

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag · Reventlouallee 6 · 24105 Kiel

Innen und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Jan Kürschner – Vorsitzender –

per E-Mail Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/4796

Ansprechpartner/in
SHLKT: Simone Hübert StV: Peter Krey
Durchwahl
SHLKT: 0431.57005021 StV: 0431.57005066
Aktenzeichen
SHLKT: 621.63 StV: 61.10.30

Kiel, den 05.05.2025

Nachhaltiges Flächenmanagement in Schleswig-Holstein 2024 Bericht der Landesregierung - Drucksache 20/2712

Sehr geehrter Herr Kürschner,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zu o. g. Bericht der Landesregierung Stellung nehmen zu können. Wir möchten hierzu Folgendes anmerken:

Vorbemerkung

Die Landesregierung hat mit Beschluss vom 12. Januar 2021 das ressortübergreifende Projekt „Nachhaltiges Flächenmanagement“ auf den Weg gebracht und soll dem Landtag alle drei Jahre einen detaillierten Bericht zur Flächeninanspruchnahme vorlegen (§ 22 Landesplanungsgesetz). Teil des Berichtes sollen *zusätzliche Maßnahmen* für die Umsetzung der Reduktion des Flächenverbrauchs sein, falls in dem Berichtszeitraum die anzustrebende anteilige *Reduktion des Flächenverbrauchs nicht erreicht* worden ist. Aus dem vorgelegten Bericht geht klar hervor, dass der aktuelle, tägliche Flächenverbrauch (Neuinanspruchnahme ca. 3,56 ha) fast dreimal so hoch ist wie der Zielwert (1,3 ha), den das Land Schleswig-Holstein bis zum Jahr 2030 erreichen möchte. Es wird somit deutlich, dass weiterhin dringender Handlungsbedarf zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und auch bezüglich der Weiterentwicklung der Erhebung und Vergleichbarkeit aussagekräftiger Daten besteht.

Wir teilen die Ziele des Bundes und des Landes Schleswig-Holstein, verantwortungsvoll und nachhaltig mit der endlichen Ressource Fläche umzugehen. Aufgrund der dynamischen Entwicklungen wird auf Ebene der Kreise eine qualifizierte Flächeninanspruchnahme insbesondere im Kontext der Wohnraumschaffung, der Gewerbeentwicklung sowie des Ausbaus erneuerbarer Energien angestrebt. Die damit verbundenen Herausforderungen sind erheblich und erfordern eine strategisch und langfristig angelegte Flächenpolitik - sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene.

Vor diesem Hintergrund ist unverständlich, warum auf Landesebene von der Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen abgesehen wird. Ebenso bedauerlich ist, dass das Projekt faktisch endet, ohne dass ein strategischer Wille erkennbar ist, die geschaffenen Strukturen und Ansätze in eine dauerhafte institutionelle Verankerung zu überführen. Eine strukturelle Weiterführung des nachhaltigen

Flächenmanagements ist gerade mit Blick auf die erkennbar anstehenden großen Herausforderungen bei der Entwicklung des Landes Schleswig-Holstein zwingend erforderlich.

Nicht zuletzt mag die Zielverfehlung auch daran liegen, dass die Zielsetzung keine Bindungswirkung hat, sondern lediglich als Grundsatz, nicht aber als Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsplan SH (2021) verankert ist. Im vorliegenden Bericht wird diese Tatsache durch missverständliche Formulierungen nicht ausreichend deutlich. Auf Seite 34 in der Tabelle „Evaluation der Ziele und Maßnahmen zum nachhaltigen Flächenmanagement des Landesbodenschutzprogramms“ heißt es beim ersten Maßnahmenpunkt: *„Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 1,3 Hektar pro Tag in Schleswig-Holstein bis 2030 wird im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans im Teil A des Plans als erklärtes Ziel einer nachhaltigen Landesentwicklung festgeschrieben sowie im Teil B als Grundsatz der Raumordnung festgelegt.“* Ein „erklärtes Ziel“ bzw. eine „Zielsetzung“ ist in diesem Fall eine unglückliche Wortwahl, da dies nicht gleichzusetzen ist mit einem „Ziel der Raumordnung“. Wie dargestellt, ist die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 1,3 ha pro Tag in Schleswig-Holstein bis 2030 lediglich als Grundsatz in Teil B verankert und hat somit keine Bindungswirkung. Die Landesregierung sollte sich hier für die Implementierung wirkungsvollerer Maßnahmen einsetzen, auch wenn dies bedeutet, dass deren Umsetzung ggf. nicht auf Freiwilligkeit beruht.

Des Weiteren werden Maßnahmen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme (landesplanerische Vorgaben Teil B des LEP (2021)) unseres Erachtens nicht konsequent genug formuliert bzw. umgesetzt. Dem Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung sind Grenzen gesetzt, bspw. durch den Mangel an Verfügbarkeit von Flächen (viele Eigentümer/innen wollen Flächen nicht entwickeln (lassen)). Viele Kommunen sind zudem unsicher in der Anwendung des sog. Baugebotes (§ 176 BauGB). Ferner sollte ein Anreiz zur Umsetzung von Projekten der Innenentwicklung in Gemeinden geschaffen werden, indem die durch Innenentwicklung entstehenden Wohneinheiten nicht vom wohnbaulichen Entwicklungsrahmen abgezogen werden.

Zu Kapitel 4.3 „Treiber der Flächenneuanspruchnahme“

In diesem Kapitel sollte der Fokus stärker auf die Umnutzung von Flächen gerichtet werden. Das heißt: Hier ist die Nennung der Hauptnutzungsart der Flächen vor ihrer Neuanspruchnahme unzureichend. Es sollte daher genauer darauf eingegangen werden, welche Art von Vegetationsflächen auf Kosten von Siedlungs- und Verkehrsflächen weichen mussten. Dabei ist z.B. der Verlust von Wäldern und Mooren (als CO₂-Senken) anders zu beurteilen, als der Verlust von landwirtschaftlicher Fläche oder Unland.

Wie in Kapitel 4.1 „Hauptnutzungsarten“ dargelegt, ist ein großer Verlust landwirtschaftlicher Flächen zu verzeichnen. Als Ursache kann hier zum Teil die Siedlungsentwicklung gesehen werden, sicherlich ist die Entwicklung aber auch stark strukturwandelbedingt. Immer mehr landwirtschaftliche Betriebe werden aufgegeben, weil die Nachfolge nicht gesichert ist und/ oder sich der Betrieb wirtschaftlich nicht mehr lohnt. Somit sollte stärker betrachtet werden, dass Treiber der Flächenneuanspruchnahme vielfältig sind und ein breites Spektrum an Maßnahmen benötigt wird, bspw. auch um die Landwirtschaft wieder attraktiver zu machen.

Hinzu kommt, dass der Anteil der Flächen für Erneuerbare Energien maßgeblich zu einem Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche führt (v.a. Photovoltaik-Freiflächenanlagen, die auf ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen errichtet werden). Sicherlich kann bezweifelt werden, ob bspw. PV-Freiflächenanlagen in der Kategorie „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ passend eingeordnet sind. Andererseits wäre eine Nichtanrechnung auf die Flächenversiegelung/ -inanspruchnahme, wie u.a. vom Land Schleswig-Holstein 2022 vorgeschlagen, sachlich ungerechtfertigt.

Es sollten daher grundsätzliche Überlegungen zur Aufteilung und Zuordnung der Kategorien erfolgen und ggf. Anpassungen vorgenommen werden. In jedem Fall sollte aber eine separate Selektion aus den ALKIS-Daten ermöglicht werden, wie bereits durch die Raumentwicklungsministerkonferenz 2024

angeregt. Des Weiteren sollte dafür gesorgt werden, dass PV-Freiflächenanlagen in ALKIS zukünftig den einmessungspflichtigen Anlagen zugeordnet werden, sodass alle Bestandsanlagen vollständig erfasst werden.

Auch die „Zunahme der Gewerbe- und Industrieflächen“ von 2019 bis 2022 sollte näher definiert werden (Seite 15). Hier wird nicht ersichtlich, ob der Zuwachs in neu aufgestellten B-Plänen oder in real neu versiegelten Flächen (bspw. im Geltungsbereich eines schon länger bestehenden B-Planes) bemessen wird. Somit ist unklar, wie die angegebenen Zuwächse in Hektar genau berechnet wurden.

Neben den Nutzungsdaten wären auch kleinteilige, aussagekräftige und vergleichbare Versiegelungsdaten ein hilfreiches Mittel, um Veränderungen auf Gemeindeebene sichtbar zu machen und die Notwendigkeit bzw. die Möglichkeiten des Ausgleichs neu versiegelter Flächen durch Entsiegelung an anderer Stelle darstellen zu können. Diese Daten werden von der Kommunalpolitik durchaus nachgefragt, liegen bislang aber nicht in geeigneter Form vor.

Zu Kapitel 4.4 „Aspekte zur künftigen Flächenneuanspruchnahme“

Bezüglich der hier genannten Ansiedlung einer Batteriezellenfabrik des Unternehmens Northvolt bei Heide und des derzeit laufenden Insolvenzverfahrens des Mutterkonzerns in Schweden ist die zukünftige Entwicklung momentan schwer absehbar. Fraglich ist bspw., ob der zuvor unter anderen Voraussetzungen ermittelte, zusätzlich benötigte Wohnraum nach wie vor im selben Umfang erforderlich sein wird. Dies wird sich erst im Laufe der Zeit zeigen, da das Betriebsgelände bei Heide ggf. an ein anderes Unternehmen verkauft werden muss, sofern die Insolvenz in Schweden auch Auswirkungen auf den Standort in Deutschland haben wird. Der Zeitrahmen für eine Entwicklung ist somit aktuell nur schwer vorhersehbar.

Zu Kapitel 5.1 „Maßnahmen des Innenministeriums“

Zu Seite 22 „**Beratungsangebot**“: Bezüglich der Vorstellung des Landesprojekts bei Veranstaltungen Dritter sollte ehrlich benannt werden, dass dies aufgrund der Reduzierung der Personalstellen des Kernprojekts auf lediglich eine Mitarbeiterin schon lange nicht mehr möglich ist. Dies hat auch zur Folge, dass die Bewerbung der erarbeiteten Projektbestandteile durch geförderte kommunale Flächenmanager/innen in der länderübergreifenden Fachdiskussion schon zu Beginn des Projekts ins Leere lief.

Dies gilt sinngemäß auch für das **Forum „Nachhaltiges Flächenmanagement Schleswig-Holstein“**. Diese im November 2022 einmalig durchgeführte Veranstaltung hatte großen Anklang gefunden und sollte jährlich stattfinden. Im Jahr 2023 wurde sie nach bereits begonnener Planung abgesagt und das im vorliegenden Bericht gelobte Format ersatzlos eingestellt. Damit ist ein organisierter Austausch über die am Projekt beteiligten Kreise, Kommunen und die eingebundenen Fachressorts nicht mehr gegeben. Im Rahmen des Projekts geförderte Maßnahmen bleiben unbekannt, die Netzwerkarbeit bleibt aus, und damit letztlich auch die Möglichkeit, dass das Projekt einen wirkungsvollen Beitrag zur Zielerreichung leisten kann.

Die auf Seite 23 erwähnten **Kommunalen Netzwerktreffen** wurden nach Freiwerden und ausbleibender Nachbesetzung der Projektstellen beim Land eingestellt. Die noch bestehende Netzwerkarbeit basiert auf der Eigeninitiative der in den kreisfreien Städten und der in den Kreisen Stormarn und Dithmarschen geförderten Flächenmanager/innen.

Auf Seite 24 (zu **Richtlinie „Netzwerk Flächenmanagement“**) sollte im obersten Absatz ergänzt werden, dass die Stelle der/ des Flächenmanager/in im Kreis Steinburg aufgrund fehlender, qualifizierter Bewerber/innen und trotz mehrmaliger Stellenausschreibungen nicht besetzt werden konnte. Die Kreispolitik hatte per Kreistagsbeschluss zuvor ausdrücklich für die Einwerbung der Fördergelder und die Einrichtung der Stelle eine/s Flächenmanagers/in in der Verwaltung votiert. Der Beschluss musste bedauerlicherweise wieder aufgehoben werden, nachdem sich abzeichnete, dass keine geeigneten Bewerber/innen vorhanden waren und sich die Förderperiode immer weiter verkürzt hätte.

Zur **Richtlinie „Maßnahmen Flächenmanagement“** ist anzumerken, dass zwischenzeitlich mitgeteilt wurde, dass dieser Fördertopf gänzlich „leer“ sei. Dies hat zur Folge, dass ein wichtiges Beratungs- und Anreizinstrument für die kreisangehörigen Kommunen entfallen ist. Dies ist insofern bedauerlich, als dass Fördermittel oft ein Anstoß sind, um auf kommunaler Ebene in bestimmten Bereichen umzusteuern, Diese Prozesse brauchen aber Zeit zur Erörterung, ebenso zur Entscheidung und Umsetzung. Folglich ist es mehr als unglücklich, wenn Fördermittel bereits kurz nach Erkennen von Handlungsnotwendigkeiten und –möglichkeiten nicht mehr verfügbar sind. Dies betrifft auch die „Auszeit“ des Baulandsfonds, die ebenfalls einen bremsenden und teils sogar demotivierenden Effekt hatte.

Insofern ist es insgesamt bedauerlich, dass die Mittel für das Projekt „Nachhaltiges Flächenmanagement“ im Verlauf des Jahres 2024 aufgrund der angespannten Haushaltslage stark reduziert wurden, sodass sowohl Fördermittel für Kreise und Kommunen, als auch Personal beim Land selbst eingespart wurde. Dies ist ein schlechtes Signal v. a. in Richtung der Kommunen, die für das Thema sensibilisiert werden und dazu beitragen sollten, den Flächenverbrauch einzudämmen. In diesem Zusammenhang möchten wir grundsätzlich anmerken, dass es uns hier nicht vorrangig um die Fortführung von Förderprogrammen geht, sondern dass die Fortführung der Aufgabe wichtig ist und die Kommunen hierfür eine ausreichende und angemessene Finanzausstattung erhalten sollten.

Auch auf das **Flächenmanagementkataster (FMK)** sind weitere negative Auswirkungen zu erwarten. Wir halten das FMK dennoch grundsätzlich für ein sinnvolles Instrument, das weiterentwickelt werden sollte. Ziel sollte die Etablierung eines dauerhaft verfügbaren, einfach zu handhabenden und landesweit einheitlichen digitalen Werkzeugs zur Unterstützung der kommunalen Planungspraxis sein. Das FMK ist als zentrales Instrument vor allem für Kommunen mit begrenzten Ressourcen von Interesse, da es nicht nur eine niedrigschwellige Möglichkeit bietet, flächenrelevante Informationen zu erfassen, sondern auch strategische Auswertungen und interkommunale Abstimmungen, insbesondere zwischen Kreis und amtsangehörigen Gemeinden, durchzuführen. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist eine klare organisatorische Zuständigkeit auf Landesebene, ergänzt durch eine dezentrale Datenpflege auf kommunaler Ebene.

Der mögliche Wegfall der „*umfassenden Internetseiten*“ (S. 42) lässt befürchten, dass auch das FMK nur noch eingeschränkt nutzbar ist. Eine solche Entwicklung wäre aus unserer Sicht kontraproduktiv und könnte die operative Arbeit beeinträchtigen.

Zu Kapitel 5.5 „Umsetzung der Ziele und Maßnahmen zum nachhaltigen Flächenmanagement des Landesbodenschutzprogramms“

In der Tabelle „Evaluation der Ziele und Maßnahmen zum nachhaltigen Flächenmanagement des Landesbodenschutzprogramms“ wird auf Seite 33 in der vorletzten Zeile auf die Maßnahme „*Verbesserung der Erhebung der Bodenversiegelung für Schleswig-Holstein mittels Fernerkundung*“ eingegangen: „*Die Landesregierung ist bestrebt, den Versiegelungsgrad von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke genauer zu erfassen und zu differenzieren.*“

Grundsätzlich ist der Ansatz nachvollziehbar, allerdings sollte klar sein, dass es nicht das Ziel sein darf, die Bilanz des Flächenverbrauchs damit „schönzurechnen“. Auch unversiegelte Freiflächen (Gärten etc.) in Wohngebieten gehen für andere Nutzungen verloren, da sie keine zusammenhängenden Flächen bilden, die sich beispielsweise als Biotop oder Landschaftsschutzgebiet entwickeln ließen. Zudem befinden sich die Flächen in privatem Besitz und dienen der privaten Nutzung.

Außerdem sollte das Verbot sog. Schottergärten gemäß Landesbauordnung stärker kontrolliert und ggf. ein Rückbau angeordnet werden. Auch derartige Maßnahmen reduzieren „im Kleinen“ die Flächenversiegelung und sorgen in Wohngebieten für ein besseres Mikroklima.

Zu Kapitel 6 „Fazit“

Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine weiteren Maßnahmen eingeführt oder wenigstens vorgeschlagen werden, obwohl im Bericht deutlich dargelegt wird, dass die Zielerreichung bisher nicht

einmal ansatzweise erkennbar ist. Der offensichtliche Konflikt zwischen dem gesteckten Flächensparziele und den erreichten Werten wird zwar dargestellt, es werden auch Gründe genannt, die verdeutlichen, dass es sich zu einem erheblichen Teil um Flächenverbrauch handelt, der sich aus statistischen Nacherfassungen sowie der Energiewende ergibt. Strategien, die wirksam das Missverhältnis zwischen Flächensparziel und tatsächlich verbrauchten Flächen verändern können, werden aber nicht genannt. Hier wird der Bericht den Anforderungen nicht gerecht.

Ohne die zu Beginn des Projekts bis 2026 in Aussicht gestellten und mittlerweile größtenteils eingesparten Ressourcen ist zudem fraglich, inwieweit bereits erzielte Erfolge auf kommunaler und Landesebene langfristig beispielhafte und richtungweisende Wirkung entfalten können – oder das Verpuffen der bisher eingesetzten Ressourcen in Kauf genommen wird.

Nachhaltiges Flächenmanagement ist definitionsgemäß eine langfristige und kontinuierliche Aufgabe. Der Aufbau effektiver Steuerungsinstrumente, tragfähiger Netzwerke und verlässlicher Datenstrukturen benötigt Zeit und Ressourcen. Dies gilt insbesondere in ländlich geprägten Regionen, in denen Verwaltungsstrukturen kleinteiliger sind, persönliche Netzwerke eine größere Rolle spielen und Vertrauensbildung ein wesentliches Element erfolgreicher Kooperationen ist.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das Projekt „Nachhaltiges Flächenmanagement“, das ursprünglich als Vorreiterprojekt mit beispielhaften Ansätzen konzipiert war, nach wie vor von großer Bedeutung ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der in Schleswig-Holstein zwingend erforderlichen Energiewendevorhaben und ihrer Folgeentwicklungen. Bedauerlich ist deshalb, dass es nicht weitergeführt und strategisch weiterentwickelt wird. Es fehlt der erkennbare Wille, aus den gewonnenen Erkenntnissen nachhaltige Strukturen zu etablieren, die auch über das Projektende hinaus Bestand haben.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Simone Hübert
Referentin

gez.
Peter Krey
Dezernent