



Flächennutzungsmonitoring VIII Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien

IÖR Schriften Band 69 · 2016

ISBN: 978-3-944101-69-9

Flächennutzung und Daseinsvorsorge im ländlichen Raum: Datenerhebung und Qualifizierung mit dem Vitalitäts-Check 2.0

Stefan Fina, Sabine Müller-Herbers, Florian Lintzmeyer

Fina, S.; Müller-Herbers, S.; Lintzmeyer, F. (2016): Flächen-
nutzung und Daseinsvorsorge im ländlichen Raum: Daten-
erhebung und Qualifizierung mit dem Vitalitäts-Check 2.0.
In: Meinel, G.; Förtsch, D.; Schwarz, S.; Krüger, T. (Hrsg.):
Flächennutzungsmonitoring VIII. Flächensparen – Ökosys-
temleistungen – Handlungsstrategien. Berlin: Rhombos, IÖR
Schriften 69, S. 93-98.

Flächennutzung und Daseinsvorsorge im ländlichen Raum: Datenerhebung und Qualifizierung mit dem Vitalitäts-Check 2.0

Stefan Fina, Sabine Müller-Herbers, Florian Lintzmeyer

Zusammenfassung

Mit dem Vitalitäts-Check 2.0 wurde in Bayern ein Werkzeug entwickelt, das für die Steuerung der Flächeninanspruchnahme und der Daseinsvorsorge lokales Fachwissen mit ortsteilbezogenen Informationen, verfügbaren statistischen Kennwerten zur demografischen Entwicklung und Informationen zu Innenentwicklungspotenzialen verknüpft. Standardisierte Auswertungstools erzeugen Berichte für Ortsteile, Gemeinden und interkommunale Kooperationen, die in der Gremien- und Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden können. Als Planungswerkzeug schließt der Vitalitäts-Check 2.0 damit Datenlücken unterhalb der amtlich verfügbaren Regionalstatistik und setzt erhobene Daten für den tatsächlichen Informationsbedarf einer Kommune in Wert.

1 Hintergrund

Im Juni 2016 wurde der sogenannte Heimatbericht aus dem Ministerium für Finanzen, Landentwicklung und Heimat veröffentlicht, der für Bayerns ländlichen Raum eine stabile demografische Entwicklung vorhersagt und steuerungspolitische Erfolge der Landespolitik beschreibt. Kritische Kommentare sehen in dem Bericht die Gefahr einer „Schönfärbung“, der sich allzu sehr auf landesweite Mittelwerte stütze. Ein Kritiker des Berichts wird so zitiert: *„So stimme es zwar, dass die Bevölkerungszahlen wachsen. Das würden sie aber in ganz Bayern tun. Außerdem seien viele der Zuwächse im ländlichen Raum in Landkreisen festzustellen, die um große Städte liegen. Das Problem des Heimatberichts sei, dass er Bayern nur in sehr groben Rastern erfasse. Obwohl der Zuwachs eigentlich auf die Städte zurückzuführen sei, werde er „in der Grobeinteilung“ dem ländlichen Raum zugewiesen“* (Detlef Schräter, Enquete-Kommission des Landtags, zitiert in Schnell 2016).

Diese Stellungnahme scheint insofern bedeutsam, da Bemühungen der Umweltpolitik, eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen, im stetigen Widerstreit mit den wirtschaftlichen Impulsgebern einer baulandausweisenden Lokalpolitik stehen (Siedentop et al. 2009; Wettemann-Wülk 2015). Fehlerhafte Dateninterpretationen und Argumente, die auf kurze Frist eine derart wachstumsorientierte Lokalpolitik scheinbar rechtfertigen, spielen in diesem Zusammenhang eine unglückliche Rolle – insbesondere dann, wenn dadurch zeitnahe und umfassende Anpassungsstrategien an aktuelle

Herausforderungen siedlungsstruktureller Transformationsprozesse aus dem Blickfeld verdrängt werden. Oftmals fehlen wirksame Anreize auf lokaler Ebene, die bei Abwägungsprozessen den Ausschlag zugunsten des Flächensparens geben. Während die positiven Effekte des Flächensparens primär auf gesamtgesellschaftlicher Ebene in Form von externen Effekten verortet sind, stehen hinter einer fortgesetzten Außenentwicklung handfeste wirtschaftliche und kommunalpolitische Interessen.

Trotz aktueller Unwägbarkeiten von Zuwanderung und steigendem Wohnraumbedarf sollten teilträumlich differenzierte Entwicklungspfade mit Weitsicht in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Im aktorszentrierten Institutionalismus (vgl. Baumgartner 2010; Wettemann-Wülk 2015) ist der Handlungsrahmen politischer Akteure abhängig von der Konstellation und Interaktion zwischen Institutionen und Gesellschaft. Gerade hier stehen Herausforderungen wie die Daseinsvorsorge in einer alternden Gesellschaft, die Innenentwicklung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme oder Strategien und Impulse zur Sicherung wirtschaftlicher Standortfaktoren in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis.

Der Anpassungsdruck an den demografischen Wandel beinhaltet somit insbesondere für die Kommunen Herausforderungen, die sich in unterschiedlichen Ausprägungen überlagern oder perspektivisch zu Problemkomplexen ausreifen könnten. Entscheidende Bedeutung für Bewältigungsstrategien haben Anpassungskonzepte, die den tatsächlichen Entwicklungspfad einer Kommune klar verorten und darauf aufbauend Fehlanreize vermeiden, Förderungsmöglichkeiten nutzen und kooperativ nach tragfähigen Lösungen suchen (Dünkel et al. 2014; Kersten et al. 2015). Mandatsträgern und Interessensverbänden fehlen aber in der Abwägung zwischen vermeintlich standortstärkenden Wachstumsimpulsen und den Hürden einer nachhaltigen Innenentwicklung häufig die Informationsgrundlagen, um Vor- und Nachteile von Entwicklungsoptionen einschätzen zu können. Es mangelt insbesondere an untergemeindlichen, ortsteilbezogenen Informationen zur demografischen Entwicklung, an Datengrundlagen zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge und ihren Perspektiven sowie an qualifizierten Informationen zu Innenentwicklungspotenzialen (Haußmann 2012).

Gleichzeitig sorgen globale Trends und Triebkräfte dafür, dass die Bestrebungen zum Flächensparen bislang hinter den von der Bundesregierung vorgegebenen Zielsetzungen zum Bodenschutz und Flächensparen zurückbleiben. So funktioniert die als vordringlich eingestufte Stärkung der Innenentwicklung aus vielen Gründen auf kommunaler Ebene nur teilweise. Dazu gehören z. B. veränderte Standortpräferenzen auf der Nachfrageseite (Wohnraum- und Freiflächenbedarf, Erreichbarkeit) aber auch Komplikationen in der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen (Brandschutz, Denkmalschutz, Bausubstanz etc.; vgl. Wunder et al. 2014).

In dieser Ausgangslage intensiviert die Bayerische Verwaltung seit einigen Jahren die Instrumentenentwicklung für die Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Neben der bisher bereits verfügbaren Flächenmanagement-Datenbank Bayern und einem Folgekostenrechner für Bauland entstand in den Jahren 2014 und 2015 der Vitalitäts-Check 2.0, die Fortführung eines bereits seit 2007 bestehenden textbasierten Instruments zur Verknüpfung sozialer und funktionaler Parameter der Daseinsvorsorge und Innenentwicklung im ländlichen Raum.

2 Der Vitalitäts-Check 2.0

Der Vitalitäts-Check 2.0 wurde in Bayern ursprünglich als textbasiertes Planungsinstrument entwickelt, das frühzeitig die Bedeutung der Datenhaltung in der Kommune bei der Erfassung von Informationen zu Entwicklungspfaden und -perspektiven erkannt hat. Analog zur Flächenmanagement-Datenbank des Bayerischen Landesamtes für Umwelt, die 2006 erstmals den Kommunen zur Verfügung gestellt wurde, ist beim Vitalitäts-Check 2.0 keine zentrale Datenhaltung oder Rückführung von Informationen von den Kommunen zu übergeordneten Behörden möglich. Zugleich wurden die soziale und funktionale Dimension der Innenentwicklung in den konzeptionellen Überlegungen berücksichtigt (Lintzmeyer et al. 2015; Fina et al. 2015; Drago, Hensold 2011, 24). Dies äußert sich darin, dass neben dem Flächenmanagement im Sinne der Erfassung, Qualifizierung und Mobilisierung baulicher Innenentwicklungspotenziale zwingend auch Nachfrageparameter erfasst werden müssen. Dazu gehören Informationen zur Daseinsvorsorge (Versorgung, Infrastruktur, Mobilität) aber auch zur sozialen Teilhabe und Beteiligungsstrukturen als Kohäsionsgröße bzw. „Vitalität“ eines Ortes im Sinne der „Responsibilisierung“ der Einwohner für den Zustand und die Perspektiven ihres Lebensumfelds (Steinführer 2015).

2.1 Konzeptioneller Aufbau

Eine ausführliche Beschreibung des konzeptionellen Aufbaus des Vitalitäts-Checks 2.0 findet sich im Leitfaden (Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014), eine Zusammenfassung z. B. bei Groß et al. (2014).

2.2 Datenbankumsetzung

Die Umsetzung des Vitalitäts-Checks 2.0 wurde als kostenfreie Datenbank-Anwendung durchgeführt, die auf den Seiten der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung zum Download¹ zur Verfügung steht. Entsprechend der Vorgaben wurde eine dezentra-

¹ <http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/059178/index.php> (Zugriff: 16.06.2016)..

le Lösung mit Datenhoheit bei den Kommunen realisiert. Bearbeiter vor Ort machen die Eingaben selbst oder werden von Planungs- oder Architekturbüros fachlich unterstützt.

Die Ermittlung von Grunddaten kann durch die Vorbereitung der Datenbank mit Daten der bundesdeutschen Regionalstatistik bis zur Gemeindeebene entfallen. Daten zu Gebäude- und Flächenpotenzialen werden über eine Schnittstelle zur Flächenmanagement-Datenbank des Bayerischen Landesamtes für Umwelt (FMD) eingelesen. Voraussetzung ist, dass die Kommune aktuelle Informationen in die FMD einpflegt. Dies ist insbesondere in kleineren Kommunen mit begrenzten Möglichkeiten nicht selbstverständlich (vgl. BBSR 2013, 5), obwohl gerade dort die Risiken der Schrumpfung und die Steuerungsnotwendigkeit besonders bedeutsam sein kann. Umso wichtiger ist es, Arbeitshilfen bereitzustellen, die im Hinblick auf Verfahren der Dorferneuerung auf Ortsteilebene relevante Informationen zusammenstellen. Dies ermöglicht eine räumlich differenzierte Innenentwicklungsstrategie, die den Ausgangslagen einzelner Siedlungsbereiche Rechnung trägt. So wurde z. B. ein halbautomatisierter Weg entwickelt, um die in der FMD praktizierte Zuordnung von Flurstücken zu Gemarkungen in eine Ortsteilzuordnung im Vitalitäts-Check 2.0 zu überführen. Dieser Schritt nutzt eine GIS-gestützte Verschneidung von Gemarkungen aus dem Datenbestand des Bayerischen Landesamtes für Digitalisierung, Breitband und Vermessung mit den ATKIS-Ortslagen.

2.3 Berichterstellung und Weiterverarbeitung

Die für die Politikberatung maßgeblichen Produkte des Vitalitäts-Checks 2.0 sind die Berichte und Visualisierungen zu den zusammengestellten Daten. Hier sind insbesondere Aufbereitungen gefragt, die eine übersichtliche Darstellung der themenspezifischen Merkmale von Daseinsvorsorge, Innenentwicklungspotenzialen und sozialem bzw. infrastrukturellem Entwicklungsstand und -perspektiven der Kommune vermitteln.

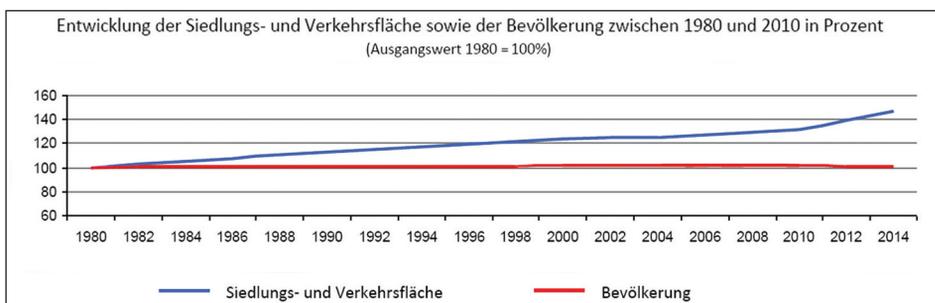


Abb. 1: Darstellung der Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsfläche mit der Bevölkerungsentwicklung im Vergleich (Quelle: eigene Darstellung)

Beispiele für solche Darstellungen sind z. B. die Verläufe von Bevölkerungs- bzw. Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung, wie sie in Abbildung 1 beispielhaft zu sehen sind. Diese Form der Darstellung unterstützt intuitiv die Interpretierbarkeit der Daten im Sinne der disproportionalen Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung bei stabiler Einwohnerentwicklung.

Im Zusammenhang mit Indikatoren zur Bevölkerungsentwicklung und zur Bevölkerungsvorausberechnung ergeben sich Einschätzungsmöglichkeiten für den Bedarf an neuen Wohnbauflächen. Eine Gegenüberstellung dieser und weiterer soziodemografischer Entwicklungspfade mit den Flächenpotenzialen im Bestand kann in politischen Gremien Abwägungsentscheidungen für oder wider neue Baugebiete maßgeblich beeinflussen.

3 Fazit

In Teilen des ländlichen Raums Bayerns sind seit einigen Jahren Entwicklungstendenzen zu beobachten, die aus Sicht der Geographie und der Raumplanung problematische Zukunftsperspektiven begründen. Dazu gehören die Alterung der Gesellschaft, der Strukturwandel in der Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmobilität, die Verlagerung und Konzentration von Funktionen der Daseinsvorsorge sowie das Brachfallen von Flächen, Sanierungsstau und Leerstände. Langfristig angelegte Anpassungsstrategien sind in einer wachstumsorientierten Gesellschaft nur schwer oder mit Kompromissen umsetzbar. Ein Baustein für die politische Überzeugungskraft ist die Klarheit und Zielorientierung von Informationsgrundlagen.

Mit dem Vitalitäts-Check 2.0 steht hierfür ein Instrument zur Verfügung, das eine kleinteilige Betrachtung möglich macht und umfassendes Informationsmaterial aus den unterschiedlichen Perspektiven der amtlichen Raumbewertung, fachlich-planerischen Bewertungen und lokalem Detailwissen zusammenführt. Ein Automatismus für die Entwicklung von Anpassungsstrategien ergibt sich daraus natürlich nicht. Das Instrument kann aber dazu beitragen, auf dieser thematisch breiten Grundlage Problemlagen und Entwicklungspfade zu erkennen und interpretierbar zu machen. Entscheidungen auf lokaler Ebene können damit zum einen auf vorausschauendem Informationsmaterial aufbauen, zum anderen werden damit möglicherweise verfehlte Wachstumspolitiken einem Verantwortlichkeits-Check unterzogen, dessen Datenlage sich nur mehr schwerlich anzweifeln lässt.

4 Literatur

Baumgartner, S. (2010): Theoretische Grundlage: Der akteurzentrierte Institutionalismus. In: Baumgartner, S. (Hrsg.): Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone: Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 81-95.

- Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (2014): Ländliche Entwicklung in Bayern – Planen mit System. Vitalitäts-Check 2.0 zur Innenentwicklung Vitalitäts-Check zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013): Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung. BBSR-Sonderpublikation.
- Drago, B.; Hensold, C. (2011): Innenentwicklung aktiv – mit Flächenmanagement und Vitalitäts-Check für eine nachhaltige Gemeindeentwicklung. In: DVW-Mitteilungen 2011 (1), 21-28.
- Dünel, F.; Herbst, M.; Schlegel, T. (2014): Think Rural!: Dynamiken des Wandels in peripheren ländlichen Räumen und ihre Implikationen für die Daseinsvorsorge: Springer-Verlag.
- Fina, S.; Lintzmeyer, F.; Müller-Herbers, S. (2015): Der neue Vitalitäts-Check 2.0 – Unterstützung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum. In: Planerin 3/2015, 33-34.
- Groß, C.; Drago, B.; Rill, L. (2014): Ein datenbankgestütztes Analyseinstrument zur Innenentwicklung für Kommunen und Kooperationen. In: Bayerischer Gemeindetag 2014 (11), 516-520.
- Haußmann, M. (2012): Probleme und Lösungen auf dem Weg zu kleinräumigen innerstädtischen Statistiken. In: Flächennutzungsmonitoring IV. Genauere Daten – informierte Akteure – praktisches Handeln. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 60, 169-174.
- Kersten, J.; Neu, C; Vogel, B. (2015): Regionale Daseinsvorsorge. Friedrich-Ebert Stiftung.
- Lintzmeyer, F.; Schwarz, C.; Müller-Herbers, S.; Fina, S. (2015): Verknüpfung von Innenentwicklung und Daseinsvorsorge in der Ländlichen Entwicklung – das Instrument Vitalitäts-Check 2.0. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfungregionen. BBR-Online-Publikation Nr. 11/2015, 89-96.
- Schnell, L. (2016): Markus Söder findet, dass es insgesamt aufwärts geht. In: Süddeutsche Zeitung Online vom 16. Juni 2016.
<http://www.sueddeutsche.de/bayern/csu-markus-soeder-findet-dass-es-ingesamt-aufwaerts-geht-1.3031222> (Zugriff: 08.08.2016).
- Siedentop, S.; Junesch, R.; Strasser, M.; Zakrzewski, P.; Samaniego, L.; Weinert, J. (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn, Forschungen Heft 39.
- Steinführer, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: Raumforschung und Raumordnung 73 (1), 5-16.
- Wettemann-Wülk, J. (2015): Nachhaltige Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme in der raumplanerischen Abwägung und politischen Entscheidungsfindung. Würzburg University Press, Würzburg.
- Wunder, S.; Hirschnitz-Garbers, M.; Kaphengst, T. (2014): Ressourceneffizienz und Flächeninanspruchnahme.