



Innenentwicklung aktiv – mit Flächenmanagement und Vitalitäts-Check für eine nachhaltige Gemeindeentwicklung

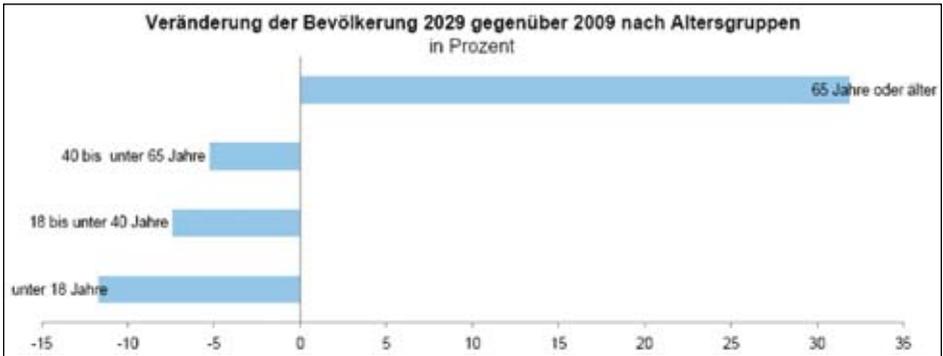
Beatrix Drago, Claus Hensold

Demografischer Wandel und Klimawandel – im Kontext dieser beiden großen Herausforderungen bewegen sich am Beginn des 21. Jahrhunderts die Planungsaufgaben nahezu aller Ressorts. Spätestens seit klar ist, dass das Thema Demographie nicht nur ein Thema für Gesundheits- und Rentenpolitiker ist, sondern dass die jetzt schon spürbaren und prognostizierten Veränderungen nahezu alle kommunalen Handlungsfelder massiv beeinflussen, ist die Auseinandersetzung damit unverzichtbarer Bestandteil auch bei Planungsaufgaben im Rahmen der Ländlichen Entwicklung. Dazu wird der Klimaschutz und der nachhaltige Umgang mit der Ressource »Boden« – der Ressource, die eine elementare Funktion für den Klimaschutz hat – gerade im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel mit zum entscheidenden Faktor, wenn es um eine nachhaltige Siedlungs- und Gemeindeentwicklung geht.

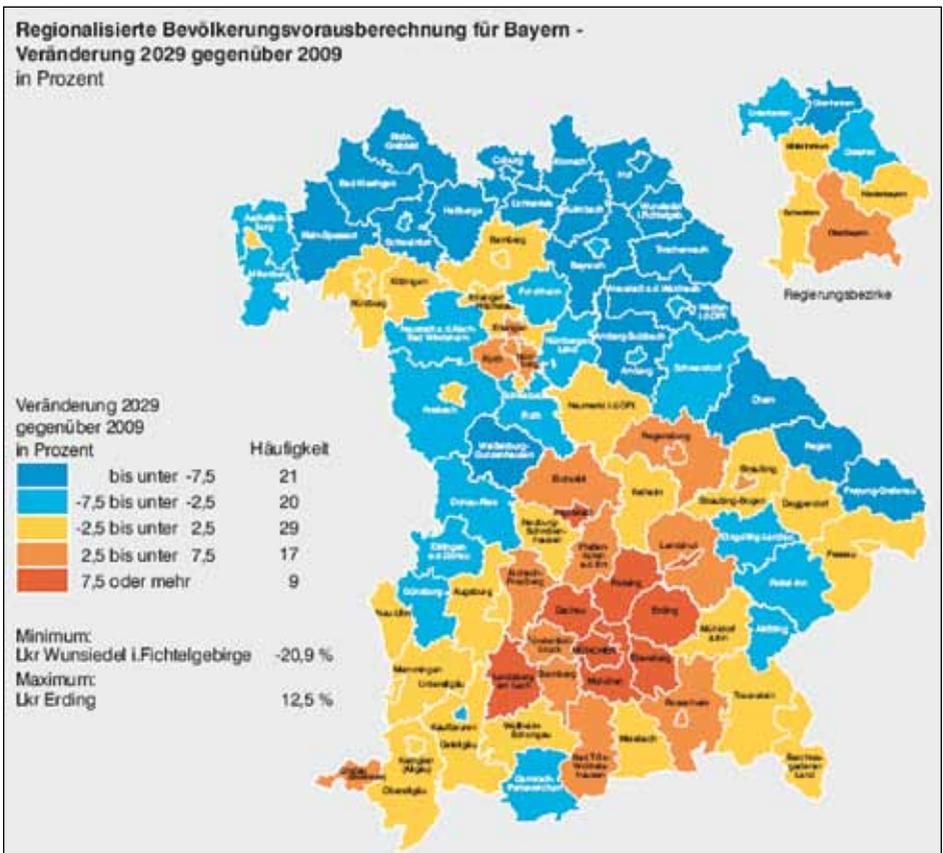
Weniger Menschen – weniger Infrastruktur

Gleichzeitig wird immer deutlicher, dass schon jetzt viele Teile Bayerns von starken Bevölkerungsrückgängen betroffen sind und in Zukunft immer mehr Regionen betroffen sein werden. Zeigten die Prognosen bis vor wenigen Jahren hauptsächlich für Nordbayern und »die Ränder Bayerns« rückläufige Zahlen an, so belegen neueste Berechnungen für immer mehr Landkreise den Trend nach unten. Und auch in den Gemeinden, in denen in den nächsten 10 Jahren noch mit steigenden Einwohnerzahlen zu rechnen ist, findet der Zuzug meist in den Hauptorten statt, während die kleineren Ortsteile schon jetzt stagnieren oder abnehmen.

Weniger werden aber vielerorts nicht nur die Menschen. Die rapide Abnahme von Nahversorgungseinrichtungen wie Bäcker, Metzger, Wirt sowie zunehmend auch von Infrastruktureinrichtungen wie Schulen und Kindergärten führen schon jetzt zu einem nicht mehr zu verleugnenden Verlust an Lebensqualität, nicht nur in den peripheren Orten Bayerns. Wenn auch noch nicht überall die Bevölkerung abnimmt, so wird sie doch überall immer älter! Für den Einzelnen erstmals eine begrüßenswerte Aussicht, die aber in der Summe erhebliche Auswirkungen auf das gesamtgesellschaftliche Gleichgewicht haben wird und deren Folgen die Kommunen bereits jetzt vor eine Vielzahl von Aufgaben stellt.



*Bild 1: Entwicklung der Alterstruktur in Bayern bis 2029
(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München 2010)*



*Bild 2: Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern
(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München 2010)*

Hoher Flächenverbrauch – hohe Kosten

Trotz der o. g. Zahlen halten das Siedlungswachstum und der Flächenverbrauch in vielen Gemeinden ungebremst an. Zwar wurde auf Bundesebene im Jahr 2002 das Ziel formuliert, bis zum Jahr 2020 den Flächenverbrauch auf 30 ha pro Tag zu beschränken. Städte und Gemeinden, hieß es, »seien sich bewusst, dass sie als Träger der örtlichen Bauleitplanung einen wesentlichen Beitrag leisten können und dass die Reduzierung des Flächenverbrauchs zu den größten Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung auch im Interesse des Klimaschutzes zählt«. Dennoch gehen derzeit täglich mehr als 17 ha Landschaft in Bayern für Siedlungs- und Verkehrsflächen verloren. Sie gehen vor allem in den Regionen, in denen der Bevölkerungsrückgang am dramatischsten ist verloren und das mit gravierenden Folgen nicht nur für Natur und Landschaft.

17 ha vorwiegend landwirtschaftliche Fläche, die täglich dauerhaft einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Landbewirtschaftung entzogen wird. 17 ha der nicht vermehrbaren Ressource Boden, die wichtige Funktionen für den Artenschutz, den Biotopschutz, den Gewässer- und vor allem auch den Klimaschutz hat. Aber nicht nur auf Kosten von Natur und Landschaft geht der hohe Flächenverbrauch. Sowohl die kommunalen als auch die privaten Haushalte müssen für Infrastruktureinrichtungen wie Abwasserer- und -entsorgung aufgrund der Unterauslastung in Gebieten mit abnehmender Bevölkerung schon jetzt immer tiefer in die Tasche greifen. Die Ausweisung von neuen Wohn- und Gewerbegebieten, verbunden mit der Hoffnung auf Zuzug junger Bürger und der Ansiedlung von Unternehmen steht immer öfter im extremen Gegensatz zum tatsächlichen Bedarf und wird für viele Gemeinden zum finanziellen Wagnis.



Bild 3: Kostenschere zwischen Infrastruktur- und Bevölkerungsentwicklung
(Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, München 2010)

Instrumente und Arbeitshilfen

In den Ressorts der bayerischen Ministerien werden deshalb seit mehreren Jahren verschiedene Instrumente und Strategien entwickelt, um den Kommunen bei der Bewältigung der strukturellen und funktionalen Veränderungsprozesse, die sich aus dem tiefgreifenden demografischen Wandel, dem Klimawandel und nicht zu vergessen dem (land)wirtschaftlichen Wandel ergeben, zu helfen. Die bauliche, funktionale und soziale Innenentwicklung auf der Basis eines vorausschauenden Flächenmanagement ist deshalb eines der Schwerpunktthemen in der Dorferneuerung (DE) und integrierten ländlichen Entwicklung (ILE). Zunehmend sind dabei Strategien gefragt, wie das bisher gesteuerte Wachstum in eine Strategie des gestalteten Umbaus übergehen kann, damit die Städte und Gemeinden auch bei sinkender Einwohnerzahl attraktiv und lebenswert bleiben und gleichzeitig den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft gerecht werden. Die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema wurde bei der Verwaltung für Ländliche Entwicklung mit der Entwicklung des sogenannten Vitalitäts-Checks (VC) gestartet.

Mit Hilfe des VC ist es möglich:

- Probleme und Aufgaben, die aufgrund bestehender und sich abzeichnender Gebäudeleerstände und durch soziale Veränderungsprozesse zu bewältigen sind, bewusst zu machen,
- einen schnellen Überblick über Situation und Realisierungsmöglichkeiten zur Innenentwicklung zu geben,
- Strategien zu erarbeiten, die eine qualitätvolle und nachhaltige Entwicklung der Dörfer und ländlichen Gemeinden mit flächensparenden Lösungen ermöglichen und
- Folgerungen für den Einsatz der Dorferneuerung und für gemeindliche Aufgaben zu formulieren.

Vitalitäts-Check



Bild 4: Broschüren »Aktionsprogramm Dorf vital« und »Vitalitäts-Check«

Der VC ist zentraler Bestandteil des Materialienhefts Aktionsprogramm »Dorf vital – Innenentwicklung in der Dorferneuerung«. Aufbauend auf den Erfahrungen von Bürgermeistern, Gemeinderäten und Bürgern kann mit ihm das Dorf und die Gemeinde mit vergleichsweise

geringem Aufwand schnell, aber dennoch genau durchleuchtet werden. Aus den Ergebnissen dieser Analyse werden unter Federführung von Experten integrierte Handlungsstrategien und Maßnahmen entwickelt. Auch die neuen Dorferneuerungsrichtlinien vom Mai 2009 bringen mit der Formulierung »die Innenentwicklung der Dörfer und der sparsame Umgang mit Grund und Boden sollen durch die Dorferneuerung gefördert werden« die Zielsetzung zum Flächen-sparen zum Ausdruck und bieten hierzu auch verbesserte Fördermöglichkeiten.

Mit dem Aktionsprogramm »Dorf vital – Innenentwicklung in der Dorferneuerung« hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten deutlich gemacht, dass die Innenentwicklung für die ländlichen Gemeinden zum unbestrittenen Leitbild werden muss, um zu einer nachhaltigen Reduzierung des Flächenverbrauchs zu gelangen.

Viele Strategien und Maßnahmen zur Innenentwicklung sind eng verbunden mit eigentumsrelevanten Problemstellungen und Landnutzungskonflikten. Oft sind die Ansätze zum Scheitern verurteilt, weil Grund und Boden nicht an der richtigen Stelle oder in der richtigen Form und Größe vorhanden sind. Die bodenordnungsbasierten Instrumente der Verwaltung für Ländliche Entwicklung können hier helfen, diese Anforderungen zu erfüllen und die kommunale Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Innenentwicklung erleichtern oder mitunter überhaupt erst ermöglichen.

Bodenordnungsmaßnahmen sind z.B. notwendig beim:

Infrastrukturumbau

- innerörtliche Erschließungsmaßnahmen
- Flächen für neue Abwassersysteme; z.B. Rückbau von Leitungsnetzen, weil die erforderliche Mindestauslastung nicht mehr gegeben ist

Dorfumbau

- Umwandlung ehem. landwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückszuschnitte); ein Thema vor allem in Franken mit seinen engen Hoflagen und grenzständigen Bebauungen
- Erweiterungsflächen für Dienstleistung und Gewerbe (für Existenzgründer risikoärmer weil kostengünstiger als im Gewerbegebiet)
- Unterstützung der Bauleitplanung

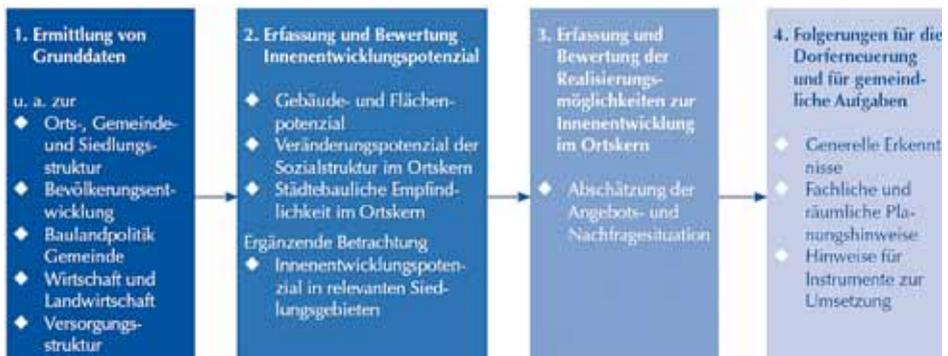


Bild 5: Vom Vitalitäts-Check zur Innenentwicklung

(Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, München 2006)

Flächenmanagement-Datenbank

Die Flächenmanagement-Datenbank (FMD) ist ein mittlerweile in vielen Kommunen angewandtes und bewährtes Hilfsmittel, um vorhandene Innenentwicklungspotenziale zu erfassen, die Verfügbarkeit beziehungsweise die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer abzuklären sowie die zum Verkauf stehenden Flächen in Form von Exposés aktiv zu vermarkten. Die FMD wurde im Herbst 2009 allen bayerischen Kommunen kostenlos zur Verfügung gestellt. Sie ist insbesondere auch für die Anwendung in kleinen Gemeinden geeignet.

Die Flächenmanagement-Datenbank kann im Internet unter http://www.lfu.bayern.de/themenuebergreifend/fachinformationen/flaechenmanagement/flaechenmanagement_datenbank/index.htm herunter geladen werden.

Flächenmanagement Allianz Oberes Werntal

Flächenmanagement-Datenbank 1.0

Erfassung und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen

1 Innenentwicklungspotenziale ermitteln und auswerten

2 Eigentümeransprache durchführen

3 Bauland- und Immobilienbörse veröffentlichen

© Bayerisches Landesamt für Umwelt

Hauptmenü:
Von hier können Sie zu den verschiedenen Datenbankanforderungen wechseln und eine Grundstücksbewertung durchführen

Innenentwicklungspotenziale

Eigentümeransprache

Rückläufe Fragebögen

Grundstücksbörse

Wohnbaulandbedarf

Auswertung Monitoring

Stammdateneingabe

Hilfe Info

Datenbank schließen

Bild 6: Startbildschirm der Flächenmanagement-Datenbank

Die Arbeit mit der FMD bietet für die Anwender ein breites Spektrum an Vorteilen:

- geringe Anforderungen an Hard- und Software
- Bilanzierung der Innenentwicklungspotenziale nach einheitlichen Kategorien
- automatische Such-, Filter- und Auswertungsroutinen
- automatische Erstellung von Exposés für zum Verkauf stehende Baulücken und Leerstände
- beiliegende Anschreiben und Fragebögen für die Eigentümeransprache

- standardisierte Methode zur Wohnbaulandbedarfsberechnung nach aktuellsten statistischen Daten inklusive Bevölkerungsprognose für Gemeinden unter 5 000 Einwohner
- Monitoring der erfolgten Aktivierungen zur Erfolgskontrolle
- Anwendung sowohl in einzelnen Gemeinden, als auch interkommunal

Mittlerweile haben führende GIS-Anbieter die FMD in ihre GIS-Software integriert, so dass Kommunen mit GIS das Flächenmanagement in ihrem vorhandenen System durchführen können. Durch die Anbindung an das Automatisierte Liegenschaftsbuch wird die Dateneingabe nochmals erheblich vereinfacht.

Die Flächenmanagement-Datenbank wird in einer wachsenden Anzahl von Städten und Gemeinden eingesetzt, darunter etlichen kommunalen Allianzen sowie flächendeckend in den Landkreisen Schweinfurt und Bad Kissingen.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Die ressortübergreifende Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung für Ländliche Entwicklung und dem Landesamt für Umwelt (LfU) ist bei diesem Thema beispielhaft, ist doch das Thema Fläche die gemeinsame Schnittstelle der beiden Ressorts. Sie hat mittlerweile zu einer Reihe von Projekten geführt, in denen die Instrumente der jeweiligen Partner zum Teil nacheinander bzw. parallel zum Einsatz kamen und so neue und innovative Wege und Planungsstrategien für eine zukunftsfähige kommunale und interkommunale Entwicklung aufzeigten.

So wurde die FMD im Rahmen des LfU-Modellprojekts »Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit« (FLIZ) in der »Interkommunalen Allianz Oberes Werntal« in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltung für Ländliche Entwicklung und der Regierung von Unterfranken entwickelt. Aufbauend auf FLIZ wurde im Oberen Werntal ein modellhaftes interkommunales Innenentwicklungskonzept als Grundlage zur Entwicklung und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen (INKA) vom Amt für Ländliche Entwicklung gefördert. INKA zeigt mit Rahmenplänen für Ortsteile und Quartiere, wie Schritt für Schritt die Innenentwicklung umgesetzt werden kann. Gleichzeitig werden wertvolle bauliche und ökologische Strukturen im Sinne einer »doppelten Innenentwicklung« bewertet, die sowohl bauliche als auch ökologische Aspekte integriert.

Verknüpfung Vitalitäts-Check – Flächenmanagement-Datenbank

Worin genau unterscheiden sich nun die beiden Instrumente und warum ist ihre Verknüpfung ein weiterer wichtiger und richtiger Schritt zur Innenentwicklung und zum Flächenmanagement?

VC seit 2006: Untersuchung der räumlich-strukturellen, der funktionalen und sozialen Zusammenhänge; d.h. neben bereits vorhandenen und sich abzeichnenden Leerständen wird untersucht:

- Welche Funktionsveränderungen haben in der Kommune bereits stattgefunden?
- Mit welchen Funktionen müssen die Gebäude und Flächen künftig ausgestattet sein?
- Welche Rolle muss bürgerschaftliches Engagement sowohl als Eigeninitiative als auch in der Gemeinschaft zur Stärkung des Gemeinwohls spielen?

- Welche gemeinsamen Aktivitäten und Verantwortungsgemeinschaften sind zwischen Bürgern, Politikern, Verwaltung, Vereinen, Kirchen, Betrieben, Banken und Sponsoren notwendig, um die Potenziale zu aktivieren und im Zusammenspiel zwischen »Bottom-up« und »Top-down« Handlungsstrategien zu erarbeiten?

FMD seit 2009:

Der bauliche Aspekt des VC kann mit der FMD in einer größeren Detailliertheit und Tiefenschärfe ermittelt werden. Hierdurch kann die FMD, z. B. bei der Bestandsermittlung von Gebäude- und Flächenpotenzialen, der Wohnbaulandbedarfsermittlung, der Eigentümeransprache etc., den VC fachlich sinnvoll ergänzen.

Erst durch die Verknüpfung der beiden Instrumente können sich die Kommunen ein umfassendes Bild ihrer Situation machen und abgestimmte Strategien entwickeln.

Bewusstseinsbildung

Die Innenentwicklung ist die zentrale Stellschraube für eine nachhaltige Kommunalentwicklung, die zukunftsfähige und (kosten)effiziente Siedlungsstrukturen mit einer generationengerechten Infrastruktur in Einklang bringt. Überzogene Wachstumserwartungen in Verbindung mit der Außenentwicklung dagegen führen städtebaulich und finanziell in eine Sackgasse. Leider hat sich diese Erkenntnis noch nicht in allen Städten und Gemeinden durchgesetzt.

Deshalb ist es, wie es schon in den letzten Jahren von der bayerischen Staatsregierung intensiv verfolgt wird, notwendig, das Bewusstsein für eine flächensparende Innenentwicklung weiter zu intensivieren. Die Bewusstseinsbildung muss auf allen Ebenen erfolgen: zunächst bei Bürgermeistern, kommunalen Entscheidungsträgern und den Verwaltungsmitarbeitern, aber auch bei den Bürgern, Schülern, Planern und Verbänden.

Konkrete Zahlen und Ortspläne mit eingezeichneten Leerständen, Baulücken und untergenutzten Flächen sind zusammen mit den Erkenntnissen aus dem VC unverzichtbar, um Gemeinderat, Bürger und sonstige Akteure mit ins Boot zu holen und die Situation vor Ort sichtbar und für alle verständlich zu machen. Dies geht nur über die intensive Einbindung der lokalen Presse. Sehr gute Erfahrungen wurden beispielsweise mit regelmäßigen Presseartikeln zu guten Umsetzungsbeispielen der Innenentwicklung gemacht. Broschüren und Ausstellungen stehen sowohl von staatlicher als auch bereits von einzelnen Landkreisen zur Verfügung.

Die Schule für Dorf und Landentwicklung in Thierhaupten führt zwei Mal jährlich Seminare zur gemeinsamen Anwendung von Vitalitäts-Check und Flächenmanagement-Datenbank durch.

In aktuellen Pilotprojekten der Verwaltung für Ländliche Entwicklung wird der VC und die FMD gemeinsam in der ILE Ilzer Land und in Gemeinden der interkommunalen Allianz Rodachtal angewandt. Künftig sollen der Vitalitäts-Check und die Flächenmanagement-Datenbank in allen Verfahren der integrierten ländlichen Entwicklung und der Dorferneuerung zum Einsatz kommen.

Auch bundesweit hat die bayerische Vorgehensweise Schule gemacht: In den Handlungsempfehlungen, die eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Ländervertretern der Umwelt- und Landwirtschaftsministerien ausgearbeitet hat, wurde bundesweit die Verbindung von ländlicher Entwicklung und kommunalem Flächenmanagement nach bayerischem Vorbild empfohlen.