



## Flächennutzungsmonitoring VI Innenentwicklung – Prognose – Datenschutz

IÖR Schriften Band 65 · 2014

ISBN: 978-3-944101-65-1

## Baulücken- und Leerstandskataster – Dienst- angebote für niedersächsische Kommunen

*Doris Kleinwächter*

Kleinwächter, Doris (2014): Baulücken- und Leerstandskataster – Dienstangebote für niedersächsische Kommunen. In: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VI. Innenentwicklung – Prognose – Datenschutz. Berlin: Rhombos-Verlag, 2014, (IÖR-Schriften; 65), S. 85-92

# Baulücken- und Leerstandskataster – Dienstangebote für niedersächsische Kommunen

*Doris Kleinwächter*

## Zusammenfassung

Das Baulücken- und Leerstandskataster (BLK) wurde speziell für kommunale Verwaltungen entwickelt, die sich davon eine konkrete Unterstützung bei der Stadt- oder Ortsentwicklungsplanung versprechen und/oder es als vorbeugende Maßnahme nutzen, um die Notwendigkeit der Bebauung von Flächen auf der „Grünen Wiese“ begründen zu können. Neben der Visualisierung von Leerständen und Baulücken schätzen die Kommunen besonders die Anzeige der Einwohneraltersstruktur. Damit können kritische Wohnquartiere erkannt und rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden. Gut ein Viertel der niedersächsischen Kommunen nutzt bisher das BLK.

## 1 Nutzen für die Kommunen

Von insgesamt 412 Städten, Samt- und Einheitsgemeinden in Niedersachsen nutzen 119 Kommunen das Baulücken- und Leerstandskataster (BLK) gut ein Jahr nach dessen Einführung als offizielle Dienstleistung des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) und weitere stehen als potentielle Nutzer in den Startlöchern (Abb. 1). Inzwischen interessieren sich auch umliegende Bundesländer, und die allgemeine Ressortforschung des Bundes greift auf das niedersächsische Modell als erprobtes und gelungenes Beispiel zurück.

Das BLK wurde speziell für niedersächsische Kommunen entwickelt und hilft in erster Linie den Verwaltungen. Sie nutzen es als Unterstützung bei der Stadt- oder Ortsentwicklungsplanung, beispielsweise bezogen auf Schulen und Schulwege, Spielplätze, Senioren- und Nahversorgungseinrichtungen oder ärztliche Versorgung. Oder sie bedienen sich dieses Dienstes als vorbeugende Maßnahme, um die Notwendigkeit der Bebauung von Flächen auf der „Grünen Wiese“ begründen zu können. Dieses ist seit der Novellierung des Bauplanungsrechtes im September 2013 gesetzliche Pflicht. Stärkung der Innenentwicklung heißt das Schlagwort, unter dem vorzugsweise Brachflächen, leerstehende Gebäude, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten genutzt werden sollen.

Neben der einfachen Erfassung und Anzeige von Leerständen und Baulücken schätzen die Kommunen besonders die Anzeige der Einwohneraltersstruktur. Damit können überalterte Wohnquartiere erkannt und frühzeitig Maßnahmen ergriffen werden. Einmal jährlich werden dazu Teile der Einwohnermeldedaten mit den Karten verknüpft. Angezeigt

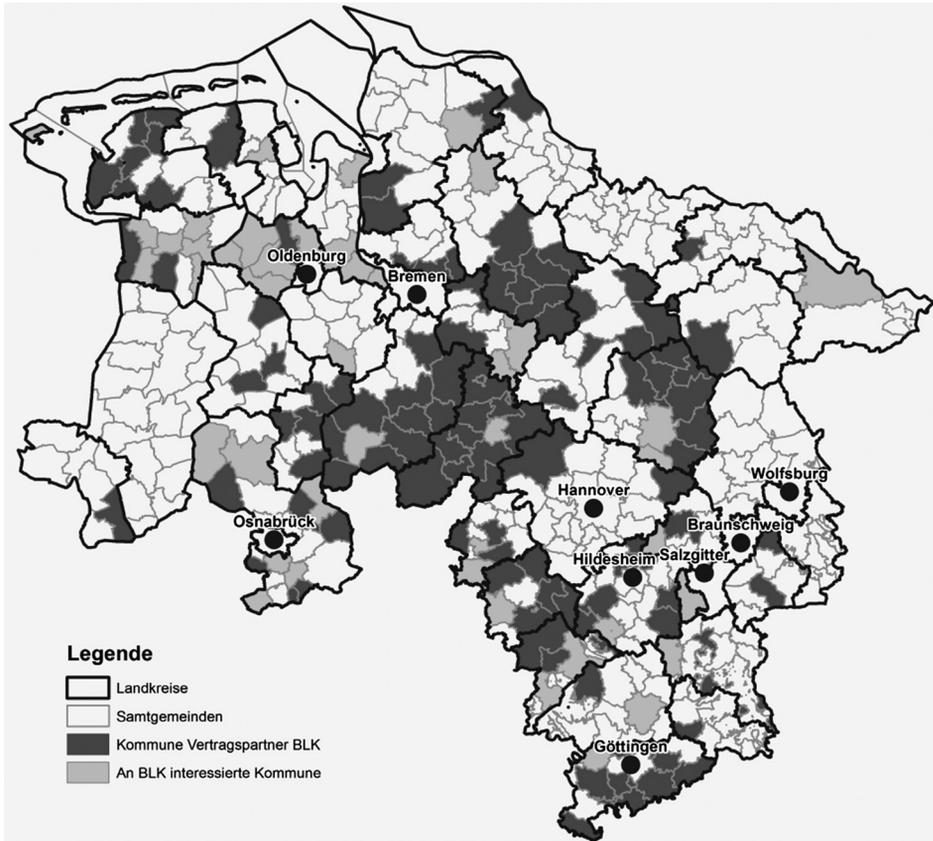


Abb. 1: Übersicht der kommunalen BLK-Vertragspartner und der am BLK interessierten Kommunen in Niedersachsen, Stand: August 2014 (Quelle: LGLN Geobasisdaten)

werden Adressen ohne Einwohnermeldedaten, um potentielle Leerstände zu finden, Adressen mit Kindern verschiedener Altersstufen, mit ausschließlich älteren Bewohnern in mehreren Kategorien sowie von Einpersonenhaushalten. Der jeweils jüngste Bewohner eines Grundstücks ist maßgebend für die farbliche Kennzeichnung einer Adresse.

Mithilfe einer einfachen Schnittstelle können Baulücken und leerstehende Gebäude über eine kommunale Internetseite angeboten werden, soweit gewünscht und vom Eigentümer erlaubt.

Das BLK ist ausschließlich über das Landesintranet zugänglich, Kennung und Passwort garantieren die für den Datenschutz wichtige Beschränkung auf das eigene Gemeindegebiet. Ansprechpartner für Kommunen sind in den neun Regionaldirektionen des LGLN zu finden.

## 2 Entstehung im Modellprojekt „Umbau statt Zuwachs“

Um sich auf den demografischen Wandel einzustellen, konzipierten die Städte und Gemeinden im Weserbergland 2009 das Modellprojekt „Umbau statt Zuwachs – regional abgestimmte Siedlungsentwicklung“ (MUZ). Dieses Projekt sollte Impulse zur Steuerung unvermeidlicher Umbau- und Schrumpfungsprozesse geben, strategische Handlungsansätze hervorbringen und die partnerschaftliche regionale und kommunale Zusammenarbeit etablieren. Konkret sollten dabei Fehlinvestitionen in neue Baugebiete und Infrastrukturvorhaben vermieden, die bauliche Außenentwicklung eingeschränkt, Rückbau-Möglichkeiten geprüft sowie die Innenentwicklung durch Planungsinstrumente gefördert werden.

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung (VKV) erhielt den Auftrag, das Modellprojekt beim Aufbau eines Baulücken- und Leerstandskatasters zu unterstützen. Sie entwickelte auf der Basis eines bereits in der VKV etablierten Viewers einen Prototyp mit entsprechenden Erfassungsmasken nach den fachlichen Anforderungen des MUZ. Der zentrale Datenserver wurde in der Landesvermessung platziert. Als Netz stand das Landesintranet zur Verfügung, da ausschließlich niedersächsische Kommunen als Nutzer angesprochen werden sollten und Datensicherheit sowie Zugriff darüber gewährleistet werden konnten. Im Pilotierungszeitraum 2011 und 2012 konnte die VKV gemeinsam mit den kommunalen Anwendern im Gebiet des MUZ Erfahrungen sammeln, das Kataster entsprechend anpassen und weiterentwickeln. Schon vor Ablauf des Pilotierungszeitraumes wurde der Wunsch einer Teilhabe am BLK auch außerhalb der ursprünglich am MUZ beteiligten Kommunen geäußert und der Kreis der Kommunen erweitert.

## 3 Daten Dritter und Datenschutz

In den Pilotierungszeitraum fiel die Prüfung zur Nutzung bestehender eigener Datenbestände oder Daten anderer Institutionen. Einzelne Energieversorger sowie ein Abfallwirtschaftsbetrieb stellten Testdaten zur Verfügung, die erfolgreich verarbeitet werden konnten. Die Vielzahl unterschiedlicher Anbieter für Gas-, Wasser- und Stromlieferungen sowie Abfallentsorgung in Niedersachsen, deren Kooperationsbereitschaft zudem meist eine Rücklieferung der für sie relevanten Ergebnisse aus dem BLK voraussetzte, machte eine niedersachsenweit einheitliche und datenschutzrechtlich unbedenkliche Lösung unmöglich. Der ablehnende Bescheid des Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten zur Verschneidung von Fremddaten setzte den endgültigen Schlusspunkt unter dieses Thema.

Als erfolgversprechender erwies sich die Nutzung von Einwohnermeldedaten, die sich im Eigentum jeder Kommune befinden. Nach Rücksprache mit dem Datenschutzbeauftragten dürfen die benötigten Teile der Einwohnermeldedaten (Adresse, Geburtsjahrgang) für einen begründbaren Zweck verwendet werden. Der dargelegte Zweck rechtfertigt

nach seiner Aussage die Nutzung. Da jede Kommune nur passwortgeschützt im Verwaltungsgebäude auf den Dienst zugreifen und ausschließlich den eigenen Dienstbezirk betrachten kann, konnten auch die datenschutzrechtlichen Belange erfüllt werden. Den Kommunen wird ausdrücklich mitgeteilt, dass sie für die Einhaltung des Datenschutzes bei Nutzung des BLK selbst verantwortlich sind und die adressscharfen Einwohnerdaten ausschließlich in nichtöffentlichen Sitzungen präsentiert werden dürfen. Ratsmitglieder sind zur Vertraulichkeit verpflichtet. Die Einwohnermeldedaten werden jährlich durch das LGLN aktualisiert. Die Übermittlung erfolgt nicht automatisiert, sondern jeweils per Datenträger oder personalisierter E-Mail.

## **4 Einbindung der Denkmaldatenbank**

ADABweb (Allgemeine Denkmaldatenbank, web-basierend) ist das Fachinformationssystem des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege und wurde bereits in der Pilotierungsphase auf Wunsch der Kommunen in das BLK integriert. Der Datenbestand umfasst derzeit rund 80 000 Denkmale und stellt diese lagegenau in Form von Polygonen oder Signaturen dar (Abb. 2a). Deren Visualisierung bereichert das BLK vor allem in Bezug auf planerische Maßnahmen.

## **5 Weiterentwicklung im MORO-Aktionsprogramm**

Das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Programm im Forschungsfeld „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ des heutigen Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und wird betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Das Regionalmanagement Mitte Niedersachsen ist eines der bundesweit ausgewählten 21 Modellregionen und die Einführung eines regional agierenden, strategischen Leerstandsmanagements war eines der drei Bearbeitungsschwerpunkte. Für die Umsetzung der entwickelten Projekte und Maßnahmen gewährt der Bund zusätzliche Mittel, unter anderem für den Aufbau eines Marketingtools innerhalb des BLK. Dieses steuert automatisiert die Anzeige ausgewählter Baulücken und Leerstände im Internetauftritt einer Kommune und wird derzeit in ersten Kommunen pilothaft angewendet.

## **6 Praxiseinsatz in den Kommunen**

Das BLK wird bewusst als einfache und solitäre Anwendung bereitgestellt, um jeder Kommune in Niedersachsen, auch kleineren mit eingeschränkten Kenntnissen und Möglichkeiten der Geodatenverarbeitung, die Teilnahme zu ermöglichen. Das BLK ist ohne Schulung und Vorkenntnisse zu bedienen und somit sofort einsetzbar.

Folgende Geobasisdaten des LGLN werden zur Auswahl angezeigt:

- Topografische Karten im Maßstabsbereich 1:1 000 000 – 1:10 000
- Karten aus Daten des Liegenschaftskatasters
- Orthophotos und
- Verwaltungsgrenzen

Für die einheitliche Erfassung von Baulücken und Leerständen werden ein Leitfaden und Erfassungsbögen zur Verfügung gestellt. Erhoben werden Baulücken und Leerstände entweder bei guter Kenntnis direkt am Bildschirm oder durch vorherige Ortsbesichtigung. Die Kommunen sind selbst für jedwede Erfassung zuständig, eine Hilfestellung durch die Regionaldirektionen ist nicht vorgesehen. Die erfassten Inhalte werden manuell in das BLK eingetragen (Abb. 2b und 2c).

Viele Kommunen finden für die Erhebung kreative Lösungen, da fachkundiges Personal innerhalb der Verwaltung oftmals nicht zur Verfügung steht. So kommen in unterschiedlichsten Konstellationen Ehrenamtliche, studentische Hilfskräfte, Bürgerarbeiter, Ratsmitglieder oder Ortsvorsteher zum Einsatz. Die Leitung und Aufsicht obliegt jedoch in allen bekannten Fällen dem Bauressort, wodurch eine qualitativ hochwertige und einheitliche Erfassung gewährleistet wird.

Die Ergebnisse können listenweise als CSV-Datei zur Verwendung zum Beispiel in Excel ausgegeben werden. Eine Ausgabe der Polygoneometrie als Shape-Datei zur Einbindung in eigene GI-Systeme oder Papierausdrucke der Karten sind ebenfalls möglich.

Die Kommunen geben ihre Einwohnermeldedaten (Gemeinde, Straße, Hausnummer und Geburtsjahr) in den Formaten Excel, CSV oder TXT ab. Nach der Bereitstellung und Verknüpfung der Einwohnermeldedaten mit den Geobasisdaten durch die zuständige Regionaldirektion zeigt der Web-Dienst automatisiert Gebäude mit Adressen

- ohne Einwohnermeldedaten zum Auffinden potentieller Leerstände (Abb. 2d),
- mit Kindern unter 6, unter 10 und unter 18 Jahren,
- mit Bewohnern ab 50 bis 69 (inkl. Ältere),
- mit ausschließlich über 70-, bzw. 85-jährigen Bewohnern und
- von Einpersonenhaushalten (alle Abb. 2e).

Kommunen zahlen 448 Euro pro Jahr für die Einrichtung und Pflege, die jährliche Übernahme der Einwohnermeldedaten und die Bereitstellung des Marketingtools. Die Summe deckt nach bisherigen Erfahrungen den zu leistenden Aufwand des LGLN ab. Der Zugriff auf die Geobasisdaten des Dienstes wird nicht in Rechnung gestellt, da davon auszugehen ist, dass Kommunen an anderer Stelle bereits kostenpflichtige Bezahler von Geobasisdaten der VKV sind.

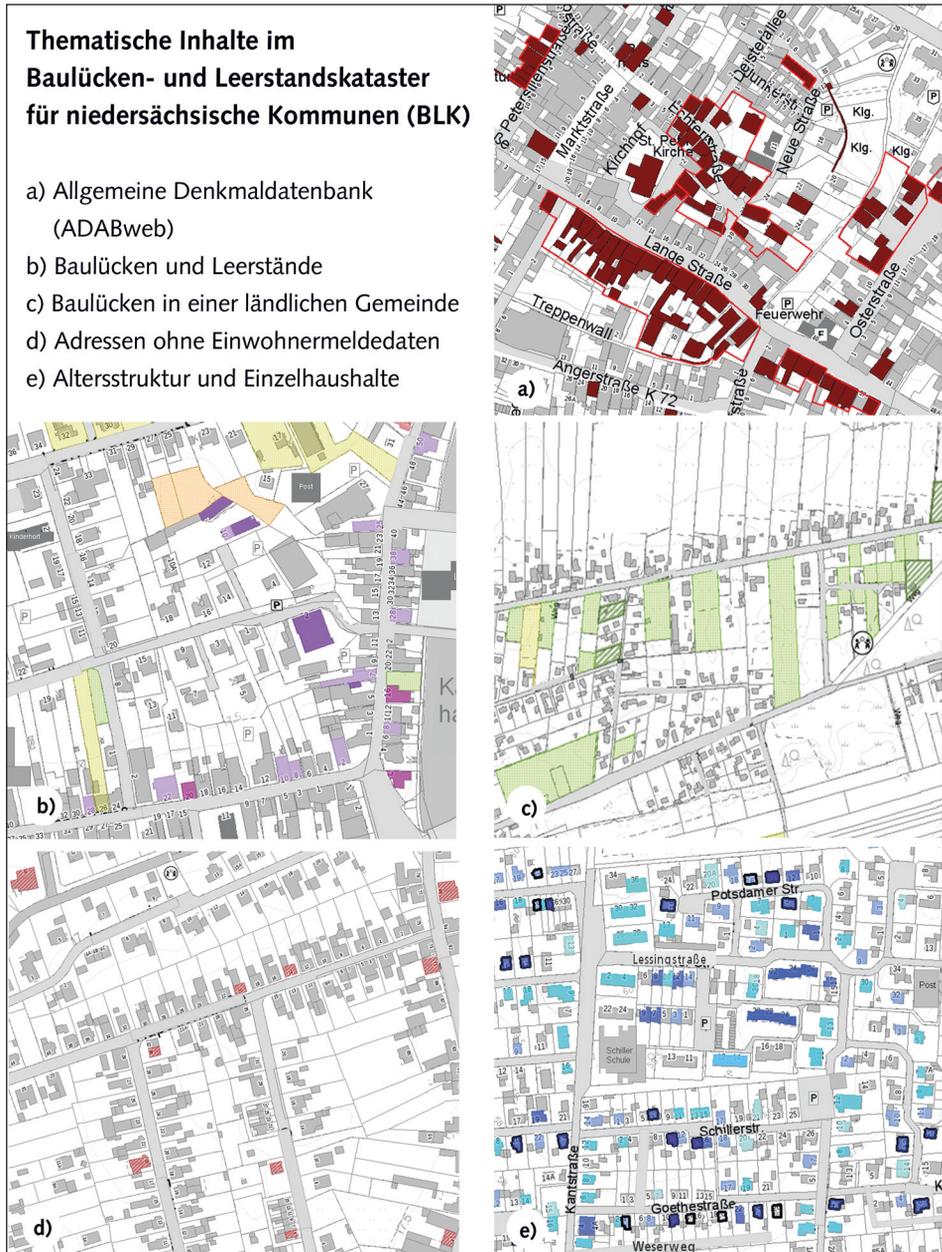


Abb. 2: Themen im Baulücken- und Leerstandskataster (Quelle: LGLN BLK)

## 7 Landes- und bundesweites Interesse

Das LGLN arbeitet bezüglich der inhaltlichen Weiterentwicklung ressortübergreifend mit dem niedersächsischen Umwelt-, dem Sozial- und dem Landwirtschaftsministerium sowie der N-Bank zusammen. Kontakte zu Vertretern dieser Institutionen entstanden über den Arbeitskreis „Flächenverbrauch und Bodenschutz“ der 6. Regierungskommission der Niedersächsischen Landesregierung. Diese empfahl in ihrem Abschlussbericht 2011 eine möglichst kostenfreie Verfügbarkeit von Werkzeugen für Kommunen zur Verbesserung planerischer Entscheidungen und zur Erfassung der Potenziale im Innenbereich (Brachflächen, Baulücken, Leerstände) zwecks Verminderung des Flächenverbrauchs. Über diesen Arbeitskreis entstand auch der Kontakt zu den kommunalen Spitzenverbänden Niedersachsens. Diese unterstützten das BLK anschließend maßgeblich durch Präsentationen auf den jeweiligen Bauamtsleitertagungen im gesamten Bundesland.

Im Rahmen der allgemeinen Ressortforschung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) werden am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) Forschungsprojekte zur Erhebung und statistischen Darstellung von Innenentwicklungspotenzialen in Deutschland bearbeitet. Hintergrund ist die Unterstützung des Zieles der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die Flächenneuanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Niedersachsen ist in diesen Projekten aufgrund des als erprobt geltenden BLK beratend tätig.

Der Bundesarbeitskreis Wohnungsmarktbeobachtung der Förderbanken der Länder und das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen als Initiator des Trägerkreises „Allianz für die Fläche“ haben sich konkret über Handhabung und Nutzen informiert. Weitere bislang unverbindliche Gespräche wurden mit den Ländern Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Bayern geführt.

## 8 Ausblick

Das Thema demografischer Wandel ist in aller Munde und zwingt die Kommunen tätig zu werden. Gerade bei übergreifenden Kooperationen in Form von ILEKs (Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte), REK (Regionale Entwicklungskooperation) oder REM (Regionalmanagement) stößt das BLK auf großes Interesse. Durch die einheitliche Erfassung und Visualisierung wird die Chance gesehen, sachliche und neutrale Planungsgrundlagen für strategische Handlungsansätze zu erhalten.

Durch den engen Kontakt zu den Kommunen und regelmäßige Rückmeldungen wird ständig an der Weiterentwicklung des BLK gearbeitet. Zielgruppe waren bei der ursprünglichen Entwicklung vor allem Kommunen im ländlichen Raum. Für größere Orte/

Städte mit einer umfangreicheren Anzahl an Wohnblocks und Mehrfamilienhäusern ist die zurzeit praktizierte Form der Anzeige der Altersstruktur weniger hilfreich, da sie bei einer Vielzahl von Bewohnern pro Adresse keine objektive Einschätzung bietet. Diagramme pro Adresse mit einer prozentualen Anzeige vorhandener Altersgruppen sollen hier demnächst Abhilfe schaffen. Geplant ist außerdem eine Quartiersbestimmung über Straßennamen mit Ansichten der Altersstruktur über Diagramme, um eine datenschutzrechtlich unbedenkliche Visualisierung für öffentliche Präsentationen zu erhalten.

Das BLK liefert den Kommunen ein Handwerkszeug, mit dem sie einfach, kostengünstig und schnell bei zwei wichtigen politischen Themen, Flächenverbrauch und demografischer Wandel, Unterstützung finden. Mit dem Satz eines Anwenders: „Gefühlte Dinge werden messbar“, lässt sich der Nutzen für die Kommunen auf den Punkt bringen.

## 9 Literatur

LGLN – Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (2014): Web Map Services als Geodatendienste der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (VKV).

[http://www.lgn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=11020&article\\_id=51659&psmand=35](http://www.lgn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=11020&article_id=51659&psmand=35) (Zugriff: 20.08.2014).

Niedersächsisches Landesamt für Denkmalpflege (2014): Fachinformationssystem ADABweb.

[http://www.denkmalpflege.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=35233&article\\_id=55562&psmand=45](http://www.denkmalpflege.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35233&article_id=55562&psmand=45) (Zugriff: 20.08.2014).

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2011): 6. Regierungskommission, Energie und Ressourceneffizienz, Abschlussbericht des Arbeitskreises „Flächenverbrauch und Bodenschutz“.

[http://www.umwelt.niedersachsen.de/themen/regierungskommissionen/6\\_regierungskommission\\_energie\\_und\\_ressourceneffizienz/9131.html](http://www.umwelt.niedersachsen.de/themen/regierungskommissionen/6_regierungskommission_energie_und_ressourceneffizienz/9131.html) (Zugriff: 20.08.2014).

Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland plus (2012): Modellprojekt „Umbau statt Zuwachs“.

<http://www.rek-weserbergland-plus.de/index.php?id=132> (Zugriff: 20.08.2014).

Regionalmanagement Mitte Niedersachsen (2013): MORO-Modellregion.

<http://www.rem-mitte-niedersachsen.de/index.php/moro> (Zugriff: 20.08.2014).