktor für die Unternehmensansiedlung. Der Idealfall einer Fläche am Stadtrand mit Autobahn- und ÖPNV-Anschluss wird nur selten erreicht. Oft ist der Pkw bzw. Lkw das einzige Mittel, um den Arbeitsplatz/das Unternehmen zu erreichen.



Mit der Erreichbarkeit steht und fällt ein Gewerbebestandort. Unternehmen suchen nach Flächen, die eine gute Anbindung – teilweise wird auch die Erreichbarkeit per Schiene wieder interessanter – an den öffentlichen Personennahverkehr haben und schnell vom Lieferverkehr angefahren werden können. Gewerbegebiete sind Teil des Stadtgefüges und müssen in Nahverkehrskonzepte eingebunden werden. Die multimodale Erreichbarkeit muss sichergestellt werden.

Auch wenn die Unternehmen noch nicht bekannt sind, so haben sich Infrastrukturelemente wie der Wendehammer für einen reibungslosen Logistikablauf bewährt. Straßen und Wege in den Gewerbegebieten müssen ausreichend dimensioniert und Infrastrukturelemente mitgeplant werden.

## Schwierigkeiten beim Flächenkauf oder der Flächennutzung

### Strategisches Flächenmanagement und planungsrechtliche Hoheit bewahren

Deutschland ist ein starker Wirtschaftsstandort, an dem verschiedenste Akteure um die vorhandenen Flächen konkurrieren. Die Nachfrage nach Freiflächen zur gewerblichen Nutzung ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen, was vielerorts zu einer immer prekäreren Flächenverfügbarkeit führt. Der Kauf und die Nutzung von Flächen sind insbesondere für Gewerbetreibende oft mit hohen bürokratischen, rechtlichen und preislichen Hindernissen verbunden. Um die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes und die Stärke der heimischen Wirtschaft beizubehalten, muss auch künftig die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen und die Möglichkeit



diese zu erwerben, gesichert werden. Die Probleme bei Flächenkäufen sind allerdings vielfältig. Ursachen sind unklare Eigentumsverhältnisse, fehlende Verkaufsbereitschaft seitens der Eigentümer, Erbengemeinschaften und damit einhergehende Koordinierungsschwierigkeiten beim Verkauf. Überzogene Preiserwartungen und die Bevorratung mit Flächen für künftige Nutzungen, z. B. für Wohnungsbau, hemmen teilweise die Verkaufsbereitschaft.

Bei landwirtschaftlichen Flächen verhindert die steuerliche Ausgestaltung zudem häufig einen Verkauf.

Trotz der erschwerten Aktivierung bestehender Flächenpotentiale sind Neuausweisungen oftmals nur beschränkt möglich. Daneben kommt es insbesondere bei der Neuausweisung von Gewerbe- oder Industriegebieten immer wieder zu Konflikten mit der ansässigen Bevölkerung. Nun gilt es, ausreichend Gewerbe- und Industrieflächen durch innovative Lösungsansätze zu sichern und den Flächenankauf für Unternehmen zu erleichtern.



Um den zunehmenden Flächendruck bei Gewerbe- und Industrieflächen zu mindern, bedarf es einer ganzheitlichen Betrachtung unter Einbezug aller Stakeholder. Regionsspezifische Ist- und Bedarfsanalysen können zur Bewertung der aktuellen Situation beitragen und den Handlungsbedarf konkretisieren. Die Entwicklung nachhaltiger Lösungsansätze sowie die konsequente Umsetzung eines strategischen Flächenmanagements sind daher unerlässlich.

Gerade im gewerblichen Bereich ist die interkommunale Ausweisung von Flächen eine nachhaltige, jedoch in der Praxis

wenig genutzte Option. Unternehmen sind auf der Suche nach Flächen nicht an die Grenzen administrativer Gebietskörperschaften gebunden, was die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit in der Flächenentwicklung unterstreicht.

Grundlage eines erfolgreichen Flächenmanagements ist die professionelle Begleitung der Maßnahmen durch einen kommunal oder interkommunal agierenden Flächenmanager. Häufig organisiert als Zweckverband, der auch die erforderlichen planerischen Schritte im Rahmen der Bauleitplanung initiiert und durchführt. Dieser sorgt für die Identifikation der Flächenpotentiale, die Klärung der Besitzverhältnisse und Verwertungsabsichten, unterstützt bei der Vermarktung verfügbarer Flächen und vermittelt im persönlichen Kontakt zwischen Grundstückseigentümern, Interessenten, Kommunen und gegebenenfalls Fördermittelgebern.

In Bezug auf die Verortung der Flächen und die Verarbeitung der damit zusammenhängenden Daten ist der Einsatz geographischer Informationssysteme von Nutzen. Kartenbasierte Systeme können kommunenübergreifend eingesetzt werden und die Kommunikation untereinander vereinfachen. Es empfiehlt sich regionale Allianzen zum Flächenmanagement zu bilden und diese technologiegestützt zu koordinieren.

Kommunen sollten ihre Hoheit über den Zugriff und die Verwertung der Flächen des Gemeindegebietes sicherstellen. Hierfür ist die konsequente Anwendung planungsrechtlicher Mittel besonders wichtig und verhindert die Entstehung von Flächenbrachen und mangelnder Verwertungsabsicht der Eigentümer. Nützliche Instrumente sind beispielsweise das kommunale Vorkaufsrecht, die Vergabe von Flächen in



Erbpacht oder die Festlegung eines zeitlich definierten Bauzwangs mit Rückkaufrecht bei Nichtbeachtung im Kaufvertrag. Weiter kann eine Bebauungspflicht auf Grundstücken in Ortssatzungen aufgenommen werden, um Leerstand auf Freiflächen zu verhindern.

## Akzeptanz in der Bevölkerung

### Verständigung, Versachlichung, Vorteile

*Zahlreiche neue Gewerbegebiete sind in den letzten Jahren am zunehmenden Widerstand der Anwohner gescheitert – oft vernetzt in gut organisierten und kommunikationsstarken Bürgerinitiativen. Die Argumente reichen vom Artenschutz über künftige Luftverschmutzung, Beeinträchtigung der Frischluftzufuhr, Bodenversiegelung, Erhalt landwirtschaftlicher Flächen, fehlende Notwendigkeit neuer Gewerbeflächen bis hin zu Einzelinteressen wie z. B. die Wahrung des Ausblicks, der Freizeitgestaltung sowie der Ruhe. Die wirtschaftliche Entwicklung soll eben nicht direkt hinter dem eigenen Gartenzaun stattfinden. Vielerorts fehlt der Kommunalpolitik der Mut gegenüber den Bürgerinitiativen und die Angst vor dem Verlust von Wählerstimmen überwiegt.*

*Gewerbe- und Industriegebiete erwecken bei vielen Menschen negative Assoziationen. Über die Jahre gewachsen zeichnen sie sich selten durch architektonische und städtebauliche Qualität aus, sondern werden als funktional, monoton und flächenintensiv mit hohem Versiegelungsgrad wahrgenommen, die ein hohes Verkehrsaufkommen mit den entsprechenden Lärm- und Geruchsemissionen erzeugen.*



Um kommunikationsstarken Bürgerinitiativen nicht allein das Feld zu überlassen, bedarf es einer frühzeitigen Identifizierung und Einbindung (lokaler) Befürworter und Unterstützer. Dazu zählen neben Verbänden und Kammern auch die Unternehmen vor Ort, die auf neue Gewerbegebiete angewiesen sind, um sich erweitern und somit in der jeweiligen Kommune bleiben zu können. Seitens der Verwaltung und der Unterstützer muss Vertrauen geschaffen werden. Dazu zählt eine aktive, ehrliche und transparente Öffentlichkeitsarbeit. Auch regelmäßige Informationskampagnen zur Bestandssituation, den Visionen, den Chancen und den Planungsfortschritten sowie ein regelmäßiger Austausch und eine frühzeitige Beteiligung aller relevanten Akteure zählen dazu. Wichtig ist, die Vorteile für die Kommune allgemein (Gewerbesteuern, Arbeitsplätze, Standortsicherheit) als auch für die Anwohner zu kommunizieren. So kann bei neuen Gewerbegebieten im Außenbereich der Verkehr bereits vor dem Ortseingang abgefangen werden. Auch können Anwohner von bestimmten Versorgungseinrichtungen profitieren. Um die Planung so zu gestalten, dass für Anwohner auch Nutzen sichtbar werden, sollten diese frühzeitig und ergebnisoffen beteiligt sein, deren Wünsche ernst genommen und bestmöglich umgesetzt werden. Um Vertrauen zu schaffen und Missgunst entgegenzuwirken bedarf es eines offenen und konstruktiven Umgangs mit Vorurteilen und Ängsten, ein systematisches Aufarbeiten von Konfliktpotenzialen, die Versachlichung emotional aufgeladener Debatten und Fake-News sowie die Erarbeitung von Kompromisslösungen mit Moderatoren und Mentoren. Visualisierungen und Bilder der neuen Stadträume helfen zusätzlich Sorgen abzubauen. Diese müssen professionell gestaltet sein und auf die Ängste wie



z. B. hohe Dichte, graue große Gewerbekisten eingehen und gute Beispiele zeigen, v.a. wenn in Gewerbegebieten Gründach- und Solarpflichten zum Tragen kommen. Best-Practice-Beispiele helfen, die Akzeptanz zu erhöhen, negativen Assoziationen entgegenzuwirken und entsprechende Argumente zu entkräften. Dabei ist eine möglichst nachhaltige und flächensparende Planung essenziell. Dazu zählen extensive Begrünungskonzepte, das Miteinbeziehen von Naturelementen, Regenwassermanagement, eine optimierte Gebäudeausrichtung für die Frischluftzufuhr sowie eine energieeffiziente Bauweise mit möglichst geringem Energieverbrauch. Kosten- und flächenintensive Doppelstrukturen wie Kantinen, Sportanlagen und Betriebskittas sollten gemeinschaftlich genutzt werden und könnten für Anwohner geöffnet werden. Durch die Schaffung eines architektonischen und attraktiven Umfeldes in Kombination mit einer intelligenten Anordnung der Gebäude wird sowohl die Akzeptanz erhöht als auch Vorteile für die Anwohner in Form von Lärmschutz geschaffen. Auch die ÖPNV- und Radanbindung, kurze Fußwege innerhalb des Gebiets sowie eine direkte Anbindung an das Fernstraßennetz reduziert das Verkehrsaufkommen. Zentrale, gemeinschaftlich genutzte Quartiersparkhäuser inkl. E-Ladeinfrastruktur und Lkw-Abstellflächen, die in den Abend- und Nachtstunden den Anwohnern zu Verfügung gestellt werden, reduzieren nicht nur die Flächeninanspruchnahme, sondern erhöhen die Akzeptanz. Aber auch die Unternehmen selbst, die sich vor Ort erweitern möchten, können Kampagnen oder Konzepte entwickeln, von denen auch die Anwohner profitieren. Gerade Nachhaltigkeitskonzepte dienen neben dem Klimaschutz schließlich auch dem Marketing.

## Nachhaltigkeit und Ökologie/ Biodiversität

### Bürokratische Hürden abbauen, um freiwillige Projekte zu fördern

*Neben der Reaktivierung von Brachflächen müssen für eine nachhaltige Entwicklung immer auch die Mobilisierung von Potenzialen in bestehenden Gewerbegebieten aber auch die Neuerschließung von Gewerbe- und Industriegebieten in den Blick genommen werden. Ein klassischer Zielkonflikt besteht dabei immer in der Abwägung zwischen einer hohen baulichen Dichte, um Flächen möglichst effizient zu nutzen und der Gliederung im Gebiet durch Grünbereiche und Freiräume. Auch die Herstellung gesunder Arbeitsverhältnisse spielen im Zusammenhang mit Klimaanpassung eine immer größere Rolle in Gewerbe- und Industriegebieten.*

*Der Fokus in der nachhaltigen Entwicklung im Zieldreieck liegt derzeit deutlich im ökologischen Bereich und hierbei in der Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität und den Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe. Jedoch steigen die Konkurrenzen um knappe Flächen hierdurch häufig stark an. Vielfach müssen gewerbliche und industrielle Nutzungen mit erneuerbaren Energien um dieselben Flächen*

**konkurrieren, wie sich z. B. an den Überlegungen zur Nutzung von Windkraft und Freiflächenphotovoltaik in Industrie- und Gewerbegebieten zeigt.**



Zukunftsgerichtete, ökologisch, ökonomisch sowie sozial nachhaltige Gewerbe- und Industriegebiete bauen immer auf einem starken Produktionsstandort Deutschland auf. Dabei sind Innovationen, technologisch und prozessual der wichtigste Schritt zur Lösung. Dafür bedarf es eines fördernden Umfeldes, weniger bürokratischer Hürden sowie lokal und regional angepasster Lösungen. Viele Unternehmen haben gute Beispiele zur ökologischen Gestaltung von Unternehmensstandorten erarbeitet, zu finden sind diese z. B. in „Wirtschaftsfläche nachhaltig gestalten“ (IHK Nord Westfalen), „Ökologische Gestaltung von Unternehmensstandorten“ (IHK Ostwestfalen zu Bielefeld) „Wirtschaftsgrün“ (IHK zu Dortmund) oder „Gewerbegebiete – klimaangepasst und für die Zukunft“ (Hessisches Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie, Fachzentrum Klimawandel und Anpassung) Jedoch führt der Wunsch der Politik nach immer stärkeren Verpflichtungen z. B. bei der Vergabe kommunaler Flächen zum Teil zu höheren Hürden und damit einem Ausbremsen weiterer Initiativen als zu deren Ausweitung. Auch in Zukunft sollte durch viele freiwillige Best Practices zum Nachahmen angeregt werden.

Eine prosperierende Entwicklung des Wirtschaftsstandortes führt immer dazu, dass einige Flächen der industriellen und gewerblichen Nutzung einige Zeit nicht bebaut sind. Hierunter fallen u. a. Reserveflächen, potenzielle Erweiterungsflächen oder Brachen. Diese Flächen eignen sich mitunter für eine Nutzung durch Natur auf Zeit. Die DIHK hat durch die Initiative zum Unternehmen biologische Vielfalt (<https://www.dihk-service-gmbh.de/de/unsere-projekte/unternehmen-biologische-vielfalt>) bereits langjährige Erfahrungen mit dem Thema. Jedoch muss die zeitliche Begrenzung durch alle politischen Akteure deutlich gemacht werden, um Rechtssicherheit für Unternehmen zu schaffen. Vielfach werden ökologisch aufgewertete Erweiterungsflächen aus naturschutzfachlichen Gründen den Unternehmen entzogen. Eine Unterstützung von Initiativen zur Umsetzung von Natur auf Zeit auf Reserve- und Erweiterungsflächen kann jedoch aus Perspektive der Wirtschaft nur sinnvoll sein, wenn diese Flächen auch langfristig ihre Funktion als betriebliche Erweiterungsflächen erfüllen können.

Im Zuge der Leipzig Charta der Stadtentwicklung sind Ziele einer gemischten Stadtentwicklung mit einem Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten benannt. Viele Beispiele von Unternehmensstandorten machen deutlich, dass durch eine ökologische Gestaltung die Integration von Unternehmen auch in den Innenstädten vereinfacht werden kann. Lösungen, die beispielsweise auch in der Bundesinitiative „Grün in der Stadt“ gezeigt werden, tragen zu einer Erhöhung der Umweltqualität und dem Schutz vor Nachbarschaftskonflikten bei.

