



# Flächennutzungsmonitoring VIII Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien

IÖR Schriften Band 69 · 2016

ISBN: 978-3-944101-69-9

## Die bayerische Flächenmanagement-Datenbank

*Claus Hensold*

Hensold, C. (2016): Die bayerische Flächenmanagement-Datenbank. In: Meinel, G.; Förtsch, D.; Schwarz, S.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VIII. Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 69, S. 67-74.

# Die bayerische Flächenmanagement-Datenbank

*Claus Hensold*

## Zusammenfassung

Das Ziel der „vorrangigen Innenentwicklung“ muss letztendlich auf kommunaler Ebene umgesetzt werden. Die Länder können die Kommunen dabei unterstützen, indem sie geeignete Methoden erproben, Hilfsmittel für die Praxis zur Verfügung stellen und Bewusstseinsbildung bei Bürgern und Entscheidungsträgern betreiben. Bereits 2002 wurde in Bayern eine erste Arbeitshilfe zum Flächenmanagement veröffentlicht. Mit weiteren Modellprojekten wurde die Methodik fortlaufend verbessert. Seit 2009 steht den Kommunen in Bayern mit der Flächenmanagement-Datenbank ein erprobtes und auch in kleinen Kommunen einfach anzuwendendes Instrument für die Erfassung und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen kostenlos zur Verfügung.

## 1 Ausgangslage

Die Städte und Gemeinden tragen die Verantwortung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Das Baugesetzbuch sowie auch die Landesentwicklungsprogramme vieler Länder verpflichten sie zu einer vorrangigen Innenentwicklung. Eine Bestandsaufnahme der vor Ort vorhandenen Baulücken, Brachflächen und Leerstände ist dafür die grundlegende Voraussetzung.

In Bayern gibt es 2 056 Städte und Gemeinden. Davon haben die Hälfte weniger als 3 000 und zwei Drittel weniger als 5 000 Einwohner. Will man sie unterstützen, so muss man insbesondere auf die Situation kleiner Kommunen eingehen, die oft nur über geringe personelle Kapazitäten und Finanzmittel verfügen. Viele dieser Gemeinden arbeiten darüber hinaus in der kommunalen Planung nicht mit einem geografischen Informationssystem.

Weiter hat sich gezeigt, dass die Kommunen den Aufwand für die Durchführung des Flächenmanagements oftmals übertrieben hoch einschätzen, obwohl eine langjährig erfolgreich erprobte Methodik zur Verfügung steht. Auch die intensive Aufbereitung und Bewerbung guter beispielhafter Umsetzungsergebnisse konnte daran nichts ändern.

Mit der Entwicklung der Flächenmanagement-Datenbank (FMD) sollte den Städten und Gemeinden ein Werkzeug für die Umsetzung des Flächenmanagements an die Hand gegeben werden, das weitgehend selbst erklärend, klar strukturiert und benutzerfreundlich ist. Hardwareseitig sollte die FMD auch auf älteren Rechnern laufen.

Städte und Gemeinden haben oftmals die Befürchtung, dass bei einer zentralen Datenerfassung mittels webgestützter Anwendungen die Daten zu Kontrollzwecken verwendet werden. Aus diesen Gründen wurde eine dezentrale Datenhaltung eingerichtet. Die Städte und Gemeinden haben damit die Datenhoheit über ihre Flächenmanagement-Daten.

## 2 Programmierung

Als Programm für die Flächenmanagement-Datenbank wurde Microsoft Access verwendet, das über die Office-Software in den meisten Städten und Gemeinden ohnehin vorhanden ist. Benutzerkenntnisse in Access werden aufgrund einer eigens entwickelten Benutzeroberfläche nicht benötigt. Automatische Fehlerkontrollen bei der Eingabe gewährleisten eine einheitliche Datenqualität. Vordefinierte Routinen ermöglichen die Auswertung der Daten auf Knopfdruck.

Die FMD ist modular aufgebaut und zeichnet dabei die Arbeitsschritte des Flächenmanagements, wie in der bayerischen Arbeitshilfe „Kommunales Flächenmanagement“ dargelegt, nach. Sie kann sowohl in einzelnen Kommunen als auch für mehrere Kommunen verwendet werden. Durch eine öffentliche Schnittstelle mit Import- und Exportroutinen können die Daten auch bei größeren interkommunalen Zusammenschlüssen ausgetauscht beziehungsweise in einen Gesamtdatenbestand integriert werden.

Mehrere Anbieter kommunaler GIS-Software haben die Funktionalitäten der FMD in ihre GIS-Software integriert. Hierdurch können auch Gemeinden, die über GIS verfügen, innerhalb der bereits vorhandenen Software das Flächenmanagement betreiben. Durch die Schnittstelle ist auch hier der Datenaustausch bei interkommunaler Zusammenarbeit gewährleistet.

## 3 Module der Flächenmanagement-Datenbank

Die FMD hat drei Hauptmodule und ein Ergänzungsmodul. Die Hauptmodule ermöglichen die Erfassung der Innenentwicklungspotenziale, die Klärung der Verkaufsbereitschaft sowie die Erstellung von Steckbriefen für zum Verkauf stehende Immobilien. Das Ergänzungsmodul ermöglicht die Berechnung des Wohnbaulandbedarfs.

### 3.1 Erfassung der Innenentwicklungspotenziale

Das Modul „Innenentwicklungspotenziale“ ermöglicht die Erfassung vorhandener Innenentwicklungspotenziale. Nur die wesentlichen Angaben für Identifikation und Zuordnung der Grundstücke sind als Pflichtfelder ausgeführt. Darüber hinaus sind vielfältige Angaben zur städtebaulichen und baulichen Situation sowie zu Rahmenbedingungen

hinsichtlich des Schutzstatus und zu vorhandenen Belastungen möglich. Jedes erfasste Grundstück muss einem von 12 definierten Baulandtypen zugeordnet werden.



Abb. 1: Startmaske der Flächenmanagement-Datenbank (Quelle: Bayerisches Landesamt für Umwelt 2016)

In der Anwendungspraxis haben sich die Baulandtypen „Baulücke klassisch“, „leerstehende (landwirtschaftliche) Hofstellen“ und „leerstehende Wohngebäude“ als Haupttypen erwiesen. Je nach Struktur des Ortes können auch gewerbliche Brach- oder Konversionsflächen große Innenentwicklungspotenziale darstellen. Durch die zusätzliche Erfassung von Wohngebäuden und Hofstellen mit Leerstandsrisiko (abhängig vom Alter der Bewohner) kann die Verwaltung wichtige Informationen über künftig zu erwartende Innenentwicklungspotenziale erlangen. Diese sind in der Regel beachtlich hoch und sollten deshalb frühzeitig in die Planungen zur Siedlungsentwicklung einbezogen werden.

Über die Schaltfläche „Auswertung“ können die erfassten Innenentwicklungspotenziale automatisch nach Anzahl und Fläche ausgewertet werden. Darüber hinaus können über eine Suchfunktion die erfassten Innenentwicklungspotenziale beliebig sortiert und zusammengefasst werden.

Tab. 1: Baulandtypen der Flächenmanagement-Datenbank (Quelle: eigene Bearbeitung)

Baulandtyp
Baulücke klassisch
Geringfügig bebautes Grundstück
Gewerbliche Brachfläche (leerstehend)
Gewerbliche Brachfläche mit Restnutzung
Hofstelle leerstehend
Hofstelle mit Restnutzung
Hofstelle ohne Hofnachfolger
Infrastruktureinrichtung (leerstehend)
Konversionsfläche
Wirtschaftsgebäude am Ortsrand leerstehend
Wohngebäude leerstehend
Wohngebäude mit Leerstandsrisiko

### 3.2 Vorbereitung und Auswertung einer Eigentümeransprache

Nach erfolgter Erfassung und Auswertung der Innenentwicklungspotenziale unterstützt die Flächenmanagement-Datenbank die Erstellung einer Eigentümeransprache zur Klärung der Verkaufsbereitschaft bei Baulücken und Leerständen. Hierfür werden im Modul „Eigentümeransprache“ ausschließlich die vorhandenen Baulücken und Leerstände angezeigt. Nach der Ergänzung von Eigentümerdaten für die einzelnen Immobilien kann mithilfe einer Export-Funktion eine Excel-Tabelle als Grundlage für Serienbriefe erstellt werden.

Die Flächenmanagement-Datenbank enthält Musteranschreiben und fertige Fragebögen jeweils für Leerstände und Baulücken. Diese sind auf der Grundlage des Modellprojekts „Neue Handlungshilfen für die aktive Innenentwicklung“, das mit bayerischer und baden-württembergischer Beteiligung im Rahmen des Bundesforschungsprogramms REFINA durchgeführt wurde, erstellt worden. Die Ergebnisse dieses Projekts wurden in einer gemeinsamen Broschüre der Umweltministerien in Bayern und Baden-Württemberg mit dem Titel „Kleine Lücken – Große Wirkung. Baulücken, das unterschätzte Innenentwicklungspotenzial“ 2010 veröffentlicht.

Die Fragebögen sollen nicht nur die Verkaufsbereitschaft erfassen, sondern auch weitere Hintergrundinformationen zu den Absichten und Wünschen der Eigentümer liefern.

Die zurückgesandten Fragenbögen können wiederum in die Flächenmanagement-Datenbank eingegeben und automatisch ausgewertet werden. Einige der Städte und Gemeinden die mit der FMD arbeiten, sind mittlerweile dabei, die Eigentümeransprache zu wiederholen. Deshalb wurde in der aktuellen Version 3.2 die Möglichkeit geschaffen, die Daten der ersten Eigentümeransprache zu sichern und anschließend die Fragebogeneingaben für die erneute Eingabe zurückzusetzen.

Die Anwendungspraxis hat gezeigt, dass mithilfe einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit hohe Mitwirkungs- und Rücklaufquoten erzielt werden können.

### **3.3 Erstellung von Steckbriefen für eine Grundstücksbörse**

Schließlich bietet die Flächenmanagement-Datenbank im Modul „Grundstücksbörse“ die Möglichkeit, Steckbriefe für zum Verkauf stehende Grundstücke zu erstellen. Hierzu können Bilder der Lage und der Ansicht der Immobilie verknüpft und zusätzliche Angaben ergänzt werden. Im Modul werden nur Datensätze angezeigt, in denen in der Eigentümeransprache vermerkt wurde, dass Verkaufsbereitschaft besteht und der Eigentümer einer Veröffentlichung zugestimmt hat. Hierdurch besteht rechtliche Sicherheit bei der Veröffentlichung der Steckbriefe.

Etliche Gemeinden, interkommunale Allianzen oder auch ganze Landkreise in Bayern nutzen die FMD, um im Internet Webseiten mit den zum Verkauf stehenden Grundstücken zu veröffentlichen. Hier können mit Filtern und/oder einer Übersichtskarte die Angebote eingegrenzt und Details abgerufen werden.

### **3.4 Berechnung des Wohnbaulandbedarfs**

Die transparente Kalkulation des künftigen Baulandbedarfs unter Berücksichtigung des Vorrangs der Innenentwicklung ist grundlegend für die kommunale Flächennutzungsplanung. Während dies beim Gewerbe stark von schwer zu kalkulierenden Erwartungen abhängig ist, kann beim Wohnbaulandbedarf leichter eine transparente Berechnungsmethode festgelegt werden, die neben aktuellen statistischen Daten auch die vorhandenen und aktivierbaren Innenentwicklungspotenziale berücksichtigt. Das Modul „Wohnbaulandbedarf“ der Flächenmanagement-Datenbank kalkuliert anhand der offiziellen Bevölkerungsprognose und der vorhandenen Belegungs- und Bebauungsdichte, des Auflockerungsbedarfs und des Prognosezeitraums den Wohnbaulandbedarf in Hektar. Dieser Bedarf abzüglich der als im Planungszeitraum aktivierbar eingeschätzten Innenentwicklungspotenziale sollte dann für die Flächennutzungsplanung herangezogen werden. Gerade in Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang kann die Gegenüberstellung von

Bedarf und vorhandenen Innenentwicklungspotenzialen auf der einen Seite Grundlage für den Verzicht bzw. die weitgehende Einschränkung der Außenentwicklung und andererseits Grundlage für die Verstärkung der Maßnahmen zur Innenentwicklung sein.

Ein ergänzendes Instrument für Kommunen bei der Diskussion um das Für und Wider neuer Baugebiete ist der ‚FolgekostenSchätzer‘. Dieses ebenfalls kostenlos angebotene Programm kann bereits in einem frühen Planungsstadium die Infrastruktur-Folgekosten für technische Infrastruktur und Grünflächen abschätzen. Der ‚FolgekostenSchätzer‘ wurde im Rahmen des REFINA-Forschungsprogramms erstellt und durch ein Modellprojekt in Bayern zur Version 4 weiterentwickelt.

## 4 Erfahrungen aus der praktischen Anwendung

Die Flächenmanagement-Datenbank wird in Bayern von einzelnen Städten und Gemeinden, über interkommunale Zusammenschlüsse (oft im Rahmen der integrierten Ländlichen Entwicklung) bis hin auf Landkreisebene angewandt.

Das Ausmaß der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale wird auch von Bürgermeistern und Mitarbeitern der Bauverwaltung regelmäßig deutlich unterschätzt. Allein die nach der Erhebung erstmals transparent vorliegenden Zahlen zu den Innenentwicklungspotenzialen bewirken meist eine verstärkte Bereitschaft zur Innenentwicklung bei kommunalen Entscheidungsträgern.

Gute Rücklaufquoten bei der Eigentümerbefragung hängen entscheidend von einer intensiven Bewerbung und Öffentlichkeitsarbeit rund um das Flächenmanagement ab. Eine regelmäßige Berichterstattung in der Presse über erfolgreich umgesetzte Innenentwicklungsprojekte macht das Flächenmanagement bekannter und schafft Vertrauen und Rückhalt für weitergehende Maßnahmen.

Wichtig für die erfolgreiche kommunale Anwendung der FMD sind klare personelle Zuständigkeiten für die Eingabe und Pflege der Daten sowie die Anerkennung des Flächenmanagements als fortlaufender Prozess der kommunalen Siedlungsentwicklung.

Mit der Anwendung der FMD wird nur der erste Schritt zu einer erfolgreichen Innenentwicklung getan. Entscheidend für den langfristigen Erfolg der Innenentwicklung sind weitergehende kommunale Maßnahmen insbesondere zur Unterstützung von Bau- und Sanierungswilligen. Dies können beispielsweise eine kostenlose Bauberatung durch einen Architekten, die Unterstützung bei Abriss und Entsorgung oder auch ein kommunales Förderprogramm für die Innenentwicklung sein.

## 5 Verbreitung

Die seit 2009 in Bayern eingeführte Flächenmanagement-Datenbank hat sich in der Anwendungspraxis bewährt. Sie wird seit 2012 auch als Bestandteil des sogenannten „Vitalitäts-Checks 2.0“ der bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung regelmäßig in der Dorferneuerung und integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK) angewandt. Da diese Konzepte staatlich gefördert werden, sichert dies der FMD eine gute Verbreitung in ländlichen Kommunen. Auch das Regionalmanagement kann Initiator und Unterstützer des Flächenmanagements sein, ebenso wie Entwicklungsmaßnahmen durch LEADER.

Das Bayerische Landesamt für Umwelt erteilt interessierten Bundesländern kostenlos ein eingeschränktes Nutzungsrecht für die Flächenmanagement-Datenbank. Auf dieser Basis stellen Hessen seit 2012 und das österreichische Bundesland Niederösterreich seit 2016 ihren Kommunen eine angepasste Version der Flächenmanagement-Datenbank zur Verfügung.

Da die Anwendung der Flächenmanagement-Datenbank in Bayern freiwillig ist und die Datenhaltung dezentral ist, gibt es keine genauen Daten zur aktuellen Anzahl der Anwenderkommunen. Eine 2014 durchgeführte Online-Umfrage bei den bayerischen Städten und Gemeinden hat bei einer Rücklaufquote von 25 Prozent knapp 300 Gemeinden mit Flächenmanagement ergeben. Eine parallele telefonische Umfrage bei den 71 bayerischen Landratsämtern ergab 344 Städte und Gemeinden, die ein Flächenmanagement durchführen, wobei 11 Landkreise angaben, hierüber keine Informationen zu haben.

## 6 Ausblick

Das LfU entwickelt die Flächenmanagement-Datenbank regelmäßig weiter. Grundlage hierfür sind Praxiserfahrungen und Anregungen aus den Anwenderkommunen.

Bisher mussten Kommunen zur Visualisierung der Innenentwicklungspotenziale entsprechende Karten bei Dienstleistern erstellen lassen. Hier wird das LfU künftig sein kostenloses Angebot erweitern und voraussichtlich ab 2017 einen automatisierten PDF-Kartenservice anbieten.

## 7 Literatur

Bayerisches Landesamt für Umwelt (2016): Webseite Flächenmanagement-Datenbank: praktische Hilfe für Kommunen.

[www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm](http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm)  
(Zugriff: 02.05.2016).



Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2009): Arbeitshilfe „Kommunales Flächenmanagement“.

[www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmug\\_flaeche\\_00001.htm](http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmug_flaeche_00001.htm)  
(Zugriff: 02.05.2016).

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg (2010): Kleine Lücken – Große Wirkung. Baulücken, das unterschätzte Innenentwicklungspotenzial.

[www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmug\\_boden\\_00001.htm](http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmug_boden_00001.htm)  
(Zugriff: 02.05.2016).

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2013): 10 Jahre Bündnis zum Flächensparen in Bayern.

[www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmuv\\_flaechensparen\\_0001.htm](http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/stmuv_flaechensparen_0001.htm)  
(Zugriff: 02.05.2016).

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2014): Folgekosten von Wohnbaugebieten.

[www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/folgekosten\\_schaetzer.htm](http://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/folgekosten_schaetzer.htm)  
(Zugriff: 02.05.2016).