

Weiß, Anne

Article

Die Flächensparoffensive in Bayern: Ein Zwischenstand aus unterfränkischer Sicht

Raumentwicklung – ARL-Journal für Wissenschaft und Praxis

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Weiß, Anne (2024) : Die Flächensparoffensive in Bayern: Ein Zwischenstand aus unterfränkischer Sicht, Raumentwicklung – ARL-Journal für Wissenschaft und Praxis, ISSN 2943-5951, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, Vol. 54, Iss. 02/03, pp. 40-44, <https://doi.org/10.60683/ahge-1v17>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/319928>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Anne Weiß

DIE FLÄCHENSPAROFFENSIVE IN BAYERN

Ein Zwischenstand aus unterfränkischer Sicht



Quelle: StMWi 2021

Das Logo der Flächensparoffensive

„Wir wollen den Flächenverbrauch im Freistaat deutlich und dauerhaft senken.“ Dieser Satz steht im Koalitionsvertrag der bayerischen Regierungsparteien für die Legislaturperiode 2018–2023. Weiter heißt es: „Ein schonender Umgang mit der Fläche dient dem Schutz unserer Lebensgrundlagen und unserer Heimat. Wir bekennen uns zum Ziel der Bundesregierung, bis 2030 den Flächenverbrauch auf bundesweit unter 30 ha pro Tag zu reduzieren“ (CSU/FREIE WÄHLER 2018: 41). Diese Bekenntnisse sind politischer Ausgangspunkt für die sogenannte Flächensparoffensive der Bayerischen Staatsregierung. Ihnen vorausgegangen war das Volksbegehren „Betonflut eindämmen“, welches wenige Monate vor der Landtagswahl 2018 stattfand. Diese Initiative hatte entscheidend dazu beigetragen, das Thema Flächensparen als dringlich wahrzunehmen und es in das Regierungsprogramm zu integrieren. Mehr als 48.000 Menschen hatten sich in Bayern für eine gesetzliche Obergrenze von 5 Hektar pro Tag beim Flächenverbrauch ausgesprochen. Der Antrag scheiterte letztlich am Bayerischen Verfassungsgerichtshof, welcher die gemeindliche Planungshoheit dadurch unzulässig eingeschränkt sah. Aber ein politisches Signal war gesetzt, denn „Betonflut eindämmen“ zählt bisher zu den erfolgreichsten Volksbegehren in Bayern (BayVerfGH 2018; Süddeutsche Zeitung 2018).

Im Jahr 2018 lag die Flächeninanspruchnahme im größten deutschen Bundesland bei 10 Hektar pro Tag (StMWi 2022: 8). Mit der Koalitionsvereinbarung wurde angestrebt, diesen Wert auf 5 Hektar pro Tag bis 2030 zu senken und ihn als Richtwert in das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) aufzunehmen. Allerdings sollte er nicht die Verbindlichkeit besitzen, die im Volksbegehren gefordert wurde. Als weiteres Maßnahmenpaket wurde im Sommer 2019 die Flächensparoffensive im Kabinett beschlossen. Seitdem sind mehrere Jahre ins Land gegangen. Wie steht es heute um die Flächensparoffensive, wie wird sie umgesetzt? Welche Erkenntnisse konnten gewonnen, welche Erfolge erzielt werden? Und wo liegen weiterhin Hürden? Diesen Fragen widmet sich der vorliegende Beitrag aus der Sicht des Flächensparmanagements an der Regierung von Unterfranken.

Hintergrund zur Flächensparoffensive

Mit dem Ministerratsbeschluss vom 16. Juli 2019 wurden Kernpunkte für die Flächensparoffensive festgelegt. Neben der Verankerung des 5-Hektar-Richtwerts im BayLplG sollten Gemeinden z. B. den Bedarf für neue Baugebiete künftig einheitlich darlegen müssen. Das Anbindegebot (Ziel 3.3 im LEP – Landesentwicklungsprogramm) sollte evaluiert und Lockerungen rückgängig gemacht werden. Vorgesehen war, dass Flächensparmanager/innen an den Regierungen Sensibilisierungsaufgaben wahrnehmen und Beratung leisten. Der Verbreitung von Best-Practice-Beispielen wurde dabei eine hohe Bedeutung zugedacht (Bayerische Staatskanzlei 2019: 2 f.). Weiter wurde das Flächensparen im Rahmen des Regionalmanagements mit einem Förderbonus versehen. Federführend zuständig für die Umsetzung der Offensive ist seither das Bayerische Wirtschaftsministerium mit der Abteilung Landesentwicklung. Getragen wird sie jedoch von der gesamten Bayerischen Staatsregierung. Anfang 2021 nahmen die ersten neu angestellten Flächensparmanager/innen ihre Arbeit auf. Die konkreten Aufgaben werden im Folgenden dargestellt.

Die vielfältigen Aufgaben des Flächensparmanagements

Die Flächensparmanagements an den bayerischen Bezirksregierungen nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr. Eine davon umfasst die Prüfung des Bedarfsnachweises im Rahmen von Bauleitplanverfahren und Beratungen zu einem flächensparenden Planen. Kommunen sind bei der Neuausweisung von Flächen für Wohnen und Gewerbe angehalten, den Bedarf nachvollziehbar zu begründen. So sind etwa Strukturdaten, Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung oder Angaben zur Siedlungsdichte und den Bestands-

Foto: David Wald, Landkreis Schweinfurt



Stand der Flächensparoffensive und des Regionalmanagements Bayern auf dem Bundeskongress „Tag der Regionen“ in Pforzheim. Besuch durch die Bundesbauministerin Klara Geywitz.

potenzialen darzulegen (vgl. § 1a Abs. 2 Nr. 4 BauGB; StMB 2021: 109 ff.). Im Januar 2020 veröffentlichte die oberste Landesplanungsbehörde eine Auslegungshilfe zum standardisierten Bedarfsnachweis, der die Anforderungen genau aufschlüsselt. Die bei den höheren Landesplanungsbehörden angesiedelten Flächensparmanagements prüfen diese Bedarfsbegründungen und nehmen im Rahmen der öffentlichen Beteiligung Stellung. In kritischen Fällen werden persönliche Beratungsgespräche mit Gemeinden und Planungsbüros vereinbart oder Ortsbegehungen durchgeführt. Die Flächensparmanager/innen unterstützen auch andere Sachbearbeiter/innen an der höheren Landesplanungsbehörde bei der Beurteilung von Fällen. Sobald der Flächenverbrauch als kritischer Aspekt in einer Bauleitplanung sichtbar wird, werden sie zur Stellungnahme bzw. zum Austausch mit den Planungsträgerinnen und -trägern hinzugezogen. Auf diese Weise konnte bereits mehrfach ein flächeneffizienteres Vorgehen erwirkt werden.

Ein weiterer, großer Arbeitsbereich beinhaltet öffentlichkeitswirksame Aktionen für verschiedene Zielgruppen und Adressatenkreise. Das können Fachveranstaltungen,

Austauschtreffen, Führungen, Ausstellungsbeiträge, Publikationen u. v. m. zum Thema Flächensparen sein. Die Flächensparmanagements sind dabei frei in der Ausgestaltung ihrer Aktionen. Das bietet die Chance, regionsspezifische Herausforderungen zu berücksichtigen und Angebote in den Regierungsbezirken daran auszurichten. Die Kooperation mit regionalen Akteuren, Behörden und anderen Ressorts ist dabei immer zentral für eine hohe Reichweite. Zielgruppe sind je nach Format Kommunen, regionale Initiativen, Fachleute und Planungsbüros oder die Bürgerschaft. Regelmäßige bayernweite Onlinetreffen sorgen dafür, dass Erfahrungen der Flächensparmanagements untereinander ausgetauscht werden. Beispielhaft für die Tätigkeiten eines Flächensparmanagements stellen wir nun die Aktivitäten in Unterfranken genauer vor.

Eindrücke aus dem Regierungsbezirk Unterfranken

Nach knapp vier Jahren Arbeit haben wir bei uns ein tragfähiges Netzwerk von Interessierten und Multiplikatorinnen/Multiplikatoren aufgebaut, die sich regelmäßig für das Flächensparen engagieren und an unseren Aktionen teilnehmen. Sie alle tragen die Lösungswege zum Flächensparen weiter und bringen neue Erkenntnisse aktiv in ihr Arbeitsfeld ein. Gleichsam bieten sie der Flächensparoffensive eine Plattform und lokale sowie regionale Kooperationsmöglichkeiten. Allein dieses Netzwerk macht es möglich, dass zwei Flächensparmanagerinnen im gesamten Regierungsbezirk Unterfranken in die Breite wirken können. Bislang haben wir 18 eigene Veranstaltungen ausgerichtet, sowohl in Präsenz als auch digital. Dazu zählen Fuß- und Bussekskursionen für Bürger/innen und Gemeinderäte zu guten Beispielen der Innenentwicklung sowie Veranstaltungen zu thematischen Schwerpunkten wie der nachhaltigen Gewerbegebietsentwicklung oder der Schwammstadt.



Foto: Anne Weiß

Fußexkursion zum renaturierten Hagbach im Rahmen der Veranstaltung „Grüne und blaue Infrastruktur in der Kommune“ in Karlstein a. M., Landkreis Aschaffenburg



Foto: Saskia Nicolai

Vortrag der Flächensparmanagerinnen beim ersten „Runden Tisch“ im Landkreis Main-Spessart

Wir haben aber auch „Runde Tische“ für bestimmte Landkreise und Austauschtreffen speziell für Planungsbüros angeboten, um sie gezielt mit ins Boot zu holen. Berichtet wird über diese Aktionen im eigenen Newsletter, den wir vierteljährlich herausgeben. Zusätzlich bietet er informative Artikel über lokale Macher/innen, Best Practices, Förderhinweise sowie Veranstaltungs- und Medientipps. Er wird an rund 600 Adressen verschickt, mittlerweile ist die 15. Ausgabe erschienen. Wir als Referentinnen fahren zudem in die Landkreise hinaus, um im ganzen Bezirk sichtbar zu sein. Rund 25 Vorträge wurden bereits auf externen Veranstaltungen gehalten, auch Fahrradexkursionen, Ausstellungen, Podcasts, studentische Arbeiten und vieles mehr haben wir fachlich unterstützt. Wir haben Flächenspar-Marmeladen aus Streuobst herstellen und Cartoons zeichnen lassen, um unsere Botschaft über verschiedene Wege sicht- und greifbar zu machen. Als Flächensparmanagerinnen sind wir stets ansprechbar für Belange rund um das Thema. Zahlreiche Anfragen wurden bereits bearbeitet und Beratungsgespräche geführt – sei es mit Bürgerinitiativen, Gemeinderäten oder Bauverwaltungen, die Verbesserungen für ihre Orte anstreben. Die Teilnahme an Lenkungsgruppensitzungen und Fachtagungen in der Region stellt sicher, dass wir über die Dynamiken und Meinungsbilder zum Flächensparen Bescheid wissen und diese Eindrücke weitergeben können. Auch die Zusammenarbeit mit den hiesigen Medien findet statt, sei es für Presseartikel oder Videoclips. Deutlich wird, dass die Arbeit vom ständigen Austausch lebt. Das Netzwerk funktioniert nur, wenn es kontinuierlich bespielt wird.

Umsetzung der Sonderförderung Flächensparen im Regionalmanagement

Nahezu alle von der Landesentwicklung geförderten Regionalmanagements in Unterfranken nutzen die Sonderförderung „Flächensparen“, die 50.000 Euro pro Jahr zusätzlich für Projekte mit dem Fokus Flächensparen zur Verfügung



Quelle: Regionalmanagement Landkreis Haßberge

Cover zur ersten Folge des Podcasts „Donut statt Krapfen“ im Landkreis Haßberge

stellt. Zu erfolgreich realisierten Projekten gehören zum Beispiel eine Podcast-Reihe und eine Wanderausstellung unter dem Titel „Vom Donut zum Krapfen“ im Landkreis Haßberge. Ebenfalls gefördert wurde das Modellprojekt „Wohnraum neu interpretieren“ im Landkreis Schweinfurt, welches sich mit der Weiterentwicklung von Baugebieten der Nachkriegszeit beschäftigt. Zudem wurden eine Wohnraumbedarfsanalyse und ein Innenentwicklungsportal für den Landkreis Bad Kissingen erstellt. Projektideen werden vorab mit den Flächensparmanagerinnen abgestimmt. Die ergänzenden Mittel der Sonderförderung helfen, das Thema Flächensparen in den ländlichen Räumen zu kommunizieren.

Erfolge und Grenzen der bisherigen Aktivitäten

Anhand der Ausführungen wird deutlich, dass die Flächensparoffensive vor allem mit weichen Instrumenten arbeitet und ihren Schwerpunkt auf die Beratungs-, Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit legt. Es sollen bewusst Anreize und Verständnis geschaffen und keine strengen Vorschriften erlassen oder durchgesetzt werden, welche die wirtschaftliche Entwicklung und die gemeindliche Planungshoheit stark einschränken. Wir machen die Erfahrung, dass unsere Arbeit durchaus Früchte trägt und sich ein stärkeres Bewusstsein für den Erhalt des Freiraums entwickelt. Das wird durch die Dynamik im Netzwerk und die vielseitigen lokalen Projekte sichtbar. Aber auch eine Befragung unterfränkischer Kommunen im Rahmen einer Masterarbeit im Fach Geographie an der Universität Würzburg zeigte, dass die große Mehrheit der Antwortenden (N = 110) verstanden hat, warum effiziente Flächennutzung wichtig ist. Über 90% stimmten den Aussagen zu, dass eine hohe Bodenversiegelung negative ökologische Konsequenzen mit sich bringt und dass das Flächensparen auf kommunaler Ebene einen hohen Stellenwert besitzen sollte. Gleichzeitig werden Baulandausweisungen von 65% als wirksames Mittel befunden, um gegen die Folgen des demographischen Wandels anzugehen. 55% geben an, dass weitere Wohn- und Gewerbeausweisungen notwendig sind, um als Gemeinde wettbewerbsfähig zu bleiben (Gutberlet 2023: 3). Die Diskrepanz zwischen dem Wissen um den Wert des unversiegelten Bodens einerseits und den faktischen Zwängen der Kommunen andererseits wird hier deutlich. Den größten Zustimmungswert erhielt übrigens die Aussage, dass Flächensparen nur funktioniert, wenn auch die Bürger/innen hinter der Idee stehen. Dieses Ergebnis bestärkt uns darin, unsere Wissensvermittlung im Kampf gegen den Flächenverbrauch fortzuführen, denn sie bereitet den Boden für einen Perspektivwechsel und positive Veränderung vor Ort. Tatsächlich haben Gemeinden trotz ihrer Planungshoheit bei der Innenentwicklung nicht alle Zügel in der Hand. Sie sehen sich bspw. mit klammen Kassen, verkaufsunwilligen Eigentümerinnen und Eigentümern von Baulücken und Leerständen, unterbesetzten Bauämtern sowie Auflagen des Denkmalschutzes konfrontiert. An diesen Hürden können wir als Flächensparmanagerinnen kaum etwas ändern. Die Gemeinden wünschen sich noch mehr gesetzliche Zugriffsmöglichkeiten, Verein-

fachungen im Baurecht und finanzielle Unterstützung bei Sanierung und Umbau. Anders als die Dorferneuerung oder die Städtebauförderung investiert die Flächensparoffensive jedoch nicht in bauliche Maßnahmen.

Allerdings hat sich auch auf der Ebene der Landesplanung etwas getan. Der 5-Hektar-Richtwert wurde in die Grundsätze der Raumordnung aufgenommen (Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 BayLplG). Bei der Teilfortschreibung des bayerischen LEP, welche im Juni 2023 Rechtskraft erlangte, wurde das Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ leicht nachgeschärft. Ergänzende neue Grundsätze messen der integrierten Siedlungsentwicklung, der Mehrfachnutzung von Flächen und dem Freiraumerhalt eine noch größere Bedeutung bei (z. B. 1.1.3, 3.1.1 und 3.1.3 LEP). Zwei Ausnahmen zum Anbindegebot wurden wieder zurückgenommen. Das sind Schritte in die richtige Richtung. Scharfe Schwerter, die dem Flächenverbrauch klare, verbindliche Grenzen setzen, wurden damit jedoch nicht geschaffen.

Ein Blick in die bayerische Flächenstatistik zeigt, dass im Jahr 2022 pro Tag immer noch 12,2 Hektar für Siedlung und Verkehr neu in Anspruch genommen wurden – genauso viel wie zehn Jahre zuvor. Eine Trendumkehr konnte bisher nicht erzielt werden. Zentral ist jedoch die Frage, welche Stellschrauben politisch gewollt sind! Finanzielle Konsequenzen und gesetzliche Vorschriften entfalten eine schnellere und stärkere Wirkung, als es Bewusstseinsbildung schaffen kann. Dahingestellt bleibt, ob das dann auch mit Akzeptanz in der breiten Bevölkerung und bei den Kommunen einhergeht oder zu Widerständen führt. Festzustellen ist, dass mittlerweile andere Herausforderungen wieder höher priorisiert werden als die Verringerung der Flächeninanspruchnahme. Der Mangel an Fachkräften oder Asylunterkünften, die Wärme- und Energiewende, Bürokratieabbau sowie drängende kommunale Pflichtaufgaben lassen die Themen Flächensparen und Innenentwicklung in den Hintergrund treten. Schließlich aber wirken manche Mechanismen auch ganz ohne unser Zutun: Die steigenden Bauzinsen und Materialkosten sowie ausgebuchte Handwerksbetriebe führten in der jüngeren Vergangenheit zu einem Rückgang der Bautätigkeit und damit zu einer Einsparung von Flächen – ganz unabhängig von der Flächensparoffensive.

Eine Frage für ein Zwischenfazit ist letztlich zentral: Würde etwas fehlen, wenn es die Flächensparoffensive nicht mehr gäbe? Für Unterfranken können wir im Zuge einer Selbstevaluation sagen: Ja! Unsere Veranstaltungen werden gut besucht, unsere Unterstützung wird angefragt, unsere Veröffentlichungen gelesen. Dankenswerterweise ist das, was ursprünglich nur auf zwei Jahre angelegt war, mittlerweile dauerhaft etabliert. Die Stellen der Flächensparmanager/innen wurden entfristet und fest auf der Ebene der Bezirksregierungen verankert. So kann unsere Arbeit nachhaltig weitergehen.



Fotos: Jens Weinkauff

Eröffnung der Wanderausstellung „Vom Donut zum Krapfen“ des Regionalmanagements Haßberge im Juli 2024

Literatur

- Bayerische Staatskanzlei (2019): Bericht aus der Kabinettsitzung vom 16. Juli 2019. Pressemitteilung 153. München.
- BayVerfGH (2018): Entscheidung vom 17.07.2018 betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“. Az. Vf. 28-IX-18.
- CSU; FREIE WÄHLER (2018): Für ein bürgernahes Bayern. Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018 – 2023.
- Gutberlet, C. (2023): Flächenmanagement in städtischen und ländlichen Räumen Unterfrankens – Herausforderungen, Konzepte und Maßnahmen. Zentrale Ergebnisse der Master-Thesis. Würzburg.
- StMB – Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Hrsg.) (2021): Planungshilfen für die Bauleitplanung p20/21. München.
- StMWi – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Hrsg.) (2022): Flächensparoffensive. München.
- Süddeutsche Zeitung (2018): Verfassungsrichter stoppen Volksbegehren zum Flächenverbrauch. In: SZ online, 17.07.2018. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-verfassungsrichter-stoppen-volksbegehren-zum-flaechenverbrauch-1.4058029> (23.10.2024).



ANNE WEISS, M. SC. GEOGRAPHIE

ist seit dem Jahr 2021 als Flächensparmanagerin an der Regierung von Unterfranken tätig und dort dem Sachgebiet Raumordnung, Landes- und Regionalplanung zugeordnet. Sie berät Kommunen zu flächensparenden Planungsansätzen und nimmt bei Bauleitplanverfahren Stellung. Sie unterstützt regionale Initiativen in Unterfranken bei Projekten zur Innenentwicklung und ist als Referentin aktiv. Darüber hinaus moderiert sie als Stammreferentin Seminare an der Schule für Dorf- und Flurentwicklung in Klosterlangheim.

Tel. +49 931 380 1386
anne.weiss@reg-ufr.bayern.de